



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 4-2021

ETIKK OG HABILITET

LØRENSKOG KOMMUNE

JUNI 2021

INNHold

SAMMENDRAG	IV
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Formål og problemstillinger	1
1.3 Rapportens oppbygging	2
2 Gjennomføring og metode	3
2.1 Dokumentanalyse	3
2.2 Spørreundersøkelse	3
2.3 Intervju	5
2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet	5
3 Revisjonskriterier	6
3.1 Kommunens etiske retningslinjer	6
3.2 Vurderinger av habilitet i byggesaker	8
4 Etikk	11
4.1 Etikkarbeid i Lørenskog kommune	11
4.2 Kommunens opplæring i de etiske retningslinjene	15
4.3 Ansattes kjennskap til og oppfatning av etikk	17
4.4 Revisjonens vurdering og konklusjon	23
5 Habilitet i byggesaksbehandling	25
5.1 Tjenesteområdet byggesak i Lørenskog kommune	25
5.2 Rutiner og praksis for vurdering av habilitet	25
5.3 Opplæring i habilitet	26
5.4 Rutiner for å informere de folkevalgte om habilitetsregler	31
5.5 Revisjonens vurdering og konklusjon	32
LITTERATUR- OG KILDELISTE	33
VEDLEGG 1 – VERDIER OG ETISKE RETNINGSLINJER I LØRENSKOG KOMMUNE	35
VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR	37
Bilde 1 Organisasjonskart Lørenskog kommune	4
Bilde 2 Månedens dilemma	13

Diagram 1 Ansattes kjennskap til innholdet i kommunens etiske retningslinjer.....	18
Diagram 2 Opplevelse av de etiske retningslinjene	19
Diagram 3 Ansattes kjennskap til i de etiske normene/spillereglene innenfor eget fagområde	20
Diagram 4 Etikk er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen.....	21
Diagram 5 Etisk vanskelige situasjoner i arbeidet	22
Diagram 6 Kjennskap til etiske retningslinjer og hvor ofte de opplever etisk vanskelige situasjoner	23
Diagram 7 Opplæring i å vurdere egen habilitet	27
Diagram 8 Ansattes kjennskap til habilitet.....	28
Diagram 9 Kollegaer melder ifra når de er inhabile	30
Tabell 1 Svar fordelt på sektor	4
Tabell 2 Hvordan ansatte har fått kjennskap til og kunnskap om de etiske retningslinjene	17
Tabell 3 Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer	18
Tabell 4 Diskusjon/refleksjon om etiske dilemmaer og etiske problemstillinger	21

SAMMENDRAG

Formålet med 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. Kommunen har rutiner for å følge opp arbeidet med de etiske retningslinjene, men mangler rutine for jevnlig å undersøke de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene.
2. De fleste ansatte i kommunen vet at kommunen har etiske retningslinjer, men det er ganske stor forskjell mellom de ansatte og mellom sektorer hvor god kjennskap de har til innholdet.
3. Ikke alle i byggesaksavdelingen har fått opplæring i å vurdere egen habilitet.

Etter revisjonens vurdering har Lørenskog kommune lagt et godt grunnlag for sitt etikkarbeid. At kommunen har samlet alle rutiner og dokumentasjon som omhandler etikk på ett sted, i etikkportalen, mener revisjonen er positivt. Det er imidlertid 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. Revisjonen mener det bør komme på plass tydelige rutiner for hvordan etikkarbeidet skal følges opp, og slik legge til rette for god kjennskap til de etiske retningslinjene blant de ansatte.

Undersøkelsen viser videre at en god del av kommunens ansatte har et bevisst forhold til de etiske retningslinjene, men antallet burde etter revisjonens vurdering vært høyere. Det er også variasjon mellom sektorer.

Undersøkelsen viser også at kommunen og byggesaksavdelingen har rutiner for vurdering av habilitet. Alle i byggesaksavdelingen vet når de skal melde seg inhabile, og at de fleste vet hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile. Undersøkelsen viser at flertallet, men ikke alle, mener at de har fått den nødvendige opplæringen i å vurdere egen habilitet. Kommunen bør derfor sikre at alle i byggesaksavdelingen har fått nødvendig opplæring i å vurdere habilitet i tillegg til videre opplæring mens de jobber i kommunen.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen er revisjonens anbefalinger:

1. Kommunedirektøren bør sørge for at alle ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.
2. I arbeidet med revisjon av de etiske retningslinjene, bør kommunedirektøren sørge for at det blir laget en rutine for jevnlig å evaluere kommunens etikkarbeid.
3. Kommunedirektøren bør vurdere om alle ansatte i byggesaksavdeling får tilstrekkelig opplæring i å vurdere egen habilitet.

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Høringssvar er mottatt 21.6.21 og er i sin helhet vedlagt rapporten. I svarbrevet pekes det på at kommunens etiske retningslinjer skal revideres i 2021 og at revisjonens funn vil være viktige og gode bidrag til arbeidet med både oppdatering av retningslinjene og arbeidet med innføring/opplæring. Videre oppgir kommunedirektøren at han vil følge opp revisjonens anbefaling knyttet til opplæring i å vurdere egen habilitet gjennom ny opplæring av alle ansatte i byggesaksavdelingen i løpet av 2021. Kommunedirektøren takker revisjonen for godt samarbeid, tilbakemeldinger og anbefalinger som beskrives som nyttige bidrag i kommunens arbeid innen etikk og habilitet.»

Jessheim, 24. juni 2021

Øyvind Nordbrønd Grøndahl
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Dokumentet er elektronisk godkjent

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Lørenskog vedtok 10. desember 2020 (sak 39/20) at det skulle 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 vært gjenstand for stor oppmerksomhet knyttet til alvorlige enkeltsaker som har vært omtalt i media. Undersøkelser viser også at det er særlig risiko knytte 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 ansatte¹ 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).

En tidligere forvaltningsrevisjon i Lørenskog kommune trekker også frem manglende skriftlige rutiner for vurdering av habilitet på byggesaksområdet. Samtidig viser undersøkelsen til opplysninger om at de ansatte i praksis vurderer egen habilitet, og sier fra seg saken om de mener at de er inhabile (Romerike revisjon 2018).

1.2 Formål og problemstillinger

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

Undersøkelsen besvarer følgende problemstillinger:

¹ Både mellom ansatte og mellom sektorer.

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. Dette innebærer også at de ikke melder seg inhabile i situasjoner hvor de er habile.

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 kommunedirektørens høringsuttalelse, som også er lagt ved i sin helhet til slutt i rapporten.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*², 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. Bruk av flere ulike metoder for å besvare de samme spørsmålene kalles metodetriangulering. Metodetriangulering bidrar til å styrke kvaliteten og gyldigheten til funnene i undersøkelsen.

2.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har fått oversendt etterspurt dokumentasjon. Dokumentene beskriver blant annet kommunens verdier og de etiske retningslinjene, arbeidet med de etiske retningslinjene og planlagt revisjon, samt ulike delegeringsreglement.

2.2 Spørreundersøkelse

For å få svar på 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 kun de ansatte som jobber i byggesaksavdelingen fikk spørsmål om habilitet.

Spørreundersøkelsen er sendt til 3589 ansatte i kommunen. Vi mottok fullstendige besvarelser fra 973 ansatte³. Samlet svarprosent er i underkant av 29 prosent⁴. Den forholdsvis lave deltagelsen medfører at det er vanskelig å bryte ned svarene på sektornivå eller sammenligne ulike typer ansatte, unntatt i tilfeller der forskjellene er særlig iøynefallende. Vi ser i tabellen under at det er svar fra alle sektorer så det indikerer at frafallet ikke er systematisk.

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

² Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

³ Vi har valgt å utelate besvarelsene til de som kun har noen svar, totalt 187 respondenter. Vi fikk i tillegg 175 automatiske svar som vi antok ikke ville kunne besvare undersøkelsen (ukjent e-postadresse, sluttet i jobben eller langvarig permisjon).

⁴ Antall ansatte som har besvart hele undersøkelsen (973), delt på antall ansatte som har mottatt undersøkelsen (3414).

Bilde 1 Organisasjonskart Lørenskog kommune

Organisasjonskart



Kilde: Lørenskog kommune.

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
Teknisk	113	12 %
Helse, omsorg og mestring	307	32 %
Oppvekst og utdanning	407	42 %
Kultur, idrett og frivillighet	54	6 %
Styring og virksomhetsutvikling	82	8 %
Strategi og samfunnsutvikling	10	1 %
Totalt	973	100 %

Kilde: RRI 2021, N=973. Spørsmål: «I hvilket tjenesteområde jobber du?»

Alle de 14 fast ansatte i avdeling for byggesak besvarte undersøkelsen.

2.3 Intervju

Revisjonen har gjennomført to intervjuer. Vi gjennomførte ett intervju med seksjonsleder for organisasjonssektoren i avdeling for styring og virksomhetsutvikling og HR-rådgiver om kommunens etiske retningslinjer. Vi gjennomførte også ett intervju med leder for byggesaksavdelingen, da særlig med tanke på habilitetsproblematikk. Intervjuene ble gjennomført som delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det i forkant av intervjuene ble utarbeidet en intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i intervjuet. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuene som har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten. Intervjuføringene er verifisert av de 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 kommuner⁵. KS presenterer et rammeverk som kommunene kan bruke som

⁵ 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"> ➔ Kommunen har rutine for hvordan etikkarbeidet skal følges opp, blant annet at de jevnlig undersøker at de ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjene. ➔ De ansatte blir informert om de etiske retningslinjene når de starter i jobben. ➔ De ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer og opplever at de etiske retningslinjene er: <ul style="list-style-type: none"> ○ enkle å forstå ○ relevante for medarbeiderne ○ av et begrenset omfang ➔ De ansatte har et bevisst forhold til etiske problemstillinger i arbeidssituasjonen.

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 parter⁶, jf. forvaltningsloven § 6 første ledd. Man er blant annet automatisk inhabil når man selv er part⁷ 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 ledd⁸, 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

⁶ 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.

⁷ Begrepet «part» defineres i forvaltningsloven § 2 bokstav e som en person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.

⁸ Et enkeltvedtak som er truffet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av lov om kommuner og fylkeskommuner.

saken i et folkevalgt organ i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen.⁹ 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. Kommuneleven § 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 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 imøtekommes¹⁰ (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

⁹ Første punktum gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.

¹⁰ Unntaket er dersom dette får vesentlige tidsmessige konsekvenser i en sak som haster.

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">➔ Kommunens administrasjon har rutiner som bidrar til å sikre at de ansatte<ul style="list-style-type: none">○ vet når de er inhabile.○ vet hva de skal gjøre når de er inhabile.➔ Ansatte i byggesaksavdelingen har fått opplæring i å vurdere egen habilitet.➔ Kommunens administrasjon har rutiner for å informere de folkevalgte om når de er inhabile og hva de skal gjøre dersom de er inhabile.

