



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



www.vefik.no

RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON 2016

Etiske retningslinjer

PORSANGER KOMMUNE

FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Porsanger den 18. oktober 2012 (sak 85/12).

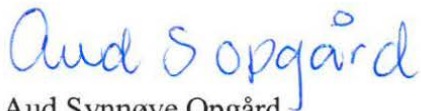
Det fremgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av etiske retningslinjer i kommunen.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Tommy Sarilla, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Kjerstin Johnsen, som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig forvaltningsrevisor Tom Øyvind Heitmann.

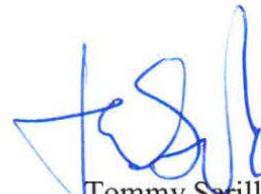
Revisjonens informanter i kommunen har vært konstituert administrasjonsleder Kjell Magne Rasmussen, administrasjonsleder Gunhild Haukenes, teknisk sjef Victor Gamst, helse- og omsorgssjef Bente Moen, rådmann Bente Larssen, hovedtillitsvalgt Renate Fagernes, kultur- og oppvekstsjef Irmelin Klemetzen og økonomisjef Helge Nicolaisen.

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 23. februar 2017



Aud Synnøve Opgård
revisjonssjef



Tommy Sarilla
forvaltningsrevisor



Tom Øyvind Heitmann
fagansvarlig forvaltningsrevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

FIGUROVERSIKT	5
0. SAMMENDRAG	1
0.1 Formålet med prosjektet.....	1
0.2 Problemstillinger	1
0.3 Revisors vurderinger og konklusjoner	1
0.4 Anbefalinger	2
1. INNLEDNING	3
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål	3
1.1.1 Bakgrunn.....	3
1.1.2 Formål.....	4
1.2 Problemstillinger	4
1.3 Revisjonskriterier.....	4
1.3.1 Kilder til kriterier	4
1.3.2 Om kriteriene	4
1.3.3 Utledning av revisjonskriterier	7
1.4 Metode.....	8
1.4.1 Datainnsamling	8
1.4.2 Avgrensing	9
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet	9
2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER	11
2.1 Administrativ organisering	11
3. I HVILKEN GRAD ETTERLEVES DE ETISKE RETNINGSLINJENE I PORSANGER KOMMUNE?	13
3.1 I hvilken grad anvendes de etiske retningslinjene av kommunens ansatte?	13
3.1.1 Revisjonskriterier.....	13
3.1.2 Data	13
3.1.3 Vurderinger.....	19
3.1.4 Delkonklusjon	20
3.2 I hvilken grad følges kommunens varslingsrutiner?	20
3.2.1 Revisjonskriterier	20
3.2.2 Data	20
3.2.3 Vurderinger.....	23
3.2.4 Delkonklusjon	23
3.3 I hvilken grad etterkommer kommunen krav til redegjørelse om etikk i årsberetningen?	24
3.3.1 Revisjonskriterier	24
3.3.2 Data	24
3.3.3 Vurderinger.....	24
3.3.4 Delkonklusjon	25
4. KONKLUSJONER	26

5. ANBEFALINGER	27
LITTERATURLISTE	28
VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER	29

FIGUROVERSIKT

Figur 1: Administrativ organisering i Porsanger kommune.....	11
Figur 2: De etiske retningslinjene er TILGJENGELIGE.	15
Figur 3: Har du opplevd å være usikker på det korrekte valget med utgangspunkt i habilitet?.....	16
Figur 4: Hvor god kjennskap har du til innholdet i de etiske retningslinjene?.....	16
Figur 5: De etiske retningslinjene er FORSTÅELIGE.....	16
Figur 6: De etiske retningslinjene er RELEVANTE.....	17
Figur 7: Jeg har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene.....	18
Figur 8: Hvor mange år har du arbeidet i Porsanger kommune?.....	19
Figur 9: Har du tillit til at ledelsen vil håndtere brudd på de etiske retningslinjene på en god måte?.	22
Figur 10: Er det i løpet av siste to år avdekket brudd på din arbeidsplass?	22
Figur 11: Har du selv tatt opp brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass?	22
Figur 12: Har det i løpet av de siste to årene vært brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass som ikke har blitt varslet?	23

0. SAMMENDRAG

0.1 Formålet med prosjektet

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013 – 2016*. Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende etiske retningslinjer i kommunen.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad de etiske retningslinjene blir etterlevd blant ansatte i Porsanger kommune.

0.2 Problemstillinger

Undersøkelsens hovedproblemstillinger ble vedtatt av kontrollutvalget i Porsanger kommune den 27. mai 2016 (sak 08/2016). Revisjonen har i tillegg utarbeidet underproblemstillinger tilhørende denne. Undersøkelsen har hatt følgende hoved- og underproblemstillinger:

I hvilken grad etterleves de etiske retningslinjene i Porsanger kommune?

- *I hvilken grad anvendes de etiske retningslinjene av kommunens ansatte?*
- *I hvilken grad følges kommunens varslingsrutiner?*
- *I hvilken grad etterkommer kommunen krav til redegjørelse om etikk i årsberetningen?*

0.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

Revisjonens undersøkelse viser at de etiske retningslinjene i Porsanger kommune i varierende grad etterleves av ansatte. Bakgrunnen for revisjonens konklusjon er som følger:

I hvilken grad anvendes de etiske retningslinjene av kommunens ansatte?

Samlet sett vurderer revisjonen at de etiske retningslinjene i varierende grad anvendes av de ansatte.

I hvilken grad følges kommunens varslingsrutiner?

Kommunen har utarbeidet rutinebeskrivelser for varsling, men revisjonen vurderer det slik at rutinebeskrivelsene i varierende grad blir fulgt.

I hvilken grad etterkommer kommunen krav til redegjørelse om etikk i årsberetningen?

Kommunen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og planlegges for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard. Revisjonen vurderer det slik at Porsanger kommune har etterkommet dette kravet i 2014 og 2015.

0.4 Anbefalinger

På bakgrunn av hovedfunnene i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Porsanger kommune gjør følgende:

- Sikrer at alle ansatte både har tilgang og kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.
- Iverksetter tiltak som sikrer at ansatte og ledere har kjennskap til kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold.
- Iverksetter tiltak som sikrer at ansatte varsler om brudd på kommunens etiske retningslinjer.

1. INNLEDNING

1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2013-2016*, vedtatt av kommunestyret i Porsanger den 18.10 2012 (sak 85/12). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon vedrørende kommunens etiske retningslinjer.

I kommunens plan for forvaltningsrevisjon sies det følgende om dette fokusområdet:

«Etikk i kommunesektoren har fått økt oppmerksomhet de siste årene, blant annet etter initiativ fra statlig hold (KRD)¹ og Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). En rekke rettsaker og medieoppslag om korrupsjon har også bidratt til økt fokus på dette temaet i kommune-Norge. I formålsparagrafen til kommuneloven heter det at loven (også) skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Som en følge av dette stilles det i kommuneloven § 48 nr. 5 krav om at årsberetningen for kommunen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten.»

Porsanger kommunestyre har vedtatt etiske retningslinjer for kommunen (sist revidert i 2010). Disse gjelder for både ansatte og folkevalgte i kommunen.

I innledningen til retningslinjene heter det at «etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne i Porsanger kommune skal ha tillit til den kommunale administrasjonen». Som et generelt prinsipp heter det at «Porsanger kommune legger stor vekt på redelighet, serviceinnstilling, pålitelighet, lojalitet og åpenhet i all virksomhet».

Det heter videre at «ledere på alle nivå har et særlig ansvar for å tydeliggjøre og skape aksept for etisk forsvarlig atferd». Det rapporteres imidlertid ikke om praktiseringen og forvaltningen av disse retningslinjene i kommunens årsmelding for 2011. Revisjonen har i oppsummeringsbrev til Porsanger kommune gjort administrasjonssjefen oppmerksom på at årsmeldingen for 2011 heller ikke inneholder den lovpålagte redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i virksomheten (jf. kravet i kommuneloven § 48 nr. 5).

Kontrollutvalget har i sitt vedtak om innspill til fokusområder for overordnet analyse/plan for forvaltningsrevisjon (sak 14/2012) framhevet temaet etiske retningslinjer i Porsanger kommune. Revisjonen vurderer dette området som vesentlig, og at det finnes risiko for avvik på området. Området er svært vesentlig i et samfunns- og omdømmeperspektiv. Området er også vesentlig i et bruker- og medarbeiderperspektiv, samt i et politisk perspektiv. Det er ikke utført forvaltningsrevisjon på dette området tidligere.»

¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

1.1.2 Formål

Formålet med prosjektet har vært å undersøke i hvilken grad de etiske retningslinjene blir etterlevd blant ansatte i Porsanger kommune.

1.2 Problemstillinger

Undersøkelsens hovedproblemstilling ble vedtatt av kontrollutvalget i Porsanger kommune den 27. mai 2016 (sak 08/2016). Revisjonen har i tillegg utarbeidet underproblemstillinger tilhørende denne. Undersøkelsen har hatt følgende hoved- og underproblemstillinger:

I hvilken grad etterleves de etiske retningslinjene i Porsanger kommune?

