

Plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon

1. Innledning

Stavanger kommune skal ha en høy etisk standard. Arbeidet med etikk er viktig, både for å sikre ønsket atferd og for å forhindre misligheter og korrupsjon. Med bakgrunn i kommunens sentrale rolle som samfunnsutvikler, tjenesteyter, myndighetsutøver og forvalter av offentlige verdier er det viktig at kommunen går foran i utviklingen på dette området.

Kommunen har i mange år arbeidet godt med etiske problemstillinger. Verdier og etikk er integrert i kommunens styringsmodell, har vært et satsingsområde i kommunens forrige arbeidsgiverstrategi og er integrert i ledelse og styring generelt i kommunen. Etikkarbeidet har fortsatt høy prioritet.

Ikke minst innen oppvekst og levekår er oppmerksomhet på etikk og etiske refleksjoner godt innarbeidet. Spesielt gjelder dette yrkesetiske problemstillinger, og kanskje aller mest innen levekårssektoren. Mange virksomheter har utnevnt egne etikkveiledere, og jevnlig søkelys på etikk bidrar til å utvikle det etiske kompetansenivået.

Det foreligger to etikkrapporter; fra Oxford Research og Rogaland Revisjon IKS. Denne planen er en oppfølging av resultatene av disse rapportene.

Etikkrapportene viser at kommunen fortsatt har forbedringsområder. Etikkarbeidet må derfor videreutvikles og styrkes, både hos ledere og medarbeidere. Spesielt de negative funnene i rapportene må følges opp, men det er også viktig å ha oppmerksomhet mot de positive funnene, for å opprettholde og forsterke en god utvikling.

2. Mål

Målet med etikkarbeidet er:

- Å bidra til at ansatte opptre på en etisk forsvarlig og god måte i det daglige arbeidet

Målet med forebygging av misligheter og korrupsjon er:

- Å forhindre at misligheter og korrupsjon skjer
- Å øke muligheten til å avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon

3. Lederes og medarbeideres ansvar

I ledelsesprinsippene legges det vekt på at kommunens visjon og verdier skal ligge til grunn for utøvelse av godt lederskap. Verdiene skal vises i det daglige i leders holdninger og handlinger, og jevnlig settes på dagsorden. Ledere har et særskilt ansvar for å sikre at kommunens etiske standard er kjent og blir fulgt.

Det skal etableres en *plattform for medarbeiderskap*, jf. arbeidsgiverstrategi, som en parallell til ledelsesprinsippene. Medarbeiderplattformen skal blant annet tydeliggjøre forventninger til å være medarbeider i kommunen, blant annet ansvar for at egne handlinger er i tråd med etisk standard.

4. Etikk

4.1 Etisk standard

Etisk standard skal være kjent blant alle ansatte. Fra 2013 blir etisk standard utlevert sammen med arbeidskontrakten. Etisk standard skal revideres og fremmes som egen sak.

En forutsetning for en høy etisk standard er gode utviklingsprosesser i organisasjonen omkring etiske dilemmaer og handlingsalternativer. Gjennom disse prosessene bygges også en åpenhets- og samarbeidskultur.

For å øke bevisstheten omkring etikk er kommunen avhengig av at ledere velger å gå inn i moralske eller etiske dilemmaer. Det er derfor viktig å heve den etiske refleksjonskompetansen blant ledere og medarbeidere i organisasjonen. Veiledningsheftet i arbeidet med verdier og etikk viser hvordan ledere kan arbeide med dette temaet i organisasjonen. Heftet vil bli revidert.

Åpenhet og god intern kommunikasjon er en viktig del av et godt arbeidsmiljø. Ansatte skal vite at de kan si fra om kritikkverdige forhold og at dette vil bli håndtert og fulgt opp på en god og trygg måte. Retningslinjene for varsling av kritikkverdige forhold skal revideres.

