



Antikorrupsjonsarbeid
Fredrikstad kommune
Forvaltningsrevisjonsrapport

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | SAMMENDRAG | 5 |
| 2 | INNLEDNING | 8 |
| 2.1 | Bakgrunn | 8 |
| 2.2 | Problemstilling og avgrensing | 8 |
| 2.3 | Metode og gjennomføring | 10 |
| 2.4 | Revisjonskriterier | 13 |
| 2.5 | Dokumentliste | 13 |
| 3 | PROBLEMSTILLING 1: KOMMUNENS TILTAK FOR Å FOREBYGGE, AVDEKKE OG HÅNTERE EVENTUELL UETISK ATFERD OG KORRUPSJON | 14 |
| 3.1 | Verdier, holdninger og kultur | 15 |
| 3.2 | Etiske prinsipper | 20 |
| 3.3 | Risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser | 23 |
| 3.4 | Klar rolle- og ansvarsfordeling | 26 |
| 3.5 | Kommunens kontrollutvalg | 28 |
| 3.6 | Internkontroll med fokus på uetisk atferd og korrupsjon | 30 |
| 3.7 | Varslingsrutiner for å avdekke kritikkverdige forhold | 42 |
| 3.8 | Åpenhet og innsyn for offentligheten | 45 |
| 3.9 | Bruke mulighetene i digitalisering for å hindre uetisk atferd og korrupsjon | 48 |
| 3.10 | Rådmannens redegjørelse i årsberetningene | 52 |
| 4 | PROBLEMSTILLING 2: I HVILKEN GRAD ER TILTAKENE FOR Å FOREBYGGE, AVDEKKE OG HÅNTERE EVENTUELL UETISK ATFERD OG KORRUPSJON IMPLEMENTERT I KOMMUNENS ORGANISASJON? | 54 |
| 4.1 | Delproblemstilling 1: I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon? | 54 |
| 4.2 | Delproblemstilling 2: I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret? | 56 |
| 4.3 | Delproblemstilling 3. Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle | 59 |
| 4.4 | Delproblemstilling 4. Hva viser resultatene fra spørreundersøkelsene om kommunens antikorrupsjonsarbeid? | 61 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 5 | KONKLUSJON OG ANBEFALINGER..... | 92 |
| 6 | RÅDMANNENS UTTALELSE | 95 |
| 7 | REFERANSER | 97 |
| 8 | VEDLEGG | 98 |
| 8.1 | Utledning av revisjonskriterier | 98 |
| 8.2 | Nærmere om uetisk atferd og korrupsjon i en kommunal sammenheng..... | 105 |
| 8.3 | Spørreskjema - folkevalgte..... | 117 |
| 8.4 | Spørreskjema - ansatte | 130 |

FIGURLISTE:

| | | |
|-----------|---|----|
| Figur 1. | www.fredrikstad.kommune.no | 16 |
| Figur 2. | www.fredrikstad.kommune.no | 17 |
| Figur 3. | www.fredrikstad.kommune.no – øverste del av oppslagsiden | 47 |
| Figur 4. | De folkevalgtes fartstid. Prosent. | 62 |
| Figur 5. | De folkevalgtes posisjoner. Prosent. | 62 |
| Figur 6. | Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen? Prosent. | 63 |
| Figur 7. | Hvilken type stilling har du? Prosent. | 63 |
| Figur 8. | Har du eller har du hatt myndighet til å gjøre innkjøp på kommunens vegne? Har du eller har du hatt myndighet til å innvilge eller avslå ulike typer søknader til kommunen? Prosent. | 64 |
| Figur 9. | Seksjonsvis fordeling av de ansatte som har svart. Prosent | 64 |
| Figur 10. | Hva er ditt inntrykk av de ansattes verdier og holdninger i kommunen? (1=svært negativt, 2=ganske negativt, 3=ganske positivt, 4=svært positivt) | 65 |
| Figur 11. | Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen? (1=svært negativ, 2=ganske negativ, 3=ganske positiv, 4=svært positiv) | 66 |
| Figur 12. | Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen. Relativ frekvensfordeling..... | 66 |
| Figur 13. | Holdninger og verdier blant de folkevalgte og beskrivelse av den lokalpolitiske kulturen generelt. (1=svært negativt, 2=ganske negativt, 3=ganske positivt, 4=svært positivt)..... | 67 |
| Figur 14. | I hvilken grad vil du si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere i kommunen? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad)..... | 67 |
| Figur 15. | Er det en klar rolle- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå? Hersker det tillit mellom de to nivåene i kommunen? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad) | 68 |
| Figur 16. | Andel folkevalgte og ansatte med kjennskap til og som har fått informasjon om kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper. Prosent. | 69 |
| Figur 17. | Har du i forbindelse med ansettelsen i kommunen forpliktet deg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper? Prosent. | 69 |
| Figur 18. | Vet du om kommunens etiske retningslinjer/prinsipper gjelder for de folkevalgte? Prosent. | 70 |
| Figur 19. | Hvordan vil du beskrive kommunens verdier og retningslinjer for deg som folkevalgt/ansatt når det gjelder håndtering av uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon? (1=svært uklare, 2=ganske uklare, 3=ganske klare, 4=klare og entydige) | 70 |

| | |
|---|----|
| Figur 20. Kjenner du til om det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper? Prosent..... | 71 |
| Figur 21. Har du deltatt i tiltak for å forebygge og håndtere uetisk atferd, herunder korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel? Prosent. | 71 |
| Figur 22. De folkevalgtes deltakelse i ulike tiltak for å forebygge og håndtere korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel. Prosent. | 72 |
| Figur 23. De ansattes kjennskap til kommunes varslerordning og framgangsmåten ved varsling. Prosent..... | 74 |
| Figur 24. Kjenner du til om det er gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen i løpet av de siste 3 årene? Prosent. | 75 |
| Figur 25. De folkevalgtes og de ansattes oppfatninger om ulike sider ved kommunens virksomhet. (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad) | 75 |
| Figur 26. De folkevalgtes og de ansattes kjennskap til ulike situasjoner som kunne innebære uetisk atferd. Prosent..... | 76 |
| Figur 27. Kjenner du til at ansatte eller folkevalgte i kommunen noen gang har opplevd følgende situasjoner? Brutt ned på ansatte uten lederansvar/ledere. Prosent..... | 77 |
| Figur 28. Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser om utilbørlig fordel fra? Prosent..... | 78 |
| Figur 29. I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud som kan innebære uetisk atferd? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4= i svært stor grad)..... | 81 |
| Figur 30. I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud om utilbørlig fordel? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent. | 82 |
| Figur 31. 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? Prosent. | 82 |
| Figur 32. Hvilke posisjoner som folkevalgt antar du kan være mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel? Prosent. | 83 |
| Figur 33. Hvor ofte antar du at de folkevalgte og du selv som folkevalgt blir kontaktet av aktører utenfor kommunen? (1=svært sjelden, ganske sjelden, 3=ganske ofte, 4=svært ofte)..... | 84 |
| Figur 34. Viktigheten av å være tilgjengelig for synspunkter fra aktører utenfor kommunen. (1=svært uviktig, 2=ganske uviktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig) | 85 |
| Figur 35. Har du vært med på diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel? Prosent..... | 85 |
| Figur 36. I hvor stor grad antar du at de folkevalgte blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet? (1=i svært liten grad, i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad) | 86 |
| Figur 37. Folkevalgtes og ansattes erfaringer med situasjoner med press om uetisk atferd. Prosent. | 87 |
| Figur 38. Er du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent. | 88 |
| Figur 39. Hvem kom den siste henvendelsen som innebar uetisk atferd, fra? Prosent. | 88 |
| Figur 40. Hvordan forholdt du deg til det siste tilbudet som innebar uetisk atferd? Prosent..... | 89 |
| Figur 41. Hvor lite eller stort problem mener du at korrupsjon er i kommunen? (1=svært lite problem, 5=svært stort problem)..... | 90 |
| Figur 42. Hvor lite eller stort problem mener du at korrupsjon er i kommunen din? (1=svært lite problem, 5=svært stort problem). Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. | 90 |

1 SAMMENDRAG

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen har vært å kartlegge og vurdere Fredrikstad kommunes tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon. Dette omtales gjerne som antikorrupsjonsarbeid.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

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

Problemstilling 2 er belyst gjennom følgende 4 delproblemstillinger:

- Delproblemstilling 1: I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon?
- Delproblemstilling 2: I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?
- Delproblemstilling 3: Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle?
- Delproblemstilling 4: Hva viser resultatene fra spørreundersøkelsene om kommunens antikorrupsjonsarbeid?

Gjennomføring

Hovedvekten av arbeidet er utført i perioden november 2018 til februar 2019.

Revisjonskriteriene er utledet fra kommuneloven og litteratur om internkontroll og antikorrupsjonsarbeid i kommuner. Vi har redegjort for utledningen i vedlegg 8.1.

Dataene er samlet inn gjennom dokumentanalyse, e-postkorrespondanse og to elektroniske spørreundersøkelser hvorav den ene var rettet til de folkevalgte.

Hovedbudskap

Vi har konkludert med at kommunen i stor grad synes å ha etablert tiltak som kan forebygge uetisk atferd og korrupsjon. Men vi mener at alle virksomhetene i kommunen bør gjennomføre egne risikovurderinger der risiko for uetisk atferd og korrupsjon tydeliggjøres og inngår som et fast element. Videre har vi konkludert med at kommunen har etablert tiltak som kan håndtere uetisk atferd og korrupsjon, eksempelvis gjennom arbeidsreglementet og varslingsordningen. Men når det gjelder å avdekke denne typen atferd, er det vårt inntrykk at kommunen har sitt primære fokus rettet mot forebygging og i mindre grad på oppfølging og kontroll i etterkant. Forebygging er selvsagt svært viktig, men for å beskytte kommunen på en god måte må begge deler være på plass.

Vår gjennomgang viser at kommunen i stor grad har implementert tiltak når det gjelder verdier, holdninger og kultur og etiske prinsipper for ansatte og folkevalgte. Dette bekreftes også i svarene på spørreundersøkelsen.

Videre har vi funnet at de fleste av de folkevalgte har registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret. En stor andel av ansatte i nøkkelposisjoner har imidlertid ikke registrert sine verv og eierinteresser. Vi kan ikke se at kommunen har skriftliggjort kravet til registrering i sine rutiner eller fulgt det opp i tilstrekkelig grad.

Kommunen har etablert en varslingsrutine som oppfyller lovpålagte krav, og vi har konkludert med at kommunen gjennom etablering av varslingssekretariatet har lagt til rette for forsvarlig og god håndtering av innkomne varsler. Dette bekreftes også av svarene i spørreundersøkelsen.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at de folkevalgte i større grad enn de ansatte rapporterer om kjennskap til situasjoner som kunne innebære uetisk atferd. Mellom 30 prosent og 45 prosent av de folkevalgte svarer at de kjenner til følgende situasjoner:

- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører
- Tilbakeholdelse av relevant informasjon
- Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall

Blant de ansatte er det mellom 15 prosent og 25 prosent som svarer at de har kjennskap til følgende situasjoner:

- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall
- Omgåelse av regelverk, for eksempel knyttet til anskaffelser, ansettelser, offentlighet o.l.
- For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører
- Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser

Når vi bryter svarene fra de ansatte ned på ledere og ansatte uten lederansvar, for å kunne sammenligne med resultatene fra KS sin landsdekkende undersøkelse blant kommunale enhetsledere i 2017, finner vi at lederne i Fredrikstad rapporterer markert mindre om kjennskap til situasjoner og egen erfaring med situasjoner som kunne innebære uetisk atferd, sammenlignet med enhetsledere på landsbasis. Det eneste unntaket gjelder mottak av gaver m.m. Der ligger lederne i Fredrikstad på det samme nivået som enhetsledere på landsbasis – i underkant av 20 prosent.

Alt i alt mener lederne i Fredrikstad, i likhet med enhetsledere på landsbasis at korrupsjon utgjør et svært lite eller ganske lite problem i kommunen. Svarene på spørreundersøkelsen viser at Fredrikstad kommune ikke synes å komme dårligere ut enn landet som helhet når det gjelder uetisk atferd og korrupsjon.

På bakgrunn av revisjonskriteriene, faktagrunnlaget og våre vurderinger anbefaler vi at kommunen vurderer følgende:

- 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

- Inkludere kravet om at folkevalgte og ansatte skal være registrert i Styrevervregisteret i sine rutiner/retningslinjer/reglementer og følge det opp.
- 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.
- La nytilsatte bekrefte med sin underskrift 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 INNLEDNING

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å kartlegge og vurdere Fredrikstad kommunes tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon. Dette omtales gjerne som antikorrupsjonsarbeid.

2.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjonen inngår i plan for forvaltningsrevisjon 2018-2019 som ble vedtatt i bystyret 15. mars 2018.

Vi vil trekke fram følgende fra s. 6 i den vedtatte planen:

Korrupsjon dreier seg om misbruk av makt i betrodde 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 i Fredrikstad 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.

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.

Prosjektplanen ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 15. mai 2018 (PS 18/20).

2.2 Problemstilling og avgrensning

Rapporten omhandler følgende problemstillinger:

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

Problemstilling 2 er belyst gjennom fire delproblemstillinger:

- Delproblemstilling 1: I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon?
- Delproblemstilling 2: I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?
- Delproblemstilling 3: Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle?

- Delproblemstilling 4: Hva viser resultatene fra spørreundersøkelsene om kommunens antikorrupsjonsarbeid?

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

Vi har i samarbeid med kommunens administrasjon gjort en risikobasert avgrensning av hvilke enheter som vil stå i fokus i denne forvaltningsrevisjonen, og da særlig knyttet til problemstilling 2. Følgende etater og virksomheter er plukket ut:

- Anskaffelsesenheten
- Bevillingsenheten
- Regulering og byggesak
- Etat for bygg og eiendom
 - Eiendomsforvaltning
 - Byggdrift
 - Renhold
- Boligbygg
- Etat for kommunalteknikk
 - Park
 - Vei
 - Vann og avløp
- Prosjektutvikling

Kommunen er inne i en omorganisering, så oppstillingen ovenfor er kanskje ikke helt presis. Seksjon for teknisk drift er midt inne i en transformasjonsprosess med ny organisasjonsstruktur og ledelse fra 01.01.2019. Etat for kommunalteknikk er delt i to. Virksomhetene park og vei inngår, sammen med virksomhet parkering og transport, i etat for bydrift, mens virksomhet vann og avløp, sammen med virksomhet renovasjon, utgjør etat for vann, avløp og renovasjon. I tillegg har boligforvaltningen/boligbygg blitt en del av etat for bygg og eiendom. Fra 01.01.2019 har anskaffelsesenheten og prosjektutvikling flyttet over i den nye seksjonen for innovasjon og styring.

Uetisk atferd og korrupsjon kan også være en relevant problemstilling i de folkevalgtes forvaltning av sine mandat. Det kan være glidende overganger fra legitim og ordinær lobbyvirksomhet til handlinger som kan være uetiske og uønskede. Vi har derfor valgt å gjennomføre en spørreundersøkelse blant de folkevalgte for å kartlegge deres oppfatninger og erfaringer rundt disse temaene.

Vi har også funnet det naturlig som en del av forvaltningsrevisjonen å undersøke ansattes/folkevalgtes eierinteresser og bierverv opp mot kommunens reglementer og føringer på området for å avdekke om det kan foreligge interessekonflikter. Eventuelle interessekonflikter kan øke risikoen for uetisk atferd og korrupsjon.

2.3 Metode og gjennomføring

Dataene er samlet inn gjennom dokumentanalyse, e-postkorrespondanse og elektroniske spørreundersøkelser.

2.3.1 Dokumentanalyse

Vi har gått gjennom sentrale kommunale dokumenter som handlingsplaner, årsbudsjett og årsrapporter.

Vi har videre hatt tilgang til kommunens kvalitetssystem og har gått gjennom reglementer og rutiner som er relevante for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell korrupsjon. Vi presiserer at det faller utenfor rammene av denne forvaltningsrevisjonen å gi en fullstendig beskrivelse av kommunens system for internkontroll. Vi presenterer et utvalg av reglementer, prosedyrer og rutiner som gjelder for kommunen som helhet, og som er relevante i et etikk- og antikorrupsjonsperspektiv. Dessuten presenterer vi tilsvarende dokumenter som gjelder for de enkelte virksomhetene som omfattes av denne forvaltningsrevisjonen.

Vi har fått oversendt og gått gjennom virksomhetsplaner og lignende for de enhetene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen.

I kapittel 2.5 har vi lagt inn en liste over sentrale dokumenter som faktaframstillingen bygger på.

2.3.2 Annen informasjonsinnhenting

Vi har hatt e-postkorrespondanse med lederne i de relevante virksomhetene der de har gitt oss informasjon om virksomhetenes tiltak mot uetisk atferd og korrupsjon. Som nevnt ovenfor har lederne også sendt oss virksomhetsplaner og andre relevante dokumenter.

Vi har også hentet inn informasjon fra kommunens nettsted.

Seksjon for regnskapsrevisjon har gjennomført en kartlegging av folkevalgtes 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) for å undersøke om alle folkevalgte med verv i bystyret eller kontrollutvalget samt ansatte i nøkkelposisjoner er registrert. Videre er det undersøkt gjennom Brønnøysundregistrene/Proff rollesøk (www.proff.no/rollesøk) om det foreligger verv og eierskap som ikke framkommer i Styrevervregisteret. Vi har også kartlagt om det er registrert utbetalinger til aktuelle selskaper, foretak og foreninger mv. i kommunens leverandørregister i 2017-2018. Revisjonen har satt opp en detaljert oversikt over verv og eierinteresser og kontrollert den mot leverandørstatistikk for 2017-2018.

Oversikter over medlemmer i bystyret og kontrollutvalget samt ansatte ble tatt ut fra hjemmesidene til Fredrikstad kommune. Totalt har revisjonen kontrollert 114 ansatte. Kontrollen omfatter alle kommunaldirektører og et utvalg av etat- og virksomhetsledere fra alle enheter. Ansatte som jobber i anskaffelsenheten og bevillingsenheten er også særskilt valgt ut.

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.

Revisjonen tar forbehold om at endringer som har skjedd etter 18.12.2018 ikke er kommet med.

2.3.3 Spørreundersøkelse

Vi har gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser. Den ene gikk til de ansatte mens den andre var rettet til de folkevalgte i kommunen. Spørsmålene avdekker respondentenes egne erfaringer med og oppfatninger om forekomst av uetisk atferd og korrupsjon, og om kommunens arbeid med etikk. Det er således respondentenes subjektive oppfatninger om dette som undersøkes.

Spørsmålene er i stor grad hentet fra en landsomfattende spørreundersøkelse foretatt av Oslo Economics i samarbeid med Kantar TNS og Tina Søreide på oppdrag fra KS i 2017. Tina Søreide er professor i jus og økonomi ved NHH med korrupsjon som spesialfelt. Resultatene ble lagt fram i februar 2018 i rapporten «Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren». Tilsvarende landsomfattende kartlegginger ble også gjennomført av KS i 2007 og i 2013. Ved å bruke mange av de samme spørsmålene som KS har brukt, har det vært mulig å sammenholde resultatene fra Fredrikstad kommune med tilsvarende resultater fra landet som helhet.¹

Spørreundersøkelsen til de folkevalgte ble sendt til 78 personer, og vi mottok 28 svar. Det gir en svarprosent på 35,9.

Spørreundersøkelsen rettet til de ansatte i de berørte virksomhetene ble sendt til 119 personer. Vi fikk svar fra 85 personer. Det gir en svarprosent på 71,4.

Nå er det ingen regel for hva som er en tilstrekkelig svarprosent. En svarprosent på over 70 anses som meget god mens en svarprosent som ligger under 50 prosent vanligvis regnes som lite tilfredsstillende (Jacobsen, 2005). Vi må si oss fornøyde med svarprosenten blant de ansatte, men vi skulle gjerne ha sett at svarprosenten blant de folkevalgte hadde vært høyere. Det betyr at når svarene fra de folkevalgte skal tolkes, må vi hele tiden ha den lave svarprosenten i bakhodet. Svarene må således tolkes med forsiktighet. Til sammenligning vil vi for øvrig nevne at svarprosenten i KS sin undersøkelse fra 2017 var på 24 prosent.

Til tross for den store forskjellen i svarprosent har vi valgt å presentere svarfordelingene for de folkevalgte og de ansatte sammen der de har svart på identiske spørsmål. Vi mener en slik sammenligning gir interessant informasjon.

Vi hadde med et åpent spørsmål helt til slutt der vi inviterte respondentene til å komme med kommentarer til undersøkelsen. Rundt 20 prosent både blant de folkevalgte og de ansatte hadde valgt å benytte denne muligheten.

Noen få i begge respondentgruppene ga uttrykk for at det var vanskelig å svare på spørsmålene. Et par andre uttrykte skepsis til spørreundersøkelsen ved at den gjorde antakelser om et følsomt og alvorlig tema og konstruerte problemer som ikke finnes. Én kommentar gikk på at spørsmålene var ledende. Andre ga uttrykk for at det var positivt at dette temaet ble satt på agendaen.