- I hvilken grad anvendes de etiske retningslinjene av kommunens ansatte?
- I hvilken grad følges kommunens varslingsrutiner?
- I hvilken grad etterkommer kommunen krav til redegjørelse om etikk i årsberetningen?

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.

1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- *Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
- *Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- *Etiske retningslinjer for Porsanger kommune*

1.3.2 Om kriteriene

Etikk i kommunene

Forståelsen av hva god etisk praksis er, er en vesentlig del av kulturbyggingen i kommunens virksomhet. Med åpenhet rundt situasjoner der ansatte og ledelse møter situasjoner med krevende valg, er det lettere å unngå avgjørelser som er tatt på individuelle grunnlag, og det gir mindre sannsynlighet for feiltrinn. Det handler om at innbyggerne skal ha tillit til kommunen og at de ansatte tar de rette avgjørelsene.

Etisk standard, prinsipper og regelverk har som formål å skape en trygg og sikker forvaltning. Den norske forvaltningen og kommunal virksomhet bygger på visse grunnleggende forutsetninger. I kommuneloven kommer dette til syne gjennom krav til valgbarhet, habilitet,

møteoffentlighet, saksbehandling og systemer for kontroll og tilsyn. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er opptatt av at kommunene har et godt omdømme og at innbyggerne har tillit til at kommunene har en høy etisk standard i sin virksomhet.

I NOU 1993: 15² fremheves det at offentlige tjenestemenn ikke skal la seg lede av personlige sympatier, antipatier eller av tanke på egen eller nærståendes vinning. En slik norm ligger naturlig til grunn for en høy etisk standard i kommunene.

I et fellesskap der de ansatte har en felles forståelse av prinsipper for handling, kan det gå lang tid mellom hver gang retningslinjer, til bruk i etiske dilemmaer, blir tenkt på. Det er når det oppstår uenighet, eller ved at en blir utfordret av noen i sitt valg, og stiller spørsmål ved det, at de etiske prinsippene, og hvilke holdninger som ligger bak, blir trukket fram.³

I KS⁴ sin etikkveileder er det anbefalt at kommunale etiske retningslinjer bør behandles og vedtas i kommunestyret.⁵ Kommunesektorens etikkutvalg har i en uttalelse anbefalt at de etiske retningslinjene «*bør gjelde for ansatte og folkevalgte*» i kommunen.⁶

I følge KS bør etiske retningslinjer tilpasses hver kommune og vedtas av kommunestyret. De bør være relevante for medarbeidernes hverdag, og begrenset i sitt omfang slik at de er lette å sette seg inn i. Etiske retningslinjer vil bidra til å synliggjøre og inkludere folkevalgte, medarbeidere og ledere i arbeidet for forankring og større oppmerksomhet til etiske dilemmaer. De følges opp i daglig ledelse og drift. Er det åpenhet rundt situasjoner der ansatte og ledelse kommer opp i ulike etiske dilemmaer, er det lettere å unngå individuelle tolkninger av dilemmaene. Felles etiske regler eller retningslinjer er et viktig hjelpemiddel for ansatte i arbeidet med å utvikle og vedlikeholde en høy etisk standard. Målet er å skape en felles plattform om hvilken etisk standard kommunen vil ha, og hvilke handlinger som ikke aksepteres. Den setter av tid til verdiarbeid og etisk refleksjon. I følge rammeverk for etiske retningslinjer hos KS bør retningslinjene være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis.⁷

De ansatte er forpliktet til å følge lover og regler som til enhver tid gjelder i sitt daglige arbeide, og å følge opp de politiske vedtak som fattes. De generelle prinsippene som ligger i retningslinjene tar også for seg at de ansatte skal utnytte arbeidstiden godt, arbeide for å opprettholde tillit hos befolkningen gjennom sitt arbeide, gi best mulig tjenesteyting til kommunens innbyggere, og å varsle dersom en får kjennskap til forhold på arbeidsplassen som ikke er i samsvar med de etiske retningslinjene.

Det er utarbeidet retningslinjer for etikk som gjelder for ansatte og folkevalgte i Porsanger kommune. Retningslinjene ble vedtatt i kommunestyret 22.08.2007. En revidert utgave ble vedtatt i kommunestyret 23.03.2010.

² NOU 1993:15 *Forvaltningsetikk*, s. 13.

³ <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/etiske-retningslinjer/hvorfor-etiske-retningslinjer/>

⁴ KS er kommunesektorens arbeidsgiverorganisasjon. Alle landets 428 kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS, i tillegg til mer enn 500 bedrifter (<http://www.ks.no>).

⁵ KS' prosessveileder «*Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen – Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?*», s. 39.

⁶ Referat fra møte i Kommunesektorens etikkutvalg 18. november 2014, sak 16/14.

⁷ <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/etiske-retningslinjer/rammeverk-for-etiske-retningslinjer/>

Det står følgende i retningslinjene om ledere:

*«Ledere på alle nivå har et særlig ansvar for å tydeliggjøre og skape aksept for etisk forsvarlig adferd.»*⁸

Om varsling i arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljølovens varslingsregler omfatter tilfeller der arbeidstaker varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Dette gjelder brudd på lover og regler, virksomhetens retningslinjer, og alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Arbeidstakere har rett til å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og det er viktig at arbeidstakerne bruker denne retten. Det vil bidra til at ukultur og ulovlige forhold kan avdekkes.

Av arbeidsmiljøloven § 2-4 framgår det at:

«Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstakers fremgangsmåte ved varslingen skal være forsvarlig. Arbeidstaker har uansett rett til å varsle i samsvar med varslingsplikt eller virksomhetens rutiner for varsling. Det samme gjelder varsling til tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter. Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.»

I henhold til arbeidsmiljøloven § 3-6 skal arbeidsgiver legge til rette for varsling.

«Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø-, og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette til verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med § 2-4, dersom forholdene i virksomheten tilsier det.»

I arbeidsmiljøloven § 2-5 om vern mot gjengjeldelse står det:

«Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.»

Om etikk i kommuneloven

Kommunelovens formål er å legge forhold til rette for et funksjonsdyktig folkestyre, og en rasjonell og effektiv forvaltning med sikte på en bærekraftig utvikling. I kommuneloven § 1 framgår det at loven også skal *«(..) legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»*

Det er få konkrete lovbestemmelser som omhandler hvordan en kommune skal jobbe med etiske spørsmål. Det er likevel formelle krav som bør være på plass. I følge kommuneloven § 48 skal det i årsberetningen gis opplysninger som er viktige for å bedømme kommunens økonomiske stilling, og resultatet av virksomheten, som ikke fremgår av årsregnskapet. Det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

⁸ Etiske retningslinjer for Porsanger kommune, s. 3.

Av rundskriv H-08/09 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet⁹ framgår det at formålet med redegjøringskrav i årsberetningen er å bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommunene. Rapporteringskravet gir kommunene mulighet til å synliggjøre arbeidet og tiltakene som er gjort i forhold til etikk. Redegjørelsen skal legge til rette for at folkevalgte, kontrollutvalget, revisjon, innbyggere, presse og frivillige organisasjoner lett kan få informasjon om hva kommunen har gjort på dette området. På denne måten legges det til rette for kontroll av kommunens innsats for å styrke den etiske standarden i virksomheten.

I lovforarbeidene¹⁰ står det beskrevet at det at befolkningen har tillit til kommunen er en forutsetning for å nå en rekke politiske mål, som blant annet desentralisering av oppgaver og myndighet, bosetting, opplevelse av tjenestekvalitet, ansattes stolthet over arbeidsplassen, et velfungerende lokaldemokrati og oppslutning om fellesskapsløsninger.

Den etiske delen av kommunenes virksomhet bør synliggjøres for å bidra til at kommunene bevisst bestreber etter å utvikle seg og opprettholde en høy etisk standard.¹¹

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslo dermed at kommunene skal rapportere i årsberetningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Å sørge for at en høy etisk standard blir fulgt ligger hos kommunene selv å oppnå. Det lovpålagt krav i årsberetningen er ifølge lovforarbeidene ment å være behjelpelig å bevisstgjøre det holdningsskapende arbeidet.

Ullensaker kommune uttalte i forberedelse av Odelstingsproposisjonen at *«(..) kommunene pålegges å planlegge og iverksette stadig nye tiltak for å sikre høy etisk standard. I motsatt fall vil redegjørelsen i årsberetningen lett få preg av gjentakelse fra år til år, og således bli en «standardøvelse», noe som neppe vil medføre at kommunens etiske omdømme blir styrket.»*

Departementet vurderte seg enig med Ullensaker kommune om at rapporteringskravet ikke kan medføre at kommunen må gjennomføre nye tiltak hvert år for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Departementet mente at det må være opp til kommunestyret å vurdere om tiltakene som er gjennomført og planlegges er tilstrekkelig til å sikre en høy etisk standard, og dermed til å sikre og styrke kommunens omdømme.

