



# **Antikorrupsjonsarbeid** **Sarpsborg kommune**

Forvaltningsrevisjonsrapport

Rolvøy  
17. september 2019

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>7</b>
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Problemstilling og avgrensing	8
2.3	Metode og gjennomføring	8
2.4	Revisjonskriterier	12
2.5	Litteratur- og dokumentliste	13
<b>3</b>	<b>ANTIKORRUPSJONSARBEID I SARPSBORG KOMMUNE</b>	<b>14</b>
3.1	Revisjonskriterier	14
3.2	Fakta	17
3.2.1	Kommunens verdier, holdninger og kultur	17
3.2.2	Etske retningslinjer	19
3.2.3	Risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser	24
3.2.4	Klar rolle- og ansvarsfordeling	25
3.2.5	Kommunens kontrollutvalg	27
3.2.6	Internkontroll med fokus på uetisk atferd og korrupsjon	28
3.2.7	Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold	32
3.2.8	Varslingsutvalget	34
3.2.9	Åpenhet og innsyn for offentligheten	35
3.2.10	Digitalisering	36
3.2.11	Kommunedirektørs redegjørelse i årsrapporten	37
3.2.12	Interessekonflikter	37
3.2.13	Virksomhetenes tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon	41

3.2.14 Resultater fra spørreundersøkelsene om de ansatte og folkevalgte sin kjennskap til, og egne erfaringer med uetisk atferd .....	51
3.3 Vurderinger .....	58
4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	64
5 KOMMUNEDIREKTØRS UTTAELSE .....	65
6 VEDLEGG .....	66
6.1 Utledning av revisjonskriterier .....	66
6.2 Nærmere om uetisk atferd og korrupsjon i en kommunal sammenheng.....	72
6.3 Spørreundersøkelse i Sarpsborg kommune- folkevalgte .....	83
6.4 Spørreundersøkelse i Sarpsborg kommune - ansatte .....	92

# 1 SAMMENDRAG

Korrupsjon kan gjerne forklares som å gi, eller motta, en utilbørlig fordel i anledning utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag. Svake eller manglende kontrollsystemer i kommunene legger til rette for korrupsjon. Særlig mindre kommuner med uklar rolle- og ansvarsdeling er nesten per definisjon, utsatt. Ofte eksisterer det en holdning om at korrupsjon ikke er noe problem. Avdekkingen av flere større korrupsjonssaker i kommune-Norge de senere årene tyder på noe annet.

Denne forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å kartlegge og vurdere Sarpsborg kommune sine tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon. Disse tiltakene utgjør hva som ligger i begrepet antikorrupsjonsarbeid.

Revisjonen har undersøkt følgende problemstillinger i denne rapporten:

1. I hvilken grad har kommunen etablert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon?
2. I hvilken grad er tiltakene for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon implementert i kommunens organisasjon?

## Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mars 2019 til september 2019. Revisjonskriteriene er utledet fra litteratur om internkontroll og antikorrupsjonsarbeid i kommunene. Utledningen av revisjonskriteriene er redegjort for i kapittel 6.1. Fakta er innhentet ved dokumentanalyse, intervjuer, spørreundersøkelser og epostkorrespondanse. I kapittel 2.3 blir det gitt en nærmere redegjørelse for metode og gjennomføring.

## Revisjonens funn

Kommunens verdier synes å være godt forankret i organisasjonen. Basert på spørsmål fra spørreundersøkelsene har de ansatte et overveiende positivt inntrykk av kollegaenes verdier og holdninger, og av den generelle organisasjonskulturen i kommunen. De folkevalgte har også et positivt inntrykk av de ansattes verdier og holdninger.

Kommunen har etiske retningslinjer som første gang ble vedtatt av bystyret i 2007, og revidert i bystyret våren 2019. Interessekonflikter og herunder habilitet inngår som eget punkt i de etiske retningslinjene. Bierverv er ikke nevnt eksplisitt i de etiske retningslinjene, men er beskrevet i § 16 i arbeidsreglementet. Gaver inngår som eget punkt i de etiske retningslinjene.

De etiske retningslinjene blir jevnlig presentert for de ansatte i kommunen. For politikerne er det først og fremst ved folkevalgtopplæringen hvert fjerde år at de blir diskutert. Svarene fra spørreundersøkelsen angående de ansatte og folkevalgtes kjennskap til de etiske retningslinjene, bekrefter at disse er godt kjent i kommunen.

Virksomhetene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen, er valgt ut med tanke på graden av risiko de antas å ha, relativt til andre virksomheter i kommunen. Likevel har disse virksomhetene i ingen, eller liten grad, gjennomført systematiske kartlegginger av risiko for korrupsjon og uetisk atferd, med unntak av virksomhet Økonomi.

Systematiske risikovurderinger bidrar til å identifisere risikoer slik at tiltak kan iverksettes, for eksempel ved forbedringer og tilpasninger i internkontrollsystemet.

Revisjonen vurderer at kommunen har en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå. Basert på spørsmål fra spørreundersøkelsen, er dette også i overensstemmelse med de ansatte sin oppfatning. Når det gjelder politikerne, så mener de at det i stor grad både er en klar rolle- og ansvarsfordeling, og dessuten tillit mellom politisk og administrativt nivå i kommunen.

Etter revisjonens vurdering har kommunen etablert tilstrekkelige rutiner for internkontroll på nivå 1, de kommuneovergripende prosedyrene, som bidrar til å redusere risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Flere av virksomhetene har egne prosedyrer, rutiner og sjekklister som bidrar til styrket internkontroll. Kommunen legger i stor grad til rette for varsling både for kommunens egne ansatte og folkevalgte, samt eksterne som innbyggere, leverandører etc. Varslingsutvalget følger opp alle henvendelser. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen har et velfungerende varslingssystem som anerkjenner verdien av varsling.

Kommunen har utarbeidet rutiner, reglementer og praksis for dokumenthåndtering som bidrar til å sikre at § 3 - «meroffentlighet» i offentleglova blir etterlevd. Kommunen gjennomfører dessuten kvalitetskontroller på alle dokumenter som journalføres i arkivet, hvor saksbehandlernes bruk av offentlighet/ikke offentlighet blir vurdert. Etter revisjonens vurdering synes det som kommunen i stor grad har bevisstgjort medarbeiderne om vurderinger rundt offentliggjøring av informasjon og meroffentlighetsprinsippet.

Innføringen av digitale systemer som konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign og innkjøpssystemet eHandel vil utvilsomt begrense risikoen for korrupsjon og uetisk atferd, blant annet fordi den elektroniske kommunikasjonen bidrar til full sporbarhet. Konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign vektlegger for eksempel internkontroll i hele anskaffelsesprosessen, fra start til avtaleinngåelse.

Revisjonens kontroll viser at alle faste bystyremedlemmer er registrert i Styrevervregisteret. De aller fleste verv og eierinteresser utover politiske verv er også registrert. Når det gjelder kontrollutvalgmedlemmer er det fire av syv medlemmer som ikke har registrert seg. Av disse fire er det tre som ifølge Proff.no har styreverv/eierinteresser. Etter vår vurdering bør alle kontrollutvalgmedlemmer registrere seg, jf. oppfordringen fra bystyrevedtaket 2008.

Svært få av de utvalgte ansatte, foruten kommuneledelsen, har registrert seg i registeret.

Utbetalinger til foreninger/ideelle organisasjoner/stiftelser o.l. gjelder i stor grad tilskudd. Dersom dette er tilskudd som vedtas av bystyret, kan det innebære interessekonflikt for medlemmene som har slike verv.

Når det gjelder ansatte er det også få utbetalinger til virksomheter hvor de ansatte har private interesser.

Fra spørreundersøkelsen har de folkevalgte kort oppsummert svart at de ganske ofte blir kontaktet av interessegrupper, næringslivsaktører og privatpersoner. Nesten samtlige av de folkevalgte mener det er viktig, hvor over halvparten svarer svært viktig, å være tilgjengelig for synspunkter fra disse aktørene. Nær halvparten av politikerne antar at de folkevalgte blir påvirket av interessegrupper i ganske stor grad, og nesten like mange mener det samme gjelder for næringslivsaktører. Likevel har bare i underkant av en tredjedel av politikerne vært med på diskusjoner om hva som er legitim lobbyvirksomhet og hva som er ulovlig påvirkningshandel.

Vi mener at det er viktig å bevisstgjøre de folkevalgte hvilke etiske utfordringer det kan by på å ha kontakt med ulike interessenter. Etter vår vurdering vil et lobbyregister kunne bidra til dette, og en større åpenhet rundt de folkevalgtes kontakt med eksterne aktører.

## Konklusjoner og anbefalinger

Revisjonen mener at kommunen i ganske stor grad har etablert og implementert tiltak for å forebygge, avdekke og forebygge korrupsjon. Det har blitt jobbet godt med verdier og etikk i kommunen. Kommunen har et tydelig verdigrunnlag, hvor verdiene og de etiske retningslinjene synes å være godt kjent blant ansatte og folkevalgte. Videre har kommunen et velfungerende varslingsystem som anerkjenner verdien av varsling, og som i stor grad legger til rette for varsling både for kommunens egne ansatte og folkevalgte, og innbyggerne m.fl. Revisjonen mener at kommunen har en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå. Det synes også som at det er etablert en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike kommuneområdene, inkludert virksomhetene, og ansatte innad i administrasjonen. Gjennom bestillingen av forvaltningsrevisjoner og behandling av henvendelser viser kontrollutvalget at de vektlegger å kontrollere kommunens internkontroll. Kommunen har gode rutiner og praksis på offentlig/ikke offentlig informasjon og meroffentlighet, og har tatt i bruk flere digitale verktøy i innkjøps- og anskaffelsesprosesser, som reduserer risikoen for uetisk atferd og korrupsjon.

Risikovurderinger som er rettet konkret inn mot uetisk atferd og korrupsjon synes å være manglende, eller mangelfulle for de fleste av virksomhetene i kommunen. Kommunens regelverk sier ikke noe direkte om fremgangsmåte ved kjøp fra virksomheter hvor folkevalgte eller ansatte har verv eller eierinteresser. Det er heller ikke et krav fra kommunen at ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser registrerer seg i Styrevervregisteret, noe som også gjelder kontrollutvalgsmedlemmer.

Nær halvparten av politikerne i spørreundersøkelsen antar at de folkevalgte i ganske stor grad blir påvirket av ulike interessegrupper, og næringslivsaktører. Likevel er det bare i underkant av en tredjedel av politikerne som har vært med på diskusjoner om hva som er legitim lobbyvirksomhet og hva som er ulovlig påvirkningshandel. Det synes dermed som om det er en manglende bevisstgjøring av hvilke etiske utfordringer kontakt med ulike interessenter kan ha.

Med bakgrunn i vurderingene og de etterfølgende konklusjonene anbefaler vi at kommunen:

- Påser at alle med politiske verv og ansatte i ledende stillinger registrerer seg i Styrevervregisteret.
  - Kommunen bør vurdere om også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser
  - Alle kontrollutvalgsmedlemmer bør registrere seg i Styrevervregisteret
  - Ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser bør registrere seg i Styrevervsregisteret hvis de har verv eller eierinteresser
- Bør vurdere å etablere en retningslinje/prosedyre/rutine e.l. for kjøp fra virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser.
- Bør vurdere om risiko for uetisk atferd og korrupsjon skal inngå som et fast element i risikovurderinger for alle virksomhetene i kommunen. Virksomheter det er forbundet særlig risiko ved, bør kartlegge risiko for uetisk atferd og korrupsjon og iverksette tiltak om nødvendig.
- Vurderer om nytilsatte skal skrive under på at de vil følge de etiske retningslinjene.
- Vurderer å innføre et lobbyregister.

Revisjonen takker for samarbeidet og bistanden fra Sarpsborg kommune i arbeidet med denne rapporten.

## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunn

I bystyret 1. mars 2018, sak 18/01396, ble forvaltningsrevisjonsplan 2018-2019 vedtatt. Overordnet analyse ligger til grunn for planen. Av analysen fremkommer følgende:

*«Et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor temaet korrupsjon kan legges opp på flere måter. Et utgangspunkt kan være å kartlegge dagens forståelse blant ledere og mellomledere, av begrepet utilbørlig fordel, forekomsten og konsekvensen av å motta en slik fordel. Dersom det gjennomføres kartleggingsarbeid i flere kommuner muliggjør det en sammenligning mellom funnene i de ulike kommunene. Funnene kan i neste ledd følges opp med vurderinger og anbefalinger. En annen måte å vinkle et prosjekt på er å se nærmere på kommunens internkontroll med fokus på hvilke kontrollaktiviteter som er etablert for å bidra til ledelses styring og kontroll på områder som etikk, korrupsjon og misligheter. Eller at kontrollutvalget velger å gjøre begge deler.»*

#### Faktaboks 1: Bakgrunn

Revisjonen har som en av sine oppgaver å utføre forvaltningsrevisjon, jfr. kommunelovens § 78 og forskrift om revisjon kapittel 3. Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet å kontrollere at forvaltningens aktiviteter foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og kommunestyrets vedtak.

Fra den vedtatte forvaltningsrevisjonsplanen side 10-11 står det blant annet:

- *Korrupsjon dreier seg om misbruk av makt i betrodd stilling, for personlig gevinst.*
- *Både ledere og medarbeidere i kommunen kan komme i situasjoner som åpner for misbruk av posisjon og tillitt. Ansatte i kommunen kan også oppleve press utenfra som kan være utfordrende å håndtere.*
- *Svakheter i kommunens internkontrollsystem øker faren for korrupsjon. Slike svakheter gjør det også vanskeligere å oppdage korrupsjon som er blitt begått. En velfungerende internkontroll er følgelig avgjørende i kommunens arbeid mot korrupsjon.*
- *Vi har ikke grunnlag for å hevde at dette utgjør en særskilt risiko Sarpsborg kommune, men vi mener at det er en generell risikofaktor i kommunene. Selv om sannsynligheten fastsettes til lav eller middels, vil uansett konsekvensene av korrupsjon kunne være store, både økonomisk sett, men også vurdert ut ifra kommunens omdømme.*

Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalget 11. desember 2018, sak PS 18/40.

Oppstartsmøtet med kommunen fant sted 28. mars 2019. Arbeidsutkast av rapporten ble sendt til kommunen 21. august, og høringsmøte ble avholdt 26. august. Endelig rapport ble sendt på høring til kommunen 5. september. Revisjonen mottok høringsuttalelsen 17. september.

## 2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har kommunen etablert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon?
2. I hvilken grad er tiltakene for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon implementert i kommunens organisasjon?

Den første problemstillingen legger til grunn et systemperspektiv, mens den andre problemstillingen kartlegger kommunens praksis, det vil si i hvilken grad tiltakene er satt i verk i organisasjonen.

I denne forvaltningsrevisjonen presenterer vi fakta for begge problemstillingene samlet i kapittel 3.2. Tilhørende vurderinger presenteres i kapittel 3.3.

## 2.3 Metode og gjennomføring

Dataene i denne rapporten er samlet inn gjennom dokumentanalyse, syv intervjuer og to elektroniske spørreundersøkelser rettet til ansatte og folkevalgte i Sarpsborg kommune.

Basert på betraktninger rundt risiko (konsekvens x sannsynlighet) for uetisk og atferd og korrupsjon, har revisjonen valgt å se nærmere på system og praksis i følgende fem virksomheter:

1. Virksomhet Eiendom
2. Virksomhet Utbygging
3. Virksomhet Plan og samfunnsutvikling
4. Virksomhet Byggesak, landbruk og kart
5. Virksomhet Økonomi

### Dokumentanalyse

Vi presenterer et utvalg av reglementer, prosedyrer og rutiner som gjelder for kommunen som helhet, og som er relevante i et etikk- og antikorrupsjonsperspektiv, og tilsvarende med dokumenter som gjelder for de enkelte virksomhetene som omfattes av denne forvaltningsrevisjonen. I tillegg har vi gått gjennom sentrale kommunale dokumenter som årsrapporter, reglementer, og handlingsplaner og årsbudsjett.

Det meste av dokumenter har revisjonen fått tilgang til gjennom kommunens kvalitetssystem Risk Manager, men vi har også fått oversendt virksomhetsplaner og noen prosedyrer, rutiner, sjekklister og lignende, fra de utvalgte virksomhetene.

Vi vil presisere at i denne forvaltningsrevisjonen er det ikke et mål å gi en fullstendig beskrivelse av kommunens system for internkontroll.

I kapittel 2.5 har vi lagt inn alle sentrale dokumenter som faktaframstillingen bygger på.

### Faktaboks 2: Metode og gjennomføring

Østfold kommunerevisjon IKS gjennomfører all forvaltningsrevisjon i tråd med «Standard for forvaltningsrevisjon» (RSK 001). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom fakta, og revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Fakta plasseres under egen overskrift, og er en gjengivelse av informasjon som revisjonen har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen. Informasjonen bygger på beskrivelser hentet fra skriftlige dokumenter, mappegjennomgang, spørreundersøkelse og/eller verifiserte intervjuer. Det gjøres oppmerksom på at fakta i noen tilfeller kan gjengi kommunens egen vurdering eller opplevelse av en gitt tilstand. Fakta kan også være enkeltpersoners meninger, erfaringer eller holdninger.



## Intervju

Vi har gjennomført syv intervjuer. Vi har intervjuet direktørene i kommuneområdene Samfunn og Teknisk, og virksomhetslederne i de fem virksomhetene. I to av intervjuene ble virksomhetsleder intervjuet sammen med en teamleder fra den aktuelle virksomheten, og i ett intervju ble virksomhetsleder intervjuet sammen med en fagansvarlig. I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet referat, som så er verifisert av informanten. Det følger av revisjonens metodikk at verifiserte referater er å anse som fakta på lik linje med annen skriftlig dokumentasjon.

## Spørreundersøkelse

Det er gjennomført to spørreundersøkelser i denne forvaltningsrevisjonen. Den ene gikk til faste medlemmer av bystyret, og den andre gikk til utvalgte ansatte i i kommuneområdene Organisasjon, Samfunn og Teknisk. Det er naturlig å sammenligne folkevalgte og ansatte der hvor det er mulig, slik at spørreskjemaene er identiske for mange spørsmål. Spørsmålene er i stor grad hentet fra en landsomfattende spørreundersøkelse foretatt av Oslo Economics i samarbeid med Kantar TNS og professor Tina Søreide, NHH, på oppdrag fra KS i 2017.

Spørsmålene avdekker respondentenes egne erfaringer med og oppfatninger om forekomst av uetisk atferd og korrupsjon, og om kommunens arbeid med etikk. Dermed er det respondentenes subjektive oppfatninger om dette som undersøkes.

Av de folkevalgte fikk vi svar fra 19 av 43 bystyremedlemmer, noe som gir en svarprosent på 44,3 prosent. Det kunne vært ønskelig med en høyere svarprosent, særlig med tanke på at utvalget i utgangspunktet er lite. Dette vil redusere gyldigheten til resultatene fra spørreundersøkelsen. I spørreundersøkelsen som ble sendt til 132 ansatte, var det 94 som besvarte. Dette gir en svarprosent på 71,2 prosent, noe revisjonen anser som bra.

I kapittel 3.2.14 har vi inkludert svar fra spørreundersøkelsen som omhandler de folkevalgte og ansattes kjennskap til, og egne erfaringer med uetisk atferd i kommunen. Det er ikke foretatt vurderinger av revisjonen fra svarene på disse spørsmålene. Resultatene er til orientering.

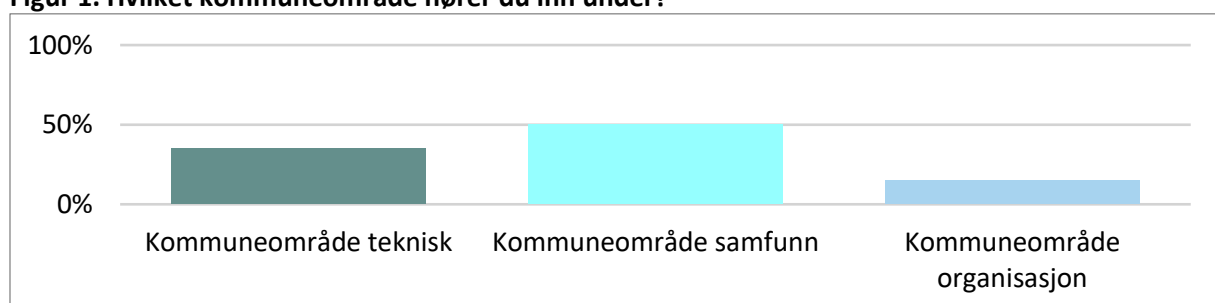
Spørreskjemaene til spørreundersøkelsene finnes i vedlegg kapittel 6.3 og kapittel 6.4.

I det følgende vil vi gi en liten presentasjon av respondentene fra spørreundersøkelsene.

### Om respondentene

Spørreundersøkelsen har blitt sendt ut til utvalgte ansatte i kommuneområdene Teknisk, Samfunn, og Organisasjon, og faste bystyremedlemmer.

**Figur 1. Hvilket kommuneområde hører du inn under?**



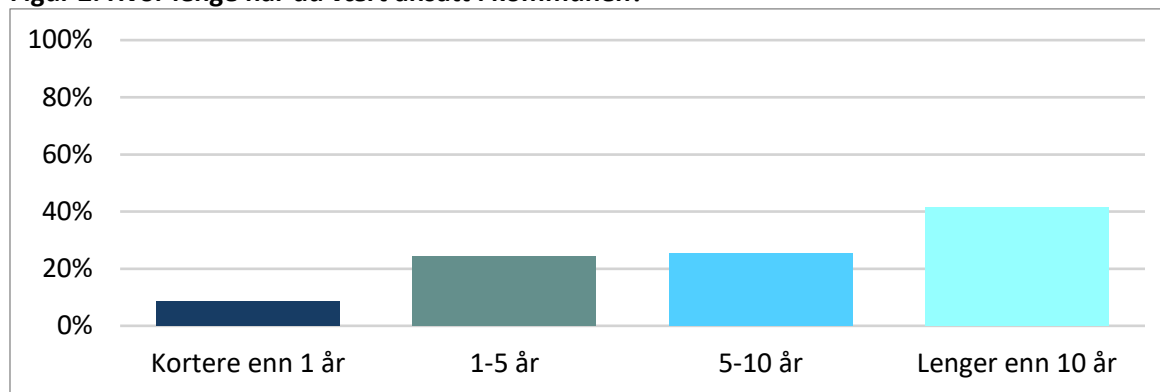
N=94<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Antall respondenter.

Vi ser fra figur 1 at halvparten av svarene kommer fra kommuneområde Samfunn (svarprosent 73,4), mens henholdsvis 15 og 35 prosent av dem som har svart på spørreundersøkelsen kommer fra kommuneområdene Organisasjon (svarprosent 70) og Teknisk (svarprosent 68,8).

Vi spurte de ansatte hvor lenge de har vært ansatt i kommunen.

**Figur 2. Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?**



N=94

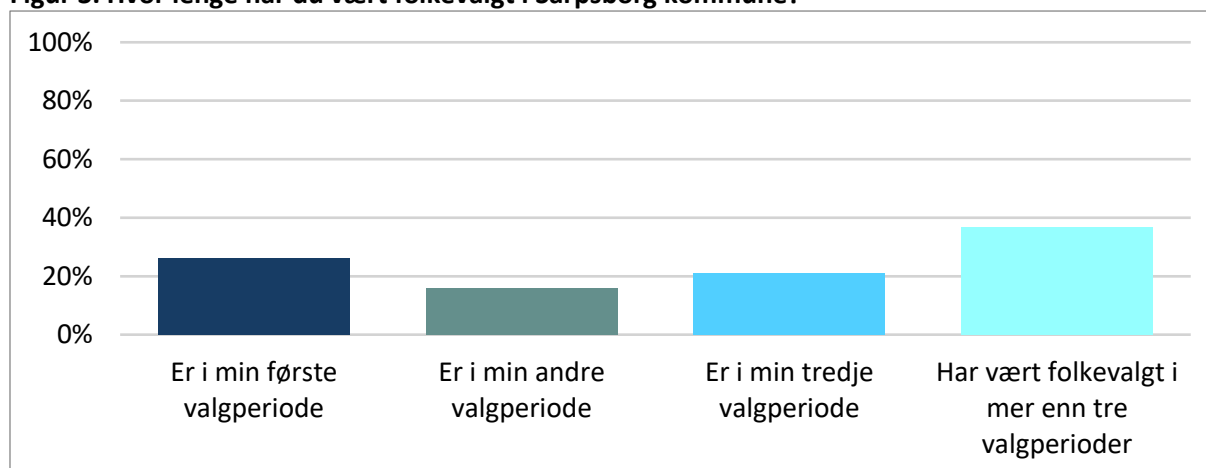
Figur 2 viser at i overkant 40 prosent av de ansatte har vært ansatt i kommunen lenger enn 10 år. En fjerdedel har en fartstid på 5 til 10 år i kommunen, og en annen fjerdedel har vært ansatt fra 1 til 5 år.

Av de 94 medarbeiderne i kommunen som har besvart spørreundersøkelsen, er det 4 ledere, 16 mellomledere, og 74 ansatte uten lederansvar.

Videre ble respondentene spurt om de har innkjøpsmyndighet, og om de har myndighet til å innvilge eller avslå ulike typer søknader i kommunen. Av respondentene har 45 prosent myndighet til å innvilge og avslå ulike typer søknader, og rundt 57 prosent har myndighet til å gjøre innkjøp på kommunens vegne.

De folkevalgte ble spurt hvor lenge de har vært folkevalgt i kommunen.

**Figur 3. Hvor lenge har du vært folkevalgt i Sarpsborg kommune?**



N=19

Fra figur 3 ser vi at 37 prosent av politikerne har vært folkevalgt i mer enn tre valgperioder, og 26 prosent av politikerne er i sin første valgperiode.

Av de folkevalgte er 58 prosent medlem av et utvalg, og 21 prosent er leder av et utvalg.

## Annen informasjonsinnhenting

Seksjon for regnskapsrevisjon har gjennomført en kartlegging av folkevalgte og ansattes verv og eierinteresser og kontrollert eventuelle utbetalinger fra kommunen med tanke på å avdekke eventuelle dobbeltroller og interessekonflikter. Revisjonen har gått gjennom KS sitt Styrevervregister ([www.styrevervregisteret](http://www.styrevervregisteret)) for å undersøke om alle faste medlemmer av bystyret, samt medlemmer av kontrollutvalget, faste og vara, er registrert. Vi har også undersøkt om utvalgte ansatte er registrert i Styrevervregisteret. Dette har blitt kontrollert mot Brønnøysundregistrene/Proff rollesøk ([www.proff.no/rollesøk](http://www.proff.no/rollesøk)), for eventuelle verv og eierskap som ikke framkommer fra Styrevervregisteret. Revisjonen har tatt utgangspunkt i Styrevervregisteret og Brønnøysundregistrene/Proff per mai 2019. I tillegg har vi undersøkt om det er registrert utbetalinger til disse selskapene, foretakene og foreningene mv. i kommunens leverandørregister i perioden 2017 - mai 2019.

Oversikt over faste medlemmer i bystyret ble hentet ut fra kommunens hjemmeside, og medlemmer av kontrollutvalget fremkommer av hjemmesiden til ØKUS (Østfold kontrollutvalgssekretariat).

Når det gjelder ansatte har revisjonen valgt ut kommuneledelsen, virksomhet Økonomi, virksomhet Plan og samfunnsutvikling, virksomhet Byggesak, landbruk og kart, Virksomhet Utbygging og Virksomhet Eiendom<sup>2</sup>. Totalt har revisjonen kontrollert 140 ansatte.

Revisjonen tar forbehold om at det kan ha skjedd endringer i ettertid slik at informasjonen ikke er oppdatert og fullstendig.

Revisjonen har også innhentet informasjon per epost fra ansatte i kommunen.

## Gyldighet og pålitelighet

Revisjonen har ikke fått noen innsigelser fra kommunen når det gjelder revisjonskriteriene, og legger derfor til grunn at revisjonskriteriene er aksepterte av kommunen og angir en gyldig målestokk som vårt datagrunnlag kan holdes opp mot.

Datagrunnlaget som belyser problemstilling 1 bygger på dokumenter i kommunens kvalitetssystem som beskriver rutiner og prosedyrer som er egnet til å redusere risikoen for uetisk atferd og korrupsjon, samt virksomhetsplaner og annen informasjon vi har fått tilsendt fra virksomhetsledere og teamledere.

Alle virksomhetene vi har rettet spesiell oppmerksomhet mot i denne forvaltningsrevisjonen har vært representert i intervjuer, i tillegg har ledelsen for kommuneområdene som omfavner fire av de fem virksomhetene vært intervjuet.

Spørreundersøkelsene er anonyme og er utformet slik at de kan si noe om respondentenes erfaringer med uetisk atferd og korrupsjon i kommunen, og om kommunens antikorrupsjonsarbeid. Flere av spørsmålene er hentet fra to landsomfattende spørreundersøkelser om etikkarbeid og forekomst av uetisk atferd og korrupsjon i norske kommuner i regi av KS. Vi legger blant annet dette til grunn for at spørsmålene er relevante for våre problemstillinger.

Svarprosenten i spørreundersøkelsen rettet til de ansatte kan beskrives som god, og bør ut i fra dette kunne forventes å gi gyldige og pålitelige svar. Svarprosenten i spørreundersøkelsen til de folkevalgte er ganske lav med tanke på at det bare er faste bystyremedlemmer som har fått den tilsendt. Dette er noe som må tas i betraktning når en ser på resultatene. Dessuten gir ikke antall bystyremedlemmer

---

<sup>2</sup> Virksomhetsleder sendte over liste over utvalgte ansatte.

det største utvalget i utgangspunktet, noe som svekker gyldighet og pålitelighet. For eksempel kan det hende at representantene som har besvart undersøkelsen representerer bare noen få partier, slik at vi får et skjevt utvalg.

På denne bakgrunn mener vi at våre vurderinger og konklusjoner bygger på et gyldig, pålitelig og tilstrekkelig datagrunnlag, med et lite forbehold i resultatene fra spørreundersøkelsen rettet til de ansatte.

En nærmere redegjørelse om uetisk atferd og korrupsjon i en kommunal sammenheng framgår i vedlegg 6.2.

Det ble avholdt oppstartsmøte 28. mars 2019. Utkast til rapport ble sendt kommunedirektør til uttalelse 5. september 2019

Revisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Odd Henning Aure. Regnskapsrevisor Catrine Spro har utført undersøkelsen av verv og eierinteresser i Styrevervregisteret. Fungerende seksjonsleder Lene Brudal har vært oppdragsansvarlig revisor. Hoveddelen av arbeidet er utført i perioden mars 2019 til september 2019.

## 2.4 Revisjonskriterier

I dette prosjektet er følgende kilder benyttet for å utlede revisjonskriteriene:

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Ot.prp. nr. 70 (2002-2003). Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon)
- I KS' idéhefte om internkontroll, «Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?» (2013)
- *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*. Utarbeidet av KS og Transparency International Norge (2014)
- *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*. Utredningsoppdrag for KS utført av Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide, NHH (2018)

### Faktaboks 3: Revisjonskriterier

Revisjonskriterier fastsettes normalt med basis i en eller flere autoritative kilder og ut fra trinnhøydeprinsippet<sup>3</sup>. Med autoritative kilder menes normalt lovverk, politiske vedtak og føringer, men også kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og/ eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater kan danne basis for revisjonskriterier.

Utleddning av revisjonskriteriene følger i vedlegg kapittel 6.1, samt punktvis oppsummert i kapittel 3.1.

<sup>3</sup> Trinnhøydeprinsippet, også kalt lex superior-prinsippet, er et rettslig prinsipp som innebærer at rettsregler av høyere rang går foran regler av lavere rang dersom det er motstrid mellom reglene.

## 2.5 Litteratur- og dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktafremstillingen:

- Handlingsplan med årsbudsjett 2016-2019, 2017-2020, 2018-2021, 2019-2022
- Årsrapport 2016, 2017, 2018
- Anskaffelsesreglement
- Anskaffelsesprosedyre
- Anskaffelsesstrategi
- Arbeidsreglement
- Delegeringsreglementet
- Virksomhetsplan 2018 Eiendom
- Virksomhetsplan 2019 Utbygging
- Virksomhetsplan 2018 Økonomi
- Virksomhetsplan 2018 Plan og samfunnutvikling
- Virksomhetsplan Landbruk, byggesak og kart
- Etiske retningslinter i Sarpsborg kommune
- Etikkplakaten
- Retningslinje for arbeid med etikk
- Sarpsborg kommunes etiske retningslinjer – revidering bystyresak 11.april -19
- Varslingsplakat
- Veileder – personlige gaver og fordeler
- Internkontrollrutiner som ligger i kommunens kvalitetssystem
- Pressereglement for Sarpsborg kommune

## 3 ANTIKORRUPSJONSARBEID I SARPSBORG KOMMUNE

**Problemstilling:** I hvilken grad har kommunen etablert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon, og i hvilken grad er disse implementert i kommunens organisasjon?

### 3.1 Revisjonskriterier

#### Verdier, holdninger og kultur

- Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester.
- Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier.
- Kommunen bør iverksette tiltak slik at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterlevs, for eksempel gjennom dilemmatrening og medarbeidersamtaler.

#### Etiske retningslinjer

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene.
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene.
- Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten.

#### Risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser

- Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon.
- Kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling.
- Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

#### Klar rolle- og ansvarsfordeling

- Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen.
- Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen.
- Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis.

### **Kommunens kontrollutvalg**

- Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon.
- Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd.

### **Internkontroll med fokus på uetisk atferd og korrupsjon**

- Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen.
- Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver.

### **Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold**

- Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt ytringsklima.
- Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.
- Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder.
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter.
- I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.

### **Varslingsutvalget**

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling som oppfordrer til varsling, redegjør for framgangsmåten for varsling og framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.
- Kommunen bør sørge for at varsler fra de ansatte blir mottatt, behandlet og fulgt opp på en forsvarlig måte.

### **Åpenhet og innsyn for offentligheten**

- Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet.
- Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet.
- Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet.
- Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves.

### **Digitalisering**

- Der det er mulig bør kommunens medarbeidere bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelige vedtak.
- Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon.

### **Kommunedirektørs redegjørelse i årsrapporten**

- Rådmannen skal i sin årsberetning redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

### **Interessekonflikter**

- Det skal herske åpenhet om hvilke roller, verv og økonomiske interesser de folkevalgte og kommunens ledere har.
- Folkevalgte og ledere i kommunen skal være registrert i Styrevervregisteret.

### **Kommunens og virksomhetenes praksis**

- De etablerte tiltakene for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon skal være implementert i kommunens organisasjon, herunder tiltak som blant annet gjelder:
  - Verdier, holdninger og kultur
  - Etske retningslinjer for ansatte og folkevalgt
  - Risikovurderinger



## 3.2 Fakta

### 3.2.1 Kommunens, verdier, holdninger og kultur

Visjonen og verdiene til kommunen finner besøkende under fanen «Byen og kommunen» på hjemmesiden til kommunen. Internt i kommunen er verdiene for eksempel alltid presentert i virksomhetsplanene til virksomhetene. Mål og verdier skal gjennomgås årlig i virksomhetene, og planene skal sikre at det er sammenheng mellom kommunens visjon, verdier, vedtatte mål og de mål, tiltak og aktiviteter som er prioritert i kommuneområdet og virksomheten.

