

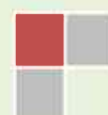
Indre Østfold Kommunerevisjon IKS



Forvaltningsrevisjonsrapport

”Etisk reglement og varslingsrutiner”

Rømskog kommune



INNHALDSFORTEGNELSE

1.	FORORD OG PROSJEKTMANDAT	1
2.	SAMMENDRAG	2
3.	INNLEDNING	4
3.1	Problemstillinger	4
3.2	Avgrensning av prosjektet	4
3.3	Revisjonskriterier	4
3.4	Revisjonsmetoder	4
4.	PROBLEMSTILLING 1: Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis?.....	5
4.1	Innledning	5
4.2	Revisjonskriterier	5
4.3	Revisors undersøkelse og innhentede data.....	6
4.4	Revisors vurderinger og konklusjoner.....	12
4.5	Anbefalinger	15
5.	RÅDMANNENS BEMERKNINGER.....	16
5.1	Anbefalinger	16
6.	KILDEHENVISNINGER	17
7.	VEDLEGG	18

1. FORORD OG PROSJEKTMANDAT

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven og forskrift om revisjon¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter forskriften innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund NKRF. Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet Etisk reglement og varslingsrutiner, er gjennomført i forhold til RSK 001. Prosjektet er gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og kommunestyret i Rømskog kommune, jamfør følgende vedtak: PS 13/24 Kontrollutvalget Rømskogs vedtak 5.11.2013:

1. Informasjonen fra revisjonen tas til etterretning.
2. Kontrollutvalget ønsker å bytte forvaltningsrevisjonsprosjekt for 2014 til «Etisk reglement og varslingsrutiner».

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

Prosjektet er gjennomført etter vedtatt prosjektbeskrivelse i tidsrommet juni - september 2014. Rapporten er oversendt kommunen for verifisering.

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

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Anne Widnes. I tillegg har stedlig revisor Lene Eilertsen deltatt i informasjonsinnsamlingen.

Rapporten oversendes kommunen etter behandling i kontrollutvalget og kommunestyret.

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

Indre Østfold Kommunerevisjon IKS
Rakkestad 16. 10. 2014

Finn Skofsrud
Distriktsrevisor

Anne Widnes
Forvaltningsrevisor

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

2. SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvorvidt Rømskog kommune har utarbeidet et etisk reglement og varslingsrutiner. Som et ledd i arbeidet er det foretatt et oppstartsintervju med rådmann i kommunen. Det er også foretatt en spørreundersøkelse blant alle de ansatte i Rømskog kommune. Videre er det foretatt dokumentanalyse av kommunens interne rutiner på området.

Utgangspunktet for denne rapporten er følgende problemstilling: Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis?

For å besvare problemstillingen har revisor valgt å arbeide etter følgende spørsmålsformuleringer:

1. Har kommunen et tilfredsstillende etisk reglement som er tilpasset kommunen og lovverk?
2. Er de etiske reglene tydelige og konkrete i sin utforming?
3. Er det etiske reglementet innarbeidet i de ulike virksomhetene?
4. Hvilke varslingsrutiner finnes i kommunen, og benyttes de i praksis?

Det er viktig at ansatte og folkevalgte i en kommune opptrer på en måte som er med på å skape tillit slik at kommunen fremstår som en trygg tjenesteyter for sine innbyggere. Kommunen bør derfor ha et samlet etisk reglement som gir retningslinjer for en god etisk handlemåte. Revisor fikk utdelt Rømskog kommunes etiske reglement, «Etiske retningslinjer og varslingsplakat». Revisor fant at det etiske reglementet dekker de sentrale punkt som er viktige for ansatte og folkevalgte å arbeide etter.

Det etiske reglementet får en større oppmerksomhet og en bredere forankring dersom reglene er utarbeidet med hensyn på lokale forhold. Det betyr også at de ulike virksomhetene i en kommune blir trukket inn i utarbeidelsen av reglementet. Revisor så at det etiske reglementet henviser til Rømskog kommune generelt i de ulike punktene som inngår i det etiske reglementet. Derimot er ikke de enkelte virksomheter omtalt. Revisjonen er av den oppfatning at det bør innarbeides et punkt hvor det henvises til de ulike lovverk/forskrifter som er gjeldene innenfor arbeidsfeltet til de ulike virksomhetenes fagområder.

Det er ikke spesifisert noen regler for når en oppdatering av det etiske reglementet og varslingsrutinene bør skje i lovverket. Det står imidlertid i Veilederen fra KS at arbeidet bør være som en målrettet kulturbygging. I begrepet målrettet kulturbygging legger revisor et jevnt arbeid med en gjennomgang av reglementet årlig. Revisor får opplyst at det ikke finnes en fast rutine på når det etiske reglementet og varslingsrutinen skal oppdateres. Rådmann foreslår at det bør nedsettes en gruppe bestående av rådmann og hovedtillitsvalgt som bør gjennomføre en oppdatering. Revisor er enig i dette, og revisor er av den oppfatning av at en slik gjennomgang bør skje en gang i året.

Det er viktig at de ansatte er kjent med kommunens etiske reglement og varslingsrutiner for at reglene skal fungere på en hensiktsmessig måte. Ved hjelp av spørreundersøkelsen så revisor at det var fra ca 80-85 % av de ansatte som var fra middels til godt kjent med det etiske reglementet, og de visste også hvor man fant det på sin arbeidsplass. Dette betyr at det er mellom 15- 20 % som ikke er kjent med dette, og det vurderer revisor til å være et forholdsvis høyt antall. Også når det gjaldt kjennskap til varslingsrutinene lå svarprosenten på cirka det samme antall. Også dette tallet vurderer revisor til å være noe høyt. På spørsmål om hvor ofte det etiske reglementet og varslingsrutinen blir gjennomgått på arbeidsplassen er det 22,2 %

som svarer «vet ikke», men det er 70,4 % som svarer at det etiske reglementet blir gjennomgått 1-2 ganger i året. Revisor ser ut i fra dette at det kan tyde på at det er enkelte virksomheter i kommunen som prioriterer gjennomgang av det etiske reglementet og varslingsrutinene, men at det også er virksomheter som ikke prioriterer dette. Revisjonen anbefaler kommunen om å vurdere sine rutiner slik at man gjennomfører en regelmessig opplæring for sine ansatte av det etiske reglementet og varslingsrutinen.

