

Etikkarbeid i kommunen

Åpenhet, ytringskultur og varsling

Betryggende kontroll

Ringerike kommune

Forvaltningsrevisjon
November 2019

Buskerud Kommunerevisjon IKS

Postadresse: Postboks 4197, 3005 DRAMMEN

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Telefon: 409 10 200

e-post: post@bkr.no

URL-adresse: www.bkr.no

Sammendrag

Buskerud Kommunerevisjon IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Ringerike kommune gjennomført forvaltningsrevisjon med etikkarbeid i kommunen som tema. Følgende problemstillinger er vedtatt for forvaltningsrevisjonen:

- Er Ringerike kommunes etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?
- Har Ringerike kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheten for varsling?
- Har Ringerike kommune tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten?

Revisjonskriterier presenterer vi i tabellen nedenfor. Utledningen av revisjonskriterier følger i vedlegg 4. Faktagrunnlaget i forvaltningsrevisjonen er samlet inn gjennom dokumentanalyse, samtaler og – først og fremst – en nettbasert spørreundersøkelse til alle kommunens ansatte, der over 1 000 ansatte svarte.

Tabellen nedenfor oppsummerer **hovedpunktene** i våre funn og vurderinger.

Problemstilling	Revisjonskriterier	Vurderinger
Er Ringerike kommunes etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør utarbeides etiske retningslinjer som er konkrete, relevante, enkle å forstå, tilgjengelige og har et begrenset omfang. • Det bør også utarbeides lokale etiske retningslinjer tilpasset den enkelte enhet innen kommunen. • De etiske retningslinjene må formidles til de ansatte og de må tas opp til vurdering og diskusjon jevnlig. • Det bør finnes arenaer internt for refleksjoner og diskusjoner om etiske dilemmaer. 	<p>Ringerike kommune oppfylder delvis kriteriene. Det er utarbeidet etiske retningslinjer som er godt kjente og hensiktsmessige.</p> <p>Men undersøkelsen blant de ansatte viser at implementeringen etter vedtakelsen i 2017 ikke ble gjort fullt ut slik rådmannen hadde signalisert, og vi viser til at rådmannen ikke la fram plan for implementering for formannskapet, slik kommunestyret hadde bedt om.</p>
Har Ringerike kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheten for varsling?	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør skapes en åpenhetskultur i kommunen. • Ledere på alle nivåer bør praktisere åpenhet og møte kritikk og uenighet på en konstruktiv måte. • Det skal utarbeides rutiner for varsling som oppfylder krav om vern mot gjengjeldelse og som beskriver tilrettelagte forhold for intern varsling. • Varslingsrutinene bør ha legitimitet og være kjente og enkle å bruke. 	<p>Ringerike kommune oppfylder delvis kriteriene.</p> <p>En del ansatte opplever at det ikke er en åpenhetskultur, og en del opplever at leder ikke praktiserer åpenhet. Det finnes rutiner for varsling, men det er et mangelfullt varslingssystem, som medfører et misforhold mellom kunnskap sentralt og reell varslingkultur og håndtering av varsler. Det medfører igjen at det ikke finnes helhetlig oversikt, opplæring eller oppfølging av varslingssaker.</p>
Har Ringerike kommune tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten?	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen bør ha rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon som en del av internkontrollen/kvalitetssystemet. • Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon. • Det skal redegjøres i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre 	<p>Ringerike kommune oppfylder delvis kriteriene. Det finnes ikke felles og kjente rutiner som del av internkontrollen eller i kvalitetssystemet som skal avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon. Rådmannen redegjør ikke jevnlig/årlig overfor kommunestyret slik kommunestyret har vedtatt og slik det også anbefales. Det er tilfredsstillende at det redegjøres i årsberetningen om betryggende kontroll og etikkarbeid. Dette er likevel på et</p>

	betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunen.	overordnet nivå, og ikke en forklaring på hva dette arbeidet innebærer.
--	---	---

BKR har formulert følgende anbefalinger:

- ✓ Det bør iverksettes konkrete tiltak for å styrke yringskulturen for alle ansatte i kommunen
- ✓ Kommunen bør styrke interne arenaer med fokus på etikk, etiske retningslinjer, og etiske dilemmaer i alle deler av kommunen.
- ✓ Det bør utvikles et bedre varslingssystem sentralt i kommunen, som fanger opp og sørger for oversikt over varsler som mottas i alle deler av kommunen.
- ✓ Rådmannen bør årlig redegjøre overfor kommunestyret om kommunens antikorrupsjonsarbeid, slik det ble vedtatt i kommunestyret i januar 2016, og også om hvordan internkontroll brukes til å avdekke og hindre uetisk adferd og korrupsjon, slik det er anbefalt.

Rådmannens uttalelse til utkast til rapport følger vedlagt.

Innhold

<i>Sammendrag</i>	1
<i>Innhold</i>	3
1. Innledning.....	4
1.1. Bakgrunn for og formål med prosjektet.....	4
1.2. Problemstillinger.....	4
2. Metode.....	5
3. Revisjonskriterier.....	6
4. Forankring av de etiske retningslinjene.....	7
4.1. Problemstilling og revisjonskriterier.....	7
4.2. Kommunens etiske retningslinjer.....	7
4.3. Forankring i organisasjonen.....	8
4.4. Opplevelse av etiske dilemmaer.....	13
4.5. Vurderinger.....	17
5. System for åpenhet, ytringskultur og varsling.....	19
5.1. Problemstilling og revisjonskriterier.....	19
5.2. Åpenhetskultur og ytringskultur.....	19
5.3. Varsling og varslingsrutiner.....	20
5.4. Vurdering.....	25
6. Tiltak for betryggende kontroll og høy etisk standard.....	26
6.1. Problemstilling og revisjonskriterier.....	26
6.2. Kvalitetssystemet i Ringerike kommune.....	26
6.3. Rådmannens redegjørelse om etikk og kontroll.....	29
6.4. Vurdering.....	32
7. Oppsummering og konklusjon.....	33
8. Anbefalinger.....	34
<i>Referanser</i>	35
<i>Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann datert 11.11.2019</i>	36
<i>Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon</i>	37
<i>Vedlegg 3 - Metode</i>	39
<i>Vedlegg 4 - Utledning av revisjonskriterier</i>	40

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for og formål med prosjektet

Kontrollutvalget i Drammen kommune vedtok i sitt møte 28. september 2018, i sak 59/18, bestilling av forvaltningsrevisjon innen etikkarbeid og varsling.

Kommunelovens formålsparagraf nevner spesifikt at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

1.2. Problemstillinger

I denne gjennomgangen ønskes tre problemstillinger besvart:

- Er Ringerike kommunes etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?
- Har Ringerike kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god yringskultur og muligheten for varsling?
- Har Ringerike kommune tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten?

Denne forvaltningsrevisjonen tar sikte på å kartlegge og vurdere status for etikkarbeidet i Ringerike kommune. Hva gjøres for å implementere de etiske retningslinjene i arbeidshverdagen til de ansatte, og hvordan forholder man seg til de etiske retningslinjene i sitt arbeid? Vi vil også se på hvordan kommunen legger til rette for åpenhet og en god yringskultur, herunder en god håndtering av varslingssaker, samt kommunens tiltak som skal sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard.

Til den siste problemstillingen presiserer vi at forvaltningsrevisjonen ikke tar sikte på en full kartlegging av hvor langt de ulike tiltakene rent faktisk er i bruk (etterlevelsen) i de ulike sektorene i kommunen.

2. Metode

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt, jfr. RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Utdrag fra RSK 001 ligger i vedlegg 2.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi samlet inn data på flere måter. Vi har brukt dokumentanalyse, hatt intervjuer/samtaler med relevante personer, og skaffet informasjon gjennom et elektronisk spørreskjema sendt til alle ansatte i kommunen. Se beskrivelse av de ulike metodene i vedlegg 3 «Metode».

Vi har gått gjennom en del av kommunens dokumenter, som beskrivelse av kvalitetssystemet, enkelte saksdokumenter fra kommunestyret/formannskapet, arbeidsgiverpolitikk, etiske retningslinjer, og varslingsrutiner.

Vi har hatt samtaler med HR-sjef og kvalitetssjef, og vi har fått informasjon oversendt på epost.

Vi sendte ut et elektronisk spørreskjema til alle ansatte i kommunen, som inkluderte noen ekstra spørsmål til ledere med personalansvar. Dette var et omfattende spørreskjema med spørsmål om de etiske retningslinjene i kommunen, forankring av etikkarbeidet i kommunen, opplevelse av etiske dilemmaer, opplevelse av risikoområder, varsling og varslingsrutiner, samt noen spørsmål om kvalitetssystemet rettet mot ledere. Vi sendte også oppfølgingsspørsmål til enkelte grupper av respondenter basert på avgitte svar. Spørreskjemaet er anonymisert og det er ikke mulig å koble identitet til svarskjema.

En utfordring med skriftlige spørreundersøkelser er å oppnå en høy nok svarprosent til å kunne konkludere på bakgrunn av den data vi samler inn. Listen over epostadresser til alle ansatte som vi fikk oversendt fra kommunens IT-avdeling er stor (3279 adresser), en del større enn totalt antall ansatte i kommunen (2295 ansatte ifølge mail fra HR-sjef av juni 2019).

Det antas fra kommunens side at listen er så stor fordi den inneholder alle ekstravaktene samt ansatte som er i permisjon. Det ville kreve mye ressurser fra kommunen å bearbeide oversikten mer. Konsekvensen av at listen er større enn antall ansatte vil være at den reelle svarprosenten vil være høyere enn den som automatisk fremkommer. I tabellen har vi regnet ut svarprosenten basert på antall svar delt på antall ansatte innen hver enhet i kommunen, slik vi har delt inn kommunen i denne undersøkelsen.

Enhet i kommunen	Antall ansatte	Antall svar	Svarprosent
Barn og unge	379	183	48 %
Skole og kultur	524	244	47 %
Samfunn	234	137	59 %
Helse og omsorg	1024	427	42 %
Stab/støtteenheter/ Strategi og utvikling	134	99	74 %
Totalt	2295	1097	48 %

Vi har samlet stab, støtteenheter og strategi og utvikling i en «enhet» som vi kaller Stab. Dette for å sikre anonymitet så godt som mulig.

For å øke svarprosenten la vi inn tre automatiske påminnelser, som ble sendt til respondenter som ikke hadde besvart skjemaet ennå. At spørreundersøkelsen er anonymisert antar vi også i stor grad bidrar til å øke svarprosenten.

3. Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere en virksomhets drift, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Lover og forskrifter er sentrale kilder for revisjonskriterier. Andre kilder er dokumenter som gir uttrykk for hva som regnes for god praksis på området. En rekke lover og regler kan knyttes til arbeidet med god etisk standard i offentlig sektor. Et fellestrekk er prinsippet om åpenhet. I en åpen organisasjon er offentlighet og ytringsfrihet viktige prinsipper for å sikre innsyn og kontroll med kommunens virksomhet¹.

Det stilles lovkrav og forventninger til at kommunen skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Det er et ledelsesansvar å skape en åpenhet og en god ytringskultur i organisasjonen, et arbeid som bør gå parallelt med utarbeidelse av rutiner og retningslinjer for etikk og varsling. I en åpenhetskultur etterspør ledelsen kritikk og nye ideer uten å gjengjelde overfor den som bringer frem kritikkverdige forhold. I en slik kultur blir behovet for å varsle mindre².

I denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt følgende kilder til revisjonskriteriene:

- KommuneLOVEN³
- ArbeidsmiljøLOVEN⁴
- Veiledere og utredninger fra KS:
 - «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Hvordan forankre og sikre gode etiske holdninger og handlinger»
 - «Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus»
 - «Ytringsfrihet og varsling. Veileder for kommuner og fylkeskommuner»
 - «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren»

Revisjonskriteriene presenteres under tilhørende kapitler videre i rapporten. Se vedlegg 3 for utledning av revisjonskriteriene.

¹ www.etikkportalen.no

² «Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner», KS 2007.

³ LOV-1992-09-25-107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneLOVEN).

⁴ LOV-2005-06-17-62, Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøLOVEN).

4. Forankring av de etiske retningslinjene

4.1. Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling	Revisjonskriterier
Er Ringerike kommunes etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør utarbeides etiske retningslinjer som er konkrete, relevante, enkle å forstå, tilgjengelige og har et begrenset omfang. • Det bør også utarbeides lokale etiske retningslinjer tilpasset den enkelte enhet innen kommunen. • De etiske retningslinjene må formidles til de ansatte og de må tas opp til vurdering og diskusjon jevnlig. • Det bør finnes arenaer internt for refleksjoner og diskusjoner om etiske dilemmaer.

4.2. Kommunens etiske retningslinjer

Ringerike kommune har utarbeidet nye etiske retningslinjer, som ble vedtatt i kommunestyret i mars 2017, og som da erstattet de tidligere retningslinjene fra 1995. I desember 2014 vedtok kommunestyret at det skulle foretas en revidering av de etiske retningslinjene, og det ble nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra de ansatte og fra politikere. Arbeidet lot seg ikke prioritere i 2015, og ble derfor gjennomført i 2016, og arbeidsgruppen leverte sin endelige innstilling til nye etiske retningslinjer i januar 2017⁵.

De nye etiske retningslinjene skulle implementeres for alle ansatte og folkevalgte i løpet av våren 2017⁶. Implementeringen skulle skje ved at ledere ved alle enheter gjennomførte egne personalmøter hvor etikk ble satt på dagsorden. Dette ville sikre at ansatte fikk relevante refleksjoner rundt aktuelle etiske dilemmaer de møter på egen arbeidsplass med utgangspunkt i de nye etiske retningslinjene.

Det ble enstemmig vedtatt i formannskapet den 21.02.2017 å be rådmannen om å fremlegge en plan for implementeringen av de nye retningslinjene for ansatte og folkevalgte, for formannskapet innen mai 2017.

En slik plan er ikke lagt frem for formannskapet.

Det ble gjennomført en workshop 4. mai 2017 med kommunestyret der de nye retningslinjene var tema. Retningslinjene ble også presentert i en ledersamling for alle ledere i Ringerike kommune. Noen av kommunalsjefene presenterte de nye retningslinjene og hadde etikk som tema i sine ledermøter.

Vi spurte ledere i kommunen om hvordan de implementerte de nye etiske retningslinjene for sine ansatte⁷. 67 % svarer at det ble gjennomført i et internt møte med alle ansatte, enten i form av et eget personalmøte der etikk ble satt på dagsorden (24 %) eller at deler av et allerede planlagt møte ble brukt til formidling og diskusjoner rundt de etiske retningslinjene (43 %).

33 % av lederne svarer at ansatte ble informert skriftlig om de etiske retningslinjene, og 16 % svarer at retningslinjene ble implementert på annen måte. Her nevnes deler av en fagdag, tema i ledermøter, uformelle diskusjoner internt, utdeling av brosjyre, og jevnlig etisk refleksjon.

På spørsmål om det er innført lokale etiske retningslinjer, svarer 7 % av lederne at det er gjort hos dem.

⁵ Arkivsaksnummer 17/118-1, Ringerike kommune.

⁶ Fra rådmannens saksframlegg med arkivsaksnummer 17/118 fra rådmannen av 18.01.2017

⁷ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer.

4.3. Forankring i organisasjonen

For at kommunens etiske retningslinjer skal ha noen verdi må de forankres i alle deler av kommunen. Det betyr at alle ansatte må kjenne til retningslinjene, de må kjenne innholdet i dem, og de må etterleves. For at de skal kunne etterleves må de ansatte forstå retningslinjene og være bevisste på hva etikk er i deres arbeidshverdag. Dette krever igjen kunnskap om etikk og etiske dilemmaer, noe som er et lederansvar å sørge for.

Hvilken kjennskap til og oppfatning har de ansatte om retningslinjene?

Vi spurte alle ansatte om de har kjennskap til at kommunen har etiske retningslinjer, og om de da eventuelt kjenner innholdet i disse, og videre hvordan oppfatning de har av retningslinjene.

89 % av de ansatte svarer at de har kjennskap til at kommunen har etiske retningslinjer. Det er ingen stor forskjell i svarene mellom de ulike enhetene i kommunen. Innen Stab svarer 93 % at de har kjennskap til retningslinjene, mens tilsvarende tall er 88-89 % i de andre enhetene.

Av de ansatte som sier de kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer svarer 92 % at de kjenner eller delvis kjenner innholdet i retningslinjene. Vi spurte disse hvilken oppfatning de har av de etiske retningslinjene. Nesten alle ansatte som svarte på dette spørsmålet (98 og 99 %) mener at de etiske retningslinjene helt eller delvis er relevante, konkrete, oversiktlige og forståelige for dem, og at de helt eller delvis er enkle å etterleve. Noen færre (96 %) oppfatter at retningslinjene er helt eller delvis tilgjengelige for dem. Svarene vises i tabellen under.

