



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 8-2021

## **ETIKK OG HABILITET**

ULLENSAKER KOMMUNE

AUGUST 2021



# INNHold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>I</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Formål og problemstillinger	3
1.3 Rapportens oppbygging	4
<b>2 Gjennomføring og metode</b>	<b>5</b>
2.1 Dokumentanalyse	5
2.2 Spørreundersøkelse	5
2.3 Intervju	6
2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet	7
<b>3 Revisjonskriterier</b>	<b>8</b>
3.1 Kommunens etiske retningslinjer	8
3.2 Vurderinger av habilitet i byggesaker	10
<b>4 Etikk</b>	<b>12</b>
4.1 Etiske retningslinjer i Ullensaker kommune	12
4.2 De ansattes kjennskap til og oppfatning av etikk	13
4.3 Kommunens formidling om etikk	21
4.4 Revisjonens vurdering og konklusjon	22
<b>5 Habilitet i byggesaksbehandling</b>	<b>24</b>
5.1 Tjenesteområdet byggesak i Ullensaker kommune	24
5.2 Rutiner og praksis for vurdering for habilitet	24
5.3 Opplæring i habilitet	25
5.4 Rutiner for de folkevalgte habilitet	28
5.5 Revisjonens vurdering og konklusjon	31
<b>LITTERATUR- OG KILDELISTE</b>	<b>32</b>
<b>VEDLEGG 1 – ETISKE RETNINGSLINJER</b>	<b>34</b>
<b>VEDLEGG 2 – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR</b>	<b>39</b>
Bilde 1 Organisasjonskart Ullensaker kommune.....	6
Bilde 2 Prinsipper for behandling av habilitetsspørsmål .....	30
Diagram 1 Ansattes kjennskap til innholdet i kommunens etiske retningslinjer.....	14

Diagram 2 Opplevelse av de etiske retningslinjene .....	15
Diagram 3 Ansattes kjennskap til i de etiske normene/spillereglene innenfor eget fagområde .....	16
Diagram 4 Etikk er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen.....	18
Diagram 5 Etisk vanskelige situasjoner i arbeidet .....	19
Diagram 6 Kjennskap til etiske retningslinjer og hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner .	20
Diagram 7 Kjennskap til etiske normer og hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner .....	21
Diagram 8 Opplæring i å vurdere egen habilitet .....	26
Diagram 9 Ansattes kjennskap til habilitet.....	27
Diagram 10 Kollegaer melder ifra når de er inhabile .....	28
Tabell 1 Svar fordelt på sektor .....	6
Tabell 2 Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer .....	13
Tabell 3 Diskusjon/refleksjon om etiske dilemmaer og etiske problemstillinger .....	17
Tabell 4 Hvordan de ansatte har fått kjennskap til og kunnskap om de etiske retningslinjene .....	22

## SAMMENDRAG

Formålet med denne undersøkelsen har vært todelt. Den ene delen har som formål å undersøke kjennskapen til og praktiseringen av kommunens etiske retningslinjer. Den andre delen har som formål å undersøke praktiseringen av habilitetsregler i byggesaksavdelingen.

### Hovedfunn

1. De fleste ansatte som har svart på spørreundersøkelsen kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer og majoriteten har god eller svært god kjennskap til innholdet, men kommunen undersøker ikke jevnlig de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene.
2. Kommunen har skriftlige rutiner for habilitetsvurdering for alle ansatte og for de folkevalgte.
3. Ikke alle ansatte i byggesaksavdelingen har fått nødvendig opplæring om habilitet.

Over 90 prosent av de ansatte i kommunen som har svart på revisjonens spørreundersøkelse oppgir at de kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer. Kjennskap til innholdet i de etiske retningslinjene varierer, men en majoritet har god eller svært god kjennskap til innholdet.

Undersøkelsen viser at Ullensaker kommune har rutiner for å følge opp arbeidet med de etiske retningslinjene og at dette i hovedsak er et lederansvar. Den viser imidlertid også at det er et forbedringspotensial når det gjelder å sørge for at alle ansatte i organisasjonen får informasjon om de etiske retningslinjer ved ansettelse, samt videre opplæring mens de jobber i kommunen. Undersøkelsen viser videre at kommunen ikke jevnlig undersøker de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene. Revisjonen mener at dette samlet sett tilsier at kommunen i større grad bør følge opp rutinene for å informere de ansatte, og slik legge til rette for fortsatt god kjennskap til de etiske retningslinjene blant kommunens ansatte.

Undersøkelsen viser at kommunen har rutiner som forklarer hvordan de ansatte skal vurdere egen habilitet og hva de skal gjøre dersom de er inhabile. Det mangler imidlertid rutiner særskilt for habilitet knyttet til byggesaksbehandlingen. Dette manglet også da revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjon på byggesaksområdet i 2019. Som i den forrige rapporten på området, vurderer vi at særskilte rutiner vil kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

Svarene ifra spørreundersøkelsen viser at ikke alle i avdelingen vet når de skal melde seg inhabile, eller hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile. Undersøkelsen viser videre at de fleste i avdelingen har fått nødvendig opplæring, og at de har kjennskap til lovverket om habilitet. Likevel viser undersøkelsen at ikke alle mener de har fått denne opplæringen.

### Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

1. Rådmannen bør sørge for at det blir laget rutine for å jevnlig undersøke de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene.
2. Rådmannen bør vurdere om det er behov for å utarbeide skriftlige rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet.
3. Rådmannen bør vurdere om alle ansatte i byggesaksavdelingen får tilstrekkelig opplæring i å vurdere egen habilitet.

### **Rådmannens høringsuttalelse**

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvar er mottatt 19.8.21 (datert 2.7.21, men på grunn av feil i oversendelse ble ikke høringssvaret mottatt av revisjonen før da) og er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen har ingen vesentlige innvendinger til beskrivelse av faktum, de vurderinger eller forslag til tiltak som foreslås. Rådmannen skriver at «[a]dministrasjonen vil utarbeide en generell prosedyre for habilitetsvurdering for hele administrasjonen og en spesiell prosedyre for byggesaksbehandling. Prosedyrene vil bli en del av kommunens kvalitetssystem».

Det kommer frem i høringssvaret at kommunestyret 22. juni 2021 (sak 58/21) vedtok endringer av reglement for folkevalgte, herunder om habilitet og etiske retningslinjer. Videre står det at «[v]irkningstidspunktet for endringene gjør at endringene ikke påvirker revisjonens vurderinger, men det bør likevel framkomme i rapporten at regelgrunnlaget for vurderingene nå er andre enn på tidspunktet for denne revisjonen.» På bakgrunn av dette har revisjonen gjort endringer i rapporten. Dette har ikke endret revisjonens vurderinger eller konklusjon.

Jessheim, 26. august 2021

Øyvind Nordbrønd Grøndahl  
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

Miriam Sethne  
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

# 1 INNLEDNING

## 1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Ullensaker vedtok 28. januar 2021 (sak 6/21) at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon om etikk og habilitet i kommunen.

Kommuneloven § 1 fastslår at kommunen skal yte tjenester og drive samfunnsutvikling til det beste for innbyggerne. Kommunene skal også være effektive, tillitsskapende og bærekraftige. Dette forutsetter blant annet at kommunene ivaretar etikk og habilitet på en god måte. I praksis vil dette innebære at tjenestemenn viser åpenhet, rolleklarhet og etisk bevissthet i sin tjenesteutøvelse.

Byggesakssektoren har vært gjenstand for stor oppmerksomhet knyttet til alvorlige enkeltsaker som har vært omtalt i media. Undersøkelser viser også at det er særlig risiko knyttet til byggesaksområdet, blant annet på grunn at dette er et område som forvalter betydelige og knappe ressurser, som til dels blir skjønnsmessig fordelt (Oslo Economics mfl. 2018). Det betyr at en kontroll av habilitet og uavhengighet kan bidra til forbedring og åpenhet rundt hvordan dette ivaretas i kommunene.

Etikk og etiske retningslinjer har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon i flere andre kommuner og en gjennomgang av disse viser at det varierer hvor godt ansatte kjenner til kommunens egne etiske retningslinjer, og hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner. Disse undersøkelsene trekker frem blant annet opplæring, informasjon og diskusjon om etiske dilemmaer som viktige tiltak for å øke etisk bevissthet (Møre og Romsdal revisjon IKS 2017, Rogaland revisjon IKS 2014).

En av disse undersøkelsene konkluderer også med at ansattes kjennskap til kommunens rutiner knyttet til habilitet varierer, og at flere har opplevd usikkerhet rundt dette (Møre og Romsdal revisjon IKS 2017).

I Romerike revisjons forvaltningsrevisjonsrapport fra 2019 om byggesaksbehandling i Ullensaker kommune, fant vi at det ikke var utarbeidet særskilte rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet. Revisjonens vurdering var at særskilte rutiner kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter (Romerike revisjon IKS 2019).

## 1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med denne undersøkelsen er todelt. Den ene delen har som formål å undersøke kjennskapen til og praktiseringen av kommunens etiske retningslinjer. Den andre delen har som formål å undersøke praktiseringen av habilitetsregler.

Undersøkelsen besvarer følgende problemstillinger:

1. Har de ansatte et bevisst forhold til kommunens etiske retningslinjer?
2. Har kommunen tilstrekkelige rutiner og god praksis for vurderinger av habilitet i byggesaker?

Den første problemstillingen omhandler hvorvidt de ansatte kjenner til og forstår kommunens retningslinjer for hva som er ønsket og uønsket atferd. Denne problemstillingen omfatter alle ansatte i kommunen, det vil si på tvers av sektorer og stillingskategorier. Vi har undersøkt de ansattes kjennskap, erfaring og praksis både når det gjelder kommunens generelle etiske retningslinjer og etiske retningslinjer innenfor eget fagområde.

Den andre problemstillingen tar for seg retningslinjer, rutiner og praksis når det gjelder vurdering av habilitet i behandlingen av byggesaker. Denne problemstillingen omhandler hvorvidt kommunen har utarbeidet retningslinjer og rutiner knyttet til vurderinger av habilitet innenfor dette området, og om saksbehandlerne har fått god nok opplæring. Dette innebærer at de ansatte både vet når de skal melde seg inhabile, og at de faktisk melder ifra i slike situasjoner. I tillegg innebærer det at de ikke melder seg inhabile i situasjoner hvor de er habile. Problemstillingen innebærer også å se på rutiner som kommunen har for å informere og å lære opp de folkevalgte.

### **1.3 Rapportens oppbygging**

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. Kapittel 3 gir en samlet fremstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 og 5 gjennomgås funn fra undersøkelsen. Hvert av disse kapitlene avsluttes med revisjonens vurdering og konklusjon, samt anbefalinger.

I sammendraget innledningsvis i rapporten fremstilles rapportens hovedfunn og anbefalinger, i tillegg til rådmannens høringssvar til rapporten.



## 2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*<sup>1</sup>, som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

For å samle inn data har vi i denne undersøkelsen benyttet dokumentanalyse, spørreundersøkelse og intervju.

### 2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har fått oversendt etterspurt dokumentasjon. Dokumentene beskriver blant annet kommunens etiske retningslinjer, politisk behandling av de etiske retningslinjene, samt retningslinjer og rutiner knyttet til habilitet.

Revisjonen har også fått svar på spørsmål underveis på e-post. Det er i teksten referert til hvem vi har fått denne informasjonen av.

### 2.2 Spørreundersøkelse

For å få svar på om hva slags kjennskap de ansatte har til etikk og habilitet ble det sendt ut en spørreundersøkelse. Spørreundersøkelsene ble distribuert gjennom spørretjenesten SurveyXact. Undersøkelsen ble sendt til alle kommunens ansatte. Alle ansatte fikk spørsmål om de etiske retningslinjene, mens de ansatte som jobber i byggesak også fikk spørsmål om habilitet.

Spørreundersøkelsen ble sendt til 3294. Vi mottok fullstendige besvarelser fra 874 ansatte<sup>2</sup>. Samlet svarprosent er i underkant av 27 prosent<sup>3</sup>. Den forholdsvis lave deltagelsen medfører at vi må tolke svarene varsomt, fordi det ikke er sikkert at de som har svart representerer alle kommunens ansatte. Eksempelvis kan det tenkes at det er de ansatte som har best kjennskap til eller er mest interessert i etikk som har svart på undersøkelsen. Den lave svarprosenten gjør også at det er vanskelig å bryte ned svarene på sektornivå eller sammenligne ulike typer ansatte, unntatt i tilfeller der forskjellene er særlig iøynefallende. Vi velger likevel å legge tallene til grunn, fordi det er et betydelig antall ansatte som har svart. Vi ser i tabellen under at det er svar fra alle sektorer, noe som indikerer at frafallet ikke er systematisk.

---

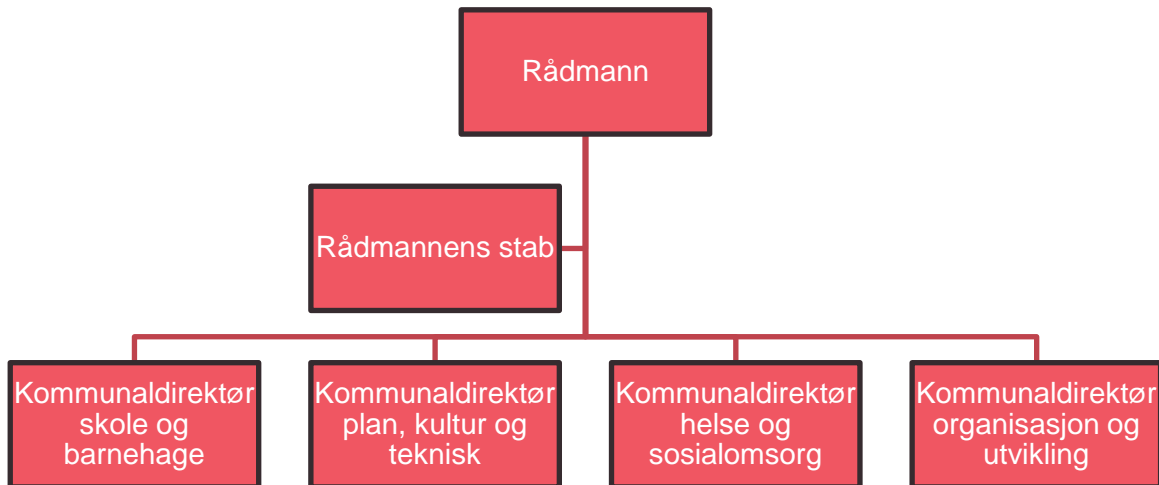
<sup>1</sup> Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

<sup>2</sup> Vi har valgt å utelate besvarelsene til de som kun har noen svar, totalt 94 respondenter. Vi fikk i tillegg 30 automatiske svar som vi antok ikke ville kunne besvare undersøkelsen (permisjon, sluttet, sykemelding, annet fravær, etc.).

