

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS

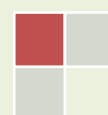


Forvaltningsrevisjonsrapport

”Etisk reglement og varslingsrutiner”

Marker kommune

2017



INNHOLDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	2
2.	SAMMENDRAG	3
3.	INNLEDNING	5
3.1	Problemstillinger	5
3.2	Avgrensning av prosjektet	5
3.3	Revisjonskriterier	5
3.4	Revisjonsmetoder	5
4	PROBLEMSTILLING: Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner i tråd med statlige føringer? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis, og er antikorrupsjonsplaner en del av kommunens systemer?	7
4.1	Revisjonskriterier	7
4.2	Revisors undersøkelse og innhentede data.....	9
4.3	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	18
4.4	Anbefalinger	24
5	RÅDMANNENS BEMERKNINGER	25
6	KILDEHENVISNINGER	26
7	VEDLEGG	27

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Etisk reglement og varslingsrutiner*» er gjennomført i henhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget i sak 14/20 og kommunestyret i Marker kommune i sak 60/14.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon og kontroll til kontrollutvalget.

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet januar 2017 - mars 2017. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

Prosjektansvarlig revisors habilitet og uavhengighet sett opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten er vurdert, og revisjonen finner ansvarlig revisor habil til å utføre prosjektet.

Prosjektet er gjennomført av fagansvarlig forvaltningsrevisor Anita Dahl Aannerød. I tillegg har stedlig revisor Unni Torp deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 25. april 2017


Rita Elnes
Distriktsrevisor


Anita Dahl Aannerød
Fagansvarlig forvaltningsrevisor

¹ Kommunelovens kapittel 12 § 78 og forskrift om revisjon av 1.juli 2004 kapittel 3 § 6.

2. SAMMENDRAG

Befolkningens tillit til folkevalgte og offentlige ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet. Kommunens omdømme ved utøvelse av ulike roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver er viktig for å bevare tilliten. Offentlighet, innsyn og åpenhet er forutsetninger for et velfungerende demokrati. Etisk reglement, varslingsrutiner, og antikorrupsjonsarbeid kan bidra til å bygge opp tilliten til en kommune. Mangler i dette arbeidet kan bidra til å bryte ned tilliten til en kommune.

Revisjonen har i dette prosjektet arbeidet etter følgende problemstilling: *«Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner i tråd med statlige føringer? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis, og er antikorrupsjonsplaner en del av kommunens systemer?»*

For å besvare problemstillingen har revisjonen kontrollert og vurdert om Marker kommune har utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte. Videre om det etiske reglementet er tilpasset kommunen spesielt. Det er også kontrollert om kommunen har utarbeidet rutiner for intern varsling, eventuelt om kommunen har satt i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling. Det er også gjort kontrollhandlinger og vurderinger på om de ansatte er kjent med de etiske rutinene og varslingsrutinene. Ved eventuell varsling skal kommunen verne den ansatte, revisjonen har kontrollert om kommunen har rutiner og praksis vedrørende verving av varsler.

Revisjonen har kontrollert og vurdert om kommunen har utarbeidet antikorrupsjonsplaner og risikovurderinger som bidrar til at korrupsjon ikke oppstår. I prosjektet har revisjonen også kontrollert om kommunens etiske rutiner og varslingsrutiner er revidert og oppdatert jevnlig de siste årene.

Revisjonens konklusjon på problemstilling ut fra kontrollhandlinger og vurderinger er som følgende:

Revisjonen vurderer at det ikke er utarbeidet et helhetlig etisk reglement for medarbeidere i Marker kommune. Det er utarbeidet etiske rutiner/ kjøreregler. Disse ble sist revidert i 2010. Det fremkommer at medarbeidere i stor grad ikke er kjent med disse rutinene. Enkelte virksomheter har utarbeidet interne etiske rettesnorer som benyttes.

Det er ikke utarbeidet etisk reglement for folkevalgte i Marker kommune.

Kommunen har utarbeidet varslingsrutiner i tråd med lovverk. Imidlertid svarer over 50 % av de ansatte at de fra middels til svært liten grad er kjent med disse rutinene. Det er også over 20 % av de ansatte som oppgir at de har hatt lyst til å varsle inn kritikkverdige forhold, men likevel ikke gjort det. Nesten 30 % av de ansatte oppgir at de fra middels til svært liten grad tror at en som varsler om kritikkverdige forhold blir ivaretatt. Nesten 30 % svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

Kommunen har fokus på antikorrupsjonsarbeid, men det er ikke nedfelt noe planverk for dette.

Revisjonen viser til undersøkelser og vurderinger for hvert revisjonskriterie, og fremmer følgende 6 anbefalinger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide et helhetlig etisk reglement for sine ansatte, og at det gjøres vurderinger på om dette også skal omhandle folkevalgte i kommunen. Eventuelt om det utarbeides et eget etisk reglement for folkevalgte. Det bør også tydeliggjøres hvordan brudd på det etiske reglementet sanksjoneres.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Marker kommune å ha rutiner for regelmessig gjennomgang av de etiske rutinene og varslingsrutinene, slik at disse blir gjort kjent for de ansatte i kommunen.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler Marker kommune å ha fokus på, og legge til rette for, at de ansatte skal varsle hvis de opplever kritikkverdige forhold som omhandler helse-, miljø-, og sikkerhet.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at varslingsrutinene blir revidert og oppdatert.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler Marker kommune å tydeliggjøre for ansatte at varslere vil bli ivaretatt. Revisjonen anbefaler også at kommunen foretar vurderinger rundt sin praksis i forhold til å verne eventuelle varslere.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide risikovurderinger på hvordan korruperte handlinger kan skje i egen virksomhet, hvor sannsynlig det er at korrupsjonshendelser kan oppstå, samt hvilke konsekvenser korrupsjonshendelser kan ha. Revisjonen anbefaler videre at kommunen utarbeider antikorrupsjonsplaner. Dette kan også sees opp mot utarbeidelse av etisk reglement, samt ved revideringen av kommunens innkjøpsrutiner.

3. INNLEDNING

3.1 Problemstillinger

Problemstilling 1: Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner i tråd med statlige føringer? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis, og er antikorrupsjonsplaner en del av kommunens systemer?

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet omfatter samtlige virksomheter i Marker kommune. Prosjektet er avgrenset til å ikke omhandle den kvalitative benyttelsen av de etiske rutiner/ reglement og varslingsrutiner i praksis. Eksempelvis er det ikke gjennomført brukerundersøkelser for å kontrollere hvorvidt tjenestemottakerne opplever at ansatte i Marker kommune arbeider ut fra etiske standarder. For å besvare om det etiske reglementet og varslingsrutinene blir benyttet i praksis har revisjonen lagt vekt på om de ansatte er kjent med rutinene, og hvorvidt rutinene blir løftet frem jevnlig i de enkelte virksomheter.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt "foretrukket praksis", er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

- LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v (arbeidsmiljøloven)
- KS Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen».
- «Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon» Utgitt av Transparency International Norge 2013.

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

3.4 Revisjonsmetoder

Dette prosjektet er utarbeidet i henhold til standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Som en del av kontrollarbeidet har revisjonen hatt oppstartsmøte/ intervju med Rådmann, Kommunalsjef og Økonomi-/regnskapssjef i Marker kommune. Videre har revisjonen gjennomført en spørreundersøkelse til samtlige ansatte som har e-postadresse, 332 personer, via questback. Revisjonen mottok 133 svar, slik sett en svarprosent på 40%. Til tross for at svarprosenten ikke er høy, så vurderer revisjonen at det er en spredning av respondenter ved alle kommunens virksomheter, og at svarene slik sett kan gi innblikk i de ansattes opplevelse generelt, og ved hver virksomhet spesielt.

Revisjonen har også gjort en dokumentanalyse og kontrollhandlinger av følgende dokumenter:

- Kjøreregler for Marker kommune
- Rutiner for varsling, 2007.
- Personalpolitisk plattform, 2010
- Innkjøpsrutiner for anskaffelser i Marker, Aremark og Rømskog kommuner
- HMS Håndbok A 2014 – revidert oktober 2014
- HMS-håndbok nivå 2 – revidert februar 2008
- Internkontroll B håndbok Rådhus – revidert oktober 2014
- Handlingsplan for likestilling 2002
- Reglement for oppmerksomhet/ påskjønnelse til ansatte i Marker kommune
- Power Point fra ledersamling 27. – 29. oktober 2011
- Innholdsfortegnelse for fagsamling om etikk og varsling ved filosof Einar Øverengen – datert 27. september – ikke årstall
- Marker kommune – Prishefte – 2017
- Årshjulet Marker skole – datert 02. 02. 2017
- Verdier Marker skole læring/trygghet/trivsel – ikke datert. (Power Point)
- Årsrapport HMS-arbeidet ved Marker skole for 2016
- Arbeidsreglement vedtatt av Marker kommunestyre 1995

Revisjonen finner kontrollhandlingene gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner på problemstillingen.

4 PROBLEMSTILLING: Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner i tråd med statlige føringer? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis, og er antikorrupsjonsplaner en del av kommunens systemer?

4.1 Revisjonskriterier

I kommunelovens formålsparagraf § 1 står det at «loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard». KS har utarbeidet en veileder om etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Det er viktig at de ansatte og folkevalgte i en kommune opptrer på en slik måte at innbyggerne får tillit til dem. Det er på denne måten en kommune kan fylle rollen som en god tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver. For at innbyggerne skal få tillit til en kommune, bør de ansatte og folkevalgte opptre på en måte som fremstår som etisk korrekt. Kommunen bør derfor ha et samlet etisk reglement slik at alle følger samme retningslinjer. De etiske reglene bør ha visse kjerneverdier, samtidig som det er viktig at de speiler den aktuelle kommunen de regulerer. I Veilederen fra KS står det at de etiske reglene får bedre forankring og større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem, dersom reglene er utarbeidet lokalt.

Veilederen synliggjør behovet for en enhetlig modell med etiske regler for alle ansatte og folkevalgte i en kommune. Den enkelte kommune bør ha utarbeidet et etisk reglement/ retningslinjer.

Det etiske reglementet og varslingsrutinen bør oppdateres jevnlig for at det til enhver tid skal være naturlig gjeldende for en organisasjon, og for der igjen å ha noen effekt.

Det er viktig at alle de ansatte og de folkevalgte i en kommune er seg bevisst hvilke etiske regler og varslingsrutiner som er gjeldende, og kommunen bør derfor ha en regelmessig gjennomgang med sine ansatte om dette.

