



Råd for etikkarbeid i kommuner

Del av Oslo Economics rapport 2017-61

Råd for etikkarbeid i kommuner

Kommunesektoren arbeider kontinuerlig for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. På oppdrag fra KS har Oslo Economics, i samarbeid med Prof. Tina Søreide ved NHH, utviklet et sett råd for hvordan kommuner og fylkeskommuner bør jobbe for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. Rådene er ment som en støtte til ledere og folkevalgte.

Rådene er inndelt i ni sentrale arbeidsområder. For hvert arbeidsområde gis to til fem råd om etikkarbeidet og oppfølgingen av dette. Rådene er utarbeidet på grunnlag av beste praksis nasjonalt og internasjonalt (hovedkilde OECD). En del av rådene bygger på lovkrav og/eller gir veiledning til hvordan lovbestemmelser kan etterleves i praksis.

Rådene er relevante for alle kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av organisasjonsform. For enkelthets skyld er rådene formulert for en kommune styrt etter formannskapsmodellen. Rådene retter seg primært mot ledere i kommuner og fylkeskommuner. Når det i et råd står at «kommunen bør», betyr dette at administrasjonssjef, enhetsledere og andre ledere i administrasjonen og virksomhetene bør ta ansvar for at det skjer. Der politiske utvalg har ansvar for etikkarbeidet beskrives det eksplisitt.

Vi håper at rådene vil være til nytte for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å vurdere og forbedre sitt etikkarbeid.

1. VERDIER, HOLDNINGER OG KULTUR

- Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester
- Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier
- Kommunen bør iverksette tiltak slik at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterleves, for eksempel gjennom dilemmatrening og medarbeidersamtaler

2. ETISKE RETNINGSLINJER

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene
- Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

3. RISIKOANALYSER FOR Å AVDEKKE SÅRBARE OMRÅDER OG PROSESSER

- Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon
- Kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap
- Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon

4. KLAR ROLLE- OG ANSVARSFORDELING

- Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen
- Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen
- Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis

5. KOMMUNENS KONTROLLUTVALG

- Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon
- Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd

6. INTERNKONTROLL MED FOKUS PÅ UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

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

7. VARSLINGSRUTINER FOR Å AVDEKKE KRITIKKVERDIGE FORHOLD

- Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold
- Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter
- I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen

8. ÅPENHET OG INNSYN FOR OFFENTLIGHETEN

- Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet
- Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet
- Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet
- Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves

9. BRUKE MULIGHETENE I DIGITALISERING FOR Å HINDRE UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

- Der det er mulig bør kommunens medarbeidere bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelige vedtak
- Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon
- Kommunen bør bruke potensialet i digitale løsninger for å gi økt åpenhet og innsyn i kommunenes arbeid

Forklaring av råd for etikkarbeid i kommuner

1. VERDIER, HOLDNINGER OG KULTUR

Verdier, holdninger og kultur er grunnleggende elementer for å fremme etisk atferd og hindre korrupsjon.

For å støtte opp om gode holdninger og en sunn kultur, kan kommunen skrive ned og offentliggjøre sine verdier. Verdiene skal uttrykke hva som kjennetegner kommunens virksomhet i dens roller og funksjoner. Verdiene er rettesnoren for alle medarbeidere og folkevalgte, og signaliserer for omverdenen hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet.

Ved å ha et aktivt og bevisst forhold til verdiene, vil de som opptre på vegne av kommunen stå bedre rustet til å møte uetisk atferd og korrupsjon. Det vil også kunne forhindre utglidninger og dermed forebygge at uheldig praksis finner fotfeste.

For å sikre at de etterleves, må verdiene synliggjøres, tas opp med jevne mellomrom og gjøres relevante i den praktiske hverdagen i alle deler av kommunen. Det kan være enkelt å glemme verdier hvis de ikke gjentas og gjøres kjent gjennom praktiske eksempler. Små avvik kan over tid føre til aksept og at verdigrunnlaget skifter, slik at større avvik ikke lenger oppleves som alvorlige. Ledere er viktige rollemodeller i dette arbeidet og er avgjørende for å bygge en kultur med høy etisk bevissthet.

Råd 1: Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester

Kommunene leverer velferdstjenester og forvalter offentlig myndighet og fellesskapets midler. Verdiene bør bidra til å fremme kommunenes mål ved å tydeliggjøre rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og kommunens innbyggere.

