

FORVALTNINGSREVISJON AV
ETIKK



SANDNES KOMMUNE
Mai 2013

INNHold

Innhold.....	3
Sammendrag	3
Rådmannens kommentar	7
1 Innledning	8
1.1 Formål og problemstillinger	8
1.2 Revisjonskriterier og metode.....	8
2 Faktabeskrivelse.....	9
2.1 Innledning.....	9
2.2 Kort om funn og anbefalinger fra 2008	9
2.3 Oppfølging av forrige undersøkelse.....	9
3 Etikkundersøkelsen 2013	12
3.1 Respons.....	12
3.2 Kjennskap til etiske retningslinjer.....	14
3.3 Opplever du etisk vanskelige situasjoner?	17
3.4 Observasjon av kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.....	22
3.5 Andre risikopunkter	27
3.6 Varsling	29
Vedlegg	39

SAMMENDRAG

Dette er en oppfølging av en spørreundersøkelse vi foretok i 2008. Vi har også foretatt en tilsvarende undersøkelse i Stavanger i år, parallelt med undersøkelsen i Sandnes. Drøyt 2200 ansatte i Sandnes har svart på spørreundersøkelsen (svarprosent ca. 45 %), i Stavanger har drøyt 3200 svart (svarprosent ca. 43 %).

HOVEDBUDSKAP

Gjennomgangen vår viser at kommunen har gjennomført en del tiltak for å øke den etiske bevisstheten og kunnskapen, i kjølvannet av forrige undersøkelse. **Det ser ut til at tiltakene har hatt positiv effekt.**

Undersøkelsen vår tyder på at de ansattes kjennskap til kommunens etiske retningslinjer er langt bedre i 2013 enn i 2008. De ansatte har også veldig god kjennskap til etiske retningslinjer og normer innen eget fagområde.

I 2008 anbefalte vi kommunen å iverksette tiltak som reduserte brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer, mobbing, trakassering og diskriminering. Undersøkelsen i 2013 tyder på at bildet er nokså likt fem år etter.

Hva er grunnen til dette? Den mest opplagte forklaringen er at antall brudd av denne typen ikke er redusert, og at det skjer i like stor grad i dag som for fem år siden. Men forklaringen kan også knyttes til kommunens etikksatsing. Levekår er det tjenesteområdet som ser ut til å ha arbeidet mest med etiske problemstillinger, spesielt i forbindelse med profesjonsutøvelsen. Samtidig er det innen levekår de ansatte i størst grad opplever etisk vanskelige situasjoner, og det er her det har vært en økning i observerte brudd av denne typen. Derfor kan det tenkes at økningen er et uttrykk for at de ansatte er blitt mer etisk bevisste, reflekterte og kritiske, like mye som det har vært en faktisk økning i antall brudd.

Paradoksalt nok kan altså den store etikksatsingen innen levekår resultere i flere observerte brudd mht. taushetsplikt og yrkesetiske normer, noe som er mer utfyllende beskrevet i rapporten.

Etter vår vurdering er det vanskeligere å knytte kommunens etikksatsing opp mot endringer av observasjoner knyttet til mobbing, trakassering og diskriminering (17 %)¹. I 2008 observerte 18 % av de ansatte innen levekår dette, i 2013 var andelen økt til 21 %.

Kommunen bør også merke seg at over en tredjedel med lav stillingsprosent innen levekår har observert trakassering, mobbing eller diskriminering. Selv om det er relativt få ansatte i denne gruppen som har svart, mener vi at kommunen bør se nærmere på dette.

¹ Vi ønsker å presisere at vi her har spurt om de ansatte har observert mobbing etc. på egen arbeidsplass, ikke om de har opplevd dette selv. I faktadelen går vi nærmere inne på de tolkningsutfordringer dette gir.

Det bør legges til at de ansatte i levekårssektoren i Sandnes har observert færre brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer, mobbing/trakassering osv. enn sine kollegaer i Stavanger.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på hvorfor det ikke har vært en nedgang i andelen ansatte som har observert mobbing/trakassering og diskriminering, og hvorfor det er så mange innen levekårssektoren som har observert dette. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.

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 ha fortsatt fokus på yrkesetikken, og tiltak for å redusere brudd på taushetsplikt og yrkesetiske normer. Selv om det er gledelig at det er klart færre observerte brudd på disse indikatorene enn i Stavanger, er andelen observasjoner fortsatt relativt høy, spesielt innen levekår.

Undersøkelsen tyder på at det er en ganske god varslingskultur i Sandnes kommune, og at den er blitt bedre siden 2008. **Svært få oppgir at de ville latt være å varsle om kritikkverdige forhold.** Det er også gledelig å registrere at de fleste ville valgt å varsle til sin nærmeste leder/overordnet leder, i tråd med kommunens mål om å håndtere sakene på lavest mulig nivå.

Nesten 18 % av de ansatte i kommunen oppgir at de har varslet i løpet av de to siste årene. De tjenesteområdene der de ansatte har observert flest brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer og mobbing/trakassering er også de tjenesteområdene der de ansatte har varslet om kritikkverdige forhold flest ganger. Det er rimelig å tro at det er en sammenheng her, noe vi finner positivt. Dette kan tolkes i retning av at de ansatte som regel sier fra når noe er ugreit.

Vi finner imidlertid indikasjoner på at de ansatte ikke alltid skiller mellom avviksrapportering og varsling, og at enkelte regner avviksrapportering som varsling.

Ledelsens håndtering av varsling. Det er positivt at de fleste ansatte som har varslet opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad. Men det er urovekkende at over 35 % opplever at ledelsens reaksjon ikke gjør det.

I både Sandnes og Stavanger pekes det fra ledelseshold på at deres taushetsplikt ofte begrenser hva man kan gi tilbakemelding om.

De fleste ansatte svarer at varslingen ikke hadde konsekvenser eller hadde positive konsekvenser for dem selv, mens 14 % oppgir at varslingen hadde negative konsekvenser.

Etter vår vurdering bør kommunen se nærmere på den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad.

Årsaker til at ansatte ikke varsler. De ansatte tror at manglende kjennskap til fremgangsmåte og retningslinjer er de viktigste årsakene til at andre ansatte ikke varsler om kritikkverdige forhold.

Likevel er det forholdsvis mange som mener frykt for represalier er en annen årsak til dette.

Det er samtidig viktig å understreke at det er svært få som oppgir at *de selv* ville latt være å varsle om kritikkverdige forhold (2,3 %): De fleste ville altså varslet.

Denne tilsynelatende motsetningen tror vi kan ha med spørsmålenes karakter å gjøre. Begge spørsmålene er hypotetiske, men det ene dreier seg om *hva de ansatte selv ville gjort*, det andre dreier seg om *hva de tror andre ville gjort*. Det førstnevnte spørsmålet har flere ulike varslingsalternativer i tillegg til alternativet *Ville ikke varslet*. Det andre spørsmålet er tuftet på en forutsetning om at ansatte ikke varsler (*Dersom ansatte på din arbeidsplass ikke varsler..*).

Kort oppsummert tyder dette på to ting. Det tyder for det første på at kommunen kan glede seg over at få ansatte oppgir at de selv ville latt være å varsle om kritikkverdige forhold. Samtidig bør kommunen ta på alvor at såpass mange ansatte tror at frykt for represalier er en årsak til at andre ikke varsler. En mulig tolkning av dette er at en del ansatte opplever utrygghet i arbeidssituasjon, eller at de opplever at andre er utrygge i arbeidssituasjonen.

Det er også betydelige forskjeller mellom sektorene her. Flest ansatte med lav stillingsprosent innen levekår tror at frykt for represalier er en årsak til at andre ikke varsler. Dette kan være et uttrykk for at de med lavest stillingsprosent og dermed minst tilknytning til kommunen som arbeidsgiver, opplever størst utrygghet. Men det er vanskelig å si om dette er en plausibel tolkning, og vi vet heller ikke hva de ansatte mener med represalier.

Vi anbefaler kommunen å se nærmere på den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad, spesielt innen sentraladministrasjon og teknisk/kultur. Kommunen bør vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingssystemet.

Etisk vanskelige situasjoner. Det er store forskjeller mellom sektorene, spesielt mht. i hvilken grad de ansatte opplever etisk vanskelige situasjoner i arbeidet. Ansatte innen levekår opplever i langt større grad etisk vanskelige situasjoner i sitt arbeid enn ansatte innen teknisk/kultur. Dette ser ut til å skyldes at virksomheter og avdelinger innen levekår har en langt hyppigere brukerkontakt, og at arbeidet og brukerkontakten er av en helt annen karakter. Kommentarene kan tyde på at den etiske refleksjonen ofte oppstår i forbindelse med de ansattes relasjon til bruker, og forhold knyttet til brukes autonomi.

Spørsmålet innen teknisk/kultur er imidlertid om det at de ansatte i liten grad opplever etisk vanskelige situasjoner er et uttrykk for lav etisk bevissthet innen dette tjenesteområdet? Eller skyldes det at de ansatte rent faktisk kommer opp i færre etisk vanskelige situasjoner her? Datamaterialet vårt kan tyde på at den lave forekomsten hovedsakelig skyldes at man rent faktisk kommer opp i færre etisk vanskelige situasjoner, og bare til en viss grad skyldes lav etisk bevissthet innen sektoren.

Spørreundersøkelsen tyder på at etisk vanskelige situasjoner i minst grad tas opp til diskusjon innen teknisk/kultur. Dette kan være en indikasjon på lav etisk bevissthet innen sektoren. Men det samme bildet gjorde seg gjeldende i 2008, og bildet er også veldig likt i Stavanger i 2013. De ansatte innen teknisk/kultur gir også uttrykk for god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer og yrkesetiske normer innen eget fagområde. Ansatte innen dette tjenesteområdet har i noe mindre grad enn kommunesnittet gjennomgått tiltak for å få økt etisk kompetanse, men forskjellene er små.

Ingen i sektoren har observert korrupsjon, og sektoren kommer ikke spesielt dårligere ut enn de andre sektorene mht. risikopunktene senere i rapporten. Noen flere har observert bevertning/arrangement/reise betalt av leverandører, men det er likevel få som har observert dette.

En mulig forklaring på de store forskjellene mellom levekår og teknisk/kultur er hvordan de etiske problemstillingene oppstår. Etiske vanskelige situasjoner dukker innen levekår som oftest opp i den direkte kontakten med bruker. Kombinasjonen av hyppig kontakt og mange brukere med omfattende behov gjør at de ansatte ofte kommer opp i nye og ukjente situasjoner, som genererer nye etiske problemstillinger og diskusjoner. Arbeidet innen teknisk vil gjerne være mer rutinepreget og regulert, mange ansatte har liten brukerkontakt, og brukernes forespørsler er mer forutsigbare. De etisk vanskelige situasjonene innen teknisk vil derfor være mer stabile, mindre skiftende, og gjerne være mer knyttet til kjente størrelser som hvordan en skal håndtere gaver, påspandering osv. Endringer i brukeres adferd/behov vil ikke i samme grad kunne generere nye situasjoner og nye etiske dilemmaer, slik det vil i levekårssektoren.

ANBEFALINGER OPPSUMMERT

- **Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på hvorfor det har vært en økning i andelen ansatte som har observert mobbing/trakassering og diskriminering, og hvorfor det er så mange innen levekårssektoren som har observert dette. Kommunen bør iverksette tiltak for å redusere forekomsten.
- **Vi anbefaler** kommunen å se nærmere på den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad, spesielt innen sentraladministrasjon og teknisk/kultur. Kommunen bør vurdere tiltak for å øke tilliten til varslingssystemet.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar, datert 31.05.13:

Rådmannen registrerer at revisjonen gjennom prosjektet har gjennomgått etikkarbeidet og hvordan Sandnes kommune har fulgt opp forrige undersøkelse som ble gjennomført i 2008. Rådmann mener at rapporten er et godt verktøy for å arbeide videre innen etikkområdet.

Rådmannen merker seg at revisjonen i sin oppsummering trekker frem mange positive trekk ved kommunens etikkarbeid. Det er en markant forbedring når det gjelder kjennskap til kommunenes etiske retningslinjer/yrkesetiske normer. De fleste medarbeidere har deltatt i diskusjoner om etiske dilemmaer. Det er god varslingskultur i Sandnes kommune.

Det er også bra med økning i respons ved at 2200 medarbeidere har svart på undersøkelsen samt at det har vært åpne svarfelt som gir et enda bedre grunnlag for videre arbeid.

Sandnes kommune har arbeidet med at varsling skal gå linjevei og at varsel skal behandles på lavest mulig nivå. Når medarbeidere ikke mener det er hensiktsmessig å gå linjevei kan varslingsgruppen benyttes. Det registreres at det ser ut som kommunen har lyktes med å få til dette.

Rapporten sier at det er indikasjoner på at ansatte ikke alltid skiller mellom avviksrapportering og varsling. Rådmannen mener det viktigste er at det er kultur for å si i fra og at medarbeidere sier i fra når det er noe de oppfatter som kritikkverdig enn hva det defineres som. Men ser at dette kan påvirke hvordan den enkelte medarbeider oppfatter videre oppfølging.

Rådmannen mener å se at tidligere tiltak har hatt effekt.

Rådmannen mener at etikkarbeid er et viktig område innen arbeidsgiverstrategien og at etikk fortsatt skal ha kontinuerlig fokus i hele organisasjonen. I rapporten gir revisjonen et par anbefalinger til forbedringer. Rådmannen vil etterfølge rådene ved at det følges opp i det enkelte tjenesteområde.

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

I 2008 foretok Rogaland Revisjon en gjennomgang av etikkarbeidet i Sandnes kommune, Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune. Sentralt i prosjektet var en stor spørreundersøkelse, med om lag 1586 svar, som gir en svarprosent på 37 i Sandnes kommune.

Hovedformålet med prosjektet er å vurdere hvordan situasjonen er i Sandnes nå, fem år etter forrige undersøkelse.

Ut i fra ovenstående bakgrunn og formål vil prosjektet kartlegge og vurdere følgende konkrete **problemstillinger**:

- 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 standard/retningslinjer kjent blant ansatte?
- Hvordan har utviklingen vært siden forrige etikkundersøkelse?

1.2 REVISJONSKRITERIER OG METODE

Revisjonskriteriene er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funnene i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

Sentralt i dette prosjektet er en stor spørreundersøkelse rettet mot de ansatte i Sandnes og Stavanger kommune. En nærmere omtale av kriterier, metode og kildehenvisninger finnes i rapportens [vedlegg](#).

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 INNLEDNING

Rapporten er i all hovedsak viet til undersøkelsen. Men vi går her kort gjennom hvordan Sandnes kommune har fulgt opp forrige undersøkelse.

2.2 KORT OM FUNN OG ANBEFALINGER FRA 2008

I etikkrapporten vår fra 2008 konkluderte vi med **at kjennskapen til de etiske retningslinjene og varslingsrutiner burde vært høyere.**

Vi anbefalte kommunen tiltak for å øke etisk bevissthet og kompetanse blant de ansatte, som bedre synliggjøring av de etiske retningslinjene, opplæring av de ansatte og å informere alle ansatte om kommunens varslingsrutiner.