En kommune er arbeidsgiver for et stort antall mennesker. Det er derfor viktig at kommunen har på plass varslingsrutiner slik at arbeidstaker har en henvendelseslinje som kan benyttes når man mener at det er forhold ved arbeidsplassen, eller at det er begått handlinger som det er grunn til å varsle om. Varslingsrutinene skal være med på å skape en grunnleggende trygghet for arbeidstakerne, men også for arbeidsgiver som på denne måten kan sikre at arbeidstagerne har den nødvendige sikkerhet.

Ifølge Arbeidsmiljølovens § 2-4 har en arbeidstager rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved sin arbeidsplass. Det er derfor viktig at kommunen legger til rette slik at arbeidstager har mulighet til å varsle.

Arbeidsmiljølovens § 2-5 gir arbeidstager vern mot gjengjeldelse ved varsling. Dette betyr at det ikke er lov å utsette en arbeidstager som varsler om kritikkverdige forhold ved sin arbeidsplass for gjengjeldelse.

Beskrivelser av de anvendte lovparagrafene ligger i sin helhet i vedlegg 1 til rapporten.

I tillegg til kontroll av kommunens etiske reglement og varslingsrutiner ønsker også kontrollutvalget at det skal gjøres vurderinger på hvorvidt det tas hensyn til antikorrupsjonsplaner og antikorrupsjonstiltak i disse dokumentene. Transparency International Norge ga i 2013 ut en håndbok i antikorrupsjonsarbeid for norske kommuner – «Beskytt kommunen». Dette ble gjort i samarbeid med Kommunesektorens organisasjon (KS) og prosjektet var støttet økonomisk av Kommunal- og regionaldepartementet. Av denne håndboken fremkommer det at den norske befolkningen skal være trygg på at kommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet. Ved å utarbeide et plandokument for antikorrupsjonsarbeid signaliserer kommunene til omverdenen at risikoen for korrupsjon tas alvorlig, og at de vil sikre en høy etisk standard og markere at det ikke vil lønne seg å misbruke posisjon og tillit for å tilgodese seg selv eller andre, eller å fremsette tilbud om det.

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte.
- Det etiske reglementet bør være tilpasset kommunen spesielt.
- De ansatte bør være kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene.
- Kommunen skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eventuelt sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling.
- Kommunen skal verne den ansatte ved varsling.
- Kommunen bør ha utarbeidet antikorrupsjonsplaner og risikovurderinger som bidrar til at korrupsjon ikke oppstår.
- Det etiske reglementet og varslingsrutinen bør revideres jevnlig for å holdes oppdatert.

4.2 Revisors undersøkelse og innhentede data

Kommunen bør ha utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte og det etiske reglementet bør være tilpasset kommunen spesielt

Revisjonen har kontrollert om Marker kommune har utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte. Det blir fortalt i oppstartsmøtet at det ikke er utarbeidet noe etisk reglement for folkevalgte i Marker kommune. Det skal gjennomføres folkevalgtopplæring i løpet av februar 2017. Da vil etikk og antikorrupsjonsarbeid bli ett av temaene.

Det blir videre fortalt i oppstartsmøtet at det ikke er utarbeidet et helhetlig etisk reglement for ansatte, men at det er utarbeidet en «Personalpolitisk plattform for Marker kommune», i denne er det blant annet beskrevet etiske retningslinjer for ansatte.

Revisjonen har fått utlevert dokumentet «Personalpolitisk plattform for Marker kommune – utfordringer og mål mot 2017», vedtatt av kommunestyret 2010. Revisjonen har kontrollert om dokumentet inneholder omtaler av etikk, etiske retningslinjer, etc. Den personalpolitiske plattformen inneholder et kapittel/ avsnitt om visjon, verdier, etikk og mål. Under etikk står følgende beskrevet: *«Marker kommune har 10 etiske retningslinjer som gjelder for alle ansatte. Det skal være aktiv fokus på disse retningslinjene i hver virksomhet. Etiske retningslinjer i Marker kommune:*

- *Jeg går tjenestevei og er lojal overfor fattede vedtak og beslutninger.*
- *Jeg er ærlig og rettferdig.*
- *Jeg tar ansvar og holder det jeg lover.*
- *Jeg jobber på brukernes premisser og leverer tjenester jeg er stolt av.*
- *Jeg hilser.*
- *Jeg snakker til og ikke om.*
- *Jeg støtter og tar vare på nye medarbeidere.*
- *Jeg har respekt for andres tid, meninger og arbeid.*
- *Jeg skaper kultur for å samarbeide.*
- *Jeg lytter til andre og er oppmuntrende der jeg kan.»*

Det står videre beskrevet i den personalpolitiske plattformen under kapittel/ avsnitt om arbeidsmiljø: *«Vi skal fokusere på etikk. Hvordan skal vi ivareta det gode arbeidsmiljø: De etiske retningslinjene skal inn på årshjulet slik at alle virksomheter har samme fokus og bruker det som tema på personalmøter m.v.»* Det fremkommer at følgende vedtatte dokumenter, retningslinjer og handlingsplaner er av betydning for kapittelet/ avsnittet om arbeidsmiljø: HMS-håndbok A (overordnet), HMS-håndbok B (på hver virksomhet), samt Reglement for oppmerksomhet/ påskjønnelse til ansatte i Marker kommune.

Revisjonen har også fått utdelt følgende skriv: «Kjøreregler for Marker kommune». Disse kjørereglene er likelydende med de etiske retningslinjene som tidligere beskrevet.

Det blir videre sagt i oppstartsmøtet at ledergruppen i Marker tidligere har hatt fokus på etikk og varsling. Blant annet ved at den forrige ledergruppen hadde etikk og varsling som tema ved en ledersamling i 2012. Revisor har fått oversendt

dokumentasjon og Power Point fra denne ledersamlingen. Det fremkommer av dokumentasjonen at samlingen blant annet omhandlet kvalitetsforbedring gjennom etisk refleksjon og arbeidsmetoder og ledernes rolle som kulturbyggere. Revisor har også fått oversendt dokumentasjon fra fagsamling om etikk og varsling - 2012, som kommunen hadde med Filosof Einar Øverengen, denne samlingen inneholdt blant annet punkter om etikk og verdier, verdinavigasjon, dilemmatrening, varsling og ytringskultur og kommunikasjon.

Det ble avtalt i møtet mellom Rådmann og revisjon at Rådmann skulle kontakte virksomhetslederne for å undersøke hvorvidt enkelte virksomheter har utarbeidet interne etiske rutiner/ reglement. Revisjonen har således i ettertid fått tilsendt Markerskolens definerte verdier og standarder/retningslinjer for skolens møter med elever. Revisor har kontrollert og ser at dette er en tre siders Power Point som omhandler elevsynet og læringssyn og at dette dokumentet omhandler etikk og etiske føringer. Dokumentet er ikke knyttet spesielt opp mot lovverk, men har fokus på mestring, annerkjennelse, respekt, raushet og tillit. Markerskolen har ikke elektronisk HMS-håndbok (kun papir i perm), og revisor har ikke gjort kontrollhandlinger i denne, men revisor har fått oversendt Markerskolens årshjul og årsrapport. Revisors kontroll i denne viser at årshjulet for skole omhandler HMS-rutiner. Blant annet står det beskrevet at avviksbehandling skal sendes til AMU i januar, i henhold til denne. Det er i løpet av året lagt opp til 4 møter i HMS-team. Forøvrig omhandler årshjulet lite om etikk og varslingsrutiner.

Videre informerer Rådmann om at virksomhet Familie og helse generelt, og barnevernet spesielt, legger til grunn FO`s yrkesetiske grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Ellers så bruker virksomheten aktivt del av B-håndbok, Mestring av konflikter, vold og trusler, dette er en papirutgave i perm.

Revisjonen har fått oversendt innholdsfortegnelsen i helsestasjonens internkontrollperm. Revisors kontroll viser at det blant annet er beskrevet at det er utarbeidet retningslinjer for Face book eller andre sosiale kanaler. Det står også her henvisning til arbeidsreglementet vedtatt av kommunestyret i 1995.

Revisor har gjort dokumentanalyser og kontroller i HMS-håndbok A 2014. Her står det blant annet beskrevet at det er virksomhetslederne som har ansvaret for å oppdatere det enkelte verneområdets håndbok (nivå 2). Det står også beskrevet en del om rus, rusmidler og hvordan ansatte og ledere skal være bevisst bruk av alkohol ved tilstelninger som er i forbindelse med jobb. Det fremkommer ingen spesielle punkter om etikk, men imidlertid mye om arbeidsmiljø.

Revisor har også fått oversendt og gjort dokumentanalyser av HMS – Håndbok nivå 2 for fem virksomheter. Fire av disse er like, det fremkommer ikke hvilken virksomhet det gjelder for, første del er revidert februar 2008, siste del er revidert september 2007. Det står at dokumentet er godkjent av datidens rådmann. HMS-Håndboken inneholder i hovedsak HMS-rutiner, og ikke etiske rutiner utover dette. Imidlertid inneholder HMS-håndbok rutiner for arbeid med AKA². HMS-håndboken inneholder også en del om avviksbehandling. Revisor kan ikke se at det fremkommer av denne noe skille mellom avviksbehandling og behandling av varslingsaker.

² AKA² - *Arbeidslivets kompetansesenter for rus- og avhengighetsproblematikk.*

Den femte HMS-håndbok B er for verneområdet Rådhuset. Revisors kontroller viser at denne er revidert oktober 2014 og godkjent av Rådmann oktober 2014. På lik linje som de andre HMS-håndbøkene er dette i hovedsak HMS-rutiner. Det fremkommer hvordan avvik skal meldes etc. Varslingsrutiner fremkommer ikke av denne.

Revisor har også gjort dokumentanalyser i kommunens Arbeidsreglement. Arbeidsreglementet er vedtatt av kommunestyret 17. oktober 1995 i sak K-87/95. Reglementet inneholder ikke et eget punkt om etikk. Imidlertid inneholder dokumentet et punkt som omhandler «Annet lønnet arbeid», hvor det blant annet står: «Kommunal arbeidstaker kan ikke inneha annet lønnet arbeid, drive næring eller annen virksomhet som ved sitt omfang går utover vedkommendes arbeidsytelse i kommunen.» Videre står det beskrevet: «Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningslovens kap. 2 eller om kontrolleres av tjenestemannen selv eller den etat vedkommende er tilknyttet. Arbeidstakerens nærmeste overordnede har til enhver tid ansvaret for at ovenstående regler blir overholdt.»

