



Vestfold
og Telemark
revisjon

Etikk og habilitet i Porsgrunn kommune

Forvaltningsrevisjon | Porsgrunn kommune

Innhold

1.1.	Anbefalinger.....	4
2.	Innledning.....	5
2.1.	Kontrollutvalgets bestilling	5
2.2.	Problemstilling og revisjonskriterier.....	5
2.3.	Metode og kvalitetssikring	5
2.4.	Avgrensning.....	5
2.5.	Rådmannens uttalelse	5
3.	Tiltak for gode etiske holdninger	6
3.1.	Revisjonskriterier	6
3.2.	Fakta kommunens etiske retningslinjer (etisk standard).....	6
3.3.	Revisors vurdering kommunens etiske retningslinjer	8
3.4.	Fakta om kommunens redegjørelse for det etiske arbeidet	8
3.5.	Revisors vurdering av kommunens redegjørelse om etisk arbeid	8
3.6.	Fakta om kjennskap til og arbeid med etikk i kommunen	9
3.7.	Revisors vurdering av kjennskap og arbeid med etikk i kommunen.....	14
4.	Tiltak for å sikre habilitet.....	16
4.1.	Revisjonskriterier	16
4.2.	Fakta om tiltak for å sikre kompetanse om habilitet: Ansatte	16
4.3.	Revisors vurdering av tiltak for å sikre kompetanse: Ansatte	20
4.4.	Fakta om tiltak for å sikre kompetanse om habilitet: Folkevalgte	21
4.5.	Revisors vurdering av tiltak for å sikre kompetanse om habilitet: Folkevalgte	25
4.6.	Fakta om risikovurderinger og rutiner	25
4.7.	Revisors vurdering av risikovurderinger og rutiner	26
5.	Konklusjoner og anbefalinger	27
5.1.	Konklusjoner.....	27
5.2.	Anbefalinger.....	27
	Litteratur og kildereferanser	29
	Vedlegg.....	30
	Vedlegg 1: Rådmannens uttalelse	30
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	32
	Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	35

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn kommune i sak 22/22. Bakgrunnen kontrollutvalgets bestilling var blant annet habilitetsspørsmål som ble reist i forbindelse med saken om Bjørkøya.

Denne forvaltningsrevisjonen undersøker ikke habilitet i konkrete saker, men har følgende problemstillinger:

- 1) Har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, og er tiltakene fulgt opp?
- 2) Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres?

Datagrunnlaget som rapporten bygger på består av dokumentasjon innhentet fra kommunen, intervjuer med ledere på ulike nivåer i kommunen, samt to spørreundersøkelser – en til ansatte i kommunen og en til folkevalgte.

Konklusjoner

Har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, og er tiltakene fulgt opp?

Kommunen har etiske retningslinjer, men virker ellers å ha tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen i form av praksis og kultur. Eksempler på slike tiltak er at etiske problemstillinger løftes og diskuteres på ulike typer interne møter. Dette arbeidet framstår i liten grad som planmessig og strukturert, og det kan i liten grad dokumenteres.

Vi ser at de fleste ansatte i kommunen kjenner til de etiske retningslinjene, og at de fleste som har blitt ansatt de siste to årene har fått en gjennomgang av retningslinjene. Samtidig ser vi et rom for forbedring på dette området, særlig fordi et ikke ubetydelig mindretall oppgir å ikke ha gjennomgått de etiske retningslinjene ved ansettelse, slik kommunens egen rutine tilsier. Overordnet sett kan det være fornuftig med en gjennomgang på dette området i kommunen, både med tanke på skriftliggjøring og dokumentasjon, gjennomføring av etiske dilemmatrening, og oppfølging av rutiner.

Vi har fått opplyst av kommunen at det pågår et arbeid med en ny etisk standard og at dette arbeidet nærmer seg slutten.

Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres?

Kommunen har noen tiltak for å sikre at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres, men det gjøres ikke risikovurderinger, og kommunen har lite skriftlige rutiner om temaet. I de ulike virksomhetene er tiltakene for å sikre at habilitet blir vurdert først og fremst noe som eksisterer «i praksis».

For de ansatte finner vi at opplæringstiltakene ikke er fullt ut ivaretatt. Det er ellers positivt at habilitet er tema ved implementeringen av nytt sak-arkiv system.

Det gjennomføres folkevalgtopplæring for bystyrets medlemmer ved starten av en ny valgperiode, men det er vårt inntrykk at det er ønskelig og hensiktsmessig med flere opplæringstiltak enn dette.

1.1. Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger til kommunen:

- Arbeidet med nye og etiske retningslinjer bør følges opp i samsvar med KS sine anbefalinger på området.
- Kommunen bør sikre at kommunens etiske retningslinjer er kjent for alle ansatte.
- Kommunen bør redegjøre mer konkret om arbeidet med etikk i årsberetningen, i samsvar med forutsetningene i kommuneloven.
- Kommunen bør treffe systematiske tiltak for å sikre arenaer for etisk diskusjon, refleksjon og dilemmatrening.
- Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger om habilitet, og på den bakgrunn vurdere behovet for rutiner og tiltak, både når det gjelder opplæringstiltak og håndtering av inhabilitet.
- Kommunen bør vurdere behovet for ytterligere opplæringstiltak eller andre kompetansehevende aktiviteter knyttet til habilitet for de folkevalgte, både i bystyret og de ulike utvalgene.

2. Innledning

2.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Porsgrunn kommune i sak 27/22.

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

2.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, og er tiltakene fulgt opp?
2. Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres?

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra x. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

2.3. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Lars Pedersen, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Datagrunnlaget som rapporten bygger på består av dokumentasjon innhentet fra kommunen, intervjuer med ledere på ulike nivåer i kommunen, samt to spørreundersøkelser – en til ansatte i kommunen og en til folkevalgte. Metode, data og gjennomføring er beskrevet i mer detalj i vedlegg 3.

2.4. Avgrensning

Kommunens kommunale foretak og selskaper er ikke omfattet av denne forvaltningsrevisjonen.

2.5. Rådmannens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 5.5.23, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Rådmannens uttalelse ligger i vedlegg 1.

¹ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

3. Tiltak for gode etiske holdninger

Problemstilling 1:

Har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, og er tiltakene fulgt opp?

3.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha utarbeidet etiske retningslinjer og kunne dokumentere dette.
- De etiske retningslinjene bør inneholde sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd.
- Kommunen skal redegjøre for det etiske arbeidet i årsberetningen.
- De etiske retningslinjene skal være kjent for dem det gjelder.
- Kommunen bør ha arenaer for etisk diskusjon, refleksjon og dilemmatrening.

Se mer om revisjonskriteriene i vedlegg 2.

3.2. Fakta kommunens etiske retningslinjer (etisk standard)

Denne faktabeskrivelsen er knyttet til følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha utarbeidet etiske retningslinjer og kunne dokumentere dette.
- De etiske retningslinjene bør inneholde sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd.

Porsgrunn kommune har etiske retningslinjer i form av en skriftliggjort etisk standard som gjelder for alle kommunens medarbeidere. Her vises det til at kommunens virksomhet skal kjennetegnes av en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Det slås fast at alle kommunens medarbeidere har et personlig ansvar for egen opptreden, og at en åpen kultur hvor etiske spørsmål kan diskuteres er nødvendig for å utvikle en god etisk vurderingsevne.

Kommunens etiske standard inneholder flere kortfattede redegjørelser knyttet til følgende tema og overskrifter:

- Profesjonalitet
- Åpenhet, dialog og tillit
- Interessekonflikter
- Gaver og representasjon
- Ressurser
- Innkjøp
- Arbeidsmiljø
- Varsling

Kommunalsjefen for organisasjon og utvikling (med ansvar for personal/HR) opplyser at kommunen har et eget introduksjonsprogram som alle nyansatte skal gjennom, som blant annet inkluderer at man får presentert, og setter seg inn i, den etiske standarden. Det er utarbeidet et eget dokument som brukes i denne introduksjonen for nyansatte. Dokumentet inneholder blant annet en sjekklister som personallederen skal bruke for å bekrefte at den ansatte har hatt en gjennomgang av kommunens etiske retningslinjer, i tillegg til en rekke andre relevante dokumenter og informasjonskilder.

Som et eksempel på hva den etiske standarden inneholder under de ulike temaene, kan det nevnes at punktet om gaver og representasjon slår fast at ansatte skal avklare med sin leder hvilke arrangementer de kan delta på i jobbsammenheng. I samme punkt beskrives det også at ansatte kan motta gaver av ubetydelig verdi dersom det er avklart med leder, men at kommunens medarbeidere ikke skal motta gaver eller andre ytelser, for seg selv eller andre, som kan eller er ment å påvirke beslutninger. Under punktet om interessekonflikter står det at man skal informere om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger, samt at man skal sørge for at egen habilitet vurderes i tråd med forvaltningslovens regler om habilitet.

De etiske retningslinjene inneholder ingen beskrivelser av mulige sanksjoner ved brudd på retningslinjene.

Kommunen opplyser at de er godt i gang med et større arbeid hvor de etiske retningslinjene skal revideres. Når dette arbeidet er ferdigstilt vil retningslinjene, ut fra hva kommunen har opplyst om, være mer omfattende/utfyllende, samt inneholde flere elementer, blant annet konkrete problemstillinger («case»), som kan brukes som grunnlag for diskusjon og refleksjon. Det fremkom av intervjuene at arbeidet med nye etiske retningslinjer var kjent blant kommunalsjefene.

Kommunen har et reglement for folkevalgte. Reglementet har et eget kapittel om etikk med tittelen «etiske retningslinjer for folkevalgte i Porsgrunn kommune». I tillegg til generelle bestemmelser om folkevalgtes ansvar for å etterleve prinsipper rundt redelighet, ærlighet og åpenhet, inneholder kapittelet også konkrete punkter om personlige fordeler, gaver og økonomiske interesser. Formuleringene er i tråd med tilsvarende formuleringer i den etiske standarden for kommunens ansatte, selv om det er noen forskjeller tilpasset de folkevalgtes virke. Det slås også fast her at de folkevalgte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre en konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, uansett om det konkrete tilfellet omfattes av forvaltningslovens regler om habilitet eller ikke.

Utover kommunens etiske standard og reglementet for folkevalgte, eksisterer det også flere andre dokumenter i kommunens ulike kommunalområder og virksomheter hvor etikk og etisk arbeid på ulike måter inngår. Dette er gjerne faglige metoder og målsetninger direkte knyttet til profesjonsutøvelse. Ett eksempel på et slikt dokument er «Klart vi kan! Livsmestring for alle nå og i framtida», som er et langsiktig plandokument tilhørende kommunalområdet oppvekst. Vi går ikke nærmere inn på disse dokumentene, da profesjonsetisk arbeid ligger utenfor rammene for denne forvaltningsrevisjonen.

3.3. Revisors vurdering kommunens etiske retningslinjer

Kommunen har skriftlige etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene, som i Porsgrunn kommune går under navnet «etisk standard», omhandler flere relevante temaer. Retningslinjene inneholder imidlertid ingen opplysninger om eventuelle sanksjoner ved brudd.

3.4. Fakta om kommunens redegjørelse for det etiske arbeidet

Denne faktabeskrivelsen er knyttet til følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal redegjøre for det etiske arbeidet i årsberetningen.

Her har vi sett på kommunens årsberetninger for årene 2020 og 2021. I årsberetningen for 2020 er kommunens etiske arbeid omtalt under delen om organisasjon, hvor man finner følgende overskrift: «Om arbeidet med å sikre en høy etisk standard i kommunen». Her orienteres det om at kommunen har hatt økt oppmerksomhet på å forebygge korrupsjon. Det vises til, og oppsummeres fra, etiske retningslinjer vedtatt i 2009, og at de etiske retningslinjene inngår i introduksjonsprogrammet for nyansatte. Videre vises det til retningslinjer på økonomiområdet som ble utarbeidet i 2018, og et arbeid som ble igangsatt i 2017 med mål om å oppdatere og forbedre de etiske retningslinjene for kommunens ansatte.

