

KS



KS' prosessveileder i arbeidet med  
ETIKK, SAMFUNNSANSVAR OG  
ANTIKORRUPSJONSARBEID I KOMMUNEN  
Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?



KS' prosessveileder i arbeidet med

## ETIKK, SAMFUNNSANSVAR OG ANTIKORRUPSJONSARBEID I KOMMUNEN

Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?

# Innholdsfortegnelse

1. Bakgrunn	07
1.1 Hvorfor fokus på etikk?	07
1.2 Målet med veilederen	08
1.3 Begrepene etikk og moral	09
2. Behov for felles forståelse - utvikling i prosesser	10
2.1 Målrettet kulturbygging – et lederansvar	10
Lederansvar	11
3. Ethiske utfordringer og dilemmaer	14
Håndtering av dilemmaer – hvilket nivå?	15
3.1 Kjørelys for håndteringen av etiske dilemma	16
Eksempel - forholdet til lover og regler (bindende bestemmelser)	16
3.2 Habilitet	18
Rollekonflikter, bierverv og -oppdrag	18
Karantene	19
3.3 Korrupsjon, smøring og kameraderi	21
Flere eksempler på dilemmaer	23
3.4 Varsling av kritikkverdige forhold	25
Utfordringer i utviklingen av en varslingsordning	26
3.5 Andre eksempler på utfordringer og dilemmaer	27
Ressursbruk og kvalitetskrav	27
Innkjøp og forretningsskikk	27
3.6 Kommunale selskap - samfunnsansvar i alle ledd	29

4. Hvordan lykkes i etikkarbeidet – en oppsummering	32
Vedlegg 1	35
Eksempler på relevante lover og regler	35
1. Forvaltingsloven	35
2. Offentlighetsloven	35
3. Kommuneleien	35
4. Straffeloven	35
5. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter	36
6. Arbeidsmiljøloven	37
7. Personopplysningsloven	37
8. Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper	37
9. ILO-konvensjon nr. 94	38
Vedlegg 2	39
Rammeverk og sjekklister for etiske retningslinjer	39
Vedlegg 3	42
Habilitetsspørsmål som ble behandlet i et kontrollutvalget i en norsk kommune.	42



# 1. Bakgrunn

## 1.1 Hvorfor fokus på etikk?

Befolkningens tillit til folkevalgte og offentlig ansatte er en forutsetning for lokaldemokratiet. I en kommune med godt omdømme øker de folkevalgtes handlingsrom, og det gjør det mulig for kommunen å fylle rollen som en god tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet og arbeidsgiver.

Både offentlig og privat virksomhet møter i økende grad krav om samfunnsansvarlig drift. Samfunnsansvar handler blant annet om å forvalte fellesskapets eller virksomhetens ressurser på en måte som samsvarer med befolkningens oppfatninger av rett og galt. Kommunenes omdømme vil i økende grad også avhenge av hvordan man forvalter sitt samfunnsansvar.

Offentlighet, innsyn og åpenhet er forutsetninger for et velfungerende demokrati. Skal allmennheten ha tillit til kommunen, må folkevalgte og kommunal forvaltning vise åpenhet så vel utad mot innbyggere som innad i egen virksomhet. Prinsippene om åpenhet og innbyggernes kontroll med forvaltningen forutsetter også at allmennheten får innsyn i kritikkverdige forhold i forvaltningen.

Uansett om du handler på vegne av en kommunal virksomhet eller i kraft av et kommunalt verv, vil du bli oppfattet som representant for hele kommunen. Alle har derfor et selvstendig ansvar for å bidra til at kommunens tillit og omdømme blir ivaretatt. Dette gjelder enten du er folkevalgt, arbeider i et kommunalt eid eller drevet selskap eller er ansatt i kommuneadministrasjonen eller i tjenesteytende virksomheter.

Vi har kontroll utenfra, gjennom lover, regler og rutiner for oppfølging. Når pressen avslører korrupsjon, juks, kameraderi og inhabilitet i saksutredninger og beslutninger, eller når folk opplever at politikere skaffer seg selv goder og fordeler, er det ofte lett å se hva som gikk galt — i ettertid. Hvordan skal vi greie å utvikle en praksis som gjør at vi ikke trår feil; at vi reagerer og handler riktig når vi kommer opp i situasjoner der de etiske grensene er uklare, eller der vi rett og slett ikke har tenkt at handlingen kan føre til mistillit?

Det er gjennom handlinger man ser hvilke etiske holdninger folkevalgte og ansatte har. Vårt svar på utfordringene er å bygge en kultur for åpenhet i kommunen — en åpenhet som kan håndtere problemstillingene innenfra gjennom å diskutere de vanskelige situasjonene og å dele erfaringer om hvordan de skal håndteres.

## 1.2 Hensikten med veilederen

Det er ikke mulig å gi noe endelig fasitsvar på hvordan man skal arbeide med etiske problemstillinger for å ivareta sitt samfunnsansvar, men det er mulig å gi noen ideer for å komme i gang. Høy etisk standard kan ikke ensidig vedtas i et kommunestyre. Etisk standard må jevnlig tas opp over tid i all virksomhet i kommunen. Hver kommune har sitt særpreg og må derfor selv finne fram til sin etiske standard utover det lovpålagte, basert på hva man forvalter og hvordan man ønsker å framstå for å sikre tillit og godt omdømme i befolkningen.

Veilederen er utformet slik at våre medlemmer konkret skal kunne ta tak i ulike etiske problemstillinger og dilemmaer som knytter seg til valg de står overfor i sitt daglige virke. I heftet stilles det mange spørsmål underveis — spørsmål som all virksomhet i kommunen bør forholde seg til og ikke minst ta stilling til **før** uregelmessigheter eller feilvurderinger i ulike situasjoner oppstår. Dette heftet er også utformet for å sette i gang prosesser som bidrar til bevisstgjøring av **handlinger** på alle nivåer i kommunen — handlinger som er rettet mot temaer og dilemmaer i forholdet til lover og regler, relasjonsbygging, interessekonflikter og informasjon. Disse prosessene må gjentas med jevne mellomrom for å sikre fortsatt felles forståelse av kommunens etiske verdier.

Hensikten er også å bidra med et grunnlag som den enkelte kommune kan benytte i sin revisjon eller utarbeidelse egne etiske retningslinjer. Vi presenterer ikke et ferdig etikkreglement.<sup>1</sup>

### **Etiske regler får bedre forankring og større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem når reglene utarbeides lokalt.**

Det er et poeng i dette heftet at prosessene for å forstå hva som er etisk gode handlinger er en vesentlig del av selve kulturbyggingen som må legges til grunn for fortsatt gode, etiske handlinger i alle deler av kommunens virksomhet og blant folkevalgte. Ved å diskutere og utveksle erfaringer med ulike situasjoner i hele virksomheten, skapes det et grunnlag for en god virksomhetskultur. Åpenhet rundt vurderinger av situasjoner der ansatte og ledelse kommer opp i ulike etiske dilemmaer, tas dermed kollektivt, og man unngår individuelle tolkninger av dilemmaene — individuelle tolkninger som gir større sannsynlighet for feiltrinn.

Veilederen presenterer ulike temaer som etterfølges av spørsmål til diskusjon. I tillegg presenteres ulike verktøy og modeller som representerer hjelpemidler i håndteringen av etiske dilemmaer og utfordringer. Til slutt peker vi kort på relevant lovverk og viser et eksempel på etiske retningslinjer samt et rammeverk for utvikling av egne, etiske retningslinjer.



## 1.3 Begrepene etikk og moral

Begrepene "etikk" og "moral" blir ofte brukt om hverandre. Begge begrepene oversettes gjerne med vane eller sedvane, dvs. handlemåter og holdninger som er typiske for en person eller en sosial gruppe. I denne veilederen brukes begrepet **moral** om **det som oppfattes som gode, riktige, prisverdige handlinger og holdninger**. **Etikk** er mer teoretisk orientert, og brukes om **systematisk tenkning knyttet til hva som er rett og galt**, og handler således om hva vi finner verdt — verdifullt — både å leve for og å leve etter.

Å arbeide med etiske problemstillinger i kommunen handler derfor om å klargjøre hva som er rett og galt i gitte situasjoner. Etikk handler også om å bli enige om et sett av verdier, hvordan verdiene skal komme til syne i praktisk handling, og om å forstå konsekvensene av egen handling. **Det er de faktiske handlingene som danner grunnlaget for kommunens omdømme i befolkningen.**

### Spørsmål om omdømme til innledende diskusjon

---

- Hva kjennetegner kommunens og vår enhets omdømme blant innbyggerne, brukerne og eksterne samarbeidspartnere?
- Hvilket omdømme ønsker vi, og hva er vårt potensial for et godt omdømme?
- Har kommunen en strategi for tillitsbygging og omdømmeutvikling?
- Bør vi stille større krav til etikk i offentlig eide selskaper eller annen offentlig virksomhet enn i privat virksomhet?
- Bruker kommunen i dag sin eierposisjon i kommunale/interkommunale selskaper for å fremme etiske holdninger og handlinger?