Hva er ansattes oppfatning av de etiske retningslinjene?	Ja	Delvis	Nei
De er lett tilgjengelig for meg	66 %	30 %	4 %
De er lett forståelige	71 %	27 %	1 %
De er relevante for meg på min arbeidsplass	77 %	22 %	1 %
De er enkle å etterleve	62 %	36 %	2 %
De er konkrete og oversiktlige	62 %	36 %	2 %

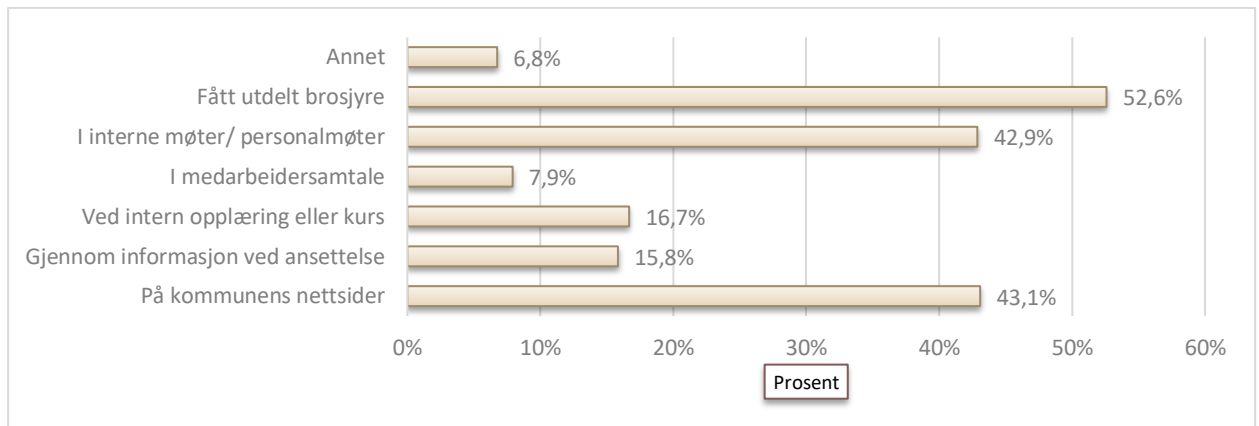
Tabellen under viser de samme svarene, altså ansattes oppfatning av de etiske retningslinjene, fordelt på de ulike enhetene i kommunen, og viser svaralternativene «ja» og «delvis».

Hva er ansattes oppfatning av de etiske retningslinjene?	Barn og unge		Helse og omsorg		Samfunn		Skole og kultur		Stab		Alle	
	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Delvis	Ja	Delvis
De er tilgjengelige	63	32	67	29	64	34	59	35	82	13	66	30
De er forståelige	69	29	75	24	68	30	63	36	84	15	71	27
De er relevante	80	19	84	15	62	36	68	30	80	20	77	22
De er enkle å etterleve	63	35	61	37	62	36	56	42	80	19	62	36
De er konkrete/oversiktlige	62	37	65	33	57	41	52	45	77	21	62	36

82 % av ansatte i Stab mener de etiske retningslinjene er tilgjengelige for dem. Svarene fra ansatte i de andre enhetene i kommunen varierer fra 59 % innen Skole og kultur til 67 % innen Helse og omsorg. Når det gjelder hvor forståelige, enkle å etterleve og hvor konkrete/oversiktlige retningslinjene er, svarer også ansatte inne Stab mer positivt på dette, enn ansatte i de andre enhetene i kommunen. På spørsmål om retningslinjene oppfattes som relevante, svarer ansatte innen Helse og omsorg og Barn og unge, samt Stab mest positivt med henholdsvis 84 % og 80 %.

På spørsmål om hvor de ansatte har blitt kjent med kommunens etiske retningslinjer⁸ svarer 53 % at de har fått utdelt brosjyre, 43 % leste om retningslinjene på kommunens nettsider, og 43 % ble kjent med dem i interne møter eller personalmøter. 16 % svarer at de fikk informasjon ved ansettelse, 17 % ved intern opplæring eller kurs, og 8 % svarer at de ble kjent med retningslinjene i medarbeidersamtale. Figuren under viser denne fordelingen.

⁸ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer.



Hva gjøres for å øke bevisstheten om etikk?

Vi spurte de ansatte om hva som gjøres for å øke bevisstheten rundt etikk og etiske dilemmaer der de jobber, i form av hvor ofte og i hvilke arenaer etikk er i fokus, et tema, en diskusjon, eller en øvelse, formelt eller uformelt. Tabellen under viser svarene fra alle ansatte i kommunen.

Hva gjøres for å øke bevisstheten rundt etikk og etiske dilemmaer der du jobber?	Hver uke	Hver måned	Hvert halvår	Hvert år	Sjeldnere /en gang	Aldri
Vi har uformelle diskusjoner og refleksjoner om etiske dilemmaer	24 %	28 %	11 %	7 %	22 %	8 %
Vi har etikk som tema i interne møter og samlinger	3 %	18 %	19 %	14 %	30 %	17 %
Vi har dilemmatrening der vi trener på konkrete situasjoner som kan oppstå	3 %	8 %	10 %	8 %	35 %	36 %
Vi deltar på eksterne kurs der etikk er tema			3 %	11 %	38 %	47 %
Vi har etikk som tema i medarbeidersamtaler				29 %	29 %	31 %
Vi får informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelse					44 %	34 %

Av tabellen ser vi at 52 % av ansatte i hele kommunen har uformelle diskusjoner og refleksjoner om etiske dilemmaer ukentlig (24 %) eller månedlig (28 %) i den avdelingen eller enheten de jobber, og 11 % hvert halvår. Til sammen 30 % svarer at de sjeldnere enn årlig eller aldri har opplevd dette.

Til sammen 54 % av de ansatte har jevnlig etikk som tema i interne møter, hver uke (3 %), månedlig (18 %), halvårlig (11 %), eller årlig (14 %). Resten (47 %) svarer at de sjeldent eller aldri har interne møter med etikk som tema der de jobber.

Til sammen 29 % av de ansatte har jevnlig dilemmatrening der de trener på konkrete situasjoner som kan oppstå i jobben, hver uke (3 %), hver måned (8 %), hvert halvår (10 %), og hvert år (8 %). De resterende 71 % svarer at de sjeldent (35 %) eller aldri (36 %) har dilemmatrening der de jobber.

58 % av de ansatte svarer at de årlig (29 %) har etikk som tema i medarbeidersamtaler, eller at de har hatt det sjeldnere eller en gang (29 %). 31 % svarer at de aldri har etikk som tema i medarbeidersamtaler.

På spørsmål om de ansatte fikk informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelse, svarer 44 % at de fikk det og 34 % at de ikke fikk dette. Vi vet ikke når disse ble ansatt i sin nåværende jobb.

Eksterne kurs om etikk brukes i begrenset grad, noen få svarer at de deltar på dette hvert halvår eller årlig.

Vi ønsket å se om det er variasjoner i svarene mellom de ulike enhetene i kommunen. Tabellen under viser svarfordelingen innen hver enhet i kommunen på de spørsmålene der vi ser at det er en viss variasjon.

Vi har uformelle diskusjoner og refleksjoner om etiske dilemmaer vi møter i vårt arbeid	Hver uke	Hver måned	Hvert halvår	Hvert år	Sjeldnere /en gang	Aldri
Barn og unge	28 %	37 %	11 %	7 %	13 %	4 %
Helse og omsorg	29 %	29 %	10 %	3 %	21 %	8 %

Samfunn	10 %	18 %	17 %	15 %	27 %	14 %
Skole og kultur	26 %	24 %	10 %	7 %	27 %	6 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	9 %	28 %	18 %	8 %	22 %	15 %
Alle ansatte	24 %	28 %	11 %	7 %	22 %	8 %
Vi har etikk som tema i interne møter og samlinger	Hver uke	Hver måned	Hvert halvår	Hvert år	Sjeldnere /en gang	Aldri
Barn og unge	5 %	25 %	19 %	17 %	25 %	9 %
Helse og omsorg	3 %	23 %	20 %	8 %	28 %	18 %
Samfunn	1 %	9 %	17 %	18 %	30 %	26 %
Skole og kultur	3 %	11 %	18 %	16 %	41 %	11 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	2 %	11 %	18 %	21 %	22 %	26 %
Alle ansatte	3 %	18 %	19 %	14 %	30 %	17 %
Vi har dilemmatrening der vi trener på konkrete situasjoner som kan oppstå	Hver uke	Hver måned	Hvert halvår	Hvert år	Sjeldnere /en gang	Aldri
Barn og unge	5 %	15 %	11 %	10 %	38 %	21 %
Helse og omsorg	4 %	9 %	12 %	7 %	31 %	37 %
Samfunn	0 %	2 %	4 %	10 %	34 %	50 %
Skole og kultur	1 %	5 %	11 %	10 %	40 %	33 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	1 %	7 %	7 %	5 %	31 %	50 %
Alle ansatte	3 %	8 %	10 %	8 %	35 %	36 %
Vi har etikk som tema i medarbeidersamtaler				Hvert år	Sjeldnere /en gang	Aldri
Barn og unge				33 %	31 %	26 %
Helse og omsorg				30 %	28 %	32 %
Samfunn				37 %	26 %	33 %
Skole og kultur				24 %	34 %	28 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling				23 %	27 %	44 %
Alle ansatte				29 %	29 %	31 %

Tabellen over viser at ansatte innen Barn og unge oftere enn ansatte i andre enheter har uformelle diskusjoner og refleksjoner om etiske dilemmaer de møter i sitt arbeid. 65 % av de ansatte innen Barn og unge svarer at dette skjer ukentlig eller månedlig. 58 % av ansatte innen Helse og omsorg og 50 % innen Skole og kultur svarer det samme. Tilsvarende tall for Samfunn og Stab er 28 % og 37 %, der også 14 % og 15 % svarer at de aldri diskuterer eller reflekterer rundt etiske dilemmaer de møter i sitt arbeid.

Tabellen over viser videre at omtrent en femtedel av ansatte i alle enhetene har etikk som tema i et internt møte eller en samling hvert halvår. Ellers ser vi at Barn og unge og Helse og omsorg skiller seg ut fra de andre enhetene, der 30 % og 26 % svarer at de har etikk som tema ukentlig eller månedlig. Tilsvarende tall for resten av enhetene er 10 %, 13 % og 14 %. Mer enn en fjerdedel av ansatte i Samfunn og Stab svarer at de aldri har etikk som tema i møter eller samlinger.

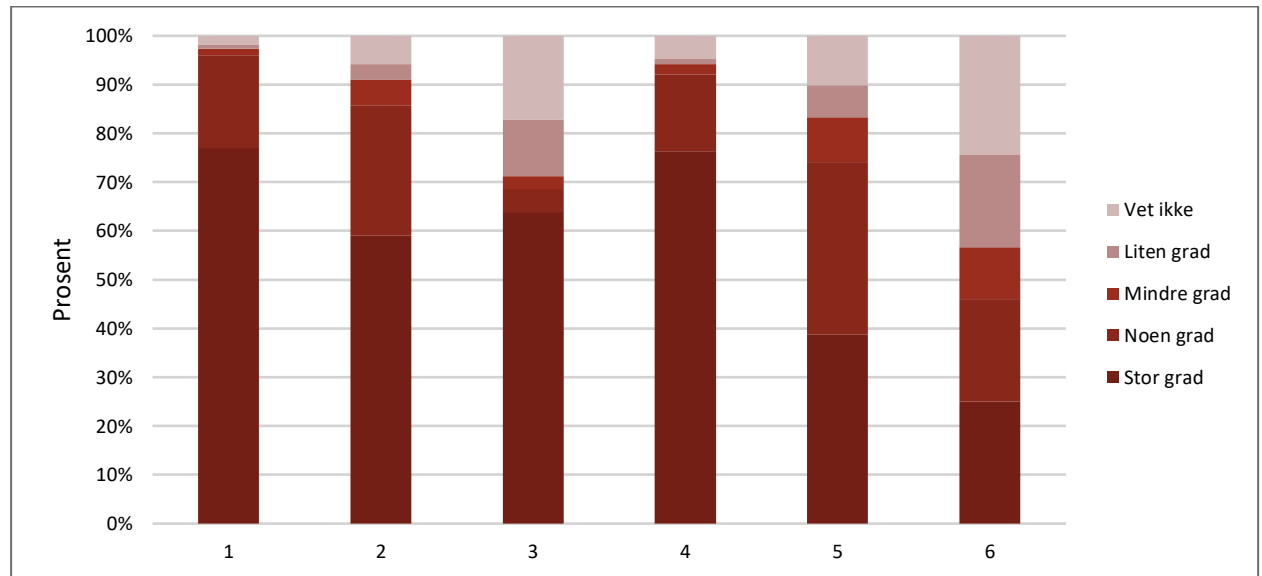
Tabellen over viser også at 41 % av ansatte i Barn og unge har dilemmatrening årlig eller oftere. Tilsvarende tall er 32 % for Helse og omsorg, 27 % for Skole og kultur, 20 % for Stab og 16 % for Samfunn. Halvparten av ansatte innen Samfunn og Stab svarer at det aldri har vært gjennomført dilemmatrening der de jobber nå.

På spørsmål om etikk er tema i medarbeidersamtaler viser tabellen over at svarfordelingen for hele kommunen omtrent er en tredjedel på hver av «hvert år», «sjeldnere/en gang» og «aldri». 44 % av ansatte innen Stab sier de aldri har hatt etikk som tema i medarbeidersamtaler, sammenlignet med 26-33 % innen de resterende enhetene.

Etterleves de etiske retningslinjene?

Ringerike kommune implementerte nye etiske retningslinjer i 2017. Disse er nedskrevet i en brosjyre og det er meningen at alle ansatte skal ha et eget eksemplar. Vi plukket ut noen av punktene i de etiske retningslinjene og spurte de ansatte i hvilken grad de opplever at disse etterleves av ansatte der de jobber.

Det er litt variasjon i svarene fra de ulike enhetene i kommunen, men ikke mye. Figuren under viser svarene totalt, som ikke er ulikt fordelingen innen de ulike enhetene i kommunen.



Akse i figuren over	Punkter hentet fra de etiske retningslinjene	Stor grad	Noen grad	Mindre grad	Liten grad	Vet ikke	Antall svar
1	Ansatte møter innbyggere og brukere med respekt	77 %	19 %	1 %	1 %	2 %	1086
2	Ansatte tar vare på kommunens ressurser og misbruker eller sløser ikke med kommunens midler	59 %	27 %	5 %	3 %	6 %	1075
3	Ansatte tar ikke imot gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser som kan påvirke vedkommendes tjenstlige handlinger	64 %	5 %	3 %	12 %	17 %	1076
4	Ansatte overholder den generelle lojalitetsplikten til kommunen, herunder taushetsplikten	76 %	16 %	2 %	1 %	5 %	1076
5	Ansatte varsler om kritikkverdige forhold oppstår	39 %	35 %	9 %	7 %	10 %	1068
6	Leder gjennomgår de etiske retningslinjene med sine medarbeidere en gang i året, samt ved nyansettelse	25 %	21 %	11 %	19 %	24 %	1068

Ansatte i Ringerike kommune har størst tro på at de møter innbyggere og brukere med respekt (77 % i stor grad og 19 % i noen grad) og at ansatte overholder lojalitetsplikten og taushetsplikten de har i jobben sin (76 % i stor grad og 16 % i noen grad).

At lederne gjennomgår de etiske retningslinjene med sine medarbeidere og ved nyansettelser, har de ansatte minst tiltro til (11 % i mindre grad og 19 % i liten grad. 24 % svarer at de ikke vet, og under halvparten svarer at de tror dette gjennomføres i stor eller noen grad).

Får ledere opplæring i etikkarbeid, og viderefremmes kunnskap til de ansatte?

Vi spurte lederne i kommunen hvilken opplæring de har deltatt i som omhandler etikk og verdier generelt, eller kommunens etiske retningslinjer spesielt. Tabellen under viser svarene fra 134 ledere totalt og fordelt på de ulike enhetene i kommunen⁹.

Ledere som har deltatt i opplæring som omhandler etikk eller etiske retningslinjer	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Lederopplæring i kommunen med etikk som tema	69 %	74 %	79 %	90 %	83 %	78 %
Interne samlinger med etikk som tema	38 %	61 %	37 %	36 %	50 %	46 %
Eksterne kurs og opplæring med etikk som tema	17 %	26 %	0	7 %	42 %	17 %

⁹ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer.

Antall respondenter	29	43	19	31	12	134
---------------------	----	----	----	----	----	-----

Totalt i kommunen svarer 78 % av lederne at de har deltatt på lederopplæring internt med etikk som tema. Svarene varierer fra 69 % innen Barn og unge til 90 % av lederne innen Skole og kultur. Totalt 46 % svarer at de har deltatt på interne samlinger med etikk som tema, her varierer svarene fra 36 % innen Skole og kultur til 61 % innen Helse og omsorg. Ledere innen Stab og Helse og omsorg har i størst grad deltatt på ekstern opplæring, med henholdsvis 42 % og 26 %.

Vi spurte lederne i kommunen hvordan de formidler sin kunnskap om etikk til sine ansatte, se tabellen under¹⁰ som viser svarene fra totalt 144 ledere, og fordelt på de ulike enhetene i kommunen.

Hvordan ledere i Ringerike kommune formidler sin kunnskap om etikk til sine ansatte	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Jeg videreformidler kunnskap fra lederopplæringen	45 %	51 %	55 %	56 %	42 %	51 %
Vi har etikk som tema på interne møter og samlinger	36 %	45 %	40 %	41 %	50 %	42 %
Vi har jevnlig etisk refleksjon og diskusjon	68 %	55 %	35 %	29 %	67 %	50 %
Vi har utviklet lokale etiske retningslinjer	7 %	4 %	20 %	9 %	0	8 %
Vi har uformelle diskusjoner om etikk og etiske dilemmaer internt	71 %	85 %	55 %	82 %	67 %	76 %
Vi har forbedret kvalitetssystemet med tanke på etikk og varsling	19 %	17 %	5 %	12 %	8 %	14 %
Antall respondenter	31	47	20	34	12	144

76 % av lederne i kommunen svarer at de har uformelle diskusjoner om etikk og etiske dilemmaer internt i sin avdeling. Svarene varierer fra 55 % av ledere innen Samfunn til 85 % av lederne innen Helse og Omsorg. Halvparten av lederne svarer at de jevnlig har etisk refleksjon og diskusjon, formelt eller uformelt. Svarene varierer mye mellom enhetene, fra 29 % innen Skole og kultur til 68 % innen Barn og unge.

