

FORVALTNINGSREVISJON AV
ETIKK



FINNØY KOMMUNE
AUGUST 2016

INNHold

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	7
Rapporten	9
1 Innledning	10
1.1 Formål og problemstillinger	10
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	10
2 Oppfølging av forrige undersøkelse.....	12
2.1 Innledning.....	12
2.2 Oppfølging av forrige undersøkelse.....	13
3 Etikkundersøkelsen 2016.....	16
3.1 Om undersøkelsen	16
3.2 Kjennskap til etiske retningslinjer.....	17
3.3 Etisk vanskelige situasjoner i kommunen	20
3.4 Observasjon av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.....	24
3.5 Varsling	27
Vedlegg	36

SAMMENDRAG

Dette er en oppfølging av en forvaltningsrevisjon om etikk, foretatt i 2013/2014. En spørreundersøkelse rettet mot alle kommunens ansatte utgjorde da en sentral del av datagrunnet. Hovedformålet med årets prosjekt har vært å vurdere hvordan situasjonen er i Finnøy nå, 2,5 år etter forrige etikkundersøkelse. I årets undersøkelse har 129 ansatte svart på spørreundersøkelsen, dvs. en svarprosent på ca. 40 %.

Undersøkelsen ga følgende hovedfunn:

- Det er flere som har observert trakassering, mobbing eller diskriminering, nesten halvparten av respondentene innen oppvekstsektoren har gjort slike observasjoner.
- Ledelsen opplever i større grad etisk vanskelige situasjoner i 2016. For medarbeiderne er bildet motsatt.
- Fremdeles mange som har varslet om kritikkverdige forhold. Hver fjerde ansatt oppgir at de har varslet i løpet av de to siste årene.
- Noen flere ansatte opplever at ledelsens reaksjon på varsling står i forhold til alvorlighetsgrad, men det er urovekkende at nesten 60 % ikke gjør det.

HOVEDBUDSKAP

Etter forrige etikkundersøkelse i 2013 ble det vedtatt en plan med ulike tiltak for blant annet å styrke ansatte/ lederes kjennskap til og forståelse for etisk regelverk. Per august 2016 er i all hovedsak punktene i planen utført, med unntak av innarbeiding av etikk/ varsling i mal for medarbeidersamtaler samt ny ordning med «startpakke» for nyansatte hvor etisk regelverk skal innarbeides - punkt 2e og 2f i tiltaksplanen.

Kjennskap til etiske retningslinjer. Årets undersøkelse viser at kjennskapen til kommunens etiske retningslinjer og yrkesetiske normer innen eget fagområde er nokså uendret, til tross for at de ansatte har gjennomgått flere tiltak for å øke etisk bevissthet og kompetanse.

Etisk vanskelige situasjoner i kommunen. De ansatte gir i 2016 uttrykk for at de opplever etisk vanskelige situasjoner noe annerledes enn i 2013. Lederne opplever i større grad etisk vanskelige situasjoner i 2016 enn i 2013 (hhv. 4,1 og 3,4) For medarbeiderne er bildet motsatt. Den markante endringen kan skyldes tilfeldigheter, men det kan også være et resultat av endrede arbeidsbetingelser, nedskjæringer og økt bevissthet om disse problemstillingene.

Det er positivt at det er ansatte innenfor tjenesteområdene som i størst grad opplever etisk vanskelige situasjoner i sitt arbeid (levkår og oppvekst), også er de som i størst grad tar disse opp til diskusjon, og som opplever diskusjonene som mest nyttige.

Det er også positivt at det har vært en økning i forhold til i hvilken grad etisk vanskelige situasjoner blir tatt opp til diskusjon. Hvorfor nytteverdien av å ta opp etisk vanskelige diskusjoner innen teknisk/kultur/rådhus er betydelig lavere enn innenfor de andre tjenesteområdene, er et forhold som kan være aktuelt å undersøke nærmere.

Observasjon av kritikkverdige forhold. Det er fremdeles mange observasjoner av brudd på taushetsplikt, brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer og trakassering/mobbing/diskriminering. Det er positivt at langt færre ansatte har observert brudd på taushetsplikt, men det er bekymringsverdig at betydelig flere har observert trakassering, mobbing eller diskriminering. Nesten 1 av to innen oppvekstsektoren rapporterer i 2016 at de har observert trakassering/mobbing/diskriminering.

Vi **anbefaler** kommunen å undersøke hvorfor det har vært en økning i andelen ansatte som har observert mobbing/ trakassering og diskriminering, og hvorfor det er så mange innen oppvekstsektoren som har observert dette. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.

Det har vært en negativ utvikling i.f.t. observasjon av underslag/tyveri fra kommunen samt tyveri fra brukere. I 2016 var det 9 personer som gjorde slike observasjoner, alle innen levekår. Til sammenligning ble det i 2013 gjort 3 slike observasjoner, spredt på alle sektorene.

Til tross for et lite antall **anbefaler vi** kommunen å vurdere å følge opp lederne innen levekårssektoren i.f.t. økning i andel observasjoner av underslag/ tyveri fra kommunen samt tyveri fra brukerne. Dette for å få klarhet i omfang og alvorlighetsgrad i de observerte tilfellene.

Etter vår vurdering er det spesielt arbeidsmiljøaspektet kommunen bør ha fokus på i tiden fremover. Kanskje bør kommunen i sterkere grad dreie deler av etikkarbeidet over på kollegiale forhold på arbeidsplassen, slik at de ansatte blir mer bevisste på dette, og slik at arbeidsmiljøet styrkes. Kommunen bør samtidig fortsatt ha fokus på yrkesetikken, og tiltak for å redusere brudd på taushetsplikt og yrkesetiske normer. Selv om det er gledelig at det er færre observerte brudd på disse indikatorene, er andelen observasjoner fortsatt høy.

Varsling. Det er fremdeles en høy andel respondenter (26 %) som oppgir at de har varslet i løpet av de to siste årene. Dette er overraskende ettersom kommunen etter forrige undersøkelse har hatt fokus på varsling og hva varsling er. Det er positivt at de fleste ville valgt å varsle sin nærmeste leder/ overordnet leder.

Ledelsens håndtering av varsling. Det er positivt at det har vært en økning i andel ansatte (ca. 9 prosentpoeng) som opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets

alvorlighetsgrad. Men det er urovekkende at nesten 60 % opplever at ledelsens reaksjon ikke gjør det.

Det er spesielt alarmerende at det innen teknisk/kultur/ rådhus kun er 1 av 7 varslere som oppgir at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad. Til tross for at det kun er 32 respondenter i hele kommunen som har svart på dette spørsmålet vil vi **anbefale** kommunen å se nærmere på den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad og vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingssystemet

Konsekvenser for den ansatte av å varsle. Det er positivt at de aller fleste av varslerne rapporterer at varslingen ikke har hatt konsekvenser for dem, eller at det har hatt positive konsekvenser. Det er derimot negativt at det har vært en negativ utvikling siden 2013 og at bortimot 30 % melder at varslingen hadde negative konsekvenser for dem. Så mange som 1 av 2 innen teknisk/ kultur/ rådhus oppgir at varslingen hadde negative konsekvenser for dem. Dette er urovekkende ettersom det er her vi finner den høyeste andelen varslere.

Vi **anbefaler** kommunen å undersøke hvorfor relativt mange av respondentene gir uttrykk for at varslingen har hatt negative konsekvenser for dem. Dette gjelder spesielt innen teknisk/ kultur/ rådhus.

ANBEFALINGER OPPSUMMERT

- Vi **anbefaler** kommunen å undersøke hvorfor det har vært en økning i andelen ansatte som har observert mobbing/ trakassering og diskriminering, og hvorfor andelen i oppvekstsektoren er såpass høy. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.
- Vi **anbefaler** kommunen å vurdere å følge opp lederne innen levekårssektoren i.f.t. økning i andel observasjoner av underslag/ tyveri fra kommunen samt tyveri fra brukerne. Dette for å få klarhet i omfang og alvorlighetsgrad i de observerte tilfellene.
- Vi **anbefaler** kommunen å vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingssystemet og sikre en god varslingshåndtering. Blant annet ved å undersøke hvorfor relativt mange av respondentene gir uttrykk for at varslingen har hatt negative konsekvenser for dem.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannen har gitt følgende kommentar til rapporten, datert 24.08.2016:

Kommentaren er knyttet til anbefalingene fra revisjonen.

Anbefaling 1:

«Vi anbefaler kommunen å undersøke hvorfor det har vært en økning i andelen ansatte som har observert mobbing/trakassering og diskriminering, og hvorfor andelen i oppvekstsektoren er såpass høy. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.»

Rådmannen ser alvorlig på den høye andelen av ansatte i oppvekstsektoren som har observert mobbing/trakassering og diskriminering. Rådmannen er likevel overrasket over resultatet. Det foreligger ikke andre indikasjoner på at skole/barnehage har et utstrakt mobbeprobler. Det store omfanget av observerte tilfeller, kan skyldes at undersøkelsen ikke skiller tydelig mellom ansatte og elever. Det kan òg skyldes at ett-og-samme tilfelle er observert av flere ansatte. For to (av seks) enheter i avdeling oppvekst har vi de siste 1-2 år gjennomført egne arbeidsmiljøundersøkelser, der et fåtall tilfeller av mobbing/trakassering er identifisert. Disse tilfellene er fulgt opp i etterkant, med bistand fra bl.a. bedriftshelsetjenesten.

Rådmannen er enig med revisor i at økningen i observert mobbing/trakassering bør undersøkes nærmere. Rådmannen vil i første omgang ha en intern gjennomgang med lederne, deretter vurdere å gjennomføre medarbeiderundersøkelser via verktøyet Bedre kommune på utvalgte enheter. Ytterligere tiltak vil bli vurdert i lys av hva gjennomgangen og/eller medarbeiderundersøkelser avdekker.

Anbefaling 2:

«Vi anbefaler kommunen å vurdere å følge opp lederne innen levekårssektoren i.f.t. økning i andel observasjoner av underslag/tyveri fra kommunen samt tyveri fra brukerne. Dette for å få klarhet i omfang og alvorlighetsgrad i de observerte tilfellene.»

Rådmannen er kjent med et fåtall tilfeller av underslag/tyveri i kommunen de siste årene. Tilfellene er fulgt opp og håndtert av ledelsen, gjennom politianmeldelse, ev. personalsak og gjennomgang/innskjerping av rutiner knyttet til f.eks. kontantkasser og brukernes privatøkonomi. Rådmannen har allerede tatt initiativ til at avdeling helse/omsorg tar en ny rutinegjennomgang.

Anbefaling 3:

«Vi anbefaler kommunen å vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingsystemet og sikre en god varslingshåndtering. Blant annet ved å undersøke hvorfor relativt mange av respondentene gir uttrykk for at varslingen har hatt negative konsekvenser for dem.»

Finnøy kommune gjennomførte i 2014 en grundig gjennomgang i organisasjonen av varsling og varslingshåndtering (hva, hvem, hvordan). Rådmannen har inntrykk av at ledere, tillitsvalgte og ansatte opplevde dette som nyttig og utviklende. Det at lederne i 2016 i større grad opplever etiske vanskelige situasjoner, kan være et uttrykk for at opplæringen gitt i 2014 har gjort lederne mer bevisste på denne typen problemstillinger. Ifølge revisor indikerer undersøkelsen at mange ansatte mangler tillit til varslingssystemet. Rådmannen mener at dette kan skyldes at det fortsatt er ulike oppfatninger av hva varsling er. Dette er òg en påminnelse om at arbeidet med etikk osv. er et kontinuerlig arbeid. Temaet vil bli satt på agendaen igjen i utvidet ledermøte. Rådmannen vil videre gå gjennom eksisterende tiltak, og vurdere ev. ytterligere tiltak for å sikre at etikk og varsling har et kontinuerlig fokus i organisasjonen.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

I 2013 foretok Rogaland Revisjon IKS en gjennomgang av etikkarbeidet i Finnøy kommune. Sentralt i prosjektet var en stor spørreundersøkelse hvor om lag 100 ansatte i Finnøy kommunen svarte.

Hovedformålet med prosjektet er å vurdere hvordan situasjonen er i Finnøy nå, 2,5 år etter forrige undersøkelse.

Mandat for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 09.02.2016. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvordan har kommunen fulgt opp forrige etikkundersøkelse?
- I hvilken grad følges kommunens etiske standarder/ normer, herunder varslingsrutiner?
- I hvilken grad opplever de ansatte etiske dilemmaer på arbeidsplassen?
- I hvilken grad er kommunens etiske retningslinjer kjent blant ansatte?
- Hvordan har utviklingen vært siden forrige etikkundersøkelse?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Vedtatte dokumenter som omhandler verdier og etiske retningslinjer, etiske standarder etc.
- Sammenligninger med undersøkelsen fra 2013

Problemstilling 1, 3 og 4 er beskrivende og har dermed ingen revisjonskriterier.

