

## SETT ETIKK PÅ DAGSORDEN 2023~2027

### *Kommunesektorens etikkutvalg 16/11-2023*

Denne høsten trer nærmere 11 000 folkevalgte inn i 357 kommunestyre og 15 fylkesting, og andre tilliggende folkevalgte organer. Det er et ærefullt oppdrag og en tillitserklæring. Fire år med et stort ansvar ligger foran – lærerike og givende, men også krevende og utfordrende. Sammen skal folkevalgte i de neste fire årene finne løsninger på utfordringer, både store og små, lokale og nasjonale. Og også globale utfordringer som krever lokale løsninger. Videre i dette notatet brukes «kommune» både om kommune og fylkeskommune.

Folkevalgte har det overordnede ansvaret for kommunens oppgaver, men oppgavene løses i nært samspill med administrasjonen. Administrasjonen har en viktig rolle i utvikling med å framskaffe kunnskap og tilrettelegge for politiske prosesser, og for at tiltak blir gjennomført i tråd med politiske vedtak.

Folkevalgte har fått innbyggernes tillit til å ivareta lokalsamfunnets interesser på en åpen og etisk god måte. At innbyggerne har tillit til de folkevalgte er en grunnleggende forutsetning i vårt demokrati. God informasjon og åpenhet i beslutningsprosesser er avgjørende for tillit og god demokratisk styring. Åpenhet må gjelde både innad i kommunen, mellom folkevalgte og utad mot lokalsamfunnet.

Tilliten i Norge er høy. Det gjelder tillit til lokale og nasjonale myndigheter, så vel som til den politiske og den administrative delen av institusjonene. Men tilliten kan også være skjør. Som folkevalgt er det lett å komme i situasjoner, også utilsiktet, som gjør det mulig å misbruke posisjon, tillit og makt. Det kan lett oppstå situasjoner som setter integriteten på prøve.

Selv om tilliten generelt er høy, finnes også noen utfordringer. I undersøkelser framkommer det at mange innbyggere mener at de med gode personlige forbindelser i kommunen bedre får ivarett sine interesser. I andre undersøkelser svarer over halvparten av de spurte at de tror det forekommer nepotisme i egen kommune, det vil si favorisering av venner og familie. Omkring fire av ti svarer at de tror det forekommer korrupsjon i kommunen. Den aktuelle situasjonen med habilitetssakene på regjeringnivå og misbruk av tillitsbaserte ordninger på Stortinget har rokket ved tilliten til politikere og demokratiske institusjoner.

Arbeidet med å bevisstgjøre og sikre en høy etisk standard blant folkevalgte krever derfor kontinuerlig oppmerksomhet gjennom systematisk etikkarbeid. Et nytt kommunestyre eller fylkesting byr på en anledning til å løfte fram arbeidet med etikk og antikorrupsjon og gi det en politisk forankring. Det handler om å sikre at systemene som skal bidra til å forebygge, avdekke og håndtere uønskede hendelser fungerer. Og det handler om den å skape bevissthet og integritet hos den enkelte – også om hvordan handlinger oppfattes av innbyggerne utenfra. Å vise omverdenen at folkevalgte er opptatt av etikken er også av stor betydning. Et sted å starte kan være å diskutere dilemmaer, gjerne med utgangspunkt i eksemplene i [KS Dilemmasamling](#).

*Kommunesektorens etikkutvalg har møtt mange kommuner og fått innsyn i hvordan uetisk atferd og korrupsjon i kommunal sektor kan utspille seg, og lært om hvordan kommunene jobber for å forebygge, avdekke og håndtere slike situasjoner. Basert på disse erfaringene har etikkutvalget utarbeidet noen råd og anbefalinger som kan være nyttige i kommunenes etikkarbeid. Nedenfor følger nærmere omtale av noen viktige tema. Flere av aktivitetene som omtales her gjennomføres av kommunens administrasjon, men det er det folkevalgte kollegiet som har det overordnede ansvaret.*

## Habilitet

Mange folkevalgte vil på et eller annet tidspunkt komme i en situasjon hvor det kan reises spørsmål om habiliteten. Det er ikke kritikkverdigg å være inhabil. Alle står i relasjon til noen. Problemet oppstår om man ikke er åpen om det.

Å være inhabil innebærer at det finnes forhold som er egnet til å svekke tilliten til upartiskhet. Man vil være inhabil om det er en tilknytning til en sak eller til sakens parter, som kan skape tvil om man vil behandle saken på en objektiv og upartisk måte.

De folkevalgte må selv vurdere om de, eller en av deres nærmeste har en interesse i saken som er til behandling. Det kan dreie seg om økonomiske interesser, eller ved å være eier, styremedlem eller daglig leder i et selskap.