<sup>3</sup> Antall ansatte som har besvart hele undersøkelsen (874), delt på antall ansatte som har mottatt undersøkelsen (3264).

Vi ba alle respondentene svare på i hvilken sektor de jobber i, basert på dette organisasjonskartet:

**Bilde 1 Organisasjonskart Ullensaker kommune**



Kilde: E-post fra Ullensaker kommune, bearbeidet av Romerike Revisjon, 2021

I undersøkelsen ser vi at det er svar i alle sektorer og kategorier, og legger til grunn at svarene kan representere hele kommunen. Det bemerkes at andel respondenter er andel av alle som har svart på undersøkelsen, ikke innenfor hver sektor.

**Tabell 1 Svar fordelt på sektor**

Sektor	Antall respondenter	Andel respondenter
Organisasjon og utvikling	45	5 %
Skole og barnehage	304	35 %
Plan, kultur og teknisk	175	20 %
Helse og sosialomsorg	342	39 %
Rådmannens stab	8	1 %
Totalt	874	100 %

Kilde: RRI 2021, N=874. Spørsmål: «I hvilket tjenesteområde jobber du?»

Alle de syv fast ansatte i avdeling for byggesak besvarte undersøkelsen.

## 2.3 Intervju

Revisjonen har gjennomført ett intervju. Vi gjennomførte intervju med leder for byggesaksavdelingen, særlig med tanke på habilitetsproblematikk. Intervjuet ble gjennomført som et delvis strukturert

intervju. Det vil si at det i forkant av intervjuet ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i intervjuet. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuet som har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten. Intervjureferatet er verifisert av den som er intervjuet.

## **2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet**

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen. Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

Dataenes pålitelighet er som regel høy når man benytter seg av spørreundersøkelser fordi man lett kan gå tilbake å etterprøve undersøkelsen da hver respondent får akkurat det samme spørsmålssettet, og man har god oversikt over hvem man har sendt ut spørreundersøkelsen til. Utfordringen med tanke på dataenes gyldighet, har vært å utforme spørsmålene på best mulig måte for å kunne få så relevant informasjon for våre problemstillinger som mulig. Revisjonen har sendt spørsmålene til spørreundersøkelsen til kontaktpersonen i kommunen, for å sikre at spørsmålene er formulert på en så forståelig måte som mulig for de ansatte, særlig med tanke på begrepsbruk.

## 3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene utledes fra lov, rundskriv fra departementer, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Habilitet i kommuner og fylkeskommuner. Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven. Veileder fra Kommunal- og regionaldepartementet.
- KS' rammeverk for etiske retningslinjer.
- KS' råd for etikkarbeid

### 3.1 Kommunens etiske retningslinjer

Kommunens arbeid med etikk springer ut av kommunelovens formålsparagraf, § 1-1, ved at loven skal «bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, **tillitskapende** og bærekraftige» (revisors utheving). At innbyggerne har tillit til de offentlig ansatte og de folkevalgte er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati.

I en artikkel på regjeringen.no om etikk i forbindelse med kommunereformen (Regjeringen 2020) står det at «[e]tikk er refleksjon over verdier og normer, og begrunnelsen vi gir for våre valg». Videre står det at «[a]rbeidet med etiske retningslinjer kan skape en felles plattform, stimulere til refleksjon over egen praksis og hjelpe kommuneledelsen i å identifisere og vurdere etiske problemstillinger.» I en utredning gjort på vegne av KS var et funn at de fleste kommuner og kommunale selskap har definert og offentliggjort verdier, og har på plass etiske retningslinjer og varslingsrutiner (Oslo Economics mfl., 5).

KS har utarbeidet flere anbefalinger for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. Disse anbefalingene berører flere områder, herunder etiske retningslinjer. Slike retningslinjer beskriver blant annet hvordan ansatte kan og bør håndtere etiske problemstillinger og at de vet hvilken type adferd som forventes i hvilke typer situasjoner. KS gir også råd for hvordan kommunen kan legge til rette for at disse retningslinjene er kjent og praktiseres av de ansatte, og viser til eksempler fra tre kommuner<sup>4</sup>. KS presenterer et rammeverk som kommunene kan bruke som

---

<sup>4</sup> Bergen kommune, Kristiansand kommune og Oslo kommune.

støtte i arbeidet med å utarbeide egne etiske retningslinjer. Dette rammeverket bygger på følgende tre grunnleggende prinsipper til retningslinjer. De bør være:

- enkle å forstå. De bør være så konkrete som mulig, og trekke klare grenser som ikke krever juridisk eller annen spesialkompetanse for å forstå
- relevante for medarbeidernes hverdag med utfordringer og dilemmaer som kan oppstå
- [av et] begrenset omfang slik at de er lette å sette seg inn i (KS 2015)

I en annen veileder på KS' nettsider (KS 2019) om etiske retningslinjer, gis kommunene flere råd om utarbeiding og implementering av disse. Ett av rådene er at kommunen jevnlig bør undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene. Det står at ved jevnlig å undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner retningslinjene og om det blir reagert ved brudd, kan kommunen bidra til at kunnskapen oppfriskes og at retningslinjene følges. Det står videre at hvor ofte dette bør gjøres og på hvilken måte kommer an på kommunens størrelse og karakter. For noen kommuner vil det være tilstrekkelig å undersøke kjennskapen hvert andre til tredje år, men dersom kommunen en periode har ekstra fokus på etikkarbeid vil det være hensiktsmessig å undersøke årlig. Det står videre at i noen kommuner kan en enkel og uformell undersøkelse være hensiktsmessig, mens for andre kommuner vil det være nødvendig med en anonym spørreundersøkelse for å kartlegge de ansattes kjennskap til retningslinjene.

Et annet råd KS kommer med er at nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten. KS skriver at dette gir tre fordeler. Først og fremst vil det gi de nyansatte kjennskap til retningslinjene. I tillegg vil de trolig være mindre tilbøyelige til å bryte noe de har kjennskap til. For det tredje kan det gjøre det lettere for arbeidsgiveren å reagere på brudd på retningslinjene.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 1:

Problemstilling 1	
Har de ansatte et bevisst forhold til kommunens etiske retningslinjer?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Kommunen har rutine for hvordan etikkarbeidet skal følges opp, blant annet at det jevnlig undersøkes at de ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjene.</li> <li>➔ De ansatte blir informert om de etiske retningslinjene når de starter i jobben.</li> <li>➔ De ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer og opplever at de etiske retningslinjene er:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ enkle å forstå</li> <li>○ relevante for medarbeiderne</li> <li>○ av et begrenset omfang</li> </ul> </li> <li>➔ De ansatte har et bevisst forhold til etiske problemstillinger i arbeidssituasjonen.</li> </ul>

## 3.2 Vurderinger av habilitet i byggesaker

### Habilitet i loven

Habilitet viser til det å kunne behandle saker på en objektiv og uavhengig måte. Det vil si at det ikke foreligger omstendigheter som kan svekke tilliten til en upartisk saksbehandling (Lovdata 2012). Tjenestemenn og folkevalgte vil som regel være inhabile dersom de har en kopling til en sak eller sakens parter<sup>5</sup>, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Man er blant annet automatisk inhabil når man selv er part<sup>6</sup> i saken, med hensyn til sine slektninger i opp- og nedstigende linje og i sidelinje så nær som søsken og når man er eller har vært gift med eller forlovet med en part.

I tillegg til disse konkrete eksemplene på når man er inhabil, så står det i forvaltningsloven § 6 andre ledd at en person kan være inhabil dersom «særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet».

I kommuneloven § 13-3 står det at når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd<sup>7</sup>, er en ansatt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

I kommuneloven § 11-10 står det at en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtak i en sak som ansatt i kommunen eller fylkeskommunen, er inhabil til senere å behandle den samme saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen.<sup>8</sup> Videre står det at når en klage skal behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd, er en folkevalgt som har vært med på å forberede eller treffe vedtaket, inhabil til å delta i klageinstansens behandling av vedtaket, eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

Når en overordnet tjenestemann er inhabil kan avgjørelsen i saken heller ikke treffes av en direkte underordnet tjenestemann i samme forvaltningsorgan, jf. tredje ledd i forvaltningsloven § 6. Kommuneloven § 13-3 tredje ledd understreker at hvis en overordnet ansatt er inhabil i en sak, kan heller ikke en direkte underordnet ansatt delta i klageinstansens behandling av saken eller i forberedelsen av saken for klageinstansen.

### Habilitet i praksis

Kommunal- og regionaldepartementet (2011) har utarbeidet en veileder for habilitet i kommuner og fylkeskommuner. Denne veilederen gir en oversikt over inhabilitetsreglene som gjelder for

---

<sup>5</sup> Eksempler på inhabilitet kan være ved selv å være part i saken, slektskap, ekteskap, verge og/eller kopling til et selskap. Unntak gjelder dersom tjenestemannens tilknytning til saken eller partene ikke vil kunne påvirke saksbehandlingen. Det vil si at spørsmål om habilitet kan avgjøres av skjønnsmessige vurderinger.

<sup>6</sup> Begrepet «part» defineres i forvaltningsloven § 2 bokstav e som en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.

<sup>7</sup> Et enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner.

<sup>8</sup> Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

kommunesektoren, og videre anbefalinger knyttet til hvordan disse kan følges i praksis. Denne veilederen understreker at inhabilitet ikke er kritikkverdig i seg selv, men at det er kritikkverdig dersom en folkevalgt eller tjenestemann ikke fratrer ved inhabilitet. Brudd på regler om inhabilitet kan føre til at den aktuelle avgjørelsen eller vedtaket blir ugyldig. Et vedtak vil likevel være gyldig dersom «det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold», jf. forvaltningsloven § 41.

Når det gjelder tjenestemenn så er det den enkelte selv som avgjør om han eller hun er inhabil, og dermed har ansvaret for å trekke seg fra saksbehandlingen, jf. forvaltningsloven § 8, første ledd. Tjenestemannen kan overlate denne avgjørelsen til sin nærmeste overordnede dersom det er grunn til det. Dersom en part i saken krever en avgjørelse fra nærmeste overordnede, skal dette vanligvis imøtekommes<sup>9</sup> (Kommunal- og regionaldepartementet 2011, 33, jf. forvaltningsloven første ledd annet punktum). Når det gjelder folkevalgte så er det det kollegiale organet som avgjør om enkeltmedlemmer er habile eller ikke, jf. forvaltningsloven § 2, andre ledd.

### Habilitet i byggesaksbehandlingen

Reglene for habilitet i byggesaksbehandling er ikke annerledes enn for andre sektorer og annen saksbehandling i kommunen. Av § 1-9 i plan- og bygningsloven går det frem at forvaltningsloven gjelder for blant annet behandling av byggesaker.

For å vurdere om kommunen har tilstrekkelige rutiner og god praksis for vurderinger av habilitet i byggesaker, må vi se på kommunens internkontrollsystem. Dette er et system for kommunens egenkontroll, som kvalitetssikrer at kommunens systemer og rutiner fungerer, og som fanger opp problemer og utfordringer. Vi kan forvente at byggesaksavdelingen har et internkontrollsystem som sørger for at habiliteten blir vurdert. En god og velfungerende internkontroll er viktig for å sikre forsvarlig byggesaksbehandling som ivaretar krav til likebehandling.

På bakgrunn av gjennomgangen over utledes følgende kriterier til problemstilling 2:

Problemstilling 2	
Har kommunen tilstrekkelige rutiner og god praksis for vurderinger av habilitet i byggesaker?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Kommunen har rutiner som bidrar til å sikre at de ansatte i byggesaksavdelingen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ vet når de er inhabile.</li> <li>○ vet hva de skal gjøre når de er inhabile.</li> </ul> </li> <li>➔ Ansatte i byggesaksavdelingen har fått opplæring i å vurdere egen habilitet.</li> <li>➔ Kommunen har rutiner for å informere de folkevalgte om når de er inhabile og hva de skal gjøre dersom de er inhabile.</li> </ul>

<sup>9</sup> Unntaket er dersom dette får vesentlige tidsmessige konsekvenser i en sak som haster.

## 4 ETIKK

I dette kapittelet vil vi se på om de ansatte har et bevisst forhold til kommunens etiske retningslinjer. Først presenteres kommunens etikkarbeid og arbeid med de etiske retningslinjene. Deretter vil vi se på de ansattes forhold til retningslinjene.

