

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

**Etterlevelse av etiske
retningslinjer**

Ski kommune

Del I – ansatte i Ski kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Ski kommune etter Kommuneloven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2008 til november 2008. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson og ansatte i Ski kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen. En spesiell takk også til Personalavdelingen som har bistått med den tekniske utsendelsen og innhenting av data vha spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i tilsvarende prosjekt gjennomført av Trondheim kommunerevisjon i 2007.

Prosjektet er gjennomført av avdelingsleder Bjørn Tore Nedregård.



Steinar Neby
Revisjonssjef



Bjørn Tore Nedregård
Prosjektleder

2008

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	7
2	INNLEDNING	8
2.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	8
3	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
3.1	FORMÅL	9
3.2	PROBLEMSTILLINGER	9
3.3	AVGRENSNINGER	9
4	METODER OG GJENNOMFØRING	10
4.1	GJENNOMFØRING	10
4.2	UTVALG OG ANALYSE	10
4.3	RAPPORTENS OPPBYGGING	10
4.4	DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	11
5	REVISJONSKRITERIER	12
5.1	I HVILKEN GRAD ER DE ETISKE RETNINGSLINJENE GJORT KJENT?	12
5.2	I HVILKEN GRAD BLIR DE ETISKE RETNINGSLINJENE ETTERLEVD?	12
5.3	AKTUELLE RISIKOOMRÅDER FOR BRUDD PÅ DE ETISKE RETNINGSLINJENE	12
5.4	ER DET ETABLERT KONTROLLRUTINER OG SYSTEMER SOM SIKRER AT DE ETISKE RETNINGSLINJENE ETTERLEVES?	13
6	TILTAK FOR Å GJØRE RETNINGSLINJENE KJENT	14
6.1	FAKTABESKRIVELSE	14
6.2	VURDERING.....	17
7	ETTERLEVELSE AV DE ETISKE RETNINGSLINJENE	18
7.1	FAKTABESKRIVELSE.....	18
7.2	VURDERING.....	22
8	RISIKOOMRÅDER FOR BRUDD PÅ DE ETISKE RETNINGSLINJENE	25
8.1	FAKTABESKRIVELSE.....	25
8.2	VURDERING.....	27
9	KONTROLLRUTINER	28
9.1	FAKTABESKRIVELSE.....	28
9.2	VURDERINGER.....	31
10	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	33
10.1	KONKLUSJON	33
10.2	ANBEFALINGER	34
11	RÅDMANNENS UTTALELSE	35
12	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	38

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om etterlevelse av etiske retningslinjer i Ski kommune er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget, sak 28/08.

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene er fulgt opp og brukt, og om de har virket etter sin hensikt.

Generelt

Det er revisjonens oppfatning at det generelt er høy etisk bevissthet blant de ansatte i Ski kommune, og at retningslinjene i stor grad følges. Samtidig er det registrert noe mangelfull kjennskap til retningslinjene og angitt forbedringsområder som kan være grunnlag for videre oppfølging.

Tiltak for å gjøre retningslinjene kjent

De hyppigste aktive tiltakene for å gjøre retningslinjene kjent, er informasjon på interne møter/seminarer, utdeling av retningslinjene og informasjon ved ansettelsen. Av 400 respondenter, svarer 39,6 % at de har god eller svært god kjennskap til retningslinjene, 34,8 % at de har middels god kjennskap og 25,8 % at de har dårlig eller svært dårlig kjennskap til retningslinjene. 22,4 % mener at retningslinjene ikke er gjort kjent. Tilbakemeldingen er tydelig på at implementeringen av retningslinjene er et lederansvar.

Etterlevelse av de etiske retningslinjene

Et stort flertall av de som har svart, mener at retningslinjene blir fulgt.

Nær 60 prosent opplever imidlertid sjelden eller aldri at etiske dilemmaer diskuteres på arbeidsplassen. Dette kan med fordel gjøres til et mer sentralt element for å avklare grenser for akseptabel atferd og øke bevisstheten omkring retningslinjene.

Det ser ikke ut til at habilitetsproblemer eller tilbud og mottak av gaver og andre fordeler, er et hyppig forekommende problem.

Selv om de aller fleste har underskrevet taushetserklæring, bør kommunen sørge for at alle ansatte gjør dette.

Kommunen har lagt vekt på lojalitet i sine retningslinjer. 30 prosent av respondentene uttrykker at de har opplevd at ansatte uberettiget omtaler kommunen på en negativ måte. Revisjonen mener dette er et for høyt tall som det bør treffes tiltak i forhold til.

Kontrollrutiner

De kontrollrutinene som er implementert, er i liten grad rettet spesifikt mot de etiske retningslinjene.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn for prosjektet

Kommunestyret i Ski vedtok som sak 0084/05 en plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2006-2008. Av denne planen fremgår at det skal legges vekt på systematiske undersøkelser av om regelverket etterleveres, herunder at kommunens etiske retningslinjer etterleveres. Planen er i tråd med kontrollutvalgets analyse og anbefaling.

Ski kommune utarbeidet som en oppfølging av ”anbudssaken”, en tiltaksplan for å gjennomføre nødvendig forbedringsarbeide. Herunder ble det spesielt satt fokus på omdømme og omdømmebygging. I den sammenheng ble det vedtatt nye etiske retningslinjer for både kommunalt ansatte og folkevalgte. De nye retningslinjene ble vedtatt i kommunestyret som hhv sak 53/06 og 82/06.

På bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon og de nye etiske retningslinjene, vedtok kontrollutvalget i møte 13. mai 2008, sak 28/08, å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet ”*Etterlevelse av etiske retningslinjer*” i Ski kommune for å gi en status i forhold til implementeringen av de nye retningslinjene. Prosjektet skal ha fokus på både ansatte og folkevalgte i kommunen.

Revisjonen har funnet det mest ryddig å fremstille prosjektet i to delrapporter. Del I omhandler de ansatte i kommunen og del II de folkevalgte.

3 Formål og problemstillinger

3.1 Formål

Formålet med prosjektet er å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene er fulgt opp og brukt, og om de har virket etter sin hensikt:

3.2 Problemstillinger

Basert på kontrollutvalgets bestilling og formålet for prosjektet, har revisjonen definert følgende problemstillinger:

- I. I hvilken grad er de etiske retningslinjene gjort kjent?**
- II. I hvilken grad blir de etiske retningslinjene etterlevd?**
- III. Er det etablert kontrollrutiner som sikrer at de etiske retningslinjene etterleves?**

Revisjonen har i tillegg også søkt å belyse hvilke risikoområder de ansatte mener eksisterer for brudd på de etiske retningslinjene.

3.3 Avgrensninger

Ski kommune har i henhold til årsmelding for 2007, ikke gjennomført ”et etatsovergripende opplegg for bevisstgjøring knyttet til kommunens etiske retningslinjer, holdningsskapende arbeid knyttet til dette, samt et opplegg for omdømmebygging”¹. Prosjektet er derfor avgrenset til å fokusere på den gjennomføring som har skjedd innenfor den enkelte etat og virksomhet.

Revisjonen skal ikke vurdere om retningslinjene som helhet er hensiktsmessig utformet, men kan påpeke mangler som fremkommer gjennom revisjonen.

¹ Årsmelding 2007 med årsberetning, side 70.

4 Metoder og gjennomføring

4.1 Gjennomføring

Undersøkelsen bygger i hovedsak på følgende kilder:

- Spørreundersøkelse blant ansatte i Ski kommune.
- Intervju med ordfører og kommunalsjef for Administrasjon.
- Styringsdokumenter i Ski kommune.

Med utgangspunkt i hovedområdene i de etiske retningslinjene, ble det utarbeidet et strukturert spørreskjema. For å sende ut spørreundersøkelsen, har vi benyttet oss av Questback. Dette er et webbasert verktøy for å utforme og distribuere spørreundersøkelse, samt innsamling og dataanalyse. Spørreskjema er sendt ut til respondentene via epost. Questback ivaretar anonymiteten til de som svarer på undersøkelsen. Hovedtyngden i revisjonen er basert på data innhentet ved hjelp av Questback. Fokuset er derfor etterlevelse av de etiske retningslinjene slik de ansatte i kommunen opplever det.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut 1. okt, og avsluttet 26. okt. Det ble sendt ut 2 påminnelser til de som ikke hadde svart på undersøkelsen. Undersøkelsen ble sendt til 1500 ansatte og det ble mottatt 404 svar. Dette gir en svarprosent på 27 %.