Arbeidsmiljøloven sier at det er forbudt å gjøre gjengjeldelse mot arbeidstaker ved varsling. På spørsmål om i hvor stor grad man opplever at varsleren blir tatt hånd om av ledelsen svarer 29,2 % at varsleren blir tatt fra middels til dårlig hånd om av ledelsen. Revisor vurderer dette tallet til å være høyt, men det også kan være en konsekvens av at det er ulik oppfatning innad i kommunen om hva varsling innebærer. Selv om det var få respondenter som valgte å utdype sitt svar på dette spørsmålet, ser revisor at ut i fra de svarene som kom inn at de ikke hadde erfaring fra varsling i kommunen. Revisjonen anbefaler at kommunen foretar en vurdering rundt sine varslingsrutiner i forhold til å verne varsleren.

Konklusjon på problemstilling sett opp mot revisjonskriterier:

Revisor ser at det er utarbeidet etiske retningslinjer og varslingsrutiner i Rømskog kommune, og at det kan tyde på at enkelte av virksomhetene i kommunen arbeider med dette. Revisor finner allikevel forbedringsområder, og fremmer følgende anbefalinger:

Anbefaling 1:

Revisjonen anbefaler at kommunen innarbeider et punkt om ulike lovverk/forskrifter sett opp mot ulike fagområdet i det etiske reglementet.

Anbefaling 2:

Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer sine rutiner i forhold til gjennomgang og revidering av det etiske reglementet og varslingsrutinene.

Anbefaling 3:

Revisjonen anbefaler kommunen om å vurdere sine rutiner slik at man gjennomfører en regelmessig opplæring av det etiske reglementet og varslingsrutinen.

Anbefaling 4:

Revisjonen anbefaler at kommunen gjennomgår sine varslingsrutiner med sine ansatte slik at det blir en helhetlig forståelse av begrepet innad i kommunen.

Anbefaling 5:

Revisjonen anbefaler kommunen om å vurdere sine rutiner for å verne den ansatte ved varsling.

Anbefaling 6:

Revisjonen anbefaler at revisjonen følger opp kommunestyrets vedtak i saken ett år etter at rapporten er ferdigbehandlet i kommunestyret.

3. INNLEDNING

3.1 Problemstillinger

Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis?

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektet tar for seg alle virksomheter i Rømskog kommune.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier, ofte kalt ”foretrukket praksis”, er uttrykk for krav eller forventninger til en funksjon, aktivitet, prosedyre, resultat eller lignende.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Revisjonskriterier for dette prosjektet er blitt utledet fra:

Eksterne kriterier:

- LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2005-06-17 nr 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- KS Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen».

En nærmere utledning av revisjonskriterier fremkommer i rapporten.

3.4 Revisjonsmetoder

For å besvare prosjektets problemstilling har revisor hatt oppstartintervju med rådmann i Rømskog kommunen. Revisor fikk da utdelt diverse interne dokumenter fra kommunen. Revisor har ved hjelp av Questback gjennomført en spørreundersøkelse via internett til samtlige av de 45 ansatte i Rømskog kommune. Det var 27 som besvarte undersøkelsen, det vil si ca 60 % av de ansatte. I tillegg har revisor foretatt dokumentanalyse av ulike interne dokumenter i kommunen. Dette er dokumenter så som det etiske reglementet og varslingsrutinen. Revisjonen finner kontrollhandlingene som gyldige og pålitelige til å kunne trekke konklusjoner.

4. PROBLEMSTILLING 1: Er det utarbeidet etisk reglement og varslingsrutiner? Herunder, benyttes det etiske reglementet og varslingsrutinene i praksis?

4.1 Innledning

Det er viktig at de ansatte og folkevalgte i en kommune opptrer på en slik måte at innbyggerne får tillit til dem. Det er på denne måten en kommune kan fylle rollen som en god tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver. For at innbyggerne skal få tillit til en kommune, bør de ansatte og folkevalgte opptre på en måte som fremstår som etisk korrekt. Kommunen bør derfor ha et samlet etisk reglement slik at alle har de samme retningslinjene de følger. De etiske reglene bør ha visse kjerneverdier, samtidig som det er viktig at de speiler den aktuelle kommunen de regulerer.

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

4.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterie 1: Kommunen bør ha utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte.

Revisjonskriterie 2: Det etiske reglementet bør være tilpasset kommunen spesielt.

Revisjonskriterie 3: Det etiske reglementet og varslingsrutinen bør revideres jevnlig for å holdes oppdatert.

Revisjonskriterie 4: De ansatte bør være kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene

Revisjonskriterie 5: Kommunen skal ha utarbeidet rutiner for intern varsling, eventuelt sette i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for intern varsling.

Revisjonskriterie 6: Kommunen skal verne den ansatte ved varsling.

4.3 Revisors undersøkelse og innhentede data

Kommunen bør ha utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte.

Formålsparagrafen i kommuneloven sier at «loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard». I tillegg har KS utarbeidet en veileder om etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Det synliggjøres i veilederen behovet for en enhetlig mal med etiske regler for alle ansatte og andre som er involvert i en arbeidsplass i en kommune. Det blir derfor viktig at kommunen har utarbeidet et etisk reglement som gir samme regler for alle ansatte og de folkevalgte.

