

**Etikk, forebygging av korrupsjon og varsling
Sirdal kommune**

Forvaltningsrevisjon

september 2023

Sammendrag

Sørlandet kommunerevisjon har etter oppdrag fra kontrollutvalget i Sirdal gjennomført en forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med etikk, forebygging av korrupsjon og varsling. Følgende problemstillinger er undersøkt:

1. *I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte?*
2. *I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å forebygge korrupsjon?*
3. *I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for varsling?*

System og rutiner for å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte

For å svare på den første problemstillingen har vi undersøkt kommunens etiske retningslinjer og gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte.

Vår undersøkelse viser at Sirdal kommune har etiske retningslinjer og rutiner som skal bidra til å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er behov for tiltak som sikrer økt bevissthet blant de ansatte.

Konklusjonen bygger på følgende funn: Kommunen har etiske retningslinjer som er offentliggjort, og nye ansatte blir bedt om å signere for kjennskap til etiske retningslinjer i forbindelse med signering av arbeidskontrakt. Til tross for dette svarer bare litt over halvparten av de ansatte som deltok i spørreundersøkelsen, at arbeidsgiver har gjort dem kjent med kommunens etiske retningslinjer. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er behov for tiltak for å sikre en økt bevissthet om etiske retningslinjer blant de ansatte.

De etiske retningslinjene til kommunen oppfylder i hovedsak revisjonskriteriets krav til innhold, men det kan likevel vurderes om det er behov for å gjøre retningslinjene mer konkrete når det gjelder beskrivelse av interessekonflikter, forbudet mot å motta gaver og arbeidsgivers reaksjon ved eventuelle brudd på retningslinjene.

Forebygging av korrupsjon

For å svare på den andre problemstillingen har vi undersøkt om kommunen har gjennomført risikoanalyse for korrupsjon og iverksatt relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatet av analysen.

Vår undersøkelse viser at Sirdal kommune i liten grad har gjennomført tiltak for å forebygge korrupsjon.

Konklusjonen bygger på følgende funn: Det er ikke gjennomført risikoanalyse for korrupsjon i Sirdal kommune. Relevansen av eventuelle risikoreduserende tiltak er vanskelig å bedømme uten at de vurderes i sammenheng med en forutgående risikoanalyse. Selv om kommunen ikke har gjennomført en risikoanalyse, er det etablert tiltak som også vil redusere risikoen for korrupsjon. Kommunen har for eksempel relevante overordnede regelverk og rutiner som kan bidra til å redusere risikoen for korrupsjon. Fordi risikoreduserende tiltak må sees i sammenheng med en forutgående risikoanalyse, mener revisor at kommunen ikke oppfylder kriteriet om at den bør ha gjennomført en risikoanalyse for korrupsjon i egen virksomhet, og iverksatt relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatene av analysen.

Varsling

For å svare på den siste problemstillingen har vi undersøkt kommunes varslingsrutine, oppfølging av varslingssaker etter 01.06.2019 og gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte.

Vår undersøkelse viser at Sirdal kommune har en varslingsrutine som tilfredsstillende arbeidsmiljølovens krav, men at denne ikke er fulgt i alle saker. Mange ansatte opplever ikke at det er trygt å varsle i kommunen.

Konklusjonen bygger på følgende funn: Kommunens varslingsrutine oppfyller arbeidsmiljølovens minimumskrav. Rutinen er ikke fulgt i alle registrerte varslingssaker. Det er stor forskjell i antall registrerte varslingssaker og antall ansatte som oppgir å ha varslet kommunen i samme tidsrom. Dette tyder på at ansatte og kommunes ledelse ikke har samme forståelse av hva som utgjør et varsel.

Etter revisors vurdering oppfyller ikke kommunen kriteriet om at den skal gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Undersøkelsen blant de ansatte viser at kun 20 % opplever at det er trygt å varsle i kommunen. Av de som har erfaring med å varsle er det bare 13 % som opplevde at varselet ble tatt på alvor og håndtert på en god måte. Mange har opplevd å ikke få tilbakemelding på varselet og en del trekker frem at varselet har fått negative konsekvenser for arbeidsmiljøet eller at de har opplevd gjengjeldelse.

Ansatte fordelt på 7 ulike sektorer i kommunen oppgir å kjenne til kritikkverdige forhold som de har valgt å ikke varsle om. De fleste oppgir frykt for negative konsekvenser eller at de ikke har tillit til at kommunen vil ta varselet på alvor som årsaker til at de har valgt å ikke varsle. Det kan derfor se ut som det har etablert seg en generell negativ oppfatning knyttet til varsling i kommunen. Det er uheldig for kommunen fordi det kan innebære at kritikkverdige forhold ikke er blitt varslet om slik at det kan iverksettes tiltak for å rette opp i forholdet.

Flere respondenter har i undersøkelsen trukket frem det de beskriver som en frykttkultur på arbeidsplassen. Det må tas på alvor at ansatte opplever at det er utrygt å varsle i kommunen. Det er arbeidsgivers ansvar å skape en god varslingsskilt og sikre at medarbeidere som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

Revisors anbefaling

I lys av konklusjonen presentert ovenfor, vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

1. Kommunen bør vurdere tiltak for å øke bevisstheten om etiske retningslinjer blant de ansatte, herunder:
 - Vurdere å revidere/oppdatere kommunens etiske retningslinjer.
 - Vurdere innspillene fra de ansatte som kommer frem i undersøkelsen om hvordan kommunen kan forbedre sitt arbeid med etikk.
2. Kommunen bør gjennomføre en risikoanalyse for korrupsjon og iverksette relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatet av analysen.
3. Kommunen bør sørge for at alle ansatte er kjent med varslingsrutinen og fremgangsmåten for å varsle, herunder:
 - Vurdere tiltak for å sikre en felles forståelse blant ansatte og kommunens ledere av hva som kan utgjøre en varslings sak.
4. Kommunen bør sørge for at rutinen følges i alle varslings saker.
5. Kommunen bør sørge for å skape tillit til at det er trygt å varsle i kommunen, herunder:
 - Vurdere innspillene fra de ansatte som kommer frem i undersøkelsen om hvordan kommunen kan forbedre sitt arbeid med etikk og varsling.

Innhold

SAMMENDRAG	1
INNHold	2
FORORD	3
1 INNLEDNING	7
1.1 Problemstillinger og avgrensning.....	7
1.2 Metode.....	7
1.3 Kommunedirektørens uttalelse.....	9
2 REVISJONSKRITERIER	10
2.1 Innledning.....	10
2.2 Overordnede bestemmelser og hensyn.....	10
2.3 Etske retningslinjer.....	13
2.4 Risikoanalyser og risikoreducerende tiltak.....	13
2.5 Varslingsordning.....	16
2.6 Revisjonskriterier oppsummert.....	18
3 ETISKE RETNINGSLINJER	19
3.1 Revisjonskriterier.....	19
3.2 Fakta	19
3.3 Revisors vurdering.....	22
4 FOREBYGGING AV KORRUPSJON	25
4.1 Revisjonskriterium.....	25
4.2 Fakta	25
4.3 Revisors vurdering.....	25
5 VARSLINGSORDNING	26
5.1 Revisjonskriterier.....	26
5.2 Fakta	26
5.3 Revisors vurdering.....	31
6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	34
6.1 Konklusjoner.....	34
6.2 Anbefalinger	36
7 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	37
7.1 Kommunedirektørens uttalelse.....	37
7.2 Revisors kommentar til uttalelsen	39
8 LITTERATUR OG KILDEHENVISNING	41

Forord

Sørlandet kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon i Sirdal kommune med tema etikk, varsling og forebygging av korrupsjon. Prosjektet er prioritert i plan for forvaltningsrevisjon i Sirdal kommune for perioden 2020-2023. Revisjonen har gjennomført prosjektet i perioden september 2022 til august 2023. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Ida Jordal. Irene Loka har vært oppdragsansvarlig revisor.

Flekkefjord, 11.09.2023



Irene Loka
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Ida Jordal
forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk signert

Leseveiledning

Sammendrag: Et sammendrag av bakgrunnen for undersøkelsen, hovedfunn, konklusjon og anbefalinger finnes på side 1.

Kapittel 1: Inneholder innledning med bakgrunnen for undersøkelsen, hvilke problemstillinger som er undersøkt, redegjørelse for metoden og avgrensninger av undersøkelsestemaet.

Kapittel 2: Inneholder en redegjørelse for hvordan revisjonen har kommet frem til revisjonskriteriene som er brukt i undersøkelsen.

Kapittel 3: Her presenteres fakta om kommunens arbeid med etikk og revisors vurdering av disse mot revisjonskriteriene.

Kapittel 4: Her presenteres fakta om kommunens arbeid med forebygging av korrupsjon og revisors vurdering av dette mot revisjonskriteriene.

Kapittel 5: Her presenteres fakta om kommunens varslingsordning revisors vurdering av denne mot revisjonskriteriene.

Kapittel 6: Inneholder revisjonens konklusjon til problemstillingene og anbefalinger til kommunens videre arbeid.

Kapittel 7: Inneholder kommunedirektørens uttalelse til rapporten og revisors kommentarer til uttalelsen.

Kapittel 8: Består av en liste over litteratur og andre kilder brukt i arbeidet med rapporten.

1 Innledning

Kontrollutvalget i Sirdal bestilte i møte 03.05.21 gjennomføring av en forvaltningsrevisjon med tema etikk, varsling og forebygging av korrupsjon. Forvaltningsrevisjonen er prioritert i kommunens plan for forvaltningsrevisjon for 2020 – 2023. Prosjektplan ble godkjent i kontrollutvalget i møtet den 27.06.22. Det ble avholdt oppstartsmøte med kommunedirektøren og leder for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi den 27.09.22.

1.1 Problemstillinger og avgrensning

Følgende problemstillinger er undersøkt i prosjektet:

1. *I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte?*
2. *I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å forebygge korrupsjon?*
3. *I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for varsling?*

Revisor har ikke undersøkt innholdet i konkrete varslingssaker. Undersøkelsen har kun sett på systemet for varsling i kommunen. Undersøkelsen er avgrenset til kommunens oppfølging av varslingssaker etter 01.06.19, som er tidspunktet det sist ble gjort endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling.

1.2 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til krav fastsatt i kommuneloven § 24-2, forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3 og RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Denne standarden angir hva som er god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon og består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger. Med utgangspunkt i tema og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi den undersøkte virksomhetens systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Revisjonen har før igangsetting av prosjektarbeidet, vurdert egen uavhengighet når det gjelder Sirdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

1.2.1 Kvalitetskrav til innsamlede data

I henhold til RSK 001, må innsamlede data være relevante og innsamlingsmetoden må sikre dataenes pålitelighet.¹

Dataene skal være treffende eller relevante for det vi ønsker å undersøke og vi må kunne trekke gyldige slutninger fra innsamlede data til problemstillingen vi skal besvare. For at dataene skal ha relevans må de være pålitelige. Målinger og kartlegginger vil alltid inneholde risiko for feil. Det vil

¹ RSK 001 pkt. 16

derfor alltid være snakk om grader av pålitelighet.² Vi har forsøkt å innrette undersøkelsesopplegget på en slik måte at det skal sikre høyest mulig grad av pålitelighet. Gjennom en kombinasjon av ulike metoder for datainnsamling, ulike kilder til informasjon, og ved verifisering av beskrivelsen av fakta som er brukt i rapporten, mener vi at informasjonen vi har samlet inn har tilstrekkelig grad av pålitelighet.

Utkast til rapport ble sendt kommunen for kontroll av fakta 29.06.23 med frist til å komme med tilbakemelding 07.08.23. Kommunen ba om utsatt frist til å komme med tilbakemelding. Revisor har mottatt tilbakemelding fra kommunen etter faktasjekk i e-post datert 22.08.23. Kommunen ønsket å korrigere faktabeskrivelsen på to steder. Faktabeskrivelsen er korrigert etter kommunens innspill.

1.2.2 Oversikt over datagrunnlaget

Liste over dokumenter:

- *Etiske retningslinjer for folkevalgte og medarbeidere i Sirdal kommune, vedtatt 26.06.2010.*
- *Retningslinjer for varsling av kritikkverdige forhold i Sirdal kommune, ikke datert.³*

Intervjuer/møter:

- 27.09.22: Oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi. Sistnevnte ble utpekt som kontaktperson for revisor i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet.
- 02.03.23: Møte for å avklare fremdrift og levering av dokumentasjon med kommunedirektør og kommunalsjef for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi.
- 21.06.23: Møte med HMS/personalrådgiver i forbindelse med gjennomgang av varslingssaker.
- E-postkorrespondanse med kommunalsjef for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi i perioden 30.09.22 – 22.08.23
- E-postkorrespondanse med HMS/personalrådgiver i perioden 02.05.23 – 29.06.23

1.2.3 Spørreundersøkelse blant ansatte

Vi har mottatt 188 svar på undersøkelsen som er sendt til 449⁴ personer. Det gir en svarprosent på ca. 42 %. Vi har analysert frafallet basert på stillingsstørrelse og hvilken sektor i kommunen respondentene har svart at de jobber i.