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 hvordan de ansattes forhold er til dem.

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

I dette kapittelet gjengis opplysninger fra intervju med seksjonsleder for organisasjonssektoren i avdeling for styring og virksomhetsutvikling og HR-rådgiver. Det er avdeling for styring og virksomhetsutvikling som har det overordnede ansvaret for å følge opp de etiske retningslinjene. HR-rådgiver har tidligere hatt rollen som opplæringsleder og ledet et opplæringsutvalg som blant annet arbeidet med kommunens etikksatsing i 2014, hvor etikkportalen ble lansert.

4.1 Etikkarbeid i Lørenskog kommune

I et skriv revisjonen har mottatt fra kommunen, «Etikkarbeid og tiltak for implementering av de etiske retningslinjene», og i intervju, får vi opplyst at de etiske retningslinjene ble vedtatt første gang i 2008 av administrasjonsutvalget. I 2014 ble arbeid med etiske retningslinjer intensivert, og etikkportalen blant annet etablert. Seksjonsleder og HR-rådgiver peker på at retningslinjene skal revideres i 2021, og at innsikt og funn fra revisjonens gjennomgang vil være nyttig i dette arbeidet. Administrasjonsutvalget skal også vedta de reviderte retningslinjene.

Etikkportalen

Etikkportalen¹¹ omhandler etikk i kommunen, verdier og etiske retningslinjer, månedens dilemma samt ressurser og lenker. Denne siden er åpen for alle og det kreves ingen innlogging.

I etikkportalen er det forklart hvorfor kommunen har etikk som satsingsområde:

Etikken er livene våre og arbeidssituasjonen hele tiden, og vi tar stadig avgjørelser - enkle som vanskelige. Vi er derimot ikke alltid like bevisst på de etiske valgene vi tar. Ved å ha fokus på etikk vil vi øke bevisstgjøringen rundt hvorfor man tar de valgene man tar, og handler som man gjør.

Det står også at det at kommunens ansatte handler i tråd med de etiske retningslinjene, blant annet kan styrke kommunens omdømme. For de ansatte kan fokus på etikk fremme god praksis og gi større trygghet i jobben. Videre står det at god praksis sikrer at innbyggernes behov blir ivaretatt og fører til god kvalitet på tjenestene.

I etikkportalene står det at kommunen har definert fire konkrete mål for etikkarbeidet:

1. Ansatte tenker klart rundt moralske spørsmål og hvordan disse kan håndteres i praksis
2. Lørenskog kommune har handlekraftige ansatte som løser problemene
3. Organisasjonskulturen er utviklet slik at etiske holdninger og verdier blir godt ivaretatt
4. De etiske verdiene vi ønsker skal prege tjenestene til kommunen er styrket; ÅPEN, TROVERDIG, ENGASJERT.

I etikkportalen er det en egen kategori der kommunens verdier og etiske retningslinjer ligger i sin helhet. Disse er også vedlagt denne rapporten. I dette dokumentet er verdiene operasjonalisert slik:

Åpen:

Vi møter innbyggerne og hverandre med åpenhet, tillit og toleranse.

Vi er romslige og gir plass for forskjellighet.

Troverdig:

Vi holder det vi lover

Vi behandler alle profesjonelt.

Vi gir presis og objektiv informasjon.

Engasjert:

¹¹ <https://www.lorenskog.kommune.no/etikk>

Vi engasjerer oss faglig og personlig og streber etter å utgjøre en forskjell.

Vi er fleksible og forandringsvillige, og setter pris på nye ideer og initiativ.

Det står også på denne siden at de etiske retningslinjene ble vedtatt av kommunestyret i 2008 og at de skal revideres i løpet av 2021. Videre står det:

Informasjon og åpenhet

Kommunen tar sin rolle som forvalter, myndighetsutøver og tjenesteyter alvorlig. Alle parter skal få den informasjonen de behøver, og det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen.

Romslig og sjenerøs

Vi skal ha et godt klima for samarbeid, for å gi ros, og for å ta opp ting som bør endres. Det skal være aksept for å gjøre feil, og for å være åpen om feil som blir gjort.

Rettferdig likebehandling

Like tilfeller skal behandles likt, med mindre det er en saklig og relevant forskjell.

Blikk for helheten

Vi vil opptre med faglig integritet, og forsikre oss om at de vi møter får den behandling de har krav på. Miljø og etikk skal vektlegges i alle deler av kommunens virksomhet.

Respekt og tillit

Vi skal behandle alle vi møter med respekt, og opptre slik at tilliten til oss bevares. Vår oppførsel skal ikke krenke menneskeverdet.

På etikksidens forside står «månedens dilemma». For april 2021 er følgende månedens dilemma:

Bilde 2 Månedens dilemma

Åpen
Troverdig
Engasjert



Månedens dilemma

Du har endelig fått et vikariat i hjemmetjenesten. En formiddag du har fri, ser du en av kommunens tjenestebiler stå parkert på gårdsplassen til naboen som er virksomhetsleder innenfor teknisk. Flere kommuneansatte innenfor teknisk driver med malingsarbeid og ytre vedlikehold på huset til naboen.

Du har alltid hatt et godt forhold til naboen og vet ikke om de kommuneansatte jobber på naboen's hus i arbeidstida eller på en innarbeidet fridag. Du lurer på om du skal si ifra, men kvier deg for å skape dårlig stemning overfor naboen. Du er heller ikke særlig lysten på å si ifra, slik at du kan bli oppfattet som et litt brysomt petimeter i kommunen, nå som du nettopp har fått et engasjement du gjerne vil beholde.

- *Hvilke bestemmelser, verdier eller prinsipper i kommunens etiske retningslinjer eller antikorrupsjonsprogram settes i spill her?*
- *Hvilke aktører er involvert og berørt i denne situasjonen?*
- *Hvilke handlingsmuligheter står du overfor, og hvilke konsekvenser kan de ha?*
- *Alt i alt, hva bør du gjøre?*

Kilde: Lørenskog kommune.

Fra forsiden kan man også klikke seg inn på en fane og komme til et arkiv med dilemmaer. Vi finner her at de ulike dilemmaene har vært spørsmål, påstander eller situasjoner og at disse er ment å være

et utgangspunkt for etisk refleksjon og diskusjon. For noen av dilemmaene er det også lagt ut en video. Dilemmaene handler blant annet om rus, sosiale medier, åpenhet/tillit og sensitiv informasjon. Revisjonen ser i arkivet at det har blitt lagt ut to dilemmaer i 2021, ett i mars og det som fortsatt ligger på forsiden. Det ble lagt ut tre dilemmaer i 2019, fire i 2018, fem i 2017, to i 2016, åtte i 2015 og to i 2014.

I intervjuet ble det opplyst om at etikkportalen ble etablert med ambisjon om å presentere et dilemma for hver måned. Etter hvert ble frekvensen redusert til annenhver måned, og de siste to årene har frekvensen vært lav. Det informeres i intervjuet om at det er et behov for å reetablere systematikk eller rutine for oppdateringene. I tillegg er det hensiktsmessig at det er en plan bak temaene, så materialet som legges ut er relevant for alle og kan gjenbrukes til diskusjon og refleksjon.

Under vil vi se nærmere på rutinen for å følge opp de etiske retningslinjer.

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.

Når det gjelder praktisk bruk så presiserer dokumentet med kommunens verdier og etiske retningslinjer blant annet at det er den enkelte leder som har ansvar for at de ansatte er fortrolige med de etiske retningslinjene, og at de kan møte eventuelle etiske problemer i jobben på en god måte. Ansatte kan også rådføre seg med leder eller kollegaer dersom han eller hun er usikker på hva som er riktig handlemåte.

Det blir i intervjuet også opplyst om at sektoren helse, omsorg og mestring er spesielt bevisste på temaet etikk. I denne sektoren er det opprettet ressursgruppe med egne etikkveiledere som bistår med veiledning og opplæring i forbindelse med etiske problemstillinger. I dokumentet «Etikkarbeid og tiltak for implementering av de etiske retningslinjene», om implementeringen av de etiske retningslinjene, står det også at ressursgruppen holder grunnkurs i etikk halvårlig. I intervjuet ble det videre opplyst om at det er diskutert hvorvidt det er behov for ressursgrupper i andre sektorer, eller om de eksisterende etikkveilederne kan brukes på tvers av sektorene. Kommunen ser på det som en fordel at det foreligger slike ressurspersoner som også kan bistå lederne.

Planlagt revisjon av de etiske retningslinjene

I kommunestyret 13. november 2019 (etter sak 130/19 i protokollen) ble det fremsatt en interpellasjon på bakgrunn av at Lørenskog kommune kom svært dårlig ut i Norsk presseforbunds åpenhetsindeks for 2018¹². Kommunen var dårligst i Akershus og på bunnivå i Norge. Det ble argumentert med at

[i] en åpen kommunekultur legger politiskledelsen (sic.) til rette for at alle har innsyn i og forstår veivalg som tas. Åpenhet både mot innbyggere og innad i egen virksomhet er en nødvendig forutsetning for

¹² Det har ikke blitt gjort en ny undersøkelse etter 2018.

tillit til kommunen, og vil bidra til å redusere uheldig atferd og uhensiktsmessig kultur. Offentlighet, åpen diskusjon og befolkningens tillit er en forutsetning for lokaldemokratiet.

I denne interpellasjonen kom det frem at folkevalgtopplæringen i 2015 hadde etikk på agendaen, mens de siste fire årene har etikktemaet vært fraværende fra dagsorden. Revisjonen har mottatt lysbildene fra folkevalgtopplæringen fra KS i oktober 2019. Vi ser her at opplæringen inneholdt en caseoppgave, der man kom inn på etiske problemstillinger, men utover dette er ikke etikk et uttalt tema.

Vedtaket i kommunestyremøtet var: «Rådmannen igangsetter arbeidet med en revidering av kommunens etiske retningslinjer. Da kan en f.eks ta utgangspunkt i et sett råd KS har fått utviklet for kommuner organiserte etter formannskapsmodellen.» I intervjuet opplyses det om at de opplever at det her er det mye bra som kan brukes som inspirasjon.

I dokumentet om den planlagte revisjonen som revisjonen har mottatt av kommunen¹³, står det at «[a]rbeidet skulle vært gjort i 2020, men måtte nedprioriteres pga koronapandemien. Revisjonen er prioritert i 2021, og en bredt sammensatt gruppe vil jobbe med selve revisjonen samt implementering.»

