



# Etikk og varsling

Forvaltningsrevisjon - Larvik kommune

2015 :: 709 016

# Innhold

Sammendrag .....	ii
<b>1 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Kontrollutvalgets bestilling .....	1
1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier.....	1
1.3 Avgrensning .....	1
1.4 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.5 Høring .....	2
<b>2 Politikere og styremedlemmer .....</b>	<b>3</b>
2.1 Kommunestyret.....	3
2.2 Larvik havn.....	4
2.3 Bølgen.....	5
2.4 Observasjon av etisk vanskelige situasjoner .....	6
<b>3 Arbeid for å sikre etiske holdninger .....</b>	<b>9</b>
3.1 Skriftlige etiske retningslinjer.....	9
3.2 Er etiske retningslinjer kjent i organisasjonen? .....	11
3.3 Arenaer for etisk refleksjon.....	13
3.4 Sanksjonsmuligheter .....	25
3.5 Årsberetningen.....	26
3.6 Revisors vurdering.....	26
<b>4 Varsling .....</b>	<b>28</b>
4.1 Rutiner for varsling .....	28
4.2 Er rutiner for varsling kjent? .....	30
4.3 Kultur for å varsle .....	31
4.4 Varslingsaker .....	33
4.5 Revisors vurdering.....	36
<b>5 Konklusjoner og anbefalinger.....</b>	<b>38</b>
5.1 Konklusjoner .....	38
5.2 Anbefalinger.....	39
Litteratur og kildereferanser .....	40
Tabelloversikt.....	41
Figuroversikt .....	41
Vedlegg 1: Høringsuttalelser .....	43
Vedlegg 2: Revisjonskriterier .....	47
Etikk.....	47
Varsling.....	49
Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring .....	51

Foto forside: freeimages.com

# Sammendrag

## Bestilling og bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 3/14. Prosjektet er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kommunestyret i sak 41/12. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er omdømmerisiko og en generell risiko for misligheter.

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hvordan arbeider kommunen og kommunens KF-er for å sikre gode, etiske holdninger og handlinger i organisasjonene?
2. Har kommunen og KF-ene lagt til rette for varsling av kritikkverdige forhold i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven?

Som en av flere metoder for å besvare problemstillingene, har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte i kommunen og foretakene. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant medlemmer av kommunestyret og styremedlemmer til kommunale foretak om etikk.

## Funn fra politikere og styremedlemmer

Vi har spurt om politikere og styremedlemmene har observert bestemte situasjoner i løpet av det siste året. Spørsmålsstillingen innebærer at flere kan ha observert den samme situasjonen.

Det er flest observasjoner av situasjoner der habilitet har vært problematisk og situasjoner der politikere/styremedlemmer har trakassert, mobbet eller diskriminert andre politikere/styremedlemmer.

## Arbeid for å sikre etiske holdninger

Kommunen og foretakene har skriftlige etisk retningslinjer. De etiske retningslinjene har ikke vært behandlet av kommunestyret, men Larvik havns etiske retningslinjer er vedtatt av styret. Kommunen har utarbeidet nye etiske retningslinjer, de er foreløpig ikke vedtatt politisk.

De etiske retningslinjene er relativt godt kjent i organisasjonen, både hos kommuneadministrasjonen og foretakene.

Kommuneadministrasjonen har etablert arenaer for etisk refleksjon på mange områder, og kommunalområde for helse og omsorg er i en særstilling. Kommunestyret har vedtatt tiltak for å utvide dette arbeidet til hele kommunen, men vi har ikke sett at dette konkrete vedtaket er iverksatt. På oppvekst er det delte meninger om mulighetene for etisk refleksjon, men en høy andel av de ansatte har deltatt i diskusjoner og møter med etikk som tema. På teknisk og eiendom framstår det som at fokuset på arenaer for etisk refleksjon er noe lavere.

Foretakene har etablert arenaer for diskusjon.

Kommunen har definert sanksjonsmuligheter og prosedyrer som følges ved brudd på etiske retningslinjer. I foretakene er det også etablert sanksjonsmuligheter, men det har sjelden vært aktuelt.

Det er redegjort for kommunens etiske arbeid i årsberetningen.

### Varsling

Kommunen og Bølgen har skriftlige rutiner for varsling. Rutinene gir uttrykk for at det ikke skal reageres negativt mot varsleren.

Larvik havn har også skriftlige rutiner for varsling. Rutinene mangler noe av det innholdet som KS og Arbeidstilsynet anbefaler at varslingsrutiner bør ha. Det framgår ikke av rutinene at varsler skal beskyttes mot gjengjeldelse.

Kjennskap til rutinene er tilfredsstillende i kommuneadministrasjonen. I begge foretakene er det etter vår vurdering for stor spredning i svarene på om folk kjenner rutinene om varsling.

Det er ulike oppfatninger i kommunen og i foretakene av om det er kultur for å varsle på arbeidsplassen i Larvik kommune og i foretakene.

### Anbefalinger

Vi mener kommunen bør:

- Sørge for at etiske retningslinjer blir politisk vedtatt
- Gi alle medarbeiderne relevante arenaer for etisk refleksjon og diskusjon
- Iverksette tiltak for å sikre kultur for å varsle i hele organisasjonen

Vi mener Larvik havn bør:

- Revidere rutinene for varsling
- Iverksette tiltak for å sikre kultur for å varsle i hele organisasjonen

Vi mener Bølgen bør:

- Iverksette tiltak for å sikre kultur for å varsle i hele organisasjonen

Skien 05.01.15

Telemark kommunerevisjon IKS

# 1 Innledning

## 1.1 Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Larvik i sak 3/14. Prosjektet er i samsvar med kommunens plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av kommunestyret i sak 41/12. Bakgrunnen for forvaltningsrevisjonen er omdømmerisiko og en generell risiko for misligheter.

Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

## 1.2 Problemstillinger og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Hvordan arbeider kommunen og kommunens KF-er for å sikre gode, etiske holdninger og handlinger i organisasjonene?
2. Har kommunen og KF-ene lagt til rette for varsling av kritikkverdige forhold i samsvar med kravene i arbeidsmiljøloven?

I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse blant medlemmer av kommunestyret og styremedlemmer til kommunale foretak om etikk.

Revisjonskriteriene<sup>1</sup> i denne forvaltningsrevisjonen er utledet fra kommuneloven, arbeidsmiljøloven og ulike veiledere fra KS og Arbeidstilsynet. Kriteriene er angitt under hver problemstilling nedenfor, og er nærmere omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

## 1.3 Avgrensning

Undersøkelsen gjelder perioden 2012-2014.

Larvik havn KF (Larvik havn) og Larvik kulturhus Bølgen KF (Bølgen) er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

---

<sup>1</sup> Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheter.

#### **1.4 Metode og kvalitetssikring**

Undersøkelsen er basert på gjennomgang av de skriftlige rutinene i administrasjonen og de kommunale foretakene. Vi har hatt intervjuer med rådmannen, daglig ledere av foretakene, verneombud og andre sentrale personer. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant de ansatte, for å undersøke kjennskap til systemene. Svarene fra undersøkelsen blir presentert på statistisk nivå i rapporten. Vi har også sendt en spørreundersøkelse til politikere i kommunestyret og styremedlemmer i de kommunale foretakene, inkludert varamedlemmer.

Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt nærmere i vedlegg 3 til rapporten.

#### **1.5 Høring**

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og foretakene. Rapporten ble sendt på høring 05.01.15. Høringsprosessen har ført til retting av korrekturfeil og presiseringer i en faktaopplysning og en vurdering. Larvik kulturhus Bølgen KF hadde ingen kommentarer til rapporten. Høringssvar fra rådmannen og Larvik havn KF ligger i vedlegg 1.

## 2 Politikere og styremedlemmer

Vi har sendt en spørreundersøkelse om etikk til kommunestyrepolitikere og styremedlemmer i kommunale foretak. Resultatene fra spørreundersøkelsen presenteres her, uten noen nærmere vurdering fra vår side.

### 2.1 Kommunestyret

Spørreundersøkelsen gikk ut til representantene i kommunestyret og vararepresentanter på e-post.

Tabell 1: Antall spurte og svar

	Antall spurte	Antall svar	Svarprosent
Kommunestyret	34	28	82 %
Vara til kommunestyret	53	12	23 %
Totalt	87	40	46 %

Siden det er så lav svarprosent blant vararepresentantene, er det stor usikkerhet knyttet til tallene for dem. Svar fra vararepresentantene oppgis derfor bare der vi viser samlet svar fra alle som har svart på undersøkelsen.

For politikere i Larvik kommune gjelder «Reglement for kommunestyret, formannskapet, komiteene og andre folkevalgte organer», vedtatt av kommunestyret 15.06.11 i sak 97/11.<sup>2</sup> Flere av paragrafene, bl.a. § 19, § 26, § 30 og § 31 og kapittel VI, gir veiledning om hvordan politikere bør opptre i noen definerte situasjoner. Vi har spurt kommunestyrerepresentantene hvor god kjennskap de har til reglementet på en skala fra 1-6 der 1 er i liten grad og 6 er i stor grad.

24 representanter har svart at de kjenner reglementet godt, grad 4-6. Av disse har 11 svart grad 5, og det er lik fordeling på grad 4 og 6. Fire har svart at de ikke har så god kjennskap til reglementet, grad 1-3. Kjennskapen til reglementet samsvarer med erfaringen som kommunepolitiker.

Med litt forskjellige fordelinger mener de fleste at reglement for politikere er oversiktlig, enkelt og forstå og at det er relevant for deres hverdag som politikere.

<sup>2</sup> De nye etiske retningslinjene har vært behandlet i formannskapet i sak 179/14. Formannskapet vedtok å sende saken tilbake til arbeidsutvalget til ny vurdering, med mulighet for de politiske partiene til å foreslå endringer innen 01.02.15.



Tabell 2: Informasjon om etikk for politikere

Jeg har deltatt på etikkdagen for kommunestyrerepresentanter	16
Jeg fikk informasjon om kommunens etiske retningslinjer under politikeropplæringen i starten av valgperioden	20
Jeg har deltatt på annen opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger som politiker/styremedlem	13
Jeg har fått informasjon om etikk og etisk arbeid i annen sammenheng	23

Tabellen over viser hvor mange av de 28 politikere i kommunestyret som har svart, som har deltatt på ulike tiltak for å gi kommunestyret representantene informasjon om etikk. Vi ser at det er flere som har fått informasjon om etikk under politikeropplæringen, enn som deltok på etikkdagen. En representant har i kommentarfeltet foreslått at etikkseminar for alle representanter før hver valgperiode skulle være obligatorisk.

Vi har spurt politikerne om de har opplevd etisk vanskelige situasjoner. Det vil være et stort spenn i hva ulike mennesker opplever er etisk vanskelig. Vi har ikke definert hva som er en etisk vanskelig situasjon. Av de 28 som har svart på undersøkelsen opplyser 12 at de har opplevd etisk vanskelige situasjoner som politikere. Av disse har 10 tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon.

## 2.2 Larvik havn

Spørreundersøkelsen gikk ut til alle styrerepresentanter og vararepresentanter på e-post.

Tabell 3: Antall spurte og svar Larvik havn

	Antall spurte	Antall svar	Svar-prosent
Styret i Larvik havn	7	5	71 %
Vara til styret i Larvik havn	6	5	83 %
Totalt	13	10	77 %

Her har vi fått god svarprosent fra begge grupper og viser svar både fra faste representanter og vararepresentanter der det er relevant.

Larvik havn har egne etiske retningslinjer. Disse er vedtatt av det sittende styret, og de gjelder også for styret.

Alle styremedlemmene og de fleste varamedlemmene i Larvik havn har deltatt på opplæring for styremedlemmer om de etiske retningslinjene. Alle de faste styremedlemmene og de fleste vararepresentantene oppgir at de kjenner godt de etiske retningslinjene til Larvik havn.

To av de faste styremedlemmene og tre av varamedlemmene har deltatt på annen opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger som politiker/styremedlem. Alle faste styremedlemmer og nesten alle varamedlemmer oppgir at de har fått informasjon om etikk i andre sammenhenger.

Tre av de faste styremedlemmene og en av varaene har opplevd etisk vanskelige situasjoner som styremedlem. Av disse har to faste styremedlemmer og varamedlemmet tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon i styremøter. Det styremedlemmet som har opplevd etisk vanskelige situasjoner og ikke tatt opp saken til diskusjon, oppgir at årsaken er at andre styremedlemmer tok opp saken til diskusjon.

## 2.3 Bølgen

Spørreundersøkelsen gikk ut til alle styrerepresentanter og vararepresentanter på e-post.

Tabell 4: Antall spurte og svar

	Antall spurte	Antall svar	Svarprosent
Styret i Bølgen	8	6	75 %
Vara til styret i Bølgen	7	8	114 %
Totalt	15	14	93 %

Vi ser at antall svar fra vara er høyere enn antallet vi har sendt ut. Vi har grunn til å tro at en av de faste representantene har krysset av i boksen for vara. Vi vil derfor behandle svarene samlet.

Det framgår av styrets «strategiplan – drift» at administrasjon skal ha etiske retningslinjer, og Bølgen har lagt til grunn at kommunens etiske retningslinjer gjelder for de ansatte i Bølgen. Disse retningslinjene er ikke vedtatt av kommunestyret eller styret i Bølgen.

Styret har ikke hatt opplæring der etikk har vært tema, men tre av respondentene har svart at de har deltatt på opplæring/kurs om etikk og etiske problemstillinger som politiker/styremedlem. Til sammen har 13 fått informasjon om etikk og etisk arbeid i andre sammenhenger.

Styret og ansatte i Bølgen hadde 23.9.14 et uformelt møte der blant annet etiske retningslinjer ble gjennomgått. Bølgen har utarbeidet en strategiplan, og etikk har vært tema under arbeidet med strategiplanen.

Ingen av representantene til Bølgen har opplevd etiske vanskelige situasjoner som styremedlem.

## 2.4 Observasjon av etisk vanskelige situasjoner

Vi har spurt om politikerne og styremedlemmene har observert bestemte situasjoner i løpet av det siste året. Flere kan ha observert den samme situasjonen og det bør det tas høyde for når en leser tallene. Svar fra alle respondentene er med i tabellene under.

To av 57 har svart at de ikke har observert noen av situasjonene vi har beskrevet.

Tabell 5: Habilitet

Blant styremedlemmene/politikerne i Larvik, har du selv observert noen av følgende situasjoner i løpet av det siste året?	
Politikere/styremedlemmer som har verv i bedrifter, organisasjoner o.l som skaper habilitetsproblemer	32
Politikere/styremedlemmer som har forretningsmessige, familiære eller andre nære sosiale forbindelser som skaper habilitetsproblemer	31

Mange har observert situasjoner med habilitet. Observasjoner kan være knyttet til at politikere/styremedlemmer melder seg inhabile i saker. Inhabilitet er først et problem dersom den som er inhabil ikke fratrer fra forberedelse eller avgjørelse.