I forkant av oppstartsintervjuet hadde revisor fått tilsendt «Etiske retningslinjer og varslingsplakat for Rømskog kommune». Dette dokumentet er gjeldende for alle virksomheter i hele kommunen, innbefattet både ansatte og folkevalgte. Dokumentet er inndelt slik at det i første del omhandler de etiske retningslinjer med 8 punkter. Punktene omhandler:

1. Folkevalgte og ansatte skal legge vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet.
2. Medarbeideres opptreden og handlemåte skal være slik at ingen skal kunne trekke i tvil ansattes rettskaffenhet og pålitelighet.
3. Henvisning til forvaltningslovens kap. 2, samt kommunelovens § 40 nr.3 som er bestemmelser om habilitet.
4. Henvisning til forvaltningslovens § 13 om pålagt taushetsplikt.
5. Både folkevalgte og ansatte skal medvirke til at korrupsjon og misligheter ikke kan finne sted. Herunder en utdypning av følgende punkt: a) personlige fordeler, b) gaver, c) representasjon, d) reiser, e) innkjøpsrutiner, f) rabattordninger.
6. Kommunale mobiltelefoner kan ikke benyttes til privat bruk.
7. Uregelmessigheter og mistanke om sådanne skal rapporteres nærmeste overordnede som tar opp saken med rådmann.
8. Ledere på alle nivå har et særlig ansvar for å følge opp at medarbeidere er kjent med og etterlever kommunens etiske retningslinjer.

Det etiske reglementet bør være tilpasset kommunen spesielt.

Veilederen fra KS sier at de etiske reglene får bedre forankring og større oppmerksomhet hos de som skal anvende den dersom reglene er utarbeidet lokalt. Revisor har kontrollert Rømskog kommunens etiske reglement, og ser at det blir henvist til kommunen under de ulike punktene i det etiske reglementet. Det står blant annet under punkt 1 at «Rømskog kommune legger vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all sin virksomhet». Revisor finner ikke at det er henvist til spesifikke kommentarer som sier noe om Rømskog kommune spesielt. Revisor ser at det etiske reglementet tar for seg hele kommunen, og det omhandler således ikke de ulike virksomhetene spesielt.

Det etiske reglementet og varslingsrutinene bør revideres jevnlig for å holdes oppdatert.

Et etisk reglement og varslingsrutine bør oppdateres jevnlig for at det til enhver tid skal være naturlig gjeldende for en organisasjon, og for der igjen ha noen effekt. På oppstartsintervjuet får revisor opplyst av rådmannen at det ikke er noen fast rutine for når det etiske reglementet og varslingsrutinen skal oppdateres. Rådmannen sier at det er rådmannen selv som har ansvar for en oppdatering av rutinene. Det blir videre sagt at det bør nedsettes en gruppe bestående av rådmann og hovedtillitsvalgt som bør gjennomføre oppdateringen.

De ansatte bør være kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene, og kommunen bør således ha en regelmessig gjennomgang av dette med sine ansatte.

På oppstartsintervjuet fikk revisor opplyst at de etiske retningslinjene og varslingsplakaten gjennomgås på personalmøter en gang i året. Hit inviteres alle ansatte, og de som ikke møter har plikt til å lese referatet. Rådmannen sier videre at nyansatte i kommunen får tilsendt de etiske retningslinjene og varslingsplakaten, i tillegg til at dette også gjennomgås ved oppstart av ny jobb. Dette er innarbeidet i kommunens introduksjonsprogram for nyansatte. De ansatte har tilgang til de etiske retningslinjene og varslingsrutinen via kommunens intranett.

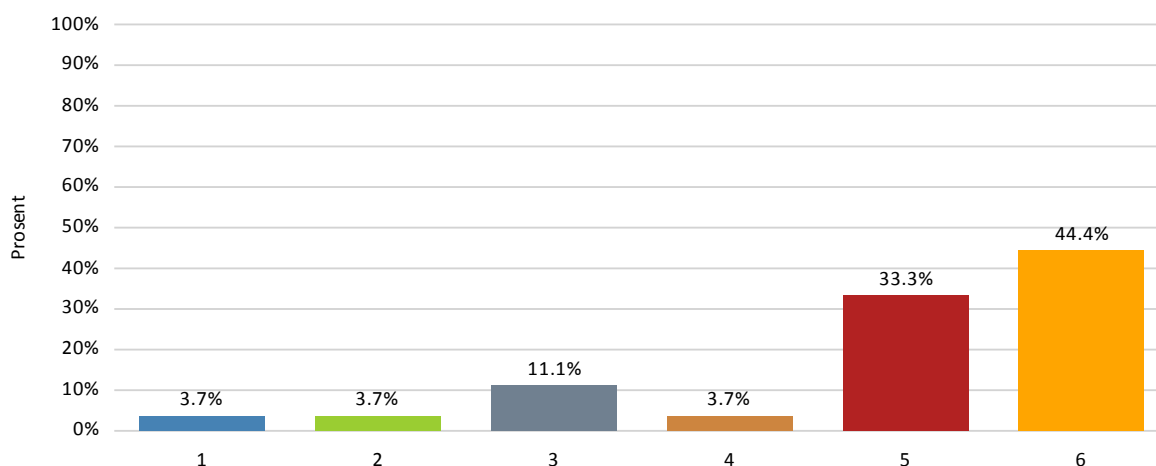
Vedrørende nye politikere bruker kommunen KS sitt opplegg for folkevalgt opplæring.

Folkevalgte har ikke møteplikt på opplæringen.

Revisor fikk videre opplyst av rådmannen på oppstartsintervjuet at kommunen ikke har noen fast rutine for når en gjennomgang av det etiske reglementet skulle finne sted i kommunen.

