

KARTLEGGING

Kommunens etiske regelverk og etterlevelse

Lyngen kommune



Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Lyngen kommune har KomRev NORD gjennomført en kartlegging rettet mot kommunens etiske regelverk og etterlevelsen av dette.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av kartleggingen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Lyngen kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til år uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Lyngen kommune for samarbeidet i forbindelse med dette arbeidet.

Tromsø, 19. november 2021

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Knut Teppan Vik
Prosjektleder, forvaltningsrevisor

SAMMENDRAG

KomRev NORD IKS har som svar på kontrollutvalget i Lyngen sin bestilling i sak 46/20 gjennomført en kartlegging med utgangspunkt i to problemstillinger:

1. Er kommunens etiske regelverk gjort kjent blant folkevalgte og ansatte?
2. Etterleves det etiske regelverket?

Våre fremstillinger i denne rapporten er basert på analyse av offentlig tilgjengelig informasjon og kommunale styringsdokumenter, dialog med kommuneadministrasjonen og gjennomføring av spørreundersøkelse blant ansatte og folkevalgte i Lyngen kommune.

Kommuneadministrasjonens opplysninger og svarene fra ansatte og folkevalgte i kommunen på våre spørreundersøkelser, gir etter vårt syn samlet sett indikasjoner på at kommunens etiske retningslinjer nok har vært tematisert og presentert overfor ansatte og folkevalgte ved ulike anledninger. Som kommuneadministrasjonen viser til, er de etiske retningslinjene også blitt gjort tilgjengelige i digitalt format for kommunens ansatte. Foreliggende opplysninger tilsier også at det som en del av folkevalgtopplæringen har blitt gitt opplæring til kommunens folkevalgte med etikk som tema. Opplysninger fra kommuneledelsen tilsier at kommunens egne etiske retningslinjer har blitt tematisert – men ikke gjennomgått i sin helhet – i anledning denne opplæringen.

Nær halvparten av respondentene i vår spørreundersøkelse blant de ansatte i kommunen har svart at de ikke har blitt gjort kjent med innholdet i kommunens etiske retningslinjer, eller at de ikke vet om de har blitt gjort kjent med retningslinjene. Det samme gjelder en tredjedel av respondentene fra vår spørreundersøkelse blant folkevalgte. Disse resultatene tilsier at kommuneadministrasjonen bør vurdere tiltak som kan bidra til at innholdet i kommunens etiske retningslinjer gjøres kjent blant ansatte og folkevalgte, utover de tiltak som allerede synes å være iverksatt med dette formålet.

Som det framgår av denne rapporten, finner revisor at flere ansatte i ledende stilling eller med beslutningsfullmakter i Lyngen kommune har bierverv – og at disse i mange tilfeller ikke synes å være avklart med kommuneadministrasjonen. Også med henblikk på styrevervregisteret synes det å være et betydelig «rapporteringsunderskudd». Forholdene kan tolkes som å henge sammen med at ikke alle ansatte i kommunen faktisk synes å være kjent med de etiske retningslinjene. En annen forklaring kan være at ansatte med bierverv primært forholder seg til kommunens *arbeidsreglement* - der plikten til å søke tillatelse til bierverv er betinget av at biervervet må innebære et visst arbeidsomfang og/eller ha et innhold som kan medføre habilitetsproblematikk.

Svarene fra ansatte og folkevalgte i revisors spørreundersøkelser indikerer på et generelt nivå at det synes å være en kultur i Lyngen kommune for både å erkjenne og å ta opp etiske problemstillinger. Flere ansatte og folkevalgte synes å oppleve etiske problemstillinger tilknyttet både egen og andres utøvelse av stillinger og verv. Dette kan naturligvis tolkes som at det er rom for forbedringer hva angår etterlevelsen av de etiske retningslinjene. Dermed kan resultatene også leses som å uttrykke et behov for økt bevisstgjøring på og jevnlig drøfting av de etiske retningslinjene og deres innhold.

Sammendrag	3
1 Bakgrunn og bestilling.....	5
2 Problemstillinger	5
3 Metode, datamateriale og avgrensing	9
3.0 Innledning	9
3.1 Er det etiske regelverket gjort kjent blant folkevalgte og ansatte?	9
3.2 Etterleves kommunens etiske retningslinjer?.....	10
3.4 Avgrensninger.....	12
4 Er de etiske retningslinjene gjort kjent?	13
Revisors kommentar	15
5 Etterlevelse av de etiske retningslinjene.....	16
5.1 Omfang av (avklarte) bierverv blant ansatte i Lyngen kommune.....	16
5.2 Omfanget av bierverv blant folkevalgte i Lyngen kommune	16
5.3. Transaksjoner mellom Lyngen kommune og aktuelle virksomheter	17
5.4 Etikkk og varsling: Erfaringer fra ansatte og folkevalgte i Lyngen kommune	18
5.5 Retningslinjer for ansattes bruk av kommunens utstyr	23
6 Oppsummering og samlet konklusjon	25
6.1 Spørreundersøkelsene blant ansatte og folkevalgte: Revisors kommentar	25
6.2 Bierverv blant folkevalgte og kommunens innkjøp: Revisors kommentar	25
6.3 Bekjentgjøring og etterlevelse av de etiske retningslinjene	26
7 Rådmannens uttalelse	27
8 Referanser.....	28

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Lyngen kommune bestilte i sak 46/20, i møtet den 14.12.2020, forvaltningsrevisjon med tittelen «Kommunens etiske regelverk og etterlevelse». Revisors overordnede prosjektskisse ble behandlet og vedtatt i kontrollutvalgets møte den 19.2. i år, og arbeidet ble igangsatt kort tid etter dette. Kontrollutvalgets formål har vært å undersøke hvorvidt kommunens etiske regelverk er kjent blant de folkevalgte og ansatte – og å undersøke hvorvidt regelverket etterleves.

Hvorvidt etiske retningslinjer etterleves i en kommune, er etter revisors syn et spørsmål om praksis på både individ- og gruppe-/organisasjonsnivå. For KomRev NORD som er Lyngen kommunes revisor, er det overordnede utgangspunktet at kommunen som sådan – til forskjell fra enkeltpersoner – er revisjonsobjektet. Kommunedirektøren har etter kommuneloven § 25-1 første ledd et ansvar for å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Samtidig er det åpenbart at enkeltindividers (ansattes, innbyggers og folkevalgtes) handlinger er avgjørende for etterlevelsen av både lokalt og nasjonalt regelverk.

Våre fremstillinger i denne rapporten ligger på *gruppe- og systemnivå*. Vi anser at de generelt formulerte problemstillingene som ligger til grunn, jf. kapittel 2 nedenfor, ikke impliserer at direkte omtale av enkelthendelser eller enkeltindivider inngår i kontrollutvalgets bestilling.

2 PROBLEMSTILLINGER

Denne rapporten tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Er det etiske regelverket gjort kjent blant folkevalgte og ansatte?
2. Etterleves det etiske regelverket?

Den første av problemstillingene er deskriptivt formulert, og den blir i denne rapporten besvart med *beskrivelser* av i hvilken grad det etiske regelverket synes å være gjort kjent blant folkevalgte og ansatte i Lyngen kommune.

I sin utredning av sak 46/2020 *Bestilling av forvaltningsrevisjon - etikk* viser K-Sekretariatet til følgende:

«Som sagt, i tidligere saksfremlegg, er kommunens etiske regelverk utformet med en rekke skjønsmessige avveininger, som det er vanskelig for revisor å fastsette nøyaktige og objektive revisjonskriterier fra. En revisjon av det etiske regelverket vil derfor i stor grad måtte basere seg på beskrivende undersøkelser.»

Revisor konstaterer at Lyngen kommunes etiske retningslinjer, som ble vedtatt av kommunestyret i Lyngen i sak 2013/60 den 16.12.2013, inneholder en rekke bestemmelser som er «sortert» slik innholdsfortegnelsen i utklipp 1 på neste side viser.

De etiske retningslinjene inneholder innledningsvis, i punkt 1, en definisjon av begrepet *etikk*. I punkt 2 vises det til at retningslinjene gjelder ansatte og folkevalgte i kommunen, og i punkt 3 formuleres overordnede verdier (redelighet, ærlighet og åpenhet) samt en lojalitetsplikt.

Pkt. 3 i reglementet pålegger «alle» (underforstått ansatte og tillitsvalgte i Lyngen kommune) å «(...) overholde de lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet. Dette innebærer også at alle forholder seg lojalt til de vedtak som er truffet.»

Utklipp 1. Innholdsfortegnelse, Lyngen kommunes etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer for Lyngen kommune

Innhold

1	Innledning	2
2	Formål	2
3	Etisk ansvar/tillit	2
4	Habilitet – integritet – korrupsjonsrisiko	3
4.1	Gaver, oppmerksomhet m.v.	3
4.2	Rolle- og interessekonflikter	3
4.3	Registrering av bierverv og økonomiske interesser	4
4.4	Opplysninger og informasjon	4
5	Kommunale innkjøp/anskaffelser	4
6	Privat bruk av kommunens eiendeler m.v.	5
7	Varsling om og bekjempelse av kritikkverdige forhold	5

I punkt 4.1 reguleres ansatte og folkevalgtes adgang til å motta gaver eller økonomiske fordeler i kraft av sine verv og stillinger.

Pkt. 4.2 i Lyngen kommunes etiske retningslinjer lyder:

«Dobbeltrroller kan svekke tilliten til tilsatte og folkevalgte – og dermed til forvaltningen. Eksempler på dobbeltrroller kan være å ha andre verv i kommune, drive, være (med)eier eller inneha styreverv i private og offentlige selskaper.»

Videre er pkt. 4.3 formulert på følgende måte:

«Kommunalt tilsatte har rett til å ha bierverv på sin fritid med mindre det er uforenlig med arbeidsgivers legitime interesser eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen. Det er særskilt viktig at ledere, fagansvarlige og/eller tilsatte med formelle beslutningsfullmakter ikke kommer i slike interesse- og/eller lojalitetskonflikter. Deres bierverv skal derfor alltid avklares med rådmannen. Rådmannen skal for sitt vedkommende avklare slikt med formannskapet. Det skal være åpenhet omkring folkevalgtes og tilsattes bierverv og økonomiske interesser. Tilsatte ledere, fagansvarlige og/eller tilsatte med formelle beslutningsfullmakter skal registrere sine verv og økonomiske interesser på webregisteret «<http://www.styrevervregisteret.no>».