Alle som har svart på undersøkelsen oppgir å være ansatt i kommunen. De fleste som har svart er fast ansatte (85 %) mens 15 % har oppgitt å være midlertidig ansatt eller tilkallingsvikar. Når det gjelder stillingsstørrelse, kommer 81 % av svarene i undersøkelsen fra ansatte med en stillingsprosent på 50 eller mer. For å vurdere om noen sektorer i kommunen er under- eller

² NKRF 2016 s 58

³ Kommunen opplyser om at retningslinjene ble vedtatt i administrasjonsutvalget i mai 2022.

⁴ Det totale antallet i undersøkelsen er noe usikkert av følgende årsaker: Den ble sendt til en liste med 466 e-postadresser som revisor fikk fra personalkontoret i kommunen. Denne inneholdt også politikere, pensjonister eller andre som ikke pr. d.d. har et ansettelsesforhold i kommunen. Av de som har svart på undersøkelsen er det 17 som har gitt tilbakemelding om at de ikke er ansatt i kommunen. Disse ble slettet fra undersøkelsen. Vi vet ikke hvor mange av de 449 gjenværende som ikke er ansatt i kommunen pr. d.d. Kommunen oppgir i mai 2023 at de har 303 ansatte. Alle 188 som har svart på undersøkelsen har oppgitt at de er ansatt i kommunen. Av 303 ansatte er det 62 % som har svart på undersøkelsen.

overrepresentert, har vi sammenlignet hvor stor andel av respondentene som jobber i de ulike sektorene med hvor stor andel av kommunens ansatte i sektorene⁵ utgjør totalt.

Tabellen under viser andelen respondenter fordelt på hvilken sektor i kommunen de jobber i og andelen ansatte i sektoren totalt i kommunen.

	Andel av svarene fra undersøkelsen (N 187 ⁶)	Andel av alle ansatte i kommunen (N 303 ⁷)
Administrativ støtteenhet	7,5 %	4,6 %
Skole	17,6 %	21,7 %
Barnehage	11,8 %	11,2 %
Pleie/omsorg	21,4 %	29,7 %
Helse	11,2 %	12,5 %
Bygg/Eiendom	9,1 %	5,6 %
Arealforvaltning	3,7 %	2,3 %
Teknisk drift	4,3 %	5,6 %
Kultur	4,8 %	6,6 %
Annet⁸	8,6 %	*

Tabell 1: Andel respondenter fordelt på sektor sammenlignet med total andel ansatte i kommunen fordelt på sektor (N 187/303).

Som det fremgår av tabellen, har vi mottatt svar fra alle sektorer i kommunen og svarene er ganske jevnt fordelt på sektorene. Den største overrepresentasjonen finner vi blant ansatte i administrativ støtteenhet og bygg/eiendom. Dette er sektorer med få ansatte hvor enkelt svar kan gi større utslag i prosent. Den største underrepresentasjonen finner vi blant ansatte i pleie og omsorg og i skole. Dette er de to sektorene med flest ansatte i kommunen og utgjør til sammen over halvparten av kommunens ansatte. Til tross for at sektorene «skole» og «pleie/omsorg» er noe underrepresentert i svarene på undersøkelsen, i forhold til hvor mange ansatte det er i disse sektorene totalt, har vi likevel mottatt mange svar (77) fra ansatte i disse to sektorene. Vi mener derfor det er et tilstrekkelig grunnlag til å kunne generalisere funnene i undersøkelsen til hele kommunen med forbehold om at skjevheten i utvalget kan ha påvirket resultatene noe.

1.3 Kommunedirektørens uttalelse

Rapporten er sendt kommunedirektøren for uttalelse 23.08.23. Revisor mottok uttalelse fra kommunedirektøren 05.06.23. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av kapittel 7.

⁵ Fordeling av sektorer er hentet fra organisasjonskart på kommunens hjemmeside 09.02.2023.

⁶ En respondent hadde ikke svart på første del av undersøkelsen. Derfor er antallet her 187.

⁷ Oversikt fra kommunen mottatt pr. e-post 02.05.2023.

⁸ Det var mulig for respondentene og svare «annet» på spørsmål om i hvilken sektor i kommunen de jobber, i tilfelle alternativene ikke fanget opp alle.

Uttalelse ble sendt revisor

2 Revisjonskriterier

2.1 Innledning

I dette kapittelet fremgår det hvordan vi har kommet frem til revisjonskriteriene vi har brukt i prosjektet. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som benyttes for å vurdere kommunens praksis. De utgjør en objektiv målestokk som kommunens praksis måles opp mot. Kriteriene skal være begrunnet i og utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området, som for eksempel, relevant lovverk, politiske vedtak, retningslinjer og anerkjent teori. Sammenholdt med faktabeskrivelsen, danner revisjonskriteriene grunnlag for de analyser og vurderinger revisor foretar og konklusjonene som trekkes. De er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere eventuelle avvik eller svakheter.

Formålet med dette prosjektet er å undersøke om hvordan kommunen jobber for å sikre en høy etisk bevissthet i organisasjonen, hvordan de jobber med forebygging av korrupsjon og om den har en velfungerende varslingsordning. Sentrale kilder til revisjonskriterier er derfor kommuneloven og arbeidsmiljøloven og relevant litteratur og veiledningsmateriell om hvordan forebygge korrupsjon. For å tolke innholdet i bestemmelser har vi sett hen til lovforarbeider, juridisk litteratur og veiledningsmateriell. Liste over kildene fremgår av litteraturlisten i kapittel 8.

2.2 Overordnede bestemmelser og hensyn

2.2.1 Kommunen skal være tillitskapende - kommuneloven § 1-1:

Kommunelovens formålsbestemmelse skal fungere som en slags programerklæring for hva lovgiver ønsker å oppnå med loven. Bestemmelsen kan ha betydning for hvordan de andre bestemmelsene i loven skal tolkes. I tillegg kan den gi indikasjoner på hvordan det frie skjønnet bør utøves.⁹

§ 1 -1 andre ledd, tredje punktum

*Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, **tillitskapende** og bærekraftige.*

Kommuneloven har en formålsbestemmelse består av 2 ledd. I det første leddet står det at formålet med loven er å fremme det kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. I tillegg skal loven legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse. Av andre ledd fremgår det at loven skal legge til rette for at kommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes utøvelse av offentlig myndighet og skal bidra til at kommuner er effektive, **tillitskapende** og bærekraftige. I dette ligger blant annet at hensyn som etikk, rettssikkerhet og åpenhet skal ivaretas. Kommunene skal generelt drives slik at andre kan ha tillit til dem.¹⁰

⁹ NOU 2016:4 pkt. 3.3.1.

¹⁰ Prop. 46 L (2017-2018), merknader til bestemmelsen.

2.2.2 Internkontroll – kommuneloven § 25-1¹¹

Med den nye kommuneloven ble det innført en ny bestemmelse om internkontroll i kommunene. Bestemmelsen viderefører et krav om internkontroll som gjaldt i den forrige loven, men har en ny og mer omfattende regulering enn tidligere lovs bestemmelse. De samlede kravene i bestemmelsen utgjør et minstekrav til hvordan kommunens internkontroll skal være.

§ 25 -1 første ledd

Kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen.

Første ledd sier at kommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet. Målet med internkontrollen er å sikre at lover og forskrifter følges. Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har.

Kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Kommunedirektøren kan delegere utførelsen av det konkrete internkontrollarbeidet til andre i administrasjonen, som for eksempel leder av ulike tjenesteområder i kommunen. Ved en slik delegering vil kommunedirektøren fortsatt ha ansvaret for oppgaven og oppfyllelse av lovens krav. Internkontrollen omfatter alt som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren.

Internkontrollbestemmelsens andre og tredje ledd presiserer kravene og innholdet til internkontrollen. Disse kravene må tolkes i lys av målet og virkeområdet for internkontroll som er gitt i første ledd. Tiltak etter andre og tredje ledd må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse.

Det følger av andre ledd at internkontrollen skal være **systematisk**. Det innebærer at arbeidet med internkontrollen ikke skal være tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. Det må være fungerende **rutiner** for det løpende internkontrollarbeidet som det jobbes med på en planmessig og metodisk måte. Det stilles ikke krav om å bruke et bestemt styringssystem og det er opp til kommunedirektøren å vurdere hvordan det er hensiktsmessig å oppfylle kravet om at internkontrollen skal være systematisk.

§ 25 -1 andre ledd

Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Internkontrollen skal videre tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Det skal gjøres konkrete vurderinger i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. I den forbindelsen må blant annet **risiko kartlegges** og vurderes. Det stilles ikke krav om noen bestemt metode eller framgangsmåte.

¹¹ Informasjonen om innholdet i § 25-1 og hvordan den skal forstås er hentet fra forarbeidene til loven. Prop. 46 L (2017-2018) s. 411-413.

Bestemmelsens tredje ledd presiserer nærmere innholdet i kommunedirektørens internkontrollansvar. Det konkrete innholdet i kravene må ses i sammenheng med både første og andre ledd.

Bokstav a slår fast at det kreves en overordnet oversikt over oppgaver, mål og organisering. Inkludert i kravet om å beskrive kommunens organisering ligger å beskrive hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområder og virksomheter.

Bokstav b slår fast at kommunedirektøren må ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Hva som er nødvendig å etablere av rutiner og prosedyrer må ses i sammenheng med de øvrige kravene i internkontrollbestemmelsen og vil måtte bero på en konkret vurdering av bl.a. risiko for avvik. Det følger indirekte av kravet om å ha rutiner og prosedyrer at disse må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige.

Bokstav c slår fast at internkontrollen skal sikre at avvik og risiko for avvik avdekkes og følges opp. Kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante **forebyggende og risikoreducerende tiltak**.

Bokstav d slår fast at internkontrollen skal dokumenteres i den formen og i det omfanget som er nødvendig. Dokumentasjonskravet gjelder de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, samt gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Hva som er nødvendig å dokumentere, må vurderes ut fra en skjønsmessig vurdering basert på rammene og kravene i bestemmelsen for øvrig. En høy risiko for avvik innenfor et tjenesteområde vil for eksempel tilsa at kommunen skriftlig dokumenterer rutiner og andre prosedyrer.

Bokstav e slår fast at skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal evalueres og ved behov forbedres.

§ 25 -1 tredje ledd

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.*

2.2.3 Forebygging av korrupsjon

Transparency International (TI) Norge har i samarbeid med Kommunesektorens organisasjon (KS) gitt ut veilederen *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*¹². I denne gjøres det blant annet rede for hva korrupsjon er og hvordan den kan oppstå og risikosoner i kommunene. Det er også gitt konkrete anbefalinger for hvordan kommunen kan jobbe for å forebygge korrupsjon. Formålet med et kommunalt antikorrupsjonsarbeid er:

- å forebygge at korrupsjon skjer
- å øke muligheten til å avdekke eventuell korrupsjon
- å øke beredskapen for å håndtere en eventuell korrupsjonssak.

Hovedelementer i et antikorrupsjonsprogram:

1. Verdier, holdninger og kultur

¹² TI/KS (2019)

2. Etske retningslinjer for ansatte og folkevalgte
3. Risikoanalyser
4. Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll
5. Strategi for anskaffelser
6. Varslingsordning

Revisjonen har tatt utgangspunkt i denne listen over hovedelementene i et antikorrupsjonsprogram og utledet revisjonskriterier knyttet til pkt. 2, 3, 4 og 6. Vi har sett på utvalgte deler av kommunens internkontroll som er knyttet til korrupsjon, men ikke gjennomført en fullstendig vurdering av alle sider ved internkontrollen. Dette prosjektet har ikke sett på hvordan kommunen gjennomfører kontroller, dokumenterer eller evaluerer internkontrollen, men avgrenset det til å se på risikoanalyser og risikoreduserende tiltak.

2.3 Etske retningslinjer

Det fremgår av kommunelovens formålsbestemmelse (§ 1-1) at loven skal bidra til at kommunene er tillitskapende. I dette ligger blant annet at hensyn som etikk skal ivaretas. I delrapporten *Råd for etikkarbeid i kommuner*¹³ står det at etske retningslinjer er rettesnorer for håndtering av etske problemstillinger som oppstår for ansatte og folkevalgte i kommunen. Retningslinjene kan være konkretiseringer av kommunens verdier. De bør gi praksisorientert veiledning og klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner. Det anbefales at kommunen har etske retningslinjer som er offentliggjort og kjent. Videre er det gitt konkrete anbefalinger for innholdet i etske retningslinjer:

- De etske retningslinjene bør beskrive hvordan ansatte og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
- De etske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Kommunen bør jevnlig undersøke om ansatte og folkevalgte kjenner og etterlever de etske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene
- Nye ansatte bør underskrive på at de vil følge de etske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

2.4 Risikoanalyser og risikoreduserende tiltak

Det fremgår av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven (§ 25-1) at kommunens internkontroll skal avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. I delrapporten *Råd for etikkarbeid i kommuner*¹⁴ fremgår det at hensikten med risikoanalyser er å finne ut hvordan etikk- og antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Ved å gjennomføre risikoanalyser kan en få frem hvor det er størst fare for uetisk atferd og korrupsjon. Kartlegging og analyse av risiko er derfor et nødvendig utgangspunkt for å vurdere og etablere risikoreduserende tiltak.

Det fremgår av rapporten at risiko for uetisk atferd og korrupsjon oppstår spesielt i situasjoner der kommunen forvalter goder og avgjørelser som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte (for eksempel innkjøpsmidler og regulering av arealer til utbygging), og der det gjøres skjønnsmessige vurderinger som er vanskelige å etterprøve. Videre er det i rapporten gitt konkret råd om at

¹³ OE-delrapport (2017-61) s. 5-6.