Metodisk er det benyttet spørreskjema samt sammenligninger (mot seg selv over tid og mot andre kommuner). Spørreundersøkelsen ble sendt til alle ansatte i Finnøy kommune – 322 personer. Vi fikk svar fra 129 personer, noe som tilsvarer en svarprosent på 40 %. Til sammenligning hadde undersøkelsen som ble gjennomført i 2013 en svarprosent på ca. 30 %. Spørreundersøkelsen ligger i [vedlegg](#).

En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger ligger i rapportens [vedlegg](#).

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 OPPFØLGING AV FORRIGE UNDERSØKELSE

2.1 INNLEDNING

Rapporten er i all hovedsak viet til undersøkelsen, men vi går og kort gjennom hvordan Finnøy kommune har fulgt opp forrige undersøkelse fra 2013.

2.1.1 FUNN OG ANBEFALINGER FRA 2013

Etikkundersøkelsen fra 2013 ga følgende hovedfunn:

- De ansatte i Finnøy kommune har brukbar kjennskap til etiske retningslinjer/ yrkesetiske normer, men klart dårligere enn i Stavanger og Sandnes.
- Diskusjon om etiske dilemmaer er det viktigste tiltaket for å øke etisk bevissthet. Medarbeidersamtaler og informasjon ved ansettelse har ved sammenligning med Stavanger/ Sandnes påfallende liten betydning i Finnøy.
- Mange ansatte innenfor oppvekst og levekår opplever etisk vanskelige situasjoner, mens færre ansatte ved teknisk/ kultur/ administrasjon opplever det samme.
- Mange ansatte har tatt opp etisk vanskelige situasjoner til diskusjon, mest innenfor oppvekst og levekår.
- Relativt mange ansatte sier at de har observert brudd på taushetsplikt (45 % av respondentene), brudd på yrkesetiske normer (39 %) og mobbing/ trakassering/ diskriminering (29 %). Disse kritikkverdige forholdene synes å forekomme langt hyppigere i Finnøy enn for eksempel i Sandnes.
- De ansatte i Finnøy vurderer kommunens varslingskultur som betydelig svakere enn tilsvarende i Sandnes kommune. Bildet her er imidlertid sammensatt etter som en relativt stor gruppe ansatte (29 % av respondentene) oppgir at de har varslet i løpet av de siste to årene, samt at bare 5 sier at de ikke ville ha varslet ved kritikkverdige forhold.
- Mange av de som har varslet (39 %) opplever at de ikke får respons. Dette trenger imidlertid ikke å innebære at det ikke blir gjort noe med forholdet som det varsles om.
- 15,7 % av de som har varslet, opplever at dette har fått negative konsekvenser for dem. I antall er ikke dette mange, men det gir likevel grunn til bekymring.

Revisjonen anbefalte kommunen å vurdere en gjennomgang av kommunens håndtering av gjeldende habilitetsregler med ansatte og folkevalgte. Videre anbefalte vi en revidering av kommunens etikkreglement og derigjennom styrke de ansattes kjennskap til reglementet. Ved en slik gjennomgang kunne man også få satt søkelyset på de situasjonene hvor de ansatte mener de observerer brudd på etiske retningslinjer. I tillegg anbefalte vi

kommunen å vurdere rutineene for varsling, spesielt hvordan mottak av varslinger skal skje i kommunen.

2.2 OPPFØLGING AV FORRIGE UNDERSØKELSE

I denne delen går vi forholdsvis kort inn på hvordan kommunen har fulgt opp undersøkelsen fra 2013.

Forrige undersøkelse ble presentert i kontrollutvalget 18.02.2014, sak 2/14. I samme møte vedtok kontrollutvalget at rådmannen skulle utarbeide en tiltaksplan for oppfølging av rapporten som skulle legges frem for kontrollutvalget og kommunestyret på første møtet etter at kommunestyret hadde fattet sitt vedtak. I tillegg ble det vedtatt at rådmannen skulle gi tilbakemelding til kommunestyret via kontrollutvalget om hvordan rapporten var fulgt opp innen 6 måneder etter kommunestyrets vedtak. Kontrollutvalgets framlegg til vedtak ble vedtatt i kommunestyret 25.03.2014, sak 018/14.

Rådmannen orienterte om tiltaksplanen på kontrollutvalgsmøte 10.06.2014. I tiltaksplanen har rådmannen tatt utgangspunkt i anbefalingene i rapporten og gir en kort vurdering av hvilke tiltak for er aktuelle å sette i verk. Planen viser også hvem i organisasjonen som har ansvar for å følge opp de ulike tiltakene. Tiltaksplanen ble lagt frem i kommunestyret 15.04.2015.

Rådmannen har i brev av 14.11.2014 gitt tilbakemelding til kontrollutvalget på hvordan rapporten er fulgt opp. Tabellen under viser utarbeidet tiltaksplan samt status per 14. november 2014.

Tabell 1 – Tiltaksplan Etikk – 2. juni 2014, status per 14. november 2014

Nr.	Anbefaling	Tiltak	Ansvarlig	Frist	Status
1	<p>Å vurdere en gjennomgang av kommunens håndtering av gjeldende habilitetsregler med ansatte og folkevalgte.</p> <p><u>Rådmannens kommentar:</u> Etter rådmannens vurdering er kjennskapen til og praktiseringen av habilitetsbestemmelsene i organisasjonen er rimelig god – både blant folkevalgte og ansatte. Det understrekes at dette gjelder habilitet i saksbehandlingen, ikke ev. nærhetsutfordringer i saksbehandlingen. Rådmannen vil likevel vurdere å innarbeide håndtering av utfordringer knyttet til habilitet i pågående lederutviklingsprogram. Program for 2014 og første halvdel av 2015 er under utarbeiding.</p>	<p>1a: Habilitet innarbeides som tema i lederutviklingsprogrammet - under "verdier og kultur" og etikk/varsling</p>	OHM	01.05.2014	Utført
2	<p>Å vurdere en revidering av kommunens etikkreglement og derigjennom styrke de ansattes kjennskap til reglementet. Ved en slik gjennomgang kunne man også få satt søkelyset på de situasjonene hvor de ansatte mener de observerer brudd på etiske retningslinjer.</p> <p><u>Rådmannens kommentar:</u> Rådmannen har ingen umiddelbare planer om å revidere etisk regelverk. Etter det rådmannen har fått opplyst, ble etisk regelverk utviklet i 2007 basert på veiledning fra KS, andre kommuners regelverk og god praksis. Etter rådmannens vurdering inneholder regelverket de nøkkelforhold som et slikt regelverk bør inneholde. Rådmannen ser derimot behovet for å styrke ansatte/lederes kjennskap til og forståelse for etisk regelverk. Rådmannen vil i den sammenheng vurdere ulike tiltak. Etikk og etisk regelverk vil også være tema i lederutviklingsprogrammet.</p>	<p>2a: Etikk/varsling innarbeides som eget tema i lederutviklingsprogrammet.</p> <p>2b: Etikk/varsling er tema på ledersamling.</p> <p>2c: Case etikk/varsling gjennomføres på personalmøter i avd/enhet.</p> <p>2d: Sign-off ansatte i k-los gjennomgås/følges opp.</p> <p>2e: Etikk/varsling innarbeides i mal for medarbeidersamtaler/ obligatorisk del av medarbeidersamtale.</p> <p>2f: Etisk regelverk innarbeides i ny ordning med "startpakke"/ oppstartsmøte for</p>	OHM OHM k-sjef/EL k-sjef OU k-sjef/EL k-sjef OU k-sjef/EL k-sjef OU	01.05.14 01.07.14 01.09.14 01.07.14 01.07.14 01.09.14	Utført Utført. Tema på l.s. i jun og okt. Refleksjonsopp i sept/okt Forsinket. Opplegg m/ materiell utarbeidet - gjennomgått med lederne. Frist utsatt til 31.12 Utført Forsinket. Forslag utarbeidet - godkjenning/utrulling gjenstår
3	<p>Å vurdere rutiner for varsling, spesielt hvordan mottak av varslinger skal skje i kommunen.</p> <p><u>Rådmannens kommentar:</u> Rådmannen viser til at rutiner for varsling er gjennomgått både i 2011-2012 i tilknytning til utvikling av HMS-håndbok og i januar 2013 i tilknytning til innføring av kvalitetssystemet Kvalitetslosen. Undersøkelsen til RR viser at mange sier at de har varslet, samtidig som antall registrerte varslinger i kommunens varslingssystem er svært lav. Dette kan være en indikasjon på at det finnes ulike oppfatninger i organisasjonen av hva varsling er. Rådmannen vil vurdere en gjennomgang i organisasjonen av varsling (hva, hvem, hvordan).</p>	Jf. tiltak 2a-b-c-d-e-f			

Ifølge ovenfor nevnte brev er tiltakene satt i gang som planlagt, men for noen av tiltakene ligger en etter skjema. Dette gjelder mal for medarbeidersamtaler, «startpakke» til nyan-satte og gjennomføring av personalmøter i enhetene med temaet etikk og varsling. Kommunen hadde etikk og varsling som tema på utvidet ledersamling i juni 2014. Etter le- dersamlingen ble det arbeidet videre med temaet i refleksjonsgrupper, med oppgave- innlevering tidlig i oktober 2014. Basert på innspill fra refleksjonsgruppene er det utar- beidet et opplegg for personalmøter i enhetene, dette opplegget ble gjennomgått på ut- videt ledersamling i oktober 2014.

I mai 2016 opplyser rådmannen at hovedpoengene i tiltaksplanen er fulgt opp, men at det er noen små forhold som ikke er 100 % fulgt opp. Dette gjelder innarbeiding av etikk/ varsling i mal for medarbeidersamtaler samt ny ordning med «startpakke» for nyan-satte hvor etisk regelverk skal innarbeides - punkt 2e og 2f i tiltaksplanen.

I etterkant av forrige undersøkelse er kommunens etikkreglement og rutiner for varsling gjort tilgjengelig i Kvalitetslosen – kommunens internkontrollsystem.

3 ETIKKUNDERSØKELSEN 2016

3.1 OM UNDERSØKELSEN

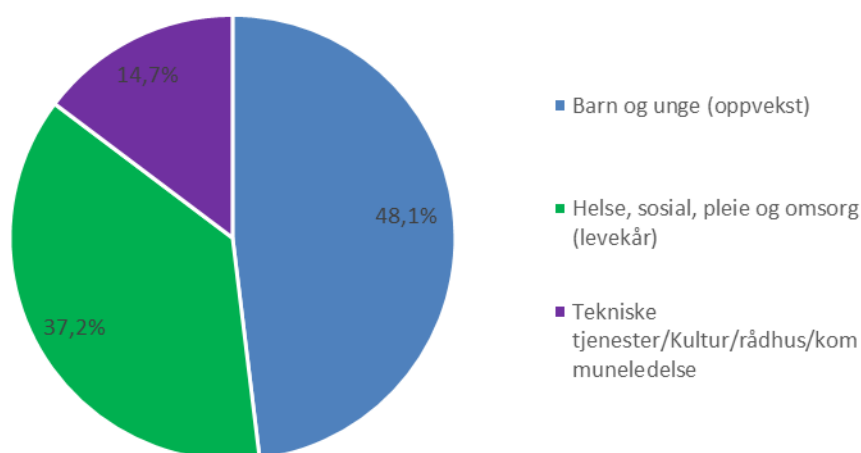
3.1.1 RESPONS

Årets etikkundersøkelse hadde 129 respondenter, noe som gir en svarprosent på 40 %. Dette er en relativt god respons, tatt i betraktning at vi har sendt ut invitasjon til alle ansatte som har fast lønn, både vikarer og fast ansatte, fra 0-100 %stilling. Til sammenligning svarte 30 prosent i 2013. På mange av spørsmålene har respondentene avgitt svar på en skala fra 1-6, hvor 6 er svært bra. Det var også mulig å avgi svaralternativet «*vet ikke*». To av spørsmålene var åpne for kommentarer.

I undersøkelsen har vi delt inn de ansatte etter stillingsprosent, de med 70 % eller mer, de mellom 30 og 69%, og de under 30 %. De aller fleste som har svart på vår undersøkelse (79,1 %) har mer enn 70 % stilling. De som har mindre enn 30 % stilling utgjør bare 7 prosent av respondentene, mens 14 % av respondentene er i mellom kategorien.

I figuren under viser vi hvilke sektorer svarene kom fra. I underkant av 50 % av svarene kom fra tjenestoområder som arbeider med barn og unge. Ca. 37 % av svarene kommer fra helse, sosial, pleie og omsorg, mens ca. 15 % er fra tekniske tjenester, kultur, rådhus eller kommuneledelse.

Figur 1 – Fordeling av respondenter i kommunen (N=129)



Når det gjelder stillingsprosent bruker vi i gjennomgangen de samme begrepene som ved forrige undersøkelse, dvs. høy (mer enn 70 % stilling), middels (30-69 %) og lav stillingsprosent (mindre enn 30 %).

Vi har også operert med samme inndeling i tjenesteområder som i 2013:

- Oppvekst = Barn, unge og oppvekst
- Levekår = Helse, sosial, pleie og omsorg
- Teknisk avdeling, ansatte ved rådhuset, kulturavdeling og ansatte i administrasjonen.

