



Vestfold
og Telemark
revisjon

Etikk, habilitet og varsling

Forvaltningsrevisjon | Færder kommune

Innhold

1. Innledning.....	6
1.1. Kontrollutvalgets bestilling og bakgrunn	6
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	6
1.3. Avgrensning.....	6
1.4. Metode og kvalitetssikring	7
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	8
2. Etikk	9
2.1. Kommunens etiske retningslinjer.....	9
2.2. Revisors vurdering av kommunens etiske retningslinjer	10
2.3. Etiske retningslinjer skal være lett tilgjengelig og kjente	10
2.4. Revisors vurdering av kjennskap og tilgjengelighet	14
2.5. Arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon	14
2.6. Revisors vurdering av arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon.....	19
2.7. Kommunens etiske arbeid - årsberetning	19
2.8. Revisors vurdering av kommunens årsberetning	20
2.9. Konklusjon - etikk	20
3. Habilitet.....	21
3.1. Tiltak for å sikre kompetanse om habilitet	21
3.2. Revisors vurdering av tiltak for å sikre kompetanse om habilitet	24
3.3. Risikovurdering og rutiner	24
3.4. Revisors vurdering av risikovurdering og rutiner	26
3.5. Konklusjon - habilitet.....	26
4. Varsling.....	27
4.1. Kommunens varslingsrutiner	27
4.2. Revisors vurdering av varslingsrutinene	35
4.3. Varslingsrutiner – kjennskap, forståelse og kultur.....	36
4.4. Revisors vurdering – kjennskap, forståelse og kultur	43
4.5. Konklusjon - varsling	44
5. Anbefalinger.....	45
Litteratur og kildereferanser	46
Vedlegg.....	47
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	47
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	48
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring	55

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på kommunens arbeid med etikk, habilitet og varsling.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

1. Har kommunen tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, og er tiltakene fulgt opp?
2. Har kommunen iverksatt tiltak for å sikre at reglene om habilitet er kjent og blir fulgt?
3. Har kommunen en fungerende rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
4. Er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

Etikk

Kommunen har tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, blant annet etiske retningslinjer for både ansatte og folkevalgte. De etiske retningslinjene inneholder relevante punkter for høy etisk standard.

Retningslinjene for de ansatte ligger tilgjengelige i kvalitetssystemet og på kommunens nettsider, mens retningslinjene for de folkevalgte ligger på kommunens nettsider.

Retningslinjene for de ansatte omtaler ikke reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

At nærmere en tredjedel av de ansatte som besvarte vår spørreundersøkelse sier at de har lav kunnskap om de etiske retningslinjene, tyder på at kommunene bør gjøre de etiske retningslinjene bedre kjent blant de ansatte.

Kommunen har få systematiske aktiviteter for å sikre gode etiske holdninger blant de ansatte (etisk dilemmatrening og refleksjon m.m.). Initiativ og tiltak rundt dette er i stor grad opp til den enkelte leder. I vår spørreundersøkelse til de ansatte kom det frem at det var ønskelig med arenaer for etisk refleksjon. For de folkevalgte er det vedtatt av kommunestyret at det skal settes av tid til dilemmatrening og refleksjon knyttet til de etiske retningslinjene. Dette bør i større grad komme på plass.

Habilitet

Kommunen gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger rundt ansattes habilitet.

Kommunen har få tiltak for å sikre at ansatte har kunnskap om habilitetsreglene. Det eneste generelle opplæringstiltaket for ansatte, er omtalen av habilitet i de etiske retningslinjene, som blir forelagt alle nyansatte. De fleste ansatte føler seg likevel trygge på å vurdere egen habilitet, de mener at reglene om habilitet blir fulgt på deres arbeidsplass og de vet hvem de skal spørre dersom de er usikre på egen habilitet.

Kommunen har rutiner som skal sikre at reglene om habilitet blir fulgt av de ansatte. Rutinene innebærer blant annet dokumentering av habilitetsvurderinger, men omtrent halvparten av de ansatte som habilitetsvurderinger er aktuelt for, svarer i spørreundersøkelsen at de er usikre på hvordan de skal dokumentere habilitetsvurderinger.

Kommunen har tiltak for å sikre at reglene om habilitet er kjent og blir fulgt av folkevalgte, i form av bl a folkevalgtopplæringer og at kommuneadvokaten er til stede i politiske møter. Spørreundersøkelsen vår viser at de folkevalgte mener å ha god kjennskap til reglene om habilitet, men de fleste ønsker likevel mer opplæring.

Varsling

Kommunen har rutiner for varsling som i hovedsak er i samsvar med gjeldende krav. Varslingsrutinene er imidlertid ikke tydelige nok på hvem som skal håndtere varsel. Selv om det fremgår av rutinen at Varslingssekretariatet skal behandle alle varslingssaker åpnes det tilsynelatende for at behandling av varsler også kan gjøres av andre i organisasjonen. Dette bekreftes av vår spørreundersøkelse, der flere ledere/tillitsvalgte/verneombud svarte at de håndterte et mottatt varsel selv (uten å involvere Varslingssekretariatet).

Nesten halvparten av lederne som har svart på spørreundersøkelsen har ikke gjort varslingsrutinen kjent for de ansatte, og omtrent 40% av medarbeidere svarer at de har mindre kjennskap til kommunens varslingsrutine. Mer enn halvparten av de ansatte oppgir å ikke ha drøftet/diskutert hva varsling på arbeidsplassen innebærer.

Varslingsrutinene er lite utfyllende på hvordan ledere skal håndtere f.eks partsinnsyn/kontradiksjon, habilitet og omsorgsplikten. Det kan medføre at oppfølgingen av varsler ikke blir saksbehandlet etter rutiner og lovverk.

De fleste ansatte som har svart på vår spørreundersøkelse opplever at leder legger til rette for varsling og at de har/delvis har en åpen kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen. Samtidig sier ca. 1/4 av de ansatte at man kan bli møtt med uvilje fra leder/kolleger hvis man kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Nærmere 1/3 av de ansatte sier at de har unnlatt å varsle om kritikkverdige forhold, og ca. halvparten av disse begrunner dette med at de ikke tror varslet ville blitt fulgt opp av ledelsen.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- Oppdatere de etiske retningslinjene for ansatte så de inneholder reaksjoner ved brudd på retningslinjene

- Iverksette tiltak for å gjøre de etiske retningslinjene bedre kjent blant de ansatte
- Iverksette systematiske tiltak for å sikre gode etiske holdninger blant ansatte og folkevalgte
- Vurdere tiltak for å heve de ansattes kompetanse innenfor habilitet, inkludert dokumentasjon av habilitetsvurderinger
- Iverksette tiltak for å gjøre varslingsrutinen bedre kjent blant de ansatte
- Sørg for større klarhet i ansvar, roller og oppgaver ved mottak og behandling av varsel
- Iverksette tiltak for å sikre et trygt varslingsmiljø

Horten 17.02.25

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Færder kommune i sak 9/24. Den var vedtatt som første forvaltningsrevisjon i kommunes plan for forvaltningsrevisjon 2024-2027.

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.

I 2024 ble det sendt en bekymringsmelding og et varsel på arbeidsmiljøet ved kommunens helseinstitusjoner. Vi har ikke sett særskilt på disse forholdene i denne revisjonen.

1.2. 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 iverksatt tiltak for å sikre at reglene om habilitet er kjent og blir fulgt?
3. Har kommunen en fungerende rutine for varsling i samsvar med lovkrav?
4. Er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

Vi har endret problemstillingenes formulering noe, sammenliknet med vedtatt prosjektplan, men ikke i den grad at det har endret revisjonens innhold.

Revisjonskriteriene¹ i denne forvaltningsrevisjonen er hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven med forskrifter, veiledere og råd utarbeidet av KS og Arbeidstilsynet. Kriteriene framgår under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.3. Avgrensning

Forvaltningsrevisjonen er systemrettet, vi har med andre ord undersøkt kommunens rutiner og prosedyrer for mottak og behandling av varslinger. For å undersøke praksis har vi sett på varslingssakene som Varslingssekretariatet har mottatt fra 2022 til og med 2024. Når vi har undersøkt varslingssakene har vi hatt fokus på prosessen, og ikke tatt stilling til utfallet i enkeltsaker.

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.

Vi har ikke sett nærmere på kommunens arbeid med yrkesetikk knyttet til tjenesteyting (f.eks innenfor pleie og omsorg).

Kommunens etiske retningslinjer for folkevalgte har et eget punkt om folkevalgte og varsling. Her er det beskrevet at folkevalgte følger varslingsplakaten, og at varsling om folkevalgtes utførelse av tillitsverv i kommunen sendes til Varslingssekretariatet. Arbeidsmiljøloven kapittel 2A om varsling omhandler arbeidstakers rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Henvendelser fra folkevalgte om eventuelle kritikkverdige forhold i kommunen faller utenfor disse reglene. Vi har derfor ikke berørt retningslinjene om folkevalgte og varsling. Eventuell varsling fra arbeidstakere i kommunen om folkevalgte er omtalt i kap. 4.

Vi har ikke undersøkt særskilt hvordan kommunen ivaretar varslingsreglene etter arbeidsmiljøloven § 1-6 om personer som ikke er arbeidstakere (elever, brukere og andre som utfører arbeid i opplæringsøyemed m.v.).

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Malene Røed, med Bente Hegg Ljøsterød som oppdragsansvarlig.

Datagrunnlaget som rapporten bygger på, består av sentral dokumentasjon fra kommunen. Vi har også intervjuet kommunedirektør, kommuneadvokat, HR-sjef, Varslingssekretariat, hovedtillitsvalgt, hovedverneombud og et utvalg ledere i kommunen. Videre har vi gjennomført to spørreundersøkelser, én rettet mot alle ansatte i kommunen og én rettet mot folkevalgte politikere. Når det gjelder spørreundersøkelsen til ansatte fikk vi to adresselister fra kommunen med til sammen ca. 4600 e-postadresser. I samråd med kommunen mottok 4066 undersøkelsen. Vi fikk 679 svar, som tilsvarer en svarprosent på 17%. I revisjonens slutfase ble vi kjent med at det reelle antallet ansatte i Færder kommune per i dag, er 2102, fordelt på 1733 årsverk. I praksis medfører dette at spørreundersøkelsens svarprosent nok er vesentlig høyere enn 17%, antakelig nærmere 30%. At det store flertallet av dem som har besvart undersøkelsen har en stillingsprosent på 80% eller mer tilsier også at spørreundersøkelsen gir et relativt godt bilde av de ansattes syn.

Spørreundersøkelsen til folkevalgte resulterte i en svarprosent på 41%, som vil si 48 folkevalgte.

Vi har gjennomgått de fire varslingssakene Varslingssekretariatet behandlet i perioden 2022-2024. Fokus i våre undersøkelser har vært Varslingssekretariatets behandlingsprosedyrer, og vi har ikke undersøkt nærmere om varslene er fulgt opp med adekvate tiltak. Vi mener dokumentasjonen i varslingssaksmappene er tilstrekkelig for å besvare revisjonskriteriene, som omhandler hvorvidt kommunens varslingsrutiner og lovverk er fulgt, og har derfor ikke intervjuet eller hentet informasjon fra varslere. To av varslerne var anonyme.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 11. februar 2025, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen fra kommunedirektøren har ikke ført til endringer i rapporten. Kommunedirektørens uttalelse ligger i vedlegg 1.

2. Etikk

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

2.1. Kommunens etiske retningslinjer

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha etiske retningslinjer.
- De etiske retningslinjene for ansatte bør inneholde reaksjonsmuligheter ved brudd på retningslinjene.
- Kommunen bør ha kjøreregler for kontakt med og påvirkning fra næringsliv og interesseorganisasjoner.

Ansatte

Færder kommune har etiske retningslinjer som gjelder for alle ansatte i kommunen. Kommunens HR-avdelingen utarbeidet de etiske retningslinjene ved sammenslåing av Nøtterøy og Tjøme. I den forbindelse ble de gjennomgått i lederforum. Retningslinjene ble sist revidert 23.06.22, og finnes tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem, Compilo, og på kommunens nettsider.

Kommunen skriver i retningslinjene at hovedmålsettingene med de etiske retningslinjene er å unngå situasjoner der det kan reises tvil om den enkeltes uhildethet, objektivitet og mistanke om korrupsjon. Videre at ledere på alle nivåer har et særlig ansvar for å tydeliggjøre og skape aksept for etisk forsvarlig adferd, og legge rammene for en god praktisering av dette. Medarbeidere har selv ansvar for å ta opp forhold som ikke er i samsvar med kommunens regler. De skal søke råd og veiledning hos sin nærmeste overordnede ved usikkerhet om forsvarlig praktisering av de etiske retningslinjene.

De etiske retningslinjene inneholder flere kortfattede redegjørelser om relevant tematikk innenfor etikk. Blant annet står det om ansvar, korrupsjon, habilitet, mottak av gaver, verv, innkjøp for kommunen, varsling, taushetsplikt, ytringsfrihet og forbud mot privat bruk av maskiner og utstyr.

Kommunens etiske retningslinjer beskriver ikke mulige reaksjoner ved brudd på retningslinjene. Ingen av dem vi intervjuet var kjent med at det hadde vært situasjoner i løpet av de siste to årene hvor det var grunn til å vurdere eller iverksette reaksjoner for brudd på de etiske retningslinjene.

Folkevalgte

Kommuneadvokaten har utarbeidet de etiske retningslinjene for folkevalgte i kommunen. De ble vedtatt av kommunestyret den 19.06.19, og sist revidert 31.05.23.

De etiske retningslinjene inneholder flere av punktene som gjelder for de ansatte, men mer tilpasset folkevalgtes rolle. I tillegg er det punkter om likebehandling, diskriminering, vold, trusler og trakassering, bruk av kommunens dokumenter og symboler, og kommunikasjon i medier.

Det ble vedtatt enkelte endringer i retningslinjene i mai 2023, blant annet når det gjelder omgangsform, åpenhet og varsling. Om lobbyisme og åpenhet (og kontakt mellom folkevalgte og innbyggere) står følgende:

«Færder kommunes folkevalgte har en høy bevissthet rundt demokratiske utfordringer knyttet til lobbyisme og påvirkning, fra næringsliv, interessegrupper og enkeltpersoner/andre. Det arbeides for systematisk åpenhet i beslutningsprosesser. Partiene bør praktisere full åpenhet rundt hvem som inviteres inn i gruppemøter ved behandling av politiske saker. Færder kommunes hjemmeside skal bidra til å gi innbyggerne og andre interesserte innsyn i politiske og administrative prosesser, og i regelverket som regulerer disse.»

Det ble samtidig vedtatt at det i folkevalgte fora skal settes av noe tid til dilemmatrening og refleksjon knyttet til de etiske retningslinjene. Kommunedirektøren mener at gjennomføringen av dette kan forbedres.

Endringene i retningslinjene ble gjennomgått i politikeropplæringen i oktober 2023. Etter valget skulle alle folkevalgte med vara signere på at de hadde mottatt og lest de etiske retningslinjene. Det ble sendt ut oppdaterte etiske retningslinjer til folkevalgte høsten 2024.

2.2. Revisors vurdering av kommunens etiske retningslinjer

Kommunen har skriftlige etiske retningslinjer, et sett for ansatte og et for folkevalgte. Retningslinjene inneholder relevante punkter for å kunne ivareta en høy etisk standard i kommunen.

De etiske retningslinjene for ansatte inneholder ikke omtale av reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

De etiske retningslinjene for folkevalgte har flere utfyllende punkter, blant annet om åpenhet og påvirkning fra næringsliv og interesseorganisasjoner.

2.3. Etiske retningslinjer skal være lett tilgjengelig og kjente

Revisjonskriterium

- De etiske retningslinjene skal være lett tilgjengelig og kjente for alle ansatte og folkevalgte.

Ansatte

De etiske retningslinjene for de ansatte finnes i kommunens kvalitetssystem Compilo og på kommunens nettsider.

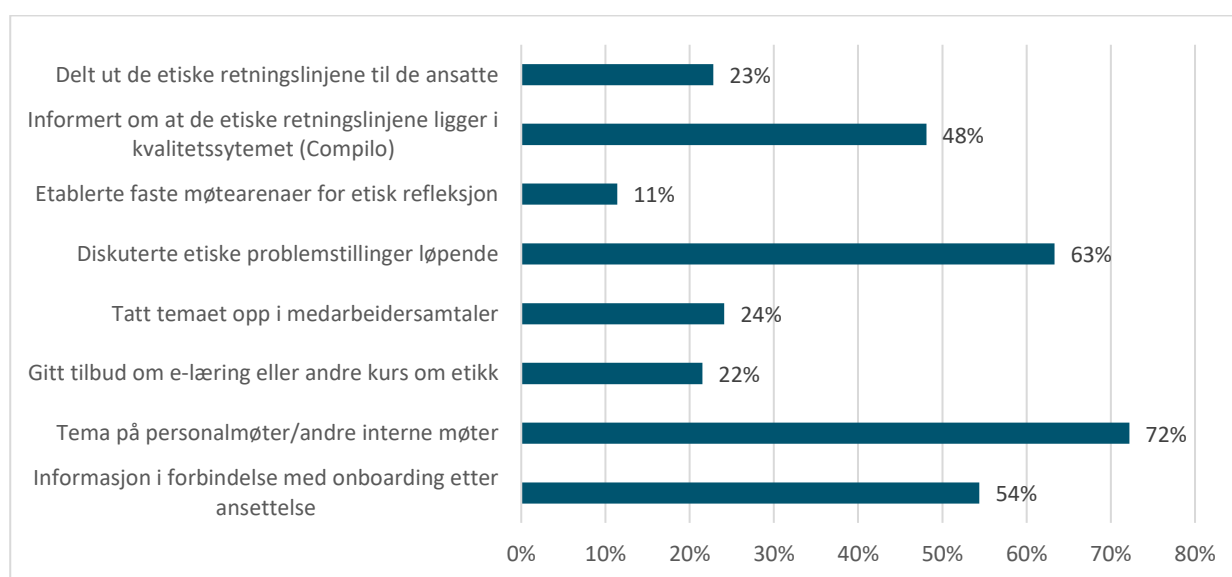
Kommunen opplyser at alle nyansatte blir bedt om å lese og sette seg inn i de etiske retningslinjene før de signerer arbeidsavtalen. I arbeidsavtalen er det henvist blant annet til de etiske retningslinjene, arbeidsreglementet og varslingsplakaten.

I 2024 gjennomgikk lederne i kommunen et e-læringsprogram som besto av syv deler, hvor den ene delen omhandlet etikk, samfunnsansvar og etiske retningslinjer. Her måtte lederne huke av for at de har lest og forstått arbeidsreglementet og kommunens etiske retningslinjer.

