

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Smøla kommune

Møre og Romsdal Revisjon IKS

Forvaltningsrevisjon | 23.01.2018

Møre og Romsdal Revisjon IKS er et interkommunalt selskap som eies av Aukra, Eide, Fræna, Gjemnes, Molde, Nesset, Rauma, Sunndal, Vestnes, Kristiansund, Smøla, Halså, Surnadal, Rindal, Averøy, Tingvoll, Aure og Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for eierkommunene.

Tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner fra Møre og Romsdal Revisjon IKS:

1. Etikk og habilitet	Mai 2017	Kristiansund kommune
2. Eiendomsforvaltning, anbudshåndtering og bygge- og anbudsledelse	Juni 2017	Fræna kommune
3. Vedlikehold av skolebygg	Mai 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
4. Den kulturelle skolesekken	Aug. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
5. Helsestasjon og skolehelsetjenesten	Sep. 2017	Vestnes kommune
6. Fylkesveg	Sep. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
7. Ressursstyring og bruk av overtid i den videregående skole	Sep. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
8. Opplæringstilbudet til minoritetsspråklige elever	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
9. Vedlikehold av kommunale bygg	Nov. 2017	Rindal kommune
10. Overtid ved fagskolene	Nov. 2017	Møre og Romsdal fylkeskommune
11. Forvaltning, drift og vedlikehold av utleieboliger	Nov. 2017	Molde kommune, Molde Eiendom KF
12. Bosetting og integrering av flykninger med særlig vekt på barn og unge	Des. 2017	Sunndal kommune
13. Rådmannens internkontroll for registrering, iverksetting og oppfølging av politiske vedtak	Des. 2017	Surnadal kommune
14. Etikk, habilitet og varsling	Des. 2017	Smøla kommune

Forord

Møre og Romsdal IKS har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtak i sak 32/16 i kontrollutvalget og sak 4/17 i kommunestyret i Smøla kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som kontrollutvalget har ansvar for å se til at blir gjennomført. Forvaltningsrevisjon er hjemlet i Kommuneloven § 77 nr. 4 og § 78 nr. 2, jf. forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner kapittel 3.

I kommuneloven er forvaltningsrevisjon definert som systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyret sine vedtak og forutsetninger.

Undersøkelsen er utført i tråd med standard for forvaltningsrevisjon RSK001, fastsatt av Norges kommunale revisorforbund (NKRF).

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal IKS sin undersøkelse «Etikk, habilitet og varsling» i Smøla kommune. Revisjonen er utført av Lillian Reder Kristoffersen fra september til desember 2017.

Møre og Romsdal IKS ønsker å takke administrasjonen og politikere i Smøla kommune for godt samarbeid i gjennomføringen av dette prosjektet.

Molde 23.01.2018

Einar Andersen
Oppdragsansvarlig revisor

Lillian Reder Kristoffersen
Utførende revisor

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om «etikk, habilitet og varsling blant ansatte og politikere i Smøla kommune», ble bestilt på bakgrunn av vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. I denne planen blir en slik revisjon nevnt som et prioritert prosjekt i planperioden.

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger:

- 1) Er de etiske retningslinjene kjent og blir de etterlevd av faste ansatte og politikere?
- 2) Er habilitetsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd, av faste ansatte og politikere?
- 3) Er varslingsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd blant faste ansatte og politikere?

Etikk

Er de etiske retningslinjene kjent og blir de etterlevd av faste ansatte og politikere i Smøla kommune?

Smøla kommune har utarbeidet retningslinjer om etikk og verdier som gjelder for ansatte og folkevalgte. Undersøkelsen viser at kjennskapen til de etiske retningslinjene varierer blant respondentene.

Rådmann har etikk på agendaen på ledermøter og oppfordrer enhetslederne til å informere videre til de ansatte. Politikerne har fått informasjon i Folkevalgtopplæringen. Undersøkelsen viser at lederne og de folkevalgte er mest informert. Svarene viste at de etiske retningslinjene er mest relevant for lederne. De faste ansatte har behov for å bli mer informert om de etiske retningslinjene.

Formidlingen er tilfredsstillende fra kommunens side til lederne og de folkevalgte, men ikke for de faste ansatte.

Etterlevelsen av de etiske retningslinjene blant de faste ansatte er ikke i fokus og de opplever de etiske retningslinjene som uklare og ukjente.

De ansatte kan enkelt søke opp de etiske retningslinjene inne på Compilo. Kommunen har opplæringsrunder for nyansatte to ganger i året i hvordan de kan søke seg frem. Compilo har et enkelt brukergrensesnitt med et godt søkefelt.

Formidlingen av de etiske retningslinjene via Compilo er tilfredsstillende fra kommunens side, men etterlevelsen blir ikke tilfredsstillende som følge av at de ikke blir lest.

KS mener at etikkarbeid krever en kontinuerlig prosess: Smøla kommune jobbet mest med de etiske retningslinjene ved oppstart i 2001.

Ifølge KS skal de etiske retningslinjene skape en felles plattform som skal stimulere til refleksjon av etikk i egen praksis. Viktig at kommunen tar hensyn til at både faste ansatte, lederne og de folkevalgte ønsker at de oftere reflekterer og samtaler om etiske dilemma i løpet av arbeidshverdagen, for å kunne forstå de etiske retningslinjene bedre.

Offentlighet og åpenhet er et viktig prinsipp for å sikre innsyn og kontroll med virksomheten: Smøla kommune har åpenhet og offentlighet om sine etiske retningslinjer på kommunens hjemmeside.

Kommunens årsmelding skal hvert år inneholde en omtale av kommunens arbeid innenfor området etikk. Revisjonen ser ikke at dette er gjort i årsmelding for 2014, 2015 og 2016.

Anbefaling:

Gjennomført undersøkelse i Smøla kommune har avdekket noen forbedringspunkter vedrørende de etiske retningslinjene.

- Kommunen bør finne en løsning som sikrer at ansatte får informasjon om de etiske retningslinjene.
- Kommunen kan med fordel sette mer fokus på å reflektere over etiske dilemma.
- Kommunen bør revidere de etiske retningslinjene.
- Kommunen bør omtale etikk i årsmeldingen.

Habilitet

Er habilitetsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd av faste ansatte og politikere i Smøla kommune?

Smøla kommune har formidlet egne habilitetsregler i et kapittel i de etiske retningslinjene, holdt kurs for de ansatte om forvaltningsloven, politikerne har fått informasjon fra Folkevalgtopplæringen, ordfører og rådmann tematiserer ofte habilitet.

Faste ansatte og politikere er godt informert fra arbeidsgivers side, men svar fra undersøkelsen vedrørende de etiske retningslinjene viste at både faste ansatte og politikerne har lite kjennskap til de etiske retningslinjene. Den viste at de etiske retningslinjene blir ikke lest og at det ikke er fokus på disse i kommunen. Det fører igjen til at habilitetsbestemmelsene heller ikke blir lest i de etiske retningslinjene og de finnes ikke særskilt omtalt inne på Compilo. Den informasjonen som de har fått via kurs om forvaltningsloven blir viktig her, men intervju med rådmann viste at ikke alle hadde fått med seg det kurset.

Dette viser at hensikten med formidling av habilitetsbestemmelsene har vært god, men at de faste ansatte og lederne burde ha hatt bedre kjennskap til disse bestemmelsene, mens de folkevalgte viser god kjennskap.

Etterlevelse av habilitetsbestemmelsene

Vi ser videre på når offentlig ansatte må gi saken videre for avgjørelse hvis de selv er inhabile. En god del av de faste ansatte var usikre på om de hadde vært inhabile og burde ha tatt det opp med sin overordnede. Over halvparten av de faste ansatte visste ikke om de hadde en godt innarbeidet rutine på å sette inn stedfortreder ved inhabilitet. Over halvparten av lederne mente den var ganske god, god og svært god. Noen av lederne visste ikke om de hadde gode nok rutiner. En tredel av lederne svarte at de aldri har opplevd å være inhabile. Det er flest politikere som har tatt opp med sin overordnede at de har vært inhabile til å være med å ta en avgjørelse i saken. Man skulle tro at lederne som jobber mye med avgjørelser i saker i en liten kommune, måtte anse seg selv som inhabil flere ganger enn det som kom frem her.

Kommunen har rutine på å gi saken videre for avgjørelse til overordnede ved inhabilitet både blant faste ansatte, ledere og politikere, men at tallene er noe lave for de faste ansatte og lederne. Dette kan skyldes lite kjennskap til habilitet i de etiske retningslinjene og habilitetsbestemmelsene.

For at det skal være åpenhet om at de ansatte driver egen næringsvirksomhet, har annet lønnet arbeid eller har styreverv i et selskap, bør dette offentliggjøres for innbyggerne.

Dette også fordi det kan oppstå negativ tillit fra innbyggerne for eksempel hvis de fanger opp at disse selskap leverer varer og tjenester til kommunen hvor de også er ansatt.

De fleste av de faste ansatte som driver egen næringsvirksomhet eller har annen lønnet aktivitet har informert sin leder om dette. Flere av disse har selskap eller jobber i en annen lønnet aktivitet som leverer varer eller tjenester til kommunen. De fleste av disse svarte at de aldri har kommet i en situasjon hvor de har opplevd habilitetskonflikt med sitt ansettelsesforhold.

Det som blir viktig på dette området er hvorvidt det er åpenhet om dette ut til innbyggerne. Slik at de får tillit til at forvaltningen opptrer uten inhabilitet.

De fleste av de som innehar styreverv svarte at disse ikke er registrert i noe offentlig register, og er dermed ikke åpne og synlige for innbyggerne.

Rådmann og ordfører uttalte at de ikke har oppfordret til dette.

Anbefaling

Gjennomført undersøkelse i Smøla kommune har avdekket noen forbedringspunkter vedrørende habilitetsbestemmelsene:

- Kommunen bør finne en løsning som sikrer at ansatte får informasjon om habilitetsbestemmelsene.
- Kommunen bør sikre at habilitetsbestemmelsene etterleves.
- Kommunen bør vurdere om ansatte og politikere skal registrere verv i Styrevervregisteret eller annet offentlig register.

Varsling

Er varslingsbestemmelsene kjent blant faste ansatte i Smøla kommune?

Varslingsbestemmelene er godt formidlet i Compilo, men er ikke innlemmet i kommunens etiske retningslinjer.

Undersøkelsen viser at under halvparten av de faste ansatte har fått informasjon om at de har rett til å varsle, over halvparten av politikerne har fått informasjon og langt over halvparten av lederne har blitt informert om dette.

At ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold, er best formidlet til lederne og politikerne, men kjennskapen er lavest blant de faste ansatte.

Lederne kjenner best til at kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner på fremgangsmåte i Compilo. En tredel av politikerne kjenner til dette og godt over halvparten av de faste ansatte kjenner ikke til at disse er utarbeidet.

Smøla kommune har utarbeidet skriftlige rutiner på fremgangsmåte ved varsling, men informasjonen i Compilo virker ukjent for de faste ansatte og for en del av politikerne.

Flertallet av svarene fra de som har kunnskap til at det er blitt varslet, viste at kommunen har håndtert tidligere varslinger på en god måte med respekt. Med respekt, tolkes her som at de er håndtert uten gjengjeldelse.

Svarene fra undersøkelsen viser at flertallet av respondentene har tillit til at kommunen vil håndtere en fremtidig varsling på en god måte. Med respekt tolkes som uten gjengjeldelse. En

tre del av disse som har kunnskap om varslingssak av, mente at varslingen kunne ha vært håndtert på en bedre måte.

Svarene fra undersøkelsen viser at etterlevelsen av varslingsbestemmelsen ser ut til å være ganske god. Svarene viser samtidig svikt i etterlevelsen av varslingsbestemmelsene, siden varslingssaker tidligere ikke har blitt håndtert på en god måte.

Varslingsbestemmelsene er tilgjengelig for ansatte i Compilo. Revisjonens undersøkelse viser at mange ikke har kunnskap om dette eller ikke har fått tilstrekkelig informasjon.

Undersøkelsen viser at det er viktig at kommunen sikrer at ansatte får informasjon og forstår bestemmelsene om varsling. Kommunen bør finne en løsning på hvordan de kan dokumentere hvem som har mottatt informasjon og hvem som ikke har fått den.

Anbefaling

Gjennomført undersøkelse i Smøla kommune har avdekket noen forbedringspunkter om varslingsbestemmelsene:

- Kommunen bør finne en løsning som sikrer at ansatte får informasjon om varslingsbestemmelsene.

Innhold

1. Innledning	1
1.1 Bestilling og bakgrunn	1
1.2 Definisjoner og begreper.....	1
1.3 Formål og problemstillinger	2
1.4 Revisjonskriterier.....	2
1.5 Metode.....	4
2. Etikk	5
Problemstilling 1:.....	5
Er de etiske retningslinjene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?	5
2.1 Revisjonskriterier.....	5
2.2 Data/funn/fakta.....	6
2.3 Revisors vurdering.....	13
3. Habilitet	15
Problemstilling 2:.....	15
Er habilitetsreglene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?	15
3.1 Revisjonskriterier.....	15
3.2 Data/funn/fakta.....	16
3.3 Revisors vurdering.....	23
4. Varsling	24
Problemstilling 3:.....	24
Er varslingsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?	24
4.1 Revisjonskriterier.....	24
4.2 Data/funn/fakta.....	25
4.3 Revisors vurdering.....	30
5. Litteraturliste	32
6. Høring	34

Tabell- og figurliste

Figurer

Figur 1. Kjennskap til de etiske retningslinjene, ansatte	7
Figur 2. Kjennskap til de etiske retningslinjene, politikerne	7
Figur 3. På hvilken måte er de etiske retningslinjen gjort kjent til ansatte	9
Figur 4. På hvilken måte er de etiske retningslinjene gjort kjent til politikerne	9
Figur 5. Mener du at de etiske retningslinjene er relevante	11
Figur 6. Tiltak for å øke kompetansen om ...	11
Figur 7. Tiltak for å øke kompetansen om ...	12
Figur 8. Tiltak for å øke kompetansen om ...	13
Figur 9. Har dere en godt innarbeidet rutine for ...	18
Figur 10. Har du kjennskap til at tjenestemann burde ...	19
Figur 11. Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden	20
Figur 12. Har din arbeidsgiver gjort deg kjent med...	26
Figur 13. Har din arbeidsgiver gjort deg kjent med...	27
Figur 14. Hvordan opplevde du at varslingen ble håndtert	29

Tabeller

Tabell 1. Hvor ofte har respondentene tatt opp med sin overordnede ...	17
Tabell 2. Er du leder for en næringsvirksomhet	21
Tabell 3. Har du informert din leder i kommunen om dette	21
Tabell 4. Har din næringsvirksomhet levert varer eller tjenester ...	21
Tabell 5. Har du opplevd å komme i vanskelige habilitetssituasjoner	22
Tabell 6. Innehar du styreverv i tillegg til din stilling i kommunen	22
Tabell 7. Er dine eventuelle styreverv registrert i...	22
Tabell 8. Kjenner du til om det er utarbeidet skriftlige rutiner for ...	28
Tabell 9. Kjenner du til om det har blitt varslet om ...	28
Tabell 10. Har du tillit til at ledelsen vil håndtere en varsling	29

1. Innledning

1.1 Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om «etikk og habilitet blant ansatte og politikere i Smøla kommune», ble bestilt på bakgrunn av vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. I denne planen blir en slik revisjon nevnt som et prioritert prosjekt i planperioden.

