

Forvaltningsrevisjonsrapport  
Februar 2015

**Etikk, varsling og  
risikostyring**

Kongsberg kommune



Postadresse: **Postboks 4197, 3005 DRAMMEN**  
Besøksadresse: **Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen**  
Telefon: **32 20 15 00**  
Telefaks: **32 20 15 01**  
e-post: **[post@bkr.no](mailto:post@bkr.no)**  
URL-adresse: **[www.bkr.no](http://www.bkr.no)**



## Sammendrag

Offentlig sektor har en spesiell rolle som forvalter av fellesskapets myndighet og ressurser, og det stilles krav til høy etisk standard og åpen yringskultur. Kontrollutvalget bestilte i sak 24/14 et forvaltnings-revisjonsprosjekt, hvor formålet er å få en oversikt over det etiske arbeidet i Kongsberg kommune, varslingens kulturer og mulige risikoområder. Med utgangspunkt i problemstillingen ”Er kommunens arbeid med etikk, varsling og risikostyring tilfredsstillende i henhold til krav og forventninger?”, har vi sett på iverksatte tiltak, og ansattes oppfatninger har rundt disse.

Kongsberg kommune reviderte sine etiske retningslinjer i 2013. Retningslinjene vurderes å ha et begrenset omfang og et relevant innhold. Ved behandling i kommunestyret, ble det gitt føringer for en jevnlig prosess og målrettet kulturbygging. I årsmeldingen for 2013 ble det rapportert om etisk standard i samsvar med kommunelovens redegjøringskrav.

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle ansatte for å få et inntrykk av hvordan de etiske retningslinjene er forankret i organisasjonen. Vi kunne ønsket en høyere svarprosent enn 34, men mener likevel at resultatene kan gi en indikasjon på status for hele kommunen.

Opp mot halvparten av respondentene er nokså ukjente med de etiske retningslinjene. De viktigste informasjonskanalene oppgis å være informasjon ved ansettelse og interne møter og samlinger. Blant forslag til andre kanaler, finner vi systematisk refleksjon og bruk av rådmannens hjørne. Mange opplever etiske dilemma på sin arbeidsplass.

Kongsberg kommune vedtok i 2008 rutiner for varsling. Rutinen er hjemlet i arbeidsmiljølovens bestemmelser, og er tilgjengelig i kvalitetshåndboken på kommunens intranett. Den omfatter ordinær varsling til nærmeste leder, og varsling til et varslingssekretariat. Halvparten av respondentene i undersøkelsen oppgir at de har liten/nokså liten kjennskap til varslingsrutinene.

Majoriteten av respondentene ga uttrykk for at de oppfatter at kommunen har en åpen yringskultur, men det var også noen som opplevde at en åpen yringskultur ikke var godt nok ivarettatt. Hovedtyngden av varslere opplevde ingen eller overveiende positive konsekvenser av varslingen. En mindre andel opplevde at varslingen ga negative konsekvenser for dem. Det er behov for å undersøke om slike oppfatninger bygger på utilstrekkelig kunnskap eller misforståelser, og sikre at det ikke er snakk om reell gjengjeldelse, som er lovstridig.

Retningslinjer, reglementer og rutiner er ikke på plass før de er meningsfulle og kjente i organisasjonen, og ved det bidrar til reduksjon av risiko. Vi har spurt de ansatte om deres kjennskap til kritikkverdige forhold. Svarene tyder på at det er lavest hyppighet av kritikkverdige forhold innenfor kategoriene økonomi og habilitet, og størst innenfor yrkesetikk og arbeidsmiljø. Vi finner det urovekkende at det er en så vidt stor andel (ca 40%) av respondentene som har opplevd kritikkverdige forhold innenfor arbeidsmiljø eller yrkesetikk.

Vi vurderer på dette grunnlag at Kongsberg kommunes arbeid med etikk, varsling og risikostyring er delvis tilfredsstillende i forhold til krav og forventninger. Kommunen har lagt til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard ved at kommunen har formalisert og dokumentert et felles verdigrunnlag for sitt arbeid med etikk, varsling og risikostyring. Kommunen vurderes bare delvis å ha lyktes med å forankre etiske rutiner og holdninger i organisasjonen.

Våre anbefalinger er at:

- Kongsberg kommune bør iverksette tiltak for å øke kjennskapen til etiske retningslinjer og varslingsrutiner og innholdet i dem hos alle ansatte på alle nivåer.
- Kongsberg kommune bør styrke fokuset på etiske utfordringer og kritikkverdige forhold knyttet til mellommenneskelige relasjoner, dvs. tjenesteyting og arbeidsmiljø.
- Kongsberg kommune bør vektlegge å opprettholde og styrke en åpen yringskultur.

Rådmannen gir i sin høringsuttalelse uttrykk for at hun opplever revisjonens anbefalinger adekvate og konkrete, og at det arbeides med tiltak innenfor de anbefalte områdene, se vedlegg 1. Hun trekker særlig frem at anbefalingens tredje kulepunkt vedrørende en åpen yringskultur som kjernen i det reviderte området.

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED PROSJEKTET .....	1
1.2. PROBLEMSTILLINGER.....	1
1.3. PRESISERING .....	1
1.4. DEFINISJONER .....	2
<b>2. METODE</b> .....	<b>3</b>
2.1. GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET .....	3
2.2. METODISK TILNÆRMING.....	3
2.3. PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET .....	4
<b>3. REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>4</b>
3.1. KILDER TIL REVISJONSKRITERIER .....	4
3.2. UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER .....	6
<b>4. KOMMUNENS ARBEID MED ETIKK OG VARSLING</b> .....	<b>9</b>
4.1. PROBLEMSTILLING .....	9
4.2. KOMMUNENS ARBEID MED ETIKK OG VARSLING.....	9
4.3. VURDERING .....	13
<b>5. ANSATTES FORHOLD TIL DE ETISKE RETNINGSLINJENE</b> .....	<b>15</b>
5.1. PROBLEMSTILLING .....	15
5.2. KJENNSKAP TIL DE ETISKE RETNINGSLINJENE .....	15
5.3. ETISKE RETNINGSLINJER - FORSTÅELIGHET, RELEVANS OG ETTERLEVBARHET .....	16
5.4. INFORMASJONSKANALER OG -ARENAER .....	18
5.5. OPPLEVELSE AV ETISKE DILEMMA .....	19
5.6. ETISKE RETNINGSLINJER - OPPSUMMERING .....	20
<b>6. ANSATTES ERFARING MED VARSLING I KOMMUNEN</b> .....	<b>21</b>
6.1. PROBLEMSTILLING .....	21
6.2. KJENNSKAP TIL VARSLINGSRUTINER .....	21
6.3. KULTUR FOR VARSLING.....	23
6.4. TERSKEL FOR Å VARSLE/ HOLDNINGER.....	25
6.5. OPPFØLGING AV VARSLINGSSAKER.....	27
6.6. KONSEKVENSER AV Å VARSLE/ KONSEKVENSER I ETTERKANT .....	28
6.7. VARSLING - OPPSUMMERING.....	30
<b>7. KOMMUNENS ARBEID MED RISIKOSTYRING</b> .....	<b>31</b>
7.1. PROBLEMSTILLING .....	31
7.2. RISIKOSTYRING I KONGSBERG KOMMUNE .....	31
7.3. RISIKOSTYRING BASERT PÅ ANSATTES ERFARING .....	32
7.4. RISIKOSTYRING - OPPSUMMERING .....	37
<b>8. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER</b> .....	<b>38</b>
8.1. OPPFYLLELSE AV REVISJONSKRITERIENE .....	38
8.2. KONKLUSJON.....	40
<b>9. ANBEFALINGER</b> .....	<b>41</b>



## **1. INNLEDNING**

### **1.1. Bakgrunn og formål med prosjektet**

Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Kongsberg kommune i møte den 10.06.14, sak 24/14, på bakgrunn av kommunerevisjonens utkast til prosjektplan.

Formålet med prosjektet om etikk, varsling og risikostyring, er å få en oversikt over status for det etiske arbeidet i kommunen; hvordan arbeides det med de etiske retningslinjene, hvordan forholder man seg til retningslinjene i det daglige, hvor relevante er de, i hvilken grad sikres det at de etterleves og eventuelt utvikles.

Med hensyn til varsling vil en gjennomgang kunne fortelle oss noe om hvorvidt det er kultur for å varsle og eventuelle årsaker til at ansatte ikke varsler, i hvilken grad det varsles, og hvordan varslingssaker håndteres.

### **1.2. Problemstillinger**

Hovedproblemstilling:

**Er kommunens arbeid med etikk, varsling og risikostyring tilfredsstillende i henhold til krav og forventninger?**

For å besvare denne har vi formulert følgende fire delproblemstillinger:

- 1) Har Kongsberg kommune gjort nødvendige tiltak for å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?
- 2) Hvilket forhold har de ansatte til de etiske retningslinjene i kommunen?
- 3) Hvilken erfaring har de ansatte med varsling av kritikkverdige forhold?
- 4) Hvilke risikofaktorer er kommunen mest utsatt for?

### **1.3. Presisering**

Undersøkelsen omfatter fast ansatte i kommunen og de kommunale foretakene, og retter seg ikke mot de folkevalgte.

Vi innhenter informasjon om de ansattes holdninger og opplevelse av hvordan kommunen arbeider med etikk, og ikke faktisk etisk framferd eller eventuelle lovbrudd.

Kartleggingen tar sikte på å innhente oppfatninger rundt forekomsten av kritikkverdige forhold internt, og vi avgrensner oss derfor mot undersøkelse av risiko for eksterne misligheter.

I denne sammenheng retter vi primært oppmerksomheten mot varsling. Det kan være vanskelig å skille mellom varsling om kritikkverdige forhold i samsvar med arbeidsmiljølovens regler, og

melding om avvik/uønskede hendinger som en del av det ordinære kvalitetssikrings- og internkontrollarbeidet. Kritikkverdige forhold som kan gi grunnlag for varsling kan være:

- Forhold som kan medføre fare for liv og helse
- Mobbing og trakassering
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering<sup>1</sup>

## 1.4. Definisjoner

### Etikk

Etikk er moralens teori. Der moral er våre oppfatninger av hva som er rett og galt, er etikk den systematiske analysen av disse oppfatningene. Etikken bidrar med metoder og hjelp i arbeidet med å bygge tillit og god organisasjonskultur i kommunesektoren<sup>2</sup>. Ved hjelp av etiske retningslinjer kan ledelsen sette ord på de forventninger som stilles til medarbeidernes adferd.

### Varsling

Varsling er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Med rutiner for intern varsling menes retningslinjer, instruksjer, reglement med mer, som angir virksomhetens etiske plattform, hvem det kan varsles til, hvordan varslingsmeldinger skal håndteres, osv<sup>3</sup>. Kritikkverdige forhold er brudd på lovregler, interne regler eller etiske normer.

### Avvik

Avvik er brudd på kvalitetskrav fastsatt i lov og forskrift, interne rutiner og prosedyrer. Avviksrutinen gjelder for HMS-avvik og tjeneste-/kvalitets-avvik.<sup>4</sup>

### Risikostyring

Risiko kan defineres som produktet av sannsynlighet for at en hendelse inntreffer og konsekvensen dersom hendelsen inntreffer.

”Å bevege seg fra risiko til kontroll handler om å avdekke hvorvidt etablerte internkontrolltiltak reduserer risikoen i tilstrekkelig grad, om det er etablert overflødige tiltak, eller om det kan etableres kontroller som er mer målrettet og/eller mindre ressurskrevende”.<sup>5</sup>

SSØ definerer risikostyring som en prosess utformet for å kunne identifisere, vurdere og håndtere og følge opp risiko slik at risikoen er innenfor akseptabelt nivå.<sup>6</sup> Risikostyringen skal gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte, og anvendes i fastsettelse av strategi og planer og på tvers av virksomheten, for å gi rimelig grad av sikkerhet for virksomhetens oppnåelse av sine målsettinger.

<sup>1</sup> KS (2007) ”Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner”, side 6.

<sup>2</sup> [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no)

<sup>3</sup> [www.arbeidstilsynet.no](http://www.arbeidstilsynet.no)

<sup>4</sup> Kongsberg kommunes kvalitetshåndbok, kapittel A3.5.1 vB: Avvik – rutine

<sup>5</sup> KS (2013) ”Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus”, side 54.

<sup>6</sup> SSØ (12/2007). ”Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter”



## 2. METODE

### 2.1. Gjennomføring av prosjektet

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt, jfr. RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon.

### 2.2. Metodisk tilnærming

Datainnsamling er gjennomført ved samtaler, dokumentanalyse og spørreundersøkelse.

Vi har hatt samtaler med relevante personer i kommunens administrasjon, der vi har innhentet informasjon om kommunens rutiner, retningslinjer, bestemmelser og prosesser knyttet til etikk, varsling og risikostyring i organisasjonen.

Dokumentanalysen har omfattet gjennomgang av styringsdokumenter, som etiske retningslinjer, rutine for varsling og andre internkontrollrutiner.

Spørreundersøkelsen er utført ved hjelp av Questback. Questback er et IT-selskap som har utviklet programvare for nettbasert innsamling og analyse av data. Bruk av dette verktøyet åpner mulighet for konfidensiell behandling, ved at svarene ikke knyttes til personlig identifiserbar informasjon som for eksempel e-postadresse. Vi har valgt en kombinasjon av lukkede og åpne spørsmål. Åpne spørsmål gir respondentene en mulighet for å utdype sine svar, men kan også gi en omfattende datamengde, som kan være vanskelig å analysere.

Etikk og varsling er tema som er relevante for ansatte på alle nivåer. Bruk av nettbasert programvare åpner muligheten for enkelt å nå ut til mange. Spørreskjemaet er derfor distribuert til alle fast ansatte i Kongsberg kommune og de kommunale foretakene, totalt 1911 ansatte. Av disse svarte 641, og dette gir en samlet svarandel på 34%. For å sikre anonymitet også for de mindre enhetene, har vi valgt å samle respondenter fra de kommunale foretakene og andre i en kategori.

Avdelinger/foretak	Antall ansatte	Andel ansatte	Antall svar	Svarandel i undersøkelsen	Svarprosent per tjeneste
Oppvekst	557	29,1%	282	44%	50,7%
Tekniske tjenester	114	6,0%	50	7,8%	43,9%
Helse og omsorg	831	43,5%	191	29,8%	23%
Kultur- og velferdstjenesten	162	8,5%	44	6,9%	27,2%
Stabsfunksjoner	60	3,1%	45	7%	75%
Kommunale foretak o.a.	187	9,8%	29	4,5%	15,5%
<b>Totalt</b>	<b>1911</b>	<b>100,0%</b>	<b>641</b>	<b>100 %</b>	<b>34%</b>

Det er generelt en utfordring å oppnå en tilstrekkelig høy svarprosent på spørreundersøkelser. Som nevnt ovenfor har vi lagt opp til anonymitet ved besvarelse av spørreskjema, vi har presisert undersøkelsens nytte, og vi har fulgt opp med purringer. Rådmannen har også bidratt med en oppfordring til ansatte om å besvare undersøkelsen.

Til tross for disse tiltakene for å minske frafallet, er den totale svarprosenten lavere enn ønskelig. Det aktualiserer analyse av frafallet med tanke på hvem eller hvilke grupper som ikke har svart, og hvilke som eventuelt kan være overrepresentert. Vi ser av tabellen at innenfor Stabsfunksjoner har vi en betydelig høyere svarandel, enn for eksempel fra Helse og omsorg og Kommunale foretak o.a.

Dette kan indikere at ansattgrupper som pleiepersonell eller renholdere som kan tenkes å benytte PC i mindre grad enn stabsansatte, kan være svakere representert i undersøkelsen. Det kan videre være nærliggende å anta at stabsansatte er sterkere involvert i prosesser med utvikling og oppfølging av rutiner og retningslinjer i større grad enn mange andre, og derfor generelt har større kjennskap til etikk og varsling, og at det medvirker til at de er mer tilbøyelige til å svare.

### 2.3. Pålitelighet og gyldighet

I spørreundersøkelsen etterspør vi respondentenes subjektive vurderinger, og vi etterspør opplysninger om kritikkverdige forhold. Dette er begge forhold det kan oppleves vanskelig å svare på. Siden Questback sikrer anonymitet for de som svarer, forventer vi likevel at de som svarer har vært åpne om sine meninger i besvarelsene. Data innhentet gjennom spørreskjemaene vurderes følgelig å utgjøre en relativt pålitelig datakilde som grunnlag for undersøkelsen.

For ytterligere styrking av påliteligheten (reliabiliteten) er referat fra samtaler med nøkkelpersoner sendt administrasjonen for verifisering, faktadelene i kapittel 4 og 7 er verifisert av prosjektets kontaktperson i kommunen, og utkast til rapport er sendt på høring til rådmannen.

Det presiseres at dette er en kvalitativ undersøkelse, hvor respondentenes subjektive oppfatninger etterspørres. Det vil ikke kunne oppnås statistisk gyldighet (validitet) som er egnet til å trekke generelle konklusjoner, og svarene må derfor tolkes med forsiktighet.

## 3. REVISJONSKRITERIER

### 3.1. Kilder til revisjonskriterier

*”Offentlig sektor har en spesiell rolle i samfunnet som forvalter av fellesskapets myndighet og ressurser. Derfor bør offentlig sektor ha høye ambisjoner med hensyn til etisk standard i sin virksomhet. Kommunene utgjør en stor del av offentlig sektor, og det er derfor en målsetting at kommunene skal stå som et forbilde for resten av samfunnet når det gjelder verdier som åpenhet, rolleklarhet, etisk bevissthet og når det gjelder arbeidet mot misligheter og uetiske forhold.”<sup>7</sup>*

En rekke lover og regler kan knyttes til arbeidet med god etisk standard i offentlig sektor. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, offentleglova, etisk standard i kommuneloven for å nevne noen. Et fellestrekk er prinsippet om åpenhet. I en åpen organisasjon er offentlighet og ytringsfrihet viktige prinsipper for å sikre innsyn og kontroll med kommunens virksomhet<sup>8</sup>.