Taushetsplikt er også beskrevet som et eget punkt, samt at det er utarbeidet et punkt som omhandler «Publikumsservice». Her står det blant annet: *«Den enkelte arbeidstaker er en del av kommunen som tjenesteytende bedrift. For å øke servicenivået er det viktig at den ansatte yter innbyggerne veiledning og tilfredsstillende service. En vennlig og utadrettet holdning overfor publikum bør tilstrebes som et mål for hele kommunens virksomhet.»*

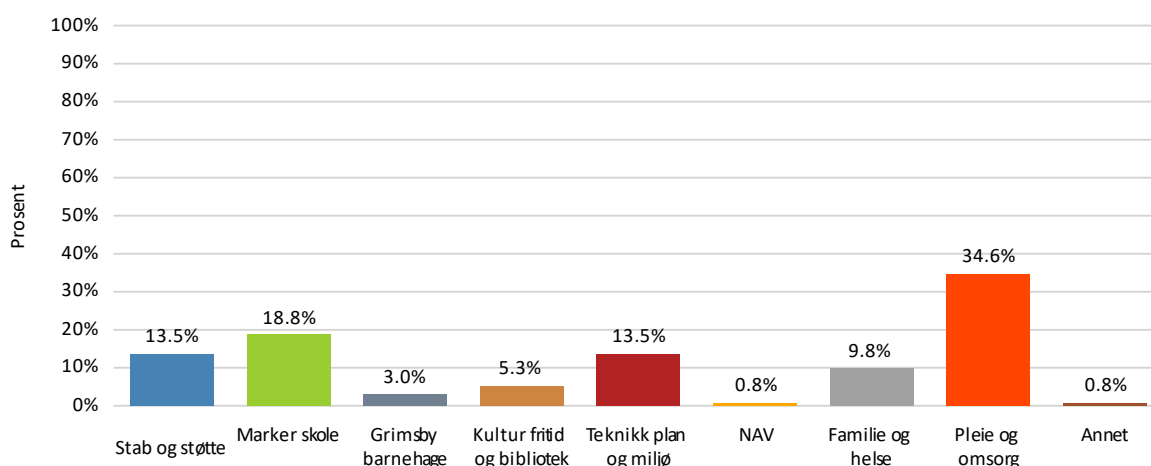
Det blir sagt i oppstartsmøtet at det ikke er utarbeidet rutiner for hvordan det skal reageres ved brudd på de etiske rutineene. Imidlertid blir det sagt at slike brudd er det den enkelte leders ansvar å ta tak i.

De ansatte bør være kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene

Revisjonen har kontrollert om de ansatte er kjent med de etiske rutineene kommunen har og om de ansatte er kjent med kommunens varslingsrutiner. Det blir sagt i oppstartsintervjuet at de er usikre på hvor godt de ansatte kjenner til varslingsrutinene, og at det generelt kan være noe vanskelig å ha oversikt over de ulike internkontrollsystemene. Rutinene ligger på intranettet, men ikke så lett tilgjengelig. Det er heller ikke gjennomført noen opplæring/ gjennomgang på temaet med de ansatte i kommunen de siste årene.

For å kontrollere om de ansatte er kjent med kommunens etiske rutiner/ kjøreregler samt kommunens varslingsrutiner, har revisjonen sendt ut spørreundersøkelse via Questback til samtlige ansatte, (som har e-postadresse). Spørreundersøkelsen ble sendt til 332 personer, og det var 133 ansatte som besvarte undersøkelsen. Fordelingen av hvor respondentene arbeider fremkommer av figur 1.

Figur 1: Hvor i kommunen har du din arbeidsplass?

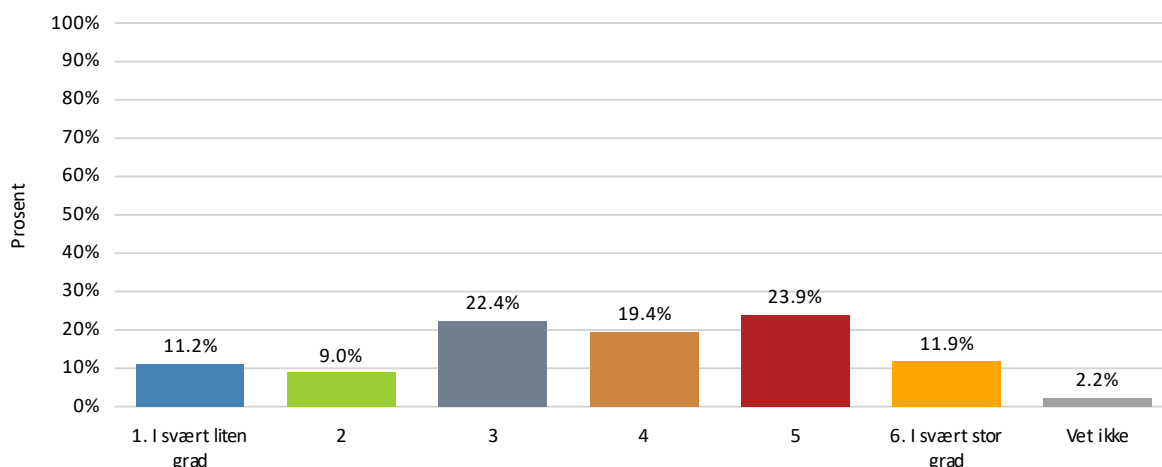


Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

På spørsmål fra revisjonen på om de ansatte har lederansvar, eller ikke i sin stilling, så oppgir 20,5 % av respondentene at de har lederansvar, mens 79,5 % oppgir at de ikke har det.

Figur 2 viser en oversikt over i hvor stor grad de ansatte er kjent med de etiske retningslinjene/ kjørereglene i Marker kommune.

Figur 2: På en skala fra 1-6 hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, i hvor stor grad er du kjent med de etiske retningslinjene/ kjørereglene i Marker kommune?



Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

Det fremkommer av figur 2 at samlet for de ansatte så svarer 42,6 % at de fra middels til svært liten grad er kjent med de etiske rutinene. 55,2 % svarer at de fra middels til svært stor grad er kjent med rutinene.

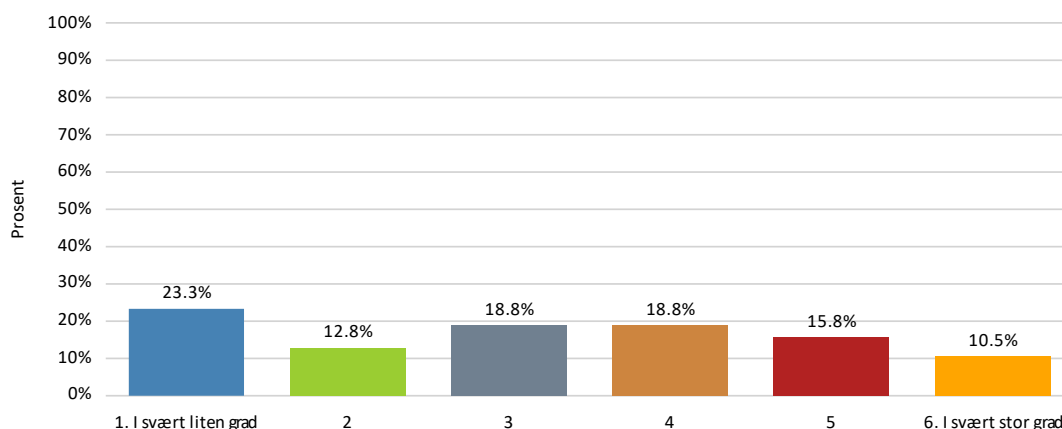
Revisor har filtrert svarene for den enkelte virksomhet, og det fremkommer at det er virksomhet familie og helse hvor flest oppgir at de fra middels til liten grad er kjent med kommunens etiske retningslinjer, nesten 70 % oppgir dette. Mens det er virksomhet stab og støtte hvor flest oppgir at de fra middels til svært stor grad er kjent

med rutinene. Ved denne virksomheten oppgir omlag 90 % disse svaralternativene. Ved virksomhet kultur fritid og bibliotek svarer også 71,5 % av respondentene fra middels til svært stor grad. Virksomhet Marker skole svarer 64 % fra middels til svært stor grad. De andre virksomhetene har ca. 50 % respondenter som oppgir fra middels til svært liten grad, og 50 % prosent respondenter som oppgir fra middels til svært stor grad kjent med rutinene. For virksomhet NAV og Annet er det kun 1 respondent på spørreundersøkelsen.

Revisjonen stilte også spørsmål om de ansatte vet hvor de finner de etiske retningslinjene/ kjørereglene. På spørsmålet oppgir 51,5 prosent svaralternativ «Ja», og 48,5 % oppgir svaralternativ «Nei». Filtrert på virksomhetene så fremkommer det at det er flest på virksomhet Familie og helse, (75 %), som svarer «Nei». Det er flest på virksomhet Stab og støtte, (72,2 %), som svarer «Ja». Forøvrig er det relativt lik fordeling utover de andre virksomhetene.

På revisors spørsmål om i hvor stor grad de ansatte er **kjent** med **varslingsrutinene** i kommunen så fremkommer det at 54,4 prosent av samtlige ansatte oppgir svaralternativ 3 eller lavere. Mens 45,1 prosent oppgir svaralternativ 4 eller høyere. Svarene for kommunen samlet fremkommer av figur 3. Revisjonen utdypet i spørsmålet at med varsling legger revisjonen til grunn arbeidsmiljøloven som sier at alle ansatte skal kunne varsle om kritikkverdige forhold, eksempelvis forhold som omhandler mobbing og utfrysing av medarbeidere, korrupsjon og underslag, handlinger som kan medføre fare for liv og helse, brudd på de etiske retningslinjene og lignende.

Figur 3: På en skala fra 1-6 hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, i hvor stor grad er du kjent med varslingsrutinene i kommunen?



Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

Ved filtrering av svarene på den enkelte virksomhet så fremkommer det at det er relativt lik fordeling på de ulike virksomhetene i hvor stor, eller liten grad de ansatte er kjent med kommunens varslingsrutiner. For virksomhet Teknikk- plan- og miljø er det imidlertid 76,4 % som oppgir fra middels til svært liten grad. For virksomhet Grimsby barnehage er det 75 % som oppgir fra middels til svært stor grad på spørsmålet om hvor godt kjent de er med varslingsrutinene i kommunen.