De to overstående tabellene viser at 78 % av lederne i kommunen har deltatt på lederopplæring internt som omhandler etikk, og at 51 % av lederne videreformidler sin kunnskap fra denne opplæringen til sine ansatte. Her er det ingen stor variasjon i svarene fra de ulike enhetene i kommunen. Det er heller ikke store variasjoner i svarene fra lederne i de ulike enhetene i kommunen angående etikk som tema i interne møter eller samlinger (totalt 42 %).

Utdrag av kommentarer om etikkarbeidet i kommunen

Vi spurte alle ansatte i kommunen om de har kommentarer eller forslag til forbedringer i etikkarbeidet i kommunen, enten i Ringerike kommune som helhet eller i sin enhet eller avdeling. Listen nedenfor viser et utdrag av svarene vi fikk:

- *Opplever at det er en bedring på vei, at ledelsen har jobbet med utfordringene og at det er håp.*
- *Opplever at det har tatt lang tid og at kulturen «sitter i veggene».*
- *Ønsker at det var mer rom for etisk refleksjon og at alle kunne sett på det som læring.*
- *Ønsker at det var mye bedre samarbeid, men har troen på at det kommer på sikt.*
- *Egen etisk gruppe i kommunen?*
- *Oftere drøftinger om aktuelle etiske dilemmaer.*
- *Oftere gjøre rede for etiske retningslinjer slik at uakseptabel oppførsel lettere kan bli en varslingssak.*
- *Informere de ansatte om etiske retningslinjer og oppfriskning på hvordan og hvor vi skal varsle.*
- *Alle har ansvar for å ta vare på sine kollegaer.*

¹⁰ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer.

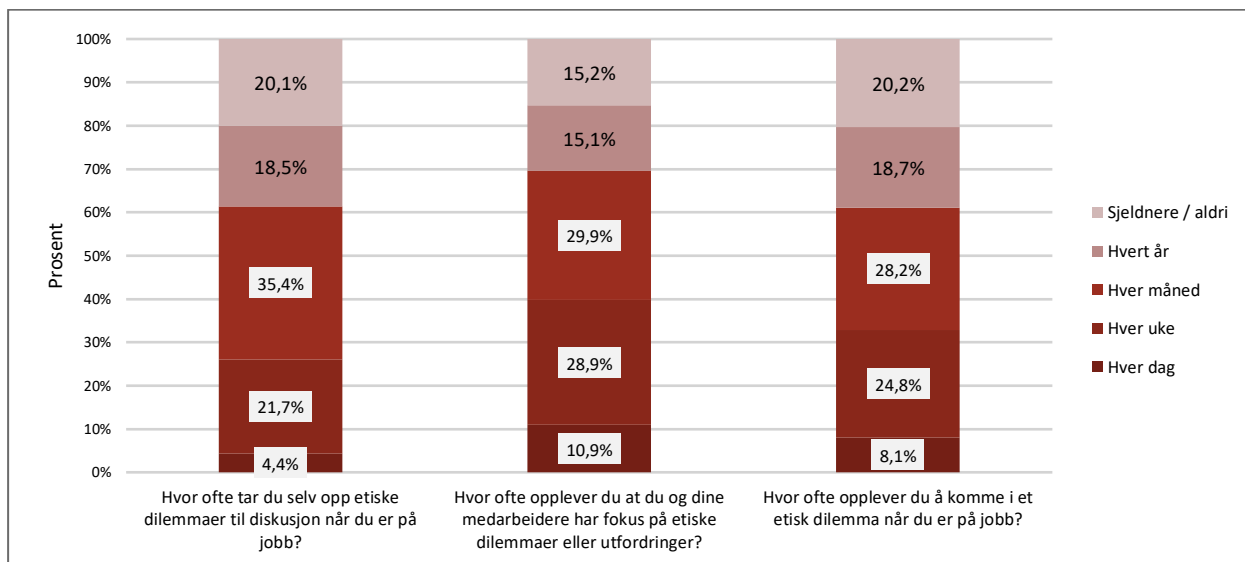
- Det kunne vært gjennomført refleksjon i personalgruppa hvor tema ville vært ulike etiske dilemmaer, gjennomgang på personalmøter om varsling generelt, om rutiner og om hvorfor vi alle kan strekke oss mot det å bli bedre og lojale medarbeidere.
- Ha fokus på de etiske retningslinjene årlig. Få dette inn i handlingsplanen med dato for temaet.
- Må få til en VI-følelse, unngå et gap mellom medarbeidere og ledere.
- Kommunen bør ha fagdag som handler om etikk.
- På min arbeidsplass er ikke etikk et tema.
- Arbeidet med å utarbeide etiske retningslinjer og gjøre dem kjent hos alle ansatte, har vært lite kommunisert ut til ansatte. Jeg har ikke vært gjort kjent med denne prosessen, før en ferdig brosjyre ble presentert.
- En levende og deltakende prosess ville vært en bedre måte å sikre at ansatte var kjent med og hadde en bevisst holdning til de etiske dilemmaene og de retningslinjene man er forventet å følge.
- Kommuneledelsen burde initiere at alle enheter jevnlig setter av tid til etiske drøftinger og reflekterer over hva det betyr for det daglige arbeidet vårt.
- Sette av fast tid til etisk refleksjon.
- Gå gjennom de etiske retningslinjene 1-2 ganger i løpet av seks måneder.

4.4. Opplevelse av etiske dilemmaer

Vi tenker opplevelsen av å havne i et etisk dilemma vil variere avhengig av hva man jobber med og om man har kontakt med mennesker i jobben sin, både når det gjelder hvor hyppig man opplever etiske dilemmaer og hvilken type dilemmaer man opplever. Man vil også oppleve ulik grad av fokus på etikk og etiske dilemmaer avhengig av type jobb, lederstil, og arbeidsmiljø man jobber i, både personlig fokus men også fokus i miljøet og blant medarbeidere og mellom ansatte og ledere.

Hvor ofte opplever ansatte å ha fokus på etiske dilemmaer?

Vi spurte de ansatte om deres opplevelse av etiske dilemma eller utfordringer i arbeidshverdagen deres. Figuren under viser svarene fra ansatte i hele kommunen.



Figuren viser at omtrent 60 % av alle ansatte hver måned eller oftere selv tar opp etiske dilemmaer til diskusjon når de er på jobb. Like mange opplever at de månedlig eller oftere kommer i et etisk dilemma på jobb. Omtrent 70 % svarer at de og kollegaene månedlig eller oftere har fokus på etiske dilemmaer eller utfordringer.

Tabellen under viser de samme svarene som figuren over, fordelt på de ulike enhetene i kommunen.

Hvor ofte tar du selv opp etiske dilemmaer til diskusjon når du er på jobb?	Hver dag	Hver uke	Hver måned	Hvert år	Sjeldnere /aldri
Barn og unge	4 %	27 %	37 %	17 %	16 %

Helse og omsorg	7 %	26 %	40 %	13 %	15 %
Samfunn	2 %	9 %	23 %	30 %	37 %
Skole og kultur	3 %	23 %	35 %	19 %	19 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	1 %	7 %	34 %	30 %	28 %
Alle	4 %	22 %	36 %	18 %	20 %
Hvor ofte opplever du at du og dine medarbeidere har fokus på etiske dilemmaer?					
	Hver dag	Hver uke	Hver måned	Hvert år	Sjeldnere /aldri
Barn og unge	16 %	29 %	29 %	15 %	11 %
Helse og omsorg	13 %	37 %	29 %	8 %	13 %
Samfunn	5 %	16 %	28 %	25 %	27 %
Skole og kultur	8 %	28 %	31 %	19 %	14 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	4 %	13 %	37 %	26 %	20 %
Alle	11 %	29 %	30 %	15 %	15 %
Hvor ofte opplever du å komme i et etisk dilemma når du er på jobb?					
	Hver dag	Hver uke	Hver måned	Hvert år	Sjeldnere /aldri
Barn og unge	10 %	27 %	32 %	18 %	13 %
Helse og omsorg	12 %	32 %	30 %	13 %	13 %
Samfunn	2 %	8 %	17 %	33 %	41 %
Skole og kultur	5 %	27 %	28 %	19 %	20 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	2 %	10 %	27 %	25 %	36 %
Alle	8 %	25 %	28 %	19 %	20 %

Tabellen over viser at ansatte innen enhetene Barn og unge, Helse og omsorg, samt Skole og kultur langt oftere enn ansatte innen Samfunn og Stab har behov for å ta opp etiske dilemmaer til diskusjon i sitt arbeid. Dette ser vi tydelig på andelen som tilsammen svarer at de daglig eller ukentlig tar opp etiske dilemmaer til diskusjon når de er på jobb. Av ansatte innen enhetene Barn og unge, Helse og omsorg, samt Skole og kultur svarer henholdsvis 31 %, 33 % og 26 % at de daglig eller ukentlig diskuterer etiske dilemmaer på jobb, mens innen Samfunn og Stab er svarandelene 11 % og 8 %.

Tilsvarende forskjeller i svarene ser vi på andre siden av tabellen. 67 % ansatte innen Samfunn og 58 % innen Stab svarer at de årlig, sjeldnere eller aldri selv tar opp etiske dilemmaer til diskusjon på jobb. Til sammenligning er svarene fra de andre sektorene 33 % innen Barn og unge, 28 % innen Helse og omsorg, og 38 % innen Skole og kultur.

Tilsvarende forskjeller i svarene fra ansatte i de ulike sektorene i kommunen ser vi også på spørsmål om hvor ofte ansatte opplever at det er fokus på etiske dilemmaer på jobb, og på spørsmål om hvor ofte ansatte opplever å komme i et etisk dilemma på jobb. Tabellen viser at flere ansatte innen Barn og unge (45 %), Helse og omsorg (50 %), samt Skole og kultur (36 %), opplever at det er fokus på etiske dilemmaer daglig eller ukentlig sammenlignet med Samfunn (21 %) og Stab (17 %).

Vi ser tilsvarende fordeling i svar mellom de ulike enhetene i kommunen når det gjelder hvor ofte ansatte opplever å komme i et etisk dilemma på jobb. Av ansatte innen Barn og unge, Helse og omsorg, samt Skole og kultur opplever henholdsvis 37 %, 44 % og 32 % dette ukentlig eller oftere. Tilsvarende svarandeler for Samfunn og Stab er 10 % og 12 %.

Hvilke typer etiske dilemmaer opplever de ansatte?

Vi spurte de ansatte hva de etiske dilemmaene de opplever på jobb handler om, hvilken type dilemma de opplever å komme i, se tabellen under¹¹. Tabellen viser svar totalt i kommunen og fordelt på de ulike enhetene i kommunen.

Enhet	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
-------	--------------	-----------------	---------	-----------------	------	------

¹¹ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer.

Konflikt mellom lovbestemmelser og behovet til brukere	44 %	67 %	44 %	53 %	53 %	56 %
Konflikt mellom økonomi og behovet til brukere	66 %	56 %	45 %	69 %	28 %	57 %
Konflikt mellom mitt forhold til kollegaer og hensynet til brukere	19 %	27 %	7 %	15 %	6 %	19 %
Konflikt mellom min lojalitet til kollegaer og til ledelsen	20 %	24 %	22 %	25 %	26 %	23 %
Konflikt mellom ulike roller jeg har i saker som gjelder brukere	25 %	18 %	12 %	19 %	21 %	19 %
Konflikt mellom ulike roller jeg har i saker som gjelder kollegaer	13 %	20 %	15 %	13 %	12 %	16 %
Annet	13 %	11 %	12 %	12 %	17 %	12 %

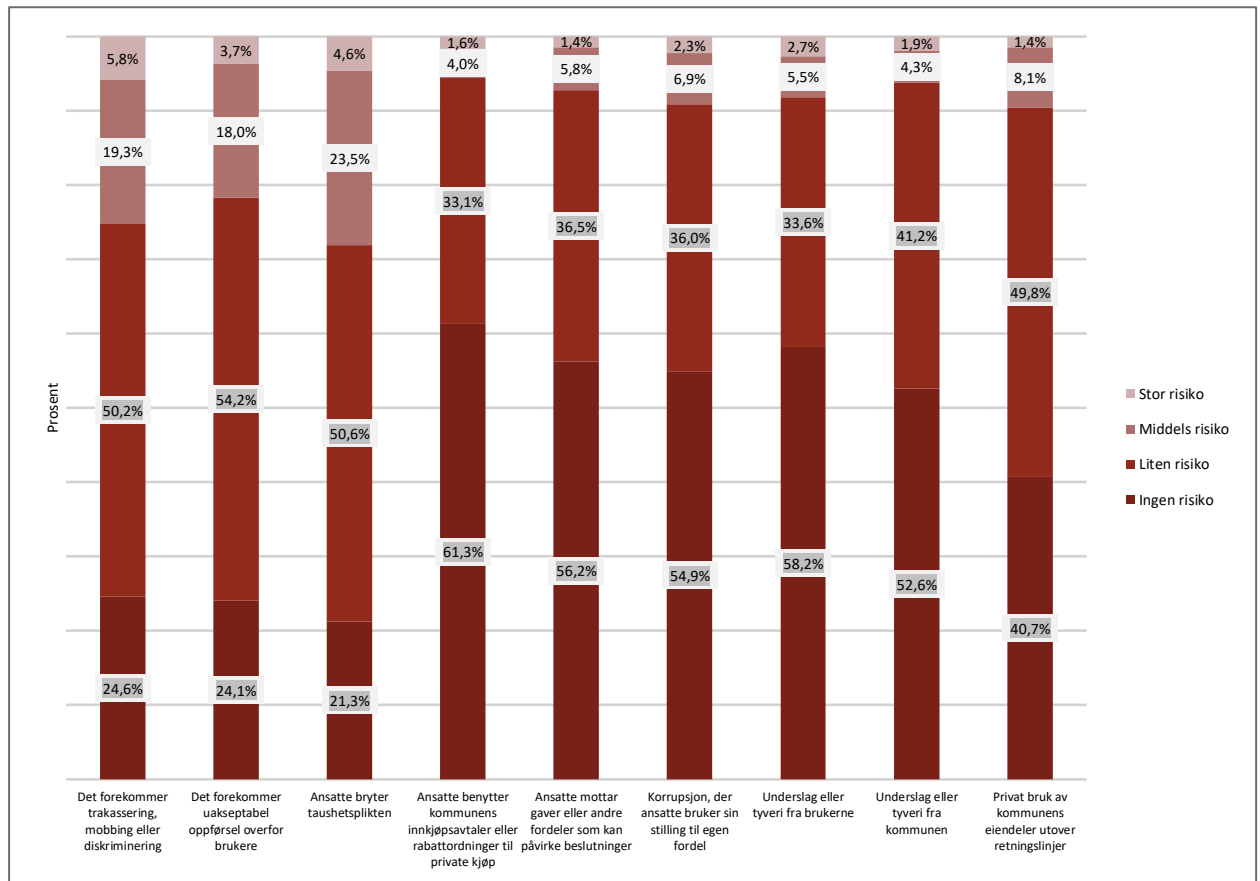
Tabellen viser at 56 % av ansatte i hele kommunen opplever dilemmaer som handler om konflikt mellom lovbestemmelser og brukernes behov, der ansatte innen Helse og omsorg i størst grad opplever at dilemmaene handler om dette (67 %). 57 % av alle ansatte svarer at dilemmaene handler om konflikt mellom økonomi og brukernes behov, der ansatte innen Skole og kultur i størst grad opplever dette (69 %).

Vi spurte de ansatte om de kort kan beskrive et typisk etisk dilemma de møter i sitt arbeid. Listen under gir noen få eksempler på svarene vi fikk.

- *Konflikt mellom foresattes opplevde behov for sitt barn og det vedtaket gir rett til av støtte*
- *Lite vikarbudsjetten gjør at man ikke kan sette inn vikar når man må*
- *Ulike verdier og normer kommer i konflikt med hverandre. Det kan være å fortelle noe til foreldre som du vet de ikke er så glad for å høre, men du må velge å være ærlig og tenke på det beste for barnet*
- *Vi har mange brukere som må få sine behov dekket, vi er underbemannet og har tidspress. Mange ganger må vi ta vanskelige prioriteringer*
- *Pårørende kommer med motstridende argumenter, da kan det være vanskelig å svare så nøytralt som mulig*
- *Når bruker ikke forstår sitt eget beste, og for eksempel ikke vil vaske seg*
- *Bruker trenger mer oppfølging enn det vedtaket gir. Hele tiden på grensen til faglig forsvarlig*
- *Pasient forteller om en dårlig opplevelse med en kollega*
- *Kollegaer baksnakker andre kollegaer eller ledelsen i mitt påhør*
- *Arbeid med § 9a saker hvor skole og hjem ser ulikt på situasjoner*
- *Det kan være en elevs rett til å være en del av et klassefelleskap kontra andre elevers rett til et godt læringsmiljø*
- *Ledere som bryter våre etiske retningslinjer*
- *Ansatte opplever å bli trakassert av leder, fryktbasert ledelse gjør det vanskelig å varsle*

Hva tenker de ansatte det er størst risiko for der de jobber?

Vi spurte de ansatte om hvor stor risiko de tenker det er for at ulike kritikkverdige forhold kan skje der de jobber. Svarene må kun oppfattes slik, som subjektive betraktninger. Vi tenker at en oppfattet risiko er en sum av flere elementer, slik som ledelse, åpenhet, bevissthet om etikk generelt hos den enkelte og i arbeidsmiljøet. Figuren under viser svarene totalt i kommunen.