I intervju med seksjonsleder og HR-rådgiver opplyses det om at i revisjonen av retningslinjene, planlegges det å opprette en tverrfaglig gruppe med representanter fra de forskjellige sektorene, hvor etikkveilederne fra helse og omsorg også kan bidra. Det tas sikte på politisk behandling innen utgangen av året. Gruppens medlemmer er ikke bestemt enda, men det oppleves som naturlig å ha med noen som var med fra sist etikksatsing. I tillegg kan innsikt kommunen får fra denne forvaltningsrevisjonen vise hvilke sektorer som har jobbet mindre med etikk, og gi god grunn til å velge medlemmer fra disse enhetene.

Videre i intervjuet blir det sagt at kommunen ser på det som svært positivt at de har tydelige verdier som går igjen i kommunens dokumenter og arbeid. Kommunen har tydelige etiske retningslinjer og en fungerende etikkportal, hvor det er gjort et godt arbeid. I 2021 vil dette utvikles videre og inkludere arbeid med å gjøre etiske retningslinjer og portalen aktuell og relevant. Kommunen ønsker å gjøre etisk refleksjon til noe som skaper interesse.

Seksjonsleder ser på det som positivt at man kobler kommunens verdier opp mot retningslinjene. Samtidig er det alltid mulig å gjøre det mer aktuelt og relevant slik at det faktisk brukes i arbeidshverdagen.

4.2 Kommunens opplæring i de etiske retningslinjene

Revisjonen legger til grunn i denne undersøkelsen at de ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer og at det er nødvendig med opplæringstiltak.

¹³ «Planlagt revisjon av de etiske retningslinjene»

Kommunens opplæringstiltak

I dokumentet «Etikkarbeid og tiltak for implementering av de etiske retningslinjene» står det at det i forbindelse med nysatsingen på etikk i 2014 ble holdt etikkseminarer for alle ansatte i kommunen, hvor etikkportalen ble lansert og Henrik Syse bidro med innlegg. Til sammen deltok omkring 1300 medarbeidere på etikkseminarene.

I intervju med seksjonsleder og HR-rådgiver kommer det frem at kommunen tidligere har hatt introduksjonsdager for nytilsatte i regi av HR som man hadde en gang i halvåret. Nå har kommunen satt i gang et digitalt introduksjonsprogram som sendes til alle nytilsatte hvor etikk er en del av programmet. Videre opplyses det om at det er tydelig kommunisert via etikkportalen at det er leder som jevnlig skal ha oppe de etiske retningslinjene og tema etikk i møter med medarbeidere i sin virksomhet, noe revisjonen også finner igjen i dokumenter om verdier og etiske retningslinjer i kommunen. Det blir sagt i intervjuet at det ligger til den enkelte leder å gjennomføre dette, og de kan og bør bruke de dilemmaene og temaene som allerede ligger ute på etikkportalen til diskusjon i disse møtene.

Seksjonsleder forteller at i forbindelse med varslingssaker/bekymringsmeldinger hvor etikk og habilitet har vært en utfordring, kan arbeidet med etikk være en del av en oppfølgingsplan eller tiltak i det videre arbeidet.

Når det kommer til lederansvaret, så opplyses det i intervju om at kommunens verdier er forankret i dokumentet med verdiene og de etiske retningslinjene. «Åpen, troverdig og engasjert» er kommunens verdier som man som leder og medarbeider skal etterleve. De er også forankret i lederplattformen. Lederplattformen er en synliggjøring av de forventninger Lørenskog kommune har til sine ledere. Det gjennomføres ledersamlinger en gang per kvartal, hvor også verdiene og refleksjoner rundt lederplattformen har vært og er aktuelle tema.

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 2 Hvordan 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.	37 %	39 %	24 %
Jeg har selv funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger på kommunens nettside (Etikkportalen).	42 %	51 %	8 %
Jeg har selv funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger i Compilo ¹⁴ .	32 %	60 %	8 %
Jeg har fått informasjon på personalmøte, o.l.	63 %	26 %	12 %
Jeg har fått informasjon av leder.	60 %	27 %	13 %

Kilde: RRI 2021, N=851. Spørsmål: «Bekreft/avkreft følgende påstander»

Når det gjelder om de ansatte fikk informasjon ved ansettelse, så ser vi at kun 37 prosent svarer bekreftende og flere svarer at de ikke fikk det. Kommunens administrasjon sier at alle skal få informasjon om dette ved ansettelse, så dette funnet motstrider det. Når vi fordeler de ansatte etter ansiennitet i kommunen, så ser vi at det er de som har jobbet lengst i kommunen, mer enn seks år, som i størst grad svarer at de ikke fikk informasjon ved ansettelse, 47 prosent. Av de som har jobbet i kommunen mindre enn et år, svarer 23 prosent at de ikke har fått informasjon ved ansettelse og 25 prosent vet ikke om de fikk det. Når vi ser på sektorene, i henhold til organisasjonskartet i metodekapittelet (Bilde 1), så varierer det ganske mye. Strategi og samfunnsutvikling (60 prosent), teknisk (45 prosent), helse, omsorg og mestring (41 prosent) trekker gjennomsnittet opp, mens oppvekst og utdanning (34 prosent), kultur, idrett og frivillighet (34 prosent) og styring og virksomhetsutvikling (27 prosent) trekker ned.

For å finne ut hvor de ansatte har fått eller funnet informasjon, utover ved ansettelse, ga vi de ansatte noen svaralternativer som vi ba dem bekrefte eller avkreft. Vi ser at mange har fått informasjon på personalmøte, ol. og av leder. Likevel har over en fjerdedel ikke fått informasjon på denne måte. Vi ser også at i underkant av halvparten har funnet informasjon på Etikkportalen. Dette viser at dette er en måte å nå de ansatte på som treffer ganske mange. Omkring en tredjedel har funnet informasjon i Compilo.

4.3 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 normer og retningslinjer de vil kunne ha innen sitt eget fagområde. Vi ser også på de ansattes refleksjoner rundt etikk i arbeidet.

¹⁴ Kommunens interne kvalitetskontrollsystem.

Kjennskap til og oppfatning av de etiske retningslinjene

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

Tabell 3 Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer

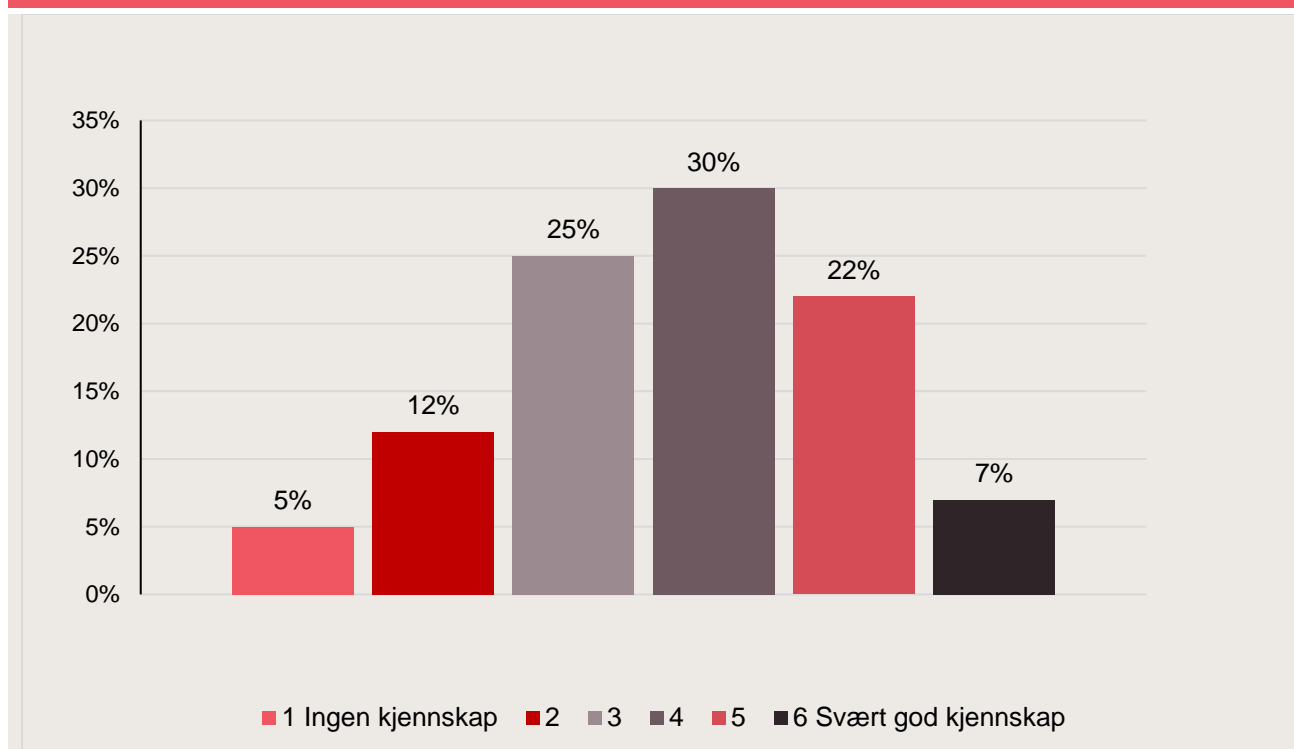
Ja	Nei
87 %	13 %

Kilde: RRI 2021, N=973. Spørsmål: «Kjenner du til at kommunen har etiske retningslinjer?»

Tabellen viser at en stor andel av de ansatte kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer. Dette er et høyt tall, men det er likevel 13 prosent som svarer at de *ikke* kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer.

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

Diagram 1 Ansattes kjennskap til innholdet i kommunens etiske retningslinjer



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'?»