## 2. Behov for felles forståelse - utvikling i prosesser

Fokus på etikk i kommunene har i hovedsak vært knyttet til lov- og regelforståelse og etterkontroll. Det finnes imidlertid langt flere etiske dilemmaer i kommunal virksomhet som knytter seg til bruk av ressurser, kvalitet i tjenesten og arbeidsmiljø enn det som kan betegnes som brudd på regler for taushetsplikt og habilitet, eller lovbrudd som forfølges strafferettslig. For å bidra til at kommunene (videre)utvikler en kultur der medarbeidere og folkevalgte er bevisste i håndteringen av etiske dilemmaer, må også dette samsvare med kommunens mål og verdier.

### Spørsmål til diskusjon

---

- Hvilke målformuleringer, verdidokumenter og etiske retningslinjer har vi å forholde oss til som rettesnor for arbeidet vårt?

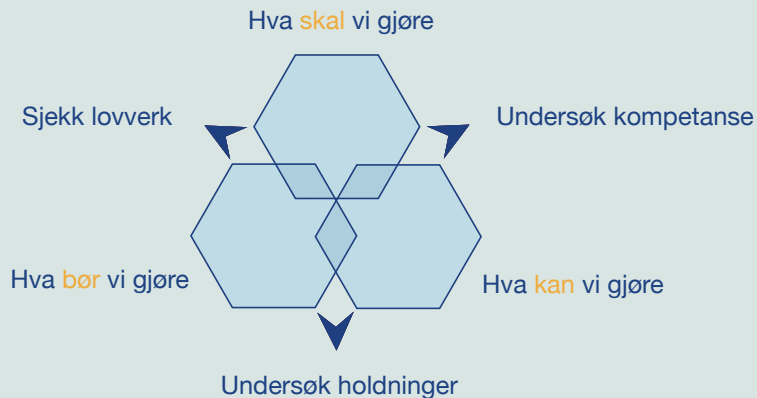
### 2.1 Måltrettet kulturbygging – et lederansvar

En velfungerende kommune synliggjør etiske dilemmaer og inkluderer folkevalgte, medarbeidere og ledere i arbeidet med å håndtere disse utfordringene. Den setter av tid til verdiarbeid og etisk refleksjon.

Når vi arbeider i et fellesskap der deltakerne har sammenfallende moral og de ansatte har en felles forståelse av grunnleggende prinsipper for handling, kan det gå lang tid mellom hver gang vi tenker på etiske dilemmaer. Vi er enige om det meste og forstår hvorfor de andre prioriterer og velger som de gjør i kommunen. Det er først når det oppstår uenighet, eller når vi utfordres ved at noen for eksempel stiller spørsmål ved det som gjøres, at vi blir klar over de etiske utfordringene igjen. Da må vi begynne å tenke igjennom prinsippene vi bygger på, og hvilke holdninger som ligger til grunn.

For å utvikle etisk bevissthet må vi legge til rette for trening og refleksjon. Erkjennelse starter **etter** at noe har skjedd. Ved å tenke igjennom hva som har skjedd og vurdere mulige handlingsalternativer, forsterkes bevisstheten **før** neste situasjon oppstår. Figuren nedenfor kan brukes som et utgangspunkt i treningen.

## Undersøke holdninger



For å få til en konstruktiv utviklingsprosess i kommunens arbeid med etikk må vi rette fokus mot egen praksis, hva vi skal stå for, og hvordan vi sammen kan forebygge holdninger og handlinger som vi ikke ønsker. Ikke minst må medarbeiderne (eller de ansatte/folkevalgte) stimuleres til - og være villige til å ta ny erkjennelse inn over seg.

**En vellykket prosess forutsetter at alle i virksomheten deltar og får komme med egne bidrag. Alles mening må telle like mye. Prosessen må legges opp på en slik måte at den preges av åpenhet og trygghet, og at den stimulerer til ærlighet og respekt.**

## Lederansvar

En slik målrettet kulturbygging krever at lederen går foran i arbeidet. Eksempelets makt er stor. Det kan være gode grunner til at ledelsen har større spillerom enn andre, men en leder kan ikke forvente annen atferd enn den han eller hun selv står for. Tydelige reaksjoner er viktig når det gjelder å påvirke atferd. Knytt tilbakemeldinger til etiske handlinger, til mestring i ulike situasjoner og til brukertilfredshet. Framhev og påskjønn eksempler på riktige avgjørelser, særlig når de har ”kostet” noe. Slå ned på tvilsomme snarveier, selv når de har ført fram til målet.

Sett også av tid med nye medarbeidere, og forvent ikke at de forstår hvordan alt skal fungere i kommunen eller virksomheten umiddelbart. Sett også av tid med jevne mellomrom til gjennomgang av de etiske prinsipper og holdninger som kommunen ønsker å ivareta og fremme.

Lederen er den som bærer ansvaret for **åpen kommunikasjon** i virksomheten — den åpne kommunikasjonen man er avhengig av for å lykkes fullt ut i arbeidet med etikk og forvaltning av kommunens samfunnsansvar.

## Spørsmål til åpenhet og lederskap til diskusjon

---

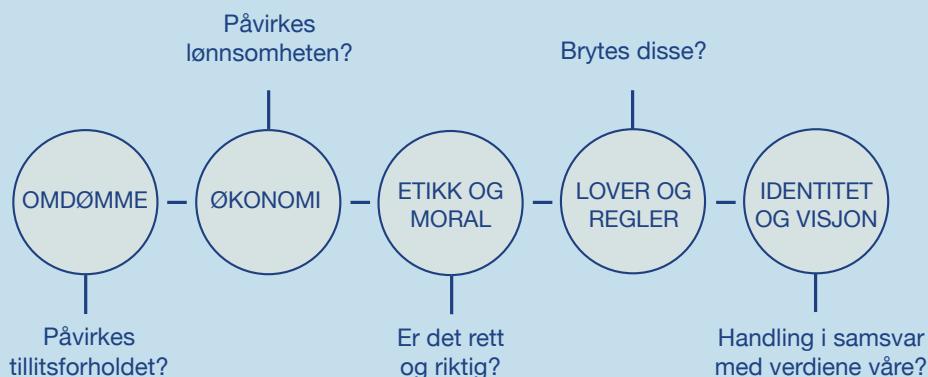
- Hvilke verdier ligger til grunn for vår virksomhet?
- Hva betyr verdiene i praksis for meg og mine handlinger?
- Har vi en åpen kultur i kommunen/vår enhet?
- Praktiserer vi en aktiv opplysningsplikt?
- Hva er ukultur hos oss? Har vi trygghet nok til å snakke om det?
- Gir vi hverandre kollegiale korrektiv?
- Hvordan takler vi uenighet?
- Hvilke møteplasser har vi der vi kan diskutere etiske problemstillinger? Bør vi etablere nye/ flere?
- Hvem henvender du deg til når du står overfor en etisk utfordring eller et etisk dilemma?
- Har vi et lederskap som er opptatt av etikk og kulturbygging?
- Er lederne gode rollemodeller for sine medarbeidere?



# 3. Ethiske utfordringer og dilemmaer

Vi vil her peke på en del konkrete dilemmaer og etiske utfordringer og på noen kontrollspørsmål vi kan stille oss i den sammenheng. Ofte får vi tidlig klargjort hva som er rett og galt i gitte situasjoner. Likevel, både som ledere og medarbeidere støter vi også på dilemmaer eller valgsituasjoner hvor vi må velge mellom flere "riktige" handlingsalternativer, og der et eller flere viktige hensyn må vike. Når du skal sortere og vurdere ulike handlingsalternativer, kan det være nyttig å vurdere dem i forhold til spørsmålene i figuren nedenfor, der de etiske dilemmaene blir åpenbare.

Hvilke valg tar vi, individuelt og kollektivt?



Dilemmaer kan oppstå når svaret på ett eller flere av spørsmålene i figuren ovenfor er nei. Da er vi i en situasjon der minst to ulike hensyn står mot hverandre, og blir det viktig å finne den rette prioriteringen: Skal for eksempel økonomien vektes framfor moral og muligheten for tap av omdømme? Vil identitet vektes framfor jus?

Til grunn for valg og vurderinger kan det ligge økonomiske, men også ikke-økonomiske hensyn. Kommunens rolle som tjenesteaktør, samfunnsutvikler og eier stiller politikerne overfor mange valgsituasjoner og dilemmaer.

## Spørsmål til diskusjon

---

- Skal for eksempel hensynet til næringsutvikling og sysselsetting prioriteres framfor miljøhensyn?
- Kan det oppstå situasjoner der hensynet til private interessenter bør gå foran hensynet til allmennheten?
- Er det riktig å prioritere utbyggingsplanene som er knyttet til kommunens egen tomt i saksbehandlingen, framfor andre søknader?

Hvis to tilfeller blir behandlet forskjellig, bør det være mulig å peke på en etisk og moralsk relevant forskjell mellom dem.

## Kontrollspørsmål man kan stille seg selv

---

- Er du villig til å forsvare beslutningen offentlig?
- Er handlingen rimelig og rettferdig?