1.3.3 Utleddning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene som legges til grunn i vår vurdering av kommunens virksomhet er følgende:

- Det bør være utarbeidet etiske retningslinjer som er behandlet og vedtatt av kommunestyret.

⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet H-08/09 (2009) *Rundskriv om ikraftsetting av endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)*.

¹⁰ Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) *Om lov om endring i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)*.

¹¹ Ot.prp. nr. 17 (2008-2009) *Om lov om endring i kommuneloven og svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)*, s.11.

- Retningslinjene bør være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis.
- Ledere er pålagt et særlig ansvar for å tydeliggjøre og skape aksept for etisk forsvarlig adferd.
- Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold ved virksomheten.
- De ansatte skal varsle dersom en får kjennskap til forhold på arbeidsplassen som ikke er i samsvar med de etiske retningslinjene.
- Det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

1.4 Metode

1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse.

Framgangsmåten i denne undersøkelsen har vært semi-strukturerte intervju, dokumentanalyse, samt en spørreundersøkelse. En kombinerings av ulike metoder gir et bredere datagrunnlag, og følgelig en sikrere basis for tolkning.

Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med konstituert administrasjonsleder Kjell Magne Rasmussen, administrasjonsleder Gunhild Haukenes, teknisk sjef Victor Gamst, helse- og omsorgssjef Bente Moen, rådmann Bente Larssen, hovedtillitsvalgt Renate Fagernes, kultur- og oppvekstsjef Irmelin Klemetzen, og økonomisjef Helge Nicolaisen.

Dokumentanalyse

I dokumentanalysen har vi gjennomgått sentrale kommunale dokumenter, herunder etiske retningslinjer for Porsanger kommune, årsberetninger for Porsanger kommune fra 2013-2015, Innkjøpspolitiske retningslinjer (sak 2007/33-4) og varslingsrutiner for Porsanger kommune.

Spørreundersøkelse

Revisjonen har gjennomført spørreundersøkelse blant ansatte i Porsanger kommune. Det har blitt benyttet Google Forms som spørreskjema. Besvarelsen har vært elektronisk.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til potensielt 230 ansatte gjennom intern epostliste i kommunen, med administrasjonsleder som avsender. Den ble sendt ut 05.09.16, og var åpen for besvarelser i åtte dager. I oversendelsen ble mottakerne informert om bakgrunnen for undersøkelsen, formål, anonymitet, tidsbruk, svarfrist og kontaktinformasjon. Målgruppen har vært medarbeidere og ledere i fast og midlertidig ansettelse. Undersøkelsen er blitt besvart

anonymt, og alle ansatte ble informert om at den var anonym. Det ble sendt ut en påminnelse om spørreundersøkelsen av administrasjonsleder etter at skjemaet hadde vært åpent for besvarelser i fire dager.

I forkant av utsendelsen ble antallet aktive epostkontoer undersøkt av IT-avdelingen i Porsanger kommune. Etter åtte dager ble skjemaet stengt for besvarelser, og endte på 102 svar. Dette gir en svarprosent på 44%. Når vi ser på antall besvarelser etter tjenesteområde er andelen fordelt som 49% fra kultur- og oppvekstavdelingen, 26% fra helse og omsorg, 14% fra administrasjonsavdelingen, 8% fra teknisk avdeling, 4% fra plan- og økonomiavdelingen, og 0% fra næringsavdeling.¹²

Innledningsvis i spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om å oppgi alder, arbeidsforhold og funksjon. Respondentene som har besvart er fordelt over fem alderskategorier, med 10% som svarer de er 30 år eller yngre, 23% som svarer de er mellom 31-40 år, 29% som er mellom 41-50 år, 29% som er mellom 51-60 år, og 9% som svarer de er 61 år eller eldre.

Av de som har deltatt i undersøkelsen er 90% fast ansatte og 10% midlertidig ansatte. Besvarelsene er fordelt over teknisk avdeling, administrasjonsavdeling, helse- og omsorg, kultur- og oppvekstavdeling og plan- og økonomiavdeling. Ett svaralternativ var næring, men ingen respondenter har valgt å merke av dette når spurt om hvilken virksomhet de jobber i.¹³

Målet med undersøkelsen var å styrke intervjuene som ble gjennomført med avdelingslederne med flest mulig ansatte, og respondenter som ikke var på ledernivå. Ved spørsmål om hvilken funksjon respondentene anså seg selv i, svarte 26% at de var leder eller mellomleder. 74% oppga medarbeider som funksjon.

1.4.2 Avgrensning

Av både praktiske og ressursmessige grunner har det vært nødvendig å foreta en avgrensning av undersøkelsen. Undersøkelsen har vært avgrenset til å omhandle ansatte i kommunen. Dette innebærer at undersøkelsen ikke har omhandlet etterlevelse av retningslinjene blant folkevalgte. Tidsmessig har undersøkelsen i all hovedsak være avgrenset til situasjonen på undersøkelsestidspunktet, men har på enkelte områder gått noe lengre tilbake i tid.

1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige.

¹²Porsanger i utvikling KF (PIU), er et kommunalt foretak som ble stiftet av Porsanger kommunestyre våren 2009. PIU forvalter kommunens nærings- og omstillingsmidler, og har overtatt ansvaret for kommunens næringsarbeid.

¹³ Dette kan komme av at ansvaret for kommunens næringsarbeid har blitt overtatt av et kommunalt foretak, og at de enten ikke var del av epostutsendelsen, eller det ikke var noen tilgjengelig på det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført som identifiserte seg med næringsavdelingen i Porsanger kommune.

For å sikre at data som har blitt samlet inn har vært gyldige og pålitelige har de blitt kvalitetssikret. Til intervjuene har det blitt benyttet likelydende intervjuguider. Til stede i intervjuene har det vært to revisorer, og det har blitt nedfelt to referat per intervju. Fakta i rapporten har blitt verifisert av informantene, og rapporten har blitt forelagt rådmannen til gjennomlesing og uttalelse. Videre har revisjonens interne rutiner for kvalitetssikring bidratt til å sikre at data som samles inn er gyldige og pålitelige. Rapporten har blitt kvalitetssikret av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til de ansatte som har en aktiv elektronisk epostkonto knyttet til rådhusets IT-systemer. Dette var ikke samtlige ansatte i kommunen, men et utvalg. Det har også vært avklart mot IT-avdelingen at de skulle vurdere i hvilken grad adressene som stod på mottakerlisten, også fremstilt av IT-avdelingen, bestod av aktive epostkontoer.

Etter råd fra IT-avdelingen kom de fram til at disse begrensningene ville produsere 230 mottakere som det teoretiske maksimumet antall respondenter. Vi kan ikke verifisere ut over dette at alle 230 er aktive respondenter.

Ettersom spørreundersøkelsen har vært anonym, og det har vært ønskelig å la gjennomførelsen av undersøkelsen oppleves lite ressurskrevende, har også grunnlaget for validitet noen svakheter. Dersom alle respondenter hadde vært registrert med navn, hadde hver respondent vært sporbar, og mulig verifisere som unike svar.

Spørreundersøkelsen ble lagd med det mål å være en lett tilgjengelig og lite omfattende undersøkelse. Årsaken var at man ønsket å sikre en høy og så representativ svarprosent som mulig. Spørreundersøkelsen hadde som mål å kartlegge de ansattes etterlevelse av de etiske retningslinjene, men hadde også som mål å skape en bevissthet rundt etiske retningslinjer i kommunen. Hovedvekten av data i denne rapporten er hentet ut fra kvalitative informasjonskilder, og supplert av det kvantitative grunnlaget.

Dersom undersøkelsen hadde blitt mottatt og opplevd av respondenter som omfattende i lengde og krav til teknisk forståelse, ville respondenter erfaringsmessig falt bort. Undersøkelsen ble derfor distribuert ved epost gjennom interne epostlister, med en epost som informerte om omfang, formål og avsender. I eposten var det en lenke til undersøkelsen. Valg av teknisk verktøy for utforming og besvarelse av undersøkelsen ble også tatt med utgangspunkt i god tilgjengelighet og brukervennlighet. Med en svarprosent på 44%, som vi anser som god, anser vi disse målene nådd.

Valg av teknisk verktøy for besvarelse har som nevnt derimot også sin svakhet. Ettersom respondentene ikke behøvde å opprette en bruker for å identifisere seg, er heller ikke respondentene i datagrunnlaget identifiserbare som unike brukere. Det har derfor vært mulig for en bruker å besvare undersøkelsen mer enn én gang. Dette reduserer validiteten til undersøkelsen og resultatene behandles i denne rapporten som i beste fall støttende på de største og tydeligste tendensene, men langt fra troverdig på de mindre avvik og funn. Undersøkelsen ble sendt ut og var åpen i fem virkedager og to helgedager. Mønsteret for når besvarelsene har kommet inn gjengir at det er bortimot kun to dager det har vært aktive brukere inne på undersøkelsen. Nærmere bestemt utsendelsesdag, og den fjerde dagen etter utsendelse, altså dagen det ble purret på besvarelser.