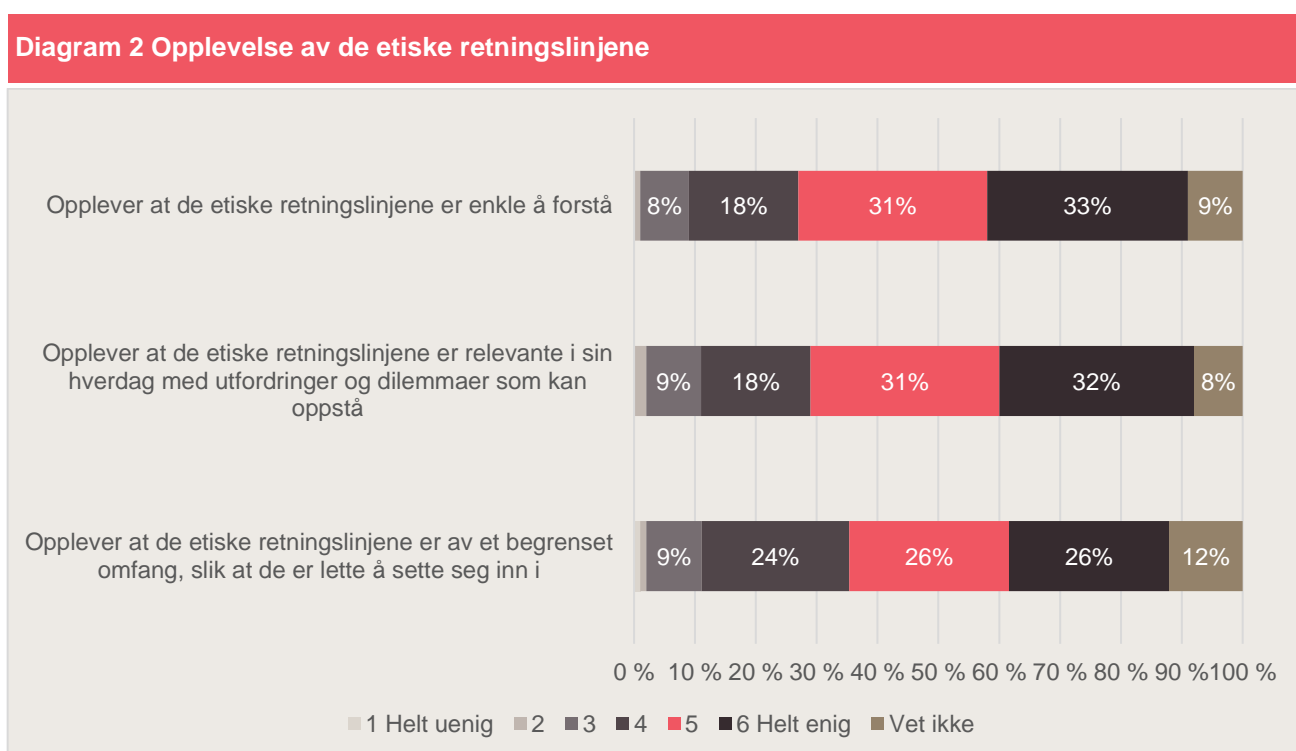
Diagrammet over viser de ansattes vurdering av hvor god kjennskap de har til innholdet i de etiske retningslinjene. Vi ser at få ansatte har valgt svaralternativene «ingen kjennskap» eller «svært god kjennskap». Nærmere 80 prosent har valgt å svare tre, fire eller fem på skalaen fra én til seks. Dette

tyder på at de fleste kjenner til innholdet i de etiske retningslinjene, men at hvor god kjennskapen er varierer.

Når vi ser på svarene i undersøkelsen fordelt på sektorene, så ser vi at kultur, idrett og frivillighet skiller seg ut ved å ha liten kjennskap til innholdet i de etiske retningslinjene. Hele 14 prosent svarer at de har «ingen kjennskap» til innholdet og 18 prosent svarer verdien to, på en skala fra én til seks.

Når det kommer til stillingsprosent så har de som jobber mer enn 70 prosent bedre kjennskap til innholdet enn de som jobber mellom 30 og 70 prosent, som igjen har bedre kjennskap enn de som jobber mindre enn 30 prosent.

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



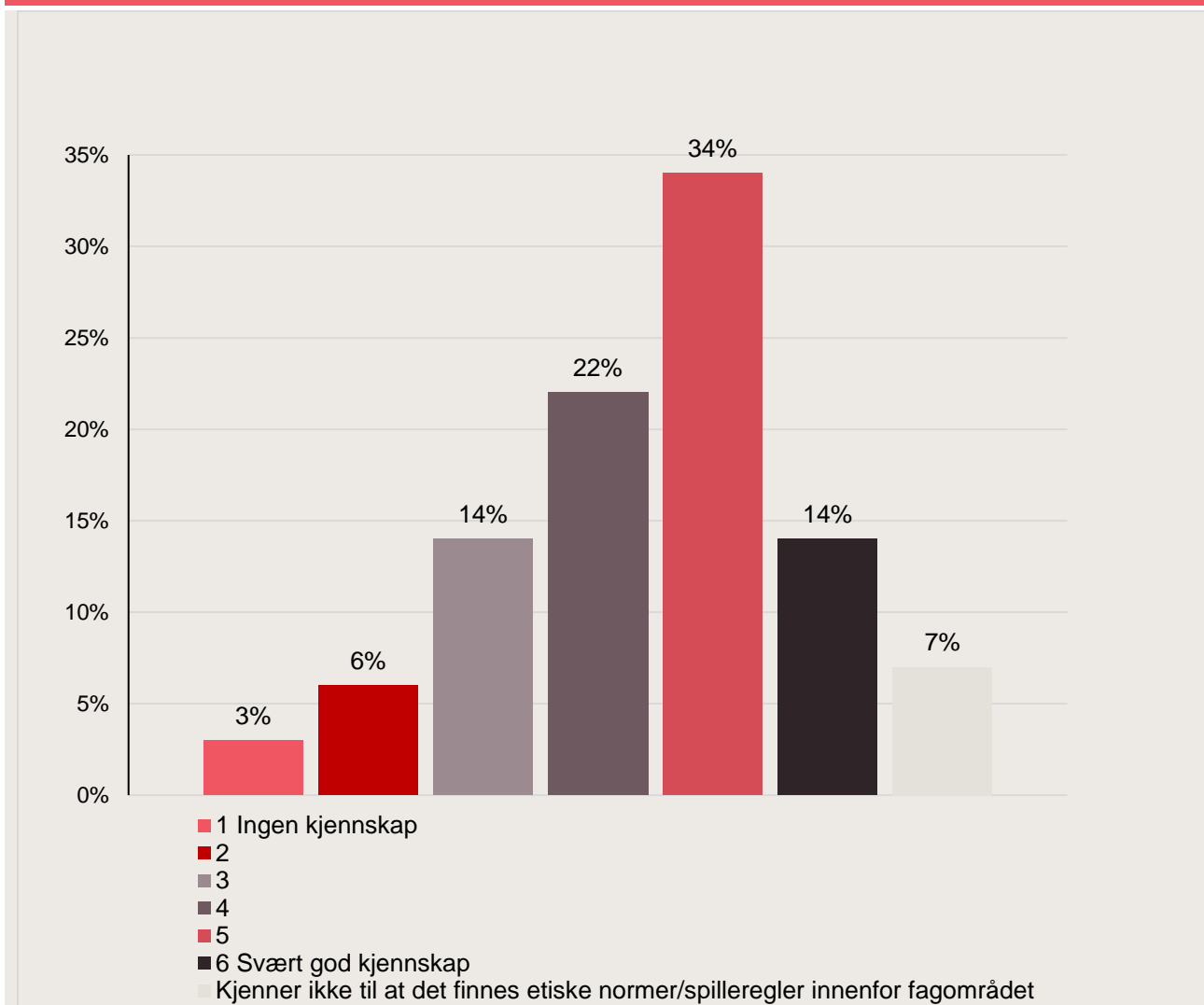
Kilde: RRI 2021, N=851

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 i at de etiske retningslinjene er enkle å forstå, relevante eller av et begrenset omfang.

Ansattes kjennskap til etiske normer/spilleregler innen eget fagområde

I henhold til 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 innenfor eget fagområde.

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



Kilde: RRI 2021, N=973. 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 er interessant fordi det viser at det generelt sett er en bevissthet rundt etiske problemstillinger, selv om det ikke nødvendigvis er knyttet opp mot kommunens etiske retningslinjer.

Diskusjon og 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 4 Diskusjon/refleksjon om etiske dilemmaer og etiske problemstillinger

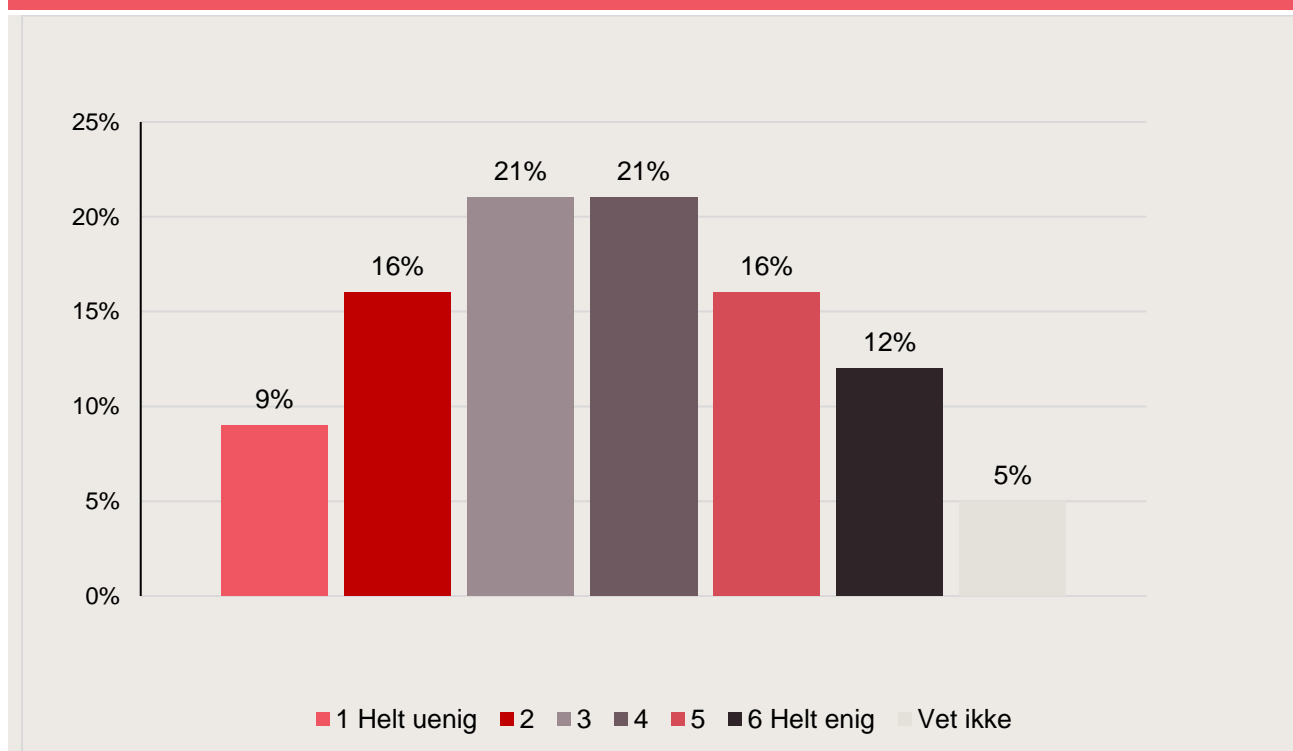
	Ja	Nei	Vet ikke
Jeg har deltatt i diskusjon om etiske dilemmaer relevante for mitt arbeid i møter/samlinger i avdelingen/teamet/sektoren.	71 %	25 %	4 %
Jeg har deltatt på opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger.	27 %	67 %	7 %
Etikk eller etiske problemstillinger var ett av temaene i min siste medarbeidersamtale.	17 %	73 %	10 %