### Håndtering av dilemmaer — hvilket nivå?

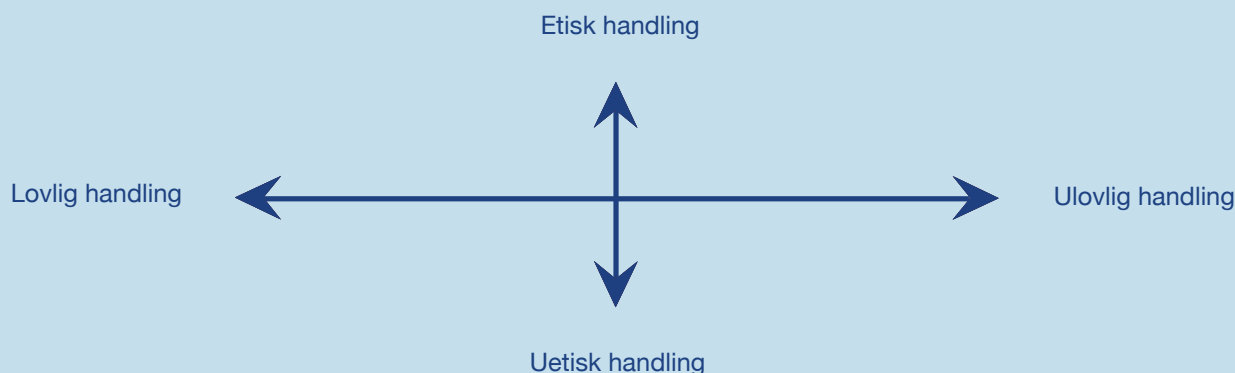
Som en hovedregel bør alle etiske utfordringer håndteres gjennom samtale med nærmeste leder eller felles diskusjoner med leder(e) og kolleger, men det kan også være behov for å løfte problemstillingene til andre arenaer i kommunen, det være seg på politisk eller administrativt nivå, avhengig av hvor i systemet man befinner seg. Det viktigste er at den som står overfor en etisk utfordring, oppfatter eller gjenkjenner situasjonen som en utfordring og søker hjelp og støtte til å håndtere situasjonen. Det anbefales å opprette arenaer for diskusjoner rundt etiske problemstillinger for ledere og i samlinger der hele virksomheten er samlet, samt på andre samhandlingsarenaer, som kommunestyret. Man kan også samles, for eksempel årlig, for å diskutere temaet og dilemmaene spesielt. Etikk og etisk refleksjon bør også vektlegges i lederutvikling.

### 3.1 Kjørelys for håndteringen av etiske dilemmaer

I arbeidet med å håndtere situasjoner etisk riktig kan mangel på standarder (les: felles verdigrunnlag) avstedkomme mange dilemmaer som overlates til individuell fortolkning. Uklare mål, eller mål og verdier som ikke er kommunisert, kan gjøre det vanskelig å finne fram til hvordan vi skal handle. Det er særlig viktig å diskutere endring i holdning og handling når innspill om kritikkverdige forhold varsles. Alternativet til varsling kan være at de kritikkverdige forholdene tas ut i det offentlige rom gjennom media.

**Den gode virksomheten skiller seg ut ved at dilemmaer synliggjøres på alle nivåer, fra administrasjon til folkevalgt, og at disse håndteres på en god måte for alle, slik at alle i virksomheten tar læring av situasjonen med seg inn i en eventuell ny situasjon.**




Eksempel - Forholdet til lover og regler ( bindende bestemmelser )



Vi oppdager for eksempel at det er en uklar praksis i forhold til bindende lover og regler. Står vi kanskje overfor en fullt lovlig, men uetisk handling (nederst til venstre i figuren ovenfor)? Dette kan være kjøp av en vare som er billigere enn et annet alternativ, men man oppdager i etterkant at den er produsert på en måte som ikke er akseptert — i Norge (f.eks. barnearbeid). Hvordan skal i tilfelle slike saker håndteres og sorteres i praksis?






Vi kan benytte oss av et skjema med "kjørellys" i vurderingen av situasjoner og handlinger, som vist nedenfor.

-  Grønt lys: Dette er forhold som både er etisk forsvarlige og holder seg innenfor etablerte lovbestemmelser.
-  Gult lys: Problemstillinger som faller utenfor det lovregulerte, eller må vurderes fordi regelverket er skjønnsmessig, må håndteres gjennom diskusjon. Her kan omstendigheter og forhold føre til at enkelte saker er klare og enkle å håndtere (grønne), mens andre faktisk er ulovlige (røde). Det betyr at trening på felles forståelse kan forebygge feiltrinn og skape større sikkerhet for samfunnsansvarlige og etisk forsvarlige handlinger.
-  Rødt lys: Knyttes utfordringen vi står overfor til det lovregulerte i form av regler eller rutiner (f.eks. innkjøp), og vi finner at det er forhold som må unngås fordi de er klart ulovlige i lovens forstand, så lyser det rødt. Det er viktig å sjekke ut felles forståelse, slik at feiltrinn kan forebygges før situasjonen oppstår, og at klare feiltrinn unngås.

### Eksempel:

Hvilke gaver kan aksepteres?

-  Blomster eller en flaske vin når du har holdt et foredrag = **Grønt lys**
-  Personlige gaver ved runde år eller andre anledninger = **Gult lys**
-  Rene pengeytelser fra en kontakt eller leverandør = **Rødt lys**

Andre problemstillinger kan for eksempel knyttes til bevertning, opplevelser, representasjon, tjenestetildeling og utgiftsføring for andre enn oss selv.

### Metodikk etiske dilemmaer

- List opp de dilemmaer som medarbeideren opplever i daglig drift.  
Prioriter situasjoner utfra hyppighet, alvor og konsekvens:  

Hvilke dilemmaer har vi:

1.

2:

3:
- Røde og gule problemstillinger bearbeides etter overnevnte mål.  

- Handlingene defineres.

## 3.2 Habilitet

Reglene om habilitet i forvaltningsloven har som formål å sikre tilliten til folkevalgte og den offentlige forvaltningen. Offentlig ansattes eller folkevalgtes upartiskhet må ikke kunne trekkes i tvil. Det skal med andre ord ikke være tvil om hva som er kommunens interesser og hva som er personlige interesser. Du har selv ansvaret for å opplyse om egen inhabilitet og å tre til side når saken krever det. Se vedlegg 3 for eksempel på problemstilling knyttet til habilitet.

## Spørsmål til diskusjon

---

- Hvordan praktiseres habilitetsreglene i kommunen; som ansatt og som folkevalgt?
- Blir personlige interesser som kan påvirke avgjørelser eller utredning av en sak, der en har beslutningsmyndighet eller faglig ansvar, tatt opp til behandling med kollegaer eller med overordnede?

Gå gjennom eksempler på ulike typer habilitetsproblemer som har vært meldt det siste året, og beskriv ulike roller og verv som kan føre til interessekonflikt, Se vedlegg 3 for et eksempel.

## Rollekonflikter, bierverv og -oppdrag

Det finnes eksempler på at lønnede (bi)oppdrag har svekket tilliten til ansatte og folkevalgte. Det er fullt lovlig å drive privat virksomhet selv om du arbeider eller er folkevalgt i kommunen. Likevel, dersom du gjør dette innen det samme arbeidsområdet som du har ansvar for til daglig, oppstår det fort et dilemma. Det kan derfor være hensiktsmessig å diskutere om det er behov for informasjonsrutiner som gir oversikt over for eksempel andre verv og oppdrag i kommunen man tilhører, eller om dagens rutiner bør revideres. Flere kommuner har allerede opprettet registre for dette, og KS anbefaler sterkt at alle medlemmer oppretter et slikt register.

## Styrets rolle

Enkelte rollekombinasjoner kan føre til interessekonflikter eller påstander om dette. Mange kommuner legger i større grad enn tidligere ut oppgaver i ulike former for selskaper.

Et styre skal forvalte verdiene i selskapet, ha tilsyn med daglig leder og organisasjonen samt

sette mål og legge planer for utviklingen av virksomheten. Her vil eierskapsmeldinger bidra til klarhet i overordnede prioriteringer, og de vil dermed bidra til at etiske dilemmaer i større grad unngås enn om slike eierskapsmeldinger ikke utarbeides.

Når mål og mening med selskapet er vurdert og uttrykt gjennom en eierskapsmelding fra politisk hold, er det selskapets oppgave å bidra til å nå disse målsettingene på best mulig måte, slik styret definerer det i henhold til selskapets målsettinger. Styret skal deretter kun ha fokus på selskapets interesser (som da også er eiernes interesser), etter de gitte målsettinger.

Lojalitet overfor andre særinteresser er sjelden i selskapets interesse og kan medføre inhabilitet og svekkelse av styret som ressurs. Etter at en sak er ferdigbehandlet i styret, skal styremedlemmene stille seg lojalt bak beslutningen uansett individuelt og politisk syn. Slik fungerer styret som et team, med fokus på selskapets ve og vel, i henhold til eiernes strategi for eierskapet.