Råd 2: Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier

I teorien kan verdier ofte oppfattes som allmenne og enkle å slutte seg til. I praksis kan medarbeidere og folkevalgte oppleve at verdiene settes på prøve, at det oppstår dilemmaer eller konflikter hvor det ikke er opplagt hvordan en skal opptre. Verdiene kan gi veiledning i etiske dilemmaer som ikke er regulert gjennom lover og retningslinjer. Som et minimum bør kommunen skriftliggjøre og offentliggjøre sine verdier for å gjøre dem best mulig kjent for flest mulig.

Råd 3: Kommunen bør iverksette tiltak slik at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterleves, for eksempel gjennom dilemmatrening og medarbeidersamtaler

Det er ikke nok å formulere og offentliggjøre gjennomtenkte verdier hvis de ikke blir forstått og etterlevd i praksis. Etikk handler i mange tilfeller om dilemmaer, gråsoner og vanskelige valg. Derfor er det nødvendig at alle tar ansvar for verdiene og at riktig atferd trenes. Dilemmatrening gir medarbeidere og folkevalgte muligheten til å reflektere over konkrete etiske problemstillinger og utfordre egne og andres holdninger. Dilemmatrening bør være tilpasset faktiske problemstillinger den enkelte medarbeider og folkevalgte møter i hverdagen.

En annen anledning til å styrke verdigrunnlaget er medarbeidersamtaler. Ved å ta opp verdigrunnlaget og diskutere innholdet og etiske problemstillinger, kan ledere bruke disse samtalen til å forme holdningene hos medarbeiderne i kommunen.

Det finnes flere andre tiltak som kommunen kan iverksette for å gjøre innholdet i verdiene kjent, for eksempel opplæring eller seminarer, og introduksjonskurs for nye medarbeidere og folkevalgte.

Tiltakene for å gi medarbeidere og folkevalgte bedre kjennskap til verdiene kan også brukes for å bedre forståelsen for og etterlevelsen av de etiske retningslinjene.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- [Etikk og verdier i Bergen kommune](#)
- [Eksempler på etiske dilemma fra KS Folkevalgtprogram](#)
- [Kortfilmer om etisk refleksjon \(KS\)](#)
- [Etiske valg – et e-læringsprogram \(Oslo kommune\)](#)

Relevant lovverk/forskrift

- [Kommuneloven, paragraf 1 \(lovens formål\)](#)

ARBEIDSRÅDE 2: ETISKE RETNINGSLINJER

Etiske retningslinjer er rettesnorer for håndtering av etiske problemstillinger som oppstår for medarbeidere og folkevalgte i kommunen. Retningslinjene kan være konkretiseringer av kommunens verdier. De bør gi praksisorientert veiledning og klare anvisninger om hvilken type atferd som forventes i hvilke situasjoner.

Etiske retningslinjer bør utarbeides lokalt, men mange kommuner velger å ta utgangspunkt i andres når de lager sine egne retningslinjer. Det er nyttig å se hvordan andre kommuner har løst dette, men det er likevel viktig at retningslinjene bygger på en selvstendig vurdering tilpasset den enkelte kommunes situasjon.

Råd 1: Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte

Mange kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte. Kommuner som ikke har gjort det, bør prioritere dette arbeidet. De etiske retningslinjene bør behandles av kommunestyret og offentliggjøres – for eksempel ved å legge dem på intranett, på nettsiden eller gjennom en etikklakat. Offentliggjøring bidrar til å gjøre retningslinjene kjent og dermed til at de etterleves.

Noen kommuner har kun etiske retningslinjer for medarbeidere, mens andre har det både for medarbeidere og folkevalgte. Det anbefales at det utarbeides etiske retningslinjer også for folkevalgte, enten egne retningslinjer eller felles for medarbeidere og folkevalgte. Begrunnelsen for å ha etiske retningslinjer for folkevalgte er den samme som for medarbeidere; de bidrar til at kjente etiske problemstillinger håndteres riktig.

Råd 2: De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler

Det er viktig at de etiske retningslinjene gjør det enklere for medarbeidere og folkevalgte å håndtere interessekonflikter. Interessekonflikter oppstår blant annet ved at ansatte eller folkevalgte har egne interesser som kan påvirke deres objektivitet og integritet, noe som kan resultere i at hensynet til kommunens interesser blir skadelidende. For eksempel kan det oppstå en interessekonflikt når en leder i kommunen skal ansette en medarbeider og en nær venn er blant søkerne.