I dette kapittelet legges følgende problemstilling med tilhørende revisjonskriterier til grunn:

Problemstilling 1	
Har de ansatte et bevisst forhold til kommunens etiske retningslinjer?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Kommunen har rutine for hvordan etikkarbeidet skal følges opp, blant annet at det jevnlig undersøkes at de ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjene.</li> <li>➔ De ansatte blir informert om de etiske retningslinjene når de starter i jobben.</li> <li>➔ De ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer og opplever at de etiske retningslinjene er: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ enkle å forstå</li> <li>○ relevante for medarbeiderne</li> <li>○ av et begrenset omfang</li> </ul> </li> <li>➔ De ansatte har et bevisst forhold til etiske problemstillinger i arbeidssituasjonen.</li> </ul>

### 4.1 Etiske retningslinjer i Ullensaker kommune

Kommunestyret i Ullensaker har vedtatt etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte.<sup>10</sup> I e-post fra personalsjef får vi opplyst at de etiske retningslinjene sist ble revidert i 2019, og før det i 2015<sup>11</sup>. Videre opplyser hun om at kommunen har et årshjul og at det i dette står at retningslinjene skal revideres i 2023 av et partssammensatt utvalg. Det er HR-avdelingen som har ansvar for å følge opp de etiske retningslinjene.

De etiske retningslinjene ligger på kommunens nettsider<sup>12</sup>. Dokumentet ligger også som vedlegg til denne rapporten. Det står her at «[r]etningslinjene er et supplement til lover, forskrifter og reglement som gjelder for kommunens virksomhet» (1). Det trekkes frem at det legges vekt på redelighet,

<sup>10</sup> I administrasjonens høringssvar til denne rapporten, kom det frem at kommunestyret i Ullensaker kommune 22. juni 2021 (sak 58/21), vedtok endringer av reglement for folkevalgte, herunder om habilitet og etiske retningslinjer. Nye retningslinjer for de folkevalgte kan leses her: <https://innsyn.acosky.no/ullensaker/mote/wfdocument.ashx?journalpostid=1000074317&dokid=154372&versjon=1&variant=A&>. Dermed gjelder de etiske retningslinjene beskrevet i denne rapporten kun for administrasjonen.

<sup>11</sup> Revisjonen finner at kommunen har hatt etiske retningslinjer fra før 2007.

<sup>12</sup> <https://www.ullensaker.kommune.no/publisert-innhold/politikk-og-organisasjon/politisk-organisering/>



ærlighet og åpenhet i all kommunens virksomhet og at både folkevalgte og ansatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Det står også at «[f]olkevalgte og ansatte skal være seg bevisste at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen og dermed kommunenes omdømme» (ibid.).

### Rutiner for å følge opp de etiske retningslinjene

Revisjonen legger i denne undersøkelsen til grunn at kommunen har rutine for å følge opp etikkarbeidet, blant annet å undersøke jevnlig at de ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjene. Det står også i de etiske retningslinjene at «[I]edere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske reglene med sine medarbeidere en gang i året» (5). I e-post fra personalsjef får revisjonen opplyst at det ikke gjennomføres egne undersøkelser på overordnet nivå for å kartlegge kjennskapen til de etiske retningslinjene.

## 4.2 De ansattes kjennskap til og oppfatning av etikk

I dette delkapittelet ser vi på de ansattes kjennskap til og oppfatning av etikk, både kommunens etiske retningslinjer og andre etiske normer og retningslinjer de vil kunne ha innen sitt eget fagområde. Vi ser også på de ansattes refleksjoner rundt etikk i arbeidet.

### Kjennskap til og oppfatning av de etiske retningslinjene

I spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte om de kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer.

**Tabell 2 Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer**

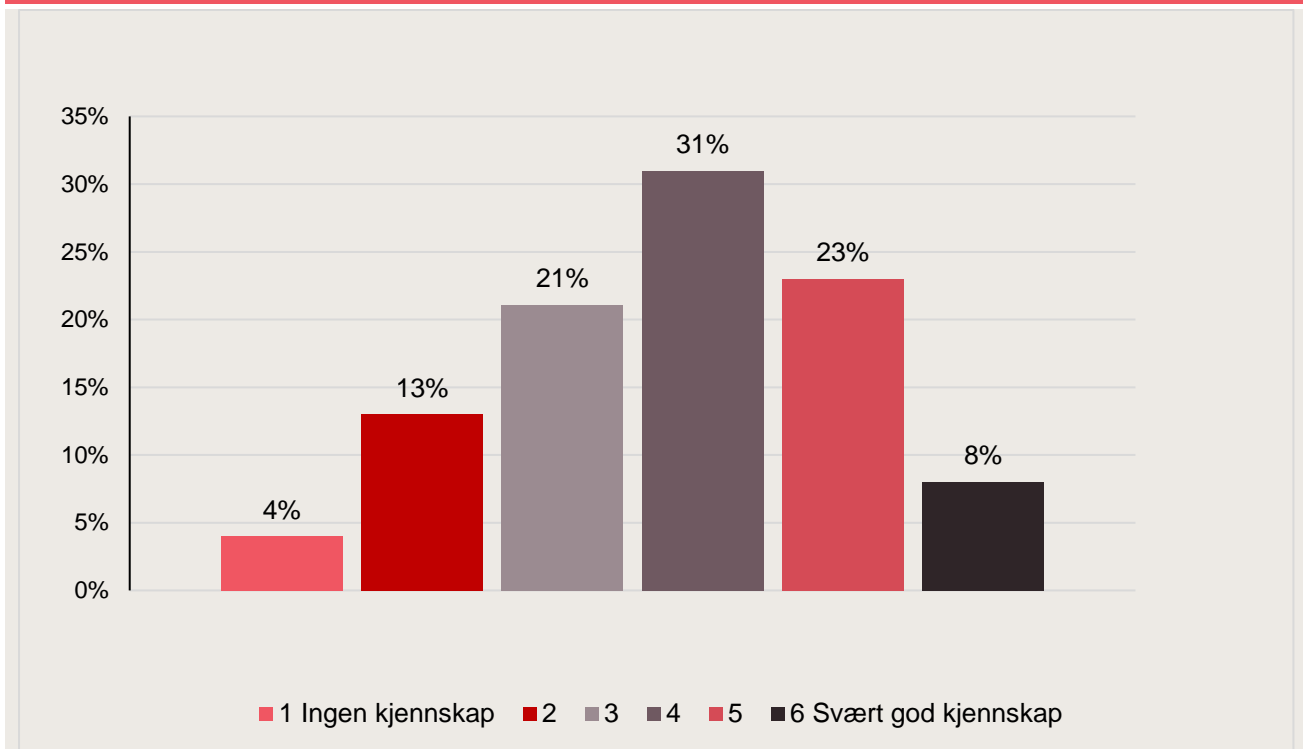
Ja	Nei
91 %	9 %

Kilde: RRI 2021, N=874. Spørsmål: «Kjenner du til at kommunen har etiske retningslinjer?»

Tabellen viser at en svært stor andel av de ansatte kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer. Dette er et høyt tall, men det er likevel ni prosent som svarer at de *ikke* kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer. Revisjonen har sjekket om det er ulikheter mellom sektorer, hvor lenge de ansatte har jobbet i kommunen og hvor stor stillingsprosent de har. På de fleste spørsmålene i spørreundersøkelsen har vi ikke funnet særlige forskjeller, men i er dette særskilt kommentert.

De som svarte at de hadde kjennskap til kommunens etiske retningslinjer fikk videre spørsmål om hvor god kjennskap de har til kommunens etiske retningslinjer.

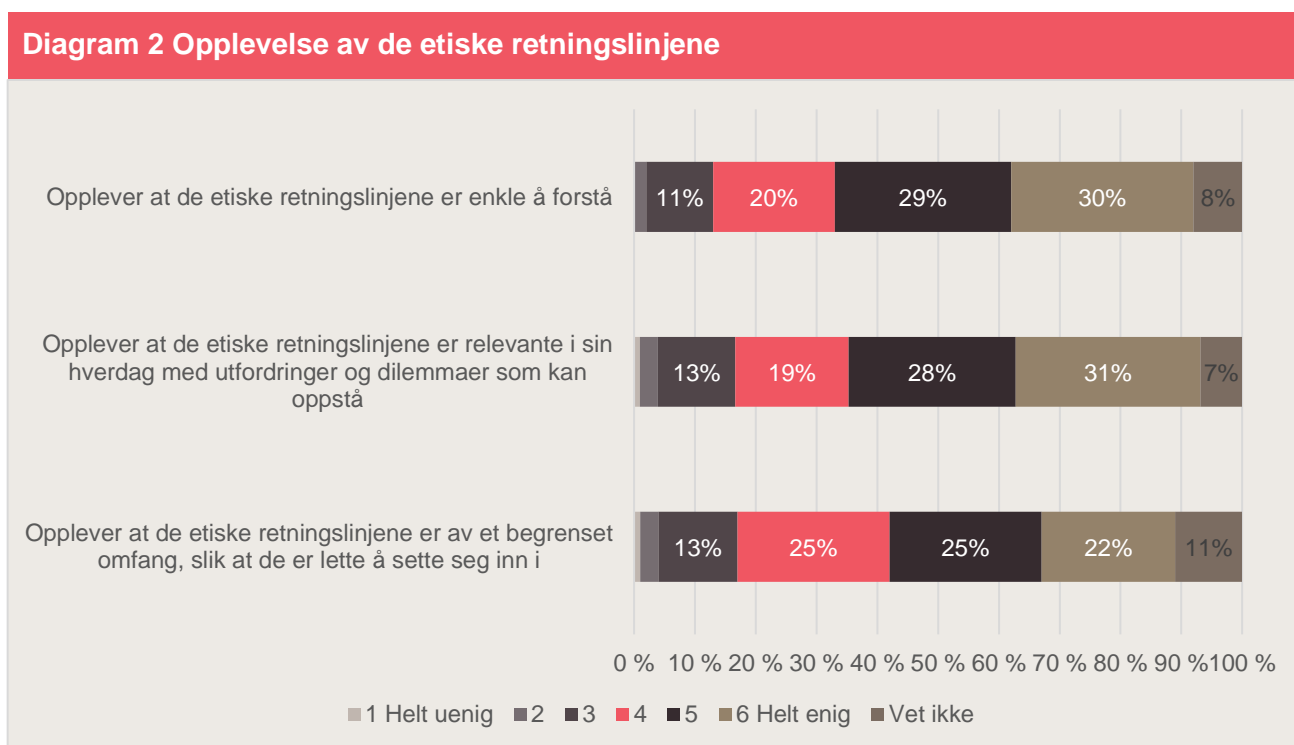
Diagram 1 Ansattes kjennskap til innholdet i kommunens etiske retningslinjer



Kilde: RRI 2021, N=793. Spørsmål: «Hvor god kjennskap har du til innholdet i kommunens etiske retningslinjer? Svar på en skala fra 1 til 6, der 1 er "Ingen kjennskap" og 6 er "Svært god kjennskap"?»

Diagrammet over viser de ansattes vurdering av hvor god kjennskap de har til innholdet i de etiske retningslinjene. Vi ser at få ansatte har valgt svaralternativet «ingen kjennskap». I overkant av 60 prosent har valgt å svare fire, fem eller seks på skalaen fra én til seks. Dette tyder på at de fleste kjenner til innholdet i de etiske retningslinjene, men også at det varierer hvor god kjennskapet er.

Videre spurte vi de ansatte om de opplever at de etiske retningslinjene er enkle å forstå, relevante og av et begrenset omfang.



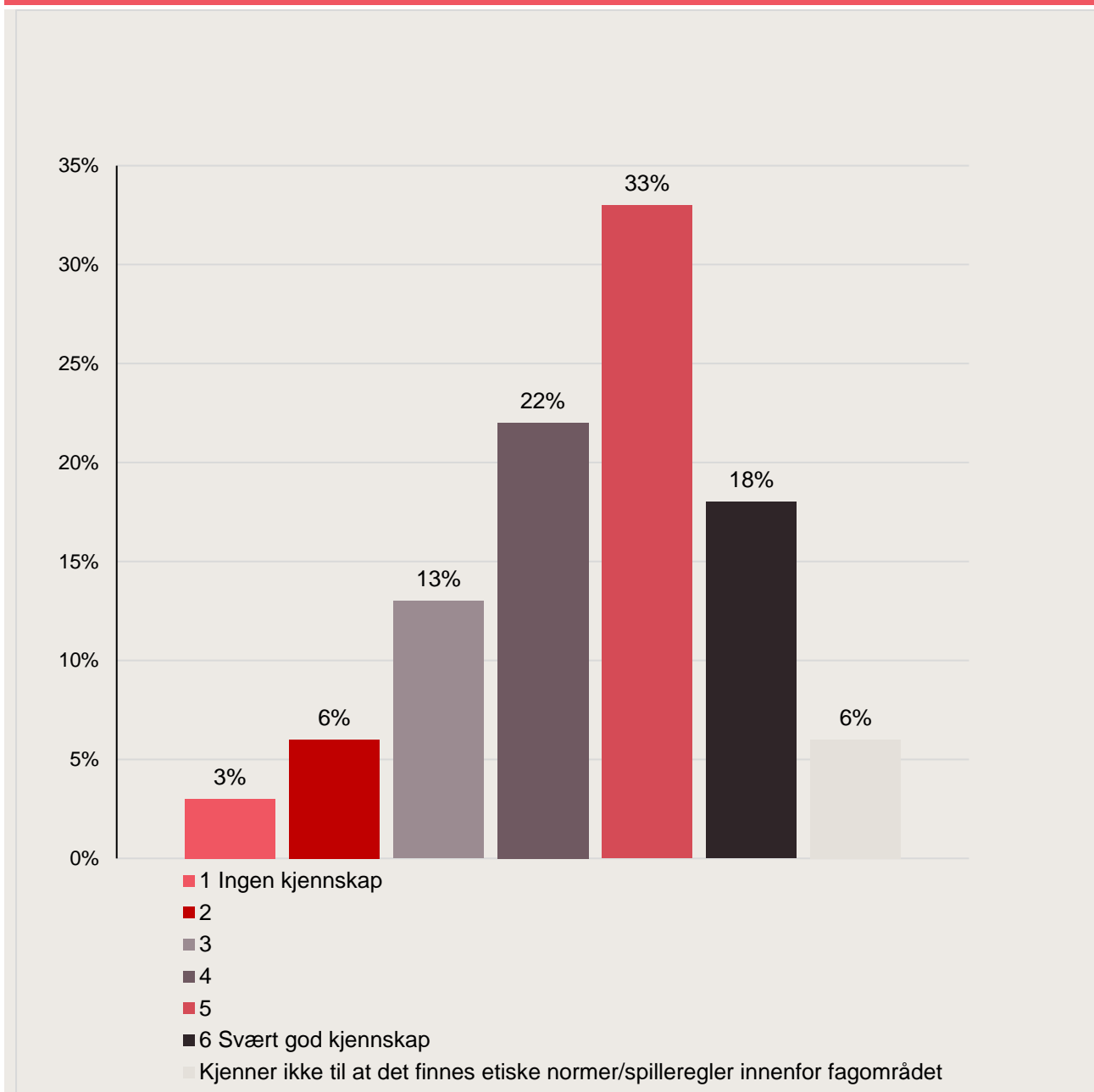
Kilde: RRI 2021, N=793

Vi ser over at de aller fleste er helt eller delvis enige i at de etiske retningslinjene er enkle å forstå, relevante og av et begrenset omfang. Det er svært få som har svart at de er helt uenige.