Av fotnote 1 i de etiske retningslinjene følger det at bierverv forstås som «*Enhver lønnet aktivitet for en annen oppdragsgiver/arbeidsgiver, selvstendig næringsvirksomhet eller engasjement i form av eierinteresser/styreverv i privat eller offentlig virksomhet.*» Retningslinjene angir videre at følgende forhold skal registreres¹:

- Styreverv i aksjeselskaper, firmaer og lignende*
- Eierinteresser i selskaper eller firmaer hvor vedkommende, eventuelt sammen med ektefelle/samboer og hjemmeværende barn, eier aksjer eller andre former for eiendeler som overskrider 1 prosent av selskapets kapital*
- Navn på selskaper, organisasjoner eller institusjoner hvor vedkommende har fordeler av økonomisk eller annen materiell art*

¹ Registrering av styreverv eller andre interesser i kommunale bedrifter fordrer beslutning i generalforsamling om at det aktuelle selskapet skal tilslutte seg Styrevervregisteret.

- d) Nåværende arbeidsgiver, biarbeidsgiver – herunder konsulentoppdrag eller lignende, samt avtale med tidligere arbeidsgiver om fortsatt lønn eller andre velferdsfordeler
- e) Styreverk i frivillige organisasjoner og sammenslutninger, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner

Revisor anser i utgangspunktet at punkt 4.3 i kommunens etiske retningslinjer regulerer forhold som lar seg undersøke. Som det fremgår av vår rapport kapittel 3 og 4, har vi gjort nettopp dette.

Utgangspunktet i norsk rett er at en arbeidstaker selv bestemmer over sin fritid, herunder om han eller hun ønsker å ha verv utenom sin ordinære stilling/hovedstilling. Adgangen til å ha bierverv er imidlertid ikke ubegrenset. Et inngrep i den ansattes rett til å bruke sin fritid til å ta (annet) lønnet arbeid må imidlertid bygge på et klart rettslig grunnlag.

For offentlig ansatte er det flere hensyn som gjør seg gjeldende i spørsmålet om adgangen til å ha bierverv. En arbeidsgiver kan motsette seg bierverv som er så omfattende at det gjør vedkommende arbeidstakers yrkesutøvelse i hovedstillingen uforsvarlig. Videre kan arbeidsgiver motsette seg bierverv som innebærer at det oppstår fare for habilitetskonflikter.

Revisor har blitt forelagt Lyngen kommunes *arbeidsreglement*. Av dette fremgår det under § 15 *Annet lønnet arbeid* følgende:

«Kommunal arbeidstaker kan ikke uten tillatelse overta annet lønnet arbeid som vil være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidsytelse i kommunen. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter Forvaltningsloven kap. 2.»

Revisor registrerer at det forbudet som arbeidsreglementet i praksis oppstiller mot å ta annet lønnet arbeid uten tillatelse (fra hovedarbeidsgiver), er avgrenset til å gjelde de tilfeller der omfanget *kan gå ut over den aktuelle arbeidstakerens arbeidsytelse* i kommunen eller der *ekstraarbeidet kan medføre inhabilitet*. Etter revisors syn medfører disse formuleringene at arbeidsreglementets bestemmelse i § 15 nok ikke vil komme til anvendelse i *alle* tilfeller der en ansatt har bierverv. Bestemmelsens formulering impliserer i utgangspunktet at den ansatte selv må gjøre en vurdering av om det aktuelle biervervets karakter utløser en plikt for arbeidstakeren til å melde ifra til kommunen som hovedarbeidsgiver. Revisor ser grunn til å påpeke at plikten som følger av de etiske retningslinjene punkt 4.3, og som gjelder ledere, fagansvarlige og/eller tilsatte med formelle beslutningsfullmakter, synes å være mer «absolutt» i sin ordlyd: Det oppstilles i de etiske retningslinjene en ubetinget plikt til å avklare bierverv med rådmannen.

Hvorvidt den enkelte arbeidstaker – som gjennom formuleringene i både arbeidsreglementet og de etiske retningslinjene pålegges en plikt til egenrapportering – faktisk overholder sine forpliktelser etter det lokale regelverket i Lyngen kommune, er etter revisors syn et arbeidsrettslig spørsmål. Som Lyngen kommunes revisor forholder vi oss, i tråd med gjeldende regelverk og gjeldende revisjonsstandarder, til kommunen som vårt revisjonsobjekt. Dette innebærer på et overordnet nivå en avgrensning mot arbeidsrettslige vurderinger av enkeltansattes handlinger. Slike vurderinger er det i utgangspunktet arbeidsgiver og eventuelt relevante arbeidstakerorganisasjoner som er de nærmeste til å gjøre.

Revisor kan ikke se at det påligger Lyngen kommune – forstått som arbeidsgiver – noen plikt til å undersøke hvorvidt ansatte har bierverv. Korresponderende med dette synet, registrerer vi at det verken i kommunens arbeidsreglement eller etiske retningslinjer formuleres noen plikter for arbeidsgivers del med hensyn til ansattes eventuelle bierverv.

Når det gjelder de øvrige bestemmelsene i kommunens etiske retningslinjer, deler revisor K-Sekretariatets syn om at disse er utformet på en måte som gjør det vanskelig for revisor å fastsette nøyaktige og objektive revisjonskriterier fra dem.

På bakgrunn av ovenstående resonnement, har revisor valgt å besvare også problemstilling 2 – om etterlevelse av kommunens etiske regelverk – som en kartlegging. Dermed tar denne rapporten ikke form av noen forvaltningsrevisjon, men vi anser at vi har innhentet relevante og pålitelige data for drøftinger av de to problemstillingene kontrollutvalget har lagt til grunn i sin bestilling.

K-Sekretariatet har i sin utredning av sak 46/20 *Bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt - Etikk* også formulert noen spørsmål utover de to hovedproblemstillingene, som må anses aktuelle i denne sammenhengen:

1. *Er det gjennomført opplæring i etikk, eller det etiske regelverket, blant ansatte og folkevalgte?*
2. *I hvilken grad tas etiske problemstillinger opp med ledelsen eller i folkevalgte organer?*
3. *Opplever ansatte og folkevalgte brudd på etiske retningslinjer blant øvrige ansatte og folkevalgte, og blir det varslet om disse?*
4. *Har kommunen regler, retningslinjer eller prosedyrer for ansattes bruk av kommunens utstyr som er godkjent av kommunedirektøren?*
5. *Følges reglene om registrering i styrevervsregister blant ledere, fagansvarlige og/eller tilsatte med formell beslutningsfullmakt?*

Nærmere redegjørelser for hvordan vi har gått frem for å besvare disse spørsmålene, følger av kapittel 3 nedenfor.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.0 Innledning

Problemstillingene revisor har hatt som utgangspunkt for denne kartleggingen, er altså 1) hvorvidt kommunens etiske retningslinjer er gjort kjent blant folkevalgte og ansatte i Lyngen kommune, og 2) hvorvidt de etiske retningslinjene etterleves.

Revisor har benyttet seg av flere metoder og kilder for å innhente informasjon med relevans for de to problemstillingene. I oppstartsfasen av vårt arbeid ble stabssjef/ assisterende rådmann i kommunen utnevnt som kommunens kontaktperson overfor revisor. Han har svart på overordnede spørsmål fra oss, og han har fremskaffet ulike typer dokumentasjon og informasjon som vi har bedt om å få.

I det følgende beskriver og begrunner vi vår metode tilknyttet undersøkelsen av den enkelte problemstilling.

3.1 Er det etiske regelverket gjort kjent blant folkevalgte og ansatte?

Revisors metode

For å få informasjon om hvorvidt kommunens etiske retningslinjer har blitt gjort kjent blant folkevalgte og ansatte, har vi innledningsvis i vårt arbeid spurt vår kontaktperson om kommuneadministrasjonen har sørget for å gjøre kommunens ansatte kjent med de etiske retningslinjene. Vi anser at informasjon fra kommuneadministrasjonen om de tiltak som er gjort med dette formålet, naturligvis er relevant informasjon i lys av denne problemstillingen. Vi har også – gjennom å sende en spørreundersøkelse til de ansatte *og folkevalgte* – forsøkt å kartlegge i hvilken grad disse opplever å ha blitt gjort kjent med kommunens etiske retningslinjer. Vi anser det i utgangspunktet utfordrende å innhente sikker kunnskap om ansatte og folkevalgtes *faktiske kjennskap* til kommunens etiske retningslinjer.² Når de ansatte og folkevalgte gjennom spørreundersøkelser selv rapporterer om denne kjennskapen, anser vi likevel at dette gir viktige indikasjoner med hensyn til dette spørsmålet.

Revisor sendte den 22. september i år ut en spørreundersøkelse til 195 ansatte som pr. september 2021 hadde halv eller større stilling i Lyngen kommune. Spørreundersøkelsen ble holdt åpen for besvarelse frem til den 14. oktober. To påminnelsmeldinger ble sendt til ansattes e-postadresser i løpet av perioden spørreundersøkelsen var åpen; den første den 29. september og den andre den 7. oktober. Da spørreundersøkelsen ble lukket for besvarelse den 14. oktober, hadde 59 % av de som fikk den tilsendt, svart på den. Spørreundersøkelsen inneholdt blant annet et spørsmål om hvorvidt de ansatte opplevde å ha fått opplæring i å håndtere etiske utfordringer som ansatte i kommunen, og det inngikk også i spørreundersøkelsen et spørsmål om hvorvidt de ansatte mente å ha blitt gjort kjent med kommunens etiske retningslinjer.

Den 22. september i år sendte revisor også en spørreundersøkelse til kommunestyrets 19 faste medlemmer. Også denne var åpen for besvarelse frem til den 14. oktober, og ved lukking hadde spørreundersøkelsen en responsrate på 47 %. To påminnelsmeldinger ble sendt til kommunestyrerepresentantenes e-postadresser i løpet av perioden da spørreundersøkelsen var åpen; den første den 29. september og den andre den 7. oktober. I spørreundersøkelsen de folkevalgte ble tilsendt, inngikk tilsvarende spørsmål som for de ansatte; med hensyn til

² Vi ga uttrykk for dette synet i vår prosjektskissen som ble behandlet av kontrollutvalget i sak 5/21.

opplæring i håndtering av etiske utfordringer og hvorvidt respondentene mente at de hadde blitt gjort kjent med kommunens etiske retningslinjer.