Prosjektet har fokus på å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene blir formidlet, forstått og etterlevd. Videre om habilitetsbestemmelsene er kjent og om de blir etterlevd. I tillegg undersøkes det om varslingsbestemmelsene om kritikkverdige forhold i kommunen, er gjort kjent. Problemstillingen som tar for seg habilitet skulle i henhold til bestilling, undersøke i hvilken grad ansatte driver egen næringsvirksomhet i tillegg til jobben i kommunen, og i hvilket omfang ansatte og politikere sitter i styret for bedrifter og hvordan det kan påvirke deres habilitet.

Etikk som tema har vært mye omtalt i media og i kommunene de siste årene, og da ofte knyttet opp mot korrupsjon og økonomiske misligheter. Det er derfor viktig å sette etiske tema på dagsorden innenfor alle sektorer og virksomheter i kommunen, samtidig som det er viktig at kommunens ansatte opptrer med høy etisk standard i alle sammenhenger (kommuneloven § 1). Kommunen 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 etisk forvaltningspraksis. En godt innarbeidet etisk forvaltningspraksis er også viktig for å forhindre misligheter og korrupsjon. For å kunne bidra til å avdekke uetisk adferd er det av stor betydning at kommunen har etablerte rutiner for varsling om brudd på etiske retningslinjer. Dette er også lovpålagt.

1.2 Definisjoner og begreper

Etikk

Etikk er læren om moral. Formålet med etikk er å forklare hvordan man bør handle. For å kunne evaluere våre handlinger må vi forstå begrepet. Personene som handler må også forstå utfallet av sine handlinger. Begreper om handling som etikken anvender er «riktig», «galt», «anstendig», «forsvarlig», «god» og «dårlig» (snl.no).

Etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer beskriver hvordan man bør oppføre seg som medarbeider og som politiker i kommunen. Dette innebærer blant annet å være lojal, hensynsfull og ærlig overfor arbeidsgiver, kollegaer og andre politikere. Man skal ikke utføre handlinger som kan berike seg selv på bekostning av andre. Målet med de etiske retningslinjene 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 lokalt (ks.no).

Habilitet

At en offentlig tjenestemann er inhabil eller ugild innebærer at det foreligger omstendigheter som er egnet til å svakke tilliten til vedkommende sin upartiskhet. Hvis slike forhold foreligger, forutsetter reglene om habilitet at vedkommende ikke skal delta i behandlingen og i forberedelsen og i avgjørelsen av den konkrete saken. Å være habil vil si at vedkommende ikke er i en slik situasjon (lovdata.no). Forvaltningsloven har bestemmelser om habilitet.

Varsling

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, som arbeidstakeren blir kjent med gjennom sitt arbeidsforhold. Dette skal bidra til å styrke den reelle yringsfriheten i et ansettelsesforhold (arbeidstilsynet.no). Med rutiner for intern varsling menes retningslinjer, instruksjer, reglement som angir virksomhetens etiske plattform, slik som fremgangsmåte ved varsling. Hvem man kan varsle til og hvordan varslingsmeldinger skal håndteres. Varslingsbestemmelsene er hjemlet i Arbeidsmiljøloven.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er gjort på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjonen 2016-2019, der etikk og habilitet blant ansatte og politikere, er prioritert som forvaltningsprosjekt i planperioden. Prosjektplanen ble vedtatt i kontrollutvalget 29.09.17, hvor temaene ble utvidet til også å gjelde varsling.

Problemstillingene som skal besvares i prosjektet er:

- 1) Er de etiske retningslinjene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?
- 2) Er habilitetsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?
- 3) Er varslingsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd blant ansatte og politikere?

Avgrensning av problemstilling

Problemstillingene avgrenses til å gjelde formidling, kjennskap og etterlevelse av kommunens vedtatte etiske retningslinjer til faste ansatte og politikere inkludert varamedlemmer. I tillegg vil revisjonen vurdere om habilitetsreglene og varslingsreglene i lov, er kjent for ansatte og politikere og er innlemmet i kommunens egne retningslinjer.

1.4 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i problemstillingene skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som de empiriske dataene skal vurderes opp imot. Disse skal danne 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. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Etiske retningslinjer:

Smøla kommune har vedtatt etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Vi har i dette prosjektet brukt kommunens egne etiske retningslinjer som kilde for å utlede revisjonskriterier sammen med bestemmelse i kommuneloven. Lovens formålsparagraf slår fast at formålet med loven er å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som skal bygge på en høy etisk standard. Kommunelovens § 23 andre punkt pålegger administrasjonssjef å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og instruksjer, og at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll. Kommuneloven § 48 (5.ledd) stiller krav til synliggjøring i årsmeldingene om kommunens arbeid med etikk. Det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som er planlagt iverksatt, for å sikre en betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten.

Følgende kriterier er utledet:

- Administrasjonen skal bygge på en høy etisk standard. Det krever at alle ansatte og folkevalgte skal kjenne til kommunens etiske retningslinjer.
- Alle ansatte og folkevalgte skal etterleve prinsippene i kommunens vedtatte retningslinjer.
- De etiske retningslinjene skal medvirke til at ansatte og folkevalgte reflekterer over etikk og innarbeider de i egen praksis.
- Alle ansatte og folkevalgte skal legge vekt på åpenhet i all sin virksomhet.
- Kommunens arbeid med etikk skal synligjøres i årsmeldingen.

Habilitet:

Forvaltningsloven inneholder regler om habilitet. Formålet med reglene er å bidra til å sikre en mest mulig objektiv saksbehandling, og reglene gjelder både for ansatte og politikere. Forvaltningsloven § 6 sier at en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak hvis han selv er part i saken § 6 a) eller i slekt § 6 b-c). Dersom tjenestemann er inhabil i en sak skal det velges stedfortreder for vedkommende jfr. forvaltningsloven § 9. Forvaltningsloven § 6 (2.ledd) sier at offentlig tjenestemann også er inhabil når særegne forhold er egnet til å svekke hans upartiskhet. Det skal legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen som han har nær tilknytning til.

Inhabilitet kan også oppstå dersom ansatt har egen næringsvirksomhet, annen lønnet aktivitet eller har styreverv i et selskap, som er part i saken. Det fremkommer av Forvaltningsloven § 6 e), som krever at offentlig tjenestemann som skal avgjøre en sak ikke skal være leder for et selskap eller medlem av styret, hvis bedriften er part i saken.

Det er i seg selv ikke kritikkverdig å være inhabil. Det blir det først når man ikke sier fra at man er det og velger å ta avgjørelse i saken. Blir det kjent kan vedtaket bli kjent ugyldig.

Utfordringer i en liten kommune er at det kan forekomme flere nære relasjoner i sakene som behandles og at det er vanskelig å skifte ut en saksbehandler.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Ansatte og politikere må kjenne til habilitetsbestemmelsene for å kunne sikre en objektiv saksbehandling.
- Ansatte og politikere skal gi saken videre til andre for avgjørelse, når de oppfyller vilkårene for inhabilitet.
- Offentlig tjenestemann skal være åpen om eierforhold til næringsvirksomhet, om han har annen lønnet aktivitet eller innehar styreverv for selskap.

Varsling:

Arbeidsmiljøloven stadfester retten til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen, og gir varsleren vern mot gjengjeldelse. Arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for intern varsling. Organisasjonen bør være åpen, der medarbeiderne oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Ansatte og politikere skal kjenne til at de har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen
- Kommunen skal utarbeide skriftlige rutiner på fremgangsmåte ved varsling
- Gjengjeldelse mot den som varsler er forbudt
- Ansatte og politikere skal ha tillit til at ledelsen vil håndtere varsling på en god måte

1.5 Metode

Prosjektet er basert på Norges Kommune Revisjons Forbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjonsprosjekt RSK 001.

Metodene som er benyttet i prosjektet er:

- Dokumentanalyse
- Deltakende observasjon
- Elektronisk spørreundersøkelse i Quest Back
- Telefonintervju av rådmann og ordfører
- Telefonintervju av 6 enhetsledere

Dokumentanalyse

For å kunne belyse forholdene som skulle undersøkes, var det nødvendig å gjennomgå relevante dokument. Vi gjennomførte en kvalitativ analyse av følgende dokumenter og systemer:

- Smøla kommunes etiske retningslinjer vedtatt 2001(smola.kommune.no)
- Compilo, elektronisk kvalitets system for Smøla kommune
- Folkevalgtopplæringen for politikere
- Årsmeldinger for 2014, 2015 og 2016

Deltakende observasjon

Deltakende observasjon innebærer at forskeren selv samler inn data ved å se og høre på aktører mens de handler (Grønmo 2015). Vi foretok deltakende observasjon av kommunens interne elektroniske kvalitetssystem Compilo. Observasjonen gikk ut på å se om det var lett eller vanskelig for aktøren å finne frem i selve systemet og innhente informasjon.

Spørreundersøkelse

En slik type analyse baserer seg på statistiske teknikker. Fordelen med en elektronisk undersøkelse er at man kan nå flest mulig på enklest mulig måte. Risikoen ved bruk av spørreskjemametoden er hvis mange unnlater å svare på undersøkelsen. Da får man en for lav svarprosent til at man kan si noe om hele gruppen. En svarprosent omkring 50-60 er forsvarlig (RSK001, NKRF 2016). Vi valgte faste svaralternativer på spørreskjemaet, fordi åpne spørsmål i spørreundersøkelser har vist seg at det ofte er de som har de sterkeste meningene som tar seg tid til å skrive ned ekstra informasjon.

Utvalget i spørreundersøkelsen ble avgrenset til å gjelde alle ansatte og folkevalgte i Smøla kommune inkludert rådmann og ordfører. Kommunens lønnsystem ble brukt til å utarbeide liste over faste ansatte, politikere og varamedlemmer i kommunen. Spørreundersøkelsen ble sendt til den enkelte ansatte sin e-post adresse som var registrert i lønnsystemet på utsendelsestidspunktet. Den valgte populasjonen inneholder ikke midlertidig ansatte eller vikarer, eller ansatte med stillingsstørrelse under 5%. Av hele populasjonen på 257 personer

var det 127 som svarte, noe som viser at 50% bidro i undersøkelsen. På grunn av at populasjonen er så stor som 257 respondenter, så er en respons på 127 stk. fordelt på de ulike arbeidsplassene, et forsvarlig tall som gjør undersøkelsen pålitelig.

Individuelle telefonintervju

For å belyse hvilke rutiner kommunen har for formidling av retningslinjene om etikk, habilitet og varsling fra arbeidsgiversiden, intervjuet vi rådmann og ordfører. Revisjonen intervjuet også et utvalg enhetsledere på telefon. Dette ble gjort for å få ytterligere informasjon om formidling av habilitetsreglene. Denne metoden med individuelle intervju avdekker subjektive opplevelser på hvordan de fortolker disse emnene (Grønmo 2015.)

2. Etikk

Problemstilling 1:

Er de etiske retningslinjene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?

Etikkarbeid krever en kontinuerlig prosess med fokus på egen praksis hos alle ansatte og folkevalgte i kommunen. 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 lokalt. En rekke lover og regler kan knyttes til arbeidet med god etisk standard i kommunesektoren. Et fellestrekk er åpenhet. I en åpen organisasjon er offentlighet og ytringsfrihet viktige prinsipper for å sikre innsyn og kontroll med virksomheten (ks.no). Det er ikke tilstrekkelig at de ansatte eller folkevalgte kjenner rettsreglene, men de må også forstå følgene av sine handlinger. Det er derfor viktig at de blir involvert i holdningsskapende arbeid. Lederen er den som bærer ansvaret for åpen kommunikasjon i virksomheten - den åpne kommunikasjonen man er avhengig av for å lykkes fullt ut i arbeidet med etikk og forvaltning av kommunens samfunnsansvar.

I dette kapittelet presenteres resultatene som omhandler kjennskap til og etterlevelse av de etiske retningslinjene, fra spørreundersøkelsen blant faste ansatte og politikere i kommunen.

2.1 Revisjonskriterier

Kildene til utledning av kriterier er beskrevet under punkt 1.4

Følgende kriterier er utledet:

- Administrasjonen skal bygge på en høy etisk standard. Det krever at alle ansatte og folkevalgte skal kjenne til kommunens etiske retningslinjer.
- Alle ansatte og folkevalgte skal etterleve prinsippene i kommunens vedtatte retningslinjer.
- De etiske retningslinjene skal medvirke til at ansatte og folkevalgte reflekterer over etikk og innarbeider de i egen praksis.
- Alle ansatte og folkevalgte skal legge vekt på åpenhet i all sin virksomhet.
- Kommunens arbeid med etikk skal synligjøres i årsmeldingen.

2.2 Data/funn/fakta

Telefonintervju

Rådmann opplyste om at Smøla kommune hadde mest fokus på de etiske retningslinjene når de ble vedtatt og at dette har avtatt med årene. Rutinene til administrasjonen har vært at rådmann har nevnt de etiske retningslinjene på ledermøter. Det opplyses at det ikke har vært noen grunn til å trekke de frem så ofte som i hvert møte. Rådmann har henvist til de etiske retningslinjene når det har vært relevant. Enhetslederne har blitt minnet på at de må ta dette videre til de ansatte, men rådmann uttalte at de kunne ha hatt en enda bedre rutine i kommunen for oppfølging av de etiske retningslinjene til ansatte.

Innholdet i de etiske retningslinjene burde vært fornyet og tilpasset nåtiden. Dette fordi samfunnet og fokuset i media har endret seg mye siden 2001 når de etiske retningslinjene ble vedtatt. Utviklingen av Facebook og Instagram har ført med seg en sterk grad av ytringsfrihet. De etiske retningslinjene burde også ha omfattet normer og prinsipper for ansatte i kommunen om hva som er greit og hva som ikke er greit å ytre seg om offentlig.

Ordfører i Smøla kommune opplyste at politikerne har blitt informert om de etiske retningslinjene i folkevalgtopplæringen i regi av KS. Denne opplæringen gjøres både av nyansatte politikere og av politikere med lengre erfaring. Utenom dette så tar de opp etiske tema når de dukker opp. Ordføreren opplyste at de etiske retningslinjene muligens burde ha vært oppdatert og tilpasset samfunnet i dag siden de er fra 2001, men at de samtidig er generelt treffende og gjennomgående bra.