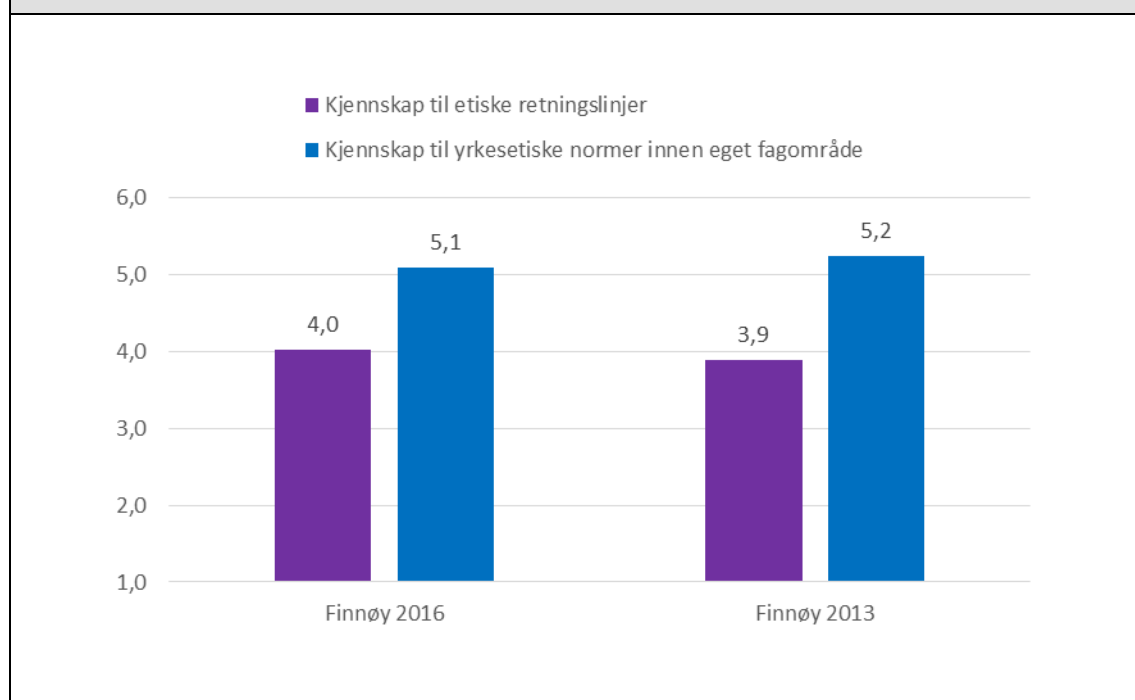
3.1.2 ANTALL KOMMENTARER

Det var i undersøkelsen to åpne kommentarfelt. Det er kommet inn hhv. 35 og 33 kommentarer i de to kommentarfeltene. Her ønsket vi at de ansatte satte ord på hva de opplevde som etisk vanskelig situasjoner de har opplevd og eksempler på hva de regner som kritikkverdige forhold.

3.2 KJENNSKAP TIL ETISKE RETNINGSLINJER

I figuren under viser vi de ansattes kjennskap til kommunens etiske retningslinjer/ normer. Det er i denne sammenligningen tatt med resultater fra etikkundersøkelsene som ble utført i Finnøy i 2013.

Figur 2 – Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer (Skala 1-6)



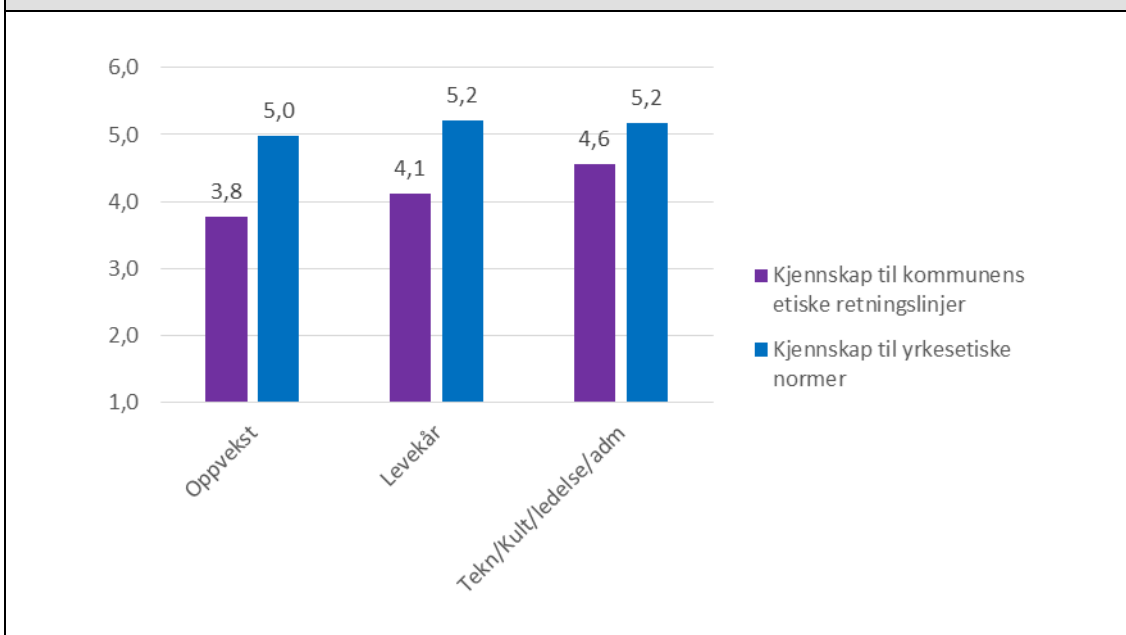
Hovedbildet er nokså uendret. Kjennskapen til yrkesetiske normer innen eget fagområde er meget god, mens kjennskapen til kommunens etiske retningslinjer ikke er fullt så god.

- Kjennskap til yrkesetiske normer er omtrent lik som i Stavanger og Sandnes (5,3), men det er langt bedre kjennskap til kommunens etiske retningslinjer i de to store kommunene (4,6).

- Det er gjennomgående i alle tre kommunene at kjennskapet til etiske retningslinjer er høyere blant ledere enn andre ansatte.
- Ikke overraskende er det de som har høyest stillingsprosent som har best kjennskap til kommunens etiske retningslinjer (4,1 i 2016 og 2013). De med en stillingsprosent som er mindre enn 30 % har forholdsvis lav kjennskap til de etiske retningslinjene, score på 2.5 i 2016. Dette er betydelig lavere enn i 2013 (score på 3,7).

I figuren under ser vi nærmere på fordelingen mellom tjenesteområdene.

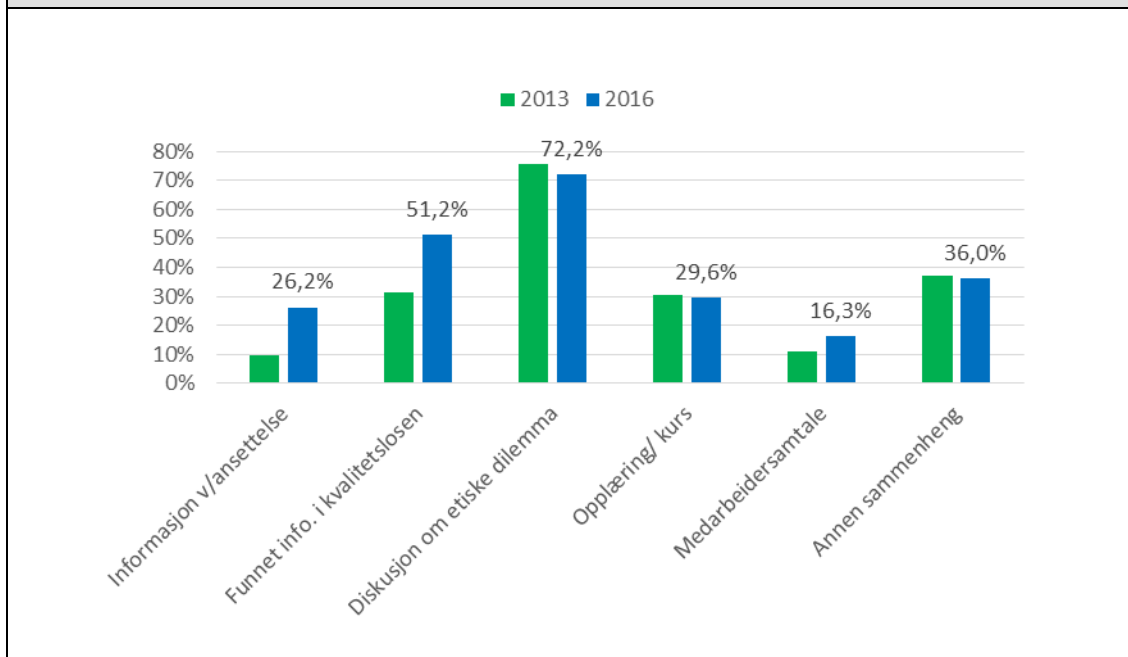
Figur 3 – Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer/ yrkesetiske normer – sektorvis (Skala 1-6)



Vi ser av figuren at det er innenfor teknisk/ kultur/ administrasjon det er best kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. Slik var situasjonen også i 2013. Når det gjelder de yrkesetiske normene i kommunen er bildet i de ulike sektorene nokså likt. Innen oppvekst og levekår har det på dette området skjedd en liten nedgang siden 2013 (henholdsvis -0,4 og - 0,1), mens det innenfor teknisk/kultur/ administrasjon har vært en liten økning på 0,4.

3.2.1 TILTAK FOR Å ØKE DEN ETISKE BEVISSTHETEN I KOMMUNEN

Her skal vi se nærmere på hvilke tiltak den enkelte ansatte har gjennomgått for å øke sin etiske bevissthet og kompetanse. I figuren under sammenligner vi utviklingen i Finnøy fra 2013 til 2016.

Figur 4 – Tiltak den ansatte har gjennomgått for å øke etisk bevissthet og kompetanse – Finnøy 2013 sammenlignet med 2016

Figuren viser at flere ansatte har gjennomgått tiltak for å få økt bevissthet og kompetanse. Av tiltakene den ansatte har gjennomgått er det også i 2016 flest ansatte i kommunen som har deltatt i diskusjoner som omhandler etiske dilemmaer. Det ser ut som flere ansatte blir informert om kommunens etiske standard ved ansettelse i 2016 og det er langt flere som har funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger i kvalitetsloven. Det har også vært en økning i andelen ansatte som hadde etikk som tema i medarbeidersamtalen. På de resterende indikatorene har det vært en liten nedgang fra 2013 til 2016.

3.2.2 VURDERING

Etter forrige etikkundersøkelse i 2013 ble det vedtatt en plan med ulike tiltak for blant annet å styrke ansatte/ lederes kjennskap til og forståelse for etisk regelverk. Blant annet er etikk og varsling nå innarbeidet som eget tema i lederutviklingsprogrammet.

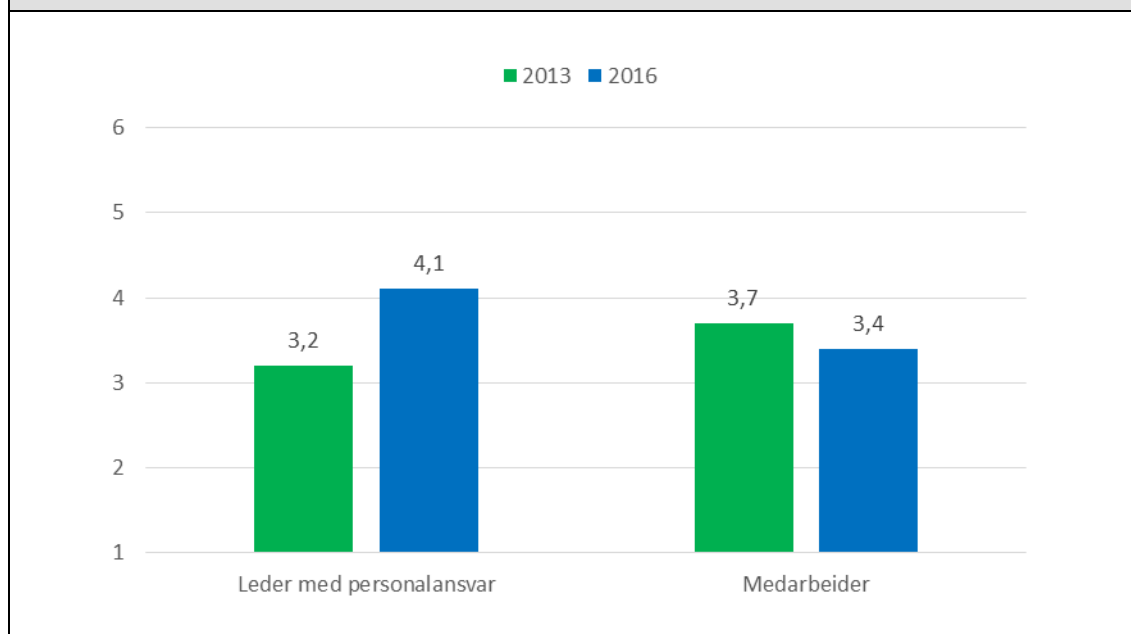
Årets undersøkelse viser at kjennskapen til kommunens etiske retningslinjer og yrkesetiske normer innen eget fagområde er nokså uendret, til tross for at de ansatte har gjennomgått flere tiltak for å øke etisk bevissthet og kompetansen. I forbindelse med forrige undersøkelse i 2013 viste rådmannen til at de etiske retningslinjene i kommunen nylig var blitt flyttet til den obligatoriske leselisten i Kvalitetsloven. Årets undersøkelse viser at dette kan ha medvirket til at langt flere ansatte har funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger i Kvalitetsloven. Hvorfor den positive utviklingen i.f.t. tiltak den ansatte har gjennomgått for å øke etisk bevissthet og kompetanse ikke gjenspeiles i de ansattes kjennskap til kommunens etiske retningslinjer kan ha mange forklaringer. For det første kan det skyldes at tiltakene ikke har fungert etter sin hensikt. For det andre kan det være et tidsspørsmål – en økning i antall ansatte som får informasjon om etikk

og etiske problemstillinger ved ansettelse gir ikke nødvendigvis automatisk økt kunnskap, men det kan være et godt grunnlag for økt kunnskap og bevissthet på sikt. For det tredje kan det skyldes forhold ved selve undersøkelsen, eksempelvis kan det være en hårfin balanse mellom hvorvidt en respondent avgir scoren 4 eller 5.