Det er selvsagt både svakheter og styrker med spørreundersøkelser. Alle som svarer på et spørreskjema blir påvirket av måten spørsmålene er formulert på, hvilke svaralternativer som er tilgjengelige, og i hvilken rekkefølge spørsmålene kommer. De blir tvunget til å svare om de forhold

¹ Resultatene fra den landsdekkende undersøkelsen som vi har sammenlignet resultatene fra Fredrikstad med, er presentert i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren. OE-rapport 2017-61*. Den kan lastes ned her: <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/status-og-rad-for-etikkarbeid-i-kommunesektoren.pdf>

og de kategoriene som spørreskjemaet er bygget opp rundt. I det ligger en fare for at svarene mer er et resultat av selve undersøkelsen enn en måling av hva folk faktisk mener. På den andre siden er det en styrke at vi kan nå mange, og alle får nøyaktig de samme spørsmålene og den samme informasjonen. En spørreundersøkelse er godt egnet til å kartlegge hyppigheten eller omfanget av et fenomen (Jacobsen, 2005). Det er også rimelig å anta at det i en anonym spørreundersøkelse er lettere å svare på spørsmål som kan oppleves som ubehagelige. Spørsmål om uetisk atferd og korrupsjon må antas å falle i denne kategorien.

Vi har analysert svarene i det statistiske analyseverktøyet SPSS.² Vi har valgt å presentere svarene i stolpediagram der vi viser de relative frekvensfordelingene på de ulike svaralternativene eller gjennomsnittskåren. Vi har også gjort noen enkle analyser der vi har sammenlignet svarene fra ansatte uten lederansvar med svarene fra ledere og undersøkt om det er signifikante forskjeller mellom de to gruppene respondenter. Signifikante forskjeller betyr at det er mindre enn 5 prosent sannsynlighet for at de observerte forskjellene er tilfeldige. Vi kan da legge til grunn at eventuelle observerte forskjeller betyr at de to gruppene reelt sett har ulike oppfatninger om det som det spørres om.

De to spørreskjemaene er lagt ved i vedlegg 8.3 og 8.4.

2.3.4 Gyldighet og pålitelighet

Revisjonskriteriene har vært sendt kommunen for mulige merknader og synspunkter. Vi har ikke mottatt noen tilbakemelding, og legger derfor til grunn at revisjonskriteriene er aksepterte av kommunen og angir en gyldig målestokk eller norm 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. Vi har dessuten hentet inn virksomhetsplaner og annen informasjon fra lederne som gir relevant informasjon om enhetenes arbeid med etikk og forebygging av uetisk atferd og korrupsjon.

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. Siden 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, legger vi til grunn at spørsmålene er relevante for våre problemstillinger. Ved å bruke de samme spørsmålene er det mulig å sammenligne resultatene fra Fredrikstad med tilsvarende resultater i de landsomfattende undersøkelsene.

Vi legger til grunn at våre vurderinger og konklusjoner bygger på et gyldig, pålitelig og tilstrekkelig datagrunnlag.

Det ble avholdt oppstartsmøte 3. september 2018. Utkast til rapport ble sendt rådmannen til uttalelse 8. mars 2019.

Undersøkelsen er gjennomført av forvaltningsrevisor Bodhild Laastad. Regnskapsrevisor Catrine Spo har utført undersøkelsen av verv og eierinteresser i Styrevervregisteret. Fungerende seksjonsleder Lene Brudal har vært oppdragsansvarlig revisor. Hoveddelen av arbeidet er utført i perioden november 2018 til februar 2019.

En nærmere redegjørelse om uetisk atferd og korrupsjon i en kommunal sammenheng framgår i vedlegg 8.2.

² SPSS står for Statistical Package for the Social Sciences.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er betegnelsen på de normer og standarder som den revidertes praksis på et område sammenlignes med og vurderes opp mot. Revisjonskriteriene uttrykker hvordan kommunens praksis bør være på det undersøkte området.

I denne forvaltningsrevisjonen har vi utledet revisjonskriterier fra følgende kilder:

- 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 trinnhøydeprinsippet³. 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.

En nærmere redegjørelse for utledningen av revisjonskriteriene framgår i vedlegg 8.1.

De konkretiserte revisjonskriteriene vi bygger våre vurderinger og konklusjoner på, er presentert innledningsvis under de respektive problemstillingene.

2.5 Dokumentliste

Følgende dokumenter ligger til grunn for faktaframstillingen:

- Handlingsplan 2017-2020 og budsjett 2017
- Handlingsplan 2018-2021 og budsjett 2018
- Handlingsplan 2019-2022 og budsjett 2019
- Kontrollutvalgets årsmelding 2016
- Kontrollutvalgets årsmelding 2017
- Kontrollutvalgets årsmelding 2018
- Rådmannens oppdragsbrev 2018
- Ledelsens gjennomgang
- Risiko ledelsens gjennomgang
- Virksomhetsplaner
- Risikovurderinger
- Internkontrollrutiner som ligger i kommunens kvalitetssystem
- Møtereferater m.m.

³ 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.

3 PROBLEMSTILLING 1: KOMMUNENS TILTAK FOR Å FOREBYGGE, AVDEKKE OG HÅNTERE EVENTUELL UETISK ATFERD OG KORRUPSJON

Problemstilling 1 har følgende ordlyd:

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

Temaet er med andre ord kommunens retningslinjer, rutiner og systemer som kan bidra til å hindre, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon.

I faktaframstillingen beskriver vi kommunens tiltak. Vi baserer oss i stor grad på å identifisere relevante tiltak som ligger nedfelt i kommunale rutiner, retningslinjer og dokumenter i kommunens kvalitetssystem. Vi bygger også på informasjon i andre sentrale kommunale dokumenter og på kommunens nettsted.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:⁴

- Kommunen skal ha en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.
- Rådmannen 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
- 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.

Nedenfor gjør vi rede for de operasjonaliserte revisjonskriteriene, det fakta- og datagrunnlaget som ligger til grunn for revisjonens vurderinger og selve vurderingen innenfor hvert av de ni temaene som framkommer i kulepunkt 3 ovenfor. Framstillingen er bygget opp i samsvar med de ni elementene i kulepunkt 3 og kulepunkt 4 ovenfor.

⁴ Utledningen er nærmere beskrevet i vedlegg 8.1.

3.1 Verdier, holdninger og kultur

3.1.1 Revisjonskriterier

En operasjonalisering av hva som ligger i revisjonskriteriet *verdier, holdninger og kultur*, framgår i de tre kulepunktene nedenfor:

- 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.

3.1.2 Fakta

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de tre kulepunktene.

Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester.

Kommunen har utarbeidet flere dokumenter som gir uttrykk for de verdier, holdninger og kultur som kommunens virksomhet skal være tuftet på.

I kvalitetssystemet inngår en skriftlig rutine med tittel *Introduksjon av nye medarbeidere* med tilhørende *Sjekkliste for introduksjon av nye medarbeidere*. Ifølge sjekklisten skal alle nye medarbeidere få tilsendt heftet *Velkommen som ny medarbeider i Fredrikstad kommune* før de har sin første arbeidsdag.

Heftet åpner med en velkomsthilsen fra rådmannen der blant annet kommunens verdigrunnlag beskrives. Verdigrunnlaget er forkortet til MERK som står for **M**odig, **E**ngasjert, **R**omslig og **K**ompetent. Det særegne med å arbeide i kommunal virksomhet er beskrevet sammen med informasjon om den politiske og administrative styringen i kommunen og kommuneplanens rolle.

Verdier og etikk er viet et eget kapittel. Her trekkes fram at kommunen skal praktisere en åpenhetskultur hvor ulike meninger ønskes velkommen og det er naturlig å si fra. Det framgår at en kultur preget av åpenhet og frihet til å ytre sine meninger, reduserer tvil og usikkerhet, styrker tilliten innad i organisasjonen og omdømme utad.

Kommunens ti etiske prinsipper som er uttrykt i ti korte, normative setninger, er presentert særskilt og uthevet. Videre omtales kommunens arbeidsgiverstrategi, lederfilosofi, medarbeiderskap, tjenesteyting og servicekultur.

I heftet er også kommunens vær åpen-plakat presentert. Her vises det til bestemmelsene i §§ 5, 6 og 6a i den gamle offentlighetsloven fra 1970. Ny offentleglov som ble vedtatt i 2006, trådte i kraft 01.01.2009.

Kommunens arbeidsreglement er vedlegg til alle arbeidskontrakter som inngås og sendes ut sammen med velkomsthettet. Her presenteres i punkt to kommunens ti etiske prinsipper. Punkt tre omhandler gaver, rabatter, representasjon og reiser. Dette punktet kan forstås som en utdypning av setning fire i kommunens etiske prinsipper.

Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier.

Vi har undersøkt i hvilken grad kommunen har offentliggjort informasjon om sine verdier på kommunens nettsted.

Da vi startet datainnhenting til dette forvaltningsrevisjonsprosjektet, var det en omstendelig prosess å lete seg fram til kommunens verdier. Men da vi var i avslutningsfasen av revisjonen, viste det seg at kommunen hadde opprettet en ny nettside som blant annet redegjør for kommunens verdier. Ved å rulle nedover startsidene og klikke på lenken *Om kommunen* nederst på siden som vist i bildet nedenfor:

Figur 1. www.fredrikstad.kommune.no

Skriv ditt søk her

Barn, familie og skole | Helse, omsorg og velferd | Næring, miljø og samfunn | Min side →

Bolig, bygg og eiendom | Kultur og fritid | Skatter og avgifter | Meld fra om feil →

Vann, vei og trafikk | Politikk og planer | Ledige stillinger | Driftsmeldinger →

Aktuelt

Er du forberedt?
For å styrke beredskapen i samfunnet oppfordrer DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) alle til å være forberedt på å klare seg selv i tre dager.

Justering av kommunestrukturen behandles i Bystyret
Torsdag 6. desember behandles rådmannens forslag til ny Seksjon for innovasjon og styring politisk.

Røykvarslerdagen og Aksjon boligbrann
Desember er årets mest brannfarlige måned. Neste uke møter du brannmannskaper fra Fredrikstad brann- og redningskorps ulike steder i byen og på Hvaler. Husk også røykvarslerdagen 1. desember!

Gågata og Asylgata holdes stengt
Gågata og Asylgata holdes stengt ved den tidligere Cowesgården etter storbrann inntil bygget er sikret eller revet.

Nyhetsarkiv

Hva skjer?

- 4. des: Utstilling med St.Cro...
Fra 3. desember skal barn fra 3. kl...
- 4. des: Ung Soane
Ung soane søker på St.Croix hver tirsdag, og er...
- 5. des: Barselgull og babybl...
St.Croix huset inviterer til sosial møtested for...
- 5. des: Famileklang
Famileklang skal være en sosial arena for...

Se alle arrangementer

Ofte brukte...

- Skjema A - A →
- Postliste →
- Vannmåleravlesning →
- Aufall og gjemning →
- Finn ansatte →
- Intern byggesak →
- Kunngjøringer →
- Lokalsamfunn →
- Parkering →
- Rådmannens forslag til økonomiplan 2019-2022 →

Footer:

Besøksadresse
Rådhuset, Nygaardsgaten 14-16
1608 Fredrikstad
Postboks 1405 1602 Fredrikstad
Org.nr.: 94003641
Kommunenr.: 0106

Serviceforhold
89 30 60 00
Brann: 110
Polit: 112
Ambulans: 113
Legevakt: 116 117
Nødt- og vakttelefoner

Finns ansett
Ansettelsesportalen
Om kommunen
Organisasjonen
Våre tjenester
Personvern

... får man opp følgende side:

Figur 2. www.fredrikstad.kommune.no

nune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/

FREDRIKSTAD KOMMUNE

Smart Fredrikstad

Kontakt oss

Spør Kari

Skriv ditt søk her

Forside > Kontakt oss > Organisasjon > Om kommunen

Om kommunen

- Velkommen til Fredrikstad**
Velkomstpakke, tilflytterkveld, guidet rundtur med buss, lokalsamfunn og foreningsliv, aktuelle tjenester
- Om Fredrikstad kommune**
Areal, innbyggere, beliggenhet, organisering, internasjonalt arbeid, vennskapskommuner, slagord, m.m.
- Politikk og demokrati**
Saksdokumenter, kontaktinformasjon, Bystyret, formannskap, råd, utvalg, møtekalendere.
- Planer og rapporter**
Kommuneplaner, årsrapport, overordnede planer, temaplaner, høringer, budsjett, prosjekter.
- Kunngjøringer**
Annonser, informasjon, utbyggingsavtaler, reguleringsplaner på høring
- Visjon, verdier og etiske prinsipper**
Visjon, verdier og etiske prinsipper
- Ledige stillinger**
Oversikt, e-søknad, personvernerklæring.
- Samfunnssikkerhet og beredskap**
Beredskapsplan, øvingsdirektiv, sikkerhet, risikoanalyse, beredskapsråd, krise
- Informasjonssikkerhet**
Rett til personvern, Opplysninger du leverer fra deg, Informasjonskapsler, Taushetsplikt

Bak denne lenken finner man blant annet kommunens verdier som er:

- Modig
- Engasjert
- Romslig
- Kompetent

Disse verdiene sammenfattes i akronymet MERK.

En forklaring på hva som ligger i verdiene finner man slik: om kommunen > om Fredrikstad kommune > beliggenhet, areal og innbyggere. Dersom man ruller helt nederst i teksten, finner vi verdiene nærmere beskrevet slik:

I disse verdiene legger vi blant annet:

- **Modig:**
Vi tør tenke nytt, ser etter gode løsninger og stiller konstruktive spørsmål.
- **Engasjert:**
Vi ivrer for å gjøre Fredrikstad til et godt sted å leve.
- **Romslig:**
Vi møter og inkluderer mennesker med åpenhet, respekt og tillit.
- **Kompetent:**
Vi benytter og utvikler vår kompetanse slik at vi kan møte dagens og morgendagens utfordringer.

Vi får opplyst at MERK blir brukt som logo på ulike artikler som kommunen har kjøpt inn og er dermed synliggjort overfor omverdenen på den måten.

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 dilemmatretning og medarbeidersamtaler.

Nedenfor presenterer vi de tiltak vi har funnet som kan bidra til at medarbeidere og folkevalgte får en god forståelse for verdienes praktiske betydning i det daglige arbeidet.

Handlingsplaner og årsbudsjett

Vi har gått gjennom kommunens styrende dokumenter 2017, 2018 og 2019 for å finne hvilke tiltak kommunen har satt i verk på etikkområdet. Vi har funnet at:

- I rådmannens forslag til revidert handlingsplan 2017-2020 og budsjett 2017 framgår det på s. 30 at virksomhetene skal ha en aktiv bruk av avvikssystemet i sitt forbedringsarbeid, herunder:

Følge opp rådmannens overordnede internkontroll gjennom bruk av felles maler/strukturer for internkontrollarbeidet, utvikling av en positiv internkontrollkultur innenfor de enkelte seksjonene, **prioritering av god etisk praksis/dilemmatretning** (vår utheving), bruk av ROS-analyser for å nevne noen prioriterte fokusområder.

- I rådmannens forslag til handlingsplan 2018-2021 og budsjett framgår følgende på s. 32 under overskriften Arbeidsgiverstrategi/Riktig kompetanse, andre kulepunkt:

Alle virksomheter skal jobbe med kommunens nye etiske prinsipper gjennom å involvere ansatte i etisk refleksjonsarbeid.

- I rådmannens forslag til handlingsplan 2019-2022 og budsjett 2019 framgår følgende på s. 30 under overskriften Lederskap og medarbeiderskap:

Etiske prinsipper

Fredrikstad kommune har utarbeidet et sett med etiske prinsipper. Disse skal ledelsen implementere gjennom et ferdigutviklet verktøy på Frekit, som veileder ledere og medarbeidere gjennom filmsnutter og problemstillinger. Både ledere, medarbeidere og politikere skal jobbe med de etiske prinsippene slik at disse blir en del av kommunens verdigrunnlag.

Lederavtaler

Vi har videre gått gjennom kommunens mal for lederavtale. Her står det følgende i den generelle delen av avtalen om overordnede krav og forventninger til ledelse:

Fredrikstad kommune mener at god ledelse er avgjørende for å levere gode tjenester til innbyggerne. God ledelse handler om å vise gjennomføringskraft, mestre oppfølging og styring, være tydelig i rollen som leder og legge til rette for mestring og motivasjon hos medarbeidere. I tillegg er det viktig å bygge en kultur for nyskaping og læring, godt arbeidsmiljø **og høy etisk bevissthet** (vår utheving).

I del 2 som gjelder inngått kontrakt for det enkelte år, finner vi krav til ledere om tiltak under overskriften *Verdier og etiske prinsipper – forankring, refleksjon og kulturbygging*.

Rådmannens oppdragsbrev

Et annet styringsdokument i kommunen er *Rådmannens oppdragsbrev* som inngår blant flere elementer i rådmannens styringsdialog. Gjennom oppdragsbrevet gir rådmannen sine klare styringssignaler som skal legges til grunn for prioriteringer og fokusområder i virksomhetene det enkelte år. Oppdragsbrevet tar utgangspunkt i vedtatt handlingsplan og årsbudsjett.

Oppdragsbrevet for 2018 er delt i tre deler:

1. Overordnede styringssignaler og premisser som er vedtatt av bystyret.
2. Konkrete prioriterte oppfølgingspunkter for 2018.
3. Oppfølging gjennom:
 - lederavtaler og prosedyremal «ledelsens gjennomgang»
 - egne analyser/internkontroll team under ledelse av internrevisor

Under rådmannens fokusområder for 2018 inngår følgende punkt:

- Riktig kompetanse
 - Ledere skal gjennomføre utviklingssamtaler med alle medarbeidere.
 - Alle virksomheter skal jobbe med kommunens nye etiske prinsipper gjennom å involvere ansatte i etisk refleksjonsarbeid.

Videre finner vi følgende:

Antikorrupsjonsarbeid: Alle virksomheter skal jobbe systematisk og holdningsskapende med antikorrupsjonsarbeid, jfr. «Ledelsens gjennomgang»

Og

Risikovurderinger: Risikovurderinger gjennomføres med utgangspunkt i virksomhetens art/ansvar med oppfølgende tiltak. Kommunalsjefene må etterse at det ved ulike tiltak, prosjekter etc. gjennomføres risikovurderinger, som dokumenteres skriftlig og arkiveres (jfr. egne prosedyreskjemaer i virksomheten, eller maler i kvalitetssystemet og Risk manager).

Ledelsens gjennomgang

Dokumentet *Ledelsens gjennomgang* er virksomhetsledernes svar på rådmannens oppdragsbrev. Her skal hver virksomhet sammenfatte sine tiltak på de prioriterte fokusområdene i rådmannens oppdragsbrev. I dokumentmalen finner vi etikk og verdier som et eget punkt med følgende momenter:

Etikk og verdier i organisasjonen:

- MERK⁵
- Antikorrupsjon (Håndbok i antikorrupsjon KS)
- Bruk av verktøykasse for implementering av kommunens etiske prinsipper

Kommunens intranett

På første oppslagside på kommunens intranett finnes en knapp med tittelen *Verktøy og skjema*. Når man klikker seg inn på denne, kommer det opp 12 nye knapper hvorav én heter *Etikk*. Under denne knappen er det første man møter de 10 etiske prinsippene. I tillegg er det lenker til en presentasjon

⁵ MERK står for kommunens verdier modig, engasjert, romslig og kompetent.

av de etiske prinsippene med kommentarer og eksempler, en elektronisk workshop om etiske prinsipper og filmsnutter knyttet til de enkelte prinsippene.

Kvalitetssystemet

I kvalitetssystemet ligger det en mal for utviklingssamtale/medarbeidersamtale. Her inngår et eget punkt med tittelen Verdier – MERK. Her er fokus rettet mot de fire verdiene *modig, engasjert, romslig og kompetent*. Kommunens ti etiske prinsipper inngår ikke som tema i malen for medarbeidersamtale.

Tiltak rettet mot de folkevalgte

Vi finner at bystyret behandlet sak om nye etiske prinsipper 23.03.2017. Prinsippene ble vist for de folkevalgte i en powerpoint-presentasjon. Til hvert prinsipp var det lagt inn eksempler til refleksjon. Disse eksemplene beskriver ulike typer dilemmaer som man kan støte på i kommunal virksomhet.

Kommunens HR-avdeling opplyser at de har avtalt og gjennomført gjennomgang av de etiske prinsippene med flere politiske utvalg i kommunen der blant annet dilemmaøvelser inngår.

3.1.3 Vurderinger

Det faktagrunnlaget vi har presentert ovenfor, viser at kommunen har etablert flere retningslinjer, systemer og rutiner som fokuserer på verdier, holdninger og kultur og formidling av disse til kommunens ansatte og folkevalgte.

Kommunen har dessuten utviklet et sett med verdier som går under forkortelsen MERK. Kommunen har nylig laget en ny nettside som gjør det enklere å finne kommunens verdier. Nærmere informasjon om hva som ligger i verdiene, er det noe mer omstendelig å lete seg fram til. Vi opplevde det ikke som innlysende at navnet på lenkene vi klikket oss inn på, ville ta oss fram til informasjon om kommunens verdier. Dersom kommunen ser på verdiene som viktig informasjon å formidle til omverdenen, kunne man vurdere å gjøre dem mer synlige og framtrædende, for eksempel på første oppslagside på kommunens nettsted. Hvilken type informasjon som skal være med på kommunens oppslagside, kan det selvsagt herske ulike oppfatninger om, men vi mener det ikke ville være unaturlig om kommunens verdier fikk en mer framtrædende plass på kommunens nettsted. Vi antar at det er av interesse for innbyggerne å kjenne til kommunens verdigrunnlag.

Vi finner det uheldig at informasjon til nyansatte om kommunens vær åpen-plakat, viser til bestemmelser i den opphevede offentlighetsloven fra 1970.

Alt i alt finner vi at kommunen har etablert flere tiltak som skal bidra til at medarbeidere og de folkevalgte skal ha en høy bevissthet om og en god forståelse for de verdier som ligger til grunn for kommunens virksomhet.