I rapporten pekte vi på at det også kunne være aktuelt for kommunen med supplerende etiske retningslinjer for enkelte tjenestoområder eller opplæring. Men det vi da omtalte som det «kanskje beste virkemidlet» var å sikre (systematiske) etiske diskusjoner på egen arbeidsplass.

Kommunen bør vurdere muligheten for signert erklæring på at de er kjent med, og vil etterleve de etiske retningslinjene, på lik linje med taushetserklæringen.

I tillegg anbefalte vi kommunen å iverksette **tiltak som reduserer de mest rapporterte etikkbruddene, som brudd på taushetsplikt, brudd på yrkesetiske normer og mobbing/diskriminering.**

Ellers anbefalte vi at kommunen iverksatte tiltak for å bygge opp tilliten til varslingssystemet.

2.3 OPPFØLGING AV FORRIGE UNDERSØKELSE

I denne delen går vi forholdsvis kort inn på hvordan kommunen har fulgt opp undersøkelsen fra 2008.

I desember 2007 vedtok bystyret egne etiske retningslinjer. Varslingsrutinene var på plass i mars 2008.

De etiske reglene ble revidert i 2010, og inneholder nå en definisjon av begreper, og også en oppdatert veileder for varslingsrutiner. Kommunen har også egne maler for varslingsrutiner og for hvordan den oppfølgingen skal være.

Vi får ellers opplyst:

- Etikkreglement blir jevnlig gjennomgått på ledermøter.
- Rådmannens ledersamlinger heter i Sandnes Okarina², også her er etikk og varslingsrutiner behandlet, og lederne ble pålagt å følge disse opp i egne virksomheter.
- Sandnes kommune har etikkspørsmål med i medarbeiderundersøkelsen.
- Medarbeiderundersøkelsen inneholder også det såkalte trakasseringsspørsmålet, der de ansatte blir spurt om de selv har vært utsatt for trakassering eller annen utilbørlig adferd fra andre tilsatte de siste 12 måneder.
- Omsorgsenhetene innen levekår har fulgt KS' opplegg om etikk og etisk refleksjon over flere år.³ Vi får opplyst at prosjektet fortsetter ved at det nå er integrert i yrkesutøvelsen, faglige møter, ledelse mm. Forhold skal som regel løses på lavest mulig nivå, såfremt dette er mulig. Med det menes at den enkelte virksomhet skal iverksette tiltak selv.

Vi får videre opplyst at også de andre kommunale enhetene har et jevnlig fokus på etikk og etisk refleksjon gjennom sin yrkesutøvelse. Dette gjenspeiles, blant annet, i kompetanseplanene i enhetene, som vedtas årlig. Her inngår både tiltak som etisk refleksjon på fagmøter, opprettelse av studiegrupper, samt mer spesifikke opplæringstiltak, som forebygging av utagering og bruk av tvang.

Det blir pekt på at det er vanskelig å skille ut etikk som eget satsnings-/ kompetanseområde fordi det inngår så tydelig i profesjonsutøvelsen (profesjonsetikk), kanskje spesielt innen levekår. Det inngår som en del av tjenestetildelingen, virksomhetsgrunnlaget, dialogen med brukerne/pårørende, brukernes autonomi osv. Det er et økende fokus rettet mot brukermedvirkning/orientering, både i møte med den enkelte bruker og på systemnivå. Dette ivaretas eksempelvis gjennom opplæring i kommunikasjonsferdigheter og systematisk bruk av brukertilbakemeldinger i utviklingsarbeidet (f eks brukerundersøkelser og brukerrådgivere, brukerrepresentanter i planleggingsarbeid osv.). Dette er også en del av det etiske arbeidet i levekår.

Dette er i tråd med en relativt fersk evaluering av etikkarbeidet i to storbykommuner, deriblant Stavanger⁴. Her pekes det på at *«en ikke ubetydelig del av arbeidet med etiske spørsmål i tjenesteyting har vært ivaretatt av tjenesteyterne selv, gjerne med henvisning til de respektive profesjonenes yrkes – og profesjonsetikk. De såkalt myke profesjonene eller velferdsprofesjonene, har en lengre og tydeligere tradisjon enn de såkalt harde profesjonene innen økonomi og teknolog»*. Innen velferdsprofesjonene finner vi profesjoner som har egne etiske kodekser og vi finner at etiske dimensjoner ved

² Rådmannens Okarina = rådmannens ledersamlinger (3-4 ganger i året). Målet med samlingene er å gi informasjon, faglig påfyll samt jobbe i nettverk på tvers av resultatenhetene.

³ Prosjektet startet opp i 2009 og er nå over.

⁴ Etikk i det daglige – Evaluering av etikkarbeidet i to storbykommuner, desember 2012.

profesjonsutøvelsen defineres inn i så vel fagforståelse som profesjonsutøvelse. Det innebærer en etikkforståelse som ikke bare innebærer at et sett med normer og verdier har relevans for tjenesteyting, men også en forståelse av at det etiske i all sin kompleksitet er knyttet til utøvelse og situasjoner. Utdanningene for disse profesjonene inneholder også etikk som fag».

I den nevnte evalueringen pekes det også på at etikk har blitt et tydeligere fagtema innen de såkalte harde yrkene (økonomi og teknologi). Dette viser seg ved at det inngår etikk-kurs i utdanningene, og ved at det også utarbeides etiske kodekser innen disse feltene.

Kort om varsling. Kommunen opprettet en egen varslingsgruppe i etterkant av forrige undersøkelse, den består av organisasjonsdirektøren, økonomidirektøren, og leder for HMS er sekretær i gruppen. Men som vi skal se i gjennomgangen er det få som ville brukt denne varslingskanalen. De aller fleste varsler til nærmeste leder/overordnet ledelse, noe som er i tråd med varslingsreglementet⁵.

⁵ Varselet bør leveres nærmeste overordnet, alternativt kommunaldirektør/stabssjef, alternativt rådmannen (jf. mal for varsling)..

3 ETIKKUNDERSØKELSEN 2013

3.1 RESPONS

Hele 2239 svarte på årets etikkundersøkelse i Sandnes kommune. Til sammenligning var svarte 1586 på undersøkelsen i 2008. Svarprosent er ca. 45 (Nøyaktig svarprosent kommer).

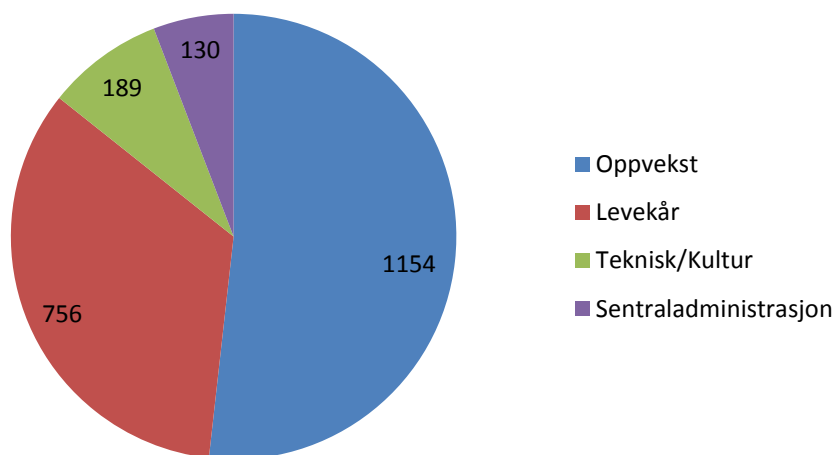
Dette er en respons vi er veldig fornøyd med, tatt i betraktning at vi har sendt ut invitasjon til **alle ansatte som har en fast lønn, både vikarer eller fast ansatte, fra 0-100 % stilling.**

Vi ser imidlertid at de aller fleste av de som har svart på vår undersøkelse (83 %) er de som har mer enn 70 % stilling. De som har mindre enn 30 % stilling utgjør bare 2 % av respondentene.

Av de som har mindre enn 30 % stilling er det drøye 2 % som har svart, mens 15 % er i mellomkategorien. Over 80 % av de med en stillingsprosent under 30 % arbeider innen levekårssektoren.

I figuren under viser vi hvilke sektorer svarene kom fra. **Vi ser at om lag halvparten av svarene kom fra tjenestoområder som arbeider med barn og unge. Om lag 86 % av svarene kommer fra levekår, barn, unge og oppvekst.**

Figur 1 – Sektorenes andel av alle respondenter (N=3235)



3.1.1 INNDELING I TJENESTEOMRÅDER

Vi har operert med samme grovkornede inndeling i tjenesteområder som i 2008. Dette for å gjøre dataene sammenlignbare. Vi er klar over at dette ikke samsvarer helt med organisasjonsinndelingen i kommunen. Vi har presisert hva som ligger i inndelingen under:

- Oppvekst = Barn, unge og oppvekst
- Levekår = Helse, sosial, pleie og omsorg
- Sentraladministrasjon = Sentraladministrasjon, økonomi, personal og organisasjon, IT, kommunikasjon osv.
- Teknisk/kultur = tekniske tjenester/kultur (Byutvikling, bymiljø og utbygging)

3.1.2 FUNKSJONSINNDELING

I presentasjonen bruker vi begrepene leder, mellomleder og medarbeider.

- **Leder** = De som krysset av for rådmann, direktør, resultatenhetsleder/stabsleder. **104 unike svar, knappe 5 %**
- **Mellomleder** = De som krysset av for annen leder med personalansvar. **275 unike svar, drøye 12 %**
- **Medarbeider** = De som krysset av for medarbeider (alle ansatte utenom de to kategoriene over). **1849 unike svar, 83 %.**

3.1.3 ANTALL RESPONDENTER

Et annet moment er **antall respondenter ved hvert spørsmål**. Vi oppgir ikke antall respondenter ved hvert enkeltspørsmål, ettersom det i all hovedsak var små forskjeller.

- For hovedspørsmålene varierte antallet respondenter fra 2117 til 2233. **Rundt 2200 respondenter svarte på de fleste spørsmålene.**

Unntakene var følgespørsmålene, dvs. de spørsmålene som bare dukket opp dersom du gav et bestemt svar på et hovedspørsmål:

- I hvilken grad har du selv tatt etisk vanskelige situasjoner opp til diskusjon på din arbeidsplass? 1863
- I hvilken grad opplever du disse diskusjonene som nyttige? 1845
- Hvordan ble de varslede forholdene håndtert av ledelsen? 401
- Fikk det noen personlige konsekvenser for deg å varsle? 399

3.1.4 STILLINGSPROSENT

I gjennomgangen bruker vi begrepene høy (mer enn 70 %), middels (30-69 %) og lav stillingsprosent (mindre enn 30 %).

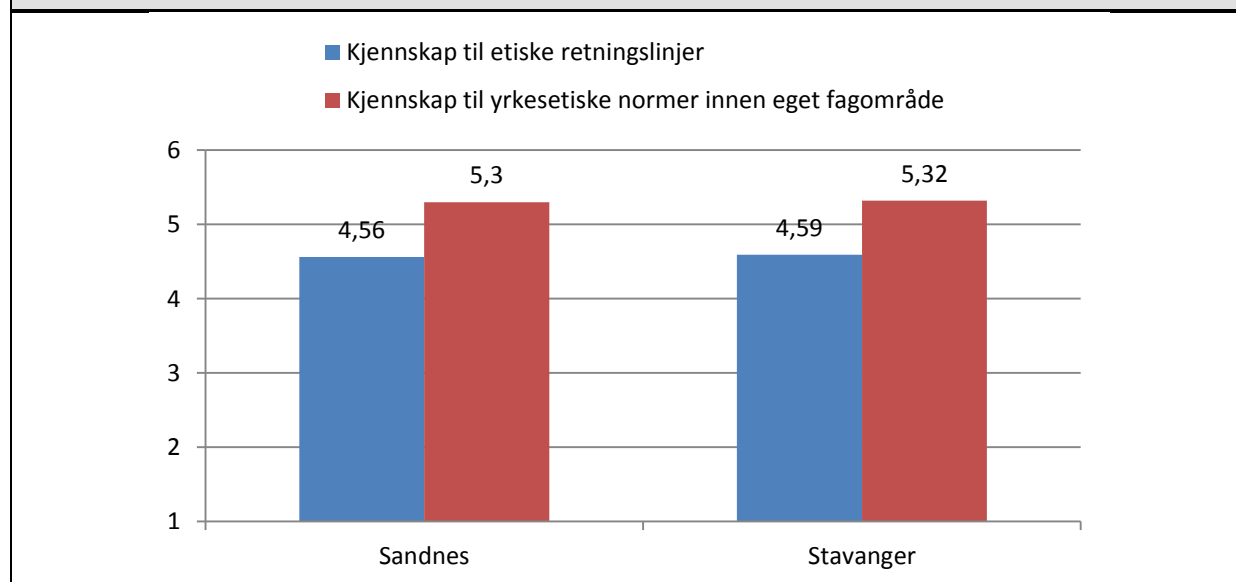
3.1.5 ANTALL KOMMENTARER

Vi fikk kommentarer fra 845 unike respondenter, dvs. knappe 38 % av respondentene. Flere av disse har kommentert flere steder. I undersøkelsen opererte vi med tre åpne kommentarfelt. Her ba vi respondentene om å gi eksempler på hva de regner som etisk vanskelige situasjoner og hva de regner som etisk kritikkverdige forhold. I tillegg hadde vi et åpent kommentarfelt til slutt i undersøkelsen. Det var også et lite åpent kommentarfelt som et tillegg til flere faste svaralternativer i forbindelse med ett spørsmål⁶. Vi fikk imidlertid få kommentarer her.

3.2 KJENNSKAP TIL ETISKE RETNINGSLINJER

I figuren under viser vi de ansattes kjennskap til kommunens etiske retningslinjer/normer. Vi sammenligner svarene fra Sandnes og Stavanger.

Figur 2 – Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer/yrkesetiske normer (skala 1 - 6)



- De ansatte har **relativt god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer**, og bildet er veldig likt i Sandnes og Stavanger. Kjennskapen til kommunens etiske retningslinjer øker dess høyere opp i hierarkiet man kommer⁷. Det samme gjør kjennskapen til etiske spilleregler innfor eget fagområde, men forskjellene her er langt mindre.
- Tilbakemeldingene tyder på at **kunnskapen omkring yrkesetiske normer innen eget fagområde er meget god i begge kommuner**, og klart bedre enn kjennskapen til standarden.
- **Markant forbedring fra 2008.** Dette spørsmålet er ikke direkte sammenlignbart med spørsmålet fra undersøkelsen i 2008, ettersom spørsmålet i 2008 inneholdt flere mo-

⁶ Her ber vi de si hva de mener er årsaken til at ansatte ikke varsler på arbeidsplassen, utover de oppsatte alternativene.