¹⁴ OE-delrapport (2017-61) s. 6.

kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap. Undersøkelser har vist at dette er områder hvor det er særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Det skyldes blant annet at det på disse områdene forvaltes betydelige ressurser og knappe ressurser, som til dels blir skjønnsmessig fordelt.¹⁵

Risikoanalyser og risikoreduserende tiltak:¹⁶ Hensikten med risikoanalyse er å finne ut hvordan antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Kartlegging og analyse av risiko for korrupsjon er utgangspunkt for risikoreduserende tiltak, enten som egne målrettede tiltak eller som en integrert del av kommunens helhetlige risikostyring. Kommunestyret og øvrige politiske organer bør sette av tid til å vurdere korrupsjonsrisiko i folkevalgtrollen og hvordan den kan reduseres. Kommunale virksomheter bør tenke igjennom følgende:

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

Risikokartleggingen danner grunnlaget for prioritering av risikoreduserende tiltak. Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

I veilederen *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*¹⁷ beskrives ulike risikosoner i kommunen. Disse er kort oppsummert nedenfor:

Risiko knyttet til demokrati og politiske prosesser: Politikerrollen innebærer utstrakt kontakt med ulike interesser i lokalsamfunnet, for å fange opp ønsker, behov og oppfatninger. Disse kontaktene er viktige i politiske beslutningsprosesser og av stor verdi for at de folkevalgte skal kunne danne seg velbegrunnede oppfatninger og ivareta sin oppgave. For deltakere i disse beslutningsprosessene er det nødvendig å ha en oppfatning av hvor grensen går mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning, særlig i situasjoner der det kan stilles spørsmål ved de folkevalgtes uavhengighet.

Eksempler på situasjoner hvor det kan være grunn til å stille seg noen ekstra spørsmål kan være:

- Når folkevalgte er store grunneiere eller driver egen næringsvirksomhet i lokalsamfunnet.
- Når det er tett kontakt mellom folkevalgte og enkelte særinteresser.
- Når politikere i kommunen inviteres på turer eller sammenkomster

Risiko knyttet til myndighetsutøvelse: Gjennom kommunens myndighetsutøvelse kan kommunen bestemme fordelingen av store økonomiske verdier og det kan gjøres skjønnsmessige vurderinger som kan være vanskelig å etterprøve. Kommunen må foreta interesseavveininger i situasjoner hvor partene kan mobilisere sterkt til inntekt for flere konkurrerende hensyn. Det stiller store krav til ryddighet og uavhengighet i saksbehandling og hos de som skal treffe endelig vedtak. Innenfor myndighetsrollen kan utilbørlig påvirkning fremme utenforliggende hensyn eller endre vedtakene, enten de treffes i et folkevalgt organ eller av kommunalt ansatte som forvalter vedtakskompetansen. Ikke bare selve utfallet av saken, men også saksbehandlingstid og plass i køen kan påvirkes.

Eksempler på situasjoner hvor det kan være grunn til å stille seg noen ekstra spørsmål kan være:

- Når enkeltsaksbehandlere har stor avgjørelsesmyndighet og arbeider svært selvstendig, uten å konsultere kolleger eller involvere nærmeste leder.

¹⁵ OE-delrapport (2017-61) s. 6.

¹⁶ TI/KS (2019) s. 26-27.

¹⁷ TI/KS (2019) s. 9-12.

- Når ledere eller ansatte med avgjørelsesmyndighet alene har kontakt med interessenter som er avhengig av vedkommende avgjørelse eller innstilling.
- Når innholdet i kontakt og møter mellom interessenter og kommunen ikke skrives ned og arkiveres.

Risiko knyttet til tjenesteyting: Også innenfor den kommunale tjenesteytingen er det muligheter for at misligheter oppstår eller at utilbørlig påvirkning eller korrupsjon kan endre selve tjenesteutformingen. Utilbørlig påvirkning kan endre tjenesteytingen direkte eller indirekte eller gi ansatte utilbørlige fordeler. Det kan gjelde utformingen av rammene for tjenestestedenes virksomheter eller innholdet i selve tjenesten som enkeltbrukere mottar. Eksempler på situasjoner hvor det kan være grunn til å stille seg noen ekstra spørsmål kan være:

- Når leder eller ansatt kjenner eller er venn med brukeren eller de pårørende.
- Når du som ansatt mottar tilbud om goder fra bruker eller pårørende.
- Når tjenesten ytes direkte mellom bruker og én ansatt, uten medvirkning fra kollega.

Risiko knyttet til utvikling av lokalsamfunnet: Kommunene har ansvar for å sikre en god samfunnsutvikling. Det handler om å drive stedsutvikling, å stimulere til næringsutvikling, å tilrettelegge for gode bosteder og å tiltrekke seg innbyggere eller næringsliv. Mange kommuner driver et aktivt næringsrettet arbeid gjennom utviklingselskaper og næringsfond for å skape lokale vekstmulighet. Kommunens framtid er mange steder avhengig av at det opprettholdes et livskraftig næringsgrunnlag som gir lokale sysselsettingsmuligheter. Mange kommuner ser det som en sentral oppgave å bidra aktivt i en slik rolle. Ordfører, rådmann eller nærings sjef er ofte nøkkelpersoner i denne sammenheng. I utviklingspolitikken bør kommunen tenke gjennom spørsmål om hvem som får adgang til å delta på viktige møtearenaer og tilgang til kommunale ressurser, og hva som gjør at de oppnår en slik posisjon. Eksempler på situasjoner hvor det kan være grunn til å stille seg noen ekstra spørsmål kan være:

- Når en bedriftsleder eller eier tilbyr kommunen veldedige gaver eller bidrag til sosiale eller kulturelle tiltak.
- Når private får disponere anlegg eller bygg som er kommunalt finansiert.
- Når kommunen skal invitere ressurspersoner til å delta på utviklingsverksteder og partnerskap.
- Når private henvender seg til kommunen og ber om samarbeid og bistand for å skaffe næringsvirksomhet og arbeidsplasser til kommunen.
- Når det skal fordeles lån og tilskudd fra kommunalt næringsfond.

Risiko knyttet til eierstyring av kommunalt eide selskap: Kommuner velger i økende grad å organisere deler av virksomheten i egne selskaper. Dette omfatter blant annet aksjeselskaper, kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper (IKS). Kommunens interesser i slike selskaper utøves gjennom eierstyring, blant annet i generalforsamling, styret, gjennom selskapsavtaler og i representantskap. Flere av korrupsjonssakene i kommunal sektor har oppstått i kommunalt eide selskaper. Korrupsjons- risikoen krever en bevisst og aktiv utforming av eierrollen. Kommunen som eier må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styrer, profesjonalitet i selskapsledelsen, mulighet til kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser. I kraft av sin eierrolle bør kommuner påse at kommunalt eide selskaper har et antikorrupsjonsprogram. Eksempler på situasjoner hvor det kan være grunn til å stille seg noen ekstra spørsmål kan være:

- Når daglig leder eller styret i en kommunal bedrift inviterer til sponsede turer for eiere eller forretningsforbindelser.
- Når styreleder og daglig leder er personlige venner.
- Når en kommunal bedrift ikke har etiske retningslinjer eller antikorrupsjonsprogram.
- Når styremedlemmene i kommunale bedrifter også er lokalpolitikere i eierkommunen.

Risiko knyttet til anskaffelser: Kommuner og fylkeskommuner kjøper inn varer og tjenester til en verdi av om lag 160 milliarder kroner årlig. Anskaffelsene utgjør en betydelig del av kommunens utgifter og skjer innenfor alle deler av kommunesektorens virkefelt. I alle faser av en anskaffelsesprosess er det fare for at utilbørlig påvirkning eller usaklige hensyn påvirker anskaffelsen. Risikoen oppstår når praksis avviker fra grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser, knyttet til kunngjøring, like konkurransevilkår og korrekte prosedyrer. Innkjøpere og leverandører kan fremme egne interesser og oppnå utilbørlige fordeler ved å fravike de formelle prosedyrene. Dette påfører både kommunen, innbyggerne og seriøse leverandører tap og omkostninger. Både innkjøpere og leverandører har ansvar for å motvirke at offentlige innkjøpsprosesser korrumpes. Etterlevelse av regelverket for offentlige innkjøp er et viktig bidrag til å forhindre korrupsjon. Det gjelder etterlevelsen i alle faser av en anskaffelsesprosess. Kommunenes behov skal være styrende for anskaffelsene, og innkjøperne bør sikre at disse behovene ivaretas gjennom hele prosessen, fra behovene klarlegges og defineres, til konkurransegrunnlaget blir utformet, konkurransen gjennomføres, i utvelgelsen av tilbudene og i oppfølgingen av kontrakten i forbindelse med leveransen. Det er særlig risiko for at kommunen kan bli utsatt for og delvis bli ansvarlig for økonomisk kriminalitet som oppstår i leverandørkjeden. Kommunen og virksomhetene bør tenke igjennom hvilke uønskede situasjoner som kan oppstå i en anskaffelsesprosess. Eksempler på situasjoner hvor det kan være grunn til å stille seg noen ekstra spørsmål kan være:

- Når leverandøren engasjerer en eller flere underleverandører.
- Ansatte med stor myndighet som styrer store deler av prosessen alene.
- Kontroll med hva som er levert.

2.5 Varslingsordning

Betydningen av varsling: I en internasjonal undersøkelse fra 2014 gjennomført av Association og Certified Fraud Examiners (ACFE), kommer det frem at nær 45 % av alle saker om misligheter, herunder økonomisk utroskap og illojalitet i arbeidsforholdet eller korrupsjon, avsløres i første omgang av en varsler.¹⁸ De fleste varslere er ansatte og har god kunnskap om hva som kan observeres internt i virksomheten.

I forbindelse med arbeidet til varslingsutvalget, som munnet ut i *NOU 2018:6 Varsling – verdier og vern*, ble det gjennomført en undersøkelse av samfunnsnyttene av varsling som mekanisme for forebygging og avdekking av ulovlige og kritikkverdige forhold. Undersøkelsen trekker blant annet frem varslingsens forebyggende virkning: «*Den indirekte nytten, eller forebyggingsvirkningen, oppstår ved at godt håndterte varsler gjør medarbeidere trygge på at de kan si ifra om kritikkverdige forhold, noe som øker sannsynligheten for at det varsles. Personer som er ansvarlige for kritikkverdige forhold vil ta hensyn til den økte sannsynligheten for at lov- og regelbrudd blir oppdaget. Økt sannsynlighet*

¹⁸Resultatene fra undersøkelsen er gjengitt på s 128-129 i boken «*Gransking ved mistanke om korrupsjon og andre former for økonomisk kriminalitet i arbeidsforhold*» av Erlend Grimstad (2015).

for å bli varslet om (oppdaget) gjør det mindre attraktivt å igangsette og opprettholde kritikkverdige forhold. Resultatet er at færre kritikkverdige forhold oppstår og vedvarer.»

Å forhindre eller forebygge at kritikkverdige forhold finner sted gir samme nytte som å avdekke og forbedre kritikkverdige forhold. Dersom man lykkes med å forebygge at kritikkverdige forhold finner sted slipper man imidlertid prosesskostnadene knyttet til å avdekke og forbedre forhold som allerede har funnet sted. Å forebygge kritikkverdige forhold er derfor fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, svært lønnsomt.¹⁹

Arbeidsmiljøloven kapittel 2 A: Ved lovendring i 2017 ble varslingsbestemmelsene i loven videreutviklet og skilt ut i et nytt kapittel om varsling. I 2016 oppnevnte regjeringen et offentlig utvalg som ble bedt om å gjøre en helhetlig gjennomgang av gjeldende varslingsregulering. Varslingsutvalgets utredning, (NOU 2018: 6), førte til at det ble gjennomført en rekke endringer i kapittel 2 A som trådte i kraft i 2019. Arbeidsmiljølovens varslingsregler hviler på erkjennelsen av at det er viktig, både for virksomhetene det gjelder og for samfunnet, at arbeidstakere sier ifra om kritikkverdige forhold i virksomheten.²⁰

Begrepene «**kritikkverdige forhold**» og «**forsvarlig fremgangsmåte**» er helt sentrale i varslingsreguleringen. Begrepene har vært kritisert for å være vanskelige å forstå, og at ordlyden gir grunnlag for usikkerhet både for potensielle varslere og for virksomhetene. For å gjøre det enklere å forstå hvilke forhold varslingsreglene gjelder for og hvordan man skal gå frem når man varsler, ble derfor innholdet i disse to grunnbegrepene lovfestet. Det ble også innført regler som sier noe om **arbeidsgivers plikter** når virksomheten mottar et varsel om kritikkverdige forhold. Et annet sentralt element i varslingsregelverket er **forbudet mot gjengjeldelse**. Det er innført en bestemmelse som beskriver nærmere hva dette innebærer. Og det er innført regler om at varslere som er blitt møtt med gjengjeldelse skal ha rett til å kreve erstatning for sitt økonomiske tap uten hensyn til arbeidsgivers skyld (objektivt ansvar). Det er også tatt inn et krav om at **varslingsrutiner** skal beskrive arbeidsgivers saksbehandling ved varsling.²¹

Arbeidsmiljøloven § 2-A -6 stiller krav om at kommunen som arbeidsgiver skal utarbeide rutiner for intern varsling. Rutinene skal utarbeides i tilknytning til virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i samarbeid med arbeidstakerne og deres tillitsvalgte.