Kommunen skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eventuelt sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling

Revisjonen har kontrollert om Marker kommune har utarbeidet egne rutiner for varsling i tilknytning til HMS-arbeidet i kommunen. Revisjonen fikk i oppstartsmøtet med kommunen utlevert varslingsrutiner, datert 25/ 6 - 2007. Revisjonen har kontrollert rutinene og ser at de inneholder regler om varsling jamfør arbeidsmiljølovens § 2-4, 2-5 og 3-6. I punkt 1 blir det beskrevet at alle ansatte har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, og det blir beskrevet at varsling kan være positivt da hensikten skal være å rette opp kritikkverdige forhold. Det står også beskrevet at det er viktig at virksomheten har gode rutiner for oppfølging av avvik og på denne måten senker terskelen for å si fra når noe er galt. Det foreligger ikke noen maler, eller varslings skjema som kan benyttes ved eventuell varsling.

Det blir videre i rutinen beskrevet hva som er kritikkverdige forhold. Og hvordan kritikkverdige forhold skal varsles – i hovedsak omhandler dette til hvem ansatte skal varsle. Det er også punkter som omhandler forholdet til den som varsler, forholdet til den det varsles om og informasjon om rutine for varsling. Det står ikke i rutinene noe om datering og hvor lang tid som skal brukes fra et varsel kommer inn og til et varsel blir besvart. Det foreligger heller ingen rutiner for hvordan den som mottar varselet skal opptre, eksempelvis når og hvordan den skal gi varsler tilbakemelding og informasjon. Det fremkommer av rutinen at den skal legges frem på personalmøter slik at alle er kjent med den og den skal være tilgjengelig på alle arbeidsplasser. Det står videre beskrevet at den inngår også blant kommunens internkontroll dokumenter – HMS.

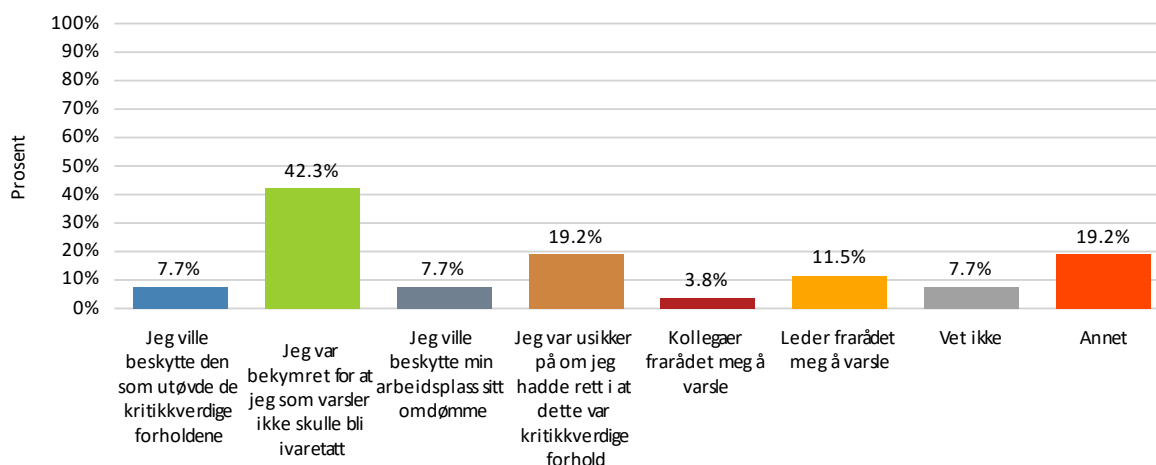
Det blir sagt i oppstartsmøtet at det i svært liten grad forekommer varsling i Marker kommune.

Revisjonen stilte spørsmål i spørreundersøkelsen om de ansatte hadde varslet om kritikkverdige forhold. På spørsmålet svarte 20, 1 % «Ja», og 79,9 % «Nei». Videre stilte revisjonen spørsmål om de ansatte hadde hørt om noen som har varslet om kritikkverdige forhold i kommunen. Her svarte 33,8 % «Ja», og 66,2 % «Nei». Revisjonen stilte også spørsmål om de ansatte noen gang hadde hatt lyst til å varsle inn kritikkverdige forhold, men likevel ikke gjort det. På dette spørsmålet svarte 21,6 % «Ja» og 78, 4 % «Nei».

Ved filtrering av virksomheter fremkommer det at det er ansatte ved virksomhet Familie og Helse, Marker skole, Pleie og omsorg, Stab og støtte, Teknisk plan og miljø, samt en besvarelse for annet, som har svart «Ja». Alle virksomheter er representert ved «nei-svaret».

De som svarte ja på spørsmålet om de hadde ønsket å varsle om kritikkverdige forhold, men valgt å la være, fikk tilleggs spørsmål, hvor de ble bedt om å gi en, eller flere, årsaker til at de hadde valgt å la være å varsle. Svarene fremkommer av figur 5.

Figur 5: Er noen av årsakene til at du ikke har varslet inn fordi:



Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

Det var 26 respondenter på dette spørsmålet. En respondent valgte å utdype svaret sitt under «annet», med følgende kommentar: «*At det vil få negative konsekvenser for pas. Pas ønsker ikke at det skal rapporteres.*»

Kommunen skal verne den ansatte ved varsling

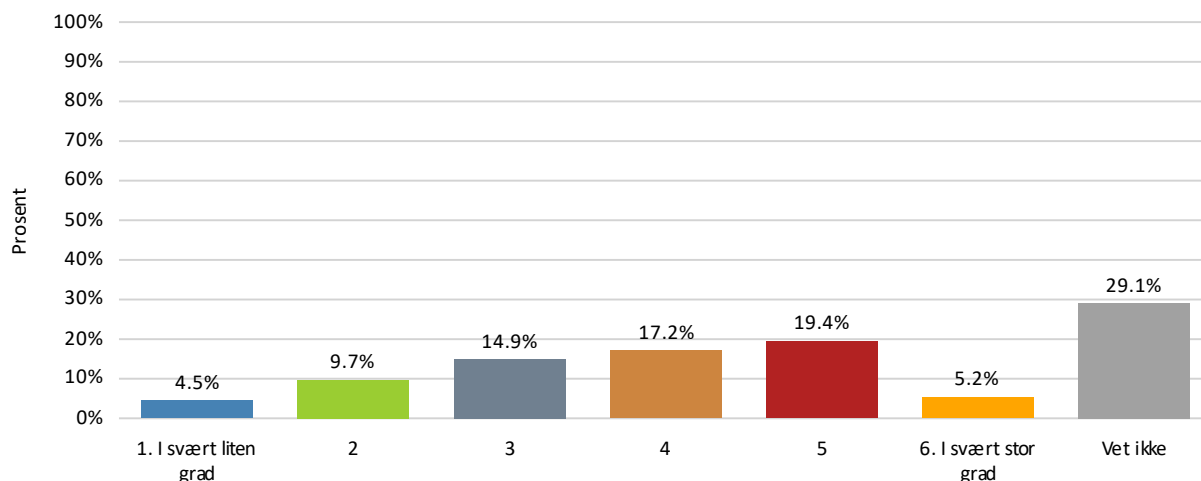
Revisjonen har kontrollert hva slags arbeid Marker kommune gjør for å eventuelt beskytte varsler, samt hvorvidt kommunen har rutiner for dette arbeidet.

Det blir sagt i oppstartsmøtet at beskyttelse av varsler blir beskrevet i kommunens varslingsrutiner. Revisjonen har kontrollert varslingsrutinene og ser at de inneholder et punkt som omhandler hvordan varsler skal beskyttes, og at varsler ikke skal utsettes for negative reaksjoner. Det fremkommer av rutinene at det er virksomhetens ledelse som har ansvaret for at negative reaksjoner ikke forekommer, hverken fra ledere eller fra kollegaer. Det fremkommer også at den som varsler skal ha tilbakemelding om hva som blir gjort for å rette opp det som har blitt varslet om, eller hva som er utfallet av saken.

Videre i spørreundersøkelsen stilte revisjonen følgende spørsmål til samtlige ansatte i Marker kommune; I hvor stor grad tror du at en som varsler om kritikkverdige forhold blir ivaretatt?

Svarene for kommunen samlet fremkommer av figur 6.

Figur 6: På en skala fra 1-6 hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, i hvor stor grad tror du at en som varsler om kritikkverdige forhold blir ivaretatt?



Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

Ved filtrering av virksomheter på dette spørsmålet, så fremkommer det at ca. 38,5 % av virksomhet familie og helse svarer fra middels til svært liten grad, og 38,5 % svarer fra middels til svært stor grad. 23,1 % svarer «vet ikke».

Virksomhet Grimsby barnehage, svarer 25 % fra middels til svært liten grad, 50 % svarer fra middels til svært stor grad, og 25 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet kultur fritid og bibliotek svarer 14,3 % fra middels til svært liten grad. 42,9 % svarer fra middels til svært stor grad, og 42,9 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet Marker skole er det 4 % som oppgir fra middels til svært liten grad, 52 % svarer fra middels til svært stor grad og 44 % oppgir svaralternativ «vet ikke».

NAV har kun en respondent og denne svarer i svært stor grad på spørsmålet.

Ved virksomhet pleie og omsorg svarer 42,2 % fra middels til svært liten grad. 33,4 % oppgir svaralternativer innenfor middels til svært stor grad, og 24,4 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet stab og støtte oppgir 38,9% at de fra middels til svært liten grad tror at en som varsler om kritikkverdige forhold blir ivaretatt. Likeledes svarer 38,9 % at de tror varsler fra middels til svært stor grad blir ivaretatt. 22,2 % oppgir «vet ikke».

I virksomhet teknikk plan og miljø svarer 16,7 % fra middels til svært liten grad. 50,1 % svarer fra middels til svært stor grad, og 33,3 % oppgir svaralternativ «vet ikke».

De ansatte fikk mulighet til å komme med åpne kommentarer, eventuelt å utdype sitt svar på i hvor stor grad de tror at en som varsler blir ivaretatt.

Det fremkom 17 åpne kommentarer. For å beskytte enkeltpersoner har revisjonen valgt å ikke legge frem kommentarene i sin helhet i denne rapport. Imidlertid har revisjonen kategorisert kommentarene og oppsummerer følgende:

- Noen av kommentarene går på at Marker er en liten kommune og det derfor er vanskelig å varsle fordi alle kjenner alle.
- Det er noen kommentarer som omhandler lederes taushetsplikt ved varsling, og opplevelsen av at dette ikke er ivaretatt.