## Spørsmål til diskusjon

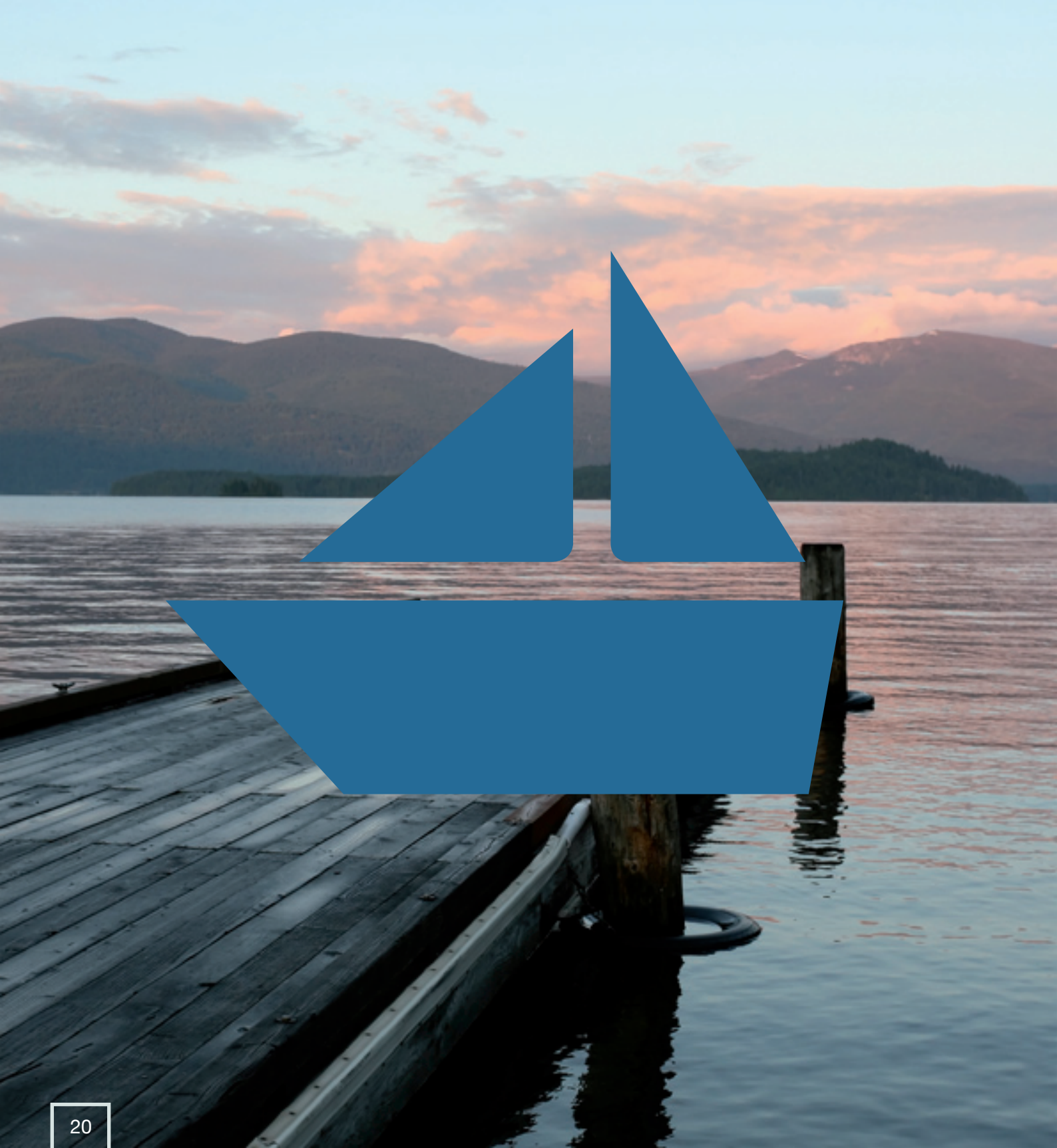
---

Når kommunen for eksempel oppevner egne folkevalgte som **styremedlemmer** i selskapene:

- Hvem skal de da først og fremst ivareta interessene til? Selskapet eller kommunen?
- Hva gjør han eller hun når det er sprik mellom kommunestyrets og selskapets prioriteringer?

### Karantene

Ved overgang fra stilling i kommunen til stilling i det private er det viktig å sikre at innbyggernes tillit til forvaltningen ikke blir svekket, eller at kommunens interesser i et forhandlings- eller samhandlingsforhold ikke blir skadelidende. Arbeidsgiver vil i særskilte tilfelle kunne vurdere om det for enkelte stillinger må innføres en karanteneklausul som kan komme til anvendelse ved overgang til den private virksomheten.



### 3.3 Korrupsjon, smøring og kameraderi

I dagligtale er skillelinjene mellom korrupsjon, smøring og kameraderi ofte uklare. Et eksempel på korrupsjon er når en ansatt mottar en godtgjørelse for å utføre eller unnlate å utføre en tjenestehandling. Det er også korrupsjon når en folkevalgt mottar godtgjørelse for å innta et bestemt standpunkt. Dersom hensikten med en gave er å påvirke utfallet av en sak er dette straffbart både for den som gir og den som mottar gaven.

Smøring brukes ofte når en ansatt mottar et mindre beløp for å gjøre jobben sin raskere eller legge til rette for en gunstigere saksbehandling enn det som ellers er vanlig. Kameraderi forbinder vi gjerne med å forfordele eller tilgodese "våre egne". Det kan for eksempel være venner, andre medlemmer i det idrettslaget man deltar i, partikamerater eller gamle kjente.

#### "Smøretest" (Kilde: Norges Kommunerevisorforbund)

---

Kommunen forvalter tillatelser og bevilgninger og gjør store innkjøp. Risikoen er stor for å bli utsatt for urettmessig påvirkning og korrupsjon. Er du i tvil om du kan takke ja til gaver og invitasjoner fra kommunens leverandør eller andre forbindelser?

- Vil du selv ha god samvittighet hvis du tar imot?
- Er det uproblematisk å fortelle dine overordnede om det?
- Er det greit at lokalavisa eller Kommunal Rapport skriver om det?

Svarer du ja på de tre spørsmålene er det trolig uproblematisk å takke ja.

#### Relasjonsbygging

Relasjoner er nødvendige — enten du er politiker eller ansatt i kommunen. I alle typer kontakt og nettverksbygging er det viktig at vi er bevisste på at det finnes grenser i forhold til kameraderi, smøring og korrupsjon som ikke skal overtres. Det er derfor viktig å ha et avklart forhold til hva som menes med å ha "gode relasjoner" til leverandører og forretningspartnere. Her finnes det klare lover og regler, men likevel vil det være mange gråsoner som stiller en overfor ulike dilemmaer.

Hva er innkjøpspolitikken og anskaffelsesstrategiene i vår kommune? Blir du invitert til ulike typer arrangement, er det lurt å tenke over hva som er formålet med invitasjonen.

---

- Hvem betaler?
- Er det faglige innholdet av tilstrekkelig kvalitet og relevans?
- Inviteres du i full åpenhet? Er du/enheten i en tilbuds- eller forhandlingssituasjonen?
- Går invitasjonen til en person eller til enheten?
- Har dere snakket om hvem som bør gå?
- Forventes det gjentelser, eller settes man i en situasjon hvor dette forventes på et senere tidspunkt?



## Flere eksempler på dilemmaer

### Innkjøp

- Hvilke hensyn tas i forbindelse med innkjøp?
- Behandles alle tilbud likt?
- Kan innkjøpet/valg av leverandør knyttes til annet enn forretningsmessige forhold

### Gaver

- Gis den til deg som person, eller gis den til virksomheten?
- Forventes det noe tilbake?
- Hva er kulturen for gaver hos giver/mottaker?
- Hva koster gaven?
- Hva sier lover/regler om dette?
- Hva sier kommunens etiske regler?
- Er det åpenhet rundt mottaket?
- Gis gaven i forbindelse med forhandlinger eller innkjøp?