3.2 Etiske prinsipper

3.2.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet om etiske retningslinjer operasjonaliseres slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de fem kulepunktene.

3.2.2 Fakta

[Kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte.](#)

Kommunen har hatt etiske retningslinjer siden 1993. De etiske retningslinjene ble erstattet av 10 etiske prinsipper som ble vedtatt av bystyret 23.03.2017. De nye etiske prinsippene ble gjennom vedtaket gjort gjeldende for medarbeidere og folkevalgte i kommunen.

Det framgår i saksutredningen at i løpet av 2017 skulle de etiske prinsippene gjøres kjent i hele organisasjonen. De skulle være tema for alle medarbeidere i ledergrupper, personalgrupper og i andre sammenhenger hvor etisk refleksjon ville være et naturlig tema. Som alt nevnt, lå dette også inne i rådmannens bestilling av aktiviteter i 2017.

Kommunen opplyser at det i forbindelse med introduksjon av de nye etiske prinsippene ble trykket opp flere hundre plakater til å henge opp rundt om på arbeidsplassene. På plakaten er det en QR-kode til bruk via mobiltelefoner. Gjennom dette får man innsyn i de etiske prinsippene, herunder tilhørende filmsnutter. Videre har alle ledere gjennom kommunens lederopplæringsprogram fått kjennskap til de etiske prinsippene og bruken av dem i sine virksomheter.

Inntil nylig var den eneste måten å finne prinsippene på for dem som ikke har tilgang til kommunens intranett, å gå inn i sakene til bystyrets møte 23.03.2017. Der finner man de etiske prinsippene som vedlegg til sak PS 41/17. På nyåret i 2019 mens denne forvaltningsrevisjonen har pågått, la kommunen til en ny nettside med tittelen *visjon, verdier og etiske prinsipper*. Denne ligger under organisasjon > om kommunen. Her ligger de 10 etiske prinsippene som plakat, selve presentasjonen av prinsippene samt filmsnutter som illustrerer ulike etiske dilemmaer.

[De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.](#)

De 10 etiske prinsippene lyder slik:

1. Vi møter alle med respekt.
2. Vi forvalter samfunnets fellesmidler på best mulig måte.
3. Vi vurderer egen inhabilitet og ber rett instans å vurdere habilitet.
4. Vi tar ikke imot gaver, arv eller andre ytelser.
5. Vi er en åpen og etterrettelig kommune.
6. Vi har ytringsfrihet og rett til å si ifra.
7. Vi tar selvstendig ansvar.

8. Vi er miljøbevisste.
9. Vi er bevisste på når vi har taushetsplikt, og etterlever den.
10. Vi har et bevisst forhold til bruk av sosiale medier.

Som det framgår, er de ti etiske prinsippene knappe i sin ordlyd, men de nevner eksplisitt habilitet og gaver. Interessekonflikter og bierverv er ikke nevnt.

Kommunen har imidlertid utarbeidet egne retningslinjer for bierverv/biarbeid som ligger på fellesområdet i kommunens kvalitetssystem under mappen *Håndtering av personalsaker*. Vi omtaler disse senere.

De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene.

De ti prinsippene sier ikke noe om reaksjoner ved brudd på prinsippene. Men som det framgår i punkt 2.1.2 ovenfor, er de ti etiske prinsippene tatt inn i som punkt 2 i kommunens arbeidsreglement, som er en formell del av alle arbeidsavtaler. I punkt 18 framgår det at ved brudd på arbeidsreglementet - som også omfatter de etiske prinsippene - vil arbeidsrettslige tiltak bli vurdert. Hvilke arbeidsrettslige tiltak det kan være snakk om, framgår ikke. Konstituert rådmann legger til at det siktes til ordinære arbeidsrettslige tiltak som advarsel, oppsigelse eller avskjed.

Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene, og om det blir reagert ved brudd på retningslinjene.

Vi kjenner ikke til at kommunen jevnlig undersøker om medarbeidere eller folkevalgte kjenner til og etterlever de etiske prinsippene, eller om det blir reagert ved eventuelle brudd på prinsippene. Men de etiske prinsippene er som alt nevnt løftet fram som et prioritert område i budsjettokumentene for 2017, 2018 og 2019 og i rådmannens oppdragsbrev for 2018.

Konstituert rådmann legger til at alle administrative ledere og ledere av politiske utvalg er forpliktet til å gjennomgå kommunens etiske prinsipper og gjennomføre etiske dilemmatreninger med dem de leder. Det oppfordres fra kommuneledelsens side til at dette blir en gjentakende prosess, slik at det utvikles en organisasjonskultur der etisk refleksjon blir en del av arbeidshverdagen. Virksomhetene skal i sine årsrapporter beskrive hvordan de har arbeidet med de etiske prinsippene og hva de har hatt fokus på.

Kommunen gjennomfører jevnlig en medarbeiderundersøkelse som går under navnet 10-FAKTOR som er utarbeidet for KS. Undersøkelsen inneholder ikke noe som gjelder uetisk atferd og korrupsjon.

I dokumentet *Strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2025* s. 9 står følgende:

Det er vedtatt nye Etiske prinsipper for medarbeidere i kommunen. Å jobbe bevisst med etiske refleksjoner, og egne holdninger knyttet til etikk i arbeidssituasjonen, er viktig kompetansebygging i organisasjonen.

Og på s. 13:

Vi må jobbe bevisst med hvilken kompetanse vi må ha for at vi skal kunne utføre jobbene våre på en profesjonell måte. Profesjonalitet handler om hvordan vi fremstår, og det handler mye om etikk. Vi har nylig vedtatt nye etiske prinsipper, og alle virksomheter skal jobbe med etiske refleksjoner.

Nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene, som en del av arbeidskontrakten.

I kommunens rutine for tilsetning pkt. 5.3.4 framgår følgende:

Tilsettingsbrev/papirer

Tilsettingstilbudet er bindende for arbeidsgiver når tilbudet er nådd mottakeren. Arbeidsavtalen signeres i to eksemplarer og det ene returneres arbeidsgiver snarest eller innen oppgitt dato (innen 8 dager). Fredrikstad kommunes arbeidsreglement er en del av arbeidsavtalen og skal utleveres enhver som tilbys stilling.

Kommunen opplyser at den som ansettes mottar et tilsettingsbrev som både kommunen og arbeidstakeren undertegner. Kommunens arbeidsreglement, som inneholder kommunens ti etiske prinsipper, legges ved. I tilsettingsbrevet framgår det at den ansatte ved å returnere tilsettingsbrevet påført sin underskrift bekrefter at vedkommende aksepterer stillingen samt arbeidsreglementets bestemmelser.

3.2.3 Vurderinger

Fakta grunnlaget som er presentert ovenfor viser at kommunen har vedtatt etiske prinsipper, og de er gjort kjent for både de ansatte og de folkevalgte. Inntil januar/februar 2019 mener vi at de etiske prinsippene ikke i tilstrekkelig grad var offentliggjort overfor omverdenen. Det var bare mulig å finne de etiske prinsippene ved å gå inn i selve saken i 2017 der prinsippene ble vedtatt av bystyret. Nå har imidlertid kommunen etablert en ny nettside med informasjon om både kommunens verdigrunnlag og de 10 etiske prinsippene slik at dette nå er tilgjengelig for alle. Dette ser vi på som positivt.

Som vist ovenfor, har kommunen valgt å utforme de etiske prinsippene i ti korte setninger. Det begrenser i stor grad innholdet i prinsippene. Interessekonflikt er ikke nevnt, men punkt 3 og 4 nevner inhabilitet og gaver, arv eller andre ytelser. Håndtering av bierverv er heller ikke omtalt, men på dette området har kommunen utarbeidet et eget reglement.

Det framgår ikke av de 10 etiske prinsippene hva som skjer dersom de brytes. Vi finner ikke at kommunen har etablert et system som jevnlig undersøker om medarbeiderne eller de folkevalgte kjenner til og etterlever de etiske prinsippene og om det blir reagert ved brudd på prinsippene. Men våre data viser klart at etter at de 10 etiske prinsippene ble vedtatt, har kommunen hatt et sterkt fokus på prinsippene i hele organisasjonen.

Vi finner videre at nytilsatte ved å undertegne tilsettingsbrevet implisitt også bekrefter at de aksepterer kommunens arbeidsreglement som blant annet inneholder de 10 etiske prinsippene. Vi mener at forpliktelsene som følger av de etiske prinsippene, ville ha kommet enda tydeligere fram dersom kommunen hadde laget et eget formelt dokument med de 10 etiske prinsippene som den ansatte satte sin underskrift på.

3.3 Risikoanalyser for å avdekke sårbare områder og prosesser

3.3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de tre kulepunktene.

3.3.2 Fakta

Kommunen bør jevnlig kartlegge hvilke prosesser som er mest utsatt for risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

Ifølge kommunens rutiner skal det gjennomføres systematisk risikovurdering på alle tjenesteområder og seksjoner i kommunen. Dette inngår som et ledd i rådmannens styringsdialog og ledelsens gjennomgang.

Her inngår et dokument for statusrapportering om overordnet systematisk risikovurdering. Det framgår ikke i rutinen at risikovurderingen skal ha et særlig fokus rettet mot 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.

Vi har bedt virksomhetene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen om å sende oss virksomhetsplan, dokumentet *Ledelsens gjennomgang* og dokumentet *Risiko ledelsens gjennomgang* for 2018. Vi har mottatt virksomhetsplan fra alle virksomhetene. Vi har dessuten mottatt *Ledelsens gjennomgang* fra regulering og byggesak og fra seksjon for teknisk drift. Teknisk drift opplyser at Ledelsens gjennomgang også gjelder for de underliggende virksomhetene i seksjonen.

I ledelsens gjennomgang for seksjon for teknisk drift for 2018 er temaområdet innkjøp og eHandel markert med rødt som betyr at tiltak er påkrevd. Som momenter trekkes fram at eHandel skal benyttes for bedre kontroll på anskaffelser/rammeavtaler/innkjøp. Under tiltak er det ført opp å få på plass flere rammeavtaler.

Vi har mottatt egne dokument med risikovurderinger for henholdsvis regulering og byggesak, for seksjon for teknisk drift og for prosjektutvikling.

Risikovurderingen for regulering og byggesak inneholder et punkt om risiko for voldshandlinger, men vi kan ikke se av disse dokumentene at det er gjennomført spesifikke kartlegginger av risiko for uetisk atferd og korrupsjon innen plan- og byggesaksbehandling.

I risikovurderingen som er gjennomført i seksjon for teknisk drift, er korrupsjon tatt med som en egen risiko. Som tiltak nevnes implementering av nye etiske retningslinjer. Risikovurderingen inkluderer flere forhold som gjelder innkjøp:

- Manglende kompetanse på lov om offentlige anskaffelser
- Manglende rammeavtaler
- Ulovlig innkjøp inklusive overskridelser av rammeavtaler
- Manglende bruk av innkjøpssystemet
- Manglende kontroll av faktura
- For mange innkjøpere i seksjonen
- Manglende varemottak
- Feil bruk av eHandel
- Manglende oppfølging av Fredrikstad-modellen (mot sosial dumping mm.)
- Manglende dokumentasjon knyttet til faktura

Ovennevnte risikoanalyse gjennomføres årlig i seksjon for teknisk drift. Risikoanalysen gjennomføres av samlet ledergruppe, hvor alle etater og virksomheter er representert. Denne ble sist gjennomført i juni 2018 og vil bli rullert i 2019. Basert på resultatene av denne settes det opp en egen internkontrollplan for seksjonen.

Risikovurderingen fra prosjektutvikling inneholder risiko for korrupsjon som et eget punkt. Som tiltak nevnes å ta med dilemmatrening på virksomhetsmøter. På innkjøpsområdet nevnes følgende risikoer:

- Manglende oppfølging av Fredrikstad-modellen (mot sosial dumping mm.)
- Manglende kompetanse på lov om offentlige anskaffelser
- Manglende rammeavtaler
- Ulovlig innkjøp inklusive overskridelser av rammeavtaler
- Manglende bruk av innkjøpssystemet (eHandel)
- Manglende dokumentasjon knyttet til faktura

Kommunen bør iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

I de to risikovurderingene som har med korrupsjon som risiko, er det en egen kolonne for etablerte kontroller/tiltak for å redusere risiko. Som tiltak nevnes å ta opp etiske dilemmaer som tema på virksomhetsmøter og implementering av de etiske prinsippene.

Seksjon for teknisk drift opplyser at de på bakgrunn av risikovurderingen setter opp en egen internkontrollplan for seksjonen.

3.3.3 Vurderinger

Det framgår av faktagrunnlaget som er presentert ovenfor, at rådmannen i sin styringsdialog har stilt krav om at det skal gjennomføres risikovurderinger på alle tjenesteområder og i alle seksjoner. På seksjonsnivå i teknisk drift og i prosjektutvikling finner vi at risiko for uetisk atferd og korrupsjon er løftet fram som en egen risiko. I tillegg finner vi at de to risikovurderingene har med ulike typer risikoer knyttet til anskaffelser.

Vi kan ikke se av de dokumentene vi har mottatt at kommunen har gjennomført systematiske kartlegginger av risiko for uetisk atferd og korrupsjon på risikoområdet plan- og byggesaksbehandling. Men kommunen opplyser at de har løpende fokus rettet mot risiko på dette området.

I seksjon for teknisk drift og prosjektutvikling har vi funnet at de har ført opp særskilte tiltak som skal redusere risiko for uetisk atferd og korrupsjon som et resultat av gjennomført risikovurdering. Dessuten får vi opplyst at risikovurderingen leder fram til en egen internkontrollplan for seksjonen. Det er positivt.

Det er forståelig at det kan kjennes kontroversielt og ubehagelig å sette uetisk atferd og korrupsjon på dagsorden og erkjenne at det kan foreligge risiko for dette i egen kommune. Vi tror det ville være en nyttig øvelse for alle virksomhetene å følge rådet fra Transparency International Norge om å stille følgende konkrete spørsmål i kommunens etater og virksomheter:

- Hvordan kan korruperte handlinger skje i egen virksomhet?
- Hvor sannsynlige er disse hendelsene?
- Hvilke konsekvenser kan hendelsene ha?

Svarene på spørsmålene blir avgjørende for hvilke tiltak som bør iverksettes.

Også på folkevalgt side kan det være nyttig at bystyret og øvrige politiske organer setter av tid til å vurdere korrupsjonsrisiko i folkevalgtrollen og hvordan den kan reduseres.

3.4 Klar rolle- og ansvarsfordeling

3.4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de tre kulepunktene.

3.4.2 Fakta

[Administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen.](#)

Ved å rulle til nederst på kommunens framside, så klikke på *Organisasjon*, deretter *Om kommunen*, og så *Om Fredrikstad* kommune, kommer man fram til en meny av ulik informasjon om kommunen. Aktuelt i vårt perspektiv er oppslaget om *Ledelses- og organisasjonsprinsipper* hvor vi kan lese følgende:

Delegering av ansvar

Politikerne fastsetter mål og ressurser, regler for utførelse og kan få klager til behandling, men blander seg ikke opp i produksjon av tjenester. Kommunen har rutiner og systemer for planlegging, rapportering, evaluering og kontroll.

Kommunen har et delegeringsreglement som ble vedtatt av bystyret 03.12.2015. Dette finner man ved å klikke på *politikk og demokrati* på startsidene, og deretter på *delegeringsreglementet*. Her framkommer rolle- og ansvarsfordelingen i kommunen.

Delegeringsreglementet består av tre deler:

- Reglement for delegering av oppgaver og myndighet
- Reglement for bruk av delegert myndighet
- Retningslinjer for videredelegering i administrasjonen

Det følger av kommuneloven at bystyret er kommunens øverste organ. Gjennom delegeringsreglementet blir deler av bystyrets myndighet delegert videre langs to spor. Det ene sporet er delegering av politisk myndighet til underliggende utvalg og råd mens det andre sporet er delegering av myndighet til rådmannen.

Det er også vedtatt et reglement for saksbehandling i politiske organ. Her framkommer det i innledningen at ordføreren setter opp saksliste for bystyret. Det er rådmannens ansvar å sørge for at de saker som behandles av bystyret er forberedt på forsvarlig måte og i samsvar med de regler som lov, reglement og andre bindende instruksjoner gir. Ved oppsetting av sakslista til bystyret har ordføreren plikt til å påse at sakene er tilfredsstillende utredet. Ordfører gis rett til å utforme egne innstillinger i tillegg til rådmannens forslag til innstilling i saker som skal direkte til formannskapet og bystyret. Rådmannens forslag til innstilling blir stående i saken mens ordførerens innstilling blir gjeldende innstilling som legges fram til behandling.

[Kommunen bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen.](#)

Ifølge kommuneloven er rådmannen den øverste leder for den samlede kommunale administrasjonen innenfor de rammer bystyret fastsetter. Kommunen har en klar og entydig organisasjonsstruktur der administrasjonen er inndelt i fem seksjoner under rådmannen:

- Seksjon for kultur, miljø og byutvikling
- Seksjon for utdanning og oppvekst
- Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling
- Seksjon for teknisk drift
- Seksjon for helse og velferd
- Seksjon for innovasjon og styring (opprettet fra 01.01.2019)

Den administrative rolle- og ansvarsfordelingen følger av delegeringsreglementet. Alt som ikke eksplisitt er angitt som politisk anliggende eller av prinsipiell betydning er delegert til rådmannen. Dette prinsippet er videreført i administrasjonen ved at alt som ikke er av prinsipiell betydning eller eksplisitt angitt, er delegert til etats- og virksomhetslederne på de ulike områdene.

Delegeringsreglementet beskriver hvilken myndighet de ulike stillingsnivåene har.

KOMMUNALSJEFENE

Kommunalsjefen innehar alle rådmannens overordnede fullmakter i sin seksjon. Kommunalsjefen har som følge av dette instruksjonsmyndighet overfor sine virksomheter og tilsvarende rapporteringsansvar til rådmannen. Kommunalsjefen representerer rådmannen i de politiske utvalg som er politisk foresatt for de saker som hører til seksjonen. Kommunalsjefen foreslår innstilling for alle saker som avgjøres endelig i hovedutvalget og ikke er av prinsipiell art på et overordnet nivå.

Kommunalsjefen gis myndighet innenfor sin seksjon til opprettelse, nedleggelse og omgjøring av stillinger, samt ansettelse i disse. Kommunalsjefen har også myndighet til å foreta anmeldelser til politiet i situasjoner hvor det kreves.

ETATSSJEFER

Etatssjefene ivaretar det helhetlige styringsansvaret innenfor tjenesteområder med flere virksomheter. I tillegg til eksplisitt angitt myndighetsansvar angitt i delegeringsreglementet, har etatssjef ansvar for helhetlig utvikling av tjenesteområdet og alle spørsmål som er felles eller går på tvers mellom virksomhetene. Etatssjef har instruksjonsmyndighet overfor virksomhetslederne.

VIRKSOMHETSLEDERE

Virksomhetslederne er brukernes nærmeste ledernivå med helhetlig myndighet. Virksomhetsledere skal utøve ledelse av virksomheten/avdelingen i tråd med kommunens gjeldende økonomireglement, anskaffelsesreglement, personalreglement og tariffavtale, samt følge kommunens overordnede visjoner, mål og verdier. Virksomhetsleder har tilsetningsmyndighet i egen virksomhet. Innen sitt myndighetsområde kan virksomhetsleder forplikte kommunen med sin underskrift.

Den enkelte leders myndighet er for øvrig tydelig beskrevet i delegeringsreglementet.

For øvrig har vi registrert at risikovurderingene i seksjon for teknisk drift og for prosjektutvikling har ført opp risiko for uklar ansvarsfordeling og uhensiktsmessig organisering som risikofaktorer.

[Administrasjonssjef og ordfører bør jevnlig gjøre rede for hvordan ulike deler av administrativ og politisk ledelse opprettholder en klar rolle- og ansvarsfordeling i praksis.](#)

Som nevnt ovenfor, finner man nederst på kommunens hovedside en lenke kalt *organisasjon*. Ved å klikke seg inn der kan man finne informasjon om kommunens politiske og administrative organisering. I rådmannens årsrapport for 2017 finner man dessuten illustrasjoner som viser politisk og administrativ organisering på et overordnet nivå. Hver seksjon rapporterer i årsrapporten om sine kjerneoppgaver, sin organisering, viktige hendelser i året som er gått, måloppnåelse og økonomisk resultat.

3.4.3 Vurderinger

Det faktagrunnlaget vi bygger våre vurderinger på, viser at kommunen har etablert en klar ansvars- og rollefordeling både mellom politisk nivå og administrativt nivå. Videre er det vår vurdering at kommunen synes å ha etablert en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere innad i administrasjonen. Informasjon om dette finnes på kommunens nettsted, og rådmannen redegjør dessuten om dette i sin årsrapport.

Kommunen er inne i en omorganiseringsprosess, og vi vil påpeke at det er nødvendig å være ekstra observant på de uklarheter omkring rolle- og ansvarsfordelinger som kan oppstå i slike prosesser.

3.5 Kommunens kontrollutvalg

3.5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de to kulepunktene.

3.5.2 Fakta

Kontrollutvalget bør ha fokus på å avdekke uetisk atferd og korrupsjon.

Kontrollutvalget får utarbeidet plan for forvaltningsrevisjon for to år om gangen. Planen bygger på en overordnet analyse av kommunens totale virksomhet med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurderinger. I planen for 2018- 2019 er antikorrupsjon prioritert som tema.