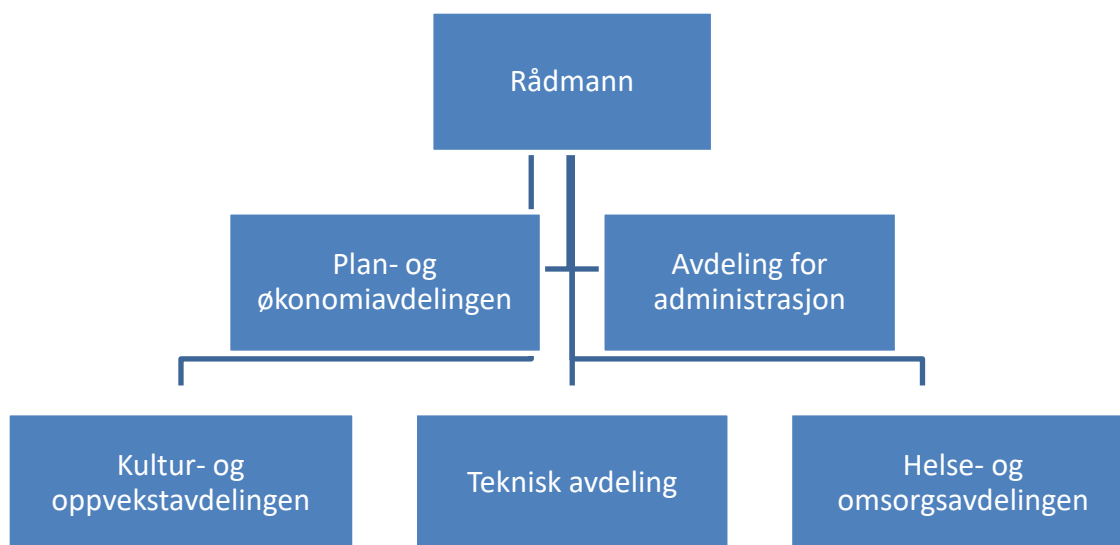
Tilbakemeldinger konstituert administrasjonssjef har gitt på ansattes spørsmål rundt undersøkelsen indikerer at undersøkelsen har blitt mottatt og behandlet med sterk legitimitet.

2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

2.1 Administrativ organisering

Kommunens øverste administrative ledelse består av rådmannen, assisterende rådmann/økonomisjef, leder ved avdeling for administrasjon, kultur- og oppvekstsjefen, teknisk sjef og helse- og omsorgssjefen.

Figur 1: Administrativ organisering i Porsanger kommune¹⁴



Plan- og økonomiavdelingen er en stabsavdeling underlagt rådmannen. Hovedoppgavene er knyttet til kommunens økonomiforvaltning.¹⁵

Avdeling for administrasjon har ansvaret for sekretariats- og informasjonstjenestene og lønns- og personalfunksjonene i kommunen.¹⁶

Kultur- og oppvekstavdelingen har ansvar for grunnskoleopplæring, voksenopplæring på grunnskolens område, barnehage, skolefritidsordning, kulturskolen, fritidsklubber og ulike kulturaktiviteter som teater og kino.¹⁷

Teknisk avdeling har blant annet ansvar for drift og vedlikehold innenfor veg, vann, avløp, offentlige bygg og eiendommer, renovasjonsordning, miljøvern, saksbehandling etter plan- og bygningsloven, landbruk og branntjeneste.¹⁸

¹⁴ Organisasjonskartet er utarbeidet av revisjonen.

¹⁵ Se <http://www.porsanger.kommune.no/index.php?id=5166134>

¹⁶ Se <http://www.porsanger.kommune.no/index.php?id=126590>

¹⁷ Se <http://www.porsanger.kommune.no/index.php?id=126610>

¹⁸ Se <http://www.porsanger.kommune.no/index.php?id=126601>

Helse- og omsorgsavdelingen har ansvaret for helse- og omsorgstjenestene til kommunen, herunder hjemmetjenesten, sykeavdeling, helsestasjon, jordmortjeneste, legestasjon, ergo- og fysioterapitjenesten og sosial- og barneverntjenesten.¹⁹

Næringsavdelingen er underlagt Porsanger i utvikling KF (PIU). PIU er et kommunalt foretak som ble stiftet av Porsanger kommunestyre våren 2009. Porsanger i utvikling forvalter kommunens nærings- og omstillingsmidler, og har overtatt ansvaret for kommunens næringsarbeid.

¹⁹ Se <http://www.porsanger.kommune.no/index.php?id=126604>

3. I HVILKEN GRAD ETTERLEVES DE ETISKE RETNINGSLINJENE I PORSANGER KOMMUNE?

3.1 I hvilken grad anvendes de etiske retningslinjene av kommunens ansatte?

3.1.1 Revisjonskriterier

- Det bør være utarbeidet etiske retningslinjer som er behandlet og vedtatt av kommunestyret.
- Retningslinjene bør være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis.
- Ledere er pålagt et særlig ansvar for å tydeliggjøre og skape aksept for etisk forsvarlig adferd.

3.1.2 Data

Etiske retningslinjer i Porsanger kommune

Kommunesektorens etikkutvalg har i en uttalelse anbefalt at de etiske retningslinjene «*bør gjelde for ansatte og folkevalgte*» i kommunen. Porsanger kommune har utarbeidet retningslinjer for etikk som gjelder for både ansatte og folkevalgte. Retningslinjene ble vedtatt i kommunestyret 22.08.2007, og en revidert utgave ble vedtatt i kommunestyret 23.03.2010.

Etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er gjengitt i retningslinjene som en forutsetning for at innbyggerne i Porsanger kommune skal ha tillit til den kommunale administrasjon.

I innledningen til retningslinjene heter det at «*etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne i Porsanger kommune skal ha tillit til den kommunale administrasjonen*». Som et generelt prinsipp heter det at «*Porsanger kommune legger stor vekt på redelighet, serviceinnstilling, pålitelighet, lojalitet og åpenhet i all virksomhet*».

Retningslinjene definerer etisk forsvarlig adferd som følgende:

«Med etisk forsvarlig adferd menes adferd som bunner ut fra moralske verdier en bedrift ønsker å arbeide ut fra. Anstendighet, god oppførsel, moral, sømmelighet, beherskelse, disiplin er noen synonymer som forklarer ordet etikk.»²⁰

De ansatte er forpliktet til å følge lover og regler som til enhver tid gjelder i sitt daglige arbeide, og å følge opp de politiske vedtak som fattes. De generelle prinsippene som ligger i retningslinjene tar også for seg at de ansatte skal utnytte arbeidstiden godt, arbeide for å

²⁰ Etiske retningslinjer for Porsanger kommune, s. 8.

opprettholde tillit hos befolkningen gjennom sitt arbeide, gi best mulig tjenesteyting til kommunens innbyggere, og å varsle dersom en får kjennskap til forhold på arbeidsplassen som ikke er i samsvar med de etiske retningslinjene.

Porsanger kommune legger til at retningslinjene skal være av overordnet karakter og at de ikke alltid er presise, men angir rettslige standarder.

Retningslinjene omhandler i tillegg følgende områder:

- Mottak av gaver, tjenester o.l.
- Innbydelse til sammenkomster av ulik art
- Rusmidler og kjøp av seksuelle tjenester
- Besøk i bedrifter, varemesser og liknende, inkludert reiseutgifter
- Interessekonflikter
- Bruk av Porsanger kommunes eiendom og utstyr
- Håndtering av opplysninger og informasjon jamfør taushetsplikt
- Mobbing, utfrysning
- Innkjøpsrutiner
- Tilgjengelighet av retningslinjene
- Redegjørelser for endringer i årsmeldinger fra Porsanger kommune

Etterlevelse av de etiske retningslinjene blant ansatte

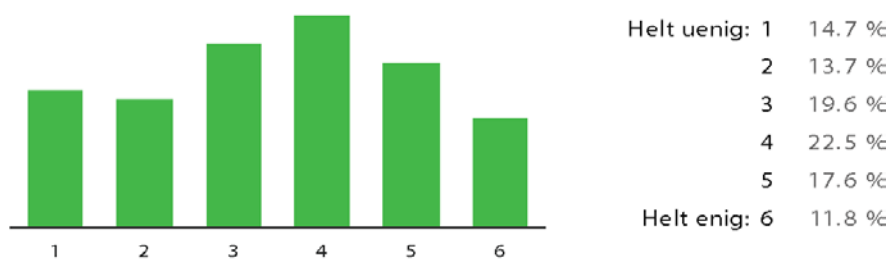
Det framgår av intervju at det er ulik kjennskap til rutiner rundt opplæring, innhold og kjennskap til etterlevelse og anvendelse av retningslinjene blant ansatte i Porsanger kommune. Av intervjuene framgår det at kjennskap til retningslinjene henger sammen med hvor lenge den enkelte har vært ansatt i kommunen.