Innhentede data er ikke etterprøvd mot andre kilder.

4.2 Utvalg og analyse

Revisjonen har ønsket å få et bredest mulig tilfang av respondenter fra alle ansattegrupperinger i Ski kommune. Undersøkelsen ble derfor sendt ut til flest mulig av de ansatte. Respondentene ble kategorisert etter kjønn, alder, utdanningsnivå, tjenesteområde og tjenestefunksjon.

Kategorien tjenesteområde er delt inn i områdene administrasjon, samfunn, levekår og oppvekst.

Kategorien tjenestefunksjon var inndelt i gruppene virksomhetsleder, fagleder, økonomifunksjon, innkjøpsfunksjon, rådgiver, saksbehandler og annen. Relativt få av respondentene definerte seg innenfor gruppene økonomifunksjon og innkjøpsfunksjon, mens mange av respondentene tilhører gruppen ”annen”. I denne gruppen ligger bl a et stort antall som tilhører områdene undervisning, barnehage og helse.

I analysen av de svar som ble mottatt, har vi i tillegg til å gi en fremstilling av det samlede svarbilde, forsøkt å se resultatene ift tjenesteområde og funksjon og vesentlige avvik fra gjennomsnittet innenfor disse kategoriene er kommentert.

4.3 Rapportens oppbygging

Rapporten beskriver først hvilke kriterier revisjonen har lagt til grunn for å vurdere problemstillingene. Deretter følger de problemstillingene som er angitt i prosjektplanen ved at

disse brukes som overskrifter. Under hver problemstilling følger en faktabeskrivelse av data fra undersøkelsen, etterfulgt av revisjonens vurderinger ift kriteriene. Revisjonen har i tillegg til disse problemstillingene også undersøkt hvilke risikoområder som vurderes som mest aktuelle, og redegjort for dette under egen overskrift. Avslutningsvis trekkes konklusjoner ift problemstillingene, og på bakgrunn av dette fremmer revisjonen sine anbefalinger. Rapporten har også vært til høring hos rådmannen, og rådmannens høringssvar er tatt inn i rapporten.

4.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet).

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Questback registrerer og sammenfatter alle svarene, og ivaretar også anonymiteten til de som svarer. Spørreundersøkelsen er sendt ut til et stort antall i kommunen. Revisjonen hadde gjerne sett at svarprosenten (27 %) hadde vært noe høyere. På den annen side var den prosentvise fordelingen mellom svaralternativene, lite påvirket av økningen i antall svar ved spørreundersøkelsens utløp. Dette tyder på at svarprosenten er høy nok til å kunne trekke konklusjoner på problemstillingene. Det er også skrevet referat fra intervjuer og disse er bekreftet av de intervjuede i ettertid.

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i de etiske retningslinjene, og spørsmålene i undersøkelsen fokuserer på disse.

Av 404 mottatte svar, blir antallet på enkelte av kategoriene innen tjenestefunksjon, svært lavt når vi bryter opp dette utvalget. Dette øker usikkerheten om hvor representative svarene er. Revisjonen har tatt hensyn til dette i analysen. I hovedsak gjelder dette gruppene økonomi og innkjøp, som det i en del sammenhenger derfor er vanskelig å trekke sikre konklusjoner omkring.

Samlet sett mener vi at undersøkelsen gir en god indikasjon på hvordan de etiske retningslinjene er fulgt opp og brukt, og om de har virket etter sin hensikt.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet av de etiske retningslinjene for ansatte i Ski kommune vedtatt av kommunestyret 14. juni 2006.

5.1 I hvilken grad er de etiske retningslinjene gjort kjent?

For å belyse problemstillingen, er det interessant å kartlegge hvor god kjennskap de ansatte har til retningslinjene. De ansattes vurderinger av egen og sine kollegers kjennskap til de etiske retningslinjene gir et bilde av hvor levende retningslinjene er. For at de ansatte skal ha bevissthet omkring de etiske retningslinjene, er det dessuten avgjørende at det er gjennomført tiltak som forankrer disse blant de folkevalgte i kommunen. Dersom retningslinjene skal holdes levende, er det også viktig at ansvaret for dette er tydelig plassert. Revisjonen har derfor utledet følgende kriterier for å belyse dette spørsmålet:

- De ansatte må ha god kjennskap til retningslinjene
- Det må være gjennomført tiltak som sikrer at retningslinjene er kjent
- Det må være klart hvem som har ansvaret for at retningslinjene er kjent.

5.2 I hvilken grad blir de etiske retningslinjene etterlevd?

De etiske retningslinjene pålegger ansatte å ta avstand fra enhver uetisk forvaltningspraksis, og gir en rekke føringer for hvordan ulike situasjoner skal håndteres. Dette inkluderer forhold som habilitet, mottak av gaver og andre fordeler, dekning av reise- og oppholdsutgifter, lojalitet og taushetsplikt. Revisjonen har ønsket å fange opp informasjon både omkring etterlevelse av retningslinjene ut fra generelle betraktninger, og i forhold til de mer spesifikke forholdene som er berørt i retningslinjene. På bakgrunn av retningslinjene, har revisjonen utledet følgende kriterier for å belyse i hvilken grad retningslinjene blir etterlevd:

- De ansatte må oppleve at retningslinjene følges
- Etske problemstillinger tas opp til drøfting når det oppstår situasjoner som kan skape tvil ift om de er innenfor rammen av retningslinjene
- De ansatte må håndtere habilitetsspørsmål på en ryddig og åpen måte
- Ansatte i Ski kommune kan ikke motta gaver eller andre fordeler ut over oppmerksomheter av ubetydelig verdi
- Ansatte i Ski kommune skal ha underskrevet taushetserklæring
- Ansatte skal ikke uberettiget omtale arbeidsgiver eller kommunen på en negativ måte
- Ansatte i Ski kommune skal ta avstand fra enhver uetisk forvaltningspraksis.

5.3 Aktuelle risikoområder for brudd på de etiske retningslinjene

De etiske retningslinjene inneholder dels føringer av generell karakter som stiller krav til holdninger hos ansatte i kommunen, og dels mer konkrete føringer for hva som er

akseptabel/ikke akseptabel atferd. Kommunen bør også ha et bevisst forhold til hva som er risikoen for brudd på de etiske retningslinjene. Det bør derfor være gjort vurderinger av på hvilke områder det er risiko for brudd på de etiske retningslinjene, og kommunen bør ha iverksatt tiltak for å redusere denne risikoen.

Selv om det ikke er spesifisert i bestillingen fra kontrollutvalget, har revisjonen funnet det interessant å belyse på hvilke områder de ansatte i Ski kommune selv oppfatter risikoen for brudd på de etiske retningslinjene som størst. Dette har vi gjort gjennom å ta inn følgende spørsmål som en del av undersøkelsen:

- Hvilke risikoområder mener du foreligger på din arbeidsplass i forhold til brudd på de etiske retningslinjene?

5.4 Er det etablert kontrollrutiner og systemer som sikrer at de etiske retningslinjene etterleves?

Etablering av etiske retningslinjer er ikke tilstrekkelig for å sikre god etisk praksis i kommunen. Det må gjennomføres rutinemessige aktiviteter som sikrer at bevisstheten om etiske spørsmål og retningslinjene, vedlikeholdes. For å sikre etterlevelse bør det etableres kontrollrutiner. Uten etablerte kontrollrutiner øker risikoen for uønsket etisk atferd. Det er derfor viktig å undersøke i hvilken grad kontrollrutiner er etablert, type kontrollrutiner, og om rutinene vurderes som gode nok til å avdekke brudd på retningslinjene. Det er også av interesse å få belyst om det faktisk er avdekket brudd på retningslinjene, på hvilken måte dette skjedde og hvordan det ble håndtert.

Revisjonen har derfor utledet følgende kriterier for å belyse problemstillingen:

- Det bør være etablert kontrollrutiner som sikrer at de etiske retningslinjene etterleves.
- Dersom det avdekkes brudd på retningslinjene, må dette håndteres på en ryddig måte.

6 Tiltak for å gjøre retningslinjene kjent

6.1 Faktabeskrivelse

6.1.1 Kjennskap til retningslinjene

Tabell 1. Hvor god kjennskap har du til de etiske retningslinjene i Ski kommune?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært god	7,8 %	31
God	31,8 %	127
Middels god	34,8 %	139
Dårlig	21,0 %	84
Svært dårlig	4,8 %	19

39,6 prosent svarte at de har god eller svært god kjennskap til de etiske retningslinjene i Ski kommune. 34,8 prosent svarte middels god og 25,8 prosent svarte dårlig eller svært dårlig.