Kommunedirektøren mener kommunen sikrer gode etiske holdninger i organisasjonen i form av kvalitetssystemet, og at det er linjeledere som har ansvar for å gjøre de etiske retningslinjene kjent for de ansatte. Hovedverneombud og hovedtillitsvalgt trekker i intervju frem at de opplever at det er høyt fokus på etisk arbeid, og at dette er godt integrert i kommunens ledelse.

I vår spørreundersøkelse til de ansatte i kommunen spurte vi ledere med personalansvar om de har gjort de etiske retningslinjene kjent for de ansatte. Omtrent 1/3 svarte at de ikke har gjort det.

Vi spurte de lederne som har gjort de etiske retningslinjene kjent for de ansatte, hvordan de hadde gjort det. Den vanligste tilbakemeldingen var at de etiske retningslinjene har vært tema på personal/ interne møter, og at man diskuterer etiske problemstillinger løpende. Omtrent halvparten har gitt informasjon i forbindelse med ansettelse. Se figur 1.



Figur 1 På hvilken måte har du gjort de etiske retningslinjene kjent for de ansatte? Her var det mulig å krysse av for flere alternativer. N=79

Vi spurte de ansatte hvor god kjennskap de har til kommunens etiske retningslinjer:

1 Svært lav	2	3	4	5	6 Svært høy	Gj.
5%	6,5%	19%	32%	27%	10,5%	4

Tabell 1 Hvor god kjennskap har du til kommunens etiske retningslinjer? På en skala fra 1 Svært lav til 6 Svært høy. N=676

Svarene viser at de fleste har god kjennskap til de etiske retningslinjene, men nærmere 1/3 av de ansatte oppgir å ha noe lavere kjennskap (1-3). Kommunalområdet Oppvekst svarer at de har noe lavere kjennskap enn øvrige kommunalområder.

Videre ble ansatte også spurt om de etiske retningslinjene er lett tilgjengelige og om de er nyttige i arbeidshverdagen:

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.
Jeg kan lett finne de etiske retningslinjene	5%	5%	14%	20%	19%	29%	8%	4,4
De etiske retningslinjene er nyttig i min arbeidshverdag	2%	4%	10%	23%	24%	29%	8%	4,6

Tabell 2 Påstander om de etiske retningslinjene. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. *=vet ikke. N=678

Vi ser at over halvparten mener at de etiske retningslinjene er lette å finne og nyttige (4-6). Ansatte på HR og økonomi og kommunalområdet Teknikk og miljø er mest enig i at de lett kan finne de etiske retningslinjene. Ansatte på kommunalområdene Helse og Oppvekst er mest uenig i at de etiske retningslinjene er lett tilgjengelig. Administrasjon, kultur og levekår og Helse finner de etiske retningslinjene mest nyttig i arbeidshverdagen, og ledere opplever mer nytte av retningslinjene enn øvrige ansatte.

Nedenfor er det flere påstander som viser ulike måter ansatte kan gjøre seg kjent med de etiske retningslinjene på. I spørreundersøkelsen kunne ansatte krysse av for de alternativene som passet for dem.

Sett kryss ved påstandene som passer for deg:	Prosent
Jeg fikk informasjon om de etiske retningslinjene da jeg ble ansatt	53%
Jeg har funnet informasjon om de etiske retningslinjene selv	37%
Jeg har deltatt på personalmøter/interne møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert	54%
Jeg har selv tatt opp etiske problemstillinger til diskusjon på min arbeidsplass	46,5%
Etikk/etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale	8%

Tabell 3 Svarfordeling fra ansatte på påstander om arbeid med etikk og etiske retningslinjer. Her var det mulig å krysse av for flere alternativer. N=652

Som det fremgår av tabell 3 så er informasjon ved ansettelse og i personalmøter de mest brukte måtene å gjøre seg kjent med de etiske retningslinjene på. Mellom kommunalområdene varierer det om ansatte fikk informasjon om de etiske retningslinjene da de ble ansatt. Her skiller Oppvekst seg ut ved at kun 39% opplyste at de fikk informasjon om de etiske retningslinjene da de ble ansatt. Teknikk og miljø og HR og økonomi kommer best ut med opp mot 80%.

54% av de ansatte svarer at de har deltatt på personal/interne møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert. Innen Administrasjon, kultur og levekår var det 44% som krysset av for dette

alternativet, mens i kommunalområde Helse oppgav 58% at de har deltatt på møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert.

Det er kun 8% som oppgir at etikk/etiske problemstillinger var tema på siste medarbeidersamtale.

Folkevalgte

De etiske retningslinjene for kommunens folkevalgte finnes på kommunens nettsider.

I vår spørreundersøkelse spurte vi om hvor god kjennskap de folkevalgte har til de etiske retningslinjene. Nesten alle folkevalgte som har svart på undersøkelsen er enig (5) eller helt enig (6) i påstanden om at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene². Se tabell 4.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Gj.
4%	0%	0%	10%	50%	35%	5,1

Tabell 4 Jeg har god kjennskap til de etiske retningslinjene. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=48

Vi spurte også de folkevalgte om de opplever de etiske retningslinjene som lett tilgjengelige, og om de er nyttige i hverdagen som folkevalgt. Her svarer 73% at de er lett tilgjengelig (4-6), og 23% svarer at de er mindre tilgjengelig (1-3). 92% svarer at de etiske retningslinjene er nyttige (4-6) i hverdagen som folkevalgt.

	1	2	3	4	5	6	*	Gj.
De etiske retningslinjene er lett tilgjengelig	2%	6%	15%	23%	33%	17%	4%	4,3
De etiske retningslinjene er nyttig i min hverdag som folkevalgt	0%	0%	6%	15%	33%	44%	2%	5,2

Tabell 5 Påstander om de etiske retningslinjene for folkevalgte. Svarene ble gitt på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. *=vet ikke. N=48

Kommunestyremedlemmer er mest uenige i at de lett kan finne de etiske retningslinjene.

I spørreundersøkelsen var det et åpent felt hvor man kunne gi en kommentar til undersøkelsen. Her ble det gitt 10 svar. Det var to kommentarer som omhandlet at de etiske retningslinjene burde være lettere tilgjengelig, og en kommenterte at det burde være felles etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. En har kommentert at de har et inntrykk av at en del er redde for å spørre dersom de er usikre på noe innenfor dette området, og en har påpekt at folkevalgtopplæring burde være obligatorisk.

² Svarene summerer seg til 99%, fordi desimaler er tatt bort.

2.4. Revisors vurdering av kjennskap og tilgjengelighet

Kommunens etiske retningslinjer er gjort tilgjengelige for både de ansatte og de folkevalgte. Retningslinjene for de folkevalgte finnes på kommunens nettsider, mens retningslinjene for de ansatte finnes både i kommunens kvalitetssystem og på kommunens nettsider.

Av de administrative lederne med personalansvar som har svart på spørreundersøkelsen oppgir omtrent en tredjedel at de ikke har gjort de etiske retningslinjene kjent for de ansatte. Flertallet ansatte og folkevalgte opplever likevel at de etiske retningslinjene er tilgjengelige, og sier at de har kjennskap til dem, men dette gjelder ikke alle. Ca 30 % av de ansatte svarer at de har lav kunnskap om de etiske retningslinjene, mens for de folkevalgte er prosentandelen kun 4.

2.5. Arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon

Revisjonskriterium

- Kommunen bør ha systematiske tiltak for å sikre gode etiske holdninger blant ansatte og folkevalgte.

Ansatte

I kommunens kvalitetssystem ligger dokumentet «Fokus på etikk – etiske dilemmaer til diskusjon». Dette dokumentet inneholder ulike temaer til diskusjon, som åpenhet og lederskap, gaver, «smøretest», innkjøp, turer, bevertning og utgiftsdekning, og varsling.

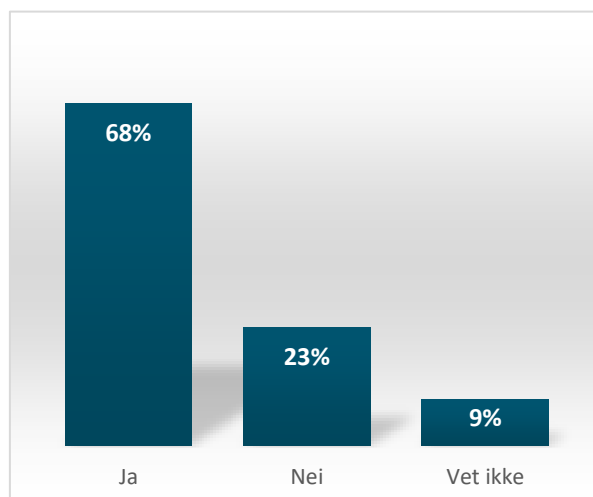
Kommunedirektøren opplyser at virksomhetslederens og lederes oppfølging av etikk er et ledd i det løpende kvalitetsarbeidet, og at lederne har ansvar innenfor sine områder.

Utover at nyansatte skal signere de etiske retningslinjene ved ansettelse, så har vi ikke fått informasjon om noe program eller faste arenaer for etisk refleksjon og dilemmatrening for ansatte i noen av kommunalområdene. Den generelle tilbakemelding fra intervjuene er at slikt arbeid i liten grad foregår på en strukturert måte.

Kommunalområdet Helse har et kvalitetsutvalg hvor virksomhetsledere, kvalitetsrådgiver og virksomhetsdirektør deltar i månedlige møter. Det fremgår ikke noe sted hvorvidt dilemmatrening og refleksjon gjennomføres i dette utvalget.

I kommunalområdet Oppvekst opplyser kommunedirektør at etiske dilemmaer kan være tema på fagmøter og veiledninger.

I spørreundersøkelsen fikk de ansatte spørsmål om de har vært med å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold (uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder, eller praksis) på arbeidsplassen. Omtrent en tredjedel av de ansatte har ikke eller vet ikke om de har deltatt i slike aktiviteter. Innen kommunalområdet Helse svarer imidlertid 73% at de har deltatt i slike aktiviteter.



Figur 2 Har du vært med på å diskutere hva man skal forstå som kritikkverdige forhold - det vil si uetiske og/eller ulovlige hendelser, episoder eller praksis på arbeidsplassen din? N=679

Ansatte ble spurt om de har opplevd en etisk vanskelig situasjon på arbeidsplassen i løpet av de siste to årene. 57% svarte ja på dette spørsmålet. Deretter fikk de som svarte ja oppfølgingsspørsmål om det ble funnet en løsning på situasjonen. Omtrent halvparten mener det ble en delvis løsning, 38% svarte ja, og 11% svarte nei. Denne gruppen fikk også spørsmål om hva de selv gjorde for å finne en løsning på den etiske vanskelige situasjonen, se tabellen nedenfor.

Hva gjorde du for å finne en løsning på situasjonen?	Prosent
Diskuterte med eller spurte en kollega	78%
Diskuterte med eller spurte min leder	74%
Diskuterte med eller spurte tillitsvalgt/verneombud	29%
Leste i de etiske retningslinjene	13%
Jeg meldte avvik på forholdet	19%
Jeg gjorde ikke noe	2%
Andre tiltak	8%

Tabell 6 Ansattes svar på hva de gjorde for å finne løsning på en etisk vanskelig situasjon. Flere avkryssninger mulig. N=382

De fleste diskuterte eller spurte en kollega eller lederen sin for å finne en løsning på situasjonen. Under andre tiltak ble det nevnt å kontakte en jurist, kommunens HR-avdeling og varsling.

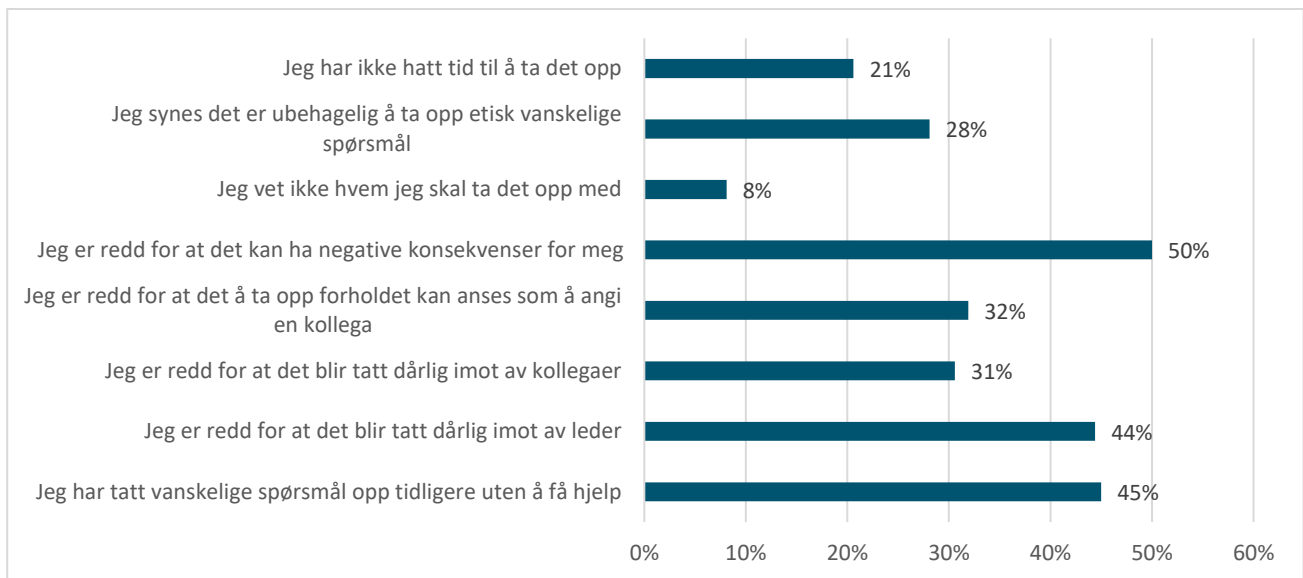
Vi spurte også de ansatte som hadde opplevd en etisk vanskelig situasjon på arbeidsplassen i løpet av de siste to årene, i hvilken grad de mener etisk vanskelige situasjoner på arbeidsplassen har blitt håndtert på en god måte. Se tabell 7.

1 I svært liten grad	2	3	4	5	6 I svært stor grad
7%	9%	20%	29%	27%	8%

Tabell 7 I hvilken grad mener du at etisk vanskelige situasjoner på arbeidsplassen din har blitt håndtert på en god måte? 1 I svært liten grad til 6 I svært stor grad. N=382

64% av de ansatte som har opplevd etisk vanskelige situasjoner mener disse har blitt håndtert på en god måte, men 36 % er i mindre grad enige i dette. De ulike kommunalområdene svarer ganske likt på spørsmålet.

Vi spurte alle ansatte om de bevisst har valgt å ikke ta opp etisk vanskelige spørsmål. Her svarte ¼ ja. De som svarte ja, fikk et oppfølgingsspørsmål om hvorfor de ikke har tatt opp slike spørsmål. Svarene fremgår av tabellene nedenfor.



Figur 3 Kryss av for det som passer for hvorfor du ikke tok opp etisk vanskelige spørsmål. Her var det mulig med flere avkryssninger. N=160

Den mest vanlige grunnen til å ikke ta opp etisk vanskelige spørsmål, er at ansatte er redde for at det kan ha negative konsekvenser for dem selv. Deretter svarer omtrent halvparten at de har tatt opp vanskelige spørsmål tidligere uten å få hjelp og/eller at de er redd for at det vil blitt tatt dårlig imot av leder.

Spørreundersøkelsen hadde et åpent kommentarfelt hvor det var mulig å gi en kommentar om arbeidet med etikk i kommunen. Dette har 112 personer gjort. De vanligste kommentarene handler om at det generelt er for lite fokus på etikk, og manglende informasjon om temaet. Flere har kommentert at de ønsker at etikk og etisk refleksjon blir løftet mer frem, i form av blant annet kurs og faste møtearenaer på arbeidsplassen. Det er også noen kommentarer om at det kunne vært mer fokus på etikk på ledernivå, og hvordan det kan jobbes med dette i praksis. Det ble også gitt positive kommentarer på kommunens etikkarbeid. Enkelte mente at kommunen har fokus på etikk. Det blir trukket frem at det jobbes systematisk med temaet på arbeidsplassen, og noen har

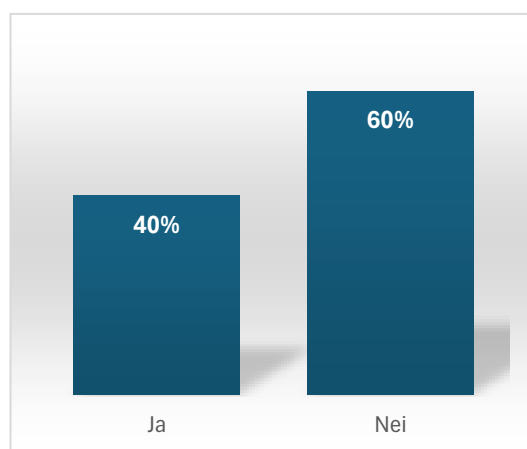
personalmøter hvor det, ved behov, er mulighet for å ta opp ting og reflektere. Det er også kommentert at refleksjonsgrupper har blitt opprettet, men at aktiviteten ikke har blitt opprettholdt.

Folkevalgte

I begynnelsen av valgperioden 2023-2027 ble det holdt folkevalgtopplæring i regi av KS, hvor temaer som etikk og habilitet var på agendaen. Det har blitt holdt ytterligere en folkevalgtopplæring høsten 2024 hvor etikk og rolleforståelse har vært tema.

I forbindelse med oppdatering av de etiske retningslinjene for folkevalgte, i mai 2023, vedtok kommunestyret at det i folkevalgte fora skal settes av noe tid til dilemmatrening og refleksjon knyttet til de etiske retningslinjene.

Av de som har svart på spørreundersøkelsen, har 73% deltatt på folkevalgtopplæring i inneværende periode. 27% har ikke deltatt på folkevalgtopplæring. Alle kommunestyremedlemmene som har svart på undersøkelsen, har deltatt. Når det gjelder formannskapsmedlemmer og utvalgsmedlemmer er det 18% som svarer at de ikke har deltatt på folkevalgtopplæring.



Figur 4 Jeg har deltatt på annen opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger som folkevalgt. N=48

Folkevalgte fikk videre spørsmål om de har deltatt på annen opplæring eller kurs i etikk og etiske problemstillinger som folkevalgt. 60% av folkevalgte har ikke det. Omtrent halvparten av kommunestyremedlemmer,

formannskapsmedlemmer og utvalgsmedlemmer svarer at de ikke har deltatt på annen opplæring eller kurs i etikk og etiske problemstillinger. Kommunedirektøren opplyser at kommunen kan bli bedre på å praktisere etisk refleksjon for folkevalgte mer regelmessig.

