

OPPFØLGINGSRAPPORT

FREDRIKSTAD KOMMUNE

2020

Antikorrupsjonsarbeid

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjennomføring av undersøkelsen	3
	2.1 Oppfølgingskriterier	3
	2.2 Metode og datagrunnlag	4
3	Uetisk atferd og korrupsjon som element i risikovurderinger	5
4	Særlig risikovurdering av områdene anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling	5
5	Risikoreducerende tiltak	7
6	Analytiske kontroller av innkjøp	7
7	Opprettelse av tipsmottak	8
8	Styrevervregister	9
9	Tilrettelegge for diskusjon om etiske utfordringer	10
10	Lobbyregister	10
11	Etikk som tema i medarbeidersamtalen	11
12	Elektronisk signering av kommunens etiske prinsipper	12
13	Lovhenvisninger på vær åpen-plakaten	13
14	Oppdatere maler på innkjøpsområdet	13
15	Synliggjøre kommunens verdier på nettsiden	15
16	Opplæring av ansatte i offentlighet og meroffentlighet	15
17	Konklusjon	17
18	Dokumentliste	18

1 Innledning

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 fastslår at kontrollutvalget skal påse at kommunestyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp og skal rapportere til kommunestyret om vedtaket er fulgt opp.

Revisjonen gjennomførte en forvaltningsrevisjon av kommunens «Antikorrupsjonsarbeid» i 2019. Revisjonsrapporten ble behandlet i kontrollutvalget i sak 19/15 den 27.03.2019, og i bystyret i sak 45/19 den 02.05.2019. I bystyret ble det presisert at vedtaket skulle følges opp med en oppfølgingsrapport levert av revisjonen. Oppfølgingsrapporten skal behandles både i kontrollutvalget og i bystyret.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

2.1 Oppfølgingskriterier

Formålet med undersøkelsen er å kontrollere om bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten er fulgt opp. Bystyret fattet følgende vedtak i sak 45/19:

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Antikorrupsjonsarbeid» til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de 14 anbefalinger som framkommer av rapporten. Herunder skal kommunen
 - La risiko for uetisk atferd og korrupsjon inngå som fast element i risikovurderinger i alle virksomhetene i kommunen.
 - Vurdere særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon på risikoområdene anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling.
 - Iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.
 - Gjennomføre analytiske kontroller av kommunens innkjøp særlig med risiko for uetisk atferd og korrupsjon for øye
 - Realisere planene om et tipsmottak på kommunens nettsted så snart som mulig
 - Rådmann utarbeider rutiner for at ansatte i ledende posisjoner i kommunen registrerer seg i KS sitt styrevervregister.
 - Legge til rette for en diskusjon blant de folkevalgte om etiske utfordringer i forbindelse med lobbyvirksomhet og korrupsjonsrisiko.
 - Vurdere å etablere et lobbyregister.
 - La medarbeidersamtalene også gjelde temaer som de 10 etiske prinsippene, interessekonflikter, inhabilitet og gaver, arv eller andre ytelser, bierverv og kommunens varslingsrutine.
 - Nytilsatte bekrefter med elektronisk signering at de vil følge kommunens etiske prinsipper.
 - Legge inn korrekte lovhenvvisninger på kommunens vær åpen-plakat.
 - Holde maler og andre dokumenter på innkjøpsområdet oppdatert med de til enhver tid gjeldende terskelverdiene.
 - Vurdere å gjøre kommunens verdier mer synlige på kommunens nettsted.
 - Gi de ansatte mer opplæring i vurdering av offentlighet og meroffentlighet

2. Bystyret viser til kontrollutvalgets ansvar for å påse at bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp. Bystyret ber kontrollutvalget om å følge opp vedtaket med en oppfølgingsrapport fra revisjonen ett år etter bystyrets behandling av saken. Denne oppfølgingsrapporten skal også sendes til bystyret.

Denne oppfølgingsrapporten beskriver hvordan og i hvilken grad kommunen har fulgt opp vedtakets nr. 1 og underliggende kulepunkter. I vedtaket ber bystyret administrasjonen følge opp revisjonens anbefalinger som også gjengis i vedtaket. Noen av kulepunktene ble endret under kontrollutvalgets behandling, og avviker dermed noe fra rapportens anbefalinger. Dette gjelder kulepunkt nr. 6 og 10, revisjonen redegjør nærmere for endringene i kapittel 8 og 12.

2.2 Metode og datagrunnlag

Revisjonen ba i e-post til kommunedirektøren datert 04.02.2020 om kommunedirektørens redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt. Revisjonen ba også om at eventuelle iverksatte tiltak dokumenteres, for eksempel ved at utarbeidede rutiner, retningslinjer og lignende legges ved tilbakemeldingen. Kommunedirektøren har i brev til revisjonen datert 25.05.2020 redegjort for fremdrift på kommunens oppfølging av vedtaket. Ingen øvrig dokumentasjon ble oversendt i tilknytning til administrasjonens redegjørelse.

Revisjonen har i fortsettelsen bedt om ytterligere redegjørelser og dokumentasjon på enkelte av punktene i vedtaket. Revisjonen mottok en tilbakemelding fra administrasjonen på dette den 26.08.2020. Revisjonen har i hovedsak gjort sine vurderinger på bakgrunn av en analyse av administrasjonens redegjørelser og medfølgende dokumentasjon. Ferdigstilt rapport er sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens uttalelse er datert 28.10.2020 og ligger som vedlegg til denne rapporten.