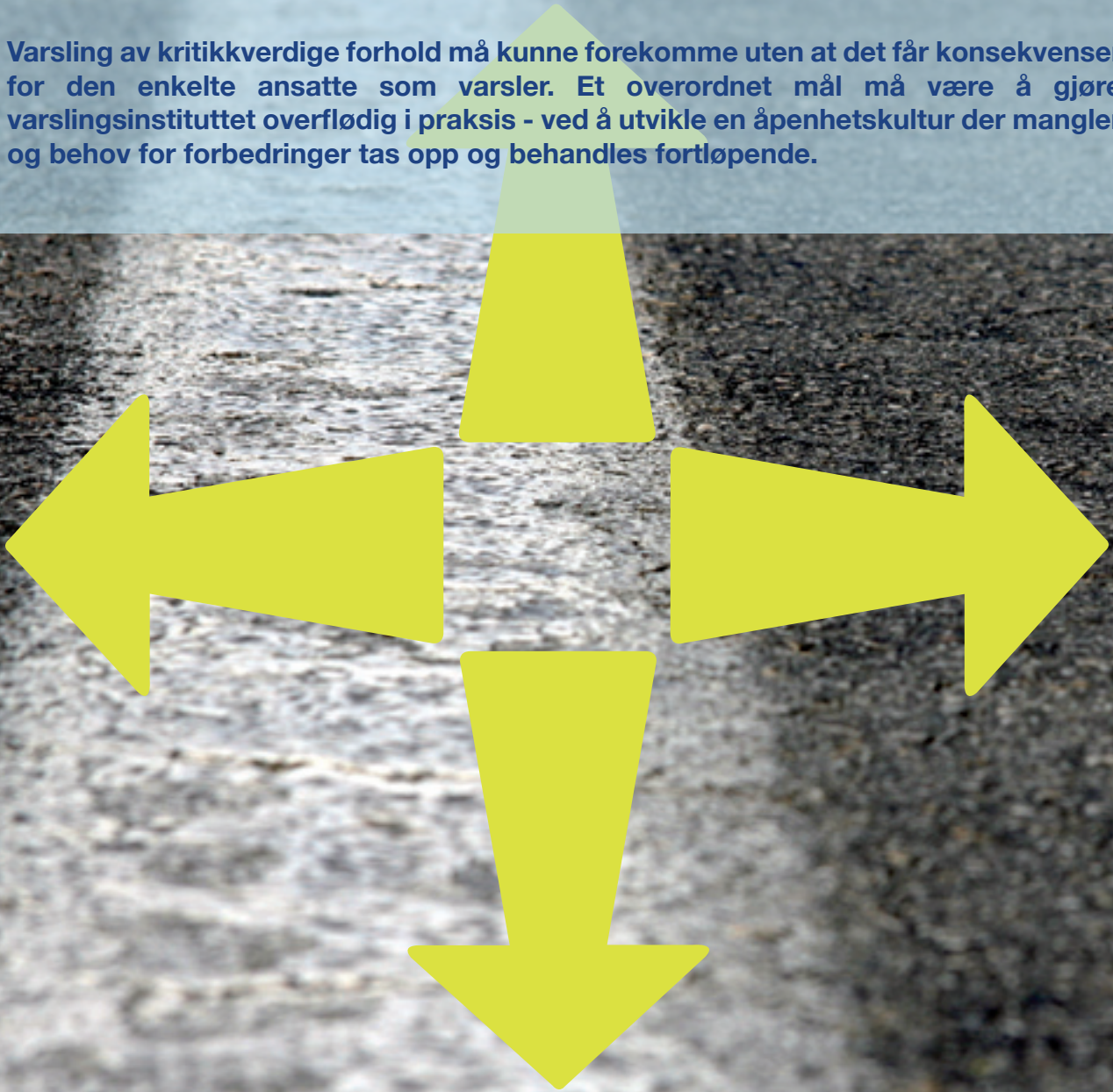
### Turer, bevertning og utgiftsdekning

- Er utgiftsdekningen knyttet til forretningsmessige forhold? (f.eks. turer dekket av et lege middelfirma som inkluderer opplæring i bruk av spesielle hjelpemidler)?
- Er det relevant, og kan det dokumenteres?
- Er det åpenhet rundt utgiftene?
- Hva sier lover/regler om dette?

### Likebehandling

- Behandles innbyggeren/kunden annerledes enn andre på bakgrunn av personlige relasjoner?

**Varsling av kritikkverdige forhold må kunne forekomme uten at det får konsekvenser for den enkelte ansatte som varsler. Et overordnet mål må være å gjøre varslingsinstituttet overflødig i praksis - ved å utvikle en åpenhetskultur der mangler og behov for forbedringer tas opp og behandles fortløpende.**





### 3.4 Varsling av kritikkverdige forhold

Begrepet "varsler" brukes om en person som varsler om kritikkverdige forhold i en virksomhet, internt så vel som eksternt. Fenomenet gir både medarbeider og ledere på alle nivåer i virksomheten utfordringer som bør behandles spesielt i forbindelse med lederutvikling. Den som varsler, varsler således om noe som kanskje, men ikke nødvendigvis, lederen burde ha visst om. I de vanskeligste tilfellene kan også lederen være årsak til varslingen.

Ytringsfriheten er en rettighet nedfelt i Grunnloven §100, og i de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene. Kommunalt ansatte har som alle andre, en grunnleggende rett til å ytre seg om kommunens virksomhet og andre forhold.

Varslingsinstituttet i Norge er ingen ny ordning. Arbeidstakere har alltid kunnet ta opp kritikkverdige forhold, og de har hatt en plikt for eksempel når det gjelder arbeidsmiljøforhold. De nye varslerbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, synliggjør imidlertid retten gjennom lovfesting og et særskilt vern av varslere. Dette gjelder rettigheter ved ytringer om kritikkverdige forhold i virksomheten. Arbeidstakers framgangsmåte ved varsling skal være forsvarlig. Det er viktig at både ledelsen og de ansatte vet når en ansatt kan påberope seg status som varsler, og hvilket handlingsrom varslere har. Lovbestemmelsen gir imidlertid ikke tilstrekkelig veiledning i seg selv.

En åpen kultur hvor det oppfordres til dialog om etiske dilemmaer kan forebygge behovet for å varsle. Varslere kan bidra positivt til utvikling av virksomheten dersom det er en kultur for åpenhet. Det skal også legges praktisk til rette for varsling til arbeidsgiver gjennom rutiner som arbeidsgiver bør utarbeide sammen med representanter for arbeidstakerne.<sup>4</sup> Åpenhet og varsling er vesentlige momenter for å forhindre og avdekke korrupsjon. Dette er framholdt både av Økokrim og korrupsjonsjegere som har erfaringer med saker som har kommet for dagen.

I motsatt fall, med manglende kultur for åpenhet, kan det være at varsleren ser seg nødt til å ta saken opp utenfor virksomheten. Det kan få alvorlige følger for befolkningens tillit til at deres felles interesser og verdier ivaretas på beste måte, og det handler således om kommunens omdømme som helhet.

I prosjektet "Munnkurv", som ble gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet for Sykepleierforbundet i 2004,<sup>2</sup> viste en undersøkelse blant sykepleiere at i underkant av 20% fryktet represalier hvis de sa fra internt om forhold på egen arbeidsplass som gjaldt pasientens helse. Over 40% fryktet represalier hvis de sa fra offentlig om slike forhold. Prosjektet belyste videre ulike former for represalier som hadde forekommet. Fafo gjennomførte i 2005 en pilotstudie om erfaringer med å varsle i utdannings- og pleie- og omsorgsinstitusjoner.<sup>3</sup> Denne undersøkelsen pekte også på ulike former for represalier som hadde forekommet. Utfordringen er da hva vi gjør når ansatte ikke varsler for eksempel om brudd på rutiner i eldreomsorgen — av frykt for å bli avskåret fra de attraktive arbeidsoppgavene eller de "gode" ekstravaktene eller av frykt for utfrysning fra lederens side.

<sup>2</sup> "Prosjekt Munnkurv", utført av Arbeidsforskningsinstituttet på oppdrag fra Norsk Sykepleierforbund, Oslo 2004, Arbeidsforskningsinstituttet

<sup>3</sup> Når arbeidstakere ytrer seg kritisk, Marit Skivenes og Sissel Trygstad, Fafo-notat 2005:4

## Utfordringer i utvikling av en varslingsprosess

### Klargjør begrepene varsling og varslere

- I hvilken grad opplever arbeidstakerne kritikkverdige forhold på arbeidsplassen?
- I hvilket omfang blir opplevde kritikkverdige forhold meldt fra om?
- Når arbeidstakere sier ifra, hvem gir de beskjed til? Finnes det rutiner som angir hvor arbeidstakerne skal varsle om kritikkverdige forhold?
- Får det konsekvenser for den enkelte arbeidstaker å melde fra om de kritikkverdige forholdene?
- Hva preger de arbeidsplasser der kritikkverdige forhold tas på alvor og blir diskutert og problematisert? Ser de ansatte en endring etter varsling?
- Hvilken rolle spiller ledelsen der kritikkverdige forhold tas på alvor?
- Har lederne diskutert og forberedt seg på å takle en situasjon på en positiv måte - hvis en varslar tar opp noe kritikkverdig som tildels skyldes lederne feil eller unnlater? Tåler lederen dette?
- Hvilken rolle spiller verneombud og tillitsvalgte når arbeidstakere melder og varsler?
- Er det behov for ytterligere retningslinjer eller tiltak for å sikre åpenhetskultur og sikre et godt varslerklima og varslervern?
- Er det noen typer virksomheter hvor kritikkverdige forhold avdekkes lettere dersom varsleren kan opptre anonymt?

Utfordringer

## 3.5 Andre eksempler på utfordringer og dilemmaer

Nedenfor er det listet opp noen eksempler på etiske utfordringer og dilemmaer av mer generell karakter som har oppstått — eller kan oppstå — i tillegg til det som allerede er nevnt. Bruk alle eksemplene i dette heftet som utgangspunkt for å finne fram til flere utfordringer og dilemmaer som dere har møtt, eller som dere opplever å kunne møte i framtiden.

### Ressursbruk og kvalitetskrav

Ulike forventninger som brukere, kolleger, ledere eller politikere har til den enkelte, og forholdet mellom avsatte ressurser og definerte krav til kvalitet i tjenesteproduksjonen kan oppleves som problematisk for den enkelte medarbeider. Hva gjør du når brukeren ikke får tilgang til de tjenestene han eller hun har krav på, eller når kvaliteten på tjenesten ikke samsvarer med vedtatte normer? I prosjektet "Munnkurv" (2004) som er nevnt foran, ble det belyst et eksempel der flere sykepleiere gjentatte ganger hadde varslet internt om avvik og kvalitetsmangler pga. manglende ressurser og pågående omorganisering av hjemmetjenesten. Fra ledelsens side ble det imidlertid ikke tatt konkret tak i disse avviksmeldingene før andre grupper av ansatte hadde gått ut offentlig i media og kommentert de samme forhold.