Kontrollutvalget har videre fått utarbeidet en plan for selskapskontroll for perioden 2016-2019. Også denne planen er basert på en overordnet analyse med utgangspunkt i risiko- og vesentlighetsvurderinger. Her er risiko knyttet til etikk og omdømme løftet fram.

Vi har gått gjennom sakslistene til møtene i kontrollutvalget i 2016, 2017 og 2018 og kontrollutvalgets årsmeldinger for de samme årene. Vi ser at utvalget har behandlet flere henvendelser i konkrete saker der noen har mistanke om at ikke alt har gått rett for seg i kommunen. For hver slik henvendelse vurderer kontrollutvalget først om saken hører inn under kontrollutvalgets oppgaver, og om den i så fall skal prioriteres. I kontrollutvalgets årsmeldinger blir det blant annet redegjort for utvalgets håndtering av de ulike henvendelsene.

I 2016 behandlet kontrollutvalget åtte slike henvendelser. Fire av disse ble fulgt opp med videre undersøkelser. I 2017 behandlet kontrollutvalget elleve henvendelser hvorav fire ble fulgt opp med videre undersøkelser. I 2018 har kontrollutvalget behandlet fire henvendelser, hvorav ingen ble fulgt opp med videre undersøkelser utover at det ble innhentet informasjon fra rådmannen i den enkelte saken.

Kontrollutvalget bør få gjennomført kontroller på grunnlag av risikoanalyser og mistanke om uetisk atferd.

De fleste kontroller som kontrollutvalget prioriterer å gjennomføre, har sitt utspring i plan for forvaltningsrevisjon som bygger på en overordnet analyse av kommunens virksomhet basert på risiko- og vesentlighetsvurderinger.

Forvaltningsrevisjonen som det rapporteres om i denne rapporten, inngår i plan for forvaltningsrevisjon, og er et eksempel på at kontrollutvalget gjennomfører kontroller der uetisk atferd og korrupsjon er tema.

Flere av de utførte forvaltningsrevisjonene i Fredrikstad kommune har internkontroll som fokus. En av hensiktene med en god internkontroll er nettopp å forebygge uetisk atferd.

Kontroller kan også bli gjennomført på bakgrunn av henvendelser til kontrollutvalget fra innbyggere eller andre aktører, for eksempel ved mistanke om uetisk atferd.

3.5.3 Vurderinger

Faktagrunnlaget som er beskrevet ovenfor, viser at kontrollutvalget legger vekt på å kontrollere kommunens internkontroll som har som oppgave blant annet å forebygge uetisk atferd og korrupsjon. Ved å prioritere den forvaltningsrevisjonen som det rapporteres om her, viser kontrollutvalget at det har fokus på risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Vi finner videre at kontrollutvalget tar mottatte henvendelser om mistanke om uetisk atferd fra innbyggerne og andre på alvor og behandler disse på en saklig og seriøs måte.

3.6 Internkontroll med fokus på uetisk atferd og korrupsjon

3.6.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de tre kulepunktene.

3.6.2 Fakta

Vi presiserer at det faller utenfor rammene av denne forvaltningsrevisjonen å gi en fullstendig beskrivelse av kommunens system for internkontroll. Vi presenterer et utvalg av reglementer, prosedyrer og rutiner som gjelder for kommunen som helhet, og som er relevante i et etikk- og antikorrupsjonsperspektiv. Dessuten presenterer vi tilsvarende dokumenter som gjelder for de enkelte virksomhetene som omfattes av denne forvaltningsrevisjonen.

[Rutiner for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon bør inngå som en del av internkontrollen.](#)

Fredrikstad kommune har nedfelt sitt internkontrollsystem i et kvalitetssystem som ligger tilgjengelig for alle ansatte på kommunens intranett. Kvalitetssystemet ble tatt i bruk 01.01.2012 og er under oppdatering i 2018/2019. Vi har forholdt oss til det «gamle» kvalitetssystemet siden oppdateringen ikke fullt ut er gjennomført når denne forvaltningsrevisjonen gjennomføres.

Kvalitetssystemet bygger på ISO 9001 *Standard for god kvalitetsstyring* og består av seks moduler:

- Dokumentstyring
- Risikovurdering
- Avvik
- Skaderegistrering
- Tiltak
- Rapporter/analyse

Systemet er bygd opp med fellesdokumenter som gjelder for hele kommunen og videre inndeling i dokumenter for den enkelte seksjon og deretter for den enkelte etat og den enkelte virksomhet.

Sektorovergripende fellesdokumenter i kvalitetssystemet

På forsiden finner vi fellesdokumentene som gjelder for hele organisasjonen. Disse består av reglementer, veiledninger og internkontrollrutiner på sektorovergripende områder som personal, innkjøp og økonomi og regnskap. Mange av dokumentene beskriver systemer og rutiner som er relevante for vinklingen i denne forvaltningsrevisjonen. Her finner vi blant annet sentrale reglementer som:

- Delegeringsreglementet som beskriver hvordan bystyrets fullmakter til rådmannen er videredelegert i administrasjonen
- Anskaffelsesreglement
- Attestasjons- og anvisningsreglement
- Tilsettingsreglement
- Arbeidsreglement
- Retningslinjer for bierverv

Nedenfor beskriver vi nærmere reglementer og rutiner rundt anskaffelser. Vi går også inn på arbeidsreglementets bestemmelser om engasjement eller lønnet arbeid i og utenom kommunen og retningslinjer for bierverv/biarbeid.

Anskaffelser

I kommunens anskaffelsesreglement som ble vedtatt av bystyret 15.06.2017, framgår det at anskaffelsesenheten skal gjennomføre alle anskaffelser i henhold til anskaffelsesforskriften (FOA) del II og del III innen varer og tjenester. Bygge- og anleggskontrakter gjennomføres etter gjeldende delegeringsreglement og reglement for gjennomføring av egne bygge- og anleggsprosjekter.

Anskaffelser av varer og tjenester i henhold til FOA Del I (mellom kr 100.000 og kr. 1.300.000) skal utføres av hver enkelt seksjon/etat/virksomhet. Seksjon/etat/virksomhet skal benytte utarbeidede maler og avtaler som er tilgjengelig i kvalitetssystemet, og anskaffelsesenheten skal kontaktes for kvalitetssikring og rådgivning.

Innkjøpsreglementet slår på s. 4 fast at alle anskaffelser skal foretas med følgende uansett anskaffelsens verdi:

- **Fortrolig saksbehandling**
Det skal hindres at konfidensiell informasjon vedrørende anskaffelsesarbeidet kommer uvedkommende til kunnskap.
- **Habilitet**
Enhver medarbeider som deltar i anskaffelsesprosessen skal informere anskaffelse om reell og mulig inhabilitet, slik som eierinteresser, familieforhold, nært personlig vennskap eller lignende forhold til leverandør eller leverandørens representant. Før evaluering av innkomne tilbud skal man signere habilitetsskjema.
- **Etiske prinsipper**
Det er utarbeidet etiske prinsipper for Fredrikstad kommune. Viktige prinsipper for anskaffelsesarbeidet er også innarbeidet der. Det forventes at alle ansatte som foretar anskaffelser gjøres kjent med de etiske prinsippene.
- **Offentlighetsloven**
Offentlighetslovens bestemmelser om innsynsrett gjelder for anskaffelsesprosessen, og saksbehandler må avklare krav om innsyn med hensyn til offentlighetslovens bestemmelser.

Anskaffelsesenheten har utarbeidet rutine for arkivering av anskaffelser, med henvisninger til hvilke dokumenter som skal arkiveres og med henvisninger til offentlighetsloven. Rutinen er tilgjengelig i kvalitetssystemet.

Reglementet inneholder også bestemmelser om miljøhensyn, tiltak mot sosial dumping og sikring av etisk handel.

Det er laget maler for hvordan anskaffelsesprotokoller skal utformes. Her inngår vurdering av egen habilitet for dem som deltar i anskaffelsesprosessen. Selve habilitetsvurderingen skal gjøres i et eget vedlegg.

I tillegg til selve innkjøpsreglementet ligger det flere rutiner i kvalitetssystemet som gjelder anskaffelser. Én sentral rutine beskriver ansvaret fra bestilling til mottak av faktura. Her framgår det at kommunen har et felles fakturamottak og at kommunen stiller krav til sine leverandører om fullelektronisk faktura. Etter mottak av faktura sender fakturamottaket ved regnskapsavdelingen fakturaene til virksomhetene for videre behandling. Det sentrale fakturamottaket kontrollerer at fakturaen er stilet til kommunen og at formelle formkrav er oppfylt. Virksomhetene er ansvarlige for sine fakturaer og må kontrollere at formkravene til en faktura er oppfylt, blant annet at tidspunkt og sted for levering av varen eller tjenesten er angitt. Det skal også kontrolleres at faktura stemmer overens med bestilling.

En annen rutine beskrives rutiner rundt attestasjon og anvisning. Rollen som attesterer eller anviser tildeles den ansatte med bakgrunn i skjema for delegering av slik myndighet. Det finnes et eget skjema for tilbaketrekking av slik myndighet. Den ansatte skal kun inneha én av rollene – enten attesterer eller anviser. Den samme personen kan således ikke både attestere og anvise. Det følger av attestasjons- og anvisningsreglementet at det til enhver tid skal foreligge en ajourført oversikt på hver virksomhet og på den enkelte seksjon over hvem som har attestasjonsmyndighet eller anvisningsmyndighet der hvor dette er delegert.

Tildelt anvisningsmyndighet gjelder ikke ved anvisning av egne innkjøp. I slike tilfeller skal anvisningen foretas av overordnet anvisningsmyndighet. Det følger dessuten av reglementet at anvisning og registrering av transaksjonen ikke skal foretas av samme person. Det framgår videre at ansatte som er inhabile etter reglene i forvaltningsloven § 6 (f. eks. nært slektskap mv.) ikke skal attestere og/eller anvise for hverandre.

Før et bilag anvises, skal det være attestert og kontrollert av den/de personene som har ansvar for dette. Attestasjon innebærer å kontrollere at

- Levering er i samsvar med bestilling
- Varemottak er i overensstemmelse med fakturaen, og varene er levert til riktig adresse
- Pris og betalingsbetingelser er i henhold til innkjøpsavtale, og utregninger er kontrollert.

Anvisning skal foretas før utbetaling finner sted. Den som anviser skal påse at disponeringen av budsjettmidler er formelt, reelt og økonomisk i orden, at attestasjon og kontroll er foretatt av de personer som er tillagt denne oppgaven, og at anvisningen er datert.

Det er kommunens målsetting at kommunen i størst mulig grad skal benytte innkjøpssystemet/eHandel ved alle innkjøp. Innkjøpssystemet gir en enkel og oversiktlig tilgang til de innkjøpsavtaler som kommunen har inngått, forenkler bestillingsprosesser og sikrer lojalitet til inngåtte avtaler.

Anskaffelsesenheten gir opplæring i eHandel hver måned. Deres budskap lyder slik: «Ingen bestilling er for liten og ingen bestilling er for stor til å kunne sendes elektronisk til leverandør gjennom innkjøpssystemet.»

Ved eHandel opprettes elektroniske handlevogner av innkjøper som har konterings- og attestasjonsmyndighet. Handlevognene sendes videre til godkjenner/overordnet som har anvisningsmyndighet. Den som godkjenner må vurdere om det er budsjettdekning for kjøpet, at det som er bestilt er korrekt og i tråd med virksomhetens behov. Deretter genereres det en ordre som blir sendt elektronisk til leverandøren. Når varene mottas, må elektronisk varemottak utføres av innkjøper. Det framgår at elektronisk varemottak ikke bør gjøres av den samme personen som utfører den fysiske kontrollen mot pakksedel. Når ordre og faktura stemmer overens og varemottak er utført/attestert, blir faktura overført til økonomi for utbetaling. Ved avvik mellom ordre og faktura blir faktura sendt ut på ny saksgang i fakturabehandling.

Kommunen opplyser at fordelene med eHandel er økt effektivitet i innkjøpsprosessen, levering på korrekt adresse, effektiv ressursbruk og økt kvalitet på fakturakontroll med fokus på varemottak og avviksbehandling. EHandel sikrer sporbarhet fra bestilling til betaling og at innkjøp foretas etter fullmaktshierarkiet. EHandel er også en måte å unngå ulovlige direkteanskaffelser.

For innkjøp som foretas utenom innkjøpssystemet/eHandel er det ingen elektronisk kontroll med at innkjøpet attesteres og anvises av personer med slik myndighet. Ansvar for slike innkjøp ligger i linjen, og det er opp til den som har budsjettansvar om det skal være tillatt at anskaffelser foretas utenfor innkjøpssystemet/eHandel.

Vi får opplyst at det per i dag ikke er etablert egne kontrollrutiner/oppfølging av innkjøp som er foretatt utenfor innkjøpssystemet/eHandel. Kommunen opplyser at dette er et fokusområde, og at kommunen nå arbeider med å skaffe et nytt styringsverktøy/analyzesystem som vil gjøre det mulig å måle eHandel på alle nivåer i organisasjonen. Kommunen gjør ingen kontroller i etterkant på innkjøpsområdet som er spesifikt innrettet for å avdekke uetisk atferd, men det tas ut statistikker ved statusmøter i ulike prosjekter. Forebyggende tiltak er etablert i form av habilitetsvurderinger i anskaffelser, etablerte maler som inneholder følgende tekst:

Leverandør skal ikke tilby oppdragsgiver eller representant for oppdragsgiver gaver eller gavelignende varer eller tjenester i tilknytning til avtaleforholdet mellom leverandør og oppdragsgiver.

Det er en egen rutine som skal sikre rett saksbehandling og elektronisk arkivering av anskaffelser etter del I i forskrift om offentlige anskaffelser. Det er som tidligere nevnt, utarbeidet maler for anskaffelsesprotokoller for de ulike delene av forskriften, men disse viste seg ikke å være ajourført med oppdaterte terskelverdier da vi gikk gjennom dem.

Arbeidsreglement og retningslinjer for bierverv/biarbeid

Kommunens arbeidsreglement punkt 14 omhandler engasjement eller lønnet arbeid i og utenom kommunen. Her står det blant annet følgende:

- Arbeidstaker skal orientere nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid i eller utenfor Fredrikstad kommune. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet.
- Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste overordnede. Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være;
 - Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.

- Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familiære og andre nære sosiale forbindelser.

Arbeidsreglementet gjelder arbeidstakere i fast forpliktende arbeidsforhold og omfatter således ikke de folkevalgte. Revisjonen har ikke mottatt reglement e.l. vedrørende folkevalgte.

Kommunen har utarbeidet egne retningslinjer for bierverv/biarbeid. Her står blant annet følgende:

- Arbeidstaker skal avklare bierverv/biarbeid i forkant med nærmeste leder. Arbeidstaker kan bl.a. ikke ha bierverv/biarbeid som kan gjøre arbeidstakeren inhabil, kan gi lojalitetskonflikt i forhold til sin jobb i kommunen og som skader Fredrikstad kommunes anseelse
- Ansatte kan ikke ha eierskap eller styreverv i virksomhet som konkurrerer med, eller har et forretningsmessig forhold til Fredrikstad kommune eller virksomhet eid av Fredrikstad kommune

Konstituert kommunaldirektør for økonomi- og organisasjonsutvikling har opplyst at det er stilt krav om at alle folkevalgte og ledende ansatte i Fredrikstad kommune skal registrere seg i Styrevervregisteret. Konstituert rådmann legger til at rådmannen for et par år tilbake, i et møte i rådmannens ledergruppe, besluttet at alle kommunens ledere på virksomhetsnivå og oppover skal registrere sine eventuelle verv og eierinteresser i Styrevervregisteret, og at det er gitt beskjed om dette til dem det gjelder.

Dokumenter og informasjon på etats- og virksomhetsnivå

Nedenfor presenterer vi relevant informasjon om hvordan de aktuelle etatene/virksomhetene arbeider opp mot risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Vi bygger på oversendt materiale som virksomhetsplan, ledelsens gjennomgang, risikovurdering og ulike dokumenter i kvalitetssystemet.

Kommunen har endret organisasjonsstrukturen fra 01.01.2019, men i vår gjennomgang tar vi utgangspunkt i den gamle organiseringen siden vi bygger på data som beskriver praksis fra før omorganiseringen.

Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling

Vi har fått tilsendt seksjonens virksomhetsplan som blant annet inneholder en målsetting om utvidet bruk av elektroniske løsninger med økt fokus på internkontroll og rådgivning. Ifølge virksomhetsplanen er det en sentral oppgave for seksjonen å lede og videreutvikle kommunens kvalitetssystem. En annen målsetting er at innkjøpsarbeidet skal være preget av høy etisk standard, og at alle virksomheter skal bruke eHandel.

Anskaffelsesenheten

Anskaffelsesenheten har ifølge sin aktivitetsplan flere internkontrolltiltak rettet mot kommunens innkjøp. De gjennomfører en egen kontroll av fakturaer som kommer i tillegg til den fakturakontrollen som følger av den sektorovergripende fakturarutinen, og som ligger i linjen. Kontrollen går ut på at de går inn i rammeavtalen og tar ett uttrekk av noen fakturaer fra avtaleleverandøren, og sjekker dette opp mot pris og om fakturering er i henhold til avtale. Man ønsker å avdekke eventuelle store avvik i en tidlig fase ved oppstart av ny rammeavtale slik at man kan rette opp eventuelle feil alt i oppstarten.

I tillegg utføres leverandøranalyse som til nå gjøres manuelt, men enheten er i gang med å anskaffe et eget analyseverktøy slik at det blir enkelt å ta ut styringsdata som for eksempel avtalelojalitet, lekkasjer, bruk av eHandel m.m.

Enheten trekker fram at ved bruk av eHandel må bestillinger godkjennes i henhold til fullmaktshierarkiet, og man sikrer at bestillere ikke bestiller på utsiden av avtale, eller at de har nære knytninger til enkelte leverandører.

Bevillingsenheten

Bevillingsenheten behandler søknader om serverings- og salgsbevillinger samt søknader om uteservering. Kvalitetssystemet inneholder rutiner for behandling av salgssøknader, serveringssøknader og skjenkesøknader. Det framgår at slike søknader legges inn i kommunens arkiv- og saksbehandlingssystem ePhorte, og der skrives også delegert vedtak der det er aktuelt. De ansatte ved enheten vurderer egen habilitet etter kommunens vanlige rutine uten at det blir særskilt dokumentert.

Ifølge delegeringsreglementet er det formannskapet som har fått myndighet til å tildele alminnelig skjenkebevilling for alkohol. Virksomhetsleder har fått delegert myndighet til å fatte vedtak i søknader som gjelder navneskifte eller virksomhetsoverdragelse. Det er utarbeidet egne tekstmalere som brukes ved delegerte vedtak.

Enheten har fått utarbeidet et verktøy i samarbeid med virksomhet for geomatikk til bruk for å registrere og holde kontroll på bevillingene når det gjelder kontroller, prikker, alkoholomsetning, typebevillinger mm. Det er også utviklet en app som brukes av kontrollørene for å rapportere gjennomførte kontroller.

Regulering og byggesak

Østfold kommunerevisjon gjennomførte i 2018 en forvaltningsrevisjon av internkontrollen i byggesaksbehandlingen i Fredrikstad kommune, og vi finner det naturlig å trekke fram funn og konklusjoner fra denne revisjonen.⁶

Revisjonen konkluderte med at funnene i all hovedsak fremstod som tilfredsstillende. Likevel påpekte revisjonen noen svakheter og anbefalte at kommunen burde vurdere å systematisere gjennomføringen av risikovurderingene, samt vurdere bruken av kommunes avviksmeldings/-håndterings system, vurdere å utarbeide register over ansattes bierverv/biarbeid, risikovurdere bruken av saksbehandlingssystemet som ble benyttet i byggesaksbehandlingen, risikovurdere praksis rundt mottakskontroll og saksbehandlingstid og vurdere praksis for dokumentering av opplysninger gitt muntlig i møter, telefonsamtaler o.l.

I et notat til kontrollutvalget datert 31.08.2018, redegjorde rådmannen for status for sin oppfølging av revisjonens anbefalinger og bystyrets vedtak i forbindelse med den gjennomførte forvaltningsrevisjonen av byggesaksbehandlingen. I sin redegjørelse opplyste rådmannen at det våren 2018 ble igangsatt et eget prosjekt med fokus på prosessforbedringer i byggesaksbehandlingen som ville ivareta flere av revisjonens anbefalinger. Rådmannen påpekte at kommunen alt hadde en sentral rutine for skriving av referat fra møter med eksterne aktører. Han opplyste at virksomhet regulering og byggesak vurderte å utarbeide en lokal, tilpasset rutine for plan- og byggesaker.

Rådmannen viste videre til at håndtering av bierverv/biarbeid er regulert i kommunens arbeidsreglement, og kommunen har dessuten egne retningslinjer for bierverv/biarbeid. Rådmannen

⁶ <http://www.okrev.no/wp-content/uploads/2018/03/Forvaltningsrevisjonsrapport-Internkontroll-i-byggesaksbehandlingen-Fredrikstad-kommune.pdf>

opplyste at han ved revisjon av kommunens arbeidsreglement ville endre punktet om bierverv slik at medarbeideres ansvar for å melde fra om bierverv/biarbeid kommer tydeligere fram. I tillegg ville spørsmål om bierverv/biarbeid innarbeides som en del av den årlige utviklingssamtalen (medarbeidersamtalen). Rådmannen påpekte videre at kommunens etiske prinsipp nr. 3 dekker spørsmålet om inhabilitet. Virksomhet regulering og byggesak har utarbeidet en egen prosedyre for vurdering av habilitet.

