

Rapport

Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer av denne publikasjonen fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Oppgi publikasjonskode: H-2221 B

Trykk: Departementenes servicesenter - 04/08 - 75

Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren



Innhold

1	Rammene for arbeidsgruppens arbeid.....	2
1.1	Arbeidsgruppens mandat og sammensetning	2
1.2	Arbeidsgruppens møter og arbeidsform	3
2	Arbeidsgruppens konklusjoner og tilrådninger	3
3	Kartlegging av eksisterende kompetansetilbud – aktører og aktiviteter. Herunder kartlegging av forskningsmiljøer.....	4
4	Arbeidsgruppens vurderinger	8
4.1	Utgangspunkt.....	8
4.2	Forum for etikk i kommunesektoren.....	9
4.3	Vurdering av behovet for et nasjonalt kompetanseorgan	11
4.4	Behov for informasjons- og veiledningsmateriell til kommunene	13
4.5	Behov for dokumentasjon, forskning og utviklingsarbeid på etikk i kommunesektoren.....	13
4.5.1	Innspill til tema for forskning, dokumentasjon og utviklingsarbeid	14
4.5.2	Forprosjektets formål, oppgaver og organisering	15
4.5.3	Innspill til organisering av forskningsprogrammet	16
4.6	Behov for dokumentasjon på nettsted for erfaringsdeling og formidling av informasjon av relevans for etikk i kommunesektoren.....	17
Vedlegg:		
Vedlegg I	Tilbakemelding fra KS (Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)	20
Vedlegg II	Tilbakemelding fra NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon) NHOs utvalg for etikk og samfunnsansvar - medlemmer.....	26
Vedlegg III	Tilbakemelding fra FKT (Forum for Kontroll og Tilsyn)	28
Vedlegg IV	Tilbakemelding fra NKRF (Norges Kommunerevisorforbund)	30
Vedlegg V	Tilbakemelding fra HSH (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon)	32
Vedlegg VI	Eksisterende dokumentasjon og forskning på etikk i kommunesektoren - sammendrag av kartlegging utarbeidet av Signy Irene Vabo.	33

1 Rammene for arbeidsgruppens arbeid

1.1 Arbeidsgruppens mandat og sammensetning

Kommunal- og regionaldepartementet nedsatte ved brev av 12. desember 2007 en arbeidsgruppe som skal se på behovet for og vurdere om det er hensiktsmessig å opprette et sentralt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren.

Arbeidsgruppen fikk følgende mandat:

”Mandat for arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren

Kommunal- og regionaldepartementet vil at arbeidsgruppen skal vurdere behovet for et nasjonalt kompetanseorgan med utgangspunkt i kommunenes rolle som myndighetsutøver, tjenesteyter og eier og komme med en anbefaling. Et eventuelt kompetanseorgan skal ikke være et organ for mottak av varsling og håndtering av aktuelle enkeltsaker i kommuner.

Kommunal- og regionaldepartementet ønsker at arbeidsgruppens arbeid skjer iht. til følgende retningslinjer:

- Arbeidsgruppen bes skaffe oversikt over eksisterende miljøer på etikkfeltet, som har aktivitet knyttet til etikk i kommunesektoren – tilbud, aktører, prosjekter m.m.
- Arbeidsgruppen bes vurdere kompetansesituasjonen i kommunesektoren og identifisere områder med særlig behov for ny kompetanse eller styrket formidling av eksisterende kompetanse og gode eksempler.
- På bakgrunn av de funn som gjøres, bes arbeidsgruppen vurdere om det er behov for å opprette et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren.
- Arbeidsgruppen skal gjøre rede for hvilke funksjoner organet vil kunne fylle og hvilke oppgaver det kan ha. (For eksempel støttefunksjon for kommunene, informasjonssenter, utvikling av metodikk, anbefalinger, programmer, nettverk). Arbeidsgruppen kan komme med synspunkter på hvilke målgrupper et kompetanseorgan bør innrettes mot – og behovet for at kompetanseformidlingen tilpasses målgruppen(e).
- Arbeidsgruppen bes se på alternative modeller for hvordan et nasjonalt kompetanseorgan kan organiseres. Det kan være et kompetansesenter med egne ansatte, men også styrking av allerede eksisterende kompetansemiljøer, en konferanseserie, et nettsted med en redaksjonskomité el. lign.
- Utredningen skal munne ut i en anbefaling: Er det behov for og ønskelig med et statlig initiativ? Hvilken modell vil gruppen i så fall anbefale?

Arbeidsgruppen har frist til 1. mars 2008 med å gi en vurdering av behovet for å opprette et kompetanseorgan.

Kommunal- og regionaldepartementet vil ha koordineringsansvaret/ sekretærfunksjonen og ellers bistå arbeidsgruppen etter ønsker og behov.”

Kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa ba på siste møtet i Forum for etikk i kommunesektoren (8. januar 2008) arbeidsgruppen om å vurdere Forum for etikk i kommunesektorens videre fremtid – funksjon, sammensetning og oppgaver.

Medlemmer i arbeidsgruppen er:

Elisabeth Enger, rådmann i Bærum kommune,
Anne Karin Femanger Pettersen, nestleder i Forum for kontroll og tilsyn (FKT) og daglig leder i Østfold kontrollutvalgssekretariat,
Tom Tvedt, fylkesordfører i Rogaland fylkeskommune,
Signy Irene Vabo, førsteamanuensis dr. polit. ved Høgskolen i Oslo

Sekretariat for gruppen har vært seniorrådgiverne Nina Britt Berge og Martin Hill Oppegaard, begge Kommunal- og regionaldepartementet.

1.2 Arbeidsgruppens møter og arbeidsform

Arbeidsgruppen har hatt fire møter. Et første møte rett før jul 2007 og tre møter i januar og februar. Mye av arbeidet med utformingen av arbeidsgruppens rapport har foregått på e-post.

2 Arbeidsgruppens konklusjoner og tilrådninger

Forum for etikk i kommunesektoren videreføres i ny form

Arbeidsgruppen foreslår at etikkforumet videreføres med nytt mandat og ny sammensetning. Forumet bør møtes årlig under ledelse av kommunal- og regionalministeren. Se punkt 4.2.

Ikke behov for et nasjonalt kompetanseorgan

Arbeidsgruppen vurderer et eget nasjonalt kompetanseorgan som en lite hensiktsmessig satsning for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren. Det betyr imidlertid ikke at det ikke er behov for informasjon, dokumentasjon, utviklingsarbeid og forskning for kompetanseoppbygging i kommunesektoren. Arbeidsgruppen foreslår imidlertid at Kommunal- og regionaldepartementet retter sin innsats mot andre typer tiltak og arbeidsmåter for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren enn et eget nasjonalt kompetanseorgan. Se punkt 4.3.

De alternative tiltak og arbeidsmåter arbeidsgruppen foreslår er som følger:

- **Utarbeidelse av informasjons- og veiledningsmateriell**
Arbeidsgruppen mener det er behov for oppdatert og tilpasset informasjons- og veiledningsmateriell som kan legge til rette for nødvendig kompetanseheving. Se punkt 4.4.
- **Forprosjekt for etablering av forskningsprogram om etikk i kommunesektoren**
Arbeidsgruppen foreslår at det igangsettes et forprosjekt med den hensikt å konkretisere rammene for et forskningsprogram om etikk i kommunal sektor. Et slik forskningsprogram bør omfatte så vel dokumentasjon og utviklingsarbeid, som forskning. Se punkt 4.5.
- **Nettsted for kompetanseoppbygging og erfaringsdeling**
Arbeidsgruppen tilrår at etablering av et eget nettsted for kompetanseheving og erfaringsdeling innenfor etikk i kommunesektoren utredes nærmere i samarbeid med KS, Forum for kontroll og tilsyn (FKT), Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) og andre aktører, og drøftes i Forum for etikk i kommunesektoren. Nettstedet bør inngå som del av KS' nettsider. Se punkt 4.6.

3 Kartlegging av eksisterende kompetansetilbud – aktører og aktiviteter. Herunder kartlegging av forskningsmiljøer.

Arbeidsgruppen har bedt om innspill/hjelp til kartleggingen fra etikkforumets medlemmer, samt tilskrevet KS, Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) særskilt for å få kunnskap om hvilke kompetansemiljøer som eksisterer, hva som gjøres mht. kompetanseoppbygging etc. og hvordan organisasjonene legger til rette for informasjons- og erfaringsdeling på etikkområdet. Mottatte innspill følger som vedlegg til denne rapporten.

Det redegjøres kort for arbeidet med etikk internasjonalt i lokal og regional forvaltning.

I tillegg til dette har arbeidsgruppen bedt Signy Irene Vabo, som både er medlem av Forum for etikk i kommunesektoren og av arbeidsgruppen, blant annet om å kartlegge om det finnes forskningsmiljøer som utpeker seg når det gjelder forskning på etikk i kommunesektoren. Vabos notat følger også som vedlegg til rapporten.

Tilbakemelding fra KS (Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon), se vedlegg I. KS opplyser at de har satt etikk på dagsordenen for kommunesektoren gjennom en egen handlingsplan som knytter seg til det meste av det KS er involvert i, så som kurs og konferanser, folkevalgtopplæring og lederutvikling mv. De har samtidig utviklet en del hjelpemidler for kommunene i arbeidet med etikk og omdømme.

Som noen av KS' aktiviteter på etikkområdet kan nevnes:

- AGS (Arbeidsgiverstrategi) 2020 hvor gode etiske holdninger og praksis vektlegges
- Prosessveileder i etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid.
- Veiledning om varsling – Hvordan utvikle gode rutiner for varslinger i kommune og fylkeskommuner.
- Kommunesektorens etikkutvalg, (www.etikkutvalget.no) et utvalg som skal bidra til etisk forståelse i kommunesektoren. Utvalget skal bl.a.:
 - bistå KS' styrende organer og administrasjon, samt medlemmer i etiske spørsmål
 - ha fokus på problemstillinger og utfordringer som knytter seg til etikk i kommunesektoren
 - bidra til å sette relevante spørsmål knyttet til etiske problemstillinger på dagsordenen, både i forhold til medlemmene og samfunnet
 - ha anledning til selv å ta opp enkeltsaker og generelle saker knyttet til teamet, og som er av interesse for kommunesektoren
 - ha anledning til å invitere personer eller organisasjoner i sitt arbeid.
- Samarbeid om etisk kompetanseheving i helse og omsorgstjenestene. Prosjekt der 100 kommuner skal delta i program for etisk kompetanseheving.
- KS har oppfordret sine medlemmer til å arbeide med, og oppgradere sine etiske retningslinjer.
- KS har initiert KS Eierforum hvor KS gir eier av kommunale selskaper anbefalinger hvor bl.a. etikk inngår.
- Kurs, konferanser og forskning på ulike problemstillinger knyttet til etikk. KS skal bl.a. utvikle opplæring/kurs i samarbeid med høyskoler innen etikk for ledernivå, og inkludere etikk i ledelsesprogrammet for folkevalgte offentlige virksomheter.
- KS Folkevalgprogram har utviklet et basisprogram til folkevalgte for valgperioden 2007-11 hvor etikk får en sentral plass.

Det foregår i tillegg en del forskning og utvikling på etikkområdet i regi av KS.

Tilbakemelding fra NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon), se vedlegg II.

NHO har sendt oss informasjon om sitt utvalg for etikk og samfunnsansvar (ESU).

Etikkutvalget gir råd til NHOs administrasjon og arbeidsutvalg i spørsmål om ansvarlig praksis i NHO-bedrifter, og bidrar til å sette etikk og samfunnsansvar på dagsorden.

Tilbakemelding fra FKT (Forum for Kontroll og Tilsyn), se vedlegg III.

FKT opplyser at etikkområdet vanligvis er et av hovedtemaene på FKTs faglige års konferanse. De opplyser videre at etiske spørsmål også kan være aktuelt å diskutere under erfaringsutveksling på årsmøtene.

Videre har FKT informasjon om arbeidet i Forum for etikk i kommunesektoren på sin hjemmeside; www.ffkt.no samt en blogg hvor etikk har vært et av de aktuelle temaene. Medlemmene tar også jevnlig kontakt med sekretariatet, også med etiske spørsmål, og det tilstrebes i så måte å gi dem en best mulig respons. Etikkområdet blir i tillegg berørt når FKT står som arrangør av regional folkeopplæring i enkelte fylker.

FKT har videre hatt samarbeid med, samt ønsker å utvikle videre samarbeid med, Transparency International Norge.

Tilbakemelding fra NKRF (Norges Kommunerevisorforbund), se vedlegg IV.

NKRF fremhever som sitt formål å fremme en sunn utvikling av revisjon og tilsyn i kommunal sektor til beste for kommuner og fylkeskommuner, herunder bl.a. å ivareta de etiske prinsipper, samt bedre medlemmenes faglige kompetanse. NKRF skal i tillegg gi råd og veiledning, gi informasjon, samt tilby kurs og etterutdanning. NKRF formidler informasjon i ulike kanaler, både åpent på www.nkrf.no/sistenytt/ og i kommunerevisoren www.nkrf.no/tidsskrift/, samt internt ved hjelp av e-post til bedriftsmedlemmene med utdypende informasjon om ulike fagtemaer relatert til medlemmenes fagfelt, herunder etikkområdet.

NKRF holder i tillegg over 2000 konferanser og kurs årlig, herunder NKRFs kontrollutvalgskonferanse og NKRFs Fagkonferanse, som begge har hatt særskilt fokus på etikk de siste årene. Det arrangerer i tillegg 20-30 ulike kurs årlig hvor bl.a. etikkområdet ofte blir berørt i ulikt omfang.

Tilbakemelding fra HSH (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon), se vedlegg V.

HSH opplyser at når det gjelder kompetanseorgan og eksisterende fagmiljøer så er det naturlig å vise til Initiativ for etisk handel (IEH). Dette begrunnes med at IEH har særlig fagkompetanse hva gjelder internasjonale innkjøp og erfaring med å utøve rollen som kompetanseorgan overfor næringslivet og som medspiller for de kommunene som allerede har sluttet seg til IEH.

Tilbakemelding fra Heidi von Weltzien Høivik

Heidi von Weltzien Høivik, professor ved Handelshøyskolen BI, opplyser at BI har som mål å bidra med kompetanseutvikling for både privat og offentlig sektor. Høivik startet Senter for etikk og ledelse i 1994, og har utviklet et eget etterutdanningsprogram for finansielle rådgivere i bank og finansinstitusjoner som fokuserer på etiske utfordringer disse møter i kontakt med kundene. Hun anbefaler dersom arbeidsgruppen avdekker behov for kompetanseheving i kommunen, at man ser nøye på behovet for kompetanse hos ledere også, og ikke bare de ansatte, slik at lederne selv har et bevisst forhold til de etiske kravene som stilles til dem.

Tilbakemelding fra Jørn Bue Olsen

Jørn Bue Olsen, rådgiver i ledelse, prosjekt og etikk, lister opp flere kompetansemiljøer og anbefaler arbeidsgruppen å oppsøke bl.a. Nasjonalt etikknettverk på www.etikk.no. Han foreslår også noen temaer som angår etikk med hensyn til arbeid i kommunen, bl.a. eierskapspolitikk, ledelsesutvikling med etikk og kulturforståelse, standard innhold for nyansatte med hensyn til kjennskap til etisk begrepsforståelse mv. Han anbefaler videre at arbeidsgruppen arbeider videre med følgende hovedgrupper: Rådmenn/kommunale ledere med god erfaring og ressurs-/fagpersoner i etikk.

Etikknettverket www.etikk.no

Nasjonalt etikknettverk drives av Etikkprogrammet ved Universitetet i Oslo og er finansiert av Norges forskningsråd. Det er et nasjonalt nettsted for forskning og forskerutdanning i etikk. Nettverkets styringsgruppe er oppnevnt av Norges forskningsråd, og har som primær oppgave å planlegge og følge opp det nasjonale arbeidet med forskerkurs og nettverksbygging. De samarbeidende fagmiljøer ønsker å samarbeide med andre miljøer og institusjoner om forskning og forskerutdanning i etikk, og arrangerer eller vurderer å arrangere nasjonale forskerkurs.