3 Uetisk atferd og korrupsjon som element i risikovurderinger

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal la risiko for uetisk atferd og korrupsjon inngå som fast element i risikovurderinger i alle virksomhetene i kommunen.

3.1 Bakgrunn

I revisjonsrapporten fra 2019 ble det konkludert med at kommunen i stor grad synes å ha etablert tiltak som kan forebygge uetisk atferd og korrupsjon. Likevel vurderte revisjonen at alle virksomhetene i kommunen burde gjennomføre risikovurderinger der risiko for uetisk atferd og korrupsjon tydeliggjøres og inngår som et fast element. Revisjonen fremmet denne anbefalingen på bakgrunn av at det i kommunens rutiner for risikovurdering ikke fremgikk at det skulle rettes fokus på risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Det ble også avdekket at det var en ulik praksis mellom virksomhetene i kommunen, i tilknytning til å inkludere korrupsjon og uetisk adferd som et fast element i risikovurderingene.

3.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at arbeidet med å inkludere uetisk atferd og korrupsjon som et fast element i risikovurderinger er under utvikling og at det pågår arbeid med å legge dette inn som et eget risikoområde i verktøyet «Risk manager».

3.3 Revisjonens vurderinger

Med bakgrunn i at administrasjonen oppgir at arbeidet med å inkludere uetisk atferd og korrupsjon som et fast element i risikovurderingene er under utvikling, vurderer revisjonen at arbeidet med vedtakets kulepunkt 1 er igangsatt, men foreløpig ikke ferdigstilt.

4 Særlig risikovurdering av områdene anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal vurdere særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon på risikoområdene anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling.

4.1 Bakgrunn

I forvaltningsrevisjonsrapporten ble anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling generelt løftet frem som et kjent risikoområde for uetisk atferd og korrupsjon i kommuner. Det ble blant annet pekt på at uetisk atferd og korrupsjon var løftet frem i risikovurderingene i seksjon teknisk drift og i prosjektutvikling (herunder også vurderinger av risiko ved anskaffelser), mens det i de andre virksomhetenes risikovurderinger i mindre grad ble vurdert spesifikk risiko knyttet til uetisk atferd og korrupsjon. Blant annet gjaldt dette risikovurderingene utført for plan- og byggesaksbehandling. Revisor fremmet på bakgrunn av dette en anbefaling om å vurdere særlig risiko for uetisk atferd og korrupsjon på risikoområdene anskaffelser og plan- og byggesaksbehandling.

4.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse angående anskaffelsesområdet at dette inngår som en del av den generelle lederopplæringen (egen gjennomgang i kommunedirektørens ledermøte, opplæring i offentlige anskaffelser med fokus på etikk) og i forbindelse med opplæring/sertifisering av innkjøpere. Videre informerer administrasjonen om at det er innført sertifiseringsordning for å kunne gjennomføre innkjøp/anskaffelser over kr 100 000. For dette kreves egen tilgang til lisens og anskaffelsene skal gjennomføres i verktøyet «MerCell». Videre opplyses det også at det i 2019 er ansatt to nye medarbeidere i «Virksomhet anskaffelse», med særlig ansvar for avtaleforvaltning og analyse/kontroll av innkjøpsavtalene.

Administrasjonen oppgir at det i forbindelse med plan- og byggesaksbehandling pågår et arbeid med innføring av nytt saksbehandlingssystem, «E-byggesak». Innføringen av systemet er et risikoreducerende tiltak som resultat av risikovurdering av dagens saksbehandlingssystem. Risiko for uetisk adferd og korrupsjon i plan- og byggesaker er ansett som lav. Det er ifølge administrasjonen ikke avdekket uetisk adferd og korrupsjon i plan- og byggesaker i Fredrikstad kommune.

Av risikoreducerende tiltak som er innført nevnes det at etikk og antikorrupsjon er et fast tema på virksomhetsmøte i «Virksomhet regulering og byggesak». Habilitet for enkelsaksbehandlere vurderes i hver enkelt sak. Der det oppstår tvil om habilitet, skal det gjøres vurdering i samarbeid med virksomhetsleder. Dersom det avdekkes risiko, skal saksbehandler byttes ut. Vurderingene journalføres i saken. Det oppgis i redegjørelsen at virksomhetsleder eller delegert fullmaktshaver gjennomleser og godkjenner alle vedtak, slik at det sikres at alle vedtak og beslutninger blir lest og kvalitetssikret av minst to personer. Alle ansatte i «Virksomhet regulering og byggesak» er gjort kjent med kommunens retningslinjer for bierverv, da dette er et gjennomgangstema i virksomhetsmøter og i medarbeidersamtaler.

4.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen ser ut fra administrasjonens redegjørelse at det er iverksatt gode tiltak for å vurdere risiko innen anskaffelsesområdet. Vi merker oss også at det innen plan- og byggesaksfeltet er fokus på risikoreducerende tiltak, slik som at temaet tas opp jevnlig på virksomhetsmøter og at alle vedtak blir lest og kvalitetssikret av virksomhetsleder/fullmaktshaver. Dette er viktige tiltak som både er egnet til å forebygge og avdekke uetisk adferd eller korrupsjon. Imidlertid har kommunen fortsatt et arbeid gjenstående med å innføre nytt saksbehandlingssystem, som vil være egnet til å redusere risikoen på området i enda større grad. Revisjonen vil ut fra en helhetlig vurdering av de tiltakene som er iverksatt og igangsatt, anse vedtakets kulepunkt 2 som fulgt opp.