Bestemmelser om habilitet er omtalt i [Forvaltningsloven](#) og [Kommuneloven](#). Etiklutvalget har utarbeidet noen anbefalinger, eksempler og spørsmål til refleksjon som kan være nyttige, i artikkelen [Habilitet og gråsoner](#). KS Folkevalgtprogram setter også [habilitet på dagsorden](#).

## Etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer er rettesnorer for håndtering av etiske problemstillinger som oppstår for ansatte og folkevalgte i kommunen. Målet med etiske retningslinjer er å skape en felles plattform. De bør utarbeides i den enkelte kommune, være praksisorienterte og gi klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner. Mange kommuner diskuterer, oppdaterer og formidler etisk regelverk jevnlig. Noen opplever imidlertid en utfordring i at enkelte folkevalgte velger å ikke forholde seg til etisk regelverk.

Etiklutvalget anbefaler kommunene å ha etiske retningslinjer både for ansatte og folkevalgte (i alle folkevalgte organer). Retningslinjene kan ev. tilpasses de noe ulike utgangspunkt for folkevalgte og ansatte. Vikarer og innleide konsulenter bør også omfattes av etisk regelverk, og det bør gis føringer til foretak og selskap om at også de har det.

Viktige elementer som bør inngå i etiske retningslinjer er ev. bierverv hos ansatte, og forhold knyttet til deltakelse på arrangementer og tilstelninger. Retningslinjene bør si noe om hvilke følger det får å bryte dem - det kan være ulikt for ansatte og folkevalgte. At brudd på etikken som regel ikke kan sanksjoneres juridisk, gjør det desto viktigere med enighet rundt sanksjoner. Flere råd om etiske retningslinjer finnes på [ks.no](#), se også tips om rammeverk [her](#).

## Verdier, holdninger og kultur

Verdier, holdninger og kultur er grunnleggende elementer for å fremme etisk atferd og hindre korrupsjon. Kommunens verdier skal uttrykke hva som kjennetegner dens virksomhet og være en rettesnor for medarbeidere og folkevalgte. Disse verdiene gir også viktige signaler til omverdenen om hva som skal være kommunens kjennetegn. Ved å ha et aktivt og bevisst forhold til verdiene, vil de som opptrer på vegne av kommunen stå bedre rustet til å møte uetisk atferd og korrupsjon.

Etiklutvalget anbefaler kommunene å gjennomføre dilemmatrening for å øke forståelsen av kommunens verdier, gjerne med utgangspunkt i KS Dilemmasamling. Å øve med utgangspunkt i eksempler handler om å gjøre vurderinger i lys av kommunens eget rammeverk – som blant annet kommunens verdier.

## Risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser

Risikoanalyse handler om å identifisere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, hvor de kan inntreffe og hvilke konsekvenser de vil ha. Videre handler det om å vurdere sannsynligheten for at hendelsen skal inntreffe. Hensikten med risikoanalyse innen etikk og antikorrupsjon er å finne ut

hvordan antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Kommunene melder at de i liten grad gjennomfører risikoanalyser knyttet til risiko for korrupsjon.

[Etikkutvalget anbefaler](#) at etikk- og antikorrupsjon jevnlig inngår som tema i risiko- og sårbarhetsvurderinger som administrasjonen skal gjennomføre. For å identifisere uønskede hendelser kan det for eksempel tas utgangspunkt i egne erfaringer, [KS undersøkelser om etikk og antikorrupsjon](#) i kommunesektoren, i [domsamlinger](#) eller [Forvaltningsrevisjonsregisteret](#). Eksempel på tema kan være risiko [for misbruk av tillitsbaserte ordninger](#). Risikovurdering må forankres på ledernivå og gjøres tidlig i valgperioden. Det bør klargjøres hvem som har ansvar for hva i prosessene, også for aktiviteter og tiltak i oppfølgingen.

### **Egenkontroll**

Kommunestyret og fylkestinget har det øverste ansvaret for å kontrollere kommunens og fylkeskommunens virksomhet. Et velfungerende system for kontroll er avgjørende i kommunens arbeid for å forebygge og avdekke uetisk atferd og korrupsjon. Gode kontrollrutiner øker sjansen for at uetisk atferd og korrupsjon blir oppdaget og virker dermed forbyggende. Kontrollutvalget skal føre tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret.