For å komme med i nettverket og bli registrert på nettstedet, må miljøet selv melde sin interesse. De som per i dag er registrert er: Etikknettverket ved Høgskolen i Bodø, Etikkprogrammet (UiO), Filosofisk institutt (UiO), Filosofisk institutt (UiT), Forskningsrådets etikkprogram (1992-2001), Forum for profesjonsetikk (HiA), Institutt for fredsforskning (PRIO), Nasjonale forskningsetiske komitéer, Nettverket for internasjonal etikk/politisk filosofi, Bergen, Norges Idrettshøgskole (NIH), Profesjonsetisk nettverk, Program for anvendt etikk (NTNU), Seksjon for medisinsk etikk (UiO), Senter for Etikk og Økonomi (NHH), Senter for profesjonsstudier (HiO), Senter for utvikling og miljø (UiO), Senter for vitenskapsteori (UiB), Senter for økologisk økonomi og etikk (Handelshøgskolen i Bodø), Stiftelsen kirkeforskning – KIFO, Teologisk fakultet (UiO), Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB).

Internasjonalt arbeid med etikk i lokal og regional forvaltning

To institusjoner anses som hovedaktører når det gjelder etisk standardsetting for lokalt og regionalt styringsnivå i Europa og globalt. Europarådet fokuserer på implementering av etikk som metode i kampen mot korrupsjon på lokalt og regionalt styringsnivå, mens OECD fokuserer på forskning og anbefaling av tiltak overfor lokal og regional styringsnivå.

Kommunal- og regionaldepartementet deltar i Europarådets Demokratiske komité for lokale og regionale myndigheter – The European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). Det pågår et løpende arbeide i CDLR med informasjons- og erfaringsutveksling på etikkområdet.

CDLRs arbeide med etikk har blant annet bestått i konferanser og en håndbok rettet mot lokal og sentral forvaltning, se nærmere www.coe.int.

Håndboken (2004) gir et sett med veiledning på følgende områder:

- Rettigheter og plikter for folkevalgte på lokalt nivå.
- Finansiering av politiske partier, politiske organisasjoner og individuelle kandidater på lokalt nivå.
- Kontroll og revisjon av lokale myndigheter.
- Rettigheter og plikter for tjenestemenn på lokalt nivå.

- Åpenhet, tilgang til informasjon og administrative prosedyrer hos lokale myndigheter.
- Offentlige anskaffelser og lokale myndigheters forhold til privat sektor.

Europarådet er nå i gang med å oppdatere denne håndboken.

Norge (i samarbeid med KS (Kommunenes Interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)) deltar nå, sammen med 4 andre land, i et pilotprosjekt i regi av Europarådet "A Council of Europe Strategy for Innovation and Good Governance on Local Level. Strategien består av 12 prinsipper for "Good Democratic Governance" hvorav "Ethical Conduct" er ett av prinsippene.

OECD har avholdt konferanser og utgitt flere publikasjoner om etikk i lokal og sentral forvaltning, se nærmere www.oecd.org. OECDs publikasjoner berører blant annet følgende temaer:

- Oppbygging av tillit til det offentlige, etiske tiltak i OECDs medlemsland. Public Management Policy Brief No. 7 Sep. 2000 gir oversikt over hovedresultater i OECDs etikkundersøkelse.
- Myndighetenes troverdighet. Trust in Government, Ethics Measures in OECD Countries (2000) gir sammenlignende informasjon om etiske standarder i OECD medlemsland for å oppmuntre til gjensidig læring og utvikling av moderne etikkstrategier.
- Håndtering av Interessekonflikter i offentlig sektor. Managing Conflict of Interest in the Public Sector, A toolkit (2005) gir praktisk hjelp for at tjenestemenn kan gjenkjenne problematiske situasjoner og hjelpe dem slik at deres integritet og omdømme ikke blir kompromittert.
- Kartlegging av integritet i offentlig sektor. Public Sector Integrity: A Framework for Assessment (2005) gjennomgår styrker og svakheter ved ulike kartleggingsmetoder.
- Kartlegging av gode praksiser for integritet i offentlige anskaffelser. Mapping out Good Practices for Integrity in Public Procurement – Draft report (2006) definerer et rammeverk for å styrke integriteten i offentlig anskaffelser.
- Integritet i offentlige anskaffelse. Integrity in Public Procurement (2007) fokuserer på gode praksiser, dvs. konkrete tiltak som aktører kan bruke i det daglige arbeidet for å styrke integriteten og for å motstå korrupsjon i offentlige anskaffelser.

Eksisterende dokumentasjon og forskning på etikk i kommunesektoren – sammendrag av kartlegging utarbeidet av Signy Irene Vabo, se vedlegg VI.

I en oversikt over empirisk forskning på etikk og integritet i offentlig virksomhet i USA fra 2005, fremgår det at det er etablert en rekke teorier om etikk og etisk forvaltning, men at det først er fra 1990 og framover at det er rapportert særlig empirisk forskning på området. Det konkluderes blant annet med at mens empirisk forskning på etikk i bedriftssammenheng, altså i privat sektor, har en lang tradisjon, så er etikk i offentlig forvaltning fortsatt understudert. Det er gode grunner til å anta at det samme er tilfellet når det gjelder europeisk forskning på området, og dermed også i Norge og Norden.

Vabo har gjennomgått de siste fem årenes publikasjoner i to sentrale databaser hvor forskning og dokumentasjon i Norge systematisk registreres (BIBSYS og NORART). Gjennomgangen viser at det er få bøker og tidsskriftsartikler i de siste fem årene som handler om etikk i offentlig forvaltning og ledelse. Det betyr selvsagt ikke at det ikke kan finnes kapitler om etikk i bøker om offentlig forvaltning eller annet skrevet som ikke er fanget opp. Det betyr heller ikke at det ikke finnes (mindre) forskningsmiljøer i Norge som arbeider med etikk i

kommunesektoren i dag. Likevel gir gjennomgangen grunnlag for å konkludere med at det ikke finnes noen omfattende og synlige miljøer per i dag. Dette bør imidlertid undersøkes nærmere, for eksempel gjennom direkte henvendelser til aktuelle forskningsmiljøer og kontakt med Norges forskningsråd.

Det synes ut fra dette altså ikke å være noen av de miljøene som jobber med offentlig forvaltning (på kommunalt eller statlig nivå) som peker seg ut som spesielt sterke på forskning om etikk i offentlig administrasjon og ledelse i Norge.

4 Arbeidsgruppens vurderinger

4.1 Utgangspunkt

Før arbeidsgruppen går videre med de konkrete vurderinger som ligger i mandatet, vil det bli redegjort for de mest sentrale felles synspunkter arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i.

Et sentralt utgangspunkt for arbeidsgruppens tilnærming til spørsmålet om hvordan en høy etisk standard kan sikres i kommunesektoren, er at arbeidet må skje i og av kommunesektoren selv. En helt grunnleggende forutsetning for å lykkes i arbeidet med etiske holdninger og handlinger er involvering. Arbeidsgruppens prinsipielle utgangspunkt er dermed at ansvaret og selve arbeidet med etikk må ligge lokalt for å kunne fungere.

Arbeidsgruppen ser det samtidig som svært viktig at Kommunal- og regionaldepartementet fortsatt setter fokus på nødvendigheten av en høy etisk standard i kommunal virksomhet og dermed også på kommunenes gode omdømme. Kommunal- og regionaldepartementets aktivitet bør tilpasses slik at den støtter opp om relevante aktiviteter som foregår i enkeltkommuner og i regi av KS og andre organisasjoner. Departementet må ta ansvar for regelverket og rammevilkårene for kommunesektoren, men – som arbeidsgruppen i likhet med flere har fremholdt – nasjonalt regelverk er essensielt, men kan aldri i seg selv bli et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til etisk adferd.

Et annet like sentralt utgangspunkt er det at høy etisk standard i kommunene er avhengig av bevisstgjøring og dagsordensetting, med andre ord en levende offentlig debatt om etikk på alle plan i samfunnet. I kjølvannet av korrupsjonssaken i Oslo kommune på slutten av 1980-tallet fikk vi flere granskningsrapporter (Smith-utvalgets rapporter i NOU 1990: 26 og NOU 1991: 11). Også det daværende Administrasjonsdepartementet besørget en utredning om forvaltningsetikk i NOU 1993: 15. Siden ble det mindre fokus på etikk i den offentlige forvaltning før vi igjen, for et par år siden, stod overfor nye alvorlige korrupsjonssaker.

Arbeidsgruppen mener at dette viser at arbeidet med etikk må være høyt på dagsordenen i alle kommuner og på alle nivåer. Innsatsen for å skape gode etiske holdninger i kommunal sektor må være en kontinuerlig prosess i takt med de utfordringer som sektoren til enhver tid står overfor. Det er etter arbeidsgruppens vurdering derfor helt avgjørende at hver kommune selv definerer og bygger opp en egen etisk infrastruktur.

Arbeidsgruppens utgangspunkt er videre at fokus i arbeidet med etikk i kommunesektoren bør rettes mot kommunenes identifikasjon med forvaltningsrollen, herunder kjerneverdier i offentlig forvaltning som åpenhet, likebehandling, saklighet, rettssikkerhet og muligheter for å formidle motforestillinger. Det vi etterlyser her er tilstedeværelsen av det offentlige "etos", som

på mange måter har kommet i skyggen av de senere årenes reformvirksomhet. Det fører oss til kjernen i den faglige diskusjonen rundt etikk i offentlig administrasjon.

I en relativt ny håndbok i offentlig administrasjon (Dobel, J. Patrick (2005): *Public Management as Ethics*, i Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn jr. og Christopher Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press) diskuteres for eksempel følgende moralske grunnlag for offentlig ansatte, nettopp som motvekt mot ensidig fokus på det å fremvise resultater, som en mener preger moderne offentlig forvaltning som en følge av Ny offentlig styring (New Public Management):

- Se på offentlige organisasjoner som felleseie og ledere som tjenere
- Sikre at langtidsperspektivet og fellesskapsperspektivet er med i diskusjoner og beslutninger
- Forlange kompetanse for å tjene de som er avhengig av offentlig forvaltning
- Ramme inn beslutninger med lovverk og politiske føringer
- Forlange god informasjon før beslutninger fattes
- Skape nøyaktige og varige registre/arkiv
- Upartisk tjene "alle innbyggere"
- Sørge for effektivitet og hindre sløsing
- Ikke utnytte stilling for personlige interesser eller gruppeinteresser.

Etter arbeidsgruppens vurdering har man i noen sammenhenger kanskje gått langt i retning av å innføre prinsipper som gjelder privat forretningsvirksomhet i kommunal forvaltning, uten at det særegne ved forvaltningsrollen har fått særlig oppmerksomhet. I tillegg til incentivstrukturer, tilsyn og kontroll, bør det imidlertid appelleres også til det moralske menneskets vurderingsevne og holdninger i arbeidet med høy etisk standard i kommunesektoren.

Betydningen av politisk og administrativ ledelse for å sikre høy etisk standard i kommunene har flere ganger vært understreket i arbeidsgruppens møter, så vel som i Forum for etikk i kommunesektoren. Kommuneledelsens oppmerksomhet rundt holdninger og deres innsats for å bygge opp en positiv intern kultur i et etisk perspektiv, vil være det viktigste verktøyet for å sikre den nødvendige tillit til at fellesskapets ressurser ivaretas på beste måte. Etter arbeidsgruppens oppfatning er det et ledelsesansvar å arbeide med å utvikle en kultur med åpenhet, gode og trygge systemer for etiske refleksjoner og håndtering av kritikk, rolleforståelse, serviceinnstilling og etisk forsvarlige handlinger.

Arbeidsgruppen mener videre at etikk er så vel et politisk som et administrativt ansvar, også på sektorområdene. Fraværet av lokalpolitisk engasjement har flere ganger vært nevnt som en utfordring i Forum for etikk i kommunesektoren. Etikk i kommunesektoren generelt og profesjonsetikk spesielt, dreier seg om politiske spørsmål som kommunestyret, som overordnet politisk organ, bør ha en mening om. Det bør derfor ikke være slik at profesjonsetikken overlates til profesjonene. De profesjonsetiske normene handler også om hvilken kvalitet det skal være på de kommunale tjenestene, og dette bør kommunestyret mene noe om.

4.2 Forum for etikk i kommunesektoren

Gjennom etableringen av Forum for etikk i kommunesektoren i 2006 med 21 utvalgte organisasjoner og noen eksperter, ble det skapt en møteplass for å dele erfaringer, synspunkter og forslag til tiltak knyttet til etikk i kommunesektoren. Forumet har hatt fem møter og har

særlig bidratt til departementets kartlegging av regelverk av betydning for etisk praksis i kommunene.

Særlig vil arbeidsgruppen fremholde betydningen av at kommunal- og regionalministeren selv har prioritert å lede disse møtene. Det har sendt et viktig signal til alle aktører om hvilken betydning departementet legger denne kontakten i sin bestrebelse med å sette etikk i kommunesektoren på dagsordenen.

Det vil etter arbeidsgruppens oppfatning være fornuftig å videreføre departementets etikkforum. Forumets eksistens har i seg selv en viktig symboleffekt når departementet – i ulike sammenhenger – stadig understreker viktigheten av at etikk må stå på dagsordenen i alle landets kommuner.

Etableringen av Forum for etikk i kommunesektoren har bidratt til å sette søkelyset på arbeidet med etikk. Forumets rolle fremtrer imidlertid noe utydelig i dag og arbeidsgruppen mener – med tanke på det videre arbeidet på etikkfeltet – at sammensetningen av forumet bør endres og forumets mandat revurderes.

Arbeidsgruppen har vurdert om forumet skal være et partssammensatt utvalg eller om det mer skal fungere som en kanal for statsrådens kontakt med kommunene. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør forumets rolle rendyrkes. Det er viktig at forumet blir en møteplass for etiske refleksjoner i kommunesektoren. Ulike interesser bør fortsatt være representert i forumet, men ut fra at det lokalpolitiske ansvaret for etikk i kommunene bør understrekes, så bør flere fra kommunal sektor med. Særlig er det viktig å få med flere folkevalgte.

Arbeidsgruppen mener videre at selvstendige eksperter ikke bør delta som medlemmer i forumet. Dette gir etter arbeidsgruppens oppfatning en uhensiktmessig sammenblanding av dem som gjelder direkte, og dem som representerer mer vitenskapelig kunnskap om relevante sider av etikkspørsmålet, men som selv ikke er part i saken. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at det vil være nyttig at forumet har en tett dialog med selvstendige eksperter på etikk. Men i stedet for å inviteres som faste medlemmer, bør disse ekspertene i stedet inviteres som innledere og diskusjonspartnere avhengig av hvilke temaer som fastsettes for møtene i forumet.

Etter arbeidsgruppens oppfatning bør forumet minst bli en årlig samling hvor etikk settes på dagsorden under ledelse av statsråden, og hvor aktuelle temaer diskuteres. Representanter for organisasjonene i kommunesektoren bør trekkes med i departementets planlegging av disse årlige møtene. Organisasjonene kan bli bedt om å utpeke sine representanter til møtet, mens departementet utpeker andre for å skape bredde og gode dialoger.

Forum for etikk i kommunesektoren bør etter arbeidsgruppens mening brukes på forskjellige måter avhengig av behov. Forumet kan for eksempel fungere som diskusjonsforum i forbindelse med departementets arbeid, spesielt de forskningsaktiviteter som er foreslått i punkt 4.5. Forumet kan videre ha en oppgave knyttet til det nettstedet arbeidsgruppen foreslår, se punkt 4.6. Med en slik fleksibel tilnærming vil departementet bedre kunne nyttiggjøre seg den kompetanse som finnes i forumet til å møte nye og aktuelle utfordringer.

4.3 Vurdering av behovet for et nasjonalt kompetanseorgan

Arbeidsgruppen viser til at den i mandatet ble bedt om å "vurdere behovet for et nasjonalt kompetanseorgan med utgangspunkt i kommunenes rolle som myndighetsutøver, tjenesteyter og eier og komme med en anbefaling".

Kompetanse oppfattes i dagligtalen som en kvalifikasjon, eller som noe en er dyktig til. Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i at kompetanse på etikk, forstått både som ferdigheter og bevissthet omkring problematikken, kan påvirke hvordan folkevalgte og ansatte i kommunesektoren handler og reagerer. Kompetanse kan være en nøkkel til å identifisere etiske utfordringer og reagere etisk forsvarlig i krevende situasjoner.