Figuren under viser svarprosenten på spørsmålet «I hvor stor grad er du kjent med det etiske reglementet i kommunen på en skala fra 1 til 6 hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad:

Figur 1:

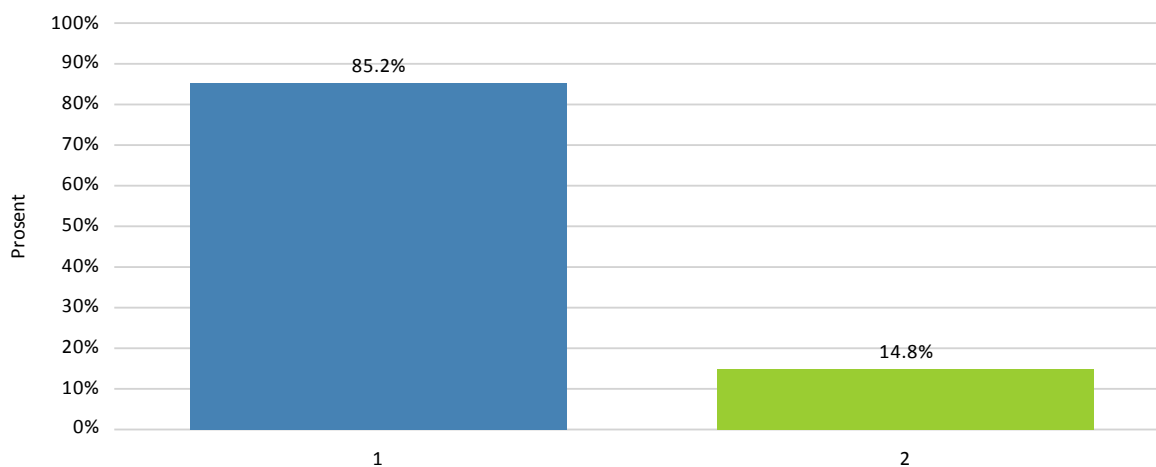


Kilde: Spørreundersøkelse fra Questback sendt til de ansatte i Rømskog kommune.

Av figuren ser vi at 3,7 % svarte alternativ 1, det var 3,7 % som svarte alternativ 2, 11,1% svarte alternativ 3, 3,7 % svarte alternativ 4, 33,3% svarte alternativ 5 og 44,4 % svarte alternativ 6. Det var i alt 27 respondenter på dette spørsmålet.

Følgende figur viser svarene på spørsmålet om man visste hvor man finner det etiske reglementet på sin arbeidsplass:

Figur 2:

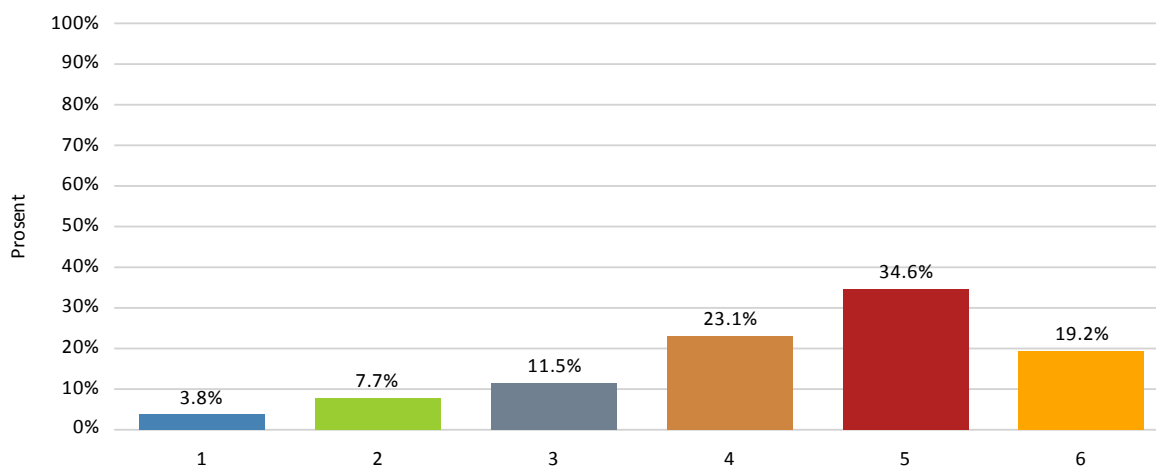


Kilde: Spørreundersøkelse fra Questback sendt til de ansatte i Rømskog kommune.

Her ser vi at 85,2 % svarte ja som tilsvarte alternativ 1, mens 14,8 % svarte nei som tilsvarte alternativ 2.

På spørsmål om i hvor stor grad man er kjent med varslingsrutinene i kommunen fikk vi følgende svar fra de ansatte i kommunen hvor 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad:

Figur 3:

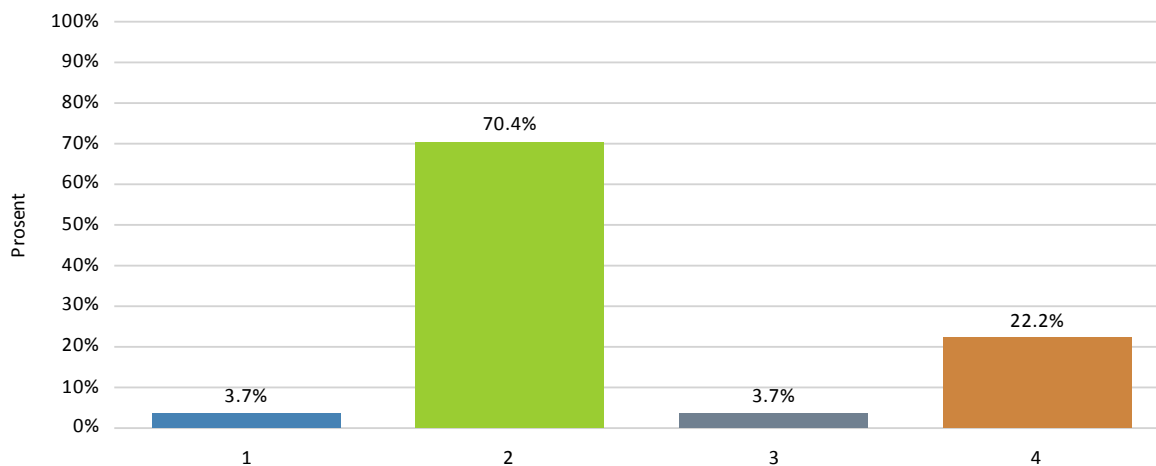


Kilde: Spørreundersøkelse fra Questback sendt til de ansatte i Rømskog kommune.