Revisjonen finner at den malen for medarbeidersamtale som ligger i kvalitetssystemet er datert juni 2016, og den inneholder ikke noe som går på bierverv. I det nye kvalitetssystemet ligger tilsvarende mal datert 30.01.2019. Den nevner heller ikke bierverv.

Vi har gått inn i regulering og byggesak sine sider i kvalitetssystemet. Her finnes egne mapper blant annet med fellesrutiner og med egne rutiner for henholdsvis plansaker og byggesaker.

I mappen med fellesrutiner ligger prosedyre for vurdering av habilitet datert 01.01.2017. Den pålegger saksbehandlerne å vurdere følgende punkter for å avklare habilitet:

- Er du selv part i saken?
- Er noen i din familie/svigerfamilie part i saken?
- Har du, eller har du hatt et arbeidsforhold med part i saken?
- Har du vennskap eller uvennskap med part i saken, eller er det andre særegne forhold som kan være egnet til å svekke tilliten til din upartiskhet?

Dersom saksbehandler svarer ja på noen av kulepunktene, skal vedkommende ta dette opp med leder som vurderer habilitetsspørsmålet. Dersom saksbehandler vurderes å være inhabil, omfordeles saken til annen saksbehandler.

Behandling av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kap. 12 er beskrevet i en egen rutine som er datert 19.04.2017. Det framgår av rutinen at man har en ordning med intern høringsgruppe som ledd i den interne kvalitetssikringen.

Under byggesaker ligger en egen prosedyre for forhåndskonferanse datert 01.04.2015. I prosedyren er det vist til dokumentmal for referat fra forhåndskonferanse. Vi kan ikke finne denne dokumentmalen i seksjonens sider i kvalitetssystemet. På området for kommunens fellesdokumenter finner vi under Arkiv/ePhorte under tema *Rutiner/veiledninger – saksbeh./leder/merkantil* et dokument med tittelen *Referat – Plikt til å skrive møtereferat fra møter med eksterne aktører*. Her er det vist til en mal som heter *Referatmal for møter mellom eksterne aktører og FK* som ligger ePhorte.

På regulering og byggesak sitt område i kvalitetssystemet er det en prosedyre som beskriver hvordan behandlingen av søknader skal forberedes. Det første punktet som stilles opp er vurdering av habilitet. I rutinen inngår også en sjekkliste for saksbehandling etter plan- og bygningsloven. En annen rutine beskriver hvordan selve behandlingen av søknaden skal gjøres. Her er det vist til sjekkliste *Hva bør sjekkes i en byggesak*. Vi antar at dette er den samme sjekklisten som står i den forberedende rutinen.

Virksomhetsleder opplyser til revisjonen at det er satt i verk flere tiltak som kan bidra til å hindre uetisk atferd. Alle delegerte vedtak gjennomleses og godkjennes av virksomhetsleder i samsvar med administrative fullmakter. Videre delegering i virksomheten foreligger skriftlig. Endringer av dokumenter i saksbehandlingssystemet kan spores i ettertid, slik at det lett kan avdekkes dersom vedtak er utsendt uten ledergodkjenning, men systemet forhindrer ikke at dette kan skje. Dette

virksomhetsleder som en potensiell risiko, men anser den ikke som en vesentlig risiko for kommunen, da det er lite sannsynlig at det vil skje, og svært sannsynlig at det avdekkes i ettertid. Alle nyansatte får egen «fadder» og gjennomgår opplæring. Utgående korrespondanse gjennomgås av fagleder før utsending og/eller godkjenning hos virksomhetsleder i opplæringsperioden. Arbeidsreglement, retningslinjer for bierverv og etiske retningslinjer gjennomgås i plenum en gang årlig. Virksomhetsleder opplyser at ansatte er godt kjent med plikten til å avklare bierverv/biarbeid med virksomhetsleder. Risikoen knyttet til bierverv vurderes å være høyest i relasjon til eventuelle habilitetsmessige (og lojalitetsmessige) spørsmål – der det også foreligger klare retningslinjer og personlige ansvar som ansatte må forholde seg til. Virksomhetsleder viser til at de har utarbeidet egen rutine for habilitetsvurdering.

Virksomhetsleder opplyser at det avholdes årlige medarbeidersamtaler med samtlige ansatte, der lojalitet, habilitet og bierverv tas opp. Ved behov for vurderinger som gjelder habilitet, gaver/fordeler som kan ha relasjon til habilitet og etiske retningslinjer tas dette opp fortløpende med virksomhetsleder.

Seksjon for teknisk drift med underliggende virksomheter

I seksjonens handlingsplan 2018-2021 og budsjett 2018 framgår det at seksjonen i inneværende periode har igangsatt et systematisk risikobasert arbeid med internkontroll. Planen følges opp regelmessig i kommunaldirektørens ledergruppe og vil oppdateres i samsvar med føringer i rådmannens styringsdialog.

Følgende styringselementer er definert til å være en del av seksjonens internkontroll

1. Dokumentstyring og internkontroll
2. Anskaffelser, leverandør- og prosjektstyring
3. Arbeidsmiljø, HMS, miljø-, beredskaps-, og risikostyring
4. Balansert målstyring, rapportering og behandling av avvik
5. Etikk, ledelse, organisasjon og ansvar
6. Investeringer og økonomistyring
7. Kompetanse, opplæring og personalforvaltning
8. Prosedyrer for utførelse av tjenesteproduksjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse
9. Revisjoner og inspeksjoner

På seksjonens område i kvalitetssystemet finnes et stort antall felles prosedyrer i tillegg til rutiner for de enkelte virksomhetene i seksjonen. Nedenfor ramser vi opp noen prosedyrer/rutiner som er særlig relevante for temaet uetisk atferd og korrupsjon:

- Avtaleskjema ved utlån av driftsmidler i TD
- Utlån av kommunens driftsmidler (biler, maskiner og utstyr) til ansatte i TD utenom ordinær arbeidstid
- Bestilling, forvaltning og kontroll med bilkort og personkort (drivstoffkort)
- Bruk og oppbevaring av bilkort og personkort (drivstoffkort)
- Innkjøp i Teknisk drift
- Kontroll av faktura – Krav til innhold og merking i bygg- og anleggsentrepriser
- Møte med eksterne
- Internkontroll i seksjon for Teknisk drift
- Internkontrollplan Teknisk drift 2018-2021

Vi skal ikke her omtale alle prosedyrene i detalj, men trekke fram noen viktige elementer.

Utlån av kommunens driftsmidler (biler, maskiner og utstyr) til ansatte utenom ordinær arbeidstid skal kun være av kortvarig karakter og skal kun dekke eget behov. Det er ikke anledning til å benytte kommunens driftsmidler i egen eller andres virksomheter.

I prosedyre for kontroll av faktura – krav til innhold og merking i bygg- og anleggsentrepriser går det fram at ved endringsarbeider basert på timepris og materialer skal kopi av godkjent endringsmelding, kopi av timelister og materialfaktura vedlegges. Ved endringsarbeider basert på fastpris skal kopi av godkjent endringsmelding vedlegges faktura.

Ifølge prosedyre for møter med eksterne skal det skrives og journalføres møtereferater fra alle møter med eksterne parter.

Formålet med prosedyre for tilgang til elektronisk kjørebok er å dokumentere at bilene ikke brukes til privat kjøring som er skattepliktig.

I prosedyre for internkontroll i seksjon for teknisk drift framgår det at formålet er å gi kommunaldirektøren en oversikt over den risiko som kan ramme seksjonens tjenestoområder og hvilke styringselementer som krever oppfølging i form av forbedringsprosesser og/eller interne revisjoner/inspeksjoner. *Etikk, ledelse, organisasjon og ansvar* utgjør ett av til sammen ni styringselementer i seksjonens internkontroll. Ifølge internkontrollplanen skal dette punktet gjennomgås i november 2019.

Følgende enheter som lå under seksjon for teknisk drift per 31.12.2018, er omfattet av denne forvaltningsrevisjonen:

- Etat for bygg og eiendom
 - Eiendomsforvaltning
 - Byggdrift
 - Renhold
- Boligbygg
- Etat for kommunalteknikk
 - Park
 - Vei
 - Vann og avløp
- Prosjektutvikling

Nedenfor presenterer vi kort relevante rutiner for den enkelte enhet.

Etat for bygg og eiendom

På området for fellesdokumenter for etat for bygg og eiendom i kvalitetssystemet finner vi igjen de to prosedyrene *Kontroll av fakturaer* og *Kontroll av fakturaer i byggeprosjekter*. Det finnes også en beskrivelse av prosjektprosessen i form av en powerpoint-presentasjon.

Det er etablert fire underområder for hver av de fire enhetene i virksomheten:

- Byggteknisk stab
- Drift
- Forvaltning
- Renhold

Dokumentene under henholdsvis byggt teknisk stab, drift og renhold består hovedsakelig av byggt tekniske beskrivelser og krav som det ikke er relevant å gå nærmere inn på i denne forvaltningsrevisjonen.

Området for forvaltning er delt inn i to hovedbolker – grunneiendom og formålsbygg. Innenfor grunneiendom er dokumentene sortert i følgende temaer:

- Eiendomsverv og rådgivning
- Inngåelse av rettighetsavtaler
- Oppfølging og drift av kommunal eiendom
- Opprettelse og forvaltning av festekontrakter
- Salg av bolig og næringstomter
- Formålsbygg

Flere av dokumentene med prosedyrebeskrivelser er relevante for vinklingen i denne forvaltningsrevisjonen:

- Tidsbestemt leie av kommunal grunn
- Kontroll av faktura
- Innløsning av festetomter til næring
- Innløsning av fremfestekontrakter
- Innløsning av kommunale festetomter til boligformål
- Rutinebeskrivelse festekontrakter,
- Salg av kommunal tomtegrunn som tillegg til boligeiendom
- Salg av tomt til boligformål
- Salg av tomt til næringsformål (formannskapet, politisk behandling)
- Samarbeid med eiendomsmegler

Prosedyrene beskriver hvordan de ulike prosessene skal foregå. Det framgår av prosedyrene at det alltid er flere aktører i kommunen som er involvert i hver prosess, det er etablert godkjenningsordninger, eiendommene skal takseres, og omsetningen skal skje gjennom eiendomsmegler. Salg av tomt til næringsformål skal vedtas av formannskapet.

Boligforvaltning

På boligforvaltnings område i kvalitetsystemet finner vi flere rutiner som er relevante for vinklingen i denne forvaltningsrevisjonen:

- Fakturakontroll
- Prosedyre for avvikling av BY-nr ved avhending
- Prosedyre for opprettelse og endring av BY-nr
- Kjøp av kommunale utleieboliger
- Leie til eie
- Salg av kommunale boliger

Prosedyrebeskrivelsene viser at det alltid er flere kommunale aktører som involvert i de ulike prosessene, at salg av kommunale boliger skal forankres politisk, at eiendommene skal takseres, at megler eller advokat skal brukes, at det skal innhentes teknisk bistand og gjøres risikovurderinger ved kjøp av kommunale utleieboliger som overstiger 10 millioner kroner.

Etat for kommunalteknikk

På etat for kommunalteknikk sitt område i kvalitetssystemet finner vi virksomhetene park, vei og vann og avløp. Blant fellesdokumentene finner vi prosedyrebeskrivelsen for kontroll av fakturaer som er den samme som ligger på fellesområdet for seksjon teknisk drift. Prosedyrene for hver enkelt av de tre virksomhetene inneholder stort sett bare tekniske beskrivelser innenfor de respektive fagfeltene. Det er derfor ikke relevant å gå nærmere inn på dem i denne forvaltningsrevisjonen.

Virksomhet prosjektutvikling

På prosjektutvikling sitt område i kvalitetssystemet finner vi flere rutiner under fellesdokumenter som er relevante for temaet uetisk atferd og korrupsjon:

- Innkjøp i Teknisk drift
- Instruks journalføring i prosjekt
- Kontroll av fakturaer – Krav til innhold og merking i bygg- og anleggsentrepriser
- Møter med eksterne
- Notat angående Prosjektutviklings bruk av rammeavtaler
- Retningslinjer for prosjektrapportering i Holte

Bystyret vedtok 21.04.2016 et reglement for gjennomføring av egne bygge- og anleggsprosjekter. Videre finner vi en prosedyre for investeringsbeslutning for bygge- og anleggsprosjekter som skal sikre at alle prosjekter er tilstrekkelig utredet og kvalitetssikret før beslutning om investering og gjennomføring tas. Det er laget en mal for referat fra byggherremøter som inneholder et punkt om fakturering og avvik og endringer.

Virksomhetsleder trekker også fram den nye organisasjonsmodellen som trådte i kraft 01.01.2019 som et viktig tiltak. Den øker den organisatoriske nærheten mellom anskaffelsesenheden og prosjektutvikling. I tillegg skal en innkjøpsjurist fra anskaffelsesenheden være samlokalisert med prosjektutvikling én dag i uken. Begge disse tiltakene kan bidra til å øke tilgang til og øke kompetansen på innkjøpsområdet i virksomheten. Virksomhetene anskaffelse og prosjektutvikling skal også samlokaliseres i løpet av våren 2019.

Virksomhetsleder opplyser at de på sine virksomhetsmøter har fokus på blant annet lik håndtering av endringsmeldinger. Videre vil en gjennom etablering av styringsgrupper for hver seksjon sikre bedre dokumenterte beslutninger i investeringsprosjekter ved at det skrives møtereferater fra møtene i styringsgruppene.

Internkontroll for å hindre uetisk atferd og korrupsjon bør gjennomføres på grunnlag av risikoanalyser og mistanke, samt i form av stikkprøver.

Vi ba virksomhetene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen om å sende oss virksomhetsplan for 2018, ledelsens gjennomgang 2018 og risikovurdering.

Alle virksomhetene har sendt oss sin virksomhetsplan. I alle virksomhetsplanene er risiko og risikoanalyse omtalt. De risikoforhold som er omtalt er gjennomgående knyttet opp mot tjenesteytelsen, skade på mennesker, utstyr og natur, influensapandemi, bortfall av strømforsyning, lokaler og bortfall av elektronisk kommunikasjon og infrastruktur.

Etat for bygg og eiendom har i sin virksomhetsplan tatt med utilstrekkelig innkjøpsfaglig kompetanse som en risikofaktor. Som risikoforebyggende tiltak nevnes internopplæring og kursing i regelverket rundt offentlige anskaffelser. Etaten lager også «skyggeregnskap» for bestillinger til etaten for å ha bedre overblikk og kostnadskontroll. Implementering av nytt styringsverktøy for forvaltning, drift og

vedlikehold (ISY-FDV) nevnes som et viktig tiltak for å få bedre og samlet oversikt over behov og tiltak og kontroll på kommunens bygg og eiendommer.

Prosjektutvikling har sendt oss en relativt detaljert risikoanalyse organisert rundt følgende områder:

- Etikk, ledelse og organisasjon
- Investeringer og økonomistyring
- Balansert målstyring, rapportering og behandling av avvik
- Prosedyrer for utførelse av tjenesteproduksjon, saksbehandling og myndighetsutøvelse
- HMS, miljø-, beredskaps- og risikostyring
- SHA, Fredrikstad-modellen (sosial dumping)
- Anskaffelser, leverandør- og prosjektstyring
- Dokumentstyring og internkontroll

Analysen omfatter til sammen 48 uønskede hendelser fordelt på de åtte områdene. Én av de uønskede hendelsene som er tatt med under etikk, ledelse og organisasjon, er fare for korrupsjon. Sannsynligheten for korrupsjon er vurdert til laveste verdi 1 mens konsekvens for kommunens omdømme er satt til høyeste verdi som er 5. Som tiltak for å redusere risikoen oppgis å ha med etiske dilemmaer på virksomhetsmøter.

Ingen av de andre virksomhetene nevner risiko for korrupsjon i de dokumentene vi har fått tilsendt.

Vi har søkt i kvalitetssystemet, men kan ikke se noe sted beskrevet egne internrutiner som innbefatter stikkprøver med det formål å redusere risikoen for uetisk atferd og korrupsjon. Seksjon for økonomi- og organisasjonsutvikling opplyser at de utfører løpende kontroll av fakturaer i team regnskap.

I sin årsrapport for 2016 rapporterer rådmannen at han vil følge opp arbeidet med internkontroll tett gjennom lederoppfølging, stikkprøvekontroll og oppfølging gjennom internrevisjonsaktiviteter.

Kommunen har internrevisor, og vi har som ledd i kartleggingen bedt om å få oversendt internkontrollrapporter som måtte finnes. Vi har fått tilbakemelding om at det er uklart om det foreligger noen rapporter.

[Administrasjonssjefen bør jevnlig redegjøre overfor kommunestyret om hvordan internkontroll brukes for å avdekke og hindre uetisk atferd og korrupsjon.](#)

Årsrapportene viser at rådmannen redegjør generelt i årsrapportene om sitt arbeid med internkontroll og hvilke tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

Etter det vi kan se, rapporteres det ikke til bystyret utover dette. Derimot framgår det av møtereferatet fra formannskapsmøte 08.09.2016 at avdelingssjef for økonomi orienterte formannskapet om rådmannens internkontrollsystem.

For øvrig vil vi også nevne at kommunaldirektør for seksjon teknisk drift rapporterer regelmessig til teknisk utvalg om forbedringsarbeid og internkontroll i seksjonen.

3.6.3 Vurderinger

Fakta grunnlaget som vi har presentert ovenfor, viser at kommunen har utarbeidet et stort antall retningslinjer, prosedyrer og rutiner som ledd i internkontrollen. Vi mener at disse bidrar til å redusere risikoen for uetisk atferd og korrupsjon. I seksjon for teknisk drift og i virksomhet prosjektutvikling har vi funnet at de har ført opp særskilte tiltak som skal redusere risiko for uetisk atferd og korrupsjon, mens de andre enhetene i mindre grad tar opp spesifikk risiko knyttet til uetisk atferd og korrupsjon. Dette mener vi er en svakhet som kan innebære at kommunen på noen områder nedvurderer risiko knyttet til uetisk atferd og korrupsjon. På denne måten gjør kommunen seg mer sårbar enn nødvendig overfor denne typen risiko.

Vi mener kommunen i større grad bør gjennomføre analyser og risikovurderinger knyttet til innkjøp i alle virksomhetene for å beskytte kommunen i størst mulig grad. Fokus bør særlig rettes mot innkjøp som blir foretatt utenfor innkjøpssystemet/eHandel. Vi får opplyst at anskaffelsesenheten er i ferd med å gå til innkjøp av et eget analyseverktøy på dette området. Det ser vi på som positivt. For øvrig vil vi bemerke at det er viktig at kommunens dokumenter og maler på innkjøpsområdet ajourføres med gjeldende terskelverdier til enhver tid.

3.7 Varslingsrutiner for å avdekke kritikkverdige forhold

3.7.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima.
- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de fem kulepunktene.

3.7.2 Fakta

Kommunen bør anerkjenne verdien av varsling og arbeide for et godt yringsklima.

Som vi alt har nevnt, inneholder velkomstheftet til nye medarbeidere et eget punkt som omhandler verdier og etikk. Her blir det uttrykt at en kultur preget av åpenhet og frihet til å ytre sine meninger, reduserer tvil og usikkerhet, styrker tilliten innad i organisasjonen og omdømme utad.

Punkt 6 i kommunens etiske prinsipper har følgende ordlyd:

Vi har yringsfrihet og rett til å si ifra.

Kommunen har utarbeidet en egen rutine for varsling som er tilgjengelig i kvalitetssystemet som alle ansatte har tilgang til.

I rutinen står følgende:

Varsling er både lovlig og ønsket i Fredrikstad kommune. Det er et lederansvar å oppfordre ansatte til å si fra om kritikkverdige forhold. Alle ledere, tillitsvalgte og verneombud skal ha god kjennskap til denne prosedyrens prinsipper og regler for håndtering av varsler. Alle ansatte skal være kjent med rutinen.

Medarbeidere skal være trygge på at de kan ta opp kritikkverdige forhold i full åpenhet på egen arbeidsplass. Fredrikstad kommune ønsker at trygghet, tillit, åpenhet og et godt ytringsklima skal være gjennomgående prinsipper i alle virksomheter. Dersom det avdekkes kritikkverdige forhold i virksomheten eller i Fredrikstad kommune, har alle ansatte rett til å varsle vedrørende dette forholdet. Rutinen begrenser ikke den enkeltes ytringsfrihet.

I rutinen defineres kritikkverdige forhold slik:

Forhold som er brudd på lov, interne regler/retningslinjer eller allment aksepterte etiske normer.

Som eksempler på kritikkverdige forhold nevnes:

- Forhold som medfører fare for liv og helse
- Mobbing og trakassering
- Korrupsjon
- Maktmisbruk
- Underslag, tyveri og økonomiske misligheter
- Brudd på taushetsplikt
- Diskriminering

Listen er ikke uttømmende.

[Kommunen bør gjøre det enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold.](#)

På første side i kvalitetssystemet finnes to «knapper» hvorav den ene gjelder melding om avvik, skade, forbedring eller risiko. Den andre gjelder intern varsling. Når man klikker på den, kommer man inn på en side der man kan varsle elektronisk om kritikkverdige forhold. Dessuten finner man henvisning til arbeidsmiljøloven kapittel 2, kommunens skriftlige rutine for varsling og et enkelt E-kurs i varsling med informasjon om hvordan man går fram for å varsle via kvalitetssystemet.

Rutinen gjør rede for grunnleggende saksbehandlingsprinsipper herunder fortrolighet og personvern og behandling av varsler i linjen. Videre er varslingssekretariatet og saksbehandlingsregler for varslingssekretariatet beskrevet.