Tjenesteområde

Kjennskapen til retningslinjene ser ut til å variere noe mellom tjenesteområdene. Innen tjenesteområde administrasjon, svarer 64 prosent at de har god eller svært god kjennskap til retningslinjene, mens kun 9 prosent svarer at de har dårlig eller svært dårlig kjennskap. Innen tjenesteområde oppvekst, svarer derimot 37 prosent at de har dårlig eller svært dårlig kjennskap til retningslinjene.

Funksjon

Virksomhetslederne skiller seg ut ved at 67 prosent mener at de har god eller svært god kjennskap til retningslinjene, mens 12 prosent av disse mener de har dårlig kjennskap. Blant de med økonomi-/innkjøpsfunksjoner svarer alle respondentene at de har middels god eller bedre kjennskap til retningslinjene.

Tabell 2. Hvor god kjennskap mener du de ansatte på din arbeidsplass har til de etiske retningslinjene i Ski kommune?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært god	2,0 %	8
God	30,1 %	119
Middels god	44,6 %	176
Dårlig	18,9 %	79
Svært dårlig	3,3 %	13

På spørsmål om hvor god kjennskap respondentene mener de ansatte på sin arbeidsplass har til retningslinjene, mener 32,1 prosent at kjennskapen er god eller svært god. Dette er en noe lavere andel enn det som fremkom av respondentenes vurdering av egen kjennskap. 44,6 prosent svarte middels god, og 22,2 prosent mener at kjennskapen er dårlig eller svært dårlig. Andelen som vurderer kjennskapen som dårlig eller svært dårlig, er også mindre enn hva egenvurderingen viste.

Tjenesteområde

Innen tjenesteområde administrasjon, mener nå 47 prosent at de ansatte på arbeidsplassen har god eller svært god kjennskap til retningslinjene. Minst tiltro til kollegers kjennskap til retningslinjene finner vi innen tjenesteområde oppvekst, hvor 31 prosent svarer at de mener de ansatte har dårlig eller svært dårlig kjennskap til retningslinjene.

Funksjon

Av virksomhetslederne, mener 47 prosent at de ansatte på arbeidsplassen har god eller svært god kjennskap til retningslinjene, mens 14 prosent av disse mener de ansatte har dårlig kjennskap. Blant de med økonomi/innkjøpsfunksjoner svarer respondentene at de mener de ansatte har middels eller bedre kjennskap til retningslinjene.

6.1.2 Hvordan er retningslinjene gjort kjent?

Tabell 3. På hvilken måte er de etiske retningslinjene gjort kjent for deg på din arbeidsplass? (Mulighet for flere kryss).

Alternativer	Prosent	Antall
Ved ansettelsen	17,1 %	68
Opplæring/kurs	5,0 %	20
Informasjon på interne møter/seminarer	32,2 %	128
De etiske retningslinjene er utdelt	22,6 %	90
I medarbeidersamtale	6,8 %	27
Informasjon på kommunens hjemmeside	23,6 %	94
De etiske retningslinjene er ikke gjort kjent	22,4 %	89
Annet	8,0 %	32

32,2 prosent viser til at de er informerte om de etiske retningslinjene på interne møter/seminarer, 22,6 prosent sier at retningslinjene er utdelt og 17,1 prosent har svart at retningslinjene er gjort kjent ved ansettelsen. Dette fremstår derfor som de tre hyppigste aktive tiltakene som gjøres. Bare 5 prosent svarer at de har fått opplæring i retningslinjene. Som tiltak av mer passiv karakter, viser 23,4 prosent til at retningslinjene er gjort kjent på kommunens hjemmeside. Det er videre verdt å merke seg at 22,4 prosent mener at retningslinjene ikke er gjort kjent.

I gruppen ”annet” gis flere svar av typen vet ikke/husker ikke/ikke gjort kjent. Dernest peker flere på at de selv har funnet retningslinjene og gjort seg kjent med dem. Noen viser også til kommunens intranett.

Tjenesteområde

Dersom vi deler opp resultatene på tjenesteområder, ser vi at av de som jobber innen administrasjon, svarer 44 prosent at retningslinjene er tatt opp på interne møter/seminarer, 47 prosent at de er utdelt og 32 prosent viser til kommunens hjemmeside. Bare 7 prosent av denne gruppen svarer at retningslinjene ikke er gjort kjent.

Innen tjenesteområde samfunn svarer 40 prosent at det er informert om retningslinjene på interne møter/seminarer, mens bare 15 prosent sier retningslinjene er utdelt. 30 prosent viser til kommunens hjemmeside.

Innen tjenesteområde levekår, er svarene nokså like gjennomsnittet i tabellen.

Innen oppvekst skiller svarene seg ut ved at 12 prosent sier de er informert ved ansettelsen, 13 prosent viser til at retningslinjene er utdelt og 33 prosent svarer at retningslinjene ikke er gjort kjent.

Funksjon.

Sett i forhold til funksjon, viser undersøkelsen at 16 prosent av virksomhetslederne svarer at retningslinjene er gjort kjent ved opplæring/kurs. Hele 73 prosent viser til at de er tatt opp på interne møter/seminarer og 43 prosent svarer at de er utdelt. 16 prosent av virksomhetslederne mener at retningslinjene ikke er gjort kjent.

I gruppen fagledere, svarer 35 prosent at retningslinjene er utdelt og samme andel viser også til kommunens hjemmeside. 40 prosent svarer at de er gjort kjent på interne møter/seminarer.

Av rådgiverne svarer 60 prosent at retningslinjene er gjort kjent på interne møter/seminarer. I gruppen saksbehandlere svarer 40 prosent det samme.

6.1.3 Ansvar for å gjøre retningslinjene kjent

Tabell 4. Hvem mener du har ansvaret for at de etiske retningslinjene er kjent på din arbeidsplass?

Alternativer	Prosent	Antall
De ansatte selv	8,8 %	35
Virksomhetsleder	73,2 %	290
Kommunalsjefene	5,8 %	23
Rådmannen	3,5 %	14
Annet	8,6 %	34

73 prosent mener at det er virksomhetsleder som har ansvaret for at de etiske retningslinjene er kjent på arbeidsplassen. Gruppen ”annet” inneholder i stor grad henvisning til ulike ledernivåer (avdelingsleder, foresatte, leder).

Tjenesteområde

Sett i forhold til tjenesteområde, er det liten forskjell på denne oppfatningen. Innen administrasjon, er det noe flere (8%) som mener at dette er rådmannens ansvar. Innen tjenesteområde Levekår, viser 18% til andre ansvarlige, jfr ovenfor.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, er det heller ikke store variasjoner fra det generelle bildet. Av rådgiverne og økonomi/innkjøp er det noe flere (12 %) som mener det er de ansatte selv som har ansvaret. En noe større andel av disse (11-15 %) mener også at kommunalsjefene har ansvaret.

Fra kommunalsjefsnivå har revisjonen gjennom intervju fått bekreftet at ledere på alle nivå har et særlig ansvar for å implementere retningslinjene.

6.2 Vurdering

Om lag hver fjerde respondent mener at de har dårlig eller svært dårlig kjennskap til de etiske retningslinjene. Omtrent den samme andelen mener det samme også generelt om de ansattes kjennskap til retningslinjene. De i lederfunksjoner ser ut til i større grad å mene at de har bedre kjennskap til retningslinjene, enn det andre grupper gjør. Revisjonen har ikke grunnlag for å si hva som er en akseptabel andel for kommunen. Dette er en ambisjon som kommunen selv må sette. Vi mener likevel at en andel på ca 25 % som sier de kjenner retningslinjene dårlig eller svært dårlig, er for høyt, og at det må være en ambisjon å få dette tallet betydelig ned.

Det fremgår av undersøkelsen at de etiske retningslinjene blir tatt opp gjennom ulike tiltak og i ulike sammenhenger på arbeidsplassen. Særlig ledernivåene mener at dette gjøres. Samtidig finner revisjonen grunn til å peke på at ca 25 % av respondentene mener at dette faktisk ikke gjøres. En relativt stor andel oppfatter mao ikke at det blir truffet konkrete tiltak som skal gjøre retningslinjene kjent. Dette kan tyde på at de tiltakene som gjennomføres er for lite spisset mot retningslinjene eller at grupper faller utenfor de tiltak som gjennomføres.