I årsberetningen for 2021 er det også et kapittel som omtaler etikk under delen om organisasjon. Også her beskrives det hvordan de etiske retningslinjene er en del av introduksjonsprogrammet for nyansatte i kommunen. Videre orienteres det om at arbeidet med å sikre en god etisk praksis gis «kontinuerlig oppmerksomhet i organisasjonen», og det slås fast at arbeidsgiver har et ansvar for å legge til rette for etisk dilemmatrening og at ansatte kan drøfte problemstillinger. Det vises ikke til noe konkret arbeid på dette området, utover å rapportere på generelt grunnlag at slikt arbeid gis oppmerksomhet. Videre beskrives det hvordan man jobber med etiske krav i forbindelse med finansforvaltning.

3.5. Revisors vurdering av kommunens redegjørelse om etisk arbeid

Kommunen redegjør for det etiske arbeidet i årsberetningen. Vi ser imidlertid at denne redegjørelsen er på et ganske generelt og overordnet nivå. Det vises til aktiviteter flere år tilbake i tid (som at etiske retningslinjer er utarbeidet), og redegjørelsen brukes delvis for å beskrive arbeidsgivers ansvar på området, heller enn å redegjøre for konkrete, gjennomførte aktiviteter. I lovforarbeidene nevnes flere konkrete eksempler på aktiviteter, og det forutsettes at redegjørelsen

skal være konkret, og at redegjørelsesplikten skal legge til rette for at det skal kunne føres kontroll med kommunens innsats på området.²

3.6. Fakta om kjennskap til og arbeid med etikk i kommunen

Denne faktabeskrivelsen er knyttet til følgende revisjonskriterier:

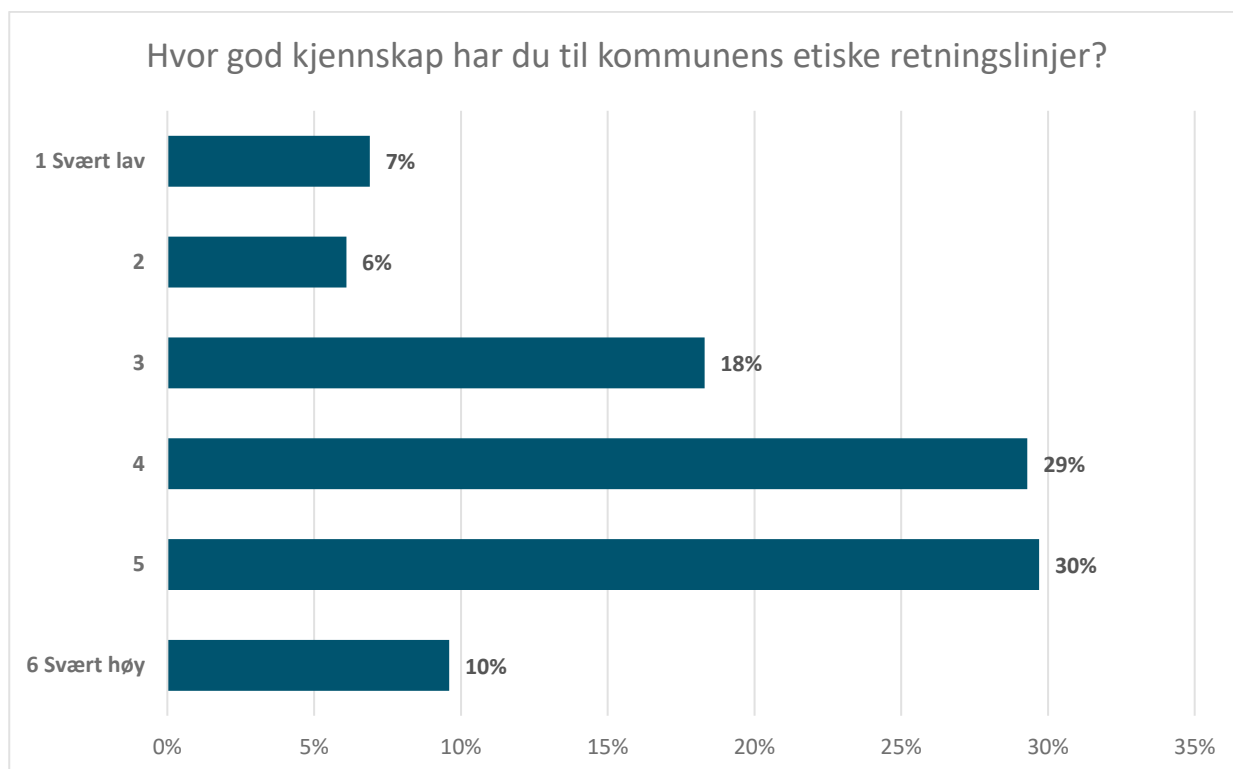
- De etiske retningslinjene skal være kjent for dem det gjelder.
- Kommunen bør ha arenaer for etisk diskusjon, refleksjon og dilemmatrening.

I årsberetningen rapporteres det om at nyansatte blir orientert om kommunens etiske retningslinjer som en del av kommunens introduksjonsprogram for nyansatte. Vi har også sett dokumentasjon som viser at denne gjennomgangen er en del av en sjekkliste man gjennomgår i forbindelse med ansettelse. I intervjuene med kommunalsjefene og virksomhetslederne kom det frem at kommunens etiske retningslinjer (dokumentet «etisk standard») er godt kjent i de ulike delene av organisasjonen, og de lederne vi har intervjuet er kjent med at det er en rutine på at nyansatte skal gjøres kjent med de etiske retningslinjene. I ett intervju fremkom det at virksomheten lå litt etter med denne gjennomgangen for noen av de nyansatte, men at de var klar over det, og hadde en plan for å ta dette igjen.

I intervjuene spurte vi om arbeid med etikk og etiske diskusjoner, refleksjon og dilemmatrening i de ulike delene av administrasjonen. Den generelle tilbakemeldingen fra intervjuene er at slikt arbeid i liten grad foregår på en strukturert måte. Fra både kommunalsjefer og virksomhetsledere kommer det noen eksempler på gjennomførte etiske diskusjoner/refleksjoner i forbindelse med møter/arrangementer, men ikke noe som er systematisk. Både kommunalsjefene og de tre lederne på lavere nivåer ute i organisasjonen (virksomhet/avdeling) forteller om det de oppfatter som en gjennomgående god kultur og praksis på området. Tilbakemeldingen er at det er takhøyde og rom for å diskutere etiske spørsmål for de ansatte og for ledere på ulike møter/arenaer, også blant kommunalsjefene og i ledergruppen. Det er gjennomgående i informasjonen fra intervjuene at det ikke er noen organiserte tiltak på de ulike kommunalområdene som handler spesifikt om arbeidet med etikk (utover grunnleggende ting som å orientere nyansatte om etiske retningslinjer).

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant kommunens ansatte. Informasjon om metode, innhold og gjennomføring står i vedlegg 3. Spørreundersøkelsen inneholdt flere spørsmål om etikk og habilitet, blant annet et spørsmål som konkret handlet om hvor god kjennskap de ansatte har til kommunens etiske retningslinjer.

² Ot.prp nr. 17 (2008-2009) s. 53, videreført ved ny lov, jf. Prp 46 L (2017-2018) kap. 30.



På spørsmålet om hvor god kjennskap man har til de etiske retningslinjene kunne man velge blant seks svaralternativ, fra 1 (svært lav kjennskap) til 6 (svært høy kjennskap). Som vi ser av svarfordelingen er det flest som valgte kategori 4 og 5, og til sammen var det 69 prosent som svarte 4, 5 eller 6, altså i den øvre halvdel av skalaen. Med andre ord er det om lag 30 prosent som mener at de har lav til middels kjennskap til de etiske retningslinjene.

Innledningsvis i spørreundersøkelsen var det et spørsmål om hvor lenge man har jobbet i kommunen, med alternativene «under to år», «mellom to og fem år» og «mer enn fem år». Vi undersøkte hvordan disse tre kategoriene av ansatte svarte på spørsmålet om kjennskap til de etiske retningslinjene, ved å se på hvor høy andel som svarte enten 4, 5 eller 6.

- Blant de som har jobbet under to år i kommunen er det 69 prosent som svarer 4, 5 eller 6.
- Blant de som har jobbet mellom to år og fem år i kommunen er det 51 prosent som svarer 4, 5 eller 6. I denne gruppen finner vi også den høyeste andelen som svarte «1, svært lav kjennskap», med 17 prosent.
- Blant de som har jobbet mer enn fem år i kommunen svarer 72 prosent enten 4, 5 eller 6. I denne gruppen finner vi også den høyeste andelen som svarte «6, svært høy kjennskap» (12 prosent) og den laveste andelen som svarte «1, svært lav kjennskap» (5 prosent).

Disse resultatene indikerer at det er de mest erfarne medarbeiderne som også er best orientert om kommunens etiske retningslinjer, og at det er de ansatte som har vært ansatt mellom to og fem år som har minst kjennskap til de etiske retningslinjene.

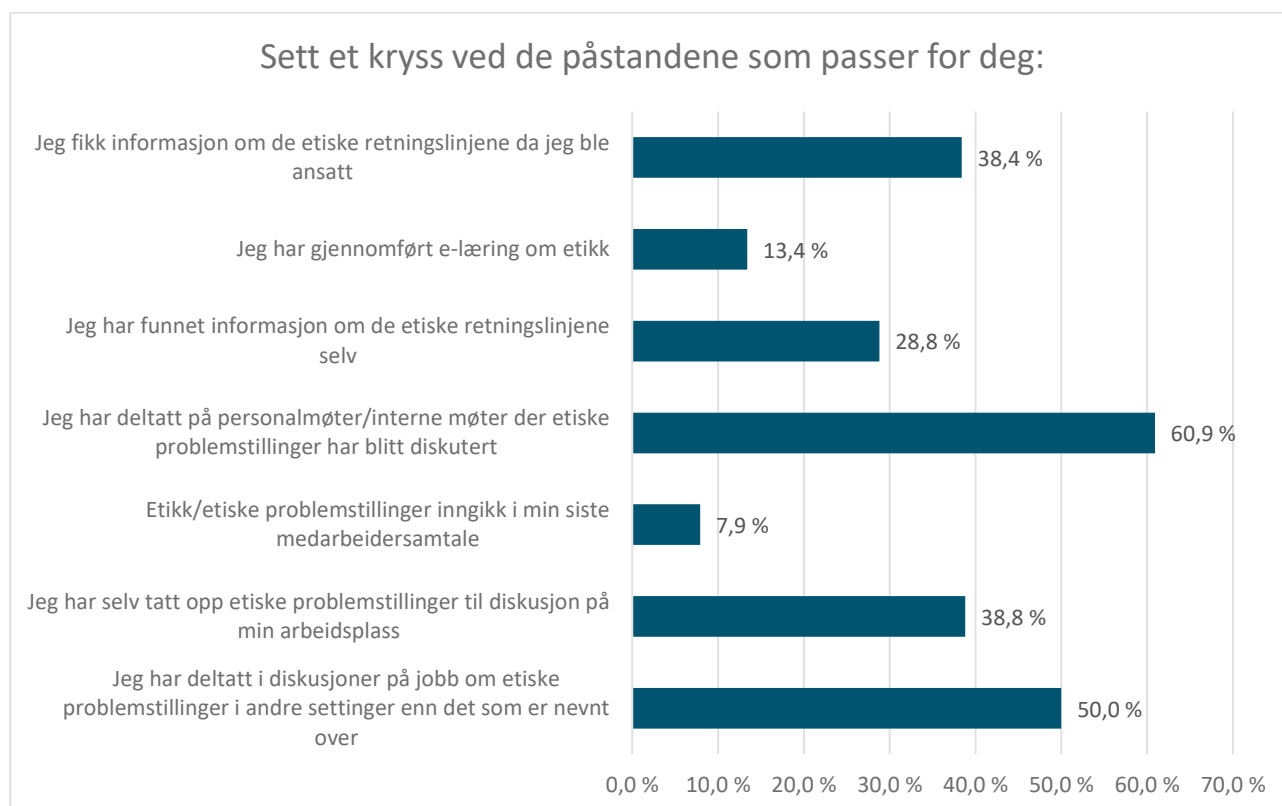
Vi har også sett nærmere på hvordan kjennskapen til de etiske retningslinjene fordeler seg på de ulike kommunalområdene de ansatte tilhører. Dette er vist i tabellen under.