4.2 Arbeidsgiverstrategi

Visjonen *Sammen for en levende by* og verdiene *Er til stede, vil gå foran og skaper framtiden* ligger til grunn for utforming av arbeidsgiverstrategien, og er en rettesnor for prioritering av arbeidsgiverpolitiske tiltak og for utøvelse av arbeidsgiverrollen i praksis. Det vises til vedtatt arbeidsgiverstrategi for planperioden 2013-2025.

Rekruttering

Stavanger kommune har utfordringer ved rekruttering av enkelte yrkesgrupper og innenfor enkelte fagområder. I kampen om kvalifisert arbeidskraft har det stor betydning at Stavanger kommune oppfattes som en attraktiv arbeidsgiver, også gjennom gode rekrutteringsprosesser. Basert på kunnskap om mangel på arbeidskraft i dag, samt antatt behov fremover, kan det bli viktig å definere hvordan kommunen ønsker at rekrutteringen skal foregå.

Sentrale føringer kan være hvordan rekrutteringen skal foregå internt mellom virksomheter i Stavanger kommune, samt mellom konkurrerende virksomheter i andre kommuner og mot private aktører. Ved å komme med slike føringer kan Stavanger kommune som arbeidsgiver sette en etisk

standard som kan styrke organisasjonen som arbeidsgiver og styrke samholdet virksomhetene i mellom.

4.3 Etikkrapporter

Det foreligger to etikkrapporter som skal følges opp:

- *Etikk i det daglige, evaluering av etikkarbeidet i to storbykommuner*, desember 2012. Utført av Oxford Research etter oppdrag fra KS Storbysforskning.
- *Forvaltningsrevisjon av etikk i Stavanger kommune*, mai 2013. Utført av Rogaland Revisjon IKS etter oppdrag fra kontrollutvalget.

Oxford Research: Etikk i storbyene

Rapporten fra Oxford Research, som i hovedsak gjelder levekårsområdet, konkluderer med at det har skjedd en utvikling på etikkområdet i begge storbyene (Bergen og Stavanger). Forklaringene er så vel generelle trekk ved samfunnsutviklingen som lovgivning om pasientrettigheter, barnerettigheter og brukermedvirkning, i tillegg til interne prosesser i egen organisasjon.

Funn som gjelder Stavanger kommune:

- Verdier og etikk ble implementert samtidig, blant annet gjennom lederutviklingsprogrammet Ledelse i bevegelse (ca. 800 ledere). Visjon, verdier og etikk har vært gjennomgående i dette. Temaet er også lagt inn i all lederutvikling og i fagutvikling. Etikksatsingen har vist resultater gjennom økt bevissthet omkring etikk.
- Etikk er lagt inn i styrings- og ledelsesmodellen.
- Det strategiske arbeidet med verdier utløste kjedeprosesser når det gjelder etikkarbeidet i de ulike virksomhetene.
- Mange ansatte kjenner ikke til etisk standard, og mange oppfatter denne som for abstrakt. Etisk standard trekker imidlertid i riktig retning i det den inviterer til refleksjon.
- Det er en markert forskjell i etikkforståelse og profesjonsetikk mellom oppvekst og levekår på den ene siden og de andre sektorene på den andre.
- Lederforankring er avgjørende for at arbeidet med etikk får kraft i organisasjonen.
- Høy arbeidsbelastning og krav til ressurseffektiv drift, samtidig som en skal imøtekomme etiske krav, kan oppleves som et etisk dilemma.

Når det gjelder erfaringer som kan anvendes av andre kommuner, trekker Oxford spesielt fram forhold som:

- Satsing på egne etikkveiledere
- Bruk av verktøy
- Strukturelle rammer som faste arenaer og tid
- Lederforankring
- Invitasjon til refleksjon
- Prosess over tid

Forvaltningsrevisjon av etikk i Stavanger kommune

Rogaland Revisjon IKS har foretatt en ny forvaltningsrevisjon av kommunens etikkarbeid, 5 år etter at første undersøkelse ble foretatt. Drøyt 3200 ansatte har svart på spørreundersøkelsen (svarprosent ca. 43 %).