**Ansattes kjennskap til etiske normer/spilleregler innen eget fagområde**

I forbindelse med revisjonskriteriet om de ansatte har et bevisst forhold til etiske problemstillinger i arbeidssituasjonen, så har vi også spurt de ansatte om hvor god kjennskap de har til innholdet i de etiske normene/spillereglene som gjelder innenfor eget fagområde.

Diagram 3 Ansattes kjennskap til i de etiske normene/spillereglene innenfor eget fagområde



Kilde: RRI 2021, N=874. Spørsmål: «Hvor god kjennskap har du til innholdet i de etiske normene/spillereglene innenfor ditt eget fagområde?»

Diagrammet viser at de fleste opplever at de har ganske god kjennskap til de etiske normene eller spillereglene innenfor eget fagområde. Dette viser at det generelt sett er en bevissthet rundt etiske problemstillinger, selv om det ikke nødvendigvis er knyttet opp mot kommunens etiske retningslinjer, noe vi også ser i funnene under.

**Diskusjon/refleksjon om etiske dilemmaer og problemstillinger**

For å vurdere om de ansatte har et bevisst forhold til etikk i arbeidet, stilte vi de ansatte noen spørsmål om dette i spørreundersøkelsen.

**Tabell 3 Diskusjon/refleksjon om etiske dilemmaer og etiske problemstillinger**

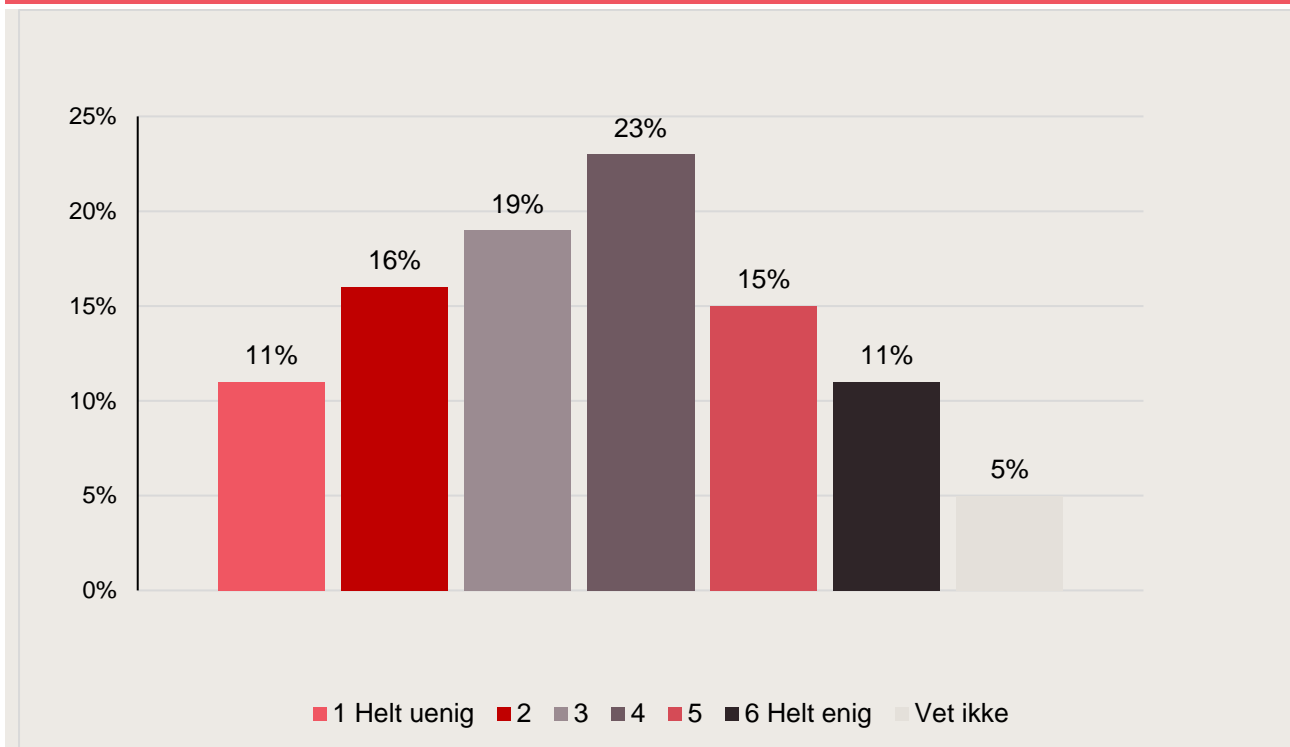
	Ja	Nei	Vet ikke
Jeg har deltatt i diskusjon om etiske dilemmaer relevante for mitt arbeid i møter/samlinger i avdelingen/teamet/sektoren.	67 %	27 %	5 %
Jeg har deltatt på opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger.	21 %	72 %	6 %
Etikk eller etiske problemstillinger var ett av temaene i min siste medarbeidersamtale.	13 %	77 %	10 %

Kilde: RRI 2021, N=874. Spørsmål: «Bekreft/avkreft følgende påstander»

Vi ser av svarene over at diskusjon om etiske dilemmaer i avdelingen, teamet eller sektoren er noe 67 prosent av de ansatte har deltatt på. Det er kun 21 prosent som svarer at de har deltatt i opplæring eller kurs og enda færre, 13 prosent, som svarer at dette var et tema i deres siste medarbeidersamtale.

Videre har vi spurt de ansatte om etikk er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen.

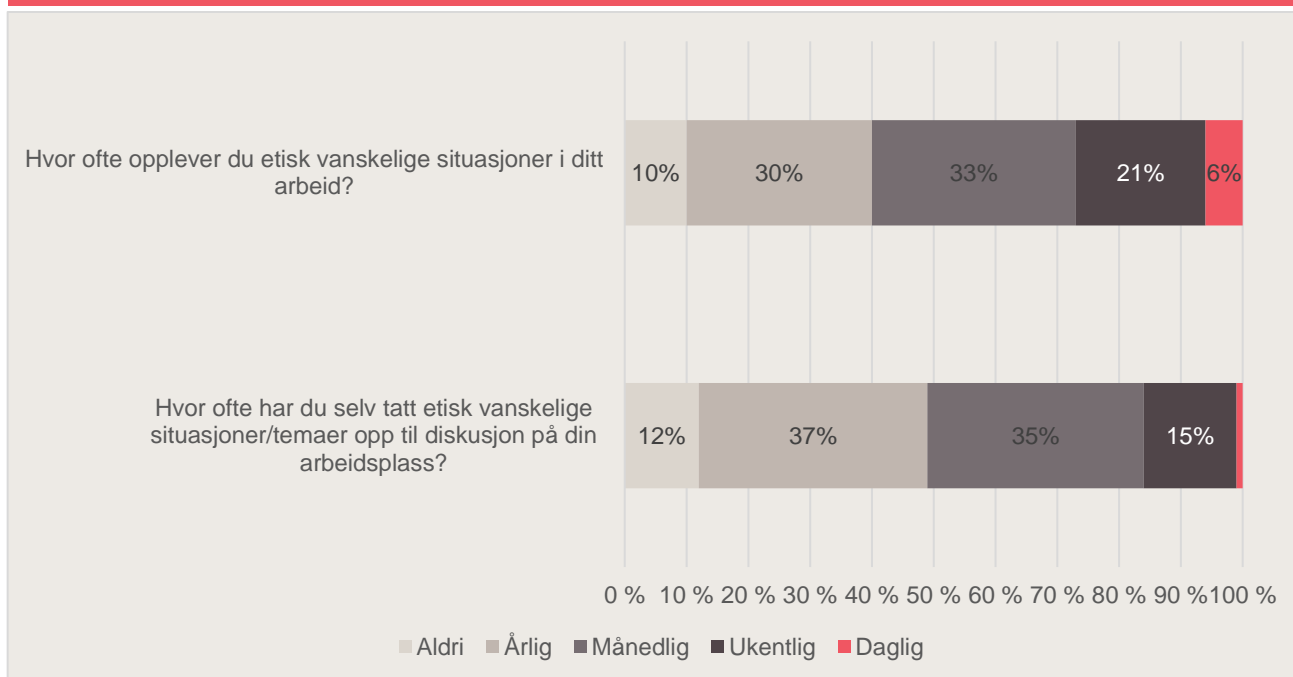
Diagram 4 Etikk er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen



Kilde: RRI 2021, N=874. Spørsmål: «Etikk og etiske problemstillinger er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen»

Diagrammet viser at svarene fordeler seg over alle kategoriene; det er omtrent like mange enige som uenige i påstanden. Elleve prosent er henholdsvis helt uenig eller helt enig i påstanden.

På spørsmålet om etikk er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen, så finner vi at de som oppgir at de daglig, ukentlig eller månedlig opplever etisk vanskelige situasjoner i sitt arbeid, oftere tar etikk og etiske problemstillinger opp til diskusjon, jf. under.

Diagram 5 Etisk vanskelige situasjoner i arbeidet<sup>13</sup>

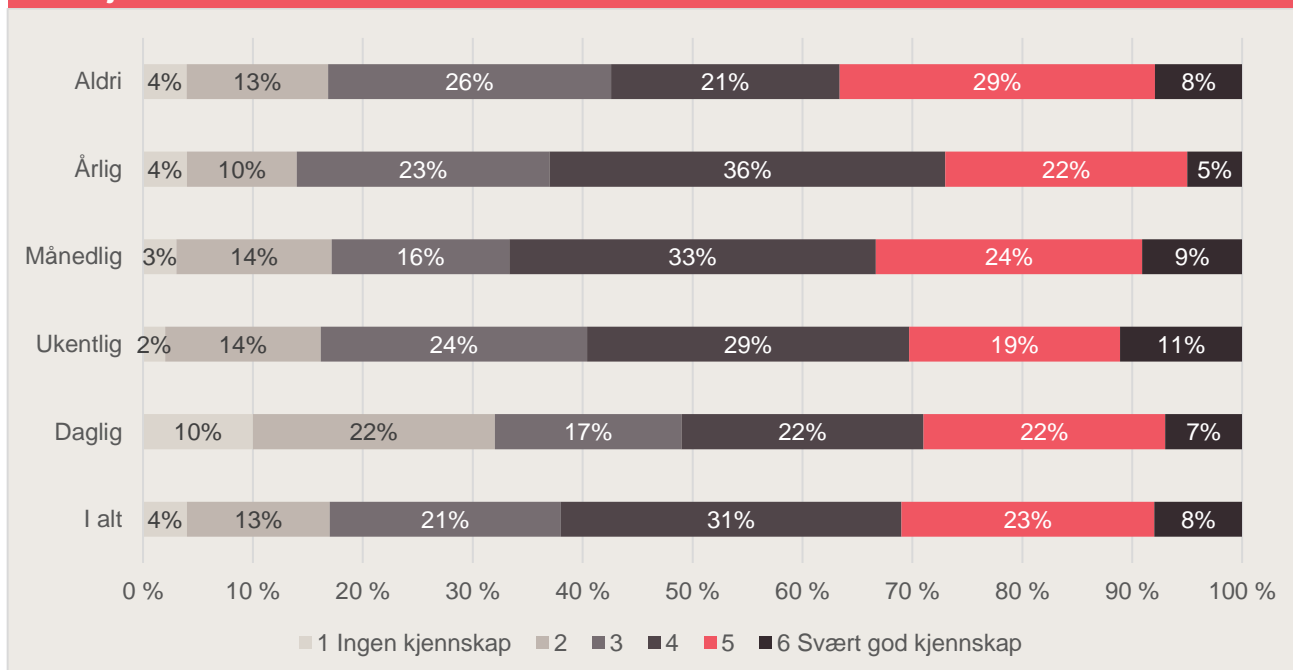
Kilde: RRI 2021, N spm. 1=874 N spm. 2=784

På spørsmålet om hvor ofte de ansatte opplever etisk vanskelige situasjoner i arbeidet, er det flest som oppgir at de opplever dette månedlig, men en del opplever det årlig og ukentlig også. På dette spørsmålet er det verdt å nevne at det er i sektorene helse og sosialomsorg og skole og barnehage der flest har svart at de opplever dette daglig eller ukentlig (henholdsvis 37 og 28 prosent).

Om de ansatte selv har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon på arbeidsplassen, svarer flest at de har gjort det årlig, men nesten like mange svarer månedlig. Her skiller også helse og sosialomsorg seg ut, med 23 prosent som svarer at de tar det opp til diskusjon ukentlig eller daglig.

I diagrammet under ser vi de ansattes svar på hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner i arbeidet sett opp mot kjennskap til innholdet i de etiske retningslinjene. Det kan tenkes at de som opplever etisk vanskelige situasjoner ofte også har bedre kjennskap til de etiske retningslinjene.