5 Risikoreduserende tiltak

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

5.1 Bakgrunn

I forvaltningsrevisjonsrapporten fremmet revisjonen en anbefaling om at kommunen burde iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Bakgrunnen for dette var at revisjonen fant at seksjon for teknisk drift og virksomhet prosjektutvikling hadde satt opp særskilte tiltak som skulle redusere risiko for uetisk atferd og korrupsjon, mens de andre virksomhetene i mindre grad tok opp spesifikk risiko knyttet til uetisk atferd og korrupsjon. Revisjonen vurderte dette som en svakhet som kunne innebære at kommunen på noen områder nedvurderte risiko knyttet til uetisk atferd og korrupsjon.

5.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppfatter at dette ivaretas ved gjennomføring av en risikoanalyse i verktøyet risk manager. Videre opplyses det om at det er tilrettelagt for å varsle om uetisk atferd og korrupsjon gjennom Fredrikstad kommunes nye varslingsordning, gjeldende fra 11. februar 2020. Ordningen omfatter også varslinger og bekymringsmeldinger fra publikum/innbyggere.

5.3 Revisjonens vurderinger

Som revisjonen tidligere har redegjort for, har kommunen satt inn tiltak for redusere risiko innenfor virksomheter som generelt har større risiko enn andre. Blant annet har kommunen innført nytt saksbehandlingssystem og styrket kvalitetssikringen av vedtak i forbindelse med byggesaker. Det pågår også arbeid med å legge inn korrupsjon og uetisk adferd som et eget element i verktøyet «Risk manager». Kommunen har også opprettet en varslingsordning, som åpner for at ansatte og innbyggerne kan sende inn bekymringsmeldinger om uetisk adferd og korrupsjon.

Revisjonen vurderer imidlertid at det vil være lite sannsynlig at det gjennomføres risikoreduserende tiltak på alle relevante områder, med bakgrunn i at kommunen foreløpig ikke har ferdigstilt sitt arbeid med å legge inn risiko for uetisk atferd og korrupsjon som et fast element i alle risikovurderinger. Med bakgrunn i dette vurderer revisjonen at arbeidet med vedtakets kulepunkt 3 er igangsatt, men ikke ferdigstilt.

6 Analytiske kontroller av innkjøp

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal gjennomføre analytiske kontroller av kommunens innkjøp særlig med risiko for uetisk atferd og korrupsjon for øye.

6.1 Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen i 2019 ble revisjonen opplyst om at det ikke er etablert egne kontrollrutiner/ oppfølging av innkjøp som er foretatt utenfor innkjøpssystemet/ eHandel. Revisjonen vurderte at kommunen i større grad burde gjennomføre risikovurderinger og analytiske kontroller knyttet til innkjøp i alle virksomhetene for å beskytte kommunen i størst mulig grad. Fokuset burde særlig rettes mot innkjøp som ble foretatt utenfor innkjøpssystemet/eHandel.

6.2 Administrasjonens redegjørelse

I administrasjonens redegjørelse vises det til punkt 2 i redegjørelsen. Administrasjonen oppgir at bemanningen ved virksomhet anskaffelse er styrket med to årsverk. Dette ble gjort med bakgrunn i anbefalingene i rapporten. Det er også igangsatt et arbeid med innføring av analyseverktøy for anskaffelser. Administrasjonen opplyser videre at det er innført større grad av rapportering i bygge- og anleggsprosjektene, da disse følges opp gjennom egne månedsrapporter, og rapportering i kommunedirektørens styringsgruppe for investeringer. Teknisk drift har egen internkontrollplan. Det gjennomføres systematiske risikovurderinger. På områder hvor det avdekkes høy sannsynlighet og høy konsekvens, foretas stikkprøver, utført av internt tverrfaglig team.

6.3 Revisjonens vurderinger

Ut fra administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at det er igangsatt en rekke tiltak for å redusere risikoen på innkjøpsområdet, blant annet gjennom å styrke bemanning og i større grad rapportere på bygge- og anleggsprosjekter. Kommunen oppgir å ha igangsatt innføring av analyseverktøy for anskaffelser, og revisjonen tolker dette dithen at arbeidet med å implementere verktøyet foreløpig ikke er ferdigstilt. Selv om administrasjonen har iverksatt flere egnede tiltak, vurderer revisjonen at kommunen enda har en vei å gå i forbindelse med vurdering av risiko og gjennomføring av analytiske kontroller knyttet til innkjøp i alle virksomheter. Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at arbeidet med vedtakets kulepunkt 4 er igangsatt, men ikke ferdigstilt.

7 Opprettelse av tipsmottak

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal realisere planene om et tipsmottak på kommunens nettsted så snart som mulig.