**Revisjonskriterier** er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens / fylkeskommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse 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.

Det stilles lovkrav og forventninger til at kommunen skal legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Det er et ledelsesansvar å skape en åpenhet og en

<sup>7</sup> St.prp. nr. 67 (2006-2007) ”Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)”, kap 12 Etikk i kommunesektoren

<sup>8</sup> [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no)

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 mindre<sup>9</sup>.

### **3.1.1. Kommuneloven**

I 2009 ble det gjort endringer i kommuneloven<sup>10</sup> 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 misligheter<sup>11</sup>. Det er innført en redegjørelsesplikt som skal bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt etiske forhold og refleksjon rundt etiske problemstillinger.

Formålsparagrafen (§ 1) slår nå fast at kommuneloven også skal legge til rette for en tillitskapende 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.

### **3.1.2. Arbeidsmiljøloven**

Fra 2007 ble bestemmelser om varsling av kritikkverdige forhold inntatt i arbeidsmiljøloven<sup>12</sup>.

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 ytringsfrihetsklima. Arbeidsgiver pålegges å utarbeide rutiner for intern varsling eller iverksette andre tiltak som legger til rette for varsling.

### **3.1.3. Veiledere**

Hvordan kommunene skal gå frem for å oppnå høy etisk standard, åpenhet og tillit og betryggende kontroll, er ikke spesifisert i lovverket. Det er utviklet flere veiledere, og vi bygger derfor også på anbefalinger i veiledere ved vurdering av kommunens arbeid med etikk, varsling og risikostyring.

<sup>9</sup> KS (2007) "Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner"

<sup>10</sup> LOV-1992-09-25-107, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

<sup>11</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (29.06.09) Rundskriv H-08/09. "Rundskriv om ikraftsetting av endringer i kommuneloven og Svalbardloven (om tillitskapende forvaltning mv i kommuner og fylkeskommuner)"

<sup>12</sup> LOV-2005-06-17-62, Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).

### **”Hvordan forankre og sikre gode etiske holdninger og handlinger?”**

KS har utarbeidet en prosessveileder<sup>13</sup> for forankring og sikring av gode, etiske holdninger og handlinger i kommuner og fylkeskommuner. Veilederen beskriver mange ulike etiske utfordringer og dilemmaer, og 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 veileder<sup>14</sup> 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.

## **3.2. Utledning av revisjonskriterier**

I dette kapitlet bruker vi lovkindene og veilederne som er presentert ovenfor, og utleder revisjonskriteriene som brukes i prosjektet.

### **3.2.1. Krav om etikk**

KS prosessveileder i arbeid med etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen<sup>15</sup>, 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 lederutvikling<sup>16</sup>.

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.
- 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.

---

<sup>13</sup> KS (2006) KS ’ prosessveileder i arbeidet med Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. ”Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger”

<sup>14</sup> KS (2007) ”Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner”

<sup>15</sup> KS (2006) KS ’ prosessveileder i arbeidet med Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. ”Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger”, side 7.

<sup>16</sup> [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no)

- 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 i<sup>17</sup>.

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 ledelsen<sup>18</sup>, 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 jevnlig<sup>19</sup>. 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.

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. Dette skal beskrives i årsberetningen.

### **3.2.2. Krav om varslingssystem**

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 forhold<sup>20</sup>.

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, varslersombud, 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 tilsynsmyndigheter<sup>21</sup>.

En forutsetning for god varslingkultur er, i følge 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.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> KS (2006) "Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?"

<sup>18</sup> [www.nho.no](http://www.nho.no), Etiske retningslinjer, NHO.

<sup>19</sup> Transparency International Norge 2013, "Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon", side 20.

<sup>20</sup> KS (2007) Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, side 5.

<sup>21</sup> KS (2007) Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner, side 7.

<sup>22</sup> KS (2007) Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner

### **3.2.3. Krav om risikostyring**

Risikostyring skal bidra til å skape bedre balanse mellom mål, risiko, styring og kontrolltiltak, og dermed en bedre ressursutnyttelse. God risikostyring er å finne balansen mellom mål/risiko/tiltak og kostnader/tap/ulempen forbundet med mulige uønskede hendelser<sup>23</sup>. Risikostyring innebærer at virksomheten må kunne kartlegge og vurdere risiko.

KS presenterer her en metode for å identifisere og vurdere risiko<sup>24</sup>:

- Kartlegge risiko; Identifisere hva som kan gå galt
- Vurdere risiko; Hvor galt kan det gå
- Dokumentere hvilke kontrolltiltak som er iverksatt, altså hva som er gjort for å unngå at det går galt
- Vurdere hvorvidt kontrolltiltakene i tilstrekkelig grad reduserer risiko til et akseptabelt nivå
- Oppfølging ved å endre eller etablere kontrolltiltak

### **3.2.4. Revisjonskriterier**

Under følger revisjonskriteriene vi har utledet på bakgrunn av krav til etikk, varslingssystem og risikostyring. I tillegg til de krav og forventninger vi presenterer her, mener vi det er relevant å se risikoen for at kritikkverdige forhold oppstår i sammenheng med de ansattes oppfatninger og erfaringer med etikkarbeid og varslingssystem ved sin arbeidsplass.

#### **Revisjonskriterier:**

- Det bør utarbeides etiske retningslinjer lokalt, som er konkrete, relevante, enkle å forstå og etterleve, og tilgjengelige
- De etiske retningslinjene må formidles til de ansatte og de må tas opp til vurdering og diskusjon jevnlig
- Det bør finnes arenaer internt for refleksjon og diskusjon om etiske problemstillinger
- Det skal utarbeides rutiner for varsling som oppfyller krav om vern mot gjengjeldelse og som beskriver tilrettelagte forhold for intern varsling
- Varslings- og oppfølgingsrutinene bør ha legitimitet, være kjente og enkle å bruke
- Det bør skapes en åpenhetskultur i virksomheten
- Det bør finnes et system for kartlegging og vurdering av risiko
- Det skal redegjøres i årsberetningen for arbeidet med å sikre høy etisk standard

<sup>23</sup> SSØ (2007) "Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter", side 9 og 10.

<sup>24</sup> KS (2013) "Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?", side 47.

## **4. KOMMUNENS ARBEID MED ETIKK OG VARSLING**

### **4.1. Problemstilling**

- Har Kongsberg kommune gjort nødvendige tiltak for å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?

Kommunelovens stiller krav til å sikre en etisk forsvarlig praksis. Etiske retningslinjer og rutiner for varsling er sentrale verktøy i etikk-arbeidet i kommunene. Det kan anses som et ledelsesansvar å skape en åpen yringskultur i organisasjonen.

### **4.2. Kommunens arbeid med etikk og varsling**

#### **4.2.1. Visjoner og verdier**

Vi finner følgende formuleringer på kommunens nettsider<sup>25</sup> :

*”Visjonen til Kongsberg kommune er:*

*Vi skaper verdier - i samspillet mellom teknologi, natur og kultur.*

*Visjonen definerer den posisjonen Kongsberg kommune ønsker å ta, det organisasjonens strekker seg etter.*

*Kongsberg kommune har valgt fire kjerneverdier;*

- *stolthet*
- *åpenhet*
- *nyskaping*
- *raushet*

*Verdiene skal kjennetegne kommuneorganisasjonen, gi utviklingen farge og retning og gjøre Kongsberg kommune tydelig.”*

Det opplyses at en bred medvirkningsprosess lå til grunn for disse da de ble vedtatt i kommunestyret i kommuneplan 2004-2009, for siden å bli bearbeidet og vedtatt av kommunestyret i kommuneplanen for 2009-2020.

#### **4.2.2. Etiske retningslinjer**

Kommunestyret vedtok 13.12.2007 et ”Etikkreglement”. Revisjon av dette ble påbegynt i 2012 og fullført i 2013, se kommunestyrets sak 87/2013 ”Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Kongsberg kommune”. De etiske retningslinjene sendes alle nye medarbeidere, og er tilgjengelige på kommunens nettsider.

Ifølge saksframlegget ble følgende prinsipper vektlagt ved utformingen av de nye retningslinjene:

- Enkle å forstå

---

<sup>25</sup> <http://www.kongsberg.kommune.no/Planer-og-prosjekter/Styringssystemet-til-Kongsberg-kommune/Visjon-og-verdier/>

- Relevante for medarbeiderne og de utfordringene de står ovenfor
- Ha et begrenset omfang slik at det er lett å sette seg inn i

Konsekvensen av det siste punktet, oppgis å ha vært en streng prioritering med hensyn til valg av temaer og kommentarer. Følgende temaer er prioritert:

- Hensynet til innbyggernes interesser
- Omdømme
- Lojalitet
- Habilitet
- Åpenhet og varsling
- Forvaltning av kommunens ressurser
- Forretningsmessige regler
- Gaver og andre fordeler

De etiske retningslinjene omfatter også referanser til føringer for etisk atferd som er lagt inn i andre styringsdokumenter. Det vises til reglement for registrering av styreverv og økonomiske interesser ved ansettelser når det gjelder habilitet, kommunens eget regelverk når det gjelder offentlige anskaffelser, samt arbeidsreglementets regler om mottak av gaver. Alle er tilgjengelige på kommunens intranett.

#### **4.2.3. Føringer fra kommunestyre og formannskap**

Saksutredningen til kommunestyrets sak 87/2013 gir følgende føringer for oppfølging og bruk av de etiske retningslinjene:

*”Høy etisk standard krever en jevnlig prosess der åpen kommunikasjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger og dilemmaer blir ivaretatt på de ulike arbeidsplassene i organisasjonen. Slike prosesser er viktige for å styrke og utvikle den etiske standard som skal kjennetegne Kongsberg kommune.*

*En målrettet kulturbygging i arbeidet med etikk krever at lederen går foran i arbeidet. Lederen må sette av tid med nye medarbeidere og tid til gjennomgang av de etiske prinsipper og holdninger som kommunen ønsker å ivareta og fremme, med jevne mellomrom. Etikk som tema skal være en del av lederopplæringen i kommunen.”*

#### **4.2.4. Lederforankring**

I Kongsberg kommunes Arbeidsgiverstrategi 2013-2020, er ledelse ett av fem fokusområder for perioden, og dette punktet innledes med følgende:

*”Kongsberg kommune skal ha tydelige ledere som handler i tråd med våre etiske retningslinjer.”*

I lederavtale for 2014 mellom rådmannen og Kongsberg kommune v/Formannskapet, finner vi følgende formulering under resultatmål for organisasjonskultur:

*”Styrke samarbeidskultur i alle ledd i kommunens organisering. Initiere og arbeide for at alle medarbeidere aktivt utøver tydelig og offensivt lederskap og medarbeiderskap i samsvar med kommunens etiske retningslinjer.”*



#### **4.2.5. Lederopplæring**

Vi har mottatt utskrift av kursdokumentasjon til mellomledersamling 9. september 2013. Føringsene fra kommunestyret er tatt inn i innledningen til opplæringen og presentert slik:

- *Diskusjoner om etiske dilemmaer skal ikke være skippertak eller engangsforeteelse, men tas opp med jevne mellomrom. Etabler arenaer for etisk refleksjon.*
- *Lederen må sette av tid med nye medarbeidere til gjennomgang av de etiske prinsippene og holdningene som kommunen ønsker å ivareta og fremme.*
- *Etiske retningslinjer sendes nyansatte sammen med tilbud om stilling*
- *Etikk som tema skal være en del av lederopplæringen i kommunen.*
- *Folkevalgte skal kunne sette etikk på sin agenda. Politikeropplæringen kan feks være en egnet arena.*

Avslutningsvis i dokumentasjonen finner vi også følgende:

- *Lederne har et særskilt ansvar for rutiner og prosesser som sikrer at kommunens etiske standard blir fulgt. Alle ansatte har et selvstendig ansvar for at egne handlinger er i tråd med etisk standard.*

#### **4.2.6. Varslingsrutine**

Administrasjonsutvalget godkjente i 2008 rutine for konflikthåndtering, rutine for jobbing uten mobbing, samt rutine for varsling i kommunen.

Rutine for varsling er gjort tilgjengelig i kommunens kvalitetshåndbok på intranett.<sup>26</sup>

Det fremgår innledningsvis at rutinen er basert på (hjemlet i) aml. § 2-4 Varsling om kritikkverdige forhold i virksomheten, § 2-5 Vern mot gjengjeldelse ved varsling og § 3-6 Plikt til å legge forholdene til rette for varsling.

I rutinen er kritikkverdige forhold definert som brudd på:

1. Lover og regler
2. Almenne etiske normer
3. Interne regler og retningslinjer

Det som karakteriseres som vanlig varsling kan tas opp gjennom nærmeste leder. Hvis det ikke er mulig, varsles leder over denne, eller eventuelt tillitsvalgt.

I Kongsberg kommunes varslingsreglement fremgår det at den som mottar varsling, må sørge for skriftlighet rundt varslet. Videre at det som varsles også bør bekreftes både av varsleren og den som det blir varslet til.

Den som mottar varslet skal også undersøke forholdet det er varslet om, følge det opp, og om nødvendig ta det videre til sin overordnede. Mottakeren av varslingen kan videre gi tilbakemelding om hva som er skjedd i saken til varsleren. Når varslingssaken er løst, skriver ansvarlig leder en oppsummerende rapport som arkiveres.

Det er også etablert en særskilt varslingskanal for ekstraordinære løsninger. I saker hvor varslere ikke ønsker å varsle gjennom vanlige kanaler, kan det varsles til et varslingssekretariat som består

---

<sup>26</sup> Kongsberg kommunes kvalitetshåndbok kap B3.2 vedl. V: Varsling i Kongsberg kommune.

av kommuneadvokater og personalsjef. Varslingssekretariatet håndterer varslingen på samme måte som over.

Ifølge rutinebeskrivelsen skal det i tillegg til å varsle skriftlig eller muntlig, også være mulig å varsle elektronisk på e-post eller formular tilgjengelig fra intranett. Det synes likevel ikke som varsel via nettskjema er klargjort enda.

Rutinen fremhever viktigheten av at varslingene må gjøres med navn, selv om mottaker må vurdere om det er nødvendig at varslersens identitet blir gjort kjent.

Det er ikke mottatt varslinger gjennom særskilt varslingskanal de siste tre år.

#### **4.2.7. Andre føringer vedrørende varsling**

Som nevnt ovenfor, har kommunens definerte visjon og verdier åpenhet som en av fire kjerneverdier, og åpenhet og varsling er også tema i Kongsberg kommunes etiske reglement, hvor det er tatt opp slik:

##### *”Åpenhet og varsling*

*Offentlighet og en åpen diskusjon er en forutsetning for et velfungerende demokrati. Kommunens ansatte og folkevalgte skal alltid bestrebe seg på å gi korrekte og tilstrekkelige opplysninger til innbyggere, organisasjoner, selskaper og andre myndigheter. Det er en sammenheng mellom kravet til åpenhet, lojalitet og plikten til å rapportere om uheldige forhold i virksomheten. Kommunens ansatte har rett og plikt til å varsle om forhold hun eller han blir kjent med som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade. På den måten kan det iverksettes tiltak med sikte på å unngå eller begrense tapet eller skaden. Før varsling skjer, skal forholdet være forsøkt tatt opp internt, gjennom nærmeste leder hvis dette er mulig. Det vises ellers til Arbeidsmiljølovens §§ 2-4 og 2-5.*

*Arbeidsgiver skal sikre at arbeidstakers interesser blir ivaretatt så langt det er mulig, og ledere har et særlig ansvar for å bidra til beskyttelse av arbeidstakere som avdekker og rapporterer kritikkverdige forhold.”*

Parallelt med vårt arbeid med denne forvaltningsrevisjonen, registrerer vi følgende oppfordring i Rådmannens hjørne nr 19 2014:

*”Ledere har et spesielt ansvar for å tilrettelegge, men vi har alle et ansvar for å bidra. Vi har noen rettigheter, men vi har også noen plikter. Alle har en rett til å bli behandlet på skikkelig vis, men alle har også en plikt til å behandle hverandre på en god måte. Dette forutsetter at alle er aktive, og gir både ros og ris.*

*Det skal være slik i Kongsberg kommune at alle skal oppleve en hverdag preget av gjensidig trygghet og tillit. Det skal være trygt og konstruktivt å ta opp forhold du er misfornøyd med. Begynn på laveste ledd. Er det kollegaen din du vil ta opp noe med, ja start nettopp der. Når du ikke frem, ta det opp med nærmeste leder.*

*Stanger du hodet i veggen der, gå videre opp i hierarkiet. Er det helt spesielle forhold, har vi et varslings-sekretariat som består av kommuneadvokaten og personalsjefen. Rutiner for dette ligger på Intranettet i Kvalitetshåndboka. Med jevne mellomrom bør disse rutinene gjennomgås på personalmøter, og hver og en av oss har også en plikt på selvstendig grunnlag til å gjøre oss kjent med dem. ... Med jevne mellomrom bør disse rutinene gjennomgås på personalmøter, og hver og en av oss har også en plikt til på selvstendig grunnlag til å gjøre oss kjent med dem.”*

#### **4.2.8. Kommunens rapportering**

Kommuneloven § 48 Årsregnskapet og årsberetningen pkt 5 stiller krav til at det i rådmannens årsberetning skal redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt, for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

I Årsmelding 2013 – Kongsberg kommune, finner vi følgende rapporteringen under punkt 2.7 Etisk standard:

*”Kommunestyret reviderte i 2013 etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Kongsberg kommune. Høy etisk standard krever en jevnlig prosess der åpen kommunikasjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger blir ivaretatt på de ulike arbeidsplassene i organisasjonen. Slike prosesser er etablert/etableres i forbindelse med implementering av de nye retningslinjene. Etiske retningslinjer sendes nye ansatte sammen med tilbud om jobb i kommunen. Etikk er også tema i forbindelse med introduksjon av nye medarbeidere. Folkevalgte satte etikk på sin agenda under folkevalgtopplæringen februar 2014. Etikk i det daglige er viktig for å styrke og utvikle den etiske standarden som skal kjennetegne Kongsberg kommune.”*

#### **4.3. Vurdering**

Kongsberg kommune vedtok nye etiske retningslinjer i 2013, som en revisjon av etisk reglement vedtatt i 2007.