Virksomhetsplanene er et styringsverktøy for ledere og medarbeidere i virksomheten, og der står blant annet at: «*Vårt felles verdsett skal prege vår hverdag, veilede oss til å gjøre de riktige valgene og motivere oss til å gjøre vårt beste*». I kommunens lederavtaler, står det under «mål for ledelse» at: «*Sarpsborg kommune skal ha tydelige ledere som legger kommunens visjon og verdier til grunn i sitt arbeid*»

Ved nyansettelser blir nye medarbeidere presentert for kommunens verdier og visjon, samt etikkplakaten. Verdiene til kommunen er:

#### **Framtidsrettet**

- Vi er pådrivere for at sarpsborgsamfunnet kan møte morgendagens utfordringer
- Vi gir rom for utvikling og forbedring
- Vi er modige og tør å finne nye løsninger

#### **Åpen**

- Vi inviterer til samarbeid og medvirkning
- Vi legger til rette for innsyn
- Vi møter hverandre med raushet

#### **Respektfull**

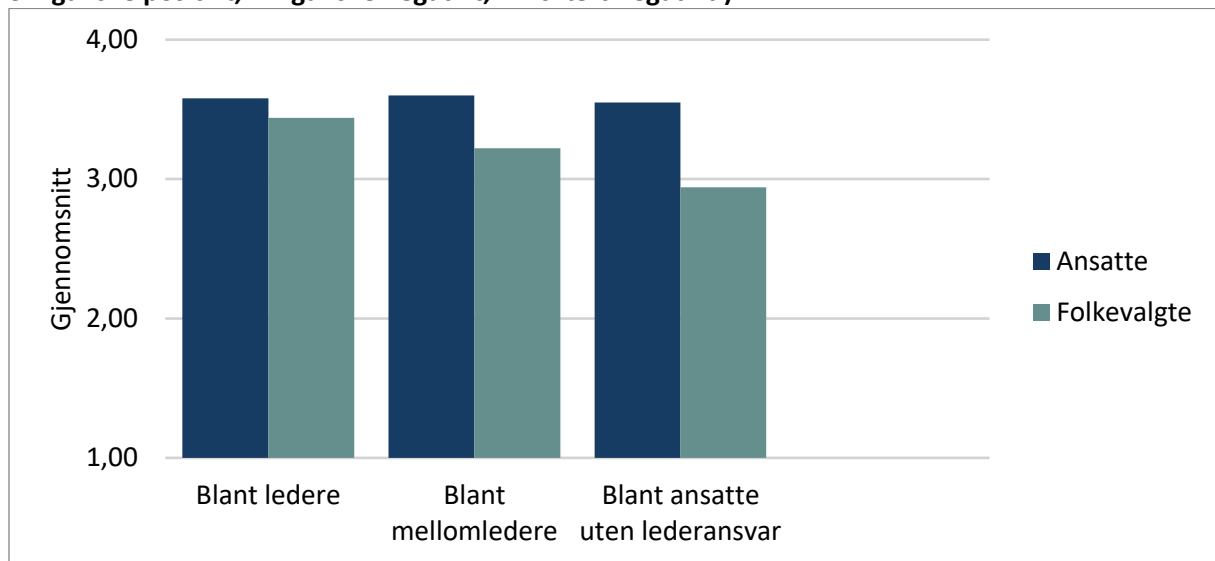
- Den enkelte blir sett og hørt
- Vi respekterer mangfold og ulikheter

#### **Troverdig**

- Det er samsvar mellom ord og handling
- Vi er forutsigbare og profesjonelle
- Gjennom dette verdisetet blir det tydelig hvilke forventninger vi skal ha til hverandre som kollegaer og ledere, og hva som skal kjennetegne oss som organisasjon både internt og eksternt

Kommunens styringsmodell er beskrevet i budsjett- og handlingsplanen 2019-2022 i kapittel 3. Verdiene skal understøtte Sarpsborg kommunes visjon «*Sammen skaper vi Sarpsborg ...*», og hjelpe ledere og medarbeidere å ta riktige avgjørelser og prioriteringer i det daglige. Verdisettet er forankret i dokumentet «*Vi i Sarpsborg – plattform for ledelse og medarbeiderskap*». Videre står det i budsjett- og handlingsplanen at lederne skal ta ansvar for at verdisetet omsettes til aktive handlinger i det daglige, og at ledere og medarbeidere utvikler arenaer for læring og forbedring. Verdiledelse skal legge til rette for effektive og gode beslutninger, myndiggjorte medarbeidere og en stadig utvikling av tjenestene til det beste for brukerne. «*Vi i Sarpsborg*» skal uttrykke de handlinger, holdninger og verdier som ansatte praktiserer og står for i det daglige.

De ansatte og folkevalgte ble spurt om deres inntrykk av de ansattes verdier og holdninger  
**Figur 4. Hva er ditt inntrykk av de ansattes verdier og holdninger i kommunen? (4 = svært positivt, 3 = ganske positivt, 2 = ganske negativt, 1 = svært negativt.)**

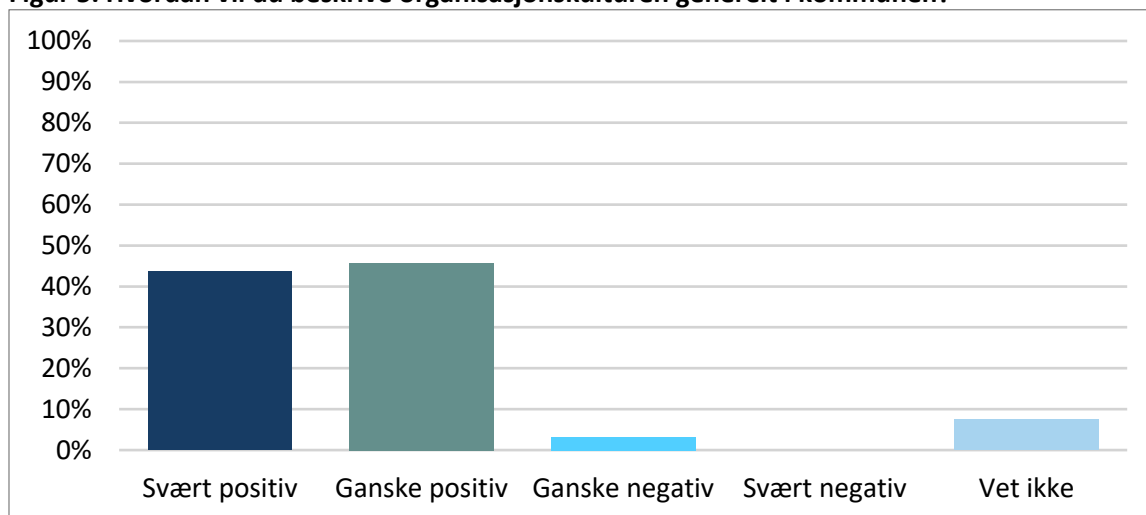


N=89 N=18

Fra figur 4 ser vi at de ansatte har et positivt inntrykk av ansattes verdier og holdninger i kommunen. Skåren er høy og konsistent, over 3,6 på en skala fra 1 til 4, både når det gjelder ledere, og ansatte uten lederansvar. De folkevalgte er også positive til de ansattes verdier og holdninger, men i noe mindre grad. Dette gjelder spesielt de folkevalgtes vurdering av verdier og holdninger til ansatte uten lederansvar.

Vi ba deretter de ansatte beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen.

**Figur 5. Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen?**

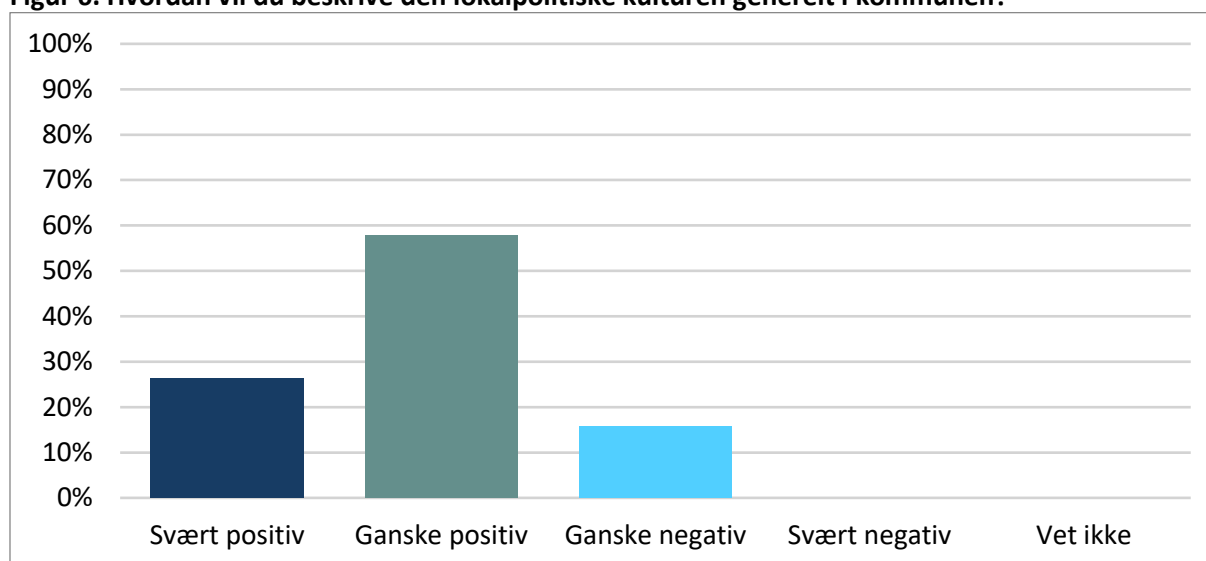


N=94

Fra figur 5 ser vi at nær 90 prosent av de ansatte i kommunen er enten svært positive eller ganske positive til organisasjonskulturen i kommunen. Tre prosent av de ansatte er ganske negative til organisasjonskulturen, ingen er svært negativ, og rundt sju prosent har svart «vet ikke».

Et tilsvarende spørsmål ble stilt til de folkevalgte, da de ble bedt om å beskrive den lokalpolitiske kulturen generelt i kommunen.

**Figur 6. Hvordan vil du beskrive den lokalpolitiske kulturen generelt i kommunen?**



N=19

Figur 6 viser hvordan de folkevalgte vil beskrive den lokalpolitiske kulturen i kommunen. Mer enn 26 prosent av respondentene er svært positive, mens 58 prosent er ganske positive, til den lokalpolitiske kulturen. Ingen er svært negative, men 16 prosent er ganske negative til den lokalpolitiske kulturen.

### 3.2.2 Etske retningslinjer

Sarpsborg kommunes etiske retningslinjer og etikkplakaten ble første gang vedtatt av bystyret 13. desember 2007. De ble revidert og vedtatt i bystyret 11. april 2019. Med dette vedtaket ble de etiske retningslinjene utvidet med to punkter om henholdsvis digital dømmekraft og ytringsfrihet. De etiske retningslinjene gjelder for alle medarbeidere og folkevalgte i Sarpsborg kommune. Retningslinjene omfatter også leverandører og andre som har et kontraktmessig forhold til kommunen. De etiske retningslinjene blir blant annet overlevert kommunens leverandører som en del av konkurransegrunnlaget. Brudd på kommunens etiske retningslinjer fra for eksempel en leverandør kan medføre at kommunen opphever kontrakten, dette vil være presisert i konkurransegrunnlaget.

De etiske retningslinjene beskriver ikke konsekvenser av brudd på disse. For den enkelte medarbeider i kommunen vil eventuelle brudd på retningslinjene bli vurdert i det konkrete tilfellet.

Det er utarbeidet en rutine som beskriver hvordan kommunen skal arbeide med de etiske retningslinjene. Det står i saksvedlegget til bystyret sak 18/02594 at denne rutinen legges inn i kommunens internkontrollsystem.

I saksvedlegget står det også at oppfølging av de etiske retningslinjene i organisasjonen vil skje ved informasjon og artikler om etikk på kommunens intranett Sarpedia. Etikk skal være et fast punkt på dagsorden i personalmøter og ledermøter, og dessuten inngå som fokusområde i HMS-arbeidet i team og virksomheter. Det legges videre opp til at etikk er fast tema på introduksjonsdager, lederopplæring og lederutviklingsprogrammet og opplæring for folkevalgte. Etikk er et av temaene som inngår som et fast punkt på HMS-årshjulet.

Dette betyr at minst en gang i året skal det etiske reglementet og retningslinjene gjennomgås i virksomhetene, og det skal drøftes om det kan være egne etiske problemstillinger som gjelder for den enkelte virksomhet. Lederne i virksomhetene er ansvarlig for å gjøre retningslinjene kjent for alle som

er omfattet av dem. Alle ansatte skal årlig gjennomføre en e-læring knyttet til etikk, og i tillegg blir det utarbeidet ulike verktøy som kan benyttes til implementering, opplæring og refleksjon.

Til hjelp for bevisstgjøring av de etiske retningslinjene er kommunens etikkplakat distribuert rundt i kommunen. Plakaten inneholder de etiske retningslinjene, og dessuten kontrollspørsmål den ansatte kan stille seg selv i situasjoner hvor det kan være tvil om hva som er riktig å gjøre.

Innbyggere og andre som ikke er ansatt i kommunen, og dermed ikke har tilgang til kommunens intranett, vil ikke finne de etiske retningslinjene eller etikkplakaten, på kommunens hjemmesider umiddelbart. Så vidt vi kan se, må en gå inn via området som heter «Vil du jobbe hos oss?».

Kommunens 13 etiske retningslinjer gjelder for både ansatte og folkevalgte.

1. **Ansvar.** De etiske retningslinjene gjelder for alle medarbeidere og folkevalgte i Sarpsborg kommune. Retningslinjene omfatter også leverandører og andre som har et kontraktsmessig forhold til kommunen.
2. **Omdømme.** Vi forvalter fellesskapets verdier og opptre redelig og profesjonelt i alle forhold.
3. **Åpenhet.** Vi bidrar til åpenhet og innsyn i arbeidet vårt.
4. **Respekt.** Vi viser respekt og ivaretar enkeltmenneskets velferd og sikkerhet.
5. **Digital dømmekraft.** Vi viser nettvett og er bevisst på hvordan vi opptre i den digitale hverdagen. Vi bruker sosiale medier på en ansvarlig måte.
6. **Lojalitet.** Vi bidrar med kunnskap og synspunkter for sammen å få best mulig beslutninger, og jobber for å gjennomføre beslutningene.
7. **Interessekonflikter.** Vi informerer om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger eller jobben vi skal gjøre. Vi sørger for at egen habilitet blir vurdert.
8. **Gaver.** Vi tar ikke imot gaver og personlige fordeler som kan påvirke våre handlinger.
9. **Taushetsplikt.** Vi kjenner til og har et bevisst forhold til taushetsplikten.
10. **Ytringsfrihet.** Vi bruker vår rett til å ytre oss offentlig på en respektfull måte, og respekterer at alle har den samme rett til å ytre seg.
11. **Varsling.** Vi sier fra dersom vi oppdager kritikkverdige forhold.
12. **Medarbeidere.** Vi tar sammen et aktivt ansvar for å skape et godt arbeidsmiljø, viser respekt, omtanke og bidrar til felleskap og tilhørighet.
13. **Miljø.** Vi er miljøbevisst i våre handlinger.

Reaksjoner på brudd av de etiske retningslinjene er ikke beskrevet i retningslinjene.

Vi ser fra retningslinjene at gaver inngår som et eget punkt. Det samme gjør interessekonflikter/habilitet, men uten at bierverv eksplisitt nevnes. «Annet lønnet arbeid» blir derimot beskrevet i § 16 i kommunens arbeidsreglement.

Kommunen har en egen retningslinje for ansettelse, «*Retningslinjer for vurdering, utlysning og tilsetning i stillinger i Sarpsborg kommune*». Det er ikke uttrykt i denne retningslinjen med tilhørende sjekkliste at nye medarbeidere skal skrive under på at de vil følge de etiske retningslinjene i kommunen, som en del av arbeidskontrakten. I tillegg til arbeidsavtalen blir det signert en taushetserklæring.

Etikkplakaten, arbeidsreglement og retningslinjer for gaver og andre personlige fordeler skal følge med som vedlegg, samt kommunens visjon og verdier.

De etiske retningslinjene blir distribuert til alle folkevalgte, og skal gjennomgås i folkevalgtopplæringen hvert fjerde år. Folkevalgtopplæringen kan inkludere praktiske øvelser innenfor etiske problemstillinger. Program for samling for folkevalgte i januar 2016, viser at etikk har vært tema henholdsvis som «Etikk og roller» (med underpunkter tillit, omdømme og habilitet), og et case. Vi har fått opplyst at de reviderte etiske retningslinjene vil være et eget tema på folkevalgtopplæringen etter høstens valg i 2019.

Vi spurte de ansatte og folkevalgte om de kjenner til om kommunen har etiske retningslinjer eller prinsipper, og om de har fått informasjon om disse.

**Figur 7. Kjenner du til om kommunen har etiske retningslinjer eller prinsipper? Har du fått informasjon om kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?**



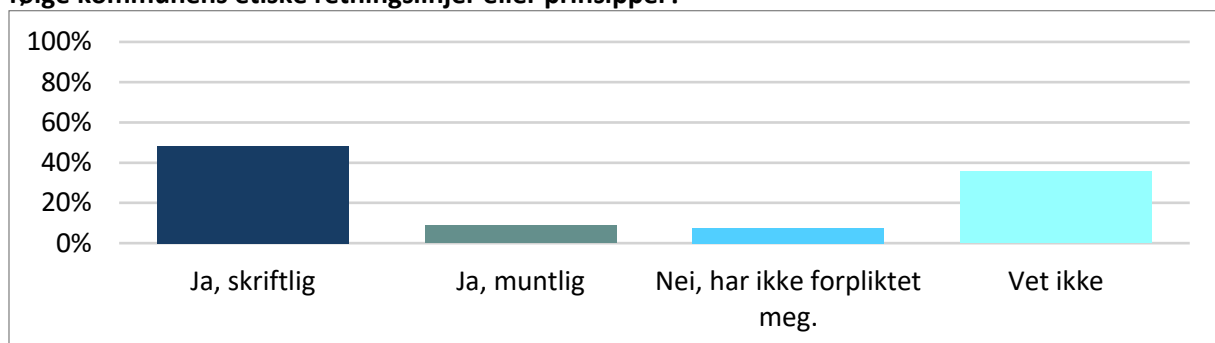
N=93-94

N=19

Til venstre i figur 7 ser vi at alle ansatte som svarte på spørreundersøkelsen, bortsett fra en respondent, kjenner til at kommunen har etiske retningslinjer eller prinsipper. 95 prosent av de ansatte svarer at de har fått informasjon om kommunens etiske regelverk. Til høyre i figur 12 ser vi at alle folkevalgte som har besvart spørreundersøkelsen kjenner til kommunens etiske retningslinjer, og har dessuten fått informasjon om disse.

De ansatte ble spurt om de ved ansettelsen har forpliktet seg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske retningslinjer?

**Figur 8. Har du i forbindelse med ansettelsen i kommunen forpliktet deg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?**

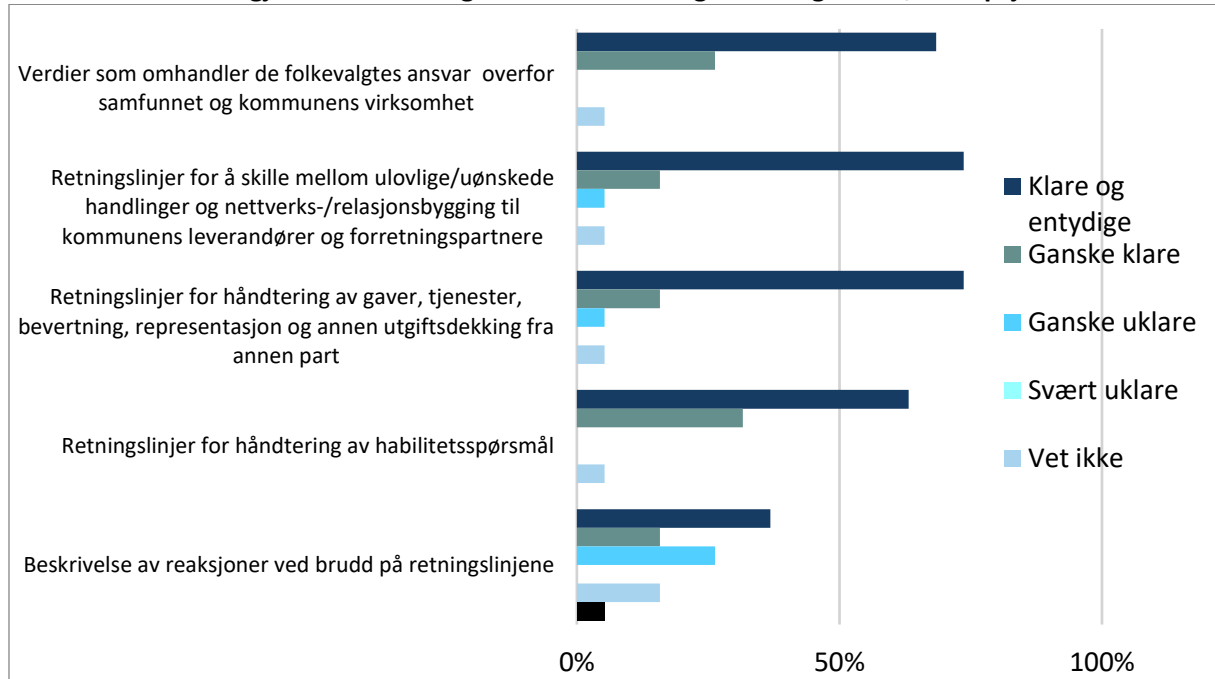


N=93

Fra figur 8 ser vi at nær 50 prosent av respondentene har forpliktet seg skriftlig til å følge kommunens etiske regelverk. Over en tredjedel av respondentene er imidlertid usikre på om de har forpliktet seg skriftlig eller muntlig til dette.

Vi ba de folkevalgte om å beskrive kommunens verdier og etiske retningslinjer når det gjelder håndtering av ulike typer uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon.

**Figur 9. Hvordan vil du beskrive kommunens verdier og retningslinjer for deg som folkevalgt i kommunen når det gjelder håndtering av uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon?**

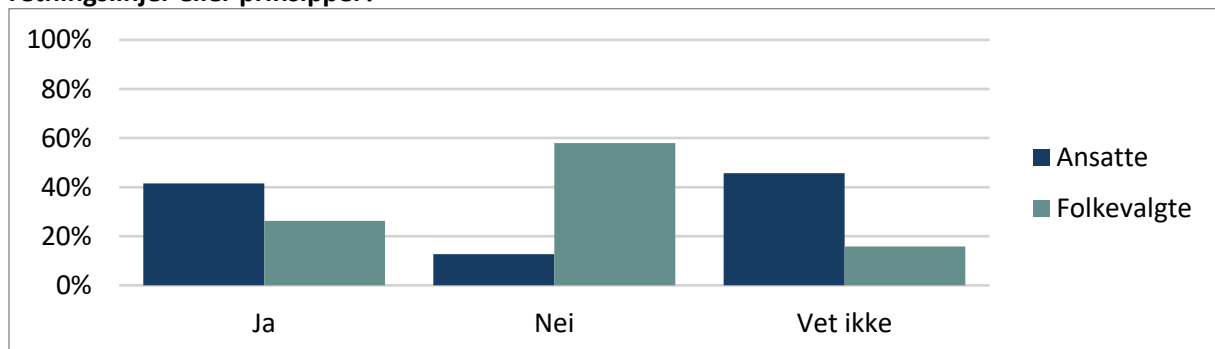


N=19

Fra figur 9 ser vi at de aller fleste folkevalgte vil beskrive kommunens verdier og retningslinjer som klare og entydige, med unntak av beskrivelse av reaksjoner ved brudd på retningslinjene, der for eksempel 27 prosent beskriver de som ganske uklare.

Vi spurte om de ansatte og de folkevalgte kjenner til om det får konsekvenser om en eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper.

**Figur 10. Kjenner du til om det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?**



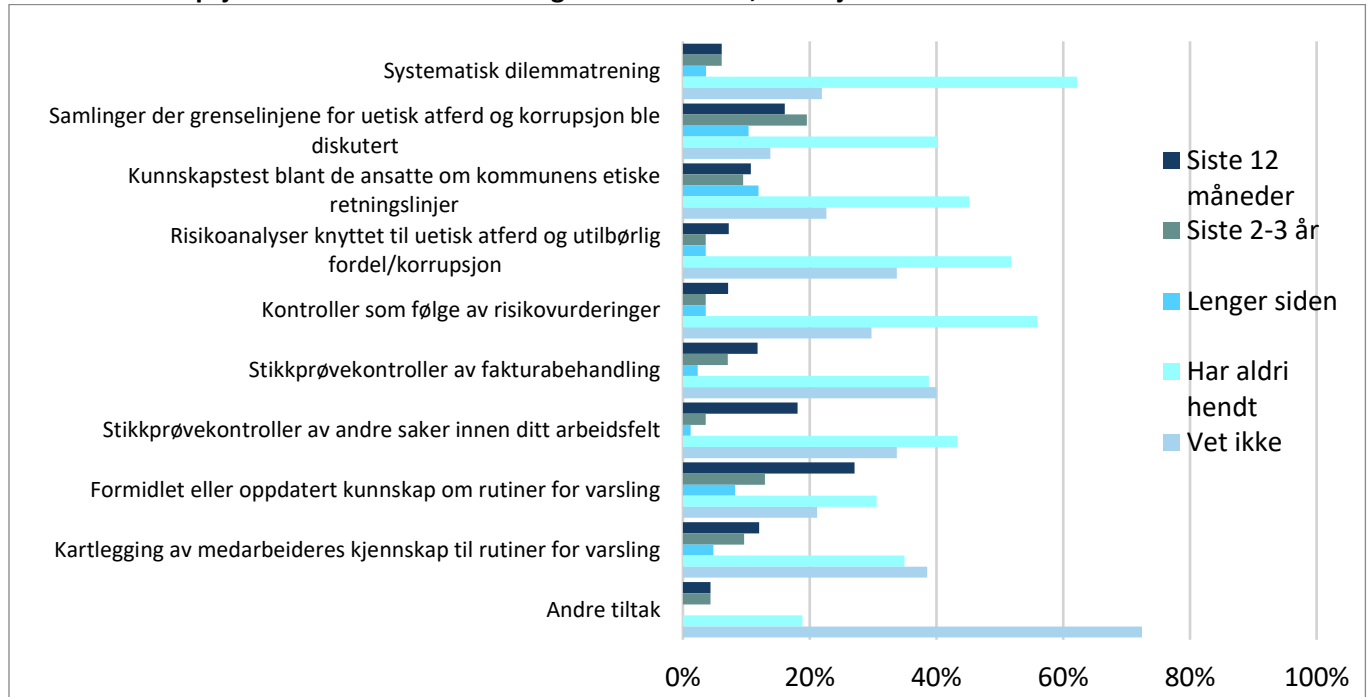
N=94 N=19

Figur 10 viser at over 40 prosent av de ansatte svarer at de kjenner til at det får konsekvenser om de bryter kommunens etiske retningslinjer, eller prinsipper. En høyere prosentandel, 46 prosent, svarer imidlertid «vet ikke». Nær 13 prosent svarer nei. Blant de folkevalgte er det 58 prosent som svarer nei

på spørsmålet om de kjenner til om det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper, mens 26 prosent svarer ja.

Vi spurte de ansatte om de har deltatt i, eller vært berørt av tiltak for å forebygge og håndtere uetisk atferd, korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel.

**Figur 11 Har du deltatt i, eller vært berørt av, tiltak for å forebygge og håndtere uetisk atferd, herunder korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel? I så fall, når skjedde dette sist?**

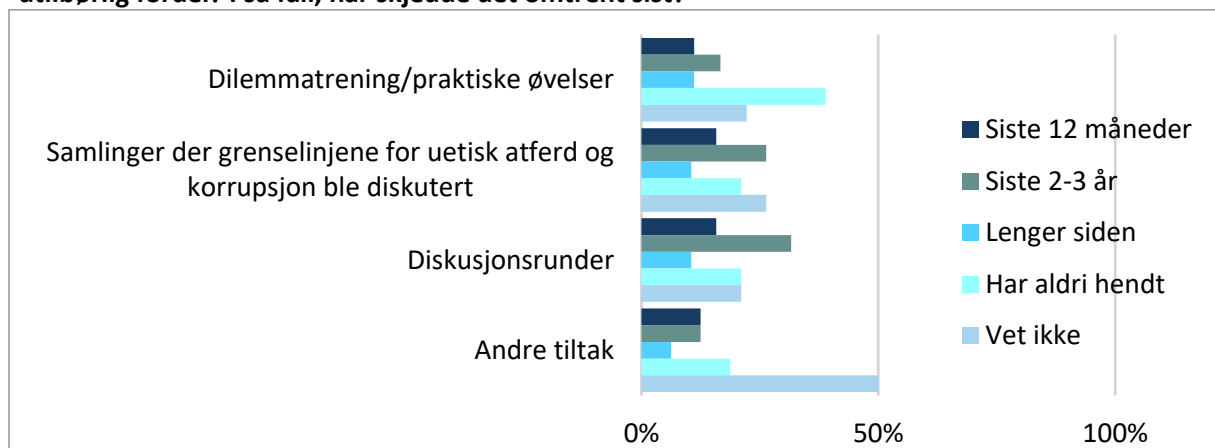


N=82-87-84-83-84-85-83-85-83-69

Ansatte som har deltatt i, eller vært berørt av tiltak, for å forebygge og håndtere korrupsjon har vært ganske få. Vi ser imidlertid fra figur 11 at for noen av disse tiltakene så er det en prosentandel på over 10 prosent det siste året.

Videre spurte også de folkevalgte om de har deltatt i, eller vært berørt av tiltak, for å forebygge og håndtere uetisk atferd, korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel.

**Figur 12 Har du deltatt i, eller vært berørt av, tiltak for å forebygge og håndtere korrupsjon, eller tilbud om utilbørlig fordel? I så fall, når skjedde det omtrent sist?**



N=18-19-19-16

Fra figur 12 ser vi at for eksempel til sammen 60 prosent av de folkevalgte aldri har, eller ikke vet om de har, deltatt i praktiske øvelser av typen dilemmatruening. Det er ikke mer enn 15 prosent av de folkevalgte som har deltatt i, eller vært berørt av tiltak, for å forebygge og håndtere korrupsjon det siste året.

### 3.2.3 Risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser

Retningslinjen for risikovurderinger, gjeldende fra 1. november 2015, omfatter alle kommuneområder og virksomheter i Sarpsborg kommune. Retningslinjens formål er å sikre at kommunen kartlegger og vurderer risiko etter en felles framgangsmåte på alle nivåer, noe som skal sikre god oversikt over risiko, slik at nødvendige tiltak for å redusere risiko innenfor akseptabelt nivå blir iverksatt.

Risikovurderinger er en stor del av kommunens internkontroll. Retningslinjen beskriver at kommundirektør har det overordnede ansvar for internkontroll- og kvalitetsarbeid i hele kommunen, og direktørene for kommuneområdene har tilsvarende ansvar innenfor eget kommuneområde. Virksomhetsledere har ansvar for internkontroll- og kvalitetsarbeid i egen virksomhet, og skal påse at retningslinjer og prosedyrer etterleves. Virksomhetslederne skal sørge for at risikovurderinger legges inn og oppdateres i kvalitetssystemet Risk Manager, og har dessuten ansvar for oppfølging av rapportert risiko, med hensyn på iverksetting av tiltak for å redusere risiko. Maler for risikovurderingen er lagt ut i Risk Manager.

Risiko er tenkt som produktet av sannsynlighet og konsekvens.

Risikovurderinger i Sarpsborg kommune er delt inn i tre hovedområder: risikovurdering HMS, risikovurdering tjenestekvalitet og risikovurdering IKT og personvern. Risikovurdering av uetisk atferd og korrupsjon vil normalt falle inn under området tjenestekvalitet.

Vi har fått tilsendt alle virksomhetsplanene og noen risikovurderinger, fra de fem virksomhetene som ble valgt ut i denne revisjonen.

Virksomhet Økonomi har utarbeidet en overordnet risikorapport, hvor blant annet korrupsjon er tema. Risikorapporten som revisjonen har fått tilsendt er datert 19. juni 2017, og neste analyse skal etter planen gjennomføres høsten 2019. Virksomhetsleder er ansvarlig for rapporten, og flere fra virksomhet Økonomi har deltatt i analysen, i tillegg til interncontroller. Formålet med risikovurderingene er å avdekke risikoområder og kontrollere om tiltak er etablert. Der tiltak ikke er etablert skal nye tiltak vurderes dersom risiko tilsier det. I denne risikovurderingen er korrupsjon eksplisitt nevnt som en farekilde, med uønskede hendelser som kjøp til egen vinning, kjøp hos nærstående part, fiktive fakturaer, og at ansatte misbruker sin stilling. Flere andre «typer» farekilder som er identifisert i rapporten og som ikke er nevnt under korrupsjon eksplisitt, kan være relevante i en antikorrupsjonssammenheng, for eksempel engangskjøp uten konkurranse. Selve risikovurderingen, identifisert som «risiko før tiltak», blir illustrert med trafikklysfargene. I denne rapporten er det ikke iverksatt noen tiltak for noen av farekildene, verken korrupsjon eller andre, da risikoen er vurdert som akseptabel.

Risikoreducerende tiltak kan være retningslinjer, prosedyrer, sjekklister m.m. Eksisterende tiltak som er hensyntatt ved vurdering av risiko i virksomhet Økonomi for aktuelle uønskede hendelser er:

1. Kjøp til egen vinning: prosedyre for attestasjon og anvisning, etiske retningslinjer og prosedyre for økonomisk mislighold.
2. Kjøp hos nærstående part: innkjøpsreglement, innkjøpsprosedyre, etiske retningslinjer og prosedyre for økonomisk mislighold.



3. Fiktive fakturaer: prosedyre for attestasjon og anvisning, etiske retningslinjer, prosedyre for økonomisk mislighold og fakturakontroll.
4. Ansatte som misbruker sin stilling: etiske retningslinjer og prosedyre for økonomisk mislighold.

Virksomhetene Plan og samfunnsutvikling, Utbygging og Eiendom har ikke gjennomført systematiske risikovurderinger for å identifisere og vurdere risiko i forbindelse med korrupsjon.

Virksomhet Byggesak, landbruk og kart har imidlertid foretatt en såkalt SWOT<sup>4</sup>-analyse. Analysen er datert 25. juli 2017. Analysen skulle bidra til å kartlegge eksterne trusler og interne svake sider, blant annet ved virksomhetens internkontroll. Basert på analysen skal det ha blitt satt i gang ulike tiltak.

### 3.2.4 Klar rolle- og ansvarsfordeling

Delegeringsreglementet til Sarpsborg kommune ble vedtatt i bystyret 14. september 2017. I kapittel 2 i «*Overordnet reglement for delegering av myndighet*», står det at formålet med delegeringsreglementet blant annet er å gi hovedretningslinjer for de folkevalgte organers arbeid, gi ensartede retningslinjer for alle sentrale kommunale organer, oppnå en hensiktsmessig og effektiv arbeidsdeling mellom bystyret og de øvrige folkevalgte organer, og mellom bystyret og kommunedirektør.

Reglementet gjelder for alle organer opprettet med hjemmel i kommuneloven, og for andre kommunale organer så langt det ikke strider mot særskilte fastsatte regler.

Bystyret har myndigheten til å fordele oppgaver i kommunen gjennom delegering, og har det øverste tilsynet med den kommunale forvaltningen. Bystyret kan forlange enhver sak lagt frem for seg til orientering eller avgjørelse, jf. koml. § 76.

I kapittel 18 i delegeringsreglementet finner vi regler for politiske saks- og møteprosesser, der det blant annet står at det er lederen av det respektive folkevalgte organ som har ansvaret for å sette opp saksliste for det enkelte møte.

Politisk myndighet kan bli delegert til de underliggende utvalgene og rådene.

Delegering av myndighet fra folkevalgt organ til administrasjonen kan bare skje til kommunedirektør, med mindre annet er direkte hjemlet i lov. Kommunedirektør kan delegeres myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av eksplisitt prinsipiell betydning. Dette vurderes ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og i hvor stor grad avgjørelsen må anses klarlagt gjennom politiske vedtak, instruksjer og tidligere praksis.

Kommunedirektør skal lede administrasjonens arbeid med å forberede saker for de folkevalgte organene og se til at sakene er forsvarlig utredet, blant annet med hensyn til helhetsspektiv og konsekvenser for kommunens visjon og overordnede planer, økonomi, miljø, personell og publikums krav til tjenester.

Internt i administrasjonen er det opp til kommunedirektør å gjøre vedtak om delegering av myndighet, jf. pkt. 1.1 *Delegeringslinjen* i kommunens delegeringsreglement.

Kommunen er organisert i seks kommuneområder under kommunedirektøren:

- Oppvekst
- Teknisk

---

<sup>4</sup> Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

- Helse og velferd
- Samfunn
- Organisasjon
- Teknologi og endring

Hvert kommuneområde rapporterer i årsrapporten om sine prioriterte tiltak, økonomi og tjenestemål.

Hvert kommunområde ledes av en direktør. Ansvar og myndighet til stillingen som direktør blir beskrevet i ledelsesbrevet mellom kommunedirektør og direktør. I ledelsesbrevet står det også at direktøren kan tildeles særskilt ansvar for konkrete arbeidsoppgaver utover kommuneområdets ansvarsområde etter nærmere avtale med kommunedirektør. Dersom dette gjøres permanent skal det framgå av lederavtalen. Lederavtalene på alle nivå er et tillegg til arbeidsavtalen.