Revisjonen innhentet opplysninger om Folkevalgtopplæringen fra sekretæren av kommunestyret. Hun opplyste at politikerne og varamedlemmene har fått opplæring i de etiske retningslinjene i folkevalgtopplæringen i regi av KS.

Dokumentanalyse

Smøla kommunes Etiske retningslinjer ble vedtatt 27.03.2001. Retningslinjene er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. De etiske retningslinjene er på 2,5 sider og inneholder et kapittel om generelle prinsipper.

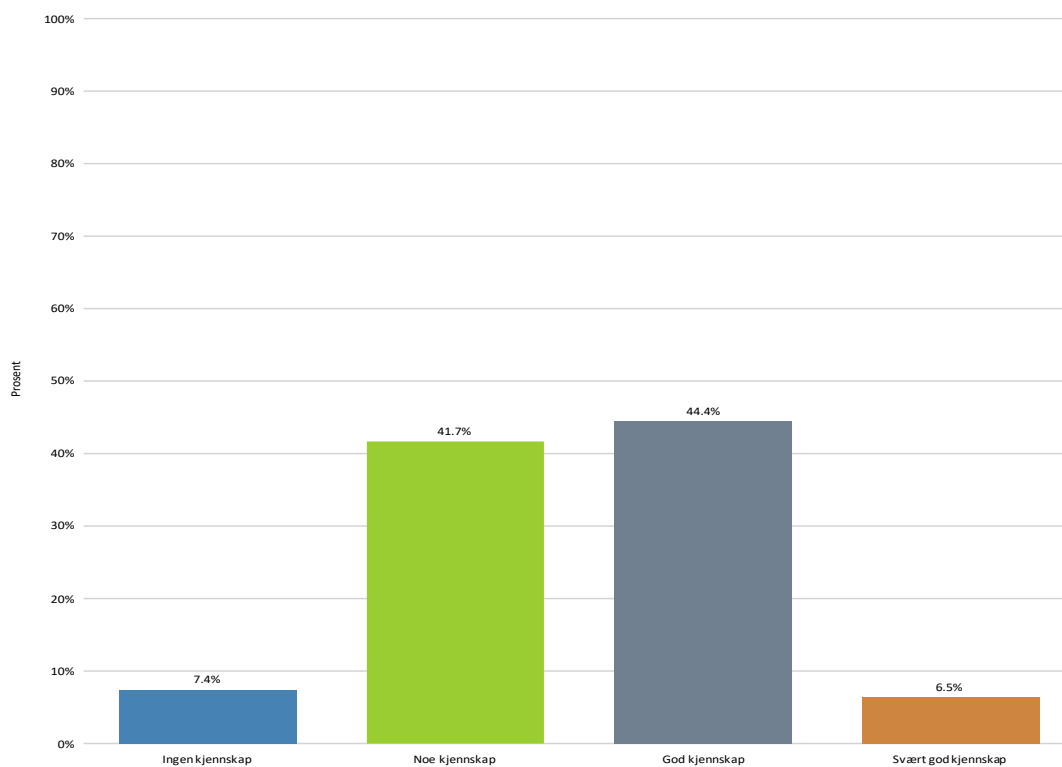
Årsmeldingene for 2014, 2015 og 2016 inneholder ikke tiltak innenfor området etikk som var planlagt iverksatt, eller som var iverksatt for å sikre høy etisk standard i virksomheten.

Deltakende observasjon

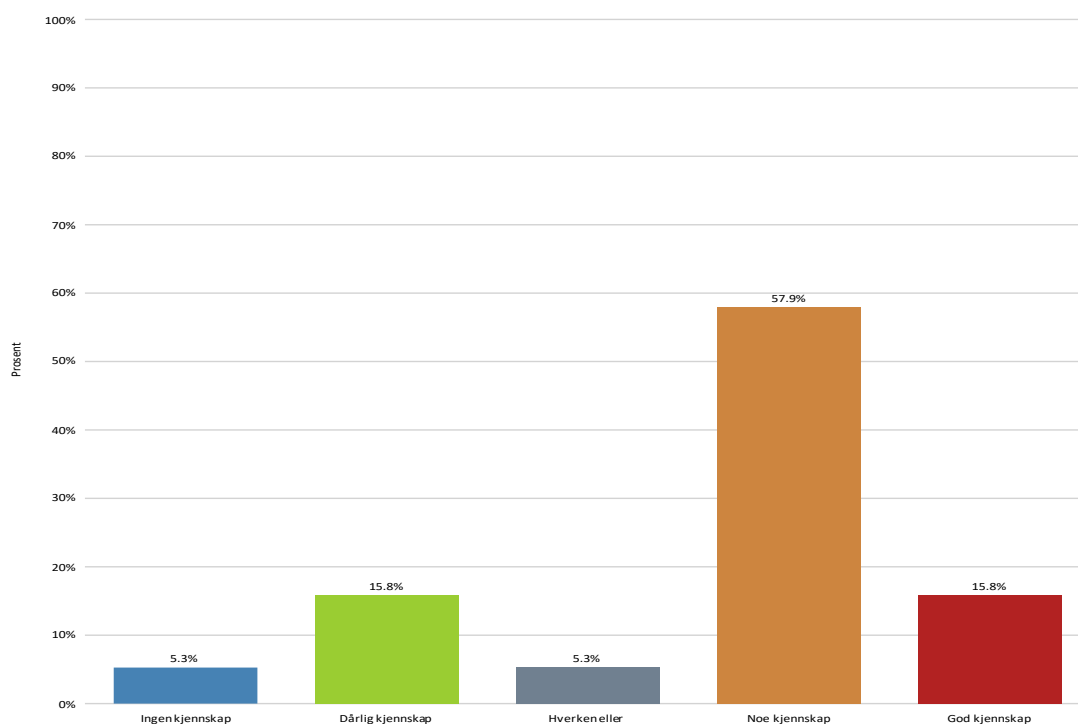
Revisjonen fikk demonstrert at man enkelt kan søke opp de etiske retningslinjene i Compilo. Administrasjonsansatt opplyste at Compilo er lett tilgjengelig for alle ansatte og at kommunen har opplæringsrunder for nyansatte to ganger i året i hvordan de kan søke seg frem. Observerende revisor bekrefter at Compilo har et enkelt brukergrensesnitt med et godt søkefelt.

Spørreundersøkelse

Revisjonen sendte ut elektronisk spørreskjema til 257 ansatte og politikere. Det kom inn 127 svar, fordelt på 108 ansatte og 19 politikere. De første spørsmålene dreide seg om de faste ansattes og politikernes kjennskap til de etiske retningslinjene.

Figur 1. Kjennskap til de etiske retningslinjene, ansatte. N = 108

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at 50,9% av de ansatte har god og svært god kjennskap. 41,7% har noe kjennskap og 7,4% har ingen kunnskap. Svar kun fra lederne viste at 83,3% hadde god og svært god kjennskap.

Figur 2. Kjennskap til de etiske retningslinjene, politikerne. N = 19

Blant politikerne var det 73,3% som hadde noe og god kjennskap. 21,1% hadde dårlig og hverken eller kjennskap. 5,3% av politikerne har ingen kunnskap til de etiske retningslinjene.

Revisor merknad til «kjennskap til de etiske retningslinjene:

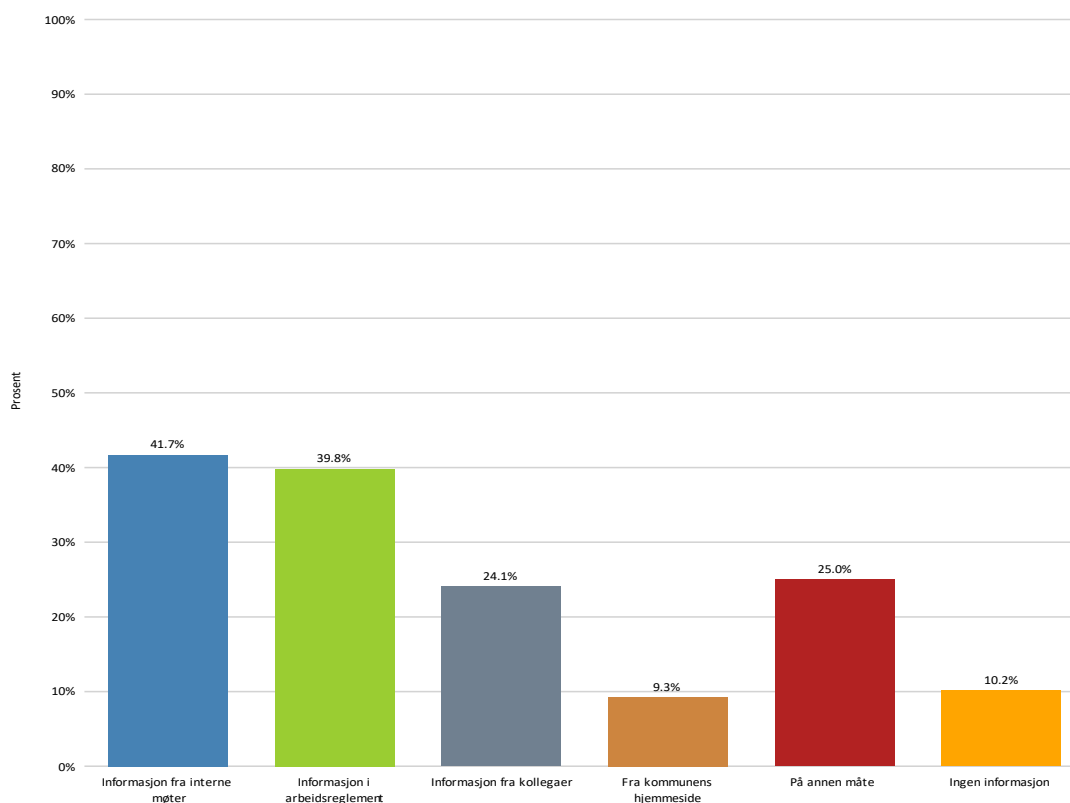
Undersøkelsen viser at 7,4% (8 stk.) av de faste ansatte har ingen kjennskap til de etiske retningslinjene. Dette viser at informasjon fra ledelsen ikke har nådd frem til alle.

Svarene på samme spørsmål til lederne viste den høyeste prosenten av alle tre kategoriene på god og svært god kjennskap. Noe som kan tyde på at de er best informert.

Svarene fra politikerne på samme spørsmål viser at de har en høy svarprosent på noe og god kjennskap. Noe som viser at de er godt informerte. Bare 5,3% eller 1 av politikerne har ingen kjennskap.

Videre ble respondentene spurt om på hvilken måte de hadde fått kjennskap til de etiske retningslinjene. Her kunne de hake av for flere svaralternativer.

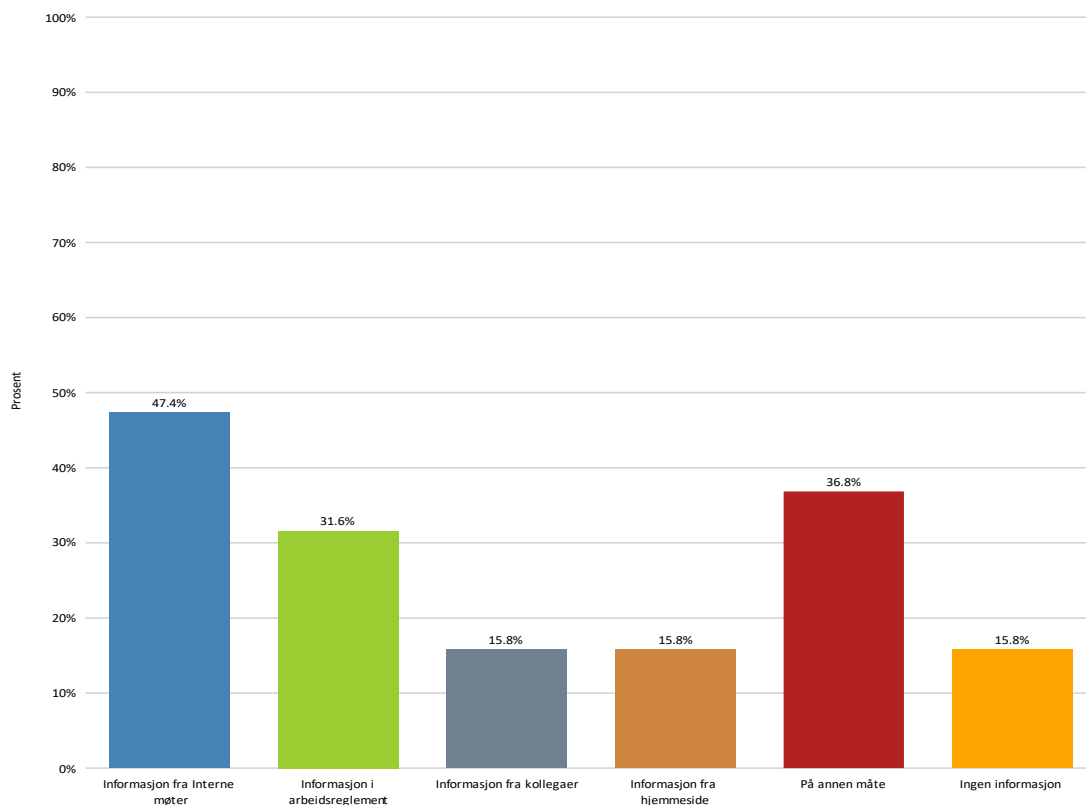
Figur 3. På hvilken måte er de etiske retningslinjene gjort kjent til de ansatte. N = 108



73,2% av de faste ansatte svarte at de hadde skaffet seg informasjon om de etiske retningslinjene på egen hånd ved å lese arbeidsreglement, kommunens hjemmeside eller fått informasjon fra kollegaer. 41,7% av de faste ansatte svarte at de hadde fått informasjon på interne møter. 10,2% av de faste ansatte hadde ikke fått noen informasjon. Det vil si at 11 av de faste ansatte har ikke fått noen informasjon om de etiske retningslinjene, som sier hvordan kommunens ansatte skal opptre for å legge grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen.

Trekker vi ut svarene fra lederne av de ansatte så har 54,2% av disse blitt informert om de etiske retningslinjene på interne møter. 45,8% av lederne hadde skaffet seg informasjonen selv ved å lese arbeidsreglement eller kommunens hjemmeside. Her kunne respondentene hake av for flere svaralternativer. Videre ser vi på det samme spørsmålet til politikerne.