Hvor god kjennskap har du til kommunens etiske retningslinjer?

	Organisasjon og utvikling	Oppvekst	Helse og omsorg	Miljø og byutvikling
1 Svært lav	2 %	10 %	6 %	5 %
2	3 %	9 %	5 %	7 %
3	11 %	21 %	19 %	16 %
4	22 %	29 %	29 %	33 %
5	46 %	24 %	30 %	32 %
6 Svært høy	17 %	9 %	10 %	8 %

Resultatene viser at de ansatte i organisasjon og utvikling i størst grad er kjent med kommunens etiske retningslinjer. Resultatene er mer jevne på de andre områdene, men oppvekst har de høyeste andelene som svarer 1 (svært lav), 2 og 3 på dette spørsmålet.

De ansatte ble videre presentert for en rekke ulike påstander med beskjed om å krysse av på de påstandene som de kjenner seg igjen i. Det var en enkel avkrysning, og man kunne krysse av på så få eller mange påstander man ville.



Som vi ser av resultatene var det 38 prosent som krysset av for at de fikk informasjon om de etiske retningslinjene da de ble ansatt. Også her sjekket vi hvordan dette slår ut avhengig av hvor lenge

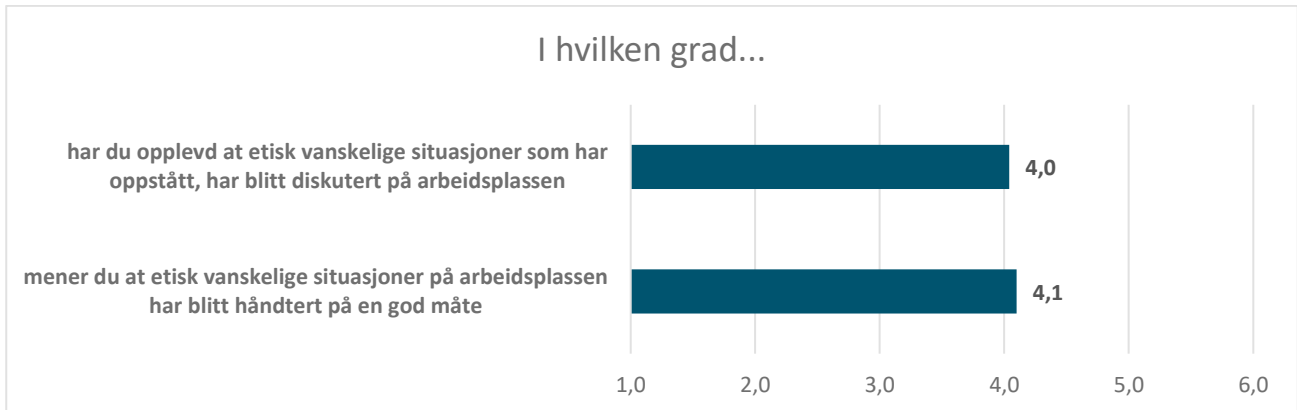
den enkelte har vært ansatt. For de som har vært ansatt under to år var det 62 prosent som krysset av på at de fikk informasjon om de etiske retningslinjene da de ble ansatt. For de som har vært ansatt mellom to og fem år var det 46 prosent som krysset av her, mens for de som har vært ansatt i over fem år var det 34 prosent. Disse tallene indikerer at ikke alle de ansatte orienteres om de etiske retningslinjene i forbindelse med ansettelse. At tallene blir betydelig lavere for de mer erfarne ansatte er derimot mer vanskelig å tolke. Det kan indikere at rutineene har blitt skjerpet de senere årene, men det kan også være et visst utslag av at flere ikke husker dette når det har gått mange år.

Det er kun et lite mindretall på henholdsvis 13 og 8 prosent som har gjennomført e-læring om etikk eller hatt etikk/etiske problemstillinger som en del av den siste medarbeidersamtalen. Det fremstår som mer vanlig å ha deltatt på personalmøter hvor etiske problemstillinger har blitt diskutert, da 61 prosent har krysset av for dette. 39 prosent har selv tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon på arbeidsplassen sin, mens 50 prosent har deltatt i diskusjoner om etiske problemstillinger på jobb i andre settinger enn det som er nevnt i påstandene.

Det er relativt like resultater på tvers av de ulike kommunalområdene når det gjelder informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelse, bortsett fra kommunalområdet oppvekst, hvor kun 26 prosent krysset av for dette (de andre kommunalområdene ligger mellom 40 og 48 prosent). Svarfordelingen for de ulike kommunalområdene er gjengitt i tabellen under.

	Organisasjon og utvikling	Oppvekst	Helse og omsorg	Miljø og byutvikling
Jeg fikk informasjon om de etiske retningslinjene da jeg ble ansatt	47 %	26 %	40 %	48 %
Jeg har gjennomført e-læring om etikk	16 %	8 %	15 %	14 %
Jeg har funnet informasjon om de etiske retningslinjene selv	36 %	25 %	29 %	33 %
Jeg har deltatt på personalmøter/interne møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert	74 %	65 %	59 %	59 %
Etikk/etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale	3 %	9 %	9 %	6 %
Jeg har selv tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon på min arbeidsplass	40 %	36 %	46 %	25 %
Jeg har deltatt i diskusjoner på jobb om etiske problemstillinger i andre settinger enn det som er nevnt over	52 %	54 %	55 %	32 %

De ansatte fikk videre spørsmål om i hvilken grad de har opplevd at etisk vanskelige situasjoner har blitt diskutert på arbeidsplassen, samt hvorvidt de opplever at etisk vanskelige situasjoner har blitt håndtert på en god måte. Man kunne svare på en skala fra 1 (i svært liten grad) til 6 (i svært stor grad). I gjennomsnitt svarte de ansatte henholdsvis 4 og 4,1 på disse påstandene, hvilket kan sies å indikere en moderat positiv tilbakemelding.



Det ble stilt et spørsmål om man har opplevd å havne i en etisk vanskelig situasjon i løpet av de siste 12 månedene. 59 prosent av respondentene svarte «ja» på dette spørsmål. Disse fikk deretter to oppfølgingsspørsmål.

61 prosent oppga at det ble funnet en løsning på den etisk vanskelige problemstillingen, mens 26 prosent svarte at det ikke ble funnet en løsning, og 14 prosent svarte «vet ikke». De som oppga at det ble funnet en løsning kunne krysse av på flere alternativer på et spørsmål om hva som ble gjort for å finne en løsning. 79 prosent diskuterte med en kollega og 71 prosent diskuterte med en leder. Det var relativt sett få som krysset av for at løsningen ble funnet via andre måter; 18 prosent diskuterte saken med en tillitsvalgt/verneombud, 10 prosent leste de etiske retningslinjene, mens 7 prosent gjorde «andre tiltak enn de som er nevnt».

I spørreundersøkelsen kunne de ansatte skrive en kommentar i fritekst om arbeidet med etikk i kommunen. Her ble det gitt 124 svar. Vi har ikke gjennomført noen spesiell analyse av disse svarene, utover å lese gjennom dem for å få et inntrykk av hva slags tilbakemeldinger som går igjen. Vi gjengir noen sitater her, som er forholdsvis representative for substansen i flere av kommentarene:

«Etiske ferdigheter er ikke medfødt, det kan bare læres og utvikles. Dette betyr at det ikke er noe virksomhetene blir ferdige med. Det må stadig øves, diskuteres og reflekteres rundt ulike temaer og etiske dilemmaer, situasjoner og opplevelser. Ledelsen kunne med fordel tydeliggjort sin holdning og forventning til etiske spørsmål, og brakt inn sine egne tanker om temaet, basert på egne refleksjoner framfor bare å kreve at det skal være tema ute i virksomhetene».

«Det er kommet et fokus på etikk og etisk refleksjon den siste tiden».

« ... Erfaringen er også at vi i kollegiet drøfter hendelser og situasjoner uten at begrepet etikk direkte blir brukt. Det reflekteres likevel over hva som er gode og respektfulle handlinger i tjenestene».

«Gode diskusjoner om holdninger og adferd. Arbeidsstedet preget av respekt for bruker».

«Har ikke fått noe innføring i etikk fra kommunens side, men som helsepersonell er etikk en del av hverdagen. Men jeg opplever ikke at kommunen har etikk som noe fokus!»

«Burde vært oftere fokus på området».

«Etiske retningslinjer er der og på plass. Forventningene til hva jeg som leder skal gjøre med de i forhold til oppfølging, er mer uklart».

«Det bør jobbes mer systematisk med dette temaet».

«For oss er det en god vane å være åpne om etiske utfordringer med kollegaene - gjerne på rapporter eller møter».

«Har jobbet i industrien. Der var det enda mer fokus på dette. Kommunen kan i større grad fokusere på dette».

Som nevnt var det 124 svar. Det generelle inntrykket er at flere gir uttrykk for at det er rom og takhøyde for å diskutere etiske problemstillinger, mens det samtidig er mange som etterlyser mer oppmerksomhet på temaet, og en mer planmessig/systematisk tilnærming til etisk arbeid i kommunen.

3.7. Revisors vurdering av kjennskap og arbeid med etikk i kommunen

Basert på informasjon fra intervjuene er det vårt inntrykk at kommunen «i praksis» har arenaer som gir mulighet for etisk diskusjon, for eksempel i form av interne møter, avdelingsmøter, fagmøter, ledermøter, mm. Det er redegjort for at etiske diskusjoner gjerne finner sted på slike møter, at det er stor takhøyde, og at det oppmuntres til å luften slike problemstillinger. Samtidig har vi i liten grad funnet eksempler på strukturerte og planmessige aktiviteter på området. Det ser ikke ut til å være noen overordnet strategi i kommunen for å implementere/gjennomføre etisk dilemmatrening der det måtte være relevant.

I spørreundersøkelsen ser vi at de fleste ansatte har noe kjennskap, eller høy kjennskap, til kommunens etiske retningslinjer. Det er imidlertid 31 prosent som kan sies å ha lav eller litt lav kjennskap til retningslinjene. Vi ser at de som har jobbet i kommunen mellom to og fem år har minst kjennskap til de etiske retningslinjene. Det er rimelig å anta at det kan ha en sammenheng med pandemien, og at aktiviteter som gjennomgang av den etiske standarden ved ansettelse muligens ble skadelidende som følge av tilpasninger i arbeidssituasjonen til pandemien og tilhørende restriksjoner. Over halvparten av de som svarte, 61 prosent, oppgir å ha diskutert etiske problemstillinger på et internt møte. Det er kun 38 prosent som oppgir at de fikk informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelse. Blant de nyeste ansatte, som har vært ansatt under to år, var det 62 prosent som oppga at de hadde fått informasjon om retningslinjene ved ansettelse.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at de etiske retningslinjene i stor grad er kjent for dem det gjelder, men at det fortsatt gjenstår noe arbeid i kommunen med å gjøre disse retningslinjene godt kjent i organisasjonen, både for nyansatte og mer erfarne medarbeidere. Det er videre vår vurdering at kommunen «i praksis» har en kultur der ansatte oppmuntres til å løfte ulike etiske problemstillinger på forskjellige interne møter, men at det i liten grad eksisterer planlagte og dokumenterbare aktiviteter på området etisk diskusjon og dilemmatrening.

4. Tiltak for å sikre habilitet

Problemstilling 2:

Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres?

4.1. Revisjonskriterier

Til denne problemstillingen har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket.
- Kommunen bør ha tiltak for sikre at folkevalgte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket.
- Kommunen bør vurdere risiko ved inhabilitet og ha rutiner for å sikre at habilitetsreglene blir ivaretatt.

Se mer om revisjonskriteriene i vedlegg 2.