Vi ser at 3,8 % svarte alternativ 1, 7,7 % svarte alternativ 2, 11,5 % svarte alternativ 3, 23,1 % svarte alternativ 4, 34,6 % svarte alternativ 5 og 19,2 % svarte alternativ 6.

På spørsmålet om hvor ofte det etiske reglementet blir gjennomgått på arbeidsplassen hvor alternativ 1 var «aldri», alternativ 2 var «1-2 ganger i året», alternativ 3 var «mer enn 2 ganger i året», mens alternativ 4 var «vet ikke» fikk vi følgende svar fra de ansatte i kommunen:

Figur 4:



Kilde: Spørreundersøkelse fra Questback sendt til de ansatte i Rømskog kommune.

Vi ser at 3,7 % svarte alternativ 1, 70,4 % svarte alternativ 2, 3,7 % svarte alternativ 3, mens 22,2 % svarte alternativ 4.

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

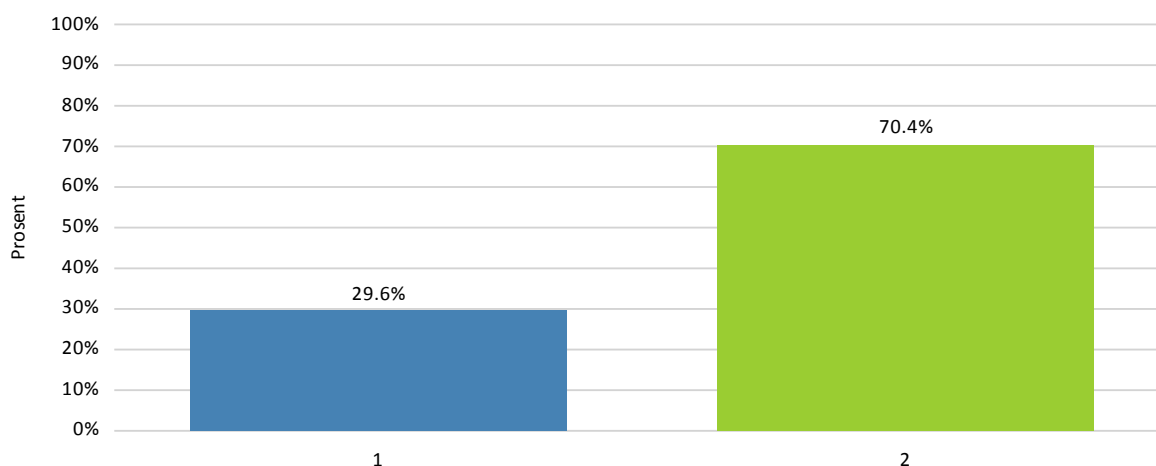
På siste side i det etiske reglementet står varslingsplakaten. Det står på varslingsplakaten at den er vedtatt av Rømskog kommunestyre, men det er ikke påført dato for når den er vedtatt. Varslingsplakaten inneholder følgende hovedpunkter som er nærmere beskrevet:

- 1) Hva varsling er
- 2) Varsling er positivt
- 3) Rett og plikt til å varsle
- 4) Oppfølging av varsling
- 5) Den som varsler skal ikke straffes
- 6) Hvem man varsler til
- 7) Anonymitet og fortrolighet

Rådmannen sier på oppstartsintervjuet at varsling forgår via tjenestevei. De ansatte kan også bruke verneombud og tillitsvalgt, eventuelt også rådmann. Revisor fikk utdelt et avviksskjema på oppstartsintervjuet som skal benyttes ved varsling. Avviksskjemaet er på en side, og inneholder utfylling av hvem som melder og hvem det er meldt til. Videre skal avviket beskrives, samt at man skal gi forslag til tiltak/endringer. Revisor fikk opplyst på oppstartsintervjuet dette avviksskjemaet er en forenklet utgave, og at det erstatter et tidligere skjema som var på tre sider. Rådmannen sier videre at det ikke har forekommet varsling mens hun har arbeidet i kommunen, og at kommunen derfor ikke har noe erfaring i håndtering av varslingsaker.

I spørreundersøkelsen var et av spørsmålene om den ansatte hadde, eller kjente til at noen hadde, varslet om kritikkverdige forhold ved sin arbeidsplass i kommunen. Følgende figur viste svarene:

Figur 5:



Kilde: Spørreundersøkelse fra Questback sendt til de ansatte i Rømskog kommune.

Her ser vi at 29,6 % har svart alternativ 1 som er ja, mens 70,4 % har svart alternativ 2 som er nei. På spørsmål om respondenten ville utdype sitt svar ble blant annet følgende utsagn nevnt:

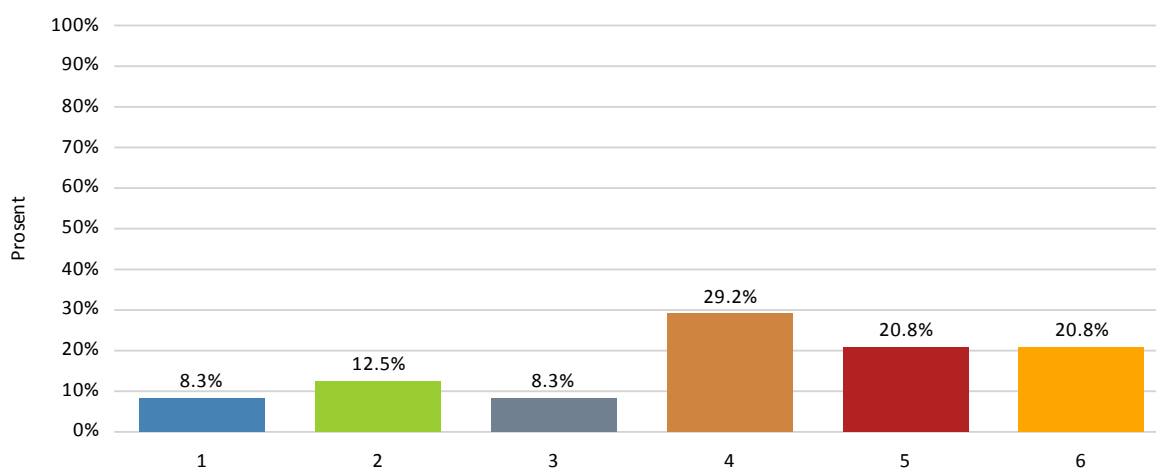
- «Kjenner til et par mindre saker hvor det gjaldt tilrettelegging av arbeid. Det løste seg straks saken ble tatt opp.»
- «Varslet om ubehagelig telefonsamtale, altså ikke forhold på arbeidsplassen.»
- «Kollegiale forhold.»
- «Nei det blir for gjennomiktig».