Rutinene skal:

- ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle.
- være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten.
- være skriftlige og minst inneholde:
 - a) en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
 - b) fremgangsmåte for varsling
 - c) fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.

¹⁹ NOU 2018: 6 kap. 3.4.5.

²⁰ Prop 74 L (2018-2019).

²¹ Prop 74 L (2018-2019) s. 1.

I delrapporten *Råd for etikkarbeid i kommuner*²² gis det råd om hvordan kommunens varslingsordning bør innrettes:

1. Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima.
2. Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.
3. Varslingsrutiner bør beskrive hvordan ansatte kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder.
4. Kommunen bør jevnlig undersøke om ansatte kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter.
5. I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.

2.6 Revisjonskriterier oppsummert

Med bakgrunn i redegjørelsen i punktene over har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha **etiske retningslinjer** som er offentliggjort og kjent for de ansatte. Nye ansatte bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan ansatte skal **håndtere interessekonflikter** og beskrive **reaksjoner ved brudd** på retningslinjene.
- Kommunen bør ha gjennomført en **analyse av risiko** for korrupsjon i egen virksomhet og iverksatt relevante **risikoreduserende tiltak** basert på resultatene av analysen.
- Kommunen skal ha **varslingsrutine** som skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne, jf. aml. § 2-A 6. Rutinene skal minst inneholde: en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling, fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.

²² OE-delrapport (2017-61) s. 9.

3 Etiske retningslinjer

I dette kapittelet presenteres fakta fra undersøkelsen som revisjonen har gjennomført om kommunens etiske retningslinjer. Vi starter med å oppgi relevante revisjonskriterier (3.1), deretter presenteres fakta fra undersøkelsen (3.2) og til slutt fremgår revisors vurdering av faktagrunnlaget opp mot revisjonskriteriene (3.3).

3.1 Revisjonskriterier

- Kommunen bør ha **etiske retningslinjer** som er offentliggjort og kjent for de ansatte. Nye ansatte bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan ansatte skal **håndtere interessekonflikter** og beskrive **reaksjoner ved brudd** på retningslinjene.

3.2 Fakta

3.2.1 Kommunens etiske retningslinjer

Sirdal kommune har etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte som ble vedtatt i kommunestyret i juni 2010. Retningslinjene er publisert på kommunens hjemmeside. Nye ansatte skal signere for kjennskap til etiske retningslinjer i forbindelse med signering av arbeidskontrakt.²³

Retningslinjene består av 7 deler:

Del 1 består av en innledning som beskriver målsetningen med retningslinjene og forventninger til ansatte og folkevalgte i ulike roller, som representant for kommunen, forvalter av kommunens økonomiske ressurser, utøver av forvaltningsmyndighet, som medarbeider, leder eller folkevalgt.

Del 2 handler om åpenhet og varsling. Åpenhet beskrives som et fremtredende prinsipp i kommunens forvaltning. Ansattes rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold er nevnt og det gis eksempler på hva som kan utgjøre kritikkverdige forhold.

Del 3 handler om at kommunens folkevalgte og ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som faller utenfor forvaltningslovens bestemmelser om habilitet. Ved personlige interesser i en sak skal den ansatte drøfte forholdet med nærmeste leder. Det er gitt eksempler på mulige interessekonflikter.

I del 4 står det at de ansatte plikter å følge rettslige og etiske regler som gjelder for virksomheten og at arbeidsgiver forventer at ansatte lojalt følger faglige standarder og retningslinjer. Videre er taushetsplikt nevnt.

I del 5 er det gitt forbud mot å motta gaver, reiser, bevertning, ytelser mv. som er egnet til å påvirke tjenestehandlinger eller politiske beslutninger. Det er også forbud mot å tilby slike gaver eller fordeler til andre. Mottatte gaver skal returneres. Vanlige former for gjestfrihet og representasjon er

²³ E-post fra kommunalsjef for virksomhetsstyring datert 24.04.23

akseptabelt, men må ikke påvirke beslutningsprosessen eller gi grunn til å tro det. Ved tvil om forståelsen av reglene for gaver skal saken drøftes med nærmeste leder.

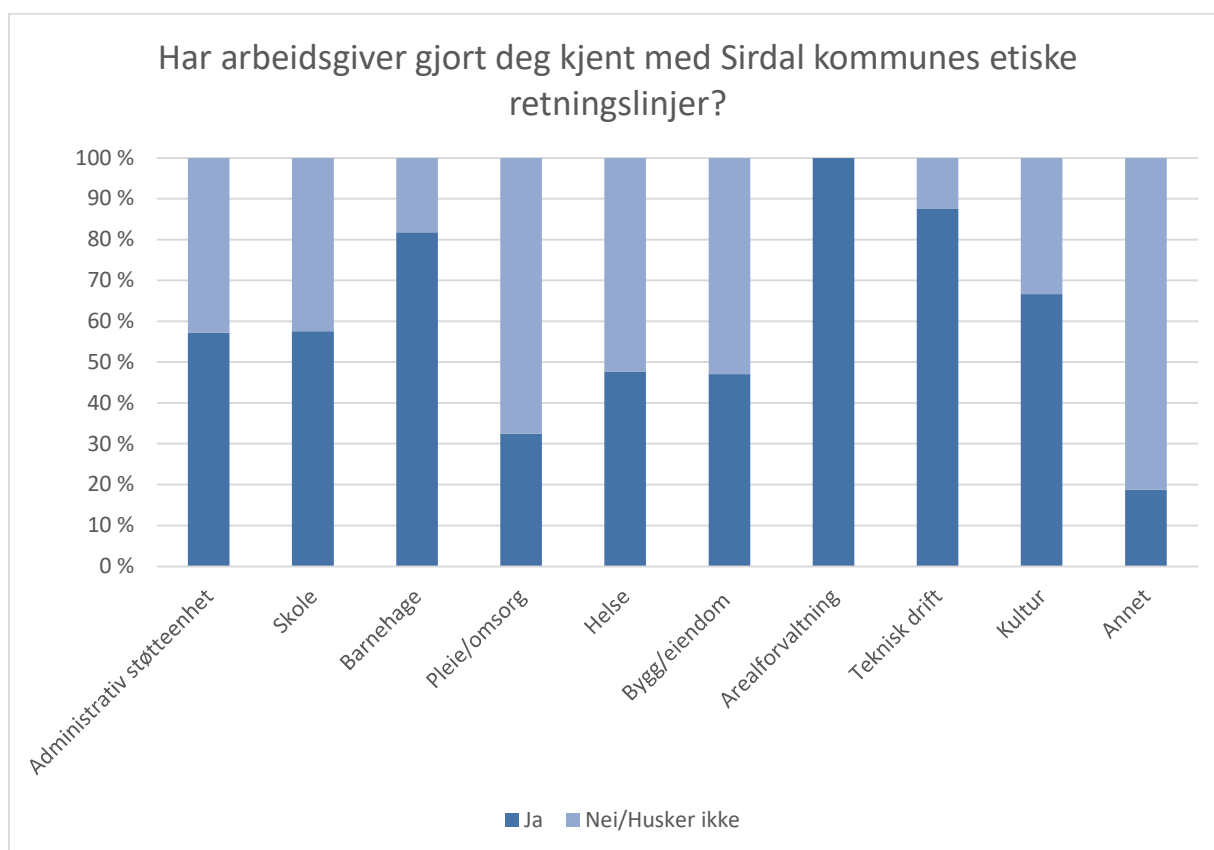
Del 6 handler om at opplysninger og informasjon man får i forbindelse med behandling av saker i kommunen, skal behandles fortrolig og ikke brukes til egen vinning. Og at informasjon som gis skal være korrekt og pålitelig.

I del 7 er det beskrevet at konsekvenser ved brudd på de etiske retningslinjene vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle. Straffbare handlinger vil bli politianmeldt.

3.2.2 Spørreundersøkelse om ansattes kjennskap til etiske retningslinjer

Revisor gjennomførte en spørreundersøkelse blant de ansatte. For mer informasjon om gjennomføring, svarprosent etc., se kap 1.3.3. Over halvparten av respondentene (53 %) sier at de er gjort kjent med Sirdal kommunes etiske retningslinjer. Det er 14 % som har oppgitt at de ikke er gjort kjent med retningslinjene, mens 33 % ikke kan huske om de er blitt gjort kjent med retningslinjene. Over halvparten (55 %) av respondentene har svart at de skulle ønske de visste mer om kommunens etiske retningslinjer, mens 45 % opplever å ha god nok kunnskap om temaet.²⁴

Diagrammet under viser kjennskapen til retningslinjene fordelt på de ulike sektorene i kommunen.



Figur 1: Kjennskap til etiske retningslinjer fordelt på sektor (N 187).

Barnehage, Arealforvaltning og Teknisk drift skiller seg positivt ut ved at alle eller nesten alle respondentene, har oppgitt at arbeidsgiver har gjort dem kjent med kommunens etiske retningslinjer. Innen pleie og omsorg er det ca. en tredjedel av respondentene som har oppgitt at de

²⁴ Revisor fikk en tilbakemelding på at spørsmålet ikke åpner for å svare at man ikke har god kjennskap, men heller ikke ønsker å vite mer.

er gjort kjent med retningslinjene. Det er også lav andel med kjennskap blant respondentene som har oppgitt «annet» som sektor.

Videre spurte vi de respondentene som var gjort kjent med retningslinjene, om hvilke anledninger de ansatte var blitt gjort kjent med disse. Tabellen under viser fordelingen av svarene:

Ved hvilke anledninger er du blitt gjort kjent med de etiske retningslinjene (flere svar mulig)?	
Ved ansettelsen	40,4 %
Personalmøter eller lignende anledninger	66,7 %
Medarbeidersamtaler eller medarbeiderundersøkelser	21,2 %
Annet	11,1 %

Tabell 2: Oversikt over hvilke anledninger ansatte oppgit å ha blitt gjort kjent med etiske retningslinjer (N 99).

Av de som har svart «annet» er følgende anledninger nevnt: 3 oppgir å ha fått tilsendt retningslinjer på mail og blitt bedt om å lese. En oppgir å ha fått informasjon om de etiske retningslinjene i forbindelse med innføringen av nye rutiner for varsling, en har fått informasjon på et ledermøte for lenge siden, en har hatt en gjennomgang i forbindelse med en brukerundersøkelse for noen år siden og en har fått informasjon via nettkurs og foredrag.

Vi spurte om hvor ofte arbeidsgiver har tatt opp etiske retningslinjer med de ansatte. 7 av 10 svarer at arbeidsgiver har tatt opp retningslinjene enten kun en gang eller annethvert år eller sjeldnere. 3 av 10 har oppgitt at etiske retningslinjer tas opp årlig eller flere ganger i året. Tabellen under viser fordelingen av svarene:

Hvor ofte har arbeidsgiver tatt opp etiske retningslinjer med deg?	
Kun en gang	24,2 %
Annethvert år eller sjeldnere	46,5 %
Årlig	25,3 %
Flere ganger i året	4,0 %

Tabell 3: Oversikt over hvor ofte ansatte oppgir at arbeidsgiver har tatt opp etiske retningslinjer (N 99).

På spørsmålet om de ansatte er blitt bedt om å skrive under på om de vil følge de etiske retningslinjene, svarer 3 av 10 nei, mens over halvparten sier vet ikke. Tabellen under viser fordelingen av svarene:

Har du blitt bedt om å underskrive på at du vil følge de etiske retningslinjene?	
Ja	17,2 %
Nei	29,3 %
Vet ikke	53,5 %

Tabell 4: Andel ansatte som har blitt bedt om å signere på at de vil følge de etiske retningslinjene (N 99).

Det var gitt anledning til å svare på et åpent spørsmål til slutt: *Har du ytterligere kommentarer til kommunens etiske retningslinjer eller arbeidet med etikk generelt?* Til sammen 32 respondenter valgte å svare på dette. Svarene er ulike, men enkelte tema går igjen. Av hensyn til ansattes anonymitet kan vi ikke gjengi svarene ordrett og har heller ikke tatt med tips om konkrete saker hvor respondentene mener etiske retningslinjer er brutt. Ansatte som ønsker å varsle om konkrete kritikkverdige forhold på arbeidsplassen må gjøre dette i tråd med kommunens varslingsrutine eller slik det framgår av arbeidsmiljøloven kap 2A.

Fryktkultur: Flere respondenter skriver at de opplever at det er en fryktkultur i kommunen. Det handler om at man opplever at det ikke er trygt å si sin mening eller være uenig med administrativ eller politisk ledelse. Tilbakemeldingene om fryktkultur kom fra 5 ulike sektorer i kommunen.

Sammenblanding av roller/habilitet: Det trekkes også frem at det kan være problematisk på en liten plass at samme person kan ha flere roller/hatter. Det er også nevnt som problem at ansatte kan gi fordeler til venner og familie.

I tilbakemeldingene har en del av respondentene også gitt konkrete tips til hvordan kommunen kan forbedre sitt arbeid med etikk:²⁵

- De etiske retningslinjene bør bli tydeligere når det gjelder bruk av sosiale medier.
- Det bør brukes sjekklister for medarbeidersamtale hvor etiske retningslinjer er et punkt.
- Gjennomføre nyansatt-dager hvor reglementer og retningslinjer gjennomgås.
- Gjennomføring av sluttsamtaler når noen sier opp.
- Oppfølging av 10-faktorundersøkelsen.
- Gjøre oppdaterte retningslinjer tilgjengelig i kvalitetssystemet (QM+).
- Etiske retningslinjer kan ligge i en håndbok som repeteres hver høst.
- Bruke tid på etiske retningslinjer i ordinære driftsmøter.