### Innkjøp og forretningsskikk

Kommunal sektor kjøper inn varer og tjenester for 85 milliarder kroner i året. Ved offentlige innkjøp over 500 000 kroner skal det p.t. gjennomføres anbudskonkurranser. De generelle kravene til likebehandling, åpenhet og etterprøvbarehet gjelder også under 500 000-grensen. Se gjennomgangen av lov om offentlige anskaffelser i vedlegg1.



## Spørsmål til diskusjon

---

- Hvordan praktiserer vi innkjøpsregelverket hos oss, og hva kan eventuelt forbedres?
- Legger vi alt ut på anbud, eller deler vi opp oppdraget slik at oppdragsvolumet kommer under anbudsgrensen?
- Hvilke etiske krav stiller vi til våre forretningspartnere?
- Hva er god forretningsskikk hos oss, og hva innebærer det å ha gode – eller samfunnsansvarlige relasjoner til våre leverandører og til selskaper der vi investerer kommunens midler?
- Benytter vi oss av, eller investerer kommunen i virksomheter som bryter med menneskerettighetene eller arbeidstakernes rettigheter til fri organisering og kollektive forhandlinger?
- I hvilken grad er kommunen opptatt av å ta delansvar for å heve miljøstandarden i produsent- og leverandørleddet?
- Tar vi først og fremst lokale framfor nasjonale hensyn når vi velger leverandører?
- Behandles alle interessenter (de med en eller annen tilknytning til virksomheten, som for eksempel leverandører, innbyggere og ansatte) med tanke på langsiktige samarbeidsrelasjoner?
- Er våre handlinger generelt på linje med hva som forventes fra interessentenes, og spesielt innbyggernes side?

## 3.6 Kommunale selskaper - samfunnsansvar i alle ledd

Hva er samfunnsansvar? Enkelt sagt er det viktig å huske at man er en del av det samfunnet man virker i, og kommunen må således ta hensyn til alle sine roller som samfunnsaktør for å sikre eget omdømme og langsiktig konkurransekraft.

**Det er viktig å erkjenne at kommunens selskaper er en integrert del av samfunnet, og at deres virksomhet medfører økonomiske, miljømessige og sosiale konsekvenser som både selskapene, deres eiere og resten av samfunnet må leve med virkningene av.** Det kreves derfor en forståelse for hvordan selskapene påvirker samfunnet de opererer i, og hvem de påvirker. De tre faktorene kan imidlertid ha ulik vektning — avhengig av hvilken virksomhet man bedriver, og avhengig av hvilke forventninger som stilles fra interessentenes og særlig innbyggernes side.

<sup>4</sup>Hvordan vil det for eksempel oppfattes om det kommunalt eide kraftselskapet kun har fått melding fra sine eiere om å oppnå størst mulig overskudd? Hvilke krav stilles til kommunens helsetjeneste og til kommunens egen kundebehandling når innbyggerne klager på tjenesten?

Det finnes ikke et felles fasitsvar på hva samfunnsansvarlig forretningsdrift i et selskap er. Det må defineres for det enkelte selskap. Det man med sikkerhet kan si, er at hvis etisk bevissthet ikke knyttes til handlinger i forbindelse med selskapets økonomi, miljø og sosiale forhold, så vil heller ikke selskapet være i stand til å opptre samfunnsansvarlig på vegne av sine eiere.

Det er et lederansvar å rapportere på alle de tre dimensjonene, og tilsvarende er det et styreansvar å etterspørre rapportene. Eierne på sin side må gjøre det helt klart hva de ser som mål og mening med sitt eierskap i det enkelte selskap. Det bør de tydelig kommunisere til omverdenen gjennom en eierskapsmelding.

Forutsetningene for å lykkes med å definere samfunnsansvarlig forretningsdrift som ledestjerne for selskapet, er at man makter å gi begrepet et konkret innhold. Eierne, styret og ledelsen i selskapet må prioritere og utnytte selskapets muligheter i samfunnsutviklingen. Budskapet må kommuniseres til omverdenen i både ord og handling. Her har de ansatte en viktig rolle å spille. **Uten at hele organisasjonen forstår bakgrunn og mål, vil sjansen for å trå feil øke.** Selskapet vil heller ikke være i stand til å kommunisere hva man faktisk bidrar med i samfunnsutviklingen.

<sup>4</sup>Interessenter er definert som alle med et eller annet berøringspunkt til den virksomheten man bedriver, som innbygger, leverandør, ansatt, eier osv.

Ved gjennomgang av og trening på etisk bevissthet, der ulike situasjoner og dilemmaer står i sentrum, vil det være naturlig samtidig å trekke fram handlinger som er ønsket i forhold til å ivareta selskapets samfunnsansvar. Hva er vårt samfunnsansvar sett i lys av de tre elementene økonomi, miljø og sosiale forhold? Hovedmålet for selskapet må defineres av eierne, men hvordan skal vi på best mulig måte ivareta det ansvaret? Strategiene og handlingene vil utføres av alle ansatte, og derfor må lederne involvere disse i utformingen av innholdet — av handlingene.

I illustrasjonen nedenfor vises sekvensene i strategiutvikling og oppfølging av samfunnsansvar med tilhørende ansvarsområder for henholdsvis eierne, ledelsen og styret. Der ledelsen er nevnt spesielt, vil det også være naturlig å involvere alle selskapets ansatte selv om de ikke er nevnt.<sup>5</sup>



<sup>5</sup> Interessenter er definert som alle med et eller annet berøringspunkt til den virksomheten man bedriver, som innbygger, leverandør, ansatt, eier osv.

**Gi oppgaver til alle ansatte der etiske utfordringer knyttes til virksomheten. Hvilke etiske utfordringer ser man i forhold til virksomhetens samfunnsansvar knyttet til sosiale, økonomiske og miljømessige forhold?**



# 4. Hvordan lykkes i etikkarbeidet

## – en oppsummering

Nedenfor er det en huskeliste for arbeidet, som det kan være hensiktsmessig å se på. Ikke for å få utfyllende svar på hvordan prosesser i arbeidet med etiske utfordringer skal gjennomføres, men for å få en oversikt over de viktigste punktene i prosessen.

- Sett av tid regelmessig til verdiarbeid, etisk forståelse og etisk refleksjon rundt handlinger som også knytter seg til kommunens evne til å forvalte sitt samfunnsansvar, dvs. etabler arenaer for etisk refleksjon.
- Prosess over tid er absolutt nødvendig. Det å diskutere etiske dilemmaer skal ikke være et skippertak, og ingen engangsforeteelse men tas opp med jevne mellomrom. Det er kulturen i kommunen som avgjør hvordan etikken forvaltes. Kulturen utvikles og endres mest effektivt via prosesser over tid.
- Forankring hos ledelsen — ansvar og oppfølging. Hvordan kan leder gå foran som et godt eksempel for kolleger og andre interessenter?
- Arbeidet med etikk i ulike former må også forankres i strategi og handlingsplaner.
- Dialog eller kommunikasjon mellom alle grupper internt er helt nødvendig.
- Bli kjent med relevante lover og regelverk.
- Bli enige om handlinger som er uakseptable, handlinger som krever avklaring når situasjonen oppstår, og om akseptable eller ønskede handlinger. Tren på dette, og gi tilbakemeldinger.



- Etterspør og følg opp ønskede etiske holdninger og handlinger, og knytt det til det samfunnsansvar kommunen har, og hvordan man ønsker å kommunisere dette. Diskuter.
- Utarbeid retningslinjer for hva som anses å være kommunens verdigrunnlag, og hvordan de ansatte forventes å kommunisere dette gjennom sine handlinger.
- Utarbeid retningslinjer for varsling eller sett i verk andre tiltak som legger forholdene til rette for varsling.
- Alle må ta ansvar for etterlevelse av de etiske retningslinjene. Holdninger som at "dette er ikke mitt bord" aksepteres ikke som holdning internt. Gjør kommunens verdier kjent (*både internt og eksternt*). Knytt verdiene til konkrete situasjoner og handlinger. Vurder mulige handlingsalternativer.



A large, stylized black letter 'S' is centered on a teal background. The background has a cracked glass texture, with numerous fine cracks radiating from the right side. The 'S' is a thick, solid black shape with a classic, slightly curved design.

S

# Vedlegg 1

## Eksempler på relevante lover og regler

### 1. Forvaltingsloven

Forvaltningsloven inneholder en rekke saksbehandlingsregler som har etiske aspekter, der praktiske handlingsregler skal sikre overholdelse av etiske plikter og holdninger.

En part har rett til å få avgjort sin sak etter en forsvarlig og grundig saksbehandling dog også innenfor rimelig tid. Likeledes har parten rett til å uttale seg, få innsyn og bli informert om saksgangen, noe den enkelte saksbehandler må følge opp på en forsvarlig måte.

Habilitetsreglene i loven har til formål å sikre tillit til forvaltningen, slik at det ikke skal oppstå situasjoner som er egnet til å trekke i tvil beslutningstakerens upartiskhet.

### 2. Offentlighetsloven

Offentlighetsloven har regler som skal sikre innsyn og åpenhet i forhold til forvaltningens dokumenter. Lovens utgangspunkt er at dokumenter er offentlige og at innsyn skal gis. Unntak fra dette må ha hjemmel i lov.