[Varslingsrutiner bør beskrive hvordan medarbeidere kan si fra om kritikkverdige forhold til andre enn sin egen leder.](#)

Kommunens rutine for varsling beskriver framgangsmåten ved varsling. Følgende alternative veier for varsling beskrives:

- Varsle nærmeste leder (tjenestevei)
- Varsle forbi nærmeste leder, dersom det er hensiktsmessig
- Melde avvik i kvalitetssystemet
- Varsle tillitsvalgt eller verneombud
- Varsle til varslingssekretariatet

Det er den enkelte som avgjør om varslingskanalen skal benyttes og hva det skal varsles om.

Det framgår i rutinen at varsel som sendes elektronisk via modulen i kvalitetssystemet blir mottatt av varslingssekretariatets sekretær. Det er også mulig å varsle direkte til varslingssekretariatet og dets medlemmer. Den som varsler, kan velge å være anonym. Varsler kan også velge å være anonym overfor kommunen, men avdekke sin identitet til den eksterne lederen av varslingssekretariatet.

Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter.

Revisjonen har ikke funnet indikasjoner på at kommunen jevnlig har undersøkt om medarbeidere kjenner til varslingsrutinen.

Det framgår i heftet *Velkommen som ny medarbeider i Fredrikstad kommune* at kommunen vektlegger en åpenhetskultur hvor ulike meninger ønskes velkommen og det er naturlig å si fra, men varslingsinstituttet er ikke omtalt i heftet. Kommunens arbeidsreglement omtaler heller ikke varslingsrutiner. I mal for medarbeidersamtale/utviklingsamtale er varslingsrutiner ikke med som tema. I en egen sjekklister for introduksjon av nye medarbeidere inngår imidlertid som et eget punkt at den nytilsatte skal få informasjon om kommunens varslingsrutiner.

Kommunen har siden 2016 gjennomført medarbeiderundersøkelsen 10-FAKTOR. Undersøkelsen er et forskningsbasert verktøy og omfatter 10 spesielt utvalgte faktorer som er avgjørende for å oppnå og vedlikeholde et godt og stimulerende arbeidsmiljø og gode resultater – og som kan påvirkes gjennom målrettet utviklingsarbeid. Etikk og varslingsrutiner har ikke til nå inngått som tema i undersøkelsen. Men dette er nå under endring. Det framgår av rådmannens orientering til formannskapet i sak 2/19 i forbindelse med oppfølging av granskingsrapporter⁷ etter varslingssakene ved tidligere seksjon for regulering og teknisk drift at kommunen vil utvide medarbeiderundersøkelsen med en lenke til fire spørsmål som gjelder å ta opp krenkende hendelser, forskjellsbehandling eller utenforskap.

I rådmannens orientering framkommer det at kommunens varslingsordning i sin helhet planlegges lagt til en ekstern aktør. Det skal utarbeides en implementeringsplan for ny varslingsordning som inneholder informasjon i ulike kanaler og opplæring.

I tillegg til varslingsrutiner bør kommunen ha tipsmottak for innbyggere som har mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen.

I bystyresak PS 41/15 om varslingsinstituttet i Fredrikstad kommune framgår det i saksopplysningene at det vil bli gitt mulighet til å varsle om kritikkverdige forhold for andre enn kommunens ansatte via kommunens hjemmesider. Kommunen opplyser at det ikke er lagt til rette med et slikt eget tipsmottak for innbyggere på kommunens nettsted. Rådmannen opplyser imidlertid at det skal etableres et tipsmottak for innbyggerne i forbindelse med etablering av ny, ekstern varslingsordning.

Kommunen mottar likevel flere henvendelser fra innbyggere som ønsker å melde fra om ulovligheter i byggesaker og i andre saker. Henvendelsene sendes både per brev og e-post.

Vår gjennomgang av saker i kontrollutvalget viser at noen bruker dette utvalget som en form for tipsmottak.

⁷ <https://www.fredrikstad.kommune.no/kontakt-oss/organisasjon/om-kommunen/planer/prosjekter-rapporter/rapporter/granskingsrapport/>

3.7.3 Vurderinger

Fakta grunnlaget som er beskrevet ovenfor viser at kommunen i flere skriftlige kilder gir uttrykk for at den anerkjenner verdien av varsling, og at den ønsker et godt yringsklima. Kommunen har utarbeidet en egen varslingsrutine som ligger tilgjengelig for alle ansatte i kommunens kvalitetssystem. Der er det også en lenke til relevante lovbestemmelser og annet opplæringsmateriell. Varslingsrutinen beskriver de ulike måtene en varsling kan skje på, og hvordan en varsling skal behandles. Det er enkelt og trygt å varsle om kritikkverdige forhold i varslingsmodulen i kommunens kvalitetssystem, og varslingen kan om ønskelig gjøres anonymt.

Vi kan ikke se at kommunen jevnlig undersøker om kommunens ansatte kjenner til varslingsrutinene og varslernes rettigheter. Skriftlig informasjonsmateriell som gis til nyansatte omtaler ikke varsling, men i en sjekkliste for introduksjon av nye medarbeidere står det at nyansatte skal få informasjon om kommunens varslingsrutine.

Vi kan heller ikke se at varsling er satt opp som tema i malen for medarbeidersamtale. Kommunen gjennomfører jevnlig medarbeiderundersøkelser, men varsling har til nå ikke inngått som tema. Det foreligger nå planer om å utvide medarbeiderundersøkelsen med spørsmål om krenkende hendelser, forskjellsbehandling og utenforskap. Dette er forhold som det kan være naturlig å varsle om, og de nye spørsmålene vil kunne øke bevisstheten rundt varsling. Men vi vurderer det slik at kommunen i større grad aktivt bør informere sine ansatte om varslingsrutinen og vise i handling at kommunen tar varsling på alvor og at man ønsker et godt yringsklima i kommunen.

Kommunen har ikke etablert et tipsmottak for innbyggere som ønsker å melde fra om mistanke om uetisk atferd og korrupsjon i kommunen. Dette var noe bystyret vedtok skulle etableres i forbindelse med at de 10 etiske prinsippene ble vedtatt. Vi mener det er uheldig at bystyrets vedtak ikke er blitt iverksatt av administrasjonen. Imidlertid opplyser rådmannen at dette nå vil bli gjort i forbindelse med at det skal etableres ny, ekstern varslingsordning.

3.8 Åpenhet og innsyn for offentligheten

3.8.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de fire kulepunktene.

3.8.2 Fakta

Faktabeskrivelsen under dette punktet bygger i stor grad på en tidligere gjennomført forvaltningsrevisjon – *Etterlevelse av offentleglova* som ble lagt fram i november 2017.

Kommunen bør gi medarbeidere en praktisk veiledning om hvilken type informasjon som skal og ikke skal unntas offentlighet.

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2017 framkom det at byarkivet arrangerer obligatorisk kurs i ePhorte. Ansatte får ikke tilgang til systemet før de har gjennomført kurset. I tillegg har IT-avdelingen (nå virksomhet Digitalisering) og byarkivet laget et elektronisk kurs i bruk av ePhorte og offentleglova som er gjennomført av alle saksbehandlere. Det elektroniske kurset skal også sendes til alle nye brukere av systemet.

Journalføringsplikten tas opp på egne kurs for saksbehandlere og ledere. Kurset arrangeres av byarkivet to ganger i året og inngår i kommunens lederopplæringsprogram. Her blir deltakerne også kjent med kvalitetssystemet, kommunens arkivplan og rutiner/retningslinjer. I tillegg arrangeres det saksbehandlerkurs som omhandler dokumentasjonsplikten, journalføring, arkivering og innsyn. Kommunen opplyser at det har vært gjennomført lederkurs om offentlighetsloven og forvaltningsloven, med advokatfirmaet Hjort som forelesere.

Byarkivet har også arrangert opplæring/kurs i tilfeller hvor de har avdekket behov eller fått forespørsel. Byarkivaren viser eksempelvis til spesiallaget kurs for skoler og barnehager, samt at virksomhetene i seksjon teknisk drift har fått egne gjennomganger. I tillegg driver byarkivet også generelt med veiledning én til én.

Ifølge byarkivaren arrangeres det ikke egne kurs knyttet til vurdering av opplysningers offentlighet eller håndtering av innsynsbegjæringer, men det blir undervist i retten til innsyn etter offentleglova og hvordan man unntar dokumenter fra offentligheten på det obligatoriske ePhorte-kurset.

Revisjonens kartlegging viser at byarkivet framstår som svært tilgjengelige og behjelpelige ved behov for veiledning. Samtidig framkommer det i rapporten at omtrent halvparten av respondentene i de fleste seksjonene mener at de har behov for mer opplæring, både i journalføringsplikten og vurdering av offentlighet og dessuten hvordan man bruker ePhorte.

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen opplyser byarkivet at det er den enkelte saksbehandler som har ansvar for å vurdere offentlighet og ivareta prinsippet om meroffentlighet. I forbindelse med journalføring av inngående dokumenter vurderer byarkivet offentlighet i samarbeid med saksbehandler. Tilsvarende skjer ved egenproduserte dokumenter (utgående, notater, saksfremlegg). Alle skal være kjent med prinsippet om meroffentlighet. I noen tilfeller søkes det råd fra kommuneadvokaten.

Byarkivet utfører kvalitetskontroll av journalførte dokumenter i forbindelse med tilgjengeliggjøring av offentlig journal. Hensikten med denne kvalitetssikringen er bl.a. å sjekke om opplysninger som skal unntas fra offentlighet, er skjermet, og det blir også avdekket om det er unntatt for mye.

Veiledningen bør legge vekt på meroffentlighetsprinsippet.

Ifølge forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2017 inneholder arkivplanen mer detaljerte retningslinjer for vurdering av offentlighet. Disse gjengis nedenfor:

- Undersøk om dokumentet/opplysningene er unntatt fra offentlighet
- Vurder om lovbestemt taushetsplikt er til hinder for utlevering
- Vurder om unntaksbestemmelsene i offentleglova skal gjøres gjeldende
- Når enkelte opplysninger eller deler av et dokument er unntatt fra offentlighet, kan de øvrige delene av dokumentet være offentlig. Det kan da gis innsyn i en sladdet versjon av

dokumentet hvor de taushetsbelagte opplysningene er skjermet/fjernet. Imidlertid kan det gjøre unntak for resten av dokumentet dersom:

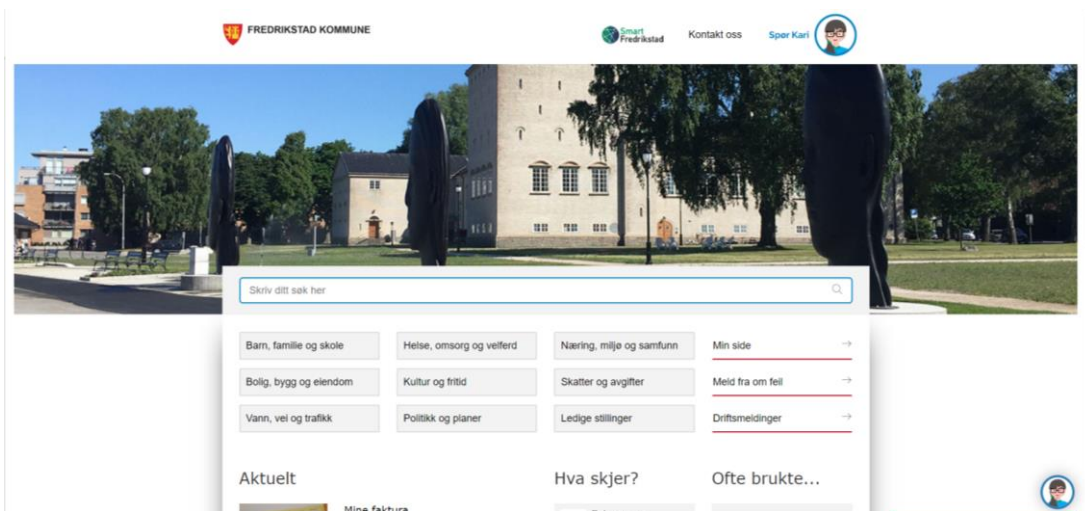
- disse delene alene vil gi et klart misvisende inntrykk av innholdet,
- det vil være urimelig arbeidskrevende for organet å skille ut opplysningene som er unntatt fra offentlighet eller
- de unntatte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet
- Vurder meroffentlighet (der dokumentet/opplysninger er unntatt fra offentlighet)

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.

Kommunen bør gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting og -kvalitet.

For personer som benytter internett, er det fra kommunens startside mulig å finne informasjon om kommunens tjenestetilbud på de ulike områdene. Det er lagt inn knapper for hver tjeneste/tema som man kan klikke seg videre på fra kommunens oppslagside på internett:

Figur 3. www.fredrikstad.kommune.no – øverste del av oppslagsiden



Ved å klikke på knappen *politikk og planer* kan man finne informasjon om kommunens politiske organisering og klikke seg videre inn og finne hvem som er folkevalgte, møtekalendere og saksdokumenter. Møtene i formannskapet og bystyret sendes dessuten på web-TV, og sendingene kan ses i opptak i ettertid. Saksdokumenter publiseres bare på nett.

Informasjon om tjenestekvalitet omtales seksjonsvis i rådmannens årsrapport som ligger tilgjengelig under *politikk og planer > planer og rapporter > prosjekter og rapporter*.

Kommunen bør gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet og vurdere om offentlighetsloven etterleves.

Vi kjenner ikke til at kommunen har etablert skriftlige rutiner for å gjennomføre tilfeldige kontroller av saker og informasjon unntatt offentlighet. Men som det framgår ovenfor, opplyser byarkivet at de utfører kvalitetskontroll av journalførte dokumenter i forbindelse med tilgjengeliggjøring av offentlig

journal. Denne kvalitetssikringen skal gjennomføres blant annet for å sjekke om opplysninger som skal unntas fra offentlighet, er skjermet. Samtidig blir det avdekket om det er unntatt for mye.

Det er gjennomført to forvaltningsrevisjoner på oppdrag fra kontrollutvalget som gjelder kommunens håndtering av offentlighet og etterlevelse av offentleglova:

- Etterlevelse av offentleglova (2017)⁸
- Dokumenthåndtering (2013)⁹

3.8.3 Vurderinger

Byarkivet gir kommunens ansatte opplæring i arkiv- og dokumentsystemet ePhorte. Kommunen har dessuten laget et elektronisk kurs i bruk av ePhorte og offentleglova. Arkivplanen gir trinnvis anvisning om hvordan man går fram når man vurderer offentlighet. Likevel er det mange ansatte som føler at de har behov for mer opplæring om dette.

For brukere av internett er det mye informasjon å finne om kommunens virksomhet på kommunens nettsted, men det krever at man klikker seg innover i systemet, og at man er fortrolig med å lete langs ulike spor og følge hyperkoblinger. Møter i bystyret og formannskapet sendes på web-TV.

Kommunen gjennomfører ikke tilfeldige kontroller av saker og informasjon som er unntatt offentlighet for å vurdere særskilt om offentlighetsloven overholdes. Men en viss form for kontroll blir gjennomført av byarkivet i forbindelse med publisering av offentlig journal.

3.9 Bruke mulighetene i digitalisering for å hindre uetisk atferd og korrupsjon

3.9.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriet for dette punktet er operasjonalisert slik:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til hvert av de tre kulepunktene.

⁸ <http://www.okrev.no/wp-content/uploads/2017/12/Forvaltningsrevisjonsrapport-Etterlevelse-av-offentleglova-Fredrikstad-kommune-2017.pdf>

⁹ http://www.okrev.no/download/Dokumenthandtering_Fredrikstad_kommune.pdf

3.9.2 Fakta

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.

Fredrikstad kommune benytter saksbehandlingssystemet ePhorte. Det er et godkjent Noark 5 system med elektronisk produksjon og arkivering av dokumenter. Den enkelte saksbehandler har tilgang til egne saker og dokumenter i ePhorte. Alle ePhorte brukere har teoretisk tilgang til alle saker og dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet. Merkantil ansatt og virksomhetsleder har tilgang til alt som er unntatt offentlighet innen sin virksomhet. Virksomhetsleder bestemmer hvem andre som eventuelt skal ha tilgang til saker/dokumenter unntatt offentlighet i sin virksomhet.

ePhorte har en egen byggesaksmodul som byggesaksfaggruppen benytter. Det framgår i forvaltningsrevisjonsrapporten *Internkontroll i byggesaksbehandlingen* fra 2018 at de ansatte i stor grad opplever ePhorte som et arkivsystem og ikke et saksbehandlingssystem. Systemet åpner i altfor liten grad for sortering på ulike dokumenttyper og sakstyper. Systemet oppleves som uoversiktlig og vanskelig. Følgende svakheter ble trukket fram:

- ePhorte har ikke gode nok funksjoner for å holde orden på en stor saksportefølge, tidsfrister for behandling osv.
- ePhorte er et dårlig verktøy for å generere rapporter over produksjon (f.eks. statistikk over saksbehandlingstid).
- I ePhorte ligger dokumentene sortert kronologisk, viktige og uviktige dokumenter plasseres om hverandre uten at det er mulighet for å gi dem en struktur.
- Elektronisk godkjenning hos flere enn en person fungerer ikke.
- Brukergrensesnittet er lite funksjonelt, og brukervennlighet oppleves generelt som lav.
- Det er teoretisk mulig at vedtak kan sendes ut fra saksbehandler uten at det er blitt kontrollert av leder.
- Systemet i seg selv, samt alle feilenes som oppstår (f.eks. nedetid) medfører at saksbehandlingen blir mindre effektiv. Dette kan føre til kostnader for kommunen gjennom at saksbehandlingsfrister overskrides.

I ePhorte lages digitale spor som gjør det mulig å dokumentere hva som har skjedd i en sak i ettertid. Kommunens ledelse opplyser at det er fullt mulig å sortere på dokumenttyper og sakstyper ved eksempelvis å opprette dokumentkategorier. Byarkivet er imidlertid avhengig av at saksbehandlerne melder sine behov og hvilken funksjonalitet de ønsker. ePhorte gir muligheter for elektronisk godkjenning.

Ifølge virksomhetsleder i regulering og byggesak blir samtlige utgående vedtak i virksomheten kontrollert og godkjent av virksomhetsleder. Vi får opplyst at det kan variere hvor nøyaktig denne kontrollen utføres, men alle rammetillatelser, dispensasjoner og klagesaker hvor det må gjøres skjønnsmessige vurderinger, gjennomgås grundig. Ifølge virksomhetsleder er det svært få vedtak som oppheves grunnet saksbehandlingsfeil, noe som indikerer at systemet fungerer på en tilfredsstillende måte. Virksomhetsleder opplyser at det finnes en teoretisk mulighet for at vedtak kan behandles og gå ut uten at det har gått gjennom leders kontroll. Men sporbarheten i systemet gjør at dette kan dokumenteres i ettertid.

I notat til kontrollutvalget 31.08.2018 om oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport *Internkontroll i byggesaksbehandlingen* opplyses det at seksjon for kultur, miljø og byutvikling de siste årene har hatt fokus på prosessforbedringer for både overordnede planer, reguleringsplaner og av byggesaksbehandling. På bakgrunn av dette og av funnene i forvaltningsrevisjonsrapporten ble det

våren 2018 igangsatt et eget prosjekt i seksjonen med et spesielt fokus på saksbehandling og saksbehandlingssystem.

Prosjektets effektmål er som følger:

- Effektive og hensiktsmessige saksbehandlings- og planprosesser
- Enklere og mer brukervennlig byggesaksbehandling, både for brukere og medarbeidere
- Økt bruk av digitalisering, robotisering og integrasjon mellom systemer

Innen utgangen av 2018 skulle i ifølge prosjektplanen følgende være gjennomført:

- Kartlegge dagens arbeidsprosesser og identifisere forbedringsområder
- Identifisere og vurdere nytten av å ta i bruk eksisterende verktøy og systemer, herunder vurdere implementering av eByggeSak
- Beskrive ønskede fremtidige prosesser og utarbeide fremdriftsplan for implementering

Kommunen bør arbeide aktivt for at digitale løsninger innrettes på en måte som hindrer uetisk atferd og korrupsjon.

Fullmakt til å gjennomføre anskaffelser og inngå enkeltavtaler og rammeavtaler framgår av delegeringsreglementet. Kommunens innkjøpssystem/eHandel er digitale system som sikrer at spor lagres og at personer med rett fullmakt må godkjenne anskaffelser i kommunen.

Kommunen har i 2018 tatt i bruk et elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy (KGV) som sikrer full elektronisk dokumentasjon av hele anbudsprosessen og etterprøvnbarhet. Ifølge leverandøren av verktøyet reduserer det mulighetene for korrupsjon og mislighold.

Selv om det ikke er noe krav om innføring av elektronisk konkurransegjennomføringsverktøy for anskaffelser etter del I i forskrift om offentlige anskaffelser, ser kommunen ifølge forvaltningsrevisjonsrapporten *Kontraktoppfølging*¹⁰ at det vil være en fordel å tvinge alle bestillinger gjennom KGV-systemet. Da kan kommunen ta ut rapporter for disse anskaffelsene på overordnet nivå, hvilket vil gi bedre kontroll. Det legges derfor opp til at KGV også skal innføres i kommunen for de små anskaffelsene. Kommunen ser for seg at det maksimalt vil bli gitt 70 tilganger for innkjøpere fordelt på alle seksjonene mot tidligere 580 innkjøpere. Dette vil gi bedre oversikt over kommunens anskaffelser og bidra til å minske risikoen for brudd på anskaffelsesreglementet.