3.3 ETISK VANSKELIGE SITUASJONER I KOMMUNEN

De ansatte i Finnøy gir i 2016 uttrykk for at de opplever etisk vanskelige situasjoner annerledes enn i 2013. Lederne rapporterer i større grad at de opplever etisk vanskelige situasjoner enn medarbeiderne i 2016 (hhv. 4,1 og 3,4). I 2013 var resultatet motsatt.

Figur 5 – I hvilken grad opplever du etisk vanskelige situasjoner i ditt arbeid – funksjon (skala 1-6)



Ansatte med lav stillingsprosent gir uttrykk for at de i mindre grad opplever etisk vanskelige situasjoner enn andre i 2016 (score 3,3). Dette forholdet har endret seg siden forrige undersøkelse i 2013 hvor det var de med lav stillingsprosent som i størst grad opplevde etisk vanskelige situasjoner i sitt arbeid (score 5,0). For høy og middels stillingsprosent er bildet nokså likt.

Det er de ansatte innen levekår som i størst grad opplevde etisk vanskelige situasjoner i 2016. Det er fortsatt innenfor teknisk/ kultur/ administrasjon at de ansatte i minst grad opplever slike situasjoner.

I undersøkelsen ble de ansatte oppfordret til å gi eksempler på etisk vanskelige situasjoner som de selv har opplevd. Eksempler på tilbakemeldinger er oppsummert sektorvis under:

Kommentarer fra ansatte innen oppvekst:

- «Når en arbeider på ei eining i eit lite lokalsamfunn, vil ein lett koma opp i etisk vanskelige situasjonar knytta til nettopp dette med kjennskap, vennskap og andre forhold knytta til lokalmiljøet. T.d. personalsituasjonar der ein må vega for og mot, og prøva å unngå at ein lar andre forhold enn det yrkesetiske spela inn.»
- «Når man opplever at en kollega bryter taushetsplikt og man kan ikke si så mye på det fordi alle har et ulikt syn på hva som er taushetsplikt. Og når kollega blir baksnakket, mobbet. Det er det mye av.»
- «Situasjoner som ikkje blir tatt hand om. Dårlig ledelse.»
- «Når eg jobbar med elevar som fortel noko frå heimesituasjonen som eg må gå vidare med. Når elevar skulkar og lyg.»
- «Noen ganger i forbindelse med muslimske barn, og valgene de tar. Jeg vet at de velger galt ift. egen religion, spiser svin f.ex. Det er enklest å la dem gjøre det, en del andre voksne mener det er greit, jeg synes vi skal rettlede barna.»
- «Er det i tilfeller rett å unnlate å skrive anmerkning på elever sjølv om dei bryt ein regel?»
- «Medarbeidere som ikke vil si fra når noe ikke er på plass, for eksempel angående vaktordningen i utetiden. Medarbeidere som ikke er lojale mot det som er bestemt i fellesmøter.»
- «Det er hele tiden situasjoner der man kommer i skvis mellom brukere og andre medarbeidere.»
- «Hvor mye skal en informere andre elever og voksne om andre elevers utfordringer og diagnoser. Hva er best for eleven det gjelder?»
- «Tilsette som snakkar nedlatande om elevar og ev. føresette.»

Kommentarer fra ansatte innen levekår:

- «Saksbehandling – tildeling av tjenester. Personal – utfordringer økonomi – hva kan vi få til.»
- «Lojalitet overfor ledere i flere sammenhenger, overfor vedtak og krysspress.»
- «Det er et etisk problem med utagerende pasienter, i forhold til medpasienter, personell og pårørende.»
- «Jeg jobber med mennesker med utviklingshemming. Der må vi ofte ta avgjørelser med tanke på bruk av tvang.»
- «Forhold til pårørende. Mobilbruk, info. Angående diverse når en har fri, pasientrelatert.»
- «Når kommunen omorganiserer og pasienter går ned eit omsorgsnivå uten at ledelsen informerer skikkelig på forhånd. Dette gjør både pasienter og pårørende urolige og redde for at de ikke skal få den hjelpen de trenger. Det er vi som arbeider nærmest pasienten som får alle spørsmålene som vi ikke kan svare skikkelig på, nettopp fordi en ikke har fått god nok informasjon.»
- «Det er bra at vi har taushetsløftet. Men noen bryter det ofte, forteller kor dei skal gå frå a-å i hjemmesjuepleien. Det er akkurat som dei skal hevde seg med at dei kan seie.»
- «Pårørende ynskjer behandling, pasienten ynskjer ikkje. Å unnlate behandling kan føre til at pasienten dør.»
- «Taushetsplikt i forhold til pårørende.»

- «Pasienter som motsetter seg hjelp til personlig hygiene, medisiner osv.»

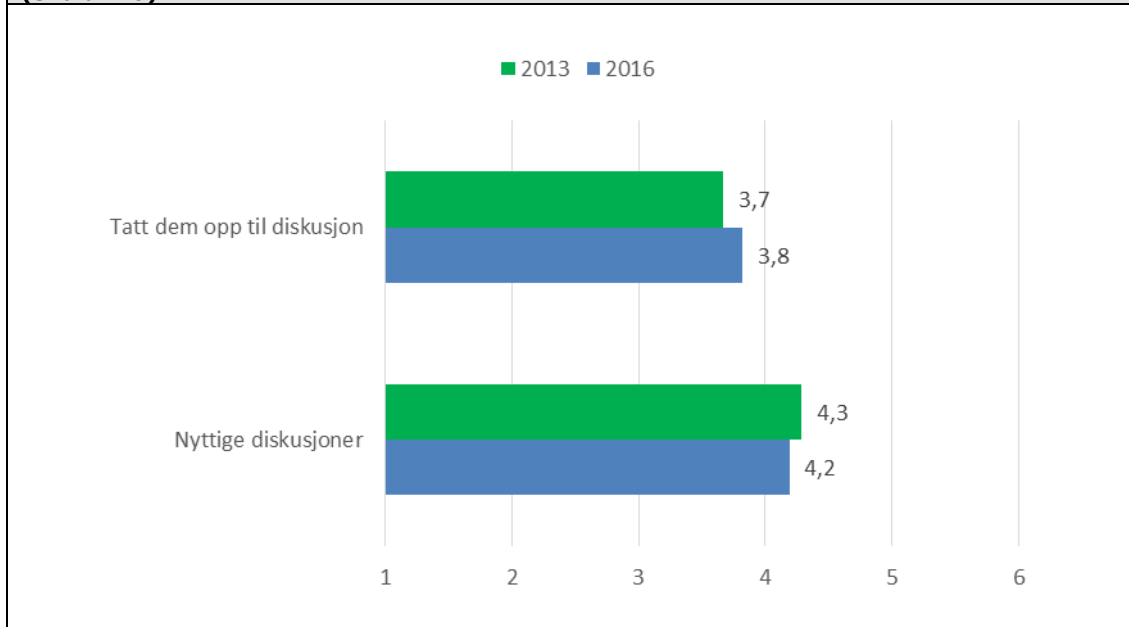
Kommentarer fra ansatte innen tekniske tjenester/ kultur/ rådhus/ kommuneledelse:

- «Bruk av kommunale ressurser til private formål.»
- «Ordre fra leder» om prioritering av arbeidsoppgaver der dette blir av meg oppfattet som fordelsbehandling for enkeltpersoner/ foretak i forhold til «prioritert rekkefølge».
- «Likeverdig behandling av ulike søkere/kunder og å sikre beslutningsgrunnlag med riktig informasjon og vurdering i tråd med regelverk.»
- «Spenningsfeltet mellom lovverk og menneskelege hensyn.»
- «Tilsetjing, ulik handsaming av kollegaer.»
- «Hvordan man forholder seg til ulike utbyggere/ innbyggere/ folkevalde – og det faktum at alle kjenner noen som har fått, eller burde få lov til et eller annet – habilitet og etikk er særs viktig i en liten kommune.

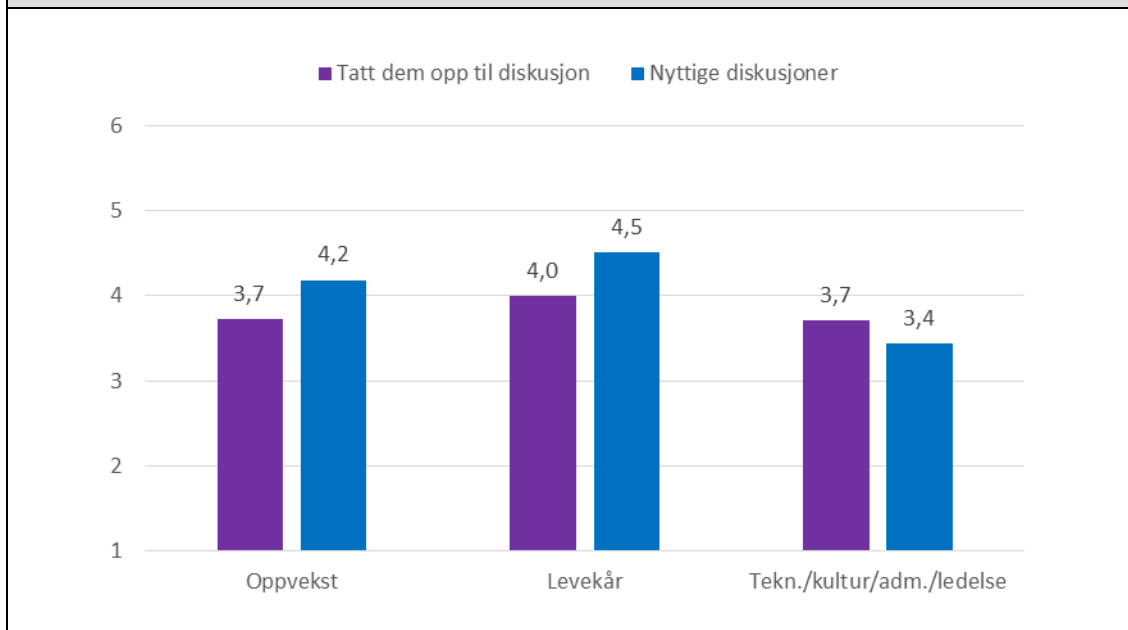
Kommentarer knyttet til taushetsplikt, forholdet til kolleger og brukere/ pårørende samt nære relasjoner gikk igjen på tvers av sektorene.

Dette spørsmålet hadde to oppfølgingsspørsmål: I hvilken grad har du selv tatt etisk vanskelige situasjoner opp til diskusjon på din arbeidsplass? Og: I hvilken grad opplever du disse diskusjonene som nyttige? Svarene illustreres i figuren under.

Figur 6 – I hvilken grad har du selv tatt etisk vanskelige situasjoner opp til diskusjon, og i hvilken grad opplevde du diskusjonene som nyttige? Finnøy 2013 sammenlignet med 2016 (Skala 1-6)



Figuren viser at bildet er omtrent likt som i 2013. I figuren under presenteres resultatet fra undersøkelsen i 2016 sektorvis.

Figur 7 - I hvilken grad har du selv tatt etisk vanskelige situasjoner opp til diskusjon, og i hvilken grad opplevde du diskusjonene som nyttige? Sektorvis. (Skala 1-6)

Det er innen levekårsektoren det tas opp flest etiske diskusjoner og det er også her nytteverdien av diskusjonene oppleves størst. Bildet er nokså likt situasjonen i 2013, bortsett fra innen teknisk sektor/ administrasjon hvor gjennomsnittscoren har økt fra 2,6 til 3,7 når det gjelder å ta opp etisk vanskelige spørsmål til diskusjon. Nytteverdien har økt fra en score på 2,7 til 3,4 i 2016, men er fortsatt under gjennomsnittet. Dette innebærer at nytteverdien av å ta opp etiske diskusjoner innen teknisk sektor/ administrasjon ikke anses som spesielt god.