Kommunen skal verne den ansatte ved varsling.

Arbeidsmiljøloven § 2-5 hjemler bestemmelser om vern mot gjengjeldelse ved varsling. På kommunens varslingsplakat står det at « den som varsler skal ikke straffes. Vernet gjelder alle former for gjengjeldelse, som for eksempel trakassering, fratakelse av arbeidsoppgaver m.v. En varsler som likevel skulle oppleve dette, kan for eksempel kontakte leder, tillitsvalgt eller verneombud.» På kommunens varslingsplakat står det under punktet «Den som varsler skal ikke straffes: Vernet gjelder alle former for trakassering, ordensstraff, fratakelse av arbeidsoppgaver m.v. En varsler som likevel skulle oppleve dette, kan for eksempel kontakte leder, tillitsvalgt eller verneombud.»

På spørreundersøkelsen var et av spørsmålene om i hvor stor grad man opplevde at varsleren blir ivaretatt av ledelsen der alternativ 1 var i svært liten grad mens alternativ 6 var i svært stor grad:

Figur 6:



Kilde: Spørreundersøkelse fra Questback sendt til de ansatte i Rømskog kommune.

Vi ser her at det er 8,3 % som svarer alternativ 1, 12,5 % som svarer alternativ 2, 8,3 % som svarer alternativ 3, 29,2 % som svarer alternativ 4, 20,8 % som svarer alternativ 5, mens 20,8 % svarer alternativ 6. Det var 24 respondenter på dette spørsmålet.

På spørsmål om respondentene ville utdype sitt svar, var det 5 respondenter som valgte å utdype sitt svar. De svarte blant annet «Tror det vil bli tatt på alvor», «Går ikke an å svare siden det ikke har vært aktuelt», «vet ikke».

4.4 Revisors vurderinger og konklusjoner

Kommunen bør ha utarbeidet et etisk reglement for sine ansatte og folkevalgte.

I formålsparagrafen i kommuneloven står det at det skal legges til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på høy etisk standard. I dette ligger det at en kommune bør ha utarbeidet en etisk standard som setter opp etiske retningslinjer og mål som kommunen som helhet, innbefattet administrasjonen og de folkevalgte, samt de ulike virksomhetene, bør arbeide etter. I tillegg til lovens formålsparagraf gir veilederen fra KS en rettleiding i forhold til utarbeidelse av et etisk reglement for kommunen.

Revisor har kontrollert kommunens etiske retningslinjer og varslingsplakat, og ser at de omhandler kommunen som helhet, det vil si at de er gjeldende for både ansatte og folkevalgte. Revisor vurderer at de etiske retningslinjene og varslingsplakaten i Rømskog kommune dekker sentrale punkt som gir viktige retningslinjer å jobbe etter for den enkelte ansatt eller folkevalgte. Dette finner revisjonen positivt.

Det etiske reglementet bør være tilpasset kommunen spesielt.

I Veilederen fra KS står det at de etiske reglene får en bedre forankring og en større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem dersom reglene er utarbeidet med hensyn på lokale forhold. Det blir derfor viktig at den enkelte kommune selv utarbeider sine egne retningslinjer. En kommune består av flere virksomheter, og det kan også være viktig at virksomhetene blir trukket inn i utarbeidelsen av de etiske retningslinjene. Dette fordi reglementet på denne måten vil inneholde punkter som er viktige for hver enkel virksomhet, og at man bedre vil kunne føle at retningslinjene er til hjelp i hverdagen for den enkelte arbeidstager og kommunen generelt. Revisor ser at det etiske reglementet henviser til Rømskog kommune generelt i de ulike punktene som inngår i det etiske reglementet. De ulike virksomhetene i kommunen er ikke omtalt i reglementet. De ulike virksomhetene i kommunen arbeider på ulike fagfelt. Disse fagfeltene har respektive lovverk som igjen setter krav til etiske handlingsmåter. Det er for eksempel forskjellige etiske tilnærminger til brukergruppene innenfor virksomhetene pleie og omsorg og teknisk. Revisjonen er av den oppfatning at det etiske reglementet i kommunen bør ha innarbeidet et punkt hvor det henvises til de ulike lovverk/forskrifter. Dette bør føre til at det etiske reglementet blir brukt mer aktivt i hverdagen, og at de ulike virksomhetene vil ha en økt gjenkjenning i det etiske reglementet. Revisjonen anbefaler derfor at kommunen innarbeider et punkt om ulike lovverk/forskrifter sett opp mot de ulike fagområdene som befinner seg innenfor kommunens arbeidsfelt.

Det etiske reglementet og varslingsrutinene bør revideres jevnlig for å holdes oppdatert.

Det er ikke spesifisert noen regler i lovverket for når et etisk reglement og varslingsrutine bør oppdateres. I Veilederen til KS blir arbeidet med etiske regler beskrevet som en målrettet kulturbygging. I begrepet målrettet kulturbygging legger revisor et jevnt arbeid med gjennomgang av reglementet årlig. Det er ved en slik hyppighet at man kan få fanget opp tendenser i virksomheten som bør få plass i arbeidet med det etiske reglementet.