Anskaffelsenheten opplyser at kommunen har anskaffet et eget elektronisk kontraktsadministrasjonsverktøy som er et helhetlig system for å lagre og følge opp avtaler. Systemet varsler når kontraktsperioder utløper og gir fullstendig dokumentasjon og historikk.

Kommunen planlegger også å gå til innkjøp av et innkjøpsanalyseverktøy. Dette skal ses i sammenheng med nytt styringsverktøy.

Etat for bygg og eiendom opplyser at de er i ferd med å implementere et nytt styringsverktøy for forvaltning, drift og vedlikehold av eiendomsmassen. Dette vil bidra til en bedre og samlet oversikt over behov, tiltak og kontroll av kommunens bygg og eiendommer. Systemet gir dokumentasjon på

¹⁰ <http://www.okrev.no/wp-content/uploads/2018/10/Forvaltningsrevisjonsrapport-Kontraktopp%C3%B8lging-Fredrikstad-kommune.pdf>

utført arbeid ved at alle arbeidsordrer og oppgaver kvitteres ut og lagres i systemet slik at det blir dokumentert at de er gjennomført.

Kommunen bør bruke potensialet i digitale løsninger for å gi økt åpenhet og innsyn i kommunenes arbeid.

På kommunens nettsted ligger det mye informasjon om kommunens virksomhet som er offentlig tilgjengelig for alle.

På forsiden ligger kortfattet informasjon om aktuelle saker og et nyhetsarkiv. Helt til høyre på siden er det satt inn en ramme med ofte brukte lenker som:

- Skjema A-Å
- Postliste
- Avfall og gjenvinning
- Finn ansatte
- Innsyn byggesak
- Kunngjøringer
- Lokalsamfunn
- Parkering
- Rådmannens forslag til økonomiplan 2019-2022

Postlisten gir en oversikt over inngående og utgående brev og notater. Det gis ikke innsyn i dokumentene direkte, men man får opp et skjema hvor man kan be om innsyn i sak. Vi slo opp i postlisten 25.01.2019. Den var da a jour per 22.01.2019.

På den første oppslagsiden ligger det knapper med lenker til tematisk ordnet informasjon om de ulike tjenesteområdene. Én av knappene bærer navnet *politikk og planer*. Ved å klikke seg videre inn her finner man blant annet informasjon om møtekalender for bystyret, formannskapet, råd og utvalg, oversikt over medlemmene i de ulike organene og saker som de har til behandling. Ved å klikke på *råd og utvalg* eller *bystyret* finner man dessuten en knapp for web-tv som leder til opptak av møtene i bystyret og formannskapet.

Ved å klikke seg inn på *planer og rapporter* finner man sentrale kommunale styringsdokumenter som kommuneplanen, kommunedelplaner, reguleringsplaner, budsjett- og handlingsplaner, prosjekter og rapporter, planer på høring, temaplaner og strategier.

3.9.3 Vurderinger

Det framgår av faktagrunnlaget ovenfor at kommunen bruker det digitale arkiv-/saksbehandlingssystemet ePhorte. Systemet lagrer elektroniske spor, men det er ingen sperrer i systemet mot at noen med tilgang til systemet kan gå inn og se på et hvilket som helst dokument som ikke er unntatt offentlighet. Systemet er heller ikke til hinder for at dokumenter kan sendes ut uten forhåndsgodkjenning av personer med fullmakt. Dette kan utgjøre en risiko fra et korrupsjonsperspektiv.

Kommunen har tatt i bruk flere digitale systemer som eHandel, konkurransegjennomføringsverktøy, kontraktstyringssystem m. fl. som kan bidra til å redusere risikoen for uetisk atferd og korrupsjon. Men vi mener at kommunen ikke fullt ut har utnyttet de mulighetene som ligger i digitale verktøy når det gjelder stikkprøver og analyser for å finne indikasjoner på mulig uetisk atferd og korrupsjon.

Samtidig finner vi at kommunen har etablert digitale løsninger som gir åpenhet og innsyn i kommunens arbeid.

3.10 Rådmannens redegjørelse i årsberetningene

3.10.1 Revisjonskriterier

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- 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.

Nedenfor presenterer vi vår faktabeskrivelse til kulepunktet.

3.10.2 Fakta

Vi har gått gjennom rådmannens årsrapport til kommunestyret for årene 2015, 2016 og 2017. For alle de tre årene inngår et avsnitt om internkontroll.

Fra årsrapport 2015

I årsrapporten for 2015 gir rådmannen uttrykk for at en betryggende internkontroll har høy prioritet. Det framgår at gode internkontrollsystemer ikke er nok, men at holdninger og verdier alltid vil være et viktig bærende element. Holdninger og verdier inngår som en sentral del i ledelsesutviklingsprogrammet. Kvalitets- og avvikssystemet med rutiner, veiledere og skjemaer er en viktig plattform for internkontrollen i kommunen. Av de tiltak rådmannen rapporterer om, vil vi her trekke fram følgende:

- Opplæring av ledere i risikovurdering
- Økt aktivitet for positiv avviskultur
- Kontrollteam for fakturakontroll
- Endring av varslingssekretariatet med ekstern leder
- Økt fokus på etikk og korrupsjon

Rådmannen opplyser at det aller meste av internkontrollen utøves gjennom prosedyrer og innarbeidet arbeidsmetodikk/prosess. Kontrolltiltak settes inn for å støtte opp under innarbeidede rutiner og kvalitetsforbedring for å forbedre arbeidsmetoder eller prosedyrer.

Fra årsrapport 2016

I årsrapporten for 2016 framgår det at internkontroll er et av rådmannens prioriterte fokusområder. Det understrekes at styrking av rådmannens overordnede internkontroll ikke skal fortrenge fagansvaret og internkontrollansvaret den enkelte leder og virksomhet har på sitt område. Rådmannen har fokuset på helheten og vil følge arbeidet med overordnet internkontroll tett, gjennom lederoppfølging, stikkprøvekontroll og oppfølging gjennom internrevisjonsaktiviteter.

Rådmannen løfter særlig fram arbeidet med å utvikle styringsdialogen i kvalitetssystemet. Styringsdialogen består av rådmannens oppdragsbrev som formidler rådmannens prioriterte fokusområder og styringssignaler til alle ledernivåer for oppfølging i 2017 med tilhørende skjema for konkret oppfølging av oppdragsbrevet (ledelsens gjennomgang) på ledernivå. Videre framgår det i årsrapporten at det i løpet av året er opprettet Forum for kvalitet og internkontroll som er en intern

arbeidsgruppe på tvers av seksjoner. Forumet har som oppgave å følge opp og utvikle rådmannens styringsdialog/internkontroll.

Rådmannen opplyser at i 2016 har kommunen startet opp arbeidet med å modernisere og oppdatere de gjeldende etiske prinsippene. Utgangspunktet for arbeidet har vært å utvikle prinsipper som skal danne plattformen for forventninger til ansatte og folkevalgte. Gode holdninger og praksis som skaper tillit i befolkningen og styrker kommunens omdømme, skal framheves. Prinsippene bygger på kommunens verdier modig, engasjert, romslig og kompetent (MERK) og grunntanker om hva som er til fellesskapets beste.

Fra årsrapport 2017

I årsrapporten for 2017 framgår det at god virksomhetsstyring og internkontroll henger sammen og må ha en verdibasert forankring. Arbeidet med internkontrollen må være systematisk og kunnskapsbasert med en risikobasert tilnærming. Bruk av risikoanalyser kan bidra til forenklinger og redusere sårbarheten i den daglige driften. Rådmannen viser til at i 2017 vedtok bystyret oppdaterte og nye etiske prinsipper som gjelder for både folkevalgte og medarbeidere i kommunen. De etiske prinsippene er nå innarbeidet i de ansattes arbeidsreglement. Rådmannen opplyser at han i 2018 vil ha en rekke tydelige prioriteringer knyttet opp mot internkontroll. Det går på tydelig ledelse, riktig kompetanse, anskaffelser, antikorrupsjonsarbeid og digitale verktøy.

Det framgår at rådmannen vil fokusere på å fortsette profesjonaliseringen av anskaffelsesfunksjonen. I løpet av 2018 vil kommunens anskaffelsesavdeling arbeide med implementering av et nytt og oppdatert digitalt, konkurransegjennomføringsverktøy (KGV). Dette vil frigjøre tiltrengt kapasitet i funksjonen og åpne for å hel-digitalisere anskaffelser i kommunen, og være et risikoreduserende tiltak. Det vil også bli satt fokus på antikorrupsjonstiltak. Kvalitetssystemet vil bli oppdatert i 2018.

3.10.3 Vurderinger

Faktagrunnlaget som er beskrevet ovenfor viser at rådmannen oppfylder kravet i kommuneloven om å redegjøre i årsrapporten om tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre betryggende kontroll og en høy etisk standard i virksomheten.

4 PROBLEMSTILLING 2: I HVILKEN GRAD ER TILTAKENE FOR Å FOREBYGGE, AVDEKKE OG HÅNDBERE EVENTUELL UETISK ATFERD OG KORRUPSJON IMPLEMENTERT I KOMMUNENS ORGANISASJON?

I problemstilling 1 hadde vi fokus rettet kommunens systemer og rutiner. I problemstilling 2 undersøker vi om et utvalg sentrale tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon er implementert i organisasjonen gjennom å belyse følgende fire delproblemstillinger:

- Delproblemstilling 1: I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon?
- Delproblemstilling 2: I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?
- Delproblemstilling 3: Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle?
- Delproblemstilling 4: Hva viser resultatene fra spørreundersøkelsene om kommunens antikorrupsjonsarbeid?

4.1 Delproblemstilling 1: I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon?

4.1.1 Revisjonskriterier

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

(...) 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 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

4.1.2 Fakta

Bevillingsenheten

Bevillingsenheten opplyser at de har gått gjennom og jobbet med de etiske prinsippene på avdelingsseminarer, senest sommeren 2018.

Anskaffelsesenheten

Anskaffelsesenheten opplyser at kommunens etiske prinsipper ble gjennomgått og ulike dilemmaer ble diskutert på enhetens fagdag i august 2018, og at etikk-relaterte temaer for øvrig ofte blir diskutert i enheten for å redusere faren for korrupsjon.

Regulering og byggesak

Virksomheten opplyser at etikk / antikorrupsjon er fast punkt på virksomhetens fellesmøter som avholdes ca. hver 4. uke. Dette framgår også av referatmalen for møtene.

Videre får vi opplyst at arbeidsreglement, retningslinjer for bierverv og etiske retningslinjer gjennomgås i plenum en gang årlig. Det avholdes årlige medarbeidersamtaler med samtlige ansatte, der lojalitet, habilitet og bierverv tas opp. Ved behov for vurderinger som gjelder habilitet, gaver / fordeler som kan ha relasjon til habilitet og etiske retningslinjer, tas dette opp fortløpende med virksomhetsleder.

Etat for bygg og eiendom

Etaten har sendt oss møtereferater fra virksomhetsmøter i 2018 og annen dokumentasjon som viser at virksomheten ved flere anledninger har arbeidet med de etiske prinsippene. De opplyser at de også har gått gjennom alle videoene med etiske dilemmaer som ligger på kommunens intranett. På en samling for etaten i september 2018 var dag to i sin helhet viet kommunens etiske prinsipper.

Virksomhet for boligbygg har sendt oss dokumentasjon fra en workshop i 2018 om de etiske prinsippene.

Etat for kommunalteknikk

Etat for kommunalteknikk med underliggende virksomheter opplyser at de har høy bevissthet rundt etikk, og at det jobbes med dette jevnlig. Det er fokus på etikk i det daglige, og på virksomhetenes ukentlige driftsmøter diskuteres konkrete saker ofte fra et etisk perspektiv (henvendelser, presse, habilitet, offentlighet, innkjøp osv.).

Etatsleder opplyser at virksomhetene i kommunalteknikk i 2018 har gjennomgått de 10 etiske prinsippene i det nye regelverket med alle i stabene i tillegg til de som bestiller varer og tjenester for utestykken. Ved gjennomgangen ble temaene drøftet, og det ble referert til egne erfaringer rundt emnet. Det var fruktbare diskusjoner og det kom opp en del relevante eksempler og spørsmål.

Videre får vi opplyst at antikorrupsjon diskuteres jevnlig i forbindelse med innkjøp og bestillinger. Innkjøpssystemene er bygget opp med flere ledd for godkjenning for å sikre transparente prosesser og minimere risikoen for korrupt atferd.

Prosjektutvikling

Prosjektutvikling melder at de har planlagt en virksomhetssamling i januar 2019 med felles gjennomgang av kommunens etiske prinsipper med tilhørende workshops og filmsnutter med etiske dilemmaer som ligger på kommunens intranett.

Både etat for kommunalteknikk og prosjektutvikling opplyser at de har et særskilt fokus rettet mot bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling

Seksjonen opplyser at etikk og de etiske prinsippene har vært tema på ledermøter og avdelingsmøter.

Iverksette tiltak rettet mot de folkevalgte

Kommunen opplyser at de folkevalgte etter valget i 2015 deltok på folkevalgtopplæring over to dager. Ett av foredragene var ved spesialrådgiver Tor Dølvik fra Transparency International Norge der temaet var etikk og korrupsjon.

Kommunens HR-avdeling opplyser at avdelingen har avtalt og gjennomført gjennomgang av de etiske prinsippene og tilknyttede dilemma-øvelser med flere politiske utvalg i kommunen i løpet av 2019.

4.1.3 Vurderinger

Fakta grunnlaget som er beskrevet ovenfor viser at alle virksomhetene som er omfattet av denne forvaltningsrevisjonen, har satt i verk tiltak og arbeidet aktivt med holdninger, verdier, kultur og de etiske retningslinjene. De folkevalgte har også fått opplæring gjennom folkevalgtopplæringen og gjennom planlagte tiltak rettet mot de folkevalgte i kommunen i løpet av inneværende år.

4.2 Delproblemstilling 2: I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?

Åpenhet om folkevalgtes og ansattes verv og eierinteresser er viktig for å unngå spekulasjoner om interessekonflikter og partiskhet. KS' styrevervregister er et webbasert register som skal gi oversikt over folkevalgtes, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. Registeret er gratis og åpent for allmennheten.

4.2.1 Revisjonskriterier

Konstituert kommunaldirektør for økonomi- og organisasjonsutvikling har opplyst at kommunen stiller krav om at alle folkevalgte og ledende ansatte i Fredrikstad kommune skal registrere seg i Styrevervregisteret. Kommunaldirektøren viser til kommunens arbeidsreglement, kommunens retningslinjer for bierverv/biarbeid, kommunens anskaffelsesreglement og delegeringsreglementet.

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

Vi har redegjort nærmere for utledningen av revisjonskriteriene i kapittel 8.1.

4.2.2 Fakta

Som nevnt er det som ledd i denne forvaltningsrevisjonen undersøkt i hvilken grad medlemmer i bystyret og kontrollutvalget samt ansatte i nøkkelposisjoner har registrert alle sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret. Revisjonen har også undersøkt om det er foretatt utbetalinger til aktuelle selskaper, foreninger og lignende.

Nedenfor følger en oppsummering av funn fordelt på henholdsvis bystyremedlemmer, kontrollutvalgsmedlemmer og ansatte.

Bystyremedlemmer

Alle bystyremedlemmer med unntak av ett medlem har registrert seg i Styrevervregisteret. De aller fleste bystyremedlemmene har registrert alle verv. Revisjonens oversikt viser at syv verv/eierinteresse fordelt på syv bystyremedlemmer ikke framkommer av Styrevervregisteret. For ett av disse vervene kan dette skyldes at registeret ikke er oppdatert da virksomheten ble stiftet i sent i 2018.

Det er i den kontrollerte perioden registrert utbetalinger til totalt 31 virksomheter/foreninger hvor bystyremedlemmer har verv eller eierinteresser. Kommunen har eierskap (direkte eller via søsterselskap) til 15 av disse virksomhetene. De resterende 16 omfatter 12 foreninger/ideelle organisasjoner/stiftelser o.l., 3 aksjeselskaper AS og 1 enkeltpersonforetak. Utbetalingene er knyttet til ordinære driftsutgifter, tilskudd m.m. Utbetalinger til de sistnevnte 4 utgjorde til sammen ca. 100 000 kroner.

Kontrollutvalgsmedlemmer

Det er tre av totalt åtte kontrollutvalgsmedlemmer som ikke er registrert i Styrevervregisteret. Én av dem som ikke har registrert seg, har interesser i to selskaper. De som har registrert seg har registrert alle verv og interesser.

I den kontrollerte perioden har det vært utbetalinger til tre aksjeselskaper hvor kontrollutvalgsmedlemmer har verv eller eierinteresser. To av disse er eid av kommunen. Alle de tre selskapene inngår i omtalen av bystyremedlemmer i forrige punkt da de aktuelle kontrollutvalgsmedlemmene også sitter i bystyret. Disse tilfellene omtales derfor ikke nærmere her.

Ansatte i nøkkelposisjoner

Totalt har revisjonen kontrollert 114 ansatte. Kontrollen omfatter alle kommunaldirektører og et utvalg av etats- og virksomhetsledere fra alle avdelinger. Ansatte som jobber i anskaffelsesenheten er også særskilt valgt ut.

Ved oppslag i Styreregisteret viser det seg at av de utvalgte 114 ansatte er 63 registrert i Styrevervregisteret. Av de 51 som ikke er registrert, er det 20 som har ulike typer verv eller eierinteresser.

Ved oppslag i Proff.no får vi treff på 35 ansatte med til sammen 42 verv eller eierinteresser. Leverandørstatistikk viser at det er utbetalinger til 10 av disse 42 virksomhetene. Kommunen har eierinteresser eller annen tilknytning til virksomheten i 6 av de 42 virksomhetene. Den ansattes verv i

disse anses å være knyttet til ansettelsesforholdet og representerer ikke en privat interesse. Utbetalinger til de resterende 4 virksomhetene utgjør om lag 90 000 kroner.

4.2.3 Vurderinger

Revisjonens kontroll viser at bystyremedlemmer i all hovedsak er registrert i styrevervregisteret. De aller fleste verv og eierinteresser utover politiske verv er også registrert.

Når det gjelder kontrollutvalgsmedlemmer er det tre av åtte medlemmer som ikke har registrert seg. Av disse tre er det to som ifølge Proff.no har interesser i private selskaper.

Når det gjelder ansatte, er de fleste som er valgt ut ledere. 51 av 114 ansatte var ikke registrert. For å styrke kommunens omdømme, er det viktig å skape åpenhet om hvilke roller enkeltpersoner i kommunen har. Alle med politiske verv og ansatte i ledende stillinger bør således registreres. Vi mener at også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser.

Det er revisjonens oppfatning at krav om registrering i Styrevervregisteret ikke i tilstrekkelig grad er skriftliggjort i kommunale dokumenter, jf. beskrivelsen i forrige kapittel (3.6.2). Kommunen bør sørge for å nedtegne kravet i relevante rutiner/retningslinjer og følge opp kravet overfor både folkevalgte og ansatte for å sikre registrering.

Vi finner at det har vært utbetalinger til 31 virksomheter/foreninger hvor bystyremedlemmer har verv eller eierinteresser. Etter revisjonens vurdering er de aller fleste verv knyttet til at personen er medlem av bystyret. Revisjonen vurderer ikke disse utbetalingene som mistenkelige 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 interessekonflikter for medlemmene som har verv i de ulike foreningene/organisasjonene/stiftelsene. Vi forutsetter at delegeringsreglementet og de krav som fremkommer der om at de folkevalgte skal vurdere sin habilitet, blir fulgt.

Det er 35 av de kontrollerte ansatte i ledende stillinger som har verv eller eierinteresser. Når man ser bort fra verv som følge av stilling, verv som beboer i borettslag o.l. står vi igjen med 30 personer.

Det er svært få utbetalinger til virksomheter hvor ansatte har private interesser. Totalt utgjør disse utbetalingene mindre enn 100 000 kroner i den kontrollerte perioden og gjelder fire ansatte. Revisjonen ser at to av disse utbetalingene gjelder enkeltpersonforetak innenfor samme bransje/område som ansettelsesforholdet. Det er flere slike personlige interesser/eierskap uten at det har vært utbetalinger fra kommunen i den undersøkte perioden. Revisjonen vil påpeke at det er viktig at de ansatte overholder kommunens arbeidsreglement og følger retningslinjene for bierverv/bierverv. Dette er forhold som lederne på generelt grunnlag bør følge opp overfor sine medarbeidere.

4.3 Delproblemstilling 3. Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle

Kontrollutvalget ønsket at revisjonen også skulle gå gjennom varsler om korrupsjon og misligheter som var sendt varslingssekretariatet, og undersøke hvordan varslene har blitt fulgt opp.

4.3.1 Revisjonskriterier

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.
- Kommunen bør sørge for at varsler fra de ansatte blir mottatt, behandlet og fulgt opp på en forsvarlig måte.

4.3.2 Fakta

Som redegjort for under problemstilling 1, har kommunen utarbeidet skriftlige rutiner for varsling. Disse er tilgjengelige i kommunens kvalitetssystem og er tilgjengelig for alle ansatte. For en nærmere omtale viser vi til punkt 3.7.2. Omtalen der viser at rutinen oppfyller lovens krav.

Kommunen har etablert et varslingssekretariat bestående av fire medlemmer og en ekstern leder. Varslingssekretariatet har som oppgave å motta og drøfte de innkomne varslene, samt foreta de undersøkelser sekretariatet finner hensiktsmessig for å kunne vurdere om en sak bør følges opp videre i lederlinjen.

Varslingssekretariatet har ingen selvstendig vedtaksmyndighet i sakene som kommer inn, men vil være en pådriver og vil følge opp at varselet får sin løsning i linjeorganisasjonen.