Figuren viser at tre forhold skiller seg ut med størst antatt risiko. 25 % tenker at det er middels eller stor risiko for at det forekommer trakassering, mobbing eller diskriminering der de jobber. 22 % tenker det er middels eller stor risiko for at kollegaer oppfører seg uakseptabelt overfor brukere, og 28 % tenker det er middels eller stor risiko for at ansatte bryter taushetsplikten. For de resterende forholdene antar under 10 % av de ansatte at det er middels eller stor risiko for at skjer.

Tabellen under viser andelen ansatte som antar at det er middels eller stor risiko for ulike kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass, fordelt på de ulike enhetene i kommunen.

Ansatte som mener det er <u>middels</u> eller <u>stor</u> risiko for at følgende kan skje eller skjer der de jobber	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Privat bruk av kommunens eiendeler utover retningslinjer	6 %	11 %	21 %	5 %	8 %	10 %
Underslag eller tyveri utover kommunen	3 %	10 %	11 %	1 %	3 %	7 %
Underslag eller tyveri fra brukerne	6 %	15 %	9 %	2 %	2 %	8 %
Korrupsjon, der ansatte bruker sin stilling til egen fordel	5 %	12 %	17 %	3 %	8 %	9 %
Ansatte mottar gaver som kan påvirke beslutninger	3 %	9 %	16 %	3 %	8 %	7 %
Kommunens innkjøps- og rabattavtaler benyttes privat	3 %	3 %	20 %	1 %	5 %	6 %
Ansatte bryter taushetsplikten	25 %	33 %	25 %	27 %	22 %	28 %
Det forekommer uakseptabel oppførsel overfor brukere	16 %	32 %	15 %	18 %	9 %	22 %
Det forekommer trakassering, mobbing eller diskriminering	18 %	33 %	19 %	26 %	12 %	25 %
Gjennomsnitt	9,4 %	17,5 %	17 %	9,6 %	8,6 %	13,6 %

Det er mye å lese ut fra overstående tabell. Vi ser at ansatte innen Helse og omsorg (17,5 %) og Samfunn (17 %) i størst grad oppfatter at det er middels eller stor risiko for at kritikkverdige forhold skjer på sin arbeidsplass, sammenlignet med hele kommunen samlet. En tredjedel av de ansatte innen Helse og omsorg mener det er middels eller stor risiko for at ansatte bryter taushetsplikten, oppfører seg uakseptabelt overfor brukere, eller at det forekommer trakassering, mobbing eller diskriminering.

En femtedel av ansatte innen Samfunn mener det er middels eller stor risiko for at ansatte på sin arbeidsplass gjør urett privat bruk av kommunens eiendeler, eller benytter kommunens innkjøps- eller rabattavtaler privat. At dette skjer ansees som mindre risikabelt innen de andre enhetene i kommunen.

4.5. Vurderinger

På bakgrunn av informasjonen og dokumentasjonen vi har fått fra kommunen ser vi at Ringerike kommune har gode intensjoner og har gjort et godt arbeid med å legge til rette for et godt etisk fokus.

Ringerike kommune har utarbeidet nye etiske retningslinjer, samlet i en hendig brosjyre som skal utdeles til alle ansatte i kommunen. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at mange ansatte, nesten halvparten, ikke har fått utdelt denne ennå. Likevel er det et stort flertall som opplyser at de er kjent med retningslinjene.

Administrasjonen ble bedt av formannskapet om å fremlegge en plan for implementeringen av de nye etiske retningslinjene innen mai 2017. Denne planen ble ikke fremlagt som forespurt.

I saksframlegget om de nye etiske retningslinjene¹² sier rådmannen at retningslinjene skal implementeres for alle ansatte våren 2017, ved at ledere ved alle enheter skal gjennomføre egne personalmøter hvor etikk settes på dagsorden. Arbeidsgruppen anbefaler også at retningslinjene forankres for alle folkevalgte i kommunen. I mai 2017 ble det gjennomført en workshop for kommunestyret, og retningslinjene ble presentert på en ledersamling for alle ledere i kommunen.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at mange ledere ikke implementerte retningslinjene som de skulle. Hensikten med gjennomføringen av egne personalmøter med etikk som tema, var å sikre at alle ansatte fikk delta i relevante refleksjoner rundt aktuelle etiske dilemmaer de møter på sin arbeidsplass. Dette ville bidratt til økt forståelse av hva etikk i arbeidshverdagen er, og gitt de ansatte eierskap til retningslinjene og bidratt til økt etterlevelse av dem. Å få utdelt en brosjyre gir ikke denne effekten. Brosjyren er fin som et supplement til en slik prosess.

De aller fleste ansatte vet at kommunen har egne etiske retningslinjer. De kjenner godt innholdet i retningslinjene, og mener også at de er forståelige, relevante, enkle å etterleve, konkrete og oversiktlige, og også i stor grad tilgjengelige for dem. Det er noe variasjon i svarene fra ansatte i de ulike enhetene i kommunen.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at de interne arenaene for etikk og bevisstgjøring av etikk og etiske dilemmaer er de viktigste, og blir brukt i størst grad. Men svarene viser også at det er store forskjeller mellom enhetene i kommunen om slike tiltak gjennomføres og hvor hyppig.

Mange ledere (78 %) har deltatt på lederopplæring med etikk som tema. Ledere innen de ulike enhetene i kommunen viderefremidler i ulik grad kunnskap om etikk, og totalt i kommunen er det bare omtrent halvparten av lederne som viderefremidler kunnskap fra lederopplæringen. Dette gjelder også antall ledere som har etikk som tema på interne møter eller har jevnlig etisk refleksjon og diskusjon internt.

De uformelle samtalene om etikk er muligens de viktigste, på den måten at de oppstår spontant ved behov. At det oppstår uformelle samtaler om etikk viser at etikk har en forankring hos de ansatte. Vi mener det er viktig å benytte uformelle arenaer og at erfaringene fra disse settes i system og viderefremmes til ansatte som ikke var tilstede, slik at det oppstår læring på bakgrunn av erfaringene.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at hele 60 % av alle ansatte i kommunen opplever å komme i etiske dilemmaer månedlig eller oftere. Dette viser hvor viktig det er å ha etiske retningslinjer å forholde seg til. Det er store forskjeller i svarene fra ansatte i de ulike enhetene i kommunen. Der flest ansatte har daglig brukerkontakt opplever en større andel ansatte å komme i etiske dilemmaer ofte, 69 % innen Barn og unge og 74 % innen Helse og omsorg opplever dette månedlig eller oftere.

¹² Arkivsaksnummer 17/118.

Svarene viser også at fokuset på etikk og etiske dilemmaer er større i enhetene der de ansatte har mest brukerkontakt. Ansatte innen ulike enheter i kommunen opplever også forskjellige typer etiske dilemmaer.

5. System for åpenhet, ytringskultur og varsling

5.1. Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling	Revisjonskriterier
Har Ringerike kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god ytringskultur og muligheten for varsling?	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør skapes en åpenhetskultur i kommunen. • Ledere på alle nivåer bør praktisere åpenhet og møte kritikk og uenighet på en konstruktiv måte. • Det skal utarbeides rutiner for varsling som oppfyller krav om vern mot gjengjeldelse og som beskriver tilrettelagte forhold for intern varsling. • Varslingsrutinene bør ha legitimitet og være kjente og enkle å bruke.

5.2. Åpenhetskultur og ytringskultur

Ringerike kommune legger stor vekt på åpenhet, ærlighet og redelighet¹³, og vektlegger en åpen ytringskultur¹⁴. Dette fordi det er viktig både for det generelle arbeidsmiljøet og den enkeltes trivsel, og i tillegg vil det også redusere risikoen for at det oppstår uønskede og kritikkverdige forhold.

Hva gjøres for å skape en åpenhetskultur i Ringerike kommune?

På spørsmål om hvordan det er lagt til rette for å skape en åpenhetskultur og en god ytringskultur i organisasjonen, svarer HR sjef at dette arbeider kommunen kontinuerlig med. «Gjennom et nært og tett samarbeid med hovedtillitsvalgte og vernetjenesten praktiserer vi åpenhet i alle arenaer vi har og således ønsker å vise i praksis viktigheten av åpenhet». HR sjef har deltatt i ulike arenaer, blant annet hatt presentasjoner på verneombudssamling og MKS¹⁵-samlinger på sektornivå hvor tema har vært varsling. Her har hun lagt vekt på viktigheten av åpenhet, og alltid henvist til de etiske retningslinjene og det som der er knyttet til åpenhet.

Vi ønsket å vite litt mer om hvordan kommunen aktivt jobber med å skape en åpenhetskultur og en god ytringskultur, og sendte derfor et oppfølgingsspørsmål til lederne om hvordan de gjør dette for sine ansatte. Listen under viser et sammendrag av svarene vi fikk.

- *Det er møter i enheten, avdelingen og personlig*
- *Fokus på etiske retningslinjer*
- *Runde rundt bordet på møter*
- *Kollegaveiledning, lav terskel for å be om hjelp*
- *Faste MKS-møter der det oppfordres til å melde inn saker*
- *Faste medbestemmelsesmøter*
- *Personalmøte for alle*
- *Faste avdelingsmøter*
- *Faste ledermøter*
- *Alle kan besvare skjema om fysisk og psykososialt arbeidsmiljø ifm vernerunde årlig*
- *Arenaer der driften og arbeidsmiljøet er i fokus*
- *Aktivt verneombud*
- *Daglige morgenmøter*
- *Medarbeidersamtaler minst en gang i året*
- *Leder er tilgjengelig*
- *Bruker digitalt avvikssystem*
- *Lav terskel for å ta opp saker i plenum*
- *Taushetsplikten åpner for åpenhet internt*

¹³ Kommunens etiske retningslinjer, side 5.

¹⁴ Kommunens rutiner for varsling, punkt A.

¹⁵ MKS er en forkortelse for miljø, kvalitet og sikkerhetsarbeid.

- Har fokus på åpenhet, men også et forbedringspotensial
- Har fokus på å melde avvik, eksempler i personalmøter
- Tema arbeidsmiljø står i handlingsplanen
- Informasjon er en prioritert lederoppgave
- Åpen og ærlig leder

Opplever de ansatte at det er en åpenhetskultur?

På bakgrunn av kommunens ønske om å være en åpen kommune med en god ytringskultur, stilte vi de ansatte tre spørsmål som omhandler åpenhet og ytringskultur, se tabellen under.

I hvilken grad oppleves det at leder praktiserer åpenhet	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad
Barn og unge	46 %	44 %	8 %	2 %
Helse og omsorg	44 %	35 %	16 %	5 %
Samfunn	49 %	40 %	7 %	5 %
Skole og kultur	46 %	37 %	15 %	3 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	54 %	32 %	9 %	5 %
Alle ansatte	46 %	38 %	13 %	4 %
I hvilken grad oppleves det at leder møter uenighet eller kritikk på en god måte	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad
Barn og unge	39 %	47 %	13 %	2 %
Helse og omsorg	33 %	40 %	18 %	9 %
Samfunn	34 %	46 %	14 %	6 %
Skole og kultur	37 %	36 %	19 %	7 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	48 %	28 %	16 %	8 %
Alle ansatte	37 %	40 %	17 %	7 %
I hvilken grad oppleves det at det er en åpen ytringskultur	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad
Barn og unge	29 %	55 %	14 %	3 %
Helse og omsorg	27 %	43 %	20 %	10 %
Samfunn	31 %	45 %	18 %	6 %
Skole og kultur	28 %	43 %	23 %	6 %
Stab/støtteenheter/Strategi og utvikling	42 %	33 %	18 %	7 %
Alle ansatte	30 %	44 %	19 %	7 %

Tabellen over viser at 84 % av alle ansatte opplever at sin leder praktiserer åpenhet (46 % i stor grad og 38 % i nokså stor grad). Svarene varierer noe mellom enhetene i kommunen, fra 79 % innen Helse og omsorg til 90 % innen Barn og unge.

Tabellen viser også at 77 % av alle ansatte opplever at deres leder møter uenighet og kritikk på en god måte (37 % i stor grad og 40 % i nokså stor grad). Mellom enhetene i kommunen varierer svarene fra 73 % innen Helse og omsorg og Skole og kultur til 86 % innen Barn og unge. Om man opplever at leder møter uenighet og kritikk på en god måte vil dette bidra til å skape en åpen ytringskultur. Det er også andre forhold vi kan tenke at påvirker ytringskulturen som vi ikke har spurt om her, som hvordan arbeidsmiljøet oppleves, nedfelte og «uskrevne» regler, sammensetningen av ansatte, og så videre.

Tabellen over viser videre at 74 % av alle ansatte opplever at det er en åpen ytringskultur i kommunen (30 % i stor grad og 44 % i nokså stor grad). Mellom enhetene i kommunen varierer svarene fra 71 % innen Skole og kultur til 84 % innen Barn og unge.

5.3. Varsling og varslingsrutiner

Ringerike kommune har varslingsrutiner og et varslingsskjema for intern varsling av kritikkverdige forhold. Kommunen oppfordrer ansatte som kjenner til kritikkverdige forhold å varsle om dette på gjeldende skjema. Skjemaet beskriver hvordan man kan varsle og til hvem man kan varsle, samt at det er mulig å varsle anonymt. Rutinene gir en god beskrivelse av prosedyrer og bestemmelser knyttet til varsling. I rutinene bes

varsleren om å melde fra dersom vedkommende ikke har mottatt tilfredsstillende tilbakemelding innen rimelig tid etter varslingen. I varslingssaker som inneholder sensitive opplysninger skal gjeldende regler for taushetsplikt følges.

Varslingsrutinene ble revidert i 2017 i forbindelse med innføringen av de nye etiske retningslinjene. Rutinene ligger tilgjengelig i personalhåndboken og i kommunens kvalitetssystem. Ringerike kommune har etablert et varslingssekretariat som består av kommuneadvokat og kommunalsjef for HR. Sekretariatet behandler alle varslingssaker som blir meldt inn¹⁶.

Vi har opplyst fra kommunalsjef HR (vår kontaktperson) at det totalt er meldt inn fire varslingssaker til varslingssekretariatet i løpet av de siste 3 årene. Det finnes ikke oversikt over saker som er meldt inn på annen måte.

Kjenner de ansatte varslingsrutinene og innholdet i dem?

Vi spurte de ansatte om de har kjennskap til at kommunen har rutiner for varsling og om de eventuelt kjenner innholdet i rutinene. Tabellen under viser at 74 % av de ansatte har kjennskap til at kommunen har varslingsrutiner. Av disse svarer 87 % at de kjenner helt eller delvis innholdet i rutinene. Tabellen viser også svarandelene innen de ulike enhetene i kommunen. Det er ingen stor variasjon mellom enhetene.

Enhet	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Andel som svarer at de har kjennskap til at kommunen har varslingsrutiner	75 %	73 %	70 %	78 %	72 %	74 %
Hvis «ja» på spørsmål over; Kjenner helt eller delvis innholdet i varslingsrutinene	90 %	89 %	79 %	87 %	79 %	87 %

Ville de ansatte varslet, eventuelt til hvem og hvordan?

Vi spurte de ansatte om de tror at de ville varslet om de fikk kjennskap til uønskede eller kritikkverdige forhold på jobb. 91 % av de ansatte svarer at de tror de ville varslet. Svarene varierer lite mellom enhetene i kommunen, fra 88 % i Stab til 93 % i Barn og unge.

Vi spurte de ansatte hvem de ville foretrukket å varsle til. De fleste (59 %) svarer at de ville foretrukket å varsle til sin nærmeste leder, 10 % ville varslet til overordnet ledelse, mens 6 % ville varslet til kommunens varslingssekretariat. Til sammen 24 % ville ønsket å varsle til verneombud eller tillitsvalgt.

Vi spurte de ansatte hvordan de ville foretrukket å varsle. De fleste (75 %) svarer at de ville varslet i en personlig samtale. Kommunen har en egen nettjeneste der varsling kan gjøres til varslingssekretariatet som består av HR sjef og kommuneadvokat. 10 % svarer at de ville foretrukket å varsle gjennom denne interne nettjenesten. 15 % ville ønsket å varsle i telefonsamtale, epost eller i brev.

Hvor mange ledere har mottatt varsler, og vet de hvordan sakene skal håndteres?

Vi spurte alle ledere om de i løpet av de siste tre årene har mottatt varsler fra sine ansatte. Tabellen under viser at 25 % av lederne i kommunen har mottatt varsler fra sine ansatte i løpet av de siste tre årene. Av lederne innenfor Helse og omsorg og Skole og kultur er det henholdsvis 31 % og 32 % som svarer at de har mottatt varsler fra sine ansatte.

Enhet	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Andel ledere som har mottatt varsler	16 %	31 %	20 %	32 %	17 %	25 %
Antall respondenter på spørsmålet	32	48	20	34	12	147

¹⁶ Sak 19/17, «Nye varslingsrutiner», Administrasjonsutvalget 30.08.17.

Vi spurte lederne om de har god nok kjennskap til hvordan de skal håndtere mottatte varsler. Av de 142 lederne som svarte på dette spørsmålet svarer 37 % ja, 55 % til dels, og 9 % nei.

Har de ansatte varslet, eventuelt til hvem og hvordan?

Vi spurte de ansatte om de har varslet om uønskede eller kritikkverdige forhold i sin tid som ansatt i Ringerike kommune. Tabellen under viser at totalt 31 % av alle ansatte i kommunen har varslet. Av 1078 respondenter er dette 335 ansatte.