- Noen av kommentarene går på at man opplever manglende tilbakemelding, og at det er mye prat, men lite som skjer.
- Noen av kommentarene går på at de ansatte i etterkant føler seg godt ivaretatt ved varslingssaker.

Revisjonen har valgt, for å beskytte enkeltpersoner, å ikke legge frem en filtrering av kommentarer for hver virksomhet.

Kommunen bør ha utarbeidet antikorrupsjonsplaner og risikovurderinger som bidrar til at korrupsjon ikke oppstår

Revisjonen har kontrollert om Marker kommune har utarbeidet planer eller tiltak for å bidra til at korrupsjon ikke oppstår i den kommunale forvaltning.

Det blir sagt i oppstartsmøtet at det ikke er utarbeidet noen planer eller rutiner for antikorrupsjonsarbeid. Rådmann var på kurs angående temaet i desember 2016, og har også innhentet maler for antikorrupsjonsplaner. Disse skal arbeides med i løpet av våren 2017. Det blir fortalt at antikorrupsjonsarbeid har vært oppe til samtaler blant ledelsen, og det har også vært høyt i bevisstheten, spesielt sett opp mot vindmølledebatten. Innkjøpsrådgiver har også et fokus på dette i forbindelse med utarbeidelse og revidering av innkjøpsreglementet. Det blir videre fortalt at kommunen høsten 2017 skal ha et samarbeid med KS-advokatene og ha en felles dag hvor temaet blir drøftet, dette i sammenheng med det felles innkjøpssamarbeidet.

Revisor fikk utlevert innkjøpsreglementet til Marker kommune under oppstartsmøtet. Jamfør forvaltningsrevisjonens anbefalinger i tidligere prosjekt som omhandlet innkjøpsrutiner, så skal rutinene revideres og oppdateres i løpet av 2017. Dette sett opp mot endringer i lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Det vil i den forbindelse også gjøres vurderinger på om innkjøpsrutinene skal ha noen punkter som omhandler etisk ansvar og antikorrupsjonsarbeid. Revisjonen ser av det foreliggende innkjøpsreglementet at dette har et avsnitt som omhandler etiske regler. Følgende er beskrevet under punkt 2.3 i rutinene: *«Alle i kommunen som arbeider med innkjøpssaker skal sette strenge krav til integritet og etikk for sin virksomhet. Man skal respektere for innkjøpsarbeidet ved å ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk forretningspraksis. Ingen leverandører skal gis uberettiget fordeler framfor andre. Ingen medarbeidere skal kunne oppnå personlige fordeler av kommunens kjøp.»*

I tillegg til å ha fokus på at det kan oppstå korrupsjon ved offentlig innkjøp, så er det også viktig å ha fokus på at ansatte kan dra fordeler av å benytte seg av offentlige eiendeler/ utstyr, verktøy etc. Revisor har derfor kontrollert om kommunen har reglement/ rutiner for bruk av kommunens eiendeler.

Det blir sagt i oppstartsmøtet at det ikke er utarbeidet reglement for utlån av kommunens utstyr. Hovedregelen er at det ikke skal lånes ut kommunale utstyr, som eksempelvis traktorer, gravemaskiner etc. Det har hendt at kommunens verktøy har blitt lånt ut til eksempelvis idrettslag, men da skal som hovedregel en ansatt fra teknisk være med.

Det blir sagt i oppstartsmøtet at det er utarbeidet reglement for utlån av møterom og lokaler. Revisor har fått oversendt «prishefte 2017» for Marker kommune. Revisors kontroll viser at dette dokumentet inneholder blant annet utleiebestemmelser for kommunale bygg/ rom, samt priser for leie av rom i kommunale bygninger.

Det etiske reglementet og varslingsrutinen bør revideres jevnlig for å holdes oppdatert

Revisjonen har kontrollert om de etiske rutinene og varslingsrutinene blir revidert jevnlig og holdes oppdatert, og om de ansatte er kjent med rutinene.

Det blir sagt i oppstartsmøtet at det ikke er noen regelmessig gjennomgang av de etiske rutinene og varslingsrutinene.

Rådmann forteller at det er i igangsatt et arbeid som kan bidra til at ulike internkontrollsystem blir revidert og lettere tilgjengelig for ansatte. Kommunen vil gå ut til tre ulike tilbydere i den forbindelse, og har startet en kartlegging av aktuelle.

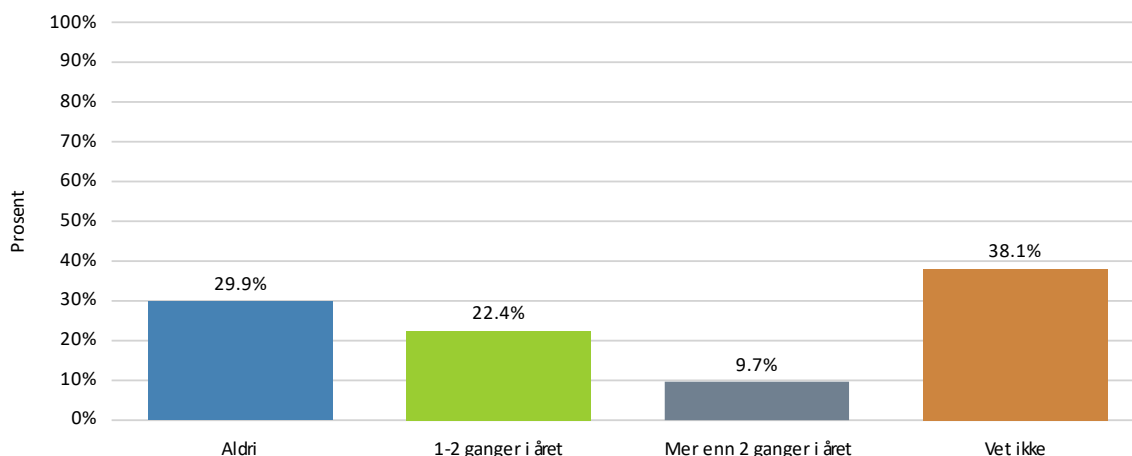
Revisjonen har kontrollert datering og revidering for følgende dokumenter:

- Kjøreregler for Marker kommune – ikke datert
- Rutiner for varsling (vedtatt av AMU 25. 06. 2007)
- Personalpolitisk plattform – (vedtatt av kommunestyret xx. Xx. 2010)

Revisjonen spurte de ansatte i spørreundersøkelsen hvor lenge de hadde arbeidet i kommunen. 8,3 % oppgir at de har arbeidet under 1 år. 12,8 % oppgir at de har arbeidet i 1-3 år. 25,6 % oppgir at de har arbeidet i 4-8 år. 53,4 % svarer at de har arbeidet i 8 år eller lenger.

I revisjonens spørreundersøkelse ble det også stilt spørsmål til de ansatte om hvor ofte etiske retningslinjer/ kjøreregler og etikk generelt blir gjennomgått på deres arbeidsplass. Svarene for kommunen samlet fremkommer av figur 7.

Figur 7: Hvor ofte blir etiske retningslinjer/ kjørereglene og etikk generelt gjennomgått på din arbeidsplass?



Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

Ved filtrering på de ulike virksomheter fremkommer det at ved virksomhet Familie og helse er det 38,5 % som svarer «aldri», 15,4 % svarer «1-2 ganger i året» og 46,2 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet Grimsby barnehage svarer 25 % «aldri», 50 % svarer «1-2 ganger i året» og 25 % svarer «mer enn 2 ganger i året».

Ved virksomhet Kultur fritid og bibliotek oppgir 14,3 % svaralternativ «aldri», 42,9 % oppgir «1-2 ganger i året». 14,3 % svarer at dette blir gjennomgått «mer enn 2 ganger i året», mens 28 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet Marker skole oppgir 8 % svaralternativ «aldri». 32 % oppgir svaralternativ «1-2 ganger i året». 16 % svarer «mer enn 2 ganger i året», og 44 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet NAV er det kun en respondent og denne oppgir svaralternativ «1-2 ganger i året».

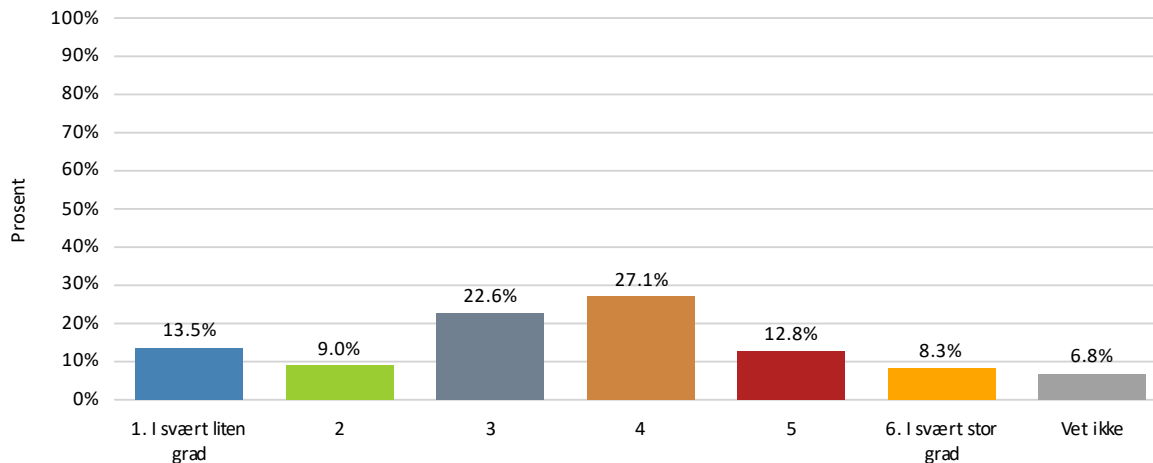
For virksomhet pleie og omsorg svarer 28,3 % «aldri». 19,6 % svarer «1-2 ganger i året». 8,7 % svarer «mer enn 2 ganger i året». Og 43,5 % oppgir svaralternativ «vet ikke».

Ved virksomhet stab og støtte oppgir 38,9 % svaralternativ «aldri». 17,7 % oppgir «1-2 ganger i året». 11,1 % svarer «mer enn 2 ganger i året». Mens 33,3 % oppgir «vet ikke».

Ved virksomhet teknikk plan og miljø er det 61 % som svarer «aldri». 11,1 % svarer «1-2 ganger i året» og 27,8 % oppgir svaralternativ «vet ikke».

Revisjonen stilte også spørsmål om i hvor stor grad de ansatte opplever at spørsmål som omhandler etikk er gjenstand for samtaler og blir belyst på deres arbeidsplass. Svarene for kommunen samlet fremkommer av figur 8.