De etiske retningslinjene skal bidra til å håndtere disse interessekonfliktene på en etisk riktig måte, for eksempel gjennom regler for habilitet. I det nevnte eksemplet kan lederen være inhabil og bør overlate ansettelsesprosessen til andre. Andre sentrale problemstillinger knyttet til interessekonflikter, som også bør reguleres av etiske retningslinjer, er bierverv og gaver/fordeler.

Råd 3: De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene

For å underbygge at de etiske retningslinjene følges bør det defineres reaksjoner ved brudd på disse. Reaksjoner bør helst være rettet mot ansvarlige enkeltpersoner. For eksempel kan bøter til virksomheter ofte være en lite målrettet reaksjon ettersom det først og fremst fører til lavere tjenestekvalitet, som straffer brukerne og ikke de som har brutt retningslinjene. På generelt grunnlag er det mer virkningsfullt å sanksjonere ansvarlige enkeltpersoner, eventuelt pålegge tilsyn/rapportering som påvirker deres arbeidshverdag. Å vise at brudd på etiske retningslinjer gir reaksjoner kan ha en viktig forebyggende funksjon.

Råd 4: Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene

At medarbeidere og folkevalgte kjenner de etiske retningslinjene er en absolutt forutsetning for at de følges. I tillegg er det svært viktig for etterlevelsen at det blir reagert ved brudd på retningslinjene.

Ved jevnlig å undersøke om medarbeidere og folkevalgte faktisk kjenner retningslinjene og om det blir reagert ved brudd, kan kommunen bidra til at kunnskapen oppfriskes og at retningslinjer følges. I tillegg kan svarene fra undersøkelsen brukes til å vurdere behovet for videre etikkarbeid i kommunen.

Hva som kan regnes som jevnlig undersøkelse avhenger av kommunens karakter og størrelse. For mange kommuner vil en oppfølging hvert 2-3 år være tilstrekkelig. For andre kommuner, som i en periode fokuserer mye på etikkarbeid, kan det være hensiktsmessig å undersøke årlig. Undersøkelsens form avhenger også av kommunens karakter og størrelse. I noen kommuner og sammenhenger kan en enkel og uformell undersøkelse være et nyttig bidrag. For andre kommuner vil det være nødvendig med en anonym spørreundersøkelse.

Råd 5: Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten

Å be nye medarbeidere underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene har flere fordeler. For det første bidrar det til at de gjør seg kjent med retningslinjene. For det andre vil de trolig være mindre tilbøyelige til å bryte noe de har underskrevet på. For det tredje kan det gjøre det lettere for arbeidsgiveren å reagere ved brudd på retningslinjene. I sum kan dette bidra til å hindre uetisk atferd i kommunen.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- **Etisk standard Bærum kommune**
- **Etiske regler for ansatte i Oslo kommune**
- **Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte i Kristiansand kommune**
- **Rammeverk for etiske retningslinjer (KS)**

ARBEIDSRÅDE 3: RISIKOANALYSER FOR Å AVDEKKE SÅRBARE OMRÅDER OG PROSESSER

Hensikten med risikoanalyser er å finne ut hvordan etikk- og antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Kommunen har begrensede ressurser som skal fordeles på en effektiv måte. Ved å gjennomføre risikoanalyser kan en få frem hvor det er størst fare for uetisk atferd og korrupsjon. Kartlegging og analyse av risiko er derfor et nødvendig utgangspunkt for å vurdere og etablere risikoreduserende tiltak.

Risiko for uetisk atferd og korrupsjon oppstår spesielt i situasjoner der kommunen forvalter goder og avgjørelser som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte (for eksempel innkjøpsmidler og regulering av arealer til utbygging), og der det gjøres skjønnsmessige vurderinger som er vanskelige å etterprøve.

Risiko for uetisk atferd og korrupsjon bør analyseres både på administrativt og politisk nivå. Kort forklart kan en risikoanalyse gjøres ved å forsøke å besvare tre grunnleggende spørsmål:

Hvor og hvordan kan uetisk atferd og korrupte handlinger skje i virksomheten?

Hvor sannsynlig er disse hendelsene?

Hvilke konsekvenser kan hendelsene ha?