Enhet	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Andel ansatte som har varslet	28 %	41 %	26 %	25 %	19 %	31 %
Antall respondenter på spørsmålet	180	421	135	238	99	1078

Vi spurte de 335 ansatte som har varslet hvem de varslet til. 245 ansatte svarer at de varslet til nærmeste leder, 89 til tillitsvalgte, 88 til overordnet ledelse, 58 til verneombud, 13 til kommunens varslingssekretariat og 4 til personvernombud¹⁷.

Vi spurte disse 335 ansatte om hvordan de varslet. 275 ansatte svarer at de varslet i personlig samtale, 46 i intern internettjeneste, 46 på e-post, 40 på telefon, og 18 i brev¹⁸.

Opplevde de ansatte at varslingssakene ble fulgt opp godt nok?

Vi spurte de 335 ansatte som har varslet i kommunen om de opplevde at varslingssakene ble effektivt fulgt opp av arbeidsgiver. Totalt svarer 33 % ja og 38 % til dels, mens 26 % opplevde at sakene ikke ble fulgt opp på en effektiv måte, se tabellen under.

Opplevde du at varslingssakene ble fulgt opp med effektive tiltak av arbeidsgiver?	Barn og unge	Helse og omsorg	Samfunn	Skole og kultur	Stab	Alle
Ja	42 %	32 %	28 %	34 %	32 %	33 %
Til dels	36 %	43 %	39 %	31 %	26 %	38 %
Nei	16 %	24 %	39 %	29 %	37 %	26 %
Vet ikke	6 %	8 %	0	9 %	11 %	7 %
Antall respondenter på spørsmålet	50	169	36	59	19	335

Tabellen over viser også svarandelene fordelt på de ulike enhetene i kommunen. Andelen ansatte som svarer at de ikke opplevde en effektiv oppfølging av varslingssakene, varierer mellom 39 % innen Samfunn og 37 % innen Stab, til 16 % av ansatte innen Barn og unge.

Fikk det noen konsekvenser for de ansatte å varsle?

Vi spurte de ansatte som har varslet om det fikk noen konsekvenser for dem å varsle. 70 % svarer at de ikke opplevde å få noen personlige konsekvenser av varslingen. 14 % opplever overveiende positive personlige konsekvenser, og 18 % opplever at varslingene medførte overveiende negative personlige konsekvenser.

Dette betyr at 58 ansatte som besvarte vår undersøkelse opplevde at de i etterkant av en varsling fikk negative personlige konsekvenser av varslingen. Vi stilte disse personene et oppfølgingsspørsmål om hva

¹⁷ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer, i tilfelle man hadde varslet flere ganger, til ulike personer/instanser.

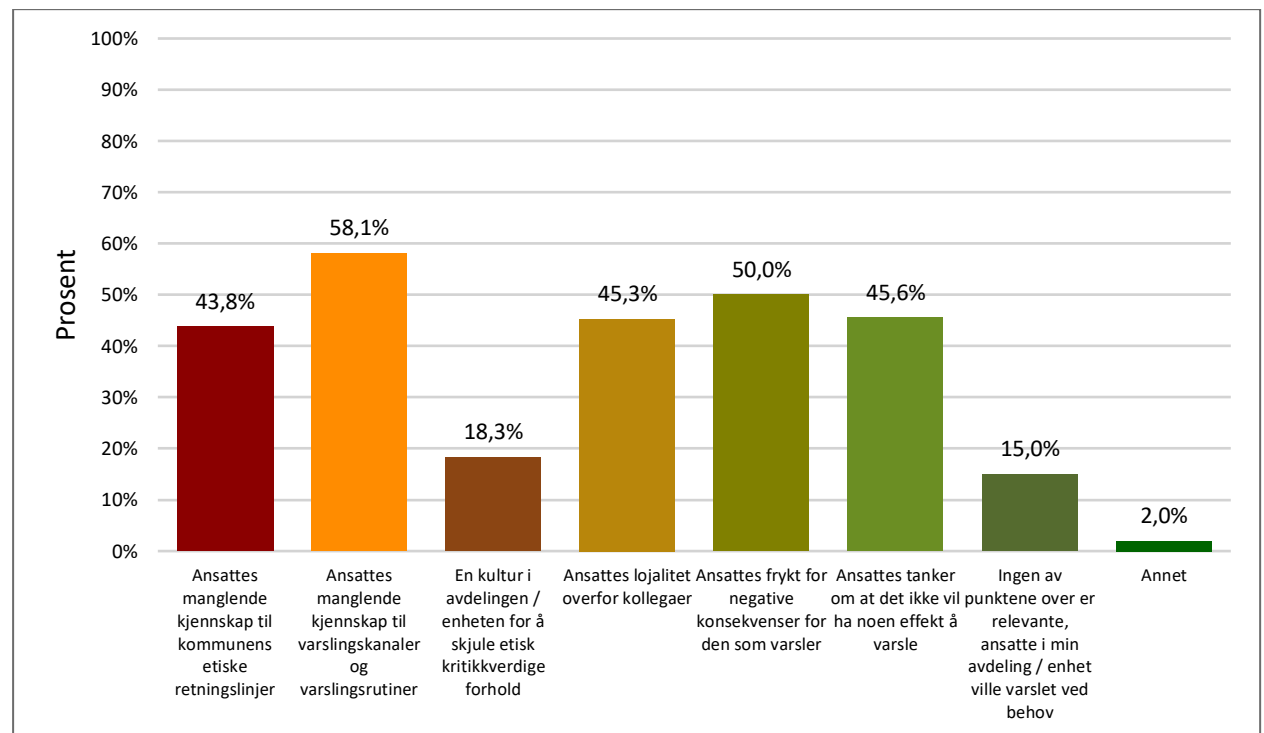
¹⁸ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer, i tilfelle man hadde varslet flere ganger, på mer enn en måte.

slags konsekvenser de opplevde å få og på hvilken måte det påvirket dem og deres arbeidshverdag. Vi fikk 23 svar. Tabellen under viser et sammendrag av svarene.

Hva varslet du om?	Hvilke negative konsekvenser opplevde du i etterkant?
Mobbing	Ble tvunget til å bytte arbeidsplass
Bruk av tvang på bruker	Dårlig arbeidsmiljø, fortsatt uønsket handling og ledelse som ikke tok tak i problemet
Ikke opplyst	Ignorerer, får ikke info om arbeidsmessige ting. Bytter jobb
Vanskelig lederstil	Ble langtidssykemeldt, og oppfordret til å søke jobb et annet sted
Ikke opplyst	Blitt betegnet som illojal
Ikke opplyst	Blir fryst ut, hilser ikke på av kollegaer. Vil søke jobb annet sted
Mobbing	Anonymiteten ble ikke overholdt, og situasjonen forverret seg.
Vanskelig lederstil	Blir ikke tatt på alvor, blir selv stående som ansvarlig, bryter ned selvtilliten
Faglig uforsvarlighet fra kollega	Ble avvist av leder, bedt om ikke å bry seg, og fikk et mer betent forhold til kollega
Trakassering fra kollega	Ble ingen endring, noe som førte til psykiske problemer og sykemelding
Ikke opplyst	Personlig rettet kritikk som hemmer arbeidet. Tør ikke varsle varslingssekretariatet.

Hvorfor velger ansatte å ikke varsle?

Vi spurte de ansatte om hva de mener kan være aktuelle grunner til å velge å ikke varsle om kritikkverdige forhold der de jobber. Svarene forteller noe om hvordan varslingskulturen oppleves å være for den enkelte ansatte. Svarene totalt for kommunen vises i figuren under¹⁹.



Figuren viser at 58 % av alle ansatte i Ringerike kommune tror at manglende kjennskap til varslingskanaler og varslingsrutiner er en grunn til at det velges å ikke varsle. 44 % tror en grunn kan være manglende kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. Halvparten av de ansatte tror at frykten for å oppleve negative personlige konsekvenser etter å ha varslet er en grunn til å la det være. Nesten halvparten tror at oppfatninger om at varsling ikke har noen effekt er grunn til at det ikke varsles, og like mange tror det kan skyldes ansattes lojalitet overfor kollegaer. 18 % mener det kan være en kultur i avdelingen for å skjule etisk kritikkverdige forhold. 15 % tenker at ansatte i sin avdeling ville varslet.

¹⁹ Dette var et flersvarspørsmål der man kunne krysse av for alle aktuelle svaralternativer.

Er det gode forhold for varsling i kommunen?

Vi spurte de ansatte om hvilken opplevelse de har av forhold som omhandler varsling på sin arbeidsplass, se tabellen under.

I hvilken grad opplever de ansatte at;	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad
Det oppfordres til å varsle om uønskede forhold	36 %	33 %	22 %	9 %
Det er åpenhet for å varsle	34 %	36 %	23 %	7 %
Det er gode varslingsrutiner	22 %	40 %	29 %	9 %
Det er god oppfølging av varslingssaker	22 %	39 %	29 %	10 %

Omtrent en tredjedel av de ansatte opplever at det i liten eller nokså liten grad oppfordres til å varsle om uønskede forhold, og at det er liten åpenhet for å varsle. Omtrent 40 % av de ansatte mener at varslingsrutinene ikke er gode nok, eller at varslingssaker ikke følges opp på en god nok måte.

Det er små variasjoner i svarene mellom de ulike enhetene i kommunen. Ansatte innen Barn og unge har en bedre opplevelse av alle punktene i tabellen over sammenlignet med resten av enhetene i kommunen. Ansatte innen Helse og omsorg opplever i mindre grad enn resten av enhetene at det er åpenhet for varsling, at det er gode varslingsrutiner og at varslingssaker følges opp på en god måte. Ansatte innen Stab opplever i mindre grad enn resten av enhetene at det oppfordres til å varsle om uønskede forhold.

Utdrag av kommentarer om åpenhetskultur og varsling i kommunen

Vi spurte de ansatte om de har kommentarer eller forslag til forbedringer som omhandler åpenhet og varsling. Listen nedenfor viser et utdrag av svarene vi fikk:

- *Det bør følges opp av leder når man varsler. Leder bør ha plikt til å rapportere videre, den som varsler bør informeres om hva som skjer med saken, at den for eksempel blir tatt opp videre av leder. Trenger ingen forklaring om hva som er utfallet, men at man ser at ting går videre i systemet og at det blir mer åpenhet.*
- *Leder bør ha en rapporteringsplikt til en nøytral gruppe som følger opp saker videre.*
- *At ansatte, med den enkeltes hverdag blir hørt i sine tilbakemeldinger, og at disse blir tatt på alvor.*
- *Føler at nærmeste leder gjør en god jobb på dette, men at ledelsen oppover ikke følger opp. De kan forbedre seg på åpenhet og inkludering.*
- *Vissheten om at det er trygt å varsle må bli større. Kulturen for å gi tilbakemeldinger må bli bedre.*
- *Mellomledere og ledere bør gå på kurs for å lære seg å ta tilbakemeldinger på en profesjonell måte. Det er ingen god tilbakemeldingskultur på min arbeidsplass.*
- *De bør møte varsler på en konstruktiv måte og ikke gå i forsvar ved varsling.*
- *Mer åpenhet, bedre skolering av mellomledere og generelt bedre informasjon til ansatte om varslingsrutiner.*
- *Jeg synes det er bortkastet tid å varsle om vanskeligheter på jobb da systemet er for tungrodd.*
- *Tror kanskje det kan være forskjellige oppfatninger på hvor grensene går hos hver enkelt ansatt når det gjelder; Når skal vi varsle? Vil dette påvirke meg på en negativ måte? Kan jeg stole på at mottaker tar varselet på alvor og profesjonelt? Vil dette sette avdelingen i et dårlig lys?*
- *Det må jobbes mer med holdningen til å varsle. Mange kvier seg for å varsle utfra gamle holdninger om ikke å «sladre» eller «klage». I dag er det ønskelig at medarbeidere varsler slik at man kan forbedre ting.*
- *Ta varsling på alvor, og når vi kommer med noe må vi få gehør.*
- *På min arbeidsplass opplever jeg at det er stor mulighet for å varsle til nærmeste leder, men liten mulighet for leder å ta tak i dette.*
- *Varslingssekretariatet består kun av representanter fra arbeidsgiver. Forslag: Ville det være smart med en representant fra arbeidstagerne?*
- *Bruke tid og jobbe med endring av kultur.*
- *Det er lite kjent hvordan varslingssaker blir behandlet.*
- *Åpenhet i en organisasjon farges gjerne av toppledelsen. Her mener jeg det er forbedringspotensial.*
- *Større åpenhet på tvers av faggrupper/enheter. En ledergruppesom går foran som et godt eksempel og som har og uttrykker gode og sunne verdier overfor alle medarbeidere. Det mangler noe her.*
- *Nærmeste ledelse bør informere mer om varslingsrutiner.*

5.4. Vurdering

Over en fjerdedel av de ansatte opplever at det i liten grad er en åpen ytringskultur i Ringerike kommune. For kommunen, som ønsker å ha en åpen ytringskultur, bør det være et mål at alle ansatte opplever at det er slik. Sentraladministrasjonen sier at kommunen kontinuerlig jobber med å skape en åpen kommune. Problemet kan være at dette arbeidet er tilfeldig og ustrukturert. I spørreundersøkelsen fikk vi mange ulike svar fra lederne i kommunen, på hvordan det konkret er lagt til rette for å skape en åpenhetskultur. Vi savner konkrete og samtlende tiltak som direkte skal bidra i utviklingen av en åpenhetskultur. Det trengs tydelige mål og klare tiltak, med god oppfølging fra kommunen sentralt, for å styre dette arbeidet i samme retning i hele kommunen.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at en del av de ansatte opplever at leder ikke praktiserer åpenhet, ikke takler kritikk eller uenighet på en god måte, og at det generelt ikke er en åpen ytringskultur der de jobber.

I Ringerike kommune finnes det ikke et system som sørger for oversikt over varslingssaker og håndtering av varslingssaker i de ulike delene av kommunen. Mange ledere mottar varsler. Mange ansatte varsler.

Sentraladministrasjonen har kun oversikt over varslingsaker som er meldt til varslingssekretariatet. Det er meldt 4 saker i løpet av de siste 3 årene. Sentralt i kommunen finnes ikke tilstrekkelig mulighet for systematisk oppfølging av hvordan den enkelte leder, tillitsvalgt eller andre som mottar varsler, håndterer sakene, eller om de som varsler opplever negative konsekvenser av å varsle.

I spørreundersøkelsen forteller 58 ansatte at de har opplevd negative konsekvenser etter å ha varslet, i mange tilfeller store helsemessige og arbeidsmessige konsekvenser.

Vi har ikke på noen måte gjort konkrete vurderinger av disse konkrete varslingssakene, altså verken de 4 som er meldt til varslingssekretariatet siste 3 år, eller de 58 som forteller om negative konsekvenser etter å ha varslet.

Vi mener allikevel at kommunen bør ta på stort alvor at så mange ansatte sier at de har negative opplevelser i etterkant av å ha varslet, særlig med tanke på lovkrav som gjelder på området.

Det er et stort misforhold mellom faktisk antall varslingssaker og varslingssekretariatets kjennskap til varslingssakene i organisasjonen. Dette mener vi er bekymringsfullt med tanke på kvalitetssikring i håndteringen av varslingssaker. Det er viktig at varslingssaker håndteres sikkert og på samme måte i hele kommunen uavhengig av hvor man jobber. Det er også viktig at det er åpenhet og kommunikasjon rundt varslingssakene. Det skal føles trygt og riktig å varsle.

6. Tiltak for betryggende kontroll og høy etisk standard

6.1. Problemstilling og revisjonskriterier

Problemstilling	Revisjonskriterier
Har Ringerike kommune tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten?	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen bør ha rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon som en del av internkontrollen/kvalitetssystemet. • Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon. • Det skal redegjøres i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunen.

6.2. Kvalitetssystemet i Ringerike kommune

Kvalitetssystemet i Ringerike kommune er et helhetlig system for dokumentstyring, avvikshåndtering og kvalitetsforbedring. I august 2018 ble det ansatt en kvalitetssjef i Ringerike kommune som har fått delegert det overordnede ansvaret for kvalitetssystemet i kommunen. Kvalitetssjefen har ansvaret for at kommunen har et velfungerende og brukervennlig kvalitetssystem som legger til rette for tilstrekkelig internkontroll og kvalitetsforbedring, og som er godt forankret i organisasjonen.

Kvalitetssystemets oppbygning og krav er basert på gjeldende lover og forskrifter, og består av to hoveddeler; en for dokumentstyring og en for avvikshåndtering og kvalitetsforbedring.

Dokumentstyringsdelen består av styrende dokumentasjon som ansatte og ledere må følge for å kunne utøve sitt arbeid på en sikker og effektiv måte og i tråd med lovgivningen. Avviks og kvalitetsforbedringsdelen inkluderer et system for innmelding av avvik og uønskede hendelser (varsling), samt kommunens felles prosesser for kvalitetsforbedring, risikostyring og avvikshåndtering.

I tillegg er kvalitetssystemet knyttet opp mot kommunens kompetanseportal, KS læring, med oversikter over kurs og læringsressurser for ansatte i kommuner og fylkeskommuner.