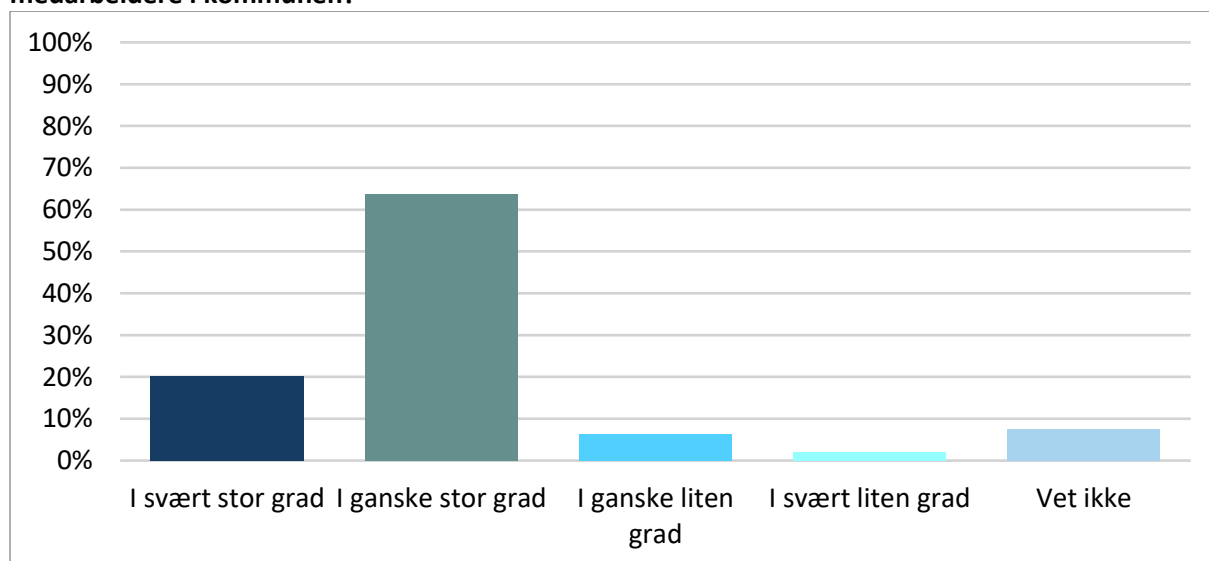
Når det gjelder de to kommuneområdene Samfunn og Teknisk, har disse et delt ansvar med tanke på å unngå en rollesammenblanding i saker. Kommuneområde Samfunn har ansvar for myndighetsutøvelse, og kommuneområde Teknisk har rollen som utøvende part/forslagsstiller.

Under hvert kommuneområde finnes det flere virksomheter. Kommuneområde Oppvekst har for eksempel 25 ulike virksomheter. Hver av disse virksomhetene ledes av en virksomhetsleder. Ansvar og myndighet til stillingen som virksomhetsleder blir beskrevet i ledelsesbrevet mellom direktør og virksomhetsleder. Virksomhetsleder kan tildeles særskilt ansvar for konkrete arbeidsoppgaver utover virksomhetens ansvarsområde etter nærmere avtale med direktør. Dersom dette gjøres permanent skal det framgå av lederavtalen.

Videre inngår virksomhetsleder og teamleder på samme måte en avtale gjennom ledelsesbrevet mellom dem, hvor særskilte sider i forholdet mellom virksomhetsleder og teamleder blir regulert.

I spørreundersøkelsen spurte vi de ansatte om deres oppfatning av rolle- og ansvarsdelingen i kommunen.

**Figur 13. I hvilken grad vil du si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere i kommunen?**



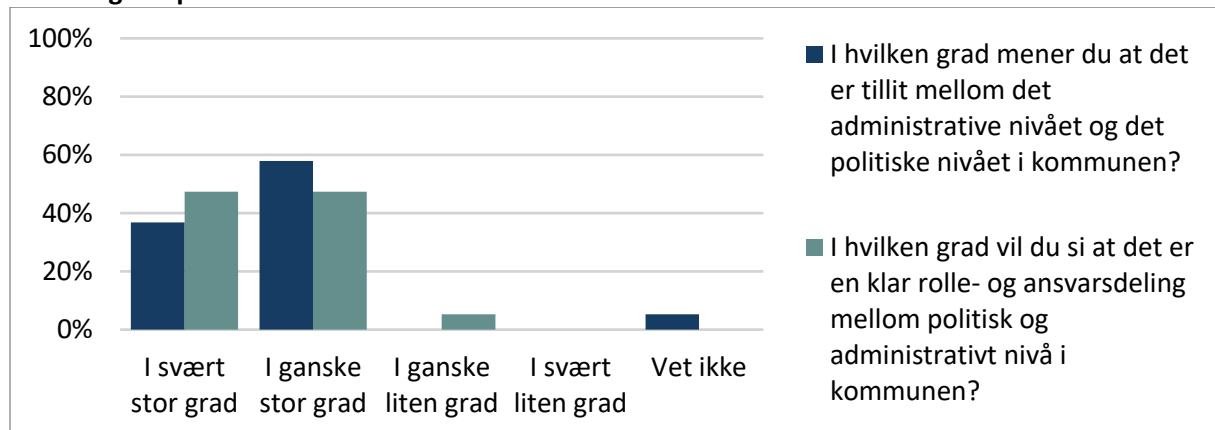
N=94

Figur 13 viser at 20 prosent av de ansatte mener at det er en svært tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom avdelinger og medarbeidere, 64 prosent av de ansatte mener at dette gjelder i ganske stor

grad. Under 9 prosent mener at det i ganske liten, eller svært liten grad, finnes en klar rolle- og ansvarsdeling i kommunen.

Videre spurte vi de folkevalgte om i hvilken grad de mener at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom det administrative nivået og det politiske nivået, og i hvilken grad de mener at det er tillit mellom politisk og administrativt nivå i kommunen.

**Figur 14. I hvilken grad vil du si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå i kommunen? I hvilken grad mener du at det er tillit mellom det administrative nivået og det politiske nivået i kommunen?**



N=19

Vi ser fra figur 14 at de folkevalgte mener at det i stor grad eksisterer en klar rolle- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå i kommunen. Tilliten mellom det administrative nivået og det politiske nivået er også i stor grad til stede etter deres oppfatning.

### 3.2.5 Kommunens kontrollutvalg

Det blir utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon for to år av gangen. Planen tar utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurderinger og bygger på en overordnet analyse av kommunens totale virksomhet. I forvaltningsrevisjonsplanen for 2018-2019 er antikorrupsjon oppført som ett av sju temaer. I den justerte planen i sak 18/39 den 11. desember prioriterte kontrollutvalget antikorrupsjon på femte plass.

Videre har kontrollutvalget fått utarbeidet en plan for selskapskontroll for perioden 2016-2019. Denne planen er også basert på en overordnet analyse med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurderinger. Her er risiko knyttet til etikk og omdømme spesifikt nevnt som ett av flere kriterier når kontrollutvalget skal prioritere hvilke selskaper som skal være gjenstand for selskapskontroll.

Flere av de utførte forvaltningsrevisjonene i Sarpsborg kommune har internkontroll som fokus. Det kan også bli gjennomført kontroller på bakgrunn av henvendelser til kontrollutvalget fra innbyggerne eller andre aktører, ved for eksempel mistanke om uetisk atferd.

Ifølge sakslistene og årsmeldingene har kontrollutvalget fått til sammen ti henvendelser fra årene 2015 til 2018. To av disse henvendelsene medførte revisjonskontroll, hvor den ene konkluderte med uregelmessigheter i en anskaffelsesprosess knyttet til en rammeavtale, og at grunnleggende krav til forutberegnlighet og etterprøvnbarhet i lov om offentlige anskaffelser ikke ble tilfredstilt. Den andre henvendelsen gjaldt også en anskaffelsesprosess. Her ble habiliteten til to kommunalt ansatte vurdert, og ikke funnet inhabile. Fem andre henvendelser ble det besluttet å ikke gå videre med. Den ene av

disse kom fra en privat person, hvor kontrollutvalget viste til at det ble bestilt et forvaltningsrevisjonsprosjekt i 2019 som omhandlet antikorrupsjon.<sup>5</sup> I en annen sak var kontrollutvalget bare kopimottaker. De to siste sakene ble redegjort for av kommunedirektør med oppmøte i kontrollutvalget, hvorav den ene saken ble sendt til bystyret for orientering.

### 3.2.6 Internkontroll med fokus på uetisk atferd og korrupsjon

Vi vil i dette kapittelet gi en beskrivelse av anskaffelsesreglementet og noen prosedyrer mm. som blir benyttet i virksomhetene. Sarpsborg kommune benytter kvalitetssystemet Risk Manager, som er tilgjengelig for alle ansatte i kommunen. Kvalitetssystemet består av seks moduler:

- Dokumenthåndtering
- Avvik
- Skade ansatt
- Fall-bruker/pasient
- Skade elev/barnehagebarn
- Risikovurderinger

Kvalitetssystemet skal fungere som kommunens daglige internkontrollsystem. I dokumentmodulen skal internkontrolldokumenter oppbevares. I Sarpsborg kommune er det følgende nivåinndeling på internkontrolldokumentasjonen:

- Nivå 1 er dokumenter som gjelder for hele kommunen
- Nivå 2 er dokumenter som gjelder for ett kommuneområde
- Nivå 3 er dokumenter som gjelder for den enkelte virksomhet

Kvalitetssystemet skal bidra til effektiv dokumentstyring, og gi en samlet oversikt over kommunens og virksomhetenes kvalitetsdokumentasjon. Alle reglement, prosedyrer og rutiner med tilhørende dokumentasjon skal være samlet i dokumenthåndteringsmodulen.

På nivå 1 finner vi sentrale reglementer som:

- Anskaffelsesreglementet
- Arbeidsreglementet
- Delegeringsreglementet
- Attestasjons- og anvisningsreglementet
- Tilsettingsreglementet

I dette kapittelet vil vi bare kort beskrive anskaffelsesreglementet. Delegeringsreglementet har blitt omtalt i kapittel 3.2.4, og arbeidsreglementet kommer vi nærmere inn på i kapittel 3.2.12. Kommunens anskaffelsesreglement ble vedtatt av bystyret 2. mars 2017. Anskaffelsesreglementet gjelder for alle anskaffelser av varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for eller på vegne av Sarpsborg kommune. Reglementet skal være et supplement til anskaffelsesregelverket gitt gjennom lov og forskrifter, og kommunens anskaffelsesstrategi. Gjeldende anskaffelseslov med forskrifter gir tydelige føringer for anskaffelser over terskelverdiene, slik at anskaffelsesreglementet derfor i hovedsak tar for seg anskaffelser under terskelverdiene.

---

<sup>5</sup> På grunn av innholdet ble vedlegget unntatt offentlighet i henhold til offentlighetslovens bestemmelser. Revisjonen har fått dette dokumentet.

For mellomstore enganskjøp, med en verdi mellom kr 100 000 og kr 600 000, skal det legges vekt på de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven, i henhold til kommunens gjeldende rutiner, samt at det skal innhentes tilbud fra minst tre forskjellige leverandører (hvis mulig). Større enganskjøp er anskaffelser med verdi mellom kr 600 000 ekskl. mva. og de nedre grensene for pliktig kunngjøring<sup>6</sup> i Doffin.

Det skal alltid vurderes om frivillig kunngjøring i doffin er hensiktsmessig, særlig gjelder det de anskaffelser som ligger tett opp til grensen for pliktig kunngjøring.

Disse anskaffelsene skal i størst mulig grad gjennomføres via kommunens konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) TendSign, jf. kap 3.2.9.

Kommunen har etablert noen prinsipper for fremgangsmåte i arbeidet med anskaffelser. Alle anskaffelser skal

- gjennomføres i henhold til gjeldende lover og forskrifter, og i henhold til kommunens anskaffelsesstrategi
- utføres i henhold til Sarpsborg kommunes etiske retningslinjer, administrative rutiner, prosedyrer og verktøy for anskaffelsesarbeidet
- være basert på konkurranse
- ivareta hensynet til høy integritet, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og forholdsmessighet

### Virksomhet Utbygging

Området utbygging er i stor grad regulert av lov om offentlige anskaffelser, og det følger at anskaffelsesstrategi og anskaffelsesreglement er sentrale i virksomheten. Regelverket har strenge regler for dokumentasjon knyttet til tildeling av kontrakter.

Virksomhet Utbygging har en egen kvalitetshåndbok for bygg- og anleggsprosjekter, som inneholder ulike prosedyrer og sjekklister. Virksomhetens jurist kvalitetssikrer i alle ledd med unntak av kost-nytte vurderinger. Det vises blant annet til gjennomgang av konkurransegrunnlaget med vedlegg, anskaffelsesprotokollen, evalueringer, tildelingsbrev, kontrakter og skriftlig kommunikasjon med eksterne aktører i anskaffelsesprosessen.

Alle kan kreve innsyn i forbindelse med offentlige anskaffelser, herunder tilbud, anskaffelsesprotokoll og andre konkurranse dokumenter som evaluering dokumenter. Prosedyren for innsyn i dokumentene knyttet til en offentlig anskaffelse skal benyttes av virksomhet Utbygging for å sikre at innsyn i dokumentene knyttet til anskaffelsen blir korrekt håndtert. Dette gjelder blant annet vurderinger av taushetsplikt rundt opplysninger, jf. forvaltningsloven § 13.2. Prosedyren skal sikre enhetlig, forutberegnelig og god saksbehandling.

### Virksomhet Eiendom

Et av team forvaltning og utvikling sine prioriterte tiltak i henhold til handlingsplan 2018-2021 er å lage og ajourføre prosedyrer og arbeidsrutiner. Vi finner ingen informasjon om disse rutinene og

---

<sup>6</sup> Angitt i anskaffelseslovens forskrifter, blir endret ca annethvert år av Nærings- og fiskeridepartementet. per 06. 04. 2018 er disse grensene henholdsvis, 1,3 millioner / 2 millioner / 6,95 millioner<sup>6</sup> eller 4,1 millioner / 51 millioner<sup>6</sup> avhengig av anskaffelsens innhold og art.

prosedyrene i kvalitetssystemet. Fra årshjul for 2018 skal det ha vært gjennomført følgende internkontrolltiltak:

- Kontroll av fakturarutiner
- Gjennomgang av siste års anskaffelser
- Kontroll av arkiveringsrutiner
- Gjennomgang risk – avvik og prosedyrer

### Virksomhet Økonomi

Innkjøpsfunksjonen i virksomhet Økonomi er ansvarlig for at reglement, prosedyrer og maler som gjelder anskaffelsesarbeidet for hele kommunen blir oppdatert og vedlikeholdt. Innkjøpsfunksjonen har ansvar for inngåelse av rammeavtaler. Kommuneovergripende rammeavtaler på vegne av Sarpsborg kommune kan kun inngås etter delegering av fullmakt fra kommunedirektør. Det er kun innkjøpsfunksjonen som er gitt slik fullmakt.

Innkjøpsfunksjonen kontrollerer imidlertid ikke enkeltanskaffelser som gjennomføres i virksomhetene, men stiller seg til disposisjon for rådgivning og kvalitetssikring. Det er virksomhetslederne i kommunen som har myndighet til å utpeke hvem som skal gjennomføre enkeltanskaffelser. Det finnes ikke en samlet registrering over hvilke ansatte som har blitt tildelt myndighet til å foreta enkeltanskaffelser.

Vi vil under virksomhet Økonomi trekke frem tre prosedyrer som skal sikre god internkontroll i kommunen.

Prosedyrer for *anvisning og attestasjon av alle utbetalinger*, skal gjelde for alle med anvisningsmyndighet og attestasjonsrett i kommunen.

Før en utbetaling i henhold til kommunens budsjett kan skje, skal kravet være attestert og anvist av rette vedkommende etter reglene i denne prosedyren. Å anvise vil si å godkjenne for utbetaling og budsjettbelastning.

Alle utbetalinger skal attesteres før de anvises. Den personen som attesterer skal påse at beløp er korrekt og at dette utbetales til rett person eller virksomhet. Samme person skal ikke både attestere og anvise på samme utbetaling. Virksomhetsleder kan delegerer myndighet videre i henhold til delegeringsreglementet og prosedyre for attestasjon og anvisning. For engangskjøp med verdi større enn kr 100 000, skal det alltid skal være minst to personer som tar beslutning om kjøp. Ved mindre engangskjøp, det vil si under kr 100 000, skal kommunen spørre minst tre leverandører, dersom det er praktisk mulig. Skriftlig forespørsel til minst tre ulike leverandører skal benyttes ved større engangskjøp, det vil si kjøp over kr 100 000.

Ved attestasjon av faktura skal attestant påse at:

- Varemottak/utført tjeneste stemmer med bestilling og priser, og at varene er levert til rett adresse
- Pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale/kontrakt
- Arbeidet er utført og at timetallet er korrekt
- Korrekt utfylling i fakturabehandlingssystemet
- Anskaffelsen er inventarført der dette er aktuelt

- Faktura skal være i henhold til krav om betalingsdokument i bokføringsloven
- Faktura skal attesteres senest tre dager før forfallsdato
- Merverdiavgiftskode skal kontrolleres

Formålet med den andre prosedyren, *anskaffelseer til Sarpsborg kommune*, er å bidra god økonomistyring og internkontroll i alle anskaffelser.

Prosedyren skal gjelde for alle anskaffelser av varer og tjenester til Sarpsborg kommunes virksomheter, og bygge- og anleggskontrakter til Sarpsborg kommune.

*Prosedyre ved mottak av varsling om mulig økonomisk mislighold* skal være et hjelpeverktøy for leder som har mottatt varsling om mulig økonomisk mislighold i Sarpsborg kommune. Prosedyren skal gjelde både interne og eksterne økonomiske mislighold.

## Plan og samfunnsutvikling

For denne forvaltningsrevisjonens tema er det team regulering som er det mest interessante teamet i virksomhet Plan og samfunnsutvikling. Teamet jobber med reguleringssaker i kommunen. De har mange rutiner, maler etc., herunder en sjekklister som beskriver reguleringsprosessen.

Vi presenterer noen punkter fra sjekklister som viser noe av reguleringsprosessen, hvor flere av disse berører dette kapitlets tema, internkontroll.

### 2. Oppstart

- 2.1 Sendt planinitiativ på intern høring
- 2.2 Informert om planinitiativ i reguleringsmøte
- 2.10 Avklaring på reguleringsspørsmålet
- 2.11 Politisk avklaring av reguleringsspørsmålet

### 3. Midtveisprosess

- 3.1 Mottatt planskisse og analyse fra konsulent
- 3.2 Mottakskontroll
- 3.3 Send foreløpig utkast på intern høring
- 3.4 Intern kontroll
- 3.5 Kvalitetssikre planen i reguleringsteamet
- 3.6 Midtveismøte med utbygger/konsulent

### 4. Avslutning planutarbeidelse

- 4.3 Send utkast til intern høring
- 4.4 Intern kontroll
- 4.5 Kvalitetsikret i reguleringsteamet
- 4.6 Siste avklaringsmøte med konsulent
- 4.7 Mottatt endelig planforslag til reguleringsplan fra konsulent

### 5. Offentlig ettersyn

- 5.1 Oppnevnt medsaksbehandlere
- 5.2 Saksfremstillingen er skrevet og sendt til medsaksbehandlere
- 5.3 Vedtak om offentlig ettersyn
- 5.4 Meld ifra til sekretariatet om at sak er på vei

## 5.5 Offentlig ettersyn

Videre har team regulering prinsipper for hvilke saker som skal prioriteres først, noe som kan være en viktig faktor i reguleringssaker, fra: 1. Planer som berøres av Bypakka til 7. Nye saker.

### 3.2.7 Rutiner for varsling av kritikkverdige forhold

En av kommunens verdier er «åpen». For å sikre de ansattes rett til å ytre seg og til å varsle om kritikkverdige forhold har Sarpsborg kommune et reglement for varsling. Reglementet, vedtatt 7.mai 2014, gjelder for alle ansatte i kommunen og folkevalgte. Formålet med reglementet er å gi veiledning til ansatte og folkevalgte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold, samt fremme åpenhet i kommunen. Varsling inngår som punkt 11 i de etiske retningslinjene i kommunen – «*Vi sier fra dersom vi oppdager kritikkverdige forhold*».

Kommunen har også et pressereglement, som beskriver hvordan organer og ansatte i kommunen skal forholde seg til presse, media og andre som søker informasjon om kommunens virksomhet. I dette reglementet er både plikter og særlig rettigheter for ansatte beskrevet, både som ansatte i kommunen og privatperson i relasjon til kommunen.

Både varslingsreglementet og pressereglementet ble etablert i etterkant av varsler i 2013 og 2014. Det ble hevdet at det ikke var full yringsfrihet i kommunen. I denne perioden var det en del saker og mediomtale om begrenset yringsfrihet i kommunen. På bakgrunn av dette ble det gjennomført en omfattende spørreundersøkelse om temaet i kommunen på kommunedirektørs initiativ.

I en rapport fra Østfold kommunerevisjon ble det konkludert med at kommunen i tilstrekkelig grad har lagt til rette for ivaretagelse av ansattes yringsfrihet i perioden 2013 – 2014. I rapporten ble det slått fast at kommunen har rutine for intern varsling og behandling av varslingssaker, og at samtlige av varslingssakene som ble gjennomgått, ble behandlet i tråd med kommunens varslingsrutine.

Kommunen beskriver kritikkverdige forhold som straffbare forhold og andre lovbrudd, samt brudd på kommunens retningslinjer og allment aksepterte etiske standarder.

Kommunen har listet opp noen eksempler på kritikkverdige forhold, blant annet brudd på grunnleggende saksbehandlingsregler, og straffbare forhold som tyveri, korrupsjon, bedrageri, underslag og annen økonomisk kriminalitet.

I punkt 4 i reglementet for varsling har kommunen satt opp følgende prinsipper for behandling av varslinger:

- Alle varsler tas på alvor og undersøkes
- Varsel skal registreres og behandles på en systematisk og betryggende måte
- Kritikkverdige forhold må endres eller stoppes
- Åpenhet og ærlighet er viktig
- Det skal være lett og trygt å varsle
- Den/de som varsler, og den/de det varsles om, skal ivaretas på en betryggende måte
- Det skal være mulig å varsle anonymt

Kritikkverdige forhold på arbeidsplassen skal vanligvis tas opp med nærmeste leder i henhold til reglementet for varsling, og der det ikke er hensiktsmessig, skal varsel sendes til varslingsutvalget i kommunen.

Nede på forsiden til Sarpsborg kommunes hjemmesider finner vi «*Varsling om kritikkverdige forhold*». På denne siden står det at Sarpsborg kommune ønsker å legge til rette for at innbyggere, brukere, leverandører og andre, enkelt skal kunne varsle om kritikkverdige forhold.



Det er forklart hvordan en skal henvende seg til kommunen ved varsling, ved et elektronisk skjema, epost, eller brev. I tråd med etikkplakaten er det beskrevet hva varsling er, med eksempler, og det blir også understreket at varsling er positivt, og forsikret om anonymitet.

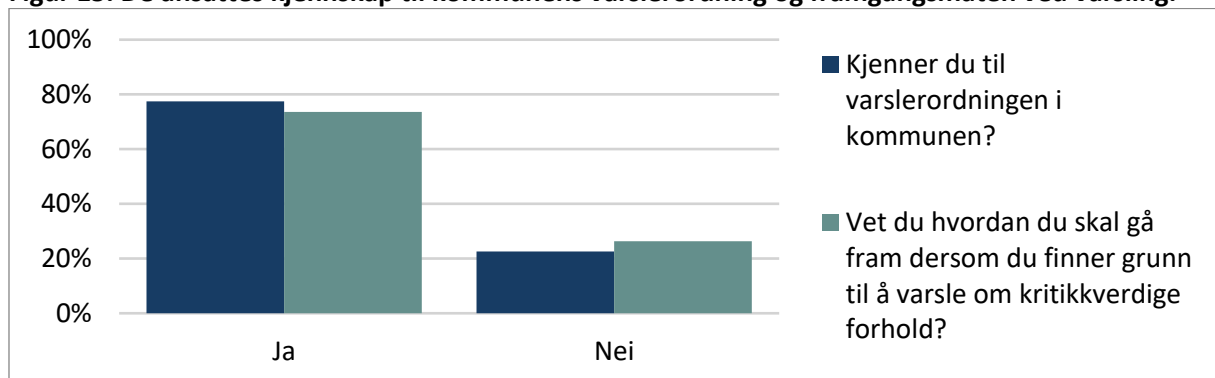
Kommunen har en egen varslingsplakat som skal være godt kjent i kommunen. Det blir oppfordret av kommuneledelsen å henge opp varslingsplakaten rundt omkring i tjenestoområdene i kommunen.

Hovedpunktene i varslingsplakaten er:

- Hva er varsling?
- Varsling er positivt
- Rett og plikt til å varsle
- Hvordan varsle
- Saksbehandling ved varsling
- Det er trygt å varsle
- Anonymitet og fortrolighet

Vi spurte de ansatte om de kjenner til varslingsordningen i kommunen, og om de kjenner til fremgangsmåten ved varsling.

**Figur 15. De ansattes kjennskap til kommunens varslingsordning og fremgangsmåten ved varsling.**

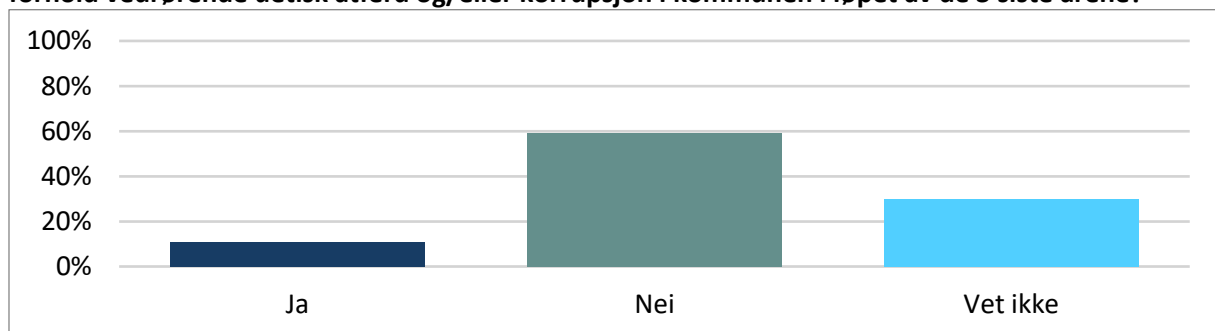


N=93-91

Fra figur 15 ser vi at 77 prosent av de ansatte kjenner til varslingsordningen i kommunen, og dessuten at 74 prosent av de ansatte svarer at de vet hvordan de skal gå fram ved varsling av kritikkverdige forhold.

De ansatte ble spurt om de kjenner til om det har vært gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen i løpet av de siste tre årene.

**Figur 16. Kjenner du til (ikke fra medier) om det er gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold vedrørende uetisk atferd og/eller korrupsjon i kommunen i løpet av de 3 siste årene?**

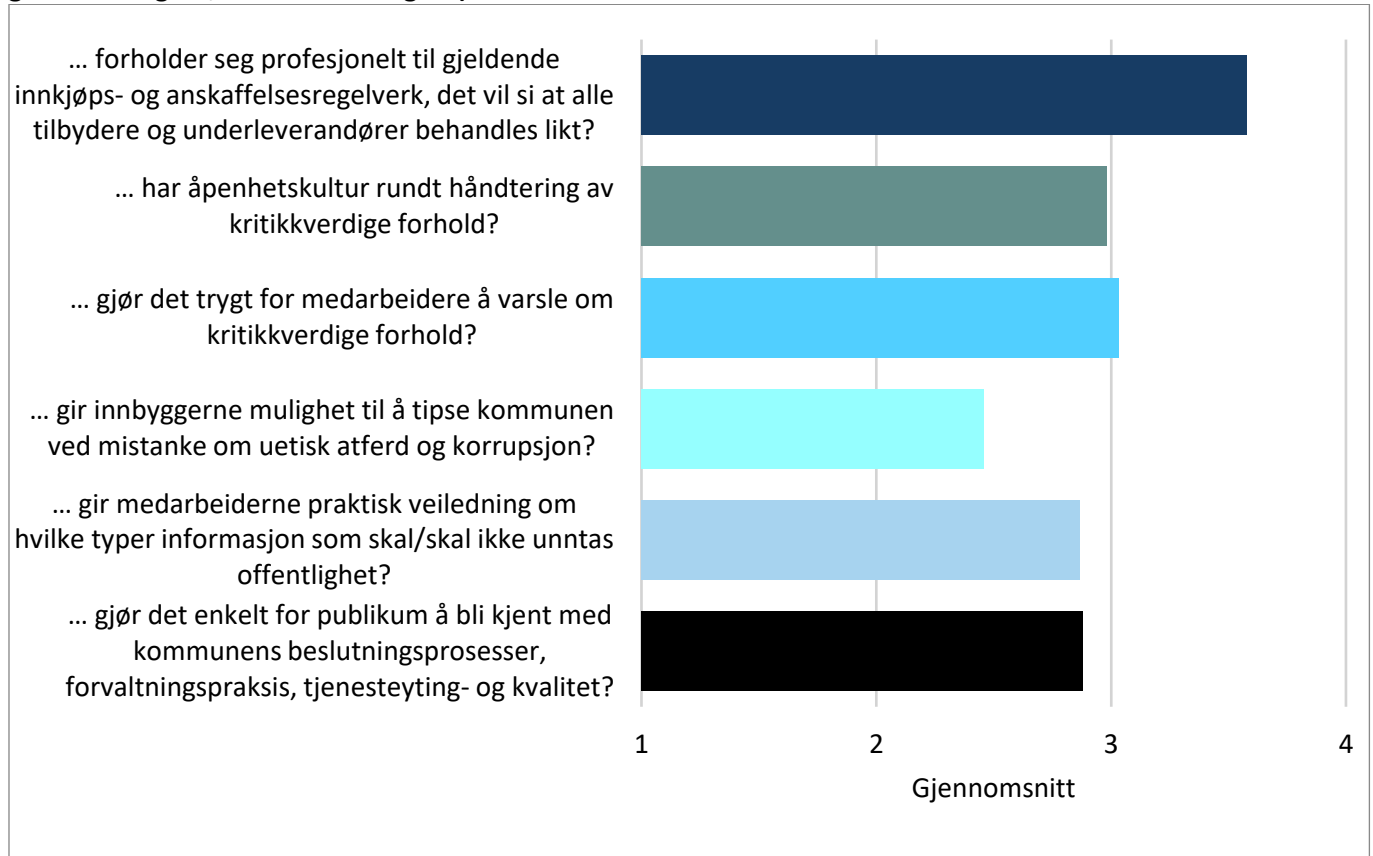


N=93

Fra figur 16 ser vi at 11 prosent av de ansatte kjenner til at det er gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold vedrørende uetisk arbeid og/eller korrupsjon i kommunen i løpet av de tre siste årene.

Vi spurte de ansatte flere spørsmål angående i hvilken grad kommunen har lagt til rette for en antikorrupsjonskultur i kommunen.

**Figur 17. I hvilken grad vil du si at kommunen ... (1= i svært liten grad, 2= i ganske liten grad, 3= i ganske stor grad, 4= i svært stor grad)**



N=94-92-92-93-93-92-91

I figur 17 er flere spørsmål rundt kommunens «etiske tilstand» representert i horisontale søyler, med en skår fra 1 til 4. Spørsmålet om ansattes oppfatning av om kommunen forholder seg profesjonelt til gjeldende innkjøps- og anskaffelsesregelverk, har fått høyest skår. Skåren ligger i underkant av 3,6, som betyr at de ansatte mener at kommunen i stor grad opptrer profesjonelt her. Spørsmålet om i hvilken grad kommunen gir innbyggerne mulighet til å tipse kommunen ved mistanke om uetisk atferd og korrupsjon, utmerker seg ved å ha den klart laveste skåren, med en skår i underkant av 2,5. De fire andre spørsmålene har blitt besvart med en skår rundt 3.

### 3.2.8 Varslingsutvalget

Som vi har vært inne på i kapittel 3.2.7 har kommunen et eget reglement for varsling, og en varslingsplakat som skal være kjent for alle ansatte i kommunen. Framgangsmåten for varsling finner en på Sarpsborg.com, eller for ansatte via kvalitetssystemet Risk Manager, slik at innbyggere og andre har en tilgjengelig varslingsadgang.

I «Reglement for varsling i Sarpsborg kommune» står det at alle varslinger skal gå, eller videresendes, til varslingsutvalget. Varslingsutvalget har ansvar for saksbehandling og tilbakemelding til den som varsler og andre berørte parter.

Kommunen har etablert et varslingsutvalg som per i dag består av direktør Organisasjon, kommuneadvokaten og interncontroller. Varslingutvalget skal være et uavhengig varslingsorgan, selv om det består av ansatte i kommunen. Varslingutvalgets oppgave er å være mottaker for innkomne varsler og diskutere disse, samt foreta de undersøkelser som utvalget finner nødvendig for å avgjøre varslings spørsmål. Hvis varslene er rettet mot kommunedirektør, eller medlemmer av varslingsutvalget, skal de sendes til ordfører.

Ifølge interncontroller kommer meldingene/varslingene inn per post og epost, telefon eller via Risk Manager. Ved anonyme varsler benyttes Sarpsborg.com.

Varslingsutvalget rapporterer i kommunens årsrapport. Det blir i årsrapporten rapportert om antall møter og antall saker, og om disse er behandlet. Det bli også oppgitt om det er eksterne, interne, eller anonyme saker. Sakenes innhold fremkommer ikke av årsrapporten.

For årene 2016 til 2018 hadde varslingsutvalget til sammen 21 møter og mottok 26 varslinger.

Ifølge årsrapport 2018, hadde varslingsutvalget sju møter. Utvalget mottok tolv varslinger, fem eksterne og fem interne, samt to anonyme varslinger. Alle tolv varslinger ble undersøkt og behandlet.

Ifølge årsrapport 2017 hadde varslingsutvalget åtte møter. Utvalget mottok ni varslinger, fem eksterne og tre interne, samt et anonymt varsel. Alle ni varslinger ble undersøkt og behandlet.

Ifølge årsrapport 2016, hadde varslingsutvalget seks møter. Utvalget mottok fem varslinger, to eksterne og to interne, samt et anonymt varsel. Alle fem varslinger ble undersøkt og behandlet.

Varslinger som reiser spørsmål om korrupsjon, er det ifølge interncontroller få av. Hun oppgir at det kan være en til tre saker. Varslingsutvalget har undersøkt disse sakene nærmere, og har konkludert med at korrupsjon ikke foreligger.

### 3.2.9 Åpenhet og innsyn for offentligheten

Sarpsborg kommune har utarbeidet rutiner for dokumenthåndtering for saksbehandlere, sist revidert april 2012. Et av formålene med rutinene er å sikre at § 3 i offentleglova blir etterlevd: «*Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.*»

Ved nyansettelser skal nyansatte få opplæring i dokumenthåndteringsrutinene i Public 360, kommunens saksbehandlings- og arkivsystem.

I pressereglementet for Sarpsborg kommune står det at saksdokumenter er offentlige så sant det ikke gjøres unntak i henhold til offentlighetslovens bestemmelser. Meroffentlighet skal praktiseres i vurderingen av om et dokument skal unntas offentlighet.

Videre har enhver rett til innsyn i offentlige dokumenter, og til annen offentlig informasjon fra kommunen. Dokumenter og annen informasjon skal stilles til disposisjon så raskt som mulig, som hovedregel innen tre virkedager.

Avdelingsleder Informasjonsforvaltning opplyser om at det blir gjennomført kvalitetskontroll på alle dokumenter som journalføres i arkivet, i henhold til rutinen «*kvalitetskontroll i Public 360*». Saksbehandlernes bruk av offentlighet/unntatt offentlighet og tilgangskontroll blir i denne sammenheng vurdert.

Videre informerer avdelingsleder Informasjonsforvaltning om at det gis en kort opplæring i offentlighetslov og arkivlov i Public 360 for saksbehandlere i kommunen. Offentlighetslov er et tema i lederopplæringen som gjennomføres for alle ledere i kommunen. Avdeling Informasjonsforvaltning bistår dessuten med kompetanse på offentlighetsloven i brukerstøttetjenesten og spesialtilpassede kurs.

På hjemmesiden til Sarpsborg kommune kan publikum blant annet finne informasjon om politikk, planer og saker registrert i postlisten, og se bystyremøtene bli overført gjennom web-tv. Postlisten gir oversikt over inn- og utgående dokumenter, samt interne notater i kommunen. Dokumentene vil normalt være tilgjengelig i to virkedager etter at de er journalført. Publikum kan be om innsyn i saker ved å benytte «Skjema for innsyn i sak».

### 3.2.10 Digitalisering

Public 360 er Sarpsborg kommunes overordnede saksbehandlings- og arkiveringssystem. Public 360 tilfredsstiller Noark 5-standarden for saksbehandling og arkivering, og digital sporbarhet i saksbehandlingen skal gjøre det mulig å dokumentere hva som har skjedd i saker i ettertid. Kommunen har en intern rutine for dokumenthåndtering som gir føringer for journalføring i systemet.

Den enkelte saksbehandler har tilgang til egne saker og dokumenter i Public 360, og alle brukere har teoretisk tilgang til alle saker og dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet. Public 360 kan tilpasses bruken i de enkelte virksomhetene. Virksomhetsleder har tilgang til alt som er unntatt offentlighet i sin virksomhet, og hvem andre som eventuelt skal ha tilgang til dokumenter unntatt offentlighet i sin virksomhet.

Public 360 gjøre det mulig å kommunisere med publikum gjennom tjeneste for mottak av elektroniske skjema og henvendelser. Den enkelte skal ha innsyn i sine egne saker, men skal også kunne sende innsynsbegjæring i andre saks- og dokumentopplysninger som ikke er unntatt offentlighet.

Det har blitt avdekket svakheter i kommunens system Public 360; alle saksbehandlerne kan på egenhånd opprette og avslutte en sak, herunder fatte et vedtak. Dette vil imidlertid bli logget i systemet. Det vil også fremgå i saken at den ikke er godkjent av person med godkjenningsmyndighet, og et eventuelt vedtak vil dermed ikke være gyldig.