Tabell 6: Trakassering, mobbing og diskriminering og situasjoner som er farlige for liv og helse

Blant styremedlemmene/politikerne i Larvik, har du selv observert noen av følgende situasjoner i løpet av det siste året?	
Politikere/styremedlemmer har trakassert, mobbet eller diskriminert andre politikere/styremedlemmer	33
Politikere/styremedlemmer har forårsaket situasjoner som medførte fare for liv og helse	0

Mange har observert at politikere har trakassert, mobbet eller diskriminert andre politikere. Dette kan ha vært få episoder som mange har observert.

Ingen har observert at politikere eller styremedlemmer har forårsaket situasjoner som medførte fare for liv og helse.

Tabell 7: Å benytte goder

Blant styremedlemmene/politikerne i Larvik, har du selv observert noen av følgende situasjoner i løpet av det siste året?	
Utstrakt bruk av kommunens eiendeler til private formål	4
Utstrakt bruk av kommunale rabattordninger ved private kjøp av varer og tjenester	2
Betydelige beløp av kommunale midler er benyttet til representasjon og bevertning	5

Det er få som har observert utstrakt bruk av kommunens eiendeler til private formål, bruk av kommunale rabattordninger til private innkjøp, eller bruk av betydelige beløp av kommunale midler til representasjon og bevertning.

Tabell 8: Informasjon

Blant styremedlemmene/politikerne i Larvik, har du selv observert noen av følgende situasjoner i løpet av det siste året?	
Politikere har for egen vinnings skyld unnlatt å handle eller gi informasjon	5
Politikere har for egen vinnings skyld feilinformert, forfalsket, eller manipulert informasjon	5
Brudd på taushetsplikten	14

Noen respondenter har gjort observasjoner der de mener at politikere for egen vinnings skyld har unnlatt å handle, gi informasjon, feilinformert, forfalsket eller manipulert informasjon.

14 har svart at de har observert at politikere eller styremedlemmer har brutt taushetsplikten.

Tabell 9: Å motta goder og tyveri

Blant styremedlemmene/politikerne i Larvik, har du selv observert noen av følgende situasjoner i løpet av det siste året?	
Utstrakt deltakelse i bevertning/arrangementer betalt av andre aktører	7
Reiseutgifter eller andre utgifter til politisk virksomhet er dekket av andre aktører	2
Politikere/styremedlemmer har mottatt gaver eller andre personlige fordeler av en art som kan påvirke handlinger eller vedtak	5
Politikere har gjennomført underslag eller tyveri fra kommunen	1
Korrupsjon: Politikere har selv tilbudt eller tatt imot tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av sitt politiske verv	2

Svarene viser at det blant politikerne oppstår etisk vanskelige situasjoner i forbindelse med mottak av gaver eller andre fordeler, og deltakelse i arrangementer betalt av andre. Tre respondenter har observert hendelser som de vurderer som underslag, tyveri og korrupsjon.

Politikerne kunne avslutningsvis i undersøkelsen gi generelle kommentarer. De fleste har ikke gitt kommentarer. Kommentarene som er gitt inneholder positive og negative synspunkt på metodikk og gjennomføring av undersøkelsen

Enkelte respondenter har kommentert at det har vært uryddighet i forrige periode i kommunestyret angående

- hemmelige ordførerkonti
- salg av kommunal eiendom
- feil informasjon
- fordeler til venners firmaer
- fordelaktige leieavtaler
- direkte henvendelser til saksbehandlere

En respondent hevder at «total svikt i den såkalte revisjonen medførte at lovbrudd ikke ble oppdaget eller endog oversett/ feiet under teppet. Det understreker også det etisk uakseptable ved at kommunen er deleier i revisjonsselskapet og at det er for tette bånd mellom revisor og kommunalt tilsatte.»

## 3 Arbeid for å sikre etiske holdninger

*Problemstilling 1:* Hvordan arbeider kommunen og kommunens KF-er for å sikre gode, etiske holdninger og handlinger i kommunens organisasjon?

*Revisjonskriterier:*

- Kommunen bør ha skriftlige etiske retningslinjer
- De etiske retningslinjene bør være politisk behandlet
- De etiske retningslinjene bør være kjent i organisasjonen
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon
- Sanksjonsmuligheter i etiske retningslinjer bør praktiseres ved brudd
- Det skal redegjøres for kommunens etiske arbeid i årsberetningen

### 3.1 Skriftlige etiske retningslinjer

#### 3.1.1 Kommuneadministrasjonen

Larvik kommune har skriftlige etiske retningslinjer som ble revidert i 2011.

Retningslinjene ble utarbeidet i en partssammensatt gruppe hvor også en oppnevnt

politikere fra administrasjonsutvalget deltok. De ble deretter vedtatt av rådmannen. De etiske retningslinjene fra 2011 er ikke behandlet i kommunestyret.

De etiske retningslinjene er tilgjengelig for kommunens ansatte på kommunens intranett under personalhåndboka. Retningslinjene var et dokument over sju sider. De er basert på KS' prosessveileder for etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Kommunens etiske retningslinjer er sammenfattet på en plakat som gjør rede for kommunens verdier og holdninger:

- Mangfold
- Relasjoner mellom ansatte
- Taushetsplikt og fortrolighet
- Habilitet og godt skjønn
- Integritet og omdømme
- Personlige fordeler og gaver
- Forebygging av korrupsjon
- Forretningsetiske regler
- Informasjonssikkerhet
- Natur og miljø
- Kjøp av seksuelle tjenester
- Varsling ved kritikkverdige forhold
- Brudd på etiske retningslinjer

I tillegg har administrasjonen fastsatt et gavereglement og et arbeidsreglement, begge ble revidert i 2011.

#### **Nye etiske retningslinjer 2014**

Kommunens etiske retningslinjene er igjen revidert i 2014. Revisjonsarbeidet er utført av en gruppe med ordfører, personalsjef, personalrådgiver, leder for HMS/BHT, en representant fra de hovedtillitsvalgte, hovedverneombud, kommuneadvokaten og assisterende rådmann for å utarbeide nye etiske retningslinjer. De begynte arbeidet våren 2014. Denne gruppen har også jobbet med kommunens varslingsrutiner. Veileder i etikk på helse og omsorg har sett gjennom de etiske retningslinjene og bidratt med språklig utforming, og utkastet til retningslinjer har vært på høring i organisasjonen. De nye etiske retningslinjene har vært behandlet i formannskapet i sak 179/14. Formannskapet vedtok å sende saken tilbake til arbeidsutvalget til ny vurdering, med mulighet for de politiske partiene til å foreslå endringer innen 01.02.15.

### 3.1.2 Larvik havn

Larvik havn har egne skriftlige etiske retningslinjer. Retningslinjene er et dokument på 10 sider. Dokumentet inneholder blant annet grunnleggende forventninger til medarbeiderne og kapitler om

- Innkjøp, anskaffelser og gaver
- Personlig adferd – sentrale temaer
  - Diskriminering
  - Rusmidler
  - Konfidensialitet
  - Opptreden
  - Bruk av foretakets eiendeler
  - Miljø
- Integritet og habilitet

Retningslinjene gjelder for medlemmer av havnestyret og ansatte i Larvik havn. De etiske retningslinjene er tilgjengelig for medarbeidere i Larvik havns elektroniske mappestruktur. Retningslinjene er vedtatt i havnestyret i sak 31/13.

Havnestyret har en styreinstruks der bl.a. krav til habilitet er beskrevet.

### 3.1.3 Bølgen

Bølgen har lagt til grunn at kommuneadministrasjonens etiske retningslinjer også gjelder for de ansatte i Bølgen.

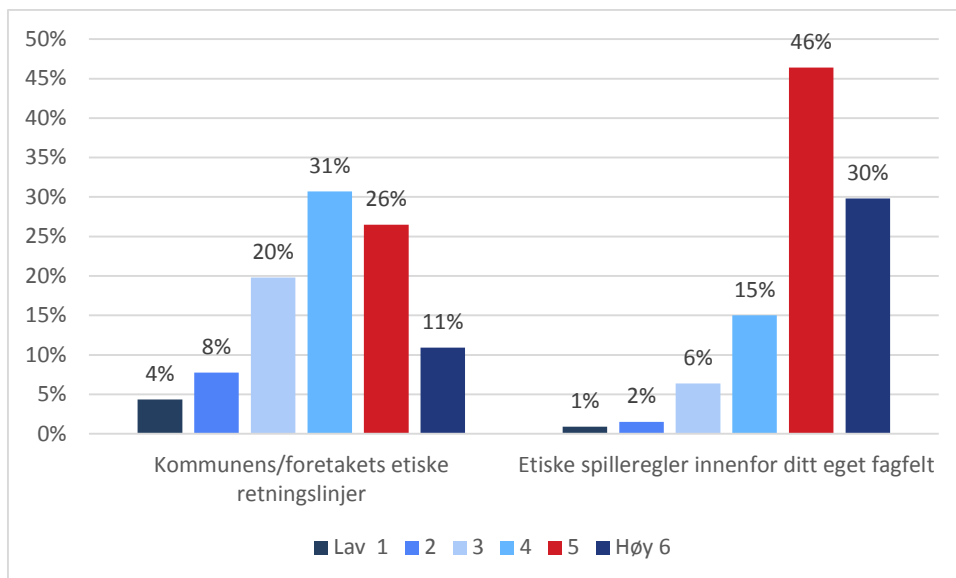
## 3.2 Er etiske retningslinjer kjent i organisasjonen?

### 3.2.1 Kommuneadministrasjonen

De etiske retningslinjene har vært tilgjengelig på kommunens intranett. De har ligget som en del av personalhåndboka. Det vil bli vurdert hva som vil være best egnet plassering for de nye retningslinjene. Alle ansatte har tilgang til intranett.



Figur 1: I hvilken grad har du kjennskap til...:



I kommunen har de fleste svart at de kjenner de etiske retningslinjene i grad 4 eller bedre. Innenfor eget fagfelt opplever de fleste at de i stor grad har kjennskap til de etiske spillereglene. Vi har funnet omtrent samme fordeling for ledere, medarbeidere, og om folk jobber i store eller små stillinger. Det er heller ingen stor forskjell mellom kommunalområdene.

40 % har svart at de fikk informasjon om de etiske retningslinjene ved ansettelsen. Dette er jevnt for alle kommunalområdene. Kommunen har rutiner for at alle nyansatte får en introduksjonsmappe som blant annet inneholder de etiske retningslinjene.

### 3.2.2 Larvik havn

Larvik havn har dokumentert at alle ansatte kjenner de etiske retningslinjene, ved at de ansatte har signert.

De fleste medarbeiderne i Larvik havn har jobbet der før de etiske retningslinjene ble laget, slik at de ikke har fått informasjon om dette ved ansettelse.

De fleste har svart at de har god kjennskap til både foretakets etiske retningslinjer og etiske spilleregler innen sitt fagfelt.

De fleste har svart at de etiske retningslinjene er oversiktlige, enkle å forstå og relevante for hverdagen.

### 3.2.3 Bølgen

I følge Strategiplan drift 2012-2015 skal Bølgen sørge for at etiske retningslinjer er nedfelt i organisasjonen.

Alle ansatte på Bølgen har tilgang til kommuneadministrasjonens intranett. I tillegg er en perm lett tilgjengelig i kontorlokalene der de etiske retningslinjene også er med. De etiske retningslinjene er tilgjengelige og synlige i arbeidslokalene.

Bølgen har hatt seminar 23.05.14 for alle ansatte der etiske retningslinjer var et av flere tema. De etiske retningslinjene ble også gjennomgått på et felles møte for ansatte og styret i forkant av styremøte 23.09.14.

Tabell 10: Tiltak for å gjøre etiske retningslinjer kjent

Hvilket tiltak har du gjennomgått på din arbeidsplass?	N=11
Jeg fikk informasjon om foretakets etiske retningslinjer ved min ansettelse	2
Jeg har funnet informasjon om etiske retningslinjer på foretakets intranettsider eller elektroniske mappestruktur	7
Jeg har fått informasjon om foretakets etiske retningslinjer i annen sammenheng	5

Som vi ser av tabellen opplyser to personer at de har fått informasjon om etiske retningslinjer ved ansettelsen. To personer som har svart nei på alle disse tre spørsmålene.

Ledere i Bølgen har svart at de har god kjennskap til de etiske retningslinjene, grad 4 og 5. Det er mer spredning blant medarbeiderne fra grad 2 til 5.

## 3.3 Arenaer for etisk refleksjon

### 3.3.1 Observasjoner av etiske dilemmaer – ansatte i kommunen og foretakene

De tre siste årene har kommuneadministrasjonen og foretakene behandlet saker som handlet om

- tildeling av kommunale tjenester til nærstående
- krav til profesjonalitet overfor innbyggere var ikke ivaretatt
- medarbeider respekterte ikke røykeloven

- medarbeider brukte rusmiddel på jobb
- leders væremåte overfor medarbeidere

Noen av disse har blitt kjent gjennom varslingsmelding.

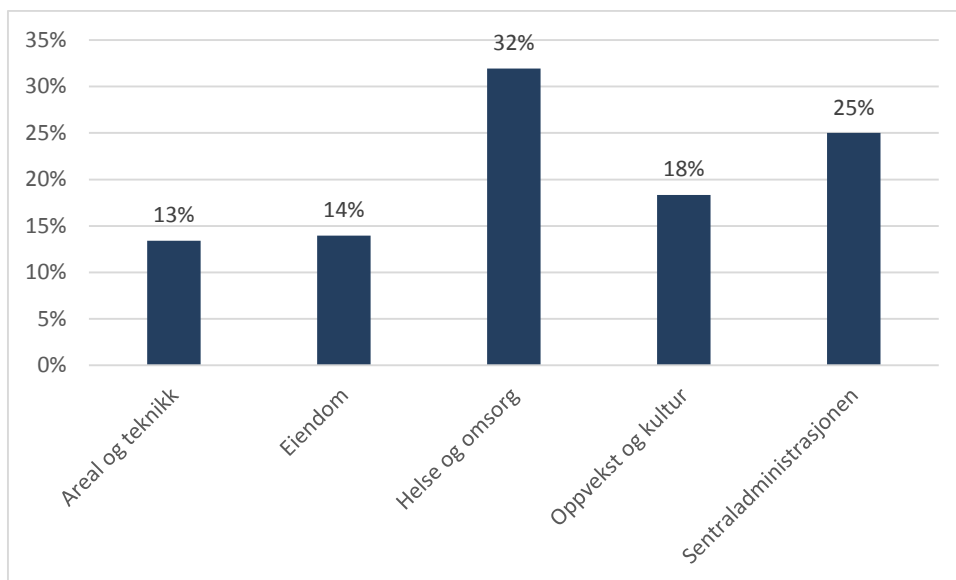
I spørreundersøkelsen har vi spurt hva de ansatte har observert av hendelser som vil være etisk problematiske. Det vil være mulighet for at flere har observert samme hendelse. Det bør det tas høyde for når en leser tallene.