Gjennomgangen viser at kommunen har gjennomført en rekke effektive tiltak i kjølvannet av forrige etikkundersøkelse. Positive funn:

- Ansatte har nå langt bedre kjennskap til kommunens etiske standard, og ikke minst veldig god kjennskap til yrkesetiske normer innen eget fagområde.
- Tiltakene som er gjennomført etter forrige etikkundersøkelse, for å øke etisk bevissthet og kompetanse, har hatt positiv effekt.
- Antall observerte brudd på taushetsplikt/yrkesetiske normer har gått ned.
- Det er en ganske god varslingskultur i kommunen, og de fleste ville valgt å varsle til nærmeste leder/overordnet leder.

Forbedringsområder:

- Andelen ansatte som har observert mobbing/trakassering og diskriminering har økt siden forrige undersøkelse.
- En relativt høy andel ansatte har observert brudd på yrkesetiske normer og taushetsplikt.
- Ved varsling av kritikkverdige forhold er det en relativt høy andel ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon sto i forhold til varselets alvorlighetsgrad.
- Observerte tilfeller av underslag og tyveri fra kommunen eller bruker er mellom tre og fire prosent totalt.

Rogaland Revisjon IKS anbefaler oss å se nærmere på/vurdere:

- Hvorfor det har vært økning i andelen ansatte som har observert mobbing/trakassering og diskriminering, og hvorfor det er så mange innen levekårsområdet som har opplevd dette. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.
- Den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon sto i forhold til varselets alvorlighetsgrad, spesielt innen sentraladministrasjonen og teknisk/kultur. Kommunen bør vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingsystemet.
- Oppfølging av lederne innen levekårssektoren for å få klarhet i omfanget og alvorlighetsgrad mht. de observerte tilfellene av underslag/tyveri.

5. Forebygging av misligheter og korrupsjon

5.1 Definisjon av misligheter og korrupsjon

Med misligheter menes i denne planen underslag, tyveri, bedrageri og utroskap. Med korrupsjon menes korrupsjon (se under), påvirkningshandel, heleri og hvitvasking.

Det er verd å merke seg at ved avgjørelse av om en handling anses som grov tillegges det vekt at handlingen er utført av en offentlig tjenestemann.

Korrupsjon er:

- Å kreve, motta eller akseptere, for seg selv eller andre, et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller
- Å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag.

En fordel kan være av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter.

En rekke faktorer spiller inn når det i hvert enkelt tilfelle skal avgjøres om en fordel er utilbørlig. Slike faktorer kan være:

- Hensikten med fordelene
- Hvilken stilling (ansatt, leder) giveren og mottakeren har
- Fordelens verdi og type
- Hvorvidt giverens eller mottakerens overordnede har godkjent fordelene som er tilbudt eller mottatt
- Hvorvidt det har forekommet brudd på interne regler (eks. etisk standard) eller kontrakt

5.2 Roller og risikoser

Transparency International har i samarbeid med KS definert kommunenes roller og risikoser knyttet til korrupsjon. Det påpekes at kommunene ivaretar flere roller i lokalsamfunnet der det kan være risiko for utilbørlig påvirkning eller korrupsjon. Risikoen knytter seg til demokratirollen, myndighetsrollen, tjenesteytingsrollen, utviklingsrollen og eierrollen.

Demokratirollen

Demokratiet er basert på at vi har frie, rettfærdige og demokratiske valg, og grunnlaget for dette må bevares for å sikre demokratiske kommunevalg.

Folkevalgte skal være bevisst på at de politiske beslutningsprosessene blir ivarettatt på en åpen og rettfærdig måte, slik at utilbørlig påvirkning fra ulike interessenter ikke påvirker de vedtak som fattes.