Kilde: RRI 2021, N=973. Spørsmål: «Bekreft/avkreft følgende påstander»

Vi ser på svarene over at diskusjon om etiske dilemmaer i avdelingen eller i teamet er noe 71 prosent av de ansatte er med på. Det er kun 27 prosent som svarer at de har deltatt i opplæring eller kurs og enda færre, 17 prosent, som svarer at det 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



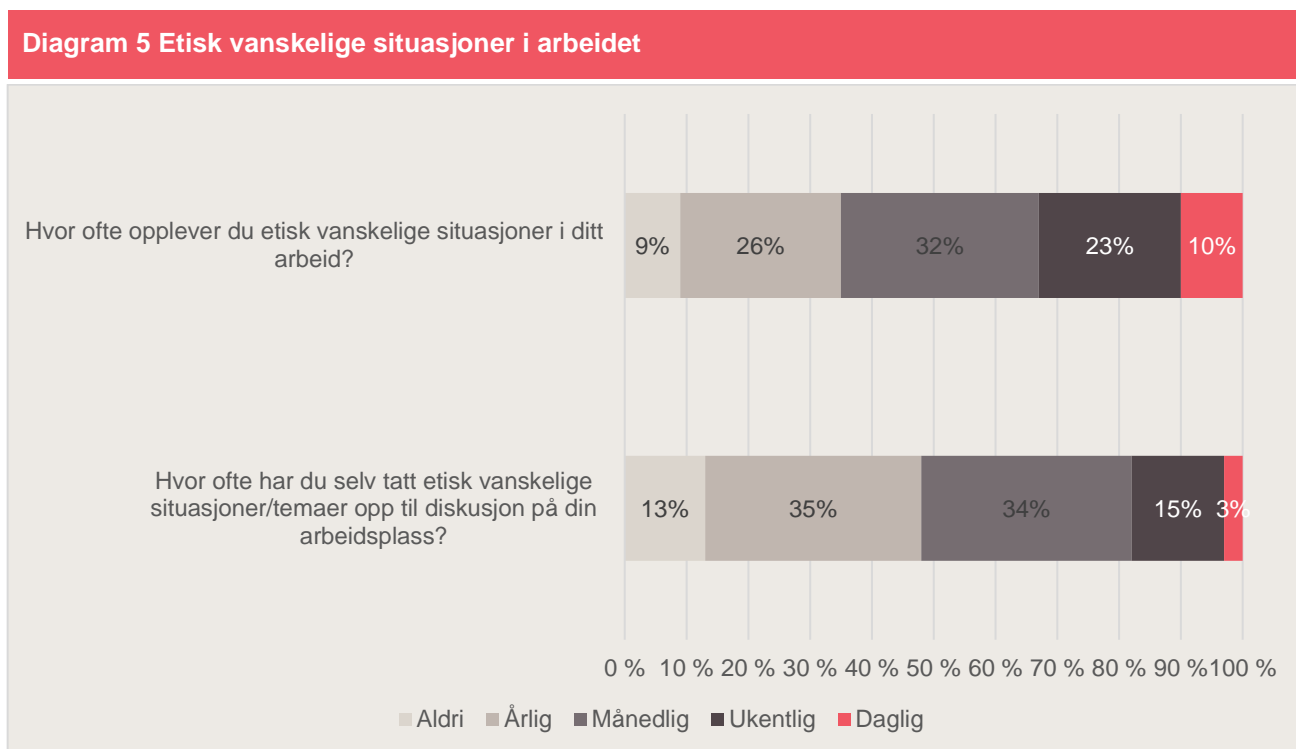
Kilde: RRI 2021, N=973. Spørsmål: «Etikk og etiske problemstillinger er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen»

Diagrammet viser at svarene fordeler seg over alle kategoriene, det vil si at det er omtrent like mange enige som uenige i påstanden. I tillegg er det få som er «helt uenig» eller «helt enig» i påstanden. Når vi ser på fordeling av svar mellom sektorene, ser vi at det er ganske store variasjoner her. I teknisk, kultur, idrett og frivillighet og styring og virksomhetsutvikling har flertallet svart at de er helt

eller delvis uenige i at etikk og etiske problemstillinger er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen.

På spørsmålet om etikk er et tema som jevnlig tas opp til diskusjon på arbeidsplassen, så ser 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. spørsmålet under.

Under ser vi på svarene som vi fikk på spørsmålene om de opplever etiske vanskelige situasjoner på arbeidet og om de selv har hatt etisk vanskelige situasjoner eller temaer opp til diskusjon.¹⁵



Kilde: RRI 2021, N spm. 1=973, N spm. 2=887.

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. Om de ansatte selv har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon på arbeidsplassen, svarer flest at de har gjort et årlig, men nesten like mange svarer månedlig.

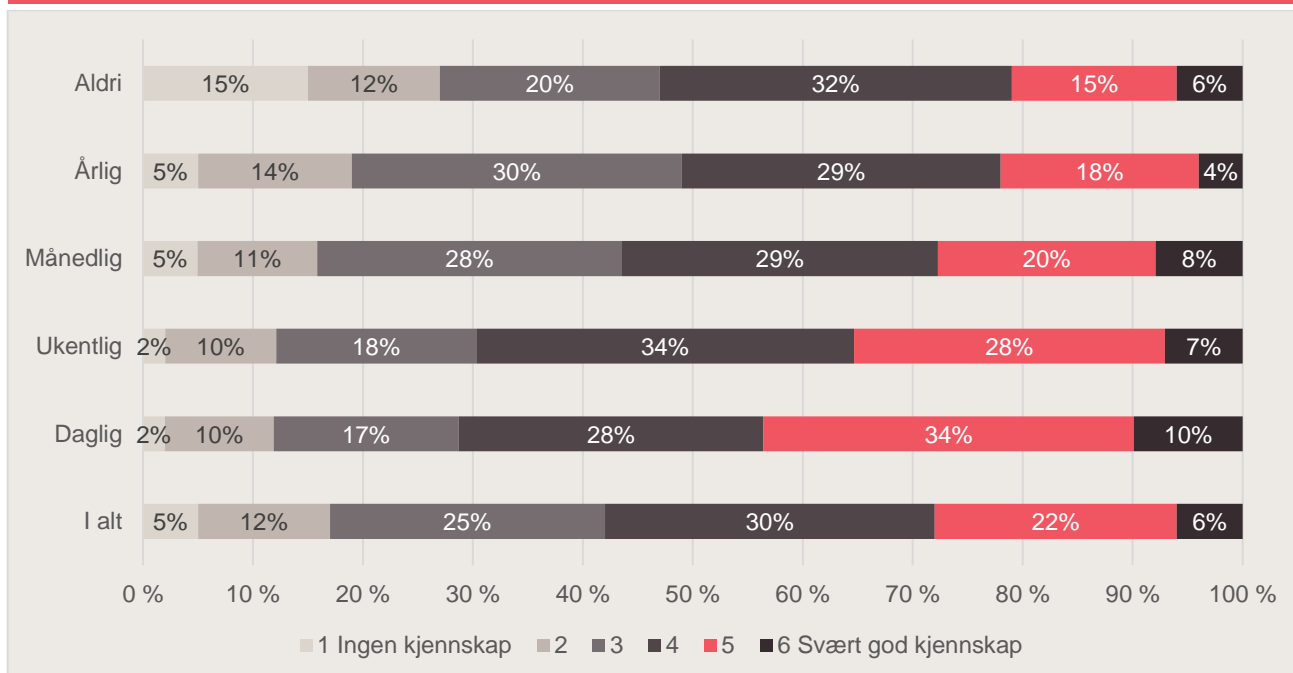
Når vi ser på svarene fordelt på sektor så ser vi at det er store forskjeller med hensyn til hvor ofte de ansatte opplever etisk vanskelige situasjoner i arbeidet. I helse, omsorg og mestring har 18 prosent opplyst om at de opplever etiske vanskelige situasjoner daglig og 37 prosent har svart at de opplever det ukentlig. I teknisk svarer 27 prosent at de aldri opplever dette og 39 prosent opplever det årlig. Det er også flest i helse, omsorg og mestring som svarer at de ukentlig og daglig tar etisk vanskelige

¹⁵ Det bemerkes at de som har svart «aldri» på det første spørsmålet ikke har fått det følgende spørsmålet.

situasjoner eller temaer opp til diskusjon. I teknisk er det henholdsvis 18 og 51 prosent som aldri eller årlig tar opp etisk vanskelig situasjoner eller temaer til diskusjon. I kultur, idrett og frivillighet er det 13 og 54 prosent.

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

Diagram 6 Kjennskap til etiske retningslinjer og hvor ofte de opplever etisk vanskelig 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 vanskelig situasjoner i ditt arbeid?»

Vi ser i diagrammet over at de som aldri opplever etisk vanskelig situasjoner også er de som svarer at de har dårligst kjennskap til innholdet i de etiske retningslinjene. Vi ser også at andelen som har god kjennskap til innholdet i de etiske retningslinjene, øker etter hvor ofte de opplever etisk vanskelig situasjoner.

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.

Revisjonen legger til grunn at kommunen har rutine for hvordan etikkarbeidet skal følges opp og jevnlig undersøker at de ansatte har kjennskap til de etiske retningslinjene. Undersøkelsen viser at kommunen har rutiner for hvordan etikkarbeidet skal følges opp, blant annet dokumentet «Etikkarbeid

og tiltak for implementering av de etiske retningslinjene» og avsnittet i dokumentet for kommunens verdier og etiske retningslinjer, «Praktisk bruk av de etiske retningslinjene». Videre viser undersøkelsen at oppfølging av de etiske retningslinjene er et lederansvar. Det er positivt at sektoren helse, omsorg og mestring er spesielt bevisste på temaet etikk og at denne sektoren har opprettet en ressursgruppe med egne etikkveiledere som bistår med veiledning og opplæring i forbindelse med etiske problemstillinger. Revisjonen vurderer det også som positivt at kommunens verdier, etiske retningslinjer og andre ressurser er samlet ett sted, i etikkportalen.

Revisjonen legger videre til grunn at de ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. Nærmere 90 prosent av de ansatte svarer at de kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer, men kjennskap til innholdet varierer mellom sektorene. Undersøkelsen viser at kommunen ikke jevnlig undersøker de ansattes kjennskap til de etiske retningslinjene, noe revisjonen mener er viktig for å bidra til å sikre at kunnskapen holdes ved like og at retningslinjene følges.

Det varierer videre om de ansatte blir informert om de etiske retningslinjene når de starter i jobben. Det er flere som svarer at de *ikke* har fått informasjon enn som svarer at de *har* fått denne informasjonen. 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 vitner om at rutinene som kommunen har for å informere de ansatte følges opp i for liten grad.