De gjeldende etiske retningslinjene er på to sider, og må med det sies å ha et begrenset omfang, noe som bidrar til at de skal være lette å sette seg inn i, noe som er i tråd med anbefalingene.

Valget av temaer i de reviderte retningslinjene er i samsvar med veilederen, og til tross for det begrensede omfanget, dekkes relativt mange temaer. Etter vår vurdering er også temaene som er tatt opp høyst relevante for en kommune.

Retningslinjene har fokus på innbyggernes interesser og økonomiske og forretningsmessige forhold. De senere års erfaringer fra kommunesektoren underbygger også viktigheten av sistnevnte. Når det gjelder etiske forventninger til arbeidsmiljømessige sider og tjenesteytingen, så er ikke de konkretisert i samme grad her.

Kommunestyret har lagt føringer for kommunikasjon av den etiske plattformen. Informasjon skal gis til nye ansatte, oppfølging skal skje gjennom en jevnlig prosess, det skal være lederopplæring, og ledernes ansvar for en målrettet kulturbygging er understreket. Vi ser at føringene langt på vei er fulgt opp, ved at etiske retningslinjer nå sendes alle nyansatte, ledelse i tråd med etiske retningslinjer er tatt inn i arbeidsgiverstrategien, og det er gjennomført opplæring for mellomledere.

Åpenhet er valgt som en kjerneverdi for Kongsberg kommune. Kommunens arbeid med etikk kan sies å støtte opp om denne verdien, ved at åpenhet og varsling også er tatt inn som eget tema i de etiske retningslinjene.

Konkrete varslingsrutiner som omfatter både intern varsling gjennom ordinære kanaler og gjennom særskilt kanal ble utarbeidet i 2007, og det kan nå synes å være tid for evaluering og videreutvikling.

Den senere tids mediedekning, kan tyde på at det i Kongsberg som i mange andre kommuner er usikkerhet rundt skillet mellom avvik og varsling. Dette taler for at dette er et tema som med fordel kunne vært utdypet i varslingsrutinen. Trygghet rundt varsling er nødvendig for at ansatte skal finne mot til å si fra, og av den grunn kunne vern mot gjengjeldelse også vært behandlet i varslingsrutinen. Det samme gjelder kravet til saklighet og forsvarlighet ved varsling. Dette er en forutsetning for gjengjeldelsesvernet, og kunne derfor ha en naturlig plass i rutinebeskrivelsen.

Varsling gjennom det særskilte varslingssekretariatet er ikke blitt benyttet de sist tre årene. På den ene siden kan dette være et positivt signal om at behovet ikke har vært til stede. På den annen side kan man ikke se bort fra muligheten for at dette alternativet innebærer en for høy terskel for mange, og at det kan være aktuelt å finne frem til andre alternativ.

Kommuner bør være åpne organisasjoner hvor det oppfordres til å varsle om kritikkverdige forhold. Rådmannen bruker sin informasjonskanal til de ansatte, Rådmannens hjørne, til ikke bare å informere om varslingssystemet, men også til å oppfordre til å ta opp forhold man er misfornøyd med. Dette ser vi som et uttrykk for ønske om og en stimulans til en åpen yringskultur i organisasjonen som vitner om lederforankring, og et tiltak med sterk signaleffekt.

Kommunen har oppfylt kommunelovens krav om å rapportere om etisk standard i årsberetningen, og med det synliggjort sitt arbeid for å oppnå en høy etisk standard, og åpnet for at folkevalgte og andre lettere kan få informasjon om og følge opp kommunens innsats.

På dette grunnlag vurderes Kongsberg kommune å ha etablert den nødvendige formelle plattformen for å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

## 5. ANSATTES FORHOLD TIL DE ETISKE RETNINGSLINJENE

### 5.1. Problemstilling

- Hvilket forhold har de ansatte til de etiske retningslinjene i kommunen?

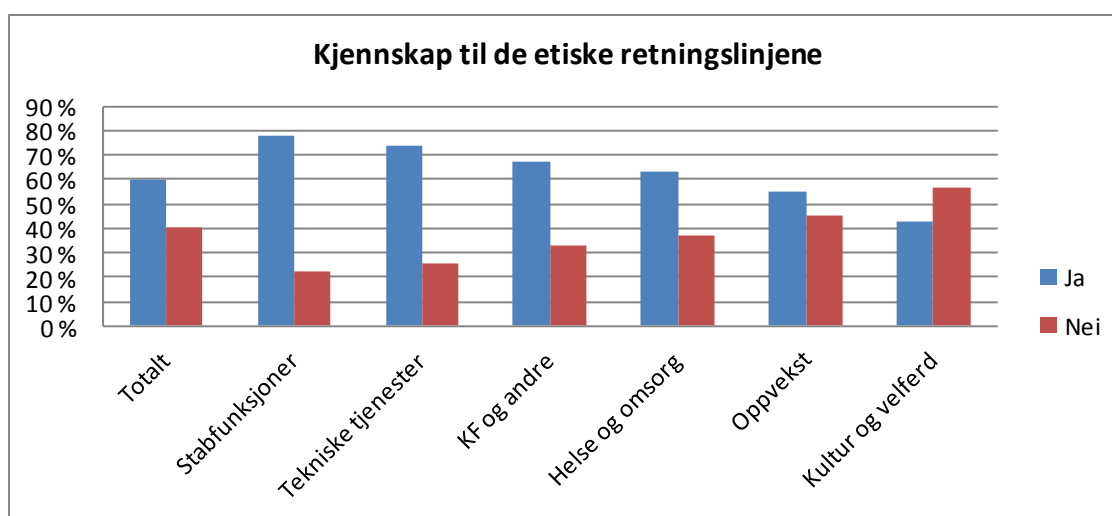
Det er ikke nok å ha vedtatt etiske retningslinjer, varslingsrutiner og andre internkontrolltiltak. Et reglement er ikke ”på plass” før det er meningsfullt og kjent i organisasjonen. Det å ha et reglement ”på plass” innebærer både å utarbeide, oppdatere/ajourføre, å gjøre kjent i organisasjonene og sikre at det blir fulgt.<sup>27</sup>

### 5.2. Kjennskap til de etiske retningslinjene

#### 5.2.1. Resultater fra undersøkelsen

Vi har spurt deltakerne i spørreundersøkelsen om de kjenner til kommunens etiske retningslinjer. På dette svarer 60 % av respondentene ”Ja”, og 40 % ”Nei”.

Skiller vi på ledere og øvrige ansatte, ser vi at 47 % av ansatte uten lederansvar ikke kjenner til de etiske retningslinjene. For lederne er denne andelen ca 18 %.

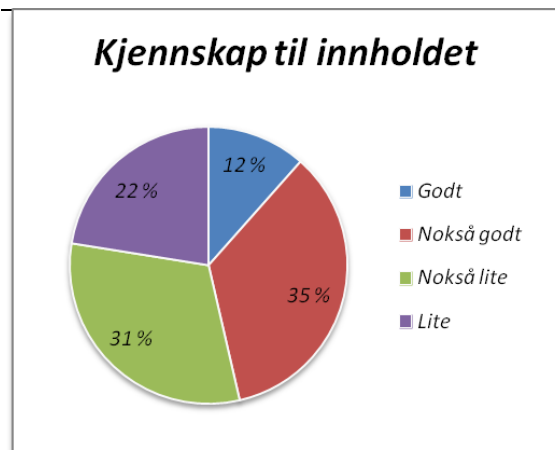


**Diagram 1** Kjennskap til de etiske retningslinjene på tjenesteområdene

Som figuren viser ser vi at kjennskapen til de etiske retningslinjene varierer noe mellom sektorene. Andelen med kjennskap til retningslinjene er lavest på tjenesteområde for Kultur og velferd, og høyest blant ansatte i stabfunksjoner.

De ansatte som svarer at de kjenner til retningslinjene har videre blitt spurt i hvilken grad de kjenner til innholdet i retningslinjene.

<sup>27</sup> KS (2013) ”Rådmannens internkontroll – Hvordan får orden i eget hus?”, side 41.



47 % av alle respondentene svarer at de kjenner innholdet i retningslinjene godt eller nokså godt, og 53 % svarer nokså lite eller lite.

Skiller vi mellom ansatte uten lederansvar og ledere, ser vi at 61 % av ansatte uten lederansvar mener å ha nokså liten eller liten kjennskap til innholdet. For ledere utgjør denne andelen 29 %.

**Diagram 2** Hvor godt kjenner du de etiske retningslinjene?

### 5.2.2. Vurdering

Kongsberg kommune har ganske nylig (i 2013) vedtatt reviderte retningslinjer om etikk og verdier, men hele 40 % svarer at de ikke har kjennskap til disse. Når det allerede er gitt føringer fra kommunestyret vedrørende de etiske retningslinjene og hvordan de skal inngå i en prosess for å styrke og utvikle den etiske standarden, mener vi det er en svakhet at ikke flere ansatte er kjent med disse.

En betydelig andel av respondentene svarer i tillegg at de heller ikke kjenner innholdet i retningslinjene i tilstrekkelig grad. Hvor stor kjennskap man har til retningslinjene varierer noe ut i fra hvilke tjenesteområde de ansatte jobber i. Dette kan ha sammenheng med hvor opptatt man er av etiske spørsmål i det daglige arbeidet, men også i hvor stor grad retningslinjene er formidlet fra lederne. Stabsfunksjonene har i større grad kjennskap til retningslinjene sammenlignet med de andre tjenesteområdene, noe som kan forklares med at disse funksjonene muligens er mer involvert i utvikling av retningslinjene sammenlignet med de andre.

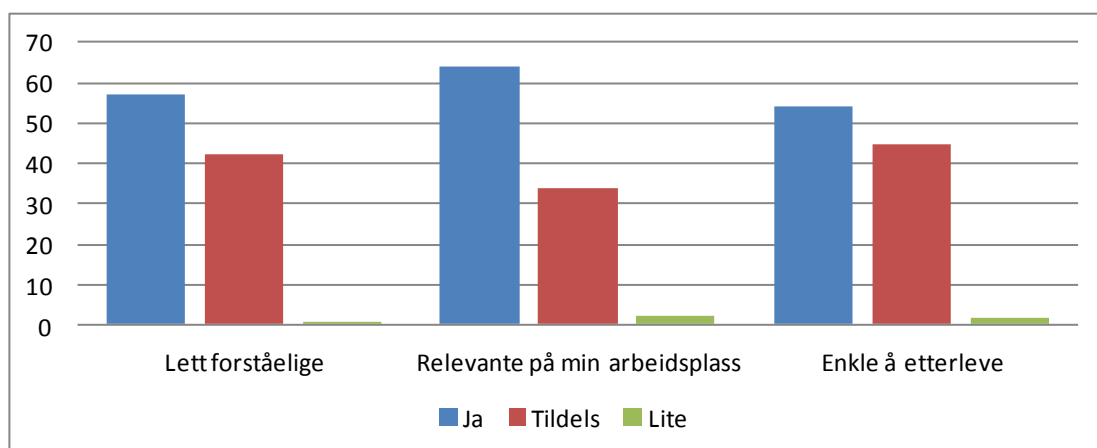
4 av 5 ledere svarer at de kjenner godt eller nokså godt til retningslinjene og at de kjenner innholdet i retningslinjene i større grad enn hva som er tilfellet for de øvrige ansatte. En betydelig andel av ansatte uten lederansvar kjenner verken til retningslinjene eller innholdet i retningslinjen tilnærmet like godt som lederne. Dette kan tyde på at opplæring gitt til ledere, som for eksempel ”mellomledersamlingen”, har gitt resultater.

De ansatte har et selvstendig ansvar for å sette seg inn i retningslinjer på sin arbeidsplass, men sentrale personer som virksomhetsledere vil likevel ha en viktig rolle med å sikre gode etiske holdninger blant sine medarbeidere. Kommunen bør ha som mål at tilnærmet alle ansatte kjenner til de etiske retningslinjene og innholdet i disse.

## 5.3. Etiske retningslinjer - Forståelighet, relevans og etterlevbarhet

### 5.3.1. Resultater fra undersøkelsen

Vi har spurt de ansatte om hva de synes om de etiske retningslinjene. Kriteriene var forståelse, relevans og etterlevbarhet av retningslinjene.



**Diagram 3 Hva synes du om kommunens etiske retningslinjer?**

Av de som kjenner til innholdet, er det godt over halvparten som svarer ja på spørsmålet om retningslinjene er forståelige, relevante og etterlevbare på deres arbeidsplass. De resterende svarer til dels på graderingen.

Vi ser videre av undersøkelsen at 67 % av ledere svarer at retningslinjene er lett forståelige og 32 % svarer til dels. Ansatte uten lederansvar svarer med 52 % at de er lett forståelige og 47 % til dels forståelige.

28 % av ledere mener retningslinjene ikke er nok relevante for dem på sin arbeidsplass. For ikke-ledere utgjør denne andelen 40 %.

På spørsmål om hvor enkle retningslinjene er å etterleve ser vi ingen merkbar forskjell mellom leder og ikke-leder.

Stillingsprosenten viser å ha en svak påvirkning på i hvor stor grad retningslinjene vurderes som positive. Jo mindre stillingsprosent dess mindre forståelse og etterlevbarhet oppleves.

Det har kommet inn noen forslag til forbedringer av de etiske retningslinjene. Følgende er nevnt:

- Retningslinjene bør inneholde flere eksempler
- Retningslinjene bør konkretiseres

Noen ansatte har i tillegg kommentert at *"retningslinjene ikke er tydelige nok i forhold til hvor grensen går (..)"*.

### **5.3.2. Vurdering**

Selv om de fleste har svart at retningslinjene er forståelige, relevante og etterlevbare ser vi av undersøkelsen at det er en betydelig andel som svarer at de bare er til dels forståelige, relevante og etterlevbare. Mange av de som kjenner til retningslinjene, kjenner ikke innholdet godt nok. Det kan være tegn på at de ikke er like enkle å forstå for alle.

Vi ser likevel en tendens til at ledere har bedre forståelse av retningslinjene og større opplevelse av at de er relevante for dem enn ikke-ledere. Dette kan ha sin forklaring i at de er gjort bedre kjent med dem i form av kurs og opplæring.

Vår oppfatning er at det innholdsmessig kan være forbedringspotensial i retningslinjene. Vi mener at retningslinjene bør være forståelige for alle og også oppleves som etterlevbare og relevante i størst mulig grad for alle ansatte.

## **5.4. Informasjonskanaler og -arenaer**

### **5.4.1. Resultater fra undersøkelsen**

De ansatte oppgir at de informasjonskanalene/-arenaene som har vært viktigst for deres bevissthet om etikk og etiske dilemma har vært interne møter og samlinger, og informasjon ved ansettelse. Kommunens nettsider får lavest score, og en respondent kommenterer at: ”*Intranett generelt bør oppgraderes. Det finnes ingen søkefunksjon og det kan være litt vanskelig å finne frem. Kvalitetshåndboka bør også oppgraderes, særlig oppsettet er gammeldags (...).*”

Kommentarer på hvilke informasjonskanaler man bør bruke for å styrke etisk bevissthet på arbeidsplassen omfatter følgende:

- Systematiske refleksjonsgrupper
- Møte/samlinger med mulighet for uformelle diskusjoner
- Kommunens Facebook og Twitter-sider, intranett, e-læring
- Opplæring generelt innen etikk
- Forankring hos ledelsen
- Rådmannens hjørne

Lederne viser til mellomlederopplæringen høsten 2013, lederutviklingsprogram og ”annet” som kilder til egen kunnskap om etikk. På spørsmål om hvilke tiltak de har iverksatt i etterkant av lederopplæringen i etikk, svarer halvparten at de har videreformidlet informasjonen fra lederopplæringen, og en tredjedel at de har hatt etikk som tema på interne samlinger. Arena for uformelle diskusjoner om etikk internt er også brukt som tiltak.

På spørsmål om forslag til andre kanaler/arenaer som kan brukes til å styrke etisk bevissthet, er det flere som nevner systematisk refleksjon og bruk av rådmannens hjørne.

### **5.4.2. Vurdering**

De ansatte bekrefter at interne møter og samlinger er hensiktsmessige kanaler når det kommer til bevisstgjøring om etikk og etiske dilemma. Etisk bevissthet utvikles jo også best i dialog med andre.

I dag må vel intranett anses som en av organisasjonenes viktigste kommunikasjonskanaler til sine ansatte, og desto viktigere er det at det fungerer optimalt, også når det gjelder å spre kunnskap om etikk.

Vi synes det er interessant å legge merke til hvilken posisjon ”Rådmannens hjørne” synes å ha inntatt hos de ansatte. Det synes som om dette er god måte å kommunisere på, som når mange ansatte.



## **5.5. Opplevelse av etiske dilemma**

### **5.5.1. Resultater fra undersøkelsen**

Vi har spurt hvor ofte de ansatte opplever etiske dilemma/utfordringer på sin arbeidsplass.