Myndighetsrollen

Stavanger kommune utøver sin myndighet i medhold av lov og kan fastsette påbud og forbud, gi tillatelse, fordele tilskudd og gi bevilgninger som er bestemmende for enkeltindivider, bedrifters eller organisasjoners rettigheter og plikter. Likebehandling, rettssikkerhet og etterprøvbarehet er grunnleggende krav til myndighetsutøvelsen.

Ledere og ansatte bør diskutere hvordan de unngår usaklig forskjellsbehandling.

Tjenesterollen

Gode tjenestetilbud forutsetter dialog mellom mottaker/pårørende og virksomheten/ansatt. Her ligger også muligheten til å påvirke tjenesteutformingen, prioritering av oppmerksomhet og innsats overfor den enkelte mottaker. Utilbørlig påvirkning kan påvirke tjenesteytingen direkte eller indirekte eller medføre utilbørlige fordeler for ansatte.

Ledere og ansatte bør diskutere hvordan de ivarettar en klar holdning og konsekvent praksis overfor forsøk på å favorisere enkeltbrukere eller grupper av brukere.

Utviklerrollen

Stavanger kommune har ansvar for å sikre en god samfunnsutvikling.

Kommunen bør tenke gjennom hvem som får adgang til å delta på viktige møtearenaer og tilgang til kommunale ressurser, og hva som gjør at de oppnår en slik posisjon. På hvilket grunnlag deltar partene og hvordan legges premissene for kommunens bidrag? Hvem mottar direkte eller indirekte støtte fra kommunen og på hvilket grunnlag?

Eierrollen

Stavanger kommunes eierrolle er regulert i eierskapsmeldingen. Kommunen utøver styring, tilsyn og kontroll overfor selskapenes virksomhet hovedsakelig gjennom eierorganene. Kommunens roller overfor selskapene er blant annet kunde, eier og myndighetsutøver. Selskapsorganiseringen introduserer således nye styringsutfordringer.

6. Tiltak – etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon

Det foreslås en rekke tiltak for å møte utfordringene innen etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon. Tiltakene er dels knyttet til kulturbygging for å skape riktige holdninger og adferd, dels internkontrollsystemer for å skape barrierer for misligheter og korrupsjon.

Flere av tiltakene er allerede i gang eller delvis iverksatt. Oppstillingen nedenfor viser hovedtiltakene:

- **Etisk standard** – revideres for å få større tydelighet om uetisk handling/korrupsjon
- **Opplæring i etikk, verdier og forebygging av misligheter og korrupsjon**
 - I aktuelle lederutviklingsprogram
 - I introduksjonskurs for nyansatte
 - Revidere veiledningshefte i etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon, til bruk for etisk refleksjon i ledergrupper og avdelingsmøter.
 - Utarbeide hjelpemidler til etikkarbeidet som gjøres tilgjengelig i personalhåndboken
 - Egne kurs i etikk for ledere og andre aktuelle (eks. etikkveiledere)
 - Måles i medarbeiderundersøkelsen
- **Rekruttering** – etikkveiledning til bruk ved rekrutteringsprosesser
- **Enkel risikovurdering på arbeidsplassen** – for å forebygge misligheter og korrupsjon
- **Internkontrollsystem** – tiltak for å forebygge økonomiske misligheter og korrupsjon synliggjøres i økonomihåndbok, innkjøpshåndbok og/eller HMS-/personalhåndbok
- **Varslingskanal** – justere rutiner for å forbedre håndteringen av kritikkverdige forhold
- **Eierskapsmelding** – ved neste revisjon innarbeides at selskapene skal ha tilfredsstillende internkontrollsystem for å forhindre korrupsjon og økonomiske misligheter
- **Folkevalgtopplæring** – seminar om forebygging av korrupsjon i løpet av valgperioden. Temaet knyttes deretter til folkevalgtopplæring ved ny valgperiode.
- **Søknad om medlemskap i Transparency International**

Tiltakene iverksettes i løpet av 2014/2015. Arbeidet/tiltakene kommuniseres i organisasjonen og på intranett/internett.