3.3 Revisors vurdering

3.3.1 Etiske retningslinjer

Som et ledd i kommunes arbeid med å sikre høy etisk bevissthet blant de ansatte bør kommunen ha etiske retningslinjer som er offentliggjort og kjent for de ansatte og nye ansatte bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene.²⁶ Etter revisors vurdering oppfylder kommunen delvis dette kriteriet. Sirdal kommune har etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte som ble vedtatt i kommunestyret i juni 2010. Nye ansatte blir bedt om å signere for kjennskap til etiske retningslinjer i forbindelse med signering av arbeidskontrakt. Til tross for dette svarer bare litt over halvparten av respondentene i undersøkelsen at arbeidsgiver har gjort dem kjent med kommunens etiske retningslinjer. Innen tre av sektorene i kommunen oppgir de fleste respondentene å ha blitt gjort kjent med retningslinjene, mens det for pleie og omsorg var en tredjedel som svarte bekræftende på dette. Av de som var gjort kjent med retningslinjene svarte 7 av 10 at de hadde blitt gjort kjent med retningslinjen enten kun en gang eller sjeldnere enn annethvert år. Det er også bare 2 av 10 som oppgir at de har blitt spurt om å signere på at de vil følge de etiske retningslinjene. Det behøver ikke bety at de ikke er bedt om å signere, men det kan ha blitt glemt etter hvert som tiden går. Etter revisors vurdering tyder resultatene fra spørreundersøkelsen på at det er behov for å gjøre tiltak for

²⁵ Det er også gitt andre tilbakemeldinger, som blir gjort rede for i pkt. 4.2.3 nedenfor.

²⁶ Se utledning av revisjonskriteriene i kap. 2.

å øke bevisstheten om de etiske retningslinjene blant de ansatte. Dette er også et tema som over halvparten av de ansatte som deltok i undersøkelsen, sier at de skulle ønske de visste mer om. For eksempel kunne en revidering/oppdatering av retningslinjene bidratt til å gjøre dem mer aktuelle. Det er også kommet et innspill fra en av de ansatte som deltok i spørreundersøkelsen om å gjøre retningslinjene tydeligere om sosiale medier. Det har skjedd en stor utvikling innen sosiale medier siden 2010 og det kan derfor være lurt å vurdere om dette skal være et tema i retningslinjene. Videre har det kommet flere innspill fra ansatte som deltok i undersøkelsen, om hvordan kommunen kan forbedre sitt arbeid med etikk som kan bidra til å øke den etiske bevisstheten blant ansatte.

De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan ansatte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler, og de bør beskrive reaksjoner eller sanksjoner ved brudd på retningslinjene.²⁷ Retningslinjene skal gjøre det enklere for de ansatte å håndtere interessekonflikter som kan oppstå ved at ansatte har egne interesser som kan påvirke deres objektivitet og integritet. Etter revisors vurdering oppfylder kommunens retningslinjer i hovedsak dette kravet, men det kan likevel vurderes om det er behov for å gjøre retningslinjene mer konkrete på enkelte punkter.

Interessekonflikter: Sirdal kommunes etiske retningslinjer tar i del tre opp interessekonflikter. Det fremgår her at ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, og at interessekonflikt kan oppstå i flere tilfeller enn de som rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelse. Ansatte skal drøfte spørsmålet med nærmeste leder dersom de har personlige interesser i en sak. Det er også listet opp eksempler på generelle situasjoner hvor interessekonflikter kan oppstå, blant annet forretningmessige forbindelser. Det kom tilbakemelding fra flere som deltok i spørreundersøkelsen at det kan være en utfordring i en liten kommune at samme person innehar flere roller og at man ofte kommer bort i slektskaps- eller vennskapsforhold. Det kan være krevende å finne en balanse som sikrer nødvendig grad av uavhengighet, samtidig som man unngår å gjøre kommunen handlingslammet ved å ha en for streng tolkning av habilitetsbestemmelsene. De særlige utfordringene knyttet til rolleblanding og habilitet i små kommuner kunne med fordel vært tatt opp i kommunens etiske retningslinjer.

Gaver: Når det gjelder gaver er dette temaet tatt opp i retningslinjens del fem. Det er forbud mot å gi eller motta gaver eller andre ytelser/fordeler som er egnet til å påvirke vedkommende tjenestehandlinger. Dersom man er i tvil skal man drøfte saken med nærmeste leder. Det er ikke gitt eksempler eller beløpsgrense for hva som evt. kunne ansees som en gave som ikke er egnet til å påvirke. For eksempel bruker mange blomsterbukett, konfekt, reklamemateriell eller annet av ubetydelig verdi, som en nedre grense for hva som er akseptabelt.

Reaksjoner ved brudd: Det fremgår av Sirdal kommunes etiske retningslinjer del sju at konsekvenser ved brudd på de etiske retningslinjene vil bli vurdert i hvert enkelt tilfelle og at straffbare handlinger vil bli politianmeldt. Det er ikke gitt eksempler på andre reaksjoner enn at straffbare handlinger vil bli politianmeldt. For eksempel at brudd på de etiske retningslinjene kan utløse tjenstlige reaksjoner eller få konsekvenser for arbeidsforholdet.

3.3.2 Oppsummering

Kommunen har etiske retningslinjer som er offentliggjort, og nye ansatte blir bedt om å signere for kjennskap til etiske retningslinjer i forbindelse med signering av arbeidskontrakt. Til tross for dette svarer bare litt over halvparten av de ansatte som deltok i spørreundersøkelsen, at arbeidsgiver har

²⁷ Se utledning av revisjonskriteriene i kap 2.

gjort dem kjent med kommunens etiske retningslinjer. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er behov for tiltak for å sikre en økt bevissthet om etiske retningslinjer blant de ansatte.

De etiske retningslinjene til kommunen oppfyller i hovedsak revisjonskriteriets krav til innhold, men det kan likevel vurderes om det er behov for å gjøre retningslinjene mer konkrete på enkelte punkter. Retningslinjene har en beskrivelse av hvordan ansatte skal håndtere noen generelle interessekonflikter som kan oppstå i et arbeidsforhold. De særlige utfordringene knyttet til rolleblanding og habilitet i små kommuner kunne med fordel også vært tatt opp. Når det gjelder forbudet mot å motta gaver o.l. så kunne denne delen vært konkretisert med eksempler og en avgrensning mot gaver/oppmerksomhet av ubetydelig verdi. I tillegg kunne en mer konkret beskrivelse av arbeidsgivers reaksjoner ved brudd på retningslinjene vurderes.

4 Forebygging av korrupsjon

I dette kapitlet presenteres fakta fra undersøkelsen som revisjonen har gjennomført om kommunens forebyggende arbeid mot korrupsjon. Vi starter med å oppgi relevant revisjonskriterium (4.1), deretter presenteres fakta fra undersøkelsen (4.2) og til slutt fremgår revisors vurdering av faktagrunnlaget opp mot revisjonskriteriene (4.3).

4.1 Revisjonskriterium

- Kommunen bør ha gjennomført en **analyse av risiko** for korrupsjon i egen virksomhet og iverksatt relevante **risikoreduserende tiltak** basert på resultatene av analysen.

4.2 Fakta

Det er ikke gjennomført noen risikoanalyser for korrupsjon i kommunen.

4.3 Revisors vurdering

Kommunen bør ha gjennomført en analyse av risiko for korrupsjon i egen virksomhet. Basert på denne risikoanalysen bør kommunen iverksette relevante risikoreduserende tiltak. Hensikten med risikoanalyser er å finne ut hvordan antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hvilke risikosituasjoner som bør prioriteres for å få en akseptabel risiko. Kommunen har begrensede ressurser som skal fordeles på en effektiv måte. Ved å gjennomføre risikoanalyser kan en få frem hvor det er størst fare for uetisk atferd og korrupsjon. Kartlegging og analyse av risiko er derfor et nødvendig utgangspunkt for å vurdere og etablere risikoreduserende tiltak.²⁸ Ved gjennomføring av risikoanalyser bør kommunale virksomheter blant annet ha tenkt gjennom hvordan korrupte handlinger kan skje i egen virksomhet, hvor sannsynlig disse hendelsene er og hvilke konsekvenser hendelsene kan få.²⁹

Det er ikke gjennomført risikoanalyse for korrupsjon i Sirdal kommune. Relevansen av evt. risikoreduserende tiltak er vanskelig å bedømme uten at de vurderes i sammenheng med en forutgående risikoanalyse. Kommunen har ikke gjennomført en slik analyse, verken på et overordnet nivå eller i enhetene.

Selv om kommunen ikke har gjennomført en risikoanalyse, er det etablert tiltak som også vil redusere risikoen for korrupsjon. Kommunen har for eksempel relevante overordnede regelverk og rutiner som kan bidra til å redusere risikoen for korrupsjon. Fordi risikoreduserende tiltak må sees i sammenheng med en forutgående risikoanalyse, mener revisor at kommunen ikke oppfyller kriteriet om at den bør ha gjennomført en risikoanalyse for korrupsjon i egen virksomhet, og iverksatt relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatene av analysen.

²⁸ OE-delrapport (2017-61) s. 6

²⁹ TI/KS (2019) s. 26-27

5 Varslingsordning

I dette kapittelet presenteres fakta fra undersøkelsen revisjonen har gjennomført om kommunens varslingsordning. Vi starter med å oppgi relevante revisjonskriterier (4.1), deretter presenteres fakta fra undersøkelsen (4.2) og til slutt fremgår revisors vurdering av faktagrunnlaget opp mot revisjonskriteriene (4.3).

5.1 Revisjonskriterier

- Kommunen skal ha **varslingsrutine** som skal være lett tilgjengelig for arbeidstakerne, jf. aml. § 2-A 6. Rutinene skal minst inneholde: en oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold, fremgangsmåte for varsling, fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varsling.
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.

5.2 Fakta

5.2.1 Retningslinjer ved varsling om kritikkverdige forhold i Sirdal kommune

Gjeldende retningslinjer for varsling i Sirdal kommune ble vedtatt i administrasjonsutvalget i mai 2022. De skulle etter planen vært evaluert i mai 2023, men dette har ikke blitt gjort ennå. Arbeidet med nye retningslinjer for varsling startet som følge av en varslings sak i 2019 som viste at det var behov for oppdaterte og tydeligere retningslinjer. Arbeidet ble startet i 2020, men korona og utskiftninger i ledelsen i kommunen har gjort at det har tatt tid å ferdigstille retningslinjene. Bedriftshelsetjenesten laget et utkast og det har vært jobbet med retningslinjene i et partssammensatt utvalg. HR-rådgiver har vært på de fleste enhetene for å orientere om de nye retningslinjene for varsling i løpet av 2022. Men ikke alle har tatt imot tilbudet. Det har vært en utfordring knyttet til enheter med konstituerte ledere/sykemelding eller oppsigelse. Retningslinjene er tilgjengelig for de ansatte på intranettsidene. Den skulle også vært tilgjengelig i kvalitetssystemet, men dette systemet er ikke fullt oppdatert. Det trengs vedlikehold og ikke alle ansatte bruker det.³⁰

Retningslinjen består av 6 kapittel og et vedlegg som er et skjema som kan brukes ved varsling om kritikkverdige forhold.

Del 1 er et innledende kapittel som angir formålet med rutinen, at den bør leses i sammenheng med kommunens etiske retningslinjer og en erklæring hvor det blant annet fremgår at Sirdal kommune skal være preget av en åpenhetskultur. Ansatte oppfordres til å varsle om mulige kritikkverdige forhold. Videre henvises det til den grunnlovfestede yringsfriheten alle ansatte har, men at denne kan være begrenset av lojalitetsplikt eller taushetsplikt. Det sondres mellom varsling og avviksmeldinger.

Del 2 inneholder en nærmere definisjon av hva et varsel er. Det vises til arbeidsmiljøloven § 2A-1. Det fremgår at varsling kan skje enten internt eller eksternt til andre myndigheter eller pressen/offentligheten.

³⁰ Intervju med personalrådgiver 21.06.2023.

Del 3 slår fast at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold, og at det samme gjelder for innleide arbeidstagere. Det er også vist til at man i noen tilfeller har plikt til å varsle; dersom det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen eller hvis det er forhold som kan medføre fare for liv og helse.

Del 4 beskriver fremgangsmåten for å varsle. Varsling kan skje skriftlig eller muntlig og man kan også varsle anonymt. Det er gitt informasjon om hva varselet bør inneholde informasjon om. Videre er det beskrevet hvordan man kan varsle internt i kommunen eller hvordan man kan varsle eksternt.

Del 5 beskriver arbeidsgivers aktivitetsplikt og omsorgsplikt i varslingssaker. Arbeidsgiver har aktivitetsplikt og skal undersøke forholdet det varsles om innen rimelig tid. Arbeidsgiver har omsorgsplikt overfor den som varsler og også evt. den det blir varslet om. Varsler skal ha et fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø og arbeidsgiver må om nødvendig iverksette tiltak for å forebygge gjengjeldelse. Varsler skal underrettes om at varslet er mottatt innen 7 dager. Når saken er ferdigbehandlet skal varsler og den det evt. er varslet om, straks ha beskjed. Dersom varsler ikke er part i saken har hen ikke krav på innsyn i sakens dokumenter, men varsler bør likevel få beskjed om hva arbeidsgiver har konkludert med i saken.