Blant respondentene har 98 % opplevd en eller annen form for etisk dilemma. Av disse svarer 75 % at de opplever etiske dilemma og/eller utfordringer i sitt arbeid ofte eller av og til.

Opplevelse av etisk dilemma er størst på Helse og omsorg hvorav 85 % mener dilemma oppleves ofte eller av og til, deretter Oppvekst med 75 %.

77 % av respondentene uten lederansvar sier at de har tatt opp etiske dilemma til diskusjon på sin arbeidsplass. Vi har fått mange innspill på ulike typer dilemma som oppstår i de ulike sektorene i kommunen. Mest utbredt er utfordringer knyttet til:

- elev-lærer samarbeid
- hjem-skole samarbeid
- samarbeid med pårørende/brukere
- arbeidsmiljø
- politiske vedtak (eksempelvis pga mangel på rom for skjønn i arbeid med mennesker)
- taushetsplikt
- lojalitet
- habilitet
- diskriminering/ forskjellsbehandling
- prioritering av arbeidsoppgaver
- pasientbehandling
- faglig forsvarlighet kontra tidspress
- faglig forsvarlighet kontra tilgjengelige ressurser
- gaver/ goodwill
- sosiale medier
- frykt for represalier

Av alle respondenter mener 37 % at det ikke settes av nok tid til diskusjoner/refleksjoner om etikk og etiske dilemmaer og 45 % mener at det til dels settes av noe tid. Derimot mener 17 % at det settes av nok tid til etiske diskusjoner.

Skiller vi på ledere og ikke-ledere ser vi at 40 % av de ansatte som ikke har leder ansvar mener det ikke avsettes nok tid til diskusjon, mens samme andel for ledere utgjør 25 %. Faktorer som stillingstørrelse, ansettelsesvarighet og hvilke tjenesteområde man jobber under, har lite innvirkning på dette spørsmålet.

### **5.5.2. Vurdering**

Vår oppfatning er at etiske dilemmaer oppstår eller oppleves nokså ofte i Kongsberg kommune, og oftest innenfor tjenesteområdene Helse og omsorg og Oppvekst.

Det ser ut til at temaet skaper engasjement blant deltagerne i undersøkelsen.

En mulig forklaring kan være at disse tjenesteområdene i større grad har brukerkontakt daglig, i form av elev/lærer kontakt og pleier/pasient(*klient/beboer/hjelpetrequende*) kontakt. Det kan også tolkes som at den etiske bevisstheten på tjenesteområdene er så pass høy, og at man klarer å identifisere situasjoner som krever dette. Samtidig kan det også være at man føler konkrete dilemmaer som oppstår som vanskeligere enn hva andre opplever, og at det derfor defineres som et dilemma. Antall forekomster av etiske dilemma kan også fortelle oss noe om risikoen for at kritikkverdige forhold oppstår. Dette ser vi nærmere på i kapittel 7.

Resultatene fra spørsmålene og direkte kommentarer fra respondentene gir indikasjoner på at diskusjoner om etisk vanskelige situasjoner kan være en viktig kilde til kunnskap om etikk.

En betydelig andel av respondentene mener at det ikke settes av nok tid til diskusjoner og refleksjoner om etikk, og flere har ved anledning til kommentarer i undersøkelsen gitt uttrykk for at diskusjoner er en viktig arena for bevisstgjøring innenfor etikk.

Føringer gitt fra kommunestyret, jf. kap. 4.2.3, går blant annet ut på lederens ansvar i forhold til å *sette av tid til gjennomgang av de etiske prinsipper og holdninger med sine medarbeidere*. Vi mener kommunen i større grad må legge til rette for denne type arena.

Undersøkelsen kan også tyde på at det kan være behov for egne supplerende retningslinjer innenfor spesifikke fag-/tjenesteområder. Det kan også være hensiktsmessig å etablere faste rutiner for opplæring i etikk for nyansatte, og å ivareta dette ved å ha etisk refleksjon som fast tema med jevne mellomrom i samlinger der det kan være relevant.

Svært mange svar på spørsmål om hvilke etiske dilemmaer og utfordringer de ansatte møter på sin arbeidsplass – kan tolkes som stort engasjement. Vi mener dermed det kan være viktig å ta vare på de ansattes engasjement ved å gi muligheter til å komme med innspill med jevne mellomrom

## 5.6. Etiske retningslinjer - oppsummering

Hele 40 % av respondentene har svart at de ikke kjenner til de etiske retningslinjene, og vi ser at det er forskjeller på hvor stor kjennskap en har ut i fra hvilken tjenesteområde man jobber i. Det er naturlig å anta at hvor opptatt man er av etiske spørsmål og i hvor stor grad retningslinjene er formidlet til tjenesteområdene, vil ha betydning for hvor god kjennskap de ansatte har til disse og hvor godt de kjenner innholdet. Vi mener derfor at de etiske retningslinjene først og fremst må forankres på ledernivå og at det er viktig med en fast rutine på hvordan de ansatte skal introduseres og oppdateres på sentrale dokumenter som angår etikk i organisasjonen.

For at retningslinjene skal kunne etterleves er det viktig at de er enkle å forstå samt at de er relevante i det daglige arbeidet for alle tjenesteområder. Vår vurdering er at Kongsberg kommunen fortsatt har muligheter til å forbedre og videre forankre de etiske retningslinjene internt i organisasjonen.

Det er vår oppfatning at etiske dilemmaer i større grad oppstår på de tjenesteområder hvor det er mye brukerkontakt. Hverdagen kan dermed bestå av flere utfordringer som krever etisk skjønn på disse avdelingene. Som følge av dette vil etisk bevissthet og behov for diskusjonsforum være større på disse tjenesteområdene sammenlignet med de andre. Vi mener at etisk bevissthet utvikles best i dialog og samspill med andre og at kommunen bør legge mer til rette for denne type arena for sine ansatte. På den måten vil de kunne tillegne, heve og vedlikeholde kompetansen de har.

## 6. ANSATTES ERFARING MED VARSLING I KOMMUNEN

### 6.1. Problemstilling

- Hvilken erfaring har de ansatte med varsling av kritikkverdige forhold?

Med varsling menes det her å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det er en lovpålagt oppgave å legge til rette for varsling, og den som varsler har vern mot gjengjeldelse gjennom loven. Velfungerende varslingsordning kan være en forutsetning for å sikre kvalitet på tjenestene som kommunen yter, et godt arbeidsmiljø og en attraktiv arbeidsplass.

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.<sup>28</sup>

### 6.2. Kjennskap til varslingsrutiner

#### 6.2.1. Resultater fra undersøkelsen

10 % av alle respondentene gir uttrykk for å ha stor kjennskap til varslingsrutinene, og 37 % gir uttrykk for å ha nokså stor kjennskap til varslingsrutinene i Kongsberg kommune.

Med andre ord opplever 53 % av alle respondentene å ha nokså liten eller liten kjennskap til varslingsrutinene.

Om en bare ser på respondenter med lederansvar, sier 66 %, at de har stor eller nokså stor kjennskap til rutiner for varsling. For de øvrige ansatte er denne andelen på 41 %.

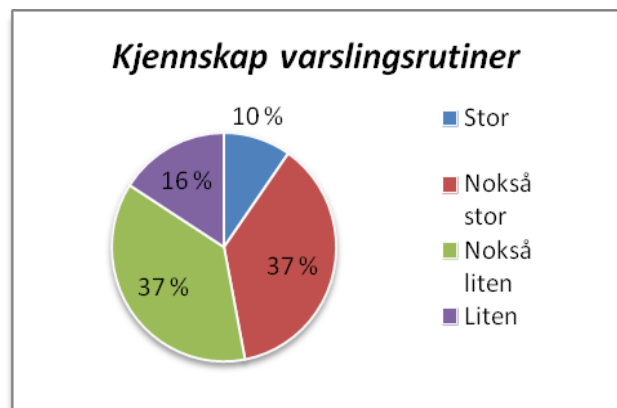
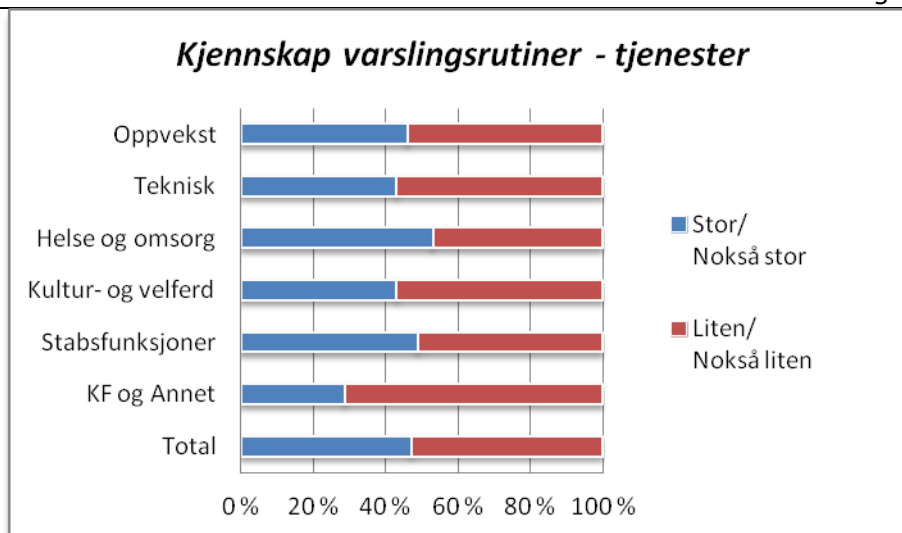


Diagram 4 Hvor stor kjennskap har du til kommunens varslingsrutiner?

Videre viser undersøkelsen at kjennskapen til varslingsrutinene øker med økende stillingsstørrelse. 48 % av respondentene med stillingsstørrelse over 70 %, 39 % med stillingsstørrelse mellom 70 % og 30 %, samt 35 % med stillingsstørrelse under 30 % svarer at de har stor eller nokså stor kjennskap til varslingsrutinene.

Som vi ser av diagrammet nedenfor, så varierer kjennskapen til varslingsrutinene noe mellom tjenesteområdene.

<sup>28</sup> KS (2007) ”Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og kommuner?”



**Diagram 5 Kjennskap til varslingsrutiner på tjenesteområdene**

På spørsmål om forslag til forbedringer eller kommentarer til varslingsrutinene har vi mottatt en rekke innspill, og vi har valgt å løfte frem følgende her:

- varsling bør forankres godt i toppledelsen
- opplæring bør settes opp oftere og gis til alle
- innføring for alle ansatte i plikter og ansvar ift varsling
- viktig med eksemplifisering og konkretisering av rutiner og reglementer
- mer konkret informasjon om hva kritikkverdige forhold kan bestå av
- bedre orientering og bevisstgjøring om varsling på hver enkelt arbeidsplass
- jevnlig gjennomgang av rutinene (årlig)
- større tilgjengelighet til rutiner og retningslinjer elektronisk
- database for avvik og varslinger som følges opp av verneombud og kvalitetsansvarlig
- system for å melde avvik
- få tilbakemelding om sakene som tas opp
- å prate om hvorfor ansatte er redd for å si fra
- ikke bli avfeid eller møtt med selvforsvar
- anonym varsling
- konsekvenser ved gjentatte avvik

Vi finner at 61 % av de som svarer at de kjenner til etiske retningslinjene, også kjenner til varslingsrutinene. Samtidig ser vi at 75 % av de som ikke kjenner til etiske retningslinjene, heller ikke har kjennskap til varslingsrutinene.

### **6.2.2. Vurdering**

Mindre enn halvparten av respondentene oppgir å ha stor/nokså stor kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Dette kan ikke anses som tilfredsstillende. Vi kan heller ikke se bort fra muligheten av at de som faktisk har besvart undersøkelsen er de med best kunnskap på området, slik at resultatet kunne vært enda svakere dersom alle ansatte hadde deltatt.

Det er noe variasjon mellom tjenesteområdene. Dette kan tyde på at det er forskjell på tjenesteområder med hensyn til hvor stort fokus ledelsen har på kritikkverdige forhold. En annen mulig tolkning kan være at de ansatte ikke mottar nok informasjon om varslingsrutinene i like stor grad på de ulike tjenesteområdene. Eller det kan være spesifikke forhold ved det enkelte

tjenesteområde som at Helse og omsorg har mer fokus på risiko for kritikkverdige forhold på grunn av ansatt/pasient- forhold, og Oppvekst som følge av forholdet til elever og foreldre.

Lederne gir uttrykk for å ha bedre kjennskap til varslingsrutinene, noe som kan være naturlig å forvente ut fra rollen de har. Det kan også tenkes at lederopplæring har positiv effekt på kjennskap til rutiner, jamfør varsling i etikkopplæringen. Svarene tyder imidlertid på at det fortsatt er mange ledere som ikke kjenner godt nok til rutinene og dermed ikke har godt nok grunnlag til å videreføre dem på sitt tjenesteområde. Vi mener derfor det er viktig med forankring hos ledelsen. Som et mulig tiltak, kan kommunen vurdere opplæringen om etikk og varsling hvor det rettes spesielt fokus på lederens oppgave om videreformidling av informasjonen til øvrige kolleger på sine tjenesteområder.

Det er vår oppfatning at jo mer tid en tilbringer på arbeid jo større mulighet har man for å gjøre seg kjent med rutiner/retningslinjer, og jo større sannsynlighet har man for å oppleve situasjoner som krever at man får kjennskap til disse. Det er dermed viktig at det foregår jevnlig gjennomganger/diskusjoner om etikk og varsling i felles arenaer hvor alle ansatte har mulighet til å delta.

Undersøkelsen viser at det er en sammenheng mellom kjennskap til de etiske retningslinjene og kjennskap til varslingsrutinene. Vi antar at etiske retningslinjer kan gi en pekepinn på hvilke forhold som anses alvorlige nok til å varsle om, og dermed kan kjennskap til dem ha betydning for de ansattes oppfatning av kritikkverdige forhold i alle tjenesteområder.

Ledere og øvrige ansatte har gitt en rekke gode innspill til hvordan kunnskapen om varslingsrutinene kan styrkes. Vi vil her nevne ønsker om mer systematisk håndtering av avvik og varslinger. Vi vil tro at disse ønskene vil bli i imøtekommet gjennom innføringen av Kvalitetsloven. Videre vil vi fremheve ønsker om bedre informasjon og opplæring, med konkretisering av hvilke forhold som det bør varsles om, og informasjon om skillet mellom avvik og varsling. Ønsker om å sikre seriøs behandling av varsling ved at man ikke blir avfeid, og at man får informasjon om konsekvenser av varslingen. Og sist men ikke minst, ønsker om å arbeide med holdninger gjennom å prate om hvorfor ansatte kan være redde for å si fra.

### 6.3. Kultur for varsling

#### 6.3.1. Resultater fra undersøkelsen

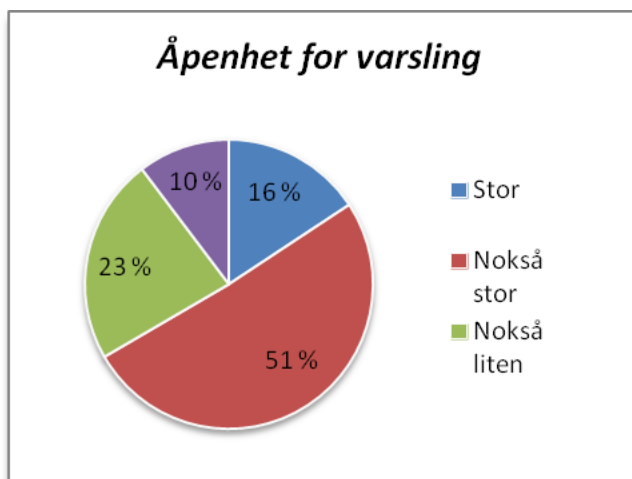


Diagram 6 Hvor stor grad av åpenhet for varsling?

Undersøkelsen viser at 67 % av respondentene mener det er stor/nokså stor åpenhet for varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Skiller vi på ledere og øvrige ansatte ser vi at en større andel av lederne mener det er åpenhet for varsling (78 %) enn øvrige ansatte (63 %).

Over halvparten av respondentene med stillingsprosent under 30 % oppgir at det er lite åpenhet i kulturen på deres arbeidsplass. Ca en tredjedel av både ansatte med stillingsprosent over 30 % gir uttrykk for det samme.

Opplevelsen av åpenhet varierer noe, fra høyest innen Kultur og velferdstjenesten til lavest innen stabsfunksjoner.

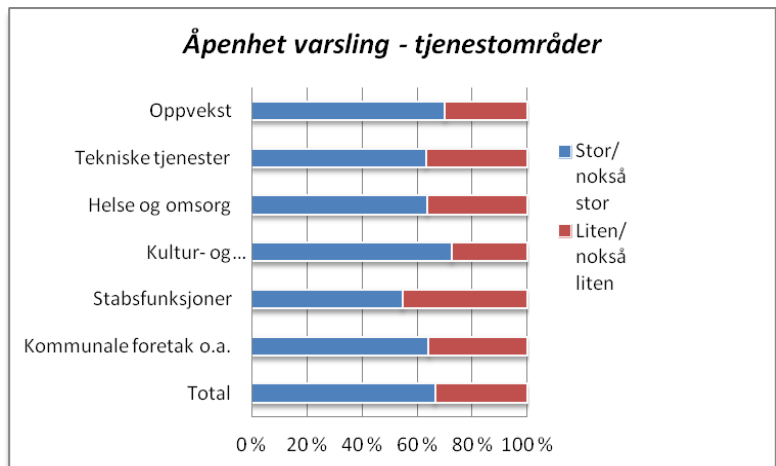


Diagram 7 Åpenhet varsling - tjenesteområder

Under åpne kommentarer har vi registrert følgende svar fra en respondent: ”Det hjelper ikke at man skal varsle når det ikke taes tak i og den som varsler blir trakassert i ettertid. Det gjør at de fleste lar være å si fra/skrive avvik av redsel for gjengjeldelse. Når man sier ifra om at noe er faglig uansvarlig blir man ikke tatt på alvor, og ufaglærte settes heller inn, da de oftest ikke tør si fra/skrive avvik av redsel for ikke å få ekstra vakter.”