Rolleforståelse

Folkevalgte fikk spørsmål om det er klart hvilke gaver, reiser/bevertning som kan mottas i tråd med de etiske retningslinjene. Det gjennomsnittlige svaret er på 4,9 på en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. Formannskap og utvalgsmedlemmer er mest enig.

1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
0%	4%	10%	17%	23%	42%	4%

Tabell 8 Jeg mener det er klart hva slags gaver, reiser/bevertning mm. som kan mottas i tråd med de etiske retningslinjene. På en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=48

Dilemmatrening

Folkevalgte har vurdert hvor sannsynlig det er at ulike etisk vanskelige situasjoner kan oppstå for folkevalgte i kommunen. I svarene ser vi at folkevalgte mener at det er høy sannsynlighet for at de opplever utfordringer med å overholde taushetsplikten og at det oppstår interessekonflikter mellom rollen som folkevalgt og privatperson. De mener det er noe høy sannsynlighet for press fra utbyggere knyttet til bestemte planer og kontrakter. Det å bli tilbudt en utilbørlig fordel oppleves som mindre sannsynlig.

Hvor sannsynlig ...	1	2	3	4	5	6	Vet ikke
Utfordringer med å overholde taushetsplikten	4%	4%	8%	27%	21%	33%	2%
Interessekonflikter mellom rollen som folkevalgt og privatperson	2%	8%	8%	13%	31%	33%	4%
Det å bli tilbudt en utilbørlig fordel	17%	25%	23%	10%	8%	13%	4%
Press fra utbyggere knyttet til bestemte kontrakter/planer	10%	12,5%	12,5%	21%	15%	23%	6%

Tabell 9 Folkevalgtes vurdering av sannsynlighet for at ulike etisk vanskelige situasjoner oppstår. Vurdert på en skala fra 1 Ikke sannsynlig til 6 Svært sannsynlig. N=48

Halvparten av de folkevalgte oppgir at de selv har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon i det politiske miljøet. Blant de faste kommunestyremedlemmene er det omtrent 68% som har gjort det. De fikk videre spørsmål om hvilke fora de hadde tatt opp etisk vanskelig situasjoner:

	Prosent
I kommunestyret	25%
I politiske utvalg/formannskap	42%
I partigruppa	100%
I uformelle sammenhenger i det politiske miljøet	54%
Annet	4%

Tabell 10 I hvilke fora har du tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon? (Flere avkryssninger mulig) N=24

Det mest vanlige er å ta opp etisk vanskelige situasjoner i partigruppa. Deretter er det mer uformelle sammenhenger i det politiske miljøet, og politiske utvalg eller formannskap.

Folkevalgte fikk spørsmål om de har opplevd etisk vanskelige situasjoner som folkevalgt i Færder kommune, noe 31% svarte at de hadde. De fikk videre spørsmål om det ble funnet en løsning på den etisk vanskelige situasjonen. 2/3 opplevde en løsning, og 1/3 opplevde ikke en løsning.

Vi spurte hva de selv gjorde for å finne en løsning. 80% oppga at de diskuterte eller spurte en annen folkevalgt. Omtrent halvparten leste i de etiske retningslinjene og/eller diskuterte saken med en ansatt i kommunen. Når det gjelder vurderingen av hvorvidt den etisk vanskelige situasjonen ble løst på en god måte, mente halvparten at den siste etisk vanskelige situasjonen de hadde opplevd fikk en delvis løsning.

2.6. Revisors vurdering av arbeid med etisk dilemmatrening og refleksjon

Våre undersøkelser viser at administrasjonens arbeid med etisk refleksjon og bevisstgjøring ikke er systematisert, og at det er opp til den enkelte leder å organisere dette. Ingen av kommunalområdene har sørget for at ansatte får regelmessig opplæring i og bevisstgjøring rundt etisk refleksjon, diskusjon og dilemmatrening. I spørreundersøkelsen til ansatte var en gjennomgående kommentar at ansatte ønsker arenaer for etisk refleksjon.

I folkevalgtopplæringen både høsten 2023 og 2024 har etikk vært tema, men ikke alle folkevalgte har deltatt på dette. I spørreundersøkelsen svarer 60% av de folkevalgte at de ikke har deltatt på annen kurs eller opplæring om etikk eller etiske problemstillinger. Det er i liten grad lagt til rette for regelmessig gjennomføring av etisk refleksjon og dilemmatrening for folkevalgte slik kommunestyret vedtok i mai 2023.

2.7. Kommunens etiske arbeid - årsberetning

Revisjonskriterium

- Kommunen skal redegjøre for det etiske arbeidet i årsberetningen.

Kommunens årsberetninger for 2022 og 2023 har begge en egen del om arbeid med etikk. Her beskrives hvilke tiltak som er gjennomført det året og videre planer for arbeidet. I 2022 var to aktiviteter gjennomført; det var etablert varslingskanaler og rutiner internt og eksternt via kommunens nettportal og kvalitetssystem og det var foretatt løpende revisjon av prosedyrer og rutiner i kvalitetssystemet. I årsberetning fra 2023 er de fleste aktivitetene løpende, slik som at etiske retningslinjer tas inn i all basisopplæring i kommunen, etikk tas opp med alle virksomhetsledere på lederforum og henvise til fokussamtaler for enkeltpersoner. Videre er det kartlegging av bierverv for ledere og ansatte som har kommunen som hovedarbeidsgiver, og løpende revisjon av rutiner og prosedyrer i kvalitetssystemet.

Årsberetningene gjør videre rede for at kommunens målsettinger med de etiske retningslinjene er å unngå situasjoner der det kan reises tvil om den enkeltes uhildethet, objektivitet eller mistanke om korrupsjon. Det vises det til at kommunen legger stor vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet.

Årsberetningen beskriver at alle ansatte har de etiske retningslinjene og øvrige rutiner tilgjengelig i kommunens kvalitetssystem. Videre blir de etiske retningslinjene forelagt alle nyansatte, og alle

ansatte har plikt til å opplyse om bierverv, annet lønnet arbeid eller privat næringslivsvirksomhet som kan komme i konflikt med kommunens etiske retningslinjer.

2.8. Revisors vurdering av kommunens årsberetning

Kommunen har redegjort for sitt etiske arbeid i årsberetningen.

Det står i lovforarbeidene at plikten til å redegjøre, innebærer en forventning om at kommunene må foreta seg noe for å sikre en høy etisk standard i virksomheten. Som eksempler nevnes at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer og søker å skape oppmerksomhet og kunnskap om de etiske retningslinjene, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokusere på etikk i folkevalgtopplæringen. Dette gjør kommunen i stor grad, og det er også omtalt i årsberetningen.

I lovforarbeidene omtales også dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, og gjøre etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.³ Vi har funnet få spor av slikt systematisk arbeid, jf. pkt. 2.5, og slike aktiviteter er da heller ikke omtalt i årsmeldingen, verken som planlagte eller gjennomførte tiltak.

2.9. Konklusjon - etikk

Kommunen har tiltak for å sikre gode etiske holdninger i organisasjonen, blant annet etiske retningslinjer for både ansatte og folkevalgte. De etiske retningslinjene inneholder relevante punkter for høy etisk standard.

Retningslinjene for de ansatte ligger tilgjengelige i kvalitetssystemet og på kommunens nettsider, mens retningslinjene for de folkevalgte ligger på kommunens nettsider.

Retningslinjene for de ansatte omtaler ikke reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

At nærmere en tredjedel av de ansatte som besvarte vår spørreundersøkelse sier at de har lav kunnskap om de etiske retningslinjene, tyder på at kommunene bør gjøre de etiske retningslinjene bedre kjent blant de ansatte.

Kommunen har få systematiske aktiviteter for å sikre gode etiske holdninger blant de ansatte (etisk dilemmatrening og refleksjon m.m.). Initiativ og tiltak rundt dette er i stor grad opp til den enkelte leder. I vår spørreundersøkelse til de ansatte kom det frem at det var ønskelig med arenaer for etisk refleksjon. For de folkevalgte er det vedtatt av kommunestyret at det skal settes av tid til dilemmatrening og refleksjon knyttet til de etiske retningslinjene. Dette bør i større grad komme på plass.

³ Jf. Prop. 46 L (2017-2018)

3. Habilitet

Har kommunen iverksatt tiltak for å sikre at reglene om habilitet er kjent og blir fulgt?

3.1. Tiltak for å sikre kompetanse om habilitet

Revisjonskriterium

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

Ansatte

I kommunes etiske retningslinjer blir habilitet omtalt. Punktet inneholder henvisninger til forvaltningsloven og kommuneloven, og det gis flere eksempler på når inhabilitet inntreffer.

Vi kjenner ikke til at kommunen har hatt noen generelle kompetansetiltak knyttet til habilitet i den perioden vi har undersøkt. Kommunedirektøren opplyser at ledere skal gjøre habilitetsreglene kjent for ansatte på de ulike nivåene, og at hvorvidt dette følges opp, bør inngå i gjennomgangen av internkontrollen.

I spørreundersøkelsen har vi spurt ansatte om deres kunnskap om habilitet. For å sørge for at spørsmålene og påstandene om habilitet kun ble stilt til de det var 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 184 personer som svarte ja. Medarbeidere fra alle kommunalområdene har svart ja, men tematikken er mest aktuelt for administrasjon, kultur og levekår og teknikk og miljø. Det var kun de som svarte ja på det innledende spørsmålet som videre svarte på påstander om habilitet.

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig
Jeg har fått opplæring i regler og vurderinger om habilitet	17%	20%	28%	35%
Habilitet blir regelmessig diskutert på arbeidsplassen min	19%	30%	32%	19%
Jeg vet hva jeg skal gjøre dersom jeg er inhabil i en sak	4%	8%	27%	61%
Jeg vet hvem jeg skal spørre dersom jeg er usikker på egen habilitet	4%	5%	16%	75%

Tabell 11 Påstander om habilitet. Fra helt uenig til helt enig. N=184

Det er omtrent 40% som er helt eller litt uenig med at de har fått opplæring i regler og vurderinger om habilitet. På kommunalområdet Teknikk og miljø er flertallet av de ansatte helt enig i at de har fått opplæring, men det er 25% som litt eller helt uenig i det.

Det gjennomsnittlige svaret på om habilitet regelmessig blir diskutert på arbeidsplassen er (2,5), verken enig eller uenig. Det er noe forskjell mellom kommunalområdene, hvor Oppvekst er litt uenig i påstanden (2). Teknikk og miljø er litt enig (2,9) og opplever slike diskusjoner i større grad enn andre kommunalområder.

Opp mot 90% er litt eller helt enig i at de vet hvem de skal spørre dersom det er usikker på egen habilitet, og hva de skal gjøre dersom de er inhabile i en sak. Det er dermed et mindretall som er litt eller helt uenig i dette.

Vi har også spurt ansatte om de føler seg trygge på å vurdere sin egen habilitet i saker de er involvert i, og om de føler seg trygge på at reglene for habilitet følges på arbeidsplassen.

	Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig
Jeg føler meg trygg på at jeg kan vurdere min egen habilitet i sakene jeg er involvert i	1%	3%	21%	75%
Jeg føler meg trygg på at reglene om habilitet følges på arbeidsplassen min	4%	9%	29%	58%

Tabell 12 Påstander om habilitet. Fra helt uenig til helt enig. N=184

Flertallet av de som har svart, er trygge på å vurdere egen habilitet. De fleste er også litt eller helt enig i at reglene om habilitet følges på arbeidsplassen.

Folkevalgte

Habilitet har vært tema i de to folkevalgtopplæringene i inneværende periode. Den første folkevalgtopplæringen i 2023 inneholdt refleksjonsoppgaver og dilemmaer rundt habilitetsvurderinger. Den andre i 2024 besto av et kort tilbakeblikk og repetisjon om folkevalgtrollen og habilitet. Det fremgår av programmet til den første folkevalgtopplæringen at det deltok 39 kommunestyremedlemmer og noen varamedlemmer. Vi er ikke kjent med hvor mange som deltok i 2024.

De etiske retningslinjene har et eget punkt om habilitet. Her står det at dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak, skal politikerne av eget tiltak ta opp dette med leder i det politiske organet. De etiske retningslinjene gir eksempler på hva som kan være interessekonflikter og føre til habilitetsutfordringer.

Kommunedirektøren opplyser at ordfører tar opp habilitet innledningsvis i kommunestyremøtene, og at det i praksis gjøres habilitetsvurderinger i nesten hvert møte. I forkant av politiske møter skal

habilitetsvurderinger være meldt inn til administrasjonen slik at de kan forberede dette. Kommuneadvokaten er til stede i alle kommunestyre -og utvalgsmøter, og de folkevalgte kan ta kontakt for spørsmål om habilitet. Det gjøres enten på forhånd eller i møter. Kommuneadvokaten gir råd om habilitet i møtene, og kommunestyret eller utvalg vedtar. Avgjørelser om inhabilitet skal framgå av møteprotokollen, jf, kommuneloven § 11-4. Vi har sett eksempler på dette i opptak/protokoll fra kommunestyremøter.

Vi har ikke sett nærmere på hvordan habilitet håndteres i de ulike politiske utvalgene, men opptak av hovedutvalget for plan, teknikk og miljø viser at utvalgsleder innledningsvis i hvert møte spør om det er noen som ønsker å få sin habilitet vurdert.

I spørreundersøkelsen spurte vi folkevalgte om de har deltatt på annen opplæring om habilitet som folkevalgt. På dette svarte 40% ja, 58% nei og de resterende vet ikke. 40% av kommunestyremedlemmene svarer nei.

De folkevalgte fikk en del påstander om habilitet, hvor de skulle svare fra 1, helt uenig, til 6, helt enig, eller vet ikke:

	1	2	3	4	5	6	*
Vi folkevalgte har regelmessig opplæring og bevisstgjøring i habilitetsreglene	12,5%	8%	21%	21%	12,5%	15%	10%
Jeg tar opp spørsmål om egen habilitet når det er behov for det	0%	0%	6%	4%	8%	79%	2%
Jeg er trygg på at de andre folkevalgte tar opp spørsmål om egen habilitet når det er behov for det	0%	6%	15%	27%	29%	21%	2%
Kommunestyret har for høy terskel for å vedta at noen er inhabile	10%	21%	12%	21%	15%	4%	17%
Folkevalgte burde få mer opplæring rundt habilitet	0%	2%	6%	31%	21%	35%	4%
De etiske retningslinjene gir tilstrekkelig informasjon om habilitet	0%	4%	6%	29%	29%	21%	10%

Tabell 13 Påstander om habilitet. Fra en skala 1 Helt uenig til 6 Helt enig. *=Vet ikke. N=48

Når det gjelder regelmessig opplæring og bevisstgjøring i habilitetsreglene er svarene fordelt jevnt. Omtrent 40% svarer 1 Helt uenig til 3.

De fleste folkevalgte er enig i at de tar opp spørsmål om egen habilitet når det er behov. At de er trygge på at andre folkevalgte tar opp spørsmål om habilitet når det er behov, er også de fleste

enig i, men 1/5 svarer på den nedre delen av skalaen. Det er en betydelig større andel som er helt enig i at de tar opp spørsmål om egen habilitet, enn at de er trygge på at andre folkevalgte gjør det.

Svarene på om kommunestyret har høy terskel for å vedta at noen er inhabile er jevnt fordelt, og det er 17% som har svart at de ikke vet. Her svarer kommunestyremedlemmer gjennomsnittlig (3) midt på skalaen, at de verken er enige eller uenige.

3.2. Revisors vurdering av tiltak for å sikre kompetanse om habilitet

Kommunen har få generelle tiltak for å sikre at ansatte har kunnskap om habilitetsreglene. Det eneste generelle opplæringstiltaket for ansatte, er omtalen av habilitet i de etiske retningslinjene, som blir forelagt alle nyansatte. Utover dette har vi ikke fått kjennskap til noen systematiske tiltak for å sikre kompetanse knyttet til habilitet.

Det er omtrent like mange ansatte som oppgir at de ikke har fått opplæring i habilitetsreglene, som de som oppgir å ha fått slik opplæring. De fleste ansatte som habilitetsreglene er relevant for, oppgir likevel at de er trygge på å vurdere egen habilitet, de vet hvor de kan finne informasjon om temaet og hva de skal gjøre dersom de er inhabile.

Kommunen har flere tiltak for å sikre kompetanse om habilitet blant folkevalgte. Både folkevalgtopplæringen og at kommuneadvokaten er til stede i møter, bidrar til dette. Vår spørreundersøkelse viser at de folkevalgte mener å ha god kjennskap til reglene om habilitet, men et stort flertall av de som besvarte undersøkelsen ønsker likevel mer opplæring på dette området.

3.3. Risikovurdering og rutiner

Revisjonskriterium

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

Risikovurdering

I kvalitetssystemet, under fanen sektorovergripende – personalhåndbok – diverse, ligger det et styrende dokument med tittelen «Nære relasjoner, personlige forhold og habilitet». Her står det:

«Alle områder der habilitetsspørsmål kan oppstå vurderes av nærmeste leder. Der nærmeste leder omfattes av habilitetsspørsmålet gjøres vurderingen av overordnet leder. Vurderingen dokumenteres i relevant fagsystem.»

Det er videre beskrevet at dersom en ansatt kommer i en situasjon der habilitetsspørsmål gir utfordringer for tjenesteutøvelse skal leder iverksette nødvendige tiltak for å sikre habilitet og personvern. Det er gitt tre eksempler på dette:

- Bytte av avdeling/klasse for enten medarbeider eller tjenestemottaker
- Bytte av saksbehandler

- Sikre personvern gjennom ivaretagelse av tilgangsstyring i fagsystem.

I intervjuene spurte vi om kjennskap til risikovurderinger knyttet til habilitet. Ingen av dem vi snakket med hadde kjennskap til at det var gjort risikovurderinger om habilitet.