3.3.1 VURDERING

De ansatte gir i 2016 uttrykk for at de opplever etisk vanskelige situasjoner annerledes enn i 2013. Lederne opplever i større grad etisk vanskelige situasjoner i 2016 enn i 2013 (hhv. 4,1 og 3,4). For medarbeiderne er bildet motsatt. Den markante endringen kan skyldes tilfeldigheter, men det kan også være et resultat av endrede arbeidsbetingelser, nedskjæringer og økt bevissthet om disse problemstillingene.

Det er positivt at det er ansatte innenfor tjenesteområdene som i størst grad opplever etisk vanskelige situasjoner i sitt arbeid, også er de som i størst grad tar opp til diskusjon, og som opplever diskusjonene som mest nyttige.

Det er positivt at det også har vært en økning i forhold til i hvilken grad etisk vanskelige situasjoner blir tatt opp til diskusjon. Hvorfor nytteverdien av å ta opp etisk vanskelige diskusjoner innen teknisk/kultur/rådhus er betydelig lavere enn innenfor de andre tjenesteområdene er et forhold som kan være aktuelt å undersøke nærmere. Av kommentarfeltene ser vi at de ansatte gjerne knytter etisk vanskelige situasjoner opp mot nærhet/kjennskap samt forskjellsbehandling av kolleger og brukere.

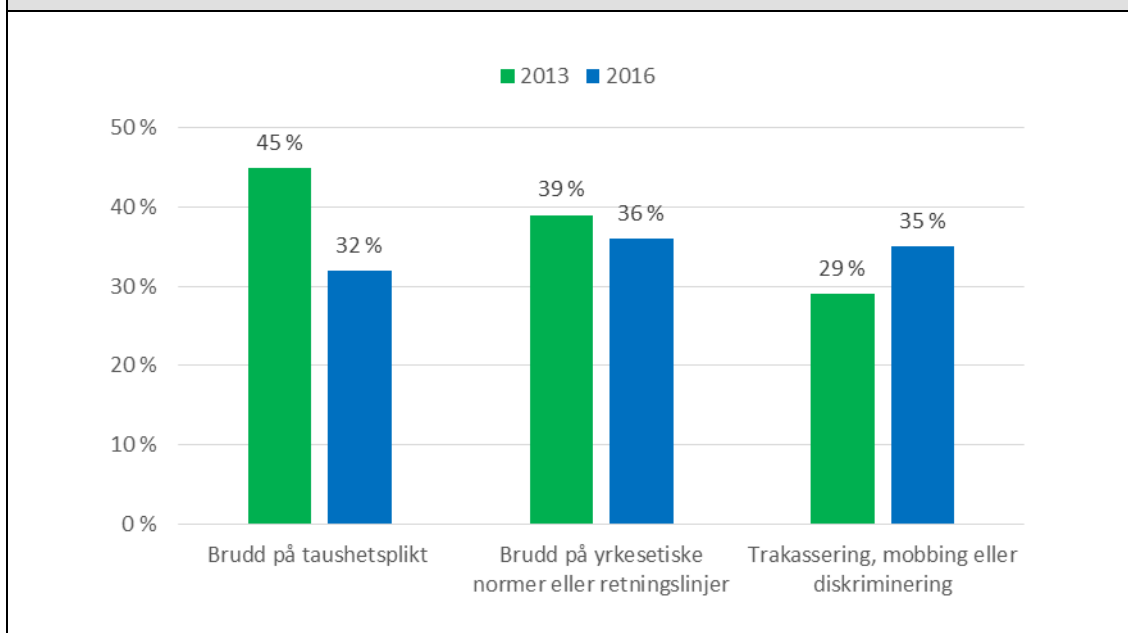
3.4 OBSERVASJON AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD PÅ ARBEIDSPLASSEN

3.4.1 TRE RISIKOPUNKTER

I undersøkelsen fra 2013 spurte vi de ansatte om hvilke av en rekke forhold de hadde observert på sin arbeidsplass, såkalte risikopunkter. Av de 11 risikopunktene var det tre som skilte seg ut med flest observasjoner:

- Brudd på taushetsplikt
- Brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer
- Trakassering, mobbing eller diskriminering

Figur 8 – Observasjoner av brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer, mobbing/ trakassering (2013 og 2016)¹



Vi ser at det fremdeles er mange observasjoner av disse forholdene. Langt færre ansatte har opplevd brudd på taushetsplikt og det har også vært noen færre observasjoner av brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer. Men det er betydelig flere som har opplevd trakassering, mobbing eller diskriminering².

Det er innenfor levekårsektoren at de ansatte har opplevd flest brudd på taushetsplikten, 38 %. Brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer samt trakassering, mobbing eller diskriminering er mest observert innen oppvekst, hhv. 38 og 48 %.

Lederne har i større grad enn medarbeiderne observert brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer samt trakassering, mobbing og diskriminering. Når det gjelder brudd

¹ De ansatte kunne svare ja, nei eller vet ikke/ ikke relevant. Det var relativt få som svarte vet ikke/ ikke relevant. På de tre spørsmålene var det hhv. 8, 16 og 7 % som svarte dette.

² Her menes høyere og lavere andel, men begrepene flere og færre brukes for bedre språklig flyt.

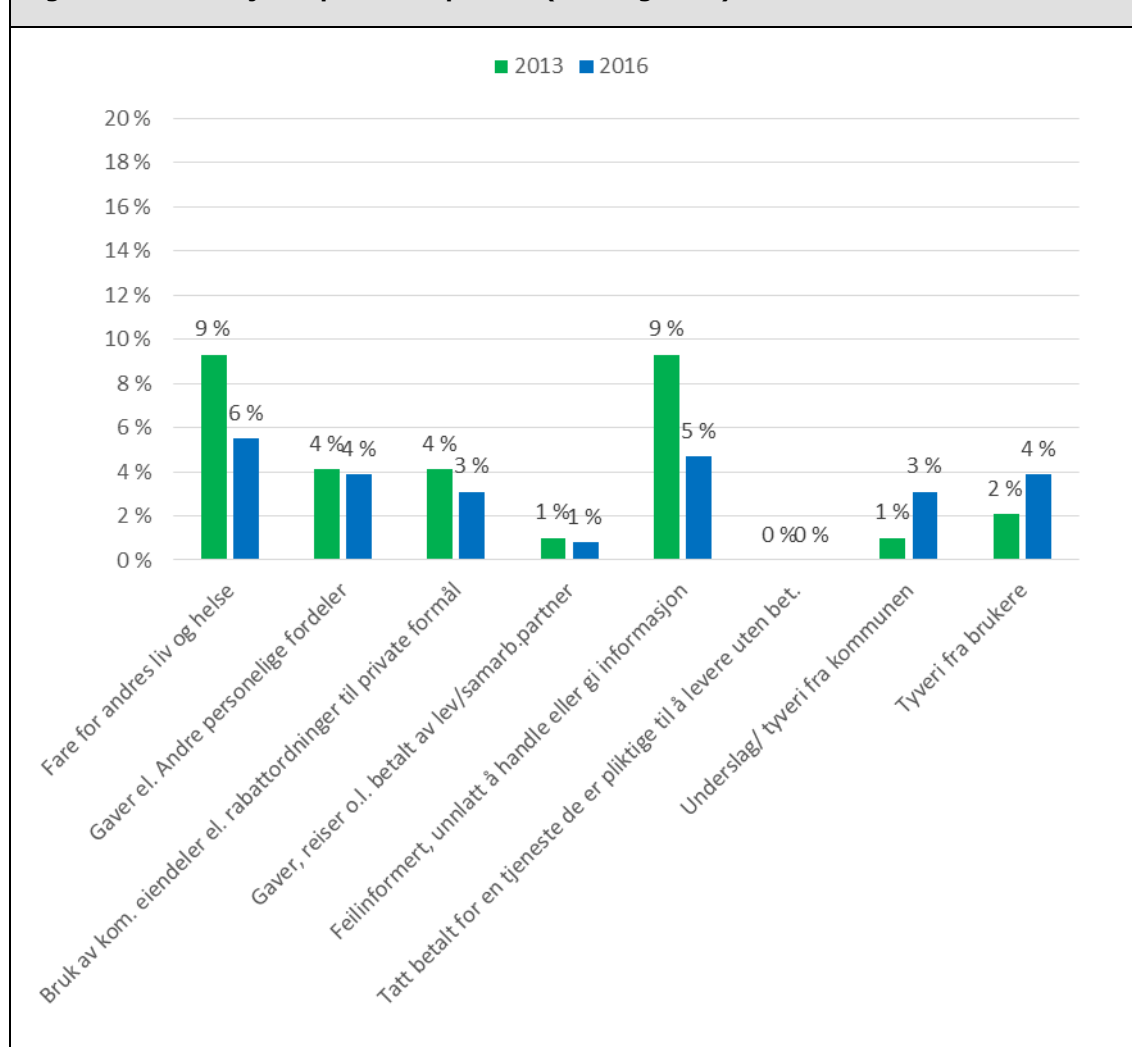
på taushetsplikten er bildet motsatt, medarbeiderne har observert mer av dette enn lederne.

Vi ønsker å presisere at det vi har presentert over er ansattes observasjoner og ikke de ansattes egne opplevelser, noe som gir enkelte tolkningsutfordringer. Flere kan observere det samme forholdet, og rapportere dette i undersøkelsen. Men det er også slik at ett svar kan gjelde flere observasjoner.

3.4.2 ANDRE RISIKOPUNKTER

Som i 2013 er det i 2016 ingen av respondentene som har opplevd at ansatte har tatt betalt for en tjeneste de er pliktig til å levere uten betaling. Resultatet er sammenfattet i figuren under.

Figur 9 – Observasjoner på arbeidsplassen (2013 og 2016)



Vi ser av figuren at det har vært en positiv utvikling fra 2013 til 2016 på alle indikatorene bortsett fra *underslag/ tyveri fra kommunen* og *tyveri fra brukere*. I 2016 er det kun ansatte innen levekår – 9 personer - som har observert underslag/ tyveri fra kommunen samt

tyveri fra brukerne. Når det gjelder indikatorene *fare for andres liv og helse* samt *feilinformert, unnlatt å handle eller gi informasjon* er dette hyppigst observert innen tekniske tjenester/kommuneledelse.

3.4.3 VURDERING

Det er fremdeles mange observasjoner av brudd på taushetsplikt, brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer og trakassering/ mobbing/ diskriminering. Det er positivt at langt færre ansatte har observert brudd på taushetsplikt, men det er bekymringsverdig at betydelig flere har observert trakassering, mobbing eller diskriminering. Nesten 1 av to innen oppvekstsektoren rapporterer i 2016 at de har observert trakassering/ mobbing/ diskriminering. Vi vet imidlertid ikke hvem som er ansvarlig for den observerte mobbingen/ diskrimineringen/ trakasseringen, er det ansatte eller brukere? Vi vet heller ikke hvem mobbingen/ diskrimineringen/ trakasseringen er rettet mot, ansatte eller brukere? Kommentarene tyder på at de fleste sikter til handlinger utført av andre ansatte/ ledere som er rettet mot andre ansatte og brukere. Vi finner ikke eksempler i kommentarfeltene på at man sikter til at det er brukere som utfører handlingene.

Vi **anbefaler** kommunen å se nærmere på hvorfor det har vært en økning i andelen ansatte som har observert mobbing/ trakassering og diskriminering. I tillegg bør den undersøke hvorfor det er så mange innen oppvekstsektoren som har observert dette. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.

Det har vært en negativ utvikling i.f.t. observasjon av underslag/tyveri fra kommunen samt tyveri fra brukere. I 2016 var det 9 personer som gjorde slike observasjoner, alle innen levekår. Til sammenligning ble det i 2013 gjort 3 slike observasjoner, spredt på alle sektorene.

Til tross for et lite antall **anbefaler vi** kommunen å vurdere å følge opp lederne innen levekårssektoren i.f.t. økning i andel observasjoner av underslag/ tyveri fra kommunen samt tyveri fra brukerne. Dette for å få klarhet i omfang og alvorlighetsgrad i de observerte tilfellene.

Lederne har i større grad enn medarbeiderne observert brudd på yrkesetiske normer samt trakassering, mobbing og diskriminering. Etter vår vurdering er ikke dette overraskende. Vi tolker dette som et uttrykk for at lederne er bedre informert, og at de har bedre oversikt over begåtte lov og normbrudd i egen virksomhet/organisasjon. Det kan også være et uttrykk for at det er kultur i organisasjonen for å underrette ledelsen om slike forhold.