I vurderingen av behovet for et nasjonalt kompetansesenter har det vært arbeidsgruppens grunnleggende premiss at høy etisk standard i kommunesektoren bare kan sikres dersom kommunesektoren selv engasjerer seg, etablerer nødvendig kompetanse og vedvarende setter spørsmålet og diskusjoner om etikk høyt på agendaen. Etter arbeidsgruppens syn er det å sørge for riktig og tilstrekkelig kompetanse i virksomheten prinsipielt sett kommunenes og fylkeskommunenes eget ansvar. Det er et sentralt kommunalpolitisk utgangspunkt at når kommunene og fylkeskommunene er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil de samtidig være ansvarlige for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Dette gjelder uavhengig av om kommunene og fylkeskommunene opptre i rollen som myndighetsutøver, tjenesteyter eller eier.

Arbeidsgruppen mener at det er svært viktig at det finner sted god opplæring av ledere i kommunal virksomhet. Ledere har en helt sentral rolle i å utvikle en kultur i virksomhetene som er utviklingsorientert, oppmerksom på etiske utfordringer og åpen for kritiske spørsmål. Arbeidsgruppen mener at kommunene bør prioritere kompetanseheving blant ledere. Arbeidsgruppen mener videre at det er relevant å spørre om det i tilstrekkelig grad gjøres bruk av juridisk kompetanse i kommunene. Juridisk kompetanse kan blant annet være nyttig i spørsmål omkring rolleforståelse, habilitet, hva fullmakter omfatter, selskapsstyring og krav til saksbehandling i administrasjon og folkevalgte organer. Dette må imidlertid den enkelte kommune selv finne egnede løsninger på.

Arbeidsgruppen mener at det er viktig at det i den enkelte kommune og den enkelte virksomhet utvikles en åpenhet for at vi kan og må lære av hverandre. Utfordringene knyttet til å holde en høy etisk standard og sikre et godt omdømme for kommunesektoren, er etter arbeidsgruppens syn et område hvor gjensidig læring er en av nøklene til å lykkes.

Det er altså arbeidsgruppens klare forutsetning at kommunesektoren selv har og må ta ansvar for å sikre høy etisk standard i sin virksomhet. Arbeidsgruppen ser imidlertid på det å legge til rette for videre utvikling av kompetanse i og i tilknytning til kommunesektoren som en viktig måte staten kan bidra i dette arbeidet på.

Med utgangspunkt i dette mener arbeidsgruppen at et eget nasjonalt kompetansesenter vil være en lite hensiktsmessig satsning for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren. Å etablere et nasjonalt kompetansesenter vil kunne frata kommuner og fylkeskommuner det ansvaret de har og må ha for egen virksomhet.

Arbeidsgruppen konstaterer at organisasjonene i næringslivet og spesielt KS, innehar en betydelig kompetanse på temaet etikk i kommunesektoren (jf. kapittel 3). Det finnes mye

informasjon som er gjort tilgjengelig på Internett. Det drives også aktiv formidling av den kunnskapen organisasjonene besitter, som bidrar til erfaringsdeling kommuner imellom. Varierende kvalitet på det innsendte materialet og de stramme tidsrammer arbeidsgruppen har hatt for sitt arbeid, har ikke tillatt en nærmere analyse av det etikkarbeidet som gjøres i forhold til de behov som foreligger i kommunesektoren. Uansett kan det slås fast at det er flere og ulike aktører som engasjerer seg i etikkarbeidet i forhold til kommunesektoren, og at disse hver for seg besitter ulike typer av kompetanse på etikkområdet. Dette oppfatter arbeidsgruppen som et meget godt utgangspunkt for det ansvaret statlige myndigheter etter arbeidsgruppens oppfatning bør og kan ha i forhold til ytterligere kompetanseheving på etikkarbeid i og i tilknytning til kommunesektoren.

Arbeidsgruppen ser behov for ytterligere å styrke kompetansen når det gjelder etisk tenking og etiske problemstillinger i kommunesektoren. For å gjøre det bør det satses både på dokumentasjon og forskning og på formidling av informasjon eller kunnskap samt utviklingsarbeid og erfaringsdeling. I denne sammenhengen bør Kommunal- og regionaldepartementet etter arbeidsgruppens oppfatning spille en helt sentral rolle når det gjelder tilrettelegging av tiltak. Arbeidsgruppen vil imidlertid understreke at den arbeidsmåten og de tiltakene Kommunal- og regionaldepartementet her foreslås å ta ansvar for, kun må ses på som byggeklosser i den etiske grunnmuren som kommuner og fylkeskommuner selv må bygge.

Arbeidsgruppen ser for det første behov for en del informasjons- og veiledningsmateriell, for å gjøre eksisterende kunnskap tilgjengelig for kommunesektoren i deres kompetanseoppbygging. Dette mener arbeidsgruppen Kommunal- og regionaldepartementet så vel som andre departement bør legge til rette for utarbeidelsen av (se punkt 4.4).

For det andre ser arbeidsgruppen det som en utfordring at ekspertisen på etisk atferd og de som i dag dominerer den offentlige debatten om temaet, ikke i tilstrekkelig grad synes å ha nødvendig kjennskap til og kunnskap om offentlig sektor og kommunal forvaltning. Det finnes åpenbart faglige eksperter på ulike sider ved etikk av relevans for offentlig virksomhet. Men selv om de stramme tidsrammer arbeidsgruppen har hatt for sitt arbeid ikke har tillatt en grundig analyse, så viser en foreløpig gjennomgang svært lite publisering (forskning og dokumentasjon) omkring problematikken etikk og offentlig administrasjon og ledelse (jf. kapittel 3).

Arbeidsgruppen konstaterer at det ikke er noen av forskningsmiljøene på offentlig administrasjon og ledelse eller kommuneforskning som har markert seg i forhold til etikk i kommunesektoren spesielt. Det finnes dermed ikke særlig kunnskap for eksempel om hvordan ulike tiltak for å sikre den etiske standarden i kommunesektoren virker, så som kontroll og tilsyn, lederopplæring, informasjonsmateriell etc. Arbeidsgruppen mener derfor at det er behov for ytterligere dokumentasjon, forskning og utviklingsarbeid både for å øke kunnskapen og sikre den forskningmessige (mot)kompetansen på området. På denne bakgrunn foreslår arbeidsgruppen at Kommunal- og regionaldepartementet tar initiativ til et forskningsprogram om etikk i kommunesektoren (se punkt 4.5).

For det tredje ser arbeidsgruppen behov for statlig medvirkning, særlig finansiering, til etablering av et eget nettsted som kan legge til rette for kompetanseheving og erfaringsdeling når det gjelder etikk i kommunesektoren. Arbeidsgruppen mener at det er behov for å samle og

legge til rette informasjon og systematisert kunnskap for rask tilgang via et eget nettsted for informasjonsformidling og erfaringsdeling i kommunesektoren (se punkt 4.6).

4.4 Behov for informasjons- og veiledningsmateriell til kommunene

Ut fra den gjennomførte kartleggingen og arbeidsgruppens egen kjennskap til feltet, mener arbeidsgruppen at oppdatert og tilpasset informasjons- og veiledningsmateriell kan legge til rette for nødvendig kompetanseheving i kommunesektoren, på for eksempel følgende områder:

- kommunenes innkjøp – offentlig anskaffelser
- kommunenes salg av fast eiendom
- habilitetsreglene – med praktiske eksempler
- rutiner for attestasjon og fakturakontroll (internkontroll)
- selskapskontroll, styring av selskaper, kriterier for valg av selskapsmodell (AS, IKS, KF)
- veileder i praktisk kontrollutvalgsarbeid, herunder forvaltningsrevisjon
- åpne og lukkede dører under møter i folkevalgte organer – med praktiske eksempler
- ytringskultur (se Sivilombudsmannens bekymring om ”at offentlige arbeidsgivere i praksis søker å legge bånd på offentlig ansattes ytringsfrihet” i Dok. nr. 4 (2006-2007) side 25)
- åpenhet om avvik
- maler for rollespill og andre virkemidler i det interne etikk-arbeidet i virksomhetene
- sjekkliste for bestillere av granskninger (uavhengighet, hvordan ivareta arbeidsgivers omsorgsplikt, offentlighet, taushetsplikt, samarbeid med politi).

Arbeidsgruppen antar at økonomisk støtte vil være en forutsetning for utarbeidelse av oppdatert og tilpasset informasjons- og veiledningsmateriell på de områdene som er nevnt her.

Arbeidsgruppen mener det er naturlig at Kommunal- og regionaldepartementet her påtar seg en lederrolle i arbeidet med å ta i bruk kompetanse som verktøy for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren. Kommunal- og regionaldepartementet bør hovedsakelig ha en rolle som finansieringspartner. Også i framtiden bør departementets aktiviteter tilpasses slik at de støtter opp om relevante aktiviteter som foregår i enkeltkommuner og i regi av KS og andre organisasjoner. Andre berørte departement bør imidlertid også kobles på dette arbeidet siden arbeidsgruppens forslag gjelder flere fagområder.

4.5 Behov for dokumentasjon, forskning og utviklingsarbeid på etikk i kommunesektoren

Hensikten med arbeidsgruppens forslag om et eget forskningsprogram om etikk i kommunesektoren er å øke både forskningsinnsatsen og forskningskompetansen på temaet (jf. punkt 4.3). I tillegg til å bidra til kunnskapsproduksjon, generer ofte forskning, forstått som vitenskapelig gransking, oppmerksomhet i det offentlige rom. Forskning kan på den måten også bidra til en levende og vedvarende offentlig debatt om etikk, noe arbeidsgruppen oppfatter som viktig for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren over tid. Det samme gjelder dokumentasjon, forstått som bevisføring eller dokumentering, og utviklingsarbeid, som etter arbeidsgruppens oppfatning også bør inngå som metoder for etablering av kunnskap om etikk i kommunesektoren. I sum vil denne typen kunnskapsproduksjon være sentral for å få til erfaringsutveksling og kompetanseoppbygging lokalt.

Arbeidsgruppen foreslår at Kommunal- og regionaldepartementet etablerer et forprosjekt, som grunnlag for å fremme videre forslag om et forskningsprogram om etikk i kommunesektoren – eventuelt et programområde om etikk i kommunesektoren innenfor rammene av et mer

omfattende forskningsprogram. Forprosjektet bør etableres for ca. to år, i 2008/2009, med sikte på å få igangsatt et forskningsprogram fra 2010.

4.5.1 Innspill til tema for forskning, dokumentasjon og utviklingsarbeid

Forprosjektets primære oppgave vil være å tematisere områdene for dokumentasjon, forskning og utviklingsarbeid i et grunnlagsnotat for forskningsprogrammet for etikk i kommunesektoren. Arbeidsgruppen har arbeidet innenfor stramme tidsmessige rammer, med de begrensinger det har gitt blant annet i forhold til å gå i dybden hva angår forskningsprogrammets innhold. Utformingen av dette må overlates til forprosjektet.

Arbeidsgruppen viser likevel til vedlegg VI som gir noen innspill til en teoretisk analyseramme som kan benyttes som utgangspunkt i forprosjektets arbeid. I tillegg vil arbeidsgruppen trekke frem noen områder som etter arbeidsgruppens oppfatning peker seg ut som kandidater for oppmerksomhet innenfor et forskningsprogram om etikk i kommunesektoren.

Forvaltningsrollens status

Arbeidsgruppen har pekt på behovet for å styrke forvaltningsrollen (punkt 4.1), et standpunkt som har god støtte i den internasjonale faglitteraturen. Noen vil hevde at kommunale ledere er blitt for like bedriftslederne, at den offentlige dimensjonen eller forvaltningsrollen er lite kommunisert – og at dette har gitt seg utslag i uetisk atferd og i verste fall korrupsjon. Det fremheves gjerne at de siste årtienes fokus på resultater på mange måter har tatt fokus bort fra prosessene. Spesielt i en demokratisk kontekst er imidlertid prosessene også av sentral betydning, ikke minst når det gjelder etterprøvbarhet og gjennomsiktighet. En undersøkelse av kommunalt ansatte lederes rolleforståelse vil dermed etter arbeidsgruppens oppfatning være et viktig redskap for utviklingsarbeid i forhold til kommunale lederes holdninger til og arbeid med etikk.

De folkevalgtes rolle i etikkarbeidet

Arbeidsgruppen har også pekt på behovet for å engasjere de folkevalgte, og spesielt ordførerne, i etikkarbeidet. Ansvar for høy etisk standard ligger i siste instans på politisk ledelse i kommunene. Et helt grunnleggende aspekt ved etikk er at lover og regler følges. At kontrollmekanismene er på plass og fungerer, vil kunne være viktig for kommuneorganisasjonens tillit i befolkningen – og de folkevalgtes tillit hos velgerne. I Forum for etikk i kommunesektoren har det flere ganger vært trukket fram at det å sitte i kontrollutvalget i kommunen ikke er så attraktivt i lokalpolitikken som vervet fortjener, og at arbeidet ikke prioriteres i kommunene (blant annet med midler til å gjennomføre forvaltningsrevisjon). Det er skapt et inntrykk av at de folkevalgte i kommunene ikke har sans for sine tiltagende kontrolloppgaver, som har fulgt av økt fristilling i den kommunale forvaltningen. Det blir også hevdet at den stadig tiltagende oppgavemengden som tillegges kontrollutvalgene til dels er uoverkommelig, og at oppgaven av den grunn ikke fanger politisk interesse. Menningene om dette er imidlertid mange, og det er klart behov for systematisk undersøkelser. Både for politikktutformingen sentralt og kontrollarbeidet lokalt, vil det være relevant å klarlegge hvilke faktorer som gjør at kontrollutvalgsmedlemmer opplever vervet som meningsfullt og interessant. Alternative måter å involvere de folkevalgte på i kommunenes etikkarbeid bør etter arbeidsgruppens oppfatning også fokuseres og dokumenteres, og legge grunnlaget for videre utviklingsarbeid.

Tjener økt tilsyn og kontroll hensikten?

I de siste årene har omfanget av tilsyn og kontroll overfor kommunesektoren økt betydelig. Noen vil hevde at summen av tilsyns- og kontrolltiltak med tilhørende krav til

avviksrapportering er blitt så omfattende at kommunene uansett ikke vil klare å følge opp. Dersom det er tilfellet vil tilsyns- og kontrolltiltak, som jo er sentrale redskap for statlige myndigheter i arbeidet mot korrupsjon og uetisk atferd, kunne føre til nye etiske dilemmaer i kommunesektoren: kommuner og fylkeskommuner kan av kapasitetshensyn komme til å bryte loven. Det kan dessuten stilles spørsmål ved om det tiltagende fokuset på tilsyn og kontroll tar oppmerksomheten bort fra andre forhold som er viktige for å sikre høy etisk standard i sektoren. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil det være nyttig å kartlegge summen av sektormyndighetenes godt begrunnede tilsyns- og kontrolltiltak overfor kommunene, og undersøke hvordan kommunene forholder seg til disse. Er tilsyn og kontroll så viktig i kommunenes etikkarbeid som oppmerksomheten omkring og ressursbruken i forhold til dette skulle tilsi? Den kunnskap som erverves gjennom en slik evaluering av det norske tilsyns- og kontrollregimet kan benyttes i diskusjonen av eventuelle revisjoner av dette.