3.2 Etterleves kommunens etiske retningslinjer?

Revisors metode

For å få relevante data for denne problemstillingen har vi innledningsvis bedt vår kontaktperson i kommunen om en oversikt over de ansatte som kan sies å inngå i gruppen «ledere og andre ansatte med beslutningsfullmakter». Vi har deretter mottatt en liste med navn fra kontaktpersonen. Denne lista har vi lagt til grunn for søk på følgende søkemotorer/nettsteder:

- www.proff.no
- www.purehelp.no

Revisor har gjennomført disse søkene to ganger – første gang i juni 2021 og andre gang i november 2021. Ved å legge de aktuelle navnene inn som søkeord på de ovennevnte nettstedene/søkemotorene, har vi kunnet kartlegge omfanget av de aktuelle ansattes tilknytning til selskaper og organisasjoner. Det foreligger ved denne type søk en generell risiko for at personer som inngår i revisors utvalg, forveksles med andre gjennom at andre personer med samme for- og etternavn kan «dukke opp» i trefflistene som søkene gir. Revisor anser imidlertid at når treffene også inneholder den aktuelle personens bosted, er risikoen for forveksling nokså lav (med mindre det er snakk om bestemte kombinasjoner av for- og etternavn med særlig stor utbredelse i Norge).

Vi har pr. e-post spurt vår kontaktperson i kommunen om å få tilsendt en eventuell oversikt over arbeidstakere som har tilkjenning og bedt om godkjenning av sine bierverv hos kommuneledelsen, jf. de etiske retningslinjenes pkt. 4.3.

På bakgrunn av våre funn tilknyttet omfanget av bierverv blant ansatte, har vi brukt de aktuelle personnavnene som søkeord på *styrevervregisteret.no*. Hensikten har vært å finne ut om den enkeltes bierverv er registrert der i det omfang kommunens etiske retningslinjer pkt. 4.3 angir.

Av K-Sekretariatets utredning av sak 46/20 *Bestilling av forvaltningsrevisjonsprosjekt - Etikk* fremgår altså i tillegg flere spørsmål som fra K-Sekretariatets side anses aktuelle i denne sammenhengen. Fra saksutredningen hitsettes:

1. Er det gjennomført opplæring i etikk, eller det etiske regelverket, blant ansatte og folkevalgte?
2. I hvilken grad tas etiske problemstillinger opp med ledelsen eller i folkevalgte organer?
3. Opplever ansatte og folkevalgte brudd på etiske retningslinjer blant øvrige ansatte og folkevalgte, og blir det varslet om disse?
4. Har kommunen regler, retningslinjer eller prosedyrer for ansattes bruk av kommunens utstyr som er godkjent av kommunedirektøren?
5. Følges reglene om registrering i styrevervsregister blant ledere, fagansvarlige og/eller tilsatte med formell beslutningsfullmakt?

Spørsmål nr. 1 og 5 i ovenstående liste inngår i de av våre undersøkelser som beskrives ovenfor.

Hva angår de tre øvrige spørsmålene, har vi i våre spørreundersøkelser til ansatte og folkevalgte i Lyngen kommune innlemmet noen spørsmål som er egnet til å gi indikasjoner med hensyn til kommunens kultur for diskusjon av etiske problemstillinger (jf. spørsmål 2), hvorvidt ansatte og folkevalgte opplever brudd på etiske retningslinjer – og om de varsler om dette (jf. spørsmål

3 over). I vår spørreundersøkelse til de ansatte har vi også tatt inn spørsmål knyttet til opplevd forekomst av kritikkverdige forhold og eventuell varsling av slike.³

Revisor oppfatter at Lyngen kommunes etiske retningslinjer er utformet med en særlig vektlegging av at *dobbelroller* potensielt er problematisk. Pkt. 4.2 i de etiske retningslinjene inneholder følgende formulering:

«Dobbelroller kan svekke tilliten til tilsatte og folkevalgte – og dermed til forvaltningen. Eksempler på dobbelroller kan være å ha andre verv i kommune, drive, være (med)eier eller inneha styreverv i private og offentlige selskaper. (...) Kommunen ønsker en bevissthet på situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. (...). Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være:

- *Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger*
- *Lønnet og/eller ulønnet verv eller bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen*
- *Engasjement i interesseorganisasjoner eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen*
- *Personlige økonomiske interesser som kan føre til at man kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet*
- *Familiære og andre nære sosiale forbindelser – og forretningsforbindelser»*

I lys av at kommunens etiske retningslinjer også gjelder de folkevalgte⁴, har vi kartlagt omfanget av forretningsvirksomhet, organisasjonsdeltakelse med mer blant kommunestyrets faste medlemmer og vararepresentanter – på samme måte som beskrevet i avsnitt 3.2 ovenfor – og undersøkt hvorvidt de ulike interesser og verv er registrert i Styrevervregisteret.

Lyngen kommunes etiske retningslinjer pkt. 5 angir at kommunens innkjøp skal skje i samsvar med anskaffelsesregelverket.⁵ Anskaffelsesregelverkets konsentrasjon rundt grunnleggende prinsipper om blant annet *konkurranse* og *likebehandling* må ses i lys av den grunnleggende risikoen dobbelroller kan medføre i forbindelse med innkjøp; risikoen for at andre interesser ivaretas på bekostning av kommunens (og dermed felleskapets) når kommunen inngår kontrakter med private, kommersielle aktører. En slik risiko blir etter revisors syn særlig synlig i de tilfellene der en ansatt eller folkevalgt ikke bare har bierverv/forretningsinteresser i sin alminnelighet, men der det foreligger kontraktsmessige tilknytninger mellom kommunen og en virksomhet som den aktuelle ansatte eller folkevalgte har økonomiske interesser i. På bakgrunn av denne vurderingen har revisor, basert på første kartlegging av bierverv som ble utført i juni 2021, tatt for seg Lyngen kommunes regnskaper for 2018, 2019 og 2020 (drifts- og investeringsregnskapet) og kartlagt i hvilket omfang det foreligger transaksjoner mellom Lyngen kommune og de virksomheter som ansatte og/eller folkevalgte i kommunen har interesser/roller i. Revisor har i denne omgang *ikke* gjort undersøkelser og vurderinger av aktuelle transaksjoner opp mot anskaffelsesregelverket. Bakgrunnen for dette er at revisor anser at slike eventuelle undersøkelser eventuelt bør skilles ut som en egen forvaltningsrevisjon – på bakgrunn av en egen bestilling fra kommunens kontrollutvalg. Av denne årsak har revisor besluttet å ikke identifisere noen av virksomhetene det vises til i denne rapportens kapittel 5.3, ved navn.

³ I spørreskjemaet vi brukte, definerte vi eksplisitt begreper som «etikk», «nærstående», «interesse», «korrupsjon», og «kritikkverdige forhold».

⁴ Pkt. 4.3 angir at det skal være åpenhet omkring folkevalgtes og tilsattes bierverv og økonomiske interesser.

⁵ Pkt. 5 inneholder også en henvisning til et nå utdatert kommunalt innkjøpsreglement.

3.4 Avgrensninger

Revisors undersøkelser under problemstilling 1 (kjennskap til de etiske retningslinjene) er avgrenset til å omfatte ansatte i halv eller større stilling i Lyngen kommune pr. høsten 2021 samt kommunestyrets faste medlemmer på samme tidspunkt. Det samme gjelder de to spørreundersøkelsene revisor har gjennomført i anledning denne kartleggingen. Revisor anser at resultatene fra begge spørreundersøkelsene må betraktes som å gi viktige indikasjoner med henblikk på henholdsvis ansatte og folkevalgtes opplevelser og erfaringer tilknyttet undersøkelsenes tema. Imidlertid kan resultatene ikke tillegges representasjonskraft utover de enkeltpersonene som har besvart spørreundersøkelsene. Revisors kartlegging av bierverv/forretningsinteresser m.m. (under problemstilling 2 - etterlevelse av de etiske retningslinjene) er avgrenset til å omfatte ledere og ansatte med formelle beslutningsfullmakter⁶ samt kommunestyrets faste medlemmer og vararepresentanter. Revisors kartlegging av hvorvidt bierverv og forretningsinteresser er registrert i Styrevervregisteret, er avgrenset på samme måte. Endelig er vår kartlegging av transaksjoner mellom Lyngen kommune og virksomheter som ansatte (i halv eller større stilling) og/eller folkevalgte i Lyngen (pr. høsten 2021) har interesser i, avgrenset til årene 2018, 2019 og 2020.

⁶ Jamfør formuleringen i pkt. 4.3 i kommunens etiske retningslinjer.

4 ER DE ETISKE RETNINGSLINJENE GJORT KJENT?

Revisor har pr. e-post av 4. juni i år stilt stabssjef/assisterende rådmann følgende spørsmål:

Har kommuneadministrasjonen i Lyngen sørget for opplæring av ansatte hva angår etikk generelt og de etiske retningslinjene spesielt? I så fall: På hvilken måte og når (evt. med hvilken hyppighet)?

Stabssjef/assisterende rådmann har pr. e-post av 17. juni i år svart følgende:

«Kommunens ansatte:

Ut fra innhentet informasjon fra de ulike sektorene i kommunen kjenner vi ikke til at det er gitt noen spesiell opplæring/kursing i kommunens etiske retningslinjer. De etiske retningslinjene er tatt opp i team- og avdelingsmøter og det har vært nevnt på husmøter, men kan vel ikke betraktes som opplæring.

Lyngen kommunes etiske retningslinjer ligger tilgjengelig på kommunens hjemmeside (se link nedenfor) samt at det ligger i Compilo (kvalitetssystem) og er således tilgjengelig for alle ansatte.