Revisjonen mener det er viktig at de etiske retningslinjene blir adressert på en slik måte at de treffer alle i organisasjonen. I tillegg til konkrete tiltak som kurs og seminarer, er det også viktig at etiske dilemmaer kontinuerlig tas opp internt for å klarlegge hva som er rett og galt når situasjoner oppstår.

Undersøkelsen gir en tydelig tilbakemelding på at implementeringen av retningslinjene på arbeidsplassen er et lederansvar. Dette samsvarer også med oppfatningen på kommunalsjefnivå slik dette er gjort rede for i intervju med revisjonen. Dersom kjennskapen til retningslinjene skal bedres, kan det derfor være behov for at kommunen ser på hvordan den kan støtte virksomhetslederne i det ansvaret de har for å gjøre dette arbeidet.

7 Etterlevelse av de etiske retningslinjene

7.1 Faktabeskrivelse

7.1.1 I hvilken grad etterleves retningslinjene?

Tabell 5. I hvor stor grad mener du de etiske retningslinjene etterleves på din arbeidsplass?

Alternativer	Prosent	Antall
I meget stor grad	16,2 %	63
I stor grad	56,8 %	221
I middels grad	21,6 %	84
I liten grad	3,6 %	14
Følges ikke	1,8 %	7

73 prosent av respondentene mener at retningslinjene etterleves i stor eller meget stor grad. 5,4 prosent mener at de etterleves i liten grad eller at de ikke følges.

Tjenesteområde

Sett ut fra tjenesteområde, ser det ut til at de som er tilsatt innen administrasjon mener at retningslinjene etterleves i noe større grad (81 prosent i meget stor eller stor grad), enn de som jobber i de andre tjenesteområdene. Innen tjenesteområde levekår, er det tilsvarende tallet 62 prosent.

Funksjon

Av virksomhetslederne mener 86 prosent at retningslinjene etterleves i stor eller meget stor grad. Tilsvarende tall for rådgiverne er 81 prosent. Samlet for gruppene økonomi/innkjøp mener også et stor flertall at retningslinjene følges i stor eller meget stor grad. I gruppen ”annen” er svarer 64% at reglene etterleves i stor eller meget stor grad. For andre funksjoner er avviket mindre ift gjennomsnittet i tabellen.

7.1.2 Drøfting av etiske problemstillinger

Tabell 6. Hvor ofte har etiske dilemmaer/problemstillinger blitt drøftet på din arbeidsplass i løpet av de siste to årene?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært ofte	6,3 %	25
Ofte	34,0 %	135
Sjelden	40,3 %	160
Svært sjelden	15,1 %	60
Aldri	4,3 %	17

40,3 prosent av respondentene mener at etiske dilemmaer blir diskutert ofte eller svært ofte på arbeidsplassen. 19,4 prosent opplever at dette skjer svært sjelden eller aldri.

Tjenesteområde

Innen tjenesteområde levekår, mener 54 prosent at etiske dilemmaer diskuteres ofte eller svært ofte. Mens det tilsvarende tall innen samfunn er 28 prosent og innen administrasjon 32 prosent. Innen Levekår er det 14 prosent som mener at etiske dilemmaer diskuteres svært sjelden eller aldri, mens det innen Administrasjon er 23 prosent som hevder dette.

Funksjon

Av virksomhetslederne mener 56 prosent at etiske dilemmaer diskuteres ofte eller svært ofte.

7.1.3 Habilitet

Tabell 7. Hvor ofte har det skjedd at du har vært inhabil ift ditt faglige ansvar i løpet av de siste to årene?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært ofte	0,0 %	0
Ofte	2,1 %	8
Sjelden	17,5 %	67
Svært sjelden	27,2 %	104
Aldri	53,3 %	204

2,1 prosent opplyser at de har vært inhabile ofte i løpet av de to siste årene. 80,5 prosent mener at dette har skjedd svært sjelden eller aldri.

Tjenesteområde

Fordelingen på tjenesteområder viser at noe færre (68 prosent) innen levekår svarer svært sjelden eller sjelden, sammenlignet med de andre områdene. For øvrig er det ingen vesentlige forskjeller mellom tjenesteområdene.

Funksjon

96 prosent av rådgiverne svarer svært sjelden eller aldri på spørsmålet om de har vært inhabile ift sitt faglige ansvar. For øvrig er det ingen vesentlige avvik fra fordelingen over.

Tabell 8. Hvor ofte har du diskutert din egen habilitet med din overordnede i løpet av de siste to årene?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært ofte	0,0 %	0
Ofte	4,9 %	19
Sjelden	18,0 %	70
Svært sjelden	27,3 %	106
Aldri	49,7 %	193

4,9 prosent opplyser at de har diskutert egen habilitet ofte med sin overordnede i løpet av de to siste årene. 77 prosent hevder at de har gjort dette svært sjelden eller aldri.

Tjenesteområde

Innen tjenesteområde samfunn oppgir 63 prosent at de svært sjelden eller aldri har diskutert sin egen habilitet med sin overordnede. For øvrig er det kun mindre avvik fra det generelle bildet innen tjenesteområdene.

Funksjon

Av saksbehandlerne, er det kun 1 prosent som sier at de ofte har diskutert sin egen habilitet med sin overordnede. Sett i forhold til funksjon, er det ellers ingen vesentlige avvik fra fordelingen over.

7.1.4 Mottak av gaver eller fordeler

Tabell 9. Har du i løpet av de siste to årene fått tilbud om gaver eller fordeler i jobben din utover oppmerksomheter av ubetydelig verdi (reklamemateriell, blomster o l)?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært ofte	0,0 %	0
Ofte	0,5 %	2
Sjelden	3,3 %	13
Svært sjelden	10,5 %	41
Aldri	85,7 %	336

Et lite mindretall på 0,5 prosent av respondentene svarer at de ofte har fått tilbud om gaver eller fordeler. 96,2 svarer at de svært sjelden eller aldri har fått slike tilbud.

Tjenesteområde

Innen administrasjon er det noen flere (18 prosent) som svarer at de har fått slike tilbud svært sjelden. For øvrig er det kun små variasjoner mellom svarene innenfor de ulike tjenesteområdene.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon svarer 11 prosent av de som jobber innen økonomi at de har fått slike tilbud sjelden. Dette er noe høyere enn for de andre funksjonene. For øvrig er det kun små variasjoner mellom svarene innenfor de ulike funksjonene.

Tabell 10. Har du i løpet av de siste to årene mottatt gaver eller fordeler i jobben din utover oppmerksomheter av ubetydelig verdi?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært ofte	0,0 %	0
Ofte	0,0 %	0
Sjelden	1,5 %	6
Svært sjelden	4,8 %	19
Aldri	93,7 %	369

Ingen oppgir at de har mottatt gaver eller fordeler ofte eller svært ofte. 1,5 prosent svarer sjelden, og 98,5 prosent svært sjelden eller aldri.

Tjenesteområde.

De som har svart "sjelden" og oppgitt tjenesteområde, befinner seg innen tjenesteområde samfunn, levekår og oppvekst.

Funksjon.

Dersom tallmaterialet deles opp på funksjon, ser vi at de få som har svart og oppgitt funksjon, sjelden befinner seg i gruppen "andre"

Tabell 11. Vet om noen andre på din arbeidsplass som har mottatt gaver i jobben sin i løpet av de siste to årene utover oppmerksomheter av ubetydelig verdi?

Alternativer	Prosent	Antall
Ja	5,1 %	20
Nei	94,9 %	375

5, 1 prosent mener å vite at andre har mottatt gaver eller fordeler i jobben sin i løpet av de to siste årene.

Tjenesteområde

Antallet som svarer positivt innen tjenesteområde levekår, er litt høyere enn for de andre (7 prosent). Innen tjenesteområde oppvekst svarer 3 prosent ja på spørsmålet.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, svarer noen flere innen gruppene saksbehandlere og rådgivere (hhv 7 og 8 prosent) at de vet om at andre har mottatt gaver eller fordeler.

7.1.5 Taushetserklæringer**Tabell 12. Har du underskrevet taushetserklæring?**

Alternativer	Prosent	Antall
Ja	93,3 %	361
Nei	6,7 %	26

93,3 prosent av respondentene svarer at de har underskrevet taushetserklæring.

Tjenesteområde

Tjenesteområde samfunn skiller seg ut fra de øvrige ved at 19 prosent av disse sier at de ikke har underskrevet taushetserklæring.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, fremgår at 12 prosent av saksbehandlerne ikke har underskrevet taushetserklæring.