7.1 Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen i 2019 ble revisjonen informert om at det ikke var lagt til rette for et eget tipsmottak for innbyggere på kommunens nettsted. Kommunedirektøren opplyste imidlertid om at det skulle etableres et tipsmottak for innbyggerne i forbindelse med etablering av ny ekstern varslingsordning. Kommunen opplevde til tross for mangelen på et dedikert tipsmottak å motta flere henvendelser fra innbyggere som ønsket å melde fra om ulovligheter i byggesaker eller andre saker. Henvendelsene til kommunen ble sendt både per brev og e-post. Gjennomgangen revisjonen utførte av saker i kontrollutvalget viste også at noen brukte kontrollutvalget som en form for tipsmottak. Revisjonen anbefalte kommunen å realisere sine planer om tipsmottak så snart som mulig.

7.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen opplyser om i sin redegjørelse at dette punktet er iverksatt. Tipsmottak er opprettet som en integrert del av ny varslingsordning. Som tidligere nevnt opplyser administrasjonen også om den nevnte varslingsordningen under pkt. 3 i administrasjonens redegjørelse.

7.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen har besøkt kommunens nettside, og ser på nettsiden at det nå er kommet på plass en varslingsordning der både ansatte i kommunen og innbyggere har mulighet til å melde fra om eventuell uetisk adferd og korrupsjon. Revisjonen opplever at funksjonen er lett synlig og tilgjengelig fra kommunens forside. Med bakgrunn i dette og administrasjonens redegjørelse, anser revisjonen at vedtakets kulepunkt 5 er fulgt opp.

8 Styrevervregister

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal sikre at rådmann utarbeider rutiner for at ansatte i ledende posisjoner i kommunen registrerer seg i KS sitt styrevervregister.

8.1 Bakgrunn

Revisjonen kontrollerte totalt 114 ansatte i nøkkelposisjoner for om de hadde registrert sine verv i styrevervregisteret. Kontrollen omfattet alle kommunaldirektører og et utvalg av etats- og virksomhetsledere fra alle avdelinger. Ansatte som jobbet i anskaffelsesenheten ble også særskilt valgt ut. Revisjonen fant at 51 av de undersøkte ansatte ikke var registrert i registeret, hvorav 20 hadde ulike typer verv eller eierinteresser.

Revisjonen vurderte det som viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen hadde gjennom at alle med politiske verv og ansatte i ledende stillinger burde registreres i styrevervregisteret. Administrasjonen opplyste om at det var stilt krav om at alle folkevalgte og kommunens ledere på virksomhetsnivå og oppover skulle registrere eventuelle verv og eierinteresser i styrevervregisteret, og at det ble gitt beskjed om dette til dem det gjelder. Revisjonen oppfattet at krav om registrering i Styrevervregisteret ikke i tilstrekkelig grad var skriftliggjort i kommunale dokumenter, og anbefalte kommunen om å nedtegne kravet i relevante rutiner/retningslinjer.

Anbefalingen i rapporten gjaldt både folkevalgte og ansatte. Under behandlingen i kontrollutvalget ble det på bakgrunn av ny informasjon som fastslo at det allerede var fattet vedtak om at folkevalgte skulle registreres i styrevervregisteret, gjort en endring i innstillingen til bystyret, som medførte at dette punktet kun skulle omhandle rutiner for ansatte i ledende posisjoner.

8.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen opplyser om i sin redegjørelse at alle ledere på virksomhetsnivå og folkevalgte i hovedutvalgene nå er registrert i KS sitt styrevervregister. KS styrevervregister (systemet) sender ut en epost årlig, hvor den enkelte ajourholder sine opplysninger. Revisjonen har gjennom videre dialog med administrasjonen bedt om dokumentasjon på at det er utarbeidet rutine slik det er bestemt i vedtaket, og har i forbindelse med dette fått oversendt skriftlig rutine om styrevervregistrering for Fredrikstad kommune. Revisjonen ser av rutinen at denne også omfatter registrering av verv for personer i ledende stillinger i kommunen.

8.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som viktig å sikre at ledende ansatte (og folkevalgte) registrerer seg i styrevervregisteret for å på den måten skape åpenhet rundt deres eventuelle verv og eierinteresser, ikke minst for å opprettholde og styrke tilliten mellom ansatte/ folkevalgte og innbyggerne i kommunen. Slikt sett er det positivt at kommunen nå har sørget for at alle ledere på virksomhetsnivå og folkevalgte er registrert i styrevervregisteret og at disse opplysningen ajourføres. Vedtakets kulepunkt 6 sier at det skal utarbeides **rutine** for å sikre dette. Bakgrunnen for dette er å sikre at den praksisen administrasjonen skisserer, gjennomføres systematisk over tid. Revisjonen har mottatt slik rutine, og vurderer det som positivt at tiltakene nå er en formalisert del av kommunens internkontroll. Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at vedtakets kulepunkt 6 er fulgt opp.

9 Tilrettelegge for diskusjon om etiske utfordringer

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal legge til rette for en diskusjon blant de folkevalgte om etiske utfordringer i forbindelse med lobbyvirksomhet og korrupsjonsrisiko.

9.1 Bakgrunn

Med bakgrunn i svarene fra spørreundersøkelsen vurderte revisjonen at det var et behov for å bringe temaet uetisk atferd på banen blant de folkevalgte og dermed fremmet revisjonen en anbefaling om at kommunen burde legge til rette for en diskusjon blant de folkevalgte om etiske utfordringer i forbindelse med lobbyvirksomhet og korrupsjonsrisiko.