### Brudd på taushetsplikt

Av de spurte har 23 % oppgitt at de har observert at noen har brutt taushetsplikten.

Brudd på taushetsplikt er også observert i begge foretakene.

Figur 2: Brudd på taushetsplikt, andel av ansatte på kommunalområde

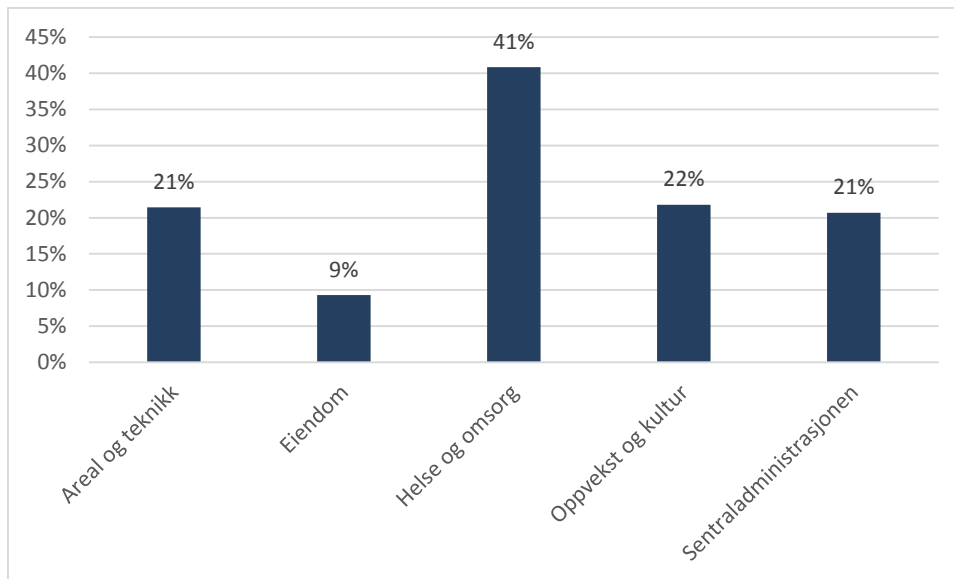


Omfanget av taushetsplikt varierer for de ulike kommunalområdene. Figuren viser at det naturlig nok er størst andel av de ansatte på helse og omsorg som har observert brudd på taushetsplikten.

### Brudd på yrkesfaglige normer

Av de spurte har 28 % svart at de har observert brudd på yrkesfaglige normer. Dette er også observert i begge foretakene.

Figur 3: Brudd på yrkesfaglige normer, andel av ansatte på kommunalområde

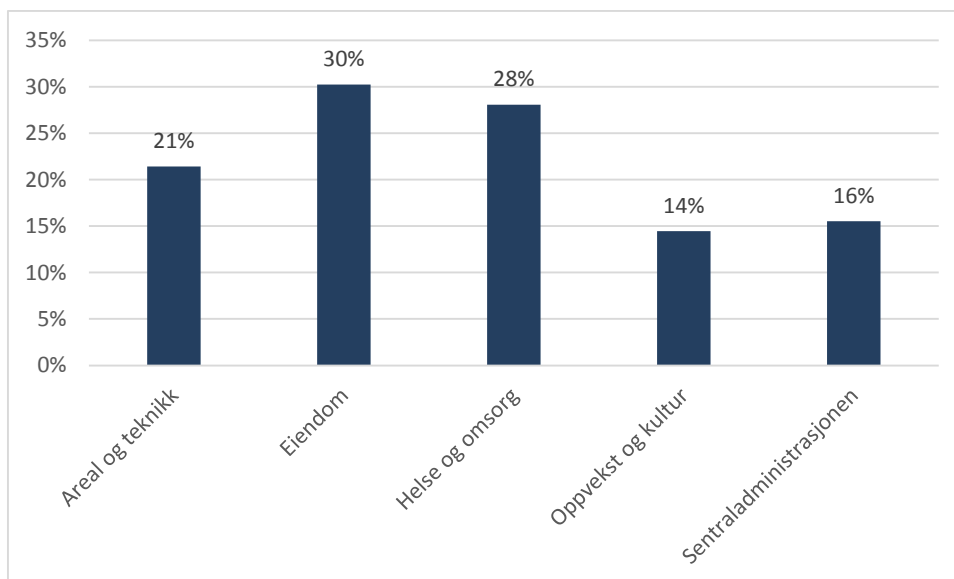


Figuren viser hvor stor andel av de ansatte på ulike kommunalområder som har observert brudd på yrkesfaglige normer. Vi ser at det er flest observasjoner i helse og omsorg, og færrest på eiendom.

#### Trakassering, mobbing og diskriminering

Av de spurte har 21 % svart at de har observert at ansatte har trakassert, mobbet eller diskriminert andre ansatte. Dette er også observert i begge foretakene.

Figur 4: Trakassering, mobbing og diskriminering, andel av kommunalområde



Figuren viser hvor stor andel av de ansatte på ulike kommunalområder som har observert at ansatte har trakassert, mobbet eller diskriminert andre ansatte. Vi ser at det er høyest andel observasjoner på eiendom og helse og omsorg.

### Habilitet

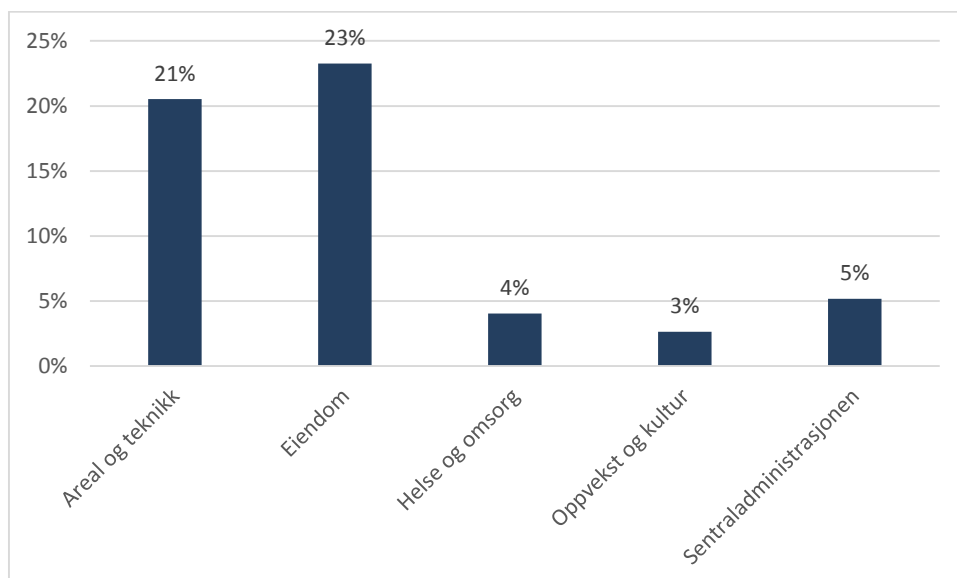
Vi har spurt om ulike former for habilitetskonflikter. Tabellen viser hvor stor andel av alle som har svart som har observert ulike former for habilitetskonflikter blant ansatte.

Tabell 11: Observasjon av habilitetskonflikter

<b>Ansatte har verv i bedrifter, organisasjoner o.l. som skaper habilitetsproblemer</b>	<b>5%</b>
<b>Ansatte har forretningsmessige, familiære eller andre nære sosiale forbindelser som skaper habilitetsproblemer</b>	<b>14%</b>
<b>Ansatte har lønnet bierverv av et omfang som går utover utførelsen av arbeidet i kommunen</b>	<b>4%</b>
<b>Ansatte har bierverv som setter vedkommende i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet</b>	<b>2%</b>

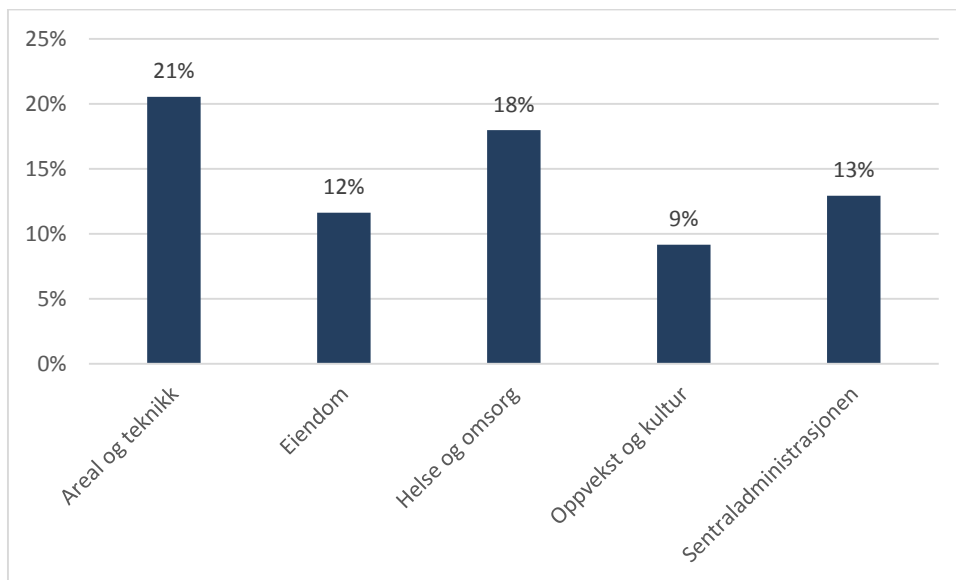
Vi ser at i kommunen som helhet er det flest observasjoner av habilitetskonflikter som følger av at ansatte har forretningsmessige, familiære eller andre nære sosiale forbindelser.

Figur 5: Ansatte har verv i bedrifter, organisasjoner som skaper habilitetskonflikter



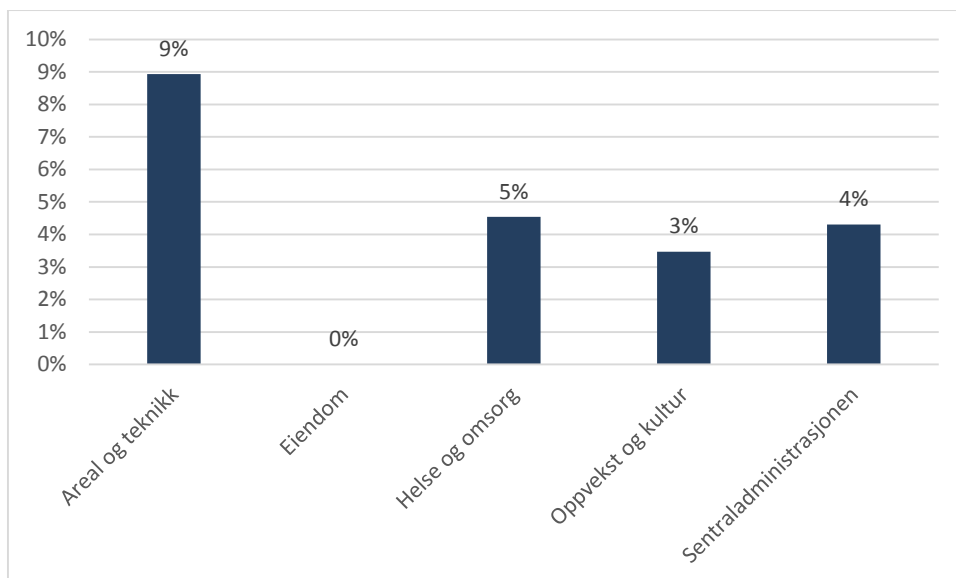
Figuren viser hvor stor andel av de ansatte på ulike kommunalområder som har observert at ansatte har verv i bedrifter, organisasjoner o.l. som skaper habilitetsproblemer. Vi ser at det er flest observasjoner av denne inhabilitetsårsaken på arealteknikk og eiendom. Dette er også observert hos Bølgen.

Figur 6: Forretningsmessige, familiære eller andre sosiale relasjoner



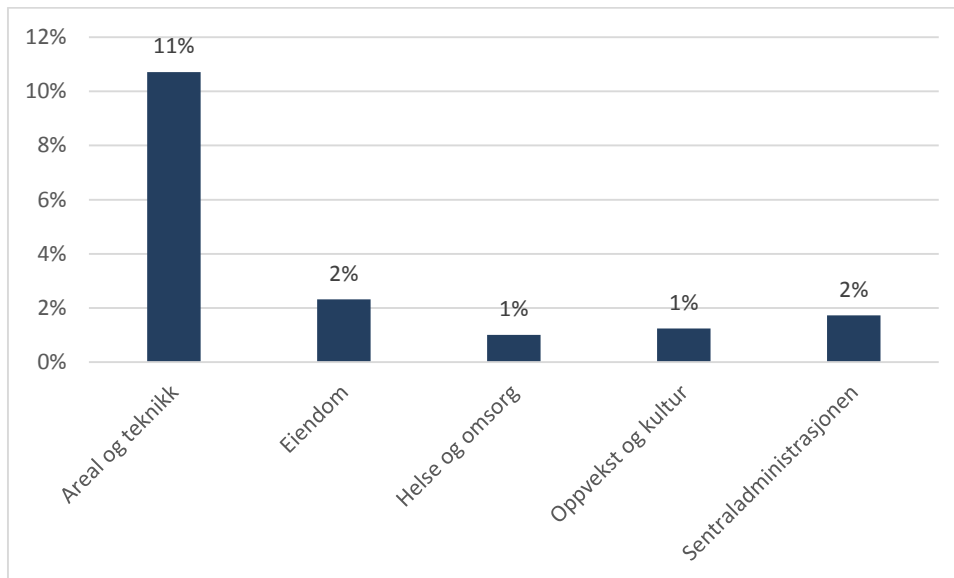
Figuren over viser at det er størst andel av de ansatte på areal og teknikk og helse og omsorg som har observert at forretningsmessige, familiære eller andre sosiale relasjoner har skapt habilitetsproblemer. Dette er også observert hos Bølgen.

Figur 7: Lønnet bierverv som går utover utførelsen av arbeidet i kommunen



Figuren over viser at ingen hos eiendom har observert at lønnet arbeid utenfor kommunen har gått utover arbeidet i kommunen. Flest har observert dette hos areal og teknikk. Dette er også observert hos Bølgen.

**Figur 8: Bierverv som setter vedkommende i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet**



Figuren viser hvor stor andel av de ansatte på ulike kommunalområder som har observert at ansatte har bierverv som setter vedkommende i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet. Av de ansatte på areal og teknikk har 11 % observert dette, mens det er få observasjoner i resten av organisasjonen. Dette er også observert hos Bølgen.