<sup>13</sup> Det bemerkes at de som har svart «aldri» på det første spørsmålet i diagrammet ikke har fått påfølgende spørsmål.

**Diagram 6 Kjennskap til etiske retningslinjer og hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner**

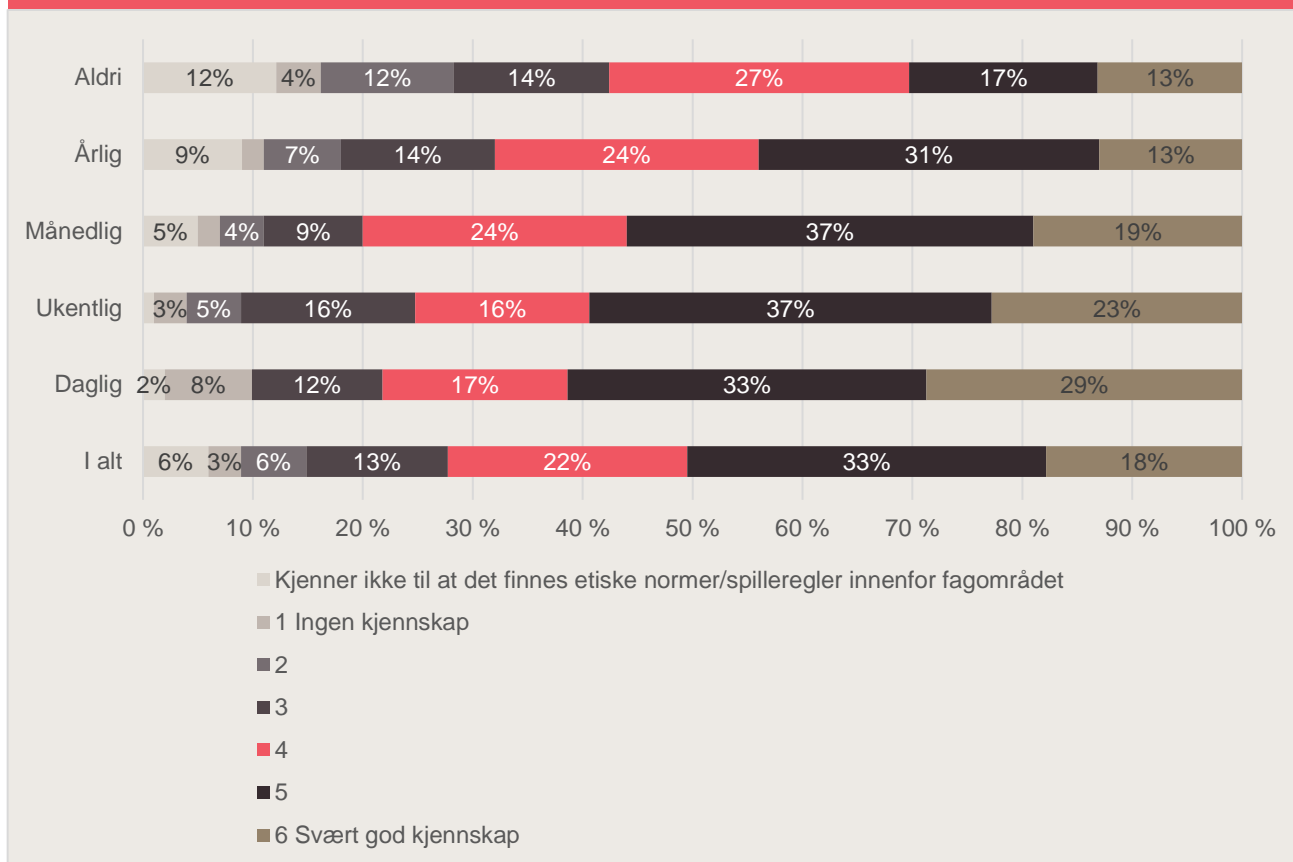
Kilde: RRI 2021, N=851. Spørsmål: «Hvor god kjennskap har du til innholdet i kommunens etiske retningslinjer? Svar på en skala fra 1 til 6, der 1 er 'Ingen kjennskap' og 6 er 'Svært god kjennskap?」 og «Hvor ofte opplever du etisk vanskelige situasjoner i ditt arbeid?»

Vi ser i diagrammet over at blant de som svarer at de opplever etisk vanskelige situasjoner daglig er det en større andel med ingen eller dårlig kjennskap til de etiske retningslinjene, enn blant de som svarer at de opplever etisk vanskelige situasjoner sjeldnere. Utover dette så ser vi ingen tydelige sammenhenger.

I diagrammet under ser vi om de som opplyser at de opplever etisk vanskelige situasjoner har god kjennskap til innholdet i de etiske spillereglene eller normene innen eget fagområde.



Diagram 7 Kjennskap til etiske normer og hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner



Kilde: RRI 2021, N=851. Spørsmål: «Hvor god kjennskap har du til innholdet i de etiske spillereglene/ normene innen ditt eget fagområde?» og «Hvor ofte opplever du etisk vanskelige situasjoner i ditt arbeid?»

I diagrammet over ser vi at de som oftest opplever etisk vanskelige situasjoner også er de som i størst grad kjenner til innholdet i etiske normer og spilleregler innenfor eget fagområde.

### 4.3 Kommunens formidling om etikk

I dette delkapittelet ser vi på kommunens rutiner for å informere sine ansatte om de etiske retningslinjene og hvordan de ansatte har fått informasjon om disse.

#### Kommunens tiltak

Det står i de etiske retningslinjene at «[r]etningslinjene følger med den enkelte ansattes arbeidskontrakt og er spesifisert i arbeidskontrakten som et eget punkt.» (1). Vi får i e-post av personalsjef opplyst om at de etiske retningslinjene ligger ved arbeidsavtalen og at den ansatte krysser av på å ha mottatt og lest disse. Vi får også opplyst at de presenteres på nyansattdager og at de er tema på opplæring av nye ledere.

Videre skriver personalsjef at «[d]et siste året har møtevirksomhet med alle enhetsledere og avdelingsledere blitt satt på hold, vi er nå i gang med å planlegge gjennomføring av slike møter. Jeg tenker meg at etiske retningslinjer bør være tema i ett av disse.» Hun opplyser i e-post om at når

ordinære møter begynner igjen, så ser de for seg workshoper der man diskuterer og drøfter etiske problemstillinger.

Når det kommer til andre tiltak som kommunen har for å øke bevisstheten rundt etiske problemstillinger, så får vi opplyst av personalsjef i e-post at kommunen har etikk som tema på en årlig samling med ledere som heter «helsefremmende ledelse».

### Hvordan de ansatte har fått kunnskap om og kjennskap til de etiske retningslinjene

Revisjonen har undersøkt hvordan de ansatte har fått kunnskap om og kjennskap til de etiske retningslinjene. Revisjonen legger til grunn at de ansatte blir informert om de etiske retningslinjene når de starter i jobben. Vi undersøker også andre måter de kan ha fått kjennskap til og kunnskap om de etiske retningslinjene.

**Tabell 4 Hvordan de ansatte har fått kjennskap til og kunnskap om de etiske retningslinjene**

	Ja	Nei	Vet ikke
Jeg fikk informasjon om kommunens verdier / etiske retningslinjer ved min ansettelse.	60 %	24 %	17 %
Jeg har selv funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger på kommunens nettside.	41 %	52 %	7 %
Jeg har selv funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger i TQM <sup>14</sup> .	35 %	56 %	9 %
Jeg har fått informasjon på personalmøte, o.l.	56 %	36 %	8 %
Jeg har fått informasjon av leder.	59 %	31 %	10 %

Kilde: RRI 2021, N=793. Spørsmål: «Bekreft/avkreft følgende påstander»

60 prosent av de ansatte svarer bekreftende på at de fikk informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelse. Likevel svarer en fjerdedel at de ikke fikk informasjon om dette da de startet i jobben.

Tabellen over viser videre at over halvparten av respondentene har fått informasjon på personalmøte, ol. og av leder. Vi ser også at i underkant av halvparten har funnet informasjon på kommunens nettside. Omkring en tredjedel har funnet informasjon i TQM.

## 4.4 Revisjonens vurdering og konklusjon

En høy etisk standard i kommunal virksomhet legger grunnlaget for tillit fra innbyggerne og bidrar til å forhindre misligheter og annen uetisk atferd. Etiske retningslinjer er et viktig hjelpemiddel i arbeidet med å utvikle og vedlikeholde en høy etisk standard i kommunesektoren. I dette kapitlet har vi undersøkt om de ansatte i kommunen har et bevisst forhold til kommunens etiske retningslinjer.

<sup>14</sup> Kommunens interne kvalitetskontrollsystem.

Revisjonen legger til grunn at kommunen har rutine for hvordan etikkarbeidet skal følges opp og at de jevnlig undersøker at de ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjene. Undersøkelsen viser at kommunen har rutiner for hvordan etikkarbeidet skal følges opp. Rutinene er beskrevet i de etiske retningslinjene, der det blant annet står at ledere skal gjennomgå de etiske reglene med sine medarbeidere en gang i året. Oppfølging av de etiske retningslinjene til de ansatte er også definert som et lederansvar. Kommunen planlegger videre å sette i gang igjen med ledermøter og workshops, der etiske retningslinjer skal på agendaen. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunen ikke jevnlig undersøker de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene.

Revisjonen legger videre til grunn at de ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. Over 90 prosent av de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen svarer at de kjenner til at kommunen har slike. Kjennskap til innholdet i de etiske retningslinjene varierer, men en majoritet av de ansatte i kommunen som har svart på revisjonens spørreundersøkelse oppgir at de har god eller svært god kjennskap til innholdet.

Det varierer om de ansatte blir informert om de etiske retningslinjene når de starter i jobben. Godt over halvparten svarer at de ble det, men en fjerdedel svarer at de ikke fikk informasjon om dette da de startet i jobben. Det er også mange som oppgir at det ikke har fått informasjon om etiske retningslinjer på personalmøter eller av leder. Revisjonen mener at dette samlet sett tilsier at kommunen i større grad bør følge opp rutinene for å informere de ansatte.

Undersøkelsen viser at de fleste ansatte som har svart på spørreundersøkelsen opplever de etiske retningslinjene som enkle å forstå, relevante og av et begrenset omfang. Etter revisjonens vurdering har de ansatte også et bevisst forhold til etiske problemstillinger i egen arbeidssituasjon. Undersøkelsen viser at de fleste opplever at de har kjennskap til de etiske normene eller spillereglene innenfor eget fagområde. Undersøkelsen viser også at det er de som oftest opplever etisk vanskelige situasjoner som også er de som har best kjennskap til de etiske normene eller spillereglene innenfor eget fagområde.

På bakgrunn av dette er revisjonens anbefaling:

Rådmannen bør sørge for at det blir laget rutine for å jevnlig undersøke de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene.

## 5 HABILITET I BYGGESAKSBEHANDLING

I dette kapittelet vil vi se nærmere på i hvilken grad de ansatte i byggesaksavdelingen har et bevisst forhold til rutinene og reglene som ligger til grunn for vurdering av habilitet. Først presenteres rutinene for habilitet i byggesaksavdelingen. Deretter vil vi se om kommunen har rutiner for å informere de folkevalgte om regler knyttet til habilitet.

I dette kapittelet legges følgende problemstilling med tilhørende revisjonskriterier til grunn:

Problemstilling 2	
Har kommunen tilstrekkelige rutiner og god praksis for vurderinger av habilitet i byggesaker?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Kommunen har rutiner som bidrar til å sikre at de ansatte i byggesaksavdelingen               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ vet når de er inhabile.</li> <li>○ vet hva de skal gjøre når de er inhabile.</li> </ul> </li> <li>➔ Ansatte i byggesaksavdelingen har fått opplæring i å vurdere egen habilitet.</li> <li>➔ Kommunen har rutiner for å informere de folkevalgte om når de er inhabile og hva de skal gjøre dersom de er inhabile.</li> </ul>

### 5.1 Tjenesteområdet byggesak i Ullensaker kommune

Sektoren plan, kultur og teknisk er organisert som ett av fire tjenesteområder direkte underlagt rådmannen. Sektoren ivaretar flere oppgaver, herunder utbygging, plan og næring, areal og landbruk, kommunale eiendommer med mer.

Avdelingen byggesak er organisert under enhetsleder for areal og landbruk. I avdelingen er det seks saksbehandlere og en avdelingsleder. To rådgiverstillinger står i dag vakante (Ullensaker kommune 2021a).

### 5.2 Rutiner og praksis for vurdering for habilitet

Habilitet er omtalt i kommunens etiske retningslinjer. Av retningslinjene følger det at alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Ullensaker kommune, er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Det står videre at ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet slik at man kan fritas fra videre befatning med saken. Ved tvil om habilitet skal den ansatte forelegge spørsmålet for sin nærmeste leder.

Videre står det at kommunens folkevalgte og ansatte i størst mulig grad skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre en konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, skape tvil om kommunens upartiskhet eller svekke den allmenne tilliten til kommunen. Dette gjelder særlig tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en ansatt har faglig ansvar for eller for øvrig deltar i behandlingen av, skal dette tas opp med overordnede.