9.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at uetisk adferd var et tema på folkevalgtopplæringen for inneværende periode. Det ble gjennomført en samling på Litteraturhuset, hvor kommunens etiske prinsipper ble gjennomgått, og det ble lagt til rette for refleksjon og diskusjon.

9.3 Revisjonens vurderinger

Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at det er blitt lagt til rette for diskusjoner blant folkevalgte om etiske utfordringer i forbindelse med lobbyvirksomhet og korrupsjonsrisiko. Revisjonen anser dermed vedtakets kulepunkt 7 som fulgt opp.

10 Lobbyregister

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal vurdere å etablere et lobbyregister.

10.1 Bakgrunn

Revisjonen vurderte i forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2019 at et lobbyregister, som gir oversikt over hvem som tar kontakt med de folkevalgte og hvilke møter som blir gjennomført, ville kunne bidra til økt bevissthet om etiske utfordringer knyttet til lobbyvirksomhet. Revisjonen vurderte at dette ville øke åpenheten rundt folkevalgtes kontakt med aktører utenfor kommunen, noe som igjen vil kunne gi økt tillit mellom de folkevalgte og innbyggerne. På bakgrunn av dette anbefalte revisjonen kommunen om å vurdere å etablere et lobbyregister.

10.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen skriver i sin redegjørelse at kommunen startet en vurderingsprosess for innføring av lobbyregister i september 2019. På dette tidspunktet ble det gjort en kartlegging av praksis i andre kommuner. Trondheim kommune var da, så langt administrasjonen kunne se, den eneste kommunen i Norge som hadde vedtatt å innføre et lobbyregister for beslutningstakere i sin kommune. Trondheim kommune har utsatt innføringen med bakgrunn i en lovlighetskontroll av vedtaket.

Administrasjonen opplyser videre at det ble gjennomført interne forberedende møter med bl.a. byarkivar, digitaliseringssjef, personvernombud, kommuneadvokaten, rådgiver og virksomhetsleder for Styring og

eierskap, samt innhentet dokumentasjon fra Trondheim kommune. Ut ifra oversendt dokumentasjon og dialog med Trondheim kommune, framkommer det at Trondheim kommune fortsatt er i prosess med å imøtekomme krav for å kunne få på plass et lobbyregister. Fullføringen av sak om innføring av lobbyregister i Fredrikstad kommune, med endelige vurderinger og tilrådning, ble lagt på vent i januar, grunnet prioritering av større og mer presserende saker. Dette også med bakgrunn i problemstillinger som reises i Trondheim kommunes lovlighetskontroll av vedtak om innføring av et slikt lobbyregister.

I den videre dialogen med administrasjonen har revisjonen fått opplyst at kommunedirektøren skal legge frem sak om vurdering av innføring av lobbyregister i Fredrikstad kommune. Saken skal til behandling i formannskapetets møte 03.09.2020 og i bystyrets møte 10.09.2020.

10.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen ser det som positivt at kommunen er i gang med å vurdere behovet for opprettelsen av et lobbyregister, og anser det som hensiktsmessig at kommunen innhenter erfaringer fra prosessen i Trondheim kommune før en endelig beslutning fattes. Med bakgrunn i at administrasjonen oppgir å ha utarbeidet en vurdering om innføring av lobbyregister i kommunen, som skal behandles politisk, anser revisjonen vedtakets kulepunkt 8 som fulgt opp.

11 Etikk som tema i medarbeidersamtalen

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal la medarbeidersamtalene også gjelde temaer som de 10 etiske prinsippene, interessekonflikter, inhabilitet og gaver, arv eller andre ytelser, bierverv og kommunens varslingsrutine.

11.1 Bakgrunn

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2019 vurderte revisjonen at kommunen hadde etablert flere retningslinjer, systemer og rutiner som fokuserer på verdier, holdninger og kultur og formidling av disse til kommunens ansatte og folkevalgte. Imidlertid fant revisjonen at malen for medarbeidersamtale som lå i kvalitetssystemet ikke inneholdt punkter om bierverv eller varsling. Revisjonen vurderte det som viktig at temaer relatert til etikk også ble tatt med i medarbeidersamtalene, og fremmet på bakgrunn av dette en anbefaling om at medarbeidersamtalene også skulle gjelde temaer som de 10 etiske prinsippene, interessekonflikter, inhabilitet og gaver, arv eller andre ytelser, bierverv og kommunens varslingsrutine.

11.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at disse temaene ikke er systematisk innført i medarbeidersamtalene, men at dette vil bli fulgt opp videre.

11.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som viktig at kommunen inkluderer etiske prinsipper, interessekonflikter, inhabilitet og gaver, arv eller andre ytelser, bierverv og kommunens varslingsrutine som temaer i medarbeidersamtalene. På denne måten kan kommunen legge til rette for refleksjon og diskusjon rundt etiske dilemmaer med den enkelte ansatte. Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at vedtakets kulepunkt 9 foreløpig ikke er fulgt opp.

12 Elektronisk signering av kommunens etiske prinsipper

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal sikre at nytilsatte bekrefter med elektronisk signering at de vil følge kommunens etiske prinsipper.