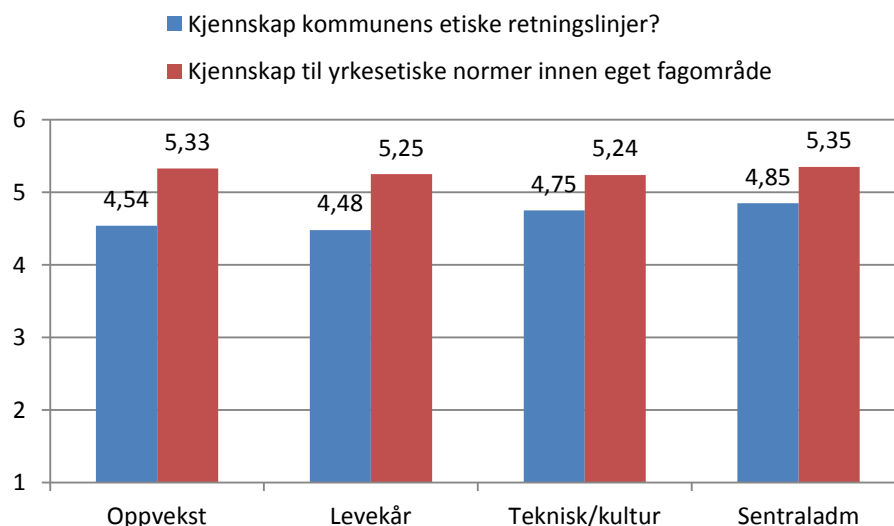
⁷ Scoren blant lederne (rådmann, direktør, fagsjef, virksomhetsleder) var 5,56, mellomlederne 5 og øvrige ansatte 4,44.

menter. Forklaring følger i fotnote og metodedel⁸. **Det ser likevel ut til at det har vært en markant forbedring her. Gjennomsnittsverdien var i 2008 3,4.** Det bør legges til at kommunens etiske retningslinjer ble vedtatt like før forrige revisjon, dvs. i desember 2007, og at vår undersøkelse ble sendt ut i februar/mars 2008.

- Ikke overraskende er det de som har størst stillingsprosent som har best kjennskap til kommunens etiske standard (4,6). De med en stillingsprosent som er mindre enn 30 % har forholdsvis lav kjennskap til standarden (3,7)⁹.
- Kjennskapen til yrkesetiske normer innen eget fagområde er imidlertid ganske høy for de med lav stillingsprosent (4,9).

I figuren under ser vi nærmere på fordelingen mellom tjenesteområdene. Vi ser at bildet er nokså likt.

Figur 3 – Kjennskap til kommunens etiske retningslinjer/yrkesetiske normer– sektorvis i Sandnes¹⁰



3.2.1 TILTAK FOR Å ØKE ETISK BEVISSTHET

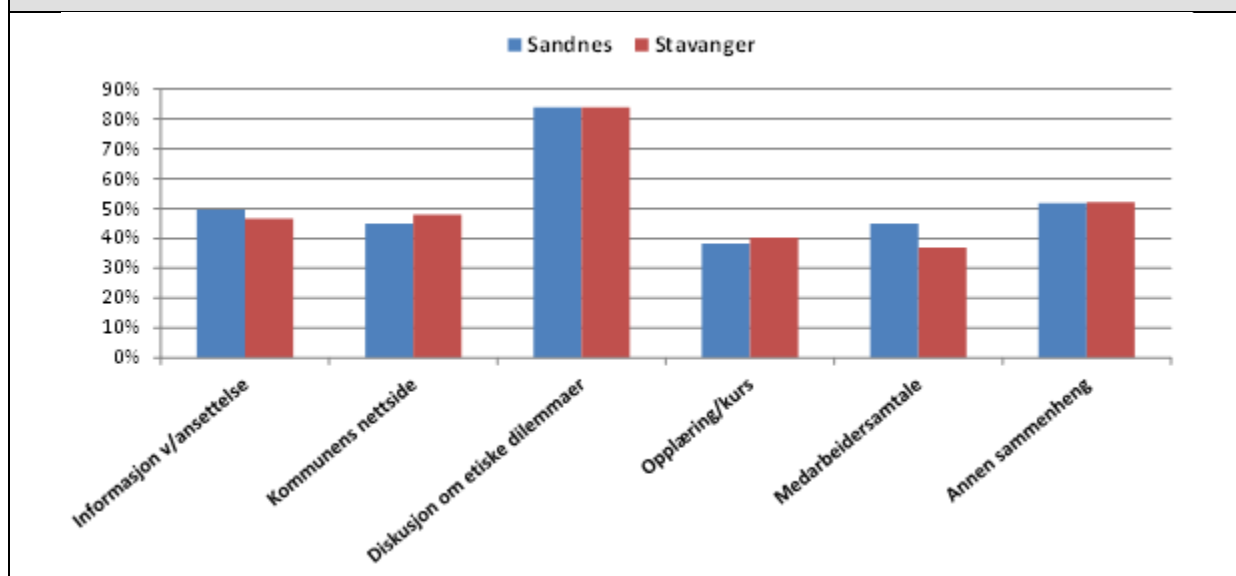
I figurene under ser vi nærmere på hvilke tiltak den enkelte ansatte har gjennomgått for å øke sin etiske bevissthet og kompetanse. I den første figuren sammenligner vi årets svar fra Stavanger og Sandnes. I den neste figuren sammenligner vi utviklingen i Sandnes, fra 2008 til 2013.

⁸ Spørsmål i 2008: *Hvor god kjennskap har du selv til kommunens vedtatte dokumenter som omhandler verdier og etiske retningslinjer?* I 2013 har vi spurt om kjennskap til kommunens etiske standard/retningslinjer. Vi har dessuten tatt med et spørsmål om etiske spilleregler innenfor eget fagfelt. Utgangspunktet for dette spørsmålet er at forrige rapport, tydet at mye av etikkarbeidet foregikk lenger nede i organisasjonen, i forbindelse med fagutøvelsen.

⁹ Scoren for de i mellomkategorien er 4,3. Det bør legges til at det er store forskjeller i antall respondenter her, 1845 for de med mer enn 70 % stilling, 333 for mellomkategorien, og 48 for de med mindre enn 30 %.

¹⁰ Det er naturligvis store forskjeller i antall respondenter fra sektor til sektor, jf. fremstilling over.

Figur 4 – Tiltak den ansatte har gjennomgått for å få økt etisk bevissthet og kompetanse



Svarene kan tyde på at de fleste ansatte i Sandnes og Stavanger har deltatt i diskusjoner om etiske dilemmaer. Dette er det klart mest benyttede tiltaket. Men vi ser også at en rekke andre tiltak benyttes.

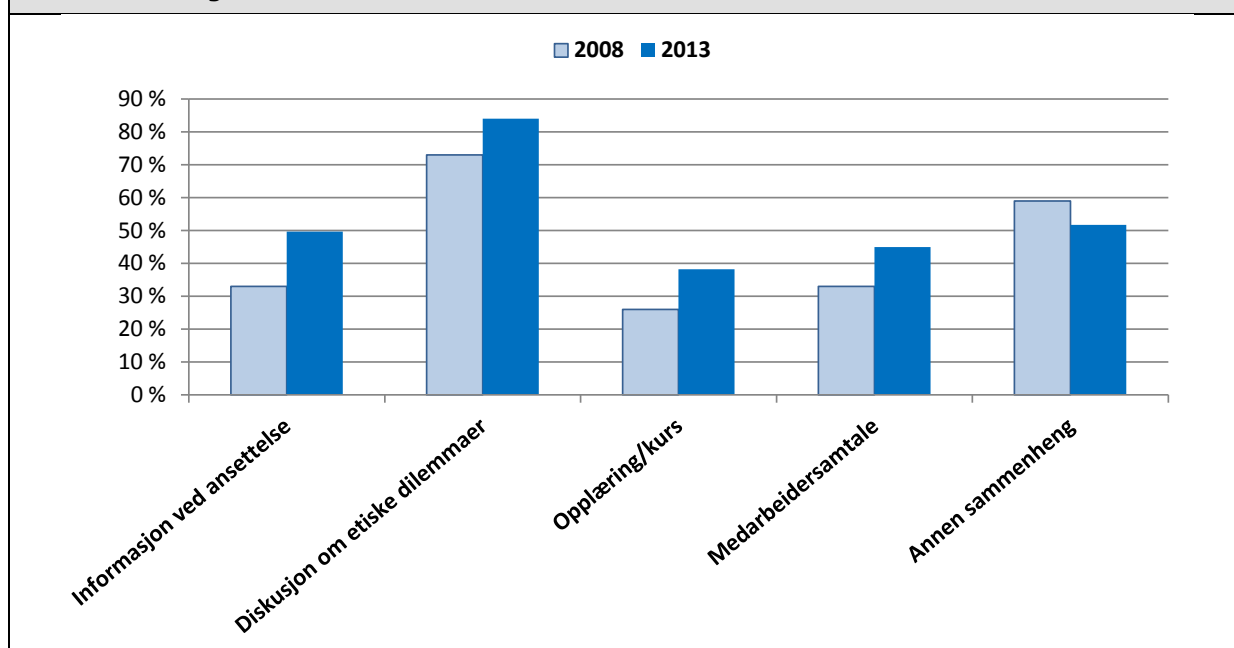
Igjen er det store likheter i svarene som gis i Sandnes og Stavanger. Den største forskjellen er knyttet til medarbeidersamtaler. Det ser ut til at etikk og etiske problemstillinger i større grad inngår i medarbeidersamtalene i Sandnes, men forskjellene er forholdsvis moderate.

De med lavest stillingsprosent rapporterer at de i mindre grad har gjennomgått denne type tiltak enn de med høyere stillingsprosent. Likevel har 37prosent fått informasjon om dette ved sin ansettelse og 72 prosent har deltatt i diskusjon om etiske dilemmaer.

Teknisk/kultur. Svarene fra de ansatte innen teknisk/kultur er nokså like snittet for kommunen, men har i noe mindre grad gjennomgått de nevnte tiltakene for økt etisk bevissthet og kompetanse. En høyere andel innen denne sektoren har ervervet seg etisk kompetanse fra kommunens nettside og i annen sammenheng (53 og 59 %). Ellers har en lavere andel innen teknisk/kultur gjennomgått de andre tiltakene (63 % har deltatt i diskusjoner om etiske dilemmaer og 26 % har deltatt på kurs).

Figuren under viser en positiv utvikling i Sandnes mht. tiltak den enkelte ansatte har gjennomgått for å få økt etisk bevissthet og kompetanse. Det ser ut til at langt flere ansatte blir informert om kommunens etiske standard ved ansettelse i 2013. Det er også ellers en positiv utvikling på alle indikatorene, med unntak av annen sammenheng.

Figur 5 – Tiltak den ansatte har gjennomgått for å få økt etisk bevissthet og kompetanse – Sandnes 2008 sammenlignet med 2013¹¹



3.2.2 VURDERING

Gjennomgangen vår viser at kommunen har gjennomført en del tiltak for å øke den etiske bevisstheten og kunnskapen i kjølvannet av forrige undersøkelse.

Vår undersøkelse viser at det har vært en positiv utvikling mht. tiltak de ansatte har gjennomgått for å øke etisk bevissthet, og de aller fleste delta i diskusjoner om etiske dilemmaer.

Det ser ut til at tiltakene har hatt effekt.

Undersøkelsen vår tyder på at de ansattes kjennskap til kommunens etiske retningslinjer er langt bedre i 2013 enn i 2008. De ansatte har også veldig god kjennskap til etiske retningslinjer og normer innen eget fagområde. Dette kan være en indikasjon på at etiske spørsmål i stor grad er knyttet til fag- og profesjonsutøvelsen for de aller fleste ansatte.

3.3 OPPLEVER DU ETISK VANSKELIGE SITUASJONER?

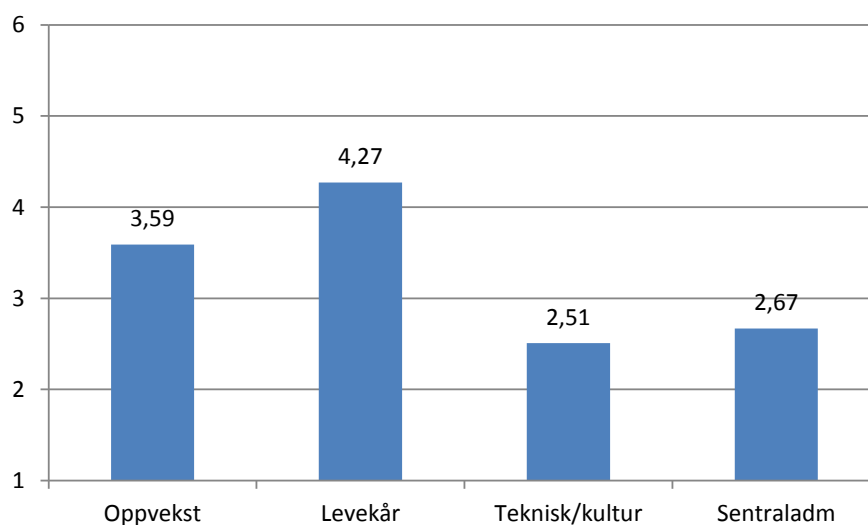
De ansatte i Sandnes gir uttrykk for at de opplever etisk vanskelige situasjoner i litt større grad enn i Stavanger. (hhv. 3,68 mot 3,84). Men forskjellene er små, og det er også små forskjeller mellom nivåene i organisasjonene. Lederne rapporterer at de i litt større grad opplever etisk vanskelige situasjoner enn medarbeiderne.

¹¹ Kommunens nettside er ikke med fordi den ikke var en indikator i 2008.

De med lavere stillingsprosent gir uttrykk for at de i mindre grad opplever etisk vanskelige situasjoner. Samme tendensen viser seg mht. om en tar opp etiske vanskelige situasjoner til diskusjon, mens flere med lav stillingsprosent opplever diskusjonene som nyttige (5).

De største forskjellene ser ut til å være mellom tjenesteområdene. De ansatte innen levekår opplever i langt større grad etisk vanskelige situasjoner enn de andre tjenesteområdene.

Figur 6 – I hvilken grad opplever du etisk vanskelige situasjoner i ditt arbeid? (Skala 1-6)



Hva menes med etisk vanskelige situasjoner? I årets undersøkelse åpnet vi opp for at de ansatte kunne gi eksempler på hva de regner som etisk vanskelige situasjoner¹². Hovedinntrykket vårt av disse tilbakemeldingene oppsummeres sektorvis under.

Kommentarer fra ansatte innen oppvekst:

- «Brudd på taushetsplikt. Mobbing av medarbeidere.»
- «Økonomiske prioriteringer vs. faglig forsvarlighet»
- «Slurv med utstyr, som kan føre til at det blir ødelagt. Manglende respekt for tid, komme for seint til møter. Ikkje følge opp vedteke arbeid, slarve seg gjennom fellesoppgåver.»
- «For eksempel alt for lange pauser i arbeidstiden. Ansatte som saboterer dersom de er uenige i ting som ledelsen har bestemt.»
- «Bruk av kommunens utstyr til private formål. Mottak av gaver og tjenester fra kommunens samarbeidspartnere utenfor organisasjonen.»
- «Mangel på refleksjon og kvalitet i arbeid med barn»
- «Grad av brukermedvirkning i tvangsvedtak»
- «Trakassering / utestenging / negativ omtale av kolleger. Undergraving/sabotering av beslutninger som er tatt»

¹² Vi åpnet også opp for at de ansatte kunne utdype hva de mente med etisk kritikkverdige forhold. Vi ser at det er stor grad av overlapping mellom disse kommentarfeltene, de samme temaene går som regel igjen begge steder. Derfor behandler vi alle kommentarene her.