7.1.6 Lojalitet**Tabell 13. Har du opplevd at ansatte på din arbeidsplass uberettiget har omtalt arbeidsgiver eller kommunen på en negativ måte?**

Alternativer	Prosent	Antall
Ja	31,8 %	122
Nei	68,2 %	262

31,8 prosent av respondentene svarer at de har opplevd at ansatte uberettiget har omtalt arbeidsgiver eller kommunen på en negativ måte.

Tjenesteområde

Innen tjenesteområde levekår oppgir 40 prosent at de har opplevd slik uberettiget negativ omtale. For de øvrige områder er det kun mindre avvik fra det generelle bildet.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, er det ingen innenfor økonomi og innkjøp som svarer at de har opplevd slik uberettiget omtale. Blant virksomhetslederne svarer imidlertid 51 prosent at de har opplevd dette.

7.1.7 Holdning til uetisk forvaltningspraksis

Tabell 14. Hvor bevisst mener du ansatte på din arbeidsplass er i å ta avstand fra og bekjempe enhver uetisk forvaltningspraksis?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært bevisst	18,8 %	74
I stor grad bevisst	41,9 %	165
Middels bevisst	32,0 %	126
Lite bevisst	5,1 %	20
Ikke bevisst	2,3 %	9

60,7 prosent mener de ansatte på arbeidsplassen er i stor grad bevisst eller svært bevisst i å ta avstand fra enhver uetisk forvaltningspraksis. 7,4 prosent mener at de ansatte er lite eller ikke bevisst på dette.

Tjenesteområde

Innen Levekår er det 52 prosent som mener at de ansatte på arbeidsplassen er i stor grad bevisst eller svært bevisst i å ta avstand fra enhver uetisk forvaltningspraksis. Innen administrasjon er det 3 prosent som mener de ansatte er lite/ikke bevisst på dette, mens de tilsvarende tall for samfunn og levekår er 10 prosent.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, mener 89 prosent av de innen økonomi at de ansatte på arbeidsplassen er i stor grad bevisst eller svært bevisst i å ta avstand fra enhver uetisk forvaltningspraksis. For de øvrige områder er det kun mindre avvik fra det generelle bildet.

7.2 Vurdering

Generelt ser det ut til at det er høy etisk bevissthet blant de ansatte i Ski kommune. Av 383 respondenter, mente 14 at retningslinjene følges i liten grad og kun 7 svarte at de ikke følges. Til tross for at om lag en fjerdedel ikke kjenner til retningslinjene, mener færre enn dette at de ikke følges. Dette kan tyde på at mange har en forståelse av hva som er etisk riktig atferd, uavhengig av hva kommunen har vedtatt om dette. Revisjonen registrerer også at vel 20 prosent svarer at retningslinjene følges i middels grad. Dette kan forstås dithen at en relativt stor gruppe opplever at det er gråsoner i forhold til hvordan retningslinjene praktiseres. Revisjonen mener derfor at det fortsatt vil være riktig av Ski kommune å ha høyt fokus på implementeringen av retningslinjene.

Samtidig ser vi også at en stor gruppe (59,7%) opplever at etiske dilemmaer sjelden, svært sjelden eller aldri, blir drøftet på arbeidsplassen. I det daglige kan det være mange tvilstilfeller

hvor retningslinjene ikke gir et entydig svar på hva som er akseptabel atferd. Enkeltmenneskenes oppfatning om dette kan være forskjellig. I tillegg er kulturen på det enkelte arbeidssted ("slik har vi alltid gjort det hos oss") med på å etablere normer for atferd. Revisjonen mener derfor det er viktig å holde en levende debatt på arbeidsplassen omkring etiske problemstillinger, relatert til de vedtatte retningslinjene. Dette vil være med på å øke bevisstheten om etikk generelt, og etablere standard for hva som er akseptabel/uakseptabel atferd.

Habilitet er et sentralt element i retningslinjene. Ansatte skal ta dette opp med foresatte når det oppstår situasjoner som gjør at det kan stilles spørsmål om habilitet. Kun 8 av 383 oppgir at de har vært inhabile ofte, mens 19 av 383 svarer at de har tatt opp dette ofte med sin overordnede. Undersøkelsen gir ikke svar på hvordan de situasjoner hvor spørsmål om habilitet ble reist, faktisk ble løst. Revisjonen tolker de mottatte svarene til at spørsmål om habilitet er et forhold som ikke forekommer ofte, og at det derfor sjelden blir tatt opp som en konkret sak med overordnet. Det er likevel viktig å vedlikeholde den enkeltes oppmerksomhet ift situasjoner som kan skape habilitetsproblemer.

Mottak av gaver og andre fordeler er også sentralt i retningslinjene. 2 av 392 svarer at de har mottatt tilbud om dette ofte, 13 sjelden og 377 svært sjelden eller aldri. Ingen av 394 svarer at de har mottatt gaver ofte eller svært ofte, men 6 svarer at de har mottatt gaver sjelden. 5,1 % mener å vite at andre har mottatt gaver. Ut fra de mottatte svarene, skjer det i liten grad at ansatte får tilbud om gaver, og det er heller ikke utbredt å motta slike gaver. Revisjonen har ikke definert hva som skal betraktes som gaver, men holdt seg til den definisjonen som retningslinjene gir ("..utover oppmerksomheter av ubetydelig verdi, så som reklamemateriell, blomster og lignende"). Svarene fra den enkelte gir derfor rom for tolkning ift hva som er uakseptabelt. Samtidig er overtramp ift denne normen, svært belastende for både kommune og ansatte. Selv om tallene er lave, må det derfor være en ambisjon at mottak av gaver og andre fordeler i strid med reglene, skal være null. Det blir etter revisjonens vurdering derfor viktig at de ansatte på arbeidsplassen har en løpende dialog om hva som er akseptabelt i forhold til retningslinjene. Vi mener også at åpenhet er et viktig element i en slik diskusjon. Dersom forholdet ikke tåler offentlighet, både internt og eksternt, er det sannsynligvis heller ikke uproblematisk.

De etiske retningslinjene fastslår at ansatte skal underskrive taushetserklæring. Revisjonen er informert om underskrift av taushetserklæringer er en del ansettelsesprosessen, og at taushetserklæringer skal ligge i personalmappen til den enkelte. Ut fra de svar som er mottatt, ser det ut til at dette i stor grad skjer ved at 93,3 prosent bekrefter at de har underskrevet slik erklæring. Selv om det kun er et fåtall som ikke har gjort dette, mener revisjonen at det bør være mulig å ha dette tilnærmet 100% på plass, gjennom at virksomhetsledere og andre med personalansvar pålegges å ta en sjekk på dette.

Kommunen har også lagt vekt på lojalitet i sine etiske retningslinjer, og herunder sagt at de ansatte ikke uberettiget skal omtale arbeidsgiver eller kommunen på en negativ måte. Til tross for dette svarer over 30 % at de har opplevd at dette skjer. Vi tror at det som kommer til uttrykk her, kan relateres til virksomhetens interne kultur og i hvilken grad de ansatte er stolte av egen arbeidsplass og identifiserer seg med mål og verdier. Dette kan igjen være påvirket av de omorganiseringsprosesser som foregår. Samtidig tror vi at det vil være vanskelig å ha en veldig lav svarprosent på et slikt spørsmål, men mener samtidig at kommunen bør ha ambisjon om å få denne andelen ned. Etter revisjonens vurdering bør kommunen selv gi uttrykk for en ambisjon om dette.

Over 90 % mener at de ansatte er middels bevisst eller høyere ift å ta avstand fra enhver uetisk forvaltningspraksis. Revisjonen tolker dette som at det generelt er en god etisk bevissthet blant de ansatte i kommunen.

8 Risikoområder for brudd på de etiske retningslinjene

8.1 Faktabeskrivelse

Tabell 15. Hvilke risikoområder mener du foreligger på din arbeidsplass i forhold til brudd på de etiske retningslinjene? (Mulighet for flere kryss).