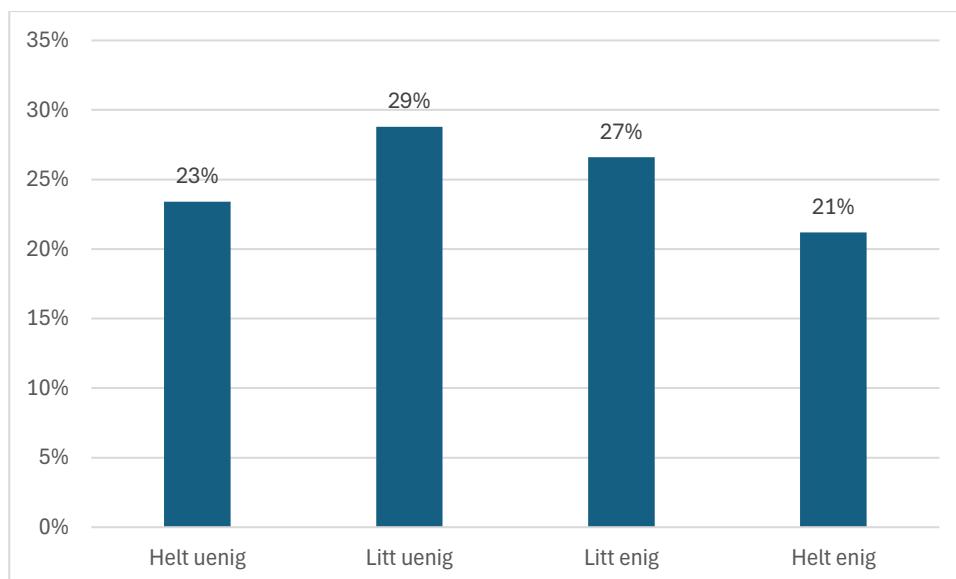
Kommunedirektøren opplyser at malen for risikoanalyse i internkontrollsystemet inneholder generelle spørsmål, men at det ikke er direkte spørsmål om habilitet. Malen for risikovurdering gjennomgås årlig i «ledelsens gjennomgang», og vi får opplyst at det vil bli et eget punkt om habilitet i malen for det videre.

Rutiner for å sikre at habilitetsreglene blir ivaretatt

I kvalitetssystemet under sektorovergripende – personalhåndbok – etikk, ligger prosedyren «Habilitet». Den tar for seg hver enkeltes saksbehandlers plikt til å vurdere egen habilitet, og leders ansvar. I saker hvor habilitet vurderes, skal det lages et notat eller en merknad på saken, med vurdering av habiliteten. Det skal komme frem hvilken forbindelse saksbehandler har til en berørt i saken og vurderingen av om en er habil eller inhabil.

I prosedyren er det et punkt om generelle habilitetsutfordringer knyttet til byggesak. Her står det beskrevet at hvis det er generelle habilitetsutfordringer, som tidligere arbeidsforhold, vennskap, eller naboskap med fast aktør på byggesak og geodata, skal saksbehandler orientere leder, og ikke behandle saker som gjelder denne aktøren. Habilitetsvurderingen skal dokumenteres, det skal gjennomføres en samtale med leder og dokumentasjon fra samtalen skal arkiveres i personalmappen.

I spørreundersøkelsen har vi spurt ansatte om de vet hvordan de skal dokumentere habilitetsvurderinger.



Figur 5 Jeg vet hvordan jeg skal dokumentere at habilitetsvurderinger er foretatt. N=184

Her ser vi at under halvparten av de ansatte vet hvordan de skal dokumentere at habilitetsvurderinger er foretatt.

Halvparten av ledere med personalansvar som habilitet er aktuelt for, svarer helt eller litt uenig i at de vet hvordan de skal dokumentere habilitetsvurderinger.

3.4. Revisors vurdering av risikovurdering og rutiner

Basert på våre undersøkelser kan vi ikke se at kommunen gjennomfører systematiske risikovurderinger rundt inhabilitet. Kommunens mal for risikovurdering omtaler ikke inhabilitet, og ingen av dem vi intervjuet hadde kjennskap til at det var gjort risikovurderinger om habilitet. Det er positivt at kommunedirektøren opplyser at habilitet skal bli et eget punkt i malen for risikovurdering for det videre, da det vil kunne bidra til økt fokus på tematikken.

Kommunen har rutiner for å sikre at reglene om habilitet blir fulgt. I rutinene fremgår det at habilitetsvurderinger på ulike måter skal dokumenteres og arkiveres. Svarene fra spørreundersøkelsen viser imidlertid at en betydelig andel av ansatte og ledere, blant dem som habilitet er aktuelt for, ikke vet hvordan de skal dokumentere habilitetsvurderingene.

Prosedyren «Nære relasjoner, personlige forhold og habilitet» er etter vår vurdering noe vanskelig tilgjengelig fordi den er plassert under «Diverse» i kvalitetssystemet.

3.5. Konklusjon - habilitet

Kommunen gjennomfører ikke systematiske risikovurderinger rundt habilitet.

Kommunen har få tiltak for å sikre at ansatte har kunnskap om habilitetsreglene. Det eneste generelle opplæringstiltaket for ansatte, er omtalen av habilitet i de etiske retningslinjene, som blir forelagt alle nyansatte. De fleste ansatte føler seg likevel trygge på å vurdere egen habilitet, de mener at reglene om habilitet blir fulgt på deres arbeidsplass og de vet hvem de skal spørre dersom de er usikre på egen habilitet.

Kommunen har rutiner som skal sikre at reglene om habilitet blir fulgt. Rutinene innebærer blant annet dokumentering av habilitetsvurderinger, men omtrent halvparten av de ansatte som habilitetsvurderinger er aktuelt for svarer i spørreundersøkelsen at de usikre på hvordan de skal dokumentere habilitetsvurderinger.

Kommunen har tiltak for å sikre at reglene om habilitet er kjent og blir fulgt av folkevalgte, i form av bl a folkevalgtopplæringer og at kommuneadvokaten er til stede i politiske møter. Spørreundersøkelsen vår viser at de folkevalgte mener å ha god kjennskap til reglene om habilitet, men de fleste ønsker likevel mer opplæring.

4. Varsling

Har kommunen en fungerende rutine for varsling i samsvar med lovkrav?

Er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

4.1. Kommunens varslingsrutiner

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha skriftlige varslingsrutiner som inneholder
 - en oppfordring om å varsle
 - fremgangsmåte ved arbeidstakers varsling
 - hvem som kan være mottakere av et varsel
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler, blant annet
 - ansvar/oppgavefordeling
 - håndtering av habilitet/inhabilitet
 - saksbehandlingsfrister
 - anonymitet/ ikke anonymitet
 - partsinnsyn og kontradiksjon
- Kommunen skal ha rutiner som sikrer arkivering av varslingssaker i samsvar med arkivreglene.
- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at den som varsler og den det varsles om har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.
- Kommunen skal følge opp og behandle varsel i tråd med lovverk og egne rutiner.

Varslingsprosedyren - kvalitetssystemet

Kommunens varslingsrutiner ble utarbeidet av kommuneadvokat, HR-sjef og HR-rådgiver ved sammenslåing av Nøtterøy og Tjøme i 2018, og i den forbindelse behandlet i kommunens arbeidsmiljøutvalg.

Varslingsrutinene ligger i kommunens kvalitetssystem, med tittelen «FK-HMS Varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold». Prosedyren om varsling har som formål å avdekke, rette og forebygge overtredelser av lover, interne regler eller etiske normer. I prosedyren refereres det til arbeidsmiljøloven § 2A-4 og § 2-5, og det er henvist til personopplysningsreglene (GDPR) og Arbeidstilsynets nettside om varsling⁴.

⁴ <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/varsling/>

Det er Varslingssekretariatet som har ansvar for å oppdatere varslingsrutinene. Prosedyren for varsling ble sist endret i september 2024.

HR opplyser at det er planlagt å revidere varslingsrutinene med bakgrunn i den nye varslingsveielederen fra KS. Det planlagt at dette skal skje i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

I varslingsprosedyren er det lenker til følgende vedlegg:

- Intern oppfølging av varsling
- Manuell varsling internt - skjema
- Er varsling det rette?
- Varsling på kommunedirektør – intern oppfølging settekommune
- Varsling på kommunedirektør – intern oppfølging
- Varslingsplakaten

4.1.1. Oppfordring om å varsle

I varslingsprosedyren gis det flere eksempler på hva kritikkverdige forhold kan være, og eksempel på et forhold som ikke er regnet som varsling. Arbeidstakere oppfordres til å varsle. Det står også at det normalt ikke er en plikt å varsle, med mindre det gjelder kriminelle forhold, eller forhold der liv og helse er i fare. Prosedyren framhever at gjengjeldelse mot den som varsler er forbudt.

I prosedyren er det en lenke til kommunens varslingsplakat. Varslingsplakaten er også tilgjengelig på kommunens nettside. Varslingsplakaten beskriver hva varsling er, hvem som kan varsle og at varsling er positivt. Det står at ansatte som er villig til å varsle, er en viktig ressurs for kommunen, da varsling bidrar til kvalitetssikring av virksomheten og oppmerksomhet rundt etisk adferd i kommunen. Plakaten oppfordrer ansatte til å varsle, og det framgår at det i noen tilfeller er arbeidstakers plikt til å varsle.

4.1.2. Fremgangsmåte ved varsling – hvem kan være mottaker

Hvordan

Varslingsprosedyren beskriver at det kan varsles elektronisk i kvalitetssystemet, eller manuelt via e-post, telefon osv. Fra Varslingsprosedyren er det en lenke til «Manuell varsling internt – skjema». I dette skjema kan varsler skrive hvilke kritikkverdige forhold man vil varsle om, og forslag til hva som bør gjøres.

På skjemaet *Manuell varsling internt* står det at man kan varsle anonymt, men at arbeidsgiver ønsker at varselet skal underskrives med navn. Dette begrunnes med at arbeidsgiver da kan innhente ytterligere opplysninger, og at varsler kan få tilbakemelding om hva som gjøres med forholdet.

Rutinene omtaler ikke hvordan mottaker skal håndtere muntlige varsel (f.eks. per telefon).

Til hvem

Varslingsplakaten sier at Varslingssekretariatet er mottaker av alle varsler. Dette bekrefter Varslingssekretariatet.

Varslingssekretariatet består av en advokat, HR-sjef og HR-rådgiver. Sekretariatet skal vurdere og fordele varslene til videre behandling, avhengig av problemstilling og adressat.

I vedlegget *Manuell varsling internt – skjema* står det at varsel kan leveres til Varslingssekretariatet direkte, via nærmeste overordnet leder, via tillitsvalgt eller verneombud, eller sendes på e-post til Varslingssekretariatet. Rutinen omtaler ikke hvordan overordnet leder eller mottaker i linja, som verneombud eller tillitsvalgte, skal forholde seg til Varslingssekretariatet når de mottar varsler.

På varslingsplakaten er det et punkt om ekstern varsling. Her er det beskrevet at kommunen har lagt til rette for å varsle internt på en god måte, men samtidig har den enkelte alltid rett til å gå til offentlige tilsyn med relevante saker. Før varsling til media skal arbeidstakere særlig vurdere tre forhold. Om det er grunn til å tro at det faktisk foreligger kritikkverdige forhold, er det hensiktsmessig å si fra intern først, og om andre utenfor kommunen har berettiget interesse av å vite om forholdene.

4.1.3. Fremgangsmåte - arbeidsgivers saksbehandling

Ansvar og oppgavefordeling

I Varslingsprosedyren står det:

«Varslingssekretariatet er mottakere av alle varsler i kommunen. Kommunedirektør informeres om varslet og avgjør hvem som ytterligere skal informeres. Varslingssekretariatet behandler varselet og utarbeider sluttrapport til kommunedirektør som fordeler disse avhengig av problemstilling og mottaker, med følgende fordeling»

- Arbeidsmiljø -og personalsaker håndteres i linjen med berørte ledere, og HR avdelingen bistår.
- «Omkamper» overføres til aktuell virksomhetsdirektør/kommunedirektør for håndtering i linjen.
- Videre håndtering av varsel om brudd på etiske regler og lovverk avgjøres av kommunedirektør.

Noe nedenfor i samme prosedyre står det: *«Ledelsen har ansvar for behandling av varslede saker og varsleren skal ha tilbakemelding innen en uke.»*

Dersom varselet gjelder kommunedirektør, skal det håndteres etter egen prosedyre, se pkt 4.1.4.

Saksbehandlingsrutiner

I vedlegget *Intern oppfølging av varsling* er det beskrevet hvordan varsler skal følges opp av arbeidsgiver. Vedlegget består av et skjema/en sjekkliste med punkter som alle skal dateres og beskrives: når varslet ble mottatt, hvilke undersøkelser som er gjennomført, konklusjon,

tilbakemelding til varslere, nødvendig informasjon til den det ble varslet på, tiltak, videre planlagt oppfølging og oppfølging som er gjennomført.

Den konkrete håndteringen av ulike varsel vil trolig variere fra tema til tema. Kommunen har f.eks. en prosedyre «Mobbing og uakseptabel adferd – saksgang/håndtering», som er rettet mot mobbing og uakseptabel adferd, og er tilgjengelig under tilsvarende mappe i kvalitetssystemet. Hvis en slik sak blir varslet om, skal leder sikre at ingen av partene utsettes for utilbørlig adferd eller uheldige belastninger. Det skal avklares hvem som skal involveres, og tas særlig hensyn til behov for konfidensialitet. Medarbeidere som er parter i saken, skal få anledning til å ta med tillitsvalgt eller annen person i samtale. Til slutt står det at den som mener seg utsatt for mobbing, skal få anledning til å bidra til å beskrive fakta og medvirke til å finne mulige løsninger. Rutinen omtaler separate møter med involverte, skriftlige og signerte referat fra alle møter, innsynsrett og tiltak for kontradiksjon.

Habilitet – inhabilitet

Varslingsprosedyren omtaler at ved inhabilitet i Varslingssekretariatet eller ved varsel mot et eller flere medlemmer av Varslingssekretariatet, skal kommunedirektøren utpeke nytt medlem for å erstatte den som må tre ut. Kommunedirektøren kan om nødvendig utpeke nytt eksternt Varslingssekretariat.

Det står ikke noe om habilitetskrav for ledere som håndterer varsel i linjen.

Saksbehandlingsfrister

I prosedyren er det beskrevet at varsleren skal ha tilbakemelding innen en uke. I skjemaet *Manuell varsling internt* står det: «Du vil få tilbakemelding innen en uke om hva som skjer med saken du har varslet om.»

Anonymitet/ikke anonymitet

Varslingsplakaten åpner for at det kan varsles anonymt, men viser til at åpenhet vil sikre bedre saksbehandling. Det beskrevet at varslersens identitet skal behandles med fortrolighet, og ikke gjøres kjent uten varslersens samtykke.

I skjemaet *Manuell varsling internt* står det at det kan være et ønske om å varsle anonymt, men arbeidsgiver ønsker at varsel underskrives. Det vil gjøre det mulig å innhente flere opplysninger fra varslere og gi tilbakemelding om hva som gjøres med forholdet.

Hvis man varsler gjennom kvalitetssystemet i «varsling utenfor linjen» kan man ikke være anonym, men man kan huke av for å være konfidensiell, slik at ens identitet kun er kjent for mottaker av varsel.

Partsinnsyn og kontradiksjon

Verken varslingsplakaten eller varslingsprosedyren omtaler retten til partsinnsyn eller kontradiksjon.

I kommunens prosedyre om håndtering av mobbing og trakassering står det at det kan være innsynrett om tre forhold. Det er retten til å vite hva man er beskyldt for, retten til å vite hvem som har fremmet påstanden og retten til å se et bestemt dokument. Det første bør alltid ivaretas, de to andre må vurderes nærmere. Spesielt gjelder dette retten til å vite hvem som har framsatt beskyldningene, hvorvidt det skal gis innsyn i dette avhenger av risiko for represalier mot melder, relevans for saken og arbeidsgivers mulighet til å ivareta arbeidsmiljøet. Prosedyren om håndtering av mobbing og trakassering beskriver at involverte parter må få mulighet til å fremlegge sin versjon av saken, og referat fra møter skal underskrives av involverte.

4.1.4. Rutiner ved varsel på kommunedirektør

Varslingsprosedyren har to vedlegg som omhandler varsel på kommunedirektør, en for intern oppfølging og en for oppfølging fra settekommune. Her framgår det at varsling på kommunedirektør kan medføre at administrasjonen ikke kan håndtere varselet. Varslingssekretariatet skal behandle slikt varsel uten ugrunnet opphold.

Rutinen for intern oppfølging inneholder en sjekkliste der ulike trinn skal gjennomgås og dateres: varsel er mottatt, informert ordfører, videresending til ekstern bistand, tilbakemelding til varsler, evt tiltak gjennomført og nødvendig informasjon til kommunedirektør.

Rutinen for settekommune er tilsvarende, med andre trinn som skal gjennomgås og dateres: Varsel mottatt fra Færder kommune, kontakt med ordfører i Færder kommune, undersøkelse gjennomført, konklusjon, tilbakemelding til varsler, evt. tiltak ovenfor kommunedirektør gjennomført, nødvendig informasjon til kommunedirektør.

Kommunen hadde tidligere en avtale med Lier kommune som settekommune. Denne avtalen ble sagt opp høsten 2024. Kommunedirektøren opplyser om at det er foreslått at kommunens arbeidsgiverutvalg⁵ skal håndtere eventuelle varsel på kommunedirektør. Forslaget skulle behandles av kommunestyret høsten 2024, men saken har foreløpig blitt utsatt to ganger. Dersom det skulle komme et varsel på kommunedirektør, (uten noe avtale eller vedtak fra kommunestyret på plass), mener kommunedirektør at ordfører må ta kontakt med en annen kommune.

4.1.5. Varsel mot folkevalgte

KS anbefaler at kommunen klargjør i sine varslingsrutiner hvordan varsel rettet mot folkevalgte skal håndteres. Dette kan enten gjøres ved at rutineene får direkte anvendelse så langt de passer, eller at dette reguleres særskilt.

Varsel mot folkevalgte er ikke omtalt i kommunens varslingsprosedyre. De etiske retningslinjene for folkevalgte sier at folkevalgte skal følge varslingsplakaten.

4.1.6. Arkivering/dokumentasjon

⁵ Arbeidsgiverutvalget består av ordfører, varaordfører og opposisjonsleder

I kommunens kvalitetssystem, under administrasjon, kultur og levekår – arkiv/dokumentsenter og dokumentsenterets daglige rutiner, er det en rutine for arkivering av varslingssaker etter arbeidsmiljøloven. Her er det beskrevet at det ved hver varslingssak skal opprettes en sak i kommunens sak- og arkivsystem Websak. Det er kun av leder på dokumentsenteret som kan opprette denne typen saker, og det er kun vedkommende, og Varslingssekretariatet, som har tilgang til sakene. Det er videre henvist til kommunes arkivplan.

I kommunens arkivplan er det en rutine for arkivering av varslingssaker etter arbeidsmiljøloven. Sakene og journalpostene gis tilgangsgruppe «varsling» og graderes med unntatt offentligheten. Færrest mulige blir autorisert for denne tilgangsgruppen. Det er også beskrevet at det er viktig at saken og journalpostene føres slik at innsyn begrenses til riktige personer.

Varslingssekretariatet opplyser at de fører logg over aktivitetene i de enkelte varslingssakene, og at varslingssaker lagres i sak- og arkivsystemet Websak. Hvis varsel henger sammen med en personalsak blir det lagret i personalmappen.