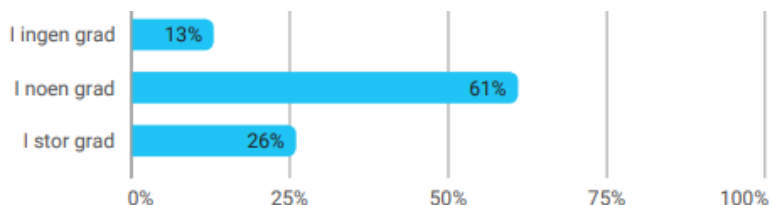
Folkevalgte:

I starten av ny valgperiode får de folkevalgte i Lyngen kommune ei folkevalgtopplæring over 2 dager i regi av KS. I programmet (som er vedlagt) blir de etiske retningslinjer tatt opp som eget tema.»

Til e-posten fulgte det vedlagt en PowerPoint-presentasjon som synes å ha blitt brukt i folkevalgtopplæring i begynnelsen av inneværende planperiode. Revisor finner at temaer som etikk, tillit og åpenhet behandles relativt utførlig i denne PowerPoint-presentasjonen, men kommunens etiske retningslinjer er ikke tematisert i den. Ifølge vår kontaktperson blir imidlertid kommunens etiske retningslinjer diskutert – uten at det foretas en direkte gjennomgang av dem – i forbindelse med folkevalgtopplæringen, der kommunens ledergruppe⁷ også deltar.

I spørreundersøkelsene revisor har gjennomført blant folkevalgte og ansatte i Lyngen kommune, har begge respondentgruppene fått spørsmål om i hvor stor grad de opplever å ha fått tilstrekkelig opplæring i å håndtere etiske⁸ utfordringer i sitt virke som folkevalgt eller ansatt i Lyngen kommune. Respondentenes svar på spørsmålene fremgår av diagram 1a og 1b nedenfor.

Diagram 1a) *«I hvor stor grad opplever du å ha fått tilstrekkelig opplæring i å håndtere etiske utfordringer som ansatt i Lyngen kommune? Respondentgruppe: Ansatte, N=118*

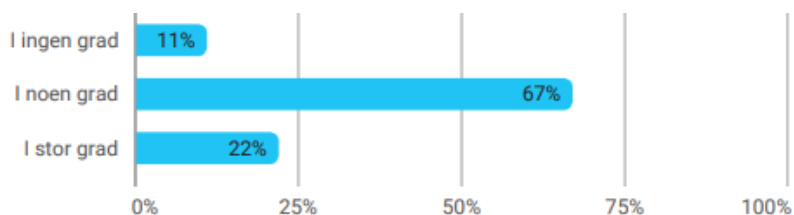


Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

⁷ Rådmannen og kommunalsjefene.

⁸ Til dette spørsmålet inneholdt spørreskjemaene følgende informasjonstekst: «Begrepet etikk viser til læren om moral; altså de normene, verdiene og holdningene som avgjør hva som er rett eller galt eller godt og dårlig.»

Diagram 1b) «I hvor stor grad opplever du å ha fått tilstrekkelig opplæring i å håndtere etiske utfordringer som folkevalgt i Lyngen kommune?» Respondentgruppe: Folkevalgte, N=9



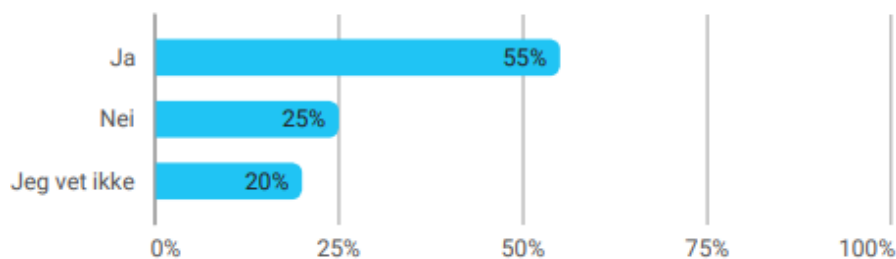
Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Som diagrammene tydeliggjør, var svaralternativet «i noen grad» det klart hyppigst valgte blant både ansatte og folkevalgte.

Begge respondentgruppene har i de to spørreundersøkelsene også blitt stilt følgende spørsmål: «Lyngen kommune har skriftlige, etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. Har du blitt gjort kjent med innholdet i disse?»

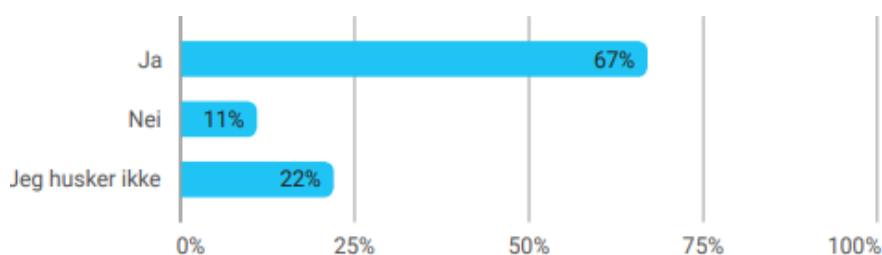
Respondentenes svar fremgår av diagram 2a og 2b nedenfor.

Diagram 2a) «Lyngen kommune har skriftlige, etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. Har du blitt gjort kjent med innholdet i disse?» Respondentgruppe: Ansatte, N= 116



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Diagram 2b) «Lyngen kommune har skriftlige, etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte. Har du blitt gjort kjent med innholdet i disse?» Respondentgruppe: Folkevalgte, N=9



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Revisor registrerer at nær halvparten av respondentene i vår spørreundersøkelse blant de ansatte i kommunen angir at det *ikke* har blitt gjort kjent med innholdet i kommunens etiske retningslinjer, eller at de *ikke vet* om de har blitt gjort kjent med retningslinjene. Det samme gjelder en tredjedel av respondentene fra vår spørreundersøkelse blant folkevalgte.⁹ Begge respondentgruppene fikk anledning til å utdype sine svar på dette spørsmålet, og det var de ansatte som i størst grad benyttet seg av denne muligheten. Enkelte ansatte viste til at de på

⁹ At svaralternativ nr. 3 er ulikt de to diagrammene imellom («Jeg vet ikke» - «Jeg husker ikke») beror på feilskrift, men anses for vår del ikke å ha betydning for tolkningen av de to diagrammene sammenliknet med hverandre.

eget initiativ hadde gjort seg kjent med disse retningslinjene, og andre viste til at de ikke kunne huske at arbeidsgiver har gjort dem kjent med disse. Noen ansatte bekreftet i sine utdypende kommentarer at de hadde blitt gjort kjent med kommunens etiske retningslinjer. Enkelte ansatte etterlyste revidering av kommunens etiske retningslinjer. Dette ønsket ble også formulert av folkevalgte i deres kommentarer under dette temaet.

Revisors kommentar

Kommuneadministrasjonens opplysninger og svarene fra ansatte og folkevalgte i kommunen på våre spørreundersøkelser, gir etter vårt syn samlet sett indikasjoner på at kommunens etiske retningslinjer nok har vært tematisert og presentert overfor ansatte og folkevalgte¹⁰ ved ulike anledninger. Som kommuneadministrasjonen viser til, er de etiske retningslinjene også blitt gjort tilgjengelige i digitalt format for kommunens ansatte. Foreliggende opplysninger tilsier også at det som en del av folkevalgtopplæringen har blitt gitt opplæring til kommunens folkevalgte med etikk som tema. Opplysninger fra vår kontaktperson tilsier at kommunens egne etiske retningslinjer har blitt tematisert – men ikke gjennomgått i sin helhet – i anledning denne opplæringen.

Revisor registrerer altså at nær halvparten av respondentene i vår spørreundersøkelse blant de ansatte i kommunen angir at det *ikke* har blitt gjort kjent med innholdet i kommunens etiske retningslinjer, eller at de *ikke vet* om de har blitt gjort kjent med retningslinjene. Det samme gjelder en tredjedel av respondentene fra vår spørreundersøkelse blant folkevalgte.

¹⁰ Retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret i sak 2013/60 den 16.12.2013.

5 ETTERLEVELSE AV DE ETISKE RETNINGSLINJENE

5.1 Omfang av (avklarte) bierverv blant ansatte i Lyngen kommune

Revisor har, som nevnt i kapittel 3, bedt om – og fått – en liste fra kommunen med navnene på ledere og andre ansatte med beslutningsfullmakter i Lyngen kommune. I tillegg har revisor konsultert kommunens hjemmeside for å få oversikt over kommunestyrets faste medlemmer og varamedlemmer. Revisors søk på søkemotorene *proff.no*, *purehelp.no* og *styrevervregisteret.no* på de navnene som etter dette har vært de aktuelle, har avdekket følgende:

- Av de 39 ansatte med lederstillinger og/eller beslutningsfullmakter i Lyngen kommune, er det totalt tretten som synes å ha bierverv¹¹. Dette utgjør en tredjedel av denne gruppen. Seks av de ansatte hadde mer enn ett bierverv pr. november 2021. (Første runde med søk på enkeltnavn ble gjennomført i juni 2021.)

Revisor har på bakgrunn av funnene blant ansatte i kommunen rettet følgende henvendelse til stabssjef/assisterende rådmann pr. e-post den 4. juni i år:

«Av de etiske retningslinjene pkt. 4 fremgår det at lederes og fagansvarlige (eller tilsatte med beslutningsfullmakter) sine eventuelle bierverv skal avklares med rådmannen. Finnes det noen oversikt hos dere over bierverv som er meldt inn for godkjenning fra rådmannens side? (Bierverv er i kommunens etiske retningslinjer definert som «enhver lønnet aktivitet for en annen oppdragsgiver/arbeidsgiver, selvstendig næringsvirksomhet eller engasjement i form av eierinteresser/styreverv i privat eller offentlig virksomhet».) Hvis en slik oversikt finnes – kan jeg få den tilsendt?»

Henvendelsen ble besvart på følgende måte i e-post av 17. juni i år:

«Det finnes ikke noen oversikt over bierverv som er sendt inn til rådmannen for godkjenning. På rådhuset har vi hatt to situasjoner det siste året hvor den ansatte har tatt opp bierverv med nærmeste leder og fått avklart forholdet. Ut over dette er bierverv mm registrert i styrevervregisteret. Det er den ansatte selv som er ansvarlig for å oppdatere roller og verv. Ut fra informasjon fra styrevervregisteret vil denne informasjon i fremtiden bli automatisk oppdatert ut fra registrerte roller som den enkelte har i ulike organisasjoner registrert i Brønnøysundregistrene.»