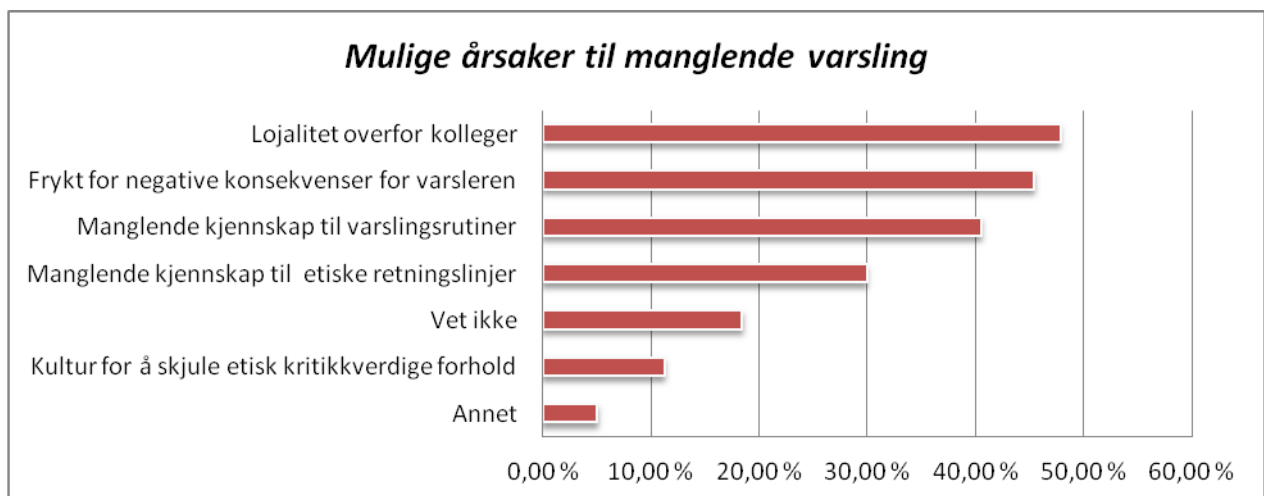


Diagram 8 Dersom ansatte på din arbeidsplass ikke varsler om kritikkverdige forhold, hva mener du årsaken kan være?

Vi ser at lojalitet overfor kolleger og frykt for negative konsekvenser for varsleren antas å være dominerende årsaker til manglende varsling i kommunen.

Til spørsmålet om hvem de ansatte ville varslet til ved kritikkverdige forhold svarer 75 % at de ville valgt å gå til nærmeste leder. 3 % svarer at de ikke vet hvem de ville varslet til og 1 % ville ikke varslet i det hele tatt.

### 6.3.2. Vurdering

Mer enn to tredjedeler svarer at det er stor eller nokså stor åpenhet for varsling. Det er i og for seg positivt, men den resterende tredjedelen mener derimot at det er nokså liten/liten åpenhet for varsling, og det er ikke tilfredsstillende.

Selv om lojalitet overfor medarbeider og frykt for negative konsekvenser virker som de viktigste årsakene til manglende varsling, er det faktisk noen som svarer at det er kultur for å skjule etisk kritikkverdige forhold.

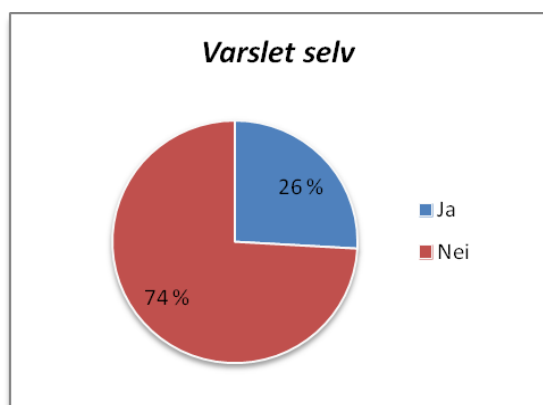
Det kan være naturlige årsaker til at det er ansatte med lave stillingsstørrelser som opplever lite åpenhet i kulturen på deres arbeidsplass. Det er også denne "gruppen" som oppgir å ha minst kjennskap til varslingsrutinene i kommunen, jamfør punkt 6.2.1. Vi går ut i fra at jo mindre tid en ansatt tilbringer på jobb, dess mindre kjennskap har den personen til rutiner og retningslinjer og dess mindre er sannsynligheten for at personen blir involvert eller kommer bort i kritikkverdige forhold.

Moralen hos den enkelte ansatte, det vil si hva som personlig oppleves som rett og galt, kan påvirke initiativ til å opplyse om kritikkverdig forhold. Denne type atferd kan være vanskelig å påvirke for en arbeidsgiver. Kulturen i organisasjonen kan påvirke den enkeltes handlemåte, og som sentrale kulturbyggere blir ledernes holdninger til åpenhet særlig viktig. Det at flest respondenter ville varslet til nærmeste leder, understreker viktigheten av at en leder er fortrolig med hvordan en varsling skal håndteres.

Vi merker oss at en vesentlig andel forbinder manglende varsling med manglende kjennskap til allerede etablerte rutiner og retningslinjer. Dette er forhold som kommunen enklere kan gjøre noe med, gjennom opplæring i varslingsrutinene og hyppigere gjennomganger med eksempler.

## 6.4. Terskel for å varsle/ holdninger

### 6.4.1. Resultater fra undersøkelsen



Undersøkelsen viser at omtrent 1 av 4 respondenter oppgir å ha varslet om kritikkverdige forhold de siste tre årene.

**Diagram 9** Har du i løpet av de siste tre årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?

Om de ansatte har varslet eller ikke varierer i liten grad i forhold lederansvar, stillingsstørrelse eller ansettelsesvarighet.

Av undersøkelsen ser vi at 79 % av varslingssakene har blitt varslet til nærmeste leder, og 26 % til overordnet ledelse. Flest saker har blitt varslet gjennom personlig samtale (91 %). Noen har også valgt e-post som varslingskanal (8 %).

Vi ser at tilbøyeligheten til å varsle synes å være størst innen tjenesteområdene Helse og omsorg og minst innen stabsfunksjoner.

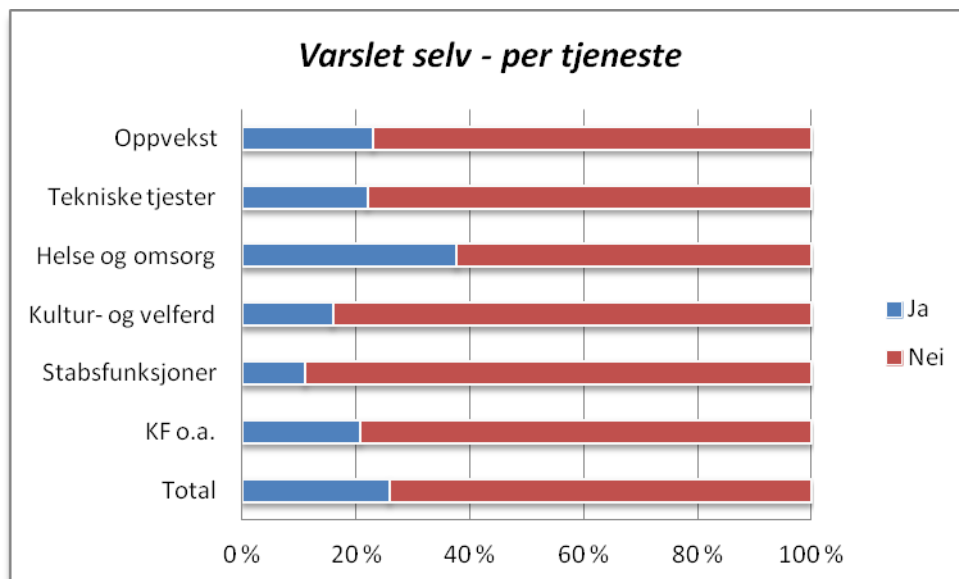


Diagram 10 Varslet siste tre år - per tjeneste

### 6.4.2. Vurdering

Kommunene må jobbe for en åpen yringskultur, og trenger arbeidstakere som har mot til å si fra om kritikkverdige forhold. At en fjerdedel av våre respondenter oppgir å ha varslet i løpet av de siste tre årene kan derfor tolkes som et positivt signal om at varsling er akseptert i kommunen. På den annen side må vi nok også ta høyde for at vanskeligheter med å skille mellom avvik og varsling kan ha medført at det reelle omfanget av varsling kan være noe lavere.

V ser at enkelte tjenesteområder har hyppigere frekvens av varsling enn andre. Helse og omsorg og Oppvekst ser ut til å ha mer tilbøyelighet til varsling, noe som nok må ses i sammenheng med at de har flest ansatte og flest brukere noe som kan medføre flere kritikkverdige forhold. Det kan også knyttes opp mot større fokus på forhold knyttet til mellommenneskelige aspekter i forhold til brukere, enn på andre tjenesteområder. En annen årsak kan være at avvikssystemer i disse tjenesteområdene fungerer som forutsatt. Selv om vi antar at det muligens er enklere å avdekke eller håndtere kritikkverdige økonomirelaterte forhold enn yrkesrelaterte forhold knyttet til brukere, kan det virke som man innenfor disse tjenesteområdene kan ha bedre trening i å definere hva som er kritikkverdig.

Kjennskap til varslingsrutinen ser ut til å være større på Helse og omsorg og Oppvekst enn de øvrige, jmfør omtale under punkt 6.2.2. Dette bør ses i sammenheng med at det er flest respondenter fra disse tjenesteområdene. Det er ellers ingen andre klare sammenhenger mellom kjennskap til varslingsrutiner og antall varslinger, med andre ord er det ikke bare de som kjenner varslingsrutinene som varsler. Det kan dermed tenkes at varsling i noen tilfeller skjer uten å sette seg inn i rutinene, som en spontan avgjørelse, når man opplever kritikkverdige forhold. Likevel er det naturlig å anta at jo bedre kjennskap de ansatte har til varslingsrutinene, desto større er sannsynligheten for at kritikkverdige forhold blir avdekket og håndtert på en profesjonell måte.

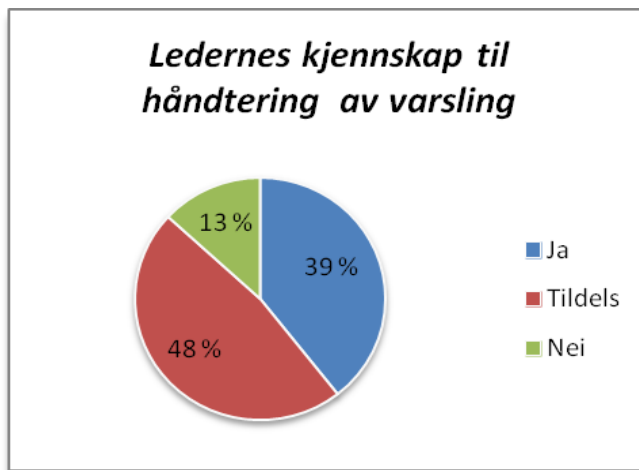


De fleste som varslet, har varslet til nærmeste leder gjennom personlig samtale. Også de som ikke har varslet, oppgir at de ville ha varslet til nærmeste leder via personlig samtale. Dette underbygger at nærmeste leder spiller en viktig rolle når det gjelder kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Det kan også tyde på at det i stor grad er lagt til rette for en dialogbasert løsning av de kritikkverdige forholdene på et lavest mulig nivå i organisasjonen.

Vi mener derfor at kommunen bør ha fokus på tiltak som skal øke ansattes trygghet og tillit til sin nærmeste leder, og at den enkelte leder har god nok kjennskap til å håndtere varslingsrutinene på en etisk og faglig forsvarlig måte.

## 6.5. Oppfølging av varslingssaker

### 6.5.1. Resultater fra undersøkelsen



Det er 1 av 4 ledere som oppgir at de har mottatt varsling fra ansatte.

39 % av lederne gir uttrykk for å ha tilstrekkelig kunnskap om hvordan varslinger fra ansatte skal håndteres, og 13 % av ledere gir uttrykk for at de ikke er trygge på håndteringen av en mottatt varsling.

**Diagram 11** Som leder, har du god nok kjennskap til hvordan du skal håndtere en mottatt varsling fra en ansatt?

Undersøkelsen viser at ledere som har vært ansatt mindre enn 2 år synes å ha minst kjennskap (17 %). 43 % av ledere med ansettelsesvarighet mellom 2 og 5 år, 31 % med ansettelsesvarighet mellom 6 og 10 år, og 47 % med ansettelsesvarighet over 10 år oppgir at de har god nok kjennskap til hvordan en mottatt varsling skal håndteres.

Over halvparten av respondentene (56 %) som har varslet oppgir at reaksjonen fra ledelsen på varslede forhold, stod i forhold til alvorlighetsgraden. 19 % mener at reaksjonen var mildere enn alvorlighetsgraden tilsa, og 17 % oppga derimot at varslingen ikke medførte noen reaksjoner hos ledelsen. Omtrent 1 av 10 varslere kjenner ikke til ledelsens håndtering av deres varslingssaker.

Vi ser at halvparten av respondentene som jobber i 30 % stilling eller lavere svarer at varsling ga ingen reaksjon, og 1 av 3 mener at reaksjonen stod i forhold til alvorlighetsgraden tilsa. Over halvparten av respondentene på de to andre stillingskategoriene mener at reaksjonen stod i forhold til alvorlighetsgraden, og færre som har fått ingen reaksjon (17 % og 10,5 %).

Omtrent 1 av 3 respondentene som har varslet opplevde at varsling ble håndtert med effektive tiltak, og 1 av 3 oppga at varslingssaken er til dels fulgt opp. 25 % svarte at varslingssaken ikke er fulgt opp med effektive tiltak, mens 16 % kjenner ikke til hvordan varslingssaken er fulgt opp av arbeidsgiveren.

60 % av respondentene med lavere stillingsprosent enn 30 mener varslingssaken deres ikke ble fulgt opp med effektive tiltak av arbeidsgiver, i motsetning til 25 % med stillingsstørrelse 70 % eller mer og 16 % med stillingsstørrelse mellom 69 % og 30 %. Andelen som ikke vet om varslingssaken er fulgt opp med effektive tiltak er høyere i disse to alternativene med henholdsvis 15 % og 26 % enn de som har stillingsstørrelse under 30 % (0 %).

### 6.5.2. Vurdering

Det er viktig for den som varsler at varselet tas på alvor og at kritikkverdige forhold endres. På spørsmål om oppfølging av varslingssaker, ser vi at omtrent 1 av 2 varslere mener varsling ikke har medført forventet reaksjon av leder. Siden vi tidligere har landet på at nærmeste leder har en sentral rolle i varslingssaker, bør det være en forutsetning at lederen kjenner til og er trygg på varslingsrutinene. Ikke alle ledere kjenner varslingsrutinene godt nok og heller ikke alle vet hvordan de skal håndtere en varsling. Undersøkelsen viser at ”nye” ledere har mindre kjennskap til håndtering av varslingssaker enn ledere som har vært ansatt mer enn 2 år. Kjennskap kommer gjerne med erfaring, noe som tilsier at det er høy sannsynlighet for at nye ledere som ikke har vært bort i varslingssaker tidligere opplever større usikkerhet rundt varsling generelt.

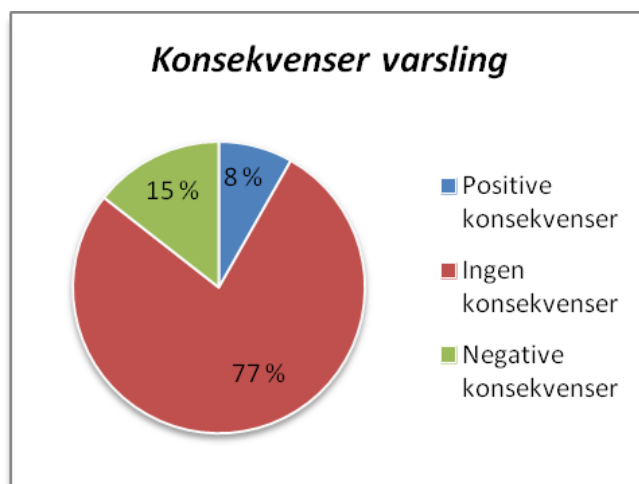
Hele 1 av 4 varslingssaker oppfattes ikke å ha blitt fulgt opp med effektive tiltak. Disse funnene kan være indikasjoner på at kommunen fortsatt har et stort forbedringspotensial når det gjelder å forankre etikkarbeidet og håndtering av varsling hos ledere. En annen mulighet er at varslingssaken er fulgt opp på en skikkelig måte, men at informasjon om dette ikke har nådd varsleren. Enten fordi tilbakemeldingen ikke er gitt, eller det kan være taushetsbelagt informasjon i saken som kan sette begrensninger på hva den som varsler kan få av opplysninger.

Av respondentene er det flest ansatte med 30 % stilling eller lavere som svarer at varsling ikke ga noen reaksjon og at varslingssaken ikke ble fulgt opp med effektive tiltak. Mindre tilstedeværelse på arbeidsplassen kan ha betydning for om informasjon fra lederen når frem.