Basert på en slik risikokartlegging kan kommunen eller enkelte virksomheter i kommunen sette sammen et helhetlig bilde av risikoen for uetisk atferd og korrupsjon, og på grunnlag av det prioritere risikoreduserende tiltak. Analysen kan gjøres enkelt eller mer formelt, avhengig av behov og ressurser.

Råd 1: Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon

Risikobildet forandres hele tiden ettersom organisasjonen utvikles og omverdenen forandres. Det er derfor viktig å oppdatere risikoanalysene. Hva som er et hensiktsmessig tidsintervall for risikoanalyser varierer fra kommune til kommune og fra område til område. For områder, kommuner eller virksomheter som er kjent med at de har utfordringer, anbefales det å gjennomføre eller oppdatere risikoanalyser for eksempel hvert 1-3 år. For andre områder, kommuner eller virksomheter kan det være tilstrekkelig å gjøre dette for eksempel hvert 4-5 år.

Råd 2: Kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap

Fra undersøkelser vet vi at anskaffelser, plan- og byggesaker og eierstyring av kommunale selskaper er områder hvor det er særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Det skyldes blant annet at det på disse områdene forvaltes betydelige ressurser og knappe ressurser, som til dels blir skjønnsmessig fordelt. Risikoanalyser rettet mot disse områdene bør derfor prioriteres.

Råd 3: Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon

Når risiko avdekkes er det behov for handling. Inspirasjon til mulige tiltak finnes blant annet i denne listen med råd for etikkarbeid.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Veileder i gjennomføring av risikoanalyser for uetisk atferd i «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» (KS/ Transparency International) (side 26-27)
- Oppsummering fra Risiko- og sårbarhets (ROS) analyse: etikk og antikorrupsjon i Drammen kommune
- Anbefalinger om eierstyring, selskapsledelse og kontroll fra KS

ARBEIDSRÅDE 4: KLAR ROLLE- OG ANSVARSFORDELING

En klar rolle- og ansvarsfordeling har en viktig funksjon i forebygging av uetisk atferd og korrupsjon. Ved å fordele ansvar og makt på flere posisjoner, oppnår kommunen «checks and balances». Kommunestyret og fylkestinget har en plikt til å definere ansvarsfordeling gjennom delegasjonsreglementet i kommunelovens paragraf 39.

Kommunen skal sikre en klar rolle- og ansvarsfordeling, både mellom de folkevalgte og administrasjonen og innad i administrasjonen sentralt og i de forskjellige virksomhetene. Det er viktig at rolle- og ansvarsfordeling ikke bare eksisterer på papiret, men at denne følges i praksis.

Råd 1: Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen

En klar rolle- og ansvarsfordeling mellom administrasjonen og folkevalgte i kommunestyret er grunnleggende viktig. Administrativ og politisk ledelse har ofte et tett samarbeid. I noen kommuner vil kommuneledere og politikere også ha en privat relasjon gjennom personlige vennskap eller annet. I slike tilfeller er det ekstra viktig å være oppmerksom på rolle- og ansvarsfordelingen.

Råd 2: Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen

Klar rolle- og ansvarsfordeling innad i administrasjon sentralt og i de ulike virksomhetene i kommunen er viktig for å forebygge uetisk atferd og korrupsjon. For å hindre at relasjoner visker ut rolle- og ansvarsfordelingen er det viktig at kommunen gjør at aktivt arbeid for å opprettholde og tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen, for eksempel mellom personalfunksjonen/avdelingen og virksomhetsledere, og økonomi/regnskapsfunksjonen/avdelingen og virksomhetsledere. Klar rolle- og ansvarsfordeling er ikke til hinder for viktig samarbeid på tvers i kommunens virksomhet.

Råd 3: Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis

Hovedansvaret for å opprettholde rolle- og ansvarsfordelingen mellom administrasjon og politikk ligger hos administrasjonssjefen og ordføreren, og er omtalt i Kommuneloven. Kommunestyret kan be administrasjonssjefen og ordføreren jevnlig redegjøre for dette. En slik redegjørelse kan gi viktig informasjon til andre i kommunen og innbyggerne generelt, samt sikre at administrasjonssjefen og ordføreren engasjerer seg i problemstillingen.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- KS Folkevalgtprogram om samspillet politikk og administrasjon (kapittel 4)
- Delegeringsreglement (Asker kommune)
- Delegeringsreglement (Frogn kommune)

Relevant lovverk/forskrift

- Kommuneloven

ARBEIDSRÅDE 5: KOMMUNENS KONTROLLUTVALG

Kontrollutvalget skal føre tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret. 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.