Del 6 beskriver kommunens håndtering av varslingssaker. Det er skilt mellom «mottaksfase», «behandlingsfase» og «oppfølgingsfase»:

Mottaksfasen:

1. Innsendt varselsskjema arkiveres i Ephorte. Arkivleder oppretter en egen sak for varselet. Om varselet gis muntlig, fyller mottaker ut skjemaet og gir varsler mulighet til å lese gjennom og godkjenne.
2. Den som mottar varsel, sender manuell melding med standard svar (lage en mal for dette) til varsler (hvis ikke anonym).
3. Varslingsmottaker vurderer strakstiltak om varselet gjelder fare for liv eller helse eller informasjonssikkerheten.
4. Varslingsmottaker i samråd med 1 representant fra Personalavdelingen og Hovedverneombudet:
 - Vurderer om saken er et varsel, avvik eller noe annet. På dette stadiet er vurderingstema ikke riktigheten av innholdet. Det er kun hvorvidt innholdet i varselet, om det senere skulle vise seg å stemme, når opp til definisjonen av «kritikkverdig forhold», som beskrevet over.
 - Ved uenighet behandles det som et varsel.
 - Kartlegger hvem som er parter i saken. Har varsler partsrettigheter?
 - Vurderer habilitet til ledere og andre involverte. Ved inhabilitet overføres varselet til overordnet leder i tjenestelinjen.
 - Vurderer hvem som skal «eie» saken, dvs. hvem som skal være arbeidsgivers representant i behandlingen av varselet. Den som tar saken videre, betegnes som saksbehandler.
5. Skritt og vurderinger foretatt i denne fasen, nedtegnes skriftlig og arkiveres i sak/arkivsystem som internt notat.

Behandlingsfasen:

1. Saksbehandler gjør en ressursvurdering på bakgrunn av det konkrete varselet. Dette er en todelt vurdering:
 - Hva slags type varsel er det snakk om, og hvor omfattende undersøkelser kreves?
 - Hvem andre bør bidra? Er det aktuelt å trekke inn ekstern bistand i undersøkelsen? Bedriftshelsetjeneste?
2. Saksbehandler skal vurdere følgende i den videre håndteringen:
 - Behov for forundersøkelser før sakens parter kontaktes, evt. fare for bevisforspillelse

- Undersøke de faktiske forhold
 - Kartlegge lover, regler og retningslinjer som gjelder
 - Behov for avklaringsmøter med varsler og andre. OBS, husk å tilby ansatte å ha med sin tillitsvalgt/tillitsperson i alle møter.
 - Vurdere risiko for gjengjeldelse, evt. mottiltak
 - Ivareta den som varsler og den det er varslet om
 - Ivareta kontradiksjon
3. Vurderinger av kulepunktene over dokumenteres som internt notat i saksmappen av saksbehandler.

Oppfølgingsfasen

1. Det må konkluderes om det foreligger et kritikkverdig forhold eller ikke. (På bakgrunn av undersøkelser er det også mulig at varselet tas til følge, men av andre grunner eller i et annet omfang enn hva varsler legger til grunn).
2. Om varselet ikke tas til følge, orienteres sakens parter straks, evt. varsler uten partsinteresse. Dette skjer skriftlig og arkiveres i sak/arkiv-systemet. Saken lukkes.
3. Om varselet tas til følge, vurderes tiltak som kan utbedre, forebygge eller gjenopprette de forhold som er funnet kritikkverdige.
4. Det sendes tilbakemelding til de involverte om forholdet var kritikkverdig eller ikke og dette arkiveres i sak-/arkiv-systemet. Ved siden av varsleren selv, kan involverte være person som er varslet om/på og andre som er omfattet av varselet.
5. Det vurderes i hvilken grad andre i virksomheten bør informeres om sakens utfall.
6. Partene kan komme med en evaluering eller få en samtale om håndtering av varselet.
7. Saken lukkes.

5.2.2 Varslingsaker registrert i kommunen etter 01.06.19

Varslingsaker lagres i kommunens saks- og arkivsystem. Kommunen brukte Ephorte frem til juni 2023. Nå har kommunen nylig byttet til Acos. Det er mottaker av varselet som er ansvarlig for å opprette saken. Personalrådgiver og hovedverneombud er normalt del av varslingsutvalget som behandler saken sammen med varslingsmottager. Gjeldende retningslinjer for varsling fungerer som en sjekklister ved behandling av sakene. Alle varslingssakene skal evalueres ved avslutning av saken, for å lære av prosessen.³¹

Etter 01.01.19 er det registrert 5 varslingsaker. I en av sakene er det konkludert med at det forelå et kritikkverdig forhold og det er iverksatt tiltak. I to av sakene fremgår det ikke av saken om det er konkludert eller om varsler har fått tilbakemelding. I to saker er det konkludert med at det ikke forelå et kritikkverdig forhold. I den ene saken er det likevel iverksatt tiltak for å følge opp slik at det ikke utvikler seg til noe som kan kalles et kritikkverdig forhold. Det er gitt tilbakemelding til varsler og gjennomført evalueringsmøte om prosessen i etterkant. I den andre saken hvor det er konkludert med at det ikke forelå et kritikkverdig forhold er det ikke mulig å gi tilbakemelding til varsler da det ble varslet anonymt.

³¹ Intervju med personalrådgiver 21.06.2023.

5.2.3 Spørreundersøkelse om varsling

Det var 64,4 % av respondentene som svarte at de var kjent med kommunes rutine for å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Over halvparten, 56,7 %, svarte at de skulle ønske de visste mer om hvordan man kan gå frem for å varsle. På spørsmål om det oppleves som trygt å varsle i kommunen, svarer 2 av 10 bekreftende på dette, mens resten sier nei eller er usikker.

Opplever du at det er trygt å varsle om kritikkverdige forhold i Sirdal kommune?	
Ja	20,2 %
Nei	36,7 %
Usikker	43,1 %

Tabell 5: Andelen respondenter som opplever det som trygt å varsle i kommunen (N: 188).

23 respondenter har svart at de kjenner til kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, men har valgt å ikke varsle om forholdet. Respondentene som har svart på dette spørsmålet fordeler seg på 7 ulike sektorer i kommunen. Disse ble spurt om årsakene til at de har valgt å ikke varsle. Svarene fremgår av tabellen under.

Hvorfor valgte du å ikke varsle (flere svar mulig)?	
Jeg visste ikke hvordan jeg skulle gå frem for å varsle	13,0 %
Jeg var redd for negative konsekvenser hvis jeg varslet	65,2 %
Jeg hadde ikke tillit til at kommunen ville ta varselet på alvor	56,5 %
Jeg synes ikke forholdet var alvorlig nok	13,0 %

Tabell 6: Årsaker til at respondenter ikke har varslet om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen (N: 23).

De fleste respondentene oppgir som årsaker til at de ikke har valgt å varsle om kritikkverdige forhold de er kjent med, at de er redd for negative konsekvenser og at de ikke har tillitt til at kommunen ville tatt varselet på alvor. Det var også gitt anledning til å utdype årsakene til at man ikke hadde valgt å varsle i et åpent spørsmål. Tre respondenter valgte å svare på dette spørsmålet. Av svarene kommer det frem at respondentene ikke opplever at toppledelsen tar varslinger på alvor. At det blir igangsatt undersøkelser uten at det kommer noe konkret ut av dem. At det oppleves å være en fryktkultur i kommunen som gjør at man er tilbakeholden med å varsle. Det oppleves som at man bør la være å si fra dersom man ønsker å beholde jobben og at varsling gir negative konsekvenser for den som melder fra.

52 respondenter oppgir å ha varslet om kritikkverdige forhold i kommunen og 33 av dem oppgir å ha varslet etter 1. juni 2019. De som svarte at de hadde varslet ble spurt om hvordan de opplevde at varselet ble håndtert i kommunen. Svarene fremgår av tabellen under:

Hvordan opplevde du at varselet ble håndtert (flere svar mulig)?	
Jeg opplevde at mitt varsel ble tatt på alvor og håndtert på en god måte	13,0 %
Jeg har ikke fått tilbakemelding etter at jeg varslet	44,2 %
Jeg har opplevd gjengjeldelse etter varsling	13,5 %
Jeg har opplevd negative konsekvenser på arbeidsmiljøet etter at jeg varslet	25,0 %
Annet	13,0 %

Tabell 7: Ansattes egne erfaringer med kommunens håndtering av varslingsaker (N: 52).

7 respondenter oppgav «annet» som opplevelse av hvordan varselet ble håndtert. Av svarene fremgår det at innmeldte avvik ikke er blitt besvart, opplevelse av at prosessen har tatt lang tid og at det har skjedd lite endring. I et tilfelle svarte respondenten at den opplevde at kommunen tok varselet på alvor, men at lite ble gjort for å bedre situasjonen. En fikk en tilbakemelding på varselet som opplevdes som truende.

Det var gitt anledning til å utype mer om varslingen og erfaringer med hvordan varselet ble håndtert. 18 respondenter valgte å skrive mer utfyllende om sine erfaringer. Svarene er ulike, men enkelte tema går igjen. Alle svarene unntatt ett, beskriver negative erfaringer med å ha varslet. Av hensyn til anonymitet kan vi ikke gjengi svarene ordrett og har heller ikke tatt med beskrivelse av konkrete saker hvor respondentene mener det foreligger kritikkverdige forhold. Ansatte som ønsker å varsle om konkrete kritikkverdige forhold på arbeidsplassen må gjøre dette i tråd med kommunens varslingsrutine eller slik det framgår av arbeidsmiljøloven kap 2A.

De fleste (14) trekker frem en opplevelse av å ha meldt fra, uten at det har ført til endring. Fire skriver at de ikke har fått tilbakemelding etter at de varslet. Mange av svarene forklarer at det er varslet om forhold som kan gå under betegnelsen HMS. Og at det har vært situasjoner som har gått ut over brukere av kommunale tjenester. Flere nevner at de har opplevd arbeidsgiver som truende eller følt seg utrygge etter at de varslet. Flere trekker frem at det har fått negative konsekvenser for arbeidsmiljøet etter at de varslet.

Det er 33 respondenter som svarte at de har varslet om kritikkverdige forhold i kommunen etter 01.06.19. Respondentene jobber i 5 ulike sektorer i kommunen. Litt under halvparten (16) har svart at de ikke har fått tilbakemelding etter varsling. En tredjedel (11) sier de har merket negative konsekvenser på arbeidsmiljøet etter at de har varslet. Fem respondenter sier de har opplevd gjengjeldelse etter varsel. Fem har svart at de har opplevd at deres varsel ble tatt på alvor og håndtert på en god måte.

5.2.4 Forslag eller kommentarer fra de ansatte om hvordan arbeidet med varsling og etikk kan gjøres bedre i Sirdal kommune.

Undersøkelsen ble avsluttet med et åpent spørsmål hvor ansatte kunne komme med forslag eller kommentarer til hvordan arbeidet med varsling og etikk kunne gjøres bedre i Sirdal kommune. Det kom inn 48 svar. Under har vi sammenfattet hva som kom inn av konkrete tips til forbedringer av kommunens arbeid:

Åpenhet og informasjon og involvering av ansatte

- Mer åpenhet
- Bedre informasjon/informasjonsflyt
- Bedre kommunikasjon
- Forbedre kommunens omdømme som arbeidsgiver
- Involvering av tillitsvalgte og verneombud i endringsprosesser

Rutiner og regeletterlevelse:

- Bedre rutiner
- Bedre etterlevelse av regler for både ansatte og folkevalgte
- Ta i bruk og følge egne system og rutiner
- Bedre/klarere praktisering av habilitetsreglene og øke bevisstheten rundt faren for rolleblanding

- God opplæring av ledere
- Informere alle nyansatte om varslingsrutinen
- Årlig/jevnlige gjennomgang av etiske retningslinjer og varslingsrutine med tid til diskusjon og refleksjon.
- Egne kurs eller fagdager med varslings- og etikk som tema med opplæring i varslings- og varslers rettigheter
- Følge opp 10 faktorundersøkelsen

Oppfølging av varsler og avviksmeldinger

- At varsel følges opp innen kort tid og får konsekvenser.
- At ansatte blir hørt og tatt på alvor når de melder fra om problemer.
- Klare oppfordringer fra ledelse om at det er ønskelig at ansatte varsler. De ansatte må forsikres om at det er trygt å varsle.
- Alle bør ha tilgang til avvikssystemet slik at den som melder avvik kan følge med på hva som skjer med avvik etter at de er meldt.

Også i de avsluttende tilbakemeldingene er det flere respondenter som trekker frem det de beskriver som en frykttkultur på arbeidsplassen. Hvor man ikke tør å si fra av frykt for at det skal få negative konsekvenser. Det er beskrevet et behov for å skape tillit mellom de ansatte og ledelse.