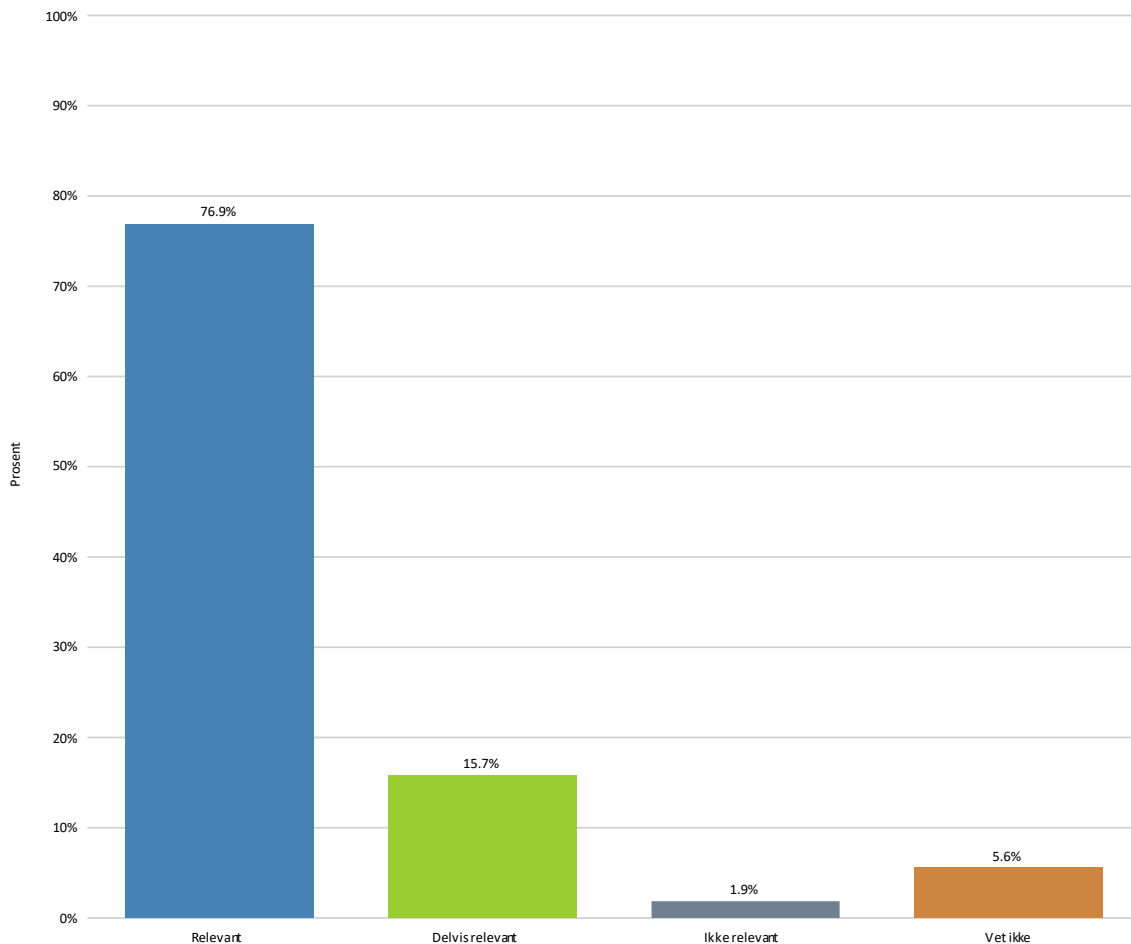
Figur 4. På hvilken måte er de etiske retningslinjene gjort kjent til? Politikerne N=19



Svarene fra politikerne viser at 47,4% hadde fått informasjonen fra interne møter. Ellers så har de innhentet informasjon selv fra ulike steder. Under dette spørsmålet kunne respondentene krysse av på flere svaralternativer, slik at her har de svart at de har innhentet informasjon selv fra flere hold. 15,8% svarte at de ikke har fått informasjon. Dette er 3 politikere.

Med tanke på at de etiske retningslinjene i kommunen var laget for 16 år siden ønsket Revisjonen å innhente informasjon om de ansatte og folkevalgte synes at de er relevante for dere stillinger i dag.

Figur 5. Mener du at de etiske retningslinjene er relevante for din stilling? N=108



Hele 76,9% av de faste ansatte mener at de etiske retningslinjene er relevante for deres arbeid. Kun 1,9% mener at de ikke er det. 6% av de ansatte vet ikke om disse er relevante.

87,5% av lederne mener at de etiske retningslinjene er relevante for deres stilling. 0%, altså ingen av lederne mener at de ikke er relevante. 84,2% av politikerne mener at de etiske retningslinjene er relevante for dem. 0% altså ingen av politikerne svarte at de ikke er relevante.

Samtaler om etiske dilemma

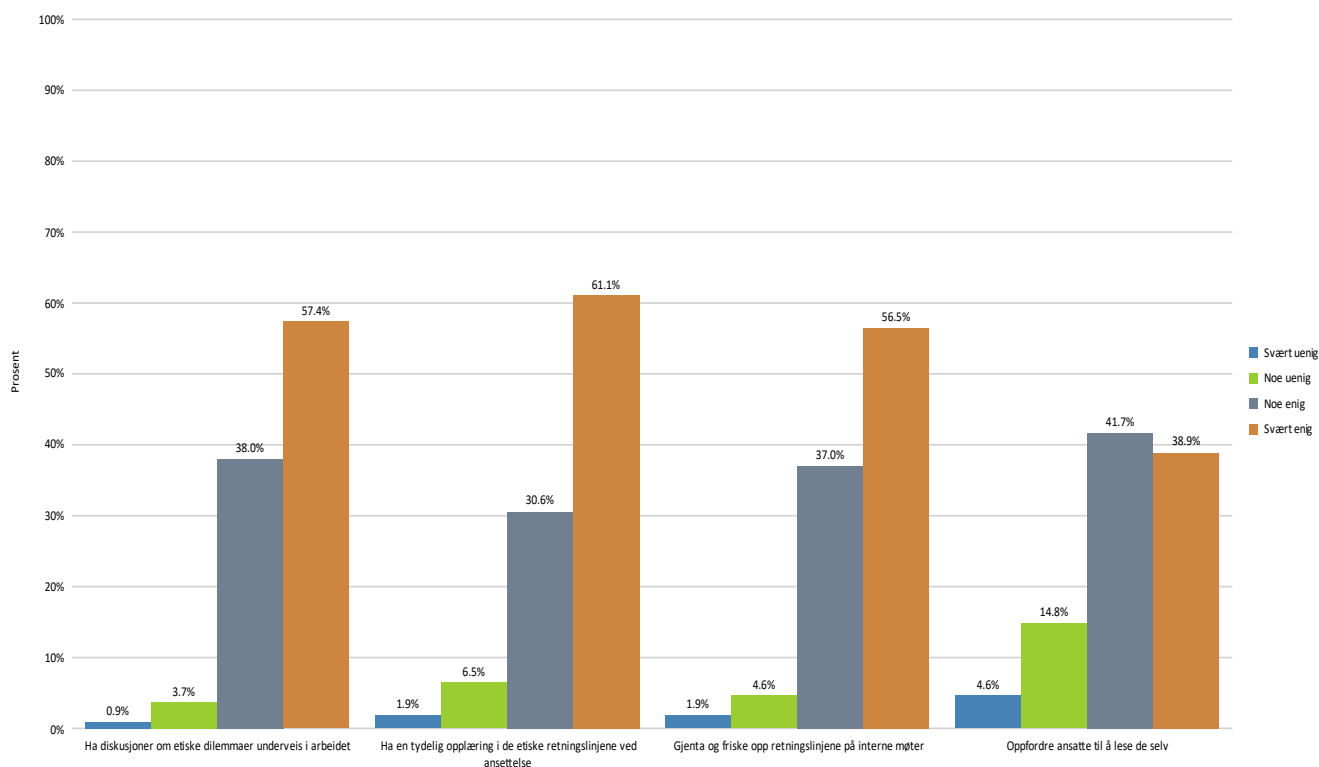
Vi spurte i hvilken grad det er samtaler om etiske dilemma på deres arbeidsplasser. 57,4% av de ansatte svarte at de har samtaler og refleksjoner om etiske dilemmaer i arbeidssituasjonen. 79,2% av lederne svarte at de har samtaler og refleksjoner om etiske dilemmaer i arbeidssituasjonen. 8,5% av politikerne svarte at de har samtaler og refleksjoner om etiske dilemmaer i arbeidssituasjonen som politiker.

Revisors merknad til etiske dilemma:

De ansatte og lederne samtaler og diskuterer etiske dilemmaer betydelig mer enn de folkevalgte. Årsaken til dette kan være at de ansatte opplever at reglene er mer uklare og at de da har behov for å forhøre seg med kollegaer.

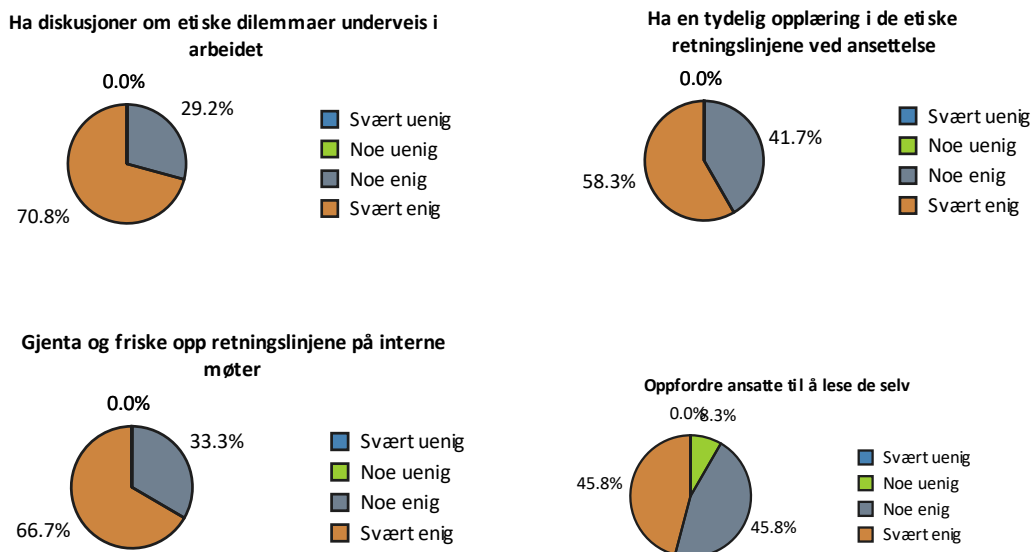
Videre ble respondentene spurt om hvilke tiltak de mener er de beste for få mer kjennskap til de etiske retningslinjene.

Figur 6. Hvor enig er du i at følgende tiltak er viktige for å øke de ansattes kompetanse om de etiske retningslinjene på din arbeidsplass? N=108

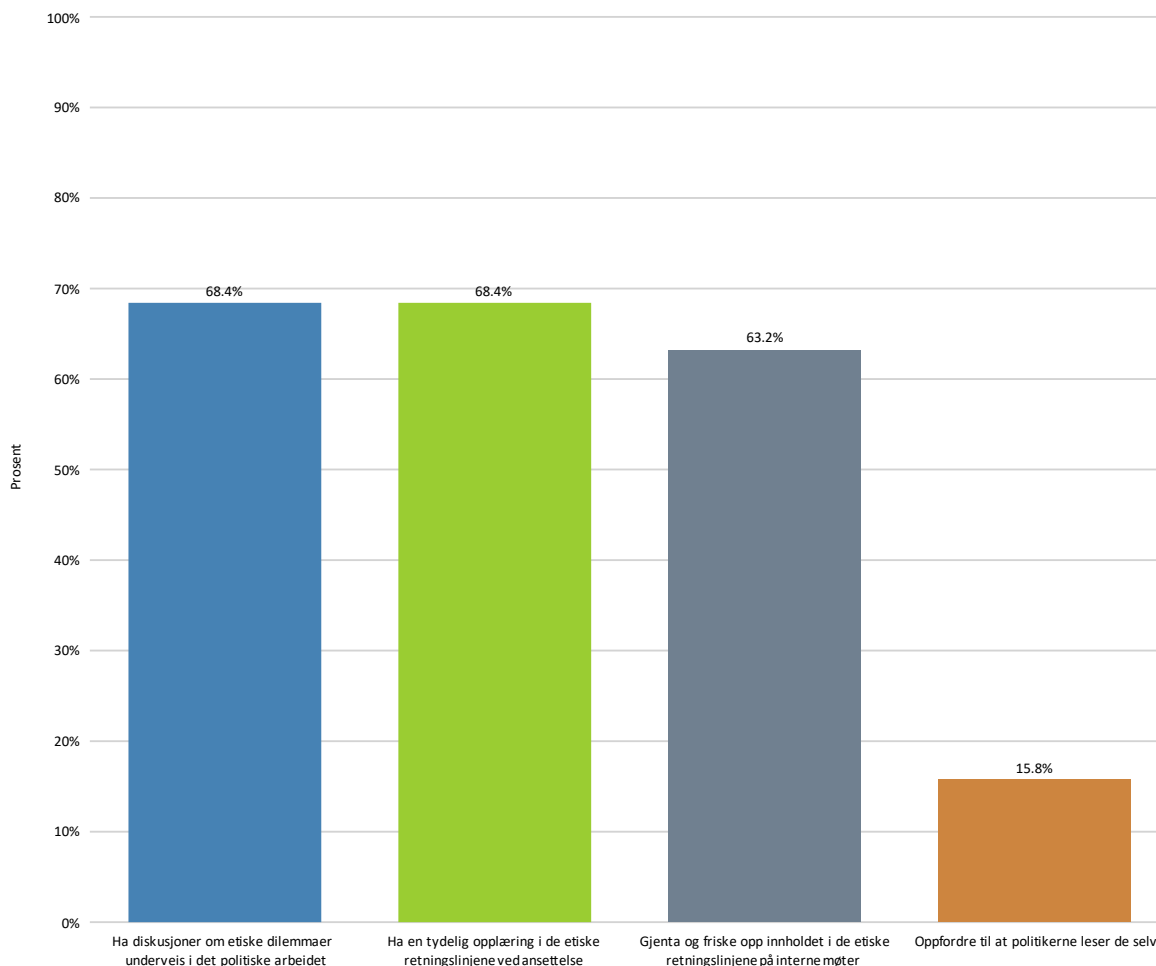


95,4% av de faste ansatte mente at den beste måten å øke kompetansen om de etiske retningslinjene var å ha diskusjoner om de etiske retningslinjene underveis i arbeidet. 93,5% mente at den beste måten var å gjenta og friske opp retningslinjene på interne møter. 91,7% mente at den beste måten var å ha en tydelig opplæring ved ansettelse og 80,6% mente at den beste måten var å oppfordre ansatte til å lese de selv.

Figur 7. Lederne svarte at følgende tiltak er viktige for å øke de ansattes kompetanse om de etiske retningslinjene på arbeidsplassen N=24.