Det nasjonale anskaffelsesregelverket for offentlige anskaffelser som trådte i kraft 1. januar 2017, krever at det brukes verktøy som sikrer elektronisk kommunikasjon, tilgang til konkurransegrunnlag og mottak av tilbud. I anbudprosesser vil for eksempel ingen få innsyn i tilbudene fra de ulike leverandørene, før svarfristen er utløpt.

Konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign ble innført i Sarpsborg kommune i 2017. Verktøyet har blant annet fokus på internkontroll og full sporbarhet. I dette verktøyet gjennomføres selve anskaffelsesprosessen, det vil si opprette innkjøp, motta og vurdere tilbud fra leverandører, og til slutt inngå avtaler. TendSign skal i størst mulig grad benyttes i alle anskaffelser som beløper seg over kr 600 000. For de anskaffelsene som gjøres gjennom TendSign er det lagt inn absolutte krav (kvalifikasjonskrav) som må oppfylles for å kunne delta i konkurransen, herunder krav til skatteattest, firmaattest, arbeidsavtale med de ansatte, egenerklæring om etterlevelse av ILO konvensjoner, mv.

Kommunen innførte høsten 2018 avtalemodulen i TendSign. Kontraktsadministrasjonsverktøyet skal bidra til mer effektiv gjennomføring av anskaffelsen, evaluering og systematisering av kontraktsoppfølgingen. Avtalekatalogen inneholder sentral informasjon om kommunens rammeavtaler. Det er utarbeidet en egen rutine for hvilken informasjon som skal offentliggjøres i katalogen, og innhold i aktivitetsplan for oppfølging av avtalen.

Sarpsborg kommune benytter et elektronisk innkjøpssystem, eHandel. Kommunen har et ansattmeldingssystem hvor IT-tilganger og tilganger til å attestere og anwise faktura, bestille og godkjenne i eHandel meldes. Virksomhetslederne utpeker bestillere i kommunen.

Det er to måter å bestille i eHandel på; via varekatalog, eller via eHandel til ekstern nettbutikk. Det opplyses at kommunen per i dag i svært liten grad bruker friteksthandel. Friteksthandel er en løsning som muliggjør bestilling av varer eller tjenester fra leverandører som ikke leverer katalog eller benytter ekstern nettbutikk. Det kan imidlertid forekomme dersom bestiller har funnet et produkt som ikke står oppført i katalogen.

Innføring av systemet innebærer en beslutning om å stadfeste eHandel som kommunens bestillingssystem. Sentral innkjøpsfunksjon har et mål om å øke andelen kjøp i eHandel i løpet av inneværende handlingsplanperiode.

### 3.2.11 Kommunedirektørs redegjørelse i årsrapporten

Vi har gått gjennom årsrapportene til Sarpsborg kommune for årene 2016, 2017 og 2018. I rapportene inngår også en side om kommunens internkontroll.

I rapportene oppgis tall for avvik og skader på ansatte, antall møter og varslingsaker i varslingsutvalget, og navnet på gjennomførte revisjoner og internrevisjoner.

Det som omhandler etikk i rapporten er beskrevet under kommuneområde Organisasjon. Status for 2016 var for eksempel at etikk og varsling var på agendaen i alle virksomhetene i kommunen. Etikk var tema på virksomhetsledersamlingen i 2016, og etikkplakat i nytt design ble sendt ut til alle virksomheter og arbeidsplasser. I praksis er det gjennomført alle årene.

I 2017 står det at revidering av etikk-dokumentasjon er igangsatt, og at fokus på etikk, varsling og ytringsfrihet inngår i årshjulet for dialog/samhandling med tillitsvalgte.

I 2018 sto utforming av nye etiske retningslinjer på programmet, disse ble vedtatt i bystyret 11. april 2019.

### 3.2.12 Interessekonflikter

#### Styrevervregisteret

I Styrevervregisteret står følgende: Når kommunestyret har vedtatt å tilslutte seg Styrevervregisteret, innhentes automatisk opplysninger om den enkelte fra Kommuneregisteret, fra Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser.

Sarpsborg bystyre vedtok 14. februar 2008 blant annet følgende: «*Sarpsborg kommune oppfordrer folkevalgte, kommunalt ansatte ledere og andre i særlige stillinger til å registrere sine verv og økonomiske interesser i Styrevervregisteret.*»

De personene som er tilknyttet Styrevervregisteret bes registrere følgende verv og/eller økonomiske interesser:

- styreverv i offentlige eller privat eide selskaper og datterselskaper
- styreverv i interesseorganisasjon eller organisasjon som mottar støtte fra kommunen
- lønnet arbeid eller konsulentoppdrag som kommer i tillegg til vervet som folkevalgt og/eller stillingen som kommunalt ansatt
- næringsinteresser; fast eiendom og større aksjepost/eierandel o.a.

Aktuelle reglement og retningslinjer.

#### Arbeidsreglement

Arbeidsreglementet gjelder alle kommunale arbeidstakere i et fast forpliktende arbeidsforhold. I § 16 fremkommer det at arbeidstaker skal opplyse nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid som kan være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidsytelse i kommunen. Opplysningsplikten gjelder også ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslovens kapittel 2.

#### Etiske retningslinjer

I forslag til revidert utgave av retningslinjene fremkommer det et eget punkt vedrørende interessekonflikter. Her står det at det skal informeres om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger eller utførelsen av arbeidet, samt at den enkelte skal sørge for at egen habilitet blir vurdert. De etiske retningslinjene gjelder for både ansatte og folkevalgte.

#### Delegeringsreglement for Sarpsborg kommune (med regler for politiske organer)

Habilitetsspørsmål er omtalt i punkt 18.7 Forfall – ugildhet – vararepresentanter, jf. koml. § 40 og forvaltningsloven. Her står det at et medlem i god tid skal ta opp habilitetsspørsmål med organets leder. Det folkevalgte organet avgjør selv spørsmålet om habilitet.

Nedenfor blir verv/eierinteresser og eventuelle utbetalinger bekrevet for bystyremedlemmer, kontrollutvalgmedlemmer og ansatte.

#### Bystyremedlemmer

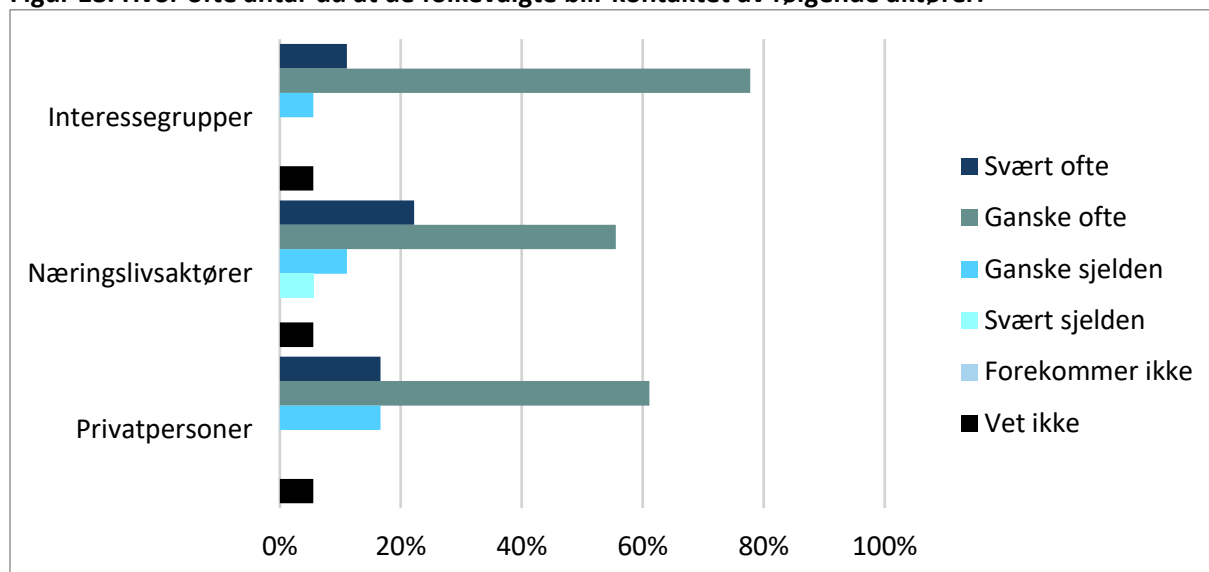
Alle bystyremedlemmer er registrert i Styrevervregisteret. Flertallet av bystyremedlemmene har registrert alle verv. Oversikten viser at fire bystyremedlemmer har et verv/eierinteresse som ikke fremkommer av Styrevervregisteret. For ett av disse kan dette skyldes at registeret ikke er oppdatert da virksomheten ble stiftet i februar 2019.

Det er utbetalinger til totalt 13 virksomheter/foreninger hvor bystyremedlemmer har verv eller eierinteresser. Kommunen har eierskap (direkte eller via datterselskap) til fire av disse virksomhetene. De resterende ni omfatter tre foreninger/ideelle organisasjoner/stiftelser o.l., to AS'er, tre enkeltpersonforetak og ett samvirke. Utbetalingene er knyttet til ordinære driftsutgifter, tilskudd m.m. Utbetalinger til de ni ovennevnte utgjorde til sammen ca. 3,5 mill. kr i perioden.

Det ligger i rollen som folkevalgt å være lydhør overfor og representere innbyggernes synspunkter mellom valgene, og representere enkeltindivider eller grupper av innbyggere i tråd med ombudsrollen. Ombudsrollen vil derfor ofte innebære at folkevalgte forholder seg til enkeltpersoner eller grupper av innbyggere.

Vi spurte de folkevalgte hvor ofte de selv som politikere blir kontaktet av interessegrupper, aktører i næringslivet og privatpersoner.

**Figur 18. Hvor ofte antar du at de folkevalgte blir kontaktet av følgende aktører:**

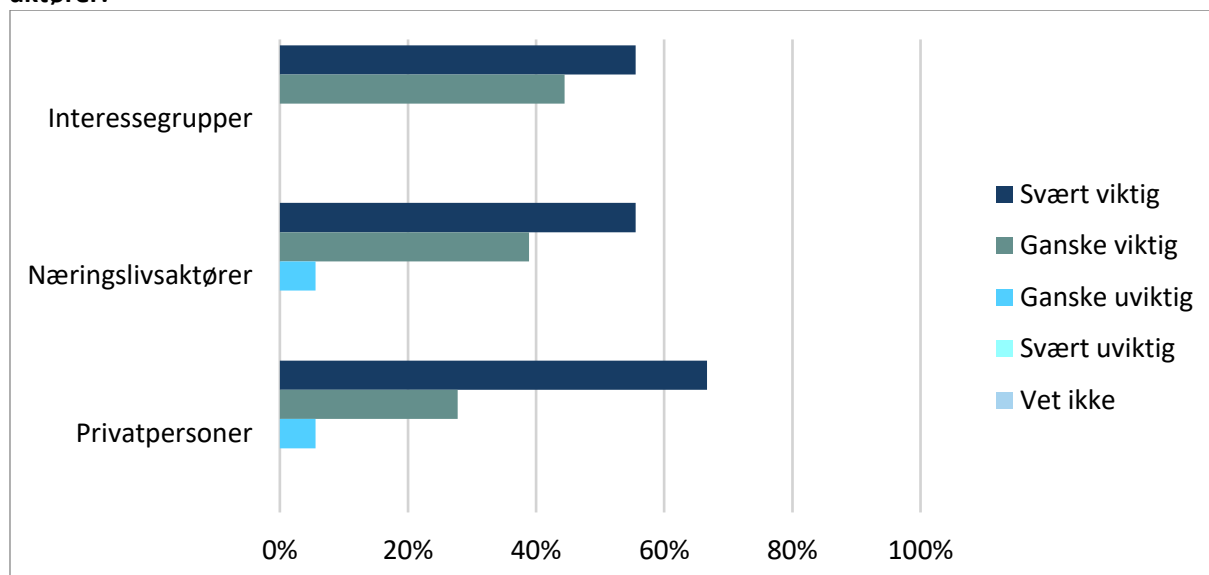


N=18

Fra figur 18 ser vi at 75 prosent av de folkevalgte svarer at de antar at de folkevalgte blir kontaktet ganske ofte av interessegrupper, og henholdsvis 54 prosent og 60 prosent svarer det samme når det gjelder næringslivsaktører og privatpersoner. Nesten 24 prosent antar at de folkevalgte blir kontaktet svært ofte av næringslivsaktører.

Vi spurte også om hvor viktig de folkevalgte synes denne kontakten er.

**Figur 19. Hvor viktig mener du at det er at de folkevalgte er tilgjengelige for synspunkter fra følgende aktører:**

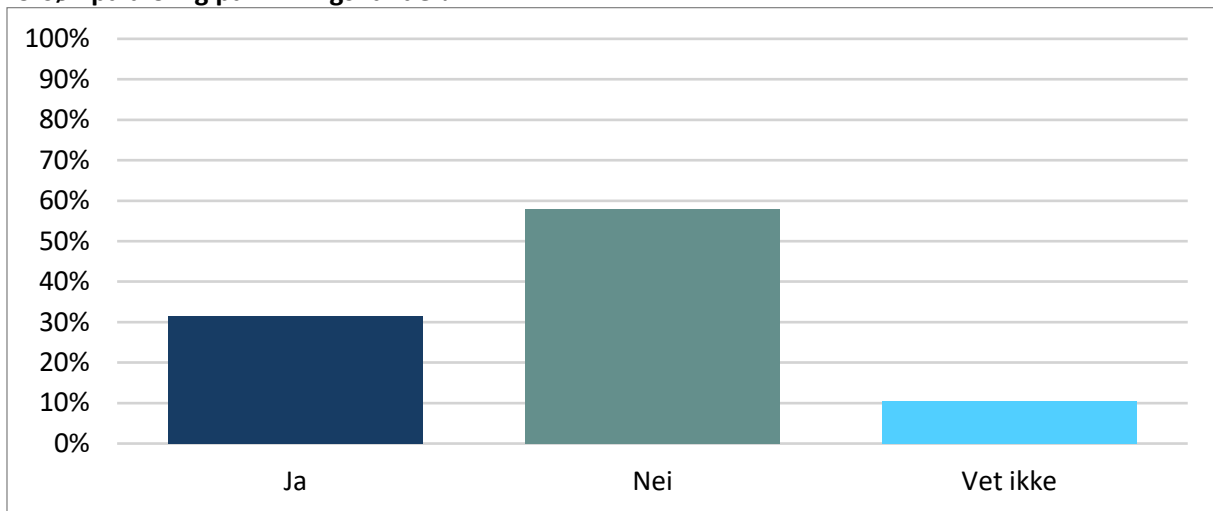


N=18

Fra figur 19 ser vi at de aller fleste folkevalgte ser på det som svært viktig, eller ganske viktig, å være tilgjengelig for synspunkter fra interessegrupper, næringslivsaktører og privatpersoner.

Når betalte lobbyister forsøker å påvirke politikere i en sak uten å oppgi hvem som er oppdragsgiveren, kan dette være et eksempel på ulovlig påvirkningshandel. Vi spurte de folkevalgte om de har vært med i diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel.

**Figur 20. Har du vært med på diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel?**

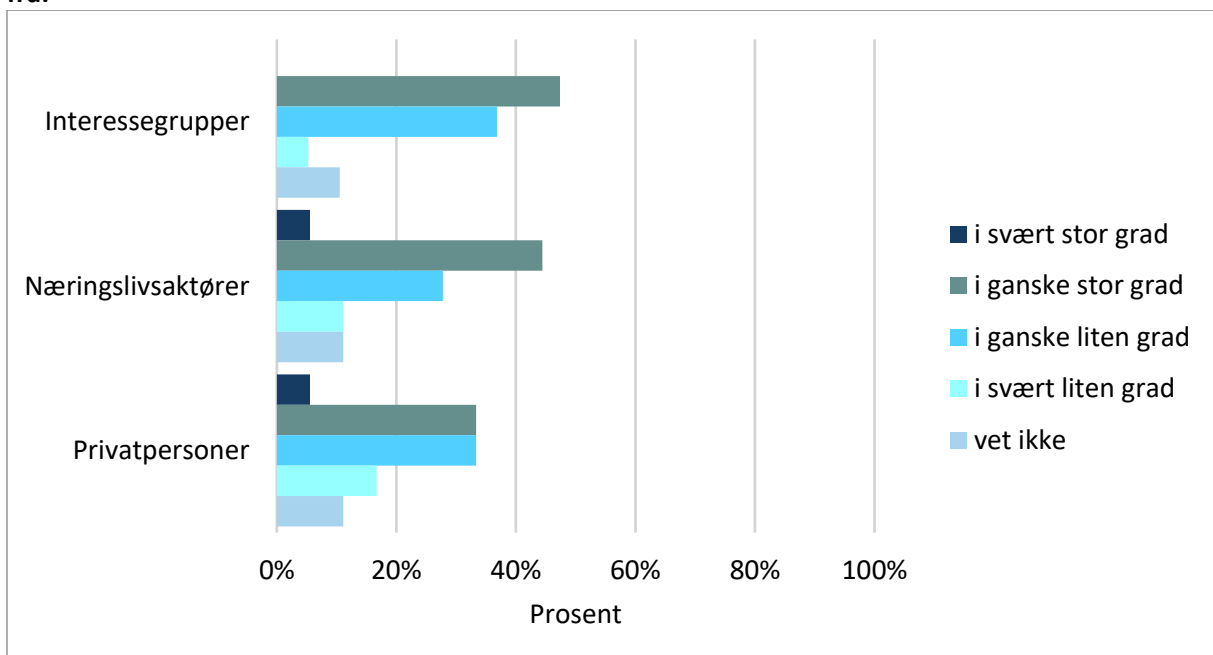


N=19

Vi ser fra figur 20 at i underkant av en tredjedel av politikerne har vært med på diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og ulovlig påvirkningshandel.

Deretter spurte vi i hvor stor grad de folkevalgte antar at de blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet utenfor kommunen.

**Figur 21. I hvor stor grad antar du at de folkevalgte blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet fra:**



N=19-18-18

Fra figur 21 ser vi at over 45 prosent av de folkevalgte antar at folkevalgte i ganske stor grad blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet fra interessegrupper og næringslivsaktører, og privatpersoner i noe mindre grad. Vi ser at det også finnes folkevalgte som mener at påvirkningen kan være svært stor.



### Kontrollutvalgsmedlemmer (både faste og vara)

Det er fire av totalt syv kontrollutvalg-medlemmer som ikke har registrert seg i Styrevervregisteret. Tre av disse, har interesser i til sammen seks virksomheter hvorav tre gjelder virksomheter hvor kommunen er eier. Med unntak av ett verv har de tre som har registrert seg, registrert alle verv og interesser.

Det er utbetalinger til fire virksomheter, hvorav kommunen er eier av tre. Utbetaling til den ene virksomheten hvor kommunen ikke har eierandel utgjør ca. kr 50 000 og gjelder et AS hvor et kontrollutvalg-medlem er styremedlem (vara).

### Ansatte

Totalt har revisjonen kontrollert 140 ansatte.

I ledergruppen er det en av syv som ikke har registrert seg i Styrevervregisteret. Personen som ikke er registrert har ingen verv ifølge Proff.no. Alle verv for de som er registrert fremkommer av Styrevervregisteret. Totalt er dette femten verv hvorav kommunen har eierandel i fem av disse. De resterende vervene omfatter åtte foreninger/legater o.l., ett AS og ett enkeltpersonforetak.

Utenom ledergruppen er det kun to som er registrert. Dette gjelder virksomhetsleder Økonomi og en rådgiver i virksomhet Plan og samfunnsutvikling. Gjennomgang av Proff.no viser at de resterende ansatte har 37 verv/eierinteresser. Dersom virksomheter hvor kommunen har eierandel i, samt styreverv i borettslag o.l. holdes utenom, er det 24 verv fordelt på 20 ansatte.

Det er utbetalinger til fem virksomheter hvor ansatte har verv/eierinteresser. Kommunen har eierinteresser i tre av disse. Utover disse er det utbetalinger til ett AS (kr 123 908) og en forening (tilskudd kr 10 000).

## **3.2.13 Virksomhetenes tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon**

### **Etikk og antikorrupsjonsarbeid – Intervju med direktør Samfunn og direktør Teknisk<sup>7</sup>**

Direktør Teknisk forteller at det er rettet mye oppmerksomhet på etikk og de etiske retningslinjene i kommunen. De etiske retningslinjene har nylig vært oppe til revidering i kommuneledelsen, og de er relativt ofte oppe til diskusjon i virksomhetsledersamlingen. Denne ledergruppen består av kommunedirektør og direktørene for de seks kommuneområdene, og rundt 50 virksomhetsledere. Direktør Teknisk mener etikk har vært tema på hver samling før jul siden 2016. Noen ganger har det vært eksterne forelesere på disse samlingene for å diskutere etikk og moral, hvor disse har holdt en presentasjon først, og deretter diskutert hvordan det skal kunne brukes i praksis. Hovedhensikten med disse møtene når det gjelder etikk, er å få lederne til å reflektere, for eksempel ved etisk dilemmatrening.

Direktør Samfunn opplyser om at etikk har vært tema på alle nivåer i hans kommuneområde. I toppledergruppa er etikkplakaten gjennomgått og godkjent, samt lagt frem for bystyret. Alle virksomhetslederne har hatt anledning til å fremme innspill på virksomhetsledersamlingen. På denne samlingen ble det gjennomført en omfattende gjennomgang rundt etikk, som også ble gjennomført i ledergruppa på kommuneområde Samfunn. Det har vært en refleksjon knyttet til retningslinjene og flere runder med dilemmatrening. Det er meningen at virksomhetslederne skal videreføre dette

---

<sup>7</sup> Direktørene er intervjuet i to separate intervjuer.

nedover i organisasjonen. Dette blir besluttet i ledermøter og nedfelt i møtereferater, uten at det sendes egne direktiver.

Virksomhetslederne blir fulgt opp gjennom ledersamtaler og dialog, samt skriftlig rapportering etter kommunens årshjul. Direktør Samfunn etterspør ikke hvordan etikk følges opp konkret, men stoler på at virksomhetslederne følger opp det som er tema i ledermøtene. Direktøren har til nå ikke sett behov for ytterligere oppfølging. Han mener at dersom etikk hadde vært et stort problem, ville han fanget det opp gjennom ulike tilbakemeldinger i organisasjonen. Han antar også at det trolig hadde blitt kjent eksternt fordi kommunens systemer er gjennomsiktige slik at eksempelvis forskjellsbehandling ville bli fanget opp.

I likhet med direktør Samfunn, opplyser direktør Teknisk om at det i hovedsak er virksomhetslederne som får ansvaret for å bringe etisk refleksjon og bevisstgjøring videre til sin virksomhet. HR-avdelingen har i forbindelse med revideringen av etikkplakaten som ble vedtatt i bystyret 11. april 2019, hatt et prosjekt på dette. HR-avdelingen har invitert seg selv til direktørmøter og møter på virksomhetsledernivå og gjennomført en diskusjon om hva som er relevant for kommunen å ha på etikkplakaten. Direktør Teknisk ble for eksempel spurt av prosjektleder for de nye etiske retningslinjene om å starte en bloggstaffett, og skrev en blogg om etikk på kommunens intranett og sendte stafettspinnen videre.

Direktør Teknisk mener at det ved nyansettelser ikke er noe krav om at den nyansatte skal skrive under på kommunens etiske retningslinjer, samtidig viser han til at alle kandidater som han har inne til intervju får forelagt etikkplakaten og en brosjyre, «*Vi i Sarpsborg*», som inkluderer verdiene til kommunen. Direktør Teknisk anbefaler at alle ledere i kommuneområde Teknisk gjør det samme, da dette er et tidspunkt hvor det antas at de etiske retningslinjene og verdiene vil bli lest.

Etter det direktør Teknisk kjenner til, er det ikke gjennomført spesifikke satsninger fra kommunens internkontroll på antikorrupsjonsarbeid. Det er først når det dukker opp en spesifikk sak at man går til nærmere undersøkelser. For noen år siden ble det startet opp en arbeidsgruppe sammen med næringslivet som jobbet en tid med antikorrupsjonsarbeid, hvitvasking etc. Det er usikkert hvor dette arbeidet står nå.

Det har ikke vært noe spesifikt arbeid rundt korrupsjonsarbeid i kommunen, etter det Direktør Samfunn kan huske. Direktøren påpeker imidlertid at kommunen har mange tiltak og mekanismer som berører antikorrupsjon; herunder nevnes arbeid med etikk og holdninger, skriftlig delegering, reglement for attestasjon og anvisning, kontrollmekanismer som for eksempel at ingen jobber alene, samt bestemmelser om habilitet. Som enkeltperson er det fortsatt mulig å lure systemet, men de nevnte mekanismene gjør det vanskeligere og det vil kunne fanges opp gjennom kontrollsystemet. Direktør opplever at de kontrolltiltakene som er etablert fungerer bra.

Direktør Teknisk er usikker på om kommunen har gjennomført en konkret risikoanalyse eller risikovurdering av typen grønne, gule og røde felter for å avdekke risikoområder for korrupsjon og kunne sette inn tiltak. Direktør forteller at i kommuneområde Teknisk så blir det gjort enklere, og ikke nødvendigvis gjennom en skriftlig risikoanalyse. Denne kan bestå av en risikovurdering av bedrifter som kommunen vurderer å inngå et samarbeid med, for eksempel vurdering på bakgrunn av historikk.

Ifølge direktør Samfunn er det ikke gjennomført noen risikovurdering knyttet til korrupsjon på overordnet nivå. Han mener at kommunen ikke jobber systematisk med temaet, og at vurdering av risiko er det største forbedringsområdet til kommunen på dette feltet, både på overordnet nivå og nedover i organisasjonen. Ifølge direktør Samfunn er fordelene med å gjennomføre risikovurderinger at man øker bevisstheten og fokus på enkelte områder, samt at man kan rette kontrollsystemet inn på riktig sted.

Alle ansatte blir oppfordret til å registrere seg i Styrevervregisteret, men dette blir imidlertid ikke kontrollert, ifølge direktør Teknisk. Han kjenner ikke til noe register for bierverv, det vil si at mye er basert på tillit. I saker hvor den enkelte kan tenkes å være inhabil, trer eller tas vedkommende ut av saken. Habilitet er ofte gjenstand for diskusjon. Det å være åpen rundt dette, er en av verdiene til kommunen. Imidlertid vedgår direktør at å ettergå eller sjekke dette, er ikke kommunen like flink til. Det må ofte foreligge en antydning om at noe ikke stemmer, før det blir sjekket ut.

Direktør Samfunn informerer om at det stadig er fokus på habilitet. Spørsmålet tas gjerne opp av den enkelte medarbeider, men det kan også komme tips eller påstander utenfra. Habilitetssakene blir tatt tak i og behandlet. Det er vanligvis kommunedirektør som er ansvarlig for vurderingen av habilitet i tvilstilfellene. Mer kurante saker løses fortløpende på virksomhetsnivå. Som regel er det tvilstilfellene som fører til diskusjoner. Vurderingene som blir gjort blir dokumentert.

Direktør Samfunn sier han har liten erfaring med varslingssaker, men viser til at kommunen har system og rutiner for å håndtere varslinger. Han har inntrykk av at det er et system som er krevende for de som berøres og at sakene kan være bevismessig vanskelig. Resultatet er ofte at en av partene ikke er fornøyd, gjerne varsler, men det skyldes gjerne svake bevis. Direktør opplever likevel at systemet fungerer ganske bra, og at varsler blir tatt tak i.

Varslinger forekommer ofte på bakgrunn av mistanke om korrupsjon og sammenblanding av interesser, ifølge direktør Teknisk. Han mener at varslinger til kommunen blir fulgt meget godt opp.

Når det gjelder gaver så er det vanligvis ikke greit å motta dette, det er ingen grunn til at kommunen skal motta en gave, sier direktør Teknisk. For eksempel kan blomster være greit ved overlevering av et bygg, men ikke i situasjoner hvor det tas en beslutning. Det må være en helt spesiell grunn til at man skal kunne ta i mot noe.

### Virksomhet Plan og samfunnsutvikling

Virksomhet Plan og samfunnsutvikling hører inn under kommuneområde Samfunn, og har blant annet ansvar for planlegging og reguleringsarbeid. Virksomheten har 22 ansatte, hvor 10 tilhører team regulering. Virksomhetsleder informerer om at risikoen for korrupsjon er drøftet i ledergruppen, men det er ikke gjennomført noen risikovurderinger direkte knyttet til korrupsjon. Hele ledergruppen i kommuneområde Samfunn skal ha en opplæring i utarbeidelse av risikoanalyser. Utgangspunktet for kommunens arbeid med risikoanalyser har vært GDPR<sup>8</sup> hvor det har vært noen gjennomganger, men analysearbeidet utvides til flere virksomhetsrelaterte områder.

Korrupsjon vil alltid være en risiko, men hun mener det er vanskelig å gjennomføre innenfor virksomhetens område. Virksomhetsleder viser til at sakene gjerne tar mellom to og fem-seks år å ferdigstille, og at virksomheten har liten myndighet til å fatte beslutninger. Alle saker løftes til politisk nivå for avgjørelse, med unntak av forenklete planendringer. Videre er det mange virksomheter inne og bidrar på ulike måter, samt at sakene skal gjennom flere ledd, også gjennom politikerne ved flere anledninger.

Virksomheten har fått delegert myndighet i saker som kalles forenklet planendring. Disse sakene går ikke til politisk behandling. Her kan de som ønsker sende en søknad via postmottak som så blir fordelt av teamleder i team regulering til en saksbehandler. I disse tilfellene er virksomheten beslutningstaker. Det siste året har det bare vært en slik sak, ifølge teamleder for team regulering. Dette er saker som tar kortere tid å saksbehandle – fra noen måneder til et halvt år. Beslutningene blir heller ikke godkjent

---

<sup>8</sup> Personvernforordningen.

av direktør Samfunn eller kommunedirektør. Teamleder anser uansett risikoen for korrupsjon som liten.

Teamleder viser til at de har en omfattende sjekklister i regulerings sakene, maler, liste over prioriteringer, samt dokument som beskriver rollen til medsaksbehandler. Revisjonen har fått tilsendt blant annet rutine for «medsaksbehandler», sjekklister og en prioriteringsliste av saker. I hovedsak skal en nyansatt medarbeider kunne utføre jobben sin basert på rutinene i team regulering.

Teamleder fordeler alle regulerings sakene. Alle sakene har to saksbehandlere, samt at alle saker kvalitetssikres av teamleder før de går videre til både direktør Samfunn og kommunedirektør. Teamleder deltar ikke i møter med utbyggere, med mindre hun er medsaksbehandler i saken. Hun viser til at de også har en liste over hvilke saker som skal prioriteres, som finnes i dokumentet «*prinsipp for prioritering*», eksempelvis at alle sentrumssaker skal behandles først.

Virksomhetsleder opplever at de har en robust organisering og system for å sikre kvalitet. Hun viser til rutiner og maler for saksbehandlingen som oppdateres kontinuerlig, og som alle ansatte kjenner godt.

Virksomhetsleder opplyser at eventuell uetisk atferd/forsøk på korrupsjon kan vise seg ved at næringsutviklere kan forsøke å påvirke saksbehandlere slik at de jobber i en retning som en av aktørene ønsker. Dette kan være forsøk på å påvirke sakens utfall eller tidsplanen/fremdriften. I reguleringsplaner er det vanligvis utbyggere som ønsker å oppnå noe med en reguleringsplan.

Teamet har hatt orienteringer i kontrollutvalget ved flere anledninger, som regel på bakgrunn av henvendelser fra naboer til et utbyggingsområde. Det har også vært klager til Fylkesmannen, men kommunens vedtak har ikke blitt omgjort så vidt teamleder kjenner til.

Etikk har vært tema på virksomhetssamlingen. I forbindelse med at kommunens etiske retningslinjer og etikkplakaten nylig er revidert har disse vært tema både i ledergruppen og i virksomheten. Det er HR-avdelingen som står for dette arbeidet, og virksomhetsleder mener de er flinke til å involvere virksomhetene og opptatt av at alle skal ha et eierskap til retningslinjene (det er blant annet gjennomført gruppearbeid). Både ledergruppen og de ansatte har kommet med innspill. Retningslinjene skal presenteres for virksomheten i august 2019. Da vil virksomheten blant annet jobbe med hva retningslinjene vil bety for de ansatte i praksis. Virksomhetsleder legger til at HR-avdelingen også deltok i virksomhetsmøte i august 2018, hvor de blant annet diskuterte gaver og habilitet. Utover det som følger av kommunens overordnede etikkarbeid, har ikke virksomheten etablert noe eget systematisk arbeid med etikk.

Både virksomhetsleder og teamleder har deltatt på dilemmatrening. Dette har vært gjennomført i virksomhetssamlingen, men er også en del av kommunens lederopplæring.

Virksomhetsmøte avholdes hver 14. dag. Møtene er ifølge virksomhetsleder arena for deling av kunnskap og brukes gjerne til strategisk arbeid med tema som blant annet fag, forvaltningsrett, arkivering, etikk, kvalitetssystem, risikoanalyse, rutiner og retningslinjer. Team regulering har egne ukentlige møter.

Virksomhetsleder viser til en kompetansekartlegging vedrørende styreverv/bierverv, hvor alle elementer er tatt med, herunder også fritidsinteresser, hvor de ansatte vil registrere eventuelle bierverv eller styreverv. Kompetansekartleggingen ble oppdatert i februar 2019, men det er ingen rutinemessig oppdatering av kartleggingen. Virksomhetsleder viser også til arbeidsreglementet hvor det står at en ikke skal ha verv som går utover jobben, og at nærmeste overordnede skal informeres. Habilitet blir vurdert i enkelte saker, både hos politikerne og de ansatte. Virksomheten har to jurister som bistår i dette arbeidet.

Ansattes forbindelser til eventuelle aktører som er i kontakt med kommunen blir kartlagt i jobbintervju. Det foreligger ikke et register hvor dette fylles inn fortløpende, men virksomhetsleder opplever likevel å ha god oversikt, da det ikke er så mange ansatte i virksomheten. Virksomheten har også rutine for å undersøke nærmere henvendelser hvor man ser at det kan være dobbeltrolle hos aktører.

Virksomhetsleder opplyser om at virksomheten hadde en gjennomgang av kvalitetssystemet, herunder også avvik og varsling i 2018. Dette var på bakgrunn av lite bruk av avvikssystemet. Ansatte har hatt høy terskel for å bruke systemet, men alle har fått opplæring. Virksomheten har egen rutine for uønskede hendelser og et felles HMS-team med virksomhet Byggesak, landbruk og kart.

Alle nyansatte får en introduksjonsdag hvor blant annet etikkplakaten presenteres. Etikkglementet sendes ut sammen med arbeidskontrakt og taushetserklæring, men det foretas ingen signering direkte på etikkglementet. Kommunens verdier blir presentert for de ansatte i forbindelse med intervjuer. Verdierne er også tema i virksomhetens møter og i medarbeidersamtaler.

Virksomhetsleder og teamleder informerer om at kommunens verdier går igjen i mye av det arbeidet som gjøres i virksomheten. Virksomheten hadde virksomhetssamling i fjor høst hvor tema blant annet var hvordan verdiene brukes i virksomheten, herunder hva betyr det for eksempel å være åpen, troverdig osv.

Saker fra team regulering er også nesten daglig i media, og Sarpsborg Arbeiderblad sender innsynsbegjæringer daglig. Virksomheten har ingen automatisk innsynsløsning i saker slik det er på for eksempel på virksomhet Byggesak, landbruk og kart.

All saksbehandling foregår i kommunens arkivsystem Public 360. Dette sikrer gjennomsiktighet og åpenhet. Teamleder legger til at noen dokumenter inneholder forretningshemmeligheter eller taushetsbelagte personopplysninger og skal unntas offentlighet. Hun anslår at 95 prosent av dokumentene er offentlige. Virksomheten har også egne rutiner for dokumenthåndtering.

Det er ofte 300-400 dokumenter i en reguleringssak, og all dokumentasjon skal journalføres i arkivsystemet. Virksomhetsleder informerer om at virksomheten har hatt utfordringer, og viser til tidligere praksis hvor referater fra møter ikke har blitt ført, og da heller ikke er arkivert. Dokumenter kan også ha vært lagret andre steder enn Public 360, men er ifølge virksomhetsleder nesten i mål med å få all dokumentasjon inn i Public 360. Virksomheten har hatt flere samlinger vedrørende dokumenthåndtering det siste året, i en periode hvor det også har vært åtte nye tilsetninger. Virksomhetsleder opplever at det å få en ny kultur inn har gjort forbedringsarbeidet enklere.

Virksomhetsleder forteller at utgangspunktet for mye av virksomhetens forbedringsarbeid er at virksomheten har hatt utfordringer knyttet til kapasitet. Våren 2018 ble det gjennomført flere samlinger hvor virksomheten arbeidet for å finne ut hvordan de kunne bli mer effektive og robuste. Det ble satt i gang en del tiltak. Virksomhetsleder informerer om at tiltakene blant annet handlet om bruk av verktøy og rutiner/retningslinjer.