Kvalitetssystemets funksjonsoppgaver og krav:

- Skal sette rammer og legge føringer for planlegging, utførelse, evaluering og forbedring av kommunens aktiviteter
- Skal inneholde nødvendig styrende dokumentasjon (som strategier, arbeidsgiverpolitikk, etiske retningslinjer, oppgavefordeling og delegasjonsreglement, prosedyrer, rutiner og instruksjoner)
- Skal inneholde nødvendig og relevant dokumentasjon som bidrar til gjennomsiktighet, kontroll og etterlevelse (som budsjett, risikovurderinger, handlingsplaner og årshjul)
- Skal inneholde et avvikssystem for innmelding av svikt i rutiner, manglende etterlevelse av lover og forskrifter, varslinger om uønskede hendelser og forhold knyttet til HMS

«Kvalitetssystemet skal bidra til rådmannens ansvar for å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll²⁰», slik kravet er i kommuneloven § 23. Noen av de overordnede målene med kommunens kvalitetssystem er økt etterlevelse av relevante lover og forskrifter ved utførelsen av aktiviteter og arbeidsoppgaver, samt økt kontroll.

²⁰ Kvalitetssystemet i Ringerike kommune, kapittel 3.0.

Vi spurte kommunalsjef HR (vår kontaktperson) om det finnes rutiner for å avdekke og hindre uetisk adferd og korrupsjon i Ringerike kommune, enten i kvalitetssystemet eller på annen måte. Listen under viser svar fra ulike deler av administrasjonen oversendt fra kontaktperson:

- «Vi (i økonomirådet) bruker Ringerike kommune sine seriøsitetstest i alle anskaffelser. Vi stiller i alle anskaffelser krav til lønns og arbeidsvilkår og skatteattest. Vi har også Avvisningsgrunner i våre konkurranser som gjelder deltagelse i kriminell organisasjon, korrupsjon, betaling av skatter og avgifter, betaling av trykdeavgifter m.m. Dette ligger i innkjøp sine rutiner og maler».
- «Vi har ingen skrevne rutiner hos regnskap spesifikt på korrupsjon eller uetisk adferd utover det som er omtalt i de etiske retningslinjene. I fakturaflyten skal alle fakturaer gjennom kontering/attestasjon/anvisning. Eventuelle fakturaer som ikke er «reelle» skal fanges opp i denne kontrollen. Vi har erfaring på at det ved forsøk på svindel mv., har det blitt pukket opp ute i enhetene der man har stilt spørsmål ved kostnaden ifm. behandlingen ute i flyt».
- «Det hender vi har fått svindeleposter med forespørslers om utbetalinger mv., men dette fanges opp av dobbelt godkjenningrutinen med attestant og anviser – vi vil ikke kunne gjøre utbetalinger på en enkelt forespørsel. Det samme vil da gjelde f.eks. for korrupsjon. Ved innføringen av E-bilag, der man nå kan legge inn innskudd og regnskapskorreksjoner (som vi gjorde tidligere) selv, vil også disse bilagene bli synliggjort på en annen måte enn tidligere. De må igjennom den doble godkjenningprosessen, før de til slutt må godkjennes hos oss. Dette vil bidra til å plukke opp eventuell uetisk adferd/korrupsjon. Også på bank har vi dobbel godkjenning på alle betalinger, som vil kunne bidra til det samme».
- «Jeg (fra skatteoppkreveren) går gjennom alle tilganger og fullmakter hvert halvår og godkjenner disse ved å signere og sette de i perm. Disse blir i tillegg kontrollert av skatteetaten. Mye av arbeidet krever at det er flere som er inne i prosessen for at man skal få gjennomført arbeidsoppgavene, eks en anviser, en attesterer og en foretar utbetaling. Den tekniske rutinen er felles for hele Norge og ligger i vårt datasystem Sofie og tilganger/fullmakter oppbevares i perm. Alle fødselsnummer på pårørende/de nærmeste er lagt inn i Sofie og i personalmappene til de ansatte. Dette for at man ikke skal kunne behandle noen av sine egne».
- Arbeidsgiverkontroll: «Alle objekter som blir vurdert legges inn i vårt datasystem KOSS. På denne måten må man skrive en begrunnelse hvis man velger å la være å utføre kontrollen. Videre er det to som godkjenner rapportene».
- Kommunal innkreving: «Flere personer er innovert sakene, egne rutiner på hvem som har hvilke oppgaver (kvalitetssystemet). Ved alle overføringer fra kommunal innkreving må regnskap godkjenne fila. I Visma er det synlig hvem som har utført oppgaver. Tekniske barrierer er for eksempel at det kan endres kontonummer i Visma ved utbetalinger, sikkerheten er at det skal mye til at noen gjør det ettersom det fører til at kontonummer blir endret for alle fakturaer, kan ikke endre for kun en utbetaling. I Visma kan fakturaer slettes og det fører til at det ikke er synlig i reskontroen. Kan slette renter og gebyrer, men man legger igjen spor».
- «Vår internkontrollhåndbok er oppdelt etter følgende områder, innfordring skatt, arbeidsgiverkontroll, skatteregnskap, kommunale krav og administrasjon. Internkontrollhåndboka er et av de områdene jeg kunne tenke meg å få bistand hvordan man kan lage enda bedre».
- «Vi har en del rutiner i kvalitetssystemet, etter avtale med Kvalitetssjefen ligger ikke de rutineene som er en sikkerhetsrisiko for de ansatte eller gir de ansatte i Ringerike kommune en fordel når de skylder skatt».

Kvalitetssystemet i Ringerike kommune har som et overordnet mål å bidra til systematisk kvalitetsforbedring, etterlevelse av lover og forskrifter, samt kontroll, målbarhet, læring og gjennomsiktighet i kommunen²¹. Vi spurte lederne i kommunen i hvilken grad de mener at kommunens kvalitetssystem er tilgjengelig for dem og i hvilken grad det inneholder egnet verktøy for styring, se tabellen under.

I hvilken grad mener lederne at kommunens kvalitetssystem;	Stor grad	Nokså stor grad	Nokså liten grad	Liten grad	Antall svar
Er tilgjengelig for dem	48 %	41 %	10 %	1 %	147

²¹ Kvalitetssystemet i Ringerike kommune, punkt 3.0.

Inneholder egnet styringsdokumentasjon tilpasset sitt ansvarsområde	14 %	61 %	23 %	3 %	141
Inneholder et egnet avvikssystem	36 %	47 %	15 %	2 %	143
Legger til rette for god avvikshåndtering i form av tilbakemeldinger og rapportering	28 %	51 %	18 %	4 %	142
Legger til rette for utarbeidelse og deling av ulike læremidler og oversikt over gjennomførte kurs hos den enkelte ansatte	9 %	43 %	36 %	12 %	143

Nesten 90 % av 147 ledere svarer at kvalitetssystemet oppfattes å være tilgjengelig for dem i stor eller nokså stor grad. 75 % mener kvalitetssystemet inneholder egnet styringsdokumentasjon, og omtrent 80 % mener det inneholder et egnet avvikssystem og at det legger til rette for god avvikshåndtering i form av tilbakemeldinger og rapportering. Litt over halvparten av lederne svarer at kvalitetssystemet legger til rette for utarbeidelse og deling av ulike læremidler og oversikt over gjennomførte kurs hos den enkelte ansatte.

Vi spurte ledere om de har forslag til hvordan kvalitetssystemet kan utvikles for bedre å sikre betryggende kontroll. Listen under viser alle svarene vi fikk.

- *Bedre søkefunksjon. Mulighet for nivå 1 som gjelder alle i helse og omsorg og nivå 2 som er for den spesifikke avdeling. Sånn som det foreligger nå så er det mange felles prinsipper som "låses" til den enkelte avdeling.*
- *Systematisering, mer oversiktlig og logisk oppbygget, rutiner for hvordan prosedyrer og rutiner havner der, faglig kvalitetssjekk i større grad, enklere tilgang til statistikk og trender*
- *Gjentatte varslinger og avviksmeldinger i samme sak burde automatisk ha en oppfølging av overordnet ledelse. Overordnet ledelse sier at de ikke kan lese/behandle alle avvik som sendes inn. Slik det er i dag blir det sendt varslere og avvik med gjennomførte tiltak og forslag til nye tiltak, men det skjer ikke noe konkret utover det. Avvikene oppfattes og virker kun som dokumentasjon at avvik har foregått, men intet skjer utover det,*
- *Et oppsett som i større grad er overskuelig, redigerbart og fleksibelt. Må være tydeligere sammenheng mellom planer, handlinger, monitorering og forbedring. Vi ønsker et godt sted å håndtere hendelsesanalyser*
- *Lettere tilgjengelig for de ansatte som ikke jobber på pc, men direkte med brukerne av tjenesten vår. Tungvint å måtte å fra brukerne for å logge seg på for å kunne sjekke rutiner eller sende avvik.*
- *I forhold til skole føles det som det mangler noen kategorier. Når barn ikke har det bra på skolen av ulike årsaker er mobbing det eneste en kan krysse av på. Her burde det vært flere kategorier; f.eks utestengelse.*
- *Lettere tilgang uten flere "innlogginger"*
- *Valgmuligheter hvor/til hvem man ønsker å sende avviksmeldingen. oppfølging av rutiner på hvert område, noen må etterspørre om det er oppdaterte rutiner. epost påminnelse holder ikke.*
- *Litt mer opplæring slik at det er lettere å legge inn dokumenter*
- *Det må settes av TID og ressurser til det!*
- *Vi må ha et felles mål og fokus, sette det i system. Opplæring av ledere, de som har ansvar for det. Må forankres ned i enhetene/avdelingene /ansatte.*
- *Må brukes til formålet og ikke bare til driftsavvik*
- *Legges mer oversiktlig, gamle ting tas ut når nye kommer inn. Overordna retningslinjer for hele kommunen/tjenesten.*
- *Systemet vi har er bra nok, men det er viktig at de ansatte blir opplært i bruk av systemet. Det må også kommuniseres tydelig hva vi ønsker å oppnå med systemet. Det er viktig at alle kommunens systemer sees i sammenheng, slik at vi ikke har overlappende systemer hvor man må lete på forskjellige steder for å finne det man ønsker å få tak i.
Hva hører hjemme og hva hører ikke hjemme, hvilke muligheter finnes, hvilke begrensninger finnes. Klare retningslinjer er essensielt. Slik jeg oppfatter systemet nå er det en lovpålagt sak vi har fordi vi må, det er en sideoppgave som handler mer om "check, vi har gjort det", enn å få noe systematisk effekt av kvalitets systemet.*
- *Bedre mulighet for å hente ut rapporter både på avvik og ift kurs.*
- *Det er en utfordring at man har kun 10 dager på seg til å håndtere avvik. Kan føre til at man ikke grundig nok får jobbet med kvalitetsforbedring.*

- *Mer standardisering av rutiner og prosedyrer (maler) for enhetene. Opplever at systemet legger opp til at det kan bli mye ulike uttrykk.*

Vi stilte et oppfølgings spørsmål til lederne om det finnes rutiner som skal bidra til å avdekke og forhindre uetisk adferd og korrupsjon i kommunen generelt eller i deres avdeling spesielt. Listen under viser et sammendrag av svarene vi fikk.

- *Etiske retningslinjer*
- *Varslingsrutiner for kritikkverdige forhold*
- *Gode systemer for innkjøp, attestering og anvisning*
- *Uetisk atferd blir fulgt opp og får konsekvenser*
- *Gjennomgår de etiske retningslinjene hvert år*
- *Kjenner ikke til rutiner for avdekking av uetisk atferd*
- *Rutinemessige HMS-møter*
- *Bruk av verneombud og tillitsvalgte*
- *De etiske retningslinjene viser vei, men blir svar skyldig ift rutiner i egen avdeling*
- *Takhøyde for å uttale seg i plenum eller samtale*
- *Meldeplikt når kollegaer gjør uetiske valg*
- *Egen innkjøpsavdeling er på plass*
- *Ingen nedskrevne rutiner for avdekking av uetisk atferd og korrupsjon*
- *Gode rutiner for medbestemmelse og arbeidsmiljø saker*
- *Lav terskel for å melde til verneombud og tillitsvalgt*
- *Jobber med Være Sammen, bevisstgjøring av atferd i møte med mennesker*
- *Antagelig i Kvalitetssystemet*

Ringerike kommune har et medlemskap i Transparency International. Dette brukes som en «kunnskapsbase» ved behov for å få informasjon om aktuelle tema. Ansatte i kommunen har blant annet deltatt på kurs i regi av TI.

6.3. Rådmannens redegjørelse om etikk og kontroll

Det anbefales at rådmannen jevnlig rapporterer til kommunestyret hvordan internkontroll brukes til å avdekke og hindre uetisk adferd og korrupsjon. Videre stiller kommuneloven krav om at det redegjøres i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunen.

Rådmannens redegjørelse overfor kommunestyret

Vi har gjennomgått protokollene fra kommunestyremøtene i kommunen de siste tre årene, for å finne saker som omhandler interkontroll.

I januar 2016 ble det stilt en interpellasjon til ordføreren, med fire spørsmål angående kommunens arbeid for å bekjempe korrupsjon, og det ble foreslått at rådmannen bes om årlig å rapportere til kommunestyret om kommunens antikorrupsjonsarbeid.

I kommunestyremøte 28. januar 2016, sak 2/16, svarer ordfører:

«Det vises til dagens saksnummer 2/16 hvor interpellanten stiller ordfører fire konkrete spørsmål knyttet til temaet bekjempelse av korrupsjon. Ordførerens svar omfatter hele organisasjonen Ringerike kommune både administrativt og politisk.

Hva gjøres konkret i Ringerike kommune for å motvirke korrupsjon?

Det er igangsatt flere konkrete tiltak for å utvikle organisasjonen videre som alle vil bidra til å motvirke korrupsjon, eller forsøk på dette. Det vises til gjeldende etiske retningslinjer for ansatte og politikere. Disse er planlagt for gjennomgang/revisjon i løpet av 2016.

Ringerike kommune er medlem av Transparency International, og følger de råd og anbefalinger som blir gitt derfra. I forbindelse med innføring av nytt regnskaps- og økonomisystem for et par år siden ble rutiner gjennomgått og det ble gitt grundig opplæring i både systemer og rutiner.

Det er etablert egne rutiner og prosedyrer i forbindelse med offentlige anskaffelser. Egen innkjøpsansvarlig sikrer at lover og regler ivaretas. Ved betaling av fakturaer skal det alltid være minst 2 som godkjenner for å bekrefte at varen er mottatt og at fakturaen er riktig og kommer fra en reell leverandør.

Det er utarbeidet egne rutiner og prosedyrer for varsling. Disse ble gjennomgått for alle ledere i organisasjonen våren 2015. Rutinene for varsling omhandler også forhold knyttet til korrupsjon. Rutinene er tilgjengelig på kommunens intranett. Leder- og kompetanseutviklingen som starter mars/april 2016 vil inkludere tema om varsling, etiske retningslinjer og korrupsjon.

Har det de siste årene blitt rapportert om hendelser hvor bestikklister er forsøkt benyttet overfor ansatte for å få de til å utføre en bestemt handling?

Det er ikke rapportert om spesielle hendelser hvor bestikklister er forsøkt benyttet overfor ansatte.

Har kommunen et internt varslingssystem for slike hendelser?

Det er etablert et eget system for varslinger, ref. svar spørsmål 1.

Ser ordfører behov for, på bakgrunn av hendelsen som er avdekket i Drammen kommune, å iverksette konkrete tiltak i Ringerike kommune?

Det er ikke mulig å garantere seg mot korrupsjon eller forsøk på korrupsjon skal kunne skje i Ringerike. Ordføreren ser allikevel ikke noe behov for å iverksette spesielle tiltak, utover de som er beskrevet ovenfor, sett i lys av hendelse i Drammen kommune. Det er lagt stor vekt på å etablere gode rutiner og prosedyrer for å unngå at slike hendelser skal skje i Ringerike. Det er også etablert og gjort kjent hvordan varsling av kritikkverdige forhold skal skje. Ordføreren er videre av den oppfatning at rutiner og prosedyrer alene ikke er nok. Det er også avgjørende med gode holdninger, verdier og etikk som setter enkeltmennesker bedre i stand til å ta egne sunne valg i vanskelige situasjoner. Ordføreren er derfor tilfreds med at dette blir vektlagt i leder- og kompetanseutviklingen som skal startes om kort tid.

Til slutt, ordføreren vil takke interpellanten for at han tar opp dette temaet. Så vil ordfører understreke at det er vårt felles ansvar å bekjempe korrupsjon gjennom fokus på forebygging, systemer, rutiner, etikk og holdningsskapende samhandling. Derfor slutter ordføreren seg til interpellantens forslag til Kommunestyret».

Forslaget om årlig rapportering fra rådmannen om kommunens antikorrupsjonsarbeid ble enstemmig vedtatt. Vi har ikke funnet noen behandlede saker i kommunestyret i ettertid, altså i tiden 2016-2019, der det blir redegjort eller rapportert om antikorrupsjonsarbeidet som gjøres i kommunen.

Ifølge møteprotokollene fra kommunestyremøtene ble revidert ROS-analyse og overordnet beredskapsplan vedtatt i oktober 2016. I mars 2017 ble de nye etiske retningslinjene vedtatt, og rådmannen ble samtidig bedt om å fremme en plan for formannskapet om implementering av disse. Dette ble ikke gjort.

I oktober 2017 ble kommunens seriøsitetsskrav vedtatt. I juni 2018 ble ny arbeidsgiverpolitikk vedtatt, og i april 2019 ble det behandlet en evaluering av kommunens ledermodell. Vi har ikke funnet at kommunen jevnlig har rapportert til kommunestyret om hvordan internkontroll brukes til å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.

Kommunens redegjørelse i årsberetningen

Vi har sett på kommunens årsberetning for de siste to årene, der det redegjøres for kommunens arbeid med betryggende kontroll og etikk.