70,8% av lederne svarte at den beste måten å øke kompetansen om de etiske retningslinjene er å diskutere etiske dilemma underveis i arbeidet. Litt færre 66,7% svarte at den beste måten var å friske opp de retningslinjene på interne møter, 58,3% mente det beste tiltaket var å ha en tydelig opplæring ved ansettelse og de færreste svarte at et viktig tiltak var å oppfordre de til å lese de selv.

Figur 8. Tiltak for å øke politikernes kompetanse i de etiske retningslinjene N=19

De fleste politikere svarte at det beste tiltaket er å diskutere etiske dilemma underveis i det politiske arbeidet. Det nest beste tiltaket mente de var å ha en tydelig opplæring ved ansettelse. Det var lavest oppslutning om å oppfordre politikere til å lese de selv.

2.3 Revisors vurdering

Smøla kommune har utarbeidet retningslinjer om etikk og verdier som gjelder for ansatte og folkevalgte. Undersøkelsen viser at kjennskapen til de etiske retningslinjene varierer blant respondentene.

Rådmann har etikk på agendaen på ledermøter og oppfordrer enhetslederne til å informere videre til de ansatte. Undersøkelsen viser at 41,7% av de faste ansatte har fått informasjon om de etiske retningslinjene på interne møter. 73,2% av de faste ansatte har innhentet informasjon på egen hånd. 11 faste ansatte har ikke fått informasjon. For at kommunen skal kunne oppnå å bygge en høy etisk standard må alle kommunens ansatte kjenne til og etterleve de etiske retningslinjene. Kommunen bør sette fokus på at alle ansatte får tilstrekkelig informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene.

Undersøkelsen viste at det var langt flere ledere enn ansatte som hadde blitt informert om de etiske retningslinjene på interne møter. Dette viser at det kan ha vært mer fokus på disse retningslinjene på ledermøtene, enn på avdelingsmøtene for de faste ansatte. Det kan også være på grunn av at flere ledere har deltatt på interne møter.

Politikerne har fått informasjon i Folkevalgtopplæringen. Oppsummert så viser undersøkelsen at lederne og de folkevalgte er mest informert. Virksomheter bør ha systemer som sikrer at informasjon gis og blir forstått. Dette kan sikres ved at ansatte må kvittere for mottatt informasjon. De som ikke har anledning til å være tilstede kan lese referater, for så å kvittere på at disse er lest.

Svarene viste at de etiske retningslinjene oppleves som mest relevant for lederne. De ansatte har behov for å bli mer informert om de etiske retningslinjene.

Informasjonen om de etiske retningslinjene er tilfredsstillende til lederne og de folkevalgte, men kunne vært bedre til de faste ansatte.

De ansatte kan enkelt søke opp de etiske retningslinjene inne på kvalitetssystemet Compilo, kommunen har opplæringsrunder for nyansatte to ganger i året og de etiske retningslinjene ligger ute på kommunens hjemmeside. Spørreundersøkelsen viser at informasjonen ikke blir lest av alle. Revisjonen anbefaler at kommunen finner en løsning som sikrer at nødvendig informasjon blir mottatt og forstått av ansatte.

De etiske retningslinjene skal medvirke til at ansatte og folkevalgte reflekterer over etikk i egen praksis. Flertallet av de faste ansatte, flertallet av lederne og flertallet av politikerne svarte at de mente at den beste måten å øke kompetansen om de etiske retningslinjene er å ha diskusjoner om etiske dilemmaer underveis i arbeidet. Revisjonen mener at det er viktig at kommunen tar hensyn til at både faste ansatte, ledere og folkevalgte ønsker at de oftere reflekterer og samtaler om etiske dilemma i løpet av arbeidshverdagen, for å kunne forstå de etiske retningslinjene bedre. Respondentene mente at den minst hensiktsmessige måten å få bedre kompetanse om de etiske retningslinjene på, er å bli oppfordret til å lese de selv.

De fleste av de 127 respondentene svarte at de syntes at de etiske retningslinjene var relevante for deres arbeid. Samtidig som svarene fra de faste ansatte tidligere viste at de har behov for mer informasjon om de etiske retningslinjene og mer behov for å ha samtaler om etikk. Dette kan gjøres ved at refleksjon rundt etiske dilemmaer tas opp i avdelingsmøter en eller to ganger hvert år.

Revisjonen mener at retningslinjene kan relateres mer til de ansattes arbeid ved å gi enda flere eksempler tilpasset ulike yrker i kommunen. De etiske retningslinjene er fra 2001 og bør etter revisjonens vurdering også revideres og oppdateres i henhold til utviklingen de siste 15 årene..

KS sine retningslinjer for etikk (2017) vil kunne være til god hjelp i dette arbeidet.

Offentlighet og åpenhet er et viktig prinsipp for å sikre innsyn og kontroll med virksomheten: Smøla kommune har åpenhet og offentlighet om sine etiske retningslinjer på kommunens hjemmeside.

Kommunens årsmelding skal hvert år inneholde en omtale av kommunens arbeid innenfor området etikk. Gjennomgang av årsmelding for 2014, 2015 og 2016 viser at dette ikke er gjort.

Anbefaling:

Gjennomført undersøkelse i Smøla kommune har avdekket noen forbedringspunkter vedrørende de etiske retningslinjene.

- Kommunen bør finne en løsning som sikrer at ansatte får informasjon om de etiske retningslinjene.
- Kommunen kan med fordel sette mer fokus på å reflektere over etiske dilemma.
- Kommunen bør revidere de etiske retningslinjene.
- Kommunen bør omtale etikk i årsmeldingen.

3. Habilitet

Problemstilling 2:

Er habilitetsreglene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?

Forvaltningsloven inneholder regler om habilitet. Formålet med reglene er å bidra til å sikre en mest mulig objektiv saksbehandling, og reglene gjelder både for ansatte og politikere. Forvaltningsloven § 6 sier at en offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe en avgjørelse i en forvaltningssak hvis han selv er part i saken § 6 a) eller i slekt § 6 b-c). Dersom tjenestemann er inhabil i en sak skal det velges stedfortreder for vedkommende jfr. forvaltningsloven § 9. Forvaltningsloven § 6 (2.ledd) sier at offentlig tjenestemann også er inhabil når særegne forhold er egnet til å svekke hans upartiskhet. Det skal legges vekt på om avgjørelse i saken kan innebære fordel, tap eller ulempe for han selv eller noen som han har nær tilknytning til.

Inhabilitet kan også oppstå dersom ansatt har egen næringsvirksomhet, annen lønnet aktivitet eller har styreverv i et selskap, som er part i saken. Det fremkommer av Forvaltningsloven § 6 e), som krever at offentlig tjenestemann som skal avgjøre en sak ikke skal være leder for et selskap eller medlem av styret, hvis bedriften er part i saken.

Det er i seg selv ikke kritikkverdig å være inhabil. Det blir det først når man ikke sier fra at man er det og velger å ta en avgjørelse i saken. Blir det kjent kan vedtaket bli kjent ugyldig.

Utfordringer i en liten kommune er at det kan forekomme flere nære relasjoner i sakene som behandles og at det er vanskelig å skifte ut en saksbehandler.

Kravene til habilitet vil være strengere jo vanskeligere, viktigere eller mer skjønnspreget saken er (Eckhoff 2005). Reglene bidrar også til å beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet (sivilombudsmannen.no).

I dette kapitlet presenterer vi de viktigste funnene som omhandler kjennskap og etterlevelse av habilitetsbestemmelsene etter forvaltningsloven og kommunens etiske retningslinjer.

3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Ansatte og politikere må kjenne til habilitetsbestemmelsene for å kunne sikre en objektiv saksbehandling.

- Ansatte og politikere skal gi saken videre til andre for avgjørelse, når de oppfyller vilkårene for inhabilitet.
- Offentlig tjenestemenn skal være åpen om eierforhold til næringsvirksomhet, om han har annen lønnet aktivitet eller innehar styreverv for selskap.

3.2 Data/funn/fakta

Intervju

Rådmann opplyser at habilitet er et tema som blir tatt opp i flere sammenhenger. De ansatte har ulik kunnskap om forvaltningsloven og disse reglene. Ansatte som jobber mye med saksbehandling har mest kunnskap på dette feltet. Kommunen har hatt kurs for ansatte både om forvaltningsloven og om offentlighetsloven. Det opplyses at det er vanskelig og nå alle ansatte siden noen slutter og nye kommer til. Enhetslederne har ulikt fokus på saksbehandlingsreglene. Enhetslederne har som ledere ansvar for å formidle habilitetsreglene til de ansatte, samtidig som de selv plikter å sette seg inn i disse reglene. De ansatte har også plikt til å sørge for å oppdatere nødvendig kunnskap for stillingen sin.

Rådmann opplyser at kommunen ikke har oppfordret ansatte og politikere til å registrere seg i et offentlig register, hvis de har styreverv eller er eiere av en bedrift i næringslivet. Smøla er et lite sted med gjennomsiktig forhold, men det kan være mulig at noen har styreverv som andre ikke har kunnskap om.

Ordføreren opplyste at habilitetsreglene ofte blir tematert. De har en lav terskel for å vurdere inhabilitet og at politikerne er bevisste på disse reglene. Disse blir ofte omtalt i kommunestyret og det er helt vanlig at politikerne trekker seg fra saker hvis de mener at de er inhabile. For eksempel hvis en politiker skal være med å avgjøre en søknad om skjenkebevilling og vedkommende har interesse i en virksomhet som er konkurrent til part i saken, så er det vanlig at denne politikeren sier ifra om at han er inhabil og ikke ønsker å være med å ta en avgjørelse. Ordføreren opplyste om at når det gjelder styreverv ved siden av sin funksjon som politiker så har kommunen ikke oppfordret de til å registrere seg i styrevervregister. Dette er noe som kommunen kan vurdere.

Dokumentanalyse

De etiske retningslinjene for Smøla kommune er tilgjengelig for alle på kommunens hjemmesider. Der finnes et kapittel om habilitetsregler. Kapittelet omtaler habilitet:

«Kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre en konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.»

«Eksempler på interessekonflikter kan være:

- *Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.*
- *Personlige økonomiske interesser som kan føre til at en kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet*
- *Familiære og andre nære relasjoner»*

Dette er habilitetsregler som ligger tett opptil forvaltningslovens regler om habilitet.

Deltakende observasjon

Revisjonens deltakende observasjon av Compilo viser at det ikke finnes egne retningslinjer der om habilitetsreglene, utover det som ligger i de etiske retningslinjene. Sekretær for

kommunestyret opplyste om at politikerne og varamedlemmene har fått egen opplæring i habilitetsreglene i folkevalgtopplæringen fra KS.

Intervju av enhetsledere

Habilitetsreglene er ikke nærmere omtalt i Compilo, av den grunn foretok vi stikkprøver ved hjelp av telefonintervju av et utvalg av seks enhetsledere, hvorav to var vikarierende enhetsledere. Dette ble gjort for å innhente informasjon om i hvilken grad de kjenner til disse reglene. Denne undersøkelsen viste at fire av disse hadde vage oppfatninger av habilitet, men de visste at det hadde noe med nær familie og saksbehandling å gjøre. En av de hadde god kunnskap om reglene. To av dem svarte at de ikke visste hva det dreide seg om og at det måtte de lese seg opp på. På spørsmål om hva de tenker er den beste måten å formidle habilitetsbestemmelsene på, så mente en av dem at det beste var å informere nyansatte om habilitetsreglene, to mente de burde snakke mer om habilitet i hverdagen og på personalmøter, en mente at bestemmelsene burde ligge i Compilo, en syntes det var vanskelig å svare på og en mente at det beste var å legge habilitetsreglene ut på kommunens hjemmeside slik at innbyggerne også fikk vite om at kommunen har satt fokus på dette.

Spørreundersøkelse

Kjennskap til habilitetsbestemmelsene

For å hente informasjon om inhabilitet er kjent for respondentene, stilte vi spørsmål om hvor ofte de har opplevd å være inhabil til å ta avgjørelse i en sak.

Tabell 1. Hvor ofte har respondentene tatt opp med sin overordnede at de kunne være inhabile

	Aldri	Noen ganger	Ofte	Usikker
Ansatte inkl. lederne	58,3%	31,5%	1,9%	8,3%
Kun lederne	29,2%	54,2%	8,3%	8,3%
Politikere	15,8%	78,9%	5,3%	0%

58,3% av de ansatte har aldri tatt opp med sin overordnede at en kunne være inhabil, 31,5% av de ansatte har tatt opp med sin overordnede at de kunne være inhabile, noen ganger og 1,9% har tatt dette opp ofte. 8,3% var usikre på om de hadde tatt opp med sin overordnede om de var inhabile til å ta en riktig avgjørelse.

29,2% av lederne har aldri tatt opp med sin overordnede at de var inhabile, 54,2% har opplevd å være inhabile noen ganger og 8,3% av lederne har opplevd og være inhabil ofte. 8,3% var usikre på om de hadde vært inhabile.

15,8% av politikerne har aldri tatt opp i kommunestyret eller andre utvalg, at de kunne være inhabil til å være med å ta en avgjørelse, 78,9% har opplevd å være inhabil noen ganger og 5,3% har ofte tatt opp at de har vært inhabile til å kunne avgjøre en sak. 0% er usikker på om dette.