4.1.7. Tiltak for å sikre forsvarlig arbeidsmiljø

Varslingsrutinene

Gjengjeldelse er nevnt to steder i kommunens varslingsrutiner. I Varslingsprosedyren er det et punkt om forbud mot gjengjeldelse:

Gjengjeldelse mot varsler, jfr. AML §2A-4, er forbudt, jfr. AML § 2A-5.

I Varslingsplakaten står følgende:

Ansatte som er villige til å varsle er en viktig ressurs for Færder kommune og skal ikke straffes eller utsettes for andre utilbørlige reaksjoner.

Det framgår av rutinene at ledere har ansvar for å ta vare på personer som er utsatt for grunnløs kritikk, og at varsleren skal ha en forklaring dersom kritikken er grunnløs eller baserer seg på en misforståelse. Ut over dette, er ikke arbeidsgivers omsorgsplikt nevnt i varslingsrutinene.

Varslingsrutinene inneholder ikke omtale av at arbeidsgiver skal vurdere risiko for arbeidsmiljøet for varsler, den det er varslet på og/eller øvrige arbeidstakere. Vi er ikke kjent med andre rutiner som sier noe om dette.

Andre tiltak - praksis

Varslingssekretariatet opplyser at deres oppdrag er å undersøke saken og anbefale tiltak. De følger ikke opp varsler eller den det er varslet på, og peker på at det er leders ansvar å følge opp omsorgsplikten. Oppfølgingen fra Varslingssekretariatet omhandler ivaretagelse rundt samtalen i forbindelse med undersøkelsen. Varslingssekretariatet erfarer at dette ofte er et tema. Den som blir varslet på kan ta med seg en støtteperson til samtale. Varslingssekretariatet oppfordrer til dette, avhengig av hvem det er varslet på. Om Varslingssekretariatet snakker med aktuell leder om omsorgsplikten, blir vurdert fra sak til sak. Varslingssekretariatet opplyser at de svarer raskt på at

varselet er mottatt, gir informasjon om hvordan de skal behandle det innkommende varselet og så behandler det så raskt som mulig.

Varslingssekretariatet har spurt de som har vært til samtale i varslingssaker om hvordan de har opplevd det. De har utelukkende fått positive tilbakemeldinger. I flere av intervjuene vi har gjennomført i denne revisjonen har det blitt kommentert at varslingssekretariatet fremstår som ryddige.

Varslingssekretariatet opplyste i intervju at de ikke har kjennskap til at det er gjort vurderinger av risiko for gjengjeldelse i sakene de har håndtert. De lederne vi intervjuet, som har håndtert varsel, var heller ikke kjent med slike vurderinger. Flere ledere opplyste at samtaler og dialog med den det er varslet på, er et tiltak for å sikre arbeidsmiljøet til vedkommende. Tilbud om samtale med bedriftshelsetjenesten er også et tiltak. Samtaler med varsler er også benyttet som et konfliktdempende tiltak. Kommunen har også benyttet tiltak som endring i arbeidsoppgaver og tilbud om å bytte personalleder og kontor, for å dempe konfliktnivået på arbeidsplassen.

4.1.8. Kommunens praksis i varslingssaker

Arbeidsgivers saksbehandling - Varslingssekretariatet

I perioden fra 2022-2024 har Varslingssekretariatet behandlet fire varsler. I tillegg har et varsel blitt behandlet av ekstern instans, men fordi vi reviderer Færder kommunes behandling av varsler har vi ikke sett nærmere på den saken.

Vår gjennomgang viste at mottak av varsel var bekreftet innen en uke i alle de fire sakene. Varslingssekretariatet hadde vurdert sin habilitet og gjort tiltak i henhold til rutiner der det var aktuelt. Skjemaet *intern oppfølging av varsler* var ikke utfyllt i en sak.

Partsinnsyn og kontradiksjon er ikke nevnt i kommunens varslingsrutiner. Ved gjennomgang av de fire sakene vi så var det en sak som var vurdert til å ikke være et varsel, men i de tre andre sakene var det dokumentert at omvarslet hadde fått anledning til å komme med sitt syn på saken.

Arbeidsgivers saksbehandling – ledere, tillitsvalgte og verneombud

I spørreundersøkelsen spurte vi ledere, tillitsvalgte og verneombud

- om de hadde mottatt varsel fra ansatte
- hvor mange varsler de hadde mottatt
- hvor mange varsler de vurderte å ikke være et varsel etter arbeidsmiljøloven
- hva de gjorde hvis de hadde mottatt varsel

41 ledere, tillitsvalgte og verneombud svarte at de har mottatt varsel siden januar 2022. Av disse svarte 29 at de har mottatt ett eller to varsler, ni svarte at de hadde mottatt tre eller fire varsler, og tre svarte at de hadde mottatt fem eller flere varsler. Omtrent halvparten svarte at de vurderte varselet/varslene til å ikke være et varsel etter arbeidsmiljøloven § 2A. Vi har ikke kunnskap om alle varslene er unike eller om enkeltvarsler er sendt til flere mottakere.

På spørsmål om hva de gjorde med siste mottatte varsel, svarer 34% at de håndterte varselet selv og startet undersøkelser. Dette betyr at 9 ledere og 5 verneombud/tillitsvalgte har mottatt varsel som de selv har saksbehandlet. Halvparten av de som håndterte varselet selv, meldte fra til høyere ledernivå, en meldte fra til Varslingssekretariatet.

Se tabell 14 for ytterligere informasjon om hva som generelt ble gjort med varslene:

Du svarte at du har mottatt minst et varsel, hva gjorde du med det siste varselet? (Flere avkryssninger mulig)	Prosent
Meldte det videre til aktuell leder	22%
Meldte det videre til høyere ledernivå	44%
Meldte fra til varslingssekretariatet	20%
Håndterte varselet selv og startet undersøkelser	34%

Tabell 14 Svar på hva som ble gjort med siste mottatte varsel. Flere svar mulig. N=41

De som svarte at de hadde håndtert varselet selv (14 personer), ble bedt om å svare på en rekke påstander om hva de gjorde med det siste varselet de mottok:

Du svarte at du håndterte varselet selv. Ta stilling til følgende påstander, flere avkryssninger mulig, Ved flere varsel, ta utgangspunkt i siste saksbehandlede varsel	Prosent
Jeg informerte varslingssekretariatet om at jeg har mottatt varsel	7%
Jeg vurderte egen habilitet	7%
Jeg gjennomførte kontradiksjonssamtaler	21%
Jeg konkluderte og skrev rapport	7%
Jeg iverksatte nødvendige tiltak for at det kritikkverdige forholdet skal opphøre	64%
Jeg ga nødvendige tilbakemeldinger til varsler om at saken er håndtert i henhold til rutine	36%
Omvarslet (den det ble varslet på) ble informert og saken lukket	14%
Jeg informerte varslingssekretariatet om konklusjon i saken	0%
Jeg ga varsler tilbud om samtale med bedriftshelsetjenesten	21%
Jeg ga omvarslede tilbud om samtale med bedriftshelsetjenesten	21%

Tabell 15 Svar på hva som ble gjort med siste saksbehandlede varsel. N=14

Over halvparten av de 14 krysset av for at de iverksatte nødvendige tiltak for at det kritikkverdige forholdet skulle opphøre. Ca en tredjedel ga nødvendig tilbakemelding til varsler om at saken ble håndtert i henhold til rutine. En femtedel ga den som varslet og den det ble varslet på tilbud om samtale med bedriftshelsetjenesten, og gjennomførte kontradiksjonssamtaler. I noen få tilfeller ga

man informasjon til den det ble varslet på, og lukket saken. I ett tilfelle ble Varslingssekretariatet informert om at varslet var mottatt. Ingen informerte Varslingssekretariatet om konklusjon i saken.

Kommunedirektøren har i intervju opplyst at hun ikke får rapporter om varsel i linjen, slik hun gjør fra Varslingssekretariatet.

Arkivering

Varsler som har blitt behandlet i linjen, og ikke formidlet til Varslingssekretariatet, har trolig ikke blitt registrert og arkivert i kommunens sak- og arkivsystem Websak i henhold til rutine. Det er kun leder for Dokumentsenteret og Varslingssekretariatet som har tilgang. Vi kjenner til at det er arkivert fem varslingssaker, som er de Varslingssekretariatet har behandlet i undersøkte periode⁶. Vi har ikke undersøkt om varsel kan være arkivert på andre måter.

Varsel på kommunedirektør

I den undersøkte perioden har det vært et varsel på kommunedirektør i 2022. Dette ble håndtert av ekstern instans i 2023, og det er omfattende dokumentasjon i saken. Skjema *Varsling på kommunedirektør – intern oppfølging* er ikke utfyllt.

Varsel på folkevalgte

Det er ikke mottatt varsel mot folkevalgte i den perioden vi har undersøkt.

4.2. Revisors vurdering av varslingsrutinene

Kommunen har skriftlige varslingsrutiner som i hovedsak er i samsvar med gjeldende krav. Varslingsrutinene gir oppfordring om å varsle, og beskriver hvem det kan varsles til og hvordan. Videre inneholder varslingsrutinen beskrivelse av fremgangsmåten ved arbeidsgivers behandling av varsler.

Det fremgår av varslingsrutinen at Varslingssekretariatet skal behandle alle varslingssaker, samtidig som det i samme rutine tilsynelatende åpnes for at behandling av varslinger også kan gjøres av andre i organisasjonen. Ansvar og roller framstår derfor litt utydelige. Det kan være en risiko for at de som i spørreundersøkelsen har oppgitt at de selv håndterer varsler har tenkt på avvik. Samtidig har vi forsøkt å være tydelige på dette skillet i spørreundersøkelsen, blant annet spurte vi i hvilken grad de ansatte er trygge på hvilke forhold som skal meldes om avvik og hvilke forhold som skal varsles på. Omtrent halvparten av lederne, tillitsvalgte og verneombudene som hadde mottatt varsler hadde vurdert forholdet («varselet») til ikke å være et varsel etter arbeidsmiljøloven § 2A.

Kommunens prosedyrer omtaler habilitetsproblematikk, og beskriver tiltak for å ivareta dette, både i Varslingssekretariatet og hvis det varsles på kommunedirektør. Habilitetsvurderinger når sakene behandles av øvrige/ sendes til behandling i organisasjonen er ikke særskilt omtalt.

⁶ Den femte saken ble håndtert eksternt.

Kommunens varslingsrutiner sier at det skal gis tilbakemelding til varsler innen en uke. I skjemaet for manuell varsling utypes det at varsler skal få beskjed om hva som skjer med saken innen en uke. Varslingssekretariatet har bekreftet mottak av varsel innen en uke i alle sakene vi så på. At rutinene ikke er helt i samsvar om hva som skal skje innen en uke kan skape forventninger om at det er en tilbakemelding på hva som gjøres med forholdet som det er varslet på, som skal komme innen en uke.

Varslingsplakaten legger opp til at det kan varsles anonymt. I den elektroniske varslingskanalen kan man be om konfidensialitet, men man kan ikke være anonym. Her er ikke varslingskanalen i samsvar med varslingsplakaten.

Partsinnsyn og kontradiksjon er ikke omtalt i varslingsrutinen. Rutinen «mobbing og uakseptabel adferd – saksgang/håndtering» omtaler imidlertid dette, og inneholder, etter vår vurdering, flere elementer som kan være nyttige også i den generelle varslingsrutinen. Våre undersøkelser tyder på at kontradiksjon blir ivaretatt.

Kommunen har en rutine for arkivering av varslings saker. Det er kun av leder på dokumentsenteret som kan opprette denne typen saker, og det er kun vedkommende, og Varslingssekretariatet, som har tilgang til sakene. Sakene og journalpostene gis tilgangsgruppe «varsling» og graderes med unntatt offentligheten. Færrest mulige blir autorisert for denne tilgangsgruppen, noe som er positivt. De sakene som Varslingssekretariatet hadde håndtert var lagret i Websak.

Kommunens varslingsrutine har lite fokus på arbeidsgivers ansvar for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø ved varsling. Omsorgsplikten og tiltak for å motvirke risiko for gjengjeldelse er også lite omtalt. Våre undersøkelser viser at kommunen har benyttet enkelte tiltak for å ivareta varsler, som i loven er nevnt som eksempler på gjengjeldeshandlinger jf. arbeidsmiljøloven §2 A-4 andre ledd.

Svarene fra spørreundersøkelsen tyder på at kommunen mottar flere varsler enn de som behandles av Varslingssekretariatet, og som ikke har blitt arkivert i henhold til rutine. Spørreundersøkelsen indikerer at behandlingen av disse varslene kan ha noen mangler i forhold til blant annet tilbakemelding til varsler, habilitetsvurderinger, gjennomføring av kontradiksjonssamtaler og arkivering.

4.3. Varslingsrutiner – kjennskap, forståelse og kultur

Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte, herunder mottakere av varsel, kjenner til varslingsrutinene og har en klar forståelse av hva et varsel er.
- Kommunen skal sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold.

4.3.1. Kommunens tiltak for å sikre kjennskap og forståelse

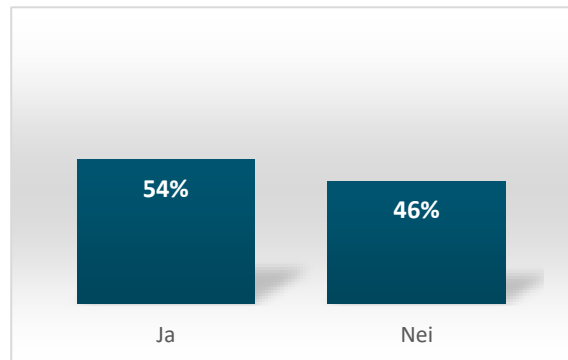
Varslingsrutinene er tilgjengelige i kommunens kvalitetssystem, hvor alle medarbeidere har tilgang.

HR-sjef opplyser at det ikke er noen andre strukturerte fellestiltak for å gjøre varslingsrutinene kjent for de ansatte. Dette er opp til hver enkelt leder.

I lederforum, som er månedlige utvidede ledermøter for alle ledere i kommunen, har det vært fokus på varslingsrutinene. Her har temaer som varsling, ytringsfrihet og åpenhet blitt tatt opp. Kommunedirektøren opplyser at ledere dermed skal ha fått bedre forståelse av hva et varsel er. Det er gitt oppfordring til lederne om å sørge for at tematikken blir videreformidlet til øvrige ansatte.

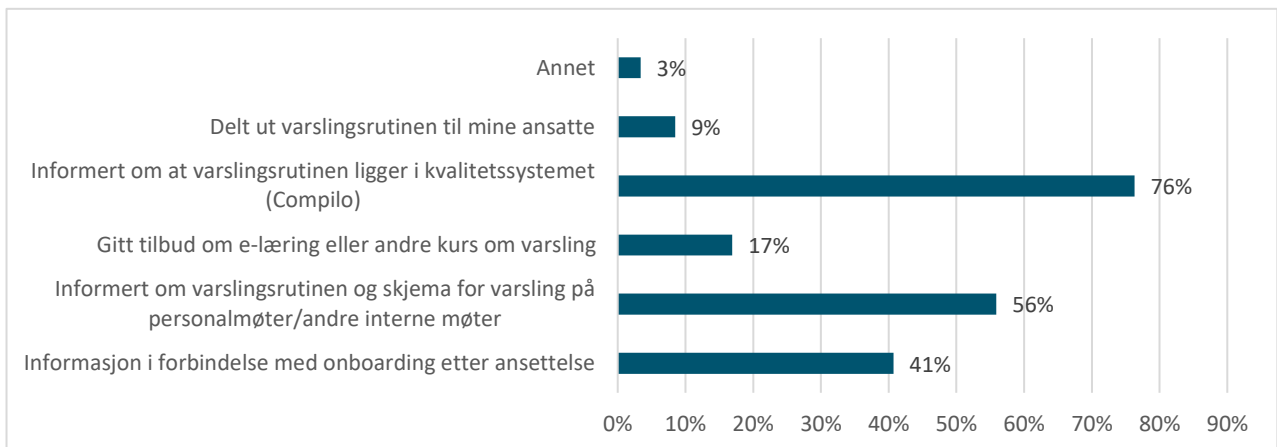
Hvert år arrangeres det to verneombudsamlinger, hvor omtrent 50 verneombud i kommunen deltar. Hovedverneombudet fortalte i intervju at varsling alltid et tema på disse samlingene.

I vår spørreundersøkelsen spurte vi ledere med personalansvar om de har gjort varslingsrutinene kjent for de ansatte. Omtrent halvparten av ledere svarer at de ikke har gjort det. Se figur 6.



Figur 6 Har du som leder gjort varslingsrutinene kjent for de ansatte? N=109

Vi spurte deretter lederne som oppga at de hadde gjort varslingsrutinene kjent for de ansatte, hvilke tiltak de hadde gjennomført:

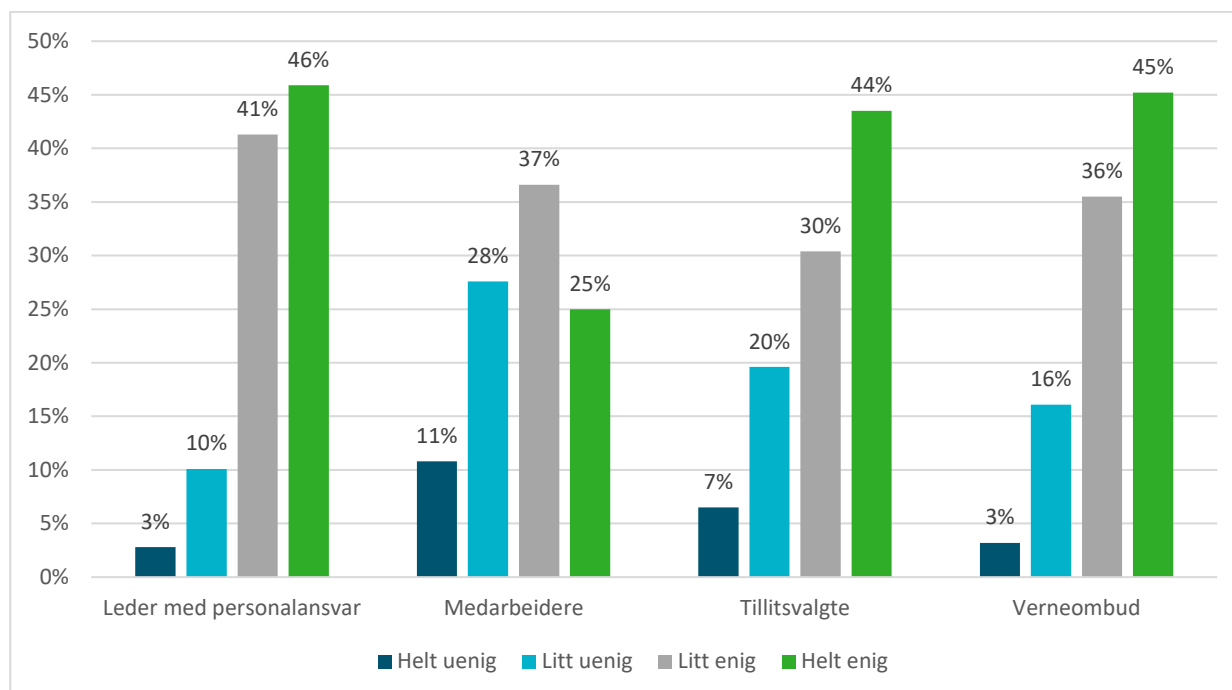


Figur 7 På hvilken måte har du gjort varslingsrutinen kjent for de ansatte? Her var det mulig å krysse av på flere alternativer. N=59

Svarene fra lederne viser at det vanligste tiltaket for å gjøre varslingsrutinene kjent er å informere om at varslingsrutinene ligger i kvalitetssystemet. Der nest kommer å informere om varslingsrutinene på personalmøter eller andre interne møter. Litt under halvparten oppgir at de har gitt informasjon i forbindelse med ansettelse. I rubrikken Annet, svarte noen at de har hengt opp varslingsrutinen, og at det er obligatorisk å lese den ved ansettelse.