Undersøkelsen viser at de ansatte opplever de etiske retningslinjene som enkle å forstå, relevante for medarbeiderne 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. Samtidig viser undersøkelsen at det er de som oftest opplever etisk vanskelige situasjoner som også er de som har best kjennskap til de etiske retningslinjene.

På bakgrunn av dette er revisjonens anbefalinger:

Kommunedirektøren bør sørge for at alle ansatte har kjennskap til kommunens etiske retningslinjer.

I arbeidet med revisjon av de etiske retningslinjene, bør kommunedirektøren sørge for at det blir laget en rutine for kommunens etikkarbeid, som inkluderer å jevnlig evaluere kommunens etikkarbeid.

5 HABILITET I BYGGESAKSBEHANDLING

I dette kapittelet vil vi se nærmere på i hvilken grad de ansatte i byggesaksavdeling 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 kommunens administrasjon har rutiner for å vurdere de folkevalgtes 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"> ➔ Kommunens administrasjon har rutiner som bidrar til å sikre at de ansatte <ul style="list-style-type: none"> ○ vet når de er inhabile. ○ vet hva de skal gjøre når de er inhabile. ➔ Ansatte i byggesaksavdelingen har fått opplæring i å vurdere egen habilitet. ➔ Kommunens administrasjon har rutiner for å informere de folkevalgte om når de er inhabile og hva de skal gjøre dersom de er inhabile.

5.1 Tjenesteområdet byggesak i Lørenskog kommune

Teknisk sektor er organisert som et av fire tjenesteområder direkte underlagt kommunedirektøren. Teknisk sektor ivaretar flere oppgaver, herunder byggesaker, vann og avløp, kommunale veier, håndheving av parkeringsbestemmelser med mer. Byggesaksavdelingen er en av tre avdelinger i teknisk sektor (virksomhet for regulering, byggesak, geodata), og saksbehandler blant annet byggesøknader i kommunen. Per april 2021 er det 14 faste stillinger på byggesaksavdelingen.

Kommunen har de siste årene satset på innovasjon og nytenkning innenfor denne sektoren. For eksempel har kommunen tatt i bruk en ny eiendomsmodul for å bedre saksbehandlingen i byggesaksavdelingen, og tatt i bruk digitale løsninger som åpner for økt innsyn og direkte publisering i byggesaker (Lørenskog kommune 2018, 43).

5.2 Rutiner og praksis for vurdering av habilitet

I 2019 ble det utarbeidet nye felles habilitetsrutiner for kommunen. I tillegg til disse rutinene, har byggesaksavdelingen egen rutine som har blitt utformet av kommunens juridiske seksjon. Det oppgis i intervju med avdelingsleder at disse rutinene ikke er veldig forskjellig fra de som er felles for kommunen, men er enda tettere knyttet opp mot byggesaksbehandlingen.

I kommunens oversendelse av dokumentasjon er dokumentet «Rutiner og praksis for vurdering av habilitet i byggesaker» lagt ved. I dokumentet er det beskrevet en praksis for når og hvordan man vurderer egen habilitet. Praksisen er forklart slik:

1. Innkomne saker fordeles av både avdelingsleder og fagledere.
2. Tillitsbasert kommunalforvaltning – tjenestemannen avgjør selv om han er habil. Dersom tjenestemannen finner selv grunn til en vurdering av habilitetsspørsmålet eller en part krever det, skal spørsmålet forelegges nærmeste overordnede til avgjørelse.
3. Habilitetsspørsmålet vurderes i henhold til forvaltningsloven og i samsvar med egen rutine med bistand fra kommuneadvokaten – juridisk seksjon.
4. Habilitetsavgjørelse legges inn i saken.
5. Behandling av saken – ved inhabilitet behandles saken av en annen saksbehandler, annen virksomhet/sector i kommunen eller av settekommune.

For å sikre at byggesakene blir vurdert riktig, er det etablert to trinn med kvalitetskontroll av vedtakene i avdelingen. Vedtakene sendes først til fagsjef til kvalitetskontroll, deretter til avdelingsleder. Avdelingsleder opplyser i intervju at habilitetsvurderingene gjøres i første trinn av saksbehandlingen og at kvalitetskontrollene i tillegg skal sikre at dette er gjort på rett måte

Avdelingsleder forteller at habilitet gjennomgås ved ansettelsesprosessen. I arbeidsavtalen til de ansatte i avdelingen¹⁶ omtales habilitet i avtalens pkt. 2.9 hvor det står at «[a]rbeidstakere i Lørenskog kommune plikter å gi opplysninger om annet lønnet/ulønnet verv». Ved ansettelser må alle signere taushetserklæring og gjøre seg kjent med hva dette innebærer, jf. avtalens pkt. 2.10. I intervjuet sier avdelingsleder at det er viktig at nyansatte ikke har en jobb som er i konflikt med jobben i avdelingen, og en må bli ferdig med å avklare slike mulige rollekonflikter før man starter i jobben.

5.3 Opplæring i habilitet

I intervju med avdelingsleder fortelles det at alle nytilsatte i kommunen deltar i et digitalt introduksjonsprogram hvor habilitet er en del av programmet. Dette gjelder dermed også for byggesaksavdelingen. I denne prosessen introduseres de også for de etiske retningslinjene og habilitetsreglene som ligger i Compilo.

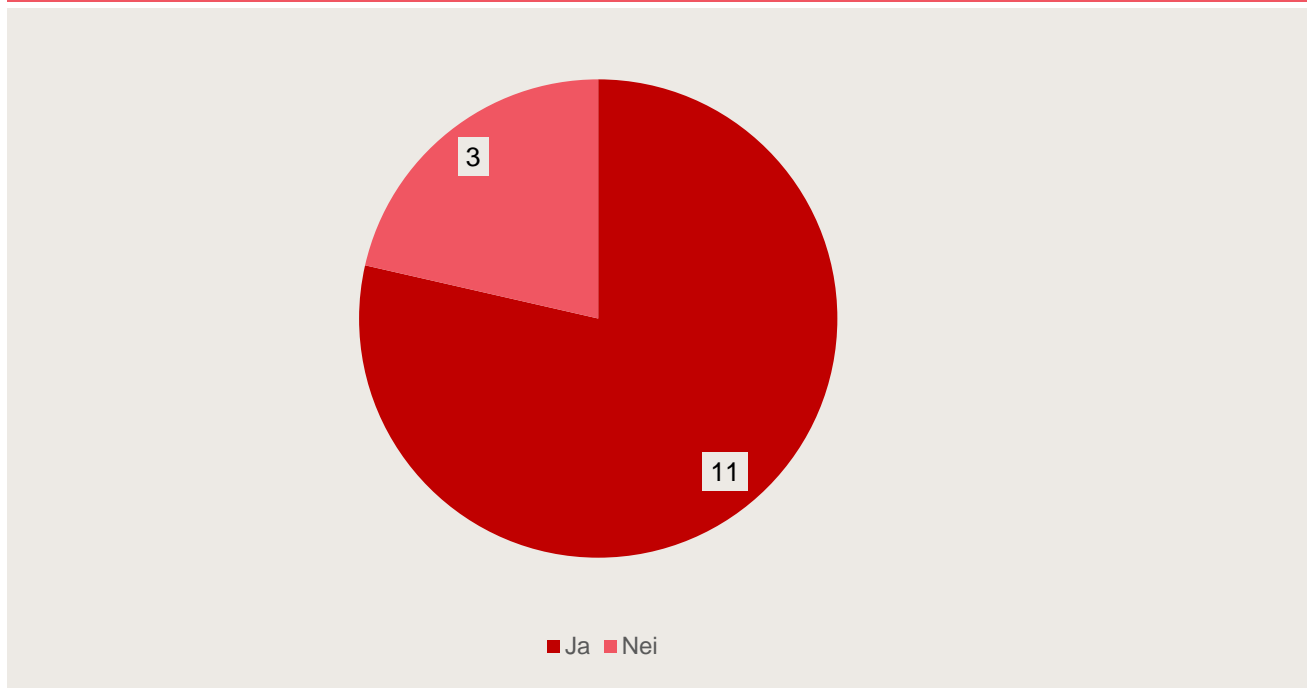
I forbindelse med oversendelse av etterspurte dokumenter, oppgis det at ved opplæring av ansatte skal det gjennomgås en sjekklister for introduksjon av nytilsatte. Av listen går det frem at rutine for habilitet som ligger i Compilo, skal gjennomgås, og det skal sjekkes av listen når dette er gjennomført¹⁷.

Diagrammet nedenfor viser hvor mange i avdelingen som har oppgitt i spørreundersøkelsen at de har fått opplæring i å vurdere egen habilitet.

¹⁶ Arbeidsavtale om fast tilsetting, Lørenskog kommune

¹⁷ Introduksjonsprogram for nytilsatte, Lørenskog kommune 2020, 5

Diagram 7 Opplæring i å vurdere egen habilitet

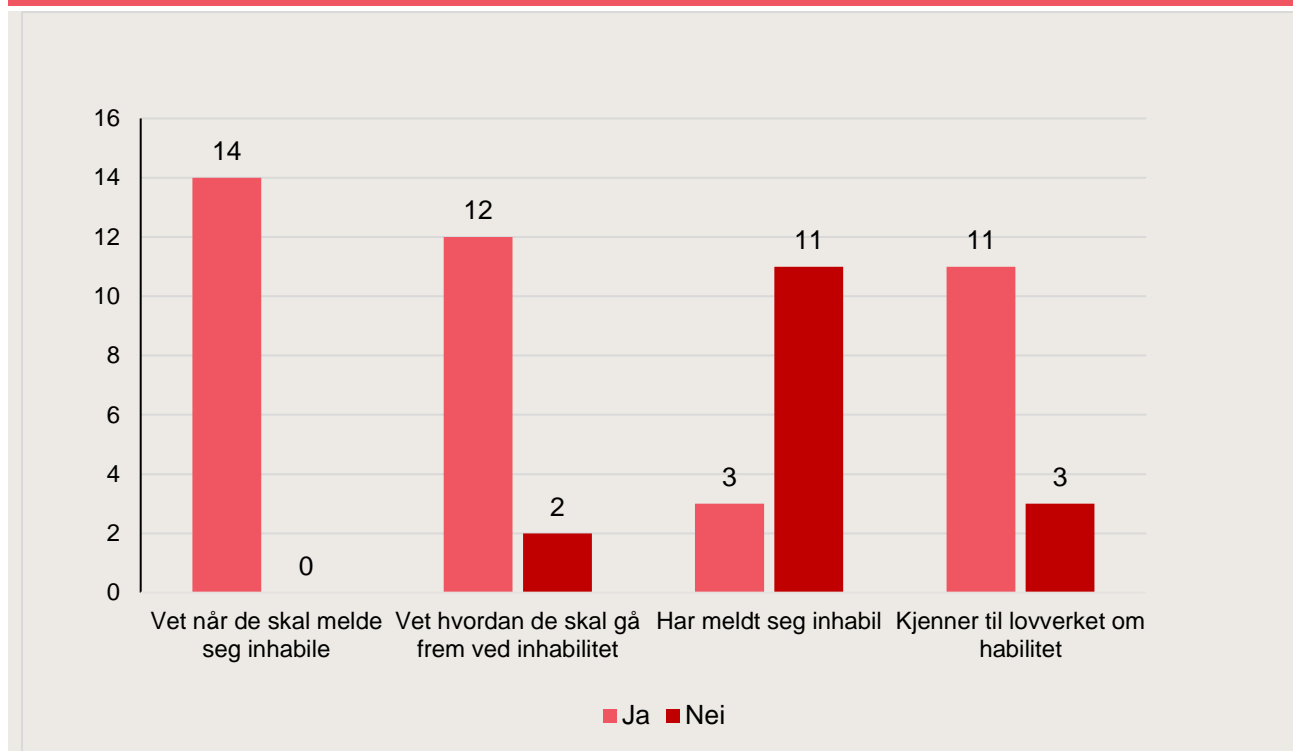


Kilde: RRI 2021, N=14. Spørsmål: «Har du fått opplæring i å vurdere egen habilitet?».