Figur 8: På en skala fra 1 til 6 hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, i hvor stor grad opplever du at spørsmål som omhandler etikk er gjenstand for samtaler og blir belyst på din arbeidsplass?



Kilde: Questback til samtlige ansatte i Marker kommune mars 2017.

Ved filtrering av svarene for den enkelte virksomhet fremkommer det at ved virksomhet familie og helse oppgir 46,2 % svaralternativ 3 eller mindre. 46,2 % oppgir svaralternativ 4 eller høyere. Og 7,7 % oppgir svaralternativ «Vet ikke».

Ved virksomhet Grimsby barnehage oppgir 100 % svaralternativ 4 eller høyere.

Ved virksomhet Kultur fritid og bibliotek oppgir 28,6 % svaralternativ 3 eller lavere. 57,2 % oppgir svaralternativ 4 eller høyere, og 14,4 % oppgir svaralternativ «Vet ikke».

Ved virksomhet Marker skole oppgir 28 % svaralternativ 3 eller lavere. 60 % oppgir svaralternativ 4 eller høyere, og 12 % oppgir «vet ikke».

Ved NAV svarer den ene respondenten svaralternativ 4.

Ved virksomhet pleie og omsorg oppgir 52,1 % svaralternativ 3 eller lavere. 41,3 % oppgir svaralternativ 4 eller høyere, og 6,5 % svarer «vet ikke».

Ved stab og støtte svarer 33,4 % alternativ 3 eller lavere. 61 % svarer 4 eller høyere, og 5,6 % svarer «vet ikke».

Ved virksomhet teknikk plan og miljø oppgir 77,8 % svaralternativ 3 eller lavere. 22,2 % oppgir svaralternativ 4 eller høyere.

Det blir fortalt under oppstartsmøtet at det blir foretatt årlige medarbeiderundersøkelser. Revisjonen har gjort dokumentanalyse i sammendrag av medarbeiderundersøkelsen for 2011, 2013 og 2015. Det fremkommer av sammendraget at når det gjelder gjennomsnittet av ansatte i Marker kommune så opplever de ansatte i liten grad mobbing, diskriminering og varsling alle tre årene. Dette slår imidlertid ut noe for hjemmebaserte tjenester i 2011 og 2013, mens for ansatte ved institusjon slår det ut noe i 2011 og 2015. For ansatte ved støttetjeneste omsorg samt ansatte som jobber med personer med utviklingshemming, så slår det ut i noen grad i 2013. Ansatte ved plan og miljø viser at de i noen grad opplever dette i 2015, de øvrige tjenesteområdene opplever dette i liten grad.

4.3 Revisors vurderinger og konklusjoner

Kommunen bør ha utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte og det etiske reglementet bør være tilpasset kommunen spesielt

Revisjonen vurderer at det ikke er utarbeidet et helhetlig etisk reglement for ansatte og folkevalgte i Marker kommune. Imidlertid vurderer revisor at Marker kommune har utarbeidet etiske retningslinjer/ kjøreregler, og at enkelte virksomheter som Markerskolen og Familie og helse har utarbeidet, eller forholder seg til, virksomhetsvise rutiner og reglement som omhandler etikk. Marker kommune har også tidligere hatt fokus på etikk blant annet på ledersamlinger etc. Det anses som positivt. Dette er imidlertid noen år tilbake i tid.

Kommunens HMS-håndbøker omhandler i liten grad etiske problemstillinger, og det er også flere år siden disse ble revidert. Den personalpolitiske plattformen inneholder en del om etikk. Når det gjelder kommunens Arbeidsreglement vurderer revisor at dette i liten grad inneholder etiske retningslinjer for ansatte.

Befolkningens tillit til folkevalgte og offentlige ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet. Kommunens omdømme ved utøvelse av ulike roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver er viktig for å bevare tilliten. Offentlighet, innsyn og åpenhet er forutsetninger for et velfungerende demokrati.

Revisjonen vurderer at målet med etiske retningslinjer er å skape en felles plattform som kan stimulere til refleksjon over egen praksis. Etiske retningslinjer bør slik sett gi klare anvisninger av hvilken atferd som forventes og hva som skal være rettesnoren for ansatte og folkevalgte. Regelverkene og retningslinjene bør være bygget på selvstendige vurderinger som er tilpasset den enkelte kommunes situasjon. KS

beskriver at det å arbeide med etiske problemstillinger i kommunen handler om å klargjøre hva som er rett og galt i gitte situasjoner. Etikk handler også om å bli enige om et sett av verdier, hvordan verdiene skal komme til syne i praktisk handling, og om å forstå konsekvensene av egen handling. Det er de faktiske handlingene hos enkeltpersoner som danner grunnlaget for kommunens omdømme i befolkningen.

I Veilederen fra KS står det at de etiske reglene får en bedre forankring og en større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem dersom reglene er utarbeidet med hensyn til lokale forhold. Det blir derfor viktig at den enkelte kommune selv utarbeider sine egne retningslinjer. De etiske retningslinjene/ kjørereglene for ansatte i Marker kommune omhandler generelle etiske retningslinjer for kommunen som helhet. En kommune består av flere virksomheter, og det kan også være viktig at virksomhetene blir trukket inn i utarbeidelsen av de etiske retningslinjene. Dette fordi reglementet på denne måten vil inneholde lovhjemler som er viktige og nødvendige for hver enkelt virksomhet, og at ansatte bedre vil kunne oppleve at retningslinjene er til hjelp i hverdagen for den enkelte arbeidstager og kommunen generelt. KS sin veileder beskriver også at prosessene for å forstå etiske gode handlinger er en vesentlig del av kulturbyggingen i en kommune. For å få til dette bør alle virksomheter og folkevalgte trekkes inn, for å kunne utveksle erfaringer om ulike situasjoner som kan oppstå på ulike virksomheter. Det kan være styrkende for fellesskapsfølelsen i hele kommunen på tvers av de ulike virksomhetene.

KS beskriver at sentrale temaer ved utarbeidelse av etisk reglement kan være:

- Habilitet (familie, venner, eks-jobb) og integritet.
- Bi-verv (politisk eller privat virksomhet).
- Engasjement i frivillige organisasjoner.
- Forretningskikk.
- Bruk av kommunens eiendeler.
- Bruk av PC og mobil – privat/ jobb.
- Innkjøp og innkjøpsprosedyrer.
- Korrupsjon og bestikkelser.
- Gaver (prosedyrer for håndtering; beløpsgrense for personlige gaver).
- Representasjon, turer, bevertning og utgiftsdekning.
- Behandling av de som henvender seg til kommunen i forbindelse med ulike virksomheter.
- Forholdet til kollegaer og lojalitet.
- Om yringsfrihet (Grunnlovens § 100), lojalitet og taushetsplikt (hva; overfor hvem?).
- Varsling.
- Forholdet til medier, (forholdet til sosiale medier – rev. Anm)
- Natur og miljø (eks. håndtering av avfall og miljøfarlige stoffer).
- Internkontroll.
- Informasjon.
- Annet?

Revisjonen vurderer at disse punktene kan være hensiktsmessige å reflektere over ved utarbeidelse av etisk reglement.

Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide et helhetlig etisk reglement for sine ansatte, og at det gjøres vurderinger på om det også skal omhandle folkevalgte i

kommunen. Eventuelt om det skal utarbeides et eget etisk reglement for folkevalgte. Det bør også tydeliggjøres hvordan brudd på det etiske reglementet sanksjoneres.

De ansatte bør være kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene

Revisjonen vurderer det som viktig at de ansatte er kjent med de etiske retningslinjene og varslingsrutinene.

Det fremkommer av spørreundersøkelsen at over 40 % av ansatte i Marker kommune opplever at de fra middels til svært liten grad er kjent med de **etiske rutinene** kommunen har. Det er litt ulik oppfatning fra virksomhet til virksomhet, imidlertid gjenspeiler dette svaret seg generelt.

48,5 % oppgir at de ikke vet hvor de finner de etiske retningslinjene. Dette vurderer revisor som uheldig.

Når det gjelder kjennskap til **varslingsrutinene** til kommunen så oppgir nærmere 55 % at de fra middels til svært liten grad er kjent med disse. Også her er det noe ulik fordeling mellom virksomhetene, men i hovedsak gjenspeiler dette snittet seg også ved filtrering av svarene.

Revisjonen ser det som svært viktig at de ansatte er kjent med sine muligheter, rettigheter og plikter til å varsle om kritikkverdige forhold, som eksempelvis forhold som omhandler mobbing og utfrysing av medarbeidere, korrupsjon og underslag, handlinger som kan medføre fare for liv og helse, brudd på de etiske retningslinjene og lignende.

Revisjonen er av den formening at både etiske rutiner og varslingsrutiner bør gjøres kjent blant de ansatte og anbefaler derfor Marker kommune om å ha rutiner for regelmessig gjennomgang av etiske rutiner og varslingsrutiner.

Kommunen skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eventuelt sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling

Arbeidsmiljølovens § 2-4 oppstiller et krav om at arbeidstakere 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.

Videre står det i arbeidsmiljølovens § 3-6 at arbeidsgiver har plikt til å legge forholdene til rette for varsling. Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i 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.

Revisjonen vurderer at Marker kommune har utarbeidet rutiner ved varsling og anser dette som positivt. Imidlertid er rutinene ikke revidert etter 2007, og over 50 % av de ansatte oppgir at de i liten grad er kjent med rutinene. Revisjonen vurderer også at det kan være en misoppfatning av skillet mellom varsling og avviksmeldinger.

Revisjonen legger til grunn at avvik er uønskede hendelser, brudd på interne rutiner/prosedyrer eller andre særlover og regler som er gjeldende for den enkelte virksomhet. Hensikten med å melde og behandle avvik er i korte trekk å forebygge

mot uønskede hendelser og feil, samt å forbedre tjenestene. Varsel er i henhold til arbeidsmiljølovens krav om helse-, miljø- og sikkerhet, brudd på etiske rutiner eller lignende.