Virksomhetens rutiner ligger i Sarpedia, og er foreløpig ikke lagt inn i kvalitetssystemet. Virksomheten ønsker også å gjøre flere av malene tilgjengelig på nettsidene. Per nå må de sendes ut manuelt til de som har behov for dem. Virksomheten ønsker dessuten å jobbe mer med kommunens nettsider fremover slik at det blir lettere å finne informasjon, og at løsningene i større grad er selvbetjente og automatiske. Dette vil også lette jobben for saksbehandlerne.

## **Virksomhet Utbygging**

Virksomhet Utbygging hører inn under kommuneområde Teknisk. Virksomheten har 18 ansatte fordelt på to team; team bygg og team VA. Det er seks prosjektledere på hvert team. Virksomhetsleder har

delegert myndighet innenfor sitt område. Lederavtaler er inngått både mellom virksomhetsleder og direktør, og mellom virksomhetsleder og teamledere. Teamleder og prosjektleder har fått videre delegert myndighet til å skrive under på kontrakter under ti millioner. Det er virksomhetens prosjektleder som utarbeider kontraktene, og virksomhetens jurist som kvalitetssikrer disse.

Arbeidet i Team bygg er i stor grad regulert av lov om offentlige anskaffelser, og virksomhetsleder mener dette gjør risikoen for korrupsjon lav. Regelverket har strenge regler for dokumentasjon knyttet til tildeling av kontrakter, som ifølge virksomhetsleder gjør det nesten umulig å være korrupt. Hva som skjer etter at kontrakt er inngått, kan det imidlertid være vanskeligere å ha kontroll på. Virksomhetsleder mener at det er vanskelig å ha rutiner for dette, men de arbeider med dette på samlinger og møter. Han legger til at det er små forhold i Østfold, som gjør korrupsjon til et lite problem.

I team VVA som arbeider innen forsyningssektoren er terskel for utlysning 51 millioner kroner. Anskaffelser under terskelverdi håndteres ved at teamet har en liste over entreprenører i Østfold som skal spørres. Ved mindre anskaffelser sender team VVA alltid forespørsel til minst tre firmaer. Virksomheten skal vurdere om også disse anskaffelsene skal legges i konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign, som frivillige utlysninger. Dette avhenger av hva det vil kreve av ressurser å benytte systemet, samt anskaffelsens kompleksitet. Juridisk rådgiver opplyser om at utvelgelsen av firmaer skjer på bakgrunn av hvilken tiltaksklasse som kreves i den enkelte utlysning. Krever tiltaket tiltaksklasse 3, så er det kun de med tiltaksklasse 3 på listen som kan bli forespurt (det er 6 firmaer med tiltaksklasse 3 på listen over entreprenører i Østfold). Dersom tiltaket kun krever tiltaksklasse 2, blir alle på listen forespurt (det er totalt 13 firmaer på listen). Kommunen har i løpet av 2019 lagt ut en utlysning som frivillig kunngjøring på grunn av anskaffelsens kompleksitet.

Det er stadig diskusjoner om hva som skal arkiveres i sak- og arkivsystemet 360. Systemet er ikke tilpasset en byggeprosess. Dette er noe virksomheten ifølge virksomhetsleder nå jobber med i samarbeid med arkivet. Virksomheten har imidlertid en prosedyre for arkivering av anskaffelser.

Virksomhetsleder informerer om at de har prosedyrer og sjekklister for prosjektenes ulike faser.

Ifølge virksomhetsleder blir risiko tatt opp på møter, men det er ikke dokumentert noen risikovurdering knyttet til uetisk atferd og korrupsjon.

Virksomheten arbeider med de etiske retningslinjene ved at de ligger som vedlegg til konkurransegrunnlaget. De reviderte etiske retningslinjene er også tatt opp på virksomhetsmøter og fagsamlinger. Virksomheten har ikke hatt noen øvelser knyttet til etikk, men virksomhetsleder opplever at de har oppmerksomhet rettet mot det. Virksomheten får en del forespørsler om å delta på konferanser og besøk hos leverandører og da blir det en diskusjon på dette internt. Virksomheten har policy for å betale alle reiser selv, og at det dessuten alltid skal være gode grunner til deltakelse.

Virksomhetsleder viser også til at de som deltar i en anskaffelsesprosess må krysse av for habilitet på protokollen for den offentlige anskaffelsen. Dette gjøres rutinemessig slik at habilitet bli vurdert. Virksomheten har oversikt over hvilke ansatte som har familiære tilknytninger til leverandører. Hadde virksomheten hatt mange flere ansatte, hadde de ifølge virksomhetsleder hatt noe skriftlig på det. Med bare 18 ansatte, så mener virksomhetsleder at det er oversiktlige forhold - alle kjenner alle.

Habilitet blir også sjekket ut i forbindelse med nyansettelser. Virksomhetsleder sier også at kjennskapen til en del entreprenører er god. Virksomhetsleder kjenner ikke til om ansatte har registrert seg i styrevervregisteret.

Kommunen har egne retningslinjer for mottak av gaver, og dette er dessuten beskrevet på virksomhetens område i kvalitets- og internkontrollsystem Risk Manager. Ifølge virksomhetsleder var gaver et større tema for noen år tilbake, da det var mer vanlig med gaver, uten at det var noen utfordringer knyttet til dette. Nå er det sjelden at virksomheten mottar gaver.

Virksomhetsleder forteller at varslingsplakaten er gjort kjent for de ansatte, og at virksomheten ikke har hatt noen varslingsaker.

### Virksomhet Eiendom

Virksomhet Eiendom hører inn under kommuneområde Teknisk. Virksomheten eier kommunens bygg og forvalter, drifter, vedlikeholder og utvikler byggene. Virksomheten består av tre renholdsteam, et vedlikeholdsteam, et driftsteam, samt team forvaltning og utvikling. Teamlederne har budsjettansvar. Virksomhetsleder har inngått lederavtale med direktør og nedover i organisasjonen med sine teamledere. Det er også skrevet delegeringsbrev til saksbehandlerne i team forvaltning og utvikling.

Virksomhetsleder viser til dokumentet «*Vi i Sarpsborg*», som danner utgangspunkt for virksomhetsplanen. Virksomheten arbeider med kommunens verdier og hva som kan legges i ordene i praksis når de arbeider med virksomhetsplanen. Arbeidet forankres først i ledergruppen før teamlederne tar arbeidet videre til sine team.

Virksomhetsleder forteller at virksomheten har hatt fokus på de etiske retningslinjene siden de ble etablert i 2007, men de har ikke blitt arbeidet med jevnlig. Virksomhetsleder kan ikke huske sist retningslinjene ble tatt opp, men sier at etikk er tema som dukker opp ofte uten at det er knyttet direkte opp mot retningslinjene. Virksomhetsleder sier at retningslinjene vil tas opp i virksomheten igjen nå etter at de ble revidert våren 2019.

Virksomhetsleder mener at dilemmatrening og praktisk trening er måten å lære retningslinjene på. Det er gjennomført dilemmatrening på virksomhetsledersamlingen, men det er lenge siden noe tilsvarende er gjennomført i virksomheten. Virksomhetsleder mener likevel at saksbehandlerne er godt kjent med retningslinjene.

Virksomhetsleder opplever ikke at virksomheten er spesielt utsatt for korrupsjonsrisiko. Virksomhetsleder viser for eksempel til team renhold, som stort sett benytter rammeavtale på alt som kjøpes inn. Det er team forvaltning og utvikling som i størst grad vil kunne være utsatt for korrupsjon. Dette teamet består i dag av ti ansatte, som ifølge virksomhetsleder, kjenner hverandre godt.

Virksomheten har ikke gjennomført risikovurderinger knyttet til uetisk atferd eller korrupsjon. Det foreligger ingen overordnet risikovurdering for virksomheten angående korrupsjon. Virksomhetsleder kan heller ikke huske at risikovurdering har vært tema på virksomhetsledersamlingen. Virksomheten tenker risiko ifølge virksomhetsleder, men det blir ikke dokumentert. Virksomheten gjør først og fremst vurdering av risiko knyttet til HMS og lignende.

Virksomheten har saksbehandlere som er og har vært gift med eiendomsutviklere som kommunen har, eller kan bli involvert med. Det foreligger ingen rutiner i virksomheten på hvordan slike situasjoner skal håndteres, men ifølge virksomhetsleder kunne det kanskje være nyttig. Virksomhetsleder er imidlertid usikker på om en rutine ville gjort noen praktisk forskjell, og det viktigste er at sakene håndteres i det daglige. Virksomhetsleder opplever at saksbehandlerne er bevisst på forhold hvor de kan havne i en gråsoner. I praksis melder de ansatte fra hvis det er en interessekonflikt og det blir alltid vurdert om de ansatte kan være involvert i disse sakene.

Virksomhetsleder viser for øvrig til reglement for attestasjon og anvisning, og legger til at det ikke har vært noen mistanke eller episoder med brudd på reglementet. Virksomhetsleder viser også til system for tilgangsstyring, samt at alt i saksbehandlingssystemet er sporbart. Systemenes sporbarhet har ført til flere personalsaker i kommunen ifølge virksomhetsleder, men ikke i virksomhet Eiendom.

Virksomhetsleder påpeker dessuten at det gjennomføres stikkprøvekontroll fra sentralt hold, fra innkjøpsfunksjonen, blant annet for å avdekke kjøp utenfor rammeavtale.

Virksomhetsleder opplyser om at bierverv eller styreverv ikke blir registrert i noe register.

Det er ulik kjennskap til kommunens varslingsystem. Det blir informert ved innføring av nye tiltak, eksempelvis varslingsplakaten. Virksomheten har hatt varslingsaker, men virksomhetsleder er ikke kjent med at de har hatt saker knyttet til korrupsjon.

Kommunen har et oppfølgingsprogram for nyansatte hvor leder følger opp med samtaler i løpet av prøvetid, samt en felles dag for nyansatte. Virksomheten har ikke noe eget opplæringsprogram for nyansatte utover dette.

### **Virksomhet Byggesak, landbruk og kart**

Virksomheten hører inn under kommuneområde Samfunn. Virksomhetsleder har fått sitt ansvar delegert via kommunens delegeringsreglement. Det inngås lederavtale mellom direktør og virksomhetsleder, samt mellom virksomhetsleder og teamledere årlig.

Team byggesak består av 18 medarbeidere hvor det i tillegg til teamleder er 11 rene saksbehandlere med ulik faglig bakgrunn. Teamleder informerer om et stabilt team med lav turnover. De fleste har vært i teamet i ti år eller lenger. Ifølge teamleder kjenner hun alle medarbeiderne i teamet godt, og det er lav terskel for å ta opp ulike tema. Teamleder opplever at medarbeiderne har gode holdninger og at arbeidsmiljøet er bra – de skårer høyt på medarbeiderundersøkelsen. Teamet skårer også høyt, ifølge teamleder, på undersøkelsens spørsmål om kompetanseutvikling selv om teamet ikke nødvendigvis er mye på kurs. Dette forklarer teamleder med at teamet består av ansatte med forskjellig fagbakgrunn, og at dette bidrar til at de kan utvikle sin kompetanse internt.

Virksomhetsleder informerer om at kommunens verdier er godt implementert i virksomheten. Verdierne har også en sentral plass i virksomhetsplanen som revisjonen har fått tilsendt. Det er lenge siden verdiene ble vedtatt, og virksomhetsleder mener det ikke er behov for repetisjon av verdiene hele tiden. Teamleder viser til at fokus har vært på plattform for medarbeiderskap og ledelse, herunder ligger også arbeid med hva som skal gjøres i teamet fremover og hvordan sikre åpenhet. Dette arbeides det med i teamet kontinuerlig, men det blir ikke nødvendigvis uttalt at dette er arbeid med kommunens verdier, selv om arbeidet har en klar sammenheng med verdiene.

Virksomheten eller teamet har ikke utarbeidet egne etiske retningslinjer, men forholder seg til kommunens overordnede. Retningslinjene skal være kjent for alle ansatte. Ansatte er gjort kjent med retningslinjene ved at de henger synlig på oppslagstavle, samt at alle har fått de utdelt. Ifølge virksomhetsleder er det imidlertid ikke gjennomført noe «program» for å implementere etikk og de etiske retningslinjene i virksomheten, for eksempel diskusjoner rundt etiske spørsmål og dilemmatrening. Team byggesak har imidlertid faste felles møter hver 14. dag hvor vanskelige saker blir tatt opp. Basert på en stikkprøvekontroll blir også en tilfeldig sak valgt ut for gjennomgang i plenum. Dette sikrer likebehandling i saksbehandlingen. Det er særlig skjønnsutøvelsen som blir diskutert.

Revisjonen får opplyst at det ikke er gjennomført risikovurderinger angående uetisk atferd og korrupsjon i virksomheten.



Virksomhetsleder viser til at de har gjennomført etikkøvelser i virksomhetsledersamlingen, også teamledere har deltatt på dette, og han mener denne treningen også bør implementeres nedover i teamene. Virksomhetsleder informerer om at retningslinjene skal ha vært gjennomgått i alle teamene, men teamleder forteller at hennes team har hatt fokus på varsling og medarbeiderskap. Teamleder informerer også om at hun gjennomfører årlige medarbeidersamtaler ut i fra sin egen mal, hvor kjennskap til varslingsrutiner blir tatt opp.

Teamleder viser til at de i forbindelse med Drammenrapporten<sup>9</sup> hadde en gjennomgang av teamets status på de områdene som hadde sviktet i Drammen kommune. Revisjonen har fått tilsendt notater fra teamleder fra et møte 5. april 2017. Ifølge teamleder er det kommunens controller i Sarpsborg som tok initiativ til denne gjennomgangen. Konklusjonen var, ifølge teamleder, at teamet hadde det meste i orden. Teamleder viser blant annet til praksis for fordeling av saker; at teamleder fordeler alle saker, at kommunen sikrer åpenhet gjennom sin innsynsløsning, samt sidemannskontroll.

Sidemannskontrollen sikrer at ingen jobber alene i sakene. Teamleder viser til sjekkliste som ligger i saksbehandlingsverktøyet. Her fremkommer hvem som er sidemann i saken og hvilke oppgaver som ligger til sidemann å utføre. Sjekklisten er et levende dokument som oppdateres fortløpende. Revisjonen har fått tilsendt en slik sjekkliste for illustrasjon. Basert på diskusjon i fellesskap har teamet også nedfelt skriftlig hva som ligger i sidemannskontrollen.

Teamleder går også gjennom alle sakene i team byggesak. Godkjenningsmyndigheten er lagt til teamledernivå. Teamleder legger i forbindelse med godkjenningen vekt på å sikre likebehandling. Likebehandling blir sikret ved at saken, både resultatet og prosessen, for eksempel hvilke krav som blir stilt til dokumentasjon, blir avstemt for å avdekke eventuelle ulikheter. Med ulike fagbakgrunner er det naturlig at ulike elementer blir vektet ulikt. Etter at saken er godkjent av leder, låses den for redigering.

Under gjennomgangen med Drammensrapporten ble det avdekket en svakhet i kommunens system; alle saksbehandlerne kan på egenhånd opprette og avslutte en sak (i kommunens arkiv- og dokumentsystem 360), herunder fatte et vedtak. Dette blir imidlertid logget i systemet. Det vil også fremgå i saken at den ikke er godkjent av teamleder, og vedtaket vil således ikke være gyldig. For å avdekke en slik praksis må alle sakene som er opprettet på teamet gjennomgås. Dette er ikke planlagt gjennomført, og det er heller ikke iverksatt andre risikoreduserende tiltak, ifølge teamleder.

Teamleder viser til at det er jevnlig diskusjoner knyttet til habilitet i enkeltsaker. Teamet praktiserer et føre-var-prinsipp, og har derfor ved flere anledninger valgt å bytte saksbehandler selv om kjennskap/tilknytning til saken har vært perifer. Teamleder mener medarbeiderne har en god ryggmargsrefleks når det gjelder dette. Hun opplever at teamet er såpass stort at håndtering av habilitet ikke er noe problem, siden det ikke er vanskelig å omdisponere ressursene.

Teamet har ikke egne skriftlige rutiner eller retningslinjer for bierverv. Teamleder viser til at de ansatte kan ha bierverv, men kan da ikke ha oppdrag i kommunen. Ansattes bierverv har vært diskutert ved et par anledninger. Teamleder viser til ansatt som ønsket å jobbe i en annen kommune ved siden av, samt en ansatt som ønsket å jobbe som megler. Verken virksomhetsleder eller teamleder kjenner til at noen av de ansatte har styreverv.

Det hender saksbehandlere mottar gaver i form av konfektesker, men teamet har ikke mottatt gaver, penger eller ytelser utover dette. Teamleder viser til overordnet reglement for mottak av gaver og rutine for håndtering av interessekonflikter, samt at teamet praktiserer et føre-var-prinsipp også her,

---

<sup>9</sup> Angående korrupsjon i Drammen kommune.

og i utgangspunktet ikke tar imot gaver. Teamet diskuterer ofte temaet mottak av gaver, også når det kun er snakk om en konfekteske.

### Virksomhet Økonomi

Virksomhet Økonomi hører inn under kommuneområde Organisasjon og har blant annet ansvar for handlingsplan og budsjett, tertial- og årsrapportering, regnskap, saksbehandling innenfor økonomiområdet, internkontroll i egen virksomhet, og innkjøp. I sentral innkjøpsfunksjon er det fire ansatte. Det er ikke inngått lederavtale mellom virksomhetsleder Økonomi og fagleder innkjøp. De fire ansatte i den sentrale innkjøpsfunksjonen får delegert sin myndighet på innkjøpsområdet ved fullmaktsbrev fra kommunedirektøren.

Etikk er ikke noe fast punkt på virksomhetsnivå, men det hender at ulike spørsmål som berører etikk blir tatt opp. Virksomheten skal ha en sommersamling hvor det blir informert om de nylige reviderte retningslinjene for hele virksomheten. I ledergruppen til direktør Organisasjon har kommunens verdsett vært tema i april i år. Dette skal da også opp på virksomhetsnivå. Retningslinjene er også en del av lederutviklingsprogrammet, hvor man gjennomfører dilemmatrening. Både risikovurderinger, etiske retningslinjer og verdier, kan være tema på virksomhetsmøter, men ikke som fast møtepunkt.

Bystyret har vedtatt at retningslinjene også skal gjelde for kommunens leverandører. De etiske retningslinjene ble tatt inn som vedlegg i alle kontraktene, og i tillegg veiledning knyttet til gaver. De etiske retningslinjene gjøres kjent for leverandører på konkurransetidspunktet, da de er inkludert i konkurransegrunnlaget. Videre kan de også være tema i kontraktsmøter med kommunens leverandører, hvor det kan bli diskutert hva som ligger i retningslinjene.

Innkjøps sjef opplyser om at innkjøpsfunksjonen ofte mottar invitasjoner fra leverandører. Kommunen må da foreta vurderinger av om den skal delta eller ikke. I tvilstilfeller løftes spørsmålet opp på ledernivå. Ofte vil tidspunktet for når invitasjonen kommer være avgjørende for utfallet - om det har noen betydning for en pågående konkurranse, eller det nærmer seg slutten av en kontraktperiode. Noen ganger kan det også være viktig å delta med tanke på kompetanseutvikling.

Virksomheten har laget en overordnet risikovurdering, hvor blant annet korrupsjon er tema. Risikovurderingen revisjonen har fått tilsendt er fra 19.juni 2017. I denne risikovurderingen er korrupsjon eksplisitt nevnt som en farekilde, med uønskete hendelser som kjøp til egen vinning, kjøp hos nærstående part, fiktive fakturaer, og at ansatte misbruker sin stilling. Selve risikovurderingen, identifisert som «risiko før tiltak», blir illustrert med trafikklys, jf. kapittel 3.2.3.

Det gjennomføres ikke egne risikovurderinger for den enkelte konkurranse, men i prosedyrene finner man spor av tiltakene som er iverksatt for å hindre korrupsjon, eksempelvis at flere (to) skal være med å gjøre vurderingene i forbindelse med innkjøp (på mer enn kr 100 000). Ingen på avdeling Innkjøp attesterer eller anviser fakturaer. Kommunens systemer er sporbare, og det fremgår hvem som har gjort hva. Virksomheten gjennomfører også en gjennomgang av leverandørstatistikken hvert år for å undersøke de ti leverandørene med størst utbetaling. Det gjennomføres også stikkprøvekontroll på fakturaer hvor dokumentasjon på konkurranse blir etterspurt. Stikkprøvekontroll gjennomføres også på fakturaer i inngåtte avtaler tre måneder etter at avtalen er inngått, og deretter minimum årlig. Dersom det avdekkes feil gjennomføres det gjerne hyppigere kontroller. I store bygg og anleggsavtaler er det regnskapsavdelingen som gjør kontroller. Kontrollene ligger dokumentert i kvalitetssystemet.

Innkjøpsfunksjonen vektlegger ifølge innkjøps sjef etikk i brukerutvalgene, og spørsmål om ulike relasjoner blant de ansatte dukker ofte opp. Dersom det foreligger en relasjon, trer den ansatte det gjelder ut av brukergruppen, selv om relasjonen ikke er så nær.

Ansattes habilitet dokumenteres i anskaffelsesprotokollen. Det gjennomføres ingen kontroll knyttet til habilitetspunktet i protokollen. Virksomhet Økonomi har mottatt én varsling på habilitet. Denne var knyttet til inngåelse av rammeavtaler på arbeidstøy for noen år siden. De påfølgende undersøkelser og vurderinger ble foretatt av ØKRs seksjon for regnskapsrevisjon, uten å finne kritikkverdige forhold knyttet til habilitet.

Virksomheten har vurdert å benytte KS' register for styreverv, men har ikke konkludert på hvorvidt det skal gjøres.

Virksomheten er også tilbakeholdne med å ta imot gaver, og følger praksisen som er beskrevet i den reviderte veilederen for personlige gaver og fordeler. I veilederen presiseres at blomster, konfekt og liknende anses å være gaver av ubetydelig verdi.

Vedrørende varsling så viser virksomhetsleder til funksjonen for dette i kvalitetssystemet, hvor ansatte kan varsle. Det er også mulig for innbyggere og andre å varsle om kritikkverdige forhold via kommunens hjemmeside, og de har mottatt bekymringsmeldinger knyttet til innkjøp. Varsling har ikke vært tema det siste året, men virksomheten hadde en gjennomgang på dette for et par år siden.

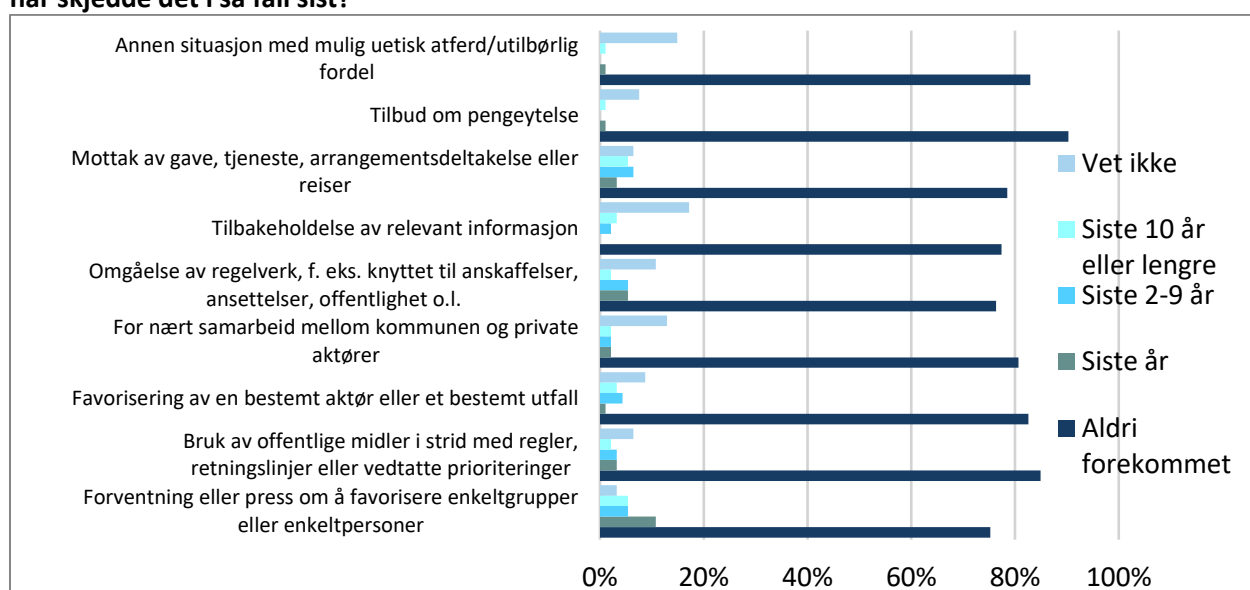
Virksomhetsleder sier at virksomheten vektlegger åpenhet og innsyn, og opplever at det er stadig flere som ber om for eksempel leverandørstatistikk. Offentlighetsloven var dessuten nylig tema på fellesstabsmøte, hvor direktørers stab, informasjon-, økonomi, og HR, samt team sekretariat var tilstede.

### 3.2.14 Resultater fra spørreundersøkelsene om de ansatte og folkevalgte sin kjennskap til, og egne erfaringer med uetisk atferd

#### Kjennskap til situasjoner med uetisk atferd

Vi stilte spørsmål til de ansatte om de noen gang hadde opplevd ulike situasjoner med press om uetisk atferd. Det samme spørsmålet ble deretter stilt til de folkevalgte.

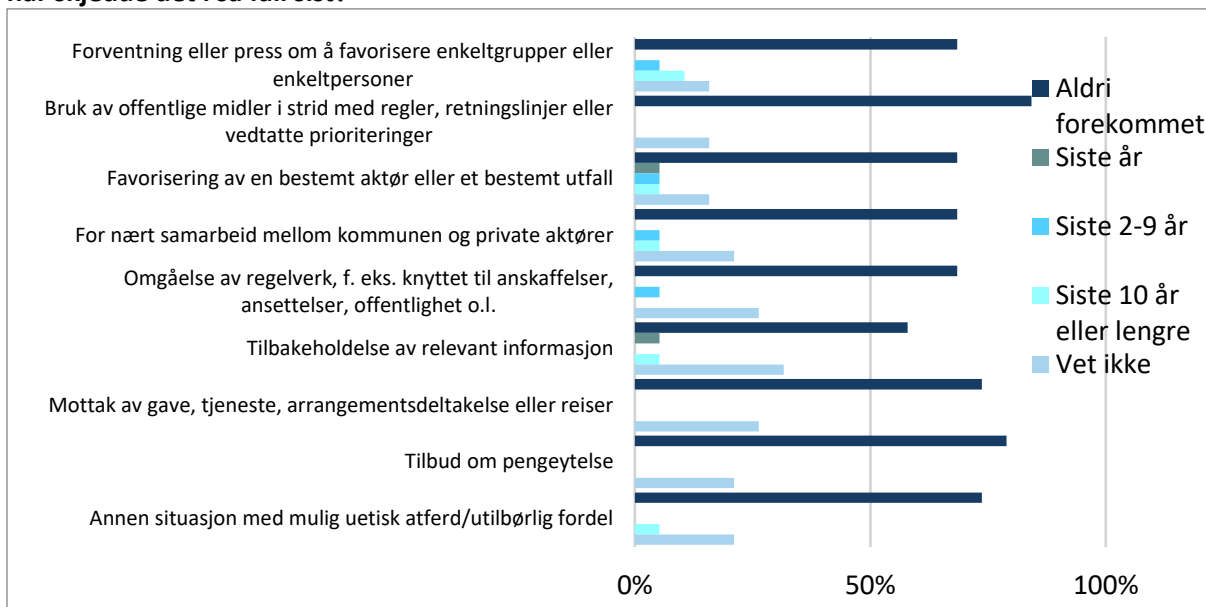
**Figur 22. Er du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd, og når skjedde det i så fall sist?**



N=93-93-92-93-93-93-93-93-94

Vi ser fra figur 22 at press om uetisk atferd for de fleste ansatte aldri har forekommet. Når det gjelder forventning eller press, om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner, ser vi at omtrent 10 prosent av de ansatte har opplevd dette det siste året.

**Figur 23. Har du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd, og når skjedde det i så fall sist?**

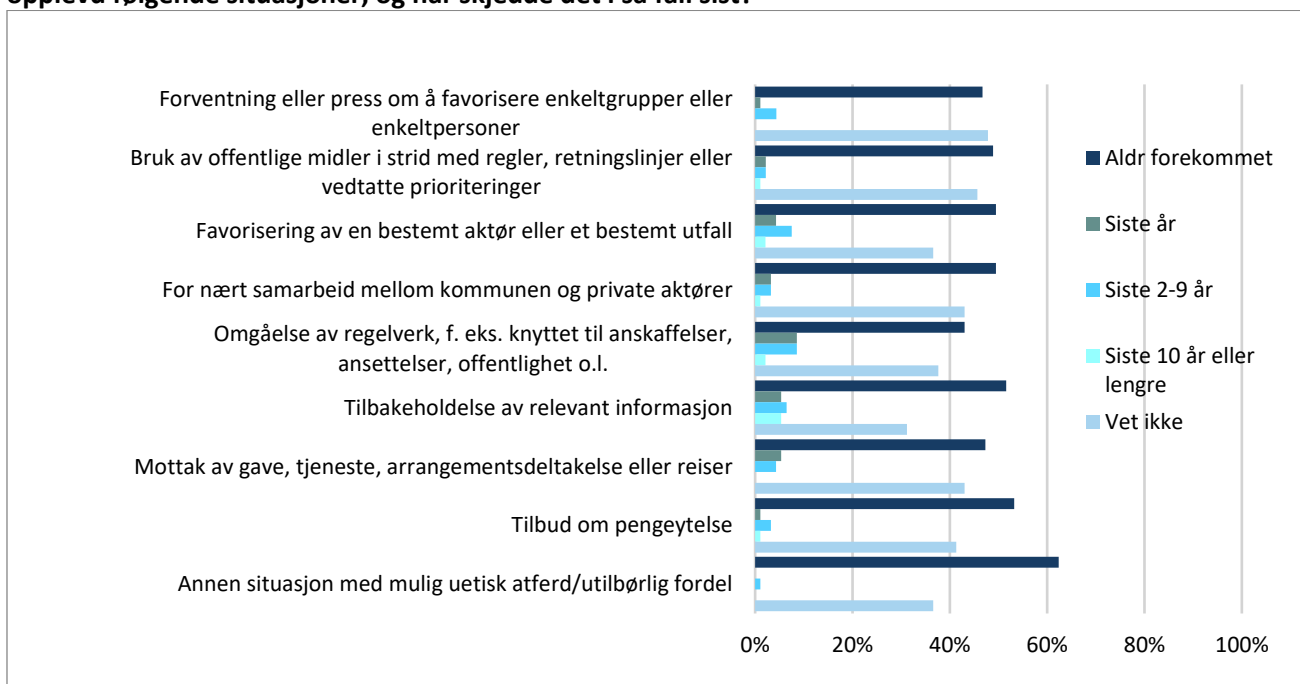


N=19

Fra figur 23 ser vi at de aller fleste folkevalgte svarer at de aldri har blitt utsatt for situasjoner om uetisk atferd. En del politikere har på dette spørsmålet svart «vet ikke».

De ansatte ble også spurt om de kjenner til at ansatte eller folkevalgte har opplevd ulike situasjoner med press om uetisk atferd.

**Figur 24. Kjenner du til (ikke fra medier) at ansatte eller folkevalgte i kommunen noen gang har opplevd følgende situasjoner, og når skjedde det i så fall sist?**

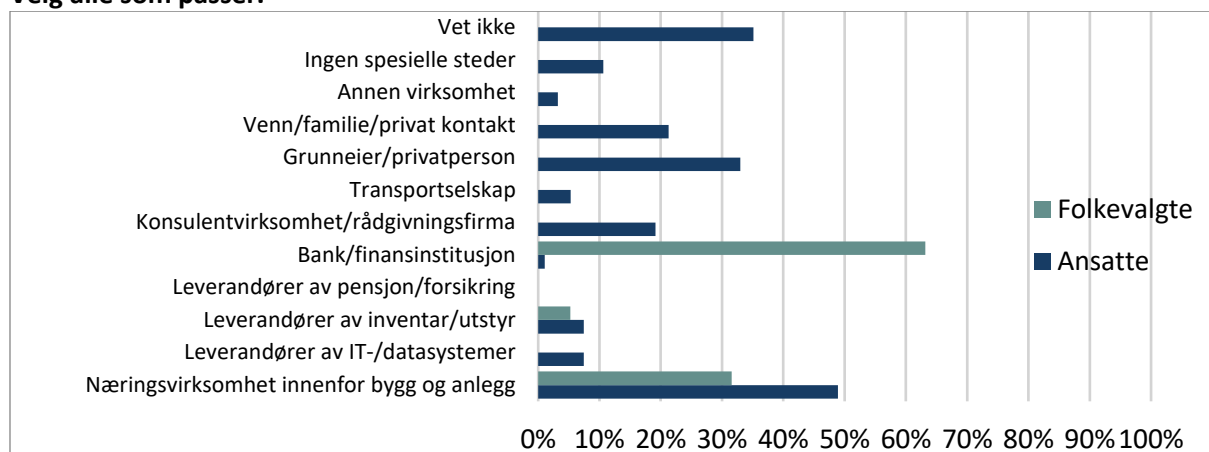


N=94

I figur 24 er det listet opp flere spørsmål knyttet til kjennskap av hendelser vedrørende uetisk atferd i kommunen. De ansatte besvarer de fleste spørsmålene med «har aldri forekommet» og «vet ikke». Men vi ser at til sammen 16 prosent av de ansatte kjenner til omgåelse av regelverk, en eller annen gang de siste årene.

Ansatte og folkevalgte ble deretter spurt hvem de antar at det oftest kommer henvendelser fra som kan innebære uetisk atferd.

**Figur 25. Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser fra som kan innebære uetisk atferd? Velg alle som passer.**

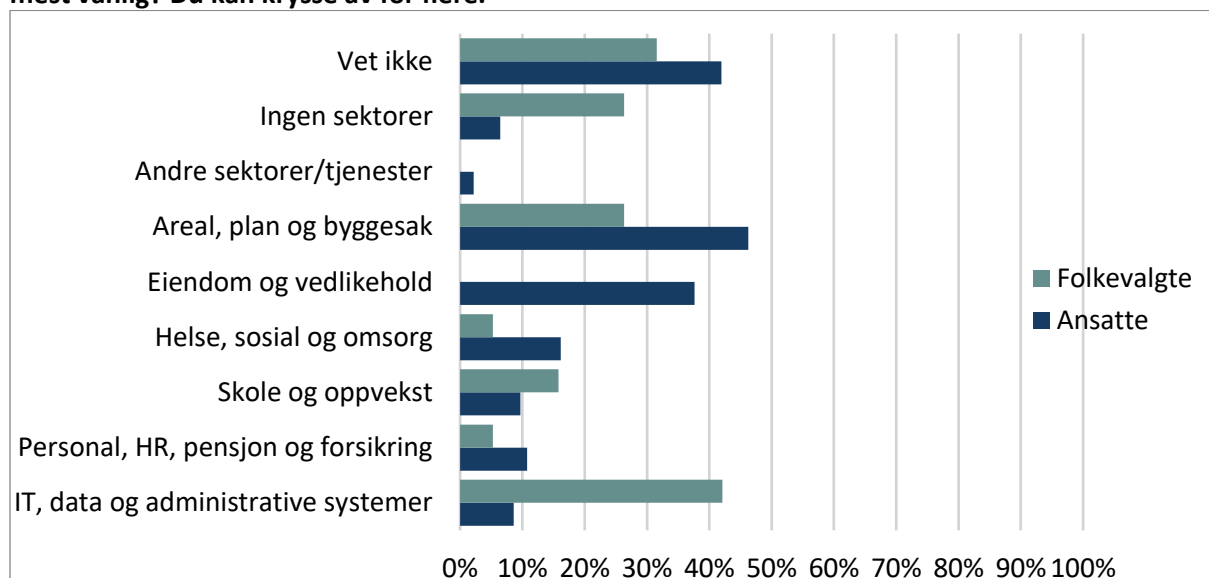


N=94 N=19

Fra figur 25 ser vi at ansatte antar at det oftest kommer henvendelser som kan innebære uetisk atferd fra næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg og grunneiere/privatpersoner. De folkevalgte antar dette i størst grad gjelder fra bank/finansinstitusjoner.

Vi spurte de ansatte og folkevalgte om i hvilke sektorer i kommunen de antar det er vanligst med henvendelser som kan innebære uetisk atferd.