Men det er flere medarbeidere enn ledere som har observert brudd på taushetsplikten. Det ser altså ut til at lederne ikke er like godt orientert om denne type hendelser. Dette kan være indikasjoner på at:

- Lederne ikke er like gode til å fange opp denne type hendelser, eller
- At det ikke er samme kultur for å si fra til lederne om brudd på taushetsplikt
- At ledere og ansatte oppfatter og tolker situasjoner og hendelser ulikt

Etter vår vurdering er det spesielt arbeidsmiljøaspektet kommunen bør agere i forhold til. Kanskje bør kommunen i sterkere grad dreie deler av etikkarbeidet over på kollegiale forhold på arbeidsplassen, slik at de ansatte blir mer bevisste på dette og arbeidsmiljøet styrkes. Kommunen bør samtidig fortsatt ha fokus på yrkesetikken, og tiltak for å redusere brudd på taushetsplikt og yrkesetiske normer.

3.5 VARSLING

Varsling er å melde/ si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, uetiske eller ulovlige. Varsling kan likevel oppleves ulikt og den enkeltes terskel for å varsle vil variere.

I kommunens etiske regelverk står det følgende om varsling:

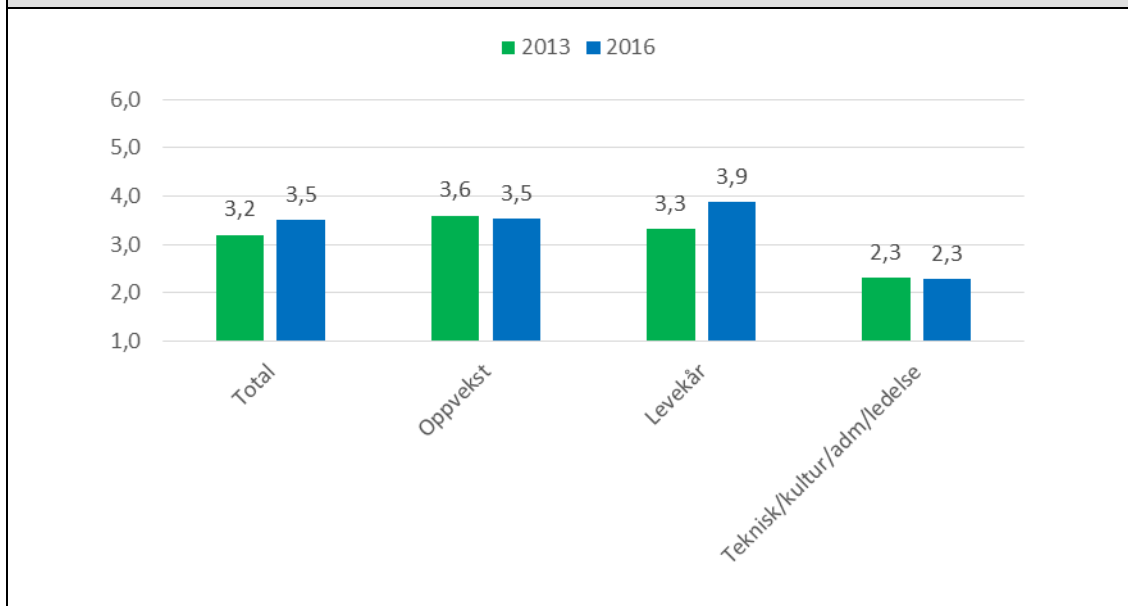
«Tilsett som varslar på naudsynt måte, skal være verna mot straff frå verksemda. Varslinga skal skje i tråd med dette og anna regelverk. Om ein ikkje når fram tenesteveg, skal ein gå til leiar sin leiar eller nytte dei tillitsvalde og verneomboda, sjå pkt. 5,6 og 8.»

Videre står det i det etiske regelverket at arbeidstakere har plikt og rett til å varsle dersom det forekommer avvik eller andre kritikkverdige forhold. Dette kan være saker som er uetiske, lovstridige eller som kan true liv og helse. De ansatte har et særskilt ansvar når de ser interne forhold som utgjør fare for kunder/brukere av tjenesten.

I forbindelse med forrige etikkundersøkelse kommenterte rådmannen at undersøkelsen viste at mange har varslet, samtidig som antall registrerte varslinger i kommunens varslingssystem var svært lav. Videre ble det kommentert at dette kunne være en indikasjon på at det finnes ulike oppfatninger i organisasjonen av hva varsling er, og at rådmannen skulle vurdere en gjennomgang i organisasjonen av varsling (hva, hvem, hvordan).

I Finnøy kommune benyttes Kvalitetslosen som internkontrollsystem. Systemet har egen varslingsfunksjon. I kommunen skal alle avvik og varsling skje her. Varslene som kommer inn i Kvalitetslosen går til rådmannen.

Undersøkelsen viser at de ansatte vurderer varslingkulturen i Finnøy kommune som litt bedre enn forrige gang, men har en middels score. I 2013 var gjennomsnittsscoren 3,2 på denne indikatoren, i 2016 er den 3,5. Tilsvarende tall fra Stavanger og Sandnes kommune i 2013 var på ca. 4,3. Figuren under viser resultatet av undersøkelsen sektorvis i 2013 og 2016.

Figur 10 – Kultur for å varsle om kritikkverdige forhold (2013 og 2016) (Skala 1-6)

Vi ser at det har vært en positiv utvikling innen levekår, mens det for de to andre sektorene har vært en liten negativ utvikling. Medarbeiderne mener at det i større grad er kultur for å varsle enn lederne i 2016 (hhv. medarbeider 3,6 og leder 3,3). Dette forholdet var motsatt i 2013 (hhv. 3,1 og 3,7).

I undersøkelsen ble respondentene bedt om å gi ett eller flere eksempler på hva du regner som etisk kritikkverdige forhold. Eksempler på tilbakemeldinger er oppsummert sektorvis under:

Eksempler på kommentarer innenfor helse og sosial:

- *Mangelfull stell og pleie, mangel på respekt for pasient/ medarbeidere*
- *Utagerende pasienter og håndtering av disse. Det er kritikkverdige når det er liten vilje til å gjøre noe med problemene.*
- *For lite personale på jobb – har ikke tid til å hjelpe. Uro for pasienter.*
- *Trakassering*
- *Skal ikke sende SMS f.eks. om at en gleder seg til å jobbe med enkeltpersoner.*
- *Hvordan en bestemt pasient blir tilsnakket av nattevakten pga. «for mange» toalettbesøk på nattestid. Har tatt dette videre til leder, er litt usikker på om denne varslingen har noe for seg alltid?*
- *Snakke til bruker/pasient som om det gjelder et barn*
- *Snakke om pasienter på kontoret uten å lukke døren*
- *Medarbeidere som handler utenfor sitt kompetanseområde*
- *Brudd på taushetsplikt.*
- *Bruk av toang uten vedtak*
- *Baksnakking av kolleger*

Eksempler på kommentarer innenfor barn og unge:

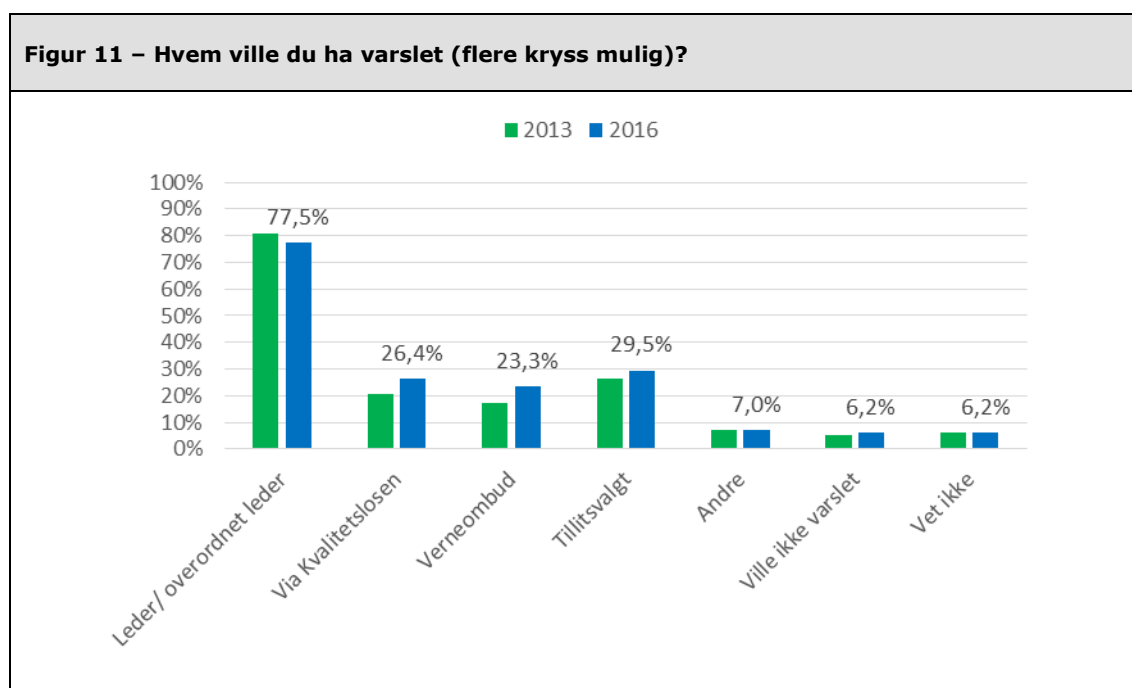
- *Bryt teieplikta, eller stel frå kommunen*
- *Mobbing, ingen tør å si noe, for da vet man at man er den neste til å bli mobbet og ute-stengt*
- *Mellomleder har «skjelt meg ut» i andres påhør*
- *Forskjellsbehandling om du ikke har den rette tittelen*
- *Trakassering*
- *Tilsette som snakkar nedlatende om/kritiserer kollega, elev eller føresette på uegna plasser som personalrommet. Bli sint på elev med høglyttstemme og uegna ord.*

Eksempler på kommentarer innenfor tekniske tjenester/ rådhus/ kommuneledelse og kultur:

- *Tilganger/ sikkerhet.*
- *Misnøye med arbeidsmiljø gjør at folk gir for mye blaffen*
- *Man blir ikke akseptert*
- *Når kommunale oppgaver blir ignorert eller tilsidesatt når det i utgangspunktet er nedfelt i lovverket, f.eks. forurensningsloven.*
- *Forskjellsbehandling av kolleger*
- *Medarbeidere blir behandla dårlig/ irettesatt/ snakka negativt om i påhør av andre*
- *Ulovlige tiltak etter plan og bygningsloven - som ikke blir varslet -fordi noen er redde, kjenner noen, ikke vil blande seg.*
- *Lobbyisme som er skjult, eller bærer trusselbrev*

3.5.1 HVEM VARSLER DE ANSATTE TIL?

Figuren under viser hvem de ansatte foretrekker å varsle til.



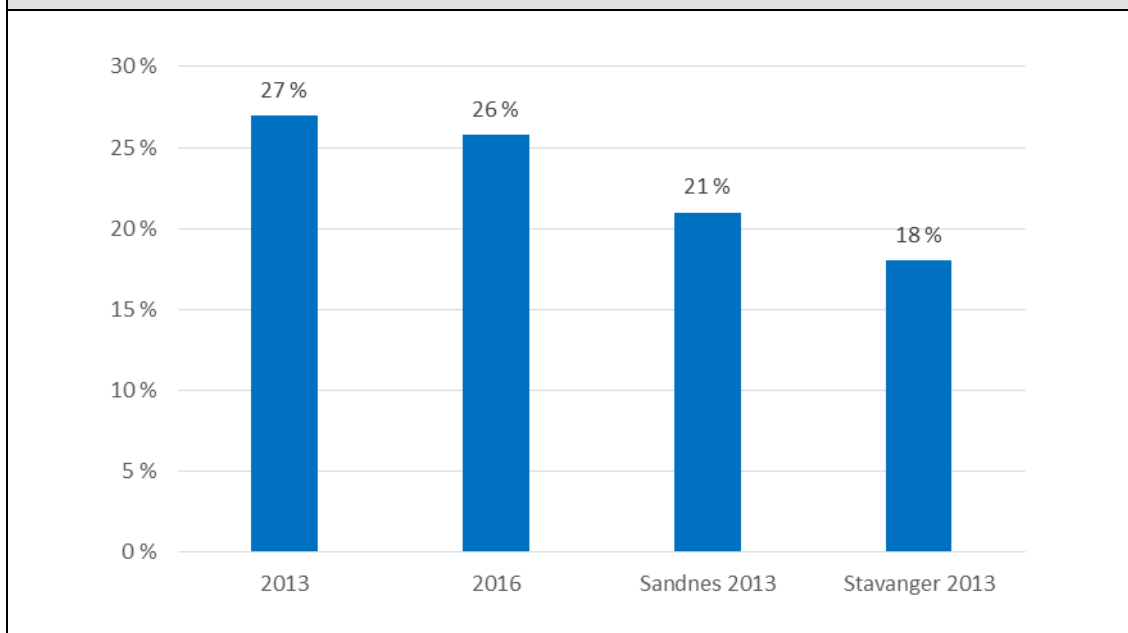
Vi ser at de fleste ville valgt å varsle sin nærmeste leder eller overordnet ledelse. Men vi ser også at del ville brukt andre varslingskanaler som Kvalitetslosen, verneombud og tillitsvalgt. Det har vært en økning på 6 % i forhold til bruk av Kvalitetslosen som varslingsystem siden 2013.