## 6.6. Konsekvenser av å varsle/ konsekvenser i etterkant

### 6.6.1. Resultater fra undersøkelsen

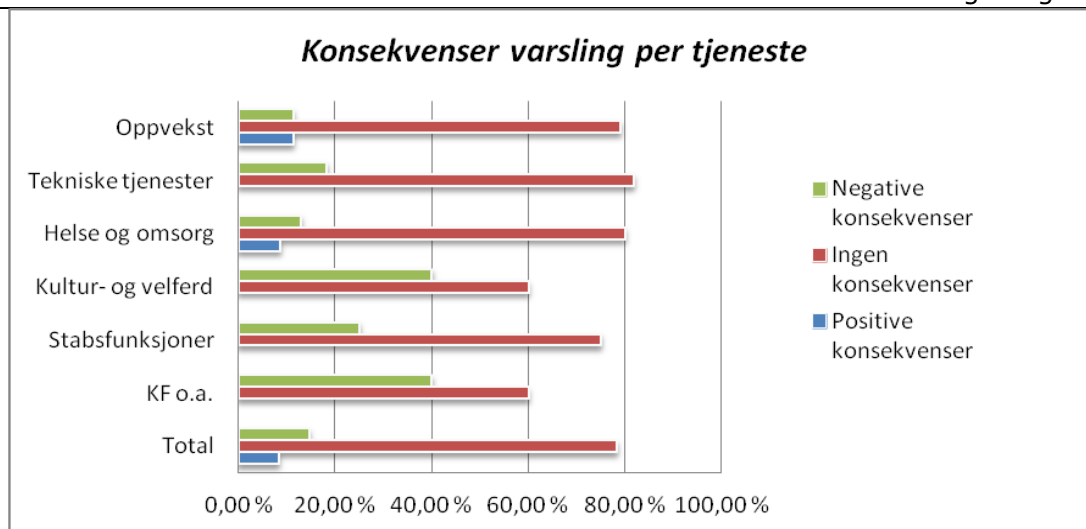
77 % av de som har varslet oppgir at varslingen ikke fikk personlige konsekvenser for dem. For de



som har opplevd konsekvenser av varsling, er andelen med overveiende negative konsekvenser (15%) større enn andelen som oppfatter å ha opplevd overveiende positive konsekvenser (8%).

Undersøkelsen viser at opplevelsen av konsekvenser varierer lite når det gjelder ansettelsesvarighet og lederansvar. 15 % av ikke-ledere og 14 % av ledere oppgir at varsling fikk overveiende negative konsekvenser for dem. 78 % av ledere og 79 % av ikke-ledere svarer at det ikke har fått noen personlige konsekvenser for dem å varsle.

Diagram 12 Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle?



**Diagram 13 Konsekvenser av varsling på tjenesteområdene**

Flere respondenter i Kultur- og velferdstjenesten og foretakene oppgir å ha fått overveiende negative konsekvenser sammenliknet med de andre tjenesteområdene i kommunen. For øvrig er det ingen vesentlig forskjell mellom tjenesteområdene på andelen som ikke har fått noen personlige konsekvenser.

Når det gjelder stillingsstørrelse, er andelen som har opplevd overveiende negative konsekvenser størst for de ansatte som har 30 % stilling eller lavere (60 %) og minst for ansatte med 70 % stilling eller mer (12 %).

85 % av de som har fått overveiende positive konsekvenser, mener det er åpen varslingskultur i kommunen, og 74 % av de som har fått negative konsekvenser mener det er lite kultur for varsling i kommunen.

### **6.6.2. Vurdering**

Majoriteten av de som har varslet oppfatter at varslingen har medført positive konsekvenser, eller ikke medført negative konsekvenser for dem. Dette er et funn som er viktig å synliggjøre som et ledd i å styrke en åpen varslingskultur. Det kan ha en positiv effekt for kommunen å synliggjøre de faktiske resultatene av varslingssaker, i tilfeller der det lar seg gjøre.

Det er også noen som har opplevd negative konsekvenser av sin varsling, noe som ikke skal forekomme ved en forsvarlig varsling. Slike tilfeller kan ha en sterk signaleffekt, og kan forklare at tross for at flertall av varslingene ikke har fått personlige konsekvenser for varsleren, så mener noen ansatte at frykt for negative konsekvenser kan være en viktig årsak til manglende varsling. Vi mener dette underbygger viktigheten av at ansatte har god kjennskap til varslingsrutinene hvor det tydelig fremgår at den som varsler har vern mot gjengjeldelse såfremt man er i god tro og varslingen er forsvarlig. Det er en nødvendighet for de ansatte å ha tillit til at ledere vil håndtere varsling på en profesjonell måte.

Vi ser en klar sammenheng mellom de som opplever åpen kultur for varsling og de som har opplevd positive konsekvenser, og de som opplever mindre åpen kultur og de som har opplevd negative konsekvenser av den enkelte varslingssak. Dette anser vi som en naturlig sammenheng.

Undersøkelsen viser at enkelte tjenesteområder og stillingsstørrelser skiller seg ut med hensyn til opplevelsen av negativ personlig konsekvens i varslingssaker. Vi minner igjen om usikkerheten

som følger av relativt lav svarprosent og varierende svarprosent mellom områdene, men det kan være interessant for kommunen å se nærmere på mulige årsaker til dette.

## 6.7. Varsling - oppsummering

Vi vurderer det som et viktig funn at vel halvparten av respondentene opplever å ha nokså liten eller liten kjennskap til kommunens varslingsrutiner. Vi har sett at kommunen har etablert varslingsrutiner og –kanaler i tråd med arbeidsmiljøloven, og antar derfor at utilstrekkelig kommunikasjonen rundt dette regelverket kan være en årsak til det svake resultatet. Dette underbygges ved at det er ansatte som foreslår bedre tilgjengelighet, hyppigere opplæring og informasjon som forbedringstiltak.

En stor andel gir uttrykk for at de i stor eller nokså stor grad opplever åpenhet for varsling av kritikkverdige forhold, og det er positivt. Men, det er også en mindre andel som vurderer åpenheten som nokså liten eller liten, og det er særlig viktig for kommunen å få en forståelse for hvilke grunner det kan være til det.

Kjennskap til varslingsrutinene og terskel for å varsle, på lik linje med etikk, varierer mellom tjenesteområdene. Dette er med på å underbygge påstanden om at det kan være ulik fokus og oppmerksomhet på varsling av kritikkverdige forhold innad i organisasjonen. Vi mener at introduksjon av rutiner og retningslinjer ved ansettelse, forankring internt i tjenesteområdene og ansattes forståelse og syn på uetisk atferd kan være av betydning.

Holdningen til varsling vil påvirkes av hvordan varslinger blir mottatt og fulgt opp. Vi ser at vel halvparten av gjennomførte varslinger oppfattes å ha medført reaksjoner i samsvar med alvorlighetsgraden i varselet, og at vel halvparten oppfattes å ha blitt fulgt opp med effektive tiltak av arbeidsgiver. Dette er betryggende.

På den annen side mener omtrent 1 av 2 at varsling ikke har medført forventet reaksjon fra leder, og 1 av 4 at varslingen ikke ble fulgt opp. Det kan være flere forklaringer til slike oppfatninger. Det kan være at mottakerne av varslingen faktisk ikke har fulgt opp saken. Eller den kan være fulgt opp, men uten at varsleren er ivaretatt og har fått tilbakemelding. Kanskje kan det være iverksatt tiltak som varslere ikke kan gis innsyn i på grunn av begrensninger i taushetsplikten og offentlighetsloven? Uansett årsak, så har det en sterk signaleffekt dersom enkelte varslere sitter igjen med et inntrykk av at varsling ikke følges opp. Det kan se ut til at kommunen bør arbeide med å styrke tilliten til at lederne håndterer alle varslinger profesjonelt.

Et annet viktig moment, er i hvilken grad varsleren opplever negative konsekvenser for seg selv, og i undersøkelsen er det noen som har opplevd overveiende negative konsekvenser. Dette er ikke bare uheldig, men ved forsvarlig varsling, er det et brudd på reglene om gjengjeldelse.

I kommunen ser vi ulike oppfatninger av hvor åpen kultur det er for varsling. Som vi har nevnt innledningsvis i dette kapitlet, er 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 en forutsetning for god varslingskultur<sup>29</sup>. Vår vurdering er at kommunen i større grad bør sikre kjennskap til varslingsrutiner, og styrke tilliten til ledere internt.

---

<sup>29</sup> Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og kommuner, KS, Kommuneforlaget, juni 2007

## **7. KOMMUNENS ARBEID MED RISIKOSTYRING**

### **7.1. Problemstilling**

- Hvilke risikofaktorer er kommunen mest utsatt for?

Risikostyring kan defineres som en prosess utformet for å kunne identifisere, vurdere og håndtere og følge opp risiko.<sup>30</sup> De etiske retningslinjene, varslingsrutinen, fylkeskommunens mål, verdier og visjoner, arbeidsgiverpolitikken og øvrige internkontrollrutiner regnes i denne sammenheng som risikoreduserende tiltak. Forankring og bevisstgjøring av disse retningslinjene og prosedyrene i hele organisasjonen er også et risikoreduserende tiltak.

Det er gjennom handlinger man ser de etiske holdningene. I dette prosjektet er fokuset på risikoen for at kommunens ansatte og ledere har etisk uakseptable holdninger eller handlinger i den grad at det medfører kritikkverdige forhold.

### **7.2. Risikostyring i Kongsberg kommune**

#### **7.2.1. Eksisterende systemer**

I Kongsberg kommune er mye dokumentasjon vedrørende internkontroll nå samlet i en mappestruktur i Kvalitetshåndboken. Kvalitetshåndboken omfatter en rekke enkeltrutiner. Her er det så vel sektorovergripende, som tjenestespesifikke dokumenter. I fellesdelen er mappene ordnet alfabetisk, og spesifikke dokumenter er lagt inn under de enkelte enhetenes mapper.

Blant felles sektorovergripende dokumenter finner vi eksempelvis rutine for medarbeidersamtaler, prosedyrer knyttet til informasjonssikkerhet, råd for jobbing uten mobbing, rutine for oppdatering i styrevervsregisteret, utlån av rådhuskantina, varslingsrutine, årshjul, og rutiner for avviksmelding og risikovurderingsrutiner innenfor HMS. Rutiner for avviksmelding og risikovurderinger anvendes først og fremst lokalt på avdelingsnivå. I tilknytning til årshjulet er det for øvrig lagt inn et skjema for årlig tilbakemelding vedrørende HMS i internkontrollsystemet.

I tilknytning til kvalitetshåndboken er det også egne tjenestespesifikke områder for undervisning, barnehager, kultur, sosial, NAV, barnevern og for eiendomsforetaket. Hvert tjenesteområde har lagt ut en rekke rutiner og annen informasjon som skal legge grunnlag for kvalitetssikring av driften på det aktuelle tjenesteområdet.

Kvalitetshåndboken er tilgjengelig på kommunens intranettsider. Den har ingen søkefunksjon.

I tillegg til kvalitetshåndboken, har kommunens intranett en mappe for reglementer. Her finner vi blant mye annet subdelegeringsreglement, etiske retningslinjer, retningslinjer for bruk av sosiale medier og finansreglement.

Innkjøpsreglement og annen informasjon rundt innkjøp ligger i en egen mappe under overskriften Økonomi.

---

<sup>30</sup> SSØ (12/2007) ”Hvordan få en god start på risikostyring i statlige virksomheter?”

## **7.2.2. Nytt kvalitetssystem**

I forbindelse med en evaluering av organisasjonsendringer ble det i 2011 vedtatt å forsterke risikostyringen ved gjennomgang av eksisterende systemer og vurdere gjennomgående kvalitetssystem.<sup>31</sup> De 7 kommunene i Kongsbergregionen har samarbeidet om anskaffelse av nytt kvalitetssystem, og valgte i desember 2012 å anskaffe Kvalitetslosen. De øvrige kommunene i regionen startet implementeringen i 2013, men Kongsberg kommune utsatte den, først til 2014, så til 2015.

Det valgte kvalitetssystemet er bygget opp av moduler, for henholdsvis avvikshåndtering, dokumenthåndtering, risikoanalyse og virksomhetsstyring. I Kongsberg kommune planlegger man å starte med å ta i bruk modul for avvikshåndtering, og deretter dokumenthåndteringsmodulen. Når det gjelder modul for risikoanalyse, oppfatter vi at det er usikkerhet knyttet til om den vil bli tatt i bruk, eller om andre alternativer kan være aktuelle.

Avviksmodulen gir den enkelte ansatte tilgang til å rapportere avvik av ulik art. Det skal være mulig å definere eksempelvis alvorlighetsgrad, kategori (HMS, interne forhold, tjenester, leverandører etc.), legge ved dokumentasjon og foreslå endringer. Leder skal kunne behandle avviket, eller opprette tiltak. Det skal legges inn frister som sikrer automatisk oppfølging.

Dokumenthåndteringsmodulen skal samle all kvalitetsdokumentasjon på en felles plattform. Den skal gi revisjonskontroll og historikk på prosedyrer og dokumenter. Systemet gir mulighet for å lage ”leselister” til ulike grupper av ansatte, og ansatte kan bygge opp ”min side” med dokumenter de bruker ofte. Det skal være søkemuligheter på tittel og tema.

## **7.2.3. Vurdering av kommunens arbeid med risikostyring**

Det synes som det gjøres mye bra internkontrollarbeid i Kongsberg kommune, i form av formalisering og dokumentasjon av rutiner og reglementer som dekker ulike risikoområder. Det er utviklet avviksrutiner og risikovurderingsrutiner som kan gi grunnlag for læring og forebygging.

Kvalitetshåndbok på intranett gir tilgjengelighet til dokumentasjonen, men det kan stilles spørsmålstegn ved virkemåten. Struktur og systematikk innenfor intranettsidene er etter vårt syn ikke god nok, det er ikke søkemuligheter, og det kan være vanskelig å finne frem til ønsket informasjon.

Vi vurderer det derfor som positivt at kommunen nå er kommet i gang med å implementere et kvalitetssystem. Det vil styrke risikostyringen gjennom å øke sannsynligheten for at mer dokumentasjon blir samlet på ett sted og gjort enklere tilgjengelig for flere, og legge til rette for bedre oppfølging av at prosedyrer faktisk blir fulgt.

## **7.3. Risikostyring basert på ansattes erfaring**

For vårt formål har vi foretatt en inndeling av risikoområder i fire kategorier; økonomi, habilitet, yrkesetikk og arbeidsmiljø, og spurt de ansatte om eventuell kjennskap til kritikkverdige forhold på deres arbeidsplass de siste tre årene.

---

<sup>31</sup> Kongsberg kommunestyre 23.03.22 sak 22/11, Evaluering av organisasjonsendringer, vedtakets pkt 2 E

### 7.3.1. Resultater fra undersøkelsen – økonomi

I Kongsberg kommunes etiske retningslinjer står det at:

*”Kommunens ansatte plikter å bruke og ta vare på kommunenes ressurser og eiendom på en økonomisk og rasjonell måte, og ikke misbruke eller sløse med kommunens midler.”*

Vi har spurt de ansatte om de har kjennskap til om det har forekommet kritikkverdige forhold på økonomiområdet de siste tre årene. Det finnes en rekke mulige risikoområder, og vi har valgt å trekke frem de som fremgår av figuren nedenfor. Meldingene om hvilke forhold som har forekommet, har vi sortert etter antall meldinger om kjennskap til at det har forekommet brudd.

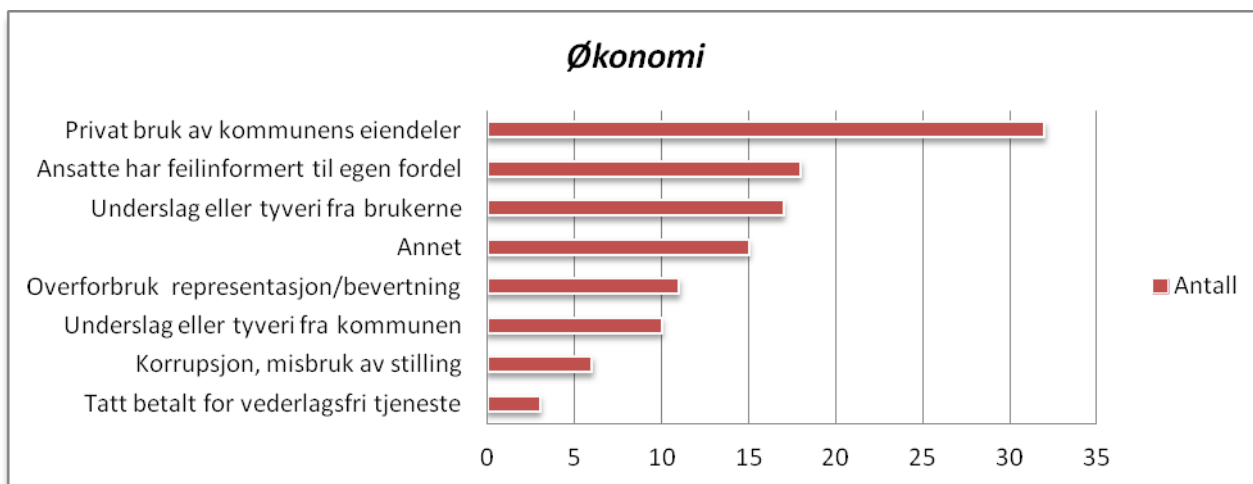


Diagram 14 Kjennskap til kritikkverdige forhold - økonomi?

På dette spørsmålet svarer 87 % av respondentene nei, de har ikke har kjennskap til at noen av disse forholdene har forekommet.

Totalt er det registrert 112 meldinger om kjennskap til kritikkverdige forhold på økonomiområdet, herav 43 fra Helse og omsorg, 32 fra Oppvekst, og 17 fra stabsfunksjoner.

Det er kommet inn 17 meldinger om kjennskap til tyveri fra brukere, herav 14 fra Helse og omsorg.