Revisor får opplyst av rådmann på oppstartsintervjuet at det ikke finnes noen fast rutine for når det etiske reglementet og varslingsrutiner skal oppdateres. Rådmannen sier selv at hun foreslår at det bør nedsettes en gruppe bestående av rådmann og hovedtillitsvalgt som bør gjennomføre en oppdatering av reglementet. Revisor vurderer dette til å være et godt forslag, og revisor er av den oppfatning at en gjennomgang av det etiske reglementet og varslingsrutinen bør skje minst en gang i året. Om det i en slik gjennomgang avdekkes forhold som bør endres så bør man foreta en revisjon av reglementet og varslingsrutinen. I

gjennomgangen av reglementene bør man involvere de ulike virksomhetene i kommunen med de ansatte slik at man sikrer at man har en felles forståelse av grunnleggende prinsipper for etiske handlinger innenfor de ulike fagområdene. Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer sine rutiner i forhold til gjennomgang av det etiske reglementet og varslingsrutinene.

De ansatte bør være kjent med det etiske reglementet og varslingsrutinene, og kommunen bør således ha en regelmessig gjennomgang av dette med sine ansatte.

For at de etiske retningslinjene og varslingsrutinen skal fungere på en hensiktsmessig måte er det viktig at de ansatte er kjent med at kommunen har et etisk reglement og en varslingsrutine. Det bør derfor foreligge rutiner for regelmessig gjennomgang av det etiske reglementet og varslingsrutinen.

Revisor ser av spørreundersøkelsen at det er 81,4 % av respondentene som svarer alternativ 4 til 6, noe som vil si at de er fra godt til svært godt kjent med det etiske reglementet. Det vil dermed si at det er 18,5 % som kjenner lite til det etiske reglementet. Revisor vurderer at det er en til dels stor andel ansatte som ikke er kjent med det etiske reglementet i kommunen. På spørsmål om man visste hvor man fant det etiske reglementet på sin arbeidsplass svarte 85,2 % ja, mens 14,8 % svarte nei. Revisor vurderer at 14,8 % i denne sammenhengen er en forholdsvis stor andel. Ut i fra disse svarene tyder det på at det er mellom 14,8 % og 18,5 % av de ansatte i kommunen er fra middels til lite kjent med det etiske reglementet, og det samme antallet er fra lite til middels kjent med hvor de finner det etiske reglementet.

På spørsmål i hvor stor grad man er kjent med varslingsrutinene i kommunen svarer 77,8 % svaralternativ 4 til 6 som betyr at de er fra godt til svært godt kjent med rutinen. 23 % svarer at de er fra middels til lite kjent med rutinen. På spørsmål om hvor ofte det etiske reglementet blir gjennomgått på arbeidsplassen svarer 70,4 % alternativet som tilsvarer 1-2 ganger i året. Det er 22,2 % som svarer «vet ikke» på dette spørsmålet. Dette kan tyde på at enkelte virksomheter i kommunen prioriterer gjennomgang av det etiske reglementet og varslingsrutinen, men at det også er virksomheter i kommunen hvor dette ikke blir prioritert. Det er viktig at kommunens administrasjon legger klare føringer for når og hvordan en gjennomgang skal skje, og at det på denne måten vil forplikte alle virksomheter til å gjennomføre regelmessige gjennomganger av det etiske reglement og varslingsrutinen. Dette vil også være med på å bevisstgjøre de ansatte, og bidra til at en enda større andel av de ansatte blir gjort kjent med reglementet og rutinen. Revisjonen anbefaler kommunen om å vurdere sine rutiner slik at man gjennomfører en regelmessig gjennomgang av det etiske reglementet og varslingsrutinen.

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

Arbeidsmiljøloven § 2-4 sier at en ansatt har rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten. Det er derfor viktig at kommunen har utarbeidet regler for varsling slik at de ansatte blir klar over sine rettigheter. Revisor har kontrollert Rømskog kommunes varslingsplakat, og ser at saksgangen vedrørende varsling er nøye beskrevet. Revisor fikk opplyst at varsling i kommunen foregår via tjenestevei, eller de ansatte kan gå via verneombud og tillitsvalgt, eventuelt rådmann. Ved varsling benyttes et avviksskjema hvor varsleren skal beskrive forholdet det varsles om, og eventuelt foreslå tiltak/ endringer angående varslingsforholdet. Revisor fikk opplyst på oppstartsintervjuet at det ikke hadde forekommet en varslings sak i kommune de senere år, og kommunen hadde således ingen erfaring i å håndtere dette. På spørsmål til de ansatte om de hadde, eller kjente til at noen hadde, varslet om kritikkverdige forhold ved sin arbeidsplass svarte 70,4 % nei, mens 29,6 %

svarte ja på spørsmålet. Revisor ser at det er nesten 30 % som svarer at de hadde, eller visste om noen som hadde varslet, og dette kan tyde på at administrasjonen og ansatte forstår begrepet varsling på ulik måte. Slik revisor vurderer dette blir det da viktig for kommunen å gjennomgå varslingsrutinen slik at man oppnår en helhetlig og samsvarende forståelse av hva man legger i begrepet varsling. I spørreundersøkelsen var det også et spørsmål om respondenten ønsket å utdype sitt svar. Det var bare 4 respondenter som gjorde dette, og revisor må påpeke at det da var et stort flertall som valgte og ikke utdype spørsmålet. Av de som utdypet spørsmålet var 3 av utsagnene slik at respondenten var trygge på sin rett til varsling. Det fjerde utsagnet var følgende: «Nei, det blir for gjennomiktig». Revisor vurderer dette svaret som noe som kan være et tema i en mindre kommune. Personer og ulike forhold ved arbeidsplasser er svært synlige, og det kan være vanskelig å melde ifra fordi man lettere blir synlig. Samtidig er det en utstrakt sosial kontroll i de mindre kommunene, noe som kan være med på å gjøre at det ikke så lett oppstår situasjoner som bør varsles. Dette kan være et vanskelig tema i de mindre kommunene, og det fordrer at kommunen som arbeidsgiver har klare og tydelige retningslinjer i forhold til denne problematikken. Revisjonen anbefaler at kommunen gjennomgår sine varslingsrutiner med sine ansatte slik at det blir en helhetlig forståelse av begrepet innad i kommunen.