Gjennomsiktighet, åpenhet og effektivitet

Kommunene rapporterer til et økende antall tilsyns- og kontrollmyndigheter og på stadig flere områder kreves det at administrasjonssjefen skal registrere avvik. I tillegg gjennomføres det i stadig økende omfang systematiserte og detaljerte brukerundersøkelser i kommunesektoren. En av hensiktene med denne typen rapportering er å øke gjennomsiktigheten i kommuneorganisasjonen. I henhold til den internasjonale litteraturen som omhandler etikk i offentlig forvaltning, er gjennomsiktighet helt sentralt i kampen mot korrupsjon, så vel som i arbeidet med å sikre etisk atferd generelt. Samtidig viser forskningen at stor grad av åpenhet kan fungere ineffektivt. Et sterkt fokus på riktigheten av kommunalt ansattes handlinger, vil kunne føre til at de ansatte i alle fall ikke vil bli "tatt på" å gjøre noe som formelt sett er galt. I noen tilfeller er det nettopp å hindre lovbrudd som er hensikten med rapporteringssystemene. Samtidig viser erfaringen at det å fokusere på etterlevelse av regler i seg selv ikke gir effektiv tjenesteutøving. Årsaken til at vi de siste tiårene har gjennomført reformer, med økt grad av fristilling og fokus på resultater, er jo nettopp kritikken mot en byråkratisk og regelorientert forvaltning. Det spørsmålet som bør undersøkes nærmere er dermed hvilke effekter rapporteringen av resultater, for eksempel i form av avviksregistrering og brukerundersøkelser, gir når det gjelder ledere og ansattes holdninger og handlinger. Innsyn i og dokumentasjon av forholdet mellom denne typen av tiltak og effektivitet er etter arbeidsgruppens oppfatning viktig for kommunesektoren i diskusjonen av hvordan kravet til åpenhet og innsyn, som jo er et helt sentralt prinsipp i all offentlig forvaltning, bør håndteres.

4.5.2 Forprosjektets formål, oppgaver og organisering

Forprosjektets hovedoppgave vil være å skrive grunnlagsnotatet for et forskningsprogram om etikk i kommunesektoren. I tillegg mener arbeidsgruppen at forprosjektet bør ha ambisjoner om å sette dagsorden og tilrettelegge arenaer for en levende offentlig debatt om etikk i kommunesektoren underveis i sitt arbeid.

Etter arbeidsgruppens oppfatning mangler vi tilstrekkelig kunnskap om dokumentasjon og forskning av relevans for etikk i kommunesektoren, så vel som en samlet oversikt over det praktiske etikkarbeidet i og overfor kommunesektoren i andre land. Som sentrale oppgaver for forprosjektet foreslås derfor:

- Å forfatte grunnlagsnotatet for et Forskningsprogram om etikk i kommunesektoren.
- Å utarbeide kunnskapsstatus på dokumentasjon og forskning på eller av relevans for etikk i kommunesektoren både nasjonalt og internasjonalt – som omfatter i alle fall Europa og USA.

- Å utarbeide kunnskapsstatus på det praktiske etikkarbeidet i og overfor kommunesektoren i andre land – som omfatter i alle fall Norden og England. Seminarer.
- Å initiere nødvendige mindre/kortvarige dokumentasjons-, utrednings- eller forskningsoppdrag som grunnlag for sitt arbeid.
- Eventuelt å sette i gang et utviklingsarbeid: for eksempel et prøveprosjekt med verdiregnskap eller etisk regnskap i kommunal sektor.

Arbeidsgruppen foreslår følgende arbeidsmåte i forprosjektet:

- Forprosjektet organiseres med en arbeidsgruppe og en referansegruppe. Arbeidsgruppen bør være liten og bestå i hovedsak av forskere, men også ha innslag av praktikere på området. Referansegruppen bør bestå av lokale og eventuelt nasjonale folkevalgte og kommunalt ansatte, og kan eventuelt ha en kobling til Forum for etikk i kommunesektoren (se punkt 4.2). Hensikten med referansegruppen er at denne skal bidra med nødvendig kunnskap fra praksis og sikre praktisk relevans av arbeidsgruppens arbeid. I tillegg vil det å engasjere folkevalgte og kommunalt ansatte, som etikkarbeidet angår direkte, kunne gi ringvirkninger i form av diskusjoner om etikk i deres egne kommuner, så vel som bidrag til en levende offentlig debatt lokalt og nasjonalt.
- Det arrangeres et seminar for eksempel knyttet til forprosjektets arbeid med å etablere kunnskapsstatus når det gjelder etikkarbeidet i og overfor kommunesektoren i andre land.
- Det arrangeres mindre seminarer med praktikere, for å kartlegge problemoppfatning og opplevd behov for dokumentasjon og forskning blant de som arbeider i sektoren. En slik arbeidsform, som inkluderer mange, vil også øke mulighetene for offentlig debatt om temaet, og en vil kunne oppnå erfaringsutveksling som er et viktig element i praktisk etikkarbeid.
- Det arbeides spesielt med informasjon fra forprosjektets arbeid i den hensikt å bidra til en levende debatt om etikk i kommunesektoren.

4.5.3 Innspill til organisering av forskningsprogrammet

Uten å foregripe begivenhetenes gang, så vil arbeidsgruppen også gi noen innspill til forprosjektets konkretisering av selve organiseringen av forskningsprogrammet for etikk i kommunesektoren. Disse innspillene følger opp den måten arbeidsgruppen mener det bør arbeides med problematikken på og noen av de erkjennelser som fremkommer ovenfor. Etter arbeidsgruppens oppfatning bør forskningsprogrammet:

- Fokusere på empirisk forskning, i og med at teoribyggingen på feltet synes ivaretatt internasjonalt.
- Søke å bygge opp et meget begrenset antall kompetansemiljøer – altså ikke smøre midler tynt utover til enkeltforskere, men bidra til etablering av betydelige miljøer – enten knyttet til institusjoner eller i forpliktende nettverk som knytter sammen flere institusjoner. Hensikten vil være å bygge opp konkurrerende og forskningsbaserte miljøer til de som preger den offentlige debatten i dag, og da bør disse miljøene være betydelige.
- Forutsette at de som involveres som forskere legger til rette for gjensidig erfaringsutveksling mellom praktikere, så vel som mellom forskere og praktikere. Igangsetting av utviklingsprosjekter er en mulig måte å gjøre dette på.
- Ha spesielt høye ambisjoner om å sette dagsorden og tilrettelegge arenaer for en levende offentlig debatt om etikk i kommunesektoren.

4.6 Behov for dokumentasjon på nettsted for erfaringsdeling og formidling av informasjon av relevans for etikk i kommunesektoren

Arbeidsgruppen mener at det er behov for å legge til rette for at folkevalgte, ansatte og innbyggere i kommunene kan få rask og presis oversikt over tilgjengelig informasjon om temaer innen kommunal virksomhet som har betydning for at kommunen fyller sin funksjon som lokaldemokratisk arena, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og tjenesteprodusent. Videre at de gjør dette på en måte som er åpen, inngir tillit, har tilfredsstillende kontrollsystemer og er i tråd med forvaltningsetiske prinsipper. Tilgang til informasjon, erfaringsdeling og oppbygging av kompetanse i kommunene er etter arbeidsgruppens vurdering sentrale verktøy for å sikre høy etisk standard i kommunesektoren. Arbeidsgruppen mener at det kan legges til rette for dette gjennom et eget nettsted for informasjons- og kunnskapsspredning og erfaringsdeling på områder av betydning for etikk i kommunesektoren.

Arbeidsgruppen viser til at det finnes mye informasjon tilgjengelig på Internett. I tillegg er det også stor kompetanse og mye erfaring i kommuner og kommunale virksomheter som med fordel kan gjøres tilgjengelig for andre, se punkt 3. Gjennomgangen av status på området viser imidlertid at eksisterende informasjon og kompetanse er spredt i dag. Informasjon, dokumentasjon og forskning som allerede foreligger og som produseres fremover bør etter arbeidsgruppens oppfatning presenteres på en mer samlet og systematisert måte enn i dag.

Nettstedets hovedoppgave vil være å samle og tilrettelegge informasjon gjennom å:

- lenke tilgjengelig informasjon (brosjyrer, veiledere, juridiske kommentarer, rundskriv, opplæringsmateriell, rutinebeskrivelser, maler, sjekklister og forsknings- og utredningsresultater)
- systematisere tilgjengelig informasjon (temaer A til Å, fordelt etter sektor/tjeneste, fordelt etter rolle – god søkefunksjon)
- gi oversikt over aktører og kompetansemiljøer (Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT), Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), Forbund for Kommunal Økonomiforvaltning og Skattefordring (NKK), Kommunalbanken, Kommunepartner, fylkesmenn, departementer, direktorater, forsknings- og utredningsmiljøer mv.) samt hvem som har ansvar for hva.

Arbeidsgruppen mener at et slik nettsted bør fungere som et inngangssted på Internett som leder brukeren videre til den informasjon og kunnskap hun eller han søker (portal).

Arbeidsgruppen mener at ansvaret for å utvikle og vedlikeholde et slikt nettsted bør ligge hos KS. For brukerne, som hovedsakelig vil være kommuneansatte og folkevalgte, er KS det naturlige startstedet for å finne informasjon om løsning av konkrete utfordringer. For å nå ut til flest mulig, bør derfor nettstedet ligge under www.ks.no. Arbeidsgruppen mener at et slikt nettsted ikke bør ligge på Kommunal- og regionaldepartementets sider under www.regjeringen.no. Kommunal- og regionaldepartementets nettsider forbindes hovedsakelig med regelverk, mens det her er tale om et nettsted som vil ha tyngdepunkt i temaområder som ikke har med regler å gjøre og som vil ha innhold som er mer erfaringsbasert enn normativt. Det hører med i arbeidsgruppens vurdering at informasjonen som allerede ligger på www.ks.no med fordel kan systematiseres på en bedre måte. Det sentrale formålet slik arbeidsgruppen ser det, er at informasjon og kunnskap blir tilgjengelig og lett å finne fram til, og det foreslåtte nettstedet kan derfor med fordel integreres i KS' generelle nettinformasjon.

Det er på det rene at etablering og vedlikehold av et slikt nettsted for informasjonsspredning og erfaringsdeling vil kreve økonomiske ressurser og godt samspill med aktører som leverer slik

informasjon. Arbeidsgruppen mener at Kommunal- og regionaldepartementet bør kunne se det som sin oppgave å bidra med finansiering av KS' aktiviteter. Statlig finansiering vil gjøre arbeidet mulig, men vil også kunne medvirke til å gi nettstedet legitimitet uten at det dermed skal gis noe signal om at staten går god for innholdet på dette nettstedet.

Arbeidsgruppen legger vekt på at et slikt nettsted for informasjonsspredning og erfaringsdeling vil kunne understøtte og formidle det arbeidet som gjøres av andre aktører og miljøer. Etter arbeidsgruppens vurdering er samspeillet mellom de ulike organisasjonene i kommunesektoren gjensidig og godt. Det bør således ikke være fare for konkurranse om for eksempel tematikk og nettressurser. Arbeidsgruppen antar at alle aktører vil se seg tjent med at det foretas en systematisering av tilgjengelig informasjon og at det lenkes til nettressurser på den enkelte organisasjons egne nettsider.

Arbeidsgruppen ser at et eget nettsted også reiser enkelte utfordringer, og vil understreke at nettstedet ikke skal ha en funksjon som mottaker av varsler om kritikkverdige forhold. Det bør være tydelig på kontaktsiden hvordan informasjon som gis i henvendelser til redaksjonen vil bli håndtert. Nettstedet bør antakelig heller ikke ha et diskusjonsforum, men redaksjonen bør benytte spørsmål og innspill til redaksjonen for å tilrettelegge tilbudet best mulig.

I tillegg til arbeidet med etablering og drift vil en i arbeidet med nettstedet løpende også måtte ta stilling til spørsmål som kan være av mer normativ eller utviklingsorientert karakter. Arbeidsgruppen tenker her på spørsmål som å:

- vurdere hva som er bra nok å lenke til og hva som ikke er bra nok
- trekke grense mellom hva som er allment interessant og hva sektormyndighetene er nærmere til å informere om
- blinke ut informasjon som bør være tilgjengelig, men som er reservert eller krever medlemskap/betaling og ev. ta initiativ til å få frigjort eller frikjøpt informasjonen
- utfordre aktuelle aktører som kontrollutvalg, revisorer, konsulenter, kvalitetskommuner, de ulike KS-nettverk, fylkesmennene (lovlighetsklager) mv., til å dele erfaringer og gode eksempler gjennom korte tekster eller enkle modeller (gjørne med lenke til fulltekst-versjoner).
- utfordre forskere, bestillere av forskning og konsulenter til å dele sine funn gjennom korte tekster eller enkle modeller (gjørne med lenke til fulltekst-versjoner)
- gi innspill til eierne av de nettressursene som det lenkes til når det er behov for oppdatering eller forbedring av eksisterende informasjon
- vurdere om det er alternative måter for formidling av kunnskap og veiledning som i større grad tjener målgruppenes behov, for eksempel filmer, e-læringsverktøy og forelesninger og andre lydfiler til nedlastning (mp3).
- gi innspill til Kommunal- og regionaldepartementet, andre departementer, KS eller andre om hvor det er behov for informasjon, veiledning eller forskning.

Arbeidsgruppen mener det bør formaliseres hvordan slike spørsmål skal løses. Arbeidsgruppen tenker seg at Kommunesektorens etikkutvalg (i regi av KS) kan ha funksjonen som et redaksjonsråd for nettstedet og ta stilling til spørsmålene nevnt ovenfor. Som redaksjonsråd kan Kommunesektorens etikkutvalg være med på å ta stilling til i hvilken grad informasjon levert av kommersielle aktører, for eksempel konsultentselskaper, bør publiseres på nettstedet. Det bør også vurderes nærmere om kurstilbud bør kunne kunngjøres på dette nettstedet.

Forum for etikk i kommunesektoren kan tenkes å ha kompetansebehov og erfaringsdeling som fast del av sin agenda – og bør inviteres til å komme med synspunkter og innspill på nettstedet. Det bør under forberedelsene av møtene i Forum for etikk i kommunesektoren, se punkt 4.2, tas kontakt med andre aktører som inviteres til å komme med innspill til områder hvor kompetanseheving kan være et egnet verktøy for å legge til rette for høy etisk standard i kommunal virksomhet.

Spørsmålet om å gi Kommunesektorens etikkutvalg (i regi av KS) og Forum for etikk i kommunesektoren en rolle i forhold til et eget nettsted bør drøftes med miljøene som vil bli berørt av nettstedet.

Arbeidsgruppen antar at økonomisk støtte også vil være nødvendig ved utprøving av utradisjonelle formidlingsformer som e-læringsverktøy, filmer og lydfiler. Etter arbeidsgruppens vurdering bør Kommunal- og regionaldepartementet være en sentral finansieringspartner.

Arbeidsgruppen mener at nettstedet bør evalueres etter tre års drift. Etter arbeidsgruppens mening bør det ikke være en selvfølge at nettstedet blir videreført. KS bør også foreta regelmessige brukerundersøkelser.

Vedlegg:

Innspill til kartleggingen av kompetansebehov

Vedlegg I Tilbakemelding fra KS (Kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)

(Referanse må oppgis)

Kommunal- og regionaldepartementet
Pb 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 07/01099
Arkivkode: Saksarkiv
Saksbehandler: Hilde Klæboe
Deres referanse: 07/2950-7 NBB
Dato: 23.1.2008

Forum for etikk i kommunesektoren - Anmodning om hjelp til kartlegging av kompetansebehov

Vi viser til brev datert 9.1.2008 vedrørende etikk i kommunesektoren og kartlegging av kompetansebehov.

Befolkningens tillit til folkevalgte og offentlig ansatte er en forutsetning for et velfungerende lokaldemokrati. I en kommune med godt omdømme øker kommunens muligheter til å fylle rollen som god tjenesteyter, samfunnsutvikler, forvaltningsmyndighet, eier og arbeidsgiver.

Det er helt grunnleggende for tillit og godt omdømme at befolkningen ser etisk god forvaltning av fellesskapets ressurser. KS har laget en liste nedenfor med KS aktiviteter på etikkområdet samt beskrevet Kommunesektorens etikkutvalgs rolle og KS bidrag til kompetanseoppbygging, informasjon og erfaringsdeling i kommunesektoren.

KS har videre satt etikk på dagsorden for kommunesektoren gjennom en egen handlingsplan. Satsingen knytter seg til det meste KS er involvert i, så som kurs og konferanser, folkevalgtopplæringen og lederutvikling m.v.

KS har som følge av satsingen også utviklet en rekke hjelpemidler for kommunene i arbeidet med etikk og omdømme.

Liste med KS aktiviteter på etikkområdet:

- *AGS (Arbeidsgiverstrategi) 2020*. I vårt nye dokument for arbeidsstrategi mot 2020, vektlegges gode etiske holdninger og praksis
- *Prosessveileder i etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid*. Prosessveilederne (en for kommunene og en for bedrifter) gir mange eksempler på utfordringer man står overfor i hverdagen, og peker på en rekke eksempler som en kan benytte for å tenke videre selv på hvilke etiske dilemmaer og utfordringer en må få avklart i organisasjonen. Samtidig foreslås konkrete metoder for arbeidet.