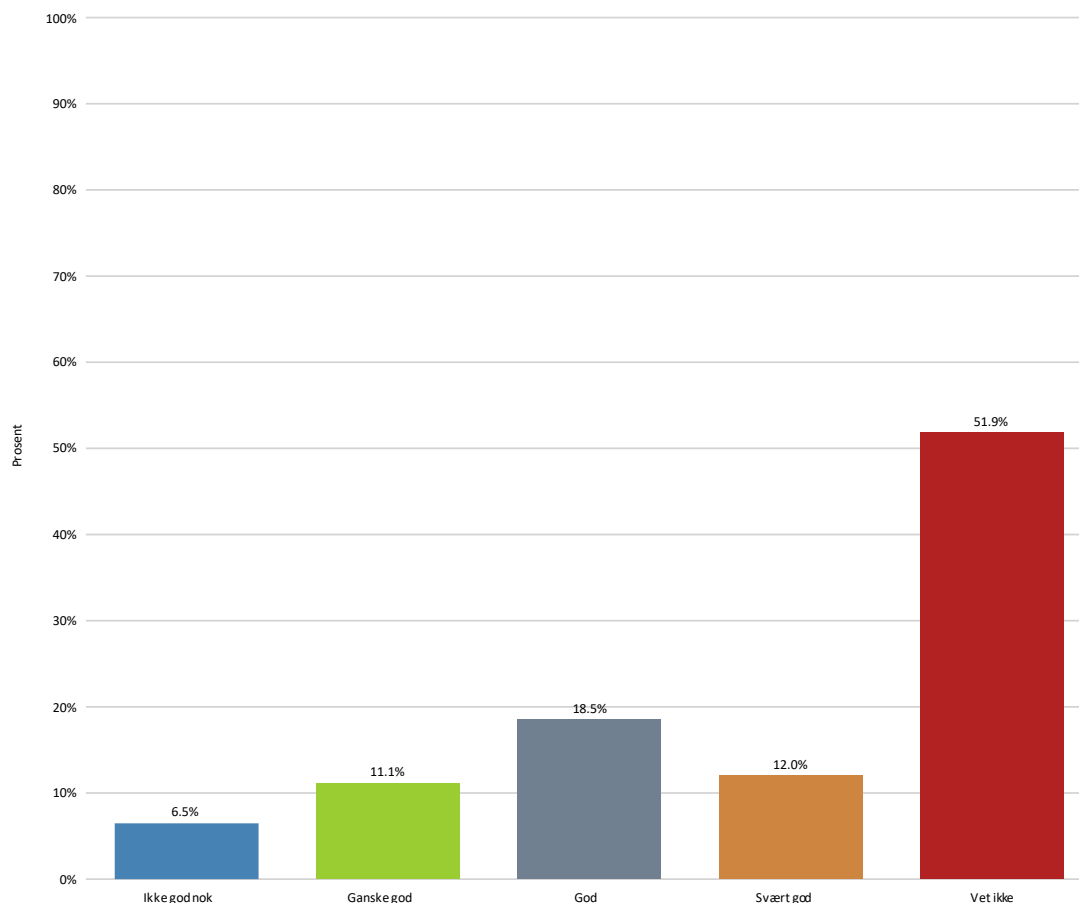
Revisors merknad:

Årsaken til at det er lederne som har tatt opp dette oftere enn de faste ansatte, kan være fordi lederne har en stor saksmengde ovenfor brukere som skal avgjøres. Stor brukerkontakt og stor saksmengde kan medføre risiko for at det oppstår nærhet til parter som gjør det nødvendig å avklare om en er inhabil til å avgjøre saken eller ikke. Denne type habilitetssituasjoner kan lettere oppstå i en liten kommune, hvor alle kjenner alle, enn i en

større kommune. I en liten kommune med færre ansatte, vil det også være vanskeligere å gi saken videre til annen saksbehandler i tilfeller hvor dette er nødvendig.

For å innhente informasjon om hvilke rutiner de har på inhabilitet ved saksbehandling og avgjørelser, spurte vi om de har en godt innarbeidet rutine på å sette inn stedfortreder ved inhabilitet.

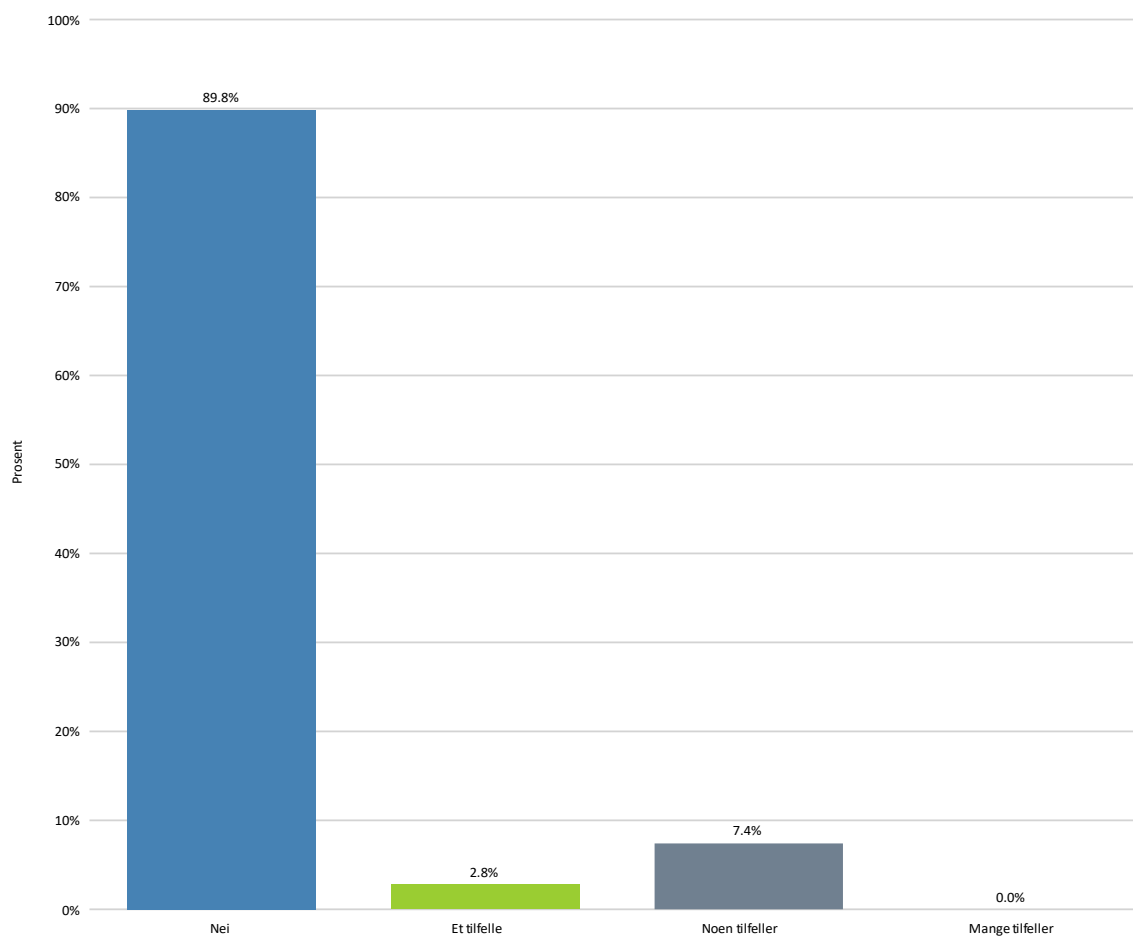
Figur 9. Har dere en godt innarbeidet rutine på å sette inn stedfortreder ved inhabilitet? N=108



De faste ansatte ble spurt om de hadde en godt innarbeidet rutine på å sette inn stedfortreder ved inhabilitet. 51,9% svarte vet ikke, 41,6% mente de hadde en ganske god, god og svært god rutine og 6,5% mente at ikke har en god nok rutine på dette.

79,2% av lederne mente at rutine var ganske god, god og svært god, 12,5% mente at de ikke var god nok og 20,8% visste ikke.

For å innhente informasjon om de har noen rutine på åpenhet ved avgjørelser spurte vi om de kjente til at kollegaer burde ha trukket seg fra en sak på grunn av inhabilitet.

Figur 10. Kjennskap til at tjenestemann burde ha trukket seg fra saken? Ansatte N=108

89,8% av de ansatte svarte at de ikke kjente til forhold hvor tjenestemann burde ha trukket seg fra saken fordi en var inhabil, 7,4% kjenner til noen tilfeller, 2,8% kjenner til ett tilfelle og 0% kjenner til mange tilfeller.

83,3% av lederne svarte at de ikke kjenner til slike forhold, 12,5% kjenner til noen tilfeller, 4,2% kjenner til ett tilfelle og 0% kjenner til mange tilfeller.

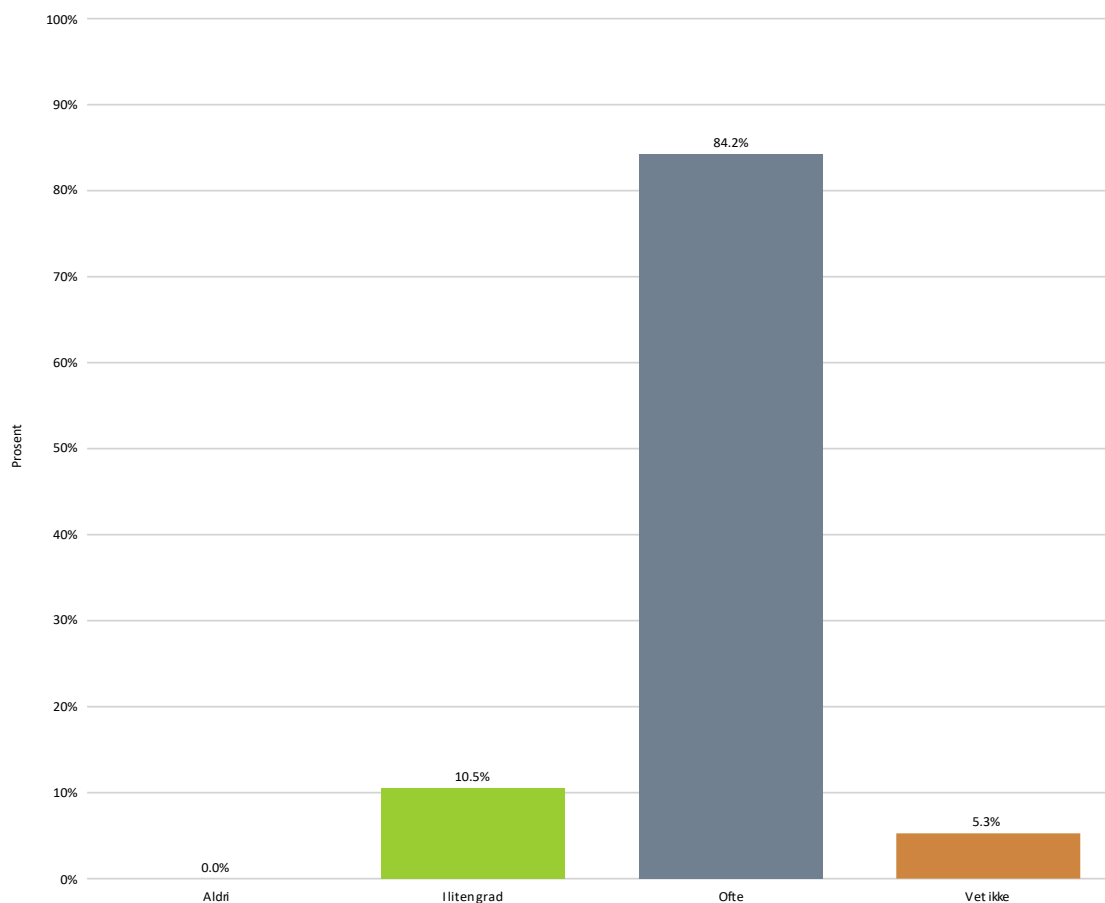
Revisors merknad:

Flesteparten av de ansatte kjente ikke til noe forhold hvor tjenestemann burde ha trukket seg. Dette kan enten tyde på at alle opptrer med en svært høy grad av redelighet i forhold til det å trekke seg fra saker hvis en er inhabil, eller at de ansatte ikke har noen rutine på åpenhet og sikring rundt avgjørelser i saker. Svarene fra lederne er svært lik svarene fra ansatte i dette spørsmålet.

Svarene viste at 8 av de 108 ansatte og 3 av de 24 lederne, kjente til noen tilfeller hvor tjenestemann burde ha trukket seg fra saken. Dette viser at det skjer og at det er hensiktsmessig å kvalitetssikre hverandre. Det kan bidra til å sikre tilliten til forvaltningen. Kvalitetssikring vil også bidra til å beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet blant innbyggerne.

Habilitetsutfordringer på dagsorden i politiske fora

For å innhente informasjon om hvor stort fokus politikerne har på habilitet, spurte vi om hvor ofte det oppstår utfordringer med habilitet i de politiske fora.

Figur 11. Hvor ofte settes habilitetsutfordringer på dagsorden i de politiske fora du er med i. N=19

84,2% av politikerne svarte at de opplever ofte, utfordringer med at de må ta stilling til om de er inhabile eller habile til å være med å avgjøre saker. 10,5% av politikerne, altså 2 stk. opplever dette i liten grad, 5,3% vet ikke om de opplever habilitetsutfordringer i sitt arbeide og ingen har ikke opplevd habilitetsutfordringer.

Revisors merknad:

Det kan bety at det er mange saker som tas opp hvor part eller parter er innbyggere som de har en nær relasjon til eller er i nær slekt til eller hvor en selv blir part i saken hvis man eier en virksomhet for eksempel. Dette kan også lettere oppstå i en liten kommune hvor mange kjenner hverandre.

Bierverv og styreverv

I henhold til forvaltningsloven og teksten om habilitet i kommunens etiske retningslinjer, er tjenestemann inhabil til å treffe avgjørelse i en sak når han er leder av et selskap eller er medlem av styret for et selskap, som er part i saken. De etiske retningslinjene sier at kommunens ansatte og folkevalgte skal unngå å ha lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen. Respondentene ble spurt om de er ledere for en næringsvirksomhet eller har annet lønnet arbeid ved siden av sin jobb i kommunen.

Tabell 2. Er du leder for en næringsvirksomhet eller har annen lønnet aktivitet ved siden av din jobb i kommunen.

	Ja	Nei
Ansatte inkl. lederne	18,5%	81,5%
Kun lederne	16,7%	83,3%
Politikerne	73,7%	26,3%

Svarene viser at det er flest blant faste ansatte og lederne som ikke har egen næringsvirksomhet eller lønnet aktivitet ved siden av sin jobb i kommunen. Blant politikerne er det flest som har egen næringsvirksomhet eller annen lønnet aktivitet ved siden av sin funksjon som politiker.

For å innhente informasjon om åpenhet rundt dette spurte vi de som har egen næringsvirksomhet eller annen lønnet aktivitet om de har informert sin leder om dette.

Tabell 3. Har du informert din leder i kommunen om dette?

	Ja	Nei	Ikke aktuelt/usikker
Ansatte inkl. lederne	75%	10%	15% ikke aktuelt
Kun lederne	75%	0%	25% ikke aktuelt
Politikerne	78,6%	14,3%	7,1% usikker

Over 75% av alle ansatte som har egen næringsvirksomhet eller annet lønnet arbeid, har informert sin leder i kommunen om at de har det. 10% av alle ansatte har ikke informert sin leder i kommunen og 15% av de ansatte har svart at det ikke er aktuelt. Undersøkelsen viste at 75% eller 18 av de 24 lederne, har informert sin leder om at de har egen næringsvirksomhet eller har annen lønnet aktivitet. 25% eller 6 av de 24 lederne, svarte at det ikke var aktuelt å informere sin leder om dette. 14,3% av politikerne har ikke informert den politiske ledelsen i kommunen om at de har egen næringsvirksomhet eller annet lønnet arbeid ved siden av sin funksjon som politiker i kommunen.

Tabell 4. Har din næringsvirksomhet eller annen lønnet aktivitet levert varer eller tjenester til Smøla kommune?

	Ja	Nei
Ansatte inkl. lederne	45%	55%
Kun lederne	25%	75%
Politikerne	14,3%	85,7%

45% av de 20 ansatte, 25% av de 4 lederne og 14,3% av de 14 politikerne, svarte at deres næringsvirksomhet eller annen lønnet aktivitet, hadde levert varer eller tjenester til Smøla kommune. 55% av ansatte, 75% av lederne og 85,7% av politikerne svarte at deres næringsvirksomhet eller annen lønnet aktivitet ikke hadde levert varer eller tjenester til kommunen.