Kommunen skal verne den ansatte ved varsling.

Arbeidsmiljølovens § 2-5 om vern mot gjengjeldelse ved varsling sier at det er forbudt å gjøre gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler. Revisor ser ved dokumentanalyse at kommunens varslingsrutine utdyper bestemmelsen. Dette finner revisor positivt.

Revisor får opplyst på oppstartsintervju at det ikke har forekommet varsling i kommunen, og det er derfor ingen praksis på dette emnet i kommunen. På spørreundersøkelsen svarte 70,8 % at varsleren blir tatt fra middels til svært godt hånd om av kommunen. Det er 29,2 % som svarte at det ble tatt fra middels til svært dårlig hånd om av ledelsen. Revisor vurderer sistnevnte tall til å være høyt. Som tidligere nevnt kan det være at det er ulik oppfatning blant de ulike virksomhetene i kommunen om hva varsling innebærer. Det var 5 respondenter som valgte å utdype sitt svar, og ut i fra disse svarene ser det ikke ut til at det er erfaring med varsling i kommunen. Revisor må påpeke at det er et fåtall som har valgt å utdype spørsmålet. Revisor ser at det kan være vanskelig å svare på spørsmål hvis problemstillingen ikke har vært aktuell. Allikevel kan svarprosenten også speile hvordan de ansatte tror de vil bli behandlet ved en eventuell varslings sak. Revisjonen anbefaler at kommunen foretar vurderinger rundt sine varslingsrutiner i forhold til å verne varsler.

Konklusjon på problemstilling opp mot revisjonskriteriene:

Revisjonen vurderer at de etiske retningslinjene og varslingsplakaten i Rømskog kommune dekker sentrale punkt som gir viktige retningslinjer å jobbe etter for ansatte og folkevalgte. Revisor ser allikevel at det er enkelte forbedringsområder, blant annet når det gjelder gjennomgang og revidering, og gjennomføring av regelmessig undervisning av det etiske reglementet og varslingsrutinen. Revisjonen fremmer derfor følgende anbefalinger:

4.5 Anbefalinger

- *Anbefaling 1:* Revisjonen anbefaler at kommunen innarbeider et punkt om ulike lovverk/forskrifter sett opp mot ulike fagområdet i det etiske reglementet.
- *Anbefaling 2:* Revisjonen anbefaler at kommunen vurderer sine rutiner i forhold til gjennomgang og revidering av det etiske reglementet og varslingsrutinene.
- *Anbefaling 3:* Revisjonen anbefaler kommunen om å vurdere sine rutiner slik at man gjennomfører en regelmessig undervisning av det etiske reglementet og varslingsrutinen.
- *Anbefaling 4:* Revisjonen anbefaler at kommunen gjennomgår sine varslingsrutiner med sine ansatte slik at det blir en helhetlig forståelse av begrepet innad i kommunen.
- *Anbefaling 5:* Revisjonen anbefaler kommunen om å vurdere sine rutiner for å verne den ansatte ved varsling.

5. RÅDMANNENS BEMERKNINGER

Forvaltningsrevisjonsrapporten ”Etisk reglement og varslingsrutiner” i Rømskog kommune har vært til behandling hos administrasjonen ved rådmannen. Rådmannen har gitt sine bemerkninger til revisjonens anbefalinger i e-post av 14.10.2014. Rådmannens bemerkninger er vedlagt som vedlegg 2 til rapporten.

Revisjonen ser at rådmannen slutter seg til revisjonens anbefalinger og meddeler at kommunen vil gjøre nødvendige grep for å følge opp anbefalingene.

Revisjonen anbefaler at revisjonen følger opp kommunestyrets vedtak i saken ett år etter at rapporten er ferdigbehandlet i kommunestyret.

5.1 Anbefalinger

- *Anbefaling 6: Revisjonen anbefaler at revisjonen følger opp kommunestyrets vedtak i saken ett år etter at rapporten er ferdigbehandlet i kommunestyret.*

6. KILDEHENVISNINGER

Litteratur

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

Dokumenter fra Rømskog kommune

- Etske retningslinjer og varslingsplakat for Rømskog kommune.
- Avviksmelding i Rømskog kommune

Lover

- LOV 1992-09-25 nr.107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- LOV 2005-06-17 nr. 62: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern m.n (arbeidsmiljøloven)
- LOV 1967-02-10: Lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Forskrift

- FOR 2004-06-15 nr 904: Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- FOR 1996-12-06 nr. 1127: Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften)

Retningslinjer

- KS Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen».

Internett

- www.lovdata.no
- www.ks.no
- www.regjeringen.no
- www.romskog.kommune.no

7. VEDLEGG

Vedlegg 1:

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

§ 1. *Lovens formål.*

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

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

§ 6. (habilitetskrav).

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

a) når han selv er part i saken;

b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;

c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;

d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;

e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for

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

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

Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.

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

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

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

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

§ 2-4. Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten

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

§ 2-5. Vern mot gjengjeldelse ved varsling

- (1) Gjengjeldelse mot arbeidstaker som varsler i samsvar med § 2-4 er forbudt. Dersom arbeidstaker fremlegger opplysninger som gir grunn til å tro at det har funnet sted gjengjeldelse i strid med første punktum, skal det legges til grunn at slik gjengjeldelse har funnet sted hvis ikke arbeidsgiveren sannsynliggjør noe annet.
- (2) Første ledd gjelder tilsvarende ved gjengjeldelse mot arbeidstaker som gir til kjenne at retten til å varsle etter § 2-4 vil bli brukt, for eksempel ved å fremskaffe opplysninger.
- (3) Den som er blitt utsatt for gjengjeldelse i strid med første eller andre ledd, kan kreve oppreisning uten hensyn til arbeidsgivers skyld. Oppreisningen fastsettes til det beløp som retten finner rimelig under hensyn til partenes forhold og omstendighetene for øvrig. Erstatning for økonomisk tap kan kreves etter alminnelige regler

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

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