**Figur 26. I hvilke sektorer i kommunen antar du at henvendelser som kan innebære uetisk atferd er mest vanlig? Du kan krysse av for flere.**

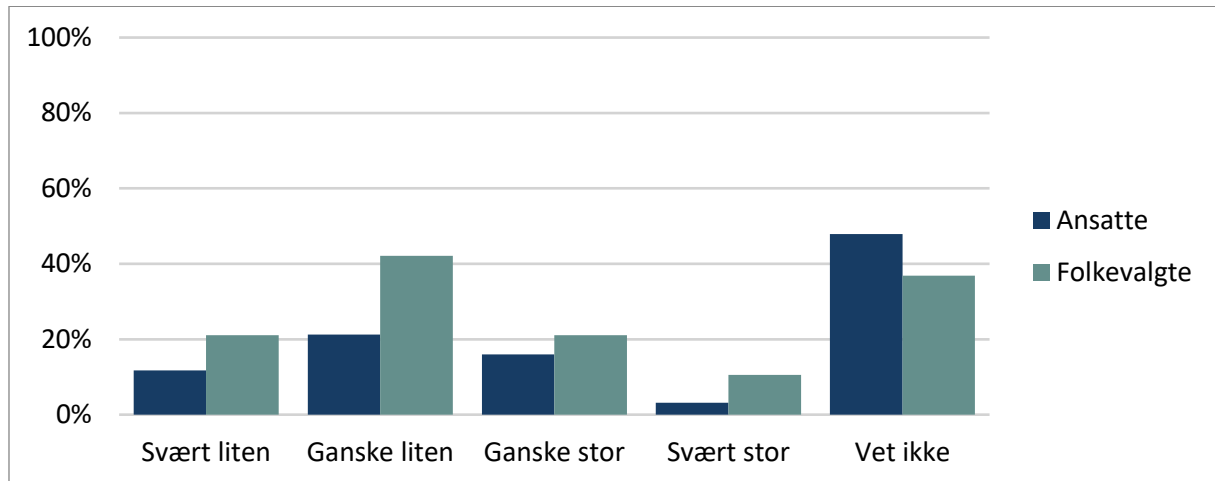


N=93 N=19

Fra figur 26 ser vi at ansatte antar at «eiendom og vedlikehold» og «areal, plan og byggesak», er de områdene som det er mest vanlig at det kommer henvendelser som kan innebære uetisk atferd fra. Blant folkevalgte er det imidlertid klart flest som har oppgitt område «IT, data ...» som mest vanlig.

Videre spurte vi de ansatte og folkevalgte om i hvilken grad de antar at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud om utilbørlig fordel.

**Figur 27. I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud om utilbørlig fordel?**

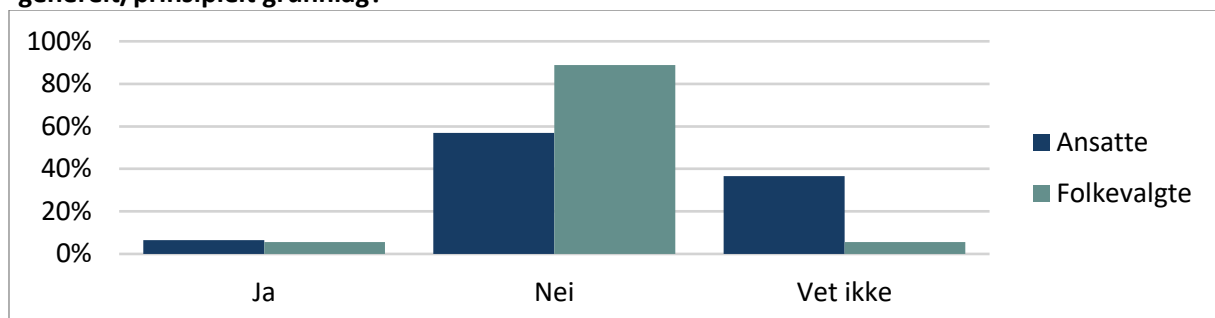


N=94 N=19

Figur 27 viser at blant de folkevalgte selv, antar henholdsvis omlag 20 prosent og 40 prosent, at de utsettes for tilbud om utilbørlig fordel, i svært liten eller ganske liten grad. For de ansatte er disse tallene omtrent halvert. Vi ser også fra figuren at 10 prosent av de folkevalgte antar at de i svært stor grad blir utsatt for tilbud om utilbørlig fordel. For «ganske stor» grad så er prosentandelen 21. Nær halvparten av de ansatte har svart «vet ikke» på dette spørsmålet.

Vi spurte de ansatte og de folkevalgte om de kjenner til om uetisk atferd som korrupsjon, kameraderi og/eller annen utilbørlig fordel er behandlet på politisk nivå de siste seks månedene på generelt/prinsipielt grunnlag.

**Figur 28. Kjenner du til om korrupsjon, kameraderi og/eller annen uetisk atferd er behandlet på politisk nivå de siste seks månedene på generelt/prinsipielt grunnlag?**



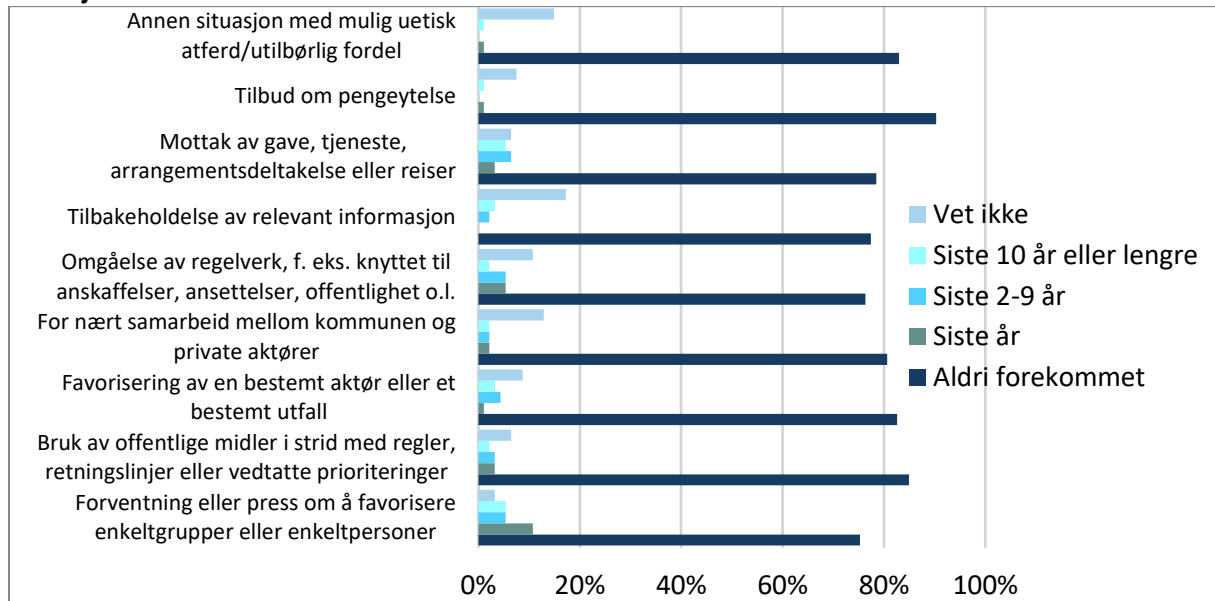
N=93 N=18

Figur 28 viser at 6 prosent av de ansatte svarer at de kjenner til at korrupsjon, kameraderi og/eller annen uetisk atferd er behandlet de siste seks månedene. For de folkevalgte er denne prosentandelen 5. Vi ser dessuten at 36 prosent av de ansatte svarer at de «ikke vet». Nesten 90 prosent av politikerne svarer «nei» på om de kjenner til behandling av korrupsjon mm. på politisk nivå de siste seks månedene.

## De folkevalgte og ansattes egne erfaringer med uetisk atferd

Vi spurte de ansatte og de folkevalgte om de selv har blitt utsatt for ulike typer press om uetisk atferd.

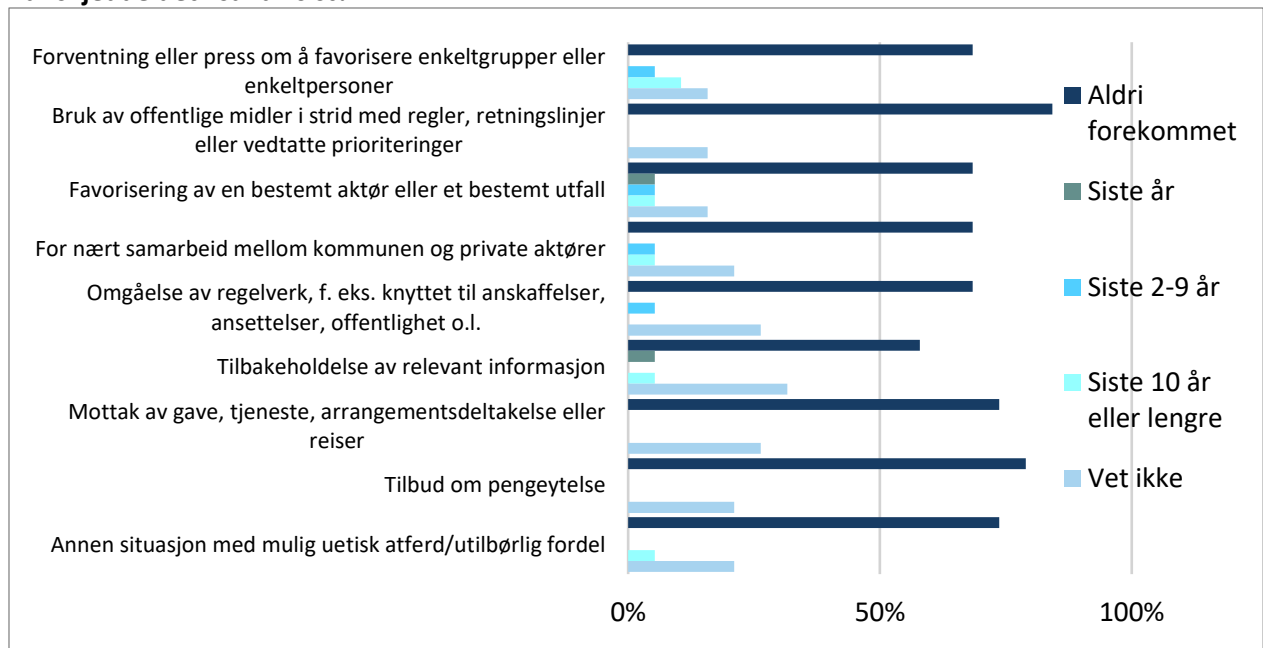
**Figur 29. Er du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd, og når skjedde det i så fall sist?**



N=93-93-92-93-93-93-93-94

Fra figur 29 ser vi at rundt 80 prosent av de ansatte sier at det aldri har forekommet noen form for press om uetisk atferd. I løpet av siste året ser vi imidlertid at 10 prosent av de ansatte har opplevd en forventning, eller press om å favorisere enkeltgrupper.

**Figur 30. Har du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd, og når skjedde det i så fall sist?**

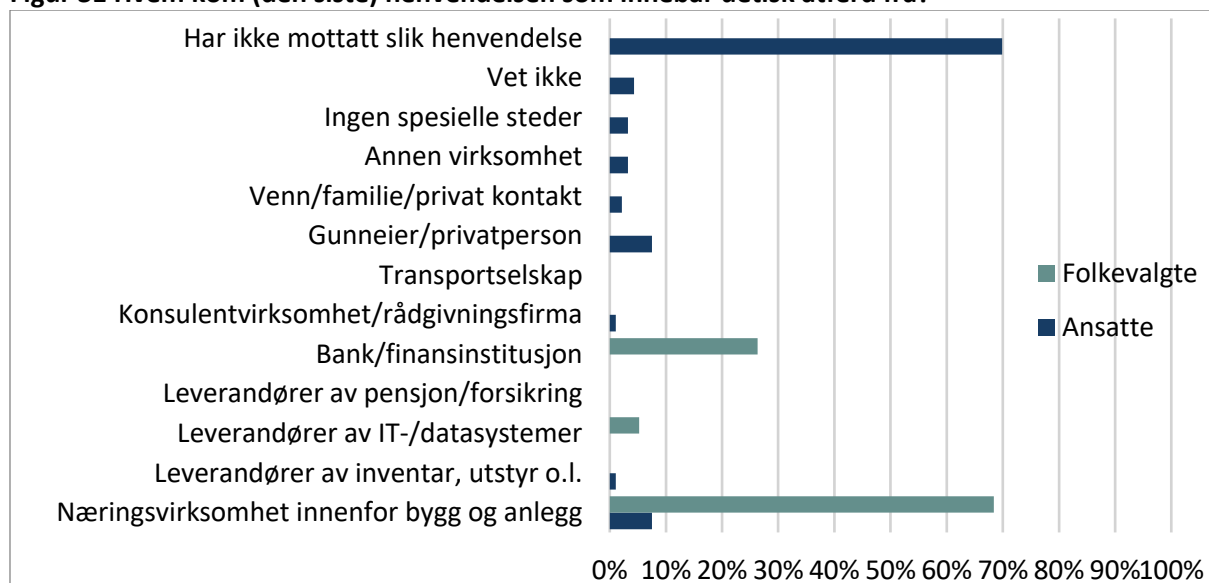


N=19

Vi ser fra figur 30 at de fleste folkevalgte svarer at det aldri har forekommet noe press om uetisk atferd. På de ulike spørsmålene varierer prosentandelen fra i underkant 60 prosent, til over 80 prosent. Det nest hyppigste svaret er «vet ikke».

Vi ba de ansatte og de folkevalgte oppgi hvem den siste henvendelsen som innebar uetisk atferd, kom fra.

**Figur 31 Hvem kom (den siste) henvendelsen som innebar uetisk atferd fra?**

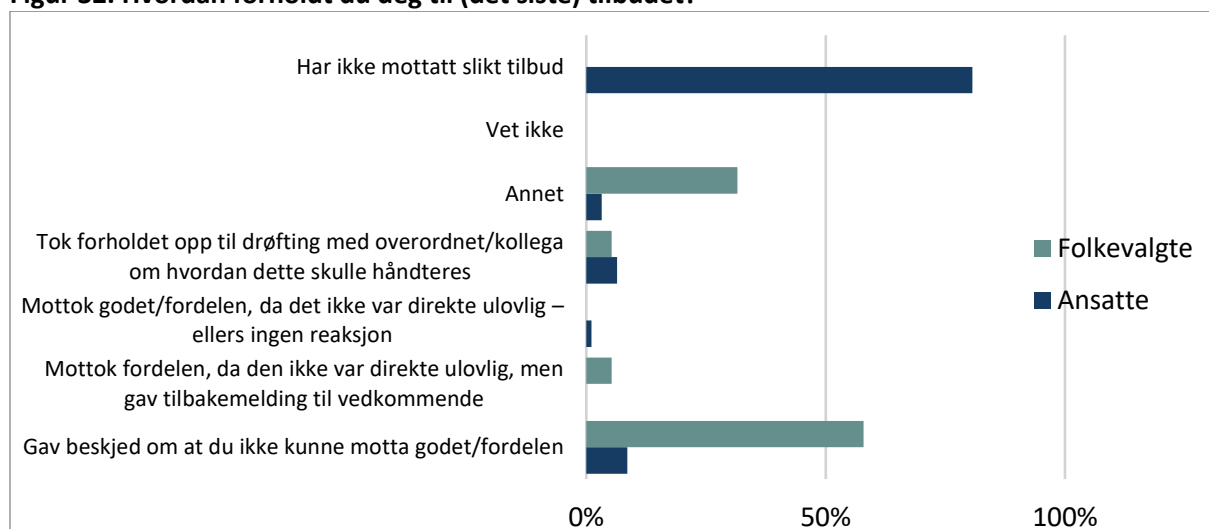


N=93 N=19

På spørsmål om hvem den siste henvendelsen som innebar uetisk atferd kom fra, ser vi fra figur 31 at nesten 70 prosent av politikerne svarte næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg, og 27 prosent fra bank/finansinstitusjon. Blant ansatte er det 70 prosent som sier de ikke har mottatt en slik henvendelse, mens næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg, og grunneier/privatperson er svart i sju prosent av tilfellene hver.

De ansatte og de folkevalgte ble også spurt om hvordan de forholdt seg til den siste henvendelsen om uetisk atferd.

**Figur 32. Hvordan forholdt du deg til (det siste) tilbudet?**



N=93 N=19

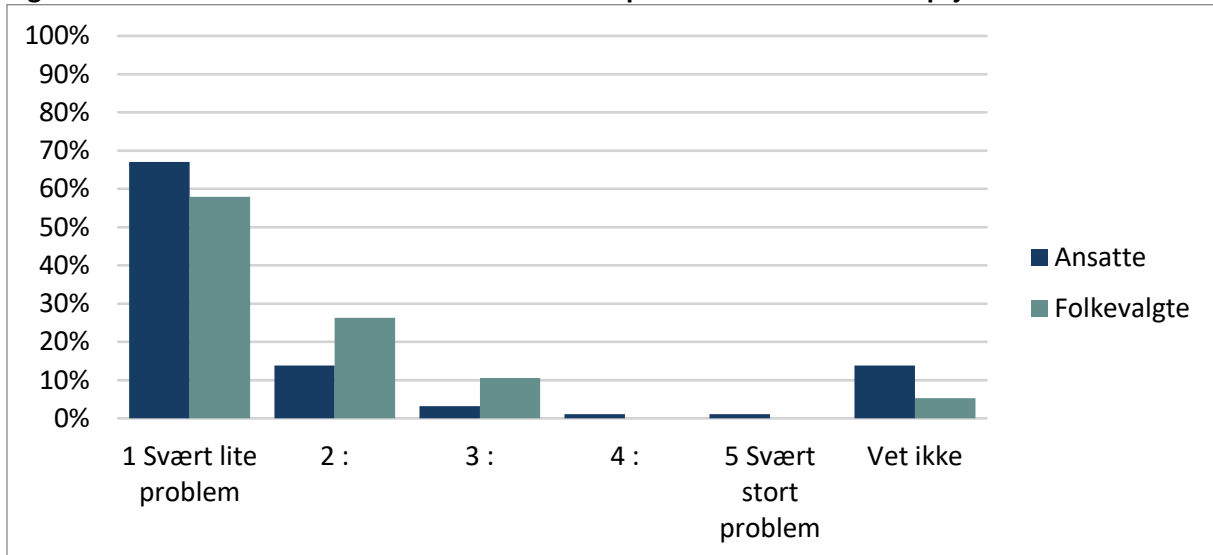
På spørsmålet om hvordan respondentene forholdt seg til det siste tilbudet, ser vi fra figur 32 at 58 prosent av de folkevalgte gav beskjed om at de ikke kunne motta fordelene. I overkant av 30 prosent av de folkevalgte svarer «annet» på dette spørsmålet. Blant de ansatte så har 80 prosent ikke



mottatt noe tilbud som innebærer utilbørlig atferd. Av de ansatte som har gjort dette, har 8 prosent gitt beskjed om at de ikke kan motta fordelene.

Avslutningsvis spurte vi de ansatte og folkevalgte om hvor stort, eller lite problem, de mener korrupsjon er i kommunen.

**Figur 33. På en skala fra 1 til 5 - hvor lite eller stort problem mener du korrupsjon er i kommunen?**



N=94 N=19

Vi ser fra figur 33 at majoriteten av de folkevalgte og ansatte mener at korrupsjon er et svært lite problem. Ingen av de folkevalgte mener at korrupsjon er et problem i kommunen.

### 3.3 Vurderinger

#### Verdier

Kommunens visjon og verdier finner publikum lett tilgjengelig under fanen «Byen og kommunen» på kommunens hjemmeside.

Kommunen har utviklet fire kjerneverdier under forkortelsen FÅRT – framtidsrettet, åpen, respektfull og troverdig. Hva disse begrepene rommer er redegjort for kort og konsist under hver kjerneverdi. Verdiene inneholder først og fremst forventninger internt i organisasjonen mellom medarbeiderne, men også hva som skal kjennetegne organisasjonen utad. Kommunen synes å ha etablert et godt verdigrunnlag.

Internt i virksomhetene synes verdiene å ha en sentral plass. Fra lederavtalene er det klart uttalt at kommunen skal ha ledere som legger kommunens visjon og verdier til grunn. I alle virksomhetsplanene er verdiene plassert på side tre og skal gås gjennom årlig i virksomhetene. Fra intervjuene med ledere fra de kommuneområdene og virksomhetene vi har rettet oppmerksomheten mot i denne forvaltningsrevisjonen, synes det som bevisstgjøringen av verdiene i organisasjonen er viktig.

Verdiene blir også presentert for søkere på stillinger i kommunen.

Basert på spørsmål fra spørreundersøkelsene har de ansatte et overveiende positivt inntrykk av kollegaenes verdier og holdninger, og av den generelle organisasjonskulturen i kommunen. De folkevalgte har også et positivt inntrykk av de ansattes verdier og holdninger, om enn i noe mindre grad enn de ansatte selv. Revisjonen vurderer dette å være en indikasjon på at det har blitt jobbet godt med verdier, kultur og holdninger i kommunen.

Kommunens verdier synes å ha blitt godt implementert i kommunens organisasjon.

#### Etiske retningslinjer

Kommunen har etiske retningslinjer som første gang ble vedtatt av bystyret i 2007, og revidert i bystyret våren 2019.

De etiske retningslinjene er ikke umiddelbart lette å finne på kommunens hjemmesider, da disse bare finnes indirekte under andre temaer. Selv om de etiske retningslinjene først og fremst er et internt styringsdokument, så kan de også være av interesse for publikum som ikke er direkte involvert i kommunens organisasjon. Etter revisjonens syn bidrar de etiske retningslinjene sammen med kommunens kjerneverdier til å fremme kommunens verdier og holdninger overfor publikum. De etiske retningslinjene blir blant annet overlevert kommunens leverandører som en del av konkurransegrunnlaget.

Det er ikke uttrykt i retningslinjen for ansettelser, eller andre dokumenter, at nye medarbeidere skal skrive under på at de vil følge de etiske retningslinjene. Vi har heller ikke registrert at noen virksomheter krever dette. Likevel har nesten 50 prosent av de ansatte som har besvart spørreundersøkelsen gitt uttrykk for at de har forpliktet seg skriftlig om å følge de etiske retningslinjene. Nesten ni prosent sier de har forpliktet seg muntlig.

Dette kan ses i sammenheng med at de etiske retningslinjene og arbeidsreglementet følger som vedlegg til arbeidskontrakten, og at nye medarbeidere gjennom å signere arbeidsavtalen også forplikter seg til å følge de etiske retningslinjene, jf. arbeidsreglementet § 4.<sup>10</sup> Så lenge sammenhengen

---

<sup>10</sup> Ved tilsetning får arbeidstakeren utlevert et eksemplar av kommunens arbeidsreglement og andre reglement og retningslinjer som regulerer arbeidsforholdet.

er klar, det vil si at den nyansatte ved å signere arbeidsavtalen også vet at vedkommende forplikter seg til å følge kommunens etiske retningslinjer, vil signatur på et eget dokument som bekrefter at en vil følge dem trolig være overflødig. Revisjonen tolker resultatet fra spørreundersøkelsen som at for mange ansatte er dette uklart. Formålet med direkte underskrift på de etiske retningslinjene er at da fremkommer forpliktelsen om å følge dem tydeligere, og at kommunen dermed bør vurdere dette.

De etiske retningslinjene beskriver ikke reaksjoner på brudd på retningslinjene. Brudd på retningslinjene er beskrevet som «kritikkverdige forhold», jf. kapittel 3.2.7 om varsling. Fra spørreundersøkelsen svarer over 40 prosent av de ansatte at de kjenner til at det får konsekvenser om de bryter de etiske retningslinjene. I et beslektet spørsmål svarer 27 prosent av de folkevalgte at beskrivelse av reaksjoner ved brudd på retningslinjer er ganske uklare.

Imidlertid vil for eksempel brudd på kommunens etiske retningslinjer fra en leverandør kunne medføre at kommunen opphever kontrakten. For den enkelte medarbeider i kommunen vil eventuelle brudd på de etiske retningslinjene bli vurdert i det konkrete tilfellet.

Interessekonflikter og herunder habilitet inngår som eget punkt i de etiske retningslinjene. Bierverv er ikke nevnt eksplisitt i de etiske retningslinjene, men er beskrevet i § 16 i arbeidsreglementet - «Annet lønnet arbeid». Ansattes habilitet dokumenteres i anskaffelsesprotokollen, men det gjennomføres ingen kontroll knyttet til habilitetspunktet i protokollen.

Det finnes ikke noen rutiner i kommunen på å registrere eventuelle bierverv, dette er tillitsbasert. Virksomhet Plan og samfunnsutvikling har i februar 2019 foretatt en kompetansekartlegging av de ansatte i virksomheten, hvor også bierverv ble registrert. Det er imidlertid ikke noen rutinemessig oppdatering av kartleggingen. Virksomhet Utbygging vurderer interessekonflikter i forbindelse med nyansettelser. På bakgrunn av intervjuene med ledelsen i de ulike virksomhetene fremkommer det at de mener at det er lite sannsynlig at en kommer bort i interessekonflikter, og de har oversikt over medarbeideres tilknytninger. Revisjonen vurderer det som hensiktsmessig at ledere og medarbeidere i nøkkelposisjoner oppdaterer eventuelle bierverv rutinemessig.

Gaver inngår som eget punkt i de etiske retningslinjene – «gaver skal ikke påvirke beslutninger». Fakta viser at det er samstemmighet om at gaver til kommunen ikke aksepteres, med et mulig unntak av typen blomster i situasjoner hvor det ikke tas beslutninger. Revisjonen vurderer kommunens tilnærming til gaver som fornuftig.

Etter revisjonens vurdering blir de etiske retningslinjene jevnlig presentert for de ansatte i kommunen. For politikerne er det først og fremst ved folkevalgtopplæringen hvert fjerde år at de blir diskutert. Svarene fra spørreundersøkelsen angående de ansatte og folkevalgtes kjennskap til de etiske retningslinjene, bekrefter at disse er godt kjent i kommunen.

#### Risikovurderinger

Virksomhetene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen, er valgt ut med tanke på graden av risiko de antas å ha, relativt til andre virksomheter i kommunen. Likevel har disse virksomhetene i ingen eller liten grad gjennomført systematiske kartlegginger av risiko for korrupsjon og uetisk atferd, med unntak av virksomhet Økonomi.

Direktør Samfunn mener at risikovurderinger er det største forbedringsområdet til kommunen når det gjelder å forebygge korrupsjon, da han mener at kommunen ikke jobber systematisk med temaet.

Team byggesak i virksomhet Byggesak, landbruk og kart har gjennomført en kartlegging av svakheter ved internkontrollen i virksomheten, noe som vil være et viktig element i en risikovurdering.

Flere av virksomhetene, med tilhørende team, oppfatter risikoen for korrupsjon og uetisk atferd som lav i sin egen virksomhet. Leder i virksomhet Utbygging mener at risikoen i team bygg er lav, da arbeidsområdet i stor grad er regulert av lov om offentlige anskaffelser med strenge regler for dokumentasjon i forbindelse med tildeling av kontrakter. I virksomhet Plan og samfunnsutvikling viser virksomhetsleder blant annet til at virksomheten i liten grad har myndighet til å fatte beslutninger, da alle reguleringsaker, med unntak av forenklete planendringer, avgjøres på politisk nivå.

Revisjonen mener at virksomheter med team av typen bygg og regulering bør gjennomføre risikovurderinger, selv om de opplever risikoen for uetisk atferd og korrupsjon som liten i sin egen virksomhet.

Riktignok fremkommer det ikke fra kommunens retningslinje for risikovurderinger at virksomhetene skal foreta særlige risikovurderinger rundt korrupsjon og uetisk atferd. Revisjonen mener likevel at det er en klar mangel at virksomhetene med ett unntak ikke gjennomfører systematiske risikovurderinger som gjelder korrupsjon og uetisk atferd. Systematiske risikovurderinger bidrar til å identifisere risikoer, slik at tiltak kan iverksettes, for eksempel ved forbedringer og tilpasninger i internkontrollsystemet.

#### Rolle- og ansvarsfordeling

Revisjonen vurderer at kommunen har en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå. Dette er først og fremst besørget gjennom delegeringsreglementet (og kommuneloven). I kommunedirektørens redegjørelse i årsrapporten fremkommer rolle- og ansvarsfordelingen til de ulike kommuneområdene. Det synes også som at det er etablert en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike kommuneområdene, inkludert virksomhetene, og ansatte innad i administrasjonen.

Basert på spørsmål fra spørreundersøkelsen, er dette også i overensstemmelse med de ansatte sin oppfatning. Når det gjelder politikerne, så mener de at det i stor grad både er en klar rolle- og ansvarsfordeling, og dessuten tillit mellom politisk og administrativt nivå i kommunen.

#### Kontrollutvalget

Etter revisjonens vurdering viser kontrollutvalget at de vektlegger å kontrollere kommunens internkontroll, som blant annet kan ha som oppgave å avdekke og forebygge korrupsjon, ved at det er gjennomført flere forvaltningsrevisjoner i Sarpsborg kommune med internkontroll som tema. Foreliggende forvaltningsrevisjon innen antikorrupsjonsarbeid, viser at kontrollutvalget spesifikt har oppmerksomhet rundt uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.

Henvendelser til kontrollutvalget ser ut til å bli forsvarlig fulgt opp, blant annet gjennom revisjonskontroller.

#### Internkontroll

Lovverk innen for eksempel offentlige anskaffelser bidrar til at flere områder i kommunen har omfattende reguleringer. Kommunen har flere rutiner og prosedyrer på nivå 1 som skal supplere lovverk, og som dessuten omfavner områder som ikke er regulert av lovregler, for å sikre betryggende kontroll og begrense risiko for korrupsjon og uetisk atferd. Virksomhet Økonomi gjennomfører blant annet stikkprøvekontroller på fakturaer, og undersøker de ti leverandørene med størst utbetaling for hvert år.

Etter revisjonens vurdering har kommunen etablert tilstrekkelige rutiner for internkontroll på nivå 1, de kommuneovergripende prosedyrene, som bidrar til å redusere risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

Flere av virksomhetene har egne prosedyrer, rutiner og sjekklister som bidrar til styrket internkontroll, men dette varierer mellom virksomhetene. Hos saksbehandlingsteam som byggesak og regulering skal det alltid være (minst) to saksbehandlere på hver sak, slik at sidemannskontrollen er en viktig del av internkontrollen. Byggesak tar også stikkprøver, ved å gå gjennom en tilfeldig sak med teamet i plenum. Det er ikke noen skriftlig rutine på dette, slik at frekvens er uviss.

Risikovurderinger som er rettet konkret inn mot uetisk atferd og korrupsjon er stort sett en mangelvare hos de fleste av virksomhetene. Dette vil etter revisjonens vurdering kunne redusere effektiviteten av internkontrollsystemet.

#### Varsling og varslingsutvalg

Kommunen har slik vi ser det lagt til rette for enkel tilgang for varsling på forsiden til kommunens hjemmesider, ved at personer som både er eksterne og interne kan gå inn via «Varsling om kritikkverdige forhold». Her blir fremgangsmåte og betydning av varsling beskrevet.

Kommunen har et eget varslingsreglement med det formål å gi veiledning til ansatte og folkevalgte som ønsker å varsle om kritikkverdige forhold, og i tillegg fremme åpenhet i kommunen. De etiske retningslinjene inneholder dessuten et eget punkt om varsling. Kommunens varslingsplakat er kanskje det fremste verktøyet for å bevisstgjøre de ansatte på rutiner og rettigheter rundt varsling i kommunen i det daglige. Kommuneledelsen oppfordrer hele kommunen til å henge opp varslingsplakaten rundt i de ulike virksomhetene og tjenesteområdene.

Varslinger som ikke er naturlig å ta opp med nærmeste leder, sendes til varslingsutvalget i kommunen. Varslingsutvalget behandler alle eksterne varsler, og skal sikre forsvarlig mottak, behandling og oppfølging av interne og eksterne varsler. Ifølge varslingsutvalgets rapportering i årsrapportene har utvalget mottatt 26 varslinger i perioden 2016-2018, og alle skal ha blitt undersøkt og behandlet.

Etter revisjonens vurdering legger kommunen i stor grad til rette for varsling både for kommunens egne ansatte og folkevalgte, samt eksterne som innbyggere, leverandører etc. Varslingsutvalget følger også opp alle henvendelser. På denne bakgrunn vurderer revisjonen at kommunen har et velfungerende varslingssystem som anerkjenner verdien av varsling.

De ansatte ble spurt om de kjenner til kommunens varslerordning og fremgangsmåten ved varsling, hvor henholdsvis 77 og 74 prosent svarte bekreftende på dette, noe som kan oppfattes som akseptabelt. De ansatte ble også spurt om i hvilken grad de mener at innbyggerne gis mulighet til å tipse kommunen ved mistanke om uetisk atferd. Her fikk kommunen en skår på 2,5 på en skala fra en til fire, noe som kommunen ikke kan være særlig fornøyd med. Med tanke på at kommunen blant annet har adgang og informasjon om varsling for innbyggerne på forsiden av kommunens hjemmesider, og varsling dermed bør være lett tilgjengelig, er dette litt overraskende. Hvis dette er et spørsmål om tilgjengelighet, så kan en forklaring være at ansatte har flere kanaler for varsling til rådighet, og dermed rett og slett ikke er bevisst den tilgangen.

#### Offentlighet og meroffentlighet

Kommunen har utarbeidet rutiner, reglementer og praksis for dokumenthåndtering som bidrar til å sikre at § 3 - «meroffentlighet» i offentleglova blir etterlevd. Kommunen gjennomfører dessuten kvalitetskontroller på alle dokumenter som journalføres i arkivet, hvor saksbehandlerens bruk av offentlighet/ikke offentlighet blir vurdert. Etter revisjonens vurdering synes det som kommunen i stor grad har bevisstgjort medarbeiderne om vurderinger rundt offentliggjøring av informasjon og meroffentlighetsprinsippet.

Revisjonen mener at kommunen har lagt godt til rette for at publikum skal kunne bli kjent med den kommunale forvaltningen, tjenestene og de politiske prosessene. Sentrale styringsdokumenter og

andre administrative rapporter/dokumenter, blir sammen med møtedokumenter fra bystyre og formannskap og andre politiske dokumenter, lagt ut på kommunens hjemmesider. Bystyremøter blir overført på web-tv.

### Digitalisering

Kommunens overordnede saksbehandlings- og arkiveringssystem er Public 360. Saksbehandlingen i dette systemet er digitalt sporbart. Brukerne av systemet har i prinsippet tilgang til alle saker og dokumenter som ikke er unntatt offentlighet. Videre har det vist seg at alle saksbehandlere kan opprette og avslutte en sak, og herunder fatte et vedtak. Begge tilfellene er/har vært svakheter ved systemet som utgjør en risiko for uetisk atferd. Den praktiske betydningen av det siste tilfellet kan være begrenset siden aktiviteten blir logget i systemet, og at vedtaket ikke vil være gyldig uten at en medarbeider med godkjenningsmyndighet godkjenner det.

Innføringen av digitale systemer som konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign og innkjøpssystemet eHandel vil utvilsomt begrense risikoen for korrupsjon og uetisk atferd, blant annet fordi den elektroniske kommunikasjonen bidrar til full sporbarhet. Konkurransegjennomføringsverktøyet TendSign vektlegger for eksempel internkontroll i hele anskaffelsesprosessen, fra start til avtaleinngåelse.

### Kommunedirektørs redegjørelse i årsrapporten

Kommunedirektør sin redegjørelse i årsrapporten om iverksatte- og planlagte tiltak for å sikre høy etisk standard og betryggende kontroll, oppfyller nok kravet i kommuneloven. Revisjonen vil likevel påpeke at denne redegjørelsen på en knapp side i årsrapporten, ikke informerer om noe utover minstekravet.

### Interessekonflikter

En viktig del av vurderingen av habilitet er om allmennheten vil oppfatte dette som sammenblanding av roller og hvilken risiko det innebærer for eventuell forskjellsbehandling av leverandører og andre. Det viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen har.

Kommunen har overordnede rutiner e.l. hvor de aktuelle temaene delvis er omtalt, men disse er ikke utdypende. De etiske retningslinjene omhandler interessekonflikter, men sier ikke noe konkret i forhold til kjøp fra virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser.

Revisjonens kontroll viser at alle faste bystyremedlemmer er registrert i Styrevervregisteret. De aller fleste verv og eierinteresser utover politiske verv er også registrert. Når det gjelder kontrollutvalgmedlemmer er det fire av syv medlemmer som ikke har registrert seg. Av disse fire er det tre som ifølge Proff.no har styreverv/eierinteresser. Etter vår vurdering bør alle kontrollutvalgmedlemmer registrere seg, jf. oppfordringen fra bystyrevedtaket i 2008.

Svært få av de utvalgte ansatte, foruten kommuneledelsen, har registrert seg i registeret. Utvalget omfatter også mange ansatte som ikke er ledere og disse omfattes dermed ikke av gruppen som er oppfordret til å registrere seg. Av de kontrollerte ansatte har 39 verv eller eierinteresser. Ser en bort fra verv som følge av stilling, virksomheter hvor kommunen er eier, legater etc., verv som beboer i borettslag og lignende, står vi igjen med 24 personer som til sammen har 28 verv.