4.2. Fakta om tiltak for å sikre kompetanse om habilitet: Ansatte

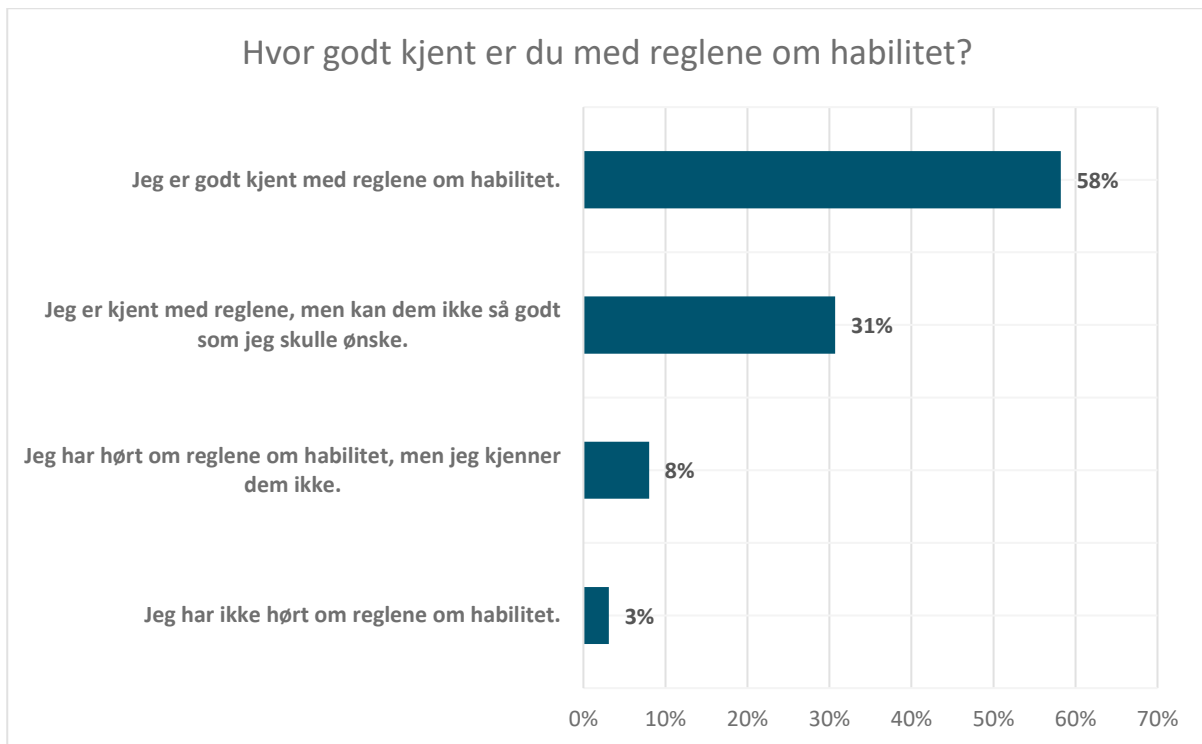
Denne faktabeskrivelsen er knyttet til følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket.

Tjenestekontoret opplyser at de ansatte får en opplæring i virksomhetens saksbehandling ved ansettelse, og at habilitet er en del av denne opplæringen, men at det ikke er noen annen opplæring i habilitetsvurderinger spesifikt. Vi får også opplyst via kommunalsjef at PP-tjenesten og barnevernstjenesten har konkrete tiltak når det gjelder kompetanse på habilitetsreglene. Utover dette er den overordnede tilbakemeldingen fra de intervjuene vi gjennomførte at det ikke gjennomføres noen systematisk opplæring eller kursing om habilitet på tvers av ulike fagområder i kommunen. Imidlertid har de vi intervjuet en klar opplevelse av at det i praksis eksisterer gode rutiner på habilitetsområdet, og de mener at ledere og ansatte er gode på å vurdere og diskutere dette, at man har oversikt og kompetanse, og at man finner korrekte løsninger når problemstillinger eventuelt oppstår. Det er likevel noen av lederne som oppgir at de godt kunne tenke seg mer kompetanse i form av kurs eller andre tiltak. Rådmannen opplyser også å ha en opplevelse av at det mangler litt dokumentasjon i kommunen på dette området.

Porsgrunn kommune er i ferd med å implementere nytt sak-arkiv system i 2023. Rådmannen opplyser at habilitet inngår i den opplæringen som alle skal ta i forbindelse med implementeringen av dette systemet. Det er basert på tillit at ansatte tar opplæringen, og det føres ikke kontroll med hvem som har gjennomgått den.

De ansatte som svarte på spørreundersøkelsen, fikk flere spørsmål om reglene for habilitet. For å sørge for at disse spørsmålene kun ble stilt til de det er relevant for, brukte vi følgende innledende spørsmål: *Har du en stilling hvor du fatter vedtak, innvilger søknader, tildeler penger eller tjenester, eller på annet vis tar beslutninger eller deltar i saksbehandling i kommunen?* Det var kun de som svarte «ja» på dette spørsmålet, noe som utgjør 30 prosent av respondentene, eller 225 personer, som fikk spørsmålene om habilitet. Først fikk de et spørsmål om hvor godt kjent de er med reglene om habilitet.

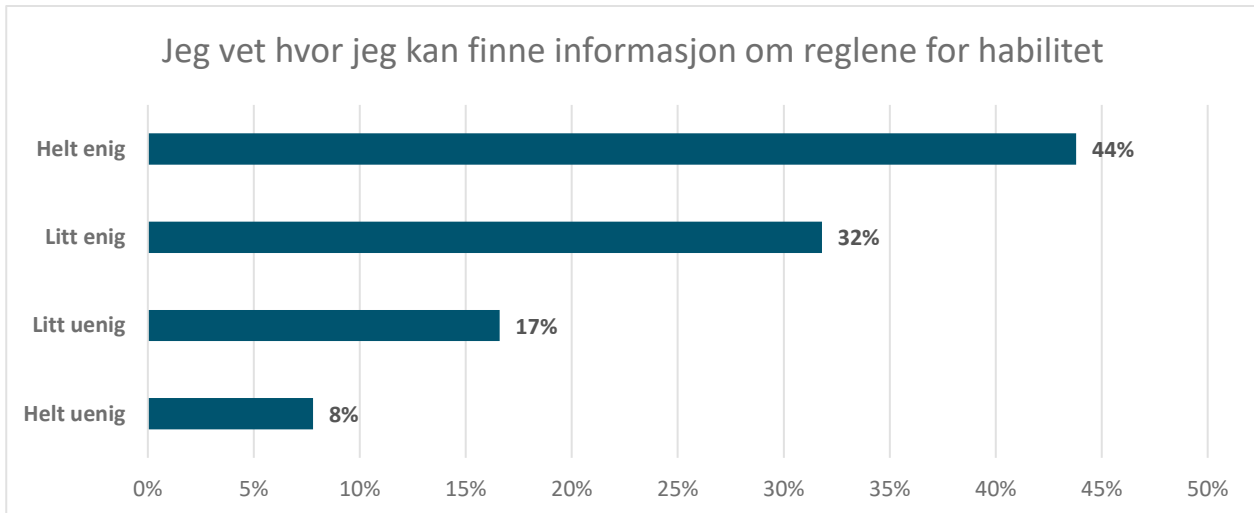


Som figuren viser er det 58 prosent som oppgir at de er godt kjent med reglene om habilitet, mens 31 prosent oppgir å være kjent med reglene, men ikke så godt som de skulle ønske. Det er 8 prosent som har hørt om reglene, men uten å kjenne dem, mens 3 prosent ikke har hørt om reglene. Som nevnt er disse svarene utelukkende fra personer som har oppgitt at de «... fatter vedtak, innvilger søknader, tildeler penger eller tjenester, eller på annet vis tar beslutninger eller deltar i saksbehandling i kommunen». I tabellen nedenfor vises resultatene på disse spørsmålene fordelt på kommunalområder.

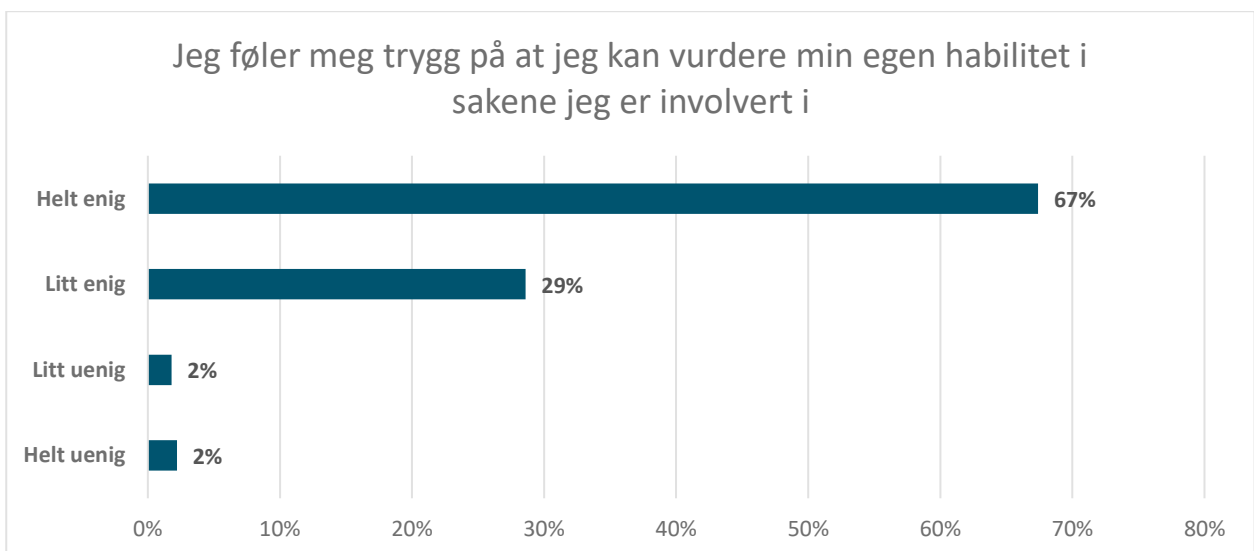
Hvor godt kjent er du med reglene om habilitet?

	Organisasjon og utvikling	Oppvekst	Helse og omsorg	Miljø og byutvikling
Jeg er godt kjent med reglene om habilitet.	74 %	47 %	60 %	53 %
Jeg er kjent med reglene, men kan dem ikke så godt som jeg skulle ønske.	18 %	42 %	30 %	33 %
Jeg har hørt om reglene om habilitet, men jeg kjenner dem ikke.	6 %	7 %	8 %	11 %
Jeg har ikke hørt om reglene om habilitet.	3 %	5 %	1 %	3 %

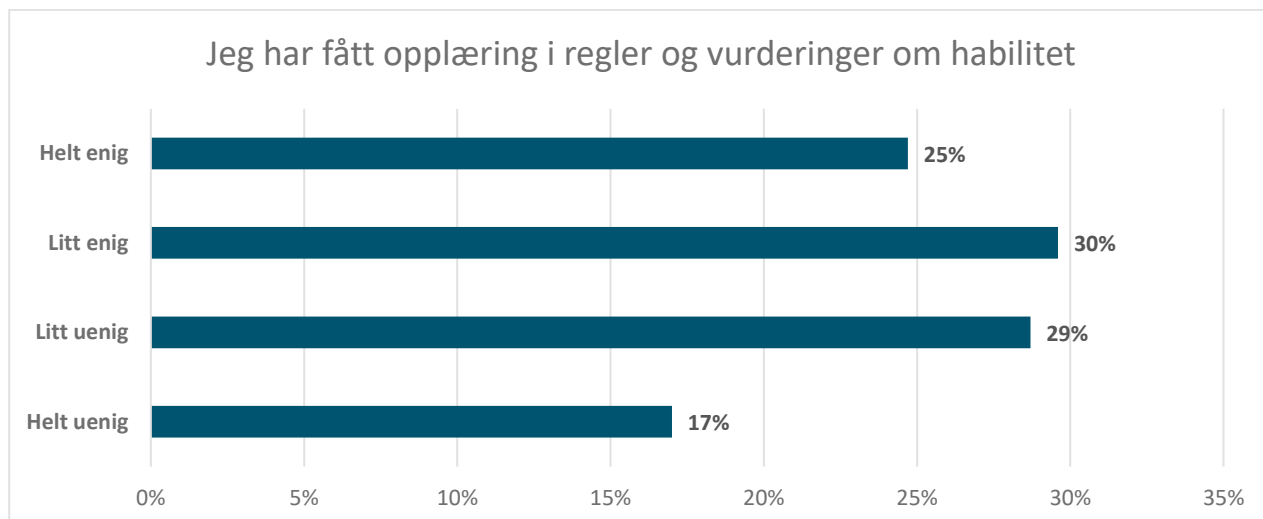
Videre fikk respondentene flere spørsmål om det å finne informasjon om reglene om habilitet, det å vurdere egen habilitet, opplæring i reglene, hva man gjør om man er inhabil, samt hvorvidt man føler seg trygg på at reglene om habilitet følges i kommunen. Disse resultatene er gjengitt under.