### **Habilitetsrutiner for byggesaksområdet**

Kommunen har ikke habilitetsrutiner særskilt for byggesaksområdet. Enhetsleder i plan og næring har likevel oversendt en e-post som forklarer kommunens praksis rundt habilitet i byggesaksbehandlingen (Ullensaker kommune 2021c):

- Avdelingen jobber i tråd med kommunens vedtatte etiske retningslinjer og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet
- Habilitet er tema i risiko- og sårbarhetsanalysen som avdelingen har gjort i forbindelse med kvalitetssystemet (TQM)
- Saksbehandlerne behandler ikke byggesaker i eget område hvor de bor eller har egne interesser
- Habilitet blir tatt opp som tema på avdelingsmøter
- Etiske retningslinjer skal tas opp i forbindelse med kurs for nytilsatte

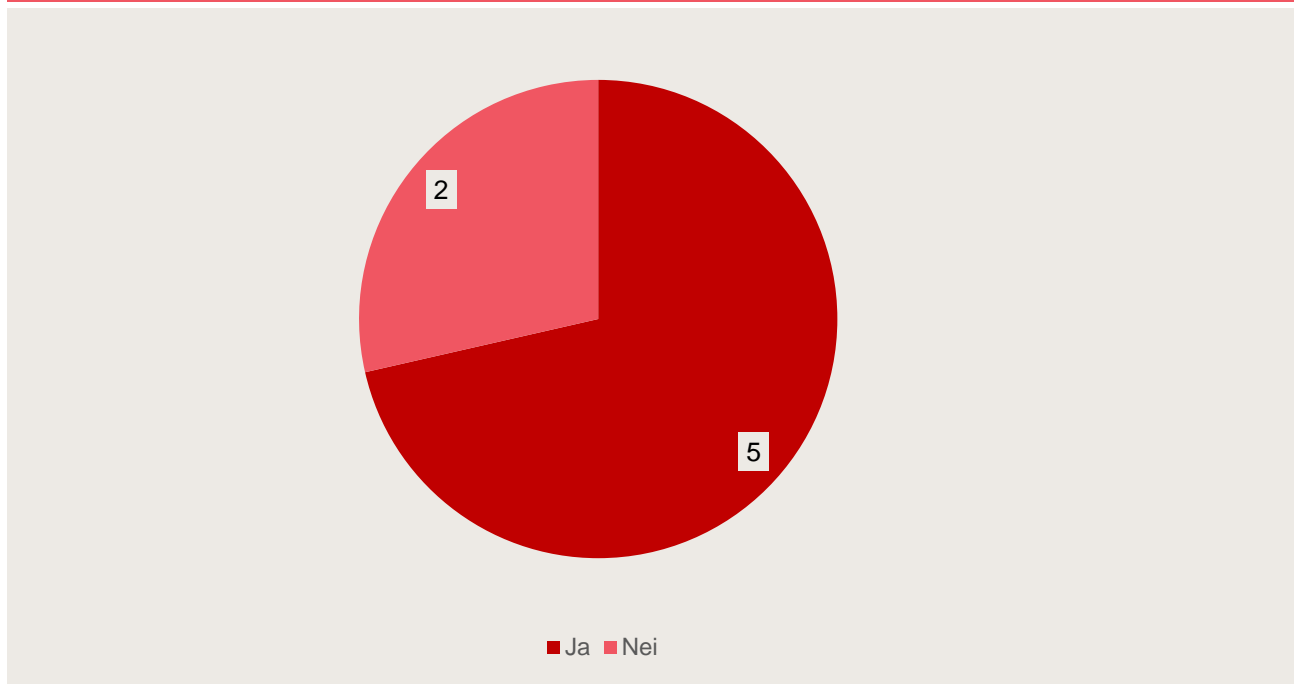
I intervju med avdelingsleder fortelles det at habilitet ivaretas i tråd med en etablert praksis i avdelingen. Avdelingsleder har oversikt over hvor de ansatte i avdelingen bor, slik at byggesakene ikke blir fordelt i deres nærområder. Deretter oppgis det at saksbehandler selv må ta en vurdering om partene i byggesaken kan være i habilitetskonflikt, og at de dermed må fordele saken videre.

For å sikre at byggesakene blir vurdert av riktig person, er det etablert kvalitetskontroll av vedtakene i avdelingen. Vedtakene signeres av avdelingsleder i tillegg til saksbehandler. Avdelingsleder forteller i intervju at dersom hun selv er inhabil, er det hennes leder som har signeringsfullmakt.

### **5.3 Opplæring i habilitet**

I intervju med avdelingsleder fortelles det at alle nytilsatte i kommunen deltar i et introduksjonsprogram hvor habilitet er en del av programmet. Dette gjelder dermed også for byggesaksavdelingen. Avdelingsleder oppgir at opplæringen i habilitet hovedsakelig skjer når den ansatte begynner i jobben, men at habilitet er også et tema som tas opp etter behov. Diagrammet nedenfor viser hvor mange i avdelingen som har oppgitt i revisjonens spørreundersøkelse at de har fått opplæring i å vurdere egen habilitet.

Diagram 8 Opplæring i å vurdere egen habilitet



Kilde: RRI 2021, N=8. Spørsmål: «Har du fått opplæring i å vurdere egen habilitet?»

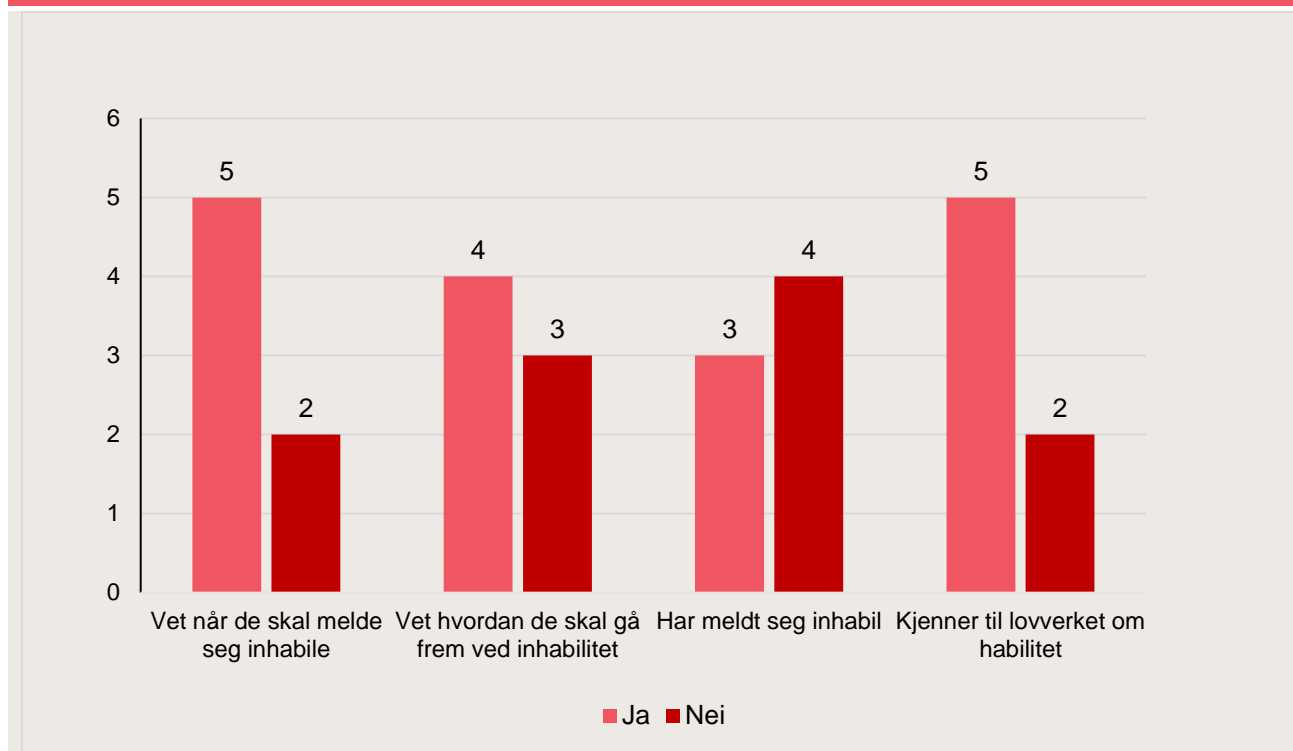
Diagrammet over viser at fem av syv ansatte i byggesaksavdelingen oppgir at de har fått opplæring i å vurdere egen habilitet, mens to personer oppgir at de ikke har fått opplæring. Ansatte i byggesaksavdelingen fikk ikke spørsmål om hvor lenge de har jobbet i kommunen. Det er derfor ikke mulig å skille mellom hvem som er nyansatte og de som har jobbet i avdelingen over lang tid, og om det kan være noen som enda ikke har rukket å gjennomgå introduksjonsprogrammet.

I en kommentar til spørreundersøkelsen, har en ansatt ved byggesaksavdelingen oppgitt at det bør finnes kurs eller informasjon for nytilsatte, og eventuelt jevnlig oppfriskningskurs. Kommentaren kan tyde på at habilitet ikke kommer godt nok frem som tema, for eksempel gjennom særskilte kurs rettet mot lovverket knyttet til habilitet.

### Ansattes kjennskap til habilitet

Diagrammet under viser de ansattes tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen når gjelder kjennskap til ulike habilitetsspørsmål.

Diagram 9 Ansattes kjennskap til habilitet



Kilde: RRI 2021, N=7

På spørsmålet om de ansatte i byggesaksavdelingen kjenner til lovverket om habilitet, viser diagrammet at fem av syv personer svarer at de kjenner til dette i tillegg til at det er fem personer som svarer at de vet når de skal melde seg inhabile. Imidlertid er det tre av syv personer som svarer at de ikke vet hvordan de skal gå frem ved inhabilitet og to av syv som svarer at de ikke har noe kjennskap til lovverket om habilitet. Videre kan det trekkes frem at tre av syv har meldt seg inhabile og fire av syv oppgir at de vet hvordan de skal gå frem ved inhabilitet. Svarene tyder på at det er en bevissthet i avdelingen rundt hva habilitet dreier seg om, samtidig som at det foreligger en viss usikkerhet rundt hva som skal gjøres når det oppstår habilitetsvurderinger.

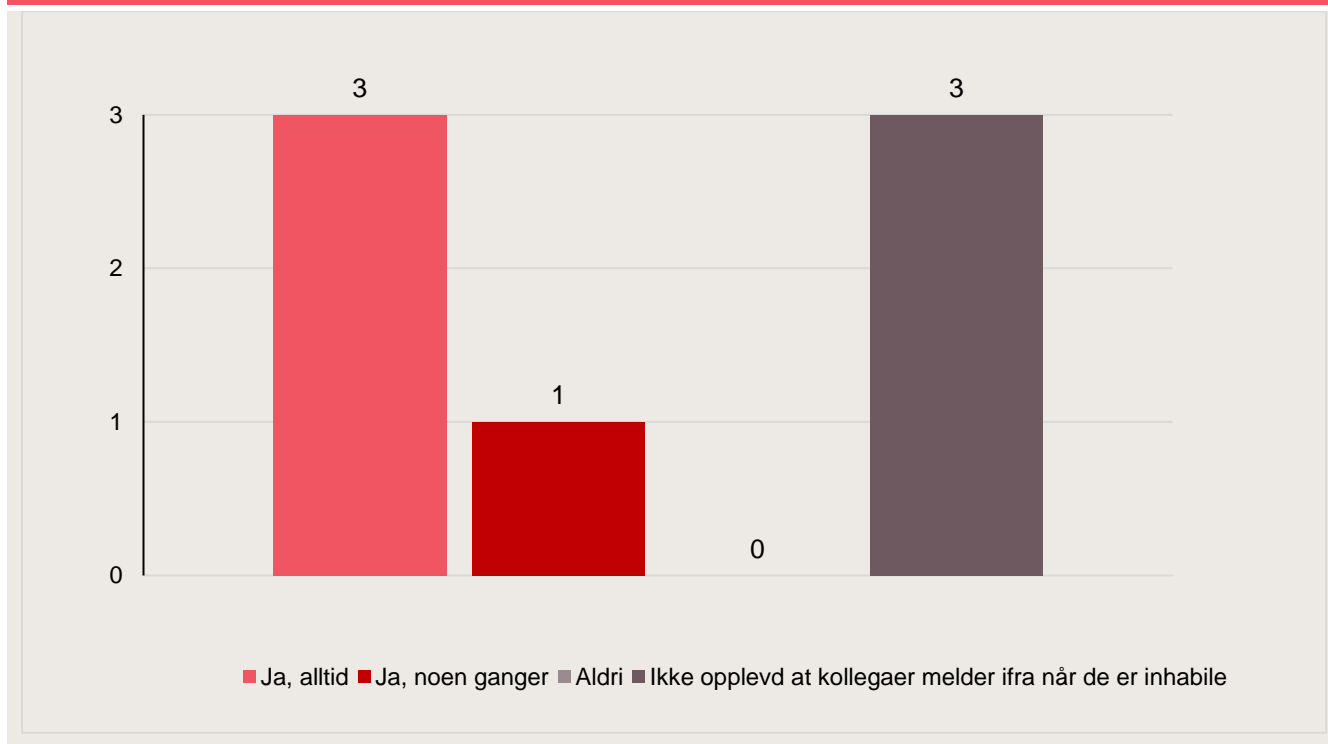
Avdelingsleder oppgir i intervju med revisjonen at hennes inntrykk er at alle i avdelingen er oppmerksomme på habilitetskonflikter. Det er ikke ønskelig å behandle saker hvor man kjenner partene, eller har en annen forbindelse. Hun oppgir videre at saksbehandlere heller gir fra seg en sak for mye for å forsikre seg om at man ivaretar habilitetsreglene.

Det jobber jurister i byggesaksavdelingen. Avdelingsleder opplyser i intervju at det derfor ikke er problematisk å gjøre habilitetsvurderinger, da det er god faglig kapasitet i avdelingen til dette. I tillegg er det flere ressurser, for eksempel juristen i kommunedirektørens stab, som kan spørres ved behov.

På spørsmålet om de ansatte opplever at habilitetsutfordringer i avdelingen blir håndtert i henhold til lov og forskrift, går det frem at to av syv ansatte i byggesaksavdelingen svarer «Ja, alltid». Tre personer oppgir at de ikke har noen formening om dette, mens to personer svarer at slike utfordringer ofte blir håndtert i henhold til lov og forskrift. Ingen ansatte svarer «aldri». Vi spurte også de ansatte i

avdelingen om de oppfatter at kollegaer melder ifra når de er inhabile. Svarene er gjengitt i diagrammet under.