Alternativer	Prosent	Antall
Konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.	20,0 %	56
Ansatte har faglig ansvar for saker man er inhabil i forhold til.	12,1 %	34
Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver/kollega	3,2 %	9
Lønnet bierverv som kan påvirke arbeidet i kommunen	8,6 %	24
Ansatte har engasjement i interesseorganisasjon eller annen virksomhet som skaper habilitetsproblemer.	9,3 %	26
Personlige økonomiske interesser som kan skape lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet	5,7 %	16
Familiære eller andre nære forbindelser som kan skape habilitetsproblemer	18,9 %	53
Tilbud om gaver eller fordeler i jobben utover oppmerksomheter av ubetydelig verdi	9,6 %	27
Tilbud om bevertning og representasjon ut over det som er normalt i et samarbeidsforhold	4,3 %	12
Dekning av reise- og oppholdsutgifter, faglig eller privat	1,1 %	3
Bruk av kommunale midler til representasjon og bevertning	1,4 %	4
Bruk av kommunens brevhode og logo til privat korrespondanse	2,9 %	8
Bruk av kommunens maskiner, biler eller annet utstyr i strid med fastsatte retningslinjer	11,1 %	31
Utnyttelse av egen posisjon i vinnings hensikt	4,6 %	13
Uberettiget omtale av kommunen på en negativ måte	30,0%	84
Brudd på taushetsplikten	52,1 %	146
Bruk av kommunale rabattordninger ved private kjøp av varer og tjenester	5,0 %	14
Annet	10,0 %	28

Revisjonen har også undersøkt hvilke risikoområder ansatte i Ski kommune mener foreligger på arbeidsplassen i forhold til brudd på de etiske retningslinjene. Sett under ett, vurderer respondentene at det er størst risiko forbundet med:

- brudd på taushetsplikten (52,1 %)
- uberettiget omtale av kommunen på en negativ måte (30 %)
- konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser (20 %)
- familiære eller andre nære forbindelser som kan skape habilitetsproblemer (18,9 %).

Områdene som vurderes å ha lavest risiko, er:

- forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver (3,2 %)
- bruk av kommunens logo og brevhode til privat korrespondanse (2,9 %)
- bruk av kommunale midler til representasjon og bevertning (1,4 %)
- dekning av reise og oppholdsutgifter (1,1 %).

I gruppen ”Annet” finner vi flere svar av typen ”ingen” eller ”vet ikke”.

Tjenesteområde

Sett i forhold til tjenesteområder, er det rimelig samstemmighet i at risikoen er størst for brudd på taushetsplikten og for uberettiget omtale av kommunen på en negativ måte.

De som jobber innen administrasjon mener dessuten det er risiko for brudd ift tilbud om gaver eller fordeler (20 %), habilitetsproblemer pga familiære eller andre forbindelser (16%) og bruk av kommunens maskiner, biler eller utstyr i strid med retningslinjene (16%).

Innen tjenesteområde samfunn mener 24% at habilitetsproblemer pga familiære eller andre forbindelser, samt konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser, er risikoområder.

De som jobber i tjenesteområder levekår menes også at faglig ansvar for saker man er inhabil i forhold til, er et risikoområde (20 %).

Innen tjenesteområde oppvekst peker hele 70 prosent på brudd på taushetsplikten som et risikoområde.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, viser resultatene det samme bildet som ovenfor mht hvilke risikoområder som er de to største.

Virksomhetslederne mener dessuten at konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser er et risikoområde (26 %). En tilsvarende andel mener også at habilitetsproblemer pga familiære eller andre forbindelser er et risikoområde.

Faglederne gir uttrykk for de samme oppfatningene som virksomhetslederne.

De som jobber i økonomi-/innkjøpsfunksjoner peker hovedsakelig på brudd på taushetsplikten som et risikoområde.

Rådgiverne peker også på tilbud om gaver eller andre fordeler som risikoområde (18%), mens saksbehandlere i større grad enn de andre gruppene trekker frem at ansatte har faglig ansvar for saker man er inhabil i forhold til, som risikoområde.

8.2 Vurdering

Revisjonen har merket seg at til tross for at 93 % har underskrevet taushetserklæring, er brudd på taushetsplikten det risikoområdet som flest av de ansatte mener foreligger i forhold til brudd på de etiske retningslinjene. Dette kan tyde på at taushetsplikten kan være et område som kommunen bør fokusere nærmere på i sitt videre arbeide med de etiske retningslinjene.

9 Kontrollrutiner

9.1 Faktabeskrivelse

9.1.1 Etablering av kontrollrutiner

Tabell 16. Er det etablert kontrollrutiner på din arbeidsplass som sikrer at de etiske retningslinjene for kommunen etterleves?

Alternativer	Prosent	Antall
Ja	12,5 %	50
Nei	23,4 %	94
Vet ikke	64,1 %	257

Et flertall på 64,1 prosent er ikke kjent med om det er etablert kontrollrutiner som sikrer at retningslinjene etterleves.

Tjenesteområde

Sett i forhold til tjenesteområde, mener 17 prosent de som arbeider innen administrasjon at det er etablert kontrollrutiner. 27 prosent av respondentene innen samfunn har svart at det ikke er etablert kontrollrutiner.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, er bildet noe mer varierende enn den generelle oversikten. 30 prosent av virksomhetslederne og 21 prosent av faglederne mener at det er etablert kontrollrutiner. Samtidig svarer også 58 prosent av virksomhetslederne og 34 prosent av faglederne også nei til spørsmålet. Av rådgiverne og saksbehandlerne, er det bare hhv 4 og 9 prosent som svarer ja.

Tabell 17. Hvilke kontrollrutiner er etablert som sikrer at de etiske retningslinjene for kommunen etterleves? (Mulighet for flere kryss).

Alternativer	Prosent	Antall
Tas opp under medarbeidersamtalen	39,6 %	19
Etiske tvilstilfeller tas opp i møter på arbeidsplassen	56,3 %	27
Muntlig rapportering til ledere om situasjoner som kan medføre konflikt med kommunens etiske retningslinjer	39,6 %	19
Rutiner om varsling fra kollega	16,7 %	8
Avvikshåndtering etter HMS-prosedyren	50,0 %	24
Andre rutiner	18,8 %	9

Spørsmålet er besvart av de som har svart ”ja” på tabell 16.

Vurdert ut fra funksjon svarer 62 prosent av virksomhetslederne at medarbeidersamtalen er en kontrollrutine. 85 prosent mener også at å ta opp etiske tvilstilfeller i møter, er en etablert

kontrollrutine. 62 prosent mener også at muntlig rapportering til ledere er en kontrollrutine og 31 prosent mener at rutiner om varling fra kollega er en kontrollrutine. I gruppen fagledere, mener 33 prosent at medarbeidersamtalen er en kontrollrutine. Av de som er saksbehandlere, svarer 27 prosent det samme.

Tjenesteområde

Sett i forhold til tjenesteområde svarer 45 prosent innen område administrasjon at å ta opp etiske tvilstilfeller i møter, er en etablert kontrollrutine. 14 prosent innen område samfunn at medarbeidersamtale er en kontrollrutine. 29 prosent ser HMS-prosedyren som en slik rutine. Innen tjenesteområde levekår, betrakter 65 prosent HMS-prosedyren so men kontrollrutine. 65 prosent av de som jobber innen oppvekst, svarer at medarbeidersamtalen er en kontrollrutine. I denne gruppen svarer 36 prosent også at HMS prosedyren er en slik rutine.

Tabell 18. Mener du disse kontrollrutinene er gode nok til å avdekke brudd på de etiske retningslinjene?

Alternativer	Prosent	Antall
Ja	68,8 %	33
Nei	6,3 %	3
Vet ikke	25,0 %	12

Spørsmålet er besvart av de som har svart ”ja” på tabell 16.

Av de som har svart, mener 68,8 prosent at kontrollrutinene er gode nok. Andelen innen administrasjon og samfunn som mener kontrollrutinene er gode nok, er lavere enn for levekår og oppvekst. Sett i forhold til funksjon, er det flere blant fagledere og saksbehandlere som synes rutinene er gode nok, enn for de andre gruppene.

Revisjonen har også spurt om hvorfor kontrollrutinene evt ikke er gode nok, men har et for svakt og upresist datagrunnlag for å kunne trekke sikre konklusjoner om hva de ansatte mener om dette. Vi har dog registrert at det fra flere fremholdes forhold som manglende fokus fra leder, at det blir for byråkratisk som grunner til dette. I mindre grad fremholdes årsaker som at sanksjonsformer ikke fremkommer og uklar ansvars plassering. Samtidig er det også en del som mener at forhold som interne rutiner, oversiktlig miljø og internt fokus på temaet gjør at spesielle kontrollrutiner ikke er nødvendige.