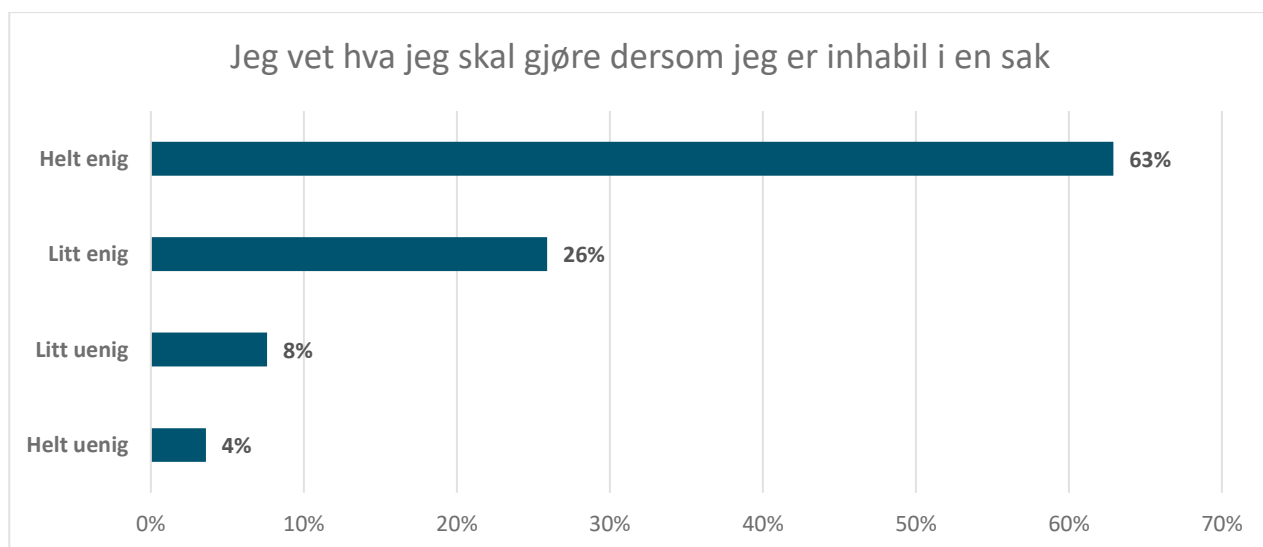
Til sammen svarer 76 prosent at de er litt enig eller helt enig i at de vet hvor de kan finne informasjon om reglene om habilitet. De ansatte i organisasjon og utvikling svarer i størst grad at de er enige i dette, med 64 prosent som svarer «helt enig» og kun 3 prosent som svarer «helt uenig». Det er de ansatte på oppvekst som i minst grad oppgir å vite hvor de kan finne informasjon om habilitetsreglene, med 33 prosent «helt enig» og 12 prosent «helt uenig».



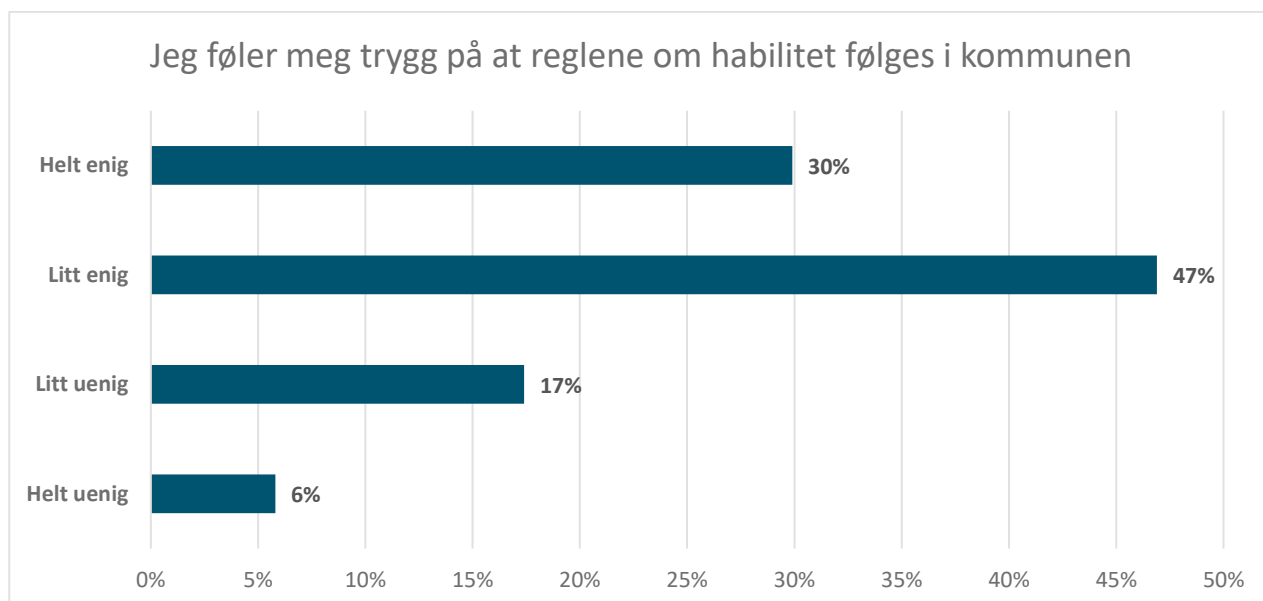
Til sammen svarer 96 prosent at de er litt eller helt enig i påstanden om at de føler seg trygge på å kunne vurdere egen habilitet i saker de er involvert i. Gjennomgående er responsen lik på tvers av kommunalområdene. På alle de fire kommunalområdene er det over 90 prosent som svarer at de er litt eller helt enig.



Litt over halvparten, 55 prosent, oppgir å være litt eller helt enige i påstanden «jeg har fått opplæring i regler og vurderinger om habilitet». 29 prosent er litt uenig, mens 17 prosent sier seg helt uenig i at de har fått opplæring i regler og vurderinger av habilitet. De ansatte på organisasjon og utvikling er i størst grad enig i at de har fått opplæring på dette, mens de ansatte på oppvekst i minst grad oppgir å være enig i denne påstanden.



89 prosent svarer at de er litt eller helt enige i at de vet hva de skal gjøre dersom de er inhabile i en sak. 4 prosent svarer at de er helt uenige i denne påstanden. Her er det ingen substansielle forskjeller mellom kommunalområdene.



På spørsmålet om hvorvidt de føler seg trygge på at reglene om habilitet følges i kommunen, svarer til sammen 77 prosent at de er litt eller helt enig i dette. 17 prosent oppgir å være litt uenig i påstanden, mens 6 prosent oppgir å være helt uenig. På alle kommunalområdene oppgir det store flertallet at de er litt eller helt enig i denne påstanden.

4.3. Revisors vurdering av tiltak for å sikre kompetanse: Ansatte

Gjennom intervjuene fikk vi kjennskap til noen konkrete opplæringstiltak om habilitet på virksomhetsnivå i kommunen. Det fremkom imidlertid at det ikke er noen overordnet plan eller strategi på kommunenivå eller kommunalområdenivå når det gjelder konkrete opplæringstiltak, ut over at nyansatte får opplæring i de etiske retningslinjene, som også nevner habilitet, og at tema berøres i opplæringen ved implementering av nytt sak-arkiv system i 2023.

Kommunen kan i liten grad dokumentere rutiner og tiltak for å sikre kompetanse på habilitetsområdet. Det fremkom likevel i intervjuene at man generelt i organisasjonen mener å ha god kultur, kompetanse og praktiske rutiner når det gjelder å vurdere og håndtere inhabilitet.

Vi ser i spørreundersøkelsen at de fleste ansatte som habilitetsreglene er relevante for, føler seg trygge på å vurdere egen habilitet, hvor de kan finne reglene om habilitet, og at de kjenner reglene. Samtidig er det et ikke ubetydelig mindretall som oppgir at de ikke kjenner reglene, eller hva de skal gjøre ved inhabilitet. Det er nesten like mange som oppgir å ikke ha fått opplæring i reglene, som de som oppgir å ha fått slik opplæring.

På bakgrunn av dette mener vi at kommunen i større grad bør ha en formell og planmessig tilnærming, både når det gjelder opplæring for de virksomhetene hvor det er relevant, og når det gjelder rutiner og tiltak på området.

4.4. Fakta om tiltak for å sikre kompetanse om habilitet: Folkevalgte

Denne faktabeskrivelsen er knyttet til følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at folkevalgte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket.

Kommunen har utarbeidet et reglement for folkevalgte hvor habilitet/inhabilitet og ulike vurderinger rundt dette er omtalt flere ganger. Reglementet inneholder henvisninger til forvaltningsloven og kommuneloven, og det gis flere konkrete eksempler på når inhabilitet inntreffer.

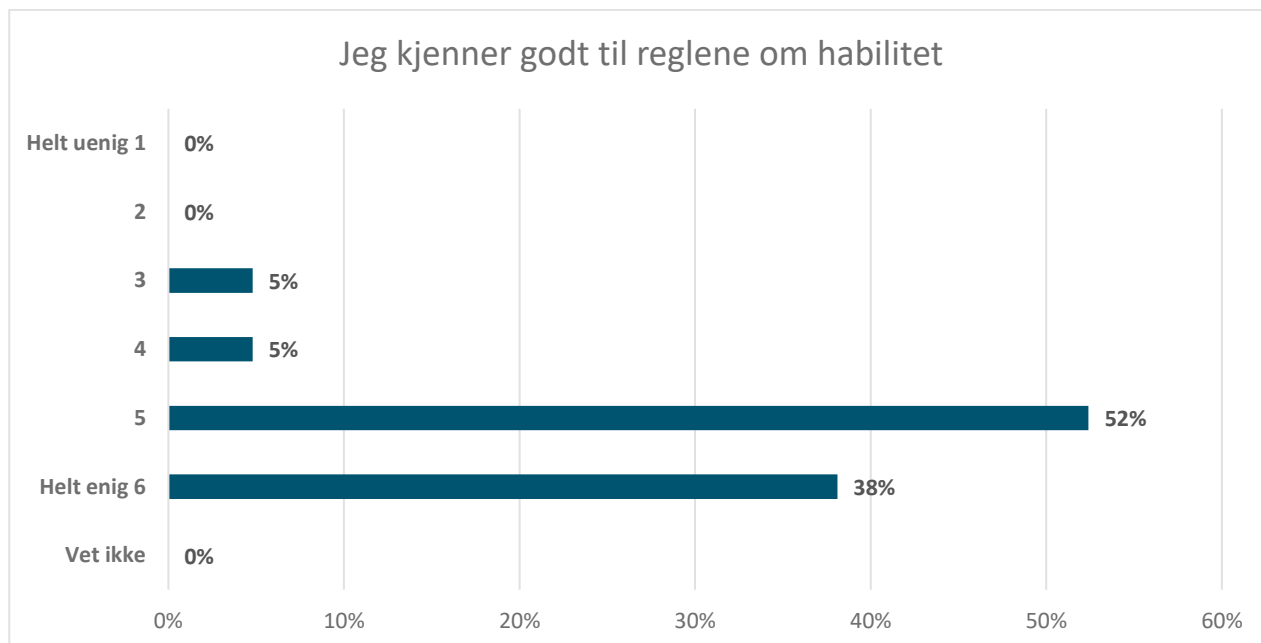
Ved starten av en ny fireårsperiode gjennomfører kommunen en folkevalgtopplæring for medlemmene av bystyret. I intervjuet fortalte ordføreren at hun opplevde folkevalgtopplæringen som bred og god, at den tok for seg relevante tema, og at hun opplevde det som positivt at det ble brukt konkrete case/saker for å illustrere ulike problemstillinger.