### 3. Kommuneloven

Kommuneloven har regler om valgbarhet, som bl.a. setter grenser for hvilke kombinasjoner av stillinger og verv en person kan ha samtidig. I tillegg finnes det særskilte regler om habilitet som nærmere regulerer de dilemmaer man kan komme opp i under saksbehandlingen i en kommune, hvor én og samme person kan ha flere roller. Det finnes også regler om suspensjon fra folkevalgte verv.

Kommuneloven har også regler om tilsyn og kontroll, så vel statlig som kommunalt. Kommunen er pålagt å ha et kontrollutvalg som på kommunestyrets vegne fører tilsyn med kommunal forvaltning, samt sikrer at det blir foretatt revisjon av kommunens regnskaper. 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).

### 4. Straffeloven

Straffeloven inneholder egne bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel.

Bestemmelsene kom inn i loven i 2003, og de gjelder for korrupsjon både i offentlig og privat sektor. Bestemmelsene retter seg både mot aktiv korrupsjon (å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel) og passiv korrupsjon (å kreve eller motta en slik fordel). Etter straffelovens § 276a må det være tale om å tilby, kreve eller motta en utilbørlig fordel i anledning en stilling, verv eller et oppdrag. En *fordel* vil normalt ha en økonomisk verdi, men må ikke ha det for å omfattes av bestemmelsen. I uttrykket *utilbørlig* ligger at det må være et klart klanderverdig forhold for å kunne straffes som korrupsjon. Formålet bak ytelsen vil stå sentralt i utilbørlighetsvurderingen. Dersom formålet med ytelsen er å påvirke mottakers utøvelse av en stilling eller et verv, vil den normalt være i *utilbørlig*. Åpenhet i forhold til arbeids- eller oppdragsgiver vil ofte innebære at en fordel ikke er *utilbørlig*. Fordelen må videre være mottatt i *anledning* en stilling, et verv eller et oppdrag. Det oppstilles altså et krav til sammenheng mellom fordelene og stillingen, vervet eller oppdraget.

Fordeler man får som privatperson, og som ikke har noen sammenheng med ens stilling eller verv, faller derfor utenfor forbudet.

I tillegg til korrupsjonsbestemmelsene inneholder straffeloven også bestemmelser om påvirkningshandel. Påvirkningshandel foreligger når en person tilbyr, krever eller aksepterer en utilbørlig fordel for å påvirke en annens — altså tredjepersons — stilling, verv eller oppdrag.

I tillegg til bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel inneholder straffeloven bestemmelser om andre økonomiske forbrytelser slik som underslag, utroskap og bedrageri.

## 5. Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter

Lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter (LOA) inneholder få bestemmelser som direkte omhandler etikk og korrupsjon. Regelverkets primære formål er å sikre at det offentlige foretar kostnadseffektive anskaffelser. LOA §5 inneholder imidlertid de grunnleggende krav til anskaffelsesprosessen. Her framgår det blant annet at en oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk og sikre en høy forretningsjuridisk standard i saksbehandlingen. I tillegg oppstiller LOA §5 krav til likebehandling, forutsigbarhet, gjennomsiktighet (åpenhet) og etterprøvnbarhet i anbudsprosessen. Disse kravene gjelder helt generelt, men vil — sammen med de særskilte prosedyrereglene som må følges ved en anskaffelse — kunne bidra til økt bevissthet hos oppdragsgiver og mulighet for etterprøvnbarhet for leverandører også med hensyn til etikk og korrupsjon. Anskaffelsesreglene inneholder også habilitetsregler.

I de nye anskaffelsesdirektivene er det også foreslått innført bestemmelser om avvisning av leverandører som er rettskraftig dømt for deltakelse i kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri eller hvitvasking av penger. Utover dette er det i forslaget til ny lov om offentlige anskaffelser foreslått et tillegg til formålsbestemmelsen om at det offentlige skal opptre med høy integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenelig måte. Forslaget

er ment som et klart signal om at det stilles krav til etisk atferd hos offentlige tjenestemenn også på området for offentlige anskaffelser, og det skal bidra til å styrke arbeidet mot korrupsjon og korrupsjonslignende praksis. I forlengelsen av dette har også FAD foreslått en ny sanksjonshjemmel mot forsettelige ulovlige direkte anskaffelser.

De norske foreskriftene som implementerer direktivene, vil tre i kraft tidligst 1. januar 2007.

## 6. Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven regulerer forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. For det første er arbeidstaker vernet mot usaklig oppsigelse og urettmessig avskjed. Det er videre fra 2006 lovfestet egne saksbehandlingsregler knyttet til suspensjonstilfellene. I arbeidsmiljølovens kapittel 13 finnes det ikke-diskrimineringsregler som gjelder fra ansettelse og gjennom hele ansettelsesforholdet. Arbeidsmiljøloven har også fra 2006 fått regler om kontrolltiltak. Slike tiltak kan for eksempel være tidsregistrering, adgangskontroll, kontroll med datateknisk utstyr, helsekontroller og mer etterforskningslignende tiltak. Ved innføring av kontrolltiltak skal det foretas en interesseavveining mellom virksomhetens behov og den belastning kontrolltiltaket vil være for arbeidstaker. Det vil høsten 2006 bli vedtatt egne besemmelser om vern av varslere.

## 7. Personopplysningsloven

Personopplysningsloven oppstiller kriterier for behandling av personopplysninger om arbeidstakere og om brukere av en kommunes tjenester.

## 8. Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper

Aksjeloven og lov om interkommunale selskaper har regler om styrets tilsyns- og kontrollansvar for selskapet. Styret er det organ som representerer selskapet utad og kan binde selskapet. Styret har ansvar for forvaltningen og at selskapet er forsvarlig organisert, samt å føre tilsyn og kontroll med daglig leder. Daglig leder er underlagt styret og har ansvaret for den daglige driften, herunder at selskapet følger lover og regler og retningslinjer fastsatt av styret. Eiernes rolle og ansvar i denne forbindelse er primært å velge styret og å ha adgang til å avsette styremedlemmer. Daglig leder kan kun binde selskapet i saker som gjelder daglig drift, og har ikke fullmakt til å inngå avtaler av uvanlig art eller stor betydning. Slike saker må derfor styrebehandles. Styrets tilsynsplikt kommer i tillegg til revisors oppgave med å revidere regnskapene, og styret må være aktivt i forhold til denne oppgaven.

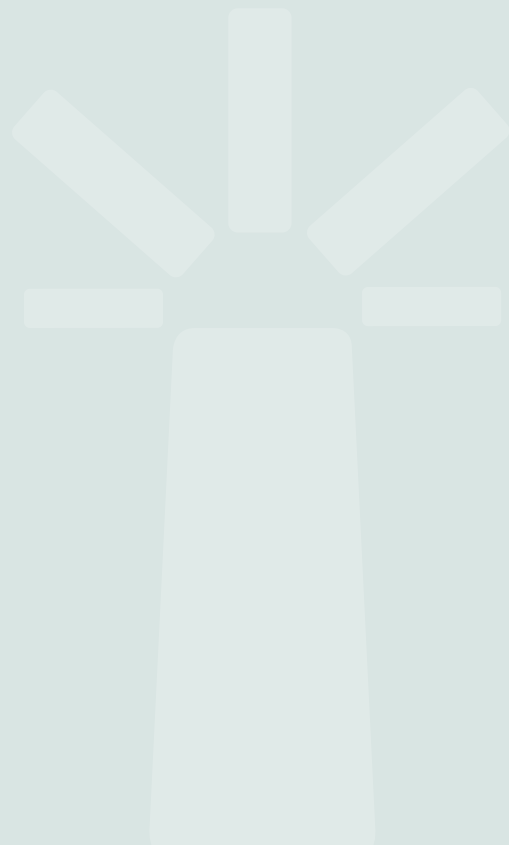
Både styret og daglig leder kan pådra seg erstatningsansvar og straffansvar dersom de ikke overholder deres plikter etter selskapslovgivningen.

Aksjeloven inneholder særskilte regler om inhabilitet for styremedlemmer og daglig leder. For interkommunale selskaper gjelder kommunelovens inhabilitetsregler.

## 9. ILO-konvensjon nr. 94

I forbindelse med offentlige bygge- og anleggskontrakter der leverandør eller underleverandør ikke er norske, oppstår av og til problemer knyttet til sosial dumping.

ILO-konvensjon nr.94 har som formål å sikre at leverandøren eller underleverandøren ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er normalt for vedkommende sted eller yrke der oppdraget utføres. Som et ledd i arbeidet for å forhindre sosial dumping anbefalte KS Sentralstyre i mai 2005 at arbeidstakere som utfører tjenstekontrakter og bygge- og anleggskontrakter i kommunesektoren, blir sikret lønns- og arbeidsvilkår på linje med innholdet i det statlige rundskrivet om ILO-konvensjon nr.94, med de justeringer som følger av regelverket for offentlige anskaffelser (terskelverdier). Et slikt krav kan innarbeides i kontrakten med leverandøren.