- *Veileder om varsling - Hvordan utvikle gode rutiner for varslinger i kommuner og fylkeskommuner.* Dette er en veileder som berører problemstillinger rundt varsling og hvordan kommunene og fylkeskommunene skal og bør legge til rette for intern varsling.
- *Kommunesektorens etikkutvalg.* Sentralstyret i KS opprettet dette utvalget for at det skal bidra til etisk forståelse i kommunesektoren. Utvalget ledes av Lucy Smith, og bistår KS og KS' medlemmer i etiske spørsmål. Dessuten kan utvalget selv ta opp ulike etiske problemstillinger som de selv mener er relevante å få belyst. (Mer informasjon om Kommunesektorens etikkutvalg nedenfor.)
- *Styrevervregisteret.* Registeret, som er web-basert og tilgjengelig for allmennheten, ble etablert for å bidra til åpenhet om hvilke roller personer i kommunal sektor har, og å fjerne tvil om rolleblanding og habilitet.
- *Samarbeid om etisk kompetanseheving i helse og omsorgstjenestene.* KS samarbeider med Helse- og omsorgsdepartementet og yrkesorganisasjonene om et prosjekt der 100 kommuner inviteres til å delta i program for etisk kompetanseheving. Kommunene skal stimuleres til å etablere møteplasser for etisk refleksjon og heve kompetansen og evnen til å håndtere etiske utfordringer og dilemmaer.
- KS har oppfordret sine medlemmer til å arbeide med, og oppgradere sine *etiske retningslinjer*, slik at de blir en naturlig del av organisasjonens kompetanse.
- KS har initiert *KS Eierforum*, et kompetanse- og overføringsnettverk for eiere av kommunale selskaper med tanke på å bedre eierstyringen. Anbefalinger om god eierstyring, herunder spørsmål om rolleblanding og samfunnsansvarlig forretningsdrift der etikk inngår, står sentralt.
- Sammen med Avfall Norge har KS Bedrift gjennomført flere etikkseminarer for avfallsbransjen i kommunesektoren.
- KS Bedrift har utviklet ”Styrevedtregler” med tanke på å unngå rolleblanding i konserner.
- *Forskning og utvikling i KS-regi :*
 - FoU-prosjekt om politisk og administrativ styring og kontroll av kommunalt eide selskaper (Nordlandsforskning)
 - FoU-prosjekt om eierskapsmeldinger (Telemarksforskning)
 - Selvkostprinsippet og effektene for kommunene (Ernst & Young)
 - Kommunale bedrifters omdømme (Agenda og Brynhildsen Woldsdal Public Relation)
 - FoU-prosjekt om hvordan ledere i kommunal sektor reagerer overfor ulike former for påvirkning fra leverandører (TNS gallup)

- *Kurs og konferanser:*
 - KS skal utvikle opplæring/kurs i samarbeid med høyskoler innen etikk for ledernivå, og inkludere etikk i ledelsesprogrammet for folkevalgtstyrte offentlige virksomheter.
 - KS skal forsterke forskningen på problemstillinger knyttet til etikk
 - KS skal avholde egen konferanse om ulike temaer knyttet til etikk
- *KS Folkevalgtprogram* har utviklet basisprogram til folkevalgte for valgperioden 2007-11 hvor etikk har fått en sentral plass. Nyvalgte kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter skal diskutere dilemmaer, og få kunnskap om etikk og habilitetsregler knyttet til ulike roller de kan ha som folkevalgte. Blant annet vil det fokuseres mer på ombudsrolle, eierrolle og styrerepresentantrolle. Kommunestyrer og fylkesting vil få tilbud om Folkevalgtdag med temaet ”Samfunnsansvar gjennom god eierstyring”.
- KS vurderer å utvikle *E-læringsprogram om etikk* på ulike områder. Blant annet er det startet et forprosjekt hvor e-læringsprogrammet som skal utvikles for ansatte i helse og omsorg.

Mer om Kommunesektorens etikkutvalg

Kommunesektorens etikkutvalgs mandat er relativt bredt hva angår arbeidsområde:

- gi råd til KS' styrende organer og administrasjon, samt til medlemmer på spørsmål direkte fra medlemmet selv om etiske spørsmål
- ha fokus på problemstillinger og utfordringer som knytter seg til etikk i kommunesektoren
- bidra til å sette relevante spørsmål knyttet til etiske problemstillinger på dagsorden, både i forhold til medlemmene spesielt og samfunnet generelt
- ha anledning til selv å ta opp enkeltsaker og generelle saker knyttet til temaet, og som er av interesse for kommunesektoren
- ha anledning til å invitere personer eller organisasjoner i sitt arbeid

Per i dag har etikkutvalget selv definert sitt arbeidsområde til å gjelde etiske forhold som ikke er lovregulert. De ønsker å unngå en såkalt ”juridifisering” av etikken (se notat av etikkutvalgets medlem Kai Dramer på utvalgets egen hjemmeside www.etikkutvalget.no). Hjemmesiden er opprettet for å fungere som kommunikasjonsplattform ut til omverdenen, samtidig med at det er inngangen til kontakt med utvalget.

Uttalelser fra Kommunesektorens etikkutvalg finnes her:

<http://www.etikkutvalget.no/templates/Topic.aspx?id=43320>

KRDs forum for etikk i kommunesektoren

Even til å løfte aktuelle etiske utfordringer i ”Forum for etikk i kommunesektoren” og raskt få fram nødvendig verktøy for å løse utfordringene, mener KS er sentralt for å holde etikk på dagsorden i kommunesektoren. KS er usikker på om det er hensiktsmessig å institusjonalisere etikkarbeidet ved å opprette et sentralt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren. Derfor vil vi heller beskrive noen punkter for hvordan dagens ”Forum for etikk i kommunesektoren” kan utvikles til et enda mer nyttig forum for kommunesektoren på etikkområdet.

Handlekraftig og fleksibilitet

Etiske utfordringer er i konstant endring, og forståelsen av hva som er rett og galt forandres over tid. Derfor mener KS at forumet bør, slik det er i dag, ha handlingskraft og stor fleksibilitet til å kunne håndtere dagsaktuelle utfordringer for kommunesektoren. Forumet kan når som helst ta tak i utfordrende temaer, få det diskutert og få i gang satt handlinger i de ulike organisasjonene. Forumet kan, tilsvarende som for arbeidsgruppa "Regelverk for kommunesektoren i et etisk perspektiv", knytte til seg nødvendig midlertidig kompetanse for å løse utfordringer som oppstår i kommunesektoren. Samtidig som aktiviteten i forumet kan trappes opp eller ned når det er formålstjenelig.

Dilemmaer

Det er en styrke at forumets medlemmer har ulik bakgrunn når dilemmaer drøftes. Derfor mener KS at forumet nettopp egner seg for drøftinger av etikkdilemmaer. Dette gir de ulike organisasjonene god forståelse for dilemmaet, og til bedre å håndtere utfordringer i egen organisasjon. I tillegg viser erfaringer at det er viktig å løse etikkutfordringer nedenfra og opp, og at nærhet er viktig for å lykkes med holdningsendringer. Denne typen diskusjoner bør ved enkelte tilfeller være mer forpliktende for representantenes organisasjoner enn det som har vært tilfelle fram til i dag.

Forumets medlemmer bør i større grad forplikte organisasjonen som de representerer når de møter i forumet

En kan dele forumet grovt inn i to medlemsgrupperinger. De medlemmene som representerer organisasjoner som har en betydelig rolle i kommunesektoren, og de medlemmene som representerer kompetanse eller kompetansemiljøer på etikkområdet. KS mener det er viktig å i større grad forplikte den første grupperingen av forumets medlemmer. Forplikte dem til å involvere den organisasjonen de representerer slik at organisasjonen tar medansvar for hvordan ulike etikkutfordringer håndteres etter diskusjon i forumet. Alle medlemsorganisasjonene må utfordres på å vise hva deres bidrag er i oppfølging av de temaene som diskuteres i forumet. Til nå opplever vi at så kun har vært tilfelle for KS' del. Mens organisasjoner som NHO og HSH har en minst like viktig rolle, og da kanskje særlig i forbindelse med korrupsjon og forsøk på slikt.

Lover og regler

KS mener forumet har en viktig rolle i å hele tiden vurdere bestående lover og regelverk i forhold til praksis. Slikt sett utfyller KS' og KRDs arbeid hverandre, da KS også kan påpeke mangeler i de gråsonene våre medlemmer opplever spesielle utfordringer. Her kan også forumet bidra med kunnskap om hvor endringer må til, og bidra til å tydeliggjøre hvor utfordringer ligger for leverandører, administrasjon og folkevalgte i lover og regler. Det fører til mer kunnskap når kommunene og dets leverandører beveger seg i gråsonene, og når de opplever gjeldende regelverk som utilstrekkelig. Det må beskrives med reelle eksempler. Veiledning gir anledning til å utføre rett handlinger i større grad enn hva lovverk i mange tilfeller er i stand til å dette, jfr. Gråsoner. Habilitet er et temaområde som KS mener er godt egnet for eksemplifisering.

Forumet er også godt redskap for å skape forståelse for hvorfor og hvordan ulike situasjoner kan oppstå fra alle parter i en sak. Det vil også kunne bidra til at gråsoner ikke nødvendigvis juridifiseres umiddelbart når krav om det stilles fra ulike aktører.

Med vennlig hilsen

May-Britt Nordli

Hilde Klæboe

Vedlegg II Tilbakemelding fra NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon)

NHOs utvalg for etikk og samfunnsansvar

Publisert:02.06.06

NHO-utvalg setter etikk og samfunnsansvar på NHOs dagsorden.

Utvalgets medlemmer 2006-2007



Sten E. Magnus fra Umoe Catering har ledet utvalget siden 2004. Les intervju med Magnus [her](#). Det sittende utvalget ble oppnevnt av NHOs arbeidsutvalg 17.januar 2008. [Se en oversikt over utvalgets medlemmer her...](#)

Utvalgets mandat

NHOs utvalg for etikk og samfunnsansvar (ESU) gir råd til NHOs administrasjon og arbeidsutvalg i spørsmål om ansvarlig praksis i NHO-bedrifter, og bidrar til å sette etikk og samfunnsansvar på dagsorden.

[Les utvalgets mandat her...](#)

"Under min ledelse"

Utvalget har valgt "under min ledelse som innfallsvinkel for sitt arbeid. Det innebærer at i forhold til saker som tas opp vektlegges det ansvar ledere, og særlig toppledere, har for å gi retning for og sette en standard for etisk og ansvarlig adferd og praksis i bedriftene.

Publikasjoner 2006-2007

Utvalget hadde en sentral rolle i arbeidet med følgende publikasjoner i perioden 2006-2007.

- **"...over streken?"**
NHOs veileder om gaver, representasjon og utgiftsdekning ble lansert i mars 2006, og er presentert gjennom ulike workshops. [Les mer på www.nho.no/overstreken...](http://www.nho.no/overstreken...)
- **Varsling og åpenhet**
NHOs veileder til bedrifter og ansatte om hvordan bedriften kan håndtere temaet varsling på en konstruktiv måte ble utgitt i mars 2007. Veilederen legger vekt på en bedriftskultur der problemer kan tas opp og løses. [Les mer på www.nho.no/varsling...](http://www.nho.no/varsling...)

NHOs utvalg for etikk og samfunnsansvar - medlemmer

Publisert:02.06.06

Utvalgets medlemmer 2006-2007

Oppnevnt av NHOs arbeidsutvalg 10.-11. januar 2006.



Sten E. Magnus, administrerende direktør, Umoe Catering AS, **leder**



Hanne Rønneberg, Senior Vice President, Skanska, **nestleder**



Anne-Lise Aukner,
administrerende direktør, Nexans Norway AS, **Arbeidsutvalgets representant**



Børrea Schau-Larsen, hotelleier, Solstrand Hotell & Bad AS



Gaute Hartberg, Direktør for strategi og forretningsutvikling, 07-gruppen



Dag Arthur Aasbø, informasjonsdirektør, Borregaard



Sven Mollekleiv, direktør for samfunnskontakt og samfunnsansvar, Det Norske Veritas



Anders Kullerud, Direktør for samfunnsansvar, StatoilHydro



Jan Bjørneboe, konserndirektør utvikling, ISS



Johan Nic Vold, administrerende direktør, AS Norske Shell



Hilde Wisløff Nagell, forsker, Universitetet i Oslo



Elin Merete Myrmel-Johansen, konserndirektør for samfunnsansvar, Storebrand

Vedlegg III Tilbakemelding fra FKT (Forum for Kontroll og Tilsyn)

Kommunal- og Regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Bergen 24.01.2008

ETIKK I KOMMUNESEKTOREN – KARTLEGGING AV KOMPETANSEBEHOV.

Viser til deres brev av 09.01.2008, med ref. 07/2950-4 NBB.

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) synes de etiske problemstillingene i kommunesektoren både er svært relevante og bør ha høy aktualitet over tid.

Faglige årskonferanser.

FKT sin hovedaktivitet med informasjons- og erfaringsdeling på etikkområdet er at området vanligvis er et av hovedtemaene på våre faglige årskonferanser. Legger for ordens skyld ved program for 2008.

Årsmøte med erfaringsutveksling.

Foruten tradisjonelle årsmøtesaker har FKT også erfaringsutveksling som agenda på årsmøtene. Medlemmene kan melde inn temaer på forhånd, og etiske spørsmål kan være aktuelle å diskutere her.

Hjemmeside.

På FKT sin nettside er det flere innfallsvinkler til etikkområdet:

- Informasjon om arbeidet i "Forum for etikk i kommunesektoren", hvor FKT er representert.
- Blogg innenfor aktuelle tema, der etikk har vært blandt dem.
- Presseklipp fra hele landet. Mange av disse berører etiske problemstillinger.

Medlemskontakt.

Medlemmer tar jevnlig kontakt med sekretariatet – av og til spørsmål med etisk tilsnitt, td. knytt til habilitet – og det tilstrebes å gi best mulig respons.

Folkevaltopplæring.

FKT har stått som arrangør av regional folkevaltopplæring i noen fylker. Opplæring innenfor kontrollutvalgenes arbeidsfelt er hovedtema. Etikkområdet blir berørt.

Dessuten har FKT utviklet temaoverikt for en perm tiltenkt nye kontrollutvalgsmedlemmer. Her er en generell del med lover, forskrifter og standarder. Så er det en lokal del der bl.a. kommunens etiske retningslinjer skal fremskaffes.

Transparency International Norge

For øvrig har FKT hatt samarbeid med Transparency International Norge på fagkonferanse. Vi ønsker å videreutvikle samarbeidet, og har nå meldt FKT inn der.

FKT håper dette gir noe innblikk i arbeidet vårt på etikkområdet, og ønsker lykke til videre med arbeidet.

Med hilsen

Terje Hermansen
Leder i FKT

Hogne Haktorsen
Kontrollsjef / sekretær for FKT

Vedlegg IV Tilbakemelding fra NKRF (Norges Kommunerevisorforbund)

Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Oslo, 23. januar 2008

ETIKK I KOMMUNESEKTOREN – KARTLEGGING AV KOMPETANSEBEHOV

Vi viser departementets brev av 9. januar 2008 vedrørende etikk i kommunesektoren – kartlegging av kompetansebehov, hvor det bes om en kort oversikt over hvordan Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) legger til rette for informasjons- og erfaringsdeling på etikkområdet.

NKRF har for tiden nærmere 100 bedriftsmedlemmer og i underkant av 600 personlige medlemmer. Dvs. en bedriftsmedlemsoppslutning på nær 100 % blant revisjonsvirksomhetene og over 70 % blant virksomhetene som ivaretar sekretariatstjenester for kontrollutvalg. NKRFs formål er å fremme en sunn utvikling av revisjon og tilsyn i kommunal sektor til beste for kommuner og fylkeskommuner, herunder bl.a. å:

- heve den faglige standarden
- ivareta etiske prinsipper
- bedre medlemmenes faglige kompetanse
- spre informasjon av faglig interesse

NKRF skal i tillegg som serviceorgan:

- gi råd og veiledning
- gi informasjon
- tilby kurs og etterutdanning

NKRF bruker mye ressurser for å ivareta disse oppgavene, og vi er 5 heltidsansatte og en juridisk rådgiver ansatt på deltid. I tillegg har vi et stort antall tillitsvalgte både sentralt og lokalt, som også bidrar med betydelig innsats på ulike områder. For nærmere informasjon om NKRFs organisasjon viser vi til våre nettsider (www.nkrf.no/nkrforg/).