Det er utbetalinger til totalt 14 virksomheter/foreninger hvor bystyremedlemmer og kontrollutvalgmedlemmer har verv eller eierinteresser. Etter revisjonens vurdering er de aller fleste verv knyttet til rollen som folkevalgt. Dette omfatter blant annet aksjeselskaper hvor kommunen har eierinteresser. Utbetalinger til disse virksomhetene kan både gjelde ordinære driftsutgifter, tilskudd og andre utbetalinger som følger av eierskap. Revisjonen vurderer ikke disse utbetalingene som mistenksomme i et mislighetsperspektiv, eller som uheldig rolleblanding.

Utbetalinger til foreninger/ideelle organisasjoner/stiftelser o.l. gjelder i stor grad tilskudd. Dersom dette er tilskudd som vedtas av bystyret, kan det innebære interessekonflikt for medlemmene som har slike verv. I slike tilfeller bør bystyremedlemmet anse seg selv som inhabil. Revisjonen har kun konstatert at det er foretatt utbetalinger og har således ikke foretatt nærmere undersøkelser knyttet til disse vedtakene. Revisjonen er av den oppfatning at slike forhold bør ivaretas av delegeringsreglementet og kravet der om at et medlem som anser seg som inhabil skal ta opp dette med utvalgsleder. Utbetalinger til andre virksomheter enn de som er nevnt ovenfor er svært begrenset og gjelder totalt syv virksomheter. Når det gjelder ansatte er det også få utbetalinger til virksomheter hvor de ansatte har private interesser.

Kommunens regelverk sier ikke noe direkte om kjøp fra virksomheter hvor folkevalgte eller ansatte har verv eller eierinteresser. Revisjonen ser at det vil være vanskelig å unngå kjøp fra ethvert selskap som ansatte eller folkevalgte er involvert i. Desto viktigere er det at det er åpenhet om slike forhold og at det er regler knyttet til habilitet og evt. interessekonflikter i forbindelse med innkjøp eller tildeling av tilskuddsmidler.

Fra spørreundersøkelsen har de folkevalgte kort oppsummert svart at de ganske ofte blir kontaktet av interessegrupper, næringslivsaktører og privatpersoner. Nesten samtlige av de folkevalgte mener det er viktig, hvor over halvparten svarer svært viktig, å være tilgjengelig for synspunkter fra disse aktørene. Nær halvparten av politikerne antar at de folkevalgte blir påvirket av interessegrupper i ganske stor grad, og nesten like mange mener det samme gjelder for næringslivsaktører. Likevel har bare i underkant av en tredjedel av politikerne vært med på diskusjoner om hva som er legitim lobbyvirksomhet og hva som er ulovlig påvirkningshandel.

Vi mener at det er viktig å bevisstgjøre de folkevalgte i hvilke etiske utfordringer det kan by på å ha kontakt med ulike interessenter. Etter vår vurdering vil et lobbyregister kunne bidra til dette, og en større åpenhet rundt de folkevalgtes kontakt med eksterne aktører.

## 4 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Revisjonen mener at kommunen i ganske stor grad har etablert og implementert tiltak for å forebygge, avdekke og forebygge korrupsjon. Det har blitt jobbet godt med verdier og etikk i kommunen. Kommunen har et tydelig verdigrunnlag, hvor verdiene og de etiske retningslinjene synes å være godt kjent blant ansatte og folkevalgte. Videre har kommunen et velfungerende varslingsystem som anerkjenner verdien av varsling, og som i stor grad legger til rette for varsling både for kommunens egne ansatte og folkevalgte, og innbyggerne m.fl. Revisjonen mener at kommunen har en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom politisk og administrativt nivå. Det synes også som at det er etablert en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom de ulike kommuneområdene, inkludert virksomhetene, og ansatte innad i administrasjonen. Gjennom bestillingen av forvaltningsrevisjoner og behandling av henvendelser viser kontrollutvalget at de vektlegger å kontrollere kommunens internkontroll. Kommunen har gode rutiner og praksis på offentlig/ikke offentlig informasjon og meroffentlighet, og har tatt i bruk flere digitale verktøy i innkjøps- og anskaffelsesprosesser, som reduserer risikoen for uetisk atferd og korrupsjon.

Risikovurderinger som er rettet konkret inn mot uetisk atferd og korrupsjon synes å være manglende, eller mangelfulle for de fleste av virksomhetene i kommunen. Kommunens regelverk sier ikke noe direkte om fremgangsmåte ved kjøp fra virksomheter hvor folkevalgte eller ansatte har verv eller eierinteresser. Det er heller ikke et krav fra kommunen at ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser registrerer seg i Styrevervregisteret, noe som også gjelder kontrollutvalgsmedlemmer.

Nær halvparten av politikerne i spørreundersøkelsen antar at de folkevalgte i ganske stor grad blir påvirket av ulike interessegrupper, og næringslivsaktører. Likevel er det bare i underkant av en tredjedel av politikerne som har vært med på diskusjoner om hva som er legitim lobbyvirksomhet og hva som er ulovlig påvirkningshandel. Det synes dermed som om det er en manglende bevisstgjøring av hvilke etiske utfordringer kontakt med ulike interessenter kan ha.

Med bakgrunn i vurderingene og de etterfølgende konklusjonene anbefaler vi at kommunen:

- Påser at alle med politiske verv og ansatte i ledende stillinger registrerer seg i Styrevervregisteret.
  - Kommunen bør vurdere om også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser
  - Alle kontrollutvalgsmedlemmer bør registrere seg i Styrevervregisteret
  - Ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser bør registrere seg i Styrevervregisteret hvis de har verv eller eierinteresser
- Bør vurdere å etablere en retningslinje/prosedyre/rutine e.l. for kjøp fra virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser.
- Bør vurdere om risiko for uetisk atferd og korrupsjon skal inngå som et fast element i risikovurderinger for alle virksomhetene i kommunen. Virksomheter det er forbundet særlig risiko ved, bør kartlegge risiko for uetisk atferd og korrupsjon og iverksette tiltak om nødvendig.
- Vurderer om nytilsatte skal skrive under på at de vil følge de etiske retningslinjene.
- Vurderer å innføre et lobbyregister.

Rolvøy, 17. september 2019

Odd Henning Aure (sign.)  
Forvaltningsrevisor

Catrine Spro (sign.)  
Regnskapsrevisor

Lene Brudal (sign.)  
Oppdragsansvarlig revisor



## 5 KOMMUNEDIREKTØRS UTTALELSE



Sarpsborg  
kommune

ØSTFOLD KOMMUNEREVISJON IKS  
Råkollveien 103  
1664 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:  
19/01694-6

Dato:  
17.09.2019

### **Forvaltningsrevisjon - Antikorrupsjonsarbeid - kommunedirektørens kommentarer**

Det vises til høringsutkast til revisjonsrapport vedrørende Antikorrupsjon i Sarpsborg kommune, datert 05. september 2019.

Kommunedirektører er godt fornøyd med revisjonens gjennomgang av dette området. Det er positivt at revisjonen konkluderer med at kommunen har etablert og implementert tiltak for å forebygge, avdekke og forebygge korrupsjon.

Når det gjelder rapportens vurderinger og funn har kommunedirektøren følgende å bemerke: Revisjonens funn er tatt til etterretning. Kommunedirektøren vil påse at alle med politiske verv og ledende stillinger vil registrere seg i Styrevervregisteret. Videre vil kommunedirektøren også se nærmere på de andre tiltakene revisjonen har bedt oss om å vurdere.

Med hilsen

Kirsti Skaug  
Konstituert kommunedirektør

Dette brevet er signert elektronisk

## 6 VEDLEGG

### 6.1 Utledning av revisjonskriterier

#### Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1

I utledningen av revisjonskriteriene behandler vi problemstilling 1 og problemstilling 2 separat.

Problemstilling 1 lyder slik:

- I hvilken grad har kommunen etablert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon?

Kommunelovens formålsparagraf uttrykker et klart verdisyn om at kommunen skal ha en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. I dette må ligge en forpliktelse for kommuner å motarbeide uetisk atferd og korrupsjon i egen organisasjon.

Ifølge kommuneloven § 23 nr. 2 skal rådmannen:

*"(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll".*

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at:

Siktemålet er å tydeliggjøre at administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med virksomheten. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven (...) ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må ansvaret for slik kontroll regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte (Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): 104)

Rådmannens ansvar er ytterligere tydeliggjort ved en endring av kommuneloven i 2013, hvor det ble tatt inn krav om at kommunens årsberetning skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten, jf. kommuneloven § 48, pkt. 5.

Overnevnte innebærer at rådmannen i sin styring av virksomheten må etablere rammebetingelser og organisatoriske løsninger som gir god kvalitet, sikrer ulike former for måloppnåelse og reduserer risikoen for svikt. Kommunens internkontrollsystem har en viktig forebyggende funksjon, dels gjennom kontroller som reduserer muligheten til å begå korruperte handlinger, dels ved at kontroll øker faren for å bli oppdaget. Svakheter i kontrollsystemet vil følgelig øke faren for misligheter og korrupsjon.

I KS' idéhefte om internkontroll, *Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?* defineres internkontroll i praksis som (KS 2013: 16):

- formaliseringer, dokumenter, rutiner (arbeidsformer, kontrolltiltak, prosedyrer og rapporteringer) som utarbeides, vedlikeholdes, kontrolleres og følges opp,
- for å sikre at kommunen har den ønskede utviklingen, at lover og regler overholdes, at det er kvalitet og effektivitet i tjenestene, og at omdømme og legitimitet ikke svekkes.

Fra dette kan vi slutte at rådmannen bør etablere formaliserte og dokumenterte rutiner som skal bidra til å sikre at den totale kommunale virksomheten er underlagt betryggende kontroll. Utover KS' idéhefte om rådmannens internkontroll generelt, foreligger også andre dokumenter fra KS-hold som gir mer spesifikke råd om hvordan kommunene kan arbeide for å motvirke uetisk atferd og korrupsjon. Vi vil særlig trekke fram følgende:

- *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* utarbeidet av KS og Transparency International Norge (2014)
- *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*. Utredningsoppdrag for KS utført av Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide, NHH (2018)

I utredningen fra 2018 blir følgende elementer trukket fram som sentrale i kommunenes arbeid med å hindre uetisk atferd og korrupsjon (Oslo Economics m. fl., 2018):

- Verdier, holdninger og kultur
- Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte
- Risikoanalyser
- Kontroll på vegne av kontrollutvalget
- Rådmannens internkontroll
- Varslingsordning
- Klar rolle- og ansvarsfordeling
- Åpenhet og innsyn for offentligheten
- Mulighetene som ligger i digitalisering for å hindre uetisk atferd og korrupsjon.
- 

I utredningen om kommunenes etikkarbeid fra 2018 gis det spesifikke råd for hvert av de ni elementene som framgår i kulepunktene ovenfor – til sammen 31 råd. Rådene er utformet på grunnlag av nasjonal og internasjonal beste praksis med OECD som hovedkilde (Oslo Economics m. fl., 2018). Vi mener disse rådene sammen med kommunelovens bestemmelser utgjør en autoritativ kilde for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen.

Vi gjengir rådene for hvert av de ni elementene nedenfor (Oslo Economics m. fl., 2018: s. 23-24):

#### 1. VERDIER, HOLDNINGER OG KULTUR

- Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester.
- Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier.
- Kommunen bør iverksette tiltak slik at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning og tar ansvar for at de etterleves, for eksempel gjennom dilemmatrening og medarbeidersamtaler.

#### 2. ETISKE RETNINGSLINJER

- Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene.
  - Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten.
3. RISIKOANALYSER FOR Å AVDEKKE SÅRBARE OMRÅDER OG PROSESSER
- Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon.
  - Kommunen bør prioritere kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i kjente risikoområder som anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap.
  - Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.
4. KLAR ROLLE- OG ANSVARSFORDELING
- Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen.
  - Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen.
  - Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis.
5. KOMMUNENS KONTROLLUTVALG
- Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon.
  - Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd.
6. INTERNKONTROLL MED FOKUS PÅ UETISK ATFERD OG KORRUPSJON
- Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen.
  - Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver.
  - Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.
7. VARSLINGSRUTINER FOR Å AVDEKKE KRITIKKVERDIGE FORHOLD
- Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt ytringsklima.
  - Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.
  - Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder.
  - Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter.
  - I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.

## 8. ÅPENHET OG INNSYN FOR OFFENTLIGHETEN

- Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet.
- Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet.
- Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet.
- Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves.

## 9. BRUKE MULIGHETENE I DIGITALISERING FOR Å HINDRE UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

- Der det er mulig bør kommunens medarbeidere bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelige vedtak.
- Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon.
- Kommunen bør bruke potensialet i digitale løsninger for å gi økt åpenhet og innsyn i kommunenes arbeid.

For hvert av rådene er det utarbeidet forklaringer på hva som ligger i rådet. Vi viser til heftet *Råd for etikkarbeid i kommuner* utarbeidet av Oslo Economics m. fl. (2018). Heftet er tilgjengelig på KS sitt nettsted.<sup>11</sup>

Vi vil holde kommunens tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon opp mot de 9 elementene og de 31 rådene når vi skal vurdere om kommunens tiltak er formålstjenlige.

På bakgrunn av utledningen ovenfor har vi formulert følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ha en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.
- Kommunedirektør skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I dette ligger at rådmannen bør ha etablert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon.
- Tiltakene bør omfatte følgende elementer:
  - Verdier, holdninger og kultur
  - Etske retningslinjer for ansatte og folkevalgte
  - Risikoanalyser
  - Kontroll på vegne av kontrollutvalget
  - Rådmannens internkontroll
  - Varslingsordning
  - Klar rolle- og ansvarsfordeling
  - Åpenhet og innsyn for offentligheten
  - Mulighetene som ligger i digitalisering for å hindre uetisk atferd og korrupsjon

<sup>11</sup> <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/antikorrupsjon-og-etikkarbeid/>

- Kommunedirektør skal i sin årsberetning redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

## Utleddning av revisjonskriterier til problemstilling 2

I problemstilling 1 er fokus rettet mot hvilke tiltak som er etablert for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon. Men det hjelper lite å ha dokumenterte systemer og rutiner dersom de ikke blir implementert i organisasjonen. I problemstilling 2 retter vi derfor fokus mot implementeringen av kommunens tiltak.

Problemstilling 2 lyder slik:

- I hvilken grad er tiltakene for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon implementert i kommunens organisasjon?

I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon?

I likhet med problemstilling 1 tar revisjonskriteriene til problemstilling 2 utgangspunkt i kommuneloven § 23 nr. 2 som pålegger administrasjonssjefen:

(...) sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I dette ligger at kommunedirektør bør ha etablert og implementert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon. Dersom etablerte systemer og rutiner for ikke er implementert i kommunens organisasjon, mener vi at administrasjonen ikke kan sies å være gjenstand for betryggende kontroll. Fra dette utledes følgende revisjonskriterium:

- De etablerte tiltakene for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon skal være implementert i kommunens organisasjon, herunder tiltak som blant annet gjelder:
  - Verdier, holdninger og kultur
  - Etske retningslinjer for ansatte og folkevalgte

I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?

Etter bystyrevedtak 14. februar 2008 oppfordrer Sarpsborg kommune folkevalgte, kommunalt ansatte ledere og «andre» ansatte til å registrere seg i Styrevervregisteret. Dette er ikke et krav i kommunen og det er ikke noe som blir sjekket på generelt grunnlag.

Arbeidsreglementet § 16 omhandler annet lønnet arbeid. Reglementet gjelder bare arbeidstakere i fast forpliktet arbeidsforhold, og dermed ikke folkevalgte. Reglementet nevner blant annet habilitet.

- Kommunal arbeidstaker skal opplyse nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid som kan være av et slikt omfang at det kan gå ut over vedkommendes arbeidstytelse i kommunen.

- Kommunen kan forlange at arbeidstakeren søker om tillatelse til å ha annet lønnet arbeid av slikt omfang.
- Opplysningsplikten gjelder også ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet etter forvaltningslovens kap. 2.

I de etiske retningslinjene fremkommer det et eget punkt vedrørende interessekonflikter. Her står det at det skal informeres om private forhold og interesser som kan påvirke beslutninger eller jobben man skal gjøre, samt at den enkelte skal sørge for at egen habilitet blir vurdert. Etiske retningslinjer gjelder for både ansatte og folkevalgte.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- Det skal herske åpenhet om hvilke roller, verv og økonomiske interesser de folkevalgte og kommunens ledere har.
- Folkevalgte og ledere i kommunen skal være registrert i Styrevervregisteret

### Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle?

Det følger av arbeidsmiljøloven § 2 A-3 at kommunen plikt til å ha utarbeidet rutiner for intern varsling. Rutinene skal foreligge skriftlig og minst inneholde følgende:

- oppfordring til å varsle om kritikkverdige forhold
- framgangsmåte for varsling
- framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- Kommunen skal ha skriftlige rutiner for varsling som oppfordrer til varsling, redegjør for framgangsmåten for varsling og framgangsmåte for mottak, behandling og oppfølging av varsling.

### Hva viser resultatene av spørreundersøkelsene om kommunens antikorrupsjonsarbeid?

Vi mener det er rimelig å forvente at resultatene fra spørreundersøkelsene bekrefter at kommunen har implementert de tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon som ble funnet under problemstilling 1.

Mange av spørsmålene i de to spørreundersøkelsene har vært brukt som kartleggingsverktøy av etiske forhold i norske kommuner i regi av KS i 2007, 2013 og 2017. Vi mener det er rimelig å forvente at resultatene ikke avviker i negativ retning sammenlignet med resultatene på landsbasis fra KS sine undersøkelser.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Resultatene fra spørreundersøkelsene bør bekrefte at kommunen har implementert tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon.

## 6.2 Nærmere om uetisk atferd og korrupsjon i en kommunal sammenheng

Kommunelovens formålsparagraf sier at loven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Denne bestemmelsen er en klar formulering av samfunnets forventninger og krav til hvordan kommunal virksomhet skal utøves. Kommunene er avhengige av tillit når de forvalter store verdier på fellesskapets vegne. Slik tillit vokser fram som et resultat av en god forvaltning med høy integritet. Gjennom god kvalitet på tjenester, saksbehandling og myndighetsutøvelse kan kommunen bygge et godt omdømme som bidrar til å sikre demokratiske grunnverdier.

Ifølge en utredning bestilt av KS utgjør uetisk atferd og korrupsjon et potensielt stort problem for kommunesektoren og samfunnet som helhet (Oslo Economics, 2018). Favorisering, smøring og andre former for uetisk atferd påfører samfunnet kostnader og er i konflikt med kommunesektorens verdigrunnlag.

Uetisk atferd er et vidtfavnende begrep. Det innbefatter alt fra atferd i en etisk-moralsk gråsoner til straffbar korrupsjon. Det er således ikke all uetisk atferd som rammes av straffelovens bestemmelser om korrupsjon. Men uetisk atferd som ikke er straffbar, er like fullt svært uheldig og skadelig for en kommune nettopp fordi kommunen forvalter fellesskapets verdier og er avhengige av fellesskapets tillit.

Det er straffeloven §§ 387, 388 og 389 som angir grensene for hvilken atferd som er straffbar. De tre paragrafene definerer tre former for straffbar korrupsjon

- Korrupsjon (straffeloven § 387)
- Grov korrupsjon (straffeloven § 388)
- Påvirkningshandel (straffeloven § 389)

Loven bruker begrepene korrupsjon og påvirkningshandel, men i vanlig tale brukes gjerne begrepet bestikkelse. I lovforarbeidene brukes korrupsjon og bestikkelse som synonyme begreper. Det er vanlig å skille mellom passiv og aktiv korrupsjon. Man bruker betegnelsen passiv korrupsjon om mottakersiden, det vil si den som lar seg bestikke, mens aktiv korrupsjon brukes om tilbydersiden, det vil si den som bestikker. Begrepene brukes bare for å skille juridisk mellom partenes posisjoner, og de sier ingen ting om hvor aktive eller pågående partene er i sin atferd.

Nedenfor følger en kort omtale av de tre bestemmelsene i straffeloven, og vi viser til noen relevante dommer. Deretter beskriver vi risikoområder i kommunal sektor, hvilke former korrupsjon kan ta, og hvor utbredt uetisk atferd og korrupsjon antas å være.

### Korrupsjon (straffeloven § 387)

Straffeloven § 387 har følgende ordlyd:

- Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som
- a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag, eller
  - b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag.



Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.

De straffbare handlingene som rammes av denne bestemmelsen, kan beskrives slik:

- Å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag. Dette omtales som passiv korrupsjon, eller
- Å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag. Dette omtales som aktiv korrupsjon.

Norsk straffelov forutsetter en hemmelig pakt eller forsøk på å lage en hemmelig pakt mellom minst to parter, hvis det skal kalles korrupsjon (Gedde-Dahl m.fl. 2008).

Et tilbud må altså innebære en utilbørlig fordel for at de involverte aktørenes atferd kan anses å være straffbar. Hva som regnes som en utilbørlig fordel blir derfor avgjørende.

I forarbeidene<sup>12</sup> gis en kort sammenfatning av hva som normalt særlig bør vektlegges ved anvendelse av utilbørlighetsstandarden:

*«Ved vurderingen av hva som er 'utilbørlig', må det foretas en totalvurdering av situasjonen, hvor en rekke momenter vil spille inn, slik som formålet med ytelsen, ytelsens art og verdi, hvilken grad av åpenhet som foreligger, hvilket regelsett som eksisterer i bedriften eller bransjen, om forholdet gjelder offentlige tjenestemenn eller privat næringsliv, og også ellers hvilken posisjon henholdsvis giver og mottaker til ytelsen har.»*

Ifølge publikasjonen *Beskytt Kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* som er utarbeidet i et samarbeid mellom KS og Transparency International Norge (2014) forstås med fordel alt som den passive parten mener hun eller han har interesse av eller kan dra fordel av både av økonomisk og ikke-økonomisk art. Som eksempler på fordeler nevnes:

- betalinger i kontanter eller på konto
- biler
- gratisreiser
- oppvartning
- aksjer i et selskap
- raskere saksbehandling
- løfter om en ferietur
- løfter om en framtidig kontrakt
- utsikter til en jobb
- ulike typer kommunale tillatelser

Som nevnt ovenfor er det bare fordeler som regnes som utilbørlige som rammes av straffelovens bestemmelser om korrupsjon. Det er flere faktorer som man må trekke inn i vurderingen av om en fordel er utilbørlig. Transparency International og KS (2014) nevner følgende faktorer:

- Hensikten med fordelen
- Hvilken stilling mottakeren og giveren har
- Fordelens verdi og type
- At mottakerens og giverens overordnede har godkjent fordelen som er mottatt eller tilbudt

---

<sup>12</sup> Ot.prp.nr. 78 (2002–2003) side 29.

- At det er forekommet brudd på interne regler

Det er rettspraksis som avgjør hvor grensen går for hva som regnes som en *utilbørlig fordel* og som dermed rammes av straffebestemmelsene. Vi presenterer kort en sentral dom nedenfor.

#### Ruter-saken

Grensen mellom lovlig kundepleie og smøring/korrupsjon kan være vanskelig å trekke. Revisjonen vil særlig vise til Ruter-saken, Rt. 2014 s. 786, som en viktig dom for å fastslå de nedre grensene for hva som er en *utilbørlig fordel*. Ruter er som kjent et felles administrasjonsselskap som planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, men selskapet eier ingen transportmidler selv. I saken hadde en tidligere driftssjef blitt satt under tiltale for simpel passiv korrupsjon, som følge av at han ved tre anledninger over en periode på to år hadde blitt påspandert middager med tilhørende drikke av bussprodusenten Volvo. Samlet verdi utgjorde 4 400,- kr. Vedkommende ble dømt for korrupsjon i tingretten, men frikjent i lagmannsretten. Høyesterett forkastet påtalemyndighetens anke.

Høyesterett la primært vekt på fire momenter i sin utilbørlighetsvurdering; om det hadde vært et påvirkningsformål, om vedkommende hadde vært åpen om ytelsen, om det hadde forekommet brudd på interne retningslinjer, samt om representasjonen overgikk akseptabelt nivå for ansatte i offentlige selskaper.

Høyesterett innledet med å presisere at ansatte i Ruter måtte underlegges samme strenge norm som offentlige tjenestemenn generelt, blant annet fordi selskapet var offentlig eid og heller ikke drev i konkurranseutsatt næring.<sup>13</sup>

Førstvoterende uttalte at ved fastleggelsen av den nedre grense for korrupsjonsbestemmelsen oppstod det en særlig terskel når fordelene var av samme karakter som ved ordinær representasjon, hvilket også er fremhevet i forarbeidene. Førstvoterende sa seg deretter enig i følgende forarbeidsuttalelse:

Selv offentlig ansatte må imidlertid kunne akseptere en invitasjon til en konsert, en middag eller et annet liknende arrangement betalt av andre enn arbeidsgiver, hvor også representanter for andre virksomheter eller etater er invitert, uten å stå i fare for å bli dømt for korrupsjon. Dette må gjelde selv om arrangementet ikke innebærer noe faglig opplegg.<sup>14</sup>

Førstvoterende uttalte videre:

Når en fordel ikke er av varig karakter, den konsumeres i tilknytning til det arrangementet som i seg selv er relevant for arbeidstakerens stilling, vil det normalt ikke være aktuelt å anvende straffelovens korrupsjonsbestemmelse. Slektskapet til andre former for ordinær kundepleie og tradisjonell kundekontakt er så sterkt at det skal mye til for at arrangementet må anses som så påkostet at deltakelsen kan anses som utilbørlig.<sup>15</sup>

Førstvoterende, med tilslutning fra de øvrige dommerne, konkluderte med at vedkommende klart ikke hadde opptrådt utilbørlig.

---

<sup>13</sup> Premiss 21.

<sup>14</sup> Ot.prp.nr.78 (2002–2003) side 56.

<sup>15</sup> Premiss 46.

Dommen er oppklarende fordi den gir føringer for hvordan ansatte i offentlig eide virksomheter kan forholde seg til straffelovens korrupsjonsbestemmelser. Den bidrar til å klarlegge grensen mellom lovlige fordeler og straffbar korrupsjon (Svarholt, 2016).

### Grov korrupsjon (straffeloven § 388)

Straffeloven § 388 har følgende ordlyd:

Grov korrupsjon straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om korrupsjonen er grov skal det særlig legges vekt på om handlingen

- a) er forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann eller noen annen ved brudd på den særlige tillit som følger med hans stilling, verv eller oppdrag,
- b) om den har eller kunne ha hatt til følge betydelig økonomisk fordel,
- c) om det forelå risiko for betydelig skade av økonomisk eller annen art, og
- d) om det er registrert uriktige regnskapsopplysninger, utarbeidet uriktig regnskapsdokumentasjon eller uriktig årsregnskap.

Her vektlegges den særlige tillit som følger med noens stilling, verv eller oppdrag, og det å være ansatt i det offentlige trekkes fram særskilt. Videre vektlegges om handlingen har medført betydelig økonomisk fordel eller betydelig skade av økonomisk eller annen art, og dessuten om det er feil i regnskapsførselen. Altså vil fastleggelse av hva som er å anse som betydelig økonomisk fordel eller betydelig skade av økonomisk eller annen art, få avgjørende betydning i vurderingen av om det foreligger grov korrupsjon.

Transparency International Norge (2018) har publisert en samling av korrupsjonsdommer i Norge i perioden 2003-2017.<sup>16</sup> Vi omtaler kort noen av dommene i samlingen som gjelder grov korrupsjon for å illustrere hvilke typer saker som dømmes som grov korrupsjon.

#### Korrupsjonssaken i Drammen (2017)

I en sak mot to byggesaksbehandlere i Drammen, ble de to dømt for grov korrupsjon i tingretten. Selv om dommen som ble avsagt i mars 2018 ikke er rettskraftig, kan den si noe om hva retten vektlegger i vurderingen av om det foreligger grov korrupsjon.

Hovedtiltalte ble dømt for 30 tilfeller av grov korrupsjon og 19 tilfeller av dokumentforfalskning gjennom sin jobb på byggesaksavdelingen i Drammen, og for å ha tatt i mot nær 1,2 millioner kroner i bestikkelse fra utbyggere i kommunen. Det framgår av tingrettsdommen at retten ikke var i tvil om at saksbehandleren hadde et økonomisk motiv for å ta i mot betaling fra tiltakshavere, og at betaling skjedde i kraft av saksbehandlerstillingen.

Korrupsjonshandlingene ble omtalt som omfattende og graverende, og retten fant ikke formildende omstendigheter i saken. Korrupsjonshandlingene hadde berørt svært mange personer og foregått systematisk over tid.

#### Unibuss-saken (2012, 2013, 2015 og 2016)

Unibuss er Oslo kommunes busselskap. I Unibuss-saken i Oslo ble tre sentralt tiltalte dømt for grov korrupsjon. Også her var det snakk om millionbeløp i mottatte økonomiske fordeler.

---

<sup>16</sup> <http://transparency.no/wp-content/uploads/Dommssamling2018.pdf>

## NAV-saken (2015)

En konsulent og økonomisk rådgiver ved NAV ble i lagmannsretten dømt for tolv tilfeller av grov korrupsjon i sin stilling ved å kreve betalt fra klienter for å bistå disse med gjeldsrådgivning. Til sammen mottok den dømte omkring 130 000 kroner. Saken ble anket til Høyesterett.

Høyesteretts ankeutvalg forkastet lagmannsrettens dom for fire av de tolv tilfellene av grov korrupsjon på grunn av manglende domsgrunner. Ut fra lagmannsrettens dom fant ankeutvalget det ikke tilstrekkelig bevist at vilkåret om at domfelte hadde krevd betaling i anledning sin stilling i NAV var oppfylt. I denne sammenheng uttaler ankeutvalget at hvis en offentlig tjenestemann som privatperson utnytter sin kompetanse og erfaring og mottar en fordel for det, kan han ikke domfelles for korrupsjon. Det må kreves en tilknytning til stillingen ut over dette. Når det gjaldt anken for de øvrige tilfellene av grov korrupsjon, fant ankeutvalget at de var tilstrekkelig begrunnet i lagmannsrettens dom, og anken ble avvist.

## Byggesøknadssak i Skedsmo (2014)

For å oppnå raskere saksbehandling av en byggesøknad tilbød et firma et 14 dagers gratis opphold i en ferieleilighet på Gran Canaria til en verdi av 19 000 kroner til en ansatt i Skedsmo kommune. Den ansatte tok umiddelbart kontakt med sin overordnede og meldte fra om tilbudet. Kommunen anmeldte forholdet. Retten mente at dette måtte anses som grov korrupsjon. I sin vurdering la retten avgjørende vekt på at korrupsjonshandlingen hadde blitt begått overfor en offentlig tjenestemann, og at det var et klart klanderverdig forhold og et markert avvik fra det tilbørlige. Med henvisning til forarbeidene uttalte retten at det at den direkte økonomiske fordel ikke ville ha vært større enn 19 000 kroner var uten betydning.

## Påvirkningshandel (straffeloven § 389)

Straffeloven § 389 har følgende ordlyd:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som

- a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag, eller
- b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag.

Med stilling, verv eller oppdrag i første ledd menes også stilling, verv eller oppdrag i utlandet.

Påvirkningshandel er en form for korrumpert atferd som i likhet med korrupsjon kan bidra til å svekke tilliten til både offentlige etater og til private bedrifter og organisasjoner.

Bestemmelsen om påvirkningshandel gjelder tilfeller der en person gir eller tilbyr et mellomledd en utilbørlig fordel som belønning for å påvirke en beslutningsdaker uten at beslutningstakeren oppnår noen fordel. I vurderingen av om det har foregått noe straffbart, vil det spille inn hvor åpen mellomleddet har vært om sine aktiviteter, relasjoner og intensjoner. Bestemmelsen gjelder både i privat og offentlig sektor.

Det kan være vanskelig å trekke grensen mellom legitim lobbyvirksomhet og ulovlig påvirkningshandel. Lobbyvirksomhet kan være en form for påvirkningshandel som i visse tilfeller kan anses som utilbørlig og ulovlig dersom virksomheten for eksempel skjer i det skjulte. Det som skiller

lobbyvirksomhet fra korrupsjon, er at det finnes en hemmelig og ulovlig avtale som begge parter tjener på (Gedde-Dahl m. fl., 2008).

Politisk korrupsjon er ikke noe begrep i straffeloven, men denne formen for politisk virksomhet vil kunne falle inn under lovbestemmelsen om påvirkningshandel. Når for eksempel betalte lobbyister forsøker å påvirke politikere i en sak uten å oppgi hvem som er oppdragsgiveren for budskapet, kan det være eksempel på ulovlig påvirkningshandel (Gedde-Dahl m. fl., 2008).

For at en påvirkningshandel skal være straffbar etter straffeloven § 389, må det være snakk om at noen krever eller tilbyr en *utilbørlig fordel*. Det eksisterer foreløpig ingen rettspraksis knyttet til tolkningen av bestemmelsen. Reelle hensyn som handlingens straffverdighet og prevensjon og lovens formål må antas å ha stor betydning for fortolkningen og grensedragningen mellom straffbarhet eller straffrihet (Bergman, 2016).

### Risiko-områder i kommunal sektor

Transparency International Norge og KS (2014) nevner i sin håndbok noen områder i kommunen som kan anses å være særlig utsatt for uetisk atferd eller korrupsjon. Disse er:

- Demokrati og politiske prosesser
- Myndighetsutøvelse
- Tjenesteyting
- Utvikling av lokalsamfunnet
- Eierstyring
- Anskaffelser

Disse risikozonene er nærmere omtalt nedenfor. Den videre framstillingen er utdrag fra publikasjonen *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon* s. 9-22 (Transparency International Norge og KS, 2014).<sup>17</sup>

#### Demokrati og politiske prosesser

De folkevalgte representerer innbyggerne i kommunen. De skal fremme innbyggernes og lokalsamfunnets interesser, veie motstridende hensyn opp mot hverandre og samtidig være ombud for enkeltpersoner, bedrifter, organisasjoner eller brukergrupper.

Politikerrollen innebærer utstrakt kontakt med ulike interesser i lokalsamfunnet for å fange opp ønsker, behov og oppfatninger. Ordføreren, enkeltrepresentanter eller eventuelle saksordførere er viktige personer å nå fram til for dem som vil fremme et syn eller en sak. Partilagenes eller kommunestyregruppene forberedende møter er sentrale arenaer for meningsutveksling og avgjørelser om stemmegivning. Det samme kan gjelde meningsdannelsen gjennom offentlig debatt. Disse kontaktene er viktige i politiske beslutningsprosesser og av stor verdi for at de folkevalgte skal kunne danne seg velbegrunnede oppfatninger og ivareta sin oppgave. De bidrar til å opplyse beslutningsgrunnlaget ut over saksinnstillingene som administrasjonen fremmer, og kan være avgjørende for å forstå virkningene av politiske vedtak. Slike prosesser kjennetegnes i større eller mindre grad de fleste av sakene innenfor kommunenes ansvarsområde.

For deltakere i disse beslutningsprosessene er det nødvendig å ha en oppfatning av hvor grensen går mellom legitim kontakt og utilbørlig påvirkning, særlig i situasjoner der det kan stilles spørsmål ved de folkevalgtes uavhengighet.

<sup>17</sup> [http://transparency.no/wp-content/uploads/ti\\_kommunehandboka\\_2017\\_web.pdf](http://transparency.no/wp-content/uploads/ti_kommunehandboka_2017_web.pdf)

## Myndighetsutøvelse

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelt. Kommunene fastsetter påbud og forbud, krever inn skatter og avgifter, gir tillatelser, fordeler tilskudd, bestemmer tildeling av tjenester og gir bevillinger som er bestemmende for enkeltindividers, bedrifters eller organisasjoners rettigheter og plikter. Likebehandling, rettsikkerhet og etterprøvbarhet er grunnleggende krav til myndighetsutøvelsen. Gjennom myndighetsutøvelsen kan kommunene bestemme fordelingen av store økonomiske verdier, for eksempel når kommunestyret gjennom kommuneplanen tar avgjørelser om arealbruken i kommunen. Enkeltvedtakene har stor betydning for den enkeltes velferd og livssituasjon eller de kan handle om inntektsmuligheter til næringsdrivende som er avhengig av å bli tildelt oppdrag eller kommunal bevilling.

For både grunneiere og investorer vil planvedtak om arealdisponering ha stor økonomisk betydning som de dermed har sterk interesse av å kunne påvirke. Kommunens rolle er å foreta interesseavveininger i situasjoner der det mobiliseres sterkt til inntekt for flere konkurrerende hensyn. Det stiller store krav til ryddighet og uavhengighet i saksbehandling og hos de som skal treffe endelig vedtak.

Fordelingen av kommunale tilskudd til organisasjoner, foreninger eller kulturinstitusjoner er et annet eksempel på myndighetsutøvelse der det ofte stilles spørsmål ved om likebehandling og faglig eller politisk uavhengighet er ivarett på en tilfredsstillende måte. Innenfor myndighetsrollen kan utilbørlig påvirkning fremme utenforliggende hensyn eller endre vedtakene, enten de treffes i et folkevalgt organ eller av kommunalt ansatte som forvalter vedtakskompetansen. Ofte har ledere fått delegert vedtakskompetanse som også åpner for skjønnsmessige vurderinger, der påvirkning eller press utenfra kan ha betydning for skjønnsutøvelsen. Ikke bare selve utfallet av saken, men også saksbehandlingstid og plass i køen kan påvirkes.