4.3.2. Ansattes kjennskap til varslingsrutinene

I spørreundersøkelsen har vi bedt ansatte om å ta stilling til påstanden om hvor godt de kjenner kommunens varslingsrutine:



Figur 8 Jeg kjenner godt til kommunens varslingsrutine. Fra helt uenig til helt enig. N=679

Vi ser at omtrent halvparten av ledere, tillitsvalgte og verneombud er helt enig i at de kjenner godt til kommunens varslingsrutine. Øvrige ansatte svarer at de har noe mindre kjennskap til rutinene. Omtrent 40% oppgir at de er helt eller litt uenig i påstanden om at de kjenner godt til varslingsrutinen. Vi ser også at det er en del ledere, verneombud og tillitsvalgte som svarer at de er litt eller helt uenig i at de har god kjennskap til kommunens varslingsrutine.

Vi har også bedt de ansatte ta stilling til påstanden «Jeg vet hvordan jeg kan varsle på arbeidsplassen min»:

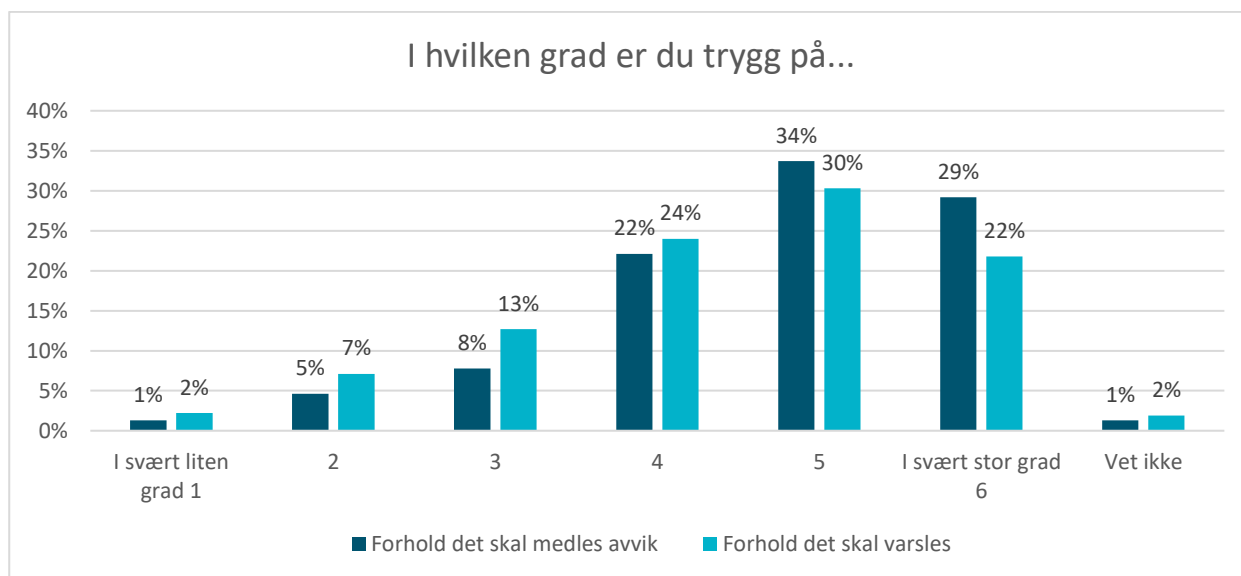
Helt uenig	Litt uenig	Litt enig	Helt enig
6%	16%	32%	46%

Tabell 16 Påstand: Jeg vet hvordan jeg kan varsle på arbeidsplassen min. Fra helt uenig til Helt enig. N=679

De fleste vet hvordan de varsler på arbeidsplassen sin, men omtrent 1/5 svarer at de ikke er sikre på dette. Av kommunalområdene er Teknikk og miljø mest uenig i at de vet hvordan de kan varsle.

For å sikre at ansatte etablerer en felles forståelse av hva som regnes som varsling, kan dette drøftes på den enkeltes arbeidsplass. Vi har spurt de ansatte om de i løpet av de to siste årene har vært med på å diskutere hva «varsling» er. Her svarer 36% ja, 57% nei og de resterende vet ikke. Kommunalområdet Teknikk og miljø har i minst grad deltatt i slike diskusjoner.

Vi spurte ansatte i hvilken grad de er trygge på hvilke forhold som skal meldes som avvik og hvilke forhold som skal varsles på.



Figur 9 I hvilken grad er du trygg på... hvilke forhold det skal meldes avvik/Hvilke forhold det skal varsles på. På en skala fra 1 I svært liten grad til 6 I svært stor grad. N=679

De fleste ansatte er trygge på hvilke forhold som skal meldes som avvik. HR og kommunalområdet Helse er noe tryggere på hvilke forhold det skal meldes avvik på enn øvrige kommunalområder. Det er noe mer usikkerhet knyttet til hvilke forhold det skal varsles på, ¼ er i liten grad trygg på hvilke forhold det skal varsles på.

I spørreundersøkelsen var det mulighet til å gi en kommentar knyttet til varsling. Noen kommenterte at varsling ikke hadde vært et tema på arbeidsplassen. Andre kommentarer handlet om at varsling jevnlig burde tas opp i møter/samlinger med ansatte, og at det bør integreres i et årshjul.

4.3.3. Kunnskap og rolleforståelse hos ledere, tillitsvalgte og verneombud

Tillitsvalgte og verneombud kan være mottakere av varsel, og vil for mange ansatte være en naturlig drøftingspart og støttespiller dersom man vurderer å varsle eller har varslet. Det er da viktig at tillitsvalgte og verneombud har relevant kompetanse om dette.

Vi har spurt ledere, tillitsvalgte og verneombud i hvilken grad de vurderer at de har tilstrekkelig kunnskap om sin rolle, dersom de mottar et varsel. Se tabell 17.

	I liten grad	I noen grad	I stor grad
Tillitsvalgt/verneombud (N=76)	12%	53%	35%
Ledere (N=109)	11%	54%	35%

Tabell 17 I hvilken grad vurderer du som ... at du har tilstrekkelig kunnskap om din rolle/ditt ansvar dersom du mottar et varsel?

I tabellen ser vi at både ledere, tillitsvalgte og verneombud vurderer sin kunnskap ganske likt. Nesten alle oppgir å ha kunnskap om sin rolle, de fleste i noen grad.

Hovedverneombud og hovedtillitsvalgt opplever at kommunen har blitt bedre på kommunikasjon rundt varsling og mener det er lav terskel for å diskutere varsling med andre verneombud og tillitsvalgte.

4.3.4. Trygt å varsle - varslingskultur

Et godt yringsklima og varslingsmiljø kan bidra til å skape tillit i organisasjonen, og gi en langsiktig gevinst for god helse og et godt arbeidsmiljø. Det er derfor viktig at kommunen jobber for at ansatte skal oppleve det som trygt å varsle.

Tiltak for å gjøre det trygt å varsle

Kommunedirektøren ønsker å skape en åpenhetskultur og gi medarbeidere større rom for å ytre seg. Kommunedirektøren opplever at virksomhetslederne jobber med sine ledere rundt at det skal være trygt å varsle, og at varslingssekretariatet har et godt blikk på dette.

Varslingsrutinen inneholder en oppfordring om å varsle, jf. pkt 4.1.1. På forsiden av prosedyren *Varsling og oppfølging av kritikkverdige forhold*, oppfordrer arbeidsgiver til å varsle dersom man oppdager eller gjøres kjent med kritikkverdige forhold. Det står også at «Det er normalt ikke en plikt å varsle med mindre det gjelder kriminelle forhold eller forhold der liv og helse er i fare.» Et annet sted i prosedyren står det at «Alle arbeidstakere har ansvar for å gi melding om kritikkverdige forhold.»

Varsling er også omtalt i kommunens etiske retningslinjer. Her står det at «Færder kommune etterstreber en åpen kultur hvor varslere kan bidra positivt til utvikling av virksomheten. Det legges praktisk til rette for varsling til arbeidsgiver og gjennom rutiner som er utviklet sammen med representanter for arbeidstakerne (...)»

I Varslingsprosedyren er det lenket til en sjekkliste for arbeidstakere som vurderer å varsle: *Varsling – er varsling det rette?* Dokumentet inneholder en rekke spørsmål som kan besvares med ja, nei eller vet ikke. Det er ikke beskrevet hvilket utfall de ulike svaralternativene bør gi. Blant spørsmålene er om det kritikkverdige forholdet kan dokumenteres, om man har alliansepartnere, om man skiller mellom sak og person. Dokumentet har også en slags sjekkliste for å vurdere å varsle til media. Spørsmålene i sjekklisten gjelder delvis lovkravene for forsvarlig varsling til media, og delvis spørsmål om man har en skjult agenda og om kollegaer vil være enige.

På forsiden av kommunens kvalitetssystem kan det trykkes på «Varsling utenfor linjen» for å varsle til Varslingssekretariatet. Deretter kommer Varslingsprosedyren frem, og for å varsle trykker man på en varseltrekant.

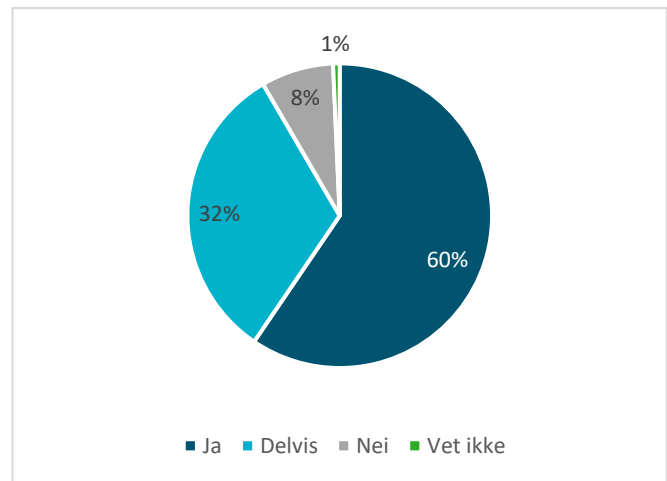
Vi har i intervju spurt om kommunen har noen tiltak for å gjøre det trygt å varsle. HR opplyser at kommunen ikke har noen særskilte tiltak for å gjøre det trygt å varsle, ut over varslingsprosedyren med vedlegg og de to verneombudsamlingene hvert år.

Ansattes opplevelse av varslingsmiljøet

Vi har spurt om de ansatte opplever at det er en åpen kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen.

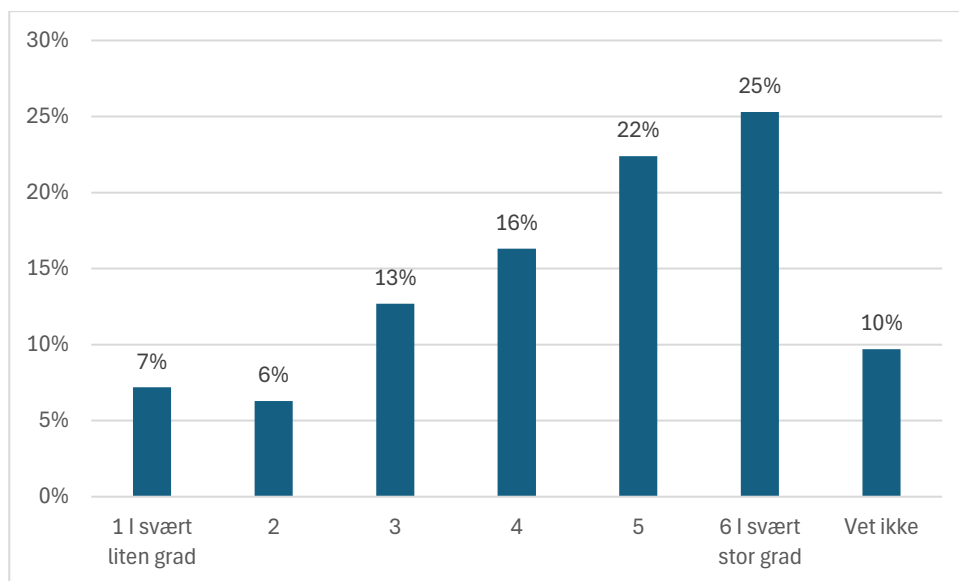
Vi ser at et flertall opplever at det er åpen kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen. Det er omtrent 1/3 som delvis opplever dette. Se figur 10.

Vi har også spurt ansatte i hvilken grad de opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold. På en skala fra 1 (I svært liten grad) til 6 (I svært stor grad) svarer 60% at de opplever dette i større grad (4-6) og omtrent ¼ svarer at de opplever dette i mindre grad (1-3).



Figur 10 Opplever du at det er en åpen kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen din? N=679

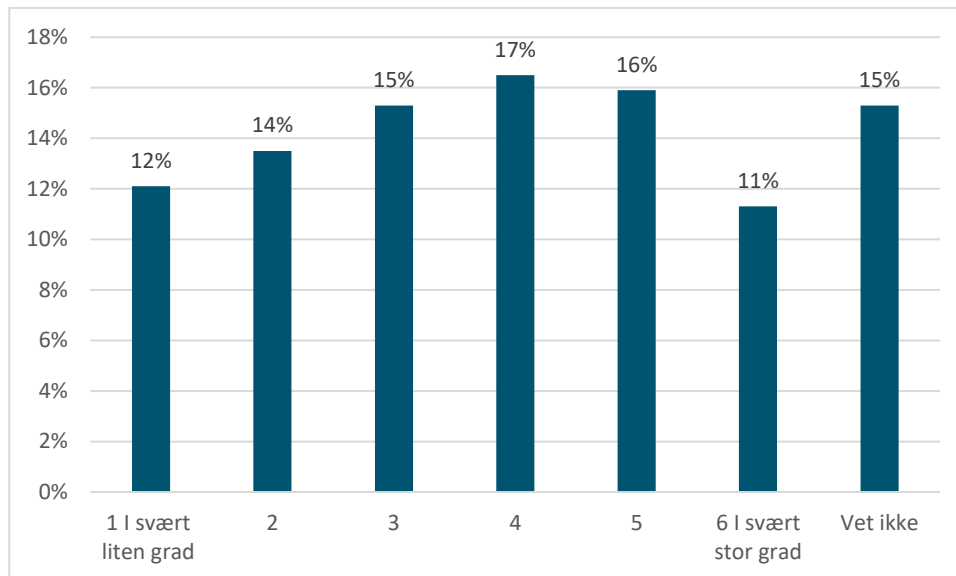
Vi har videre spurt ansatte om de opplever at leder legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold:



Figur 11 I hvilken grad opplever du at din leder legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold? N=679

Over 60 % opplever at leder i stor grad legger til rette for at ansatte kan varsle om kritikkverdige forhold, drøye 25 % opplever at leder i liten grad legger til rette for å varsle, mens 10 % svarer vet ikke. HR og Økonomi og Teknisk og miljø opplever dette i noe større grad enn øvrige kommunalområder, mens tillitsvalgte opplever det i noe mindre grad enn gjennomsnittet.

Videre spurte vi i hvilken grad de ansatte opplever at kommunen oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdig forhold:



Figur 12 I hvilken grad opplever du at kommunen oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold? N=679

Her ser vi en jevn fordeling av svarene. Det er ca like mange som opplever at kommunen i stor grad oppfordrer ansatte til å varsle om kritikkverdige forhold, som de som mener at kommunen i liten grad gjør dette.

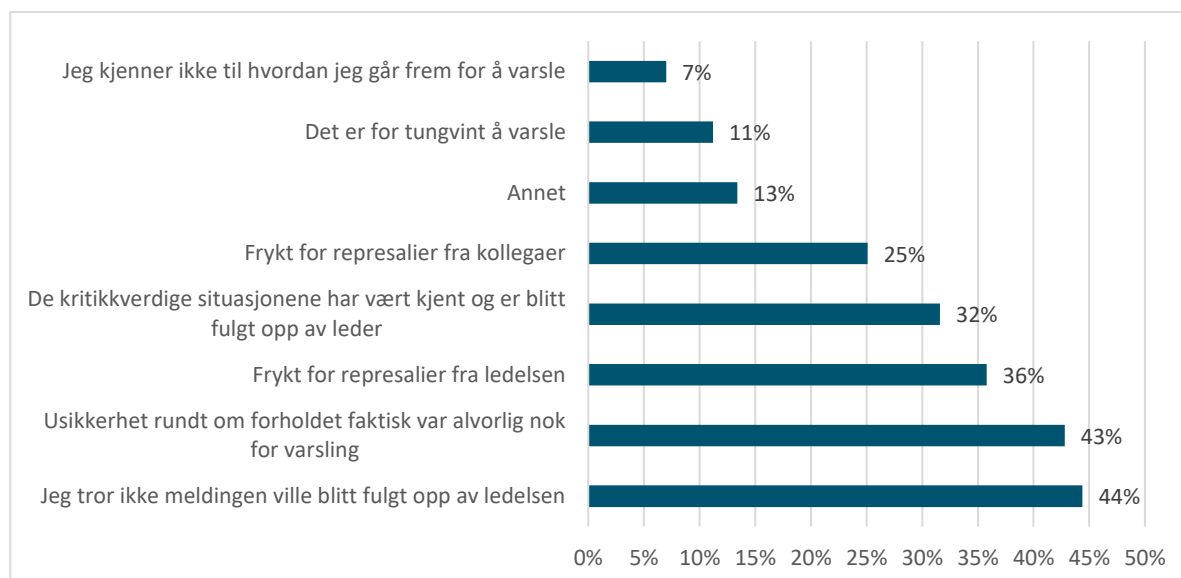
Videre har vi spurt ansatte om de risikerer å bli møtt med uvilje fra kollegaer og ledere dersom de kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben.