Det er ingen andre systematiske og tilpassede tiltak fra kommunen når det gjelder å sikre de folkevalgtes kompetanse på habilitetsvurderinger, utover folkevalgtopplæringen for bystyrets medlemmer. Ordføreren opplyser at hun gjerne hadde sett at det var noen flere tiltak utover i perioden, for eksempel en gjentakelse av noe av innholdet fra folkevalgtopplæringen, og at det har vært noen diskusjoner om det i det politiske miljøet. Det er ellers ingen faste/organiserte arenaer for etisk diskusjon og refleksjon blant de folkevalgte, utover det som foregår internt i partigruppene. Ordføreren opplyser at hennes inntrykk er at det politiske miljøet generelt sett er bevisste på habilitet, at de fleste folkevalgte er gode på å gjøre slike vurderinger, og at man tar det opp og diskuterer det ved behov.

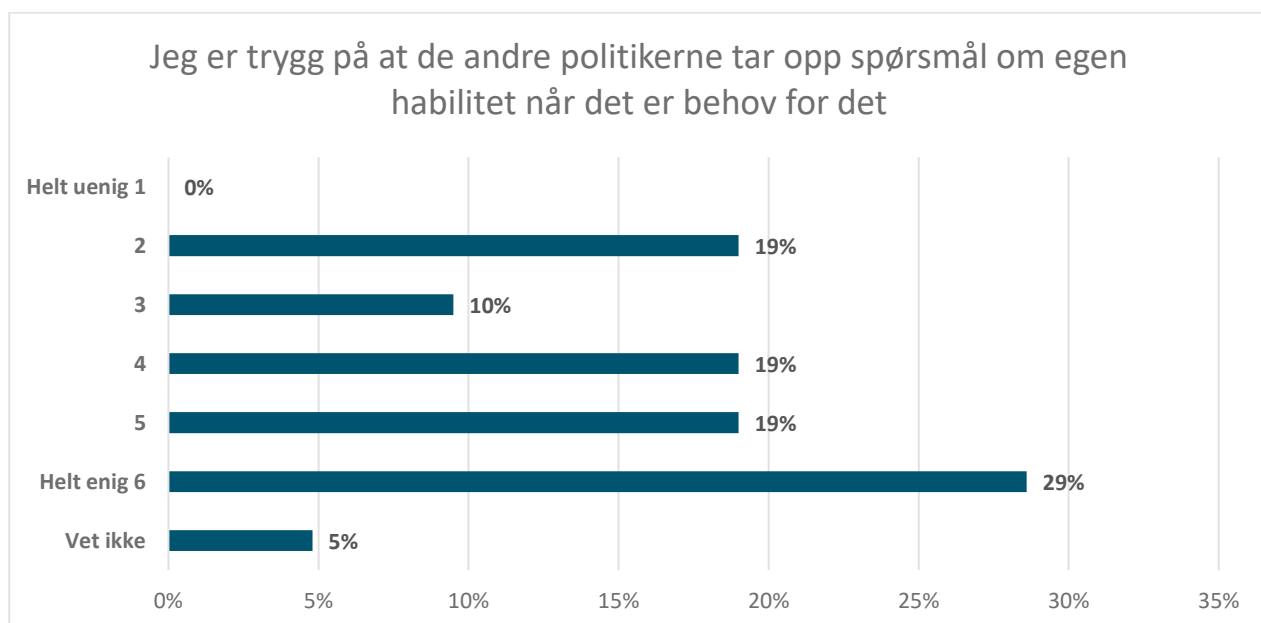
Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot de folkevalgte i kommunen. Innledningsvis fikk de et spørsmål om hvilke verv de har. Her var det mulig å velge flere alternativ dersom det var relevant. Svarene fordelte seg på følgende måte:

- Kommunestyret: 76 prosent.
- Vara til kommunestyret: 19 prosent.
- Utvalgsmedlem: 57 prosent.
- Varamedlem til utvalg: 19 prosent.

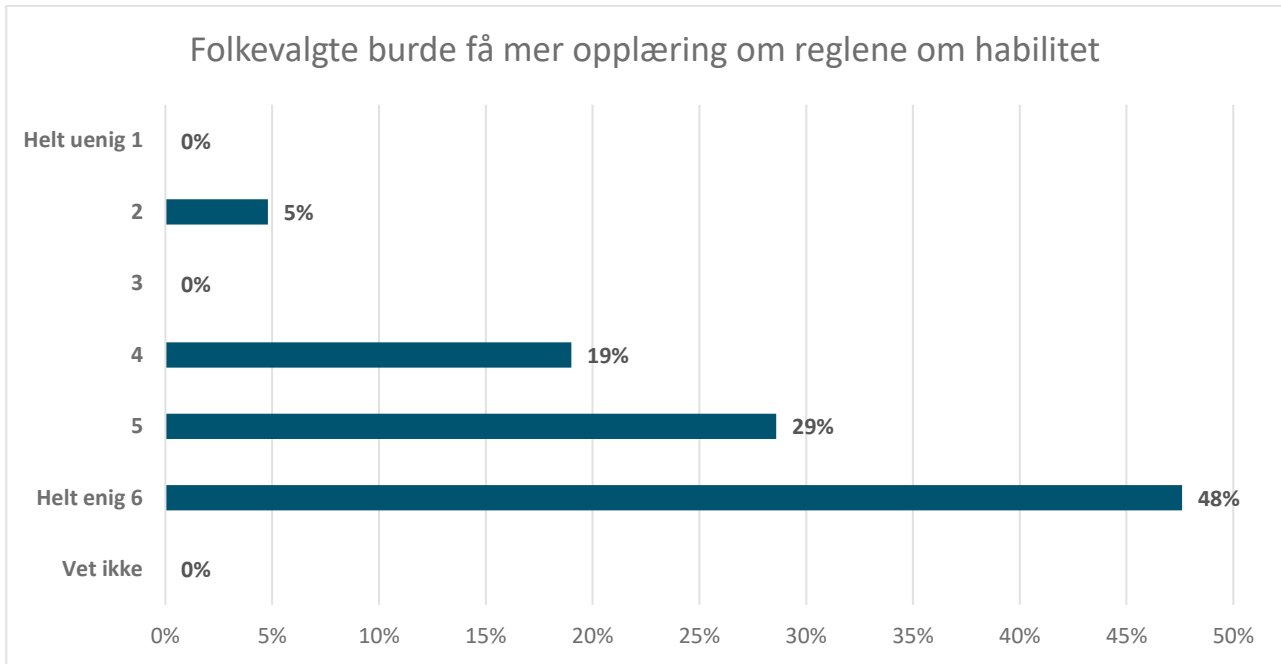
Videre presenterer vi resultater fra de ulike spørsmålene om habilitet som ble stilt til de folkevalgte.



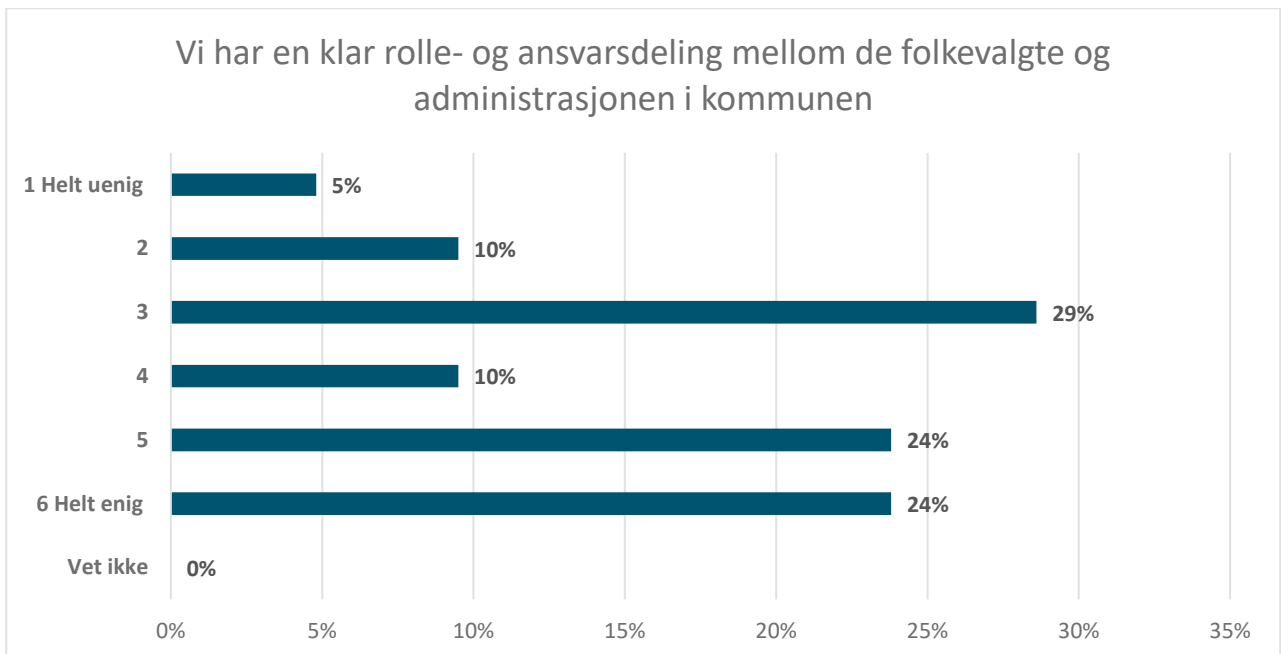
Blant de folkevalgte som svarte på undersøkelsen er det totalt 90 prosent som svarer 5 eller 6 (helt enig) på påstanden «jeg kjenner godt til reglene om habilitet». Det er 5 prosent som svarer både alternativ 3 og 4, og ingen som svarer 1 (helt uenig) eller 2.



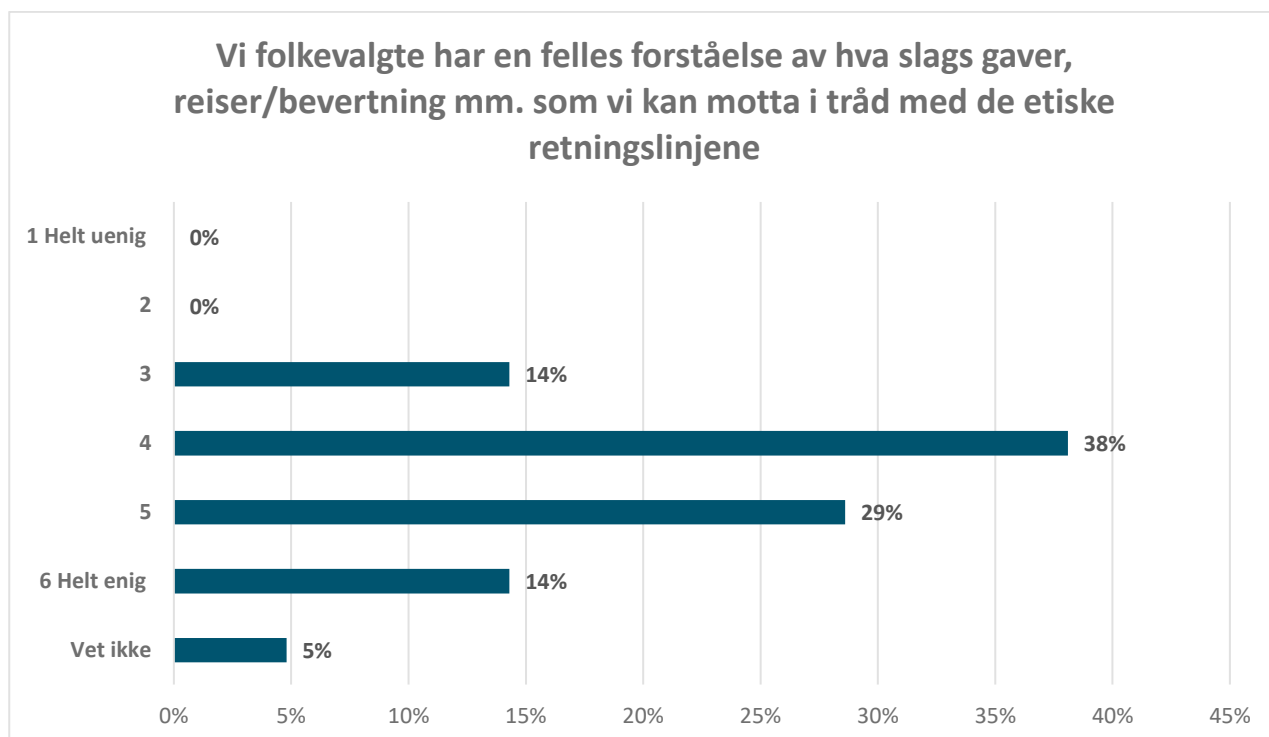
Til påstanden om hvorvidt man er trygg på at de andre politikerne tar opp spørsmål om egen habilitet ved behov, er det litt mer spredning i svarfordelingen. Det er ingen som svarer 1 (helt uenig), men ellers fordeler svarene seg noenlunde jevnt utover de andre alternativene, med et lite flertall på 29 prosent som svarer 6 (helt enig).