## Andre situasjoner

Tabell 12: Andel som har observert andre forhold vi har spurt om

<b>Utstrakt bruk av kommunens eiendeler til private formål</b>	<b>3%</b>
<b>Utstrakt bruk av kommunale rabattordninger ved private kjøp av varer og tjenester</b>	0%
<b>Ansatte har forårsaket situasjoner som medførte fare for liv og helse</b>	4%
<b>Betydelige beløp av kommunale midler er benyttet til representasjon og bevertning</b>	1%
<b>Utstrakt deltakelse i bevertning/arrangementer betalt av leverandør eller samarbeidspartner</b>	1%
<b>Ansatte har mottatt gaver eller andre personlige fordeler av en art som kan påvirke handlinger, saksforberedelser eller vedtak</b>	3%
<b>Reiseutgifter eller andre utgifter i tjenesten er dekket av leverandør</b>	1%
<b>Ansatte har for egen vinnings skyld unnlatt å handle eller gi informasjon i tjenesten</b>	1%
<b>Ansatte har for egen vinnings skyld feilinformert, forfalsket, eller manipulert informasjon i tjenesten</b>	1%
<b>Ansatte har tatt betalt for en tjeneste de er pliktige til å levere uten betaling</b>	0%
<b>Underslag/tyveri fra kommunen eller brukere (penger eller gjenstander)</b>	2%
<b>Korrupsjon: Ansatte har selv tilbudt eller tatt imot tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av egen stilling, verv eller oppdrag</b>	0%
<b>Andre kritikkverdige forhold</b>	5%

Disse situasjonene er det få som har svart at de har observert, og vi har ikke sett noe mønster ved fordelingen på kommunalområder eller foretak.



### 3.3.2 Kommuneadministrasjonen

Kommunen har deltatt i KS' antikorrupsjonsnettverk.<sup>3</sup> Fra kommunen deltok assisterende rådmann, økonomisjefen og kommuneadvokaten. Larvik deltok i «Storbynettverket» sammen med Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Det var også andre mindre byer med f.eks. Sandefjord. Representantene fra Larvik opplyser at nettverket har gitt mange gode innspill til kommunens etikkarbeid. Tema for samlingene var lover og regler knyttet til korrupsjon, risiko for korrupsjon og forebygging av risiko for korrupsjon. Det var også fokus på korrupsjon i videre betydning: ansattes mulighet til å utnytte kommunale systemer, og å gi en utilbørlig fordel til noen etter hardt press (f.eks. byggesak). Kommunene i nettverket har i etterkant utvekslet dokumenter, rutiner og erfaringer.

Administrasjonen opplyser at de for tiden har fokus på risikoen for at kommunale tjenester kan bli tildelt innbyggere basert på press fra tjenestemottagerne eller deres støttespillere.

På lederskolen, som er kommunens lederopplæring, har det vært en samling om antikorrupsjonsarbeid med både interne og ekstern foredragsholdere. Mellomlederne gjorde i etterkant en risikoanalyse av sine tjenester og vurderte hvilke områder som er mest utsatt for korrupsjon, både dette med å gi utilbørlig fordel etter press og å motta fordeler.

Kommunestyret vedtok i sak 36/12 at Larvik kommune skulle videreføre det systematiske etikkarbeidet i pleie- og omsorgssektoren og utvide arbeidet til også å omfatte andre tjenesteområder. Kommunestyret vedtok å ansette en veileder i etikkarbeid i en 20% prosjektstilling over tre år. Veilederen skulle jobbe mot alle enheter i kommunen. Kommunen har ikke ansatt noen slik veileder.

#### **Arenaer for etisk refleksjon på kommunalområdene**

Alle virksomheter og avdelinger i kommunen har hatt utkast til nye etiske retningslinjer for Larvik kommune til høring, og temaet har i den forbindelse vært diskutert ute i tjenesteområdene.

På økonomiavdelingen er etiske problemstillinger tema ved drøfting av økonomirutiner, innkjøp, budsjettering og i tilknytning til enkeltsaker. I januar skal

---

<sup>3</sup> KS (Kommunenes sentralforbund) har arrangert nettverk om korrupsjon i samarbeid med Transparency International Norge (TI). TI er en global organisasjon som jobber mot korrupsjon og misbruk av stilling og korrupsjon.

Økonomiavdelingen ha et to-dagers seminar sammen med kommuneadvokaten, der etikk vil være et av flere temaer.

Kommunalområde for kultur og oppvekst har ledermøter annenhver uke, der kommunalsjefen og fem virksomhetsledere deltar. I ledermøtene har det vært diskusjoner om etikk. Etter ny organisasjonsmodell skal det bli avholdt utvidede ledermøter med alle avdelingsledere innenfor kommunalområdet, blant andre rektorer og styрere. Disse møtene har fortsatt ikke fått struktur og innhold, siden organisasjonsmodellen er ny, fra 1.9.14. Virksomhet for skole har for tiden et program for nyutdannede lærere, der de har en bolк om «etikk og profesjonalitet». Virksomhetsleder for skole opplyser at etikk sjelden er tema alene i møtene for lærere i skolen. Virksomhetsleder viser til at alle temaer i skolen handler om behandling av mennesker, og dermed har alle møter og diskusjoner i skolen etikk som en del av samtalegrunnlaget. De hovedtillitsvalgte opplever at det innenfor skole og barnehage er lite tid til diskusjoner om etikk. De hovedtillitsvalgte opplyser at de har tatt opp dette med kommunalsjef og virksomhetsledere i skole og barnehage.

På kommunalområde for helse og omsorg har det siden 2006 vært drevet systematisk etikkarbeid. Larvik kommune har siden 2007 vært en pilotkommune i prosjektet «Samarbeid om etisk kompetanseheving», et samarbeidsprosjekt mellom Helse – og omsorgsdepartementet, KS og arbeidstakerorganisasjonene innenfor helse- og omsorg. Helse og omsorg har en veileder i etikkarbeid i 50 % stilling. Hennes arbeidsoppgaver har vært å være pådriver til systematisk etisk refleksjon i avdelingene. Hun jobber sjelden mot andre kommunalområder.

Det systematiske arbeidet med etikk innen helse og omsorg skal øke kvaliteten på tjenestene. Sammen med avdelingslederne rekrutterer veilederen i etikkarbeid etikk-kontakter på avdelingene, og veileder og følger opp etikk-kontaktene i deres arbeid. Etikk-kontaktene arrangerer samlinger på sine avdelinger, der det blir brukt ulike metoder for etisk refleksjon. Hvor ofte og varigheten på samlingene vil variere fra avdeling til avdeling. Etikk-kontaktene blir invitert til samlinger 2-4 ganger i året, for opplæring og for å utvikle et nettverk av etikk-kontakter. Det blir utarbeidet årsrapporter for det etiske arbeidet. Avdelingene gjennomførte evaluering i 2010 og en i 2012 av etikkarbeidet. Neste evaluering er planlagt i 2015.

Rådet for etisk refleksjon (RER) er et kommunalt råd innenfor helse og omsorg. Rådet ble opprettet etter kommunestyrevedtak 80/07. Rådet for etisk refleksjon ble etablert i samarbeid med Senter for medisinsk etikk ved Universitetet i Oslo. RER er tverrfaglig sammensatt og har også en lekmann med. Mandatet til RER er å ta imot etiske

utfordringer og dilemma, systematisk drøfte og på forespørsel gi råd om hvordan konkrete etiske utfordringer innenfor helse og omsorg kan løses. I tillegg skal rådet fremme samtale og refleksjon om etiske problemer og dilemmaer i praksisfeltet, og bistå med kompetanse i systematisk etisk refleksjon.

På kommunalområdet for areal og teknikk er det ikke et systematisk arbeid med diskusjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger. Dette er et ansvar som ligger til virksomhetslederne. Kommuneadvokaten hadde høsten 2013 et kort seminar for avdelingene arealplan, byggesak, landbruk og geodata om arbeidsreglementet og etiske retningslinjer. Fokus for seminaret var habilitet, bierverv og arbeidstid.

På kommunalområdet for eiendom er det ikke et systematisk arbeid med diskusjon og refleksjon rundt etiske problemstillinger. Etisk problemstillinger blir belyst i interne møter hos eiendom, men ingen fast rutine for dette. For to år siden ble det presentert etiske retningslinjer i et fellesmøte for eiendom.

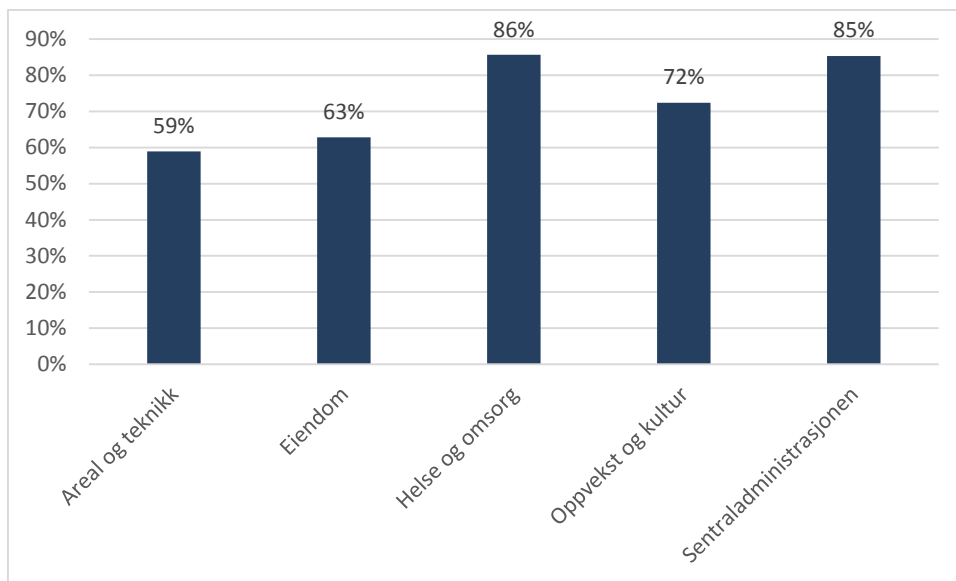
### **Ansattes deltakelse i møter og diskusjoner om etikk**

I spørreundersøkelsen har vi spurt om ansatte har deltatt i møter og diskusjoner der etikk var tema.

**Tabell 13: Arenaer for etisk refleksjon**

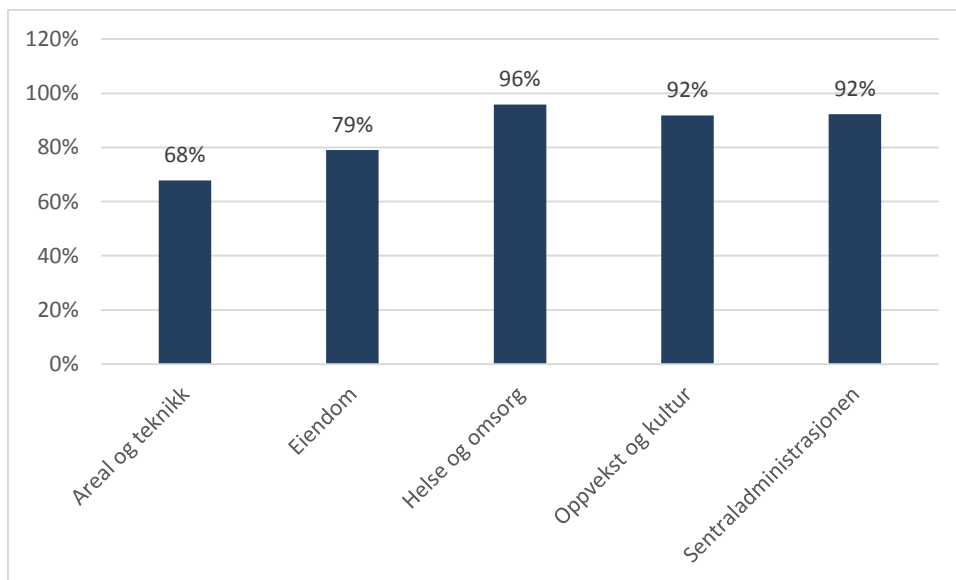
Jeg har deltatt i interne møter der etiske dilemmaer har blitt diskutert	77 %
Jeg har deltatt i diskusjoner med kolleger og/eller leder om etiske dilemmaer som er relevante for mitt arbeid	91 %
Etikk eller etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale	30 %

Figur 9: Jeg har deltatt i interne møter der etiske dilemmaer har blitt diskutert



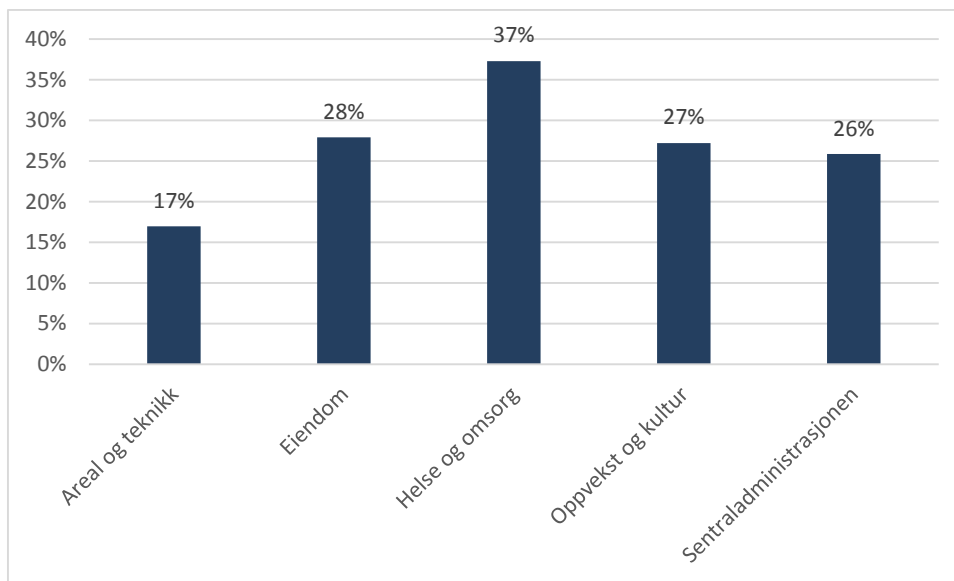
Vi ser at det er variasjon mellom kommunalområdene for hvor stor andel av de ansatte som har deltatt i interne møter med etiske dilemmaer som tema. Flest på helse og omsorg har deltatt i denne type møter, færrest på areal og teknikk og eiendom.

Figur 10: Jeg har deltatt i diskusjoner med kolleger og/eller leder om etiske dilemmaer som er relevante for mitt arbeid



Av figuren kan vi se at en høy andel av de som jobber i helse og omsorg, oppvekst og kultur og sentraladministrasjonen har deltatt i diskusjoner om etiske dilemmaer. På areal og teknikk har 68 % deltatt i denne type diskusjoner, 79 % på eiendom.

Figur 11: Etikk eller etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale



Kommunen har ikke et krav om at etiske problemstillinger skal være en del av medarbeidersamtalen. Vi har likevel valgt å spørre om dette, fordi enkelte avdelinger kan bruke dette som en arena for etisk refleksjon. Vi ser at størst andel, 37 %, av de ansatte på helse og omsorg har svart at etikk inngikk i den siste medarbeidersamtalen. 17 % av de ansatte på areal og teknikk har svart at etikk inngikk i medarbeidersamtalen.