	1 Helt uenig	2	3	4	5	6 Helt enig	Vet ikke
Kollegaer	27%	29,5%	13%	13,5%	8%	5%	4%
Leder	36%	21%	13%	12%	7%	7%	4%

Tabell 18 Jeg risikerer å bli møtt med uvilje fra ... hvis jeg kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben. På en skala fra 1 Helt uenig til 6 Helt enig. N=679

Flertallet av dem som har besvart undersøkelsen mener at de ikke blir møtt med uvilje verken fra leder eller kollegaer dersom de kommer med kritiske synspunkt om forhold på jobben, mens nærmere 1/3 mener at de blir møtt med uvilje eller svarer vet ikke.

Vi har spurt de ansatte om de har observert kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som de ikke har varslet om. 27,5% (187 personer) svarte at de hadde opplevd dette. De som svarte ja, fikk oppfølgingsspørsmål om hva som var årsaken til at de ikke hadde varslet om det kritikkverdige forholdet. Her kunne man krysse for flere alternativ:



Figur 13 Årsaker til at kritikkverdige forhold ikke ble varslet om. Her var det mulig å krysse av for flere alternativer. N=187

Vi ser at den hyppigste årsaken til at man ikke varsler om kritikkverdige forhold, er at man ikke tror meldingen vill ha blitt fulgt opp av ledelsen. Dernest at man er usikre på om forholdet var alvorlig nok for varsling. Dette siste kan tyde på noe usikkerhet blant ansatte om hva et varsel er. Den tredje hyppigste årsaken til at man ikke varslet i frykt for represalier fra ledelsen (36%). Ca 1/3 oppgir at de kritikkverdige situasjonene har vært kjent og fulgt opp av leder, mens 7% ikke vet hvordan de skal gå frem for å varsle.

I tilknytning til dette spørsmålet ble det gitt utdypende kommentarer på at årsaken til at det ikke ble varslet om var at saken ble løst, dårlig tid og økonomi. Noen kommentarer handlet om at varsler stopper oppover i systemet, at de ikke fører til endring og at det var liten tillit til at varsler blir behandlet riktig.

I slutten av spørreundersøkelsen var det et åpent felt hvor det var mulig å gi generelle kommentarer knyttet til varsling. Her ga 62 respondenter kommentarer. Nærmere halvparten av disse utalte seg kritisk til varslingskulturen i kommunen. Samtidig har noen få kommentert at de har en åpen arbeidsplass, og at det er lav terskel for å ta opp problemstillinger.

4.4. Revisors vurdering – kjennskap, forståelse og kultur

Kommunens rutiner gir informasjon om hva varsling er, og hvordan man varsler. Rutinene er elektronisk tilgjengelig for ansatte i kvalitetssystemet Compilo. Varslingsplakaten er et av dokumentene som skal leses av nyansatte før arbeidsavtalen signeres. Ut over dette har ikke kommunen tiltak for å sikre at organisasjonen faktisk har god kjennskap til og forståelse av varslingsordningen.

Våre undersøkelser tyder på at det er opp til hver enkelt leder å gjøre varslingsrutinen kjent. Varsling har vært tema på Lederforum, hvor ledere har fått kjennskap til rutinene og kan formidle det til øvrige medarbeidere.

I vår spørreundersøkelse oppgir relativt mange ansatte, inkludert noen ledere, tillitsvalgte og verneombud, at de har mindre kjennskap til kommunens varslingsrutine. Mer enn halvparten av dem som har svart på spørreundersøkelsen svarer at de ikke har drøftet/diskutert hva varsling er på arbeidsplassen. Omtrent 40% svarer at de opplever at kommunen i mindre grad legger til rette for varsling av kritikkverdige forhold. Samtidig oppgir et flertall at de vet hvordan de kan varsle på egen arbeidsplass.

I varslingsrutinen går det frem at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold, og at varsling er ønskelig. Det framgår også at det ikke skal være gjengjeldelser mot den som varsler. I spørreundersøkelsen ser vi at mange ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold, og at leder legger til rette for dette. Samtidig ser vi at 1/3 av dem som har svart at de ikke har varslet om kritikkverdige forhold, sier at årsaken til at dette er frykt for represalier fra ledelsen.

Varsling er ofte en belastning for den som varsler og det er viktig å gi god veiledning om hva det å varsle innebærer. Samtidig bør kommunen være bevisst på at bruk av symboler (som varseltrekant) og sjekklister (med spørsmål om man skiller mellom sak og person eller har en skjult agenda) kan oppfattes som en advarsel mot å varsle.

4.5. Konklusjon - varsling

Kommunen har rutiner for varsling som i hovedsak er i samsvar med gjeldende krav. Varslingsrutinene er imidlertid ikke tydelige nok på hvem som skal håndtere varsel. Selv om det fremgår av rutinen at Varslingssekretariatet skal behandle alle varslings saker åpnes det tilsynelatende for at behandling av varsler også kan gjøres av andre i organisasjonen. Dette bekreftes av vår spørreundersøkelse, der flere ledere/tillitsvalgte/verneombud svarte at de håndterte et mottatt varsel selv (uten å involvere Varslingssekretariatet).

Nesten halvparten av lederne som har svart på spørreundersøkelsen har ikke gjort varslingsrutinen kjent for de ansatte, og omtrent 40% av medarbeidere svarer at de har mindre kjennskap til kommunens varslingsrutine. Mer enn halvparten av de ansatte oppgir å ikke ha drøftet/diskutert hva varsling på arbeidsplassen er.

Varslingsrutinene er lite utfyllende på hvordan ledere skal håndtere f.eks partsinnsyn/kontradiksjon, habilitet og omsorgsplikten. Det kan medføre at oppfølgingen av varsler ikke blir saksbehandlet etter rutiner og lovverk.

De fleste ansatte som har svart på spørreundersøkelsen opplever at leder legger til rette for varsling og at de har/delvis har en åpen kultur for meningsutveksling og ytringsfrihet på arbeidsplassen. Samtidig sier ca. 1/4 av de ansatte at man kan bli møtt med uvilje fra leder/kolleger hvis man kommer med kritiske synspunkter om forhold på jobben. Nærmere 1/3 av de ansatte sier at de har unnlatt å varsle om kritikkverdige forhold, og ca. halvparten av disse begrunner dette med at de ikke tror varselet ville blitt fulgt opp av ledelsen.

5. Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen å:

- Oppdatere de etiske retningslinjene for ansatte så de inneholder reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Iverksette tiltak for å gjøre de etiske retningslinjene bedre kjent blant de ansatte
- Iverksette systematiske tiltak for å sikre gode etiske holdninger blant ansatte og folkevalgte
- Vurdere tiltak for å heve de ansattes kompetanse innenfor habilitet, inkludert dokumentasjon av habilitetsvurderinger
- Iverksette tiltak for å gjøre varslingsrutinen bedre kjent blant de ansatte
- Sørge for større klarhet i ansvar, roller og oppgaver ved mottak og behandling av varsel
- Iverksette tiltak for å sikre et trygt varslingsmiljø

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)
- Lov 17. juni 2005 nr.62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.(arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 6. juni 1996 nr.1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Offentlige dokument

- Prop. 72 L (2016-2017) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)
- Prop. 46 L (2017.2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prop. 74 L (2018-2019) Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- NOU 2019:5 om ny forvaltningslov

Kommunens dokumenter

- Kst.-sak 062/23 Etisk reglement – Folkevalgte 2023-2027

Elektroniske kilder

- KS, ks.no, september 2024 - januar 2025, [Etikk - KS](#)
- Arbeidstilsynet, arbeidstilsynet.no, «Varsling», internettside, september 2024 – januar 2025, <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsmiljo/varsling/>
- KS, ks.no, Skivenes, Svarstad, Trygstad, Ødegård, «Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner», 2017, Fafo-rapport https://www.ks.no/contentassets/5d5fdf7f04b34dcf87aa4fdc037038fd/ks_ytringsfrihetogvarsling.pdf
- KS, Orden i eget hus – kommunedirektørens internkontroll, 2020, [Kommunedirektørens-internkontroll-veileder-08092020.pdf](#)
- Færder kommune, faerder.kommune.no, september 2024 – januar 2025 <https://faerder.kommune.no/tjenester/om-farder-kommune/organisasjonen/for-nyansatte/>
- KS, Varslingsveileder 2024 <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/varsling/varslingsveileder-2024/>

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Saksbehandler: Kristin Johannessen Kirsebom
Direkte telefon:
Vår ref.: 25/6927
Arkiv: FE-000, TI-838
Deres ref.:
Dato: 14.02.2025

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks

Etikk, habilitet og varsling - Forvaltningsrevisjon - Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren takker for revisjonsrapporten, samt et konstruktivt og nyttig samarbeidet underveis i prosessen.

Kommunen beklager feil i listen over antall ansatte. Med de metodiske forbehold rapporten tar, er kommunen av den oppfatning at revisjonens vurderinger og anbefalinger er relevante og nyttige. Rapporten og dens anbefalinger gir et godt grunnlag for kommunens videre forbedringsarbeid med etikk, habilitet og varsling.

Etikk

Kommunen vil arbeide mer systematisk med aktiviteter som bidrar til kompetanse og etisk bevissthet i alle deler av organisasjonen. Prosedyrene vil bli revidert i tråd med revisjonens anbefalinger, og etterlevelse vil bli fulgt opp.

Habilitet

Habilitet er avgjørende for å skape tillit og trygghet. Kommunen har rutiner, og avklaringer av habilitet i folkevalgte organ blir systematisk etterspurt. Det er ikke gjort systematiske risikovurderinger av habilitet, og det er avdekket usikkerhet om hvordan habilitetsvurderinger dokumenteres. Kommunedirektøren vil gjennomgå dette og gjøre forbedringer.

Varsling

Kommunen vil, som beskrevet i rapporten, revidere varslingsrutinene med bakgrunn i den nye varslingsveilederen fra KS. Dette i samarbeid med de tillitsvalgte. Veilederen tematiserer at en rekke yringer om kritikkverdige forhold (varsler) håndteres fortløpende uten at det tas stilling til om det er et varsel. Rapporten avdekker at dette også er tilfelle i Færder kommune. Kommunedirektøren har vektlagt betydningen av å skape en åpenhetskultur i alle deler av organisasjonen, og signalet er at kritikkverdige forhold, avvik og forbedringsforslag er viktige bidrag til kommunens forbedringsarbeid.

Kommunedirektøren vil følge opp de anbefalinger og forbedringsforslag som er beskrevet i rapporten.

Med hilsen

Kristin Johannessen Kirsebom
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Postadresse: Postboks 250 Borgheim, 3163 Nøtterøy
Besøksadresse:
E-post: postmottak@faerder.kommune.no

Telefon: 33 39 00 00
Org.nr.: 817 263 992
Internett: www.færder.kommune.no

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Etikk

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

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

Kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 25-1.

I veilederen til kommunedirektørens internkontroll, «Orden i eget hus», har KS trukket frem at kommunene må ha ulike sektorovergripende reglement på plass, bl.a. innenfor etisk standard og antikorrupsjon. Å ha et etisk reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere og ajourføre reglement, 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 rutinene ikke følges.

KS har utarbeidet et rammeverk for etiske retningslinjer⁷ og gode råd for etikkarbeid i kommunene. Her går det frem at kommunens etiske retningslinjer bør være så konkrete som mulig, og samtidig enkle å forstå. De bør 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 anbefales at kommunen jevnlig undersøker om medarbeidere kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og at det blir reagert ved brudd på dem.

KS Etikkutvalg anbefaler at kommuner har høy bevissthet rundt demokratiske utfordringer knyttet til lobbyisme og påvirkning fra næringslivsaktører og andre, og arbeider systematisk for åpenhet i politiske beslutningsprosesser. Etikkutvalget mener videre at kommunene bør etablere noen kjøreregler for kontakt med og påvirkning fra næringsliv og interesseorganisasjoner.

KS anbefaler å sette av tid til verdiarbeid og etisk refleksjon, og opprette arenaer for diskusjoner rundt etiske problemstillinger både for ledere og når hele virksomheten er samlet, samt på andre arenaer, 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 dette gjøres systematisk.

I sin årsberetning skal kommunen redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre høy etisk standard i virksomheten jf. kommuneloven § 14-7. I forarbeidene til

⁷ [Etikk - KS](#)

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. Videre bør det på ulike måter søkes å skape oppmerksomhet og kunnskap om de etiske retningslinjene, gjennomføre dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holde kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokusere på etikk i folkevalgtopplæringen og gjøre etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.⁸

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha etiske retningslinjer.
- De etiske retningslinjene for ansatte bør inneholde reaksjonsmuligheter ved brudd på retningslinjene.
- Kommunen bør ha kjøreregler for kontakt med og påvirkning fra næringsliv og interesseorganisasjoner.
- De etiske retningslinjene skal være lett tilgjengelig og kjente for alle ansatte og folkevalgte.
- Kommunen bør ha systematiske tiltak for å sikre gode etiske holdninger blant ansatte og folkevalgte.
- Kommunen skal redegjøre for det etiske arbeidet i årsberetningen.

Habilitet

Har kommunen iverksatt tiltak for å sikre at reglene om habilitet er kjent og blir fulgt?

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 beslutningstakere mot at det sås tvil om deres troverdighet. Hensikten med reglene er at den som har personlig interesse i utfallet av en sak, eller har nære personlige forbindelser med noen som har en slik interesse, ikke skal behandle saken.

Forvaltningslovens regler om habilitet gjelder ved behandling av saker i kommunen. I tillegg gjelder enkelte særregler.

Ansatte

Den som er inhabil, skal ikke delta i saksforberedelse eller avgjørelse av saken vedkommende er inhabil i. Bestemte former for tilknytning til en sak eller en part, fører alltid til inhabilitet, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Videre blir man inhabil dersom det foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til at vedkommende er upartisk, jf. § 6 andre ledd. I klagesaker

⁸ Jf. Prop. 46 L (2017-2018)

som kommunen skal avgjøre, blir ansatte som har forberedt eller truffet vedtaket inhabile i klagesaksbehandlingen, jf. kommuneloven § 13-3.

Er en overordnet ansatt inhabil i en sak, kan ikke en direkte underordnet treffe vedtak i saken, men vedkommende kan forberede den, jf. forvaltningsloven § 6 tredje ledd.

Folkevalgte

Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder også for folkevalgte, jf. kommuneloven § 11-10, med enkelte særregler. I tillegg til reglene i forvaltningsloven blir en folkevalgt som har deltatt i forberedelse av en sak eller truffet vedtak i en sak som ansatt, inhabil til å behandle saken i et folkevalgt organ. Videre blir folkevalgte ikke inhabile i saker som gjelder valg til offentlige tillitsverv.

Saksbehandling

Enhver som er 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 et kollegialt/folkevalgt organ avgjør organet om den folkevalgte er inhabil, uten at vedkommende deltar jf. § 8 andre ledd. Beslutning om inhabilitet skal framgå av protokollen, jf. kommuneloven § 11-4.

Internkontroll

Kommunelovens krav om internkontroll omfatter også etterlevelse av habilitetsreglene. Internkontrollkravet innebærer blant annet at kommunen skal ha nødvendige rutiner, prosedyrer og tiltak for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. På flere saksområder vil det være naturlig at kommunen gjør risikovurderinger knyttet til habilitet, både risiko for inhabilitet blant ansatte og risiko knyttet til konsekvenser av inhabilitet.

Det vil også være naturlig å ha tiltak som sikrer at ansatte har god kunnskap om habilitetsreglene, slik at de kan gjøre riktige vurderinger.

Det er ingen formelle krav til dokumentasjon av habilitetsvurderingene for ansatte. Men det er et godt internkontrolltiltak å ha rutiner som sikrer at habilitet alltid blir vurdert og håndtert. Ofte kan det være hensiktsmessig at vurderingen og avgjørelsen dokumenteres og begrunnes. I NOU om ny forvaltningslov foreslås det en bestemmelse om at henvendelser, observasjoner, meddelelser og avgjørelser i en sak skal foreligge skriftlig eller nedtegnes av forvaltningsorganet hvis de har betydning for saksbehandlingen eller bør bevares for ettertiden.⁹ Avgjørelser om habilitet har som regel betydning for saksbehandlingen.

⁹ NOU 2019:5 kapittel 1, forslag om § 10

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

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

Varsling

Har kommunen en fungerende rutine for varsling i samsvar med lovkrav?

Er varslingsrutinen kjent og tatt i bruk?

Arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Kritikkverdige forhold er forhold som strider med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer det er bred oppslutning til i samfunnet. Dette kan innebære fare for liv eller helse, fare for klima eller miljø, korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø eller brudd på personopplysningsikkerheten, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-1.

Arbeidstaker kan alltid varsle internt. For eksempel til arbeidsgiver eller representant for arbeidsgiver, i samsvar med virksomhetens rutiner for varsling eller varslingsplikt, via verneombud, tillitsvalgt eller advokat jf. arbeidsmiljøloven § 2A-2 (1). Arbeidstaker kan alltid varsle eksternt til en offentlig tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet jf. arbeidsmiljøloven 2A-2 (2).

Arbeidstaker kan varsle eksternt til media eller offentligheten hvis arbeidstaker er i aktsom god tro om innholdet i varselet, varselet gjelder kritikkverdige forhold som har allmenn interesse og arbeidstaker først har varslet internt, men har grunn til å tro at intern varsling ikke vil være hensiktsmessig jf. arbeidsmiljøloven § 2A-2 (3). Det er arbeidsgiver som har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med §§ 2A-1 og 2A-2.

Arbeidsgiver har aktivitetsplikt ved varsling. Varselet skal innen rimelig tid bli tilstrekkelig undersøkt, jf. § 2 A-3. Det er ikke definert i forarbeidene hva som regnes som «rimelig tid». Det må vurderes i det enkelte tilfelle, og det er åpnet for at ressursmessige hensyn vil kunne inngå i en slik vurdering. Det er heller ikke satt krav til hvilke undersøkelser arbeidsgiver må gjøre. Arbeidsgiver har ikke plikt til å gjøre grundigere undersøkelse enn hva varselet saklig sett gir grunnlag for.