### 7.3.2. Vurdering

Det er betryggende at det er så mange som svarer at de ikke er kjent med at det har forekommet kritikkverdige forhold av økonomisk karakter. Det er imidlertid noen som har gitt uttrykk for at de kjenner til at noen av disse forholdene forekommer. Ut i fra et null-toleranseperspektiv basert på kommunens rolle som forvalter av samfunnets midler, er resultatet derfor likevel ikke fullt ut tilfredsstillende.

De hyppigst forekommende forholdene er privat bruk av kommunale eiendeler, feilinformasjon til egen fordel og tyveri fra brukerne. Det er selvfølgelig ikke heldig at ansatte bruker kommunale eiendeler, og heller ikke at de feilinformerer for selv å nyte fordeler av det. En overfladisk risikoanalyse peker likevel i retning av forholdet med størst alvorlighetsgrad, er tyveri fra brukere.

Vi minner igjen om tolkningsutfordringen. Når det meldes om 17 kjente tilfeller av tyveri fra brukerne, så betyr ikke det nødvendigvis at 17 tyverier har funnet sted. Flere personer kan rapportere om samme forhold. Satt på spissen kan det være at de 17 som rapporterer om dette, sikter til ett og samme forhold. Vi kan derfor ikke si noe om omfanget, bare at noen ansatte kjenner til at det har forekommet, og det er i og for seg alvorlig nok. Det kan derfor være grunn til å reise

spørsmål ved om internkontrollen rundt håndtering av brukermidler er tilfredsstillende. Vi kan ikke ut fra undersøkelsen si noe om hvilken type brukermidler det gjelder, men generelt er frivillig forvaltning for sosialklienter og frivillig forvaltning av midler for pasienter ved institusjoner kjente risikoområder.

### 7.3.3. Resultater fra undersøkelsen – risikoområder - habilitet

Om habilitet sier Kongsberg kommunes retningslinjer:

*”Ansatte og folkevalgte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser. Ansatte og folkevalgte i kommunen skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelser eller vedtak.”*

KS har etablert Styrevervregisteret, som er et verktøy som kommuner kan knytte seg til. Her er det mulig å søke på roller som folkevalgt, ansatt, styreleder, styremedlem og andre næringsinteresser. Registeret oppdateres med opplysninger fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret en gang årlig. I tillegg kan enkeltpersoner registrere andre roller, verv eller interesser. Kongsberg kommune vedtok i 2007 reglement for registrering på styrevervregisteret.<sup>32</sup> Ca 175 ansatte og folkevalgte i kommunen var registrert per desember 2014.

Vi har spurt de ansatte om de er kjent med tilfeller av trusler mot habilitet har forekommet på deres arbeidsplass de siste tre år, og har fått følgende svar:

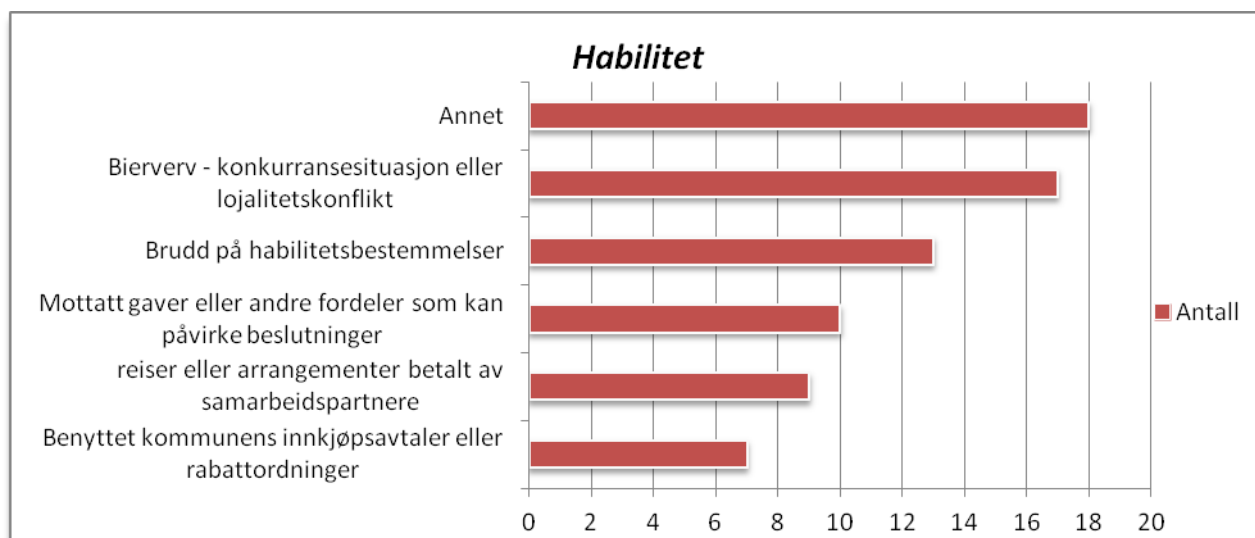


Diagram 15 Kjennskap til kritikkverdige forhold – habilitet?

90 % av de spurte har svart nei, og med det gitt uttrykk for at de ikke kjenner til forhold som innebærer trusler mot habiliteten.

Det er mottatt 74 registreringer, hvorav 22 fra Helse og omsorg, 21 fra Oppvekst og 10 fra Tekniske tjenester. 18 forhold, eller nesten en tredjedel av tilfellene det meldes om, er uspesifiserte forhold som faller i kategorien ”Annet”.

### 7.3.4. Vurdering

Det er en relativt liten andel av respondentene som rapporterer om kjennskap til kritikkverdige forhold rundt habilitet, og det er i utgangspunktet positivt.

<sup>32</sup> Kongsberg kommunestyre 15.11.2007, sak 88/07 Registrering av verv og økonomiske interesser



At det er flest meldinger fra Oppvekst og Helse og omsorg er rimelig, ut fra at dette er de største tjenesteområdene i kommunen, og også de med flest respondenter i denne undersøkelsen.

Det kan se ut til at de kjente forholdene til dels kan være vanskelig å spesifisere, i og med at så mange tilfeller havner i kategorien ”Annet”. Alternativt kan det være at vi ikke har truffet godt nok med utvalget av relevante kategorier i vår undersøkelse. En mer detaljert risikoanalyse vil nok kunne gi et mer konkret risikobilde.

Det er også viktig å være oppmerksom på at interessekonfliktene som er observert kan være kjente i den forstand at roller er registrert i styrevervsregisteret og følgelig åpne for innsyn. Men det kan også være at denne ordningen for rapportering av interessekonflikter ikke er godt nok kommunisert og kjent blant de ansatte.

At det er færrest treff på spørsmålene som tar opp mottak av gaver, deltakelse på reiser og bruk av kommunens innkjøpsavtaler er interessant. Dette er typer risikoforhold det har vært mye fokus på i media de senere år, og hvor kommunen har lagt føringer i flere konkrete reglementer. Disse funnene kan kanskje tolkes i retning av at dette har bidratt til økt bevissthet om at dette er forhold som kan innebære brudd på etiske retningslinjer.

### 7.3.5. Resultater fra undersøkelsen - yrkesetikk

Kritikkverdige forhold kan være brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte normer. Fra kommunens etiske retningslinjer henter vi:

*” Som myndighetsutøver, tjenesteyter og forvalter av betydelige samfunnsressurser, plikter kommunen og den enkelte ansatte å ta hensyn til innbyggernes interesser, tilstrebe likebehandling og opptre med respekt overfor det enkelte individ.”*

For å få en indikasjon på mulige risikoområder har vi etterspurt kjennskap til følgende forhold:

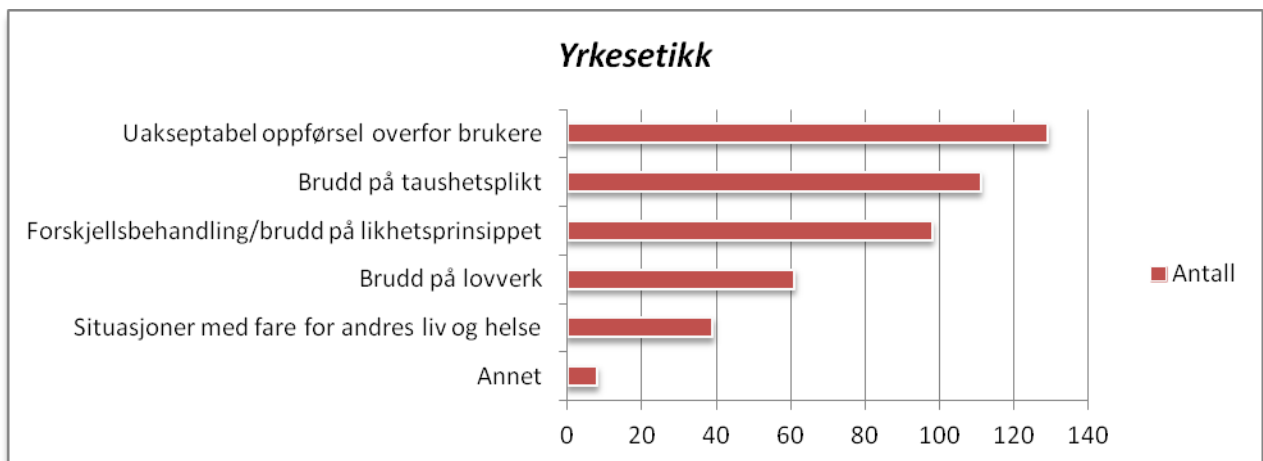


Diagram 16 Kjennskap til kritikkverdige forhold - yrkesetikk

På dette spørsmålet har 59 % av respondentene svart nei, at de ikke kjenner til slike forhold.

Fra de øvrige respondentene er det meldt inn 446 registreringer, hvorav 221 kommer fra ansatte i Helse og omsorg, 153 fra Oppvekst, 20 fra Teknisk, 19 fra stabsfunksjoner og 16 fra Kultur.

### 7.3.6. Vurdering

Nærmere 40% av respondentene har gitt inn meldinger om at de kjenner til kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass, og det er en høy andel. Det er også et betydelig høyere antall meldinger om kritikkverdige forhold i denne kategorien, enn under økonomi- og habilitetsområdet. Dette er også et område hvor det nok kan være flere potensielle risikofaktorer. Det synes rimelig at hovedtyngden av registrerte forhold knytter seg til Helse og omsorg og Oppvekst. Dette er både tjenesteområdene med flest ansatte, og områdene med mest brukerkontakt.

I et risikoperspektiv er det særlig bekymringsverdig at det fremkommer kjennskap til situasjoner med fare for liv og helse. Selv om det er færrest meldinger registrert på dette punktet, noe som kan tolkes som lavere sannsynlighet for forekomst av slike forhold, kan konsekvensene være alvorlige. Det er heller ikke tilfredsstillende at det er så mange tilfeller av kjennskap til uakseptabel oppførsel overfor brukerne eller brudd på taushetsplikt.

Vi kan ikke se bort fra at det har betydning at kommunens etiske retningslinjer er mer konkrete når det gjelder økonomi- og habilitet, enn de er når det gjelder yrkesetiske områder. Det kan være at det kan være nyttig å supplere de generelle etiske retningslinjene ved å utarbeide egne lokale etiske retningslinjer som tar opp konkrete etiske utfordringer innenfor de ulike fag-/tjenesteområdene.

Engasjementet som ble utvist når det gjaldt å komme med innspill rundt etiske dilemma var sterkt, og kan kanskje også vitne om usikkerhet på hvor grensene går. Det kan derfor være ønskelig å styrke den etiske kompetanse ytterligere innenfor fag- og tjenesteområdene gjennom mer systematikk og struktur rundt drøftingen av etiske dilemma.

### 7.3.7. Resultater fra undersøkelsen - arbeidsmiljø

I Kongsberg kommunes etiske retningslinjer står det:

*”De etiske retningslinjene har sitt utspring i allmenngyldige etiske verdier og normer som for eksempel rettferdighet, lojalitet, ærlighet, pålitelighet, sannferdighet og at man skal behandle andre slik man selv ønsker å bli behandlet.”*

På dette området har kommunen som nevnt ovenfor også vedtatt egen strategi for konflikthåndtering og rutine for ”Jobbing uten mobbing”.

Vi har spurt de ansatte om de har kjennskap til at det har forekommet tilfeller av kritikkverdige forhold knyttet til arbeidsmiljøet på deres arbeidsplass de siste tre årene.

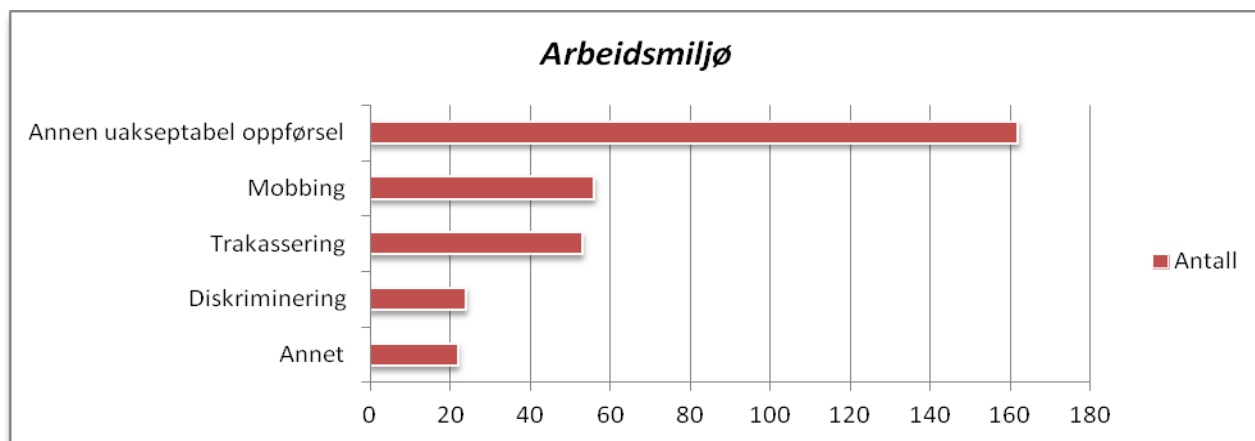


Diagram 17 Kjennskap til kritikkverdige forhold - arbeidsmiljø?

På dette spørsmålet er det 62 % av respondenten som svarer nei, og som altså ikke er kjent med kritikkverdige forhold ved arbeidsmiljøet. Den resterende tredjedelen har lagt inn til sammen 317 meldinger om kritikkverdige forhold knyttet til arbeidsmiljøet. Av disse er 129 fra Helse og omsorg, 116 fra Oppvekst, 26 fra stabsfunksjoner

Det er ingen vesentlig forskjell på respons fra ledere og øvrige ansatte innenfor dette risikoområdet.

### **7.3.8. Vurdering**

Opp mot 40 % av de som har svart på undersøkelsen kjenner til at det har forekommet kritikkverdige forhold knyttet til deres arbeidsplass, og det er for høyt. Det kan nok anses relativt positivt at det ikke er flere observasjoner av diskriminering, men det er desto flere på flere på mobbing og trakassering, og flest på uakseptabel oppførsel. Det er vanskelig her å si noe om hva sistnevnte omfatter. Selv om vi ikke kjenner til hva som ligger bak disse tallene, er det ikke akseptabelt, sett i lys av at dette er forhold som ikke bør forekomme på en arbeidsplass. I tillegg til etiske retningslinjer er det tidligere utarbeidet rutiner for ”Jobbing uten mobbing” og strategi for konflikthåndtering, men det kan synes som om holdningene ikke er godt nok forankret hos alle ansatte.

## **7.4. Risikostyring - oppsummering**

I tillegg til overordnede regler for etikk og varsling, er det etablert reglementer og rutiner for å redusere risiko for uønskede hendelser, og de ansattes observasjoner tyder ikke på stort omfang av kritikkverdige forhold. Undersøkelsen viser likevel at kritikkverdige forhold forekommer. Vi understreker igjen at tallene må tolkes med forsiktighet, men tror likevel vi kan hevde at resultatene fra undersøkelsen peker i retning av at ikke alle tiltak som er etablert er tilstrekkelig forankret i organisasjonen, og at det er behov for å følge opp videre at de faktisk blir fulgt.

For risikoområdene økonomi og habilitet svarer majoriteten at de ikke kjenner til kritikkverdige forhold. Dette er oppmuntrende, ut fra en tolkning i retning av at regler og retningslinjer på økonomiområdet er i kommet på plass i den forstand at de er relativt godt kjent i organisasjonen, og at de for en stor grad blir fulgt. Et risikoområde det likevel kan være grunn til å undersøke nærmere, er risiko for underslag eller tyveri fra brukere.

For risikoområdene yrkesetikk og arbeidsmiljø er det en vesentlig mindre andel som ved å svare nei, gir uttrykk for at de ikke er kjent med kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass. På disse områdene er det en stor andel som kjenner til kritikkverdige forhold på sin arbeidsplass. Områdene med flest registreringer, kan betegnes som mellommenneskelige forhold. I forhold til kollegaer og arbeidsmiljø: mobbing og trakassering og annen uakseptabel oppførsel. For møter med brukere: uakseptabel oppførsel, brudd på taushetsplikt, fare for liv og helse. Dette er urovekkende. Selv om tallene ikke kan se noe om frekvensen av kritikkverdige forhold, så viser de i alle fall at svært mange ansatte i kommunen har et inntrykk av at arbeidsmiljøet og yrkesetikken ved deres arbeidsplass ikke er god nok.

## 8. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

### 8.1. Oppfyllelse av revisjonskriteriene

- **Det bør utarbeides etiske retningslinjer lokalt, som er konkrete, relevante, enkle å forstå og etterleve, og tilgjengelige**

Kongsberg kommune har utarbeidet egne etiske retningslinjer som gjelder for hele kommunen. Vår vurdering er at de har et begrenset omfang som bør gjøre dem lette å forstå, og temaene som er tatt opp er relevante for en kommune. Retningslinjene er tilgjengelige på kommunens nettsider.