### 3.3.3 Larvik havn

I saksframstillingen til styresak 31/13 står det at «kulturen kan best utvikles ved å skape arenaer for etisk refleksjon. En slik arena er jevnlig møter mellom alle ansatte og ledermøter i administrasjonen der en diskuterer relevante etiske temaer».

Larvik havn har orientert om etiske retningslinjer i allmannamøte i 2013 med påfølgende diskusjon. Larvik havn hadde et etikkseminar for havnestyret og ansatte den 10. juni 2014. I tillegg til å gjennomgå Larvik havns etiske retningslinjer, gav seminaret en grunnleggende innføring i etikk- og samfunnsansvar. For gjennomføring av seminaret ble det leid inn en ekstern foredragsholder som har etikk- og samfunnsansvar som sitt fagfelt.

Nesten alle ansatte i Larvik havn har svart at de har deltatt i interne møter der etiske problemstillinger har blitt diskutert, og på kurs/opplæring i etikk og etiske problemstillinger gjennom jobben. Alle har svart at de har deltatt i diskusjoner med kolleger og/eller leder om etiske dilemmaer. I intervju har vi fått opplyst at blant havnearbeiderne er det likevel ikke vanlig med diskusjoner om etikk. Etiske problemstillinger har sjelden vært del av medarbeidersamtalene.

### 3.3.4 Bølgen

Alle ansatte på Bølgen deltar på et program med en ekstern konsulent for å utvikle organisasjonen. Bølgen har hatt flere samlinger i år, og fortsetter med dette neste år. Daglig leder opplyser at etisk refleksjon/dilemmatrening vil være en del av agendaen.

Av de 11 som har svart på spørreundersøkelsen oppgir 7 at de har deltatt på interne møter der etiske dilemmaer har blitt diskutert. 8 oppgir at de har deltatt i diskusjoner med kolleger og/eller leder om etiske dilemmaer som er relevant for arbeidet. Noen få har svart at etikk eller etiske problemstillinger inngikk i siste medarbeidersamtale. Noen få har svart et de har deltatt på opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger gjennom jobben.

## 3.4 Sanksjonsmuligheter

### 3.4.1 Kommuneadministrasjonen

I de etiske retningslinjene går det fram at «disiplinære reaksjoner kan bli aktuelt ved brudd på de etiske retningslinjene».

Når medarbeidere har brutt de etiske retningslinjene, kan personalavdelingen bli involvert i behandlingen av saken. Ofte innebærer sakene brudd på arbeidsreglement, arbeidsavtale eller lover/forskrifter.

Kommunen bruker fire former for reaksjon:

- muntlig advarsel
- skriftlig advarsel
- oppsigelse
- avskjed

Kommunen bruker samme prosedyre for alle tre reaksjonsformene. Prosedyren innebærer at medarbeideren blir innkalt til et drøftelsesmøte, der nærmeste leder og en fra personalavdelingen deltar. Medarbeideren får anledning til å ta med seg en fullmektig til møtet, det kan være advokat, tillitsvalgt eller andre. Fra drøftelsesmøtet blir det skrevet et referat. Etter drøftelsesmøtet avgjør personalavdelingen sammen med medarbeiderens leder, hvilken reaksjon medarbeideren skal få. Også en muntlig advarsel blir gitt i skriftlig form. Advarsler blir arkivert i personalmappa i det elektroniske arkivet. Avhengig av sakens karakter, kan det ha vært gjennomført mer uformelle samtaler med medarbeideren før de formelle møtene. Vi har sett dokumentasjon på at alle reaksjonsformene er i bruk hos kommunen.

### 3.4.2 Larvik havn

I følge de etiske retningslinjene punkt 7: «Overtredelse av Larvik havns retningslinjer vil kunne medføre disiplinære reaksjoner, enten i form av advarsel, oppsigelse eller avskjed».

Larvik havn har hatt få saker der det har vært behov for å bruke sanksjoner overfor ansatte.

### 3.4.3 Bølgen

Bølgen bruker kommuneadministrasjonens rutiner og ressurser til å følge opp eventuelle personalsaker. Bølgen har til nå ikke hatt saker der de har brukt sanksjoner ved brudd på de etiske retningslinjene.

## 3.5 Årsberetningen

Kommuneadministrasjonen har redegjort for sitt arbeid med etikk i årsberetningen for 2013.

I 2012 og 2011 har administrasjonen rapportert om arbeidet med etikk på enkelte tjenesteområder.

## 3.6 Revisors vurdering

*Revisjonskriterier:*

- Kommunen bør ha skriftlige etiske retningslinjer
- De etiske retningslinjene bør være politisk behandlet
- De etiske retningslinjene bør være kjent og akseptert i organisasjonen
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon
- Sanksjonsmuligheter i etiske retningslinjer bør praktiseres ved brudd
- Det skal redegjøres for kommunens etiske arbeid i årsberetningen

Kommuneadministrasjonen og foretakene har skriftlige etiske retningslinjer. Larvik havns etiske retningslinjer er vedtatt av styret. De etiske retningslinjene fra 2011 for kommunen og Bølgen er administrativt vedtatt. De nye etiske retningslinjene er lagt fram for politisk behandling, men pr 13.01.15 ikke endelig politisk vedtatt.

De etiske retningslinjene er relativt godt kjent i organisasjonen, både hos kommuneadministrasjonen og foretakene.

Kommuneadministrasjonen har etablert arenaer for etisk refleksjon på mange områder, og kommunalområde for helse og omsorg er i en særstilling. Kommunestyret har vedtatt tiltak for å utvide dette arbeidet til hele kommunen, men vi har ikke sett at dette konkrete vedtaket er iverksatt. På oppvekst er det delte meninger om mulighetene for etisk refleksjon, men en høy andel av de ansatte har deltatt i diskusjoner og møter med etikk som tema. På teknisk og eiendom framstår det som at fokuset på arenaer for etisk refleksjon er noe lavere.

Foretakene har etablert arenaer for diskusjon.

Kommunen har definert sanksjonsmuligheter og prosedyrer som følges ved brudd på etiske retningslinjer. I foretakene er det også etablert sanksjonsmuligheter, men det har sjelden vært aktuelt.

Det er redegjort for kommunens etiske arbeid i årsberetningen.



## 4 Varsling

*Problemstilling 2:* Er rutiner og praksis for varsling i Larvik kommune i samsvar med kravene i regelverket?

---

*Arbeidsmiljølovens varslingsregler omfatter alle tilfeller der arbeidstakere sier fra om forhold som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med:*

- *lover og regler*
  - *virksomhetens retningslinjer*
  - *alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt*
- 

*Revisjonskriterier for varsling:*

- Kommunen og foretakene skal ha en skriftlig rutine for varsling
- Rutinene skal sikre at varslingssaker håndteres i samsvar med loven uten gjengjeldelse
- Varslingsrutiner bør være kjent i organisasjonen.
- Kommunen og foretakene bør ha en kultur for å varsle.

### 4.1 Rutiner for varsling

#### 4.1.1 Kommuneadministrasjonen

Administrasjonen har skriftlige rutiner for varsling. De ligger tilgjengelige på intranettsidene. Rutinene om varsling består av en varslingsplakat med kommunens rutiner i kortform, en lengre beskrivelse av rutinene, et skjema varsleren kan bruke, et skjema til bruk for den som mottar varselet skal dokumentere behandlingen av varselet.

Rutinene inneholder opplysninger om

- Hva det kan varsles om
- Hvem som er aktuelle mottakere for meldingen
- Hvordan varselet skal behandles
- Rapportering om behandling til arbeidsmiljøutvalget i enheten
- Informasjon til varsleren

Rutinene slår fast at det ikke skal reageres negativt mot den som varsler. Kommuneadministrasjonen har jobbet med å revidere varslingsrutinene. Samme gruppe som har jobbet med etiske retningslinjer, har jobbet med varslingsrutinene. Administrasjonen opplyser at det vil bli lagt opp til at kommunen skal ha et eget varslingssekretariat, og at man undersøker muligheten for å varsle via en nettside. Larvik kommune ønsker å legge opp til mulighet for ekstern varsling. Det vil si at folk som ikke er ansatt i kommunen skal ha mulighet til å varsle om kritikkverdige forhold knyttet til kommunen. Dette er en ordning som ligger utenfor arbeidsmiljøloven.

#### **4.1.2 Larvik havn**

De etiske retningslinjene til Larvik havn inneholder et punkt om varsling. Det framgår av de etiske retningslinjene at medarbeidere skal melde fra om kritikkverdige forhold til nærmeste overordnede. Det er ikke definert nærmere på hvilken måte det skal meldes fra, men det er definert hva som er kritikkverdige forhold som ansatte kan melde fra om.

Rutinen beskriver ikke hvordan et varsel skal håndteres eller at varsler skal beskyttes mot negative reaksjoner.

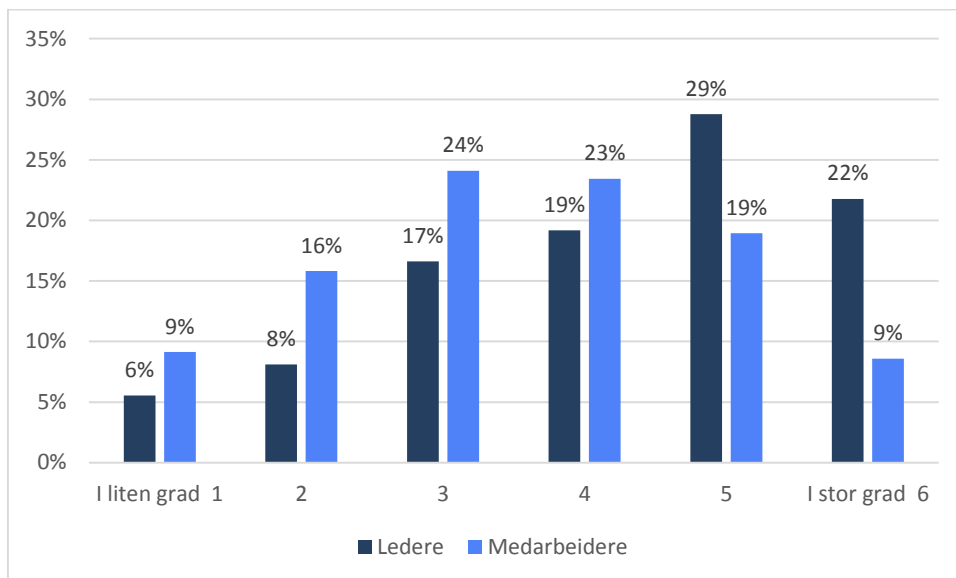
#### **4.1.3 Bølgen**

Bølgen bruker samme rutiner for varsling som kommuneadministrasjonen. Ansatte på Bølgen har tilgang til kommunens intranett. I følge Strategiplan Drift 2012-2015 står det at «Husets organisasjonskultur bør være preget av kjerne-verdiene: raushet, glød og mot». Videre skal Bølgen legge vekt på godt arbeidsmiljø og holde god kvalitet på HMS-arbeid.

## 4.2 Er rutiner for varsling kjent?

### 4.2.1 Kommuneadministrasjonen

Figur 12: I hvilken grad kjenner du kommunens rutiner for varsling?



Av figuren kan vi se at de fleste medarbeiderne har svart at de kjenner varslingsrutinene nokså godt (grad 3 og 4), mens 29 % har svart at de kjenner de godt (grad 5 og 6). Vi har ikke funnet noen forskjell på de som jobber mer eller mindre enn 70 % stilling. Tyngdepunktet av lederne kjenner rutinene godt. I gjennomsnitt ligger kjennskapen til rutinene på 3,6 på en skala fra 1 til 6, der 6 er det beste. Noen som har svart at de kjenner rutinene i grad 3 og 4 har også kommentert at de ikke kjenner varslingsplakaten.

### 4.2.2 Larvik havn

På spørsmål om «i hvilken grad kjenner du kommunens/foretakets rutiner for varsling» er svarene fra ledere og medarbeidere jevnt fordelt fra 1 til 6, noen flere har svart at kjennskapen til rutinene ligger på 4 og 5 på en skala fra 1 til 6, der 6 er det beste. Lederne kjenner rutinene litt bedre enn medarbeiderne. I gjennomsnitt ligger svarene fra Larvik havn på 3,8.

### 4.2.3 Bølgen

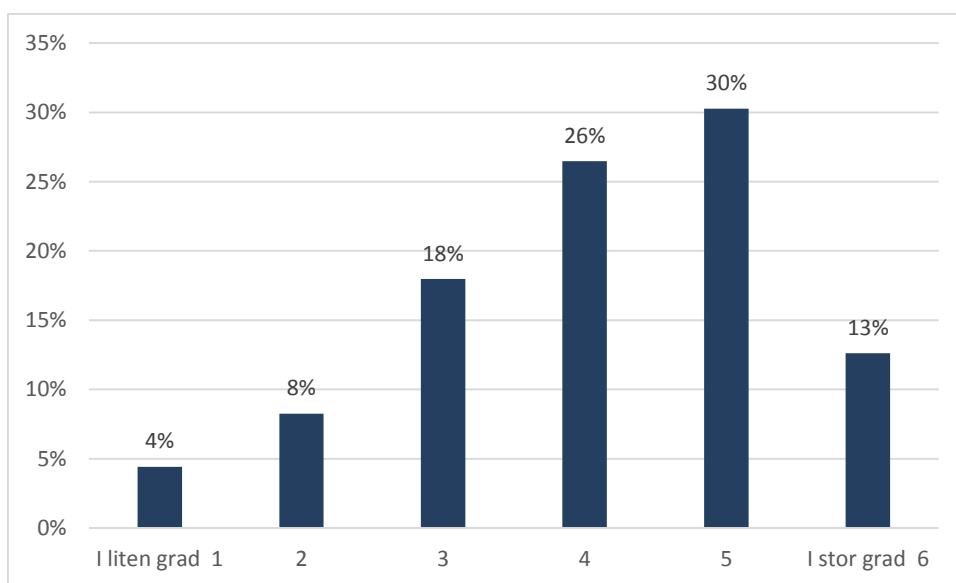
På spørsmål om «i hvilken grad kjenner du kommunens/foretakets rutiner for varsling» er svarene fra ledere og medarbeidere jevnt fordelt fra 1 til 5. Noen flere har svart 3,

og ingen har svart 6. Lederne kjenner litt bedre til rutinene enn medarbeiderne. I gjennomsnitt ligger svarene fra Bølgen på 2,8.

## 4.3 Kultur for å varsle

### 4.3.1 Kommuneadministrasjonen

Figur 13: På din arbeidsplass, i hvilken grad vil du si det er kultur for å varsle?



Vi ser at tyngdepunktet i figuren ligger på grad 4 og 5, slik at de fleste i Larvik kommune opplever at det er kultur for å varsle på deres arbeidsplass. Vi har funnet den samme fordelingen blant ledere og medarbeidere. I gjennomsnitt lå svarene på 4,1.