Informantene mente at ansvaret for at retningslinjene er en del av opplæringen og hverdagen til nytilsatte ligger hos lederne selv. Administrasjonsleder ga uttrykk for at oppgaven med å utforme og implementere etiske retningslinjer – samt det å holde dokumentet og rutinene levende, er en del av hennes oppgave som administrasjonsleder. Administrasjonsleder mente at ansvaret for at retningslinjene rulleres og forankres lå til hennes stilling. Videre mente hun at det lå til hennes ansvarsområde å oppfordre lederne til å ta de opp, og å gjøre retningslinjene kjent.

Av intervju framgår det at flere «akutte» saker har medført at de etiske retningslinjene har blitt nedprioritert av de som er senest tiltrådt som nye i stillingene.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere påstanden om at retningslinjene er tilgjengelige. Spørreformen forventet at du tok et valg fra å være helt uenig eller helt enig, da det ikke skaper noen nøytrale svaralternativer. 52% av respondentene oppga seg delvis eller helt enig i påstanden, mot 48% som mente de helt eller delvis er uenige at retningslinjene er tilgjengelige.

Figur 2: De etiske retningslinjene er TILGJENGELIGE



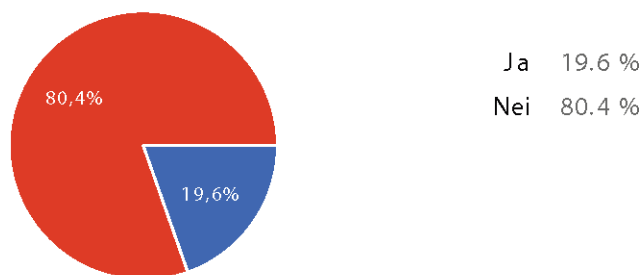
I intervjuene ga flere av informantene uttrykk for at både kommunens hjemmeside og intranett ikke er gode nok, da dette ikke er systemer som legger til rette for å enkelt finne relevante retningslinjer og reglementer. Flere av informantene fortalte i intervju at de har kjennskap til at rutinene ligger tilgjengelige på et fellesområde (intranett). Dette er det ifølge enkelte informanter kun ansatte ved rådhuset som har tilgang til. Videre fikk revisjonen opplyst at ledere som ikke har tilknytning til det administrative nettet på rådhuset, ikke har tilgang til de samme dokumentene som de med kontorsted på rådhuset. Et konkret eksempel som ble gitt var at saksbehandlere og ledere tilknyttet rådhuset hadde tilgang til rådhusnettet, mens øvrige ledere, som rektorer på skoler, ikke nødvendigvis hadde det.

I intervju ble det opplyst at praksisen ved opplæring av nyansatte varierer. Det ble oppgitt at enkelte av informantene hadde fått kjennskap til de etiske retningslinjene som en del av opplæringen ved tiltredelse, mens andre ikke hadde fått kjennskap til retningslinjene før på et senere tidspunkt. Den av informantene som ble tilsatt senest hadde ikke fått kjennskap til retningslinjene som en del av sin opplæring, mens den av informantene som hadde vært lengst i stillingen fikk dette som en del av opplæringen ved tiltredelse. Flere viste til at praksisen tidligere har vært at nytilsatte fikk presentert relevante dokumenter (herunder personalreglement), og at de etiske retningslinjene var en del av dette.

Opplæring, innføring og anvendelse av de etiske retningslinjene praktiseres ifølge flere intervjuede avdelingsledere etter eget skjønn av hver avdelingsleder for deres avdeling. Informantene oppga at det ikke er pålagt at retningslinjene skal være en del av rutinene eller del av opplæringen av nytilsatte ledere på avdelingene.

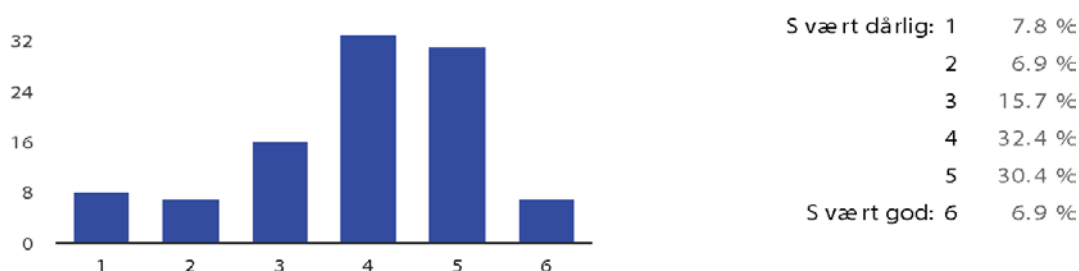
I undersøkelsen ble de ansatte spurt om de har opplevd å komme i vanskelige situasjoner hvor de har vært usikre på det korrekte valget med utgangspunkt i egen habilitet. Av alle spurte, både ledere og medarbeidere, svarte 80% at de har vært i en slik situasjon. Målet med spørringen var å lage en indikator på i hvilken grad retningslinjer og etterlevelse av etikk kan oppleves relevant i jobben blant ansatte i kommunen. Fordelingen av svarene framgår av figur 3 på neste side.

Figur 3: Har du opplevd at du har kommet i vanskelige situasjoner der du har vært usikker på det korrekte valget med utgangspunkt i din egen habilitet?



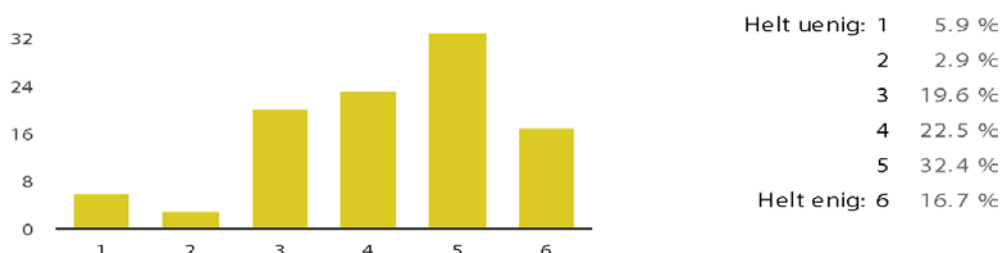
Når spurt om innholdet i retningslinjene, eller i hvilken grad lederne og ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjenes innhold, er svarene vektet med flertall til at både ledere og ansatte oppgir god til svært god kjennskap (snittsvar 4). I intervjuene blir ikke innholdet konkret gjengitt. Flere av informantene ga uttrykk for at retningslinjenes innhold ikke er noe ansatte skal huske «på rams». Av figur 4 framgår det at de fleste mener de har god kjennskap til innholdet.

Figur 4: Hvor god kjennskap har du til innholdet i de etiske retningslinjene for Porsanger kommune?



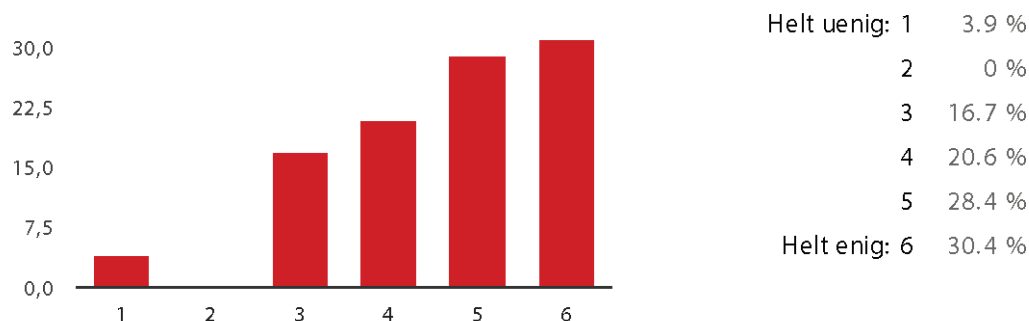
Respondentene ble også spurt om å vurdere graden av hvor forståelige retningslinjene er, og hvor relevante de er. Alternativene var fra en til seks, der fire til seks er overvekt delvis til helt enig, mens en til tre er overvekt helt til delvis uenig i påstanden. Respondentene måtte dermed ta et valg om de var enige eller uenige i påstanden. Av figur 5 framgår det at de fleste respondentene er enige i påstanden om at retningslinjene er forståelige. 72% har svart at de er delvis til helt enige i dette.

Figur 5: De etiske retningslinjene er FORSTÅELIGE



På spørsmål om de etiske retningslinjene er relevante har tilsvarende overvekt på 79% svart at de er delvis til helt enige i dette.

Figur 6: De etiske retningslinjene er RELEVANTE



Kommunens påbegynte prosesser

Flere av informantene viste til at det er igangsatt en prosess som omfatter alt av planverk, inkludert de etiske retningslinjene i Porsanger kommune. I følge rådmannen var ønsket å starte med etiske retningslinjer som grunnlaget for det ansvar kommunen har på arbeidsgiversiden. I intervju forklarte rådmannen at de etiske retningslinjene er grunnleggende i alt av arbeid som skal gjøres innen arbeidsgiverpolitikk for å skape en god holdning til jobb og samfunn. Rådmannen påpekte at kommunens retningslinjer ikke er godt nok oppdaterte. Nåværende retningslinjer er, etter hennes mening, litt for statiske, og ikke i samsvar med dagens situasjon.