- «At ansatte oppfatter regler/normer forskjellig»
- «Ikke overhold regelverk i forbindelse med arbeidstid. Avgjørelser blir tatt uten reell medbestemmelse, demokrati. Overdreven bruk av styringsrett. Baksnakking og mobbing.»
- «Dersom tvil om hva som er taushetsbelagt. Interessekonflikt»

Kommentarer fra ansatte innen levekår:

- «Økonomisk sparing som går ut over pasientene»
- «Pga. liten bemanning oppleves det av og til vanskelig å få gitt pasientene den hjelp de har behov for.»
- «Fordeling av de få institusjonsplasser som er i Sandnes. Prioritering når det gjelder bruk av tid, ressurser. Når pårørende og pasient ikke ser situasjonen likt.»
- «Pleietid overgår reell tid tilgjengelig. Etiske problemstillinger på å sette grenser som ikke føles rette hver dag»
- «Overstyring/umyndiggjøring av brukere.»
- «brudd på taushetsplikt, overkjøre brukers autonomi »
- «Knyttet til brukere som har vansker med å ivareta eget liv»
- «At personal fokuserer mer på eget behov en brukers.»
- «Når jeg opplever at kolleger gjør ting lettvoit i forhold til ernæring og kost. Når jeg opplever kolleger utfører sin jobb på en måte som gjør det lettere for en selv.»
- «Krenking av dem vi jobber med. Lite engasjement overfor våre brukere. Liten respekt både personal imellom og personal - bruker.»
- «Nedsettende snakk om beboere til kollegaer. Nekte å gjennomføre et tiltak som de faglig ansvarlige er blitt enige om fordi en selv er uenig.»
- «Baktalelser + avvísning»

Kommentarer fra sentraladministrasjonen:

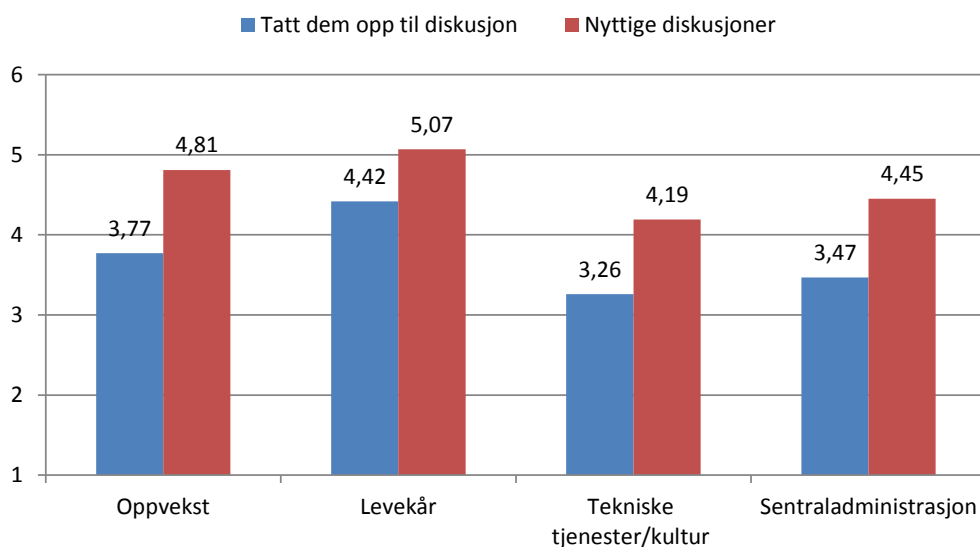
- «Dersom en av mine kollegaer utnytter arbeidstid til personlige gjøremål, i en viss utstrekning.»
- «Hvis en utnytter tilgangen en har til å lese andres e-post, eller annet som ansatte har lagret på pcen. Å motta gaver.»
- «Underslag, stjeling, bruk av kommunalt utstyr i privat regi uten ledelsens tilslutning, spon-sing fra leverandører mv.»
- Egen økonomisk vinning, egne fordeler, trakassering/mobbing, hersketeknikker, brudd på taushetsplikt, baksnakking.»
- «Gave fra leverandør»
- «Korrupsjon, underslag. Mobbing/trakassering.» «Gave fra leverandør»
- «Mobbing på arbeidsplassen. Ekskludere medarbeidere i sosiale sammenheng.»
- «Å unnlate å opplyse om verv/funksjoner eksternt som kan ha betydning for arbeidet Reiser/representasjon som ikke er nødvendighetsvurdert og der alternativer er vurdert jfr poli-tisk vedtak om øko.reduskjon på disse områdene»
- «Brudd på taushetsplikten, misbruk av kommunens midler, dårlig kundebehandling, dårlig holdninger i forhold til samarbeid og forståelse.»

Kommentarer fra ansatte innen teknisk/kultur:

- «Inhabilitet, gaver o.l.»
- «Invitasjoner og tilbud om deltagelse til arrangementer/fester i regi av næringslivet»
- «Gi en utbygger lempeligere vilkår for utbygging enn andre. Akseptere dårlige løsninger, ikke stille krav om kvalitet»
- «Personlige forbindelser mellom søkere og saksbehandlere.»
- «Mobbing, utestengelse og /eller baksnakking av enkeltpersoner. Rasisme. Leder som snakker negativt om medarbeidere til andre medarbeidere. Privat bruk av kontor rekvisita / biler eller annet. Underslag / stjeling. Valg av leverandør pga. kjennskap / utelatelse av å legge anbud på Doffin. Brudd på taushetsplikten.»
- «Valg som gir mer personlig gevinst enn gevinst for kommunen»

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



Vi ser at det samme relative forholdet viser seg mht. å ta opp etiske vanskelige situasjoner til diskusjon, og diskusjonenes nytteverdi, selv om forskjellene er litt mindre her. Tilbakemeldingene tyder på at de ansatte innen oppvekst og levekår opplever de etiske diskusjonene som meget nyttige.

Det er også slik at svarene fra lederne har gjennomgående en litt høyere score enn medarbeiderne på disse tre indikatorene.

Det er gledelig at det er ansatte innenfor de 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 store forskjeller mellom sektorene, spesielt mht. i hvilken grad en opplever etisk vanskelige situasjoner i arbeidet. Forskjellen er spesielt stor mellom teknisk/kultur og levekår. Dette kan nok skyldes at virksomheter og avdelinger innen levekår har en langt hyppigere brukerkontakt, og at arbeidet og brukerkontakten er av en helt annen karakter. Mye av den etiske refleksjonen oppstår gjerne i forbindelse med de ansattes relasjon til bruker, og her ser det også ut til at de etisk vanskelige situasjonene oppstår.

Spørsmålet innen teknisk/kultur er imidlertid om det at de ansatte i liten grad opplever etisk vanskelige situasjoner er et uttrykk for lav etisk bevissthet innen dette tjenesteområdet? Eller skyldes det at de ansatte rent faktisk kommer opp i færre etisk vanskelige situasjoner her? Datamaterialet vårt kan tyde på at den lave forekomsten hovedsakelig skyldes at man rent faktisk kommer opp i færre etisk vanskelige situasjoner, og bare til en viss grad lav skyldes etisk bevissthet innen sektoren.

Spørreundersøkelsen tyder på at etisk vanskelige situasjoner i minst grad tas opp til diskusjon innen teknisk/kultur. Dette kan være en indikasjon på lav etisk bevissthet innen sektoren. Men det samme bildet gjorde seg gjeldende i 2008, og bildet er også veldig likt i Stavanger i 2013. De ansatte innen teknisk/kultur gir også uttrykk for god kjennskap til kommunens etiske retningslinjer og yrkesetiske normer innen eget fagområde. Ansatte innen dette tjenesteområdet har i noe mindre grad enn kommunesnittet gjennomgått tiltak for å få økt etisk kompetanse, men forskjellene er små.

Ingen i sektoren har observert korrupsjon, og sektoren kommer ikke spesielt dårligere ut enn de andre sektorene mht. risikopunktene senere i rapporten. Noen flere har observert bevertning/arrangement/reise betalt av leverandører, men det er likevel få som har observert dette.

En mulig forklaring på de store forskjellene mellom levekår og teknisk/kultur er hvordan de etiske problemstillingene oppstår. Etiske vanskelige situasjoner dukker innen levekår som oftest opp i den direkte kontakten med bruker. Kombinasjonen av hyppig kontakt og mange brukere med omfattende behov gjør at de ansatte ofte kommer opp i nye og ukjente situasjoner, som genererer nye etiske problemstillinger og diskusjoner. Arbeidet innen teknisk vil gjerne være mer rutinepreget og regulert, mange ansatte har liten brukerkontakt, og brukernes forespørsler er mer forutsigbare. De etisk vanskelige situasjonene innen teknisk vil derfor være mer stabile, mindre skiftende, og gjerne være mer knyttet til kjente størrelser som hvordan en skal håndtere gaver, påspandering osv. Endringer i brukeres adferd/behov vil ikke i samme grad kunne generere nye situasjoner og nye etiske dilemmaer, slik det vil i levekårssektoren.

3.4 OBSERVASJON AV KRITIKKVERDIGE FORHOLD PÅ ARBEIDSPLASSEN

3.4.1 TRE RISIKOPUNKTER

I undersøkelsen fra 2008 spurte vi de ansatte om de hadde observert 20 ulike forhold, såkalte risikopunkter¹³. Av de 20 punktene var det tre som skilte seg ut med flest observasjoner.

På dette punktet er årets undersøkelse identisk med undersøkelsen fra 2008, slik at det er mulig å sammenligne over tid. De tre observasjonene:

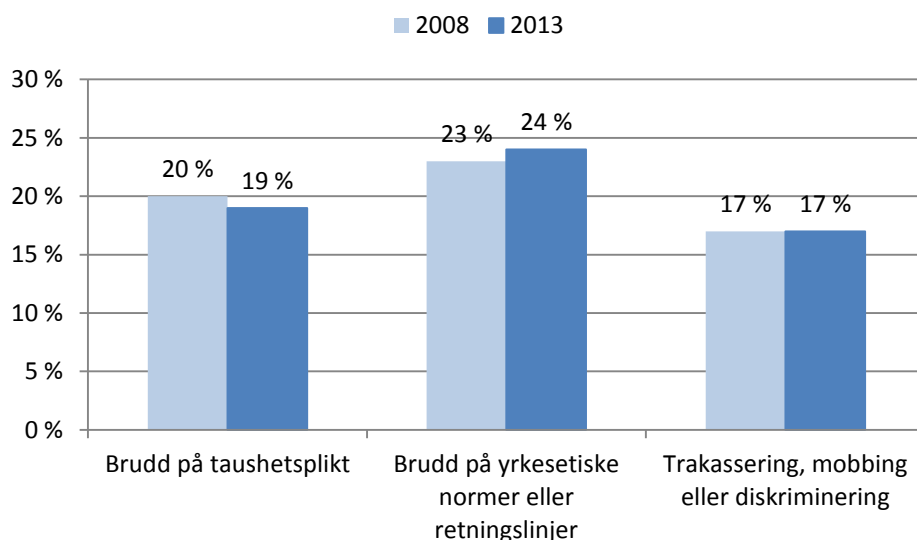
På din arbeidsplass, har du selv observert noen av følgende forhold i løpet av året?

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

3.4.2 UTVIKLING I SANDNES

I figuren under sammenligner vi Sandnes med seg selv, fem år etter forrige undersøkelse.

Figur 8 – Brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer¹⁴, mobbing/trakassering (2008 og 2013)



¹³ Disse er hentet fra den forrige undersøkelsen, som igjen er basert på en forvaltningsrevisjon av etikk i Trondheim i 2007, og fokusgruppeintervjuer i forkant av 2008-undersøkelsen.

¹⁴ Tilbakemeldingene i kommentarfeltet tyder på at de ansatte oppfatter yrkesetiske normer som en videre kategori enn eksempelvis lovkrav. Det knytter seg gjerne til faglige standarder og egne oppfatninger av hva som er god tjenestekvalitet.

Vi ser at bildet er nokså likt. En liten nedgang mht. observerte brudd på taushetsplikt, en liten oppgang mht. brudd på yrkesetiske normer/retningslinjer. Andelen som har observert trakassering, mobbing eller diskriminering er lik de to årene, 17 %.

Øvrige kommentarer:

- Det er små forskjeller i svarene fra ledere og øvrige medarbeidere mht. brudd på taushetsplikt.¹⁵
- Mellomlederne rapporterer om flest brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer (26,5 %), mens lederne er de som har observert minst mobbing, trakassering eller diskriminering (13,5 %).
- Det er betydelig større forskjeller mellom svarene fra ledere og medarbeidere i Stavanger på de to første indikatorene, mens bildet på den tredje er nokså likt: Flere medarbeidere enn ledere har observert mobbing/trakassering/diskriminering.

Blant de med lavere stillingsprosent er det færre som har observert brudd på taushetsplikt¹⁶. Når det gjelder brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer og trakassering, mobbing eller diskriminering, er bildet motsatt. Av de med lavest stillingsprosent rapporterer

- 32 prosent at de har observert brudd på yrkesetiske normer eller retningslinjer (24 prosent for de med høyest stillingsprosent),
- 31 prosent rapporterer at de har observert trakassering, mobbing eller diskriminering (17 prosent for de med høyest stillingsprosent).

Hoveddelen av de med lav stillingsprosent arbeider innen levekår, og det er disse som står for hoveddelen av disse observasjonene.¹⁷

For eksempel viser medarbeiderundersøkelsen fra 2012 at 6,4 % av de ansatte har blitt utsatt for trakassering eller annen utilbørlig opptreden fra andre ansatte det siste året. Dette kan være en indikasjon på at det er betydelig færre faktiske enn observerte forhold. Men noe av forskjellene kan også skyldes at vår indikator ikke er helt lik kommunens. Vi inkluderer mobbing/diskriminering og trakassering i vår indikator, mens kommunen fokuserer på trakassering og annen utilbørlig opptreden i sin.