Fra kommentarene i undersøkelsen kan vi finne at det er stor forskjell på om ansatte i Larvik kommune opplever at det er rom for å ta opp kritikkverdige forhold. Noen opplever at på deres avdeling kan man trygt ta opp kritikkverdige forhold. Andre opplever at varslere blir oppfattet som brysomme. Vi kan ikke se at dette er knyttet til noen spesielle kommunalområder.

For de fleste er anonymitet viktig ved varsling.

### 4.3.2 Larvik havn

På spørsmål om «på din arbeidsplass, i hvilken grad vil du si det er kultur for å varsle om etiske kritikkverdige forhold?» er svarene ujevnt fordelt fra 1 til 6, men flest har svart 3. I gjennomsnitt ligger svarene på 2,9.

De fleste synes anonymitet ved varsling er viktig.

### 4.3.3 Bølgen

På spørsmål om «på din arbeidsplass, i hvilken grad vil du si det er kultur for å varsle om etiske kritikkverdige forhold?» er svarene jevnt fordelt utover fra 1 til 5; litt flere har svart 3 og 4, ingen har svart 6. I gjennomsnitt ligger svarene på 3,2.

De fleste mener at anonymitet ved varsling er viktig.

### 4.3.4 Generelt

Vi har spurt om hvilke konsekvenser den som varslet har opplevd i ettertid. Her var det mulig å krysse av på flere, fordi medarbeidere kan ha varslet flere ganger, og kan ha ulike opplevelser.

Tabell 14: Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle? Ved flere varslede situasjoner, kan du sette flere kryss.

<b>Overveiende positive konsekvenser</b>	17 %
<b>Overveiende negative konsekvenser</b>	13 %
<b>Ingen konsekvenser for meg</b>	72 %

72 % av de som har varslet, opplyser at de ikke har fått noen konsekvenser av å varsle. Noen har kommentert at de ikke har fått konsekvenser så langt de vet. 13 % har svart at de har fått overveiende negative konsekvenser. Av kommentarene ser vi at beskrivelsene av de negative konsekvensene spenner fra den tøffe opplevelsen det er å stå alene som varsler, til å bli frosset ut og/eller må bytte jobb.

Tabell 15: Hva er årsakene til at du ikke har varslet? Her har du mulighet for å krysse på flere alternativer

<b>Jeg har ikke sett kritikkverdige situasjoner på jobben</b>	73 %
<b>De kritikkverdige situasjonene har vært kjent for leder</b>	26 %
<b>Kjenner ikke til hvordan jeg går frem for å varsle</b>	6 %
<b>Arbeidsplassen mangler system for å varsle</b>	3 %
<b>Systemet for å varsle er tungvint</b>	4 %
<b>Frykt for represalier fra ledelsen</b>	5 %
<b>Jeg tror ikke varsling ville blitt fulgt opp av ledelsen</b>	7 %
<b>Annet</b>	5 %

De fleste som ikke har varslet, har svart at årsaken til det, er at de ikke har sett noe kritikkverdig på jobben, eller at situasjonen allerede var kjent for leder. Det er mindre andeler av de ansatte i kommunen og foretakene som har svart at det er på grunn av systemet eller manglende tillit til ledelsen.

#### 4.4 Varlingsaker

Kommunen har mange forsvarlige muligheter/kanaler for å varsle. Videre begrenser taushetsplikt mulighetene for å dele informasjon om varlingsaker med andre. Det kan også være vanskelig å definere hva som er et varsel; hva som er et varsel og hva som er en avviksmelding. Kommunen har derfor ikke en samlet oversikt over varlingsaker i kommunen. Gjennom intervjuer har vi fått kjennskap til fire varlingsaker.

Av de 1610 som har svart på undersøkelsen, oppgir 372 at de har meldt fra om kritikkverdige forhold de siste tre årene.<sup>4</sup> Av kommentarene fra respondentene kan vi lese at de fleste meldingene defineres som varlingsaker, mens noen få gjelder egentlig vanlige avviksmeldinger.

Tabell 16: Til hvem meldte du fra om den kritikkverdige situasjonen? Ved flere varslede situasjoner, kan du krysse av på flere alternativer

<b>Nærmeste leder</b>	85 %
<b>Overordnet ledelse</b>	31 %
<b>Verneombud</b>	20 %
<b>Leder av arbeidsmiljøutvalget (AMU)</b>	2 %
<b>Tillitsvalgt</b>	19 %
<b>Personalavdelingen</b>	6 %
<b>Andre</b>	8 %

<sup>4</sup> Her har vi samlet alle svarene fra kommuneadministrasjonen og foretakene, av hensyn til anonymiteten til varslerne

Her oppgis andelen av alle som opplyser at de har varslet. Siden de har varslet til flere, og dermed krysset av på flere alternativer, vil ikke prosenten summeres til 100.

Vi ser at de fleste varsler går til nærmeste leder. Det er også vanlig å varsle til overordnet ledelse, verneombud og tillitsvalgt. De som har svart «andre» opplyser at de har meldt fra til HMS-leder, media eller styret.

Vi har spurt de som har varslet om de har oppfattet at reaksjonen til ledelsen sto i forhold til alvorlighetsgraden på situasjonen.

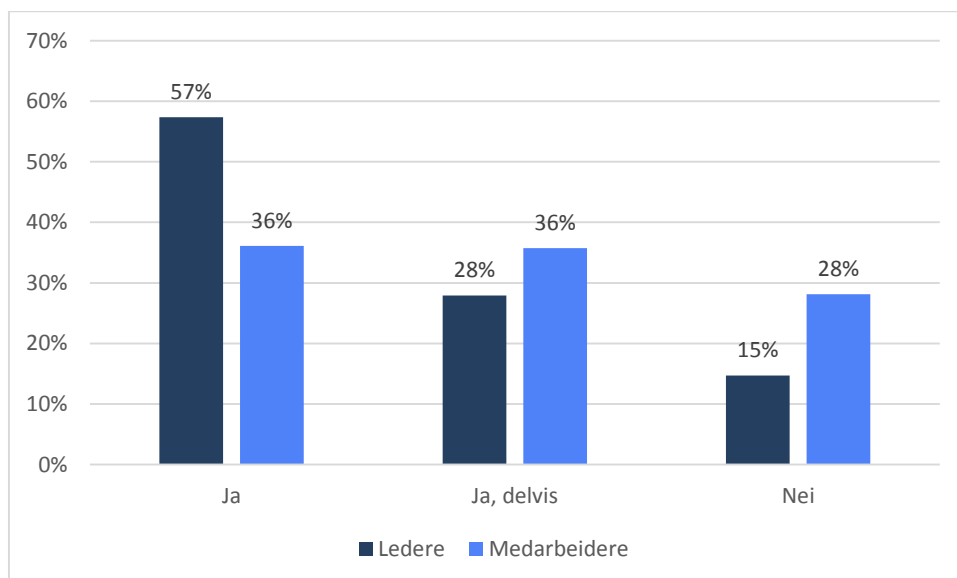
Tabell 17: Ledelsens reaksjon på varselet

Ingen reaksjon	16 %
Ledelsen reaksjon var mildere enn alvorlighetsgraden tilsa	22 %
Ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad	50 %
Ledelsens reaksjon var strengere enn alvorlighetsgraden tilsa	1 %
Vet ikke	17 %

Svarene er et uttrykk for varslersens oppfatning av situasjonen. I mange tilfeller vil ikke varsleren ha god nok oversikt over situasjonen til å bedømme reaksjonen, og ofte vil ikke varsleren vite hva reaksjonen ble.

I følge varslingsplakaten skal varslere ha tilbakemelding. Vi har spurt de som har varslet om de har fått tilbakemelding. Totalt har 25 % svart at de ikke har fått tilbakemelding.

Figur 14: Har du fått tilbakemelding på varselet i samsvar med varslingsplakaten?



Figuren viser at de fleste med lederstillinger har fått tilbakemelding, mens det er en lavere andel av vanlige medarbeidere som opplever at de har fått tilbakemelding etter å ha varslet.

Administrasjonen opplyser at det er ofte et dilemma for kommunen hvilke tilbakemeldinger varsleren skal få. Varsleren har som regel ikke rett til innsyn i den aktuelle personalsaken. I saker som bygger på en ren misforståelse, kan varsler få tilbakemelding om det, og hvis den det er varslet om får oppsigelse, vil varsleren kunne se at vedkommende slutter. Administrasjonen mener at i de fleste tilfellene vil varsler få beskjed om at varselet blir tatt hånd om, men at varsler ikke får vite hva som blir resultatet.

Når vi sammenstiller svarene fra hvilken tilbakemelding varslerne har fått og hva de mener om ledelsens reaksjon, ser vi at 77 % av de som har fått tilbakemelding også mener ledelsens reaksjon sto i forhold til alvorlighetsgraden av situasjonen. 31 % av dem som har fått delvis tilbakemelding, mener ledelsens reaksjon sto i forhold til alvorlighetsgraden, tilsvarende 31 % av dem som ikke har fått tilbakemelding.

Tabell 18: Hva er årsakene til at du ikke har varslet? Her var det mulighet for å krysse på flere alternativer.

<b>Jeg har ikke sett kritikkverdige situasjoner på jobben</b>	73%
<b>De kritikkverdige situasjonene har vært kjent for leder</b>	26%
<b>Kjenner ikke til hvordan jeg går frem for å varsle</b>	6%
<b>Arbeidsplassen mangler system for å varsle</b>	3%
<b>Systemet for å varsle er tungvint</b>	4%
<b>Frykt for represalier fra ledelsen</b>	5%
<b>Jeg tror ikke varsling ville blitt fulgt opp av ledelsen</b>	7%
<b>Annet</b>	5%

Vi ser at de fleste som ikke har varslet opplyser at det er fordi de ikke har sett kritikkverdige situasjoner på jobben eller fordi leder var kjent med situasjonen. Av de som har krysset på annet, har mange oppgitt i kommentar at de er nytilsatt. Noen har oppgitt at de har tatt opp situasjonen direkte med den det gjelder.



## 4.5 Revisors vurdering

### *Revisjonskriterier:*

- Kommunen og foretakene skal ha en skriftlig rutine for varsling
- Rutinene skal sikre at varslingssaker håndteres i samsvar med loven uten gjengjeldelse
- Varslingsrutiner bør være kjent i organisasjonen.
- Kommunen og foretakene bør ha en kultur for å varsle.

Kommuneadministrasjonen og Bølgen har felles skriftlige rutiner for varsling. Innholdsmessig er rutinene i samsvar med anbefalingene fra KS og Arbeidstilsynet. Rutinene gir klart uttrykk for at det ikke skal reageres negativt mot varsleren.

Larvik havn har skriftlige rutiner for varsling i de etiske retningslinjene. Rutinene mangler noe av det innholdet som KS og Arbeidstilsynet anbefaler at varslingsrutiner bør ha, blant annet en beskrivelse av hvordan den som mottar varslingsmeldingen skal behandle meldingen, referanse til lover og regelverk og beskyttelse av varsleren mot gjengjeldelse.

Kjennskap til rutinene er tilfredsstillende i kommuneadministrasjonen. I Bølgen er det samlet sett litt for lav kjennskap til rutinene. I begge foretakene er det etter vår vurdering for stor spredning i svarene på om folk kjenner rutinene om varsling. Det innebærer at enkelte ansatte har for dårlig kjennskap til rutinene.

Det er et sprik mellom antall varslingssaker vi har funnet fram til gjennom intervjuer, og antallet som oppgir at de har varslet. Dette gjelder også om vi ser bort fra alle som har varslet nærmeste leder og andre personer som vi ikke har intervjuet. Dette spriket kan kanskje skyldes at den som mottar en melding om noe kritikkverdig ikke oppfatter meldingen som en varsling. Denne forskjellen på hvordan den som avgir og den som mottar meldingene oppfatter situasjonen, kan øke risikoen for at rutinene ikke blir fulgt og at det ikke vil oppleves som trygt å varsle. Dette kan forebygges ved at ansatte og ledere praktiserer en enhetlig form rundt både varsling og mottak av varsling.

Hvis det ikke er en klar og entydig oppfatning på arbeidsplassen av at det er kultur for å varsle, kan det være en indikator på at det ikke oppfattes som trygt å varsle. Vi har ikke sett at det er en ens oppfatning i kommunen og i foretakene av at det er kultur for å varsle på arbeidsplassen i Larvik kommune og i foretakene.

De fleste som har varslet har opplyst at de ikke har opplevd noen negative konsekvenser for seg selv. Det er likevel noen (13 %) som oppgir at de har opplevd negative konsekvenser av å ha varslet. At det oppleves som krevende å varsle, ligger i sakens natur, og kan ikke endres. Men det kan være behov for et sterkere fokus på og synliggjøring av at varslere skal beskyttes mot konsekvenser, både i rutine og i praksis.

## 5 Konklusjoner og anbefalinger

### 5.1 Konklusjoner

#### Arbeid for å sikre etiske holdninger

Kommunen og foretakene har skriftlige etisk retningslinjer. De etiske retningslinjene har ikke vært behandlet av kommunestyret, men Larvik havns etiske retningslinjer er vedtatt av styret. Kommunen har utarbeidet nye etiske retningslinjer, de er foreløpig ikke vedtatt politisk.

De etiske retningslinjene er relativt godt kjent i organisasjonen, både hos kommuneadministrasjonen og foretakene.

Kommuneadministrasjonen har etablert arenaer for etisk refleksjon på mange områder, og kommunalområde for helse og omsorg er i en særstilling. Kommunestyret har vedtatt tiltak for å utvide dette arbeidet til hele kommunen, men vi har ikke sett at dette konkrete vedtaket er iverksatt. På oppvekst er det delte meninger om mulighetene for etisk refleksjon, men en høy andel av de ansatte har deltatt i diskusjoner og møter med etikk som tema. På teknisk og eiendom framstår det som at fokuset på arenaer for etisk refleksjon er noe lavere.

Foretakene har etablert arenaer for diskusjon.

Kommunen har definert sanksjonsmuligheter og prosedyrer som følges ved brudd på etiske retningslinjer. I foretakene er det også etablert sanksjonsmuligheter, men det har sjelden vært aktuelt.

Det er redegjort for kommunens etiske arbeid i årsberetningen.

#### Varsling

Kommunen og Bølgen har skriftlige rutiner for varsling. Rutinene gir uttrykk for at det ikke skal reageres negativt mot varsleren.

Larvik havn har også skriftlige rutiner for varsling. Rutinene mangler noe av det innholdet som KS og Arbeidstilsynet anbefaler at varslingsrutiner bør ha. Det framgår ikke av rutinene at varslere skal beskyttes mot gjengjeldelse.

Kjennskap til rutinene er tilfredsstillende i kommuneadministrasjonen. I begge foretakene er det etter vår vurdering for stor spredning i svarene på om folk kjenner rutinene om varsling.