Diagrammet over viser at elleve av de 14 ansatte i byggesaksavdelingen oppgir at de har fått opplæring i å vurdere egen habilitet, mens tre personer oppgir at de ikke har fått opplæringen. Ansatte i byggesaksavdelingen fikk ikke spørsmål om hvor lenge de har jobbet i kommunen. Det er derfor ikke mulig å skille hvem som er nyansatte fra de som har jobbet i avdelingen over lang tid, og om det kan være noen som enda ikke har rukket å gjennomgå det digitale introduksjonsprogrammet som også er omtalt i pkt. 4.2.

Neste diagram illustrerer svarene på flere av de andre spørsmålene som ble stilt i spørreundersøkelsen.

Diagram 8 Ansattes kjennskap til habilitet



Kilde: RRI 2021, N=14.

På spørsmålet om de ansatte i byggesaksavdelingen kjenner til lovverket om habilitet, viser diagrammet at elleve av 14 personer svarer at de kjenner til dette, mens tre svarer at de ikke har kjennskap. Hele avdelingen svarer imidlertid at de vet når de skal melde seg inhabile, mens to personer svarer at de ikke vet hvordan de skal gå frem ved inhabilitet. Det er videre tre personer som svarer at de har meldt seg inhabile. Svarene tyder på at det stort sett 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. Dette kan ses i sammenheng med at det ikke er mange som har opplevd å ha møtt problematikk rundt habilitet tidligere.

Kurs og annen opplæring

Avdelingsleder opplyser i intervju at det er en forventning til at de ansatte ved byggesaksavdelingen har kjennskap til bestemmelsene om habilitet. Dette blant annet fordi det er holdt kurs¹⁸ om habilitet, og fordi hun mener at rutineene er godt forankret i avdelingen. Likevel viser spørreundersøkelsen at det er tre personer som har oppgitt at de ikke kjenner til lovverket om habilitet.

Avdelingsleder legger også til at de som har vurdert egen habilitet tidligere, vet hvordan de skal gå frem. De som ikke har hatt utfordringer knyttet til dette, kjenner kanskje ikke til detaljene, men de vet

¹⁸ Den 1.mars 2021 ble det holdt kurs om habilitet for alle ansatte i kommunen av kommuneadvokaten.

hvor de kan finne informasjonen. Dette sammenfaller med svar fra spørreundersøkelsen, hvor alle som jobber i byggesaksavdelingen oppgir at de vet når de skal melde meg inhabile, og tolv personer oppgir at de vet hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile¹⁹. I avdelingen er det kun tre personer som har svart de har meldt seg inhabile noen gang.

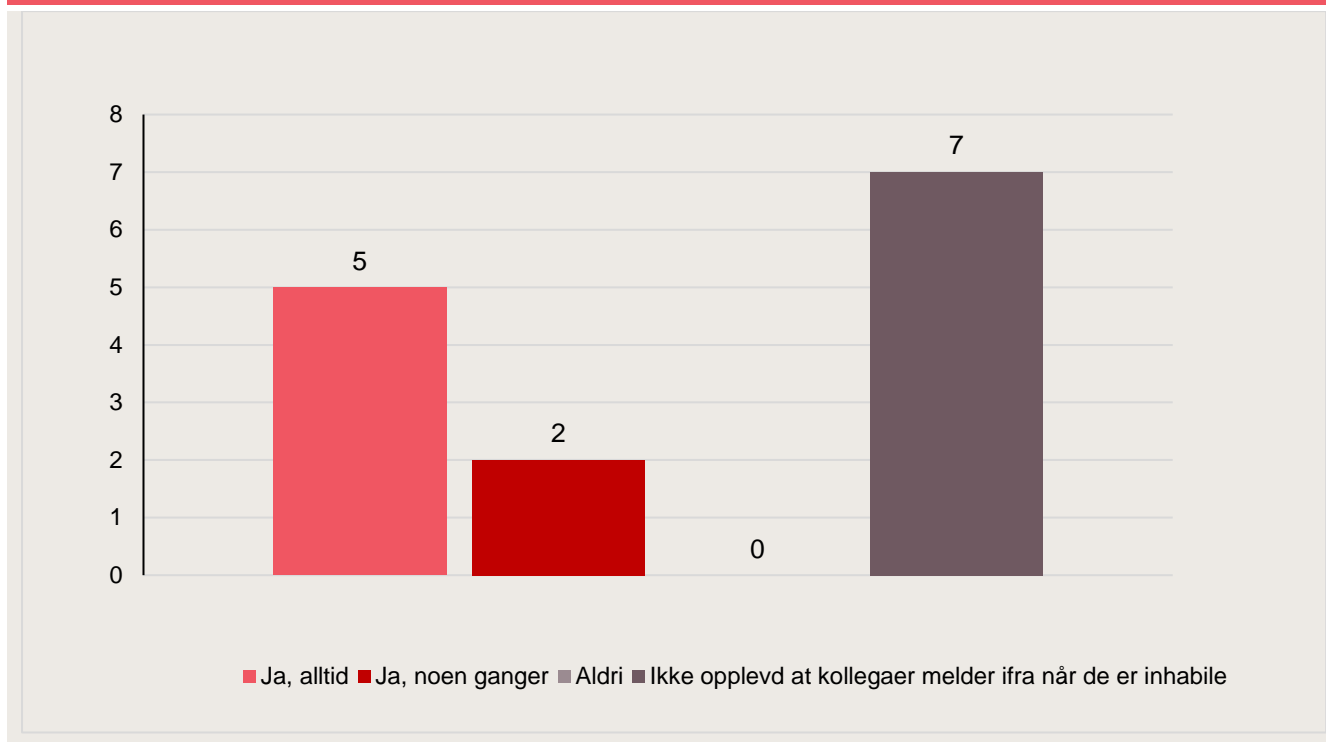
Byggesaksavdelingen har per i dag fire jurister i avdelingen. Avdelingsleder opplyser at det derfor ikke er problematisk å gjøre habilitetsvurderinger, da det er god faglig styrke i byggesaksavdelingen. Det fortelles videre at det derfor ikke er noen som sitter alene med habilitetsspørsmål i avdelingen.

Til spørsmålet om ansatte i byggesaksavdelingen opplever at habilitetsutfordringer blir håndtert i henhold til lov og forskrift, svarer fem personer «Ja, alltid». Åtte personer oppgir at de ikke har noen formening om dette, mens én person svarer at slike utfordringer sjeldent blir håndtert i henhold til lov og forskrift. Svarene kan ses i sammenheng med spørsmålet om de ansatte har meldt seg inhabile, og det kan tyde på at det er vanskelig å ha en formening om habilitetsvurderinger dersom man ikke har vurdert egen habilitet tidligere.

Diagrammet nedenfor viser svarene i spørreundersøkelsen angående om de ansatte i byggesaksavdelingen opplever at deres kollegaer melder ifra når de er inhabile.

¹⁹ To av 14 personer svarte «nei» på spørsmålet om de vet hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile.

Diagram 9 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 flertallet i byggesaksavdelingen mener at sine kollegaer melder ifra når de er inhabile. To personer svarer imidlertid at deres kollegaer melder ifra «noen ganger», mens syv personer svarer at de ikke har opplevd at kollegaene har meldt seg inhabile.

Diskusjoner om habilitet

I intervju med avdelingsleder forteller hun at byggesaksavdelingen holder ukentlige møter for faglig diskusjon. I tillegg til disse møtene forteller avdelingsleder at det også avholdes uformelle møter hvor det er anledning til å ta opp habilitet. Avdelingsleder mener at møtene er godt egnet for å melde fra dersom det har oppstått problemstillinger i forbindelse med habilitet eller om det er andre behov for faglig diskusjon. I kommunens etikkportal går det frem at habilitet også har vært en del av månedens dilemma.

I byggesaksavdelingen ble det nylig behandlet en habilitetssak hvor direktøren for teknisk erklærte seg inhabil, slik at saken primært ikke ble behandlet av byggesaksavdelingen. I senere tid har kommunedirektøren tatt saken til ny habilitetsvurdering, hvor direktøren inhabilitet ble opphevet. Dermed kunne byggesaksavdelingen behandle saken likevel. Denne saken har avdelingen hatt særskilt oppmerksomhet rundt, og har vært interessant for habilitetsspørsmålet i avdelingen.

5.4 Rutiner for å informere de folkevalgte om habilitetsregler

Kommunens saksbehandlings- og delegeringsreglement

Habilitetsspørsmålet for folkevalgte følger av kommunens saksbehandlings- og delegeringsreglement for folkevalgte. Den folkevalgte vurderer selv sin habilitet i alle typer saker, og melder fra til politisk sekretariat/utvalgsleder dersom de mener det er habilitetsspørsmål i en sak. Det fremgår av reglementet at medlemmet i «så god tid som mulig» skal si ifra om forhold som gjør eller kan gjøre medlemmet inhabil («Reglement for delegering og saksbehandling i folkevalgte organer», 4).

Det kommer videre frem at den som er inhabil skal forlate møtet. Dersom møtet er lukket, skal vedkommende forlate møterommet. Om møtet er åpent, er det tilstrekkelig at vedkommende tar plass blant tilhørerne.