Når det gjelder registrering av bierverv i KS sitt *styrevervregister*, indikerer våre undersøkelser at kun tre av de tretten ansatte i lederstillinger eller andre stillinger med beslutningsfullmakter i Lyngen kommune som har bierverv, har registrert disse i registeret.

Vi viser til kapittel 6.3 for våre kommentarer til disse funnene.

5.2 Omfanget av bierverv blant folkevalgte i Lyngen kommune

Revisors søk på søkemotorene *proff.no*, *purehelp.no* og *styrevervregisteret.no* har avdekket følgende:

¹¹ Revisor legger her til grunn definisjonen som fremgår av kommunens etiske retningslinjer: «Enhver lønnet aktivitet for en annen oppdragsgiver/arbeidsgiver, selvstendig næringsvirksomhet eller engasjement i form av eierinteresser/styreverv i privat eller offentlig virksomhet.»

- Blant kommunestyrets 19 faste medlemmer fikk revisor «treff» på 17 på proff.no eller purehelp.no. Flere av de registrerte styrevervene blant kommunestyremedlemmene, var verv i offentlige selskaper, stiftelser eller andre organisasjoner.
- Blant kommunestyrets 43 varamedlemmer fikk revisor «treff» på 29 på proff.no eller purehelp.no.
- Blant de 17 faste kommunestyremedlemmene med registrerte interesser (av politisk økonomisk eller næringsrelatert art), hadde 14 registrert alle disse i styrevervregisteret pr. november 2021. Blant de 29 aktuelle varamedlemmene til kommunestyret, var tallet 14.

5.3 Transaksjoner mellom Lyngen kommune og aktuelle virksomheter

Revisor har søkt i Lyngen kommunes regnskap for årene 2018, 2019 og 2020 etter utbetalinger fra kommunen til de kommersielle aktørene som inngår i treffene etter søkene på proff.no og purehelp.no.¹² Søkene har gitt treff på

- totalt to aktører som ledende ansatte/ansatte med beslutningsfullmakter har tilknytning til. De aktuelle beløpene er alle under kr 40 000.
- totalt seks aktører som faste kommunestyrerepresentanter har tilknytning til
- totalt syv aktører som varamedlemmer til kommunestyret har tilknytning til

Når det gjelder utbetalingene fra Lyngen kommune til aktører som *folkevalgte* har tilknytning til, er enkelte av de årlige utbetalingene på flere millioner kroner. Andre av utbetalingene beløper seg til noen hundre tusen kroner. Noen av disse utbetalingene ser ut til å være relatert til enkeltanskaffelser. Lyngen kommune har pr. høsten 2021 ikke rammeavtale med noen av de aktuelle selskapene eller virksomhetene.

Revisors kommentar

Etter revisors syn er det – naturligvis – ikke overraskende at flere av kommunens folkevalgte har stillinger eller verv i virksomheter eller organisasjoner i tillegg til sitt verv som kommunestyrerepresentant eller vararepresentant til kommunestyret. I utgangspunktet er dette heller ikke problematisk. Det at revisor ved nærmere undersøkelse har funnet større utbetalinger fra Lyngen kommune til virksomheter der kommunestyrerepresentanter eller vararepresentanter har økonomiske interesser, er, isolert sett, heller ikke nødvendigvis problematisk. Tatt i betraktning kommunens størrelse, er det for den saks skyld heller ikke overraskende at enkeltpersoner med politiske verv har tilknytning til virksomheter eller bedrifter som kommunen har et kundeforhold til. Revisor antar at dette er tilfellet i mange kommuner.

Slike forhold representerer imidlertid en *risiko* for at enkeltpersoner kan havne i den type dobbeltroller som Lyngen kommunes etiske retningslinjer eksplisitt problematiserer; dobbeltroller som er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen. Dette kan oppleves problematisk både for den det gjelder, og for publikum. Revisor vil, som nevnt i kapittel 3 ovenfor, få understreke at vi ikke har gjort vurderinger av noen av de ovennevnte utbetalingene fra Lyngen kommune opp mot anskaffelsesregelverket. At anskaffelsesregelverket følges ved

¹² Søkene i kommuneregnskapet ble basert på revisors «treffliste» fra juni 2021. Se kapittel 3.3 for nærmere begrunnelse av disse undersøkelsene.

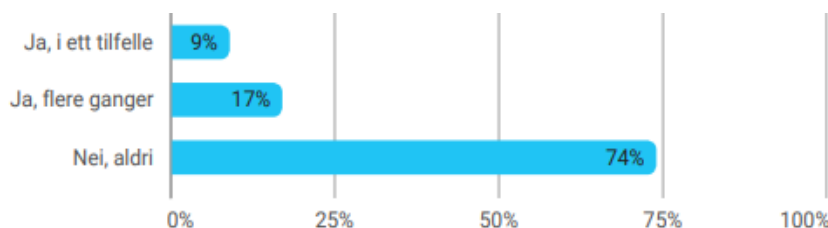
innkjøp, slik de etiske retningslinjenes punkt 5 angir, er videre kommuneadministrasjonens (kjøpers) ansvar – og ikke de berørte virksomhetenes (selgers eller tilbyders) ansvar.

5.4 Etikk og varsling: Erfaringer fra ansatte og folkevalgte i Lyngen kommune

I spørreundersøkelsene revisor har gjennomført blant ansatte og folkevalgte i Lyngen kommune, inngår flere spørsmål som revisor anser at gir informasjon med hensyn til spørsmålene som kontrollutvalget ønsker belyst, jf. kapittel 2 og 3 ovenfor.

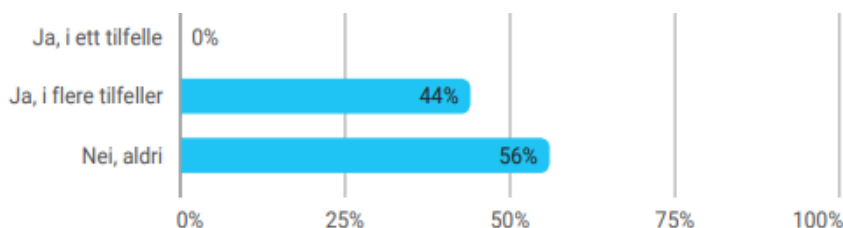
Ett av spørsmålene som de to respondentgruppene har fått, er *hvorvidt de i kraft av å være ansatte eller folkevalgte i Lyngen kommune har opplevd å havne i situasjoner der de har kjent på konflikt mellom sin stilling/sitt verv på den ene siden – og sine egne eller sine nærståendes¹³ interesser¹⁴ på den andre siden*. Respondentenes svar på dette spørsmålet fremgår av diagram 3a og 3b nedenfor.

Diagram 3a. «Har du i kraft av å være ansatt i Lyngen kommune opplevd å havne i situasjoner der du har kjent på konflikt mellom stillingen din på den ene siden – og dine egne eller dine nærståendes interesser på den andre?» Respondentgruppe: Ansatte. N=117



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Diagram 3b. «Har du i kraft av å være folkevalgt i Lyngen kommune opplevd å havne i situasjoner der du har kjent på konflikt mellom vervet din på den ene siden – og dine egne eller dine nærståendes interesser på den andre?» Respondentgruppe: Folkevalgte. N=9



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

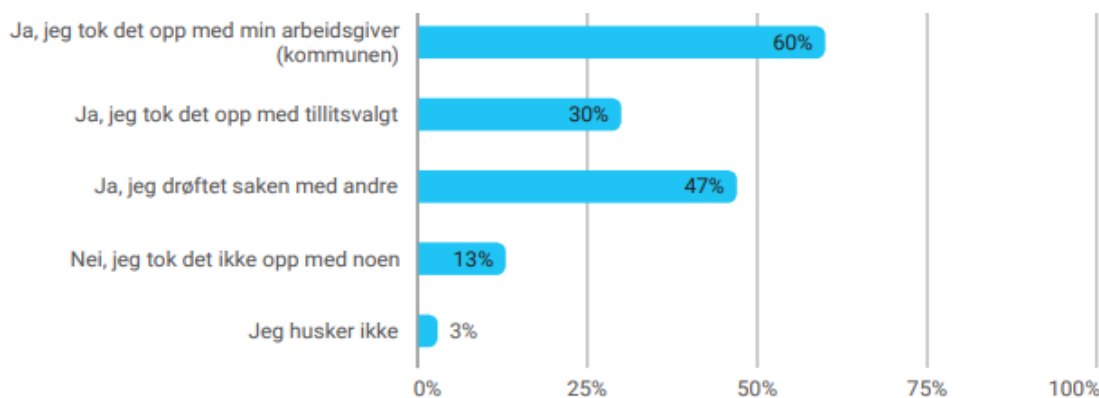
Resultatene blant ansatte i kommunen indikerer at dette er en type dilemma som *noen av dem* har kjent på i sin tid som arbeidstakere i kommunen. Andelen av respondentene blant folkevalgte i kommunen som bekreftet å ha vært i en situasjon der de har kjent på konflikt mellom sitt verv og sine egne eller nærståendes interesser, er større. Revisor antar at forskjellen de to gruppene imellom, må ses i lys av blant annet at kommunestyrerepresentantene ikke har sin deltakelse i kommunestyret som sin hovedstilling.

¹³ «Nærstående» ble i vårt spørreskjema definert på følgende måte, i tråd med aksjelovens formuleringer: «Med *nærstående* mener vi din ektefelle/samboer, dine barn, dine søsken og/eller dine foreldre. Som *nærstående* regnes også din ektefelle/samboers barn, søsken og foreldre.»

¹⁴ «Interesser» ble i vårt spørreskjema definert som først og fremst å handle om økonomiske interesser og materielle goder.