Årsberetningen for 2017 sier følgende om «Betryggende kontroll» og om «etikk»²² :

- «Fra høsten 2016 har kommunens innkjøpskoordinator hatt som hovedoppgave å sørge for utarbeidelse av innkjøpsrutiner, og herunder valg av anskaffelsesverktøy. Det arbeides nå med å implementere rutinene og sørge for at også eksisterende innkjøpsavtaler kan gjenfinnes i vårt anskaffelsesverktøy. I løpet av 2016 har andelen fakturaer som er på EHF økt fra ca. 35% til 72%. Fokuset på å få andelen ytterligere opp, er høy.»

²² Årsberetning 2017, Ringerike kommune, side 12.

- «Med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak i desember 2014, har en arbeidsgruppe bestående av representanter for de folkevalgte, tillitsvalgte og administrativ ledelse, utarbeidet nye etiske retningslinjer for Ringerike kommune. Disse skal gjelde for ansatte og folkevalgte.

De etiske retningslinjene har i 2017 vært behandlet i alle kommunes politiske råd og utvalg, samt formannskap og kommunestyre.

Retningslinjene vil bli implementert i organisasjonen i 2017. Kommunens ledere har gjennom lederskolen fått innføring og trening i verktøy for etisk refleksjon, som vil bli benyttet i denne implementeringen.

De folkevalgte vil ha workshops med tema etiske retningslinjer i 2017.

Åpenhet er viktig i arbeidet med etikk. Alle ansatte og folkevalgte i kommunen er derfor oppfordret til å registrere sine verv og økonomiske interesser i www.styrevervregisteret.no»

Årsberetningen for 2018 sier følgende om «Betryggende kontroll» og om «etikk»²³ :

- «I 2018 har innkjøpsavdelingen bestått av 3 medarbeidere, og de har gjennomført 55 anskaffelser på over 100.000 kroner. Det har vært stort fokus på å følge lover og regelverk for offentlige anskaffelser, herunder seriøsitetskrav. I de store utbyggingsprosjektene har seriøsitetskravene stort fokus, hvor vi stiller krav til leverandører som forplikter seg i kontrakten med oss, blant annet gjennom dokumentasjon.

Skatteoppkreveren og utbyggingsenheten i kommunen samarbeider med politi og Akrim om arbeidslivskriminalitet.

Det er i 2018 satt i gang arbeid med å implementere eHandel for å øke kontraktslojalitet men og effektivisere anskaffelsesprosessen for mindre kjøp og som en sideeffekt gir det bedre kontroll med godkjenningprosessen.

Det har også vært økt fokus på godkjenningsrollene kommunen har for å legitimere innbetalinger, utbetalinger og interne transaksjoner fra kommunens disposisjoner. Vi ruller ut eBilag for å dokumentere utbetalinger som følge av søknader og vedtak, samt å ha god dokumentasjon på tilskudd og andre typer innbetalinger som ikke kommer via faktureringssystemene.

Som en internkontroll skal det alltid være to stykker med tildelt godkjenningsmyndighet som attesterer og anviser en transaksjon. Attestanten skal hovedsakelig være bestilleren av varen/tjenesten, anviser skal være den med budsjettansvar for enheten – enhetsleder. Dette er også regulert av interndelegeringsreglementet. I arbeidet med å øke effektivitet og kvalitet i fakturaflyten vurderes det nå å skaffe automatisering for å verifisere endringer i bankkontonummer og for at fakturaen skal gå direkte til bestiller».

- «I 2017 utarbeidet Ringerike kommune nye etiske retningslinjer. I tillegg ble nye varslingsrutiner vedtatt. Gjennom tydelige etiske retningslinjer har ledere og medarbeidere et utgangspunkt for ulike problemstillinger de møter i hverdagen. Etisk refleksjon brukes som et verktøy til å diskutere saker ute i enhetene.

I 2018 vedtok kommunestyret ny arbeidsgiverpolitikk for Ringerike kommune. I denne er også etikk et tema. Ringerike kommune har egne varslingsrutiner og et eget sentralt varslingssekretariat. Trygghet til å varsle er viktig og varslingssekretariatet arbeider aktivt med å trygge ledere og ansatte på at det skal være trygt å varsle om kritikkverdige forhold i Ringerike kommune.

Åpenhet er viktig i arbeidet med etikk. Alle ansatte og folkevalgte i kommunen er derfor oppfordret til å registrere sine verv og økonomiske interesser i www.styrevervregisteret.no».

Årsrapporten²⁴ for 2018 sier «Ringerike kommune prioriterer høyt arbeid med kvalitet. Gjennom tilsetting av ny kvalitetssjef arbeides det systematisk i alle sektorer med å etablere god systematikk for blant annet oppfølging av

²³ Årsberetning 2017, Ringerike kommune, side 12.

²⁴ Årsrapport 2018, Ringerike kommune, side 39.

avvik. Konkrete tiltak på overordnet nivå i tillegg til spesifikke tiltak i de ulike enhetene for å følge opp de mest forekommende avvik er gjennomført. Blant annet er det utarbeidet en egen overordnet prosedyre for vold og trusler i arbeid.»

6.4. Vurdering

Kvalitetssystemet til Ringerike kommune er ganske nylig innført. Det er også ansatt en egen kvalitetssjef med ansvar for kvalitetssystemet og dets funksjoner. Det er hensiktsmessig å samle alle rutiner og handlinger i ett system, det er omfattende, og det er nødvendig å sørge for at systemet er tilgjengelig, egnet og oversiktlig. Ifølge lederne i kommunen er ikke systemet optimalt. Ikke alle ledere finner systemet tilgjengelig for dem, mange ledere mener det ikke inneholder egnet styringsdokumentasjon eller et egnet avvikssystem, eller at det legger til rette for god avvikshåndtering. Over halvparten av lederne mener at systemet ikke godt nok ivaretar utarbeidelse og deling av læremidler/kurs.

Vi har forstått det slik at kvalitetssystemet ikke fullt ut er utviklet eller implementert, og at det fortsatt pågår et lederutviklingsprogram. Vi mener det er svært relevant å forespørre og ta hensyn til hvilke erfaringer lederne i kommunen har etter bruk av systemet hittil, og sørge for å ta hensyn til erfaringene i den videre utviklingen og implementeringen av kvalitetssystemet.

Etter en gjennomgang av møteprotokollene til kommunestyret de siste tre årene, finner vi at det ikke jevnlig rapporteres om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon. Dette er en aktuell anbefaling. I tillegg vedtar kommunestyret i januar 2016 at rådmannen årlig skal rapportere om kommunens antikorrupsjonsarbeid. Dette kan vi ikke finne at er gjort.

Det er tilfredsstillende å se at kommunen de siste to årene har redegjort for etikkarbeid og betryggende kontroll i årsberetningen.

7. Oppsummering og konklusjon

Tabellen under viser en oppsummering av våre vurderinger knyttet til problemstilling og revisjonskriteriene.

Problemstilling	Revisjonskriterier	Vurderinger
Er Ringerike kommunes etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør utarbeides etiske retningslinjer som er konkrete, relevante, enkle å forstå, tilgjengelige og har et begrenset omfang. • Det bør også utarbeides lokale etiske retningslinjer tilpasset den enkelte enhet innen kommunen. • De etiske retningslinjene må formidles til de ansatte og de må tas opp til vurdering og diskusjon jevnlig. • Det bør finnes arenaer internt for refleksjoner og diskusjoner om etiske dilemmaer. 	<p>Ringerike kommune oppfyller delvis kriteriene. Det er utarbeidet etiske retningslinjer som er godt kjente og hensiktsmessige.</p> <p>Men undersøkelsen blant de ansatte viser at implementeringen etter vedtakelsen i 2017 ikke ble gjort fullt ut slik rådmannen hadde signalisert, og vi viser til at rådmannen ikke la fram plan for implementering for formannskapet, slik kommunestyret hadde bedt om.</p>
Har Ringerike kommune fungerende systemer som legger til rette for åpenhet, en god yringskultur og muligheten for varsling?	<ul style="list-style-type: none"> • Det bør skapes en åpenhetskultur i kommunen. • Ledere på alle nivåer bør praktisere åpenhet og møte kritikk og uenighet på en konstruktiv måte. • Det skal utarbeides rutiner for varsling som oppfyller krav om vern mot gjengjeldelse og som beskriver tilrettelagte forhold for intern varsling. • Varslingsrutinene bør ha legitimitet og være kjente og enkle å bruke. 	<p>Ringerike kommune oppfyller delvis kriteriene.</p> <p>En del ansatte opplever at det ikke er en åpenhetskultur, og en del opplever at leder ikke praktiserer åpenhet.</p> <p>Det finnes rutiner for varsling, men det er et mangelfullt varslingssystem, som medfører et misforhold mellom kunnskap sentralt og reell varslingkultur og håndtering av varsler. Det medfører igjen at det ikke finnes helhetlig oversikt, opplæring eller oppfølging av varslingssaker.</p>
Har Ringerike kommune tilstrekkelige tiltak for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten?	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunen bør ha rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon som en del av internkontrollen/kvalitetssystemet. • Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon. • Det skal redegjøres i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunen. 	<p>Ringerike kommune oppfyller delvis kriteriene. Det finnes ikke felles og kjente rutiner som del av internkontrollen eller i kvalitetssystemet som skal avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.</p> <p>Rådmannen redegjør ikke jevnlig/årlig overfor kommunestyret slik kommunestyret har vedtatt og slik det også anbefales. Det er tilfredsstillende at det redegjøres i årsberetningen om betryggende kontroll og etikkarbeid. Dette er likevel på et overordnet nivå, og ikke en forklaring på hva dette arbeidet innebærer.</p>

Det er sannsynligvis forskjeller i hvor godt forankret de etiske retningslinjene er på kommunens mange ulike arbeidsplasser, blant annet som følge av manglende kvalitetssikring av implementeringen. Det ble ikke lagt frem etterspurt plan i formannskapet, oppgaven lederne fikk angående egne personalmøter med etikk som tema ble ikke gjort av alle, og kun halvparten av alle ansatte har fått utdelt brosjyren med de nye etiske retningslinjene. Det er også forskjeller mellom enhetene i kommunen når det gjelder bruk av interne tiltak for å øke ansattes bevissthet om etikk og etiske dilemmaer.

Ringerike kommune ønsker å ha en åpenhetskultur og en god yringskultur. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at kommunen fortsatt har en vei å gå. For å klare å skape en åpenhetskultur må alle ansatte være med i prosessen. Det er også de ansattes opplevelse av kulturen i organisasjonen som viser om kommunen har

oppnådd målet om å være en åpen kommune, i tillegg til signaler fra kommunen sentralt og fra politikere, og til slutt innbyggernes opplevelse av kontakten med kommunen som tjenesteyter.

Det finnes ikke tilstrekkelig sentral oversikt over varslingssaker, ikke over hvem som varsler, hvorfor de varsler eller hvordan varslingssaker håndteres i de ulike delene av kommunen. Mange ansatte forteller om store negative konsekvenser de har opplevd etter å ha varslet.

Kvalitetssystemet i kommunen er ikke ferdig utviklet eller implementert. Vi mener det er viktig å ta hensyn til ledernes erfaringer med systemet når det skal ferdigstilles, da disse ikke er optimale. Vi ser også at det kan være hensiktsmessig å sørge for at lederutviklingsprogrammet inneholder opplæring i Kvalitetssystemet.

Rådmannens redegjørelse om etikk og internkontroll overfor kommunestyret blir ikke gjennomført som anbefalt og vedtatt i kommunestyret i januar 2016. I årsberetningen blir det gjort rede for kommunens etikkarbeid og betryggende kontroll, i samsvar med den lovpålagte plikten i kommuneloven § 48. nr. 5.

8. Anbefalinger

På bakgrunn av våre vurderinger gir vi følgende anbefalinger;

- ✓ Det bør iverksettes konkrete tiltak for å styrke yringskulturen for alle ansatte i kommunen
- ✓ Kommunen bør styrke interne arenaer med fokus på etikk, etiske retningslinjer, og etiske dilemmaer i alle deler av kommunen.
- ✓ Det bør utvikles et bedre varslingssystem sentralt i kommunen, som fanger opp og sørger for oversikt over varsler som mottas i alle deler av kommunen.
- ✓ Rådmannen bør årlig redegjøre overfor kommunestyret om kommunens antikorrupsjonsarbeid, slik det ble vedtatt i kommunestyret i januar 2016, og også om hvordan internkontroll brukes til å avdekke og hindre uetisk adferd og korrupsjon, slik det er anbefalt.

Rådmannens uttalelse til utkast til rapport følger vedlagt.

Drammen, november 2019.

Torkild Halvorsen
Leder forvaltningsrevisjon

Gisle Skaaden
Forvaltningsrevisor

Referanser

Lover:

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

LOV-2005-06-17-62, Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (arbeidsmiljøloven).

Veiledere, rundskriv og annet:

”Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?”, KS mai 2013.

”Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter?”, Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ), 12/2007.

”Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner”, KS 2007.

”Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger”, KS 2006.

”Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon”, Transparency International Norge, 2013.

Fra Ringerike kommune:

Etiske retningslinjer

Rutiner knyttet til varslingsrutiner

Diverse saker til politisk behandling (løpende omtalt i teksten)

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann datert 11.11.2019

Tilbakemelding fra administrasjonen på forvaltningsrevisjon – Etikkarbeid i kommunen

Jeg viser til tidligere dialog og korrespondanse i forbindelse med gjennomført forvaltningsrevisjon av etikkarbeid i Ringerike kommune. Underveis i forvaltningsrevisjonen har vi gitt innspill til rapporten og disse er delvis tatt til følge. Vi har likevel noen kommentarer til revisjonsrapporten som nå foreligger.

Administrasjonen mener det er positivt at det blir gjennomført en forvaltningsrevisjon innen ulike områder, det er mye å lære og følge opp når det gjøres grundige gjennomgang av områder, i dette tilfellet kommunens arbeid med etikk.

Det er gjennomført en omfattende spørreundersøkelse med en svarprosent som vi selvfølgelig skulle ønske var noe høyere, men som likevel gir godt utgangspunkt for videre arbeid innen de ulike områdene.

Fra administrasjonen er vi tilfreds med mange av svarene, spesielt innen tema etikk. Når 89 % av de ansatte svarer at de har kjennskap til at kommunen har etiske retningslinjer så gir dette en indikasjon på at vi i stor grad har lyktes med implementeringen av etiske retningslinjer. Når 92 % av disse også svarer at de kjenner eller delvis kjenner innholdet i retningslinjene og at retningslinjene er relevante, konkrete, oversiktlige og forståelige er dette positivt.

Revisjonen konkluderer med at vi delvis oppfyller revisjonskriteriet fordi vi ikke har laget et plan for implementering av nye etiske retningslinjer (jfr. Vedtak i FS 21.2.2017), vi beklager at dette ikke er gjort. Vi valgte å starte umiddelbart med implementering av retningslinjene blant annet gjennom planlagte ledersamlinger og gjennom en workshop for alle folkevalgte i kommunestyre den 4.5.2017. Etikk har også vært jevnlig tema i lederutviklingsprogrammene, i MKS-samlinger mm. I tillegg til workshop i 2017 var også etikk et tema på opplæringen for nye folkevalgte 31.10.2019.

Åpenhet, ytringskultur og varsling er også tema i revisjonsrapporten. I spørreundersøkelsen sier 84 % av de ansatte at de opplever at sin leder praktiserer åpenhet og 77 % mener at deres leder møter uenighet og kritikk på en god måte. 74 % av alle ansatte opplever at det er en åpen ytringskultur i kommunen. Dette indikerer at mange ansatte opplever stor grad av åpenhet. Administrasjonen er likevel enige at det kontinuerlig må arbeides med åpenhet. Vi ser også at det er forbedringspotensiale i det å etablere en god varslingskultur på alle nivå. Dette vil følges opp fremover. Det kommer også innspill på at det bør vurderes et bedre system for varsling. Administrasjonen er allerede i gang med å vurdere et elektronisk system, og vi er i dialog med aktuelle leverandører. Dette vil gi oss bedre oversikt over varslings saker som kommer i kommunen på ulike nivå. Det vil også i større grad gi enklere mulighet for anonym varsling.

Administrasjonen vil takke for et godt og konstruktivt samarbeid med Buskerud kommunerevisjon.

11. november 2019

Trude Bredal Steinmo

Kommunalsjef HR

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resymé av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Standard for forvaltningsrevisjon²⁵ ble fastsatt av styre i NKRF (Norges kommunerevisorers forening)

1. februar 2011. Standarden gjelder som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter. Den består av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon.

Standarden er bygget opp med 47 punkter hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav.

Punkt	Innhold
1-5	Innledning
6-9	Krav til revisor
10-11	Bestilling
12-17	Revisjonsdialogen
18-19	Prosjektplan
20-21	Problemstilling(er)
22-25	Revisjonskriterier

Punkt	Innhold
26-30	Metode og data
31-33	Vurderinger og konklusjoner
34	Anbefalinger
35-41	Prosjektrapport
42-44	Dokumentasjon
45-47	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner, og kontrollutvalget skal påse at det årlig blir gjennomført forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides plan for forvaltningsrevisjon basert på en overordnet analyse, og denne skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Krav til revisor:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor må oppfylle gitte kvalifikasjonskrav. Denne må også sørge for at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevant metodikk, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler.

Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver. Dersom revisor benytter arbeid utført av andre, skal revisor sikre at kravene til uavhengighet og objektivitet er oppfylt også for disse.

Bestilling:

Forvaltningsrevisjonen må gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling. Revisor må vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre, om revisor er faglig uavhengig, og dersom det er nødvendig må bestillingen avklares med kontrollutvalget.