5.3 Revisors vurdering

5.3.1 Varslingsrutine

Minimumskrav til varslingsrutiner følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-6. Kommunen skal utarbeide rutiner for intern varslingsrutine. Rutinen, som skal være skriftlig, skal ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle og den skal være lett tilgjengelig for alle arbeidstakere i virksomheten. Det stilles følgende minimumskrav til rutinenes innhold:

- En oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- Fremgangsmåte for varslingsrutine
- Fremgangsmåte for arbeidsgivers saksbehandling ved mottak, behandling og oppfølging av varslingsrutine

Kommunens varslingsrutine oppfyller arbeidsmiljølovens krav. Den har konkret og detaljert beskrivelse av saksgang ved mottatt varslingsrutine som fungerer som sjekklister for varslingsutvalget ved mottak av et varsel. Retningslinjene er tilgjengelig for de ansatte på intranettsidene og er derfor lett tilgjengelig for alle ansatte med egen pc eller ipad. Kommunen bør være oppmerksom på å sikre at også ansatte som ikke har tilgang til egen pc/ipad i jobbsammenheng også kan få lett tilgang til varslingsrutinen. I spørreundersøkelsen svarte omtrent to tredjedeler av respondentene (64,4 %) at de kjente til kommunens varslingsrutine. Det vil si at en tredjedel ikke kjenner til rutinen. I tillegg svarte over halvparten av respondentene at de skulle ønske de visste mer om hvordan man kan gå frem for å varsle. Dette tyder på at det fortsatt er behov for mer informasjon og å gjøre rutinen enda mer tilgjengelig.

Oppfølging av varslingsaker: kommunen opplyser å ha registrert 5 varslingsaker etter 01.06.19. I to av sakene fremgår det ikke av saken om det er konkludert eller om varsler har fått tilbakemelding slik varslingsrutinen forutsetter. I kontrast til de 5 varslingsakene kommunen har registrert etter 01.06.19, så fremgår det av resultatene fra spørreundersøkelsen at 33 respondenter oppgir å ha

varslet om kritikkverdige forhold i kommunen etter 01.06.19. Revisor har ikke gjort nærmere undersøkelse av innholdet i disse sakene og vet dermed ikke hvordan de er håndtert i kommunen. Det vi registrerer etter kontroll av registrerte varslings saker i kommunen, er at det er et stort gap mellom de formelt registrerte mottatte varslings sakene og respondentenes oppfatning om å ha varslet. Det kan være at flere av respondentene også har opplyst om samme forhold i spørreundersøkelsen, slik at en ikke direkte kan si at alle svarene representerer ulike saker. Det er også flere respondenter som trekker frem avvik og avviksoppfølging. Det kan tyde på at det er behov for en avklaring av forskjellen på å melde avvik og å varsle. Respondentene som opplyser at de har varslet i perioden kommer fra 5 ulike sektorer i kommunen, og vi kan dermed anta at det gjelder ulike forhold. I samme sektor kan vi risikere at flere respondenter har lagt samme kritikkverdige forhold til grunn. Siden det er stor spredning på sektorer, kan dette tyde på at ansatte og kommunens ledelse ikke har samme forståelse av hva som er et varsel. Dette kan føre til usikkerhet hos ansatte som oppfatter at de har varslet, når saken ikke blir håndtert som en varslings sak etter rutinen.

5.3.2 Opplevs det enkelt og trygt å varsle?

Etter revisors vurdering oppfylder ikke kommunen kriteriet om at den skal gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Som det fremgår av kap 5.2.3 over så er det kun 20 % av de ansatte som deltok i undersøkelsen som opplever at det er trygt å varsle i kommunen.

Av de som har erfaring med å varsle er det bare 13 % som opplevde at varselet ble tatt på alvor og håndtert på en god måte. Mange har opplevd å ikke få tilbakemelding på varselet og en del trekker frem at varselet har fått negative konsekvenser for arbeidsmiljøet eller at de har opplevd gjengjeldelse. Flere har trukket frem at de har opplevd arbeidsgiver som truende, eller de har følt seg utrygge etter å ha varslet.

Av ansatte som kjente til kritikkverdige forhold, men som har valgt å ikke varsle trekker flest frem frykt for negative konsekvenser eller at de ikke har tillit til at varselet vil bli tatt på alvor. Respondentene som har svart på dette spørsmålet fordeler seg på 7 ulike sektorer i kommunen. Det kan derfor se ut som det har etablert seg en generell negativ oppfatning knyttet til varsling i kommunen. Det er uheldig for kommunen fordi det kan innebære at kritikkverdige forhold ikke er blitt varslet om slik at det kan iverksettes tiltak for å rette opp i forholdet.

Flere respondenter har i undersøkelsen trukket frem det de beskriver som en frykttkultur på arbeidsplassen. Ansatte tør ikke si fra av frykt for at det skal få negative konsekvenser. Det er beskrevet et behov for å skape tillit mellom de ansatte og ledelsen.

Svarene på undersøkelsen representerer subjektive oppfatninger. Vi kan ikke konkludere med at respondentenes bekymringer faktisk vil finne sted. Men det må tas på alvor at mange ansatte opplever at det er utrygt å varsle i kommunen. Det er arbeidsgivers ansvar å skape en god varslingskultur og sikre at medarbeidere som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

5.3.3 Oppsummert

Varslingsrutine: Kommunens varslingsrutine oppfylder arbeidsmiljølovens minimumskrav. Den har konkret og detaljert beskrivelse av saksgang ved mottatt varsling som fungerer som sjekklister for varslingsutvalget ved mottak av et varsel. Når det gjelder oppfølging av rutinen så er det registrert 5 varslings saker i kommunen etter 01.06.19. I to av disse fremgår det ikke av saken om det er konkludert eller om varsler har fått tilbakemelding slik varslingsrutinen forutsetter. Det vi registrerer etter kontroll av registrerte varslings saker i kommunen, er at det er et stort gap mellom de 5 formelt

registrerte mottatte varslings sakene og 33 respondenters oppfatning om å ha varslet. Dette tyder på at ansatte og kommunes ledelse ikke har samme forståelse av hva som utgjør et varsel. Det kan føre til usikkerhet hos ansatte som oppfatter at de har varslet, dersom saken ikke blir håndtert som en varslings sak etter rutinen.

Opplevs det trygt å varsle: Etter revisors vurdering oppfyller ikke kommunen kriteriet om at den skal gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Undersøkelsen blant de ansatte viser at kun 20 % opplever at det er trygt å varsle i kommunen. Av de som har erfaring med å varsle er det bare 13 % som opplevde at varselet ble tatt på alvor og håndtert på en god måte. Mange har opplevd å ikke få tilbakemelding på varselet og en del trekker frem at varselet har fått negative konsekvenser for arbeidsmiljøet eller at de har opplevd gjengjeldelse. Flere har trukket frem at de har opplevd arbeidsgiver som truende, eller de har følt seg utrygge etter å ha varslet.

Ansatte fordelt på 7 ulike sektorer i kommunen oppgir å kjenne til kritikkverdige forhold som de har valgt å ikke varsle om. De fleste oppgir frykt for negative konsekvenser eller at de ikke har tillit til at kommunen vil ta varselet på alvor som årsaker til at de har valgt å ikke varsle. Det kan derfor se ut som det har etablert seg en generell negativ oppfatning knyttet til varsling i kommunen. Det er uheldig for kommunen fordi det kan innebære at kritikkverdige forhold ikke er blitt varslet om slik at det kan iverksettes tiltak for å rette opp i forholdet.

Flere respondenter har i undersøkelsen trukket frem det de beskriver som en fryktkultur på arbeidsplassen. Det må tas på alvor at så mange ansatte opplever at det er utrygt å varsle i kommunen. Det er arbeidsgivers ansvar å skape en god varslingskultur og sikre at medarbeidere som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

6 Konklusjoner og anbefalinger

6.1 Konklusjoner

Vi har undersøkt tre problemstillinger i prosjektet:

1. *I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte?*
2. *I hvilken grad har kommunen iverksatt tiltak for å forebygge korrupsjon?*
3. *I hvilken grad har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for varsling?*

6.1.1 System og rutiner for å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte

For å svare på den første problemstillingen har vi undersøkt kommunens etiske retningslinjer og gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte.

Vår undersøkelse viser at Sirdal kommune har etiske retningslinjer og rutiner som skal bidra til å sikre høy etisk bevissthet blant ansatte. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er behov for tiltak som sikrer økt bevissthet blant de ansatte.

Konklusjonen bygger på følgende funn: Kommunen har etiske retningslinjer som er offentliggjort, og nye ansatte blir bedt om å signere for kjennskap til etiske retningslinjer i forbindelse med signering av arbeidskontrakt. Til tross for dette svarer bare litt over halvparten av de ansatte som deltok i spørreundersøkelsen, at arbeidsgiver har gjort dem kjent med kommunens etiske retningslinjer. Resultatene fra spørreundersøkelsen tyder på at det er behov for tiltak for å sikre økt bevissthet om etiske retningslinjer blant de ansatte.

De etiske retningslinjene til kommunen oppfyller i hovedsak revisjonskriteriets krav til innhold, men det kan likevel vurderes om det er behov for å gjøre retningslinjene mer konkrete på enkelte punkter. Retningslinjen har en beskrivelse av hvordan ansatte skal håndtere noen generelle interessekonflikter som kan oppstå i et arbeidsforhold. De særlige utfordringene knyttet til rolleblanding og habilitet i små kommuner kunne med fordel også vært tatt opp. Når det gjelder forbudet mot å motta gaver o.l. så kunne denne delen vært konkretisert med eksempler og en avgrensning mot gaver/oppmerksomhet av ubetydelig verdi. I tillegg kunne en mer konkret beskrivelse av arbeidsgivers reaksjoner ved brudd på retningslinjene vurderes.

6.1.2 Tiltak for å forebygge korrupsjon

For å svare på den andre problemstillingen har vi undersøkt om kommunen har gjennomført risikoanalyse for korrupsjon og iverksatt relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatet av analysen.

Vår undersøkelse viser at Sirdal kommune i liten grad har gjennomført tiltak for å forebygge korrupsjon.

Konklusjonen bygger på følgende funn: Det er ikke gjennomført risikoanalyse for korrupsjon i Sirdal kommune. Relevansen av evt. risikoreduserende tiltak er vanskelig å bedømme uten at de vurderes i sammenheng med en forutgående risikoanalyse. Kommunen har ikke gjennomført en slik analyse,

verken på et overordnet nivå eller i enhetene. Selv om kommunen ikke har gjennomført en risikoanalyse, er det etablert tiltak som også vil redusere risikoen for korrupsjon. Kommunen har for eksempel relevante overordnede regelverk og rutiner som kan bidra til å redusere risikoen for korrupsjon. Fordi risikoreduserende tiltak må sees i sammenheng med en forutgående risikoanalyse, mener revisor at kommunen ikke oppfyller kriteriet om at den bør ha gjennomført en risikoanalyse for korrupsjon i egen virksomhet, og iverksatt relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatene av analysen.

6.1.3 Varslingsordning

For å svare på den siste problemstillingen har vi undersøkt kommunes varslingsrutine, oppfølging av varslings saker etter 01.06.19 og gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte.

Vår undersøkelse viser at Sirdal kommune har en varslingsrutine som tilfredsstillende arbeidsmiljølovens krav, men at denne ikke er fulgt i alle saker. Mange ansatte opplever ikke at det er trygt å varsle i kommunen.

Konklusjonen bygger på følgende funn: Kommunens varslingsrutine oppfyller arbeidsmiljølovens minimumskrav. Den har en konkret og detaljert beskrivelse av saksgang ved mottatt varslings sak som fungerer som sjekkliste for varslingsutvalget ved mottak av et varsel. Når det gjelder oppfølging av rutinen så er det registrert 5 varslings saker i kommunen etter 01.06.19. I to av disse fremgår det ikke av saken om det er konkludert eller om varslere har fått tilbakemelding slik varslingsrutinen forutsetter. Det vi registrerer etter kontroll av registrerte varslings saker i kommunen, er at det er et stort gap mellom de 5 formelt registrerte mottatte varslings sakene og 33 respondenters oppfatning om å ha varslet. Dette tyder på at ansatte og kommunes ledelse ikke har samme forståelse av hva som utgjør et varsel. Dette kan føre til usikkerhet hos ansatte som oppfatter at de har varslet, hvis saken ikke blir håndtert som en varslings sak etter rutinen.

Etter revisors vurdering oppfyller ikke kommunen kriteriet om at den skal gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold. Undersøkelsen blant de ansatte viser at kun 20 % av de ansatte som deltok i undersøkelsen opplever at det er trygt å varsle i kommunen. Av de som har erfaring med å varsle er det bare 13 % som opplevde at varselet ble tatt på alvor og håndtert på en god måte. Mange har opplevd å ikke få tilbakemelding på varselet og en del trekker frem at varselet har fått negative konsekvenser for arbeidsmiljøet eller at de har opplevd gjengjeldelse. Flere har trukket frem at de har opplevd arbeidsgiver som truende, eller de har følt seg utrygge etter å ha varslet.

Ansatte fordelt på 7 ulike sektorer i kommunen oppgir å kjenne til kritikkverdige forhold som de har valgt å ikke varsle om. De fleste oppgir frykt for negative konsekvenser eller at de ikke har tillit til at kommunen vil ta varselet på alvor, som årsaker til at de har valgt å ikke varsle. Det kan derfor se ut som det har etablert seg en generell negativ oppfatning knyttet til varslings sak i kommunen. Det er uheldig for kommunen fordi det kan innebære at kritikkverdige forhold ikke er blitt varslet om slik at det kan iverksettes tiltak for å rette opp i forholdet.