Tabell 5. Har du opplevd å komme i vanskelige habilitetssituasjoner mellom din næringsvirksomhet/ annen lønnet aktivitet, og din stilling i kommunen?

	Ja	Nei	Usikker
Ansatte inkl. lederne	5%	95%	0%
Kun lederne	0%	100%	0%
Politikerne	0%	94,7%	5,3%

På spørsmålet om det har forekommet situasjoner hvor ansatte har kommet opp i vanskelige habilitetssituasjoner mellom egen næringsvirksomhet/ lønnet aktivitet og ansettelsen i kommunen, svarte over 95% av respondentene at de ikke hadde opplevd noen vanskelige situasjoner med dette. Kun 5% av de 20 ansatte, altså en ansatt, som har egen bedrift eller lønnet aktivitet har opplevd utfordringer med sin habilitet i forhold til sin stilling i kommunen.

Revisors merknad:

Selv om de selv ikke opplever at dette er noe problem, så er det viktig i forhold til tilliten til forvaltningen at også innbyggerne ikke mener at dette er noe problem. Åpenhet og avklaringer om slike forhold kan bidra til at situasjoner som kan påvirke den enkeltes habilitet i negativ retning, kan unngås.

Tabell 6. Innehar du styreverv som kan medføre habilitetsproblemer i forhold til din jobb i kommunen?

	Ja	Nei	Usikker
Ansatte inkl. lederne	2,8%	97,2%	0%
Kun lederne	0%	100%	0%
Politikerne	15,8%	73,7%	10,5%

Flesteparten av respondentene har ikke styreverv som kan medføre habilitetsproblemer. Men 2,8% av de ansatte altså 3 av de 108 som svarte på undersøkelsen, og 15,8% altså 3 av de 19 politikerne, har styreverv i et annet selskap som kan føre til habilitetsproblemer i forhold til jobb i kommunen.

Tabell 7. Er dine eventuelle styreverv registrert i KS sitt Styrevervregister eller i et annet offentlig register?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ansatte inkl. lederne	9	18	10
Kun lederne	1	2	0
Politikerne	1	2	0

Blant de 108 ansatte var det her 37 som svarte at de har styreverv. Av disse er 9 registrert, 18 er ikke registrert og 10 vet ikke. Trekker vi ut bare lederne så har 3 styreverv. 1 er registrert og 2 er ikke registrert. Det er 3 av 19 politikere har styreverv. Hvorav 2 ikke er registrert og 1 er registrert.

Revisors merknad:

En automatisk publisering skal sikre et oppdatert styrevervregister som er offentlig for innbyggerne. Dette for å skape åpenhet om de roller både ansatte og politikere har. Omkring 350 kommuner og 100 kommunale selskaper er tilknyttet styrevervregisteret(ks.no). Selv om opplysningene innhentes automatisk fra offentlige registre som for eksempel Brønnøysundregistrene, har også den enkelte ansatte og politiker, et ansvar for å følge opp at relevante opplysninger om sin næringsvirksomhet, organisasjon- og eget arbeidsliv ligger i registeret.

3.3 Revisors vurdering

Habilitetsreglene skal motvirke usaklighet og forskjellsbehandling og bidra til å sikre tilliten til forvaltningen. Reglene bidrar også til å beskytte beslutningstakerne mot at det sår tvil om deres troverdighet.

Kjennskap til habilitetsbestemmelsene

Smøla kommune har habilitetsregler i et kapittel i de etiske retningslinjene. Videre er det holdt kurs for enkelte av de ansatte om forvaltningslovens regler om habilitet og politikerne har fått informasjon fra Folkevalgtopplæringen.

Revisjonens undersøkelse viser at både de faste ansatte og politikerne har lite kjennskap til habilitetsbestemmelsene. Informasjonen som de har fått via kurs om forvaltningsloven ser ikke ut til å være tilstrekkelig informasjon om habilitetsbestemmelsene. Revisjonens intervju med rådmann viste at det er mange med behov for kurs, som hittil ikke har fått det.

Etterlevelse av habilitetsbestemmelsene

Revisjonens undersøkelse viser at en god del av de ansatte var usikre på om de hadde vært inhabile og burde ha tatt det opp med sin overordnede. Over halvparten av de faste ansatte visste ikke om de hadde en godt innarbeidet rutine på å sette inn stedfortreder ved inhabilitet. Revisjonens undersøkelse viser at en tredel av lederne svarte at de aldri har tatt opp med sin overordnede at de kunne være inhabile til å ta en avgjørelse i saken. Det er flest politikere som har informert om at de er inhabile til å være med å ta en avgjørelse i saken. Man skulle tro at lederne som jobber mye med avgjørelser i saker i en liten kommune, måtte anse seg selv som inhabil flere ganger enn det som kom frem her.

Kommunen har rutine på å gi saken videre for avgjørelse til overordnede ved inhabilitet både blant faste ansatte, ledere og politikere. Spørreundersøkelsen viser at tallene er noe lave for ansatte og lederne. Dette kan skyldes lite kjennskap til de habilitet i de etiske retningslinjene og habilitetsbestemmelsene.

For at det skal være åpenhet ved at de ansatte driver egen næringsvirksomhet, har annet lønnet arbeid eller har styreverv i et selskap, bør dette offentliggjøres for innbyggerne. Dette også fordi det kan oppstå negativ tillit fra innbyggerne for eksempel hvis de fanger opp at disse selskapene leverer varer og tjenester til kommunen hvor de også er ansatt.

Revisjonens undersøkelse viste at de fleste av ansatte som driver egen næringsvirksomhet eller har annen lønnet aktivitet har informert sin leder om dette. Flere av disse har selskap eller jobber i en annen lønnet aktivitet som leverer varer eller tjenester til kommunen. De fleste av disse svarte i spørreundersøkelsen at de aldri har kommet i en situasjon hvor de har opplevd habilitetskonflikt i sitt ansettelsesforhold.

Det som blir viktig på dette området er hvorvidt det er åpenhet om dette ut til innbyggerne. Slik at de får tillit til at de som tilrettelegger eller treffer en avgjørelse er habile.

Revisjonens undersøkelse viser at de fleste av dem som innehar styreverv ikke har registrert dette i offentlig register.

Anbefaling

Gjennomført undersøkelse i Smøla kommune har avdekket noen forbedringspunkter vedrørende habilitetsbestemmelsene:

- Kommunen bør finne en løsning som sikrer at ansatte får informasjon om habilitetsbestemmelsene.
- Kommunen bør sikre at habilitetsbestemmelsene etterleves.
- Kommunen bør vurdere om ansatte og politikere skal registrere verv i Styrevervregisteret eller annet offentlig register.

4. Varsling

Problemstilling 3:

Er varslingsbestemmelsene kjent og blir de etterlevd av ansatte og politikere?

I dette kapittelet presenterer vi resultatene som omhandler de ansatte og politikernes kjennskap og etterlevelse av varslingsbestemmelser.

Kommunene bør være åpne organisasjoner, der medarbeiderne oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold. Alle ansatte må vite hvor de kan varsle og føle seg trygg på at opplysningene blir behandlet seriøst (ks.no). Med kritikkverdige forhold menes ikke bare kriminelle forhold, men også mislighold av andre lovbestemte påbud eller forbud og brudd på virksomhetens etiske retningslinjer.

Det kan for eksempel dreie seg om:

- o Brudd på lover og regler
- o Brudd på virksomhetens etiske retningslinjer
- o Svikt i sikkerhetsrutiner
- o Mobbing, trakassering, rusmisbruk, dårlig arbeidsmiljø
- o Uforsvarlig saksbehandling i et forvaltningsorgan
- o Korrupsjon eller andre økonomiske misligheter
- o Fare for liv og helse
- o Brudd på andre interne regler eller retningslinjer (regjeringen.no).

4.1 Revisjonskriterier

Kildene til utledning av kriterier er beskrevet under punkt 1.4.

Følgende kriterier er utledet:

- Ansatte og politikere skal kjenne til at de har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen
- Kommunen skal utarbeide skriftlige rutiner på fremgangsmåte ved varsling
- Gjengjeldelse mot den som varsler er forbudt
- Ansatte og politikere skal ha tillit til at ledelsen vil håndtere varsling på en god måte

4.2 Data/funn/fakta

Intervju

Rådmann opplyste at varslingsbestemmelsene er nedfelt i Compilo. Der finnes skriftlige prosedyrer og skjema for intern varsling av kritikkverdige forhold og prosedyre for oppfølging. Kommunen har ikke mottatt mange varslinger, men de har hatt en varslings sak for en tid tilbake.

Det er usikkert om varslingsbestemmelsene er formidlet til politikerne og varamedlemmene. Ordfører opplyser at han mener at folkevalgtopplæringen har tatt seg av dette i opplæringen. Han har ikke kunnskap om at noen politikere eller varamedlemmer har varslet, men kommunen har hatt varslings sak. Ordføreren er ukjent med om det finnes noen skriftlige rutiner på fremgangsmåte ved varsling for de folkevalgte. Det pekes på at det er viktig med klare rutiner på området fordi det fører til at det er enklere og si ifra om kritikkverdige forhold. Ordføreren opplyser at det er utfordrende å håndtere varslings saker, men at kommunen er åpen for å ta imot varslinger.

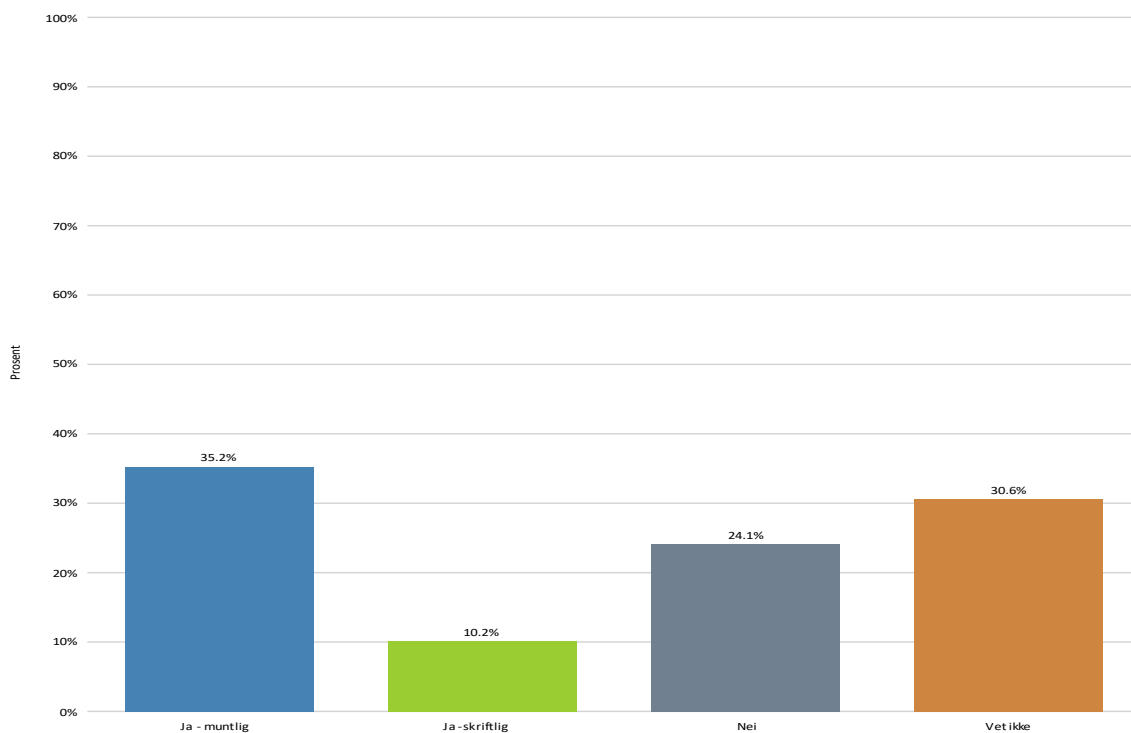
Observasjon og dokumentanalyse

Revisjonens observasjon av Compilo via administrasjonsansatt, viste at det finnes omfattende informasjon om varsling. Det opplyses om at prosedyren skal sikre at kritikkverdige forhold kommer frem så tidlig som mulig slik at skadene kan begrenses og forholdene raskt rettes opp. Det står også at alle ansatte og ledere har ansvar for å følge prosedyren. Det oppfordres til at medarbeidere i Smøla kommune varsler om kritikkverdige forhold. Der er også gitt en definisjon på hva varsling kan være (mobbing, trakassering etc.) Det opplyses om at prosedyrene er hjemlet i Arbeidsmiljøloven § 2-4 varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, § 2-5 vern mot gjengjeldelse ved varsling og § 3-6 plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Administrasjonsansatt opplyste om at de folkevalgte også finner disse opplysningene inne på Compilo, men at de ikke har fått noen egen informasjon om varslingsreglene. Varslingsbestemmelsene er ikke innlemmet i kommunens etiske retningslinjer.

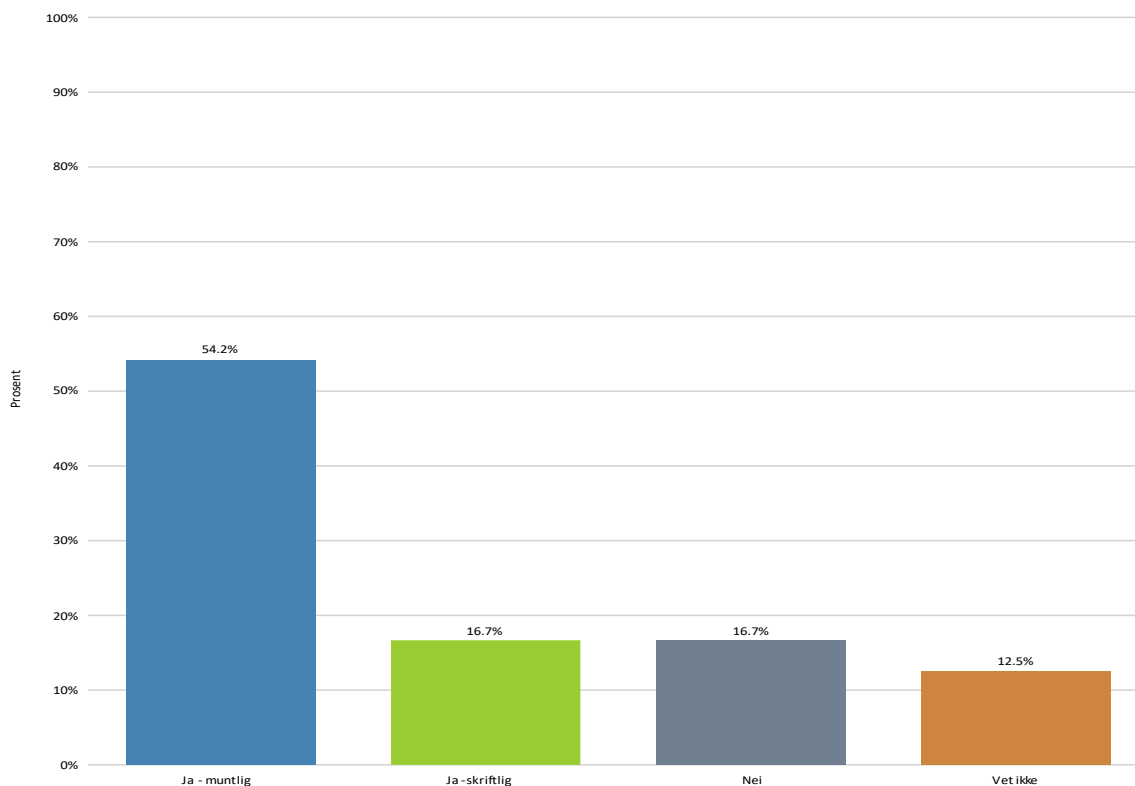
Spørreundersøkelse

Ansatte ble spurt om de kjenner til at de kan varsle om kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass.