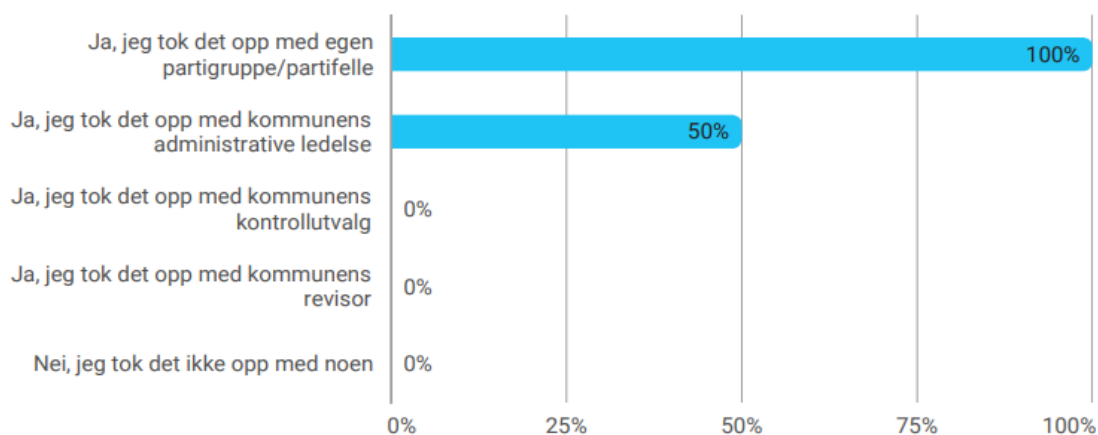
Mindretallene av respondentene som svarte at de i ett eller flere tilfeller hadde opplevd en slik konflikt, fikk oppfølgingsspørsmål om *hvorvidt de hadde tatt denne følelsen av konflikt opp med noen*. Respondentenes svar fremgår av diagram 4a og 4b på neste side. På dette spørsmålet kunne respondentene velge flere svaralternativer. Et flertall av de ansatte bekreftet å ha tatt forholdet opp med noen, og resultatene indikerer at flere slike situasjoner eller forhold har blitt tatt opp med kommunen som *arbeidsgiver*. Alle de folkevalgte som svarte på dette spørsmålet, viste til å ha tatt forholdet opp med egen partigruppe eller en partifelle. Halvparten krysset også av for å ha tatt forholdet opp med kommunens administrative ledelse.

Diagram 4a. «Tok du dette opp med noen?» Respondentgruppe: Ansatte. N=30



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

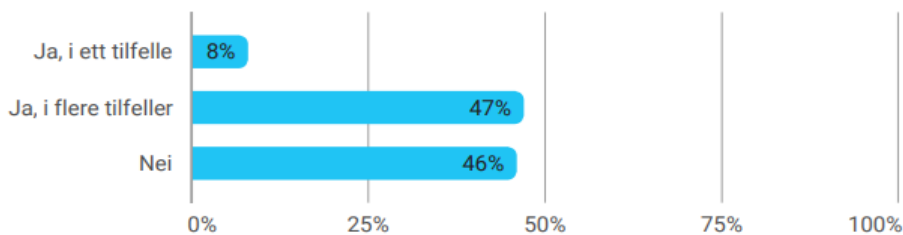
Diagram 4b. «Tok du dette opp med noen?» Respondentgruppe: Folkevalgte. N=4



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

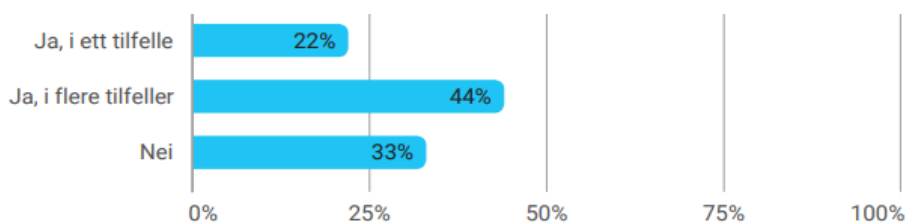
I diagram 5a og 5b nedenfor fremkommer respondentenes svar på følgende spørsmål: «*Har du noen gang opplevd at ansatte eller folkevalgte i Lyngen kommune i utøvelsen av sine stillinger eller verv har handlet på en måte som du anser for å være uetisk?*»

Diagram 5a) «Har du noen gang opplevd at ansatte eller folkevalgte i Lyngen kommune i utøvelsen av sine stillinger eller verv har handlet på en måte som du anser for å være uetisk?» Respondentgruppe: Ansatte. N=116



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

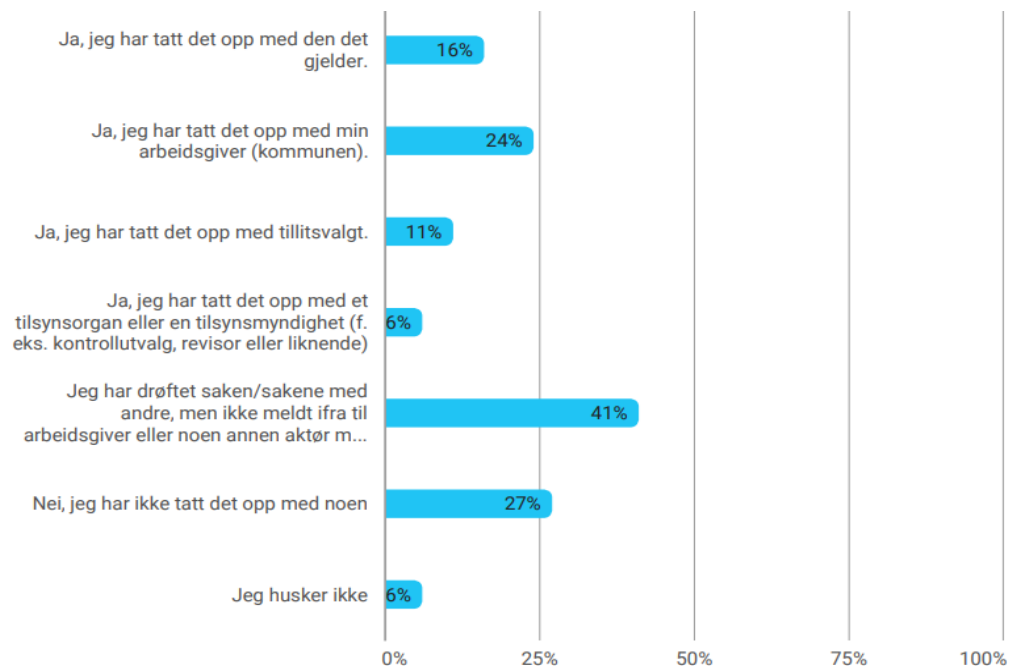
Diagram 5b) «Har du noen gang opplevd at ansatte eller folkevalgte i Lyngen kommune i utøvelsen av sine stillinger eller verv har handlet på en måte som du anser for å være uetisk?» Respondentgruppe: Folkevalgte. N=9



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Diagram 5a og 5b indikerer at relativt mange av respondentene har opplevd andre ansattes eller folkevalgtes atferd og handlinger som uetisk. Også på dette spørsmålet fikk de av respondentene som svarte med ett av de to «ja-alternativene», et oppfølgingsspørsmål om *hvorvidt de hadde tatt disse opplevelsene opp med noen*. Respondentenes svar på dette spørsmålet fremgår av diagram 6a og 6b nedenfor.

Diagram 6a) «Har du tatt dette opp med noen?» Respondentgruppe: Ansatte. N=107

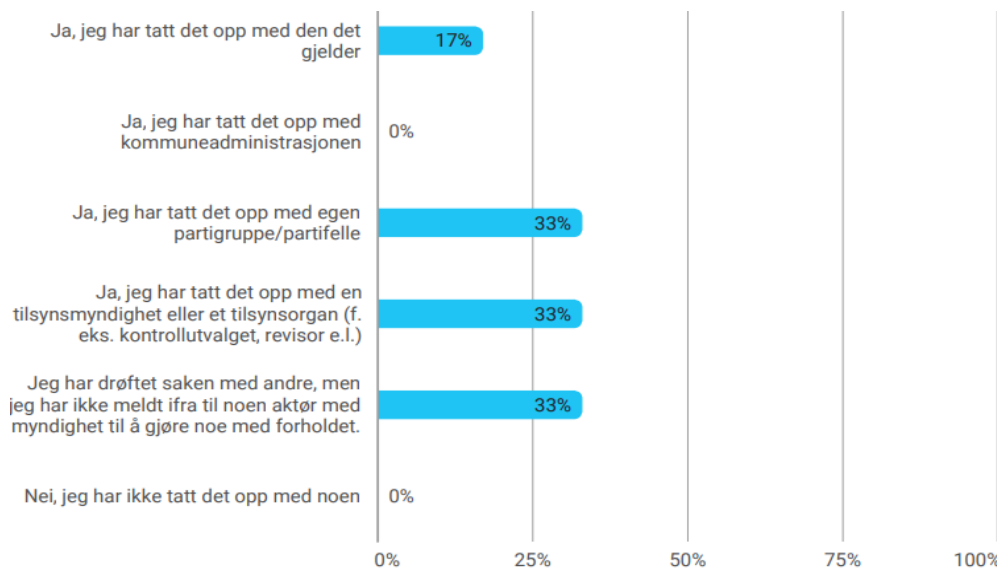


Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Resultatene i diagram 6a og 6b kan etter revisors syn tolkes dithen at mange av respondentene som mener å ha opplevd uetisk atferd fra andre ansatte eller andre folkevalgte i kommunen,

diskuterer slike situasjoner med andre. I noen tilfeller synes også respondentene å ha tatt slike forhold opp med den det gjelder. Revisor anser imidlertid at resultatene indikerer at det i mange tilfeller kan oppleves krevende eller lite hensiktsmessig å videreformidle opplevelser av uetisk atferd til aktører med myndighet til å gjøre noe med de aktuelle forholdene.