Flere respondenter har i undersøkelsen trukket frem det de beskriver som en frykttkultur på arbeidsplassen. Det må tas på alvor at ansatte opplever at det er utrygt å varsle i kommunen. Det er arbeidsgivers ansvar å skape en god varslingskultur og sikre at medarbeidere som varsler har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

6.2 Anbefalinger

I lys av konklusjonen presentert ovenfor, vil vi gi følgende anbefalinger til kommunen:

1. Kommunen bør vurdere tiltak for å øke bevisstheten om etiske retningslinjer blant de ansatte, herunder:
 - vurdere å revidere/oppdatere kommunens etiske retningslinjer.
 - vurdere innspillene fra de ansatte som kommer frem i undersøkelsen om hvordan kommunen kan forbedre sitt arbeid med etikk.
2. Kommunen bør gjennomføre en risikoanalyse for korrupsjon og iverksette relevante risikoreduserende tiltak basert på resultatet av analysen.
3. Kommunen bør sørge for at alle ansatte er kjent med varslingsrutinen og fremgangsmåten for å varsle, herunder:
 - Vurdere tiltak for å sikre en felles forståelse blant ansatte og kommunens ledere av hva som kan utgjøre en varslings sak.
4. Kommunen bør sørge for at rutinen følges i alle varslings saker.
5. Kommunen bør sørge for å skape tillit til at det er trygt å varsle i kommunen, herunder:
 - Vurdere innspillene fra de ansatte som kommer frem i undersøkelsen om hvordan kommunen kan forbedre sitt arbeid med etikk og varsling.

7 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektøren har i brev av 5.9.2023 gitt sin uttalelse til forvaltningsrevisjonen. Uttalelsen fremgår i sin helhet nedenfor.

7.1 Kommunedirektørens uttalelse



SIRDAL KOMMUNE
Kommunedirektør

Ida Jordal

Deres ref.

Vår ref.
23/1249 - 12

Dato
05.09.2023

Kommunedirektørens uttalelse

Viser til høringsrapport Etikk, forebygging av korrupsjon og varsling Sirdal kommune.

Vedlagt følger kommunedirektørens uttalelse.

Grunnleggende elementer for å fremme etisk atferd og hindre korrupsjon er verdier, holdninger og kultur. Kommunen må erkjenne risikoen for korrupsjon og arbeide med å forebygge og hindre at dette skjer. God yringskultur og gode rutiner rundt varsling er viktig for lokaldemokratiet. Sammen er dette med på å sikre gode tjenester, et godt arbeidsmiljø og god samhandling mellomledere og medarbeidere.

Kommunedirektøren har sammen med lederne i Sirdal kommune ansvar for å forvalte felleskapets ressurser og løse kommunens samfunnsoppdrag til det beste for innbyggerne. Viktig forutsetning for dette arbeide er å avdekke og rette opp feil. Vernetjeneste, tillitsvalgte og den enkelte medarbeider i Sirdal kommune har et medansvar i å bidra inn i kommunens kontinuerlige forbedringsarbeid.

I årsmelding for 2022 skriver kommunedirektøren at den nye kommuneloven tydeliggjør kommunedirektørens ansvar for intern kontroll. Arbeidet med oppgradering og utvikling av kommunens internkontrollsystem må ses i et bredere perspektiv enn helse, miljø og sikkerhet. I 2022 ble det tilsatt kommunalsjef for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi. Kommunalsjefen har i sitt oppdrag fokus på virksomhetsstyring og i 2023 er «orden i eget hus» et av hovedområdene det skal arbeides med i organisasjonen.

Forvaltningsrevisjonens rapport om kommunens arbeid med etikk, forebygging av korrupsjon og varsling, rapportens konklusjoner og anbefalinger med kontrollutvalgets vedtak, er viktig i dette arbeidet.

Kommunedirektøren har følgende merknader til rapporten.

1.2 Metode

Spørreundersøkelse blant ansatte og intervju av en fagrådgiver, er brukt som metode for datainnsamling/ kilde. Kommunedirektør, ledere eller andre i organisasjonen er ikke intervjuet. Kommunedirektøren stiller spørsmål om rapporten er avstemt med nevnte utvalg av respondenter.

1.2.2 Datagrunnlag

Kommuneplanens samfunnsdel og årsmelding 2022

- Viktig styringsdokument er kommuneplanen samfunnsdel for Sirdal kommune 2018-2030. (vedtatt i k-sak/18 55 – 24.05.2018) Kommuneplanen legger rammer for samfunnsoppdraget. Planen er ikke en del av datagrunnlaget
- Årsmelding for Sirdal kommune 2022 er kommunedirektørens rapportering til kommunestyret. Årsmeldingen er godkjent av revisjonen. Årsmeldingen omtaler etiske retningslinjer, varslingsrutiner og internkontroll. Årsmelding er ikke en del av datagrunnlaget

1.2.3 Spørreundersøkelse

Innledningsvis i denne uttalelsen fremhever kommunedirektøren en grunnleggende holdning for å fremme etisk atferd og hindre korrupsjon. Rapporten peker på risikoreduserende tiltak. Kommunens ledelse arbeider kontinuerlig både med holdning og kultur til forvaltning av informasjon.

I pkt 1.2.3 i rapporten står «Revisor antar at det er størst sannsynlighet for at ansatte på rådhuset er de som kjenner best til kommunens arbeid med etikk og varsling».... «skjevheter i utvalget ved at ansatte «på Rådhuset» er overrepresentert»

Kommunedirektøren finner det uheldig at revisor legger antagelser til grunn i kommunens arbeid med etikk og varsling. Med sin antagelse gir revisor et inntrykk av at ansatte som har arbeidsplass på rådhuset blir tilført mer, eller annen informasjon enn enheter, ledere og medarbeidere som er lokalisert andre steder i kommunen. Administrativ støtteenhet og Areal enheten er i sin helhet lokalisert på rådhuset. Øvrige enheter er primært lokalisert andre steder i kommunen.

Etiske retningslinjer

Kommunedirektøren tar rapportens konklusjon og anbefalinger angående etiske retningslinjer inn i arbeidet med videre utvikling og kontinuerlig forbedring av kommunens internkontrollsystem.

Forebygging av korrupsjon

Til orientering er det påbegynt arbeid med delegasjonsreglement for Sirdal kommune. P.r.d.d mangler delegasjonsreglement administrativt.

Kommunedirektøren tar rapportens konklusjon og anbefalinger angående forebygging av korrupsjon inn i arbeidet med videre utvikling og kontinuerlig forbedring av kommunens internkontrollsystem.

Varslingsordning

I rapporten pkt 5.2.1 er det ikke orientert om hvordan kommunedirektør og kommunedirektørens ledergruppe har arbeidet med varsling og implementering av nye retningslinjer ved varsling av kritikkverdig forhold.

Det er behov for å presisere følgende:

Kommunedirektøren gav i oppdrag til personal og enhetsledere at nye varslingsrutinene skulle gjennomgås og implementeres i samtlige enheter/avdelinger. Dette var ikke et tilbud. Ledersituasjonen i kommunen er ikke et argument for at oppdraget ikke ble gjennomført i hele organisasjonen.

Kommunedirektørens kommentar til at evaluering av varslingsrutiner ikke er gjennomført innen mai 2023:

Kommunedirektøren har valgt å avvente evaluering av varslingsrutiner til rapport fra forvaltningsrevisjonen foreligger, for å ta med denne i evalueringsgrunnlaget.

Til orientering er det igangsatt arbeid med å innføre nytt kvalitets og avvikssystem i kommunen.

Kommunedirektøren tar rapportens konklusjon og anbefalinger angående varslingsordning inn i arbeidet med videre utvikling og kontinuerlig forbedring av kommunens internkontrollsystem.

Med hilsen

Aud Sunniva Fuhr
Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

7.2 Revisors kommentar til uttalelsen

Revisors kommentarer til kommunedirektørens uttalelse følger nedenfor.

Metode

Kommunedirektøren stiller spørsmål ved om spørreundersøkelse blant ansatte og intervju med en fagrådgiver er tilstrekkelige kilder for datainnsamlingen.

Det er ikke riktig at det kun er fagrådgiver som har bidratt med informasjon til rapporten. I tillegg til de 188 ansatte som har svart på spørreundersøkelsen, bygger rapporten på informasjon fra kommunedirektøren, kommunalsjef for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi, samt personalrådgiver.

Revisor ser at det kan misforståes når det i kapitel 1.2.2 i høringsrapporten står at det er gjennomført «møte» med kommunedirektør og kommunalsjef, mens møtet med personalrådgiveren ble betegnet som et «intervju». Ordlyden er derfor endret fra intervju til møte så det ikke skal gi inntrykk av å være kvalitetsforskjell på hvordan informasjonen ble innhentet. I begge tilfeller er det gjennomført møter og utarbeidet referat i etterkant som er sendt deltagerne til verifisering av innholdet. Møtet med personalrådgiver ble gjennomført i forbindelse med at revisor skulle få innsyn i hvordan kommunen hadde håndtert konkrete varslings saker. Det var kommunalsjef for virksomhetsstyring, kvalitetsutvikling og økonomi som anbefalte at revisor snakke med personalrådgiveren fordi vedkommende hadde tilgang til informasjonen som ble etterspurt.

I tillegg til møtene har revisor også stilt oppfølgende spørsmål på e-post til kommunalsjef og personalrådgiver. Dette utgjør også en del av faktagrunnlaget og er derfor nå føyd til i listen med oversikt over datagrunnlaget i kap 1.2.2.

I forbindelse med fakta-verifisering av rapporten fikk kommunedirektør, kommunalsjef og personalrådgiver tilsendt et utkast av rapporten den 29.06.23. Revisor ba om at utkastet ble lest for å oppklare evt. misforståelser, feil eller mangler ved faktagrunnlaget. Revisor fikk tilbakemelding fra kommunalsjef den 22.08.23 som ønsket rapporten korrigert på to punkter. Revisor etterkom ønsket.

Revisor mener dette i tillegg til dokumentanalysen som er gjennomført, utgjør et datagrunnlag med tilstrekkelig grad av relevans og pålitelighet til å belyse problemstillingen.

Datagrunnlag

Kommunedirektøren stiller spørsmål ved hvorfor kommuneplanens samfunnsdel eller årsmeldingen for 2022 ikke er vurdert i rapporten. Det vises til e-post fra revisor til kommunedirektør og kommunalsjef datert 16.11.22, hvor revisor ba kommunedirektør og kommunalsjef om å sende over relevant dokumentasjon. I tillegg til dokumenter som ble spesifikt nevnt ba revisor ba om å få tilsendt «*Evt. andre rutiner eller relevante dokumenter som viser hvordan kommunen jobber for å sikre etisk bevissthet blant de ansatte.*» Da revisor mottok svar på e-posten den 08.03.23 med oversendelse av dokumenter, var ikke kommuneplanens samfunnsdel eller årsmeldingen for 2022 vedlagt. Disse dokumentene ble heller ikke nevnt som relevante dokumenter da kommunedirektøren fikk utkast til rapport tilsendt til fakta-verifisering 29.06.23.

Spørreundersøkelse

Kommunedirektøren stiller spørsmål ved en antagelse revisor har gjort i forbindelse med frafallsanalysen gjort i forbindelse med spørreundersøkelsen blant de ansatte. Hensikten var å få frem at skjevheter i utvalget kan påvirke resultatene i undersøkelsen. Men revisor ser at den aktuelle setningen er uheldig formulert og kan misforstås. Den er derfor tatt ut av rapporten.

7.2.1 Oppsummert

Revisor kan ikke se at det er fremlagt noen dokumenter eller opplysninger som tilsier at det foreligger fakta-feil i rapporten. Vi kan heller ikke se at det er gjort feil anvendelse av revisjonsmetodikk som kan ha ført til feil vurderinger. På bakgrunn av dette ser ikke revisor behov for å endre konklusjonene eller anbefalingene.

8 Litteratur og kildehenvisning

Lov og forarbeidsregister:

2005	L20.05.2005 nr. 28 Lov om straff (straffeloven)
2005	L17.06.2005 nr. 62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
2018	L22.06.2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
2016	F12.08.2016 nr. 974 Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
Prop. 46 L (2017-2018)	Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
Ot.prp nr. 78 (2002-2003)	Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon)
Prop. 74 L (2018-2019)	Endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
NOU 2002: 22	En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon
NOU 2016: 4	Ny kommunelov
NOU 2018: 6	Varsling – verdier og vern

Litteratur:

Grimstad (2015)	Grimstad, Erling (2015), <i>Gransking ved mistanke om korrupsjon og andre former for økonomisk kriminalitet i arbeidsforhold</i> , Oslo 2015.
NKRF (2016)	Norges Kommunerevisorforbund/ NKRF (2016) <i>Veileder i forvaltningsrevisjon</i> .
TI/KS (2019)	Transparency International Norge/TI og Kommunesektorens organisasjon/KS (2019) <i>Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon</i> , 4. utgave 2019.
OE-rapport (2017-61)	Rapport: <i>Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren</i> , utført av Oslo Economist, Kantar TNS og Prof. Tina Søreide på oppdrag fra KS (OE-rapport 2017-61).
OE-delrapport (2017-61)	Delrapport: <i>Råd for etikkarbeid i kommuner</i> , del av Oslo Economics rapport 2017-61.