Videre forteller reglementet at det deretter skal gjennomføres en juridisk vurdering av den folkevalgtes habilitet, og det aktuelle utvalget skal ta stilling til habiliteten. Spørsmål om habilitet protokolleres sammen med hjemmel for avgjørelsene. Seksjonsleder for organisasjonsseksjonen opplyser i e-post at den juridiske vurderingen er et råd og ikke en beslutning, ettersom det er det folkevalgte organet som avgjør habilitetsspørsmålet i henhold til forvaltningslovens bestemmelser. Under behandlingen av saken tar medlemmet selv om spørsmålet om sin habilitet, og deretter tar utvalget stilling til habiliteten i møtet.

Folkevalgtopplæring

Habilitet har også vært en del av folkevalgtopplæringen i Lørenskog kommune 18. oktober 2019. Det skilles mellom automatisk inhabilitet og inhabilitet etter en skjønnsmessig vurdering, jf. forvaltningsloven § 6, og begge disse formene for inhabilitet ble gjennomgått på folkevalgtopplæringen. Seksjonsleder for organisasjonsseksjonen oppgir i e-post at det ofte er skjønnsmessige vurderinger som ligger til grunn for en avgjørelse om inhabilitet. Det opplyses videre at kommunen imidlertid opplever at de folkevalgte har høy bevissthet rundt dette temaet og at de melder fra ved spørsmål om inhabilitet i tråd med rutinen som er beskrevet ovenfor.

På folkevalgtopplæringen²⁰ ble det gjennomgått i hvilke tilfeller og situasjoner en folkevalgt er inhabil:

- 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. Dette gjelder ikke når årsbudsjett, økonomiplan, kommuneplan, regional planstrategi og regional plan behandles i et folkevalgt organ.
- Når en klage skal behandles etter forvaltningsloven, 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.

²⁰ Folkevalgtopplæring i Lørenskog kommune 18. oktober 2019

- En folkevalgt er ikke inhabil når det skal velges personer til offentlige tillitsverv, eller når det skal fastsettes godtgjøring o.l. for slike verv.
- En folkevalgt kan søke om å bli fritatt fra å delta i behandlingen av en sak hvis personlige grunner tilsier fritak. Det folkevalgte organet avgjør selv om han eller hun skal fritas.

På samme måte som at den folkevalgte selv har ansvar for å reise spørsmål om habilitet, oppgir seksjonsleder at de folkevalgte også har et ansvar for å sørge for god rolleforståelse ved å skille sine roller. Viktigheten av rolleforståelse gjelder i stor grad når de folkevalgte på den ene siden skal lytte til og være i dialog med lokalsamfunnet, og på den andre siden fatte beslutninger.

Det oppgis videre at det ikke er fastsatt rutiner for dette utover det som er beskrevet over, og kommunens administrasjon bidrar med faglige og juridiske råd til både enkeltpolitikere og partier (e-post, seksjonsleder styring og virksomhetsutvikling 21.04.21).

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 rutiner i kommunen og byggesaksavdelingen som forklarer hvordan de ansatte skal vurdere egen habilitet, og hva de skal gjøre dersom de er inhabile. Dette manglet da revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjon på byggesaksområdet i 2018, og vi vurderer det som positivt at dette nå har kommet på plass.

Svarene i spørreundersøkelsen viser at alle i avdelingen vet når de skal melde seg inhabile, og at de fleste vet hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile. At det er et fåtall som ikke vet hvordan de skal gå frem dersom de er inhabile, kan ses i sammenheng med at det er flere i avdelingen som svarer at de ikke har meldt seg inhabile. Revisjonen vurderer at det likevel bør forventes at det skal være kjennskap til relevant lovverk uavhengig av om man har vært involvert i konkrete saker selv.

Undersøkelsen viser videre at de fleste i avdelingen har fått nødvendig opplæring, at de har kjennskap til lovverket om habilitet og at habilitet er noe som diskuteres ofte. Avdelingsleder har også oppgitt at alle skal ha fått den nødvendige opplæringen. Likevel viser undersøkelsen at ikke alle mener de har fått denne opplæringen. I en avdeling med 14 personer bør det etter revisjonens vurdering kunne forventes at alle opplever å ha fått nødvendig opplæring i å vurdere egen habilitet.

Undersøkelsen viser at det foreligger rutiner for å informere de folkevalgte om når de er inhabile. I tillegg viser den at habilitet er en del av folkevalgtopplæringen.

På bakgrunn av dette er revisjonens anbefaling:

Kommunedirektøren bør vurdere om alle ansatte i byggesaksavdeling 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 [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

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 (2018) «Byggesaksbehandling». Forvaltningsrevisjonsrapport Lørenskog kommune. Nr. 8-2018

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

Kilder fra Lørenskog kommune

Årsrapport 2018

«Etikkarbeid og tiltak for implementering av de etiske retningslinjene»

«Planlagt revisjon av de etiske retningslinjene»

«Lederplattformen»

«Arbeidsavtale fast tilsetting»

«Introduksjonsprogram for nytilsatte»

Reglement for delegering og saksbehandling i folkevalgte organer

PPT, Folkevalgtopplæring i Lørenskog kommune 18. oktober 2019

E-post, seksjonsleder styring og virksomhetsutvikling 21.04.21

Forside fotografi: cottonbro fra Pexels

VEDLEGG 1 – VERDIER OG ETISKE RETNINGSLINJER I LØRENSKOG KOMMUNE



Verdier og etiske retningslinjer for Lørenskog kommune

Lørenskog kommune har tre verdier som gjelder for alle ansatte. Verdiene skal kjennetegne kommunen i vårt møte med innbyggere og brukere av kommunale tjenester.

Verdier

ÅPEN

Vi møter innbyggerne og hverandre med åpenhet, tillit og toleranse.
Vi er romslige og gir plass for forskjellighet.

TROVERDIG

Vi holder det vi lover.
Vi behandler alle profesjonelt.
Vi gir presis og objektiv informasjon.

ENGASJERT

Vi engasjerer oss faglig og personlig og streber etter å utgjøre en forskjell.
Vi er fleksible og endringsvillige, og setter pris på nye ideer og initiativ.

Som en forlengelse av verdiene, har Lørenskog kommune også et sett med etiske retningslinjer. Målet med de etiske retningslinjene er at de skal fungere som et støttende verktøy i hverdagen, og bidra til å utvikle etisk skjønn. Retningslinjene skal gi et klart bilde av våre sentrale verdier og de etiske forventninger vi har til oss selv og våre samarbeidspartnere.

Etiske retningslinjer

Vedtatt av kommunestyret i 2008, revideres av administrasjonsutvalget.

Informasjon og åpenhet

Kommunen tar sin rolle som forvalter, myndighetsutøver og tjenesteyter alvorlig. Alle parter skal få den informasjonen de behøver, og det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen.

Romslig og sjenerøs

Vi skal ha et godt klima for samarbeid, for å gi ros, og for å ta opp ting som bør endres. Det skal være aksept for å gjøre feil, og for å være åpen om feil som blir gjort.

Rettferdig likebehandling

Like tilfeller skal behandles likt, med mindre det er en saklig og relevant forskjell.

Blikk for helheten

Vi vil opptre med faglig integritet, og forsikre oss om at de vi møter får den behandling de har krav på. Miljø og etikk skal vektlegges i alle deler av kommunens virksomhet.

Respekt og tillit

Vi skal behandle alle vi møter med respekt, og opptre slik at tilliten til oss bevares. Vår oppførsel skal ikke krenke menneskeverdet.

Praktisk bruk av de etiske retningslinjene

Lederansvar

Våre ledere har ansvaret for at ansatte er fortrolige med de etiske retningslinjene og vår tenkemåte, slik at de er godt rustet til å møte etiske problemer som kan oppstå i jobben.

Når vi er i tvil

Når vi er usikre på hva som er riktig å gjøre, skal vi rådføre oss med kollegaer eller nærmeste leder. Vi oppmuntrer også medarbeidere til å utvikle skjønn og ta selvstendig ansvar for å handle på en god måte. Navigasjonshjulet fra Humanistisk Akademi kan være en veiviser.



VEDLEGG 2 – KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSSVAR

Lørenskog kommune



Romerike revisjon IKS
Ringveien 4
2050 JESSHEIM

Saksbehandler / telefon
Sidsel Nordhagen / 909 31 475

Vår referanse:
21/936- 6

Deres referanse:
2021/11

Dato:
21.06.2021

Foreleggelse - Forvaltningsrevisjon etikk og habilitet

Kommunedirektøren viser til foreleggelse av forvaltningsrapport om etikk og habilitet, i brev datert 10.juni 2021, referanse 2021/11. I brevet blir kommunedirektøren bedt om å gi en skriftlig tilbakemelding på revisjonens funn, vurderinger og anbefalinger. Formålet med prosjektet har vært å undersøke kjennskapen til og praktiseringen av kommunens etiske retningslinjer, samt å undersøke praktiseringen av habilitetsregler. Rapporten har fått tittelen *Etikk og habilitet i Lørenskog kommune*.

Nedenfor følger kommunedirektørens tilbakemeldinger.

Lørenskog kommune ønsker en høy etisk standard i sin virksomhet, og gode rutiner for etiske retningslinjer er viktig verktøy for å oppnå dette. De etiske retningslinjene skal revideres i 2021 og revisjonens funn er derfor viktige og gode bidrag til arbeidet med både oppdatering av retningslinjene og arbeidet med innføring/opplæring.

På tilsvarende måte er det viktig å ha tilstrekkelige rutiner og god praksis for vurdering av habilitet i byggesaker. Rapporten viser til at det foreligger rutiner og at de fleste innenfor byggesaksavdelingen har fått opplæring. Revisjonen anbefaler at kommunedirektøren bør vurdere om alle ansatte i byggesaksavdelingen får god opplæring i å vurdere egen habilitet. For å sikre kompetanse og etterlevelse, er det på tilsvarende måte som i etikkarbeidet viktig med kontinuerlig oppmerksomhet og påfyll rundt vurdering av habilitet i byggesaker. Kommunedirektøren følger derfor opp revisjonens anbefaling med ny opplæring av alle ansatte på byggesaksavdelingen i løpet av 2021.

Kommunedirektøren vil takke Romerike revisjon IKS for et godt samarbeid i revisjonsprosessen og for revisjonens tilbakemeldinger og anbefalinger. Dette er nyttige bidrag i kommunens arbeid innen etikk og habilitet.

Med hilsen
styring og virksomhetsutvikling

Sidsel Nordhagen
direktør styring og virksomhetsutvikling

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Postadresse:
Lørenskog kommune
Postboks 304
1471 Lørenskog

67 93 40 00
postmottak@lorenskog.kommune.no
www.lorenskog.kommune.no
Org.nr.: 842 566 142 (mva)

Besøksadresse:
Rådhuset, Hasselveien 6
1470 Lørenskog

Dokument-ID:
21/49414