# Vedlegg 2

## Rammeverk og sjekkliste for etiske retningslinjer

Etiske retningslinjer (heretter ER) må tilpasses og skrives ut for hver enkelt kommune. De vedtas av kommunestyret og utøves og følges opp i daglig ledelse og drift. Når kommunen har kommet til et punkt der man er i stand til å utforme et felles sett av etiske regler i selskapet, er det viktig at disse er

- enkle å forstå (konkrete, trekker klare grenser som ikke krever juridisk eller annen spesialkompetanse)
- relevante for medarbeidernes hverdag og de utfordringer og dilemmaer som kan oppstå
- har begrenset omfang (slik at de er lette å sette seg inn i)

### DEL 1 – Om etiske retningslinjer (ER)

#### 1. Innledning

- Hva er etiske retningslinjer — hvilke oppgaver har de — for hvem? (ER må forvaltes med klokskap — vi skal fortsatt ha nettverk, forbindelser osv.)
- Etiklutvalg (skal vi ha det?) Formål: Bistå kommunen i forhold til etiske dilemmaer.
- Sanksjoner for brudd på ER
- Hvordan forholder ansatte og folkevalgte seg til ER (forpliktelse ved å underskrives osv.)?

#### 2. Ordene vi bruker: Etikk, moral, kultur og samfunnsansvar

- Hva er etikk – hva er moral? Etikk dreier seg om vårt forhold til våre medmennesker og om forholdet til kommunens interesser. Moral dreier seg om våre praktiske handlinger; etikk er teori og refleksjon.
- Hva forstås med ordet kultur i kommunen — hvorfor er det viktig?
- Hva forstås med samfunnsansvar?

- Hva er selve grunnlaget for etiske retningslinjer?
- Bygge på kommunens visjoner og verdigrunnlag (med henvisning). Eksempel på verdier: "Troverdighet, åpenhet og gjensidig respekt". Hva mener vi med slike honnørord her hos oss?
- ER forankres i kommunens strategier og handlingsplaner (med henvisning).

## Del 2 – Våre medmennesker og omgivelser

Her velger man å vektlegge enten del 2 eller del 3.

Kommunens interesser handler om forholdet til våre medmennesker og omgivelser. Hva skal kommunens forhold til de enkelte gruppene synliggjøres ved? Her kan man ta for seg de enkelte gruppene og si noe konkret om hvordan arbeidsgiver forventer at noen eller alle gruppene behandles (en serviceerklæring er et eksempel på dette), før man eventuelt går til del 3 og sier mer om konkrete problemstillinger kommunen oppfatter at deres folkevalgte og ansatte må forholde seg til i sitt daglige virke.

- *Innledning* om forventninger til interessentene, og om roller de forskjellige interesser har
- *Forholdet til eksterne interesser*  
Brukere/innbyggerne/kunder  
Leverandører  
Konkurrenter  
Andre offentlige myndigheter
- *Forholdet til interne interesser*  
Ansatte (på alle nivåer) og folkevalgte (forholdet til hverandre)  
Eiere/investorer (i forhold til selskaper man eier, eller er medeier i)
- *Forholdet til andre spesielle interesser*  
Styret eller ledelsen i selskaper man eier, eller er medeier i  
Andre?



### Del 3 – Sentrale temaer

Fra sjekklisten under kan de emner velges som anses å være relevante å ha med for egen kommune:

- Habilitet (familie, venner, eks-jobb) og integritet
- Bi-verv (politisk eller privat virksomhet?)
- Engasjement i frivillige organisasjoner
- Forretningsskikk
- Bruk av kommunens eiendeler
- Bruk av pc og mobil – privat/jobb
- Innkjøp og innkjøpsprosedyrer
- Korrupsjon og bestikkelser
- Gaver (prosedyrer for håndtering; beløpsgrense for personlige gaver)
- Representasjon, turer, bevertning og utgiftsdekning
- Behandling av de som henvender seg til kommunens i forbindelse med ulike virksomheter
- Forholdet til kolleger og lojalitet
- Om ytringsfrihet (Grunnlovens § 100), lojalitet og taushetsplikt (hva; overfor hvem?)
- Varsling
- Forholdet til medier
- Natur og miljø (eks. håndtering av avfall og miljøfarlige stoffer)
- Internkontroll
- Informasjon
- Annet?

### Del 4 – Vedlegg

Aktuelle lover og regler kan tas inn som informasjon og referanse der det er naturlig (f.eks. i forbindelse med innkjøp, gaver, eller miljøfarlige stoffer), eller de kan legges i eget vedlegg.

# Vedlegg 3

## Habilitetsspørsmål som ble behandlet i et kontrollutvalg i en norsk kommune.

### 1. Nedgradering av interpellasjon til grunnlagt spørsmål.

I interpellasjon i kommunestyret fikk ordføreren spørsmål om hvem som hadde fremmet saken i formannskapet. Saken gjaldt en ekstraordinær bevilgning til et KF og hvem som deltok i den politiske behandlingen av denne.

Kontrollutvalgets svar:

I henhold til forskrift om kontrollutvalg kan ikke kontrollutvalget overprøve prioriteringer foretatt av kommunestyret.

### 2. Brudd på habilitetsregler.

Protokollen fra formannskapsmøtet, der spørsmålet om å bevilge ekstra penger til KF-et ble tatt opp, viste at varaordføreren deltok i den politiske behandlingen av bevilgningssaken til det kommunale foretaket, KF-et, som han er daglig leder for. Han tok med seg saken til formannskapet, fikk den fremmet, og var med på den politiske behandlingen.

Kontrollutvalgets svar:

Det går klart fram av kommunelovens §40 nr.3 bokstav b at leder av X og ansatt i kommunen er innhabil ved behandling av saker som gjelder bevilgning til dette KF-et.

### 3. Kommunestyret som rette organ for behandling av bevilgningssaken.

Kommunelovens kap.11 krever ikke at et KF skal ha noe styringsorgan i tillegg til styret. Tvert i mot framgår det av lovforarbeidene at det ikke skal kunne opprettes noe organ mellom foretaksstyret og kommunestyret. I samme lovforarbeider framkommer det at kommunestyret ikke har anledning til å delegere sine oppgaver til et annet organ som for eksempel formannskapet.

Kontrollutvalgets svar:

Kommunestyret vil være rette organ til å behandle bevilgningssaker.

Vi vil gjøre oppmerksom på at kontrollutvalgets behandling av saken baserer seg på en selvstendig gransking av de faktiske forhold. Svarene fra kontrollutvalget dokumenterer at X har misbrukt sin stilling som ansatt sjef i det kommunale foretaket. I tillegg har han misbrukt tillitsvervet som varaordfører og kommunestyremedlem. Det foreligger her også et dokumentert brudd på forvaltningsreglene for kommunale foretak og foretakets eget reglement.

Etter å ha sett på en del andre saker som har vært oppe til politisk behandling og som sorterer under KF-ets sjef, registrerer vi at også flere saker har noen av de samme elementene i seg som det vises til i angjeldende sak.

Slike saker er egnet til å så tvil om politikeres grunnleggende etiske holdninger, om tillit og troverdighet.

De svakerestilte gruppene blir sittende med regningen.

X kommune fikk i fjor et betydelig underskudd, og så langt i år har kommunen en budsjettmessig underdekning. I tillegg kommer i år inndekking av andel underskudd og et lønnsoppgjør som fort kan forverre situasjonen ytterligere.

Dette betyr at det må kuttes kraftig på utgiftssiden i kommunen inneværende år. Erfaringsmessig rammer slike kutt usosialt i den forstand at det er de ressursvake gruppene som rammes hardest. Det vil være vanskelig å finne forståelse hos folk flest for betydelige kutt når det viser seg at toppolitikere kan fremme bevilgninger til egne foretak på den måten det er gjort i denne saken, mens andre etatssjefer sliter med å få endene til å møtes. I budsjettsammenheng er det slik at økte bevilgninger på et felt betyr nedskjæringer på andre felt. Bevilgninger til KF-et må være gjenstand for samme behandling som bevilgninger til helse og sosialsektoren, eldreomsorg og skole, for å ta noen eksempler.

Denne avisen ønsker ved å påpeke det som vi her har vært vitne til, at den politiske ledelsen beklager det som har skjedd og nøye vurderer hvilke følger det må få, som et første skritt på veien med tanke på å gjenreise tilliten til den kommunale forvaltningen.

# Hensikten med veilederen

Veilederen er utformet for å gi medlemmene grunnlag for å kunne arbeide med ulike etiske problemstillinger som knytter seg til valg de står overfor i sitt daglige virke. Veilederen er et redskap for å sette i gang prosesser som kan bevisstgjøre HANDLINGER på alle nivåer i kommunen - fra ansatte til folkevalgte. Handlinger som går på forholdet til lover og regler, relasjonsbygging, organisasjonskultur, relasjonsbygging, interessekonflikter og kommunikasjon.

Hensikten med veilederen er samtidig å kunne gi kommunen et grunnlag for selv å kunne utarbeide eller revidere sine etiske retningslinjer på bakgrunn av de prosesser dette hefte oppfordrer til. På denne måten dannes et fundament for felles forståelse rundt HOLDNINGER og HANDLINGER.

November 2006

Olav Ulleren  
Administrerende direktør



KS, Kommunesektorens Interesse- og Arbeidsgiverorganisasjon  
Haakon VII gt. 9 • Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo  
Telefon: 24 13 26 00

[www.ks.no](http://www.ks.no)