6,2 % av respondentene rapporterer i 2016 at de ikke vet hvem de ville ha varslet, mens 7,0 % ville varslet «andre» enn de som er tatt med i undersøkelsen. 6,2 % rapporterer at de ikke ville ha varslet i det hele tatt. Her har det vært en negativ utvikling siden 2013 hvor 5,1 % rapporterte at de ikke ville ha varslet om kritikkverdige forhold. Tilsvarende tall for Stavanger kommune i 2013 var henholdsvis 2,6 %.

3.5.2 HAR DU SELV VARSLET?

Figuren under viser at 26 % av respondentene i Finnøy kommune har varslet om kritikkverdige forhold de siste to årene. Dette er omtrent samme nivå som i 2013, men det er en langt større andel enn i Sandnes og Stavanger kommune.

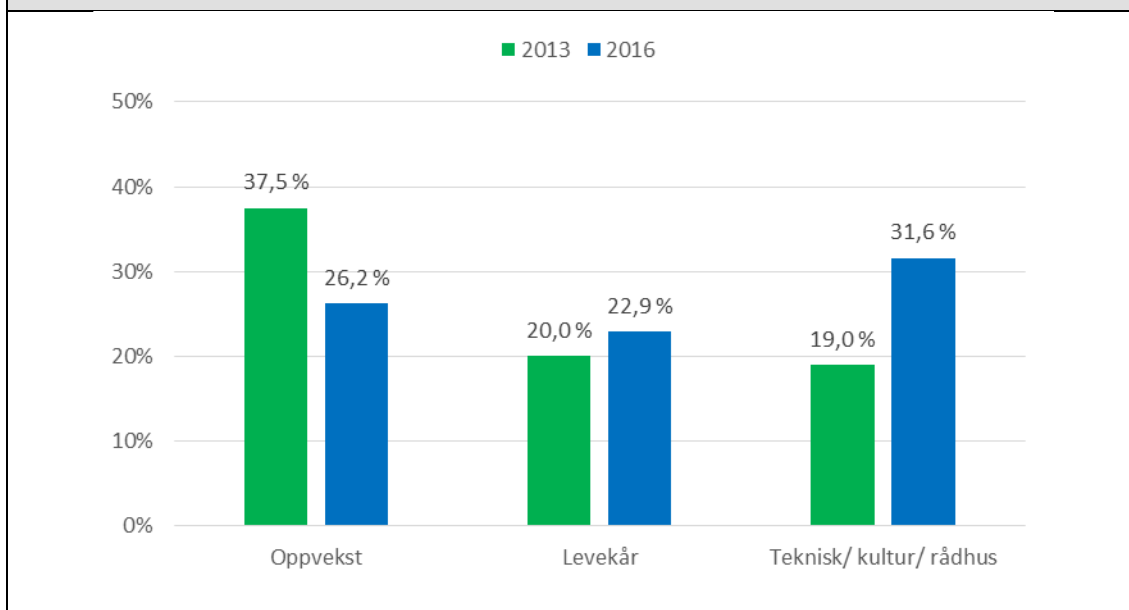
Figur 12 – Har du selv i løpet av de 2 siste årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?³



I figurene under er det kun de respondentene som har svart at de har varslet om kritikkverdige forhold de to siste årene som har svart, dvs. 26 % av respondentene – 33 personer. I 2013 var det 27 % av respondentene som rapporterte at de hadde varslet om kritikkverdige forhold de to siste årene, dvs. 26 personer.

Figuren under viser at det er betydelige forskjeller mellom tjenesteområdene. Vi ser at i 2016 er det størst andel som har varslet innen teknisk/kultur/rådhus. Dette forholdet har endret seg betydelig siden 2013.

³ Figuren viser andelen som svarte *ja* på dette spørsmålet.

Figur 13 – Har du selv i løpet av de 2 siste årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass? (sektorvis)

VURDERING

Det er fremdeles en høy andel respondenter som oppgir at de har varslet i løpet av de to siste årene. Hver fjerde respondent oppgir at de har varslet i løpet av de to siste årene. Dette er overraskende ettersom kommunen etter forrige undersøkelse har hatt fokus på varsling og hva varsling er. Det er positivt at de fleste ville valgt å varsle sin nærmeste leder/ overordnet leder.

Det er en litt mindre andel som rapporterer at de har varslet om kritikkverdige forhold i 2016 sammenlignet med 2013 (hvh. 26 og 27 %), men det er betydelige forskjeller mellom sektorene mht. hvor stor andel som oppgir at de har varslet om kritikkverdige forhold de to siste årene. Det er overraskende at det er innenfor teknisk/ kultur/ rådhus at størst andel ansatte har varslet ilt. de to siste årene, fordi:

- Levekår er den sektoren som oppgir at de har observert flest brudd på taushetsplikten. Det er den sektoren som oppgir at de har varslet minst i løpet av de to siste årene.
- Brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer samt trakassering, mobbing eller diskriminering er mest observert innen oppvekstsektoren. I denne sektoren er andelen som har varslet redusert med i overkant av ti prosentpoeng siden forrige undersøkelse.

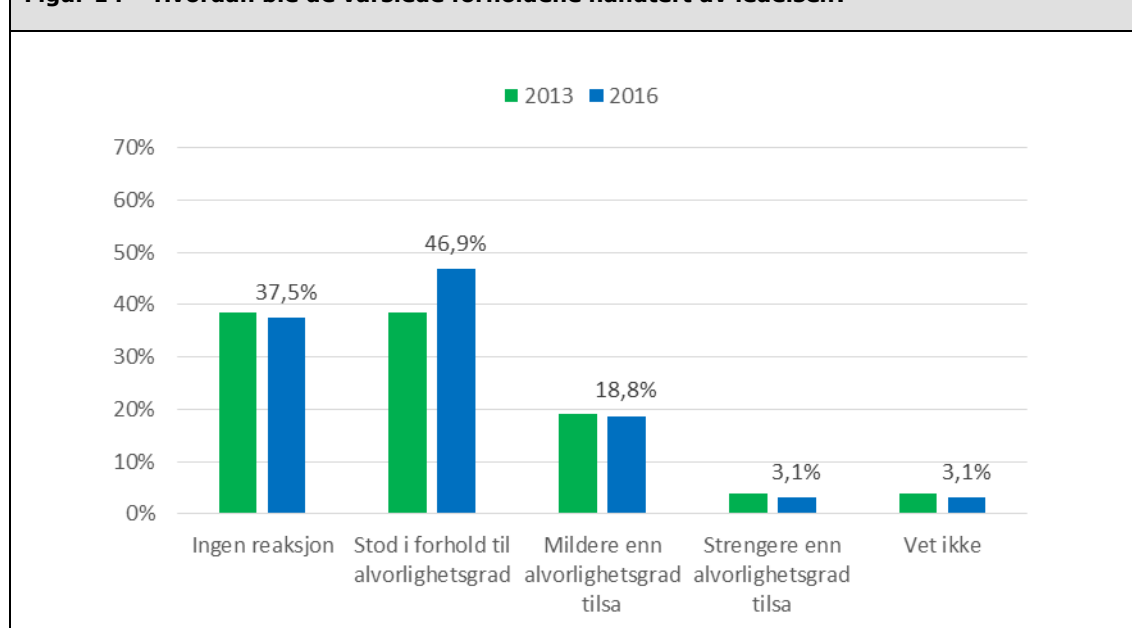
Som nevnt over er det flest medarbeidere som har observert brudd på taushetsplikten. Dette kan tolkes i retning av at de ansatte i mange tilfeller ikke sier fra når noe er ugreit. Sannsynligvis er det også en rekke andre forhold de ansatte varsler om. At en har erfart å ikke få respons på varsling tidligere være en forklaring på hvorfor noen velger å la

være å varsle/ si ifra. Som vi skal se under er det en del respondenter som oppgir at de ikke er fornøyd med responsen på varselet.

3.5.3 HÅNDTERING AV LEDELSEN

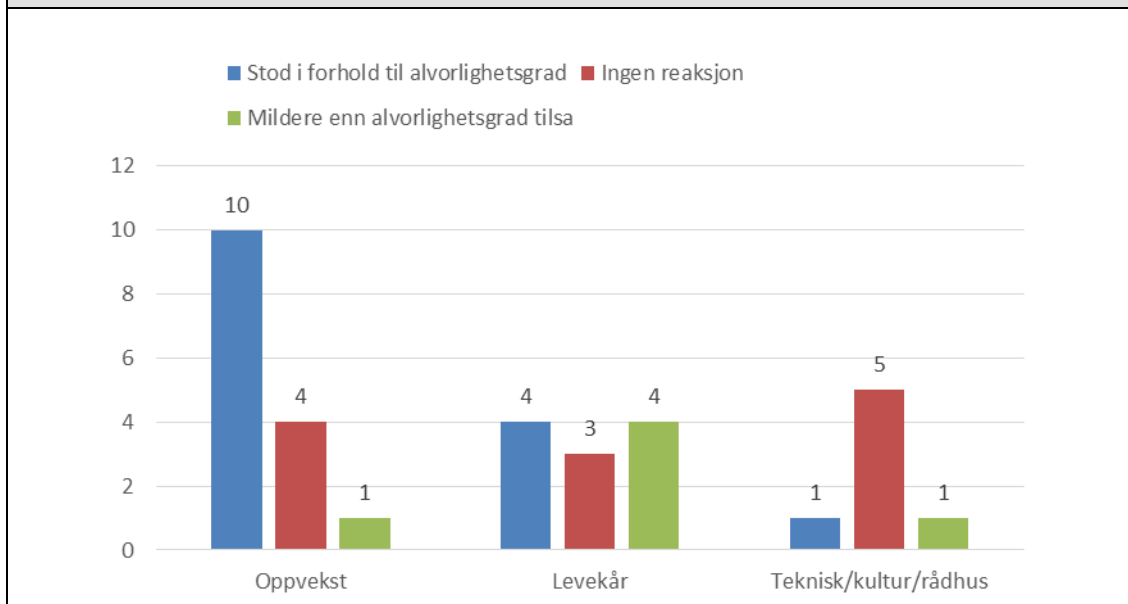
I undersøkelsen spurte vi også om hvordan de varslede forholdene ble håndtert av ledelsen. Dette gjelder fortsatt bare de som har svart at de har varslet om kritikkverdige forhold de to siste årene, 26 % av respondentene, dvs. 33 personer. Svarene er illustrert i figuren under.

Figur 14 – Hvordan ble de varslede forholdene håndtert av ledelsen?



Vi ser at de fleste i 2016 mener at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad. Men ca. 56 % mener at varselet ikke førte til noen reaksjon, eller at reaksjonen var mildere enn alvorlighetsgraden tilsa. Svært få melder at reaksjonen var strengere enn alvorlighetsgrad tilsa. Vi ser at det har vært en positiv utvikling på alle indikatorene, men det er fortsatt en høy andel som opplever at de ikke fikk noen reaksjon på varselet – 37,5 %, tilsvarende tall i Stavanger og Sandnes i 2013 var hhv. 14 og 20 %.

I figuren under ser vi nærmere på den sektorvise håndteringen av ledelsen.

Figur 15 – Hvordan ble de varslede forholdene håndtert av ledelsen⁴? (sektorvis 2016) (n=32)

Vi ser at det er spesielt innen teknisk/ kultur/ rådhus at færrest ansatte oppgir at ledelsens håndtering stod i forhold til alvorlighetsgraden i varselet. Totalt 12 personer, dvs. 9 % av respondentene, oppgir av varselet ikke fikk noen reaksjon. Kun en respondent innen oppvekst oppga at ledelsens reaksjon var strengere enn alvorlighetsgraden tilsa.

VURDERING

Det er positivt at det har vært en økning i andel ansatte (ca. 9 prosentpoeng) som opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad. Men det er urovekende at nesten 60 % fremdeles opplever at ledelsens reaksjon ikke gjør det.

Det er spesielt alarmerende at det innen teknisk/kultur/ rådhus kun er en ansatt som oppgir at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad. Til tross for at det kun er 32 respondenter som har svart på dette spørsmålet vil vi **anbefale** kommunen å se nærmere på den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad. Kommunen bør vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingssystemet.

Vi ønsker likevel å tilføye at vi ikke kjenner til varslenes alvorlighetsgrad, eller den enkeltes terskel for å varsle om kritikkverdige forhold. En opplevelse av at ledelsens reaksjon ikke står i forhold til alvorlighetsgrad kan derfor skyldes en ulik oppfatning om alvorlighetsgraden, eller om det skal kunne regnes som et varsel.