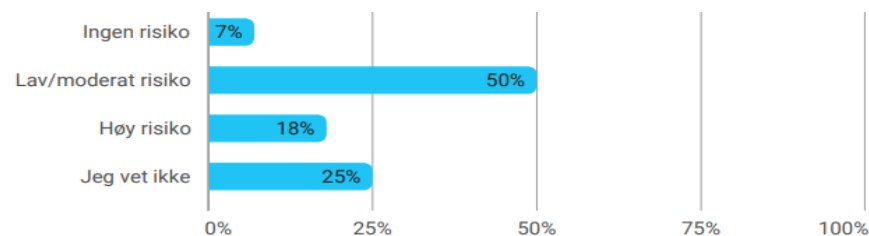
Diagram 6b) «Har du tatt dette opp med noen?» Respondentgruppe: Folkevalgte. N=6



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

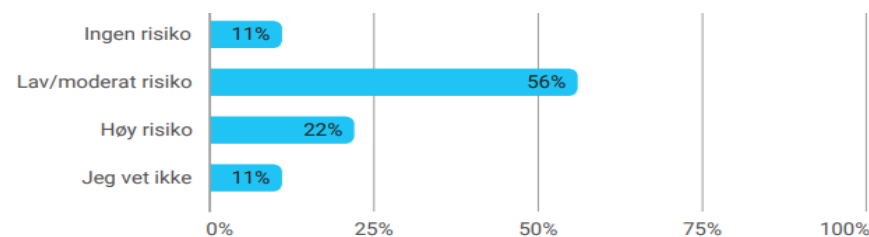
Både ansatte og folkevalgte fikk i spørreundersøkelsene et spørsmål om *hvordan de vurderer risikoen for korrupsjon*¹⁵ i Lyngen kommune. Respondentenes svar fremgår av diagram 7a og 7b nedenfor.

Diagram 7a) «Hvor stor er, etter ditt syn, risikoen for korrupsjon i Lyngen kommune?» Respondentgruppe: Ansatte. N=116



Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Diagram 7b) «Hvor stor er, etter ditt syn, risikoen for korrupsjon i Lyngen kommune?» Respondentgruppe: Folkevalgte. N=9



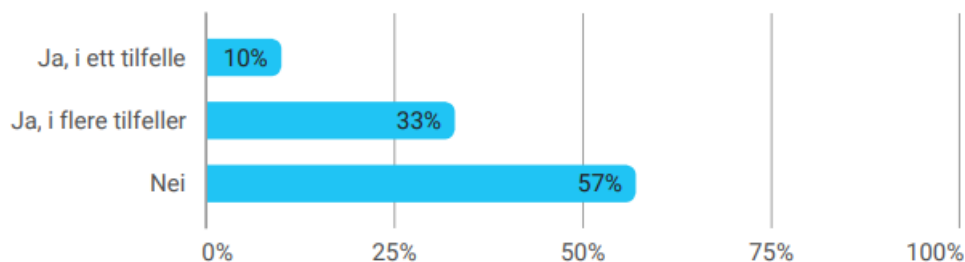
Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

¹⁵ Korrupsjon ble i vårt spørreskjema definert på følgende måte: «Korrupsjon er å bestikke eller å ta imot bestikkelser – og dermed selv få eller gi andre en uriktig eller urimelig fordel i kraft av ens egen stilling eller ens eget verv.»

Som diagrammene viser, var svaralternativet «*Lav/moderat risiko*» det klart hyppigst valgte blant både ansatte og folkevalgte. Revisor ser grunn til å bemerke at det blant de ansatte, der det foreligger hele 116 svar på spørsmålet, var en betydelig andel; 18 %, som definerte korrupsjonsrisikoen som «*høy*».

I spørreundersøkelsen blant ansatte i Lyngen kommune, inngikk også et spørsmål om hvorvidt respondentene noen gang hadde opplevd *kritikkverdige forhold*¹⁶ ved sin arbeidsplass. Respondentenes svar fremgår av diagram 8 nedenfor.

Diagram 8. «Har du noen gang opplevd kritikkverdige forhold, slik disse er definert i informasjonsteksten ovenfor, ved din arbeidsplass/i Lyngen kommune?» (N=115)

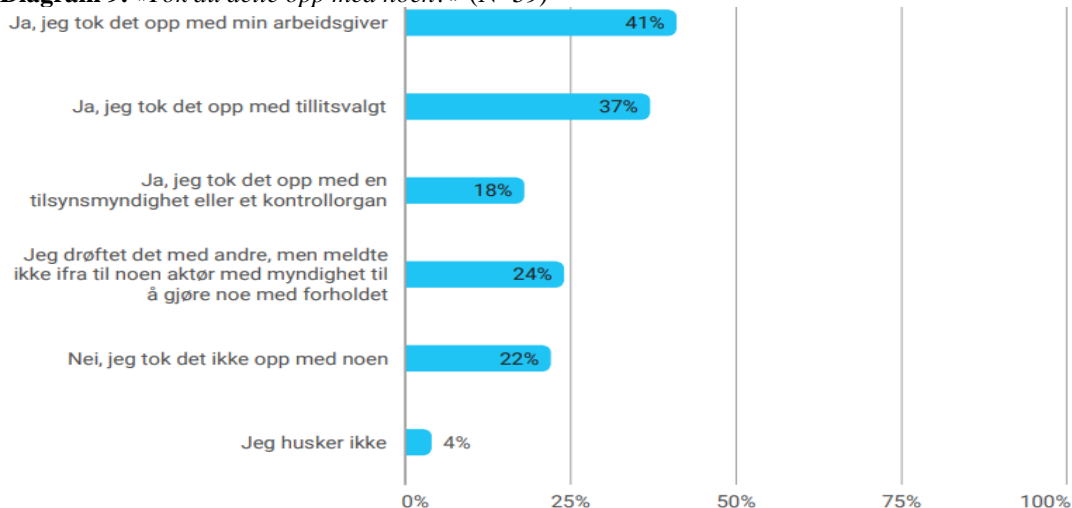


Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

Som diagram 8 tydeliggjør, bekreftet 43 % av respondentene å ha opplevd kritikkverdige forhold ved sin arbeidsplass/i Lyngen kommune. Disse respondentene fikk et oppfølgingsspørsmål om *hvorvidt de har tatt dette opp med noen*. Respondentenes svar fremgår av diagram 9 nedenfor. Svarene kan ses som uttrykk for at det blant mange av de ansatte er en kultur for å ta slike forhold opp med arbeidsgiver, tillitsvalgt eller andre relevante aktører. Imidlertid viser resultatene også at betydelige andeler av de ansatte har svart at de *ikke* videreformidlet sine opplevelser til noen (med myndighet til å gjøre noe med det aktuelle forholdet).

Vi har bedt vår kontaktperson i Lyngen kommune om informasjon tilknyttet kommunens rutiner for varsling. Han har opplyst at Lyngen kommune har et varslingssekretariat bestående av rådmann, hovedverneombud, og hovedtillitsvalgt. I perioden fra og med 2019 til og med 2021 har sekretariatet mottatt tre varsler som alle dreier seg om arbeidsmiljø og til dels også om myndighetsmisbruk. Av Lyngen kommunes *Retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold* følger det at et varsel normalt skal rettes til nærmeste leder, eventuelt via verneombud eller tillitsvalgt. Hvis dette oppleves uhensiktsmessig, kan varselet rettes til kommunens varslingssekretariat. Vår kontaktperson opplyser at i de tre varslene som kommunens varslingssekretariat har mottatt i perioden 2019-2021, har varselet først vært rettet til nærmeste leder der dette har vært aktuelt. Sakene har deretter blitt overført til sekretariatet for behandling.

¹⁶ *Kritikkverdige forhold* ble i vårt spørreskjema definert på følgende måte: «*Kritikkverdige forhold defineres i arbeidsmiljøloven som forhold som er i strid med rettsregler, skriftlige etiske retningslinjer i virksomheten eller etiske normer som det er bred tilslutning til i samfunnet. Kritikkverdige forhold kan for eksempel være forhold som innebærer fare for liv og helse, fare for klima eller miljø, korrupsjon eller annen økonomisk kriminalitet, myndighetsmisbruk, uforsvarlig arbeidsmiljø eller brudd på personopplysningssikkerheten.*»

Diagram 9. «Tok du dette opp med noen?» (N=59)

Kilde: KomRev NORD/SurveyXact

5.5 Retningslinjer for ansattes bruk av kommunens utstyr

Revisor har pr. e-post spurt stabssjef/assisterende rådmann i Lyngen kommune om kommunen har skriftlige retningslinjer for bruk av kommunens biler, maskiner og øvrig utstyr (slik kommunens etiske retningslinjer pkt. 6¹⁷ impliserer).

Stabssjef/assisterende rådmann svarer følgende pr. e-post av 17. juni i år:

«Ut over arbeidsreglement (vedlagt) er det ikke utarbeidet skriftlige retningslinjer for bruk av kommunens biler, maskiner og øvrig utstyr. Ved bruk av bil (Lille Pernille) blir den booket i kalenderen, brukeren har ansvar for å føre opp hvor bilen ble brukt og antall kilometerstand, samt sørge for å rydde og fylle drivstoff. Nøkkel oppbevares og utdeles av servicekontoret. Ved utlån av utstyr etc. føres dette opp i egen perm som oppbevares på servicekontoret på rådhuset.»

Vi har stilt et oppfølgingsspørsmål til stabssjef/assisterende rådmann om hvorvidt kommunen har lagt noen begrensninger eller føringer på hvilke formål den omtalte bilen kan brukes til. Han opplyser at bilen kun er til bruk for tjenesterrelaterede formål. Brukeren må, i tillegg til de plikter som beskrives i sitatet ovenfor, opplyse om *hvor* bilen har blitt brukt. Revisor har konsultert arbeidsreglementet det vises til i kommunens svar, og vi finner at § 11 i dette regulerer behandling av kommunens eiendom:

«Alt inventar, maskiner, verktøy, materialer m.v. må behandles med omhu. Det må vises forsiktighet ved behandling av ild, lys og ildsfarlige saker. Arbeidstakeren må rette seg etter bestemmelser og pålegg som er gitt for å trygge liv, helse og eiendom, og bruke det verneutstyret som er påbudt etter lov og forskrifter.»

I forbindelse med verifisering av faktagrunnlaget denne rapporten bygger på, har assisterende rådmann/stabssjef gitt følgende tilleggsopplysninger som gjelder for henholdsvis HSO¹⁸ og teknisk sektor:

«Alle bilene i helse og omsorg er til bruk i enhetene i arbeidstid. Bilene benyttes ikke privat. Det føres ikke kjørebok, da det er de ulike enhetene som disponere egne biler.»