Tabell 19. Hva er årsaken til at det ikke er etablert kontrollrutiner? (Mulighet for flere kryss)

Alternativer	Prosent	Antall
Vi har lite fokus på kontroll ved vår virksomhet	13,5 %	12
Hos oss er det liten risiko for brudd på de etiske retningslinjene	50,6 %	45
Vi har gode saksbehandlingsrutiner som reduserer behovet for kontrollrutiner	24,7 %	22
Vi har ikke ressurser til å etablere og følge opp kontrollrutiner	10,1 %	9
Andre årsaker	13,5 %	12

Spørsmålet er besvart av de som har svart ”nei” på tabell 16.

Tjenesteområde

Sett i forhold til tjenesteområde, svarer 6 prosent innen samfunn at det er lite fokus på kontroll ved virksomheten. Innen tjenesteområde levekår, er det 19 prosent som angir dette som en årsak. Av de som tilhører levekår, er det også 19 prosent som mener at det er liten risiko for brudd på retningslinjene, i motsetning til tjenesteområde oppvekst hvor 69 prosent mener dette. Innen oppvekst, er det dessuten bare 3 prosent som svarer at de ikke har ressurser til å etablere og følge opp kontrollrutiner.

Funksjon

Dersom tallene brytes opp i forhold til funksjon, ser vi at 4 prosent av virksomhetslederne og 5 prosent av faglederne mener at årsaken til at det ikke er etablert kontrollrutiner, skyldes at det er lite fokus på kontroll ved virksomheten. Blant rådgiverne er dette tallet 25 prosent. 25 prosent av rådgiverne og saksbehandlerne mener også at årsaken er at det er liten risiko for brudd på retningslinjene, i motsetning til virksomhetslederne (64 prosent) og faglederne (62 prosent). 56 prosent av saksbehandlerne mener også at gode saksbehandlingsrutiner reduserer behovet for kontrollrutiner. 19 prosent av disse mener også at årsaken er mangel på ressurser til å etablere og følge opp kontrollrutiner.

9.1.2 Brudd på retningslinjene

Tabell 20. Er det avdekket brudd på de etiske retningslinjene på din arbeidsplass?

Alternativer	Prosent	Antall
Ja	4,2 %	17
Nei	44,6 %	179
Vet ikke	51,1 %	205

Tjenesteområde

Innen administrasjon, svarer 58 prosent at det ikke er avdekket brudd på retningslinjene. Innen levekår, er det 34 prosent som svarer nei på spørsmålet. Innen levekår er det også 9 prosent som svarer at det er avdekket brudd på retningslinjene, mens det innen oppvekst er mindre enn 1 prosent som sier dette.

Funksjon

Sett i forhold til funksjon, er det 9 prosent av virksomhetslederne som svarer at det er avdekket brudd på de etiske retningslinjene. Samtidig svarer også 86 prosent av disse nei på spørsmålet. En tilnærmet samme fordeling ser vi også hos faglederne hvor 8 prosent svarer ja på spørsmålet, og 68 prosent svarer nei. Vi ser ellers at bare 1 prosent av saksbehandlerne svarer ja på spørsmålet.

Tabell 21. Hvor ofte blir de etiske retningslinjene brutt på din arbeidsplass?

Alternativer	Prosent	Antall
Svært ofte (mer enn 4-5 ganger pr mnd)	5,9 %	1
Ofte (2-3 ganger pr mnd)	17,6 %	3
Av og til (ca 1 gang pr mnd)	11,8 %	2
Sjelden (en gang pr halvår)	29,4 %	5
Sjeldnere	35,3 %	6

Spørsmålet er besvart av de som har svart ”ja” på tabell 20.

4 av 17 svarer at retningslinjene brytes oftere enn 1 gang pr mnd. Disse befinner seg innen tjenesteområde levekår. 11 av 17 mener dette skjer sjeldnere enn 1 gang pr mnd. 5 av disse tilhører gruppen fagledere.

Tabell 22. Hvordan har brudd på de etiske retningslinjene blitt avdekket?

Alternativer	Prosent	Antall
Gjennom egne kontrollrutiner	11,8 %	2
Intern varsling (ansatte i kommunen)	52,9 %	9
Ekstern varsling (aktører utenfor kommunen)	5,9 %	1
Ble tilfeldig avdekket	11,8 %	2
Annet	17,6 %	3

Spørsmålet er besvart av de som har svart ”ja” på tabell 20.

I de tilfeller brudd på retningslinjene avdekkes, svarer de fleste respondentene (52,9 prosent) at dette skjer gjennom intern varsling. 7 av 9 som svarer dette, tilhører tjenesteområde levekår.

Tabell 23. Hvordan ble brudd på de etiske retningslinjene håndtert?

Alternativer	Prosent	Antall
Ingen reaksjon	12,5 %	2
Forholdet ble sanksjonert internt	68,8 %	11
Forholdet ble politianmeldt	0,0 %	0
Annet, beskriv	18,8 %	3

Spørsmålet er besvart av de som har svart ”ja” på tabell 20.

De fleste brudd som er avdekket, ble sanksjonert internt. Av de 11 som har svart dette alternativet, tilhører 7 tjenesteområde levekår og 2 tjenesteområde administrasjon. Vi ser også at 2 er virksomhetsledere og 3 fagledere.

Revisjonen har også søkt å innhente informasjon om hva det skyldes at brudd på retningslinjene ikke avdekkes. Vi har for mangelfulle data om dette til å kunne gi sikre svar på hva de ansatte opplever at årsaken er. De svar vi har mottatt kan imidlertid tyde på at flere mener at årsaken er at etablerte kontrollrutiner ikke fungerer.

9.2 Vurderinger

Det er ulike oppfatninger om det er etablert kontrollrutiner eller ikke. Et flertall på 87,5 % svarer at det enten ikke er etablert kontrollrutiner, eller at de ikke vet om de finnes. Vi har også merket oss at samtidig som 30 % (som er flere enn gjennomsnittet) av virksomhetslederne svarer at det er etablert kontrollrutiner, er det et flertall på 58 % som opplever at det ikke er det. Vi registrerer også at retningslinjene ikke sier noe om kontroll- og sanksjonstiltak, og at de kontrolltiltak som er aktuelle, i liten grad er spesifikt rettet mot de etiske retningslinjene. Av de som mener det er etablert kontrollrutiner, mener samtidig et flertall at disse er gode nok til å avdekke brudd. De som har svart at det ikke er etablert kontrollrutiner, mener at dette i størst grad skyldes liten risiko for brudd og gode saksbehandlingsrutiner som reduserer behovet for kontroll.

At så mange (64,1%) ikke vet om det er etablert kontrollrutiner, kan tyde på at de kontrollrutinene som finnes, ikke oppfattes å dekke området etikk eller at de oppfattes som uegnet til å avdekke brudd på de etiske retningslinjene.

Kun 4,2 % svarer at det er avdekket brudd på retningslinjene. Av disse er det kun 6 personer (av totalt 398) som svarer dette skjer 1 gang pr mnd eller oftere. Revisjonen tolker dette som at retningslinjene i stor grad følges. Det ser ut til at når brudd avdekkes, sanksjoneres dette i størst grad internt.

Revisjonen mener at kontrollrutiner er viktige for å sikre etterlevelse ved at de øker sannsynligheten for å avdekke brudd og bidrar til at retningslinjene holdes levende. Vi mener derfor at kommunen bør vektlegge å ha gode skriftlige kontrollrutiner på de områdene som er fremhevet i retningslinjene, og at etterlevelse av etiske retningslinjer blir tydeliggjort i eksisterende rutiner. Vi ser også en nytteverdi i å etablere systemer som registrerer brudd på retningslinjene for å gi et bilde av risikoområder det bør fokuseres på.

10 Konklusjon og anbefalinger

10.1 Konklusjon

Generelt

Det er revisjonens oppfatning at det generelt er høy etisk bevissthet blant de ansatte i Ski kommune, og at retningslinjene i stor grad følges. Samtidig er det registrert noe mangelfull kjennskap til retningslinjene og forbedringsområder som kan være grunnlag for videre oppfølging.

Kjennskap til de etiske retningslinjene

Omtrent 25 prosent av respondentene svarer at de har dårlig eller svært dårlig kjennskap til de etiske retningslinjene. Omtrent den samme andel opplever heller ikke at det er iverksatt spesielle tiltak på arbeidsplassen som gjør tiltakene kjent. Undersøkelsen gir en tydelig tilbakemelding på at det er et lederansvar å sørge for at retningslinjene implementeres.

Etterlevelse av de etiske retningslinjene

Til tross for at ca 25 prosent har dårlig eller svært dårlig kjennskap til retningslinjene, mener et stort flertall at retningslinjene blir fulgt. Samtidig tolker revisjonen svarene til at det også er mange som opplever at det er gråsoner i forholdt til etterlevelsen av retningslinjene.