Her ligger det også en tolkningsutfordring. At man ikke har fått respons betyr ikke nødvendigvis at varselet ikke har blitt fulgt opp. F.eks. kan taushetsplikt begrense hva man

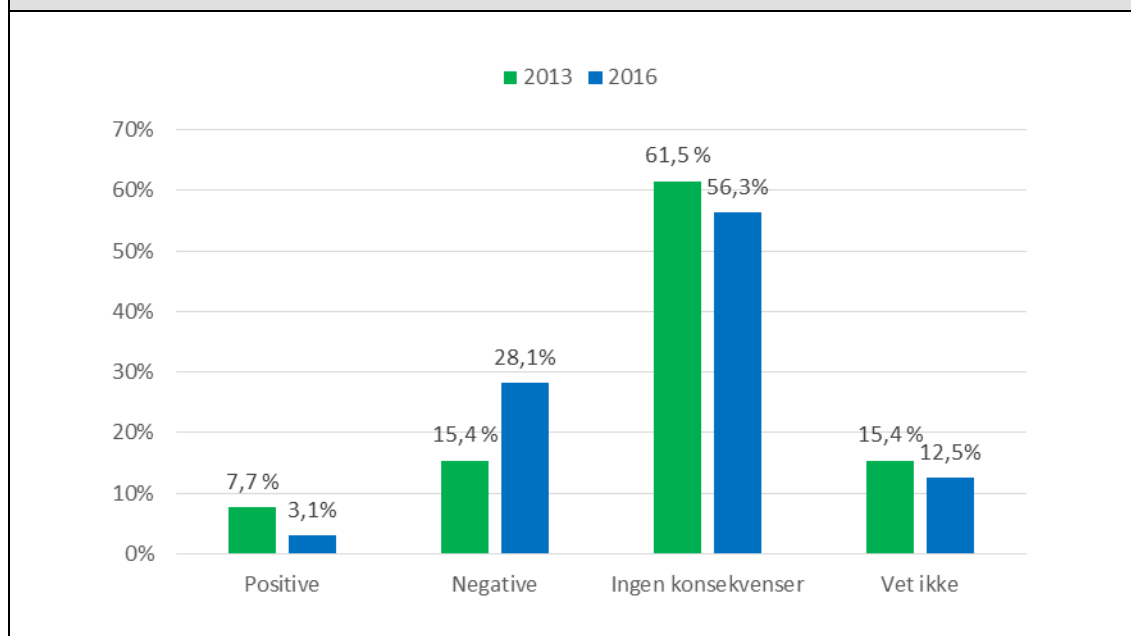
⁴ Vi har kun tatt med 3 av 5 svaralternativer.

kan gi av tilbakemelding. Det kan derfor være en fordel om ledelsen gir en enkel tilbakemelding på om varselet er mottatt og om det vil bli fulgt opp.

3.5.4 KONSEKVENSER FOR DEN ANSATTE

Figuren under viser at varslingene ikke har fått noen konsekvenser for de fleste av de som har varslet. Varslingen har hatt positive konsekvenser for kun 3,1 % av respondene. I 2013 var det 7,7 % som rapporterte dette.

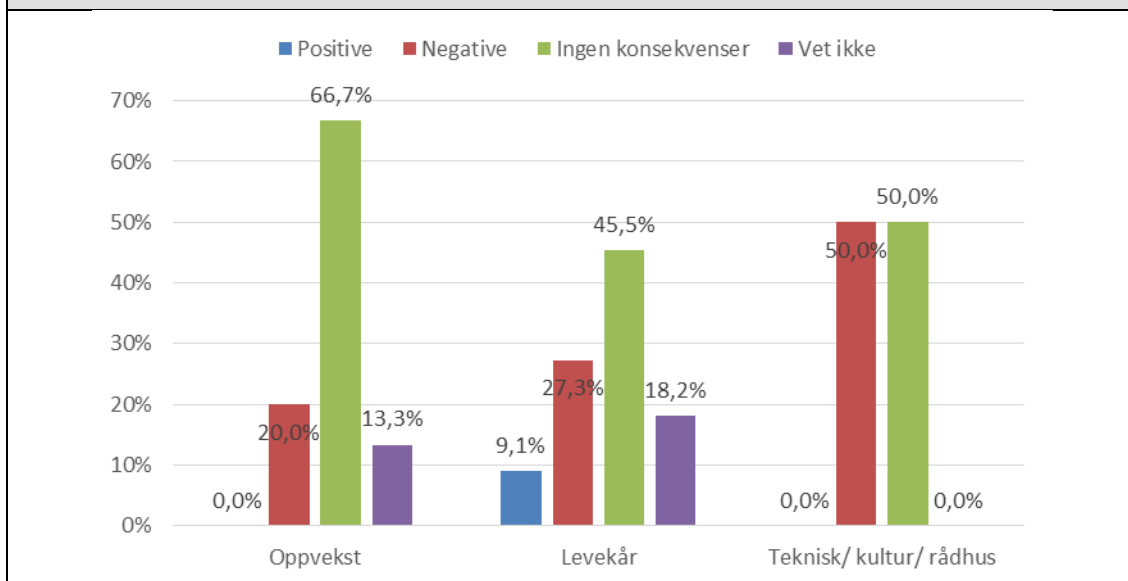
Figur 16 – Konsekvenser av varsling for den ansatte⁵ (2013 og 2016)



Vi ser at 28 % av respondentene gir uttrykk for at varslingene har hatt negative konsekvenser for dem, dette er en økning på nesten 13 prosentpoeng siden 2013.

I figuren under ser vi nærmere på den sektorvise fordelingen på denne indikatoren.

⁵ Formuleringen var *Overveiende* positive/ negative konsekvenser for meg. Vi har tatt bort ordet *overveiende* av layoutmessige hensyn. Respondentene kunne sette flere kryss dersom det hadde vært flere varslede forhold, og konsekvensene hadde variert.

Figur 17 – Konsekvenser av varsling for den ansatte (sektorvis fordeling)

Levekår sektoren skiller seg ut på en positiv måte ved at det kun er her respondentene har opplevd positive konsekvenser av varsling. I teknisk sektor/kultur/ rådhus oppgir halvparten av respondentene at varslingen har hatt negative konsekvenser for dem.

At det det kun er 32 respondenter her kan gi store utslag, og svarene må brukes med en viss forsiktighet.

VURDERING

Det er positivt at de aller fleste av varslerne rapporterer at varslingen ikke har hatt konsekvenser for dem, eller at det har hatt positive konsekvenser for dem. Det er derimot negativt at det har vært en negativ utvikling siden 2013 og at bortimot 30 % melder at varslingen hadde negative konsekvenser for dem. Så mange som 1 av 2 innen teknisk/kultur/ rådhus oppgir at varslingen hadde negative konsekvenser for dem. Dette er urovekkende ettersom det er her vi finner den høyeste andelen varslere (se over). Selv om det er ganske få som har svart på dette spørsmålet er andelen høy.

Vi **anbefaler** kommunen å undersøke hvorfor relativt mange (28 %) av respondentene gir uttrykk for at varslingen har hatt negative konsekvenser for dem. Dette gjelder spesielt innen teknisk/ kultur/ rådhus.

VEDLEGG

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Therese Kristiansen under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Meland, og gjennomgått av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnen i de undersøkelser som gjennomføres.

Dette er en oppfølging av en forvaltningsrevisjon av etikk i 2013. Da foretok Rogaland Revisjon en gjennomgang av etikkarbeidet i Finnøy, Sandnes, Stavanger og Rogaland fylkeskommune. Sentralt i prosjektet var en stor spørreundersøkelse. Revisjonskriteriene for dette prosjektet blir derfor sammenligninger med undersøkelsen fra 2013.

Metode – spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 322 ansatte i Finnøy kommune, og vi fikk svar fra 129 personer, dette tilsvarer en svarprosent på 40 %. Svarprosenten er grei sett i forhold til at undersøkelsen er sendt ut til alle fast ansatte i kommunen uavhengig av stillingsstørrelse. Undersøkelsen kan brukes som en temperaturmåling på etikkområdet i kommunen. Etikkundersøkelsen er identisk med den som ble sendt ut i 2013, bortsett fra at spørsmålene som omhandlet habilitet er utelatt, i tråd med Kontrollutvalgets bestilling. Hensikten med dette har vært å gjøre de to undersøkelsene så sammenlignbare som mulig.

Undersøkelsen fra 2013 hadde en svarprosent på 30 %, slik at det har vært en økning på 10 prosentpoeng i 2016. Sektorenes andel av respondentene er relativt lik i 2013 og 2016, og ca. 80 % (80,8 % i 2013 og 79,1 % i 2016) av respondentene har en stillingsstørrelse over 70 % i begge årene.

Undersøkelsen ble sendt ut 30.05.16 og avsluttet 13.06.16.

Spørreundersøkelsen

Etikk i Finnøy kommune 2016

Å arbeide med etikk og etiske problemstillinger handler om å klargjøre hva som er rett og galt i gitte situasjoner.

Din identitet vil holdes skjult.

[Les om retningslinjer for personvern.](#) (Åpnes i nytt vindu)

1) Hvilke tjenester jobber du med?

Barn og unge (oppvekst)

Helse, sosial, pleie og omsorg (levekår)

Tekniske tjenester/Kultur/rådhus/kommuneledelse

2) Hvilken funksjon har du i din enhet?

Leder med personalansvar

Medarbeider

3) Hvor stor stillingsprosent har du?

70 % eller mer

Mellom 30 % og 69 %

Mindre enn 30 %

4) Hvor god kjennskap har du til kommunens etiske retningslinjer?

1 Lav 2 3 4 5 6 Høy Vet ikke

5) Hvor god kjennskap har du til yrkesetiske normer/spilleregler innenfor ditt eget fagområde?

1 Lav 2 3 4 5 6 Høy Vet ikke

6) På din arbeidsplass, hvilke tiltak har du selv gjennomgått for å få økt bevissthet og kompetanse med hensyn til etiske problemstillinger? Sett ett kryss på hver linje (Ja, nei vet ikke)

Jeg fikk informasjon om kommunens verdier/etiske retningslinjer ved min ansettelse

Jeg har funnet informasjon om etikk og etiske problemstillinger i Kvalitetslosen

Jeg har deltatt i diskusjoner om etiske dilemmaer relevante for mitt arbeid

Jeg har deltatt på opplæring/kurs i etikk og etiske problemstillinger

Etikk eller etiske problemstillinger inngikk i min siste medarbeidersamtale

Jeg har fått informasjon om kommunens verdier/etiske retningslinjer i annen sammenheng

7) I hvilken grad opplever du etisk vanskelige situasjoner i ditt arbeid?

1 Liten grad 2 3 4 5 6 Stor grad Vet ikke

8) Kan du gi ett eller flere eksempler på etisk vanskelige situasjoner du har opplevd?

9) I hvilken grad har du selv tatt etisk vanskelige situasjoner opp til diskusjon på din arbeidsplass?

1 Liten grad 2 3 4 5 6 Stor grad Vet ikke

10) I hvilken grad opplever du disse diskusjonene som nyttige?

1 Liten grad 2 3 4 5 6 Stor grad Vet ikke

11) På din arbeidsplass, har du selv observert noen av følgende forhold i løpet av det siste året? Sett ett kryss på hver linje (Ja, nei, vet ikke/ ikke relevant)

Brudd på taushetsplikt

Brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer

Trakassering, mobbing eller diskriminering

Ansatte har forårsaket forhold som medførte fare for andres liv eller helse

Ansatte har mottatt gaver eller andre personlige fordeler av en art som kan påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak

Utstrakt bruk av kommunens eiendeler eller rabattordninger til private formål

Gaver, reiser, hotellopphold, bevertning o.l. betalt av leverandør eller samarbeidspartner
Ansatte har for egen vinnings skyld feilinformert, unnlatt å handle eller gi informasjon i tje-
nesten

Ansatte har tatt betalt for en tjeneste de er pliktige til å levere uten betaling
Underslag/tyveri fra kommunen (ikke penner og viskelær)
Tyveri fra brukere

Varsling er å melde/si i fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, uetiske eller ulovlige.

12) På din arbeidsplass, i hvilken grad mener du det er kultur for å varsle om etisk kritikk-
verdige forhold?

1 Liten grad 2 3 4 5 6 Stor grad Vet ikke

13) Kan du gi ett eller flere eksempler på hva du regner som etisk kritikkverdige forhold?
(jfr. spørsmål over)

14) Dersom du fikk kjennskap til at din nærmeste leder eller en kollega hadde handlet etisk
kritikkverdig, hvem/hvordan ville du da ha varslet? Du kan sette flere kryss

Nærmeste leder/Overordnet ledelse

Via Kvalitetslosen

Verneombud

Tillitsvalgt

Andre

Ville ikke varslet

Vet ikke

15) Har du selv i løpet av de 2 siste årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeids-
plass?

Ja Nei Vet ikke

16) Hvordan ble de varslede forholdene håndtert av ledelsen? Ved flere varslede forhold, kan
du sette flere kryss dersom håndteringen har variert

Ingen reaksjon

Ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad

Ledelsens reaksjon var mildere enn alvorlighetsgrad tilsa

Ledelsens reaksjon var strengere enn alvorlighetsgrad tilsa

Vet ikke

17) Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle? Ved flere varslede forhold, sett
eventuelt flere kryss dersom konsekvensene har variert for de ulike forholdene

Overveiende positive konsekvenser for meg

Overveiende negative konsekvenser for meg

Ingen konsekvenser for meg

Vet ikke



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no