## Tjenesteyting

God tjenestetilpasning, -utforming og -kvalitet forutsetter kontakt og dialog mellom mottaker/pårørende og tjenestested/ansatt. Her ligger også muligheten til å påvirke tjenesteutformingen, prioritering av oppmerksomhet og innsats overfor den enkelte mottaker. Utilbørlig påvirkning kan endre tjenesteytingen direkte eller indirekte eller gi ansatte utilbørlige fordeler. Det kan gjelde utformingen av rammene for tjenestestedenes virksomheter eller innholdet i selve tjenesten som enkeltbrukere mottar.

Gaver til ansatte, overføring av økonomiske verdier og tilgang til for eksempel hytte eller bolig har vært brukt til å uttrykke takknemlighet fra brukere i pleieog omsorgssektoren.

## Utvikling av lokalsamfunnet

Kommunene har ansvar for å sikre en god samfunnsutvikling. Det handler om å drive stedsutvikling, å stimulere til næringsutvikling, å tilrettelegge for gode bosteder og å tiltrekke seg innbyggere eller næringsliv.

Mange kommuner driver et aktivt næringsrettet arbeid gjennom utviklingsselskaper og næringsfond for å skape lokale vekstmulighet. Kommunens framtid er mange steder avhengig av at det opprettholdes et livskraftig næringsgrunnlag som gir lokale sysselsettingsmuligheter. Mange kommuner ser det som en sentral oppgave å bidra aktivt i en slik rolle. I slike utviklingsprosesser må kommunen være proaktiv i møte med potensielle interessenter, og bygge allianser og arenaer for å bringe aktører sammen. Kommunens virkemidler, kapital og faglige ressurser, skal spille sammen med andre drivkrefter i lokalsamfunnet eller regionen omkring.

I utviklingspolitikken vil det spille en viktig rolle hvem som får adgang til å delta på viktige møtearenaer og tilgang til kommunale ressurser, og hva som gjør at de oppnår en slik posisjon. Et sentralt spørsmål er hvem som mottar direkte eller indirekte støtte fra kommunen og på hvilket grunnlag.

### Eierstyring

Kommuner velger i økende grad å organisere deler av virksomheten i egne selskaper. Felles for selskapsformene er at kommunens øverste folkevalgte organ (kommunestyret eller fylkestinget) ikke har en direkte styringsmulighet over selskapene, slik de har overfor den kommunale forvaltningen for øvrig. Samtidig forvalter selskapene store verdier på vegne av sine eiere. Hensikten med selskapsorganiseringen er nettopp å nedtone en løpende politisk styring for å gi en profesjonell ledelse mulighet til å ivareta forretningsmessige eller formålsbestemte hensyn på en bedre måte.

Flere av korrupsjonssakene i kommunal sektor har oppstått i kommunalt eide selskaper. Korrupsjonsrisikoen krever en bevisst og aktiv utforming av eierrollen. Eierstyringen innebærer at kommunen som eier må sikre klarhet i roller, hvem som skal delta i styrer, profesjonalitet i selskapsledelsen, mulighet til kontroll og oppfølging av at driften er i samsvar med kommunens mål og interesser.

### Anskaffelser

Kommuner og fylkeskommuner kjøper inn varer og tjenester til en verdi av om lag 160 milliarder kroner årlig. Anskaffelsene utgjør en betydelig del av kommunens utgifter og skjer innenfor alle deler av kommunesektorens virkefelt.

I alle faser av en anskaffelsesprosess er det fare for at utilbørlig påvirkning eller usaklige hensyn påvirker anskaffelsen. Risikoen oppstår når praksis avviker fra grunnleggende prinsipper for offentlige anskaffelser, knyttet til kunngjøring, like konkurransevilkår og korrekte prosedyrer. Innkjøpere og leverandører kan fremme egne interesser og oppnå utilbørlige fordeler ved å fravike de formelle prosedyrene. Dette påfører både kommunen, innbyggerne og seriøse leverandører tap og omkostninger.

Både innkjøpere og leverandører har ansvar for å motvirke at offentlige innkjøpsprosesser korrumpes. Etterlevelse av regelverket for offentlige innkjøp er et viktig bidrag til å forhindre korrupsjon. Det gjelder etterlevelsen i alle faser av en anskaffelsesprosess. Kommunenes behov skal være styrende for anskaffelsene, og innkjøperne bør sikre at disse behovene ivaretas gjennom hele prosessen, fra behovene klarlegges og defineres, til konkurransegrunnlaget blir utformet, konkurransen gjennomføres, i utvelgelsen av tilbudene og i oppfølgingen av kontrakten i forbindelse med leveransen.

Det er særlig risiko for at kommunen kan bli utsatt for, og delvis bli ansvarlig for økonomisk kriminalitet som oppstår i leverandørkjeden.

### Hvilke former kan korrupsjon ta?

Vi har ovenfor gjort rede for hva som skal til for at en atferd kan bli å anse som straffbar korrupsjon. Men det er viktig å være bevisst om at selv om en atferd ikke er å anse som straffbar etter straffelovens bestemmelser, så kan atferden like fullt være uetisk og forkastelig ut fra virksomhetens interne retningslinjer og vanlige anstendighetsvurderinger. Igjen bygger vi i stor grad på publikasjonen *Beskytt kommunen! Håndbok i antikkorrupsjon*.

Transparency International og KS (2014) ramser opp noen eksempler på uetisk atferd og ulike korrupsjonstyper som kan være aktuelle i kommunal sektor:

- Bestikkelser
- Bidrag til politiske partier eller kandidater
- Veldedige gaver
- Sponsing
- Utpressing
- Gaver, representasjon og utgiftsdekning
- Interessekonflikter og habilitet
- Lobbyvirksomhet
- Forretningsforbindelser og samarbeidspartnere

### Bestikkelser

Bestikkelser handler om å tilby goder eller fordeler for å oppnå fordeler for seg eller andre. Bestikkelser kan skje på ulike måter. Håndboken Beskytt kommunen! (2014: 17) nevner følgende eksempler på bestikkelser:

- Pengegaver – kontanter eller tilsvarende
- Vederlag i form av arbeid på mottakerens eiendom eller materialer levert til vedkommendes hus
- Gaver med betingelser
- Fri bruk av leilighet eller bil som tilhører en annen bedrift
- Returprovisjon
- Løfter om ytterligere forretninger
- Gaver som kan påvirke en situasjon der en er i ferd med å gi et tilbud eller gå inn i forhandlinger
- Kostbare reiser, innkvartering og arrangementer med lite eller intet faglig innhold
- Andre enn arbeidsgiver dekker utgifter for en selv og/eller et familiemedlem
- Representasjon, oppvarning eller arrangementer som er ment å påvirke forhandlinger eller innkjøp
- Seksuelle tjenester
- Kontant betaling uten kvitteringer eller dokumentasjon
- Dekning av andre utgifter enn normale innkvarteringskostnader via hotellregningen
- Betaling av personlige utgifter, for eksempel reiseutgifter
- Lån fra leverandører, med korrekte låneavtaler, men lånene betales aldri tilbake

I den grad disse eksemplene faller inn i kategorien utilbørlige fordeler, så vil de kunne være eksempler på straffbar korrupsjon. Uansett må det alltid gjøres en totalvurdering av den enkelte handlingen for å avgjøre om man har med straffbar korrupsjon å gjøre. Rettspraksis spiller en avgjørende rolle for utviklingen i rettstilstanden på dette området.

De siste årene har det utviklet seg en større bevissthet om at forekomsten av gaver og utgiftsdekning kan falle inn under betegnelsen bestikkelser. Dette har resultert endret gaveatferd mellom forretningsforbindelser.

### Bidrag til politiske partier eller kandidater

Et politisk bidrag er ikke det samme som en bestikkelse, men ligger i et risikoområde. Et bidrag som gis for å påvirke en avgjørelse i favør av en virksomhet eller en enkeltperson, eller kan oppfattes slik,



er å anse som bestikkelse. Særlig gjelder dette hvis det gis bidrag til partier eller politikere fra for eksempel en bedrift som er avhengig av konsesjon, tillatelse eller kontrakter fra kommunen.

#### Veldedige gaver

Kommunen eller dens ansatte og politikere kan direkte eller indirekte motta bidrag gjennom gaver til en veldedig organisasjon, eller til en sosial investering i et lokalsamfunn. Det kan for eksempel være en bedrift som tilbyr å finansiere et idrettsanlegg eller kulturtiltak.

En veldedig gave er ikke det samme som bestikkelser, men befinner seg i en gråsoner. En gave som gis for å påvirke en avgjørelse i favør av en virksomhet, eller som kan oppfattes slik, kan bli ansett som en bestikkelse. Det kan for eksempel være tilfellet der organisasjoner i virkeligheten drives av beslutningstakere i kommunen eller personer knyttet til den.

#### Sponsing

Sponsing er ikke det samme som bestikkelser, men er et risikoområde. Korrupsjon kan knyttes til sponsing hvis det foreligger interessekonflikter på betalerens eller mottakerens side. Det kan for eksempel skje ved at leverandører dekker deler av kostnadene ved faglige reiser eller kurs for kommunalt ansatte. Sponsing kan åpne for forventning om gjenytelser. Hvis disse gis til en eller noen få utvalgte personer og i det skjulte, kan de betraktes som utilbørlige fordeler.

#### Utpressing

Betalinger som kan komme inn under begrepet korrupsjon, er de som skyldes utpressing, trusler mot liv og helse, eller risiko for betydelig økonomisk tap. Straffelovens bestemmelser om nødverge kan da gjelde. Hvorvidt betalinger under slike omstendigheter er lovstridige, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Personen som utsettes for utpressing eller handler i nødverge, kan ha et forsvarsargument mot korrupsjonsanklage hvis trusselen innebærer alvorlige konsekvenser.

#### Gaver, representasjon og utgiftsdekning

I samhandlingen med leverandører, organisasjoner, privatpersoner eller interessenter kan kommunenes representanter få tilbud om gaver, inviteres på en lunsj eller middag eller få tilbud om å være med på et arrangement. Slike tilbud kan være i gråsonen for korrupsjon, eller bidra til å knytte bånd og skape avhengigheter som korrupsjonsbestemmelsene nettopp er ment å forhindre.

Gaver hører ikke hjemme i forretningsprosessen på annen måte enn som en markering eller forsterkning av relasjoner, eller for å promotere giverens virksomhet ved å gi bort gjenstander med virksomhetens logo eller et annet reklamebudskap.

Representasjon omfatter oppvartning, måltider, mottakelser og billetter til sosiale tilstelninger og underholdnings- eller idrettsarrangementer og kan ha som formål å innlede eller utvikle forretningsforhold.

#### Interessekonflikter og habilitet

Når enkeltpersoner har private interesser som står i konflikt med de interessene en skal ivareta som ansatt eller politiker, oppstår det interessekonflikt. Beslutningene de skal fatte vil da kunne påvirkes av denne konflikten. Som folkevalgt eller ansatt i kommunen er det kommunens hensyn som skal ligge til grunn, og kommunens innbyggere og brukere skal være sikre på at slike personlige interesser ikke virker inn på kommunens avgjørelser.

Interessekonfliktene blant politikere kan oppstå når folkevalgte organer skal fatte vedtak i saker som direkte eller indirekte berører de folkevalgte selv. Det kan være som eier av bolig eller eiendom, som beboer i et område som er til regulering, eller som medlem i en organisasjon som søker støtte. Det kan også være som ansatt eller eier i en lokal bedrift eller gjennom nære vennskap. Det samme kan gjelde for ansatte i kommunen. Kommuneloven og forvaltningsloven har bestemmelser om hvem som kan være med og fatte en beslutning eller vedtak.

### Lobbyvirksomhet

De kommunale beslutningsprosessene er gjenstand for påvirkning. Når berørte interesser medvirker og uttaler seg i saker, regnes det som en del av en demokratisk rett til å delta. Når organiserte interesser søker å påvirke beslutningsprosessene i retning av et bestemt utfall, kan det være snakk om lobbyvirksomhet som skjer utenfor de ordinære beslutningskanalene.

Lobbyvirksomheten kan ta form av informasjonsarbeid, kampanjer og direkte kontakt for å påvirke beslutningstakernes oppfatninger eller holdninger direkte eller indirekte ved å påvirke beslutningsgrunnlag og premisser.

Dersom det ikke er kjent for omverdenen hvem som har forsøkt å påvirke gjennom slik lobbyvirksomhet eller hva slags form for kontakt lobbyistene har hatt med beslutningstakerne, kan det redusere tilliten til at beslutningsprosessene har gått riktig for seg. Det representerer et demokratisk problem.

### Forretningsforbindelser og samarbeidspartnere

Kommuner kan stilles ansvarlig for korrupsjonshandlinger som er utført av andre som de har et forretningsforhold til. Det er særlig i anskaffelser og felles utviklingsprosjekter der kommunene samhandler med andre aktører at det kan være korrupsjonsrisiko.

### Hvor utbredt er uetisk atferd og korrupsjon?

Norge er i internasjonal sammenheng et lite korrupt land. Likevel har det med jevne mellomrom blitt avdekket tilfeller av uetisk atferd og korrupsjon her i landet, og også i kommunesektoren (Oslo Economics, 2018). Men forekomst av uetisk atferd og korrupsjon er svært vanskelig å måle direkte fordi det skjer i det skjulte, og begge de involverte partene har sterk interesse av å holde atferden skjult. Man antar at det er store mørketall.

Et særtrekk ved korrupsjon sammenlignet med mye annen økonomisk kriminalitet er at mottaker og giver av bestikklser bindes sammen i en pakt der de «har noe» på hverandre. De medfører at de har en felles interesse av å holde munn. Jo mer betrodde stillinger folk som har gitt eller mottatt bestikklser sitter i, dess farligere er dette fordi det lett åpner for andre former for kriminalitet. Mest nærliggende er utpressing (Gedde-Dahl m. fl., 2008).

Oslo Economics (2018) fant i sin utredning at det er en utbredt oppfatning blant enhetsledere i kommunesektoren at korrupsjon er et lite problem. Men mange oppgir å være kjent med at det foregår uetisk atferd i kommunesektoren. Den mest vanlige formen for uetisk atferd som enhetslederne har kjennskap til, er for nært samarbeid med private aktører. Enhetslederne rapporterte også ofte om at de kjente til tilfeller av favorisering og omgåelse av regelverket. Litt over en tredjedel av enhetslederne kjente dessuten til at ansatte hadde opplevd press i retning av uetisk atferd som for eksempel favorisering, men at dette ikke nødvendigvis resulterte i at de ga etter for

## 6.3 Spørreundersøkelse i Sarpsborg kommune- folkevalgte

Til deg som folkevalgt.

Hensikten med denne spørreundersøkelsen er på et generelt grunnlag å undersøke kommunens arbeid for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon.

Vi ønsker å få vite dine oppfatninger generelt om etiske forhold i kommunen, herunder påvirkning og lobbyvirksomhet som de folkevalgte kan bli utsatt for. Avslutningsvis har vi med noen spørsmål om dine egne konkrete erfaringer på området. Resultatene av undersøkelsen vil bli presentert slik at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes.

Din identitet vil holdes skjult.

Når skjult identitet brukes i undersøkelser, vil ingen identifiserbar informasjon, som f.eks. nettlesertype og -versjon, IP-adresse, operativsystem eller e-postadresse, bli lagret med svaret. Dette er for å beskytte respondentens identitet.

### 1) Hvor lenge har du vært folkevalgt i Sarpsborg kommune?

- Er i min første valgperiode
- Er i min andre valgperiode
- Er i min tredje valgperiode
- Har vært folkevalgt i mer enn tre valgperioder

### 2) Hvilke posisjoner har du som folkevalgt?

- Er medlem av bystyret
- Er leder av utvalg
- Er medlem av utvalg

etisk atferd i form av at noen krever, mottar, aksepterer, tilbyr eller gir noen utilbørlige fordeler i kommunen kan forekomme i en rekke situasjoner. Eksempler kan være kameraderi, favorisering, omgåelse av regelverk eller rutiner, vennetjenester, mottak av goder som gaver, representasjon og reiser, maktmisbruk, misligheter eller mottak av penger. Vi starter med å beskrive noen situasjoner der det kan være snakk om uetisk atferd.

### 3) Kjenner du til (ikke gjennom media) at ansatte eller folkevalgte i kommunen noen gang har opplevd følgende situasjoner, og når skjedde det i så fall sist?

	Har aldri forekommet	Siste år	Siste 2-9 år	Siste 10 år eller lengre	Vet ikke
Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av offentlige midler i strid med regler, retningslinjer eller vedtatte prioriteringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Har aldri forekommet	Siste år	Siste 2-9 år	Siste 10 år eller lengre	Vet ikke
Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omgåelse av regelverk, f. eks. knyttet til anskaffelser, ansettelse, offentlighet o.l.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbakeholdelse av relevant informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbud om pengeytelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen situasjon med mulig uetisk atferd/utilbørlig fordel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

5) Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser til kommunen om utilbørlig fordel fra. Velg alle som passer.

- Næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg
- Leverandører av IT-/datasystemer
- Leverandører av inventar/utstyr
- Leverandører av pensjon/forsikring
- Bank/finansinstitusjon
- Konsulentvirksomhet/rådgivningsfirma
- Transportselskap
- Grunneier/privatperson
- Venn/familie/privat kontakt som ikke er nevnt ovenfor
- Annen virksomhet
- Ingen spesielle steder
- Vet ikke

7) I hvilke sektorer i kommunen antar du at henvendelser om utilbørlig fordel er mest vanlig? Du kan krysse av for flere.

- IT, data og administrative systemer
- Personal, HR, pensjon og forsikring
- Skole og oppvekst

- Helse, sosial og omsorg
- Eiendom og vedlikehold
- Areal, plan og byggesak
- Andre sektorer/tjenester
- Ingen sektorer
- Vet ikke

9) Hvilket stillingsnivå i kommunen mener du er mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel?

- Toppledere
- Mellomledere
- Ansatte uten lederansvar
- Ingen nivåer er spesielt utsatt
- Vet ikke

10) Hva er ditt inntrykk av de verdier og holdninger som gjør seg gjeldende blant ansatte i kommunen?

	Svært positivt	Ganske positivt	Ganske negativt	Svært negativt	Vet ikke
Blant ledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant mellomledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant ansatte uten lederansvar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	i ganske liten grad	i ganske stor grad	i svært stor grad	vet ikke
... forholder seg profesjonelt til gjeldende innkjøps- og anskaffelsesregelverk, det vil si at alle tilbydere og underleverandører behandles likt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... har åpenhetskultur rundt håndtering av	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	i ganske liten grad	i ganske stor grad	i svært stor grad	vet ikke
i svært liten grad				
kritikkverdige forhold?				
... gjør det trygt for medarbeidere å varsle om kritikkverdige forhold?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gir innbyggerne mulighet til å tipse kommunen ved mistanke om uetisk atferd og korrupsjon?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gir medarbeiderne praktisk veiledning om hvilke typer informasjon som skal/skal ikke unntas offentlighet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gjør det enkelt for publikum å bli kjent med kommunens beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting- og kvalitet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

12) Hva er ditt inntrykk av de verdier og holdninger som gjør seg gjeldende blant de folkevalgte i kommunen?

- Svært positivt
- Ganske positivt
- Ganske negativt
- Svært negativt
- Vet ikke

13) Hvordan vil du beskrive den lokalpolitiske kulturen generelt i kommunen?

- Svært positiv

- Ganske positiv
- Ganske negativ
- Svært negativ
- Vet ikke

14) Kjenner du til om kommunen har etiske retningslinjer eller prinsipper?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

15) Har du fått informasjon om kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

17) Vet du om kommunens etiske retningslinjer/prinsipper gjelder for de folkevalgte?

- Ja, de gjelder for de folkevalgte
- Nei, de gjelder ikke for de folkevalgte
- Vet ikke
- Kjenner ikke til slike retningslinjer eller prinsipper

18) Hvordan vil du beskrive kommunens verdier og retningslinjer for deg som folkevalgt i kommunen når det gjelder håndtering av uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon?

	Klare og entydige	Ganske klare	Ganske uklare	Svært uklare	Vet ikke	Kjenner ikke til slike regler
Verdier som omhandler de folkevalgtes ansvar overfor samfunnet og kommunens virksomhet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retningslinjer for å skille mellom ulovlige/uønskede handlinger (korrupsjon, smøring og kameraderi) og nettverks-/relasjonsbygging (gode relasjoner) til kommunens leverandører og forretningspartnere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	Klare og entydige	Ganske klare	Ganske uklare	Svært uklare	Vet ikke	Kjenner ikke til slike regler
Retningslinjer for håndtering av gaver, tjenester, bevertning, representasjon og annen utgiftsdekking fra annen part	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retningslinjer for håndtering av habilitetsspørsmål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beskrivelse av reaksjoner ved brudd på retningslinjene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

19) Får det konsekvenser for vedkommende som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?

- Ja
- Nei
- Vet ikke
- Kjenner ikke til slike retningslinjer eller prinsipper

20) I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud som kan innebære uetisk atferd?

- I svært liten grad
- I ganske liten grad
- I ganske stor grad
- I svært stor grad
- Vet ikke

Som folkevalgt er du med og tar beslutninger på vegne av innbyggerne. At innbyggerne føler seg godt representert, innebærer at de folkevalgte kjenner innbyggernes meninger, interesser og behov. Det ligger i folkevalgtrollen å være lydhør overfor og representere innbyggernes synspunkter mellom valgene, og representere enkeltindivider eller grupper av innbyggere i tråd med ombudsrollen. Ombudsrollen vil derfor ofte innebære at folkevalgte forholder seg til enkeltpersoner eller grupper av innbyggere.

21) Hvor ofte antar du at de folkevalgte blir kontaktet av følgende aktører:

	Svært ofte	Ganske ofte	Ganske sjelden	Svært sjelden	Forekommer ikke	Vet ikke
Interessegrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringslivsaktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privatpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Svært ofte   Ganske ofte   Ganske sjelden   Svært sjelden   Forekommer ikke   Vet ikke

22) Hvor ofte blir du selv kontaktet av følgende aktører:

	Svært ofte	Ganske ofte	Ganske sjelden	Svært sjelden	Forekommer ikke	Vet ikke
Interessegrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringslivsaktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privatpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

23) Hvor viktig mener du at det er at de folkevalgte er tilgjengelige for synspunkter fra følgende aktører:

	Svært viktig	Ganske viktig	Ganske uviktig	Svært uviktig	Vet ikke
Interessegrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringslivsaktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privatpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Når betalte lobbyister forsøker å påvirke politikere i en sak uten å oppgi hvem som er oppdragsgiveren for budskapet, kan det være eksempel på ulovlig påvirkningshandel.

24) Har du vært med på diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

25) I hvor stor grad antar du at de folkevalgte blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet fra:

	i svært stor grad	i ganske stor grad	i ganske liten grad	i svært liten grad	vet ikke
Interessegrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Næringslivsaktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privatpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

26) Kjenner du til om uetisk atferd som korrupsjon, kameraderi og/eller annen utilbørlig fordel er behandlet på politisk nivå de siste seks månedene – på et generelt/prinsipielt grunnlag?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

27) I hvilken grad vil du si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå i kommunen?

- I svært stor grad
- I ganske stor grad
- I ganske liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

28) I hvilken grad mener du at det er tillit mellom det administrative nivået og det politiske nivået i kommunen?

- I svært stor grad
- I ganske stor grad
- I ganske liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

29) Har du deltatt i, eller vært berørt av, tiltak for å forebygge og håndtere korrupsjon, eller tilbud om utilbørlig fordel? I så fall, når skjedde det omtrent sist?

	Siste 12 måneder	Siste 2-3 år	Lenger siden	Har aldri hendt	Vet ikke
Dilemmatrening/praktiske øvelser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samlinger der grenselinjene for uetisk atferd og korrupsjon ble diskutert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diskusjonsrunder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andre tiltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Til slutt vil vi gjerne vite litt om dine egne erfaringer når det gjelder uetisk atferd eller utilbørlig fordel/korrupsjon.

31) Har du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd, og når skjedde det i så fall sist?

	Aldri forekommet	Siste år	Siste 2-9 år	Siste 10 år eller lengre	Vet ikke
Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av offentlige midler i strid med regler, retningslinjer eller vedtatte prioriteringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omgåelse av regelverk, f. eks. knyttet til anskaffelser, ansettelse, offentlighet o.l.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbakeholdelse av relevant informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbud om pengeytelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen situasjon med mulig uetisk atferd/utilbørlig fordel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	

**34) Hvem kom (den siste) henvendelsen som innebar uetisk atferd fra?**

- Næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg
- Leverandører av inventar, utstyr o.l.
- Leverandører av IT-/datasystemer
- Leverandører av pensjon/forsikring
- Bank/finansinstitusjon
- Konsulentvirksomhet/rådgivningsfirma
- Transportselskap
- Grunneier/privatperson
- Venn/familie/privat kontakt som ikke er nevnt ovenfor
- Annen virksomhet
- Ingen spesielle steder
- Vet ikke
- Har ikke mottatt slik henvendelse

**35) Hvordan forholdt du deg til (det siste) tilbudet?**

- Gav beskjed om at du ikke kunne motta godet/fordelen
- Mottok fordelene, da den ikke var direkte ulovlig, men gav tilbakemelding til vedkommende
- Mottok godet/fordelen, da det ikke var direkte ulovlig – ellers ingen reaksjon
- Tok forholdet opp til drøfting med en annen folkevalgt om hvordan dette skulle håndteres
- Annet
- Vet ikke
- Har ikke mottatt slikt tilbud

**38) På en skala fra 1 til 5 - hvor lite eller stort problem mener du korrupsjon er i kommunen?**

- 1 svært lite problem
- 2 :
- 3 :
- 4 :
- 5 svært stort problem
- Vet ikke

**39) Har du kommentarer til undersøkelsen, eller til hvordan kommunen arbeider med utilbørlig fordel/korrupsjon o**



## 6.4 Spørreundersøkelse i Sarpsborg kommune - ansatte

Hensikten med denne spørreundersøkelsen er på et generelt grunnlag å undersøke kommunens arbeid for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon.

Vi ønsker å få vite dine oppfatninger om forholdene i kommunen. Vi spør om din oppfatning om etiske forhold i kommunen på et generelt grunnlag, om etiske retningslinjer og varslerordning. Avslutningsvis har vi med noen spørsmål om din egen konkrete erfaring på området. Resultatene av undersøkelsen vil bli presentert slik at enkeltpersoner ikke kan gjenkjennes.

Din identitet vil holdes skjult.

Når skjult identitet brukes i undersøkelser, vil ingen identifiserbar informasjon, som f.eks. nettlesertype og -versjon, IP-adresse, operativsystem eller e-postadresse, bli lagret med svaret. Dette er for å beskytte respondentens identitet.

**1) Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?**

- Kortere enn 1 år

- 1-5 år
  - 5-10 år
  - Lenger enn 10 år
- 7 % fullført

Uetisk atferd i form av at noen krever, mottar, aksepterer, tilbyr eller gir noen utilbørlige fordeler i kommunen kan forekomme i en rekke situasjoner, eksempelvis kameraderi, favorisering, omgåelse av regelverk eller rutiner, vennetjenester, mottak av goder som gaver, representasjon og reiser, maktmisbruk, misligheter eller mottak av penger. Vi starter med å beskrive noen situasjoner der det kan være snakk om uetisk atferd.

**2) Kjenner du til (ikke fra medier) at ansatte eller folkevalgte i kommunen noen gang har opplevd følgende situasjoner, og når skjedde det i så fall sist?**

	Har aldri forekommet	Siste år	Siste 2-9 år	Siste 10 år eller lengre	Vet ikke
Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av offentlige midler i strid med regler, retningslinjer eller vedtatte prioriteringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omgåelse av regelverk, f. eks. knyttet til anskaffelser, ansettelse, offentlighet o.l.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbakeholdelse av relevant informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbud om pengeytelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen situasjon med mulig uetisk atferd/utilbørlig fordel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

11 % fullført

**3) Vennligst spesifiser "annen situasjon":**



0/4000

**4) Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser fra som kan innebære uetisk atferd? Velg alle som passer.**

- Næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg
- Leverandører av IT-/datasystemer
- Leverandører av inventar/utstyr
- Leverandører av pensjon/forsikring
- Bank/finansinstitusjon
- Konsulentvirksomhet/rådgivningsfirma
- Transportselskap
- Grunneier/privatperson
- Venn/familie/privat kontakt som ikke er nevnt ovenfor
- Annen virksomhet
- Ingen spesielle steder
- Vet ikke

**5) Vennligst spesifiser "annen virksomhet":**



0/4000

**6) I hvilke sektorer i kommunen antar du at henvendelser som kan innebære uetisk atferd er mest vanlig? Du kan krysse av for flere.**

- IT, data og administrative systemer
- Personal, HR, pensjon og forsikring
- Skole og oppvekst
- Helse, sosial og omsorg
- Eiendom og vedlikehold

- Areal, plan og byggesak
- Andre sektorer/tjenester
- Ingen sektorer
- Vet ikke

**7) Vennligst spesifiser "andre sektorer/tjenester":**

0/4000

**8) Hvilke stillingsnivå(er) i kommunen mener du er mest utsatt for tilbud som kan innebære uetisk atferd?**

- Toppledere
- Mellomledere
- Ansatte uten lederansvar
- Ingen nivåer er spesielt utsatt
- Vet ikke

**9) I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud om utilbørlig fordel?**

- Svært liten
- Ganske liten
- Ganske stor
- Svært stor
- Vet ikke

De neste spørsmålene retter fokus mot hvordan kommunen håndterer situasjoner der uetisk atferd kan forekomme.

**10) Hva er ditt inntrykk av de ansattes verdier og holdninger i kommunen?**

	Svært positivt	Ganske positivt	Ganske negativt	Svært negativt
Blant ledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant mellomledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Blant ansatte uten lederansvar	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vet ikke	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**11) Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen?**

- Svært positiv
- Ganske positiv
- Ganske negativ
- Svært negativ
- Vet ikke

**12) Kjenner du til om kommunen har etiske retningslinjer eller prinsipper?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**13) Har du fått informasjon om kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**14) Vennligst spesifiser på hvilken måte:**

**15) Har du i forbindelse med ansettelsen i kommunen forpliktet deg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?**

- Ja, skriftlig
- Ja, muntlig
- Nei, har ikke forpliktet meg.
- Vet ikke

**16) Kjenner du til varslerordningen i kommunen?**

- Ja
- Nei

**17) Vet du hvordan du skal gå fram dersom du finner grunn til å varsle om kritikkverdige forhold?**

- Ja
- Nei



**18) Kjenner du til om det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**19) I hvilken grad vil du si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere i kommunen?**

- I svært stor grad
- I ganske stor grad
- I ganske liten grad
- I svært liten grad
- Vet ikke

**20) Har du deltatt i, eller vært berørt av, tiltak for å forebygge og håndtere uetisk atferd, herunder korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel? I så fall, når skjedde dette sist?**

	Siste 12 måneder	Siste 2-3 år	Lenger siden	Har aldri hendt	Vet ikke
Systematisk dilemmatrening	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samlinger der grenselinjene for uetisk atferd og korrupsjon ble diskutert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kunnskapstest blant de ansatte om kommunens etiske retningslinjer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Risikoanalyser knyttet til uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kontroller som følge av risikovurderinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stikkprøvekontroller av fakturabehandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Stikkprøvekontroller av andre saker innen ditt arbeidsfelt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formidlet eller oppdatert kunnskap	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

om rutiner for  
varsling

Kartlegging av  
medarbeideres  
kjennskap til rutiner  
for varsling

Andre tiltak

<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**21) Vennligst spesifiser "andre tiltak":**

0/4000

**22) Hvordan vil du beskrive kommunens verdier og retningslinjer for deg som ansatt i kommunen når det gjelder håndtering av uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon?**

	Klare og entydige	Ganske klare	Ganske uklare	Svært uklare	Vet ikke	Kjenner ikke til slike regler
Verdier som omhandler medarbeidernes adferd overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retningslinjer for å skille mellom ulovlige/uønskede handlinger (korrupsjon, smøring og kameraderi) og nettverks-/relasjonsbygging (gode relasjoner) til kommunens leverandører og forretningspartnere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retningslinjer for håndtering av gaver, tjenester, bevertning, representasjon og annen utgiftsdekking fra annen part	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Retningslinjer for håndtering av bierverv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Retningslinjer for håndtering av habilitetsspørsmål	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Beskrivelse av reaksjoner ved brudd på retningslinjene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### 23) I hvilken grad vil du si at kommunen ...

	i svært liten grad	i ganske liten grad	i ganske stor grad	i svært stor grad	Vet ikke
... forholder seg profesjonelt til gjeldende innkjøps- og anskaffelsesregelverk, det vil si at alle tilbydere og underleverandører behandles likt?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... har åpenhetskultur rundt håndtering av kritikkverdige forhold?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gjør det trygt for medarbeidere å varsle om kritikkverdige forhold?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gir innbyggerne mulighet til å tipse kommunen ved mistanke om uetisk atferd og korrupsjon?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gir medarbeiderne praktisk veiledning om hvilke typer informasjon som skal/skal ikke unntas offentlighet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... gjør det enkelt for publikum å bli kjent med kommunens beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting- og kvalitet?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**24) Kjenner du til om korrupsjon, kameraderi og/eller annen uetisk atferd er behandlet på politisk nivå de siste seks månedene – på et generelt/prinsipielt grunnlag?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

**25) Kjenner du til (ikke fra medier) om det er gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold vedrørende uetisk atferd og/eller korrupsjon i kommunen i løpet av de 3 siste årene?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

Til slutt vil vi gjerne vite litt om dine egne erfaringer når det gjelder uetisk atferd, eller utilbørlig fordel/korrupsjon.

Vi gjør oppmerksom på at svarene ikke vil bli brukt på en måte som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner.

**26) Er du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd, og når skjedde det i så fall sist?**

	Aldri forekommet	Siste år	Siste 2-9 år	Siste 10 år eller lengre	Vet ikke
Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av offentlige midler i strid med regler, retningslinjer eller vedtatte prioriteringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Omgåelse av regelverk, f. eks. knyttet til anskaffelser, ansettelse, offentlighet o.l.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tilbakeholdelse av relevant informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

- Tilbud om pengeytelse
- Annen situasjon med mulig uetisk atferd/utilbørlig fordel

**27) Vennligst spesifiser "annen situasjon":**

0/4000

**28) Hvem kom (den siste) henvendelsen som innebar uetisk atferd fra?**

- Næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg
- Leverandører av inventar, utstyr o.l.
- Leverandører av IT-/datasystemer
- Leverandører av pensjon/forsikring
- Bank/finansinstitusjon
- Konsulentvirksomhet/rådgivningsfirma
- Transportselskap
- Gunneier/privatperson
- Venn/familie/privat kontakt som ikke er nevnt ovenfor
- Annen virksomhet
- Ingen spesielle steder
- Vet ikke
- Har ikke mottatt slik henvendelse

**29) Vennligst spesifiser "annen virksomhet":**

0/4000

**30) Hvordan forholdt du deg til (det siste) tilbudet?**

- Gav beskjed om at du ikke kunne motta godet/fordelen
- Mottok fordelen, da den ikke var direkte ulovlig, men gav tilbakemelding til vedkommende
- Mottok godet/fordelen, da det ikke var direkte ulovlig – ellers ingen reaksjon

- Tok forholdet opp til drøfting med overordnet/kollega om hvordan dette skulle håndteres
- Annet
- Vet ikke
- Har ikke mottatt slikt tilbud

**31) Jmfør forrige spørsmål, hva ble resultatet av drøftingen?**

0/4000

**32) Vennligst spesifiser "annet":**

0/4000

Helt til slutt følger noen spørsmål om din rolle i kommunen.

**33) Hvilken type stilling har du?**

- Leder
- Mellomleder
- Ansatt uten lederansvar

**34) Har du eller har du hatt myndighet til å gjøre innkjøp på kommunens vegne?**

- Ja
- Nei

**35) Har du eller har du hatt myndighet til å innvilge eller avslå ulike typer søknader til kommunen?**

- Ja
- Nei

---

**36) Hvilket kommuneområde hører du inn under?**

- Kommuneområde oppvekst
- Kommuneområde teknisk
- Kommuneområde helse og velferd
- Kommuneområde samfunn
- Kommuneområde organisasjon
- Kommuneområde teknologi og endring

Straffelovens definisjon av korrupsjon er «den som for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag, eller gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag».

**37) På en skala fra 1 til 5 - hvor lite eller stort problem mener du korrupsjon er i kommunen?**

- 1 Svært lite problem
- 2 :
- 3 :
- 4 :
- 5 Svært stort problem
- Vet ikke

---

**38) Har du kommentarer til undersøkelsen, eller til hvordan kommunen arbeider med utilbørlig fordel/korrupsjon og/eller andre former for uetisk atferd?**

0/4000