Råd 1: Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon

Å bidra til å avdekke uetisk atferd og korrupsjon er en viktig del av kontrollutvalgets rolle, og bør settes høyt på dagsordenen.

Råd 2: Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd

For å forebygge og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør kontrollutvalget konsentrere sitt arbeid på områder med høy risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Dette kan oppnås ved å velge ut områder på grunnlag av risikoanalyser, i tillegg til områder der det er konkrete mistanker om uetisk atferd.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Veileder til medlemmer av Kontrollutvalget – fokus på kommunal kvalitet (KS og NKRF)
- Kontrollutvalgsboken

Relevant lovverk/forskrift

- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner

ARBEIDSRÅDE 6: INTERNKONTROLL MED FOKUS PÅ UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

Internkontroll handler i prinsippet om å ha styring og kontroll med tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse, og at de sentrale støtteprosessene utføres i tråd med politiske mål, faglige krav, lover og regelverk. Internkontroll er administrasjonens styringssystem. En god internkontroll inneholder elementer som skal bidra til å forhindre og avdekke uetisk atferd og korrupsjon, og rette opp uheldig praksis

Råd 1: Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen

Å forebygge uønskede hendelser og hindre myndighetsmisbruk er eksplisitte mål med internkontrollen. For å oppnå disse målene og hindre uetisk atferd og korrupsjon spesielt, er det behov for rutiner for dette i internkontrollen.

Råd 2: Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver

Internkontrollen bør innrettes slik at det blir et effektivt virkemiddel for å forebygge og avdekke uetisk atferd og korrupsjon. Den bør både være systematisk og samtidig ha et tilfeldig element som gjør at uetisk atferd kan avdekkes i alle deler av organisasjonen.

Kontroller bør i stor grad gjøres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke (for eksempel som følge av tips fra brukere eller leverandører). For å forebygge uetisk atferd er det viktig at det i tillegg gjennomføres tilfeldige prøver (stikkprøver) av beslutninger og prosesser, uavhengig av risikoanalyser og mistanke. De tilfeldige prøvene vil i mange tilfeller ikke finne at det er skjedd noe uetisk. Deres verdi ligger i at de kan gi en effektiv forebyggende virkning for organisasjonen som helhet.

Råd 3: Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon

Administrasjonssjefen har det overordnede ansvaret for internkontrollen. For å sikre at internkontrollen også bidrar til å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon er det viktig at kommunestyret, som har det overordnede ansvaret for egenkontrollen, holdes informert om arbeidet. Dette kan sikres ved at administrasjonssjefen på jevnlig basis redegjør for kommunestyret hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.

Redegjørelsen kan for eksempel gjøres muntlig for kommunestyret og/eller inngå som en del av årsberetningen fra administrasjonen. Kommuneleven (kapittel 8 § 48) stiller krav om at det i årsberetningen skal [...] redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Veileder Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus (KS)
- Regjeringens sider med lenker til relevant lovverk rundt egenkontroll i kommuner
- Eksempel på årsberetning og rapportering (Asker kommune, side 11-12)

Relevant lovverk/forskrift

- Kommuneleven (kapittel 8 § 48)

ARBEIDSSOMRÅDE 7: VARSLINGSORDNING FOR Å AVDEKKE KRITIKKVERDIGE FORHOLD

Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen til noen som kan gjøre noe med det. Begrepet «et varsel» kan omfatte både uformelle, muntlige beskjeder til nærmeste leder, og formaliserte prosesser gjennom skriftlige varslingskanaler. En varslingsordning skal bidra til at medarbeidere tør å si fra om kritikkverdige forhold, og dermed til å forhindre og forbedre disse.

Virksomheter med minst fem arbeidstakere skal ha varslingsrutiner. Flere kommuner har også tiltak som går utover lovens krav, som for eksempel anonyme varslingskanaler og tipsmottak for innbyggere.