3.4.3 SEKTORVIS FORDELING I SANDNES

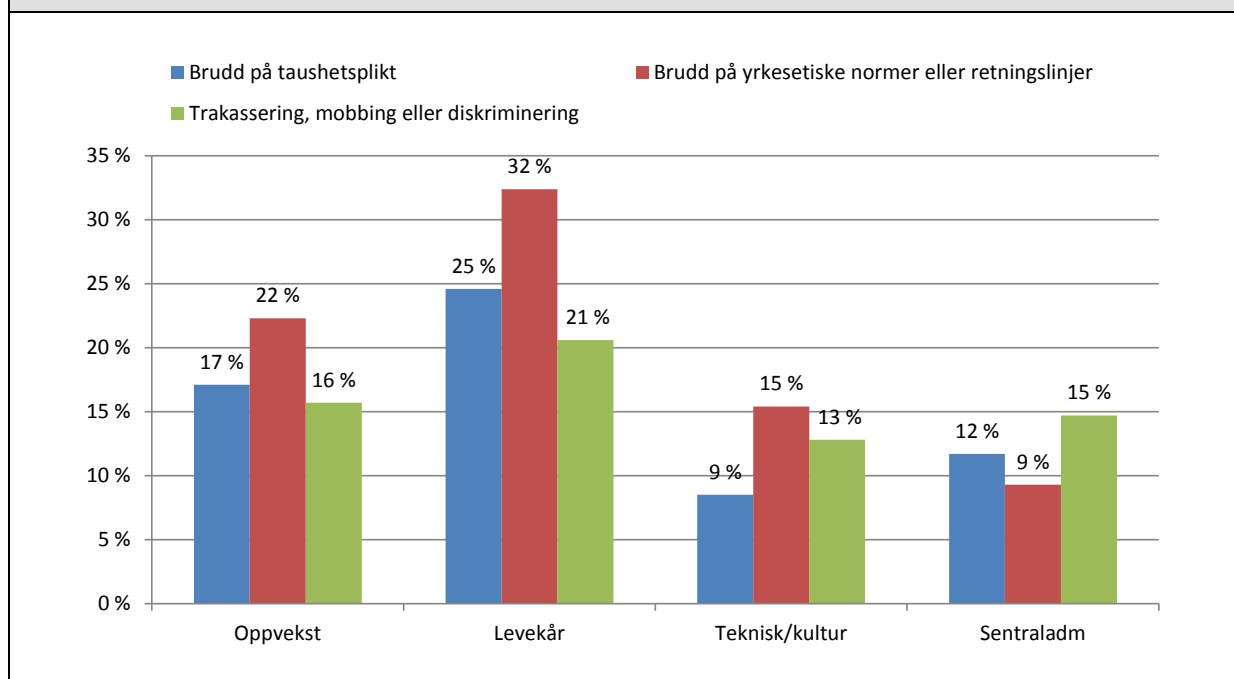
Figuren under viser den sektorvise fordelingen i Sandnes.

¹⁵ Spørsmål 1, hhv. 19,2, 19,0 og 18,3 %. Spørsmål 2 23,1, 26,5 og 24 %. På spørsmål 3 13,5, 17,5 og 17 %.

¹⁶ For de med mindre enn 30 % stillingsprosent rapporterer hhv. 16 og 20 prosent dette.

¹⁷ 36 % av ansatte innen levekår med lav stillingsprosent har observert brudd på yrkesetiske normer, mens 37,5 % observert mobbing/trakassering/diskriminering. Av totalt hhv. 39 og 40 respondenter (N).

Figur 9 – Sektorvis fordeling i Sandnes (2013)



Vi ser at levekårssektoren peker seg ut med flest observasjoner av disse forholdene. Andel ansatte som har observert brudd på taushetsplikt og yrkesetiske normer er økt siden 2008 (fra hhv 24 % og 28 %). Det samme er andelen ansatte som har observert trakassering, mobbing og diskriminering (18 % i 2008).

Innen oppvekst har det vært en liten reduksjon på alle tre indikatorene i 2013 (fra hhv 19 %, 23 % og 17 %).

Kommunens medarbeiderundersøkelse fra 2012 viser at levekår er det tjenesteområde der de ansatte har opplevd mest trakassering eller utilbørlig opptreden fra andre ansatte. Det er også innen levekår at økningen er størst fra 2010 til 2012, fra hhv. 7,7 % til 8,6 %.

Også i Stavanger peker levekår seg ut som sektoren med flest observasjoner av denne typen. Men forskjellene mellom kommunene betydelige. I Stavanger har 34 % av de ansatte observert brudd på taushetsplikt, 38 % har observert brudd på yrkesetiske normer, og 26 % har observert trakassering/mobbing/diskriminering.

3.4.4 TOLKNINGSUTFORDRINGER

Vi ønsker å presisere at dette er 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.

Vi vet imidlertid ikke hvem som er ansvarlig for den observerte mobbingen / diskrimineringen/trakasseringen, verken i Sandnes eller Stavanger: Er det ansatte eller er det brukere?

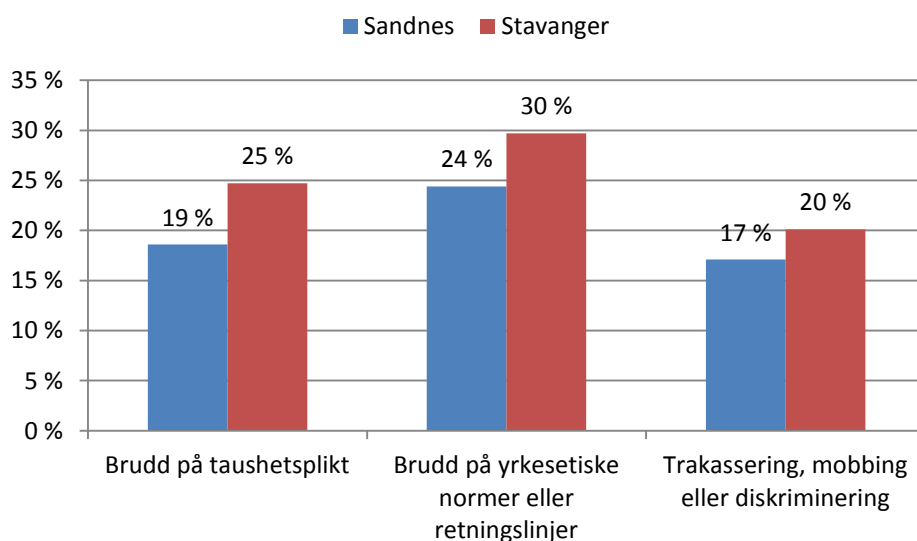
Vi vet heller ikke hvem mobbingen/trakasseringen/diskrimineringen er rettet mot, ansatte eller brukere? Kommentarene tyder på at de fleste sikter til handlinger utført av andre ansatte/ledere som er rettet mot ansatte/ledere. Det kan se ut til at man unntaksvis sikter til mobbing rettet mot brukere (beboere, barn). Vi finner ikke eksempler i kommentarfeltene på at man sikter til at det er brukere som utfører handlingen.

Et annet moment er at det sannsynligvis er størst tolkningsrom knyttet til observasjoner av mobbing, trakassering og diskriminering. Tolkingsrommet er nok større her enn i forbindelse med observasjoner av brudd på taushetsplikt. Grunnen til dette er at det er klarere lovmessige og faglige føringer mht. brudd på taushetsplikt. Når det gjelder mobbing, trakassering og diskriminering er det mindre føringer mht. hva som regnes som dette, og opplevelsen er trolig mer preget av den enkeltes subjektive opplevelse. To personer vil kunne oppleve, og vurdere, en hendelse veldig ulikt.

3.4.5 SANDNES SAMMENLIGNET MED STAVANGER

Figuren under viser at det er betydelige forskjeller mellom Stavanger og Sandnes mht. disse forholdene. De ansatte i Sandnes har observert færre brudd på taushetsplikt og yrkesetiske normer, og færre har observert trakassering, mobbing og diskriminering.

Figur 10 – Brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer og mobbing/trakassering (Sandnes og Stavanger)



3.4.6 VURDERING

I 2008 anbefalte vi kommunen å iverksette tiltak som reduserte brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer, og mobbing og diskriminering. Undersøkelsen i 2013 tyder på at bildet er nokså likt fem år etter. Hva er grunnen til dette?

Den mest opplagte forklaringen er at antall brudd av denne typen ikke er redusert, og at dette skjer i like stor grad i dag som for fem år siden.

Men det er ikke sikkert at dette er en riktig tolkning, eller en komplett tolkning. Grunnlaget for en observasjon består av minst to momenter¹⁸: Forekomsten av de faktiske hendelsene, og den enkeltes kompetanse og kunnskap til å fortolke og forstå disse hendelsene.

Gjennomgangen tyder på at det har vært arbeidet mest med etikk og etiske problemstillinger innen levekår, og at mye av den etiske refleksjonen er knyttet til relasjonen til bruker. De ansatte innen levekår opplever også i større grad etisk vanskelige situasjoner enn de ansatte innen andre tjenesteområder. Derfor kan det tenkes at økningen (eller den manglende reduksjonen) er et uttrykk for at de ansatte er blitt mer etisk bevisste, reflekterte og kritiske. Økningen kan således være et uttrykk for at de ansatte er blitt mer etisk årvåkne, kompetente og selvkritiske, snarere enn at forholdene har forverret seg.

Paradoksalt nok kan altså den store etikksatsingen innen levekår resultere i flere observerte brudd mht. taushetsplikt og yrkesetiske normer.

Her kan en trekke paralleller til avvikshåndteringen innen levekårssektoren. Det er ikke slik at mange avvik eller en økning i avvik (fall, feilmedisinering osv.) nødvendigvis er et symptom på at tjenestekvaliteten er forringet. Det kan tvert i mot være et uttrykk for at de ansatte er blitt bedre på å registrere avvik. Forskjeller i antall avvik fra en virksomhet til en annen kan derfor like gjerne skyldes at den ene underrapporterer, som at det er forskjell i antall faktiske avvik. Derfor er det vanskelig å tolke eventuelle økninger i antall avvik i en bestemt retning.

En kan også trekke paralleller til barneverntjenesten og fortolkningsutfordringer knyttet til økning i antall bekymringsmeldinger. En økning i bekymringsmeldinger kan være et uttrykk for at det rent faktisk er flere barn som lever under vanskelige forhold hjemme, men det kan også være et uttrykk for at kommunen er blitt bedre til å fange opp de som sliter. Flere kommuner har de siste årene hatt kompetanseheving i forbindelse med «tidlig innsats», der siktemålet er at barnevernets samarbeidspartnere skal bli bedre i stand til å oppdage barn som trenger hjelp. Dette bidrar som oftest til å øke antall bekymringsmeldinger for barnevernet, noe som tolkes å være en positiv konsekvens av «tidlig innsats.»

Etter vår vurdering er det vanskeligere å knytte kommunens etikksatsing opp mot at flere observerer mobbing, trakassering og diskriminering. Det kan selvsagt tenkes at økningen henger sammen med økt fokus på dette de siste årene, men dette har vi ikke holdepunkter for å si.

¹⁸ Her legger vi til grunn en forutsetning om at de ansatte rapporterer det de ser (ærlighet i rapporteringen), og at de ikke underslår eller overdriver.

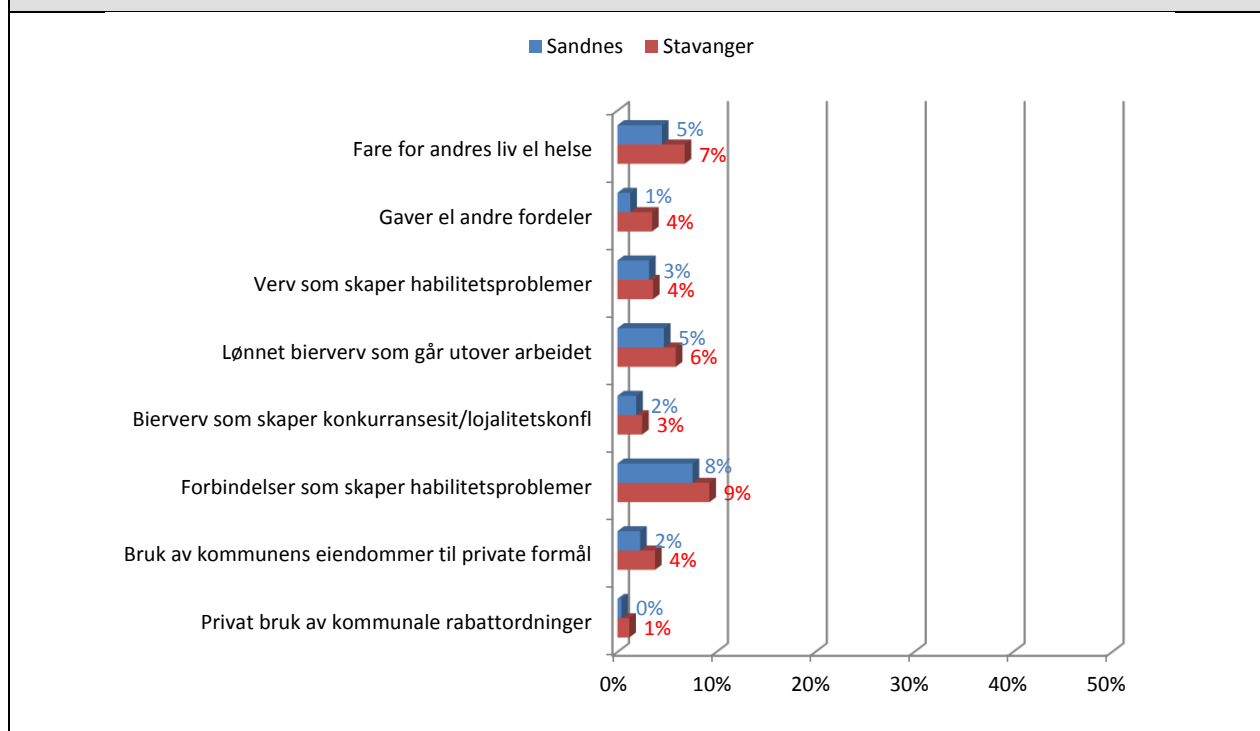
Etter vår vurdering bør kommunen se nærmere på hva som kan være årsakene til denne økningen. Kommunen bør også merke seg over en tredjedel med lav stillingsprosent innen levekår har observert trakassering, mobbing eller diskriminering. Selv om det er relativt få ansatte i denne gruppen som har svart mener vi at kommunen bør se nærmere på dette.

Det bør til slutt legges til at de ansatte i levekårssektoren i Sandnes har observert færre brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer, mobbing/trakassering osv. enn sine kollegaer i Stavanger.

3.5 ANDRE RISIKOPUNKTER

Hovedinntrykk: Det er relativt få observasjoner knyttet til de andre risikopunktene, og det er gjennomgående observert færre slike forhold i Sandnes, sammenlignet med Stavanger.

Figur 11 – Andre risikopunkter I (Stavanger sammenlignet med Sandnes)



KOMMENTARER

Forbindelser som skaper habilitetsproblemer

Vi ser at det er knyttet flest observasjoner til at ansatte har forretningsmessige, familiære eller andre nære sosiale forbindelser som skaper habilitetsproblemer. Spørsmålet er hvordan dette skal tolkes. Det kan bety at de ansatte mener at dette er håndtert på en ugrei måte av kommunen. Men dette er sannsynligvis å ta munnen litt for full? En må regne med en viss grad av forbindelser som skaper habilitetsproblemet. Det viktige

spørsmålet er hvordan de ansatte forholder seg til dem, og hvordan man har løst disse utfordringene. Dette spørsmålet gir ikke undersøkelsen vår svar på¹⁹.

- 13,5 % av lederne har observert dette, 8 % av mellomlederne, og 7 % av de øvrige ansatte. Det er forholdsvis små forskjeller mellom sektorene her²⁰.

Fare for andres liv og helse.

- Det er først og fremst innen levekår og teknisk/kultur de ansatte har observert dette, hhv. Det er flest mellomledere som observerer dette, 7 % vs. 4 % for ledere og medarbeidere.