12.1 Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen i 2019 opplyste kommunen om at de som ble ansatt i Fredrikstad kommune mottok et tilsetningsbrev som både kommunen og arbeidstakeren skulle undertegne. Kommunens arbeidsreglement, som inneholdt kommunens ti etiske prinsipper, ble lagt ved. I tilsetningsbrevet fremgikk det at den ansatte ved å returnere tilsetningsbrevet påført sin underskrift bekreftet at vedkommende aksepterte stillingen, samt arbeidsreglementets bestemmelser.

Revisjonen utarbeidet en spørreundersøkelse der ansatte ble spurt om de ved ansettelsen hadde forpliktet seg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske prinsipper. Resultatene viste at litt under halvparten av de spurte hadde forpliktet seg skriftlig til å følge disse prinsippene, og rundt 1 av 10 oppga å ha forpliktet seg muntlig. En stor andel (35 %) svarte «Vet ikke» på dette spørsmålet.

Revisjonen vurderte at forpliktelsene som følger av de etiske prinsippene, ville ha kommet enda tydeligere frem dersom kommunen hadde laget et eget formelt dokument med de 10 etiske prinsippene, som den ansatte satte sin underskrift på. På bakgrunn av dette fremmet revisjonen sin anbefaling.

I revisjonens anbefaling sto det opprinnelig at nytilsatte skulle bekrefte med sin underskrift at de ville følge kommunens etiske prinsipper. Under behandlingen i kontrollutvalget ble det i innstillingen til bystyret vedtatt et tilleggforslag om at bekreftelsen skulle gjennomføres ved bruk av **elektronisk** signatur.

12.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen skriver i sin redegjørelse at det ikke er innført elektronisk signering ved bekreftelse av kommunens etiske prinsipper, men at det vil bli fulgt opp videre.

12.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som viktig at kommunen fortsetter arbeidet med å tydeliggjøre ansattes forpliktelser i tilknytning til kommunens etiske prinsipper. Å sikre at ansatte skriver under på et eget dokument der de bekrefter at de vil følge de etiske prinsippene, vil etter revisjonens oppfatning bidra til å tydeliggjøre den enkelte ansattes etiske forpliktelser overfor kommunen. Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at vedtakets kulepunkt 10 foreløpig ikke er fulgt opp.

13 Lovhenvisninger på vær åpen-plakaten

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal legge inn korrekte lovhenvisninger på kommunens vær åpen-plakat.

13.1 Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen i 2019 fant revisjonen i forbindelse med gjennomgang av velkomsthftet for nyansatte, at det i kommunens «vær åpen»-plakat ble vist til bestemmelsene i §§ 5, 6 og 6a i den gamle offentlighetsloven fra 1970. Ny offentlighetslov som ble vedtatt i 2006, trådte i kraft 01.01.2009. Revisjonen vurderte det som uheldig at informasjon til nyansatte om kommunens vær åpen-plakat, viste til bestemmelser i den opphevede offentlighetsloven fra 1970. Revisjonen fremmet på bakgrunn av dette en anbefaling om å legge inn korrekte lovhenvisninger på kommunens vær åpen-plakat.

13.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at det ikke er rettet opp i lovhenvisninger i kommunens vær åpen-plakat, men at dette vil bli fulgt opp videre.

13.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som viktig at nyansatte (og øvrige ansatte) i kommunen til enhver tid får informasjon som er i tråd med gjeldende lovverk. Bakgrunnen for dette er at mangelen på korrekt informasjon kan øke risikoen for at det oppstår feil ved den enkeltes forståelse og praktisering av lovverket. Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at vedtakets kulepunkt 11 foreløpig ikke er fulgt opp.

14 Oppdatere maler på innkjøpsområdet

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal holde maler og andre dokumenter på innkjøpsområdet oppdatert med de til enhver tid gjeldende terskelverdiene.

14.1 Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsrevisjonen fant revisor at det var blitt utarbeidet maler for anskaffelsesprotokoller for de ulike delene av forskrift om offentlige anskaffelser, men disse viste seg ikke å være ajourført med oppdaterte terskelverdier da revisjonen gikk igjennom dem. Revisjonen bemerket i rapporten at det var viktig at kommunens dokumenter og maler på innkjøpsområdet ble ajourført med gjeldende terskelverdier til enhver tid, og fremmet på bakgrunn av dette en anbefaling om at maler og andre dokumenter på innkjøpsområdet skulle bli oppdatert i tråd med gjeldende terskelverdier.

14.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at maler og andre dokumenter på innkjøpsområdet oppdateres og endres fortløpende. Videre opplyser administrasjonen om at juridisk rådgiver i Virksomhet anskaffelse

mottar melding fra KSI (KS innkjøpsforum¹) om endring av terskelverdier, og prosedyrene oppdateres fortløpende.

I den videre dialogen med administrasjonen i Fredrikstad kommune har revisjonen bedt om å få oversendt aktuelle dokumenter/maler som viser at terskelverdiene per dags dato er oppdatert. Administrasjonen har i sin tilbakemelding på dette svart at kommunen siden april 2018 har tatt i bruk ett elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Kommunen gjennomfører anskaffelser elektronisk og malverket ligger tilgjengelig i KGV. Malene er dynamiske, ved at resultatene av malenes innhold styres av hvilke systemvalg brukeren gjør underveis i KGV. Administrasjonen oppgir videre at de ikke har sendt over maler til revisjonen med bakgrunn i at dette ville vært svært tidkrevende å fremskaffe, all den tid det finnes flere variabler, og derfor også versjoner, av malene i det elektroniske verktøyet. Administrasjonen har imidlertid oversendt revisjonen et notat som inneholder en nærmere beskrivelse av KGV, og viser noen eksempler av brukergrensesnittet. Administrasjonen har også oversendt veiledere for terskelverdier knyttet til anskaffelser, som blant annet skal sikre at ansatte er informert om hvilken forskrift man skal benytte i de enkelte anskaffelsene.