Det blir sagt i oppstartsintervjuet at kommunen har mottatt svært få varsler. I svarene i spørreundersøkelsen fremkommer det imidlertid at 20 % oppgir at de har varslet om kritikkverdige forhold. Nærmere 34 % oppgir at de har hørt om noen som har varslet om kritikkverdige forhold. Over 21 %, (26 ansatte av 133 respondenter), oppgir at de har hatt lyst til å varsle om kritikkverdige forhold, men ikke gjort det. Revisjonen vurderer at dette ikke er i samsvar med hva øverste ledelse oppfatter. Revisjonen viser til figur 5 hvor respondentene oppgir begrunnelser for at de har valgt å la være å varsle inn. Revisjonen vurderer at flertallet 42, 3 % oppgir at det er fordi de var bekymret for at de som varsler ikke skulle bli ivaretatt. 11, 5 % oppgir at leder frarådet dem å varsle. Revisjonen vurderer dette som en utfordring for Marker kommune, og anbefaler kommunen om å ha fokus og legge til rette for at de ansatte skal varsle ved kritikkverdige forhold som omhandler helse-, miljø-, og sikkerhet.

Revisjonen vurderer at det ikke er utarbeidet noe mal/ skjema for hvordan et varsel skal gjennomføres. Et varslings skjema kan inneholde:

- hva det varsles om
- hvem varslet er mottatt av
- hvem har ansvar ved oppfølging
- hvem som har gitt varselet (så sant varsler ikke vil være anonym)
- hvilke undersøkelser som blir gjort
- konklusjon på undersøkelser
- tilbakemelding gitt til varsler
- nødvendig informasjon er gitt til den eller de det er varslet om
- tiltak
- videre oppfølging planlagt
- videre oppfølging gjennomført

Revisjonen vurderer også at det bør bli oppgitt i rutinen hvor lang tid det skal brukes fra et varsel kommer inn til disse punktene er gjennomført. Datering for hvert av disse punktene kan være hensiktsmessig for at varsel ikke skal dras ut i tid. Revisjonen anbefaler at varslingsrutinene blir revidert og oppdatert.

Kommunen skal verne den ansatte ved varsling

Arbeidsmiljølovens § 2-5, punkt 1 oppstiller også et krav om at eventuell varsler skal vernes.

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. Revisor ser ved dokumentanalyse at kommunens varslingsrutine utdyper bestemmelsen. Dette finner revisor positivt.

Imidlertid oppgir nærmere 30 % av respondentene i spørreundersøkelsen at de fra middels til svært liten grad tror at en som varsler om kritikkverdige forhold blir ivaretatt. Nærmere 30 % oppgir svaralternativet «vet ikke». Revisor vurderer at det er en høy prosentandel som antar at den som varsler ikke blir ivaretatt, eller ikke vet om den som varsler blir ivaretatt. På muligheten for å utdype dette spørsmålet og komme

med åpne kommentarer, kom det inn 17 kommentarer. Revisjonen vurderer at noen av disse kommentarene gikk på at de trodde de ville bli ivaretatt, men revisjonen ser også at det er flest kommentarer som går på at de ansatte er usikre på hvordan de vil bli ivaretatt, blant annet fordi Marker er en liten kommune og det derfor blir veldig synlig hvis noen varslere.

Revisor vurderer ut fra dette at Marker kommune bør tydeliggjøre for de ansatte at varslere vil bli ivaretatt. Revisor anbefaler også at kommunen foretar vurderinger rundt sin praksis i forhold til å verne eventuelle varslere.

Kommunen bør ha utarbeidet antikorrupsjonsplaner og risikovurderinger som bidrar til at korrupsjon ikke oppstår

Revisjonen vurderer at en kommune ivaretar flere roller i lokalsamfunnet, der det kan være risiko for utilbørlig påvirkning eller korrupsjon. Risikoen knytter seg både til demokratirollen, myndighetsrollen, tjenesteytingsrollen, utviklingsrollen og eierrollen. Korrupsjon og utilbørlig påvirkning er straffbart, jmf. straffelovens § 387.1, hvor det fremkommer at «med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som: a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag, eller b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag». Ved avgjørelsen om korrupsjon er grov, jmf. straffelovens § 388.1, det vil si at det kan straffes med fengsel inntil 10 år, skal det blant annet legges vekt på om handlingen er forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann eller noen annen ved brudd på den særlige tillit som følger med hans stilling, verv eller oppdrag. Til tross for at det er lite korrupsjonskultur i norske kommuner, så kan det oppstå, og dette er svært uheldig for en kommunes omdømme og ikke minst tilliten til lokaldemokratiet.

Revisjonen vurderer at det ikke er utarbeidet noen antikorrupsjonsplaner eller risikovurderinger i Marker kommune, som kan bidra til at korrupsjon ikke oppstår. Imidlertid blir det sagt at kommunen har hatt dette høyt i bevisstheten, og at rådmann har innhentet maler for slike planer. Dette vurderer revisjonen som positivt. Transparency International skriver at hensikten med risikoanalyse i utformingen av et antikorrupsjonsprogram er å finne ut hvordan antikorrupsjonsprogrammet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Kartlegging og analyse av risiko for korrupsjon er utgangspunkt for risikoreduserende tiltak. Risiko for korrupsjon bør analyseres i alle virksomheter. Det kan skje ved at alle kommunale virksomheter vurderer følgende:

- Hvordan kan korrupte handlinger skje i egen virksomhet?
- Hvor sannsynlig er disse hendelsene?
- Hvilke konsekvenser kan hendelsene ha?

Ut fra dette kan kommunen prioritere risikoreduserende tiltak. Videre beskriver Transparency International at folkevalgte organ også bør vurdere korrupsjonsrisiko i folkevalgtrollen, og hvordan den kan reduseres.

Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide risikovurderinger og antikorrupsjonsplaner. Dette kan også ses opp mot en eventuell utarbeidelse av etisk reglement, samt ved revideringen av kommunens innkjøpsrutiner.

Det etiske reglementet og varslingsrutinen bør revideres jevnlig for å holdes oppdatert

I Veilederen til KS blir arbeidet med etiske regler/ rutiner beskrevet som en målrettet kulturbygging. I begrepet målrettet kulturbygging legger revisor et kontinuerlig arbeid og regelmessig gjennomgang av regelverk/ rutiner. Revisjonen vurderer ut fra det som blir sagt i oppstartsmøtet, og også svarene som fremkommer av spørreundersøkelsen at de de siste årene ikke har vært noen regelmessig gjennomgang av de etiske rutinene og varslingsrutinen. Revisor vurderer at arbeidet varierer noe fra virksomhet til virksomhet, imidlertid generelt for hele kommunen så er det 32,1 % som oppgir at etiske retningslinjer/ kjøreregler og etikk generelt blir gjennomgått fra 1-2 ganger i året, eller mer enn 2 ganger i året. 68 % svarer at dette aldri blir gjennomgått, eller at de ikke vet hvor ofte det blir gjennomgått. Hvis man er nyansatt i en kommune så kan det være årsaken til at man ikke vet. Imidlertid er det kun 8,3 % som oppgir at de har vært ansatt i under et år og nærmere 80 % oppgir at de har vært ansatt i mer enn 4 år.

På revisjonens spørsmål om i hvor stor grad de ansatte opplever at spørsmål som omhandler etikk er gjenstand for samtaler og blir belyst på deres arbeidsplass så oppgir 45,1 % fra middels til svært liten grad. Det er også her en del ulikheter fra virksomhet til virksomhet.

Som tidligere beskrevet så oppgir nærmere 55 % at de fra middels til svært liten grad er kjent med kommunens varslingsrutiner.

Revisjonen vurderer også ut fra sine dokumentanalyser at varslingsrutiner ble revidert i 2007, den personalpolitiske plattformen som inneholder de etiske retningslinjene ble vedtatt i 2010. Ut fra det revisor kan se så har det ikke vært en systematisk gjennomgang av disse rutinene de siste årene. Revisjonen vurderer det som viktig at alle de ansatte i en kommune er seg bevisst hvilke etiske regler og varslingsrutiner som er gjeldende, og anbefaler derfor kommunen om å utarbeide rutiner for å ha en regelmessig gjennomgang med sine ansatte om dette.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriterier:

Revisjonen vurderer at det ikke er utarbeidet et helhetlig etisk reglement for medarbeidere i Marker kommune. Det er utarbeidet etiske rutiner/ kjøreregler. Disse ble sist revidert i 2010. Det fremkommer at medarbeidere i stor grad ikke er kjent med disse rutinene. Enkelte virksomheter har utarbeidet interne etiske rettesnorer som benyttes.

Det er ikke utarbeidet etisk reglement for folkevalgte i Marker kommune.

Kommunen har utarbeidet varslingsrutiner i tråd med lovverk. Imidlertid svarer over 50 % av de ansatte at de fra middels til svært liten grad er kjent med disse rutinene.

Det er også over 20 % av de ansatte som oppgir at de har hatt lyst til å varsle inn kritikkverdige forhold, men likevel ikke gjort det. Nesten 30 % av de ansatte oppgir at de fra middels til svært liten grad tror at en som varsler om kritikkverdige forhold blir ivaretatt. Nesten 30 % svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

Kommunen har fokus på antikorrupsjonsarbeid, men det er ikke nedfelt noe planverk for dette.

Revisjonen viser til undersøkelser og vurderinger for hvert revisjonskriterie, og fremmer følgende anbefalinger:

4.4 Anbefalinger

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide et helhetlig etisk reglement for sine ansatte, og at det gjøres vurderinger på om dette også skal omhandle folkevalgte i kommunen. Eventuelt om det utarbeides et eget etisk reglement for folkevalgte. Det bør også tydeliggjøres hvordan brudd på det etiske reglementet sanksjoneres.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Marker kommune å ha rutiner for regelmessig gjennomgang av de etiske rutinene og varslingsrutinene, slik at disse blir gjort kjent for de ansatte i kommunen.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler Marker kommune å ha fokus på, og legge til rette for, at de ansatte skal varsle hvis de opplever kritikkverdige forhold som omhandler helse-, miljø-, og sikkerhet.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at varslingsrutinene blir revidert og oppdatert.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler Marker kommune å tydeliggjøre for ansatte at varslere vil bli ivaretatt. Revisjonen anbefaler også at kommunen foretar vurderinger rundt sin praksis i forhold til å verne eventuelle varslere.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide risikovurderinger på hvordan korruperte handlinger kan skje i egen virksomhet, hvor sannsynlig det er at korrupsjonshendelser kan oppstå, samt hvilke konsekvenser korrupsjonshendelser kan ha. Revisjonen anbefaler videre at kommunen utarbeider antikorrupsjonsplaner. Dette kan også sees opp mot utarbeidelse av etisk reglement, samt ved revideringen av kommunens innkjøpsrutiner.

5 RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten «Etisk reglement og varslingsrutiner» i Marker kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved Rådmann. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i skriv av 24. 04. 2017. Rådmannens bemerkninger er i sin helhet vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen vurderer ut fra tilbakemeldingen at rådmannen slutter seg til revisjonens anbefalinger, og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingene.