NKRF formidler informasjon i ulike kanaler – både åpent på www.nkrf.no/sistenyt/ (mer 10.000 besøkende pr. måned) og i Kommunerevisoren (www.nkrf.no/tidsskrift/) (opplag 1.900) og internt ved hjelp av e-post til bedriftsmedlemmene. I 2007 sendte vi ut over 40 slike e-poster til bedriftsmedlemmene med utdypende informasjon om ulike fagtemaer relatert til medlemmenes arbeidsfelt, inkl. etikkområdet. Dessuten blir NKRF mye benyttet av bedriftsmedlemmene til faglig rådgivning og veiledning.

Informasjons- og erfaringsdeling foregår også i stor grad på kurs og konferanser, som arrangeres i NKRFs regi. Omfanget av NKRFs aktiviteter på dette området ligger samlet på langt over 2000 kurs- og konferansedager årlig. De største arrangementene, og som bl.a. har hatt særskilt fokus på etikk de siste årene, er NKRFs Kontrollutvalgskonferanse (normalt over 300 deltakere, men det blir over 500 på 2008-konferansen i februar) og NKRFs Fagkonferanse (vanligvis ca. 200 deltakere). I tillegg arrangerer NKRF årlig 20-30 ulike kurs

og samlinger, hvor bl.a. etikkområdet ofte blir berørt i ulikt omfang. NKRFs lokalforeninger tilbyr også ulike arrangementer med faglig innhold for sine medlemmer lokalt. For nærmere informasjon om NKRFs opplæringstilbud viser vi til våre nettsider (www.nkrf.no/kurs/).

NKRF driver også noe forlagsvirksomhet, og vi utgir i den forbindelse en del fagbøker, publikasjoner og elektroniske hjelpemidler. For nærmere informasjon om dette tilbudet viser vi til våre nettsider (www.nkrf.no/kurs/publikasjoner/).

NKRF har nær kontakt og faglig samarbeid med ulike organisasjoner o.l. både på nasjonalt og nordisk plan. Her kan vi bl.a. nevne KS, Riksrevisjonen, Den norske Revisorforening og Norges Interne Revisorers Forening, som NKRF også har kontorfellesskap med i Kommunenes Hus.

NKRF er den viktigste møteplassen for revisjon av og tilsyn med kommunal sektor, herunder den folkevalgte delen: kontrollutvalgene. På våre kurs, konferanser og møter og i øvrig kontakt med medlemmene og andre drøftes ofte etiske spørsmål.

Avslutningsvis ønsker vi arbeidsgruppen lykke til med arbeidet og står gjerne til tjeneste ved behov for ytterligere informasjon!

Vennlig hilsen
Norges Kommunerevisorforbund

Per Olav Nilsen
Styreleder

Bjørn Bråthen
Daglig leder

Vedlegg V Tilbakemelding fra HSH (Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon)

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Att: Helga Hjorth

Pb 8112 Dep

0032 Oslo

Oslo, 28. januar 2008

Forum for etikk i kommunesektoren - anmodning om hjelp til kartlegging av kompetansebehov

Det vises til departementets brev datert 9.1.2008, tidligere korrespondanse fra HSH i forbindelse med forumets arbeid samt møte med Statssekretær Sandbakken 11. oktober 2007.

Spørsmålet om eventuelt å etablere et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren er ett av flere mulige svar hva gjelder aktuelle tiltak for å styrke det moralske klimaet og forvaltningspraksis i kommunal sektor.

Også andre typer tiltak fra statlig hold har blitt vurdert og/eller fremmet overfor forumet. Arbeidsgruppen for kartlegging av kommunalt regelverket vurderte spørsmålet om å opprette en sentral varslingsinstans eller sentralt ombud, men kom til en negativ konklusjon bl.a med henvisning til manglende empirisk kunnskap på området.

HSH påpekte i den forbindelse både en uheldig signaleffekt om ikke departementet følger opp med konkrete tiltak i lys av de skandalene som har vært og at kommunale revisorers eksisterende varslingsmuligheter synes å være for snevre. HSH har likeledes kommet opp med tre konkrete forslag. De ble skissert senest i vårt svar på departementets høring av sine forslag til endringer i Kommuneloven og Forvaltningsloven. Vi håper derfor at departementet følger opp også på andre måter uavhengig av hvilken konklusjon den nye arbeidsgruppen kommer fram til.

Hva gjelder spørsmålet om kompetanseorgan og eksisterende fagmiljøer er det naturlig å vise til Initiativ for etisk handel (IEH). IEH har særlig fagkompetanse hva gjelder internasjonale innkjøp. IEH er ikke minst interessant i lys av sin egen erfaring med å utøve rollen som kompetanseorgan overfor næringslivet og som medspiller for de kommunene som allerede har sluttet seg til IEH. IEHs leder Kristin Holter presenterte informasjon om IEH sin kompetanse og rolle i møte med Statssekretær Sandbakken 11. oktober 2007. Kristin Holter er orientert om etableringen av den nye arbeidsgruppen.

I lys av den tidsfristen som er satt for arbeidsgruppen har vi forståelse for at den vil ha begrenset mulighet til å vurdere internasjonale fagmiljøer og deres arbeid. Vi velger likevel å nevne at etter vår vurdering har *Government Ethics Center at Josephson Institute of Ethics* (se informasjon på instituttets hjemmeside; [www. Josephsoninstitute.org](http://www.Josephsoninstitute.org)) presentert interessant materiale, bl.a. i boken "*Preserving the Public Trust: The Five Principles of Public Service Ethics*".

Vennlig hilsen

HSH

Morten Sandberg

Fagsjef

Vedlegg VI Eksisterende dokumentasjon og forskning på etikk i kommunesektoren – sammendrag av kartlegging utarbeidet av Signy Irene Vabo.

Arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren, Kommunal- og regionaldepartementet, desember 2007 – februar 2008.

Om behovet for forskning på etikk i kommunesektoren, og om et mulig forprosjekt

Signy Irene Vabo
Høgskolen i Oslo
Oslo, 28.01.08, med noen mindre justering per 29.02.08.

Bakgrunn

Dette notatet har sin bakgrunn i bestillingen fra ”Arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for et nasjonalt kompetanseorgan for etikk i kommunesektoren” i møte 8.1.2008, av ”et utkast med omtale av eksisterende forskning og utarbeidelse evt. av et konkret forslag til forskningsprosjekt”. I forhold til omtalen av eksisterende forskning har tiden tillatt kun et første spadestik i retning av en oversikt på området, men noe innsikt vil notatet gi. Når det gjelder bestillingens andre del har jeg forsøkt å konkretisere et forslag til forprosjekt for et forskningsprogram om etikk i kommunesektoren. Her har jeg etter beste evne forsøkt å videreutvikle de innspillene og ideene gruppens medlemmer har kommet med i møtene 17.12.2007, 8.1.2008 og 28.2.2008.

Utgangspunkt

Utgangspunktet for de videre betraktningene er at Arbeidsgruppens innsnevring av hva fokus i arbeidet med etikk i kommunesektoren bør rettes imot – nemlig kommunenes identifikasjon med *forvaltningsrollen*, herunder kjerneverdier i offentlig forvaltning som åpenhet, likebehandling, saklighet, rettssikkerhet og muligheter for å formidle motforestillinger. Det vi etterlyser her er tilstedeværelsen av det offentlige ”etos”, som på mange måter har kommet i skyggen av de senere årenes reformvirksomhet. Det fører oss til kjernen i den faglige diskusjonen rundt etikk i offentlig administrasjon. I en relativt ny håndbok i offentlig administrasjon¹ diskuteres for eksempel følgende *moralske* grunnlag for offentlig ansatte, nettopp som motvekt mot ensidig fokus på egeninteresse og det å fremvise resultater, som en mener preger moderne offentlig forvaltning som en følge av New Public Management eller Ny offentlig styring:

- Se på offentlige organisasjoner som felleseie og ledere som tjenere
- Sikre at langtidsperspektivet og fellesskapsperspektivet er med i diskusjoner og beslutninger
- Forlange kompetanse for å tjene de som er avhengig av offentlig forvaltning
- Ramme inn beslutninger med lovverk og politiske føringer
- Forlange god informasjon før beslutninger fattes
- Skape nøyaktige og varige registre/arkiv

¹ Dobel, J. Patrick (2005): Public Management as Ethics, i Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn jr. og Christopher Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

- Upartisk tjene ”alle innbyggere”
- Sørge for effektivitet og hindre sløsing
- Ikke utnytte stilling for personlige interesser eller gruppeinteresser.

Med dette fokuset er det altså *offentlig politikk og administrasjon* som er det fagfeltet forskningen bør ta utgangspunkt i. I tillegg til dette, så har betydningen av politisk og administrativ *ledelse* for å oppnå høy etisk standard i kommunene flere ganger vært understreket i arbeidsgruppens møter, så vel som i Forum for etikk i kommunesektoren. Fraværet av lokalpolitisk engasjement har vært nevnt som en utfordring, men også ansvarlig ledelse og tillitsfullt arbeidsmiljø.

Det andre utgangspunktet for det videre er arbeidsgruppens oppfatning av type tiltak som kan tenkes å bidra positivt i forhold til høy etisk standard, som jo er målet. Ideen har vært at høy etisk standard i kommunene gjennom styrket identifikasjon med forvaltningsrollen i alle fall er avhengig av tre forhold – bevisstgjøring og dagsordensetting, eller en *levende offentlig debatt* om etikk på alle plan i samfunnet og *dokumentasjon og forskning* for å fremskaffe kunnskap om etisk atferd i praksis og utvide faktagrunnlaget for eventuelle forbedrende tiltak. Hensikten med å rette fokus mot dokumentasjon og forskning på etikk i kommunene er med andre ord at dette til syvende og sist kan være nyttig for å fremme høy etisk standard i kommunesektoren. Dokumentasjon og bedre forståelse av etisk praksis vil kunne øke kunnskapsnivået om problematikken generelt, og i kommunesektoren spesielt. I tillegg genererer forskning ofte oppmerksomhet i det offentlige rom – og kan på den måten også bidra til en levende offentlig debatt.

Eksisterende dokumentasjon og forskning på etikk i kommunesektoren

I en oversikt over empirisk forskning på etikk og integritet i offentlig virksomhet i USA fra 2005, slås det fast at det er etablert en rekke teorier om etikk og etisk forvaltning, men at det først er fra 1990 og framover at det er rapportert særlig empirisk forskning på området. Det konkluderes blant annet med at mens empirisk forskning på etikk i bedriftssammenheng, altså i privat sektor, har en lang tradisjon, så er etikk i offentlig forvaltning fortsatt understudert.² Det er gode grunner til å anta at det samme er tilfellet når det gjelder europeisk forskning på området³, og dermed også i Norge og Norden.

Som utgangspunkt for et forskningsprogram om etikk i kommunal sektor vil en oversikt over norsk forskning om etikk i offentlig administrasjon og ledelse i Norge være et naturlig utgangspunkt. Ut fra min kunnskap om feltet er det ikke noen av de miljøene som jobber med offentlig forvaltning (på kommunalt eller statlig nivå) som peker seg ut som sterke på området. Men jeg har ikke full oversikt, så dette behøver ikke være riktig. Det finnes mange måter å skaffe seg en slik oversikt på. Den groveste oversikten får en gjennom å søke i relevante databaser etter publiserte arbeider (bøker, rapporter ol., og artikler). En bedre oversikt får en antagelig dersom alle sentrale forskere innenfor området offentlig administrasjon og ledelse tilskrives, og bes oppgi egen og andres bidrag på området. Ytterligere kan denne oversikten forbedres gjennom å søke systematisk på internett i mulige miljøer på let etter denne typen forskning. Og sist, og antagelig mest effektivt, vil det være å tilskrive mulige fagmiljøer – det vil si fagmiljøer som tilbyr utdanning i og/eller dokumenterer/forsker på offentlig administrasjon og ledelse i Norge – og be dem redegjøre

² Mentzel, Donald C. (2005): State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance, i Frederickson, George H. og Richard K. Ghore (red.): *Ethics in Public Management*. New York: M.E.Sharpe.

³ O'Toole, Barry J. (2006): The emergence of a “New” Ethical Framework for Civil Servants, *Public Money & Management*, (1) 39–46.

for sin forskning omkring temaet. Jeg anbefaler klart det siste alternativet. Gitt de tidsmessige begrensninger som er satt for arbeidsgruppens arbeid, så har jeg i denne omgangen likevel kun gjennomført søk i aktuelle publikasjonsdatabaser. Dette gir i alle fall noe innsikt i status på området.

Ut fra dette har jeg konsentrert innsatsen i to søk. Det første er i BIBSYS, det andre i NORART. I BIBSYS registreres de norske bibliotekenes bøker, rapporter, veiledere el. som gis ISBN-nummer. I NORART finnes "... referanser til artikler fra ca. 450 norske og nordiske tidsskrifter og årbøker. Fra 2004 er basen utvidet med ca 60 norske og nordiske vitenskapelige tidsskrifter. Basen starter 1980. I perioden 1992 til 1998 ble nær sagt samtlige norske helse- og sosialfaglige tidsskrifter analysert. Svært korte artikler utelates, med unntak av anmeldelser, skjønnlitterære bidrag og faktapregede artikler. Enkelte områder dekkes ikke (f.eks. utdrag fra bøker, leserbrev og rent bransjestoff)" (sitat fra NORARTs nettsider, <http://www.nb.no/baser/norart/>). Med dette søket omfattes altså ikke artikler som eventuelt er publisert av norske forfattere i utlandet, men i den grad disse også har publisert i norsk eller nordisk sammenheng vil de med stor sannsynlighet bli fanget opp. Videre er det mest av alt forskningsresultater som publiseres i disse databasene, slik at ikke alt det arbeidet KS åpenbart gjør når det gjelder dokumentasjon kommer med.

Resultat av søk i BIBSYS

På søkerordene "etikk og offentlig" får jeg opp 34 publikasjoner publisert i tidsrommet 1975 – 2007. De aller fleste av disse, som er publisert av norske forfattere, handler om etikk i helse- og sosialtjenester. De fem unntakene, av mulig relevans for etikk i offentlig administrasjon og ledelse, er (altså ikke begrenset til kommunesektoren):

Fra forvaltning til dialog: strategi for å bedre tjenestekvalitet i offentlige virksomheter gjennom brukermedvirkning og dialog / Hans Chr. Garmann Johnsen. 2005. Kristiansand: Høgskoleforlaget.

Verdier og etiske dilemmaer: om forvaltningens skikklighet I serie: Temahefte / Statskonsult Øystein Blumke. 1997. Oslo: Statskonsult.

Etikk i kommunen / Henri Werring. 1994. Oslo: Kommuneforlaget.

Forvaltningsetikk: om verdier, holdninger og holdningsskapende arbeid i statsforvaltningen: utredning fra en arbeidsgruppe nedsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Justisdepartementet august 1991; avgitt til Administrasjonsdepartementet 26. mars 1993. NOU 1993:15 Øystein Blymke.

Etikk og offentlig informasjon: veiledningshefte. [Erlien, Bente](#). 1993. Oslo: Forum for offentlig informasjon.

Som det fremkommer her er det lite publisert, og omtrent ingen av disse publikasjonene kan antas å representere empirisk forskning. Den eneste nyere publikasjonen vi finner befinner seg på tjenestenivå og handler om relasjonen til brukere. Det er gode grunner til å anta at dette søket er noe snevert. Det kan være slik at selv om publikasjonene ikke direkte handler om det offentlige, så kan de være av interesse for det offentlige, herunder kommunen.

Kombinasjonen av søkerordene "etisk eller etikk" gir imidlertid 1934 treff, og for å avgrense arbeidet har jeg gjennomgått årene fra 2003 og fram til i dag, til sammen 505 treff. Avgrensingen er gjort ut ifra en ide om at de viktige bidragsyterne på feltet vil ha publisert noe i løpet av de siste 5 årene.