Råd 1: Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima

Kommunen har i henhold til arbeidsmiljøloven plikt til å oppmuntre sine medarbeidere til å varsle om kritikkverdige forhold og tilrettelegge for varsling. For å bidra til dette er det viktig at verdien av varsling anerkjennes i kommunen og at kommunen arbeider for å fremme et godt yringsklima. Noen mulige tiltak i denne sammenheng er å informere om hva varsling er, hva verdien er for kommunen, samt anerkjenne varslere.

Råd 2: Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold

Arbeidsmiljøloven gir vern mot gjengjeldelse av varsling og stiller krav til at det skal finnes en varslingsordning i kommunen. I tillegg til å tilfredsstille lovens krav er det viktig at det i kommunen i praksis er enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold, både muntlig og gjennom formelle kanaler.

For å bidra til å gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold bør det være klart for ansatte hva som kan regnes som kritikkverdige forhold på egen arbeidsplass og hvordan de på ulike måter kan varsle om dem. Åpne diskusjoner på enkelte arbeidsteder kan være et godt tiltak. Det er viktig at varslingsrutinene legger til rette for enkle og ubyråkratiske måter å varsle på når det er mulig, for eksempel muntlige beskjeder til ledere og tillitsvalgte, i tillegg til formelle prosesser når det er nødvendig.

Råd 3: Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder

I tilfeller der det varsles om en kollega på samme nivå eller i en annen avdeling, vil det ofte være hensiktsmessig å varsle til sin egen leder. Dette kan enten skje gjennom en muntlig beskjede, eller en mer formell prosess når det er nødvendig. En utfordring oppstår imidlertid når lederen er ansvarlig for det kritikkverdige forholdet som arbeidstakeren vil varsle om, eller ikke reagerer på varslere om andre. I slike tilfeller er det viktig at medarbeideren kan si fra om det kritikkverdige forholdet til andre enn sin egen leder.

For å kunne varsle om egen leder kan det være en fordel om det er mulig å varsle konfidensielt. Konfidensialitet innebærer at varslersens identitet er kjent for den som mottar varselet, men ikke for dem det varsles om. Kommunen kan også vurdere å legge til rette for at varsling skjer anonymt for å styrke beskyttelsen av varsleren.

I noen tilfeller vil det etter varslersens oppfatning være personer på toppnivå i kommunen som er ansvarlig for det varsleren mener er kritikkverdig. Av den grunn bør varslingsrutiner beskrive hvordan og til hvem arbeidstakere da skal varsle til. Det kan også varsles eksternt, for eksempel til offentlige tilsynsmyndigheter. I en del tilfeller vil varslere om kritikkverdige forhold i kommunen gis til folkevalgte. Det bør derfor finnes rutiner for hvordan folkevalgte skal håndtere varslere.

Råd 4: Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter

Kjennskap til varslingsrutiner og varslersens rettigheter øker sannsynligheten for at arbeidstakere vil si fra om kritikkverdige forhold. Kommunen bør derfor undersøke om arbeidstakerne kjenner til varslingsrutinene og varslersens rettigheter. Undersøkelsen kan i seg selv øke bevisstheten rundt varsling, samt avdekke eventuelt behov for kompetansebygging.

Råd 5: I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen

Varsling slik begrepet brukes i arbeidsmiljøloven, omfatter tilfeller der arbeidstakere (også innleide) sier fra om kritikkverdige forhold til noen som kan gjøre noe med det.

Som et supplement til varsling fra arbeidstakere, kan tips fra brukere, leverandører og innbyggere generelt være en viktig kilde til informasjon om kritikkverdige forhold i kommunen. Kommunen bør derfor innrette trygge tipsmottak også for personer som ikke er ansatt i kommunen. I en del tilfeller vil tips om

kritikkverdige forhold i kommunen gis til folkevalgte. Det bør derfor finnes rutiner for hvordan folkevalgte skal håndtere tips fra publikum.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Ytringsfrihet og varsling - veileder for kommuner og fylkeskommuner (KS)
- Hva er varsling – temaside fra Fritt ord
- Varslingsrutiner i Gran kommune

Relevant lovverk/forskrift

- Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling

ARBEIDSSOMRÅDE 8: ÅPENHET OG INNSYN FOR OFFENTLIGHETEN

Åpenhet og innsyn innebærer at omverden får se hvordan kommunen drives og hvordan beslutninger tas. Åpenhet og innsyn gjør at flere utenfor kommunen, inkludert media, får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold. Dette kan bidra til å forebygge uetisk atferd og korrupsjon.