Gjennom intervju er revisjonen gjort kjent med at Porsanger kommune har deltatt i et etikkprogram gjennom KS. I følge informantene omhandlet det i stor grad helseområdet. I følge informantene med kjennskap til programmet, ble det anbefalt at man bør fokusere på etikk med jevne mellomrom, gjennom diskusjoner, refleksjoner, refleksjonsgrupper, gitte problemstillinger og fiktive problemstillinger så vel som reelle. Flere av informantene viste til at verdien av refleksjonsgrupper skal være at de kan fungere som en avlastning for ansatte, kan gi nedgang i sykefravær, og at det kan gi ansatte en ventil der etiske problemstillinger kan diskuteres uten at det går direkte på en selv.

Forslag til nye retningslinjer innen etikk har vært på høring blant ledere og tillitsvalgte. Det ble påpekt av rådmannen at prosessen er viktigere enn innholdet. Retningslinjene ble behandlet i kommunestyret 8. desember 2016 (sak 95/16).

I følge flere informanter er kommunen i gang med arbeidet med å øke tilgjengelighet til relevante dokumenter for både ansatte og innbyggere i kommunen, gjennom en ny nettside og et nytt intranett. De dokumentene som anses som viktige og relevante er planlagt gjort tilgjengelig digitalt. Digitaliseringen har som mål å føre til økt tilgjengelighet i hele kommunen.

I intervju nevnte flere av informantene det pågående prosjektet «Det vokser et tre i Brooklyn». Prosjektet har bakgrunn i en bekymringsmelding utarbeidet av tillitsvalgte i kommunen, og omhandler ti punkter, deriblant etikk. Prosjektet skal etter planen være ferdigstilt innen utgangen av 2016.

Lederes særlige ansvar

Av intervju fremgikk det at avdelingslederne i Porsanger kommune har et forhold og en bevissthet rundt etiske retningslinjer som veiledning for forventet atferd, særlig hos leder. Som eksempel på hva retningslinjene inneholder ble det blant annet nevnt forhold til alkoholkonsum under tjenestereiser, forsiktighet rundt mottak av gaver, og tilfeller av invitasjon til møteplasser som kan oppfattes som smøring av kommunalt ansatte.

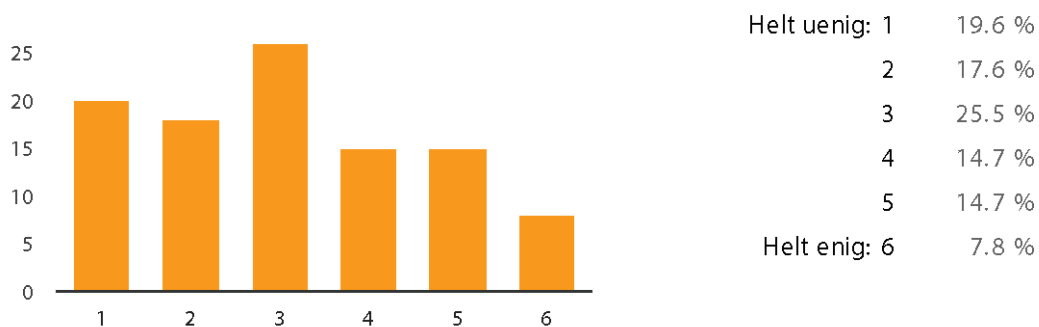
Flere av avdelingslederne ga uttrykk for at de opplever at det er takhøyde for å ta opp spørsmål eller diskutere tilfeller av usikkerhet de skulle oppleve rundt vanskelige valg og etiske problemstillinger. Noen av de intervjuede avdelingslederne eksemplifiserte med at de så på postmøter som et sted der det kan diskuteres problemstillinger som kommer fra avdelingene, andre ansatte i kommunen, eller fra ledere selv gjennom deres rolle. Det kom likevel fram at det er variasjon av i hvilken grad den samme metoden er anvendt blant alle lederne i avdelingene. Enkelte av avdelingslederne sa at de ikke hadde noen kjennskap til de etiske retningslinjene, og at de ikke hadde fått noen informasjon om eller innføring i de. De fortalte at de aldri hadde tatt opp eller diskutert de etiske retningslinjene med sine ledere, og heller aldri blitt tatt opp av nærmeste leder. Informantene fortalte også at praksis vedrørende kjennskap til retningslinjene innad i deres virksomhet var ukjent for lederen. Disse informantene var relativt nye i jobben, og medga at dette var et område som hadde blitt nedprioritert.

Noen avdelingsledere opplyste at de syntes etikk ikke blir diskutert ofte nok i kommunen. I intervjuene framkom det at de fleste var positive til en økt bevissthet rundt etikk. Det ble blant annet foreslått at retningslinjene bør inngå som en del av opplæringsrutinene og bli en del av møteplassene og rutinene hos lederne og ansatte gjennom hverdagen.

To avdelingsledere forklarte i intervju at lederne direkte underlagt de er ansvarlige for opplæringsplaner, og har ansvar for at etikk blir gjort kjent og en del av arbeidet for øvrige ansatte på sine avdelinger. De oppga at det er opp til disse å ta reglement og retningslinjer med i opplæring og daglig bruk.

I spørreundersøkelsen gjennomført blant ansatte i kommunen framkom det ulike tilbakemeldinger på spørsmål om informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene. Som figur 7 viser, svarte 63% at de er helt eller delvis uenig med påstanden, mens 37% svarte seg delvis eller helt enig at de har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene.

Figur 7: Jeg har fått god informasjon og opplæring i de etiske retningslinjene



I undersøkelsen ble også respondentene spurt om å oppgi hvor mange år de hadde jobbet i Porsanger kommune. Figur 8 viser at det er en tydelig hovedvekt av respondenter som oppgir at de har jobbet i kommunen i mer enn 10 år.

Figur 8: Hvor mange år har du arbeidet i Porsanger kommune?



På spørsmål om forståelse av verdien ved å ha etiske retningslinjer fortalte en informant at ved å bruke retningslinjene aktivt vil det skapes et sterkt tillitsforhold til ansatte og tjenestebrukere. Informanten anbefalte at de etiske retningslinjene bør innarbeides ved at man kjører en bred involvering for å skape forankring i organisasjonen. Det er informantens mening at på ledernivå bør en bruke tid på refleksjon, og å skape et eierforhold til dokumentet ved å jobbe med det. Informanten forklarte at gevinsten av etiske retningslinjer kan oppsummeres som noe som regulerer oppførsel, handlinger, atferd på og utenfor arbeidsplass, framstilling av arbeidsplass og atferd på sosiale medier.

Enkelte informanter påpekte at det er særegne forhold i små kommuner. Med få innbyggere oppstår det lett relasjoner som strekker seg inn i privat- og arbeidsliv. Flere av informantene oppga at de ofte treffer på innbyggere privat og profesjonelt. En informant forklarte at i større tettsteder og i større byer så er ikke handels- og bevegelsesmønstre så like på og utenfor jobb, som på mindre steder.

Flere av informantene oppga at de har et forhold til de etiske retningslinjene som et instruksverk, med opplistede kulepunkt for hvilke områder som gjelder spesielt for Porsanger. De fleste oppga samtidig at de ser på de som veiledende, og at etikk handler mye om hva du legger til det også selv, utenom retningslinjene. Tre av informantene hadde hatt et mer aktivt forhold til etikk i hverdagen på sine tidligere arbeidsssteder. De eksemplifiserte det ved at det ofte ble arrangert møteplasser for drøfting av etiske problemstillinger. Spesielt innen helse var også møteplassene for drøfting med på å styrke de ansattes opplevelse av å ikke måtte ta en avgjørelse helt alene. Informantene understrekte at forankring i prosessen var viktig.

3.1.3 Vurderinger

Vedtatte etiske retningslinjer i kommunen

I KS sin etikkveiler er det anbefalt at kommunale etiske retningslinjer bør behandles og vedtas i kommunestyret. Porsanger kommune har utarbeidet og vedtatt etiske retningslinjer. Revisjonen vurderer det derfor slik at de etiske retningslinjene i Porsanger kommune er behandlet i tråd med anbefalingene. Kommunesektorens etikkutvalg har i en uttalelse anbefalt at de etiske retningslinjene «bør gjelde for ansatte og folkevalgte» i kommunen. Dette er tilfellet i Porsanger kommune, og dette er dermed i tråd med anbefalt praksis på området.

Etterlevelse av de etiske retningslinjene blant ansatte

Det framgår av KS' etikkveileder at kommunenes etiske retningslinjer bør være tilgjengelige, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis. Revisjonens undersøkelse viser at tilgjengeligheten til retningslinjene varierer. Variasjonen i tilgjengeligheten kan til en viss grad skyldes at retningslinjene ligger på et intranett som ikke alle ansatte har tilgang til.

Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført blant ansatte viste at en vesentlig andel av respondentene oppgir at de har jobbet 10 år eller lengre i kommunen. Samtidig viser resultater av spørreundersøkelsen en stor andel som sier de ikke har fått god informasjon og opplæring om de etiske retningslinjene. De ansattes manglende kjennskap til retningslinjene kan trolig dermed ikke alene være forårsaket av stor grad av nye tilsetninger. Revisjonen vurderer det slik at retningslinjene i varierende grad benyttes til refleksjon og opplæring.

Lederes særlige ansvar

Det framgår av Porsanger kommunes vedtatte etiske retningslinjer at ledere i kommunen er pålagt et særlig ansvar for å tydeliggjøre og skape aksept for etisk forsvarlig atferd. Revisjonens undersøkelse viser at kjennskapet til retningslinjene hos ledere varierer. Det er en verdi at retningslinjene og bevisstheten rundt etikk består gjennom hverdagen. Revisjonen vurderer det dit at det er usikkerhet rundt hvordan retningslinjene introduseres for nye ansatte, og hvor ansatte finner de.

3.1.4 Delkonklusjon

Samlet sett vurderer revisjonen at de etiske retningslinjene i varierende grad anvendes av de ansatte.

3.2 I hvilken grad følges kommunens varslingsrutiner?

3.2.1 Revisjonskriterier

- Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold ved virksomheten.
- De ansatte skal varsle dersom en får kjennskap til forhold på arbeidsplassen som ikke er i samsvar med de etiske retningslinjene.

3.2.2 Data

Rutiner ved varsling

Porsanger kommune har utarbeidet rutinebeskrivelser for varsling. Rutinebeskrivelsene ble vedtatt i arbeidsmiljøutvalget 22.05.2008. I rutinebeskrivelsene står det at varslingsrutinene er utarbeidet for å gi trygghet og sikkerhet både til varsler, den som varslet omhandler og den som skal behandle det innkommende varslat. Videre står det at varslingsrutinene for Porsanger kommune er i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Varsling er i rutinebeskrivelsene definert som «(..) å si ifra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen».

I følge rutinebeskrivelsene skal alle varsler tas på alvor og undersøkes, kritikkverdige forhold må stoppes eller endres, og at åpenhet og ærlighet er viktig. Det oppgis videre i prinsippene bak rutinene at kommunen trenger arbeidstakere som sier ifra, at alle saker bør tas opp med nærmeste leder, at den som varsler skal ivaretas på en god måte, og at den eller de som det varsles om har krav på rettssikkerhet.

Videre gir rutinebeskrivelsene eksempler på forhold en kan varsle om, og understreker at listen ikke er uttømmende. Varsler kan være om svikt i sikkerhetsrutiner, arbeidsforhold som er i strid med arbeidsmiljøloven eller andre lover, uforsvarlig saksbehandling, korrupsjon eller andre økonomiske misligheter, mobbing, trakassering, diskriminering, feil eller mangler som kan medføre far for liv eller helse, brudd på taushetsplikten, med mer.

Punkt 3.9 i rutinebeskrivelsene beskriver saksbehandling ved intern varsling. Her står det at varsling i hovedsak skal foregå til nærmeste leder. Kopi skal sendes konfidensielt til administrasjonsleder, som vil ha en kontrollfunksjon i forhold til videre behandling av varslet. Foruten nærmeste leder, kan andre ledere, og personalkontoret, være mottak for varsler. I tillegg kan verneombud, tillitsvalgt, arbeidsmiljøutvalget, bedriftshelsetjenesten, advokat, statlige tilsyn, fylkeslege eller særskilt varslingsgruppe bestående av administrasjonsleder, sektorleder, hovedverneombud og eventuelt juridisk bistand være mottak for varsel. Det er påpekt i punkt 3.6 at arbeidstaker så langt som mulig skal benytte intern varsling før andre kanaler benyttes. Denne varslingen skal i hovedsak foregå i linjen. Det vil si nærmeste leder, leder i trinnet over, rådmannen, tillitsvalgt, verneombud eller arbeidsmiljøutvalget.

Når varslet kommer skal den som mottar varslet foreta nødvendige undersøkelser for å finne ut om varslet er berettiget og hva som kan gjøres for å løse forhold det varsles om.

I intervju ble avdelingsledere i Porsanger kommune spurt om de hadde kjennskap til rutiner ved varsling. En informant eksemplifiserer at ved avvik eller lovbrudd så varsler man via postmottaket. En annen av revisjonens informanter understreker derimot manglende kjennskap til rutiner eller system som ivaretar varsling.

En av informantene oppga at det nå jobbes i kommunen med å utarbeide en klarere definisjon på hva et avvik er, da det opplevdes som uklart hva som bør varsles av brudd. I følge en av informantene er det trolig tilfeller der etiske problemstillinger, som kan være brudd, kommer til enkeltpersoner og håndteres uten at det innlemmes i et system og uten å rådgi seg med andre. I følge en informant mangler det skriftliggjorte varslingsrutiner om hvordan man skal varsle og hvordan man skal håndtere det som leder.

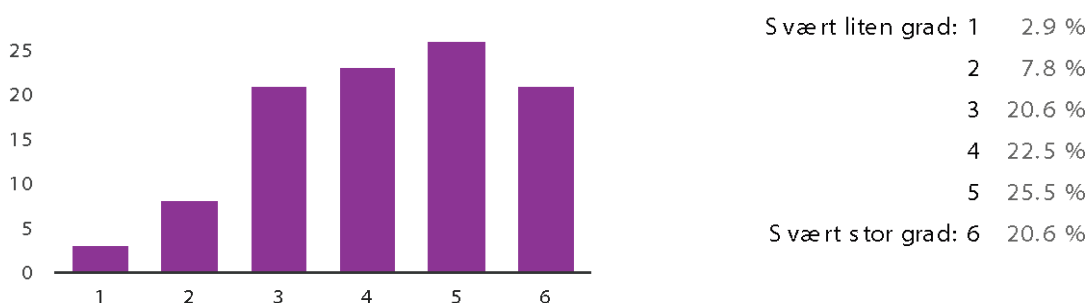
På spørsmål om kjennskap til brudd på de etiske retningslinjene de to siste år svarte en informant at det trolig har vært flere brudd som ikke har blitt varslet som omhandler arbeidsmiljømessige forhold. Informanten opplyste at det trolig har en sammenheng med at det er en større utfordring å løse etiske dilemmaer med nære forhold i mindre kommuner.

Flere av revisjonens informanter oppgir at varsling kan skje muntlig. De som hadde erfaring med håndtering av varsling oppga at varslingen som oftest resulterer i at det blir en diskusjon rundt temaet, gjerne i forbindelse med kontormøter eller postmøter. En av informantene

beskrev at det deretter har vært gjennomført samtaler med den varslingen gjelder, som oppfølging av en slik sak.

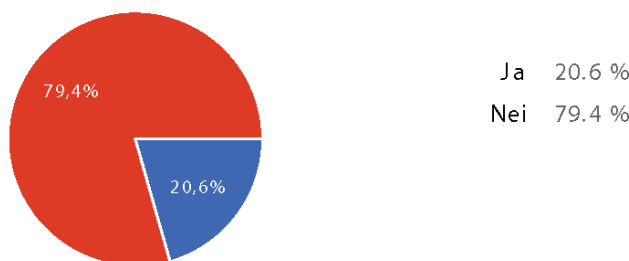
I spørreundersøkelsen som ble utført blant ansatte ble respondentene spurt i hvilken grad de har tillit til at ledelsen vil håndtere brudd på de etiske retningslinjene på et god måte. Figur 9 viser at hovedvekten av respondentene har gitt svar innen alternativene tre til seks, der svaralternativ fire til seks er delvis til svært stor grad av tillit. Samlet er andelen som svarer at de har delvis til svært liten grad av tillit 31% av respondentene, med 69% delvis til stor grad av tillit.

Figur 9: I hvilken grad har du tillit til at ledelsen vil håndtere brudd på de etiske retningslinjene på en god måte?



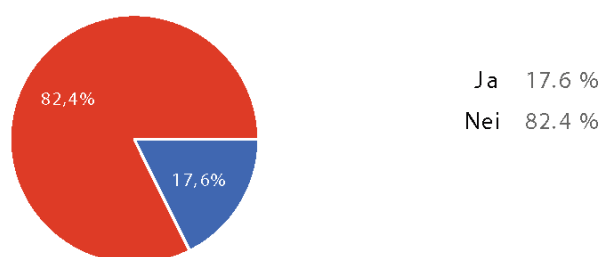
På spørsmål om brudd på de etiske retningslinjene på arbeidsplassen ble det spurt om ansattes kjennskap til dette i løpet av de siste to år. Her svarte 20,6% at de kjente til slike brudd (figur 10).

Figur 10: Er det i løpet av siste to år avdekket brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass?