Ifølge administrasjonen har kommunen jobbet en god stund med innføring av systemet for å sikre riktig bruk av systemet, tilstrekkelig opplæring, utarbeidelse av maler for de ulike prosedyrene, samt utarbeide veiledere til systemet. Samtidig har kommunen innført obligatorisk opplæring til de som blir tildelt lisens i kommunen. Kommunen har også brukt mye ressurser for å tilrettelegge og sikre at malverk innen offentlig anskaffelser til enhver tid er korrekt, og som første offentlig virksomhet i Norge har Fredrikstad kommune tilrettelagt med ferdig malverk som brukere må kopiere for å kunne starte en anskaffelse. Ved bruk av ferdig definerte maler sikrer kommunen også at leverandører må besvare spørsmål som angår korrupsjon.

14.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen ser ut fra administrasjonens redegjørelse her og i tidligere kapitler at det har vært en høynet oppmerksomhet rundt anskaffelser gjennom å blant annet styrke bemanningen og øke fokuset på rapportering og internkontroll. Revisjonen ser det som positivt at kommunen nå mottar informasjon om endringer i lovverket løpende og oppdaterer interne rutiner/maler. Kommunen har etablert veiledere for bruk av terskelverdier, og har også tatt i bruk et elektronisk system som sikrer at anskaffelser gjennomføres på en systematisk måte med bakgrunn i ferdig definerte maler, dette vurderer revisjonen som positivt. Revisjonen vurderer med bakgrunn i dette at vedtakets kulepunkt 12 er fulgt opp.

¹ KSI er et fagforum i KS. KSI sitt formål er å høyne forståelsen og kunnskapen om anskaffelser i kommunal sektor med sikte på effektiv bruk av samfunnets ressurser. (Kilde: KS.no)

15 Synliggjøre kommunens verdier på nettsiden

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal vurdere å gjøre kommunens verdier mer synlige på kommunens nettsted.

15.1 Bakgrunn

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2019 viste revisjonen til at kommunen hadde utviklet et sett med verdier som gikk under forkortelsen «MERK». Kommunen hadde også etablert en nettside som gjorde det enklere å finne kommunens verdier. Revisjonen vurderte imidlertid at informasjon om hva som ligger i verdiene var noe mer omstendelig å lete seg fram til. Revisjonen vurderte at dersom kommunen så på verdiene som viktig informasjon å formidle til omverdenen, kunne kommunen vurdere å gjøre dem mer synlige og framtreddende, for eksempel på forsiden på kommunens nettside. På bakgrunn av dette anbefalte revisjonen å vurdere å gjøre kommunens verdier mer synlige på kommunens nettside.

15.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen skriver i sin redegjørelse at det ikke er gjort vurderinger på å gjøre kommunens verdier mer synlig på kommunens nettside, men at dette vil bli fulgt opp videre.

15.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer at det kan være nyttig å vurdere om innholdet i kommunens verdier formidles på en hensiktsmessig måte ut mot publikum per i dag. Revisjonen vil presisere at denne delen av vedtaket begrenser seg til å pålegge kommunen å **vurdere** om det skal settes inn tiltak for å gjøre kommunens verdier mer synlig, om det er nødvendig med endringer avhenger imidlertid av hva resultatet av vurderingen blir. Revisjonen tolker administrasjonens svar dithen at det ikke er gjort slike vurderinger, men at dette i fremtiden skal gjennomføres. Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at vedtakets kulepunkt 11 foreløpig ikke er fulgt opp.

16 Opplæring av ansatte i offentlighet og meroffentlighet

Oppfølgingskriterium: Kommunen skal gi de ansatte mer opplæring i vurdering av offentlighet og meroffentlighet.

16.1 Bakgrunn

Revisjonens innsamlede data og vurderinger i rapporten fra 2019, baserte seg i stor grad på forvaltningsrevisjonsrapporten «Etterlevelse av offentleglova» som ble lagt fram i november 2017.

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2017 pekte revisjonen på at kommunen oppga at det ikke ble arrangert egne kurs knyttet til vurdering av opplysningers offentlighet eller håndtering av innsynsbegjæringer, men at det ble gitt opplæring i retten til innsyn etter offentlighetsloven og hvordan man unntar dokumenter fra offentligheten på det obligatoriske ePhorte-kurset. Revisjonens rapport fra 2017 viste at byarkivet fremsto som svært tilgjengelige og behjelpelige ved behov for veiledning, samtidig fremkom det i rapporten at omtrent halvparten av respondentene i de fleste seksjonene mente at de hadde behov for mer opplæring,

både i journalføringsplikten og i vurdering av offentlighet, samt hvordan man bruker ePhorte. Ifølge forvaltningsrevisjonsrapporten opplyste byarkivet at et viktig satsingsområde framover ville bli å øke kompetansen om meroffentlighet. Rådmannen ga uttrykk for at kommunen kunne bli bedre til å dokumentere vurderinger av meroffentlighet.