Det er få tilleggspublikasjoner jeg finner i forhold til det som er rapportert ovenfor. De aller fleste av de registrerte publikasjonene knytter seg til andre områder hvor den etiske debatten

lenge har vært og enda er aktuell – helse- og sosialsektoren inkludert omsorg og profesjonsetikk mer generelt, skolen/utdanningene, journalistikk og media, politi og bioteknologi. I tillegg kommer rene diskusjoner av etikk, moralfilosofi etc., etikk og religion og etikk i forskningssammenheng. Og så finnes det enkelte bidrag om etikk i forretningssammenheng, altså knyttet til privat virksomhet. De få publikasjonene av mulig relevans for etikk i offentlig administrasjon og ledelse jeg finner er følgende (altså ikke begrenset til kommunesektoren):

På BA-HR bakke: en varslers historie. Kari Breirem. 2007 Oslo: Bazar.

Prestasjonskultur og prestasjonsledelse. Sigurd Vik. 2007 Oslo: Universitetsforlaget.

Varsleren. Jon Hustad; etterord av Carl August Fleischer. 2006. Oslo: Spartacus.

Mennesker i samhandling med systemer. Dokumentet er del av serien [Kunsten å hjelpe](#). [Annfelt, Helle](#). 2006.

Etikk i lokalpolitikken: en avhandling i anvendt etikk. Eilert Jan Lohne. Dokumentet er del av serien [Studia humanitatis Bergensia](#) Bind nr: nr 20. 2004. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Jobbe med etikk. Paul Leer-Salvesen og Kari Repstad. I serie: Samlagets bøker for høgare utdanning. 2003. Oslo: Samlaget.

Igjen ser vi at bidragene er få, og antagelig er det ennå færre dersom vi stiller som kriterium at arbeidene skal representere *empiriske* forskningsbidrag på området. Her finnes det imidlertid ett hederlig unntak, nemlig avhandlingen om etikk i kommunesektoren som antagelig treffer den problematikken arbeidsgruppen retter fokus mot.

Resultat av søk i NORART

Søk på kombinasjonen av "etikk *and* offentlig" gir her seks treff, hvorav ingen er direkte relevante for etikk i offentlig administrasjon og ledelse. Søk på "etikk *or* etisk" gir 1713 treff. Da dette er vel mange publikasjoner å gjennomgå, har jeg også her begrenset søket til perioden fra 2003 og fram til i dag. Det gir til sammen 601 treff på artikler i tidsskrift (124 i 2003, 118 i 2004, 118 i 2005, 129 i 2006 og 112 i 2007). Igjen handler de fleste av disse artiklene om annet enn etikk i offentlig administrasjon og ledelse. Blant de temaene som berøres er etikk i forhold til mat og matproduksjon, etisk handel, etikk i det militæret, krig og terror, kristen etikk og etikk og religion, etikk i helse og sosialtjenestene, hvor lege- og sykepleietidsskriftene har spesielt mange artikler om etikk, profesjonsetikk generelt, etikk og vann, medisinsk etikk knyttet til bioteknologi, diagnostikk, aktiv dødshjelp, etikk i undervisning og pedagogikk og etikk i media og journalistikk. Det som er slående er at det finnes en rekke bidrag som omhandler etikk i privat virksomhet, altså knyttet til bedriftsøkonomien. Men igjen er det få bidrag av relevans for offentlig administrasjon og ledelse (altså ikke begrenset til kommunesektoren). Følgende kan nevnes, selv om de fleste av disse jo er fjerne fra kommunesektoren:

[Etikk og planlegging](#) Pløger, John [Plan, Nr 6 \(2003\)](#)

[Etiske retningslinjer for oljefondet - hva med positiv utvelgelse?](#) Aslaksen, Iulie [Økonomisk forum, Årg. 57, nr 8 \(2003\)](#)

[Forvaltning for fremtiden](#) Cappelen, Alexander W. [Økonomisk forum, Årg. 57, nr 7 \(2003\)](#) (oljefond, investeringer, etikk)

[Oppgjør med snusk og umoral](#) Børtnes, Turid [Arbeidsmiljø, Nr 4 \(2003\)](#)

[Etisk forvaltning av petroleumsfondet](#) Cappelen, Alexander W. [Norsk økonomisk tidsskrift \[elektronisk ressurs\], Årg. 118, nr 2 \(2004\)](#)

[Etiske retningslinjer for Oljefondet](#) Graver, Hans Petter [Kritisk juss, Årg. 30, nr 3 \(2004\)](#)

[Behov for verdiforståelse og etisk refleksjon i forvaltningen](#) Erlandsen, Hans Christian [Stat & styring, Årg. 14, nr 2 \(2004\)](#)

[Nok med medarbeidersamtaler?](#) Wessel-Holst, Benedicte [Kreativt forum, Nr 7 \(2005\)](#)

[Om handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse](#) [Pacem, Årg. 9, nr 2 \(2006\)](#) (i forsvaret)

[Lansering av handlingsplanen for holdninger, etikk og ledelse](#) Strøm-Erichsen, Anne-Grete [Pacem, Årg. 9, nr 2 \(2006\)](#) (i forsvaret)

[Varslere og integritetskryp](#) Hougen, Morten [Pacem, Årg. 9, nr 2 \(2006\)](#) (i forsvaret)

[Oljefondet enda større i skatteparadis](#) Meland, Øystein [Verdensmagasinet X, Årg. 16, nr. 4 \(2007\)](#)

[Statens pensjonsfond: Uakseptable investeringer](#) Kristiansen, Mia Gill [Verdensmagasinet X, Årg. 16, nr. 3 \(2007\)](#)

[Etikkrådet for statens pensjonsfond - Utland 2006/2007](#) Næsheim, Charlotte Hafstad [Kritisk juss, Årg. 33, nr. 1/2 \(2007\)](#)

[Etikk i kommunen](#) Aakre, Marie [Tidsskriftet sykepleien, Årg. 95, nr. 9 \(2007\)](#) (sykepleie, yrkesetikk, varsling)

[Etikk i vår tid](#) Clancy, Anne [Tidsskriftet sykepleien, Årg. 95, nr. 9 \(2007\)](#) (sykepleie, yrkesetikk, varsling)

[Norge taler med to tunger](#) Dalen, Sidsel [Økonomisk rapport, Årg. 34, nr. 4 \(2007\)](#) (etikk, eierskap, investeringer, offentlig forvaltning)

Innspill fra Norges forskningsråd om aktuelle forskningsprosjekter

I eget vedlegg følger informasjon fra Norges forskningsråd over prosjekter de fremhever å ha "stor relevans for problemstillinger når det gjelder velferdsrettigheter, lokalpolitisk handlefrihet og innbyggernes holdninger". Med nær kjennskap til prosjektet "Demokratisk styring i et flernivåsystem", hvor jeg selv er engasjert, er det vanskelig å se hvordan dette handler om etikk i kommunesektoren. Uten å kjenne de to øvrige prosjektene i detalj, er det åpenbart at ingen av de i alle fall eksplisitt omhandler etiske problemstillinger knyttet til kommunesektoren. Forskningsprogrammet "Demokrati, styring og regionalitet", som Forskningsrådet henviser til i sin påpekning, er det eneste som direkte retter seg mot sektoren. Etiske problemstillinger av relevans for sektoren kan selvsagt behandles i prosjekter tilknyttet andre forskningsprogram, men en oversikt over dette er ikke tilgjengelig.

Konklusjon

Sett under ett synes det å være få bøker og tidsskriftsartikler i de siste fem årene som handler om etikk i offentlig forvaltning og ledelse. Det betyr selvsagt ikke at det ikke kan finnes kapitler om etikk i bøker om offentlig forvaltning eller annet skrevet som ikke er fanget opp her. Det betyr heller ikke at det ikke finnes (mindre) forskningsmiljøer i Norge som arbeider med etikk i kommunesektoren i dag. Likevel gir gjennomgangen grunnlag for å konkludere med at det ikke finnes noen omfattende og synlig miljø per i dag.

Forslag til tiltak for økt forskningskompetanse på etikk i kommunesektoren

Arbeidsgruppen ser det som en utfordring at autoritetene på etisk atferd og de som i dag dominerer den offentlige debatten om temaet ikke i tilstrekkelig grad synes å ha nødvendig kjennskap til offentlig sektor generelt – og kommunal forvaltning spesielt. Hensikten med nedenstående forslag er dermed å øke forskningskompetansen på etikk i kommunesektoren.

Forprosjekt for etablering av Forskningsprogram om etikk i kommunesektoren

Som vi så vidt snakket om i arbeidsgruppen, kan det foreslås at Kommunal- og regionaldepartementet avsetter en del av sine midler til forskning i 2008 og 2009 til et forprosjekt, som grunnlag for å fremme videre forslag om et Forskningsprogram om etikk i kommunesektoren (eller om dette som et definert programområde i et mer omfattende forskningsprogram).

Formål – oppgaver

Forprosjektets primære oppgave er å skrive grunnlagsnotatet for et Forskningsprogram om etikk i kommunesektoren. Sekundært bør forprosjektet, ut fra arbeidsgruppens påpeking av behovet for en levende offentlig debatt, ha en ambisjon om å sette dagsorden og tilrettelegge arenaer for en levende offentlig debatt om etikk i kommunesektoren.

- I det videre benyttes formuleringen ” dokumentasjon og forskning av relevans for etikk i kommunesektoren”. I dette ligger det to momenter som det bør gjøres oppmerksom på.
 - For det første bør forprosjektet vurdere dokumentasjon, evt. utviklingsarbeid, som måter å fremskaffe nyttig kunnskap om etikk i kommunesektoren på. Slikt arbeid vil dessuten kunne fungere minst like effektivt for å fremme offentlige debatter om etikk som forskning.
 - For det andre innebærer begrepet ”relevans for etikk i kommunesektoren” at det i utgangspunktet ikke gjøres noen avgrensning i forhold til privat sektor. Offentlig sektor arbeider ikke i et vakuum, og det er kanskje spesielt i relasjoner som kobler offentlig og privat virksomhet at de etiske utfordringene – eller fristelsene – er størst. Dersom det er slik som noen hevder (se notat fra Morten Sandberg, HSH, til KRD av 30.1.2007), at bransjen er sentral for oppfatningen og praktisering av etiske normer, så bør selvsagt ikke samfunnssektor (offentlig eller privat) avgrense et forskningsprosjekts nedslagsfelt.
 - For det tredje bør en i forprosjektet gjennomføre en grunnleggende diskusjon omkring avgrensingen til kommunesektoren. Kanskje bør en forskningsinnsats rette seg mot offentlig sektor som sådan. En slik utvidelse av perspektivet bør vurderes spesielt i forhold til forskning på etikk, fordi problemstillingene jo vil være de samme uansett hvilket nivå i den offentlige forvaltningen en opererer på.

- Etter arbeidsgruppens oppfatning mangler vi tilstrekkelig kunnskap om dokumentasjon og forskning av relevans for etikk i kommunesektoren, så vel som en samlet oversikt over det praktiske etikkarbeidet i og overfor kommunesektoren i andre land. Sentrale oppgaver for forprosjektet foreslås derfor å være utarbeidelse av:
 - Kunnskapsstatus på dokumentasjon og forskning av eller av relevans for etikk i kommunesektoren både nasjonalt og internasjonalt – omfattende i alle fall Europa og USA.
 - Kunnskapsstatus på det praktiske etikkarbeidet i og overfor kommunesektoren i andre land – omfattende i alle fall Norden og England. Seminarer.
- Initiere nødvendige mindre/kortvarige dokumentasjons-, utrednings- eller forskningsoppdrag som grunnlag for sitt arbeid.
- Forfatte grunnlagsnotatet for et Forskningsprogram om etikk i kommunesektoren.
- Legge tilrette for offentlig debatt gjennom seminarer og workshops.
- Sette i gang et eventuelt utviklingsarbeid (I sitt notat til KRD av 30.1.2007 foreslår for eksempel Morten Sandberg (HSH) at det settes i gang et prøveprosjekt med verdiregnskap eller etisk regnskap i kommunal sektor. Jeg har av kollegaer også fått opplyst at nåværende adm.dir. i Agderforskning, Anne Halvorsen, jobbet med en slik problematikk på 1990-tallet).

Organisering

Organiseringen av forprosjektet bør, jfr. ovenstående, søke å ivareta i alle fall følgende to hensyn: å sikre en faglig kompetent og effektiv gjennomføring av forprosjektet og bidra til dagsordensetting/legge til rette for en levende offentlig debatt om etikk i kommunesektoren. Med dette som utgangspunkt foreslås følgende organisering av forprosjektet:

- Forprosjektet organiseres med en arbeidsgruppe og en referansegruppe. Arbeidsgruppen bør være liten og bestå i hovedsak av forskere, men også ha innslag av praktikere på området. Referansegruppen bør bestå utelukkende av lokale (og eventuelt nasjonale) politikere og kommunalt ansatte. Hensikten med referansegruppen er selvsagt at denne skal bidra med nødvendig kunnskap fra praksis og sikre praktisk relevans av arbeidsgruppens arbeide. I tillegg er tanken at det å engasjere politikere og kommunalt ansatte, som etikkarbeidet angår direkte, vil kunne gi ringvirkninger i form av diskusjoner om etikk i deres hjemmehørende kommuner, så vel som bidrag til en levende offentlig debatt lokalt og/eller nasjonalt.
- Arbeidsgruppen arbeider til dels selv, men gis også mulighet til å initiere mindre/kortvarige dokumentasjons-, utrednings- eller forskningsoppdrag som grunnlag for sitt arbeid.
- Det arrangeres ett seminar knyttet til forprosjektets arbeid med å etablere kunnskapsstatus når det gjelder etikkarbeidet i og overfor kommunesektoren i andre land.
- Det arrangeres en rekke mindre seminarer med praktikere, for å kartlegge problemoppfatning og opplevd behov for dokumentasjon og forskning blant de som arbeider i sektoren. En slik arbeidsform, som inkluderer mange, vil også øke mulighetene for offentlig debatt om temaet, og en vil kunne oppnå erfaringsutveksling som synes å være et viktig element i praktisk etikkarbeid.

- Det arbeides spesielt med informasjon fra forprosjektets arbeid i den hensikt å bidra til en levende debatt om etikk i kommunesektoren.
- Forprosjektet bør etableres for ca. to år, i 2008/2009, med sikte på å få igangsatt et forskningsprogram fra 2010.

Forprosjektets tematiske fokus

Arbeidsgruppen har, gitt dens korte virkeperiode, ikke hatt muligheter for å lage noe endelig forslag til tematisk fokus for et Forprosjekt om etikk i kommunesektoren. Nedenfor redegjøres det imidlertid for en mulig forståelsesramme som Kommunal- og regionaldepartementet eventuelt kan bygge videre på i sitt arbeide med å konkretisere dette.