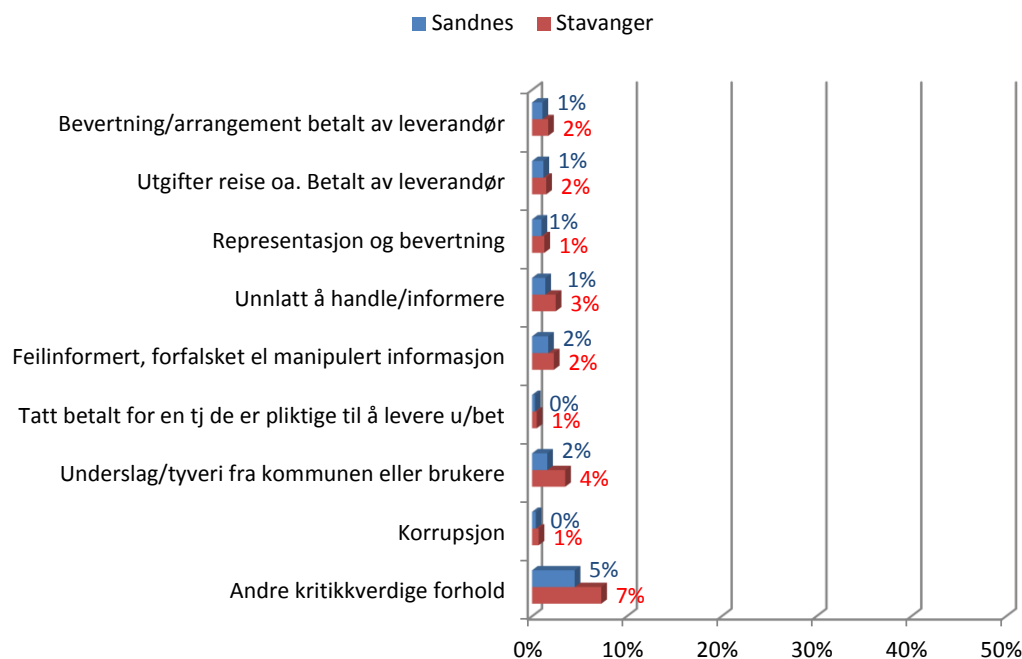
Verv i bedrifter som skaper habilitetsproblemer.

- Det er først og fremst ledere og mellomledere som har observert dette 7-8 % mot 2 % av de ansatte.
- Det er flest av denne type observasjoner innen teknisk/kultur (6,3 %).

Ansatte har lønnet bierverv som går ut over arbeidet.

- Mellomlederne er de som har observert dette hyppigst, 10 %.

Figur 12 – Andre risikopunkter II (Stavanger sammenlignet med Sandnes)



Teknisk/kultur. Det er færre innen teknisk sektor som har observert en rekke av disse forholdene. Ingen har observert korrupsjon, og 0,5 % har observert underslag/tyveri fra kommunen eller brukere. Det er en noe høyere andel ansatte innen sektoren som har observert at

¹⁹ I de generelle kommentarene til etisk vanskelige og etisk kritikkverdige forhold er habilitet direkte nevnt bare fire ganger og de ansatte har ikke skrevet noe nærmere om hva de mener med dette.

²⁰ Hhv 7,9, 7,0, 8,5 og 7,8 %.

bevertning/arrangement er betalt av leverandør, eller utgifter til reise oa. er betalt av leverandør, og verv som skaper habilitetsproblemer (hhv 4,3, 3,7 og 6,3 %).

3.6 VARSLING

3.6.1 INNLEDNING

Sandnes kommune har en egen varslingsrutine. Her står det at alle ansatte i kommunen har rett og plikt til å varsle om kritikkverdige forhold, og det er ønskelig at de ansatte bruker denne retten. I varslingsrutinene gis det eksempler på hva det kan være aktuelt å varsle om:

- Forhold som kan medføre fare for liv eller helse.
- Trakassering/mobbing
- Korrupsjon
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering
- Arbeidsforhold i strid med arbeidsmiljølovens krav
- Uforsvarlig saksbehandling

De sies også noe om hva som ikke skal regnes som varsling:

- Kritikk av forhold som ikke er ulovlig eller uetisk
- Forhold som medarbeider mener er kritikkverdig ut fra sin personlige etiske overbevisning.

Varslingsrutiner i tråd med det nye lovverket ble i Sandnes ikke vedtatt før desember 2007. Ansatte har likevel alltid hatt en mulighet til å melde fra om kritikkverdige forhold i kommunen. Kommunen har lagt opp til varsling linjevei og via HMS-enheten.

3.6.2 FORRIGE UNDERSØKELSE

Funn fra forrige undersøkelse:

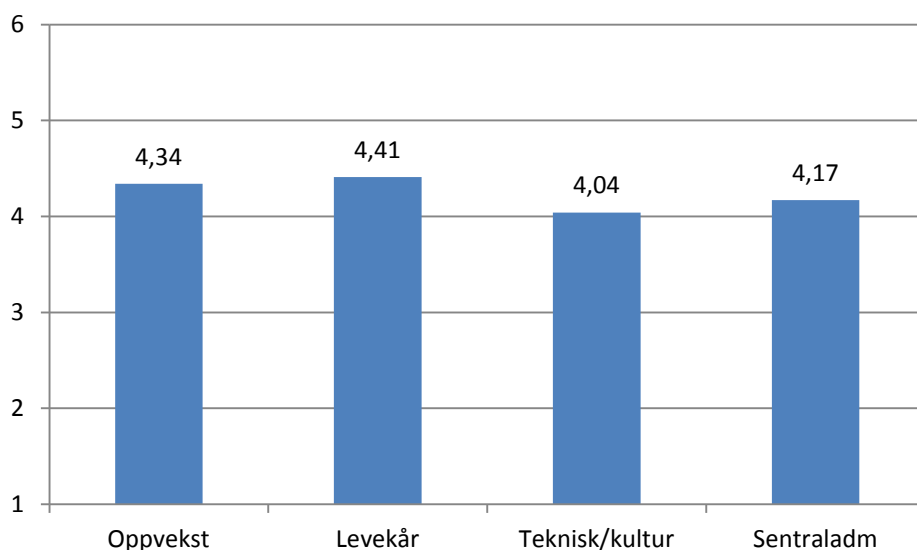
- Nesten hver fjerde respondent mente frykt for represalier ved varsling kan være en årsak til at ansatte eventuelt ikke varsler
- Hver tiende respondent mente at kultur for å skule kritikkverdige forhold kunne være en annen årsak.
- Hver tredje respondent som hadde varslet, opplevde at ledelsens håndtering av varslingsaker ikke medførte noen reaksjon eller at reaksjonen var mildere enn alvorlighetsgraden tilsa.
- Hver femte kjente ikke til hva som skjedde med saken
- Hver tiende respondent som har varslet, har opplevd negative personlige konsekvenser for dem selv som følge av varsling

3.6.3 KULTUR FOR Å VARSLE?

Undersøkelsen tyder på at det er en ganske god varslingskultur i Sandnes kommune, og at varslingskulturen har blitt bedre. I 2008 var gjennomsnittsscoren 4,1 på denne indikatoren, i 2013 er den 4,3, omtrent det samme som i Stavanger. Det er også langt færre som mener det er liten kultur for å varsle i 2013 sammenlignet med 2008²¹.

Lederne mener at det i større grad er kultur for å varsle enn øvrige medarbeidere (4,7, 4,7 og 4,25). I figuren under illustreres den sektorvise fordelingen. Det er innen levekår og oppvekst at de ansatte mener det er størst kultur for å varsle.

Figur 13 – Kultur for å varsle om etisk kritikkverdige forhold²²? Sektorvis (skala 1-6)



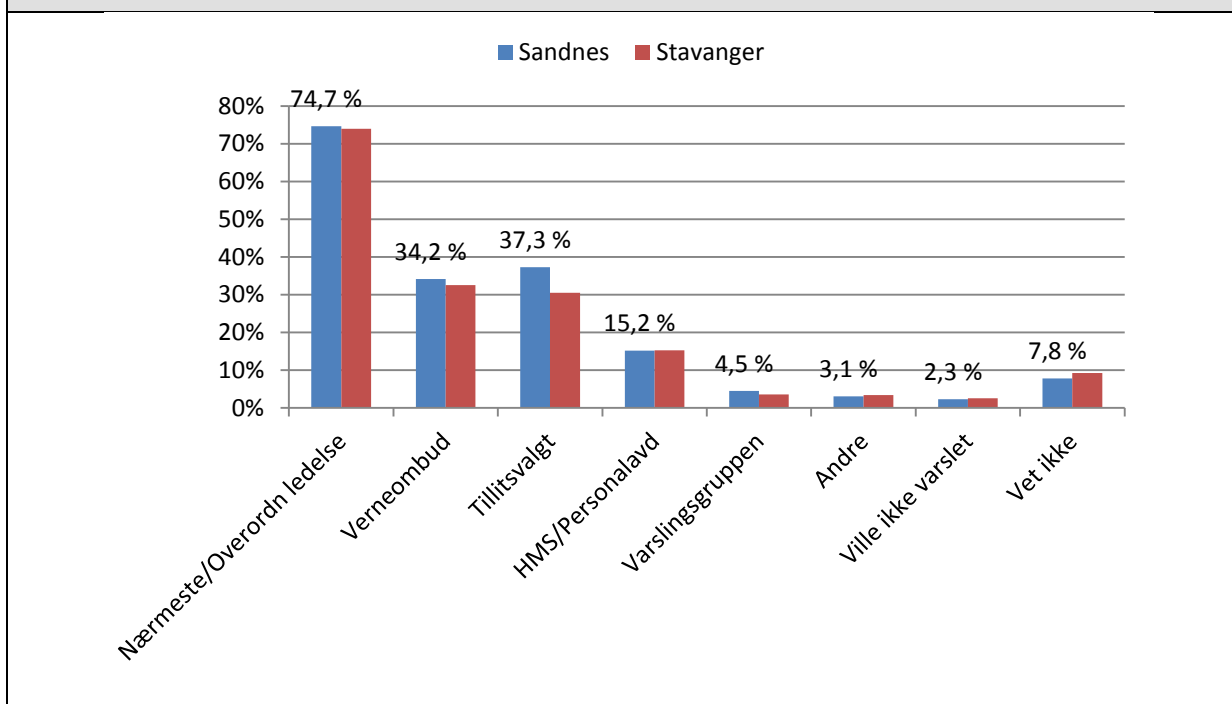
3.6.4 HVEM FORETREKKER DE ANSATTE Å VARSLE TIL?

Figuren under viser hvem de ansatte foretrekker å varsle til.

²¹ I 2008 hadde 18 % av respondentene krysset av på de to mest negative alternativene (1 og 2). I 2013 var det 11 % som krysset av på disse alternativene.

²² På din arbeidsplass, i hvilken grad mener du det er kultur for å varsle om etisk kritikkverdige forhold?

Figur 14 – Hvem ville du ha varslet?



Vi ser at de fleste ville valgt å varsle til sin nærmeste leder eller overordnet ledelse, og at svært få ansatte ville valgt å la være å varsle (2,3 % mot 3 % i 2008). Dette synes å være i tråd med det systemet som kommunen har lagt opp til, som oppfordrer ansatte å bruke varslingsretten, og at det skal varsles i linjen.

Men vi ser at mange også ville brukt de andre varslingskanalene som står oppført i rutinene, som verneombud, tillitsvalgt og hms/personalavdeling. Et fåtall ville brukt varslingsgruppen, noe som synes å være i tråd med intensjonen om at varslingen primært skal ivaretas på lavest mulig nivå. I 2012 hadde varslingssekretariatet én sak, i 2011 hadde man to.

3.6.5 ER ANONYMITET VIKTIG?

Spørreundersøkelsene våre tyder på at anonymitet ved varsling er ganske viktig (4,5), både i Sandnes og Stavanger. Anonymitet ved varsling er langt viktigere for medarbeidere enn for ledelse²³, og det er også stor forskjell mellom ledere og mellomledere her. Av sektorene er det minst viktig for ansatte som arbeider i sentraladministrasjonen²⁴.

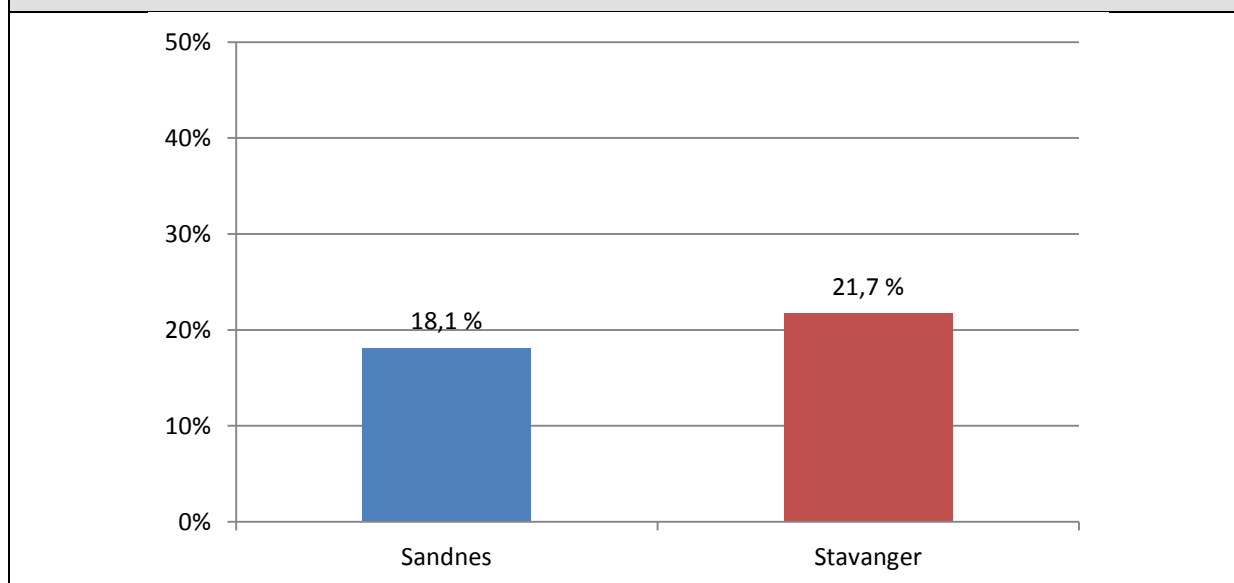
3.6.6 HAR DU SELV VARSLET?

Figuren under viser at det er 18 % av de ansatte i Sandnes som har varslet om kritikkverdige forhold de siste to årene. Dette er en reduksjon siden 2008, cirka 21 % av de spurte oppgav da at de hadde varslet. Det er også en høyere andel som har varslet i Stavanger.

²³ Score på hhv 4,7, 3,8 og 3,4.