Egenkontroll er et viktig virkemiddel i kommunenes etikk og antikorrupsjonsarbeid. Den forebygger risiko for misligheter og bygger opp under tilliten til kommunen. Kommunestyret har ansvar for at kontrollutvalget får gode rammebetingelser og avklarte roller, slik at utvalget kan utøve sin funksjon på en god måte. Kommunens etiske regelverk bør også gjelde for medlemmer i kontrollutvalgene.

Det er kommunedirektøren som har ansvaret for kontroll som gjelder administrasjonens virksomhet - internkontrollen.

Boka [Tillit](#) er utviklet som del av KS Folkevalgprogram, og hele kapittel 13 handler om egenkontroll.

### **Varslingsrutiner for å avdekke kritikkverdige forhold**

Varsling er en spesiell form for ytring som handler om å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen. Bestemmelser om dette er omtalt i [Arbeidsmiljøloven](#), og kommunene skal etter loven ha rutiner for varsling. De skal bl.a. inneholde en oppfordring til ansatte om å si fra om kritikkverdige forhold, og legge til rette for at det er trygt å varsle. Slik vil eventuelle kritikkverdige forhold raskt kunne avdekkes og stoppes. Kommunestyret har ansvar for at kommunen har varslingsrutiner, og administrasjonen har ansvar for å følge opp rutineene.

KS har utgitt [Ytringsfrihet og varsling – veileder for kommuner og fylkeskommuner](#). Den kan være nyttig i arbeid med å utvikle åpne kommuner og en god ytringskultur. Det er også mulig å ha tiltak som går utover lovens krav, som for eksempel egne tipsmottak for innbyggere. Kommunene bør ha ordninger som klargjør om en sak er et varsel, eller om det handler om et avvik. Arbeidstilsynet har utviklet en [veileder om varsling](#), som kan være til nytte for administrasjonens arbeid med varsling. Veilederen har også drøfting av varsling i forhold til lojalitet.

### **Åpenhet og innsyn**

Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan kommunen drives og hvordan beslutninger tas. Det gjør også at flere utenfor kommunen, for eksempel media, får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Åpenhet forebygger feilaktige beslutninger, og er en forutsetning for å skape tillit og engasjement blant innbyggerne. Mangel på åpenhet kan redusere tillit til at beslutningsprosesser har gått riktig for seg, og gi grobunn for mistillit. Kommunelov og offentleglova er blant lovene som angir de rettslige rammen knyttet til åpenhet og offentlighet i kommunenes virke.

[Etikkutvalget anbefaler alle folkevalgte å vise åpenhet om verv, roller, gaver og annet](#) som kan stå i veien for at det fattes korrekte avgjørelser uten påvirkning av utenforliggende hensyn. Viktig er også åpenhet om hvem folkevalgte har kontakt med i beslutningsprosessene. De folkevalgte må ha høy bevissthet om hvordan demokratiske hensyn bør ivaretas i møte med lobbyisme og påvirkning fra næringslivsaktører og andre. KS har fått en egen [utredning som viser hvordan kommuner som ønsker det kan etablere Åpenhetsregister](#), innenfor dagens lovverk.

I [KS Styrevervregister](#) har kommunene mulighet til å vise åpenhet om roller og interesser hos folkevalgte og ledere. Styrevervregisteret innhenter opplysninger fra Skatteetatens aksjonærregister og fra registrene i Brønnøysund.

Kommunene anbefales også å diskutere hvordan de kan praktisere åpenhet om at folkevalgte eller ansatte inviteres/deltar i arrangementer og tilstelninger hos eksterne aktører. Åpenhet i tilknytning til offentlige anskaffelser, ved konkurranser og tildelinger, er enda et eksempel på viktig korrupsjonsforebyggende aktivitet.

### **Tips og verktøy for etikkarbeidet**

- Kommunesektorens etikkutvalg - uttalelser og anbefalinger – [Etikkportalen.no](#)
- KS [Råd for etikkarbeid](#)
- KS og Transparency International -Norge [Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon](#)
- [KS nettsider om varsling](#)
- KS [Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll](#)
- KS [Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll](#)
- Verktøy for [egenevaluering av etikkarbeid](#)
- [Kommunaldepartementets veileder om habilitet](#)
- [KS Folkevalgtprogram](#), boka [Tillit](#)
- Kommunesektorens etikkutvalg om [Tillitsbaserte ordninger](#)
- KS sin veileder om [ytringsfrihet og varsling](#)
- KS [styrevervregister](#)
- KS og Transparency International Norge [Dilemmasamling](#) 24 eksempler for refleksjon
- KS [Rammeverk for etiske retningslinjer](#)
- Verktøy for [egenevaluering av etikkarbeid](#)
- Norges Kommunerevisorforbund [Forvaltningsrevisjonsregisteret](#)