I litteraturen omkring etikk i offentlig administrasjon henvises det ofte til ulike menneskesyn som utgangspunkt for tiltak for å oppnå høy etisk standard i forvaltningen: den såkalte public choice eller politisk økonomi tilnærmingen og en mer kulturorientert tilnærming⁴. *Public choice teori* hevdes av noen å bygge på en form for mistillit, i den forstand at offentlig ansatte antas å kunne forfølge egeninteresser og opptre uetisk dersom det ikke er etablert hindringer for dette. Dette betyr ikke nødvendigvis at alle offentlig ansatte opptrer opportunistisk hele tiden, men at noen vil kunne gjøre det i visse situasjoner. For å hindre uønsket og uetisk atferd må derfor mulighetene til å forfølge egeninteresser *styres og kontrolleres*. Mange av de tiltakene som anbefales inngår i Ny offentlig styring, så som det å begrense ansvarsområder, føre tilsyn, etablere prosedyrer for konsultasjon/deltagelse og innsyn, resultatspesifikasjon, kontrakter, revisjon etc.. I det alternative perspektivet på offentlig administrasjon, som mer er basert i *kulturteori*, er utgangspunktet en grunnleggende tillit til offentlig ansatte. Etikkarbeidet vil her bestå i å *skape etos eller gode moraloppfatninger*. Logikken er den samme som hos Weber: mennesker kan opptre moralsk og fylle roller uten å forfølge egeninteresser – plikt, solidaritet og integritet kan internaliseres som verdier. Ut fra et slikt perspektiv bør det ikke legges så stor vekt på organisatoriske innretninger, som på et sterkt lederskap, modellbygging og mentorvirksomhet. Virkemidlene er psykologisk og sosialt press, symboler, ritualer, solidaritet, etiske koder, opplæring og sosialisering. Det er denne tankemåten som kommer til uttrykk i enkelte faglige bidrag den senere tid, som understreker verdien av byråkratiet.⁵

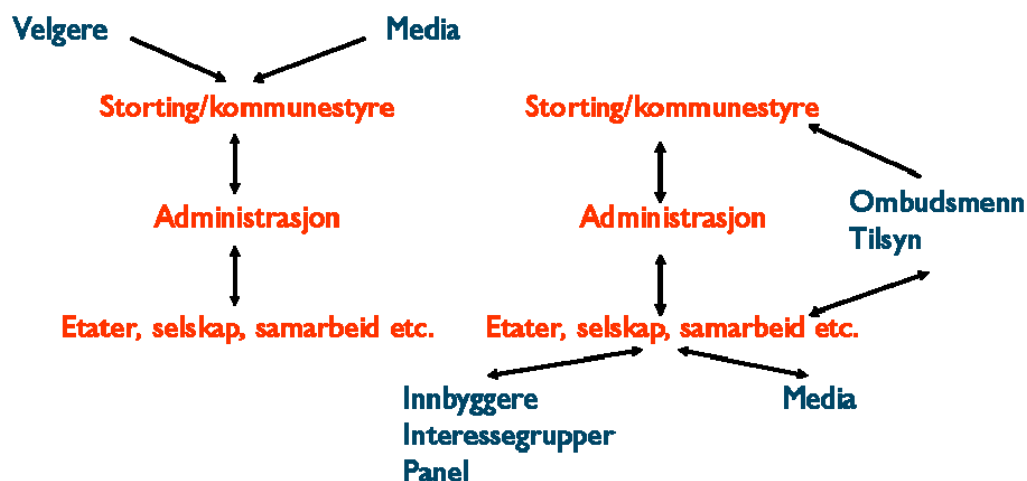
Få vil antagelig hevde at vi bør velge mellom disse to tilnærmingene – begge er relevante og begge har sine åpenbare begrensninger. Disse to måtene å tilnærme seg problematikken på kan kanskje kaste lys over de gjentatte påpekninger fra medlemmene i Forum for etikk i kommunesektoren når det gjelder den begrensede verdi (endringer i) lovverket kan og bør ha i forhold til arbeidet med etikk i kommunesektoren. Samtidig bør dokumentasjon og forskning om etikk i kommunesektoren omfatte begge disse måtene å tilnærme seg problematikken på.

For ytterligere å sette spørsmålet i perspektiv, også litt over tid, er det interessant å ta utgangspunkt i noe av litteraturen omkring ansvarsutkreving eller ansvarlighet (accountability).

⁴ Dobel, J. Patrick (2005): Public Management as Ethics, i Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn jr. og Christopher Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press

⁵ For eksempel du Gay, Paul (red.)(2005): *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press og Olsen, Johan P. (2005): Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 1-24.

Figur 1⁶ En illustrasjon av henholdsvis vertikal og horisontal ansvarsutkreving



En måte å angripe spørsmålet om ansvarsutkreving på er å ta utgangspunkt i det som er den tradisjonelle formen, den vertikale ansvarsutkrevingen, som vi kjenner som den parlamentariske styringskjeden – eller lenken. Den er illustrert til venstre i figur 1. Den andre formen for ansvarsutkreving kan ses på som horisontal, og er illustrert til høyre i figur 1. Her er det ikke bare overfor kommunestyret eller de øverste politiske organ velgere og media forutsettes å rette sitt fokus, men også direkte mot de ansatte i kommunen, profesjonsutøverne, eller de etater og selskaper som opererer på vegne av det offentlige. Ideen er at den offentlige ansatte også direkte må stå til ansvar overfor allmennheten. Et viktig poeng her er at fokus også på horisontal ansvarsutkreving åpner mulighetene for andre virkemidler enn det vertikale ansvarsutkreving gjør – og innsyn og offentlighet omkring interne saker blir helt sentralt.

For å illustrere utviklingen har jeg i figur 2 laget en firefeltstabell som kombinerer det som ovenfor ble skrevet om ulike menneskesyn som utgangspunkt for tiltak for å oppnå høy etisk standard i forvaltningen og disse to tilnærmingene til ansvarsutkreving.

Figur 2 Et mulig bilde av utviklingen i synet på grunnlaget for tillit til offentlige ansatte og ansvarsutkreving

Alternative menneskesyn:	Innretning av ansvarsutkrevingen:	
	Vertikal	Horisontal
Det er grunnlag for å ha tillitt til offentlig ansatte (Kulturteori)	Mest dominerende før	
Det er grunnlag for å ha mistillitt til offentlig ansatte (Public choice teori)		Mer aktualisert nå

⁶ Figurene er bearbeidet, men er basert på Bovens, Mark (2005): Public Accountability, i Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn jr. og Christopher Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Som illustrert i figur 2 er det etter min oppfatning rimelig å tolke de pågående endringene i retning av en utvikling fra et ansvarsutkrevingssystem bygget i hovedsak på tillit, til et system som ikke lengre tar tillit for gitt – og som dermed krever nye mekanismer for ansvarsutkreving. Ulike former for kontroll og tilsyn er åpenbart økende, også i Norge. Og i alle fall internasjonalt har gjennomsiktighet (transparency), innsyn og offentlighet utviklet seg til å bli helt sentrale tema i diskusjoner av offentlig forvaltning.⁷ Et slik fokus følger av utviklingen i forvaltningspolitikken, hvor vi både nasjonalt og internasjonalt – og inspirert av Ny offentlig styring – opplever et tiltagende fokus på fristilling og resultater.⁸ Denne utviklingen, som kanskje innebærer at midlene for å nå målet blir mindre viktige, har etiske konsekvenser.⁹ Og at det insisteres på økt behov for horisontal ansvarsutkreving innebærer kun realisme i forhold til hvordan den demokratiske eller parlamentariske styringskjeden rent faktisk kan fungere i dag. Den offentlige sektor er blitt så stor, mangfoldig, profesjonalisert og kompleks at det er rett ut naivt å basere tilliten til systemet utelukkende på tillit og horisontal ansvarsutkreving.

Igjen må det understrekes at få vil mene at vi kun skal satse på den ene, og ikke på den andre typen av ansvarsutkreving. Her er det dessuten kun en del av litteraturen som er trukket fram, mens det i andre bidrag pekes på flere ulike demokratiske ansvarlighetsformer. I tillegg til den hierarkiske ansvarligheten jeg har diskutert over, som bygger på et over- underordningsforhold, kan det for eksempel pekes på muligheten for rettslig ansvarlighet i forholdet mellom lovgiver og iverksetter, profesjonell ansvarlighet i forholdet mellom lekmann og ekspert, politisk ansvarlighet i forholdet mellom valgkrets og representant og markedsbasert ansvarlighet i forholdet mellom bruker og tjenesteyter.¹⁰ Alle disse relasjonene kan i seg selv være utgangspunkt for diskusjonen omkring høy etisk standard i kommunesektoren, mens jeg altså har avgrenset diskusjonen her til diskusjonen av den hierarkiske ansvarligheten.

Går vi tilbake til denne diskusjonen, skal det nevnes at spørsmålet om grensene for gjennomsiktighet og åpenhet, som følger av økt fokus på horisontal ansvarsutkreving, i seg selv kan være et aktuelt forskningsfelt. Et av utgangspunktene for slik forskning kan være at selv om Ny offentlig styring i kommunesektoren introduserer en økonomisk og resultatorientert tankegang som noen forskere på feltet frykter i forhold til spørsmålet om etikk – så er det en grunn for at resultatorientering og andre forvaltningsendringer inspirert av Ny offentlig styring har fått gjennomslag. Ny offentlig styring kan ses på som et grep også for å få bukt med ineffektivitet og dermed uetisk atferd. Bakgrunnen var jo en bred oppfatning av at offentlig forvaltning ikke leverte det de skulle. Byråkratiet ble beskrevet som stivbeint og ineffektivt, til dels med direkte sløsing av offentlige midler og uten fokus på brukerne. I litteraturen pekes det med dette som utgangspunkt på at ansvarsutkrevingen – innsynet og kontrollen – kan gå for langt.¹¹ For rigorøs ansvarsutkreving vil kunne føre til ineffektivitet og byråkratisk stivbeinhet. Ansvarsutkrevingens funksjoner er på den ene siden demokratisk

⁷ Hood, Christopher & David Heald (2006): *Transparency. The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.

⁸ Johnsen, Åge (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked.* Bergen: Fagbokforlaget.

⁹ Frederickson, H. George (2005): Public Ethics and the New Managerialism, i Frederickson, George H. og Richard K. Ghore (red.): *Ethics in Public Management.* New York: M.E.Sharpe

¹⁰ Johnsen, Åge (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked.* Bergen: Fagbokforlaget. Kapittel 12.

¹¹ Bovens, Mark (2005): Public Accountability, i Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn jr. og Christopher Pollitt (red.): *The Oxford Handbook of Public Management.* Oxford: Oxford University Press og Prat, Andrea (2006): The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?, i Hood, Christopher & David Heald (red): *Transparency. The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.

kontroll, redelighet, forbedringer som følge av at saker får offentlighetens lys, legitimitet og renselse (katarsis) hver gang en sak kommer opp og noen stilles til ansvar. På den andre siden så har ansvarsutkrevingens også noen dysfunksjoner: regelrytteri fordi en er redd for å "bli tatt", prosedyrefokus, rigiditet, fokus på skandaleunngåelse og behov for å utpeke syndebukker. Dette er en aktuell problematikk i norsk kommunehverdag, som da også har vært nevnt i arbeidsgruppen når det er påpekt at kommuneorganisasjonen gjennom innføringen blant annet av detaljerte avvikssystemer kan bli *for* transparent, ansatte kan føle seg utsatt heller enn ivaretatt (se også notat fra Morten Sandberg, HSH, til KRD av 30.1.2007 viser til samme problemstikk i sykehussektoren). Hvor går grensen for et slikt system, og hvilke utilsiktede konsekvenser vil stor grad av innsyn og åpenhet gi?

For å konkretisere noen tematiske angrepsvinkler, kan det være interessant å se på hva som var de sentrale områdene som ble identifisert etter den nevnte gjennomgangen av litteraturen på området i USA:¹²

- Etisk beslutningstaking og moralutvikling. Hvordan fremstår den individuelle overveielsesprosess når den konfronteres med en etisk utfordrende situasjon?
- Etiske lover og reguleringer. Hva slags lover strukturerer rett og gal atferd, og hvordan? Hvor effektive er regulerende myndigheter (nasjonalt, regionalt, lokalt) når det gjelder å følge opp etiske lover og regler?
- Organisatorisk måloppnåelse og etikk. Hvordan og i hvilken grad bidrar sterke/svake etiske kulturer eller ledere til organisasjoners praksis og resultater? Adopterer de mest vellykkede offentlige organisasjoner de beste etiske forvaltnings- eller ledelsespraksiser?
- Etisk ledelseserfaringer og strategier. Hva konstituerer "best etisk ledelse" i praksis? Er noen etisk ledelsesstrategier mer effektive enn andre?
- Samfunn (community), kultur og de etiske omgivelsene. Hva slags innflytelse har kulturen i et samfunn, definert som en bred samling av felles verdier og interesser, på en organisasjon, en by, en stat, en nasjon? Hvorfor er det sannsynlig at noen samfunn/kulturer utvikler sterke/svake etiske omgivelser?

Dette representerer dels brede kategorier av forskningsspørsmål, dels kan de oppfattes som smale – og er tatt med bare som eksempler på temaer som kan berøres. Disse kommer i tillegg til de mer brede problemstillingene jeg har skissert over. Hva et forskningsprogram omfattende etikk i kommunesektoren i Norge bør konsentrere oppmerksomheten omkring, vil være avhengig av forprosjektets kartlegging både av behov og av hvor forskningsfronten er i mer hjemlige trakter.

Forskningsprogrammets innretning

Forskningsprogrammet for etikk i kommunesektoren bør selvsagt følge opp forprosjektets tematisering av fagområdet. Uten å foregripe begivenhetenes gang, så er det noen punkter jeg likevel vil nevne, som innspill til forprosjektets konkretisering av selve forskningsprogrammet. Forskningsprogrammet bør, slik jeg oppfatter det:

- Fokuserer på empirisk forskning, i og med at teoribyggingen på feltet synes ivaretatt internasjonalt.
- Bygge opp to kompetansemiljø – altså ikke smøre midler tynt utover til enkeltforskere, men bidra til etablering av betydelige miljø – enten på institusjoner eller i et forpliktende nettverk som knytter sammen flere institusjoner.

¹² Mentzel, Donald C. (2005): State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance, i Frederickson, George H. og Richard K. Ghire (red.): *Ethics in Public Management*. New York: M.E.Sharpe.

- Ut fra de momenter som er kommet fram ovenfor bør programmet satse på flerfaglighet for å dekke bredden i aktuelle problemstillinger.
- Forutsette at de som involveres som forskere legger til rette for gjensidig erfaringsutveksling mellom praktikere, så vel som mellom forskere og praktikere – fordi erfaringsutveksling antagelig er en god form for praktisk etikkarbeid. Igangsetting av utviklingsprosjekter er en mulig måte å gjøre dette på.
- Ut fra arbeidsgruppens fokusering på behovet for en levende offentlig debatt bør et Forskningsprogram på dette området ha spesielt høye ambisjoner om å sette dagsorden og tilrettelegge arenaer for en levende offentlig debatt om etikk i kommunesektoren.

Vedlegg

I sin høringsuttalelse til Kommunal- og regionaldepartementets ”Forslag til endringer i kommuneloven og forvaltningsloven om rolleklarhet mv. i kommunesektoren”, orienterer Norges forskningsråd i brev av 20.12.2007 om forskningsprogrammet ”Demokrati, styring og regionalitet”. De peker på at det her er satt i gang forskningsprosjekter som har stor relevans for problemstillinger når det gjelder velferdsrettigheter, lokalpolitisk handlefrihet og innbyggernes holdninger.” Det henvises til følgende tre prosjekter som er i oppstartfasen i 2007:

Rettens refleksive rom: Velferdsrettigheter, rettsanvendelse og regionalitet (Rokkansenteret).

Prosjektets sentrale mål er å utvikle kunnskap om hvordan en refleksiv form for velferdsrettigheter anvendes i spenningsfeltet mellom det lokale selvstyre, ekspertstyre og brukerinnflytelse, samt hvordan forskjellige regionale kontekster påvirker denne rettsanvendelsen.

Demokratisk styring i et flernivåsystem: Lokal oppfølging av nasjonal politikk i Norge (Institutt for samfunnsforskning).

Prosjektet vil styrke innsikten i følgende forhold: Hvilke faktorer bidrar til mer eller mindre effektiv lokal oppfølging av nasjonal politikk? Under hvilke betingelser oppstår faktiske motsetninger mellom stat, fylkeskommuner og kommuner i oppfølgingen av nasjonal politikk? Hvordan håndteres og eventuelt reduseres spenninger i det norske flernivå-demokratiet?

Den krevende borger: Utfordringer for kommunesektorens organisering og tjenesteyting (Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo)

Dette prosjektet retter søkelyset mot problemstillinger knyttet til offentlig tjenesteproduksjon i spenningen mellom befolkningens erfaringer og forventninger, nye brukerbehov, rettsliggjøring og demokratisk styring. Prosjektet tar sikte på å besvare bl.a. følgende spørsmål: Hvilke forventninger til og erfaringer med lokal og regional politikk og tjenesteyting har borgerne? Hvordan søkerkommunene og fylkeskommunene å tilpasse seg disse forventningene og erfaringene mht.informasjonspolitikk, organisasjonsløsninger og strukturelle tilpasninger? Er det sammenhenger mellom forventninger og erfaringer på den ene siden og kommunesektorens utviklingsstrategier på den andre siden? Kan f.eks. gode og aktive informasjonsstrategier etterspores i innbyggernes tilfredshet med tjenester og tillit til lokalpolitikken?