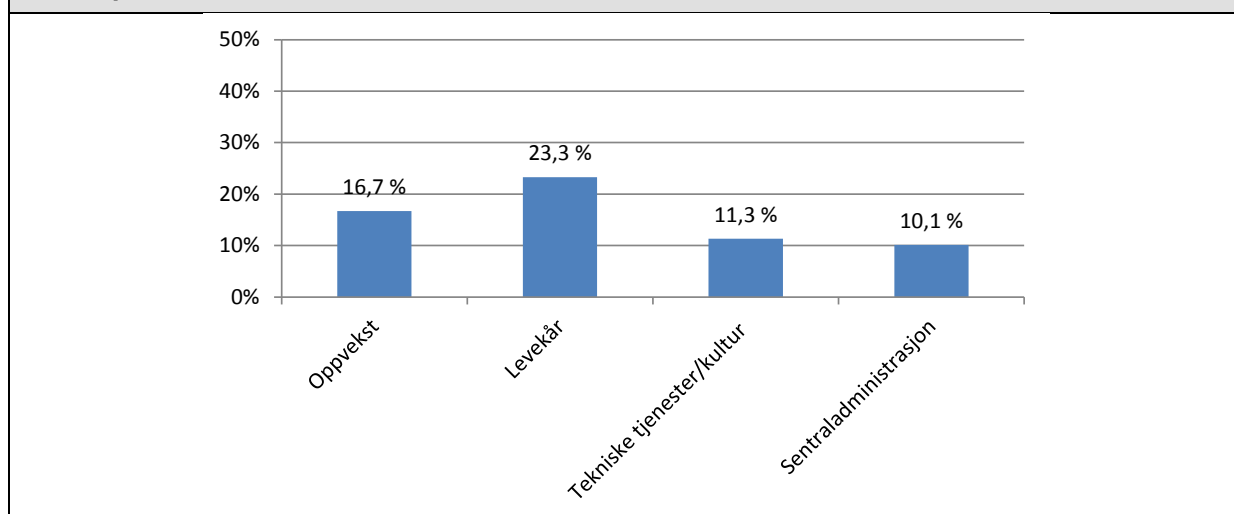
²⁴ Score på 4,3, de øvrige 4,5.

Figur 15 – Har du selv i løpet av de 2 siste årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?²⁵



Figuren under viser at det er ansatte innen levekår som varsler hyppigst.

Figur 16 – Har du selv i løpet av de 2 siste årene varslet om kritikkverdige forhold på din arbeidsplass?



Dette fant vi også i Stavanger. Det var flest ansatte innen levekår som rapporterte at de hadde varslet i løpet av de siste to årene (26,1 %). Innen oppvekst var det 20,8 % som rapporterte at de hadde varslet i Stavanger.

VURDERING

Undersøkelsen tyder på at det er en ganske god varslingskultur i Sandnes kommune, og at den er blitt bedre siden 2008. Anonymitet er viktig for mange ved varsling, og at det er viktigere for ansatte enn for ledelsen.

²⁵ Figuren viser andelen som svarte ja på dette spørsmålet.

Det er også gledelig å registrere at de fleste ville valgt å varsle til sin nærmeste leder/overordnet leder, og at svært få ansatte ville latt være å varsle. Vi ser også at mange ville brukt andre eller supplerende varslingskanaler, som verneombud, tillitsvalgt og hms/personalavdeling.

Det er færre som rapporterer at de har varslet om kritikkverdige forhold i 2013 sammenlignet med 2008.

Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom tjenesteområdene. Ansatte innen levekår varsler mest. Dette samsvarer med funn i Stavanger, selv om flere varsler i Stavanger.

Hvordan kan dette tolkes? Det ser for det første ut til at de ansatte ikke bare sikter til varsling. Vi finner indikasjoner på at de ansatte ikke alltid skiller mellom avviksrapportering og varsling. Det ser ut til at det er ulike oppfatninger blant de ansatte om hva som er et varsel, en avviksrapportering, og hva som er å si fra.

Vår undersøkelse *kan* være en indikasjon på at terskelen for å varsle (og for å oppfatte noe som et varsel) er lav i Stavanger i 2013. Men dette er vi noe usikre på, og vi skal være forsiktige med å dra tolkningene for langt.

Hvorfor er det flere som varsler innen levekår? Og er dette positivt eller negativt? Er det et uttrykk for at det skjer flere kritikkverdige forhold i denne sektoren, eller er det et uttrykk for en god varslingskultur og at det er lav terskel for å varsle?

Ettersom bildet er likt i begge kommunene kan det godt tenkes at noe av forklaringen er knyttet til sektorspesifikke forhold innen levekår. Etter vår vurdering er det ikke utenkelig at tett brukerkontakt og mange brukere med omfattende utfordringer øker risikoen for at kritikkverdige forhold skjer.

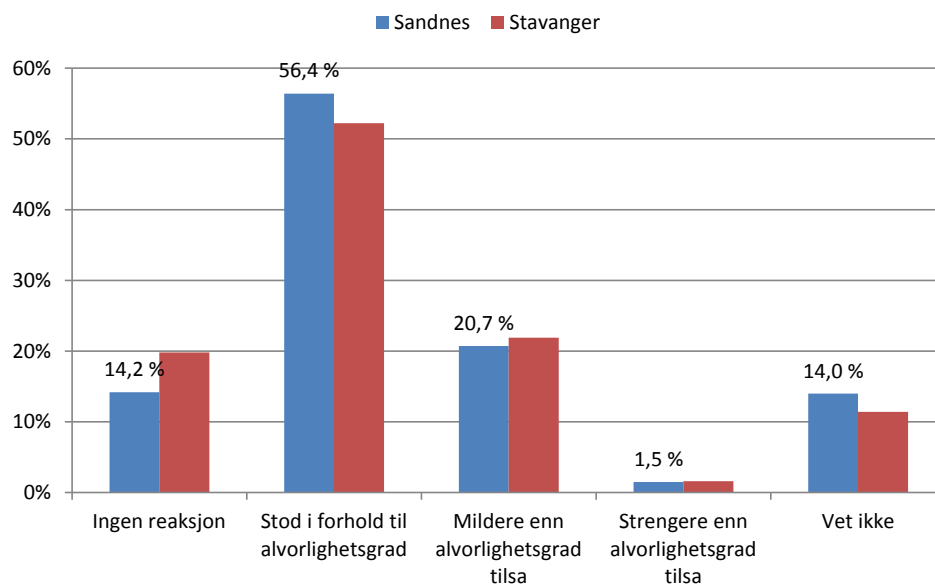
Det er innen levekår de ansatte har observert flest brudd på taushetsplikt, yrkesetiske normer og mobbing/trakassering/diskriminering. Det er også her de ansatte varsler mest. Det er rimelig å tro at det er en sammenheng her, noe vi finner positivt. Dette kan tolkes i retning av at de ansatte som regel sier fra når noe er ugreit.

Men det er sannsynligvis også en rekke andre forhold de ansatte varsler om.

3.6.7 HÅNDTERING AV LEDELSEN

I undersøkelsen spurte vi om hvordan de varslede forholdene ble håndtert av ledelsen. Dette gjelder altså bare de som har svart at de har varslet om kritikkverdige forhold de to siste årene, dvs. om lag 400 personer. Svarene er illustrert i figuren under:

Figur 17 – Hvordan ble de varslede forholdene håndtert av ledelsen? ²⁶



Svært få oppgav at ledelsens reaksjon var strengere enn alvorlighetsgraden tilsa. Bare 2,6 % oppgav dette innen oppvekst, en halv prosent innen levekår, og ingen i de andre tjenesteområdene.

Vi ser at de fleste mener at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad. Men over 35 % 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 også at Sandnes kommer litt bedre ut enn Stavanger her.

Hele 74 % av mellomlederne mente at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad, og mellomlederne gir gjennomgående bedre tilbakemeldinger²⁷.

Av sektorene er det sentraladministrasjonen som skiller seg ut. Knappt 40 % mener at ledelsens reaksjon stod i forhold til alvorlighetsgrad. Mens godt over 50 % mener at varselet ikke ført til noen reaksjon, eller at reaksjonen var mildere enn alvorlighetsgraden tilsa. Det bør legges til at det er bare 13 respondenter som har svart på dette spørsmålet innen sentraladministrasjonen.

Derfor oppgir vi ikke de sektorvise svarene, som i stor grad er preget av oppvekst og levekårs svar (13 fra sentraladministrasjonen svarte og 21 fra teknisk/kultur). Det er også relativt små forskjeller mellom de to store sektorene.

²⁶ Dette og neste spørsmål hadde et betydelig lavere antall respondenter enn de andre spørsmålene, ca. 400. Ved flere varslede forhold, kunne respondentene sette flere kryss dersom håndteringen hadde variert.

²⁷ Vi tar ikke med svar fra ledelsen her ettersom det bare 13 som har svart på dette (minus to vet ikke).

VURDERING

Det er positivt at de fleste ansatte opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad. Men det er urovekkende at 35 % opplever at ledelsens reaksjon ikke gjør det.

Over 50 % av de ansatte innen sentraladministrasjonen svarer at ledelsens reaksjon ikke står i forhold til alvorlighetsgrad. Det er imidlertid få som har svart på spørsmålet, derfor bør disse tallene tolkes med varsomhet. Vi fant imidlertid en lignende tendens i Stavanger, også her var det færrest ansatte i sentraladministrasjonen som opplevde at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad.

Etter vår vurdering bør kommunen se nærmere på den høye andelen ansatte som ikke opplever at ledelsens reaksjon stod i forhold til varselets alvorlighetsgrad.

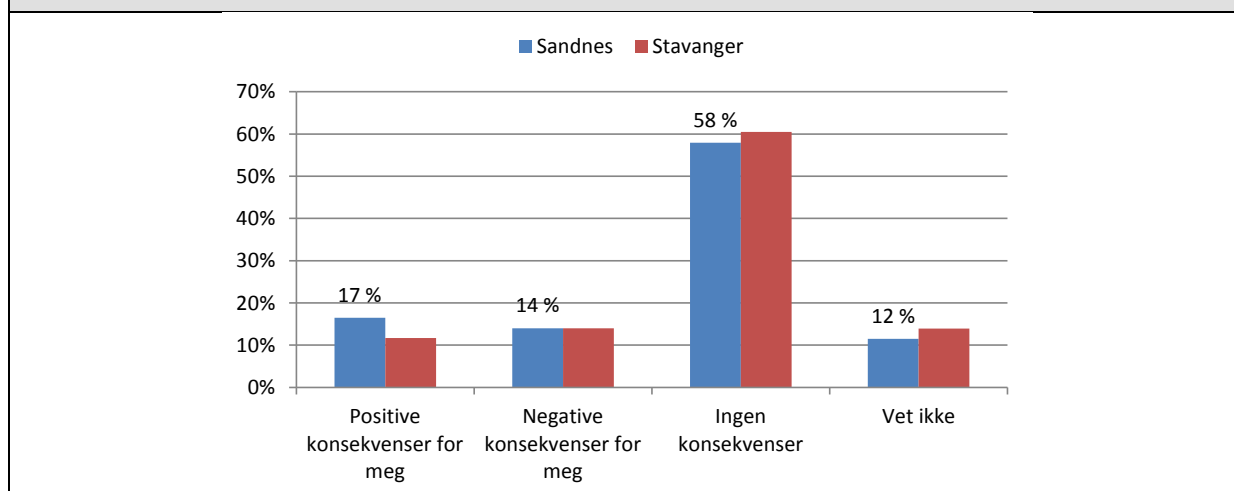
Vi ønsker likevel å tilføye at vi ikke kjenner til varslenes alvorlighetsgrad, eller den enkeltes terskel for å varsle om kritikkverdige forhold.

I både Sandnes og Stavanger pekes det fra ledelseshold på at deres taushetsplikt ofte begrenser hva man gi tilbakemelding om til de som varsler. Et varsel fra en ansatt dreier seg gjerne en annen ansattes handlinger. Vi får opplyst at de som varsler gjerne ønsker vite mer om ledelsens oppfølging av saken enn hva ledelsen har anledning til å informere om.

3.6.8 KONSEKVENSER FOR DEN ANSATTE

Figuren under viser at varslingsene ikke har fått noen konsekvenser for de fleste av de som varslet. Varslingen har hatt positive konsekvenser for nesten 17 % av de ansatte.

Figur 18 – Konsekvenser av varsling for den ansatte²⁸



²⁸ Omtrent det samme antall respondenter svarte på dette spørsmålet innenfor de ulike kategoriene. Formuleringen var Overveidende positive/negative konsekvenser for meg. Vi har tatt vekk ordet overveidende av layoutmessige hensyn. Respondentene kunne sette flere kryss dersom det hadde vært flere varslede forhold, og konsekvensene hadde variert.

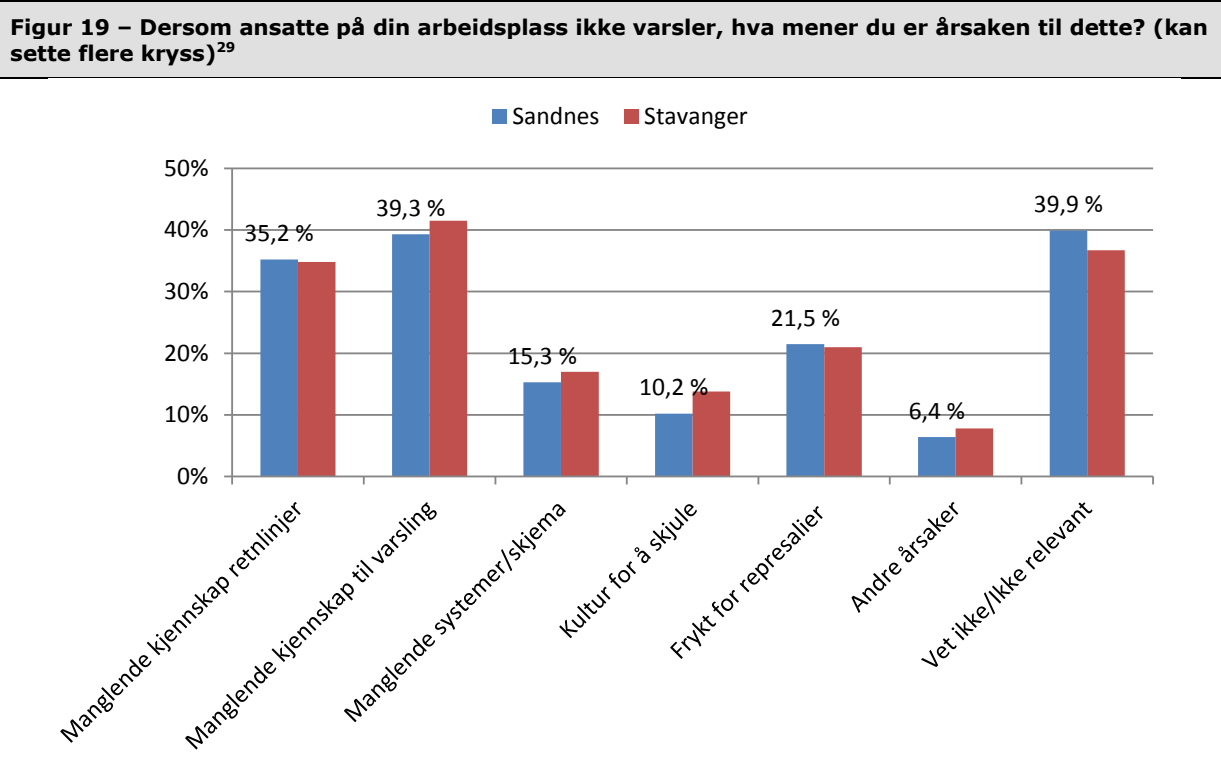
14 % av de ansatte melder at varslingen har hatt negative konsekvenser for dem. I 2008 var det 12 % gav uttrykk for dette.

3.6.9 ÅRSAKER TIL AT ANSATTE IKKE VARSLER

I spørreskjemaet hadde vi også et spørsmål om mulige årsaker til at ansatte ikke varsler om kritikkverdige forhold. Spørsmålet er identisk med spørsmålet fra 2008: Dersom ansatte på din arbeidsplass ikke varsler, hva mener du er årsaken til det?