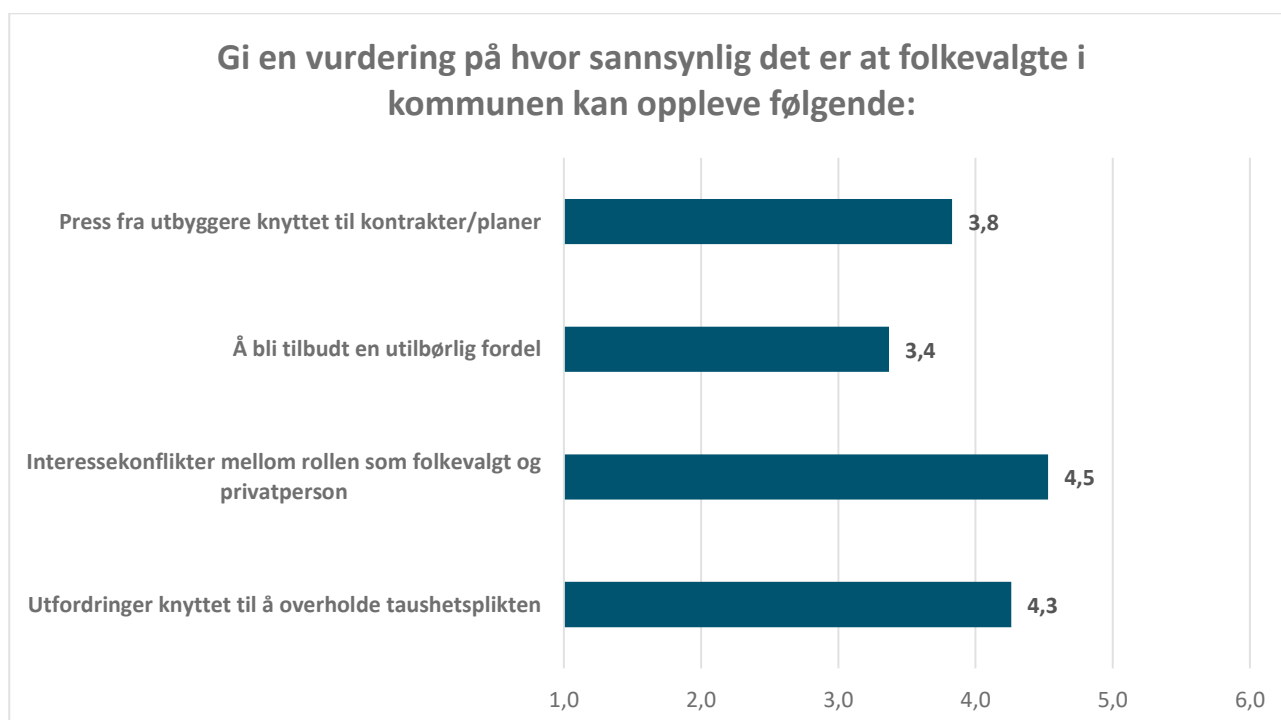
De fleste, 48 prosent, svarer «helt enig» på påstanden om at folkevalgte burde få mer opplæring om reglene om habilitet. Henholdsvis 19 prosent og 29 prosent svarer 4 og 5. Slår man sammen disse tre kategoriene, 4, 5 og 6, er det totalt 96 prosent av de svarende som kan sies å være enig i at de folkevalgte burde få mer opplæring i habilitetsreglene.



På spørsmålet om hvorvidt det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom de folkevalgte og administrasjonen, er det et lite flertall på 58 prosent som sier seg enig, ved at de svarer enten 4, 5 eller 6.



På denne påstanden er svarene konsentrert litt mer rundt midten av svaralternativene, selv om det likevel er et flertall på 81 prosent som svarer enten 4, 5 eller 6, og slik sett kan sies å være enten moderat enig eller helt enig i påstanden. Det er ingen som svarer at de er helt uenig, eller alternativ 2.



På dette spørsmålet ble de folkevalgte bedt om å ta stilling til fire ulike påstander, og vurdere hvor sannsynlig det er at folkevalgte i kommunen kan oppleve noe av det som påstandene handler om.

Skalaen gikk fra 1 (svært usannsynlig) til 6 (svært sannsynlig). På en slik skala vil midtpunktet, eller gjennomsnittet, være 3,5. For tre av fire påstander viser resultatene en gjennomsnittlig vurdering høyere enn dette, fra 3,8 til 4,5. Kun påstanden «å bli tilbudt en utilbørlig fordel» skåres lavere enn midtpunktet, med et gjennomsnittlig svar på 3,4.

Til slutt fikk de folkevalgte mulighet til å gi en kommentar i fritekst om arbeidet med etikk og habilitet for de folkevalgte i kommunen. To av kommentarene handler direkte om et ønske om mer opplæring, repetisjon og drøfting utover det man får gjennom folkevalgtopplæringen ved starten av perioden.

4.5. Revisors vurdering av tiltak for å sikre kompetanse om habilitet: Folkevalgte

Kommunen gjennomfører folkevalgtopplæring for bystyrets medlemmer ved starten av en ny periode der habilitet er et av temaene. Habilitet er også omtalt i kommunens reglement for folkevalgte, også med konkrete problemstillinger/case. Utover folkevalgtopplæringen innledningsvis i perioden er det ingen andre systematiske tiltak fra kommunens side for å sikre de folkevalgtes kompetanse på habilitetsområdet. I intervjuet med ordføreren kom det frem at det kan være ønskelig med ulike opplæringstiltak også gjennom fireårsperioden. Dette er i tråd med resultatene fra spørreundersøkelsen, der et stort flertall av de folkevalgte som svarte mener at folkevalgte bør få mer opplæring i reglene om habilitet.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at kommunen har tiltak for å sikre at folkevalgte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket. Vi ser imidlertid at arbeidet på dette området kan forbedres, og det er klare tegn fra det politiske miljøet på at en styrking på dette området er ønskelig. Det kan særlig være grunn til å vurdere om opplæringen er tilstrekkelig for folkevalgte som ikke deltar i folkevalgtopplæringen som gis til bystyrets medlemmer.

4.6. Fakta om risikovurderinger og rutiner

Denne faktabeskrivelsen er knyttet til følgende revisjonskriterium:

- Kommunen bør vurdere risiko for inhabilitet og ha rutiner for å sikre at habilitetsreglene blir ivaretatt.

I alle intervjuene spurte vi om man kjente til gjennomførte risikoanalyser eller kartlegginger innenfor enten det etiske arbeidet eller på habilitetsområdet. Alle de intervjuede, inkludert rådmann og kommunalsjef for organisasjon og utvikling, svarte at noen slik kartlegging eller risikoanalyse ikke er gjennomført i organisasjonen. De ulike virksomhets- og avdelingslederne kjente heller ikke til noe slikt arbeid.

Tjenestekontoret opplyste at de har en intern rutine for å håndtere inhabilitet. Ellers var det som kom frem i intervjuene at rutiner og andre tiltak rundt habilitetsreglene, som håndtering av tilfeller med inhabilitet, i liten grad er skriftliggjort i organisasjonen.

Som vist tidligere i rapporten er det 25 prosent av de ansatte som svarte på spørreundersøkelsen som sier seg «litt uenig» eller «helt uenig» i påstanden «jeg vet hvor jeg kan finne informasjon om reglene om habilitet».

4.7. Revisors vurdering av risikovurderinger og rutiner

Det er vår vurdering at kommunen i liten grad har skriftlige rutiner som er egnet til å sikre at habilitetsreglene blir ivaretatt. Videre finner vi ingen informasjon om at kommunen har gjennomført risikovurderinger eller andre relevante kartlegginger av risiko for inhabilitet.

5. Konklusjoner og anbefalinger

5.1. Konklusjoner

Har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, og er tiltakene fulgt opp?

Kommunen har etiske retningslinjer, men virker ellers å ha tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen i form av praksis og kultur. Eksempler på slike tiltak er at etiske problemstillinger løftes og diskuteres på ulike typer interne møter. Dette arbeidet framstår i liten grad som planmessig og strukturert, og det kan i liten grad dokumenteres.

Vi ser at de fleste ansatte i kommunen kjenner til de etiske retningslinjene, og at de fleste som har blitt ansatt de siste to årene har fått en gjennomgang av retningslinjene. Samtidig ser vi et rom for forbedring på dette området, særlig fordi et ikke ubetydelig mindretall oppgir å ikke ha gjennomgått de etiske retningslinjene ved ansettelse, slik kommunens egen rutine tilsier. Overordnet sett kan det være fornuftig med en gjennomgang på dette området i kommunen, både med tanke på skriftliggjøring og dokumentasjon, gjennomføring av etiske dilemmatrening, og oppfølging av rutiner.

Vi har fått opplyst av kommunen at det pågår et arbeid med en ny etisk standard og at dette arbeidet nærmer seg slutten.

Har kommunen tiltak som sikrer at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres?

Kommunen har noen tiltak for å sikre at habilitet blir vurdert når saker skal forberedes og avgjøres, men det gjøres ikke risikovurderinger, og kommunen har lite skriftlige rutiner om temaet. I de ulike virksomhetene er tiltakene for å sikre at habilitet blir vurdert først og fremst noe som eksisterer «i praksis».

For de ansatte finner vi at opplæringstiltakene ikke er fullt ut ivare tatt. Det er ellers positivt at habilitet er tema ved implementeringen av nytt sak-arkiv system.

Det gjennomføres folkevalgtopplæring for bystyrets medlemmer ved starten av en ny valgperiode, men det er vårt inntrykk at det er ønskelig og hensiktsmessig med flere opplæringstiltak enn dette.

5.2. Anbefalinger

Vi har følgende anbefalinger til kommunen:

- Arbeidet med nye og etiske retningslinjer bør følges opp i samsvar med KS sine anbefalinger på området.
- Kommunen bør sikre at kommunens etiske retningslinjer er kjent for alle ansatte.
- Kommunen bør redegjøre mer konkret om arbeidet med etikk i årsberetningen, i samsvar med forutsetningene i kommuneloven.

- Kommunen bør treffe systematiske tiltak for å sikre arenaer for etisk diskusjon, refleksjon og dilemmatrening.
- Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger om habilitet, og på den bakgrunn vurdere behovet for rutiner og tiltak, både når det gjelder opplæringstiltak og håndtering av inhabilitet.
- Kommunen bør vurdere behovet for ytterligere opplæringstiltak eller andre kompetansehevende aktiviteter knyttet til habilitet for de folkevalgte, både i bystyret og de ulike utvalgene.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon.

Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Kommunens dokumenter

Introduksjonsprogram for nytilsatt arbeidstaker, Porsgrunn kommune.

Etisk standard, Porsgrunn kommune.

Reglement for folkevalgte organer og delegasjon i Porsgrunn kommune.

Elektroniske kilder

KS, «Etikkportalen», <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/> (05.05.2023).

KS, «Beskytt kommunen!», <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/beskytt-kommunen-handbok-i-antikorrupsjon/> (05.05.2023).

KS, «Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll», <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf> (05.05.2023).

Vedlegg

Vedlegg 1: Rådmannens uttalelse

Vestfold og Telemark revisjon IKS
Postboks 311
3701 SKIEN

Unntatt offentlighet ihht §
Offl § 5

Deres ref.	Vår ref.	Dato
23: 3808 407	23/01778-5	16.05.2023

Utkast til rapport på høring - forvaltningsrevisjon etikk og habilitet

Jeg viser til foreløpig utkast til rapport, og vil i det følgende kommentere noen av funnene som er gjort av revisjonen.

Innledningsvis vil jeg bemerke at det er svært viktig at kommunens arbeid drives på en slik måte at omverdenen kan ha tillit til at hensynene til etikk, rettssikkerhet og åpenhet ivaretas. Kommunens ansatte forvalter fellesskapets midler, og dette stiller store krav til høy etisk standard og habilitet i beslutningsprosessene. I den forbindelse er kunnskap om hva som gjelder av regler og rutiner svært avgjørende.

Kommunen har etiske retningslinjer, men det har en tid pågått et arbeid med å forbedre disse retningslinjene med et tillegg for dilemmatrening. Det er ikke mulig å utarbeide helt uttømmende retningslinjer som dekker alle etiske dilemmaer som kan oppstå, og derfor er det viktig at de kommunale virksomhetene får et verktøy som gjør det mulig å relatere dette til egen hverdag. De etiske dilemmaene som kan oppstå i en skolehverdag er annerledes enn dem som kan oppstå i helse og omsorg og innenfor f.eks. plan og bygg, bare for å nevne noen eksempler.

Revisjonen har pekt på noen viktige områder som jeg tenker at vår kommune helt klart har et forbedringspotensial på. Dette handler både om bedre rutiner rundt opplæring, mangel på en overordnet strategi for å gjennomføre etisk dilemmatrening der dette er relevant, dokumentasjon av planmessig oppfølging, bedre rutiner og gjennomføring av risikovurderinger rundt habilitet m.v.

Jeg ønsker å bemerke at det spesielt innenfor helse og omsorg med mye tumusarbeid er vanskelig å sette inn et fast system for gjennomføring av planmessig trening, fordi det er vanskelig å få samlet alle på en gang. Jeg er uansett kjent med at det innenfor dette kommunalområdet foregår daglige diskusjoner rundt yrkesetikk og holdninger. Her kan det være vanskelig i praksis å få dokumentert at slike diskusjoner har funnet sted, fordi diskusjonene gjerne oppstår under utøvelse av tjenesten i travle hverdager.

For øvrig merker jeg meg at det fra enkelte folkevalgte etterlyses oppfølging utover den første politikeropplæringen etter et valg, og at ansatte som har jobbet i kommunen mellom to og fem år er blant dem som opplever at de kan minst om etikk og habilitet.

Postadresse Porsgrunn kommune Postboks 128 3901 Porsgrunn	Besøksadresse Rådhuset 3915 PORSGRUNN www.porsgrunn.kommune.no	Telefon: +47 35 54 70 00 Epost: postmottak@porsgrunn.kommune.no	Bankgiro: Org.nr.: 939991034
---	--	---	---------------------------------

Vi tar med oss revisjonens anbefalinger i vårt videre arbeid med etiske retningslinjer og rutiner for vurdering av habilitet. Her er det viktig å få på plass mer struktur.

Med hilsen

Rose-Marie Christiansen
Rådmann

Brevet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Lars Pedersen
Rådmannen, Hallfrid Os, Postboks 128, 3901 PORSGRUNN

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

5.2.1. Etikk

Et av formålene med kommuneloven er bl.a. å bidra til at kommunene er tillitsskapende, jf. kommuneloven § 1-1. I dette ligger blant annet at hensyn som etikk, rettssikkerhet og åpenhet skal ivaretas. Kommunene og fylkeskommunene skal generelt drives slik at andre kan ha tillit til dem, jf. Prop.46 L (2017-2018).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet etablerte Etikkportalen i 2010 i samarbeid med KS. Portalen skal blant annet bidra til oppbygging av kompetanse, som er et sentralt verktøy for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren.³ Departementet har støttet et samarbeidsprosjekt mellom KS og Transparency International Norge (TI) om etikk og antikorrupsjon. KS og TI har utarbeidet håndboken «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon». De anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret.

I veileder til kommunedirektørens internkontroll «Orden i eget hus», har KS trukket fram at kommunene må ha ulike sektorovergripende reglement på plass, bl.a. innenfor etisk standard og antikorrupsjon. Å ha etisk reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglementet, gjøre det kjent i organisasjonen og sikre at det blir fulgt. I veilederen vises det til at det ofte ikke er mangel på rutiner som er problemet, men at de ikke følges. Kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 innebærer et også krav om å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik fra etisk standard/reglement og evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for å sikre kontroll med at kravene til etikk ivaretas.

KS har utarbeidet et rammeverk for etiske retningslinjer og gode råd for etikkarbeid i kommunene. De etiske retningslinjene bør være så konkrete som mulig, og de skal være enkle å forstå. De bør dessuten være relevante for medarbeidernes arbeidshverdag og begrenset i omfang, slik at de er lette å sette seg inn i. Det er også anbefalt at de etiske retningslinjene beskriver reaksjoner ved brudd på retningslinjene. Videre at kommunen jevnlig undersøker om medarbeidere kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og at det blir reagert ved brudd på dem.

KS anbefaler å sette av tid til verdiarbeid og etisk refleksjon, og opprette arenaer for diskusjoner rundt etiske problemstillinger for ledere og i samlinger der hele virksomheten er samlet, samt på andre samhandlingsarenaer, som kommunestyret. Sett i lys av kravet om internkontroll er det naturlig at kommunen i tillegg til å ha arenaer for etisk dilemmatrening, også sikrer at disse brukes systematisk.

³ <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/>

Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten, jf. kommuneloven § 14-7. I forarbeidene til loven står det at plikten til å redegjøre, innebærer en forventning om at kommunene må foreta seg noe for å sikre en høy etisk standard i virksomheten. Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskap om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.⁴

På bakgrunn av dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha utarbeidet etiske retningslinjer og kunne dokumentere dette.
- De etiske retningslinjene skal være kjent for dem det gjelder.
- De etiske retningslinjene bør inneholde sanksjonsmuligheter som praktiseres ved brudd.
- Kommunen skal redegjøre for det etiske arbeidet i årsberetningen.
- Kommunen bør ha arenaer for etisk diskusjon, refleksjon og dilemmatrening.

⁴ Jf. Prop. 46 L (2017-2018).

5.2.2. Habilitet

Reglene om habilitet i kommunen står i forvaltningsloven og kommuneloven. Formålet med habilitetsreglene er å sikre korrekte avgjørelser, opprettholde tilliten til dem som fatter avgjørelsene, og beskytte beslutningstakerne mot at det sås tvil om deres troverdighet. Enkelt sagt er hovedpoenget med reglene at den som har en personlig interesse i utfallet av en sak, eller har nære personlige forbindelser med noen som har en slik interesse, ikke skal behandle saken.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan direkte underordnede ikke treffe vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd. Den underordnede blir inhabil fordi overordnede er inhabil.

Den som er inhabil, må fratre når saken forberedes eller avgjøres. Er en overordnet tjenestemann inhabil, kan en direkte underordnet tjenestemann ikke avgjøre saken, men kan forberede den for avgjørelse.

Enhver som kan være inhabil, plikter å gjøre oppmerksom på forholdene og ta spørsmålet opp til vurdering av eget tiltak. Den ansatte tar selv stilling til om han/hun er inhabil eller ikke, jf. forvaltningsloven § 8. I kollegialt/folkevalgt organ avgjør organet om den folkevalgte er inhabil, uten at vedkommende deltar jf. § 8 andre ledd.

Kommuneloven har noen tilleggsregler om habilitet, jf. kommuneloven § 11-10 om folkevalgte, og § 13-3 for ansatte. En folkevalgt som har deltatt i forberedelse av saken eller truffet vedtak i saken som ansatt, er inhabil til å behandle saken i folkevalgt organ. En ansatt som har behandlet en sak som første instans, er inhabil til å behandle klage eller forberede klagesaken.

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1. Dette kravet omfatter også etterlevelse av habilitetsreglene. Internkontrollkravet innebærer blant annet at kommunen skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer og tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha tiltak for sikre at folkevalgte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at ansatte har nødvendig kompetanse til å vurdere habilitet etter regelverket.
- Kommunen bør vurdere risiko ved inhabilitet og ha rutiner for å sikre at habilitetsreglene blir ivaretatt.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrief 20. desember 2022. Oppstartsmøte ble holdt 10. januar 2023 med rådmann, kommunalsjef for miljø og byutvikling og kommunalsjef for organisasjon og utvikling til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Vi har benyttet dokumentasjon fra kommunen som vi har fått på forespørsel. De ulike delene av dokumentasjonen har enten blitt etterspurt/overlevert på oppstartsmøtet, i forbindelse med intervjuer eller via e-post.

Vi har gjennomført flere intervjuer med ulike personer i kommunen. Det er skrevet referat som er gjennomgått, korrigert og godkjent av de som ble intervjuet. Vi har gjennomført intervjuer med ordfører, rådmann, de fire kommunalsjefene, virksomhetsleder for tjenestekontoret, virksomhetsleder for kultur og idrett, og avdelingsleder for plan og miljø i virksomhet for byutvikling.

Det ble gjennomført to spørreundersøkelser. Den ene var rettet mot de folkevalgte i kommunen, mens den andre gikk til kommunens ansatte. I begge tilfeller ble lister med kontaktinformasjon oversendt fra kommunen, som fikk bistand fra IT til å hente ut listene.

Undersøkelsen til de folkevalgte gikk ut til 127 personer. Den første invitasjonen ble sendt ut den 6. mars, med påfølgende påminnelser 16. mars og 4. april. Det var 21 folkevalgte som svarte på undersøkelsen, noe som gir 17 prosent svar. I utgangspunktet er ikke 17 prosent en spesielt lav svarprosent når det gjelder spørreundersøkelser, men kombinert med det lave antallet – 21 personer – er det grunn til å utvise en viss grad av forsiktighet når man tolker resultatene. Svarene som er gitt er det ingen grunn til å tvile på, men det kan være at inntrykket, altså svarfordelingene, ville sett noe annerledes ut dersom et større antall av de folkevalgte hadde svart.

Undersøkelsen til de ansatte gikk ut til 3541 personer. Den første invitasjonen ble sendt ut den 24. februar, med påfølgende påminnelser 3. mars, 16. mars og 4. april. Det var 754 ansatte som svarte på undersøkelsen, noe som gir 21 prosent svar. De ansatte ble orientert om undersøkelsen via en post/nyhet på ansattportalen. Det ble også informert om undersøkelsen via linjene nedover i kommunen, da det ble orientert om undersøkelsen i et ledermøte. En svarprosent på 21 prosent,

samt over 700 personer som svarte, er gir et godt nok datagrunnlag for å si noe om hvordan situasjonen er i kommunens administrasjon på dette området.

Av de ansatte som svarte på undersøkelsen er det 8,7 prosent som tilhører organisasjon utvikling, 26,1 prosent tilhører oppvekst, 45,9 prosent tilhører helse og omsorg, 15,4 prosent tilhører miljø og byutvikling, mens 3,9 prosent oppgir «annet» på spørsmål om tilhørighet i organisasjonen.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt rådmannen til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi behandlet personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁵

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.⁶ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁵ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

⁶ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester (Gjelder fra 15.12.2022)



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

23: 3806 407