¹⁷ «Bruk av kommunens maskiner, biler og annet utstyr kan bare skje i samsvar med fastsatte retningslinjer. Virksomhetens retningslinjer, rutiner og prosedyrer for tilsattes bruk av kommunens utstyr skal godkjennes av rådmannen.»

¹⁸ Revisor oppfatter at HSO er en forkortelse for «Helse og omsorg».

«Det er formidlet ut til ansatte på teknisk at utstyr og materiell som tilhører arbeidsgiver ikke skal benyttes privat eller på fritiden.

På teknisk disponerer vaktmesterne egne tjenestebiler i arbeidstiden.

Regelen er at tjenestebiler skal parkeres på oppmøtestedet eller den enheten vaktmestrene har sitt hovedansvar.

I vaktuker tar vakthavende hjem sin tjenestebil ved arbeidstidens slutt, denne er da merket med magnetskilt «vaktbil» på bilens karosseri.

Ansatte som har ansvaret for brøyting tar med traktor hjem i brøytesesongen.»

Revisor ser ikke å ha grunnlag for å knytte vurderinger eller kommentarer til disse opplysningene fra Lyngen kommune.

6 OPPSUMMERING

6.1 Spørreundersøkelsene blant ansatte og folkevalgte: Revisors kommentar

Revisor anser at resultatene fra spørreundersøkelsene, som presenteres i kapittel 5 ovenfor, gir en del indikasjoner med henblikk på både relevansen og etterlevelsen av etiske retningslinjer i Lyngen kommune. Betydelige andeler av respondentene blant både ansatte og folkevalgte har svart at de har opplevd situasjoner der de har kjent på konflikt mellom sin stilling/sitt verv på den ene siden, og sine egne eller nærstående interesser på den andre. Resultatene indikerer at slike opplevelser i mange tilfeller tas opp av den enkelte – mange ganger også med relevante aktører som arbeidsgiver, tillitsvalgt, partikolleger og kommuneadministrasjonen.

Over halvparten av begge respondentgruppene bekrefter å ha opplevd det de anser som uetiske handlinger fra ansatte eller folkevalgte i kommunen. Hva som defineres som en «uetisk handling», vil naturligvis variere noe fra enkeltperson til enkeltperson – og varierer nok derfor også respondentene imellom. En umiddelbar tolkning av resultatene er at de gjenspeiler *uenighet* rundt grensene for hva som er å anse som etisk akseptabel utøvelse av en stilling som ansatt eller et verv som folkevalgt i kommunen. I tillegg kan resultatene tolkes som indikasjoner på at det forekommer tilfeller der ansattes og/eller folkevalgtes utøvelse av sine stillinger og/eller verv faktisk *er* etisk kritikkverdig sett fra et mer allment perspektiv.

En liknende tolkning er nærliggende med henblikk på svarene ansatte har gitt på spørsmålet om kritikkverdige forhold ved sin arbeidsplass/i Lyngen kommune: Det én arbeidstaker anser som et kritikkverdig forhold, er ikke naturligvis noe en annen arbeidstaker oppfatter på samme måte. Samtidig må det, all den tid 43 % av respondentene blant ansatte bekrefter å ha opplevd kritikkverdige forhold, kunne legges til grunn at resultatet reflekterer reelle utfordringer. Revisor registrerer at kommunens varslingssekretariat har mottatt tre varsler i perioden fra og med 2019 og frem til høsten 2021. Av Lyngen kommunes Retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold følger det altså at et varsel normalt skal rettes til nærmeste leder, eventuelt via verneombud eller tillitsvalgt. Hvis dette oppleves uhensiktsmessig, kan varselet rettes til kommunens varslingssekretariat.

Respondentenes vurderinger av risikoen for korrupsjon i Lyngen kommune må under alle omstendigheter kunne tolkes som en understreking av at kommuneadministrasjonen bør være seg denne risikoen bevisst. Det at en såpass stor andel av de ansatte oppgir at de ikke har videreformidlet sine opplevelser av kritikkverdige forhold til noen (med myndighet til å gjøre noe med det aktuelle forholdet), indikerer at kulturen for å varsle bør videreutvikles i kommuneorganisasjonen.

6.2 Bierverv blant folkevalgte og kommunens innkjøp: Revisors kommentar

Når revisor i denne rapporten velger å *påpeke* forretningsmessige forhold mellom Lyngen kommune og virksomheter som folkevalgte (og ansatte) har økonomiske interesser i/tilknytning til, er dette simpelthen for å illustrere at slike forbindelser finnes. Det foreligger en risiko for at kommunens tillitsmenn eller ansatte kan komme i en interessekonflikt. Ikke minst anser revisor videre at innkjøpsområdet i utgangspunktet er forbundet med risiko for brudd på anskaffelsesregelverket i enhver kommune. Av Lyngen kommunes etiske retningslinjer pkt. 4.2 fremgår følgende:

«Kommunen ønsker en bevissthet på situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Dette kan også gjelde tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens bestemmelser.»

Revisors undersøkelser av bierverv blant kommunens ansatte og folkevalgte – og i hvilket omfang det foreligger forretningsmessige relasjoner mellom Lyngen kommune og de herunder aktuelle virksomheter – anser vi som et relevant bidrag i lys av ovennevnte, uttrykte holdning fra kommunens side.¹⁹

6.3 Bekjentgjøring og etterlevelse av de etiske retningslinjene

Kommuneadministrasjonens opplysninger og svarene fra ansatte og folkevalgte i kommunen på våre spørreundersøkelser, gir etter vårt syn samlet sett indikasjoner på at kommunens etiske retningslinjer nok har vært tematisert og presentert overfor ansatte og folkevalgte ved ulike anledninger. Som kommuneadministrasjonen viser til, er de etiske retningslinjene også blitt gjort tilgjengelige i digitalt format for kommunens ansatte. Foreliggende opplysninger tilsier også at det som en del av folkevalgtopplæringen har blitt gitt opplæring til kommunens folkevalgte med etikk som tema. Opplysninger fra vår kontaktperson tilsier at kommunens egne etiske retningslinjer har blitt tematisert – men ikke gjennomgått i sin helhet – i anledning denne opplæringen.

Revisor registrerer at nær halvparten av respondentene i vår spørreundersøkelse blant de ansatte i kommunen angir at de ikke har blitt gjort kjent med innholdet i kommunens etiske retningslinjer, eller at de ikke vet om de har blitt gjort kjent med retningslinjene. Det samme gjelder en tredjedel av respondentene fra vår spørreundersøkelse blant folkevalgte. Disse resultatene tilsier at kommuneadministrasjonen bør vurdere tiltak som kan bidra til at innholdet i kommunens etiske retningslinjer gjøres kjent blant ansatte og folkevalgte, utover de tiltak som allerede synes å være iverksatt med dette formålet.

Revisor konstaterer, jf. kapittel 5.1 i denne rapporten, at flere ansatte i ledende stilling eller med beslutningsfullmakter i Lyngen kommune har bierverv – og at disse i mange tilfeller ikke synes å være avklart med kommuneadministrasjonen. Også med henblikk på styrevervregisteret synes det å være et betydelig «rapporteringsunderskudd». Forholdene kan tolkes som å henge sammen med at ikke alle ansatte i kommunen faktisk synes å være kjent med de etiske retningslinjene. En annen forklaring kan være at ansatte med bierverv primært forholder seg til kommunens arbeidsreglement - der plikten til å søke tillatelse til bierverv er betinget av at biervervet må innebære et visst arbeidsomfang og/eller ha et innhold som kan medføre habilitetsproblematikk.

Svarene fra ansatte og folkevalgte i revisors spørreundersøkelser indikerer på et generelt nivå at det synes å være en kultur i Lyngen kommune for både å erkjenne og å ta opp etiske problemstillinger. Flere ansatte og folkevalgte synes å oppleve etiske problemstillinger tilknyttet både egen og andres utøvelse av stillinger og verv. Dette kan naturligvis tolkes som at det er rom for forbedringer hva angår etterlevelsen av de etiske retningslinjene. Dermed kan resultatene også leses som å uttrykke et behov for økt bevisstgjøring på og jevnlig drøfting av de etiske retningslinjene og deres innhold.

¹⁹ Revisors kartlegging kan også danne grunnlaget for ytterligere undersøkelser dersom kontrollutvalget skulle ønske dette.

7 RÅDMANNENS UTTALELSE

Rådmannen i Lyngen kommune ga den 18.11 følgende uttalelse, pr. e-post, til denne rapporten:

Utklipp 2. Rådmannens uttalelse til rapporten.

Hei!

Min uttalelse blir som følger:

Rådmannen registrerer at vi har forbedringspotensialer og ser på denne rapporten som et meget godt verktøy for videre arbeid med kjentgjøring og etterlevelse av det etiske regelverket i Lyngen kommune.

Med vennlig hilsen

Frode Karlsen
Rådmann

Revisor registrerer at rådmannen anser rapporten som hensiktsmessig med hensyn til forbedringsarbeid i kommunen. Vi har ikke sett grunn til å gjøre endringer i vår rapport som følge av rådmannens uttalelse.

8 REFERANSER

Lyngen kommune, 2013: *Lyngen kommune. Etiske retningslinjer. Vedtatt av Lyngen kommunestyre den 16.12.2013, sak 2013/60*

Lyngen kommune, udatert: *Arbeidsreglement*

Lyngen kommune, 2020: *Retningslinjer og rutiner for varsling av kritikkverdige forhold*

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontorer i Tromsø, Narvik, Finnsnes, Bodø, Sortland, Sjøvegan, Leknes og Svolvær.

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Lyngen kommune:

- *Økonomisk internkontroll og kommunens rolle i forbindelse med filmminnspilling og sykkelritt, 2018*
- *Kvalitet i rus- og psykiatritjenesten, 2016*
- *Forebygging og oppfølging av sykefravær i skolesektoren, 2015*
- *Forvaltning, drift og vedlikehold, 2014*
- *Arbeidsmiljø og sykefravær i pleie- og omsorgssektoren, 2012*
- *Saksbehandling og oppfølging av politiske vedtak, 2011*
- *Spesialundervisning, 2009*
- *Barnevernet, 2008*
- *Lyngen omsorgssenter, 2007*
- *Økonomistyring, 2006*