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen gjennomført i 2019 opplyste byarkivet at det var den enkelte saksbehandler som hadde ansvaret for å vurdere offentlighet og ivareta prinsippet om meroffentlighet. I forbindelse med journalføring av inngående dokumenter vurderte byarkivet offentlighet i samarbeid med saksbehandler. Tilsvarende var det ved egenproduserte dokumenter (utgående, notater, saksfremlegg). Alle skulle være kjent med prinsippet om meroffentlighet. I noen tilfeller ble det søkt råd fra kommuneadvokaten. Ut fra at det var mange ansatte som opplevde behov for ytterligere opplæring, samt øvrige funn, fremmet revisjonen en anbefaling om å gi ansatte mer opplæring i vurdering av offentlighet om meroffentlighet.

16.2 Administrasjonens redegjørelse

Administrasjonen oppgir i sin redegjørelse at byarkivet har gjennomført kurs, e-læring, og frokostmøter med tema offentlighetsloven.

I den videre dialogen med administrasjonen har revisjonen spurt om opplæringen gis **jevnlig** og om tiltakene som gjennomføres kommer som følge av den aktuelle revisjonsrapporten. Revisjonen har fått til svar at opplæringen i regi av byarkivet skjer jevnlig blant annet gjennom følgende kurs/møter:

- Noe informasjon om offentlighetsloven og innsyn i forbindelse med obligatorisk kurs i sakarkivsystemet. Ansatte gis ikke tilgang til systemet uten at dette kurset er gjennomført.
- Lederutviklingsprogram (LUP-kurs) to ganger pr. år i journalføring og arkivering hvor det også gis opplæring i offentlighetsloven og om innsyn generelt. Frokostmøte om offentlighetsloven og innsyn (LUP). Administrasjonen oppgir at LUP-kursene ikke har vært arrangert siden 2019.
- Byarkivet har arrangert e-læring i offentlighetsloven og obligatorisk e-læring i journalføring og arkivering. HR har også arrangert LUP-kurs i offentlighetsloven med eksterne aktører.

Videre oppgir administrasjonen at opplæringstiltakene ikke er en direkte konsekvens av bystyrets vedtak i forbindelse med revisjonsrapporten «Antikorupsjonsarbeid», men at denne opplæringen blant annet ble intensivert fordi kommunen de senere årene har opplevd en stor pågang av innsynshenvendelser, og som følge av revisjonsrapporten «Etterlevelse av offentleglova». Administrasjonen oppgir at de ser at det er behov for mer opplæring innenfor dette området.

16.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen gjennomfører opplæring i offentlighetsloven jevnlig og at administrasjonen er bevisst på behovet for opplæring fremover. Med bakgrunn i administrasjonens redegjørelse vurderer revisjonen at vedtakets kulepunkt 14 er fulgt opp.

17 Konklusjon

Revisjonen har i denne rapporten vurdert om og i hvilken grad kommunestyrets vedtak i sak 45/19 er fulgt opp. Revisjonen har kommet frem til at 7 av 14 av vedtakets kulepunkter er fulgt opp. De resterende 7 kulepunkter er enten igangsatt, men ikke ferdigstilt, eller ikke fulgt opp i det hele tatt.

Revisjonen vurderer at kommunen bør jobbe videre med å:

- etablere uetisk adferd og korrupsjon som faste elementer i risikovurderinger på tvers av kommunens virksomheter.
- vurdere risikoreducerende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk adferd og korrupsjon i risikovurderingene.
- gjennomføre analytiske kontroller av kommunens innkjøp med særlig fokus på risiko for uetisk atferd og korrupsjon.
- inkludere kommunens etiske prinsipper, interessekonflikter, inhabilitet og gaver, arv eller andre ytelser, bierverv og kommunens varslingsrutine som temaer i medarbeidersamtalene.
- tydeliggjøre kommunens etiske prinsipper for ansatte gjennom at ansatte signerer på disse elektronisk.
- vurdere å tydeliggjøre kommunens verdier på nettsiden.
- sikre at lovhenvvisninger i kommunens vær åpen-plakat oppdateres, slik at ansatte får riktig informasjon om gjeldende lovverk.

Revisjonen vil takke for samarbeidet og bistanden i forbindelse med gjennomføring av oppfølgingsundersøkelsen.

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rakkestad, 30.10.2020.

Lene Brudal (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

Casper Støten (sign.)
Forvaltningsrevisor

18 Dokumentliste

1. Redegjørelse - oppfølging av forvaltningsrevisjon antikorrupsjonsarbeid, datert 26.05.20.
2. Svar på spørsmål - Oppfølging av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Antikorrupsjonsarbeid», datert 25.08.20, med følgende dokumentasjon:
 - a. Rutine for styrevervregistrering.
 - b. Tilsvar antikorrupsjon – anskaffelser.
 - c. Vedlegg 1 Veileder Del III over terskelverdi.
 - d. Vedlegg 1 Terskelverdier anskaffelser (innkjøp).
3. Kommunedirektørens uttalelse til oppfølgingsrapport antikorrupsjonsarbeid, datert 28.10.2020. (vedlagt)