**Diagram 10 Kollegaer melder ifra når de er inhabile**



Kilde RRI 2021, N=14. Spørsmål: «Opplever du at dine kollegaer melder ifra når de er inhabile?»

Diagrammet over viser at tre personer i byggesaksavdelingen mener at deres kollegaer alltid melder ifra når de er inhabile. En person svarer at deres kollegaer melder ifra «noen ganger», mens tre personer oppgir at de ikke har opplevd at deres kollegaer melder ifra når de er inhabile.

### Forum å ta opp habilitetsvurderinger

I intervju med avdelingsleder forteller hun at byggesaksavdelingen har ukentlige avdelingsmøter hvor alle oppfordres til å ta opp alle temaer, inkludert habilitet.

## 5.4 Rutiner for de folkevalgtes habilitet

### Kommunens retningslinjer for vurdering av folkevalgtes habilitet

Regler og retningslinjer for habilitet ble endret i kommunestyret 22. juni 2021 (sak 58/21). I evaluerings- og reglementsutvalgets rapport, som lå til grunn for vedtaket, står det i § 5-4 at

[a]lle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger for kommunen er bundet av reglene om inhabilitet i forvaltningsloven og kommuneloven. Folkevalgte har plikt til å varsle om forhold som kan gjøre vedkommende inhabil, jf. også § 2-6.



I kapittel 5, om saksbehandlingen i møtet, § 3-5, står det om inhabilitet, der de fire første leddene er hentet fra kommuneloven § 11-10 og femte ledd er kopi av § 11-11. Videre står det at

[m]edlem skal i god tid før møtedagen si fra til formannskapssekretæren om forhold som gjør eller kan gjøre vedkommende inhabil. Før spørsmålet avgjøres, bør varamedlem innkalles til å møte og delta ved avgjørelsen dersom det kan gjøres uten vesentlig tidsspille eller kostnad.

Organet treffer avgjørelse, uten av vedkommende medlem deltar, om habilitetsspørsmålet. Dersom det i en og samme sak oppstår spørsmål om inhabilitet for flere medlemmer, kan ingen av dem delta ved avgjørelsen av sin egen eller et annet medlems habilitet, med mindre kommunestyret ellers ikke ville være vedtaksført i spørsmålet. I sistnevnte tilfelle skal alle møtende medlemmer delta.

Medlem som er inhabil eller blitt fritatt for behandling av en sak av personlige grunner, fratrer sin plass i salen ved behandlingen av denne saken.

I § 5-2 står det at

[f]olkevalgte plikter lojalt å overholde de lover, forskrifter og reglementer m.v. mv. (sic) som gjelder for kommunens virksomhet. Dette innebærer også at de folkevalgte skal gjøre seg kjent med de etiske normene og spesielt forvaltningslovens regler om habilitet og taushetsplikt. De folkevalgte skal også gjøre seg kjent med det til enhver tid gjeldende verdigrunnlag for Ullensaker kommune.

I kommunens oversendelse av dokumentasjon til revisjonen, ble spørsmålet om kommunen har rutiner for å vurdere folkevalgtes habilitet besvart per e-post. Her svarte seniorrådgiver i rådmannens stab at det meste av myndigheten knyttet til byggesaker er delegert til rådmannen. Når det gjelder plandelen, er dette satt til de folkevalgte.

Det opplyses videre at dersom den folkevalgte er i tvil om egen habilitet, er det innarbeidet praksis å stille spørsmålet til administrasjonen. Svaret deles deretter med alle folkevalgte i det aktuelle organet. Det opplyses om at dette er i tråd med kommunens retningslinjer.

### **Partienes vurdering av folkevalgtes habilitet**

I forbindelse med habilitetsvurderingen av en folkevalgt i Ullensaker kommune, utarbeidet en ekstern konsulent retningslinjer for vurdering av folkevalgtes habilitet. Utover de reglene som gjelder av forvaltningslov og kommunelov, sluttet kommunestyret seg i 2016<sup>15</sup> til å anbefale at de politiske partiene lot habilitetsreglene også gjelde ved partimessig behandling av politiske saker. Dette betyr at kommunen har retningslinjer på tre nivåer, habilitetsdel i etikkreglement, felles saksbehandlingsreglement (inkludert etiske normer og retningslinjer rundt habilitet) og retningslinjer på partinivå. Reglene/retningslinjene på disse tre nivåene utfyller hverandre i stor grad.

Vurderingen til konsulenten inneholder generelle innspill til hvordan partiene kan behandle habilitet for folkevalgte i kommunen.

---

<sup>15</sup> 8. november 2016, sak 75/16.

Av vurderingen kommer det frem noen generelle anbefalinger til hvordan partiene kan behandle habilitetsspørsmål. Listen er ikke uttømmende, og utgjør generelle anbefalinger til kommunen om hva etiske retningslinjer om habilitet bør inneholde. Listen forklarer også hva partiene kan gjøre for å unngå situasjoner som kan skape tvil om partipolitikernes upartiskhet.

## Bilde 2 Prinsipper for behandling av habilitetsspørsmål

### 2.4.1 Generelle prinsipper

- ✓ Personer som opererer på vegne av kommunen bør i enhver situasjon søke å forebygge eller unngå potensielle og/eller reelle økonomiske interessekonflikter.
- ✓ Det bør utarbeides enkle og tydelige retningslinjer for behandling av habilitet i det enkelte politiske parti. Retningslinjene skal være enkelt for de folkevalgte å forstå og veilede dem til hvordan de selv kan gjøre vurdering av egen habilitet i saker til politisk behandling.
- ✓ Spørsmål om habilitet skal vurderes i forkant av en sak skal opp til politisk behandling. Ved usikkerhet skal den enkelte konferere med partileder, eventuelt rådmannen.
- ✓ Ved begynnelsen av et politisk gruppemøte bør det avklares om noen deltakere i møtet er inhabile i sakene som skal diskuteres.
- ✓ Ved behov kan det utformes et standard habilitetsskjema som skal fylles ut av den folkevalgte for å sikre at vedkommende svarer ut et sett med spørsmål omkring egen habilitet i forbindelse med sakene.
- ✓ Det bør settes et beløp som definerer hva som anses som økonomisk interesse.
- ✓ Folkevalgte skal ikke behandle en sak eller søke å påvirke avgjørelsen dersom vedkommende er inhabil eller andre særegne forhold foreligger som svekker tilliten til den folkevalgtes uavhengighet.
- ✓ Folkevalgte bør selv vurdere hvilken effekt eventuelle bierverv, samhandling med eksterne aktører, deltakelse på seminarer og mottak av gaver og andre ytelser påvirker den enkeltes habilitet, både generelt og i saker til politisk behandling.

Kilde: KPMG «Innspill til etiske retningslinjer om habilitet», 2017

Det står videre i dokumentet at det er den folkevalgte som skal vurdere egen habilitet. Vurderingen skal gjøres i forkant av den politiske behandlingen, og avklares med gruppeleder i partiet før en eventuell behandling i partiets gruppemøte. For å sikre at de folkevalgte gjør en tilstrekkelig habilitetsvurdering i relevante saker pekes det på at det er viktig å sikre at vedkommende har forståelse av regelverket som samsvarer med kommunens retningslinjer for habilitet.

I evaluering- og reglementsutvalgets rapport står dette om habilitetsregler i partiene (Ullensaker kommune 2021d, 14):

Utvalget vil videre påpeke at kommuneloven og forvaltningslovens regler ikke kommer til anvendelse på det politiske arbeidet som skjer i partiene og i gruppene. Utvalget anbefaler at de partier og grupper som ikke alt har fastsatt at habilitetsreglene kommer analogisk til anvendelse på parti- eller gruppemessig behandling av saker om å beslutte dette.

### KS styrevervregister

I henhold til § 5-9 i evaluerings- og reglementsutvalgets rapport oppfordres de folkevalgte «til å la seg registrere i Styrevervregisteret for å unngå tvil om integritet og habilitet» (Ullensaker kommune 2021d).

## 5.5 Revisjonens vurdering og konklusjon

I dette kapitlet har vi undersøkt om kommunen har tilstrekkelige rutiner og god praksis for vurderinger av habilitet i byggesaker. En upartisk saksbehandling er viktig for innbyggernes tillit til kommunen. Egne rutiner for vurdering av habilitet skal bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

Undersøkelsen viser at det foreligger overordnede rutiner i kommunen som forklarer hvordan de ansatte skal vurdere egen habilitet, og hva de skal gjøre dersom de er inhabile. Det mangler derimot rutiner særskilt for byggesaksbehandlingen. Dette manglet også da revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjon på byggesaksområdet i 2019. Som i den forrige rapporten på området, vurderer vi at særskilte rutiner vil kunne bidra til å sikre etterlevelse av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser, og til å redusere risikoen for misligheter.

Svarene ifra spørreundersøkelsen viser at ikke alle i avdelingen vet når de skal melde seg inhabile, eller hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile. Undersøkelsen viser videre at de fleste i avdelingen har fått nødvendig opplæring, og at de har kjennskap til lovverket om habilitet. Likevel viser undersøkelsen at ikke alle mener de har fått denne opplæringen.

Undersøkelsen viser at kommunen har retningslinjer om habilitet i nytt felles saksbehandlingsreglement og at de har retningslinjer på partinivå. I tillegg kommer det frem at habilitet er en del av folkevalgtopplæringen. Det vurderes derfor at de folkevalgte bør ha gode forutsetninger for å vurdere egen habilitet. Revisjonen vurderer også at det er positivt at det er lagt fokus på å utarbeide konkrete retningslinjer for å vurdere folkevalgtes habilitet.

På bakgrunn av dette er revisjonens anbefalinger:

Rådmannen bør vurdere om det er behov for å utarbeide skriftlige rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet.

Rådmannen bør vurdere om alle ansatte i byggesaksavdelingen får tilstrekkelig opplæring i å vurdere egen habilitet.

## LITTERATUR- OG KILDELISTE

### Lov og forskrift

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2018 nr. 83

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

### Nasjonale veiledere, retningslinjer og annen litteratur

Oslo Economics, Kantar TNS og Prof. Tina Søreide (2018) «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren», OE-rapport 2017-61

Kommunal- og regionaldepartementet (2011) «Habilitet i kommuner og fylkeskommuner».

Om inhabilitetsreglene i forvaltningsloven og kommuneloven. Veileder

KS (2015) «Rammeverk for etiske retningslinjer». Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/rammeverk-for-etiske-retningslinjer/> [16.3.21]

KS (2019) «2 - Etiske retningslinjer». Hentet fra <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-etikkarbeid/etiske-retningslinjer/> [16.3.21]

Lovdata (2012) «Regler om habilitet». Hentet fra [https://lovdata.no/artikkel/regler\\_om\\_habilitet/55](https://lovdata.no/artikkel/regler_om_habilitet/55) [16.3.21]

Møre og Romsdal revisjon IKS (2017) «Etikk og habilitet». Forvaltningsrevisjonsrapport i Kristiansund kommune

NRK (2021) «Tjøme-saken: Dømt for grov korrupsjon». Hentet 7.5.21 fra [https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/tjome-saken\\_-domt-for-grov-korrupsjon-1.15395947](https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/tjome-saken_-domt-for-grov-korrupsjon-1.15395947)

Regjeringen (2020) «Etikk». Artikkel. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/del-a/etikk/id2424157/> [16.3.21]

Rogaland revisjon IKS (2014) «Etikk og habilitet». Forvaltningsrevisjonsrapport i Finnøy kommune

Romerike revisjon IKS (2019) «Byggesaksbehandling». Forvaltningsrevisjonsrapport Ullensaker kommune. Nr. 9-2019

Transparency International Norge (2020) «Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2019»

### Kilder fra Ullensaker kommune

«Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Ullensaker kommune» 2019

Ullensaker kommune 2021a, e-post rådgiver Plan, kultur og tekniske tjenester, 01.3.21

Ullensaker kommune 2021b, «Delegeringsreglement»

Ullensaker kommune 2021c, e-post enhetsleder Plan- og næring 03.03.21

Ullensaker kommune 2021d «Prosjektrapport Evaluerings- og reglementsutvalget 2020»

Ullensaker kommune 2021e, e-post seniorrådgiver 22.2.21

# VEDLEGG 1 – ETISKE RETNINGSLINJER

**Revidering høsten 2019 – vedtatt KST 12.11.2019**

## **Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Ullensaker kommune**

Retningslinjene er et supplement til lover, forskrifter og reglement som gjelder for kommunens virksomhet.

### **1. Verdigrunnlag og formål**

Ullensaker kommune er en vekstkommune som skal være mulighetslandet. Det legges vekt på redelighet, ærlighet og åpenhet i all kommunens virksomhet. Både folkevalgte og ansatte har ansvar for å etterleve dette prinsippet. Folkevalgte og ansatte skal være seg bevisste at de danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen og dermed kommunenes omdømme.

Den enkelte ansatte og de folkevalgte plikter å utføre sine oppgaver og opptre utad på en etisk forsvarlig måte.

Ansatte, folkevalgte og tillitsvalgte skal opptre med respekt overfor hverandre og respektere hverandres roller og myndighet.

Kommunens etiske retningslinjer skal være uttrykk for den etiske standard som skal gjelde for kommunens folkevalgte og ansatte. Alle har et selvstendig ansvar for egne handlinger, og alle skal ta avstand fra – og bekjempe – uetisk praksis. Særlig gjelder dette hvis handlingene krenker noens rettsvern eller tilgodeser noen på en uberettiget måte.

Det legges vekt på etisk bevissthet og at høy faglighet skal være kjernen til den enkelte folkevalgtes og ansattes integritet. Dette er avgjørende for å skape gode vilkår for de tjenestene vi er satt til å utøve for kommunens innbyggere.