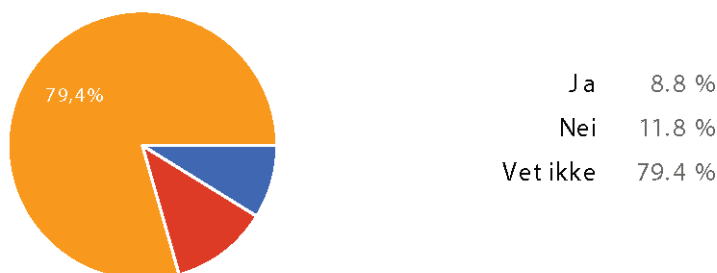
Det ble også spurt om de selv hadde tatt opp brudd på de etiske retningslinjene på deres arbeidsplass. Her svarte 17,6% at de hadde gjort dette (figur 11).

Figur 11: Har du selv tatt opp brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass?



Avslutningsvis i undersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på om det hadde vært brudd på de etiske retningslinjene på deres arbeidsplass, som ikke hadde blitt varslet. Som vist i figur 12 svarte 79,4% at de ikke hadde kjennskap til dette. 11,8% svarte at dette ikke var tilfellet, og 8,8% svarte at det hadde forekommet uvarslede brudd i løpet av de to siste år.

Figur 12: Har det i løpet av de siste to årene vært brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass som ikke har blitt varslet?



3.2.3 Vurderinger

Rutiner ved varsling

Arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling, eller sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling om kritikkverdige forhold ved virksomheten.

Revisjonens undersøkelse viser at kommunen har utarbeidet rutinebeskrivelser for varsling.

I revisjonens undersøkelse har det kommet fram at det i enkelte tilfeller er manglende kjennskap til rutinebeskrivelsene hos ledere. Det framgår også av undersøkelsene at det i varierende grad er utarbeidet rutiner hos ledere for håndtering av varsel.

De ansatte skal varsle dersom en får kjennskap til forhold på arbeidsplassen som ikke er i samsvar med de etiske retningslinjene. I revisjonens undersøkelse kommer det fram at det trolig forekommer noen brudd som ikke blir varslet.

3.2.4 Delkonklusjon

Kommunen har utarbeidet rutinebeskrivelser for varsling, men revisjonen vurderer det slik at rutinebeskrivelsene i varierende grad blir fulgt.

3.3 I hvilken grad etterkommer kommunen krav til redegjørelse om etikk i årsberetningen?

3.3.1 Revisjonskriterier

- Det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

3.3.2 Data

Redegjørelse av tiltak i årsberetninger

Revisjonen har gjennomgått Porsanger kommunes årsberetninger for årene 2013, 2014 og 2015. Årsberetningen for 2013 omtaler kjønns sammensetning og gjennomsnittsalder under kapitlet om etikk og likestilling. I årsberetningen for 2014 og 2015 fremkommer følgende om etikk:

«Kommunen har gjennom året hatt fokus på etikk og bevisstgjøring av roller i forhold til arbeidssituasjonen og arbeidsgiver. Dette har munnet ut i et reglement for bruk av sosiale medier i arbeidstiden.»²¹

Under avsnittet om internkontroll fremkommer i tillegg følgende:

«Porsanger kommune har betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten, gjennom til enhver tid oppdaterte delegasjons- og finansforvaltningsreglementer. Tilfredsstillende kommunikasjon skjer gjennom tertialvise rapporter til politiske styringsmekanismer og gjennom ukentlige møter på produksjonsnivå.»²²

3.3.3 Vurderinger

I formålsparagrafen til kommuneloven heter det at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. I henhold til kommuneloven § 48 nr. 5 skal det i kommunens årsberetninger redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard i kommunen.

Et lovpålagt krav om redegjørelse i årsberetningen er ment å bevisstgjøre det holdningsskapende arbeidet som kreves for en høy etisk standard hos folkevalgte og ansatte. Redegjørelsen av planlagte og gjennomførte tiltak vil legge til rette for at andre folkevalgte, kontrollutvalg, revisjon, innbyggere, presse, og frivillige organisasjoner lett kan få informasjon om kommunes innsats på dette området. En redegjørelse i årsberetningen kan skape en anledning til lokalpolitisk debatt omkring kommunens virksomhet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mente i forarbeid til loven at det må være opp til kommunestyret å vurdere om tiltakene som er gjennomført og planlegges er tilstrekkelig til å sikre en høy etisk standard, og dermed til å sikre og styrke kommunens omdømme.

²¹ Årsberetning 2015, Porsanger kommune, *Likestilling og etikk*, side 7.

²² Årsberetning 2015, Porsanger kommune, *Likestilling og etikk*, side 7.

Redegjørelser i årsberetningen kan dermed sees på som svært vesentlig i et samfunns- og omdømmeperspektiv.

Det er også et mål ved redegjørelse i årsberetningen at kommunene skal være pålagt å initiere konkrete tiltak for å heve den etiske standarden.

Revisjonens gjennomgang av Porsanger kommunes årsmeldinger for 2014 og 2015 viser at kommunen har redegjort for tiltak i tråd med kommunelovens bestemmelse. Det er imidlertid manglende redegjørelse om tiltak for å sikre etisk standard i årsberetningen av 2013.

3.3.4 Delkonklusjon

Kommunen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og planlegges for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard. Revisjonen vurderer det slik at Porsanger kommune har etterkommet dette kravet i 2014 og 2015.

4. KONKLUSJONER

Den overordnede problemstillingen i denne undersøkelsen har vært i hvilken grad de etiske retningslinjene i Porsanger kommune etterleves. Kommunelovens formål er å legge forhold til rette for et funksjonsdyktig folkestyre, og en rasjonell og effektiv forvaltning med sikte på en bærekraftig utvikling. I kommuneloven § 1 framgår det at loven også skal «(..) *legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.*»

Revisjonens undersøkelse viser at Porsanger kommune har retningslinjer men at de i varierende grad anvendes av de ansatte. Bakgrunnen for revisjonens konklusjon er som følger:

I hvilken grad anvendes de etiske retningslinjene av kommunens ansatte?

Samlet sett vurderer revisjonen at de etiske retningslinjene i varierende grad anvendes av de ansatte.

I hvilken grad følges kommunens varslingsrutiner?

Kommunen har utarbeidet rutinebeskrivelser for varsling, men revisjonen vurderer det slik at rutinebeskrivelsene i varierende grad blir fulgt.

I hvilken grad etterkommer kommunen krav til redegjørelse om etikk i årsberetningen?

Kommunen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og planlegges for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard. Revisjonen vurderer det slik at Porsanger kommune har etterkommet dette kravet i 2014 og 2015.

5. ANBEFALINGER

På bakgrunn av hovedfunnene i denne undersøkelsen vil revisjonen anbefale at Porsanger kommune gjør følgende:

- Sikre at alle ansatte både har tilgang og kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.
- Iverksette tiltak som sikrer at ansatte og ledere har kjennskap til kommunens rutiner for varsling av kritikkverdige forhold.
- Iverksette tiltak som sikrer at ansatte varsler om brudd på kommunens etiske retningslinjer.

LITTERATURLISTE

Lovverk

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Forarbeider

- NOU 1993:15 Forvaltningsetikk
- Ot.prp.nr. 17 (2008-2009) *Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)*

Rundskriv

- Kommunal- og regionaldepartementet (2009), *Rundskriv om ikraftsetting av endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)*

Annet

- Kommunesektorens etikkutvalg; referat fra møte i Kommunesektorens etikkutvalg 18. november 2014, sak 16/14
- KS' prosessveileder, *Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen – Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?*

Kommunale retningslinjer, rutiner og årsberetninger

- Etiske retningslinjer for Porsanger kommune, vedtatt 22.08.07
- Varslingsrutiner for Porsanger kommune, vedtatt i AMU 22.05.2008
- Årsberetning for Porsanger kommune 2012 – 2015

Internett

- Google Forms spørreskjema, <https://www.google.com/forms/about/>
- KS.no, <http://www.ks.no/fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/>
- Porsanger kommune, www.porsanger.kommune.no

VEDLEGG 1: RÅDMANNENS KOMMENTARER

Porsanger kommune

VEFIK IKS
Havneveien 5
9610 RYPEFJORD

Vår ref
2016/1303-3/217

Deres ref:

Saksbehandler
Bente Larssen
78460000 - 95124912
bente.larssen@porsanger.kommune.no

Dato
21.02.2017

Forvaltningsrevisjon - etiske retningslinjer - tilbakemelding

Rådmannen har gjennomgått rapporten og vil legge den til grunn i Porsanger kommunes videre arbeid med høy etisk bevissthet i Porsanger kommune.

Jeg har ingen innvendinger til innholdet, det fremstår som helt korrekt.

Beklager sein tilbakemelding.

Med hilsen

PORSANGER KOMMUNE



Bente Larssen
Rådmann

Postadresse
Postboks 400, Rådhuset
7112 LANSLEV
E-post: postmottak@porsanger.kommune.no

Besøksadresse
Rådhuset
7100 LANSLEV
www.porsanger.kommune.no

Telefon
78460000
78462080

Bank
7594.05.00117
5719-III
959 411 735