Det er ulike oppfatninger i kommunen og i foretakene av om det er kultur for å varsle på arbeidsplassen i Larvik kommune og i foretakene.

## 5.2 Anbefalinger

Vi mener kommunen bør:

- Sørge for at etiske retningslinjer blir politisk vedtatt
- Gi alle medarbeiderne relevante arenaer for etisk refleksjon og diskusjon
- Iverksette tiltak for å sikre kultur for å varsle i hele organisasjonen

Vi mener Larvik havn bør:

- Revidere rutinene for varsling
- Iverksette tiltak for å sikre kultur for å varsle i hele organisasjonen

Vi mener Bølgen bør:

- Iverksette tiltak for å sikre kultur for å varsle i hele organisasjonen

## Litteratur og kildereferanser

### Lover og forskrifter:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
- Forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak (foretaksforskriften)
- Lov 17. juni 2005 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)
- Forskrift 06. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)

### Offentlige dokument:

- Ot. prp. nr. 17 (2008-2009) Om lov om endringer i kommuneloven og svalbardloven (om tillitsskapende forvaltning mv. i kommuner og fylkeskommuner)
- Ot.prp. nr. 84 (2005-2006) Om lov om endringer i arbeidsmiljøloven (varsling)
- St.prp. nr. 67 (2006-2007) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen)
- Merknader til forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, 2006, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- 

### Veiledere:

- «Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?» (2013) KS
- «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» (2013) KS og Transparency International Norge
- «KS´ prosessveileder i arbeidet med etikk samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen. Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?» (2006) KS
- «Varsling om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen» (2007) Arbeidstilsynet
- «Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner for varsling i kommuner og fylkeskommuner» (2007) KS

## Tabelloversikt

Tabell 1: Antall spurte og svar .....	3
Tabell 2: Informasjon om etikk for politikere.....	4
Tabell 3: Antall spurte og svar Larvik havn .....	4
Tabell 4: Antall spurte og svar .....	5
Tabell 5: Habilitet.....	6
Tabell 6: Trakassering, mobbing og diskriminering og situasjoner som er farlige for liv og helse.....	7
Tabell 7: Å benytte goder .....	7
Tabell 8: Informasjon.....	7
Tabell 9: Å motta goder og tyveri .....	8
Tabell 10: Tiltak for å gjøre etiske retningslinjer kjent.....	13
Tabell 11: Observasjon av habilitetskonflikter .....	16
Tabell 12: Andel som har observert andre forhold vi har spurt om.....	19
Tabell 13: Arenaer for etisk refleksjon .....	22
Tabell 14: Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle? Ved flere varslede situasjoner, kan du sette flere kryss.....	32
Tabell 15: Hva er årsakene til at du ikke har varslet? Her har du mulighet for å krysse på flere alternativer.....	33
Tabell 16: Til hvem meldte du fra om den kritikkverdige situasjonen? Ved flere varslede situasjoner, kan du krysse av på flere alternativer .....	33
Tabell 17: Ledelsens reaksjon på varselet .....	34
Tabell 18: Hva er årsakene til at du ikke har varslet? Her var det mulighet for å krysse på flere alternativer.....	35
Tabell 19: Antall spurte og svar fra kommunestyret.....	53
Tabell 20: Antall spurte og svar Larvik havn.....	54
Tabell 21: Antall spurte og svar .....	54

## Figuroversikt

Figur 1: I hvilken grad har du kjennskap til...: .....	12
Figur 2: Brudd på taushetsplikt, andel av ansatte på kommunalområde.....	14
Figur 3: Brudd på yrkesfaglige normer, andel av ansatte på kommunalområde .....	15
Figur 4: Trakassering, mobbing og diskriminering, andel av kommunalområde.....	15
Figur 5: Ansatte har verv i bedrifter, organisasjoner som skaper habilitetskonflikter ..	16
Figur 6: Forretningsmessige, familiære eller andre sosiale relasjoner .....	17
Figur 7: Lønnet bierverv som går utover utførelsen av arbeidet i kommunen.....	17
Figur 8: Bierverv som setter vedkommende i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet .....	18
Figur 9: Jeg har deltatt i interne møter der etiske dilemmaer har blitt diskutert.....	23
Figur 10: Jeg har deltatt i diskusjoner med kolleger og/eller leder om etiske dilemmaer som er relevante for mitt arbeid .....	23
Figur 11: Etikk eller etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale .	24
Figur 12: I hvilken grad kjenner du kommunens rutiner for varsling? .....	30

Figur 13: På din arbeidsplass, i hvilken grad vil du si det er kultur for å varsle? .....	31
Figur 14: Har du fått tilbakemelding på varselet i samsvar med varslingsplakaten? ....	34
Figur 15: Fordeling av svar .....	53

## Vedlegg

Vedlegg 1: Høringsuttalelser

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

# Vedlegg 1: Høringsuttalelser

## Sentraladministrasjonen

Vår saksbehandler:  
Inger Anne Spellberg  
33 17 10 00

Deres ref.:

Vår ref.:  
15/1943

Arkiv:  
FE-041

Vår dato:  
12.01.2015

Deres dato:



Larvik  
kommune

Telemark kommunerevisjon  
Gerd Smedsrud  
Postboks 2809  
3702 SKIEN



### Høringsinnspill - Forvaltningsrevisjonsprosjekt - Etikk og varsling

Det vises til oversendt utkast rapport til forvaltningsrevisjon « Etikk og varsling» mottatt fra Telemark kommunerevisjon IKS den 5.1.2015.

Larvik kommune har det siste året hatt et særlig fokus på sitt arbeid med etiske retningslinjer, antikorrupsjon og varsling. Som følge av dette er det utarbeidet nye etiske retningslinjer som nå ligger til politisk behandling, kommunen har deltatt i antikorrupsjonsnettverk i regi av KS, det er avholdt møter, både politiske og administrative, der etisk arbeid er tema og rutiner for varsling er under revidering.

Forvaltningsrevisor har i sitt arbeid gått bredt ut og blant annet mottatt svar på spørreundersøkelsen fra til sammen 1610 personer fra både folkevalgte og ansatte i Larvik kommune. Svarprosenten for de ansatte er 55 %. Svarene gir tilbakemeldinger om respondentenes oppfatninger, observasjoner og opplevelser knyttet til etiske dilemmaer og mulige konflikter og situasjoner som kan fordra etisk refleksjon. Det er viktig å påpeke at undersøkelsen ikke gir eksakt kunnskap om faktiske forhold og omfang, men en god indikasjon og et bilde på status og kunnskap om det etiske arbeidet i organisasjonen. Det er derfor bra at revisor i sine kommentarer knyttet til ulike funn presiserer mulig bakgrunn og analyserer de tilbakemeldinger som fremkommer inn i en større sammenheng.

#### Kommentarer knyttet til funn og vurderinger:

##### Arbeid for å sikre etiske holdninger

Revisor har utført sin undersøkelse med gjeldende etiske retningslinjer og gjeldende for perioden 2012 til 2014.

Nye etiske retningslinjer gjeldende både for folkevalgte og ansatte er utarbeidet og ligger til politisk behandling.

Det bør trekkes frem hvordan noen av de ulike momenter som revisor har vurdert er ivarettet i utkast til nye etiske retningslinjer.

- For å sikre at de etiske retningslinjene er kjent i organisasjonen er det i utkast til nye etiske retningslinjer foreslått at samtlige folkevalgte og ansatte skal underskrive på at retningslinjene er lest

Sentraladministrasjonen  
Postadresse: Postboks 2020, 3255 Larvik  
Fakturaadresse: Postboks 2014, 3255 Larvik

Besøksadresse: Feyersgate 7, Larvik  
postmottak@larvik.kommune.no  
fakturamottak@larvik.kommune.no

Telefon: 33 17 10 00  
Telefaks: 33 17 10 01  
Org.nr.: 948 930 560



- I retningslinjene er det presisert at en god etisk standard krever en jevnlig prosess der kommunikasjon og refleksjon rundt dilemmaer blir ivaretatt. Det enkelte folkevalgte organ og den enkelte avdeling, må skape møteplasser og prosesser for å få til en åpen diskusjon og refleksjon.

Det fremgår av revisors undersøkelse at dagens fokus for etisk refleksjon er noe ulikt i enhetene. Samtidig har en stor andel av ansatte deltatt i etiske refleksjoner på sin arbeidsplass. Det er etter rådmannens vurdering bra og viktig at den etiske hverdagsrefleksjonen er fremtredende i Larvik kommune. Samtidig bør helheten i det etiske arbeidet og tilrettelagte arenaer styrkes og stillingsressurser tildelt helse- og omsorg bør i større grad tilgodesees hele organisasjonen, og vil bli vurdert ved etablering av HR avdeling i 2015.

Vedtaket om prioritering av en 20 % ressurs for å sørge for å utvide det etiske arbeidet er ivaretatt gjennom den satsing som er iverksatt ved deltakelse i nettverk, fokus i møter både administrativt og politisk og med utarbeiding av nye rutiner og nytt varslingssekretariat. Det er ikke funnet økonomisk rom til å etablere en ny 20 % stilling, men prioritert økt helhetlig arbeid med etikk innenfor eksisterende ressurser.

#### Varsling

Rådmannen merker at revisors undersøkelse kan tyde på at rutiner for varsling er relativt godt kjent i organisasjonen, men at det er noe spredning i oppfatning av kultur for å varsle.

Det er under utarbeidelse en ny varslingsrutine for ansatte i Larvik kommune, samt etablering av et varslingssekretariat i regi av kommuneadvokaten.

Rådmannen har tro på at gjennomgang av de nye rutiner med tydelig oppfølging vil sikre at rutinene blir godt kjent, forstått og trygge varsler om god ivaretagelse i hele organisasjonen. Samtidig bør oppfatninger om hva som er varsel og hva som er avviksmeldinger tydeliggjøres for å sikre at rett rutine blir fulgt. Rådmannen vil sørge for at dette avklares og at kultur for varsling drøftes ved innføring av ny varslingsrutine.

#### Kommentarer til mulige feil

Under pkt. 3.4.1 står det henvist til tre former for reaksjon, samtidig som det listes opp fire reaksjonsformer.

Under pkt. 3.6, andre avsnitt, siste setning står at retningslinjene er planlagt politisk vedtatt. En mulig mer riktig formulering er at «retningslinjene er lagt frem for politisk behandling».

#### Øvrige forhold

I lys av kommunens særlige oppdrag og behov for tillitt er det viktig for organisasjonens legitimitet at de etiske retningslinjer bidrar til økt etisk bevissthet og god etisk standard, samtidig som brudd følges opp og forbedringer i rutiner og praksis foretas. Arbeidet med etikk fordrer gode rutiner som er kjent i organisasjonen, åpenhet om å motta varsler og stadig refleksjon og dilemmatrening. Revisjonens rapport viser etter rådmannens vurdering at vi er et godt stykke på vei i Larvik kommune.

Samtidig er det slik at behovet for etisk bevissthet og kompetanse vil variere på de ulike enheter og en risikovurdering bør legges til grunn for hvor arbeid med etikk særlig bør prioriteres.

Forvaltningsrevisjonsrapporten, slik den nå foreligger, gir oss nyttig kunnskap for videre arbeid med etikk og varsling i Larvik kommune. Rådmannen har for øvrig ingen merknader til rapporten.

Med hilsen

Inger Anne Speilberg  
rådmann

Send brev til Larvik kommune  
digitalt via 



Vår saksbehandler  
Fred Arne Sørum Tlf: +47 91710472

Vår dato  
09.01.2015

Vår referanse  
15/00001-2

Deres referanse  
15/3/gsm



Telemark Kommunerevisjon IKS  
internpost



### Larvik havns kommentarer til rapport om etikk og varsling

Larvik havn KF (LHKF) viser til fjorårets forvaltningskontroll om etikk og varsling, samt mottatt høringsrapport den 5.januar 2015.

Gjennom møter og annen dialog har det blitt gjort rapportmessige avklaringer underveis mellom LHKF og revisor. LHKF har derfor ikke registrert noen faktafeil eller uklarheter i rapporten. Vi ønsker allikevel å kommentere følgende:

Larvik havn vil arbeide med følgende forhold som rapporten peker på:

- Revidere rutiner for varsling slik at disse er i tråd KS og arbeidstilsynets anbefalinger. Dette omfatter først og fremst å etablere rutiner for varsling, som blant annet skal sikre at varsleren ikke utsettes for negative reaksjoner(gjengjeldelser). I tillegg er det et behov for å utarbeide en definisjon på begrepet varsling.
- Det må vurderes om LHKF skal følge Larvik kommunes etiske retningslinjer

Med vennlig hilsen

**Fred Arne Sørum**  
Teknisk sjef  
Tel.: +47 91710472  
E-mail: [fas@larvik.havn.no](mailto:fas@larvik.havn.no)  
Web: [www.larvik.havn.no](http://www.larvik.havn.no)

LARVIK HAVN KF  
Postboks 246 Sentrum  
3251 Larvik

Besøksadresse  
Havnegata 5  
3263 Larvik

Telefon  
33 16 57 50

Org.nr 942 139 241  
[www.larvik.havn.no](http://www.larvik.havn.no)

## Vedlegg 2: Revisjonskriterier

### Etikk

#### 1. *Howdan arbeider kommunen for å sikre gode, etiske holdninger og handlinger i kommunens organisasjon?*

Et av formålene med kommuneloven er å legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.<sup>5</sup>

KS og Transparency International Norge (TI) har hatt et samarbeid om etikk og antikorrupsjon, og har sammen utgitt håndboka «Beskytt kommunen». De anbefaler at kommuner har etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte, og at retningslinjene bør være behandlet av kommunestyret. KS og TI anbefaler at de etiske retningslinjene også blir gjort gjeldende for kommunale foretak.

Det daværende kommunal- og regionaldepartementet skrev i 2007 i en stortingsmelding:

*Vi tror at det holdningsskapende arbeidet drives best når man satser på åpen drøftelse av problemstillinger av etisk karakter i virksomheten. Vi vil derfor anbefale at det satses bevisst på å utvikle en virksomhetskultur som legitimerer og endog oppmuntrer til slike frilynte drøftelser. Det er i dialog med andre at meninger brytes og egne verdier og normer blir satt på prøve. Trolig vil en slik åpenhet også skape et godt grunnlag for tillit og trygghet i organisasjonen.<sup>6</sup>*

KS anbefaler å sette av tid til regelmessig arbeid med verdier, etisk forståelse og refleksjon. Kulturen i kommunen avgjør hvordan etikken forvaltes. Kulturen utvikles og endres mest effektivt via prosesser over tid.<sup>7</sup>

De etiske retningslinjene til kommunen sier at «disiplinære reaksjoner kan bli aktuelt ved brudd på de etiske retningslinjene».