Nær 60 prosent opplever at etiske dilemmaer sjelden, svært sjelden eller aldri diskuteres på arbeidsplassen. Dette kan med fordel gjøres til et mer sentralt element for å avklare grenser for akseptabel atferd og øke bevisstheten omkring retningslinjene.

Det ser ikke ut til at habilitetsproblemer forekommer ofte. Det er likevel viktig å vedlikeholde en høy bevissthet omkring dette blant kommunens ansatte. På samme måte har vi i liten grad registrert at tilbud og mottak av gaver og andre fordeler er et hyppig forekommende problem. Samtidig kan enkeltsaker av denne type være svært belastende og temaet krever derfor kontinuerlig fokus gjennom etikkarbeidet i kommunen.

Selv om de aller fleste har underskrevet taushetserklæring, bør kommunen sørge for at alle ansatte gjør dette.

Kommunen har lagt vekt på lojalitet i sine retningslinjer. 30 prosent av respondentene uttrykker at de har opplevd at ansatte uberettiget omtaler kommunen på en negativ måte. Revisjonen mener dette er et for høyt tall som det bør treffes tiltak i forhold til.

Risikoområder

De viktigste områdene som har størst risiko for brudd på retningslinjene, er brudd på taushetsplikten, uberettiget omtale av kommunen på en negativ måte, konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser og familiære eller andre nære forbindelser som kan skape habilitetsproblemer. Sett i forhold til det høye antallet som har underskrevet taushetserklæring, vil revisjonen spesielt bemerke dette som et oppfølgingsområde.

Kontrollrutiner

De kontrollrutinene som er implementert er i liten grad rettet spesifikt mot de etiske retningslinjene. Et flertall vet ikke om det er etablert kontrollrutiner, noe revisjonen mener kan tolkes til at de etablerte rutinene ikke oppfattes til å dekke området etikk, eller at de er uegnet til å avdekke brudd på retningslinjene.

10.2 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at:

- Ski kommune iverksetter tiltak for å involvere de ansatte og øke kjennskapen til de etiske retningslinjene. Vi anbefaler at dette skjer som en top-down/ lederstyrt prosess som er sektorovergripende.
- Diskusjon og åpenhet omkring etiske dilemmaer må gjøres til en rutine på den enkelte arbeidsplass. Forhold som habilitet, mottak av gaver, taushetsplikt og lojalitet kan være en del av slike diskusjoner.
- Ski kommune bør fokusere på å involvere de ansatte i arbeidet med etikk og verdier med tanke på å stimulere til en bedriftskultur preget av stolthet og lojalitet til egen arbeidsplass.
- Ski kommune bør etablere skriftlige kontrollrutiner på de hovedområdene som er fremhevet i retningslinjene og også videreføre arbeidet med å tydeliggjøre etterlevelsen av etiske retningslinjer som et aspekt i andre eksisterende retningslinjer.

11 Rådmannens uttalelse



SKI KOMMUNE

RÅDMANNEN

Follo Distriktsrevisjon
v/Bjørn Tore Nedregård
Postboks 3010

1402 Ski

Vår ref : 06/762-14 21604/08

Deres ref :

Arknr : 030 &00

Dato: 15 12 2008

FORVALTNINGSREVISJON - ETTERLEVELSE AV ETISKE RETNINGSLINJER

Det vises til Deres oversendelse av foreløpig rapport vedr ovennevnte oversendt 21.11.08.
Vedlagt følger rådmannens kommentarer til rapporten

Med hilsen

Audun Fiskvik
rådmann

Saksbehandler: Audun Fiskvik, tlf. 64 87 85 10

Vedlegg:

Rådmannens kommentarer til rapoorten

Postadresse:
Postboks 3010
1402 SKI

Kontoradresse:
Rådhuset
Idrettsveien 8
SKI

Giro:
1602 44 88105
Org nr:
960 507 878

Telefon:
64 87 87 00

Telefaks:

10.12.08

FORVALTNINGSREVISJON – ETISKE RETNINGSLINJER

Høringsuttalelse fra rådmannen:

1. Har informasjon om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Ja, hensikten har kommet klart frem både i forberedende samtaler og i gjennomføringsfasen av prosjektet.

2. Har rådmannen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Hovedmetoden for innsamling av data har vært intervju. Først med ordfører og kommunalsjef administrasjon og senere ved en elektronisk spørreundersøkelse til et bredt representasjon av ansatte i Ski kommune. Man kan stille spørsmål ved pålitelighet og gyldighet ved en såpass lav svarprosent på 27%, men som det beskrives i rapporten, anses svarprosenten høy nok til å kunne trekke konklusjoner på de problemstillinger som var lagt inn i spørreundersøkelsen.

Utover dette ser ikke rådmannen at det skulle stilles spørsmål ved bruken av kilder og metode i forhold til resultatene.

3. Har rådmannen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Formålet med prosjektet har vært å kartlegge hvordan de etiske retningslinjene er fulgt opp og brukt. Rådmannen anser at de kriteriene som er valgt for å belyse de tre hovedproblemstillinger som er beskrevet i pkt. 3.2 i rapporten i hovedsak er gode og relevante.

4. Hva er rådmannens samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Rådmannen må være fornøyd med at en hovedkonklusjon er at det generelt er høy etisk bevissthet blant de ansatte i kommunen, og at retningslinjene stort sett følges. Imidlertid viser resultatene at det til dels er store forskjeller mellom virksomhetene under de ulike kommunalområder, noe rådmannen ikke kan være fornøyd med. Med bakgrunn i rapporten vil det være naturlig å se på forbedringsområder som grunnlag for en oppfølging, for å få en mer bevissthet rundt og bedre kunnskaper om de etiske retningslinjer.

5. Vil rådmannen vurdere iverksetting av tiltak på bakgrunn av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Ski kommune har hatt og har fokus på etikk og omdømme i driften av kommunen. Rådmannen anser det derfor som helt naturlig og nødvendig å følge opp rapporten og ha målrettede tiltak spesielt i forhold til de områder som åpenbart har et forbedringspotensiale. I den sammenheng vil rådmannen spesielt vurdere de tiltak som er beskrevet i rapportens pkt. 10.2. Rådmannen kan informere om at det i slutten av november har vært avholdt et seminar om etikk og etiske retningslinjer for alle virksomhetsledere og kommunalsjefer for igjen å rette oppmerksomheten mot de etiske dilemmaer de ansatte stilles over for.

6 Vilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Rådmannen vil sørge for at nødvendig forbedringsarbeidet igangsettes umiddelbart, det vises i den sammenheng til at det allerede er avholdt i seminar for lederne. Et slikt arbeid må etter rådmannen mening gå kontinuerlig, men i 2009 vil temaet settes spesielt på dagsorden.

7. Oppfattes rapporten som nyttig av rådmannen?

Rådmannen oppfatter spørreundersøkelsen og rapporten som nyttig, og den vil som nevnt bli brukt som utgangspunkt for forbedringstiltak.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rådmannen oppfatter rapporten som systematisk og logisk oppbygd, med et greit og forståelig språk.

9. Sluttmerknad?

Utover de kommentarer som er gitt i de ovenstående punkter, ønsker rådmannen å bemerke at kommunen opplever å ha hatt et godt samarbeid med revisjonen både i planleggings- og gjennomføringsfasen av prosjektet. Revisjonen har også tatt innspill fra kommunen i utforming av prosjektet. Dette ser kommunen positivt på og gir et bedre grunnlag for videre oppfølging av resultatene fra kommunens side.

12 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Revisjonen viser til at rådmannen er fornøyd med rapportens hovedkonklusjon, men samtidig ser forbedringsområder hvor rapporten kan bidra i kommunens videre oppfølging av de etiske retningslinjene.

Revisjonen er tilfreds med at rådmannen oppfatter rapporten som nyttig, og spesielt vil følge opp de områder som har et forbedringspotensiale. Vi er også tilfreds med at rådmannen i den sammenheng vil vurdere de tiltak som er nevnt i pkt 10.2.

Revisjonen finner det positivt at rådmannen allerede har avholdt et seminar om etikk og etiske retningslinjer for alle virksomhetsledere og kommunalsjefer, og at han vil sørge for at nødvendig forbedringsarbeide blir igangsatt umiddelbart og ha spesiell fokus i 2009.

Revisjonen deler rådmannens vurdering av nytteverdien av samarbeidet mellom Ski kommune og revisjonen i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av prosjektet.