Spørsmålet er altså hypotetisk, og vi spør om hva de ansatte tror om hva som er andres årsaker for ikke å varsle.

De fleste tror manglende varsling skyldes manglende kjennskap til hvordan man går frem for å varsle, og manglende kjennskap til etisk standard. Mange svarer også vet ikke/ikke relevant. Det er for øvrig stor grad av likhet mellom svarene i Sandnes og Stavanger, og bildet var nokså likt i 2008.



Vi ser at drøye 21 % mener at *frykt for represalier fra representanter fra ledelsen*³⁰ kan være en årsak til at ansatte ikke varsler. Bildet er nokså likt i Stavanger. Om lag 10 % av de ansatte i Sandnes mener at kultur for å skjule kan være årsak til at ansatte ikke varsler. Her er det klare forskjeller mellom Stavanger og Sandnes.

²⁹ Manglende kjennskap til retnlinjer = Manglende kjennskap til etiske retningslinjer

³⁰ Dette er *hele* påstanden som ble brukt i spørreskjemaet. Påstanden er forkortet litt i figuren av layoutmessige hensyn.

Det er færre som mener frykt for represalier og kultur for å skjule er årsaker til at ansatte ikke varsler i 2013 sammenlignet med 2008 (23 %). I 2008 mente 23 % det førstnevnte og 11 % det sistnevnte.

Det er også betydelige forskjeller mellom sektorene her. Flest ansatte innen levekår tror at frykt for represalier er en årsak til at andre ansatte ikke varsler. Det er også mange av de ansatte lav stillingsprosent (under 30) som rapporterer dette, drøye 41 prosent. Dersom vi bare ser på ansatte innen levekår med lav stillingsprosent tror hele 45 % at frykt for represalier er en årsak til at ikke andre varsler³¹. Vi finner en lignende tendens i Stavanger.

VURDERING

Flest ansatte tror at manglende kjennskap til hvordan man går frem for å varsle, og manglende kjennskap til retningslinjer, er viktige årsaker til at de ansatte ikke varsler.

Fremdeles mener hver tiende respondent at kultur for å skjule kritikkverdige forhold kan være en annen årsak.

Hver femte ansatt tror at frykt for represalier fra ledelsen kan være en årsak til at andre ansatte ikke varsler. Selv om det er positivt å registrere at en lavere andel ansatte svarer dette i 2013 enn i 2008, er det fremdeles forholdsvis mange som svarer dette.

Det er samtidig viktig å understreke at det er svært få som oppgir at *de selv* ville latt være å varsle om kritikkverdige forhold (bare 2 %): De fleste ville altså varslet.

Denne tilsynelatende motsetningen tror vi kan ha med spørsmålenes karakter å gjøre. Begge spørsmålene er hypotetiske, men det ene dreier seg om *hva de ansatte selv ville gjort*, det andre dreier seg om *hva de tror andre ville gjort*. Det førstnevnte spørsmålet har flere ulike varslingsalternativer i tillegg til alternativet *Ville ikke varslet*. Det andre spørsmålet er tuftet på en forutsetning om at ansatte ikke varsler (*Dersom ansatte på din arbeidsplass ikke varsler..*).

Kort oppsummert tyder dette på to ting. Det tyder for det første på at kommunen kan glede seg over at få ansatte oppgir at de selv ville latt være å varsle om kritikkverdige forhold. Samtidig bør kommunen ta på alvor at såpass mange ansatte tror at frykt for represalier er en årsak til at andre ikke varsler. En mulig tolkning av dette er at en del ansatte opplever utrygghet i arbeidssituasjon, eller at de opplever at andre er utrygge i arbeidssituasjonen.

Det er også betydelige forskjeller mellom sektorene her. Flest ansatte med lav stillingsprosent innen levekår tror at frykt for represalier er en årsak til at andre ikke varsler. Dette kan være et uttrykk for at de med lavest stillingsprosent og dermed minst tilknytning til kommunen som arbeidsgiver, opplever størst utrygghet. Men det er vanskelig å si om dette er en plausibel tolkning, og vi vet heller ikke hva de ansatte mener med represalier.

³¹ 38 ansatte innen levekår med mindre enn 30 % stilling har svart på dette spørsmålet.

Kommentarfeltene gav ingen klare indikasjoner. Ifølge arbeidsmiljøloven er gjengjeldelse forbudt, men dette utelukker imidlertid ikke motytringer. Tvert i mot står det at en arbeidstaker må tåle å møte motargumenter dersom kollegaer og ledelse er uenig i kritikken. Arbeidsgivers reaksjon må imidlertid ikke ha karakter av trakassering.

I det åpne kommentarfeltet (andre årsaker) ba vi de ansatte oppgi årsaker utover de oppsatte alternativene. Noen veldig få ansatte tror frykt eller redsel for represalier fra de ansatte man varsler om kan være en årsak til at andre ansatte ikke varsler. Ellers pekes det på frykt for å bli upopulær, frykt for å miste en god relasjon til ledelsen, frykt for utlevere medarbeidere man jobber og samarbeider med til daglig, og frykt for å ødelegge et godt arbeidsmiljø. Også i Stavanger ble det pekt på disse forholdene.

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.

Arbeidet med denne rapporten er ledet og utarbeidet av senior forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg, i samarbeid med forvaltningsrevisor Ingrid Tjørhom, kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder og revisjonsdirektør Cisel Aarrestad.

Revisjonskriterier

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

Dette er en oppfølging av en forvaltningsrevisjon av etikk fra 2008. Da foretok Rogaland Revisjon en gjennomgang av etikkarbeidet i Sandnes kommune, Stavanger kommune og Rogaland fylkeskommune. Sentralt i prosjektet var en stor spørreundersøkelse. Revisjonskriteriene for dette prosjektet blir derfor sammenligninger med undersøkelsen fra 2008, og sammenligninger mellom Sandnes og Stavanger i 2013.

Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til om lag 5000 ansatte, og 2239 svarte. Dette gir en svarprosent på ca. 45 %, noe vi er veldig fornøyd med, tatt i betraktning at den er sendt ut til alle vikarer og fast ansatte, uavhengig av stillingsstørrelse.

I 2008 var det 1586 som svarte på etikkundersøkelsen.

I forrige undersøkelse forelå det mulighet for de med, og de uten, egen epostadresse. Det kom imidlertid inn svært få svar fra de uten epostadresse. Vi er også informert om at det er svært få som ikke har egen epostadresse i Sandnes kommune. Både av disse grunnene, og av ressursmessige grunner, har vi valgt å utelate denne gruppen fra årets undersøkelse.

Det er altså betydelig flere ansatte som svarte på undersøkelsen i år sammenlignet med 2008. Sektorenes andel av ansatte er imidlertid nokså lik. Dette styrker den sektorvise sammenligningen over tid.

I tillegg sammenligner vi resultatene i Sandnes med Stavanger i 2013. Når det gjelder denne sammenligningen kan det se ut til at det er flere ansatte i Sandnes som har epostadresse enn i Stavanger. I Sandnes ble det sendt ut invitasjon til om lag 5000 respondenter, i Stavanger ble det sendt ut invitasjon til drøye 7500 respondenter. Vi tror imidlertid ikke dette vil slå ut i noen spesiell retning fordi det er stor likhet mellom kommunene i hvem som svarer. Dette gjelder både mht. sektorenes andel av respondentene, hvor mange ledere/medarbeidere som har svart, og de ansattes stillingsprosent. Dette styrker sammenligningen mellom kommunene.

Undersøkelsen i 2013 er i hovedsak identisk med den fra 2008. Hensikten med dette har vært å gjøre de to undersøkelsene så sammenlignbare som mulig. Vi har imidlertid gjort noen mindre endringer. Det gjelder blant annet inndelingen i tjenestoområder. Beskrivelsene er like grovkornet som i 2008, men vi har gjort beskrivelsene mer i tråd med virkeligheten i 2013, og slik at det skal være minst mulig tvil om hvilket tjenestoområde den enkelte medarbeider hører hjemme i. Inndelingen samsvarer ikke med Stavanger kommunes organisasjonsinndeling, men den fungerer bra mht. sammenligninger mellom Stavanger og Sandnes, ettersom vi har brukt samme tjenesteinndeling der.

Vi har også endret stillingsbetegnelsen siden sist. I 2008 delte undersøkelsen respondentene opp i leder (fag eller personal) og ikke-leder, og hele 23 % krysset av for at de var ledere i 2008. I 2013 delte vi funksjonskategoriene opp i tre: Leder, mellomleder og medarbeider. Innholdet i hver av disse kategoriene er beskrevet i faktadelen, det samme er gruppenes prosentvise andel av respondentene.

Vi har lagt inn en ny variabel, stillingsprosent. Denne fantes ikke i 2008.

Spørsmålet om kjennskap til etiske retningslinjer er endret siden 2008: Da spurte vi respondentene om deres kjennskap til kommunens vedtatte dokumenter som omhandler verdier og etiske retningslinjer. I 2013 har vi bare spurt om kjennskap til kommunens etiske retningslinjer. Vi har dessuten tatt med et spørsmål om etiske spilleregler innenfor eget fagfelt. Utgangspunktet for dette spørsmålet er at forrige rapport, og en fersk rapport fra Oxford Research tyder på at mye av etikkarbeidet foregår lenger nede i organisasjonen, i forbindelse med fagutøvelsen. Vi ønsket å teste dette ut i vår undersøkelse

I forbindelse med spørsmålet om tiltak den enkelte har gjennomgått få økt etisk bevissthet og kompetanse har vi lagt til en påstand: Jeg har fått informasjon om etikk og etiske problemstillinger på kommunens nettsider. Denne påstanden var ikke med i 2008. Nytt i 2013 er også at vi har bedt respondentene å utdype hva de regner som en etisk vanskelig situasjon, og hva man mener med etisk kritikkverdige forhold. Vi har også tatt bort et par spørsmål som ikke var spesielt sentrale.

To av spørsmålene dreier seg om de ansattes observasjoner av kritikkverdige forhold (20 i alt) på den enkeltes arbeidsplass, dvs. noe de har observert andre har gjort, ikke egne handlinger. Eksempel: På din arbeidsplass, har du selv observert noen av følgende forhold i løpet av året? 1) Brudd på taushetsplikt, 2) osv. Som vi er inne på i faktadelen er det en del tolkningsutfordringer knyttet til disse spørsmålene. Vi valgte likevel å beholde de gamle indikatorene slik at vi dataene i 2013 var sammenlignbare med dataene fra 2008..

Vi vurderte en stund også å supplere observasjonsspørsmålene med spørsmål rettet mot respondentenes egne handlinger. Dette har vi imidlertid ikke gjort, og det er flere årsaker til det. For det første er det lite trolig at en får helt ærlige svar når vi spør folk direkte om eksempelvis «*har du tatt betalt for en tjeneste du er pliktig til å levere uten betaling?*» Hvis en har gjort seg skyldig i noe slikt er det lite sannsynlig at en ville oppgitt det i en spørreundersøkelse. Selv om vi har understreket at undersøkelsen er anonym, er det mange som ikke er helt trygge på at den faktisk er det, noe som ville kunne forsterket dette forholdet. For det andre risikerer vi å hekte av folk fra å svare på undersøkelsen når vi gjentar de samme spørsmålene i en litt annen form.

Når vi skulle revidere undersøkelsen måtte vi hele tenke på at den ikke skulle bli særlig større enn den i 2008. Dersom en undersøkelse blir for stor og omfattende risikerer man at det blir færre svar, fordi færre tar seg tid til å svare.

I 2008 var skjemaet gjennomgått av kommuneledelse, hovedtillitsvalgte og verneombud. Årets spørreskjema er drøftet og vurdert i oppstartsmøte sammen med kommuneledelse og tillitsvalgte. Valgene som er gjort er basert på interne drøftinger, og drøftinger med representanter for Sandnes og Stavanger kommune. Vi takker for gode innspill underveis. Spørreundersøkelsens endelige utforming er det imidlertid Rogaland Revisjon som er ansvarlige for.

Datagrunnlag

Spørreundersøkelse. Hoveddelen av datagrunnlaget består av spørreundersøkelsen, der vi fikk 2239 svar. Vi har fått kommentarer fra 845 unike respondenter, dvs. knappe 38 % av respondentene. Flere av disse har kommentert flere steder.

I Stavanger kommune fikk vi 3249 svar på vår spørreundersøkelse, dvs. en svarprosent på 43-44 % (Skal finregnes//).

Som nevnt er spørreskjemaet drøftet med representanter fra kommunen i forkant av undersøkelsen. Etter at undersøkelsen var avsluttet ble foreløpige resultater presentert og drøftet med rådmannens lederteam, samt representanter fra Personal og organisasjon, til sammen åtte personer. Vi har også fått tilbakemelding pr. epost fra representant fra levekårsstaben.

Skriftlige dokumenter.

- Rogaland revisjons etikkundersøkelse fra 2008.
- Etikk i det daglige, Evaluering av etikkarbeidet i kommunene Stavanger og Bergen. .2012. KS FOU, program for storbyrettet forskning
- Kommunens intrawebsider
- Etske retningslinjer
- Varslingsrutiner
- Kommunens medarbeiderundersøkelse 2012

Øvrige risikopunkter – sektorvis

Tabell 1 – På din arbeidsplass, har du selv observert noen av følgende forhold i løpet av året?

	Oppvekst	Levekår	Tekn/kultur	Sentraladm
Fare for andres liv el helse	2,9 %	7,1 %	6,3 %	1,6 %
Gaver el andre fordeler	1,2 %	1,1 %	2,6 %	0,8 %
Verv som skaper habilitetsproblemer	2,8 %	2,7 %	6,3 %	4,7 %
Lønnet bierverv som går utover arbeidet	5,1 %	4,1 %	3,7 %	6,2 %
Bierverv som skaper konkurransesit/lojalitetskonfl	1,6 %	2,7 %	2,2 %	0,8 %
Forbindelser som skaper habilitetsproblemer	7,9 %	7,0 %	8,5 %	7,8 %
Bruk av kommunens eiendommer til private formål	1,8 %	2,4 %	4,3 %	1,6 %
Privat bruk av kommunale rabattordninger	0,1 %	0,4 %	2,1 %	0,8 %
Bevertning/arrangement betalt av leverandør	0,9 %	0,9 %	4,3 %	0,0 %
Utgifter reise oa. Betalt av leverandør	1,0 %	1,1 %	3,7 %	0,0 %
Representasjon og bevertning	1,1 %	0,5 %	1,1 %	3,1 %
Unnlatt å handle/informere	1,3 %	1,6 %	0,5 %	2,3 %
Feilinformert, forfalsket el manipulert informasjon	1,9 %	1,6 %	0,0 %	2,3 %
Tatt betalt for en tj de er pliktige til å levere u/bet	0,3 %	0,3 %	0,5 %	0,0 %
Underslag/tyveri fra kommunen eller brukere	0,5 %	3,8 %	0,5 %	0,0 %
Korrupsjon	0,4 %	0,5 %	0,0 %	0,0 %
Andre kritikkverdige forhold	4,2 %	6,1 %	1,6 %	3,1 %



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no