Figur 12. Har din arbeidsgiver gjort deg kjent med at du har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten? N= 108-faste ansatte.



Figur 13. Har din arbeidsgiver gjort deg kjent med at du har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten? N= 24, lederne.



Svarene fra de faste ansatte viste at 35,2% av de 108 har fått informasjonen muntlig, 10,2% har fått informasjonen skriftlig, 24,1% har ikke fått informasjon og 30,6% vet ikke om de er blitt informert eller kjenner ikke til denne rettigheten.

Svarene her viser at 54% av lederne har fått denne informasjonen muntlig og 16,7% har fått den skriftlig, 16,7% har ikke fått informasjon om at de kan varsle og 12,5% av lederne vet ikke om de er blitt informert eller de kjenner ikke til denne rettigheten.

Politikerne ble også stilt det samme spørsmålet. 52,6% av de 19 politikerne svarte at de har fått informasjon om at de har denne rettigheten, 31,6% svarte at de ikke hadde fått informasjon og 15,8% var usikker på om de har fått informasjon eller at rettigheten er ukjent for dem.

Revisors merknad:

Lederne har bedre kunnskap enn medarbeiderne når det gjelder varslingsrutinene, noe som også er naturlig i forhold til deres rolle. Svarprosenten tyder likevel på at lederne har fått mer informasjon enn de øvrige ansatte. På tross av at mange ledere kjenner til denne rettigheten, ser vi også at 9 av 24 ledere svarte at de ikke har fått informasjon eller visste ikke om de har fått informasjon.

Videre ble respondentene spurt om de kjenner til om arbeidsgiver har skriftlige rutiner på hvordan de kan gå frem hvis de har behov for å varsle om kritikkverdige forhold.

Tabell 8. Kjenner du til om det er utarbeidet skriftlige rutiner for fremgangsmåte ved varsling i Smøla kommune?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ansatte inkl. lederne	39,8%	4,6%	55,6%
Kun lederne	62,5%	4,2%	33,3%
Politikerne	26,3%	36,8%	36,8%

Svarene fra alle ansatte viser at 39,8% kjenner til at arbeidsgiver har utarbeidet skriftlige rutiner på hvordan de kan gå frem ved varsling, 60,2% av de ansatte svarte at de ikke kjenner til eller ikke vet om at slike rutiner finnes.

62,5% av lederne kjenner til at rutineene er utarbeidet. Men 37,5% av lederne, det vil si 9 av 24 ledere kjenner ikke til at arbeidsgiver har utarbeidet en fremgangsmåte for hvordan de skal håndtere en varsling.

Politikerne sine svar viste at 26,3% vet at kommunen har utarbeidet rutiner for fremgangsmåte ved varsling, 73,6% vet ikke eller kjenner ikke til denne skriftlige fremgangsmåten.

Revisors merknad:

Alle skal vite hvor de skal gå med opplysninger om kritikkverdige forhold. Da vil man kunne oppnå å skape en god yringskultur ved at ledere møter kritikk fra de ansatte på en konstruktiv måte samtidig som alle har et ansvar om å bidra (ks.no).

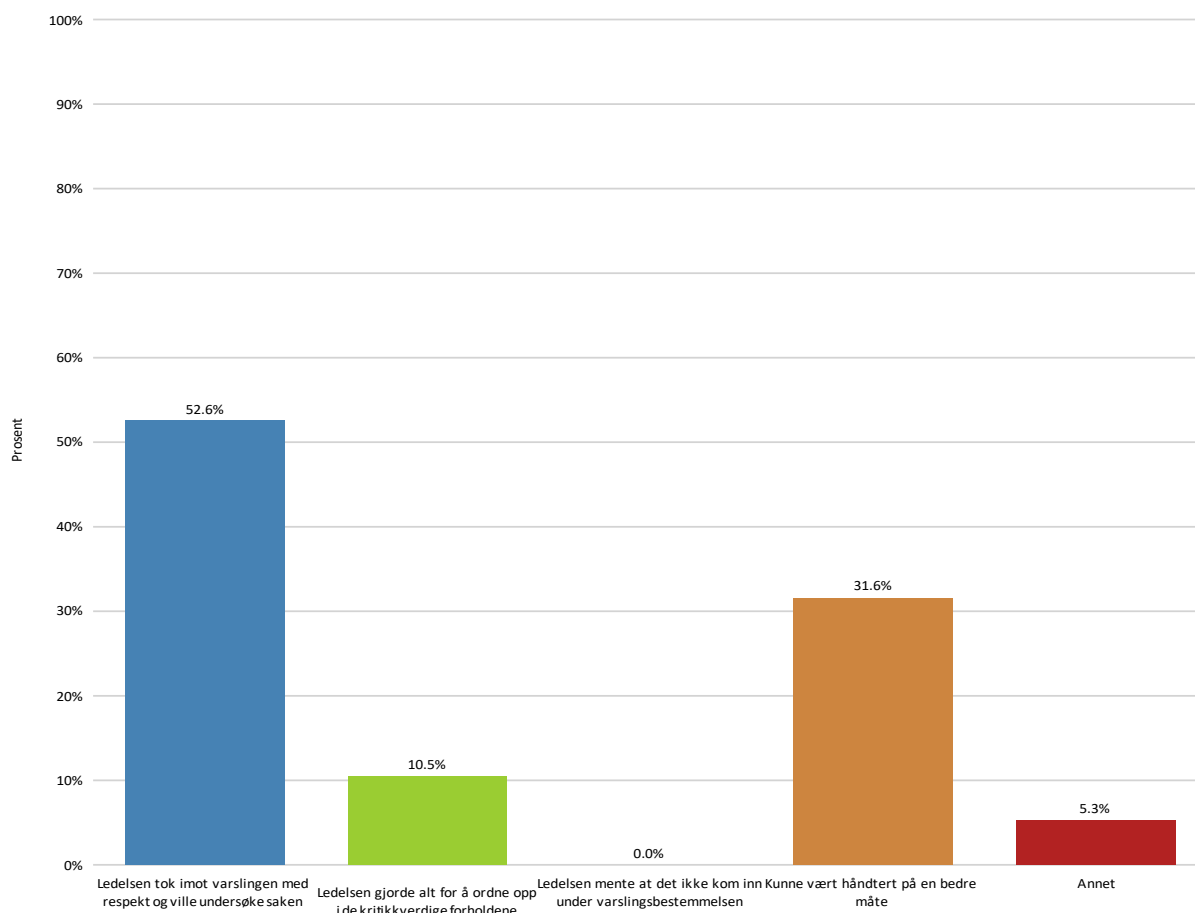
Respondentene ble spurt om de kjenner til at det har blitt varslet på deres arbeidsplass.

Tabell 9. Kjenner du til om det har blitt varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?

	Ja	Nei	Vet ikke
Ansatte inkl. lederne	17,6%	38%	44,4%
Kun lederne	20,8%	54,2%	25%
Politikerne	10,5%	57,9%	31,6%

Svarene viser at 82,4% av de ansatte ikke kjenner til varslinger, nesten 80% av lederne kjenner ikke til varslinger og 89,5% av politikerne kjenner ikke til at politikere har varslet.

Videre ble de 19 ansatte, som kjente til at det hadde blitt varslet, spurt om hvordan ledelsen hadde håndtert disse varslingene.

Figur 14. Hvordan opplevde du at ledelsen håndterte varslingen? N=19 ansatte

52,6% av de 19 ansatte svarte at ledelsen hadde tatt imot varslingen med respekt og ville undersøke saken, 10,5% svarte at ledelsen gjorde alt for å ordne opp i forholdene. 31,6% svarte at varslingene kunne vært håndtert på en bedre måte.

Revisors merknad:

Det at over halvparten av de faste ansatte som hadde opplevd varsling, mente at ledelsen hadde tatt imot varslingene med respekt, vil kunne føre til at de sprer en positiv holdning rundt dette til miljøet. Det kan også føre til en trygghet og tillit til at varsling om kritikkverdige forhold ikke vil medføre noen negative konsekvenser for den som varsler i fremtiden. 6 stk. av disse mente at varslingen kunne ha vært håndtert på en bedre måte. Deres negative erfaring med ledelsen kan påvirke arbeidsmiljøet til å ha få en negativ holdning til ledelsen.

Tabell 10. Har du tillit til at ledelsen vil håndtere en eventuell varsling på en god måte?

	Ja	Nei	Usikker
Ansatte inkl. lederne	79,8%	2,2%	18%
Kun lederne	89,5%	0%	10,5%
Politikerne	68,4%	0%	31,6%

Av de ansatte var det 79,8% som svarte bekreftende til at de har tillit til at ledelsen vil håndtere varslinger på en god måte, 2,2% har ikke tillit til ledelsen på dette området og 18% er usikker på dette.

Trekker vi ut lederne så har 89,5% av disse svart at de har tillit til at ledelsen vil håndtere fremtidige varslinger på en god måte.

Blant politikerne så svarte 68,4% at de har tillit til at ledelsen vil håndtere varslinger på en god måte, ingen politikere svarte at de ikke har tillit, men 31,6% er usikre på om ledelsen vil kunne håndtere fremtidige varslinger på en god måte.

Revisor merknad:

Det er god oppslutning blant respondentene om at de har tillit til at ledelsen vil håndtere fremtidige varslinger på en god måte.

Siden ikke mange hadde opplevd varsling kan det også være at de som ikke har opplevd varsling tidligere ikke har noen negative holdninger og dermed har god tillit til at ledelsen vil håndtere en fremtidig varsling på en god måte. De som er mest usikre på om ledelsen vil håndtere en varsling på en god måte, er politikerne. Deres holdning kan være basert på deres erfaring med hvordan varsling har blitt håndtert tidligere.

4.3 Revisors vurdering

Spørreundersøkelsen viser at varslingsbestemmelsene er formidlet i Compilo.

At ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold, er best formidlet til lederne og politikerne, kjennskapen er lavest blant de faste ansatte.

Lederne kjenner best til de skriftlige rutiner på fremgangsmåte i Compilo. En tredel av politikerne kjenner til dette og under halvparten av de faste ansatte kjenner til at disse er utarbeidet.

Smøla kommune har utarbeidet skriftlige rutiner på fremgangsmåte ved varsling, men informasjonen i Compilo er i liten grad kjent for de faste ansatte og for to tredeler av politikerne.

Flertallet av svarene fra de som har kunnskap om varslingssak, viste at kommunen har håndtert tidligere varslinger på en god måte med respekt. Med respekt tolkes som uten gjengjeldelse. En tredel av disse som har kunnskap om varslingssak av, mente at varslingen kunne ha vært håndtert på en bedre måte.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at flertallet av respondentene har tillit til at kommunen vil håndtere en fremtidig varsling på en god måte.

Varslingsbestemmelsene er tilgjengelig for ansatte i Compilo. Revisjonens undersøkelse viser at mange ikke har kunnskap om dette eller har fått tilstrekkelig informasjon. Undersøkelsen viser at det er viktig at kommunen sikrer at ansatte får informasjon og forstår bestemmelsene om varsling. Kommunen bør finne en løsning på hvordan de kan dokumentere hvem som har mottatt informasjon og hvem som ikke har fått den.

Anbefaling

Gjennomført undersøkelse har avdekket noen forbedringspunkter om varslingsbestemmelsene:

- Kommunen bør finne en løsning som sikrer at ansatte får informasjon om varslingsbestemmelsene.

5. Litteraturliste

Arbeidstilsynet, lest: 19.09.17

<http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=92257#Varsling>

Grønmo, Sigmund 2015. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget i Bergen.

Kommuneloven §1, lest 28.09.17

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107>

KS, lest: 15.09.17

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

KS Kommunenes Sentralforbund, arbeidsgiverorganisasjon, etiske retningslinjer, lest 21.09.17

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

KS Kommunenes Sentralforbund, arbeidsgiverorganisasjon om habilitet, lest 21.09.17

<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/habilitet/>

KS sitt styrevervregister, lest 06.12.17.

<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/apenhet-og-innsyn/styreververregisteret---nytt-utseende/>

KS, Veileder for varsling, lest 07.12.17.

<http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/varsling/veileder-varsling/>

Lovdata, Regler om habilitet, lest 10.11.17

https://lovdata.no/artikkel/regler_om_habilitet/55

Regjeringen.no, rådmannens ansvar for etisk regelverk, lest: 13.11.2017

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/krd-ik_rapport121109.pdf

Regjeringen.no, habilitetsreglene gjelder også for folkevalgte, lest 13.11.17

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

Regjeringen.no, habilitet, lest 05.10.17

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/veiledere/habilitet_i_kommuner_og_fylkeskommuner.pdf

Regjeringen.no, lest:19.09.17

https://www.regjeringen.no/contentassets/2fbcf0892e234a29abf6b5c18956b598/retningslinjer_varsling_rutiner_2015.pdf

RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon. *Veileder av NKRF* revidert 2016. Oslo.

Sivilombudsmannen sin uttalelse ved habilitet. Lest: 13.11.17

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/sporsmal-om-habilitet-ved-tilsetting-av-medarbeider-i-en-kommune/>

Store norske leksikon, varsling, lest: 15.09.17

<https://snl.no/etikk>

Store norske leksikon lest: 05.10.17

<https://snl.no/inhabilitet>

6. Høring

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner i § 8, 2. ledd at administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på forhold som omtales i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Revisjonen sendte rapporten til rådmann i Smøla kommune for høringsuttalelse.

Rådmann hadde noen kommentarer, som ble justert i rapporten.

I e-post av 23.01.2018 informerte rådmann om at hun ikke hadde behov for å fremme egen høringsuttalelse etter det.