6 KILDEHENVISNINGER

Litteratur

- Andersen, Kari Merete med flere. *Veileder i forvaltningsrevisjon, Norges Kommunerevisorforbund (NKRF)*. 1.utgave, 2006. Orkanger.

Dokumenter fra Marker kommune

- Kjøreregler for Marker kommune – ikke datert
- Rutiner for varsling (vedtatt av AMU 25. 06. 2007)
- Personalpolitisk plattform – (vedtatt av kommunestyret xx. Xx. 2010)
- Innkjøpsrutiner for anskaffelser i Marker, Aremark og Rømskog kommuner – står datert nederst 07. 02. 2017 (Er vel ikke vedtatt revidert)
- HMS Håndbok A 2014 – revidert oktober 2014 – godkjent av rådmann
- HMS-håndbok nivå 2 – revidert februar 2008 – godkjent av rådmann
- Internkontroll B håndbok Rådhus – revidert oktober 2014 – godkjent rådmann
- Handlingsplan for likestilling – ikke datert, men trolig 2003 – står 2002 et sted.
- Reglement for oppmerksomhet/ påskjønnelse til ansatte i Marker kommune – ikke datert
- Power point fra ledersamling 27. – 29. oktober 2011
- Innholdsfortegnelse for fagsamling om etikk og varsling ved filosof Einar Øverenget – datert 27. september – ikke årstall
- Marker kommune – Prishefte – 2017
- Innholdsfortegnelse Internkontroll helsestasjonen – ikke datert (kun innholdsfortegnelse)
- Årshjulet Marker skole – datert 02. 02. 2017
- Verdier Marker skole læring/trygghet/trivsel – ikke datert. (Power point)
- Årsrapport HMS-arbeidet ved Marker skole for 2016 – datert 26/ 01 2017.
- Arbeidsreglement vedtatt av Marker kommunestyre 17. oktober 1995 (K-87/95)

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.v (arbeidsmiljøloven)

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Retningslinjer

- KS Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen».
- «Beskytt kommunen! – Håndbok i antikorrupsjon» Utgitt av Transparency International Norge 2013.

7 VEDLEGG

1. Revisjonskriterier:

LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

§ 1. Lovens formål.

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

§ 6. (habilitetskrav).

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller

2. et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken

kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

Er den overordnede tjenestemann ugild, kan avgjørelse i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan.

Ugildhetsreglene får ikke anvendelse dersom det er åpenbart at tjenstemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke hans standpunkt og verken offentlige eller private interesser tilsier at han viker sete.

Rekkevidden av annet og fjerde ledd kan fastlegges nærmere ved forskrifter som gis av Kongen.

LOV 2005-06-17 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.n (arbeidsmiljøloven)

§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

(1) Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

(2) 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.

(3) Arbeidsgiver har bevisbyrden for at varsling har skjedd i strid med denne bestemmelsen.

§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

(1) 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.

(2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.

(3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler

§ 3-6. Plikt til å legge forholdene til rette for varsling

Arbeidsgiver skal, i tilknytning til det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet, utarbeide rutiner for intern varsling eller sette i 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.

Vedlegg 2: Rådmannens tilbakemelding på rapportens konklusjoner og anbefalinger:

Brev datert 24. 04. 2017, fra Rådmann Tove Skadsheim Marker kommune, til Indre Østfold Kommunerevisjon IKS, ved fagansvarlig forvaltningsrevisor Anita Dahl Aanerød.



MARKER KOMMUNE

Rådmann

Vår ref.: 17/72 - 6 / TOVSKA

Arkiv: FE - 210

Deres ref.:

Dato: 24.04.2017

Indre Østfold Kommunerevisjon
Aannerød Anita Dahl

Oversendelse av forvaltningsrevisjonsrapport med anbefalinger **Rapporten er unntatt offentlighet**

Jeg viser til oversendt Forvaltningsrevisjonsrapport «Etisk reglement og varslingsrutiner», Marker kommune.

Revisjonen ønsker en tilbakemelding fra rådmann på rapportens konklusjoner og anbefalinger, og hvordan kommunen vil behandle rapportens anbefalinger:

Anbefaling 1: Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide et helhetlig etisk reglement for sine ansatte, og at det gjøres vurderinger på om dette også skal omhandle folkevalgte i kommunen. Eventuelt om det utarbeides et eget etisk reglement for folkevalgte. Det bør også tydeliggjøres hvordan brudd på det etiske reglementet sanksjoneres.

Anbefaling 2: Revisjonen anbefaler Marker kommune å ha rutiner for regelmessig gjennomgang av de etiske rutinene og varslingsrutinene, slik at disse blir gjort kjent for de ansatte i kommunen.

Anbefaling 3: Revisjonen anbefaler Marker kommune å ha fokus på, og legge til rette for, at de ansatte skal varsle hvis de opplever kritikkverdige forhold som omhandler helse-, miljø-, og sikkerhet.

Anbefaling 4: Revisjonen anbefaler at varslingsrutinene blir revidert og oppdatert.

Anbefaling 5: Revisjonen anbefaler Marker kommune å tydeliggjøre for ansatte at varslere vil bli ivarettatt. Revisjonen anbefaler også at kommunen foretar vurderinger rundt sin praksis i forhold til å verne eventuelle varslere.

Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler Marker kommune å utarbeide risikovurderinger på hvordan korrupte handlinger kan skje i egen virksomhet, hvor sannsynlig det er at korrupsjonshendelser kan oppstå, samt hvilke konsekvenser korrupsjonshendelser kan ha. Revisjonen anbefaler videre at kommunen utarbeider antikorrupsjonsplaner. Dette kan også sees opp mot utarbeidelse av etisk reglement, samt ved revideringen av kommunens innkjøpsrutiner.

Forvaltningsrevisjonen har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling:

Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner i tråd med statlige føringer? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis, og er antikorrupsjonsplaner en del av kommunens systemer?

Rapporten beskriver hvordan tillit til folkevalgte og offentlig ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet. Hvordan vi som kommune utøver vår rolle som tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver påvirker den tilliten innbyggerne har til oss og har stor betydning for kommunens omdømme.

Rapporten konkluderer med at vi i Marker ikke har utarbeidet et helhetlig etisk reglement verken for medarbeidere eller folkevalgte, men at det utarbeidet etiske rutiner/kjørereregler. Videre konkluderes

Kontoradresse:

Postadresse:
Postboks 114, 1871 Ørje
E-post: post@marker.kommune.no

Telefon: 69 81 05 00
Dir. tlf:
Telefaks: 69 81 06 66

Bankgiro: 1050.07.20382
Org.nr: 00964944334

med at kommunen har varslingsrutiner i tråd med lovverk, men at disse i liten grad er kjent for de ansatte. Videre kommer det fram av rapporten at kommunen må jobbe bedre for å skape god praksis rundt dette med varsling, både når det gjelder ivaretagelse av den som varsler og det å tydeliggjøre gode, virksomme rutiner for det å varsle. Sist anbefaler revisjonen i sin rapport at Marker setter fokus på risiko for korrupsjon og de konsekvenser dette vil ha for kommunen. Det anbefales å utarbeide en antikorrupsjonsplan.

Som rådmann har jeg et ansvar og en plikt å ha «orden i eget hus». Rådmannen skal sikre en betryggende kontroll av organisasjonen. Jeg opplever daglig å møte dedikerte, faglig dyktige medarbeidere som setter høye krav til egen yrkesutøvelse og som innehar høy etisk bevissthet. Likevel mangler en helhetlig struktur på dette feltet i vår kommune. Dette skal vi gjøre noe med, og vi skal videreutvikle gode holdninger og god praksis. Det er, til tross for alt det gode som gjøres hos oss i Marker, derfor ikke vanskelig å forstå revisjonens funn på området etikk og varsling.

Hvordan vil kommunen behandle rapportens anbefalinger?

1. Utarbeidelse av helhetlig etisk reglement:

Rådmannen har i april nedsatt en administrativ arbeidsgruppe bestående av ledere, medarbeidere og tillitsvalgte som sammen med rådmannen skal utarbeide forslag til etisk reglement for Marker kommune. Dette arbeidet skal avsluttes høsten 2017. Forslaget vil også fremmes for politisk behandling med anbefaling om at det også skal omfatte folkevalgte, evt. med enkelte punkter ulikt ut fra ulike roller.

2. Rutiner for regelmessig gjennomgang av de etiske rutinene og varslingsrutinene:

Målet med etiske retningslinjer/rutiner er å skape en felles plattform, en beskrivelse av en etisk standard vi som kommune vil ha, men også hvilke handlinger som ikke aksepteres. En regelmessig gjennomgang av rutinene i alle virksomheter/avdelinger skal legges inn i ledernes styringshjul, og det skal sikres et system for rapportering om at dette er gjort.

Både de etiske rutinene og varslingsrutinene må være tilgjengelig, gjøres kjent og jevnlig benyttes til refleksjon over egen praksis. Dette skal heretter også være en del av lederutviklingsprogrammet i Marker.

3. Kultur for varsling:

Det er ikke akseptabelt at en stor andel av ansatte av ulike årsaker velger å ikke varsle. Dette skal ha fornyet fokus i rådmannens ledergruppe og det skal jobbes med å utvikle en felles kultur for varsling.

4. Revidering og oppdatering av varslingsrutiner:

Dette vil ivaretas av den administrative arbeidsgruppen som er nevnt i pkt. 1.

5. Ivaretagelse og vern av varsler:

Se punkt 3 og 4.

6. Risikovurdering av korruperte handlinger og utarbeidelse av antikorrupsjonsplan:

Rådmannen vil sørge for at dette blir et nytt rapporteringsområde for virksomhetsledere i Marker, og som et ledd i dette at det foretas risikovurderinger på hvordan korruperte handlinger kan skje i den enkelte virksomhet. Videre vil det i arbeidet med kommunens innkjøpsrutiner arbeides med en antikorrupsjonsplan.

Forvaltningsrevisjonsrapporten vil, når den er endelig, fremmes for kommunestyret. Da vil rådmannen samtidig presentere en plan for hvordan behandle de ulike anbefalingene. Endelig vil forslag til etisk reglement, varslingsrutiner og antikorrupsjonsplan fremmes for politisk behandling i takt med ferdigstilling.

Med hilsen

Tove Skadsheim
Rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Mottakere

Indre Østfold
Kommunerevisjon

Aannerød Anita Dahl