Råd 1: Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet

Visse typer informasjon skal unntas offentlighet. Dette er definert i lov og regler, og gjelder for eksempel personopplysninger. Det kan imidlertid oppstå usikkerhet om hvilke opplysninger som er omfattet av hvilke regler for offentliggjøring. Dette kan igjen føre til at for mye eller for lite unntas offentlighet. Som en støtte for medarbeidere bør ansvarlige ledere derfor sørge for at det gis praktisk veiledning i hvilke typer informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet.

Råd 2: Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet

Et godt prinsipp i spørsmål om hva som bør offentliggjøres er meroffentlighetsprinsippet. Prinsippet innebærer, i henhold til Justisdepartementets rundskriv G-18/2001, at «vedkommende forvaltningsorgan alltid skal vurdere om et dokument likevel skal gjøres kjent helt eller delvis, selv om det etter bestemmelser i loven kan unntas fra offentlighet, og at det bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak».

Råd 3: Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet.

For å oppnå åpenhet og mulighet for innsyn er det ikke tilstrekkelig at informasjonen er offentlig tilgjengelig. For å kunne anvendes i praksis bør informasjonen også være lett tilgjengelig. Dette innebærer også åpne møter i folkevalgte organer i henhold til kommuneloven. Andre måter å gjøre informasjon tilgjengelig på er nettløsninger for publisering av informasjon og uthenting av dokumenter og data. Det bør være lett å finne, oversiktlig og enkelt å bruke.

Råd 4: Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves

Kommunen bør følge opp hvilken type informasjon som unntas og ikke unntas offentligheten. Dette skal sikre at det er god åpenhet om kommunens drift og beslutninger, samt at mulighetene for innsyn ivaretas. Tilfeldige kontroller (stikkprøver) av hvilken type informasjon som unntas offentligheten er en effektiv måte å følge opp dette på.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- Felles reglement for åpenhet, innsyn og informasjon for Lillesand kommune
- Informasjonsreglement – åpenhet, innsyn og informasjon (Gjerstad kommune)

Relevant lovverk/forskrift

- Kommunelovens § 31.Møteoffentlighet
- Offentlighetsloven

ARBEIDSRÅDE 9: BRUKE MULIGHETENE I DIGITALISERING FOR Å HINDRE UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

Digitalisering gir nye muligheter for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. For eksempel kan digitale løsninger sikre at vedtak ikke kan fattes uten at personer med nødvendige fullmakter har godkjent saken. Videre kan digitalisering gi nye muligheter til etterprøvbare beslutningsprosesser og brukes i opplæringsformål.

Råd 1: Der det er mulig bør kommunens medarbeidere bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelige vedtak

Digitale saksbehandlingssystemer brukes i de fleste tjeneste- og arbeidsområder i kommunen. Slike systemer kan forhindre misbruk og uetisk atferd, for eksempel ved at fullmakter til saksbehandlere er begrenset til egne saker og at tredjepersoner med riktige fullmakter må godkjenne saker. De digitale systemene bør innrettes slik at spor lagres og beslutningsprosesser kan etterprøves. I en del systemer kan det i tillegg være aktuelt å opprette systemvarsler til ledere ved mistenkelig atferd i saksbehandlingen. Dette kan være nyttig i for eksempel plan- og byggesakssystemer, samt digitale anskaffelses/konkurransgjennomføringsverktøy.

Råd 2: Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon

Digitalisering er en pågående prosess og foregår i høyt tempo i mange deler av kommunesektoren. Når det investeres i nye digitale løsninger, er det viktig at kommunen på relevante områder også tenker på hvordan løsningene kan bidra til å hindre uetisk atferd og korrupsjon.

Råd 3: Kommunen bør bruke potensialet i digitale løsninger for å gi økt åpenhet og innsyn i kommunenes arbeid

Digitale løsninger kan hjelpe til å samle informasjon om kommunenes aktivitet og gjøre den enklere tilgjengelig. De vil gi økt åpenhet og lettere mulighet for innsyn, som igjen kan forhindre uetisk atferd og korrupsjon. Et godt eksempel på god digital informasjon er internettløsninger med kart over pågående plan- og byggesaker.

Eksempler på hvordan rådene kan følges i praksis

- **Digitaliseringsstrategien i KS**
- **Planinnsyn - internettløsning for kart over plan- og byggesaker i Oslo kommune**