Det følger også av arbeidsgivers aktivitetsplikt at arbeidsgiver skal påse at varslers arbeidsmiljø fortsatt fullt forsvarlig. Dette kravet henger sammen med at varslere kan være i en spesielt sårbar situasjon. Arbeidsgiver har ellers en generell plikt til å sikre forsvarlig arbeidsmiljø for alle ansatte, noe som også gjelder i en varslingssituasjon, jf. arbeidsmiljøloven § 2-2.

Gjengjeldelse mot arbeidstaker som har varslet i samsvar med arbeidsmiljøloven §§ 2A-1 og 2A-2 er forbudt. Gjengjeldelse er enhver ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet. Det kan omhandle trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering, advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering,

degradering, suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff. Hvis det anses som nødvendig, skal arbeidsgiver iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse mot varsleren. Eksempel på et slikt tiltak kan være å risikovurdere og forsikre seg om at varsleren ikke blir utsatt for gjengjeldelse, og eventuelt innarbeide dette i de interne rutinene jf. Prop. 74 L (2018-2019).

Virksomheter med minst fem ansatte plikter å ha rutiner for intern varsling, jf. arbeidsmiljøloven § 2A-6 (1). Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte, jf. arbeidsmiljøloven § 3-1. Rutinene skal ikke begrense en arbeidstakers rett til å varsle jf. § 2A-6 (3). Rutinene skal være skriftlige og minst inneholde en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling og fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling, jf. § 2A-6 (4). Rutinene skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten jf. arbeidsmiljøloven § 2A-6 (5).

Lovforarbeidene utdyper hvordan innholdskravene rundt varsling kan ivaretas, jf. Prop.72L (2016-2017). For å oppfylle kravet om å oppfordre til å varsle, kan varslingsrutinene angi eksempler på hva som anses som kritikkverdige forhold i den enkelte virksomhet, og som det er særlig viktig og ønskelig at det varsles om. Kravet om at rutinene skal inneholde fremgangsmåte, kan oppfylles ved at rutinene angir hvem det kan varsles til og hvordan. Har virksomheten en ordning med en ekstern varslingsmottaker, bør dette stå i rutinene. Det samme gjelder om virksomheten har en ordning for anonym varsling.

I 2020 fikk arbeidsmiljøloven tydeligere krav til arbeidsgivers saksbehandling av varsel. Varslingsrutinene skal sikre forutberegnelighet og ivareta rettsikkerheten til alle berørte parter i en varslings sak. Varslingsrutinene bør derfor inneholde konkrete krav om saksbehandlingsfrister, frister for iverksettelse av eventuelle tiltak og tilbakemelding til varsleren. Rutinene skal sikre en habil og forsvarlig saksbehandling som inngir tillit, gir god informasjon og veiledning til alle berørte parter, jf. Prop.74L (2018-2019). Både varslers og den omvarslede sine rettigheter og rettssikkerhet skal ivaretas i en varslings situasjon, og arbeidsgiver må ivareta kravet til kontradiksjon (at den som blir beskyldt for et kritikkverdig forhold blir hørt og får anledning til å komme med sin versjon av saken.) Samtidig må arbeidsgiver ivareta kravet til konfidensialitet og eventuell taushetsplikt.

I 2024 utarbeidet KS en varslingsveileder. Veilederen inneholder en del bør- og må-krav for å sikre at lovkravene om varsling blir oppfylt.

Om rutiner for varsling gir veilederen blant annet følgende råd:

- Rutinene skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.
- Det skal oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold.
- Rutinene skal beskrive hvor varsel skal, og det bør fremgå at varsel bør rettes til nærmeste leder eller kan rettes til tillitsvalgt eller verneombud.

- Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler skal fremgå av rutinene.
- Rutinene bør gi informasjon om tilbakemelding til varsler.

Ifølge KS sin veileder om varsling skal kommunes håndtering av varslingssaker arkiveres. Kommunen bør derfor ha rutiner som sikrer riktig arkivering av varslingssaker.

KS peker på at det er viktig å skape en åpen organisasjon der det er god kultur for å stille spørsmål om kritikkverdige forhold.¹⁰ Det er sentralt at kommunen legger til rette for å drøfte internt hva som er varsling og hva som er kritikkverdige forhold, for å sikre en felles forståelse av hva varsling er.

Varslingsrutiner kan ha positiv innvirkning på både varslingsaktivitet og håndtering av saker. Rutinene kan bidra til at varslingsprosessen blir mer forutsigbar. Dette avhenger av at rutinene er kjent blant de ansatte, og at de er utformet på en klar og hensiktsmessig måte¹¹.

Internkontroll på hms-området skal gjøres i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter, jf. internkontrollforskriften § 4. Internkontrollforskriften § 5 setter krav om risikovurdering og rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav i helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen og at internkontrollen skal dokumenteres skriftlig.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha skriftlige varslingsrutiner som inneholder
 - en oppfordring om å varsle
 - fremgangsmåte ved arbeidstakers varsling
 - hvem som kan være mottakere av et varsel
 - fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsler, blant annet
 - ansvar/oppgavefordeling
 - håndtering av habilitet/inhabilitet
 - saksbehandlingsfrister
 - anonymitet/ ikke anonymitet
 - partsinnsyn og kontradiksjon
- Kommunen skal ha rutiner som sikrer arkivering av varslingssaker i samsvar med arkivreglene.
- Kommunen skal følge opp og behandle varsel i tråd med lovverk og egne rutiner.

¹⁰ KS' veileder om varsling

¹¹ Fafo s. 63 [ks_ytringsfrihetogvarsling.pdf](#)

- Kommunen skal ha tiltak for å sikre at den som varsler og den det varsles om har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.
- Kommunen skal ha tiltak som sikrer at ansatte, herunder mottakere av varsel, kjenner til varslingsrutinene og har en klar forståelse av hva et varsel er.
- Kommunen skal sikre at ansatte opplever det som trygt å varsle om kritikkverdige forhold.

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 19.09.24. Oppstartsmøte ble holdt 02.10.24 med kommunedirektør, HR-sjef, kommuneadvokat, leder for dokumentcenter og politisk sekretariat og spesialrådgiver internkontroll til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

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.

Innsamling av data

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden september/oktober 2024 til januar 2025.

For å undersøke kommunens arbeid med etikk, habilitet og varsling, har vi gjennomgått sentrale dokumenter i kommunen, som etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte, varslingsplakaten og kommunes årsberetning fra 2022 og 2023. Vi har hatt tilgang til kommunens kvalitetssystem og prosedyrer/rutiner som er tilgjengelig der. Vi har sett dokumentasjon på folkevalgtopplæring om etikk og habilitet fra 2023 og 2024 og diverse presentasjoner fra lederforum. Vi har også brukt informasjon fra kommunens nettside (faerder.kommune.no).

De ulike delene av dokumentasjonen har enten blitt etterspurt/overlevert etter oppstartsmøte, i forbindelse med intervjuer eller via e-post.

For å få mer informasjon om rutiner og praksis knyttet til varsling, har vi intervjuet kommunedirektør, kommuneadvokat, varslingssekretariat, HR-sjef, hovedtillitsvalgt, hovedverneombud og ledere med personalansvar som har håndtert varslingssaker. Det er skrevet referat som er gjennomgått, korrigert, hvis det var behov for det, og godkjent av de som ble intervjuet.

Vi har gjennomgått de fire varslingssakene som Varslingssekretariatet behandlet i perioden 2022-2024 (og har også sett dokumentasjon av en sak som er behandlet eksternt). Vi har ikke intervjuet eller innhentet informasjon fra varslerne i de fire sakene. To av varslene var dessuten anonyme. Vi mener dokumentasjonen i varslingssaksmappene, sett i sammenheng med rutiner og spørreundersøkelsen til ansatte, samlet er tilstrekkelig for å besvare revisjonskriteriene om varsling.

Vi har gjennomført to anonyme spørreundersøkelser. Den ene var rettet mot alle ansatte i kommunen og omhandlet etikk, habilitet og varsling. Spørsmål om habilitet ble kun stilt til ansatte som habilitet er aktuelt for. Den andre spørreundersøkelsen var rettet mot alle folkevalgte i Færder kommune, og omhandlet etikk og habilitet. I begge tilfeller fikk vi lister med e-postadresser oversendt fra kommunen. Spørsmålene og gjennomføring av spørreundersøkelsene ble gjennomgått med kommunen før de ble publisert.

Spørreundersøkelse ansatte

Det var flere formål med spørreundersøkelsen til alle ansatte i kommunen. Vi ønsket både å få informasjon om hvordan ledere har jobbet med etikk, habilitet og varsling i kommunen, og hvordan ansatte opplever kommunens arbeid med dette. Videre var det viktig å få informasjon om hvordan ansatte vurderer egen kunnskap og kompetanse på dette området.

Den første invitasjonen til å svare på spørreundersøkelsen ble sendt ut den 27. november, med tre påfølgende påminnelser. Undersøkelsen var tilgjengelig i omtrent tre uker. Listen med e-postadresser fra kommunen inneholdt 3760 e-postadresser, hvor 533 ble avvist. Den 29. november ble det lagt til 839 e-postadresser, som ikke var med i det første utvalget. Undersøkelsen ble dermed sendt ut til totalt 4066 e-postadresser. Av disse er seks e-postadresser avmeldt fra kommunens side. Vi har fått e-post av en person som mottok undersøkelsen, at vedkommende ikke lenger jobber i kommunen. Vedkommende ble derfor slettet fra undersøkelsen. Det er usikkert hvor mange andre dette eventuelt gjelder. Vi ser også at omtrent 300 personer har åpnet spørreundersøkelsen, men ikke fullført den.

For å oppnå god svarprosent publiserte kommunen en sak om spørreundersøkelsen på kommunens intranett. Kommunens kommunikasjonssjef sendte dessuten en epost til alle ledere, med oppfordring om å besvare undersøkelsen, og oppfordre medarbeidere til å besvare undersøkelsen. I tillegg orienterte hovedverneombud om undersøkelsen via e-post til andre verneombud, og oppfordret til å svare.

Vi mottok 679 svar på spørreundersøkelsen, som tilsvarer en svarprosent på 17. I revisjonens slutfase ble vi imidlertid gjort kjent med at det reelle antallet ansatte i Færder kommune per i dag er 2102. I praksis vil dette si at spørreundersøkelsens svarprosent nok er vesentlig høyere enn 17, og muligens ca. 30 % (dette er usikkert, da vi ikke vet hvor mange av de ca. 2000 som ikke skulle ha hatt spørreundersøkelsen som har svart på den).

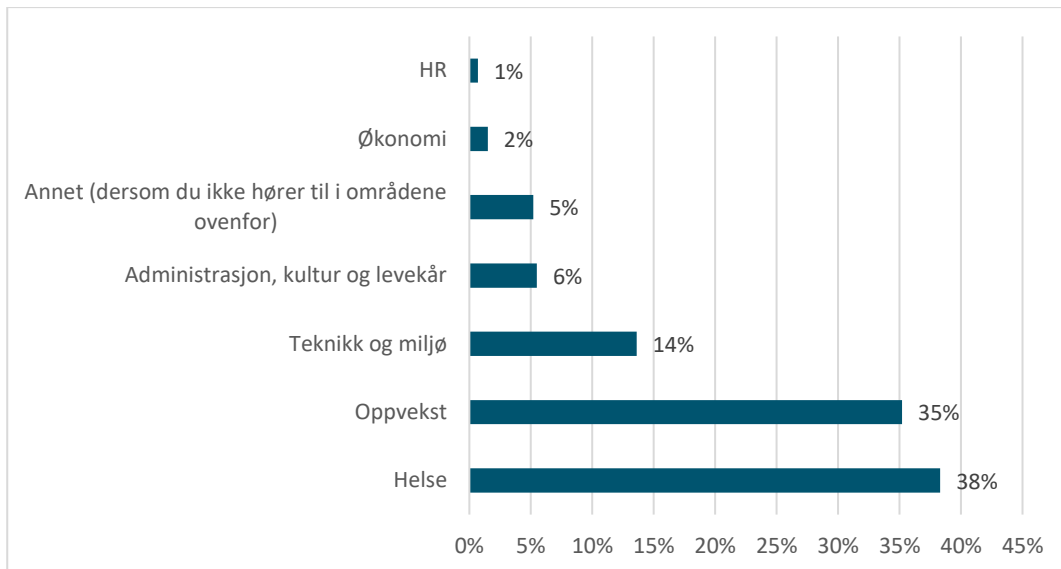
Det er usikkert hvor representative de som har svart på spørreundersøkelsen er. Vi antar at noen ansattgrupper er mer representert enn andre, f.eks. ansatte som jobber mye fra en PC, og som dermed lettere kan svare. Dersom denne hypotesen stemmer, kan eksempelvis renholdere, assistenter på skoler og barnehager, og ulike helsetjenester være underrepresentert.

En annen hypotese kan være at ansatte som har vært involvert i varslingssaker, eller av andre grunner er mer interessert i temaet, har svart i større grad enn andre ansatte. Dersom dette stemmer, vil informasjon fra spørreundersøkelsen som går på opplevde utfordringer knyttet til etikk og varsling være overrepresentert. Samtidig vil datamaterialet være mer representativt for hvordan slike saker har blitt opplevd og håndtert av kommunen.

Vi ser at ansatte med stor stillingsprosent er overrepresentert. 84% oppgir at de har 80% stilling eller mer. Kun 3% av de som har svart oppgir at de har mindre enn 29% stilling, og 13% har mellom 30% og 79% stilling.

Det er 109 ledere med personalansvar, og 77 tillitsvalgte og verneombud som har besvart undersøkelsen.

I framstillingen har vi fordelt svargiverne etter kommunalområder, se figur 14.



Figur 14 svargivere fordelt på ulike kommunalområder. N=676

Vi har ikke brukt informasjon fra området «annet» når vi har vurdert de ulike kommunalområdene opp mot hverandre. HR og økonomi utgjør en liten andel av den totale prosenten. De er derfor ikke fremhevet i alle analysene når kommunalområdene er vurdert opp mot hverandre.

At de største kommunalområdene utgjør den største delen av svarene tilsier også at det er en viss representativitet i undersøkelsen.

Spørreundersøkelsen åpnet for at respondentene kunne gi utfyllende kommentarer. Det kan være flere årsaker til at respondenter kommenterer i åpne kommentarfelt. En antagelse kan være at respondentene har behov for å uttrykke negative opplevelser eller kritikk som ikke ble dekket av spørsmålene. Det kan også være behov for å utdype eller forklare mer, fremme forslag, endringer eller forbedringer.

Alt i alt mener vi at de ovenfornevnte forholdene tilsier at funnene i spørreundersøkelsen i relativt stor grad er representative for kommunen.

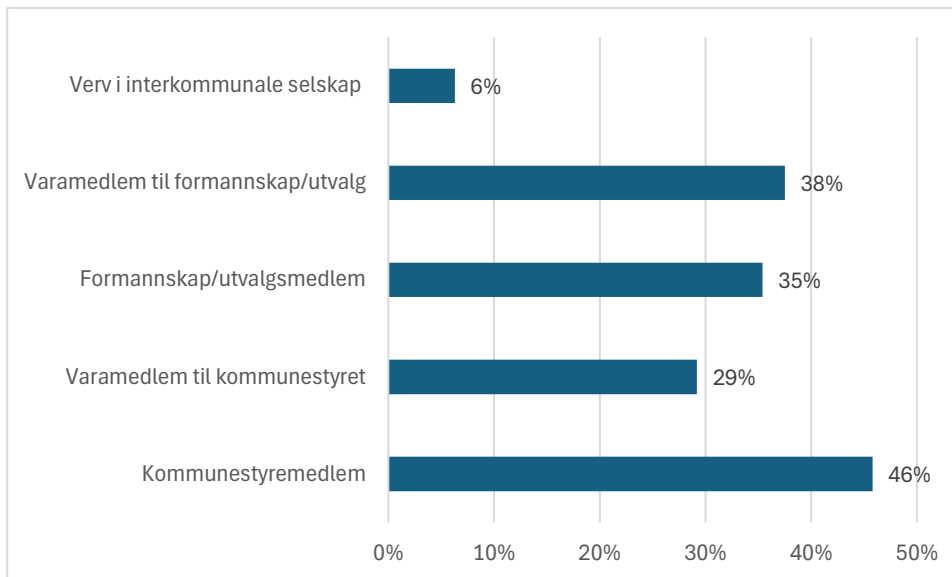
Spørreundersøkelse folkevalgte

Vi har også sendt ut en spørreundersøkelse til alle folkevalgte i kommunen. Dette gjorde vi for å få informasjon om folkevalgtes kunnskap om etikk og habilitet, og kommunens opplæringstiltak.

Den første invitasjonen til å besvare spørreundersøkelsen ble sendt ut den 26. november, og undersøkelsen var tilgjengelig i omtrent tre uker. Det ble sendt ut tre påfølgende påminnelser, og i tillegg en oppfordring om å besvare undersøkelsen fra kommunen.

Spørreundersøkelsen til folkevalgte gikk ut til 116 personer. 48 personer svarte på undersøkelsen, det vil si en svarprosent på 41%. 22 av disse var kommunestyremedlemmer.

Selv om svarprosenten ikke er så høy, mener vi at undersøkelsen likevel gir et relativt dekkende bilde av de folkevalgtes kunnskap på området. Nedenfor vises svargiverne fordelt på verv.



Figur 15 Svargivere fordelt på verv. Her var det mulig å kryse av for flere verv. N=48

Relevans og pålitelighet

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er pålitelig og relevant. Relevans (gyldighet) handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene handler om. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig – at innholdet er til å stole på. Både relevans og pålitelighet vurderes i forbindelse med kvalitetssikringen av forvaltningsrevisjonen.

Undersøkelsen bygger på data innhentet ved hjelp av flere metoder og fra ulike datakilder, jf. Beskrivelsene ovenfor. Vi har omtalt usikkerheten knyttet til spørreundersøkelsene, særlig den rettet mot ansatte. Denne informasjonen er supplert med informasjon fra intervju og dokumentasjon. Vi har tatt hensyn til de begrensningene som ligger i datagrunnlaget i analysen og vurderingene. Vi mener derfor at de innsamlede dataene er tilstrekkelig relevante og pålitelige som grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren 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 og politikere i kommunen. Dette er knyttet til intervju, spørreundersøkelser

og i en oversikt over varsler. Vi har sett dokumentasjon av varslingssaker ute hos kommunen. Denne dokumentasjonen oppbevares ikke hos oss. Alle svargivere i spørreundersøkelsene er anonyme. Mer omtale av behandling av personopplysninger ved spørreundersøkelser er beskrevet i vår personvernserklæring (se link nedenfor).

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.¹²

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 kvalitetsstyring som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetsstyring.¹³ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetsstyringssystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

¹² 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).

¹³ 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.



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

25:3911401