De fleste ansatte gir også uttrykk for at de oppfatter de etiske retningslinjene som relativt lett forståelige, relevante og enkle å etterleve, skjønt en del svar også tyder på at det kan være et forbedringspotensial med hensyn til konkretisering og tydeliggjøring. Det er synspunkter på at informasjon på kommunens intranettsider kan være vanskelig å finne.

Revisjonskriteriet vurderes oppfylt.

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

De etiske retningslinjene formidles til de ansatte ved nyansettelse, og er tilgjengelige på intranett. Etiske retningslinjer har vært tema på mellomledersamling, og lederne har formidlet mottatt informasjon videre.

Til tross for dette viser svarene fra undersøkelsen at en betydelig del av respondentene ikke kjenner til retningslinjene, og ennå færre opplever å kjenne innholdet i dem godt nok. Med de metodiske begrensninger som ligger i vår undersøkelse med hensyn til representativitet, så er dette likevel et for svakt resultat. Det indikerer at de etiske retningslinjene ikke er tilstrekkelig kommunisert. Det synes å være behov for mer målrettet og systematisk opplæring som omfatter ansatte på alle nivåer, og som følges opp over tid.

Revisjonskriteriet vurderes delvis oppfylt.

- **Det bør finnes arenaer internt for refleksjon og diskusjon om etiske problemstillinger**

Ved siste revisjon av de etiske retningslinjene, ble det lagt føringer for en jevnlig prosess med åpen kommunikasjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger å sikre høy etisk standard. Flere ledere opplyser å ha videreformidlet informasjon fra lederopplæringen, og innført etikk som fast tema på interne møter og etablert arenaer for diskusjoner om etikk.

Undersøkelsen synliggjør at det er mange som opplever etiske dilemma i sin arbeidshverdag, og mange har selv tatt opp etiske dilemma til diskusjon. Vi oppfatter at det er et stort engasjement blant de ansatte. Dette er nok med på å skape behov for å avsette mer tid til etisk refleksjon. Det kan variere i hvilken grad etikk er fokusert på ulike arbeidsplasser, men det synes fortsatt å være et udekket behov for interne arenaer for diskusjoner rundt etikk.

Revisjonskriteriet vurderes delvis oppfylt.

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

Det ble i 2007 utarbeidet rutiner for varsling som er hjemlet i arbeidsmiljølovens krav.

Rutinebeskrivelsen er kort og praktisk rettet, og bør i utgangspunktet være enkel å bruke. For å

styrke tryggheten rundt varsling, kunne rutinen vært supplert med utdypende informasjon om hvilke saker som det er aktuelt å varsle om, og om vernet mot gjengjeldelse. Vår vurdering er følgelig at det nå kan være tid for en evaluering og videreutvikling av varslingsrutinen.

Revisjonskriteriet vurderes delvis oppfylt.

- **Varslings- og oppfølgingsrutinene bør ha legitimitet, være kjente og enkle å bruke**  
Åpenhet og rett og plikt til varsling er behandlet i de etiske retningslinjene, som har vært tema i en mellomledersamling. Varslings- og oppfølgingsrutinen er tilgjengelig på kommunens intranett.

Til tross for dette oppgir vel halvparten at de har nokså liten/ liten kjennskap til varslingsrutinene. Dette er ikke tilfredsstillende. Det har kommet frem ønsker fra ansatte om hyppigere informasjon og opplæring, gjerne konkretisert gjennom eksempler. Dette synliggjør et behov for at de tas opp jevnlig.

Revisjonskriteriet vurderes delvis oppfylt.

- **Det bør skapes en åpenhetskultur i virksomheten**  
Åpenhet inngår som en kjerneverdi i Kongsberg kommunes vedtatte visjoner og verdier, og kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner støtter opp under dette. Det har kommet signaler fra toppledelsen om at åpenhet og varsling vektlegges.

En vesentlig andel av respondentene i undersøkelsen gir også uttrykk for at de oppfatter at kommunen har ivaretatt en åpen yringskultur. Det er imidlertid noen ansatte som ikke deler denne oppfatningen. De kan ha opplevd at varsling ikke har blitt fulgt opp, eller varslingen kan ha hatt negative konsekvenser for varsleren. Selv om det ikke er mange slike tilfeller, vil det ha en sterk signaleffekt dersom varslinger ikke tas alvorlig og følges opp. Det samme gjelder dersom negative konsekvenser innebærer gjengjeldelse.

Revisjonskriteriet vurderes delvis oppfylt.

- **Det bør finnes et system for kartlegging og vurdering av risiko**  
Det er utarbeidet rutinebeskrivelser for kartlegging og vurdering av risiko innenfor HMS og informasjonssikkerhet. Risikovurdering og avvikshåndtering er ”papirbasert” og brukes primært i lokale prosesser.

En enkel kartlegging av risiko basert på ansattes meldinger om kjennskap til kritikkverdige forhold, kan tyde på at risikostyring innenfor økonomiområdet har gitt resultater. Men det kan være behov for styrket fokus på risikovurdering rundt mellommenneskelige forhold knyttet til brukere og kolleger.

Revisjonskriteriet vurderes delvis oppfylt.

- **Det skal redegjøres i årsberetningen for arbeidet med å sikre høy etisk standard**  
I årsberetningen for 2013 har Kongsberg kommune rapportert om tiltak som er iverksatt og planlegges iverksatt for å sikre høy etisk standard. Beretningen viser til revisjon av etiske retningslinjer og etablering av jevnlig prosesser hvor åpen kommunikasjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger blir ivaretatt.

Revisjonskriteriet vurderes oppfylt.

## 8.2. Konklusjon

Hovedproblemstilling:

### **Er kommunens arbeid med etikk, varsling og risikostyring tilfredsstillende i henhold til krav og forventninger?**

Vi vurderer at Kongsberg kommunes arbeid med etikk, varsling og risikostyring er delvis tilfredsstillende i forhold til krav og forventninger. Kommunen har lagt til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard, ved at kommunen har formalisert og dokumentert et felles verdigrunnlag for sitt arbeid med etikk, varsling og risikostyring. Kommunen vurderes bare delvis å ha lyktes med å forankre etiske rutiner og holdninger i organisasjonen.

Vår vurdering kan utdypes gjennom følgende delproblemstillinger:

#### **1) Har Kongsberg kommune gjort nødvendige tiltak for å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard?**

I det å tilrettelegge for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard, ligger bevisstgjøring av etiske holdninger hos alle ansatte. Kongsberg kommune har utarbeidet rutiner og dokumenter som skal fungere som grunnlag for denne bevisstgjøringen. Det er nok noen dokumenter som med fordel kan videreutvikles, men vi vurderer at det viktigste er å prioritere å gjøre reglementer og rutiner bedre kjent og meningsfulle i organisasjonen. Mellomlederopplæring innen etikk er gjennomført og synes å ha gitt resultater, men det er viktig å nå frem til alle ansatte på alle nivåer.

Kongsberg kommune har årsberetningen for 2013 fulgt opp kommunelovens krav vedrørende redegjørelse for arbeidet med etisk standard, og med det lagt til rette for at folkevalgte og andre lettere kan få informasjon om kommunens innsats.

#### **2) Hvilket forhold har de ansatte til de etiske retningslinjene i kommunen?**

Målet med etiske retningslinjer må være å skape enhetlige og like holdninger og praksis i alle tjenestene. Mange ansatte i kommunen har for liten kjennskap til de etiske retningslinjene og innholdet i dem, og kunnskapsnivået kan se ut til å variere mellom tjenesteområdene. Det ser ut til å være behov for mer systematikk rundt opplæring på alle nivåer, eksempelvis ved fast rutine på hvordan de ansatte skal introduseres til og oppdateres på hvilke etiske forventninger kommunen stiller til sine ansatte. Interne arenaer bør tas i bruk i større grad, ved at det settes av mer tid for refleksjon og diskusjon om etiske utfordringer som er relevante for de ulike tjenesteområdene.

Mange ansatte gir uttrykk for at de møter etiske utfordringer jevnlig, at de selv har tatt opp etiske dilemma, og en god del mener at det ikke avsettes nok tid til refleksjoner om etiske dilemma. Så selv om de gjeldende retningslinjene ikke er tilstrekkelig forankret i hele organisasjonen, så er etikk likevel et tema som ser ut til å vekke et engasjement hos mange ansatte som det er viktig å ivareta og bygge videre på i arbeidet med å styrke den etiske kompetansen.

#### **3) Hvilken erfaring har de ansatte med varsling av kritikkverdige forhold?**

I Kongsberg kommune er det en betydelig del av de ansatte som ikke kjenner til varslingsrutinen i kommunen, men majoriteten av respondentene gir uttrykk for at de oppfatter at kommunen har en åpen ytringskultur. Det kan ha sammenheng med at hovedtyngden av de som selv har varslet ikke opplevde negative konsekvenser av sin varsling. En stor del av de som har varslet selv, opplevde at reaksjonen stod i forhold til varselet, og at varslingssaken ble fulgt opp med effektive tiltak av arbeidsgiver, og det kan tolkes i retning av at mange ledere håndterer mottatte varslinger på en seriøs måte, selv om det også er ledere som opplever å ha noe svak kunnskap om varslingsrutinene.

Det er også en mindre andel ansatte som har opplevd at varslingen ikke har medført forventet reaksjon fra arbeidsgiver, og det er noen som har opplevd negative konsekvenser av sin varsling. Det vil være viktig undersøke å om disse oppfatningene følger av utilstrekkelig informasjon om iverksatte tiltak, om det er varslinger som ikke blir fulgt opp, og ikke minst sikre at det ikke forekommer gjengjeldelse.

#### **4) Hvilke risikofaktorer er kommunen mest utsatt for?**

Det er gjennom handlinger de etiske holdningene kommer til uttrykk. Det har vært en periode med stort fokus på økonomisk internkontroll og habilitet i kommunesektoren, og dette risikoområdet er også dekket i Kongsberg kommunes etiske retningslinjer. Dette er mulige forklaringer på at det er minst omfang av meldinger om kritikkverdige forhold knyttet til økonomi og habilitet. Vi vil trekke frem underslag eller tyveri fra brukerne som et mulig risikoområde for oppfølging.

Områdene hvor det meldes om flest kritikkverdige forhold, er forhold knyttet til mellommenneskelige relasjoner, som brukerkontakt og arbeidsmiljø, og dette er noe vi finner urovekkende. Konkrete risikofaktorer for arbeidsmiljøet som mobbing og trakassering er registrert, og også risikofaktorer for tjenesteytingen, som uakseptabel oppførsel overfor brukere, brudd på taushetsplikt og situasjoner med fare for andres liv og helse.

De generelle etiske retningslinjer og varslingsrutiner kan ikke dekke alle aktuelle områder. Et mulig tiltak kan være å supplere de generelle etiske retningslinjene med mer spesifikke dokumenter for de ulike fag- og tjenesteområdene, som lettere kan brukes som grunnlag for etisk refleksjon tilpasset utfordringene på det enkelte virksomhetsområde.

## **9. ANBEFALINGER**

- Kongsberg kommune bør iverksette tiltak for å øke kjennskapen til etiske retningslinjer og varslingsrutiner og innholdet i dem hos alle ansatte på alle nivåer.
- Kongsberg kommune bør styrke fokuset på etiske utfordringer og kritikkverdige forhold knyttet til mellommenneskelige relasjoner, dvs. tjenesteyting og arbeidsmiljø.
- Kongsberg kommune bør vektlegge å opprettholde og styrke en åpen yringskultur.

Drammen/Kongsberg, den 26. februar 2015

Pål Ringnes  
daglig leder/  
oppdragsansvarlig revisor

Heidi Gros  
forvaltningsrevisor

Habibe Demirel  
revisor

Inger-Lise Nilsen  
revisor

Havva Adiyaman  
revisor

*Denne rapporten er elektronisk  
godkjent.*

---

## 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:

KS (2006) KS' prosessveileder i arbeidet med Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. "Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger"

KS (2007) "Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner", Kommuneforlaget, juni 2007

KS (2013) "Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?"

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (29.06.09) Rundskriv H-08/09. "Rundskriv om ikraftsetting av endringer i kommuneloven og Svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv i kommuner og fylkeskommuner)"

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

St.prp. nr 67 (2006-2007) "Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)"

Transparency International Norge (2013) "Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon"

### Dokumenter fra Kongsberg kommune:

Administrasjonsutvalget 13.03.2008, sak 5/08 Varsling i Kongsberg kommune

Administrasjonsutvalget 13.03.2013, sak 3/13Arbeidsgiverstrategi 2013-2020

Kongsberg kommunestyre 15.11.2007, sak 88/07 Reglement for registrering på [www.styrvervregisteret.no](http://www.styrvervregisteret.no)

Kongsberg kommunestyre 11.09.2013, sak 87/13"Etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i Kongsberg kommune"

Kongsberg kommunestyre 18.06.2014, sak 43/14 Årsmelding 2013 - Kongsberg kommune

Kongsberg kommunes kvalitetshåndbok på intranett

[www.kongsberg.kommune.no/Planer-og-prosjekter/Styringssystemet-til-Kongsberg-kommune/Visjon-og-verdier](http://www.kongsberg.kommune.no/Planer-og-prosjekter/Styringssystemet-til-Kongsberg-kommune/Visjon-og-verdier)

**Internett:** [www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no)  
[www.arbeidstilsynet.no](http://www.arbeidstilsynet.no)  
[www.nho.no](http://www.nho.no)



## Tabeller og diagrammer

Diagram 1 Kjennskap til de etiske retningslinjene på tjenesteområdene .....	15
Diagram 2 Hvor godt kjenner du de etiske retningslinjene? .....	16
Diagram 3 Hva synes du om kommunens etiske retningslinjer? .....	17
Diagram 4 Hvor stor kjennskap har du til kommunens varslingsrutiner?.....	21
Diagram 5 Kjennskap til varslingsrutiner på tjenesteområdene.....	22
Diagram 6 Hvor stor grad av åpenhet for varsling? .....	23
Diagram 7 Åpenhet varsling - tjenesteområder.....	24
Diagram 8 Dersom ansatte på din arbeidsplass ikke varsler om kritikkverdige forhold, hva mener du årsaken kan være? .....	24
Diagram 9 Har du i løpet av de siste tre årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass? .....	25
Diagram 10 Varslet siste tre år - per tjeneste .....	26
Diagram 11 Som leder, har du god nok kjennskap til hvordan du skal håndtere en mottatt varsling fra en ansatt?.....	27
Diagram 12 Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle? .....	28
Diagram 13 Konsekvenser av varsling på tjenesteområdene .....	29
Diagram 14 Kjennskap til kritikkverdige forhold - økonomi?.....	33
Diagram 15 Kjennskap til kritikkverdige forhold – habilitet? .....	34
Diagram 16 Kjennskap til kritikkverdige forhold - yrkesetikk .....	35
Diagram 17 Kjennskap til kritikkverdige forhold - arbeidsmiljø?.....	36

## Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmannen

Rådmannen Dato: 19.01.2015 Vår referanse: Arkivkode: 033  
Saksbehandler: Wenche Grindrud Deres dato: Deres referanse:

Mobil: 99511550



KONGSBERG  
KOMMUNE

Buskerud kommunerevisjon  
Øvre Eikervei 14  
3048 Dammen

### Rådmannens uttalelse til forvaltningsrapport om etikk, varsling og risikostyring.

Rådmannen verdsetter kontrollutvalgets bestilling i sak 24/14. Etikk, varsling og risikostyring er viktig i kommunal forvaltning, og en status for dette arbeidet som utgangspunkt for kontinuerlig forbedringsarbeid, er utvilsomt viktig for kommunen. Denne rapporten gir et godt utgangspunkt for det videre arbeidet.

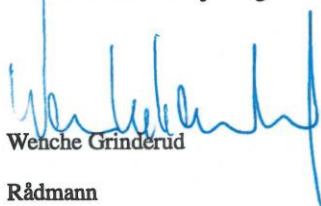
Revisjonens konklusjon er at Kongsberg kommune sitt arbeid med etikk, varsling og risikostyring er delvis tilfredsstillende i forhold til krav og forventninger. Den konklusjonen viser at det er noe å ta tak i.

Rådmannen opplever at revisjonens anbefalinger er adekvate og konkrete, og det arbeides allerede med tiltak innenfor disse tre anbefalte områdene. Dette må det være sterkt fokus på også i fremtiden. Alle disse tre områdene er viktige, men jeg vil spesielt trekke frem anbefalingen i 3. kulepunkt: **Kongsberg kommune bør vektlegge å opprettholde og styrke en åpen ytringskultur.**

Etter rådmannens oppfatning, berører dette punktet kjernen i det reviderte området.

I Kongsberg kommune skal det være en rett og en plikt til å delta i utviklingen av et godt arbeidsmiljø og fagmiljø. Ethiske dilemmaer skal bringes frem og drøftes. Dilemmaer kan sjelden løses med to streker under svaret, men de skal håndteres på en ryddig og profesjonell måte i full åpenhet.

Vi skal oppfordre til at kritikkverdige forhold bringes frem i dagen og at forholdene utbedres. Det er rådmannens forventning til hele organisasjonen at dette praktiseres i hverdagen. Denne forventningen må til en hver tid være kjent og kommunisert i alle ledd i organisasjonen.



Wenche Grindrud  
Rådmann

Postadresse  
Postboks 115  
3602 Kongsberg:

Besøksadresse:  
Kirkegt. 1  
3616 Kongsberg

Telefon sentralbord:  
32 86 60 00

Organisasjonsnummer:  
NO 942 402 464 MVA