### **2. Virkeområde**

Retningslinjene gjelder for folkevalgte og ansatte i Ullensaker kommune, samt valgte representanter i kommunens bedrifter og selskaper.

Retningslinjene følger med den enkelte ansattes arbeidskontrakt og er spesifisert i arbeidskontrakten som et eget punkt.

Retningslinjene gjennomgås for de folkevalgte i forbindelse med folkevalgtopplæringen.

Samtidig har folkevalgte og ansatte et selvstendig ansvar for at egne handlinger er i samsvar med retningslinjene.

Som folkevalgt og ansatt vil en representere Ullensaker i ulike roller; som tjenesteyter i møte med bruker, som utøver av forvaltningsmyndighet og som forvalter av økonomiske ressurser bl.a. i møte med leverandører. Dette reglementet gjelder for alle rollene som en opptre i på vegne av Ullensaker kommune.

### 3. Ytringsfrihet - Lojalitet

Ansatte har den samme grunnleggende ytringsfriheten som alle andre borgere, og kan delta i samfunnsdebatten og uttale seg på egne vegne. Ansatte i Ullensaker kommune kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsområde. Se også kommunens pressereglement.

Ansatte plikter å følge de rettslige regler og etiske retningslinjer som gjelder for virksomheten. De ansatte skal opptre i samsvar med vedtak som er truffet, og etterkomme pålegg fra overordnede. Dette medfører ikke noen plikt til å følge pålegg om å gjøre noe ulovlig eller uetisk.

Alle plikter å arbeide aktivt for å nå kommunens vedtatte mål. Det betyr at alle må opptre lojalt til politiske og administrative vedtak, innenfor lover, forskrifter og reglementer som gjelder for kommunens virksomhet.

Ansatte og folkevalgte skal være seg bevisst at de i sitt arbeid danner grunnlaget for innbyggernes tillit og holdning til kommunen. De plikter derfor å bekjempe, enhver uetisk handling.

### 4. Tillit til kommunens virksomhet

Folkevalgte og ansatte i Ullensaker kommune skal ikke benytte sin stilling til å oppnå private fordeler i kontakt med andre.

#### 4.1 Forbud mot gaver og andre fordeler

Folkevalgte og ansatte i Ullensaker kommune må for seg selv eller andre ikke motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser, eller når ytelsen er egnet til eller av giveren er ment å påvirke vedkommende tjenstlige handlinger. Dette omfatter også særlig gunstige betingelser knyttet til reiser og opphold.

Den enkelte folkevalgte og den enkelte ansatte har ikke anledning til å ta i mot gaver fra brukere, med mindre gaven er av ubetydelig verdi. Med ubetydelig menes blomster, konfekt e.l. til en verdi av inntil 500 kroner.

Ansatte og folkevalgte skal unngå personlige fordeler som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak.

Den enkelte folkevalgte og ansatte i Ullensaker kommune plikter å gi avkall på testamentariske gaver fra brukere av kommunens tjenester, selv om gaven ikke kan påvirke tjensteytelsen.

Ved tilbud om gaver o.l. som i pris eller på annen måte åpenbart har til formål å påvirke beslutningsprosessen, kan kommunen vedta og «utelukke» vedkommende firma for kortere eller lengre tidsrom.

Særlig gjelder dette forhold av en slik art at de omfattes av bestemmelsene om korrupsjon eller påvirkningshandel.

Med påvirkningshandel menes for seg eller andre å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag, eller gi eller tilby noen en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag.

I slike tilfeller skal nærmeste overordnede kontaktes.

### **4.2 Representasjon**

Moderate former for gjestfrihet, representasjon, samarbeidsforhold og informasjonsutveksling er akseptabelt. Graden av slik oppmerksomhet må imidlertid ikke utvikles slik at den påvirker beslutningsprosessen, eller kan gi andre grunn til å tro det.

### **4.3 Dekning av egne reiseutgifter**

Reiseutgifter i faglig sammenheng skal dekkes av kommunen. Unntak fra dette prinsippet kan bare skje etter særskilte vedtak.

### **4.4 Habilitet og andre interessekonflikter**

Alle som treffer beslutninger og tilrettelegger for beslutninger i Ullensaker kommune er bundet av forvaltningslovens habilitetsregler. Ansatte har en selvstendig plikt til å varsle overordnede om inhabilitet slik at man kan fritas fra videre befatning med saken. Ved tvil om inhabilitet skal den ansatte forelegge spørsmålet for sin nærmeste leder.

Folkevalgte har samme plikt i forhold til leder av organet.

Kommunens folkevalgte og ansatte skal i størst mulig grad unngå å komme i situasjoner som kan medføre en konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, skape tvil om kommunens upartiskhet eller svekke den allmenne tilliten til kommunen. Dette gjelder særlig tilfeller som ikke rammes av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med overordnede.

### **4.5 Bruk av kommunens lokaler og utstyr til privat formål**

Bruk av kommunens lokaler til private formål eller bruk av kommunens maskiner, biler og annet utstyr til privat formål skal ikke forekomme. Det er heller ikke anledning til å utnytte sitt arbeidsforhold i Ullensaker kommune til å ta med kassert utstyr for bruk privat.

### **4.6 Bierverv mv., og eierskap til eller handel med verdipapirer**

Ansatte kan ikke inneha ekstraverd og bierverv, styreverv, annet lønnet oppdrag eller eie eller handle med finansielle instrumenter, der dette er uforenelig med den kommunale arbeidsgivers legitime interesser, eller er egnet til å svekke tilliten til forvaltningen.

## **5. Åpenhet**

### **5.1 Offentlighet**

Det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med kommunens virksomhet, og således kunne få innsikt i hvordan kommunen skjøtter sine oppgaver.

### **5.2 Aktiv opplysningsplikt**

Ullensaker kommune har en aktiv opplysningsplikt. Ansatte skal alltid gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger, enten det er til andre myndigheter, selskaper, organisasjoner



eller innbyggere. I noen sammenhenger vil dette innebære at man uoppfordret skal gi nødvendige opplysninger av betydning for behandling av saken.

### **5.3 Personvern**

Behandlingen av personopplysninger skal gjøres i respekt for de registrertes interesser og rimelige forventninger. Behandlingen skal være oversiktlig og forutsigbar for den registrerte. Den det behandles opplysninger om skal være informert om dette.

Personopplysninger skal kun behandles for spesifikke, uttrykkelige, angitte og legitime formål. Mengden innsamlede personopplysninger skal ikke være større en det som er nødvendig for å realisere innsamlingsformålet.

Personopplysninger som behandles skal være korrekte. Opplysningene skal også oppdateres hvis det er nødvendig. Kommunen skal sørge for straks å slette eller rette personopplysninger som er uriktige.

Personopplysninger skal behandles slik at opplysningenes integritet og konfidensialitet beskyttes. Folkevalgte og ansatte skal være varsomme med hvordan man behandler personopplysninger. Dette gjelder bl.a. overfor tidligere kolleger, og spesielt dersom de representerer en partsinteresse i forhold hvor kommunen er beslutningsmyndighet, eller er ansatt i virksomhet som er i et samhandlings- eller forhandlingsforhold til kommunen.

### **5.4 Bruk av sosiale medier privat**

Alle folkevalgte og ansatte er kommunens ambassadører. Hver enkelt har derfor et selvstendig ansvar for å bidra til at kommunens tillit og omdømme blir ivaretatt

Ved bruk av sosiale medier må alle ansatte vise et tydelig skille mellom privat og profesjonelle rolle ved ytringer. Privat og profesjonell rolle kobles tettere sammen jo mer profilert en medarbeider er. Spesielt ledere, men også medarbeidere kan lett identifiseres med kommunen. Det er ikke alltid nok å si at man uttaler seg som privatperson dersom uttalelsene kan tolkes i lys av den ansattes profesjonelle rolle.

### **5.5 Bruk av Ullensaker kommunes offisielle kontoer på sosiale medier**

Kommunikasjonssjefen har ansvaret for Ullensaker kommunes offisielle kontoer på sosiale medier. Bruk av sosiale medier som verktøy i undervisning, kommunikasjon med pårørende el. kommer derfor under kommunikasjonssjefens ansvar, og må være kjent for denne. Blant annet må sosiale mediers kommersielle profil være vurdert.

### **5.6 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten**

Kritikkverdige forhold i en virksomhet skal tas opp, slik at forholdene kan bedres. Arbeidstaker har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten.

Ullensaker kommune har utarbeidet egne retningslinjer for varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten. Gjengjeldelse i form av negative sanksjoner mot arbeidstaker som varsler i samsvar med retningslinjene skal ikke forekomme.

Arbeidstakers fremgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig, og det er ønskelig at retningslinjene blir fulgt. Arbeidstakere som ikke blir hørt ved å ta opp saker kan gjøre

sine synspunkter kjent for offentligheten. Det anbefales å være varsom med bruk av sosiale medier i denne sammenheng.

### **6. Lederansvar**

Ledere i Ullensaker kommune skal bygge en organisasjonskultur basert på åpenhet, og som ivaretar kommunens verdigrunnlag og etiske regler. Ledere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske reglene med sine medarbeidere en gang i året.

### **7. Personlig ansvar**

Folkevalgte og ansatte i Ullensaker kommune har et personlig og selvstendig ansvar for å følge kommunens etiske regler. Kommunens ansatte har rett til å nekte å følge pålegg som er ulovlige eller medfører brudd på de etiske regler.

Brudd på de etiske reglene er å betrakte som brudd på arbeidsavtalen og kan bli møtt med tjenestemessige reaksjoner og medføre konsekvenser for arbeidsforholdet.

Folkevalgte og ansatte i Ullensaker kommune skal opptre redelig i alle forhold, opptre upartisk og profesjonelt, bidra til åpenhet og innsyn i kommunens virksomhet, bidra til effektiv ressursutnyttelse og være lojal mot regelverk som skal sikrer kommunens omdømme. Unngå personlige fordeler som kan påvirke sine tjenestehandlinger og skal ikke tilgodese familier, venner eller bekjente og skal si fra hvis de oppdager kritikkverdige forhold.

## VEDLEGG 2 – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



ULLENSAKER  
KOMMUNE

Rådmann

Romerike revisjon IKS  
Karoline Hovstad

Unntatt offentlighet  
§ 5 2. ledd

Deres ref.:

Vår ref.:  
21/7509 - 2

Saksbehandler:  
Klaus Harald Wike

Dato:  
02.07.2021

### Tilsvær høringsutkast - forvaltningsrevisjonsrapport om etikk og habilitet

Rådmannen viser til oversendelse av høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport om etikk og habilitet.

Rådmannen har ingen vesentlige innvendinger til beskrivelse av faktum, de vurderinger eller forslag til tiltak som foreslås.

Administrasjonen vil utarbeide en generell prosedyre for habilitetsvurdering for hele administrasjonen og en spesiell prosedyre for byggesaksbehandling. Prosedyrene vil bli en del av kommunens kvalitetssystem.

Kommunestyret (KST) vedtok i sak 58/21 den 22. juni 2021, endringer av reglement for folkevalgte, herunder om habilitet og etiske retningslinjer. Virkningstidspunktet for endringene gjør at endringene ikke påvirker revisjonens vurderinger, men det bør likevel framkomme i rapporten at regelgrunnlaget for vurderingene nå er andre enn på tidspunktet for denne revisjonen.

I KST sak 58/21 ble evalueringsutvalgets flertallsforslag vedtatt, slik de framkommer i flertallsmerknadene i prosjektrapporten, se prosjektrapporten <https://innsyn.acosky.no/ullensaker/mote/wfdocument.ashx?journalpostid=1000074317&dokid=154372&version=1&variant=A&>. Dette medfører følgende endringer i de bestemmelsene denne revisjonsrapporten er basert på.

#### Ad revisjonens utkast til rapport kapittel 4.1 Etiske retningslinjer i Ullensaker kommune

I evalueringsutvalgets rapport kapittel 5.3.5 ble det foreslått egne etiske retningslinjer for de folkevalgte. Gjeldene etiske retningslinjer for Ullensaker kommune, gjelder etter dette kun for administrasjonen. De etiske retningslinjene for de folkevalgte er beskrevet i kap. 5.3.5.

#### Ad revisjonens utkast til rapport kapittel 5.4 Rutiner for de folkevalgtes habilitet

Postadresse  
Postboks 470  
2051 JESSHEIM

Besøksadresse  
Furusethgata 12  
2050 JESSHEIM

Telefon  
447 66 10 80 00

Kontor.  
5207.31.98655  
Org.nr.  
933 649 768

E-post  
postmottak@ullensaker.kommune.no  
Internett  
www.ullensaker.kommune.no

Reglement og retningslinjer ble endret i KST sak 58/21. Se evalueringsutvalgets rapport kapittel 5.3.5 §§ 5-4 fig. Se også kapittel 5.3 «Felles saksbehandlingsreglement» § 3-5 på side 96.

Ad revisjonens utkast til rapport kapittel 5.4 Rutiner for de folkevalgtes habilitet, siste setning side 29  
Reglement for hovedutvalgene ble opphevet i KST sak 58/21 og erstattet med felles saksbehandlingsreglement for alle folkevalgte organ. Det ble også gitt egne reglement for det enkelte organ, men disse regulerer ikke habilitetsvurderinger direkte. Reglementet for det enkelte organ viser til Felles saksbehandlingsreglement.

Ad revisjonens utkast til rapport kapittel 5.4 Rutiner for de folkevalgtes habilitet, KS styrevervregister  
Se KST sak 58/21 evalueringsutvalgets rapport kapittel 5.3.5 § 5-9 på side 114. Utvalgets flertall anbefaler folkevalgte å registrere seg i registeret.

Med hilsen

Yngve Rønning  
konstituert rådmann

Klaus Harald Wike  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

Kopi til  
Inger Kronen Tveranger