Kommunen skal redegjøre i årsberetningen for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.<sup>8</sup> I forarbeidene til loven står det at plikten til å redegjøre:

*innebærer en forventning om at kommunene og fylkeskommunene må foreta seg noe for å sikre en høy etisk standard i virksomheten sin. Eksempler på ulike typer tiltak som kan bidra til å sikre en høy etisk standard kan være at kommunen utarbeider eller oppdaterer etiske retningslinjer, på ulike måter søker å skape oppmerksomhet og kunnskaper om de etiske retningslinjene, gjennomfører dilemmatrening og andre tiltak for å bevisstgjøre ansatte og folkevalgte om mulige etiske utfordringer, holder kurs og seminarer om aktuelle problemstillinger, fokuserer på etikk i folkevalgtopplæringen og gjør etiske utfordringer til et fast punkt i samtaler mellom ledere og ansatte.<sup>9</sup>*

---

<sup>5</sup> Kommuneloven § 1, andre punkt.

<sup>6</sup> St.prp. nr. 67 (2006-2007) s. 65

<sup>7</sup> KS' prosessveileder, s. 32

<sup>8</sup> Kommuneloven § 48, femte ledd, andre punkt, endret i 2009.

<sup>9</sup> Ot. prp. nr. 17 (2008-2009) s. 53

Dette kravet gjelder også for kommunale foretak,<sup>10</sup> men ikke for kommunale foretak som driver næringsvirksomhet.<sup>11</sup> Larvik havn er klart et kommunalt foretak som driver næringsvirksomhet. I vedtektene til Bølgen skal foretaket «ikke ha erverv som formål og skal ikke gi økonomisk utbytte som kan brukes til andre formål og skal ikke gi økonomisk utbytte som kan brukes til andre formål». I tillegg til å være et brukshus for det lokale kulturlivet, skal Bølgen tilby profesjonelle kulturytringer. Arealer kan leies ut til undervisning, konferanser og kongresser. I følge merknader til foretaksforskriften<sup>12</sup>, er det flere forhold som må vurderes, for å avgjøre om foretaket driver næringsvirksomhet. Kjennetegn på næringsvirksomhet er at den drives i et marked som medfører reell økonomisk risiko og at den skal tilføre eieren økonomisk gevinst. Vi vurderer at deler av virksomheten til Bølgen faller under definisjonen av næringsvirksomhet, og at de derfor ikke har krav til å redegjøre for etikk i årsmeldingen.

I idéheftet om rådmannens internkontroll «*Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?*» har KS trukket fram etiske retningslinjer som et av reglementene kommunen bør ha på plass. KS mener at det å ha reglement «på plass» innebærer både å utarbeide, oppdatere, å gjøre kjent i organisasjonen og å sikre at det blir fulgt. Kommunen bør selv utarbeide de etiske retningslinjene og tilpasse dem til egen organisasjon. Ved å utarbeide retningslinjene lokalt, vil de bli bedre forankret og få større oppmerksomhet hos dem som skal bruke retningslinjene.<sup>13</sup> KS mener det er viktig at de etiske retningslinjene er enkle å forstå, slik at de er konkrete og trekker klare grenser som ikke krever juridisk eller annen spesialkompetanse. De etiske retningslinjene bør være relevante for medarbeidernes hverdag og de utfordringene og dilemmaene som kan oppstå. Dessuten bør de etiske retningslinjene ha et begrenset omfang, slik at de er lette å sette seg inn i.<sup>14</sup>

---

10 Foretaksforskriften § 15.

11 Foretaksforskriften § 19.

12 Merknader til forskrift 24. august 2006 nr. 1033 om særbudsjett, særregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak, til § 19.

13 KS' prosessveileder, s. 8

14 KS' prosessveileder, s. 39.

### Revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha skriftlige etiske retningslinjer
- De etiske retningslinjene bør være politisk behandlet
- De etiske retningslinjene bør være kjent i organisasjonen
- Kommunen bør ha arenaer for etisk dilemmatrening og refleksjon
- Sanksjonsmuligheter i etiske retningslinjer bør praktiseres ved brudd
- Det skal redegjøres for kommunens etiske arbeid i årsberetningen

## Varsling

2. Er rutiner og praksis for varsling i Larvik kommune i samsvar med kravene i regelverket?

Arbeidstaker har rett til å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.<sup>15</sup> Med begrepet kritikkverdige forhold menes først og fremst brudd på lover, eller brudd på etiske retningslinjer eller rutiner, i tillegg til brudd på alminnelig etiske standard i samfunnet.<sup>16</sup> Hvis arbeidstaker oppdager feil eller mangler som kan medføre fare for liv og helse, eller hvis arbeidstaker blir klar over at noen trakasserer eller diskriminerer, har arbeidstaker plikt til å varsle.<sup>17</sup>

Arbeidsgiver har plikt til å utarbeide rutiner for varsling eller iverksette andre tiltak for å legge til rette for intern varsling.<sup>18</sup> KS og Arbeidstilsynet anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige rutiner for dette.<sup>19</sup> Rutinene bør være tilgjengelige og gjort kjent for alle ansatte. Rutinene vil gi signal til arbeidstaker at det er greit at de sier fra og bør gjøre arbeidstaker trygg på at han eller hun følger riktig fremgangsmåte. I følge veileder om varsling bør rutinene

- ha referanse til lover og forskrifter
- si til hvem det skal varsles, og om det bør gjøres pr brev, telefon, epost osv.
- gi mulighet til å varsle utenom linjen (f.eks. verneombud, tillitsvalgte, styre)
- fastsette hvordan varslingsmeldinger håndteres i virksomheten

I tillegg til å ha rutiner, er det viktig å skape en åpen organisasjon der det er kultur for å stille spørsmål også om kritikkverdige forhold.<sup>20</sup>

---

15 Arbeidsmiljøloven § 2-4, første ledd.

16 Ot.prp. nr. 84 (2005-2006), s. 50

17 Arbeidsmiljøloven § 2-3

18 Arbeidsmiljøloven § 3-6, første ledd

19 KS' og Arbeidstilsynets veiledere om varsling

20 KS' veiledere om varsling

Arbeidsgiver har ikke lov til å gi en arbeidstaker negative konsekvenser etter varsling.<sup>21</sup>  
I veileder om varsling fra Arbeidstilsynet står det:

*Arbeidsgiver kan ikke besvare varsling med oppsigelse, avskjed, suspensjon, ordensstraff, tjenestlig tilrettevisning, trakassering, utstøting, fratakelse av arbeidsoppgaver, forflytning eller andre negative reaksjoner som har karakter av straff eller sanksjon.<sup>22</sup>*

*Revisjonskriterier for varsling:*

- Kommunen skal ha skriftlig rutiner for varsling
- Rutinene skal sikre at varslingssaker håndteres i samsvar med loven uten gjengjeldelse
- Varslingsrutiner skal være kjent i organisasjonen.
- Kommunen og foretakene bør ha en kultur for å varsle.

---

<sup>21</sup> Arbeidsmiljøloven § 2-5.

<sup>22</sup> Veileder, Arbeidstilsynet, s.11.

## Vedlegg 3: Metode og kvalitetssikring

### Den praktiske gjennomføringen

Forvaltningsrevisjonsprosjektet startet opp ved oppstartbrev til Larvik kommune 11.06.14, Larvik havn og Bølgen 30.6.14. Vi hadde et oppstartsmøte med ordfører, styreleder og daglig leder fra Bølgen, daglig leder, økonomisjef og teknisk sjef fra Larvik havn, rådmann, assisterende rådmann, kommuneadvokat og personalsjef Larvik kommune.

Datagrunnlaget for denne undersøkelsen er intervjuer, spørreundersøkelser og dokumentasjon fra kommunen, Bølgen og Larvik havn. Vi har gjennomgått blant annet følgende dokumenter:

- Etiske retningslinjer for kommunen og Bølgen
- Etiske retningslinjer for Larvik havn
- Varslingsrutiner
- Strategidokument drift fra Bølgen
- Reglement for politikere
- Referater
- Møteinnkallelser
- Interne rutiner
- Årsmeldinger
- Politiske saksframlegg og protokoller

Vi har brukt data innhentet ved intervju. Intervjuene ble gjennomført med en delvis strukturert intervjuguide. Det at den er delvis strukturert innebærer at det er noen felles faste spørsmål, men med mulighet for å stille oppfølgingsspørsmål. Intervjuene ble gjennomført med lydopptaker. Det ble skrevet referat fra intervjuene. De vi intervjuet har godkjent innholdet i referatene.

Vi har intervjuet

- assisterende rådmann
- kommuneadvokat
- personalrådgiver
- hovedtillitsvalgte
- veileder for etikkarbeid på helse og omsorg
- tillitsvalgt og verneombud hos Larvik havn



Vi har vært i kontakt med vara for hovedverneombud, som fungerte som hovedverneombud i perioden. Vedkommende hadde lite erfaring med temaene.

Personer til intervjuer er valgt etter risikovurderinger basert på informasjon gitt av ledelsen under oppstartsmøte og skriftlig dokumentasjon.

Vi har hatt kontakt pr telefon og e-post med økonomisjef, kommunalsjef for oppvekst og kultur og virksomhetsleder for skole, kommunalsjef for eiendom og kommunalsjef for areal og teknikk.

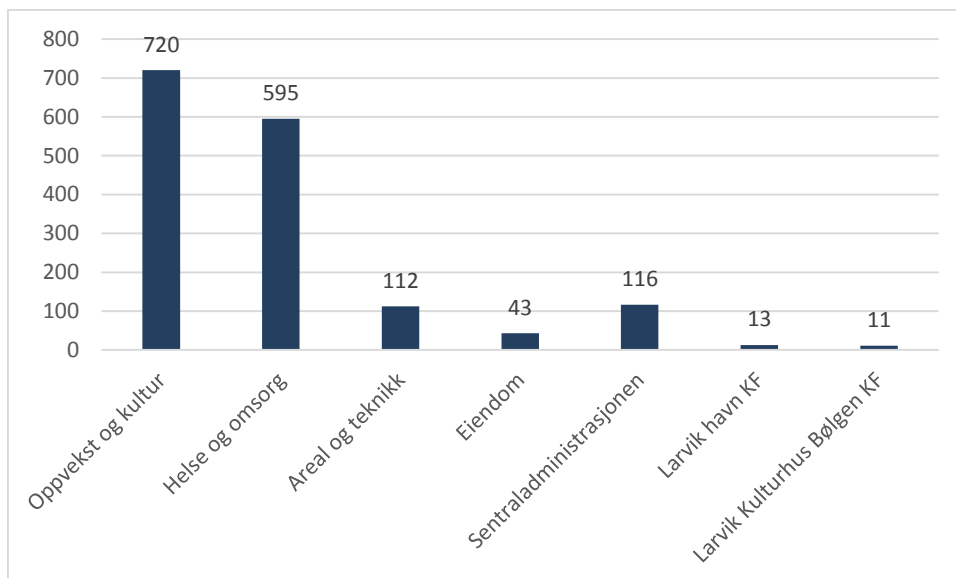
### Spørreundersøkelsene

Vi har gjennomført to spørreundersøkelser, en til ansatte og en til politikere og styremedlemmer i kommunale foretak. Vi har benyttet Questback som verktøy, og undersøkelsene ble sendt ut pr e-post.

Spørreundersøkelsen til ansatte ble sendt til ansatte med e-postadresse i Larvik kommune, Bølgen og Larvik havn, og som jobber mer enn 30 %. Vi fikk lister med e-post adresser fra kommunen og foretakene. Vi sendte undersøkelsen til 2 922 ansatte og fikk 1 610 svar. Dette gir en svarfrekvens på 55 %. Vi mener vi har en høy nok svarprosent til at svarene gir et bilde av situasjonen i kommunen og foretakene.

Vi vet at i alle spørreundersøkelser er det et generelt frafall. I denne undersøkelsen var det noen misforståelser knyttet til utsendelsen av undersøkelsen. Det kan ha hatt konsekvenser for antall svar vi har fått tilbake. Det kan også være et frafall blant de som er minst opptatt av etikk og varsling, og det kan være frafall blant de som er mest berørt av spørsmålene. Hvis det er et frafall av en spesiell gruppe, kan det ha konsekvenser for hvordan svarene kan vurderes. Vi har ikke grunnlag for å si om det er et slikt spesielt frafall i denne undersøkelsen.

Figur 15: Fordeling av svar



Figuren over viser hvor mange fra de ulike kommunalområdene og foretakene som har svart. Av de som har svart oppga 270 at de er leder med personalansvar.

Før spørreundersøkelsen ble sendt ut, ble spørsmålene gjennomgått av ledelsen i kommunen og foretakene. Svarene er presentert i oppsummeringsmøte, der ledelsen har hatt anledning til å kommentere resultatene.

Spørreundersøkelsen til politikere ble sendt til medlemmer og vara til kommunestyret, styret i Larvik havn og Bølgen. Vi fikk e-postadresser fra kommunen og foretakene. Vi sendte undersøkelsen til 108 personer, og av disse svarte 57. Det gir en svarfrekvens på 53 %. Som tabellen under viser, er det vararepresentantene til kommunestyret som trekker ned svarprosenten. Slik vi har brukt svarene, mener vi svarene gir et representativt bilde.

Tabell 19: Antall spurte og svar fra kommunestyret

	Antall spurte	Antall svar	Svarprosent
Kommunestyret	34	28	82 %
Vara til kommunestyret	53	12	23 %
Totalt	87	40	46 %

Fra kommunestyret svarte 82 % av de faste kommunestyrrerrepresentantene. Vi har derfor lagt mest vekt på disse svarene i undersøkelsen.

Tabell 20: Antall spurte og svar Larvik havn

	Antall spurte	Antall svar	Svar-prosent
Styret i Larvik havn	7	5	71 %
Vara til styret i Larvik havn	6	5	83 %
Totalt	13	10	77 %

Fra Larvik havn har vi fått god svarprosent fra både faste og vara til styret og har derfor vist svar fra begge grupper der det er relevant.

Tabell 21: Antall spurte og svar

	Antall spurte	Antall svar	Svar-prosent
Styret i Bølgen	8	6	75 %
Vara til styret i Bølgen	7	8	114 %
Totalt	15	14	93 %

For Bølgen ser vi at antall svar fra vara er høyere enn antallet vi har sendt ut. Vi har grunn til å tro at en av de faste representantene har krysset av i boksen for vara. Vi har derfor behandlet svarene fra Bølgen samlet.

### Pålitelighet og relevans

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt. Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener at det utvalget vi har gjort av dokumentasjon, intervjuobjekter og tema for spørsmål i intervjuguider og spørreundersøkelsen sikrer at dataene er gyldige for problemstillingen.

Vi mener at påliteligheten er ivaretatt ved at intervjudata er verifisert gjennom godkjente referater. Vi har videre benyttet triangulering av både data og metode, dvs. at data er hentet fra flere kilder, og på forskjellige måter: Vi har benyttet intervjuer,

spørreundersøkelse og gjennomgang av dokumentasjon. Samsvar mellom beskrivelser og data fra flere kilder styrker påliteligheten i datamaterialet.

### God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon<sup>23</sup>.

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

---

<sup>23</sup> Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).