Revisjonsdialogen:

Så tidlig som mulig i prosjektet – og senest før datainnsamlingen starter – skal revisor sende oppstartsbrev til administrasjonssjefen. Det bør også avholdes oppstartsmøte med administrasjonssjefen og reviderte enheter hvor det redegjøres for prosjektet og planlagt gjennomføring.

Hvis det underveis i prosjektet oppstår behov for å endre prosjektets problemstilling(er) eller annet som har vesentlig betydning i forhold til bestillingen, skal dette avklares med kontrollutvalget.

²⁵ http://www.nkrf.no/filarkiv/File/Diverse_pdf-er/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_110201.pdf

Administrasjonssjefen skal gis anledning til å gi uttrykk for sitt syn på de forhold som framgår av rapporten, og høringsvaret skal vedlegges rapporten som går til behandling i kontrollutvalget.

Prosjektplan, problemstillinger og revisjonskriterier:

Det skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hvert prosjekt, med problemstilling(er).

Med utgangspunkt i bestillingen fra kontrollutvalget må revisor operasjonalisere problemstillingen(e) slik at de blir tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares.

Med utgangspunkt i problemstillingen(e) skal det etableres revisjonskriterier, som skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for forvaltningsrevisjonsobjektet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor må gjennom valg av metode sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) i forhold til problemstillingene, og datainnsamlingen må gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Det må innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor må analysere de innsamlede dataene i forhold til revisjonskriteriene og vurdere om praksis eller tilstand er i tråd med kriteriene. Vurderinger må være objektive og logiske. Revisor skal konkludere i forhold til problemstillingene ved å se vurderingene av data opp mot revisjonskriteriene. Dersom det avdekkes vesentlige avvik skal disse komme tydelig frem i forvaltningsrevisjonsrapporten.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men bør gis der dette er hensiktsmessig. Anbefalinger må aldri formuleres som pålegg til administrasjonen, og det bør utvises varsomhet med å foreslå detaljerte løsninger.

Prosjektrapporten:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt. Rapporten bør utformes så lettleselig som mulig.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området må beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner.

Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Utføring av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, for å sikre nødvendig faglig og metodisk kvalitet i undersøkelse og rapport, samt at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Revisjonsheten må dokumentere at det er system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 - Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon (RSK 001) bygger på vitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på. Men ut fra ressursbruk og hensiktsmessighet er vår dokumentasjon og sikring denne ikke alltid så omfattende som vitenskapens og domstolene krav ofte er.

Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller en kilde som er 100% pålitelig. I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at gjennomgangen blir mest mulig objektiv og kildene vi benytter er så pålitelige som mulig. Nedenfor beskriver vi metoder og vurderinger av disse opp mot bruken i forvaltningsrevisjon.

Ofte er forvaltningsrevisjon mer lukkede og definert enn forskning og etterforskning. Vi skal også sjelden vurdere årsakssammenhenger. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte kan dette skje direkte ved prosessen vi gjennomfører gjennomgangen. Enheten ser selv behov for endring. Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser.

Allikevel tilstreber vi at våre vurderinger er slik at de med stor sannsynlighet er relevante og riktige opp mot problemstillingene vi har undersøkt.

Her følger en beskrivelse av de metodene vi har brukt for informasjonsinnhenting i denne revisjonen:

- Dokumentanalyse

Eksempler på dette er rutinebeskrivelser, enkeltvedtak, regnskapsdata, rapporter med mer. Styrker ved dette er at vi går direkte i dokumenter som dokumenterer det vi skal se på. Bruker vi eksterne data slik som rapporter og statistikk må vi ta hensyn til kvaliteten på disse dataene. Dette er metode som ofte er hensiktsmessig da det ofte finnes dokumenter med relevant data for våre undersøkelser. Svakheten er at vi barer fanger opp det som skriftlig er dokumentert. Er ofte aktuelt i de fleste forvaltningsrevisjoner. Når det gjelder analyse av data er tall størrelser ofte enkle å analysere ved hjelp regneark eller spesialprogrammer for tallanalyse. Tekstdokumenter er mer krevende å analysere og vurdere. Her benyttes ofte at vi ser etter beskrivelser av området vis ser på eller at ord uttrykk er brukt i dokumentene.

- Intervju / samtaler/gruppe intervju

Egner seg når vi skal undersøke problemstillinger som er beskrivende og åpne og det er begrenset med skriftlig informasjon. Utfordringer er å vurdere informasjon vi får inn gir et helhetlig bilde og i tilstrekkelig grad gir et helhetlig bilde. Hvor stort et utvalg skal være for dette er også gjenstand for vurdering og hvordan vi skal gjøre dette utvalget. Krever at vi dokumenterer samtaler og de som det er innhentet dokumentasjon fra bekrefter at vår dokumentasjon gir et riktig bilde etter deres syn.

- Spørreskjema

Egner seg ofte godt for innhenting av definerte problemstillinger med revisjonskriterier. Relativt lite ressurskrevende å gjennomføre. Utfordringen ligger å få et tilstrekkelig antall svar opp mot mulige svar og vurdere om svarende gir et godt nok bilde av helheten og virkeligheten på området.

I kapittel 2 har vi beskrevet hva vi har brukt av metoder og hvorfor. Vi tilstreber å benytte flere kilder/metoder for å sikre vår dokumentasjon vår ut fra tildelte ressurser til prosjekt og mulige kilder til informasjon. Vi har også vurdert relevans og påliteligheten i informasjonen vi har innhentet.

Vedlegg 4 - Utledning av revisjonskriterier

Ved bruk av kildene til revisjonskriteriene vi presenterte i kapittel 3, utleder vi her de revisjonskriteriene vi bruker for å besvare problemstillingene i dette prosjektet.

Utledning av kriteriene

Kommuneloven

I 2009 ble det gjort endringer i kommuneloven for å sikre en etisk forsvarlig praksis i kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Loven skal lettere vise hvor de etiske grensene går i visse situasjoner, og regler som sikrer kontroll, revisjon, åpenhet og rolleklarhet kan bidra til å redusere risikoen for misligheter²⁶. Det er innført en redegjørelsesplikt som skal bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt etiske forhold og refleksjon rundt etiske problemstillinger.

I tillegg til det mer forebyggende etikkarbeidet, har kommunen plikt til å sikre betryggende kontroll i egen virksomhet. Plikten til å etablere betryggende kontrollsystemer i administrasjonen følger av rådmannens plikter etter kommuneloven § 23 nr. 2 (internkontrollbestemmelsen). Årsberetningen til kommunestyret skal gjøre rede for blant annet hvilke tiltak som er gjennomført og hvilke tiltak som er planlagt for å sikre betryggende kontroll og høy etisk standard i virksomheten, jf. kommuneloven § 48 nr. 5.

Kommuneloven krever at det skal redegjøres for tiltak kommunen iverksetter eller planlegger for å sikre en høy etisk standard. Dette betinger at kommunen har oversikt over hvilke aktiviteter som er gjennomført innen etikk og hvordan status vurderes, og det kreves etter loven at dette beskrives i årsberetningen.

Formålsparagrafen (§ 1) slår nå fast at kommuneloven også skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

Kommunelovens § 23 andre punkt pålegger administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Kommuneloven § 48 femte ledd stiller krav til synliggjøring i årsberetningen av kommunens arbeid med etikk. Det skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt, for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Arbeidsmiljøloven

Fra 2007 ble bestemmelser om varsling av kritikkverdige forhold inntatt i arbeidsmiljøloven.

Arbeidsmiljøloven lovfester retten til å varsle om kritikkverdige forhold, og gir arbeidstakeren vern mot gjengjeldelse. Arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for intern varsling. Ved alvorlige tilfeller som trakassering og diskriminering eller feil/mangler som kan føre til fare for liv og helse, er arbeidstakere pliktige til å varsle. Organisasjonen bør være åpen, der medarbeidere oppfordres til å varsle internt om alle kritikkverdige forhold²⁷.

²⁶ Rundskriv H-08/09, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 29.06.09.

²⁷ «Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner», KS, side 5.

Lovens § 2-3 gir arbeidstaker plikt til å varsle om feil eller mangler som kan føre til fare for liv og helse, om det forekommer trakassering eller diskriminering på arbeidsplassen, eller om arbeidstaker skader seg i arbeidet eller pådrar seg sykdom som kan ha sin grunn i arbeidet eller forholdene på arbeidsplassen.

Lovens § 2-4 gir arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten, på en forsvarlig måte, og § 2-5 gir den som varsler forsvarlig et generelt vern mot gjengjeldelse.

Lovens § 3-6 gir arbeidsgiver ansvar for å sørge for et godt ytringsfrihetssklima. Arbeidsgiver pålegges å utarbeide rutiner for intern varsling eller iverksette andre tiltak som legger til rette for varsling.

Veiledere og utredninger fra KS

Prosessveileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Hvordan forankre og sikre gode etiske holdninger og handlinger»

KS har utarbeidet en prosessveileder²⁸ for forankring og sikring av gode, etiske holdninger og handlinger i kommuner og fylkeskommuner. Veilederen beskriver mange ulike etiske utfordringer og dilemmaer, samt presenterer spørsmål til diskusjoner knyttet til ulike situasjoner som kan oppstå.

«Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner»

KS har utarbeidet en veileder²⁹ som beskriver viktige problemstillinger som bør tas stilling til når varslingsrutiner skal utarbeides. KS tror at behovet for varsling blir mindre i virksomheter preget av åpenhet, hvor ledere møter kritikk og andre ytringer på en konstruktiv måte, og hvor ledere anerkjenner og drøfter etiske dilemmaer med sine medarbeidere.

«Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus»

KS ga på bakgrunn av KS Effektiviseringsnettverk i 2012/13 ut dette idéheftet for å gi oversikt og praktisk støtte til kommuner og fylkeskommuner som ønsker å styrke den administrative internkontrollen.

«Ytringsfrihet og varsling. Veileder for kommuner og fylkeskommuner»

Veilederen er ment å være til nytte i arbeidet med å utvikle åpne kommuner. Veilederen ble første gang utgitt 2007, men er siden revidert og utvidet.

«Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren»

På bestilling av et FoU-opdrag³⁰ er det analysert oppfatninger av forekomst av og innsats mot uetisk atferd og korrupsjon. Rapporten beskriver også råd for etikkarbeid i kommuner, inndelt i ni sentrale arbeidsområder.

²⁸ «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen», KS 2006.

²⁹ «Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner», KS juni 2007.

³⁰ Gjennomført av Oslo Economics, Kantar TNS og Prof. Tina Søreide ved Norges Handelshøyskole, 2017.

(footnote continued)

KS prosessveileder i arbeid med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen³¹, sier det er gjennom handlinger man ser de etiske holdninger til folkevalgte og ansatte i det offentlige. For å møte etiske utfordringer, bør det bygges en kultur for åpenhet i kommunen, som kan håndtere problemstillinger innenfra gjennom diskusjon om de vanskelige situasjonene og gjennom deling av erfaringer fra hvordan disse situasjonene ble håndtert.

KS anbefaler å opprette arenaer for diskusjoner rundt etiske problemstillinger for ledere og i samlinger der hele virksomheten er samlet, samt på andre samhandlingsarenaer. Etikk og etisk refleksjon bør også vektlegges i lederutvikling³².

Prosessveilederen gir følgende «regler» for godt etikkarbeid:

- Etiske regler får bedre forankring og større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem når reglene utarbeides lokalt.
- En vellykket prosess forutsetter at alle i virksomheten deltar og får komme med egne bidrag. Alles mening må telle like mye. Prosessen må legges opp på en slik måte at den preges av åpenhet og trygghet, og at den stimulerer til ærlighet og respekt.
- Den gode virksomheten skiller seg ut ved at dilemmaer synliggjøres på alle nivåer, fra administrasjon til folkevalgt, og at disse håndteres på en god måte for alle, slik at alle i virksomheten tar læring av situasjonen med seg inn i en eventuell ny situasjon.
- Varsling av kritikkverdige forhold må kunne forekomme uten at det får konsekvenser for den enkelte ansatte som varsler. Et overordnet mål må være (...) å utvikle en åpenhetskultur der mangler og behov for forbedringer tas opp og behandles fortløpende.
- Gi oppgaver til alle ansatte der etiske utfordringer knyttes til virksomheten. Hvilke etiske utfordringer ser man i forhold til virksomhetens samfunnsansvar knyttet til sosiale, økonomiske og miljømessige forhold?

Det er viktig at de etiske retningslinjene er enkle å forstå, at de er så konkrete som mulig, at de er relevante for utfordringer og dilemmaer som kan oppstå i arbeidshverdagen i den aktuelle virksomheten, og at de har et begrenset omfang som gjør at de er lette å sette seg inn i³³.

Etiske retningslinjer gjør diskusjoner rundt forventninger til ansattes adferd lettere, og det blir lettere å slå ned på brudd på forventningene. Retningslinjene vil ikke alene ha effekt på organisasjonskulturen, men må følges opp av ledelsen³⁴, som må lage få og enkle regler, følge opp med egen god adferd, håndtere brudd på retningslinjene på en god måte, og oppmuntre til diskusjon om reglene og hvordan de etterleves i praksis.

En forutsetning for å lykkes med etikkarbeidet er at ansatte og folkevalgte forholder seg aktivt til innholdet i de etiske retningslinjene. De har liten verdi om de ikke følges opp. En slik oppfølging innebærer å formidle innholdet i dem, arbeide lokalt med å oversette hva de innebærer for egen virksomhet og å ta dem opp til vurdering og diskusjon jevnlig³⁵. For at kommunen i alle sammenhenger skal kunne opptre med høy etisk standard, er det viktig at de ansatte bevisstgjøres i forhold til hvilke etiske holdninger virksomheten legger til grunn.

³¹ «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen», KS 2006, side 7.

³² www.etikkportalen.no

³³ Vedlegg til «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid», KS 2006.

³⁴ www.nho.no, Etiske retningslinjer, NHO.

³⁵ «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», Transparency International Norge, side 20.

(footnote continued)

KS anbefaler å bruke allerede eksisterende kanaler til varsling, altså ledere, tillitsvalgte og verneombud, men også å etablere en ny kanal som en sikkerhetsventil om en ikke ønsker å varsle på vanlig måte. Et særskilt varslingsmottak kan være et varslingssekretariat, varslorombud, intern enhet eller et advokatkontor.

Varslings- og oppfølgingsrutinene skal være i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser, og bør ha legitimitet og være kjente og enkle å bruke, samt sikre rettssikkerhet for både varsleren og de personer det varsles om. Å varsle på en forsvarlig måte vil normalt innebære varsling internt til en ansvarlig person og i tråd med interne rutiner eller til tilsynsmyndigheter³⁶.

En forutsetning for god varslingskultur er ifølge KS reell ytringsfrihet, forankret i en åpen organisasjonskultur, der ledelsen går foran og etterspør kritikk og nye ideer uten å straffe den som melder fra om kritikkverdige forhold.

Ansatte bør ha spillerom til å ytre seg, også kritisk, om forhold i virksomheten. De besitter viktig informasjon som kan ha stor allmenn interesse³⁷. Videre har ledelsen det overordnede ansvaret for å sikre og tilrettelegge for gode ytringsbetingelser på arbeidsplassen. Det er av stor betydning at ledere på alle nivåer praktiserer åpenhet og møter kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.

Oslo Economics med flere utarbeidet i 2017 en utredningsrapport som blant annet gir råd til etikkarbeidet i kommunesektoren³⁸, der et av områdene omhandler internkontroll. Internkontrollen bør innrettes slik at det blir et effektivt virkemiddel for å forebygge og avdekke uetisk atferd og korrupsjon. Den bør være systematisk og samtidig ha et tilfeldig element som gjør at uetisk atferd kan avdekkes i alle deler av organisasjonen. Rapporten gir tre råd som er basert på lovkrav og anbefalinger på området.

- Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen
- Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver
- Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon

Kommuneloven stiller som tidligere nevnt krav om at det i årsberetningen skal redegjøres for tiltak som er iverksatt eller er planlegging, som skal sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Revisjonskriterier

Under følger revisjonskriteriene vi har utledet på bakgrunn av krav på området.

Forankring av de etiske retningslinjene:

Det bør utarbeides etiske retningslinjer som er konkrete, relevante, enkle å forstå, tilgjengelige og har et begrenset omfang.

Det bør også utarbeides lokale etiske retningslinjer tilpasset den enkelte enhet innen kommunen.

De etiske retningslinjene må formidles til de ansatte og de må tas opp til vurdering og diskusjon jevnlig.

³⁶ «Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner», KS, side 7.

³⁷ «Ytringsfrihet og varsling. Veileder for kommuner og fylkeskommuner», KS, side 4.

³⁸ «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren». Utarbeidet av Oslo Economics, Kantar TNS og Prof. Tina Søreide ved Norges Handelshøyskole, 2017

Det bør finnes arenaer internt for refleksjoner og diskusjoner om etiske dilemmaer.

System for åpenhet, ytringskultur og varsling:

Det bør skapes en åpenhetskultur i kommunen.

Ledere på alle nivåer bør praktisere åpenhet og møte kritikk og uenighet på en konstruktiv måte.

Det skal utarbeides rutiner for varsling som oppfyller krav om vern mot gjengjeldelse og som beskriver tilrettelagte forhold for intern varsling.

Varslingsrutinene bør ha legitimitet og være kjente og enkle å bruke.

Tiltak for betryggende kontroll og høy etisk standard:

Kommunen bør ha rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon som en del av internkontrollen/kvalitetssystemet.

Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.

Det skal redegjøres i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i kommunen.