Særlig alvorlige saker som er varslet i linjen skal henvises til varslingssekretariatet for oppfølging der. Varslingssekretariatet kan også selv beslutte å innhente saker som er varslet i linjen til sekretariatsoppfølging, dersom varsler gir sitt samtykke til dette og øvrige hensyn i saken taler for en slik behandling.

I kommunens varslingsrutine framgår det at varslingssekretariatet skal gi en årlig rapport til rådmannen hvor det redegjøres for sekretariatets arbeid, antall saker som er behandlet mv.

Vi får opplyst at sekretariatet ikke lager noen årsrapport i vanlig forstand, men det melder årlig om antall møter og antall saker til rådmannen. Denne informasjonen tas inn i rådmannens årsmelding til bystyret.

I årsrapport for 2016 framgår følgende:

Varslingssekretariatet

Varslingssekretariatet ledes av ekstern advokat i firmaet PwC. Sekretariatet har hatt:

- 7 møter
- behandlet 10 varslingssaker
- behandlet 4 «administrative» saker

Det er utbetalt 844 587 kroner til kjøp av advokattjenester til varslingssekretariatet i 2016.

Tilsvarende i årsrapport for 2017:

Varslingssekretariatet

Varslingssekretariatet ledes av ekstern advokat i firmaet PwC. Sekretariatet har hatt 9 møter og behandlet 17 varslingssaker. Det er utbetalt 1,1 millioner kroner til kjøp av advokattjenester til varslingssekretariatet i 2017.

Tall for 2018 er ikke rapportert til rådmannen ennå, men vi har fått oversendt referater fra varslingssekretariatets møter i 2018. Vi har talt opp til sammen 19 saker identifisert med eget saksnummer i ePhorte. Noen av sakene gjelder tidligere år. Sekretariatet drøfter sakene i møter og vurderer om det er grunnlag for å gå videre med sakene og tar stilling til eventuelle tiltak fra sekretariatets side. De fleste sakene behandles over flere møter.

Varslingssekretariatets eksterne leder opplyser at de fleste sakene som varslingssekretariatet behandler gjelder andre påstander enn korrupsjon. Mest vanlig er påstander om brudd på arbeidsmiljøloven.

Den eksterne lederen mener at to av sakene i 2018 kan anses å gjelde uetisk atferd. Her sendte varslingssekretariatet den ene saken over til rådmannen med anbefalinger om arbeidsrettslige sanksjoner. Sekretariatet vil senere be om tilbakemelding om hvordan saken er fulgt opp av rådmannen.

Den andre saken har varslingssekretariatet fortsatt under behandling. Dette er en sak som er framsatt anonymt med påstander om korrupsjon. Varslingssekretariatet har besluttet å kartlegge fakta i saken. Saken er fortsatt under utredning.

Avslutningsvis gjør vi oppmerksom på at det framgår i en orientering fra rådmannen til formannskapet at rådmannen som et resultat av varslingssakene i tidligere seksjon for regulering og teknisk drift har satt i gang arbeid med å etablere en helt ekstern varslingsordning. Rådmannen opplyste at oppdraget ville bli lyst ut i løpet av kort tid.

4.3.3 Vurdering

Vår gjennomgang viser at kommunen har utarbeidet skriftlige rutiner for varsling som oppfyller lovpålagte krav. Gjennom etablering av varslingssekretariatet har kommunen lagt til rette for forsvarlig mottak, behandling og oppfølging av innkomne varsler fra de ansatte.

4.4 Delproblemstilling 4. Hva viser resultatene fra spørreundersøkelsene om kommunens antikorrupsjonsarbeid?

Som beskrevet i metodekapittelet har vi gjennomført to spørreundersøkelser som ledd i denne forvaltningsrevisjonen. Den ene gikk til ansatte i de etatene og virksomhetene som er omfattet av denne forvaltningsrevisjonen. Den andre gikk til de folkevalgte. Mange av spørsmålene i de to spørreskjemaene var identiske.

4.4.1 Revisjonskriterier

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 sin siste undersøkelse fra 2017.

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.
- Resultatene i kommunen bør ikke avvike i negativ retning sammenlignet med resultatene på landsbasis.

4.4.2 Resultater fra spørreundersøkelsene

Vi presenterer resultatene fra de to spørreundersøkelsene etter følgende tematiske inndeling:

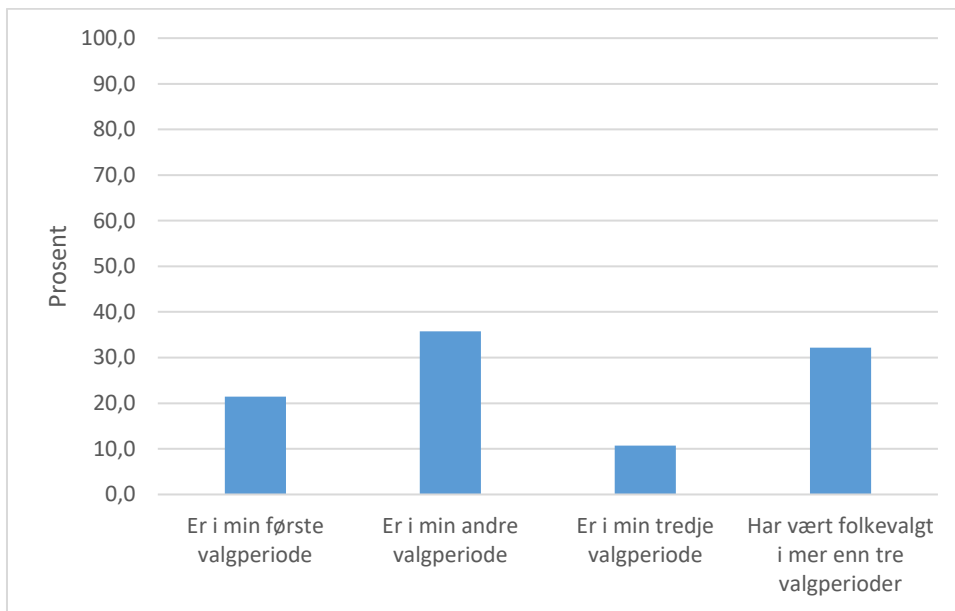
- Om respondentene
- Verdier og holdninger
- Etiske retningslinjer og tiltak
- Varslingsordning
- Kjennskap til situasjoner med uetisk atferd
- De folkevalgtes kontakter med aktører utenfor kommunen
- De folkevalgtes og de ansattes egne erfaringer med uetisk atferd

Etter presentasjonen av resultatene innen hvert tema, gir vi en nærmere analyse/vurdering av dem.

4.4.3 Om respondentene

Vi spurte de folkevalgte om hvor lang fartstid de har som folkevalgte i Fredrikstad kommune.

Figur 4. De folkevalgtes fartstid. Prosent.

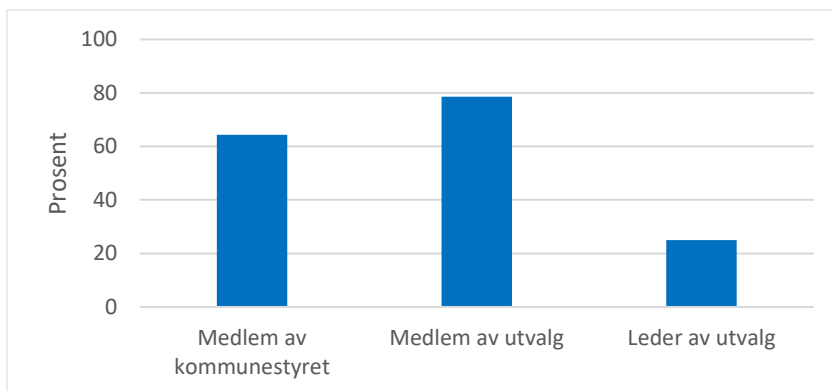


N=28

Figur 4 viser at vel 40 prosent har en fartstid på tre valgperioder eller lenger. Vel 20 prosent er i sin første valgperiode mens om lag 35 prosent er i sin andre periode.

Vi spurte også om hvilke posisjoner de folkevalgte har.

Figur 5. De folkevalgtes posisjoner. Prosent.



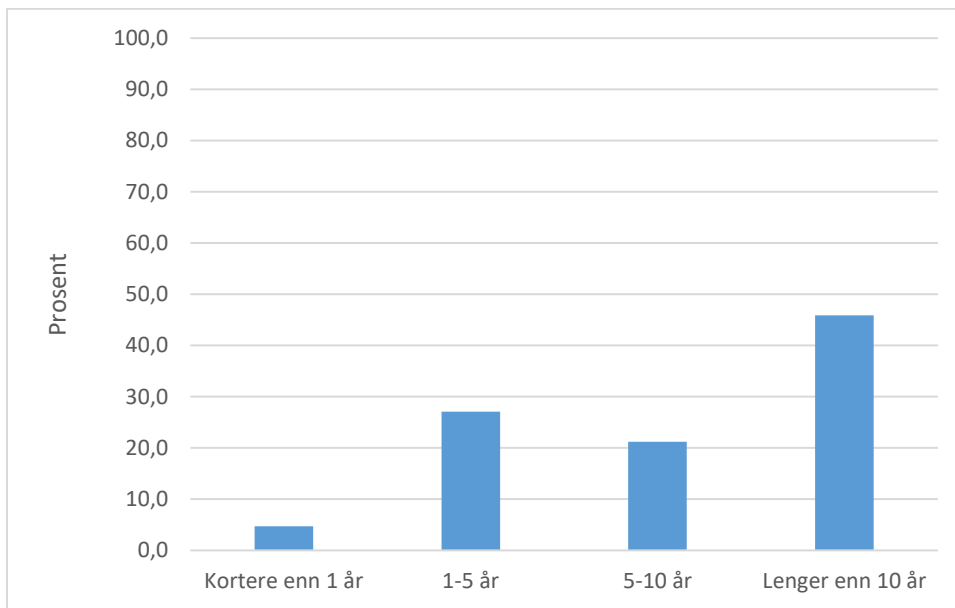
N=28

Her vil vi minne om at de folkevalgte kan inneha flere posisjoner samtidig. Derfor blir summen av prosentene over 100.

Nesten 65 prosent av respondentene sitter i bystyret. Vårt datamateriale viser at 60 prosent av dem som sitter i utvalg, samtidig sitter i bystyret. Nesten 90 prosent av utvalgslederne sitter samtidig i bystyret.

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

Figur 6. Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen? Prosent.

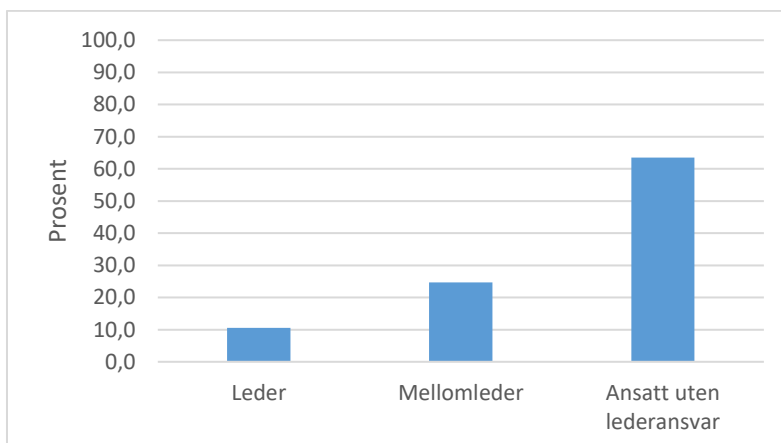


N=85

Figur 6 viser at vel 45 prosent har vært ansatt i kommunen lenger enn 10 år. I underkant av 30 prosent har vært ansatt kortere enn 5 år. Vel 20 prosent har vært ansatt mellom 5-10 år.

Vi spurte de ansatte om hvilken type stilling de har i kommunen.

Figur 7. Hvilken type stilling har du? Prosent.

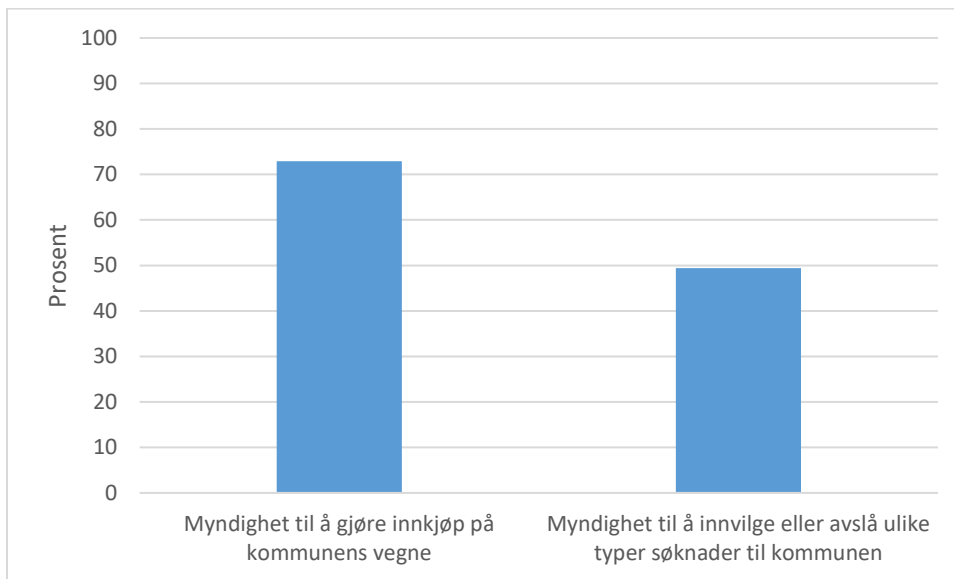


N=85

Figur 7 viser at 10 prosent av de som har svart er leder, om lag 25 prosent er mellomleder mens i underkant av 65 prosent er ansatte uten lederansvar.

Vi spurte de ansatte om de har eller har hatt innkjøpsmyndighet eller myndighet til å innvilge eller avslå søknader til kommunen.

Figur 8. Har du eller har du hatt myndighet til å gjøre innkjøp på kommunens vegne? Har du eller har du hatt myndighet til å innvilge eller avslå ulike typer søknader til kommunen? Prosent.

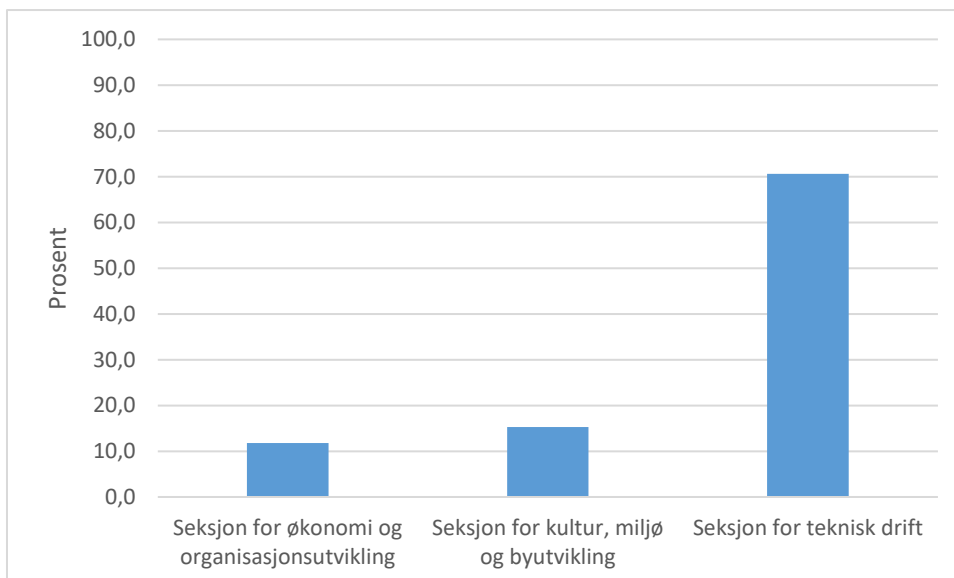


N= 85

Figur 8 viser at over 70 prosent av respondentene har myndighet til å gjøre innkjøp på vegne av kommunen mens om lag 50 prosent har myndighet til å innvilge eller avslå ulike typer søknader.

Vi viser hvordan de ansatte fordeler seg på de ulike seksjonene nedenfor.

Figur 9. Seksjonsvis fordeling av de ansatte som har svart. Prosent.



N=85

Figur 9 viser at hovedtyngden av de ansatte hører til under seksjon for teknisk drift.

4.4.4 Vurderinger - respondentene

Figur 4 viser at nær 80 prosent av de de folkevalgte som har svart, har sittet i mer enn én periode. Det betyr at vi kan anta at de har god kjennskap til lokalpolitikken og forholdene i kommunen.

Figur 6 viser at nesten 70 prosent av de ansatte som har svart på undersøkelsen, har vært ansatt i kommunen 5 år eller lengre. Vel 45 prosent har vært ansatt i mer enn 10 år. Vi kan da anta at de ansatte som har svart, kjenner godt til forholdene i kommunen.

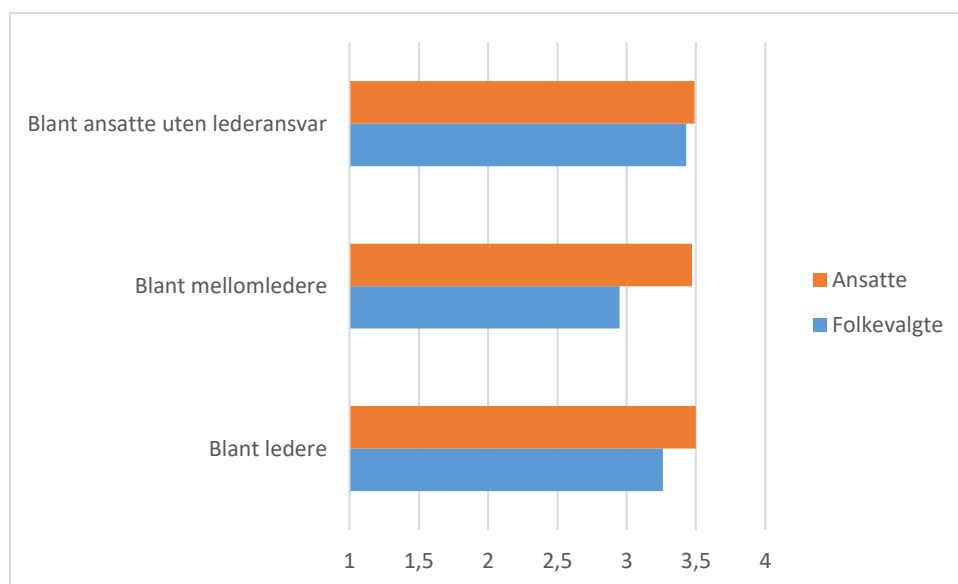
På den annen side hører 70 prosent av respondentene til seksjon for teknisk drift. Det betyr at svarene i stor grad gjenspeiler forholdene i den seksjonen, og i mindre grad forholdene i de andre to berørte seksjonene.

Mer enn 70 prosent av de ansatte svarer at de har eller har hatt myndighet til å gjøre innkjøp på vegne av kommunen. Vi antar da at respondentene har god kjennskap til kommunens rutiner rundt innkjøp, fakturakontroll, attestasjon og anvisning. Nesten 50 prosent svarer at de har eller har hatt myndighet til å innvilge eller avslå søknader. Alt i alt legger vi til grunn at hovedtyngden av respondentene er eller har vært i en posisjon som er relevant for vinklingen i spørreundersøkelsen vår.

4.4.5 Verdier og holdninger

Vi spurte både de folkevalgte og de ansatte om deres inntrykk av de verdier og holdninger som gjør seg gjeldende blant ansatte i kommunen.

Figur 10. Hva er ditt inntrykk av de ansattes verdier og holdninger i kommunen? (1=svært negativt, 2=ganske negativt, 3=ganske positivt, 4=svært positivt)



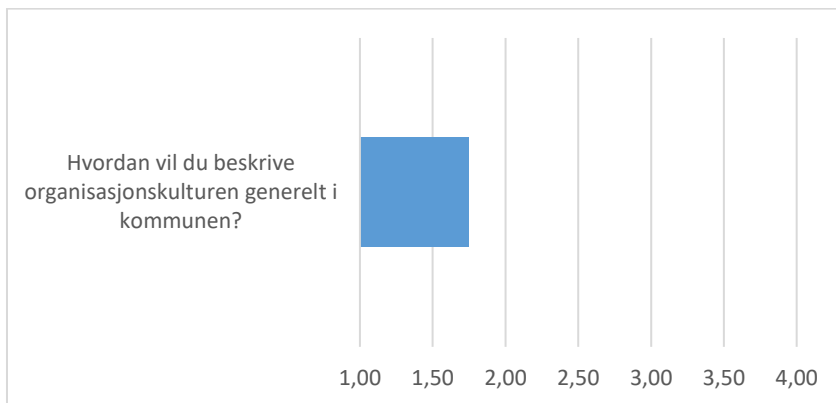
Folkevalgte N=21-23

Ansatte: N=79-80

Figur 10 viser at både de folkevalgte og de ansatte har godt inntrykk av de verdier og holdninger som gjør seg gjeldende blant ansatte i kommunen. Svarene ligger mellom *ganske positivt* og *svært positivt*. Svarene fra de ansatte ligger generelt noe høyere på skalaen enn fra de folkevalgte.

Vi ba deretter de ansatte beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen.

Figur 11. Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen? (1=svært negativ, 2=ganske negativ, 3=ganske positiv, 4=svært positiv)

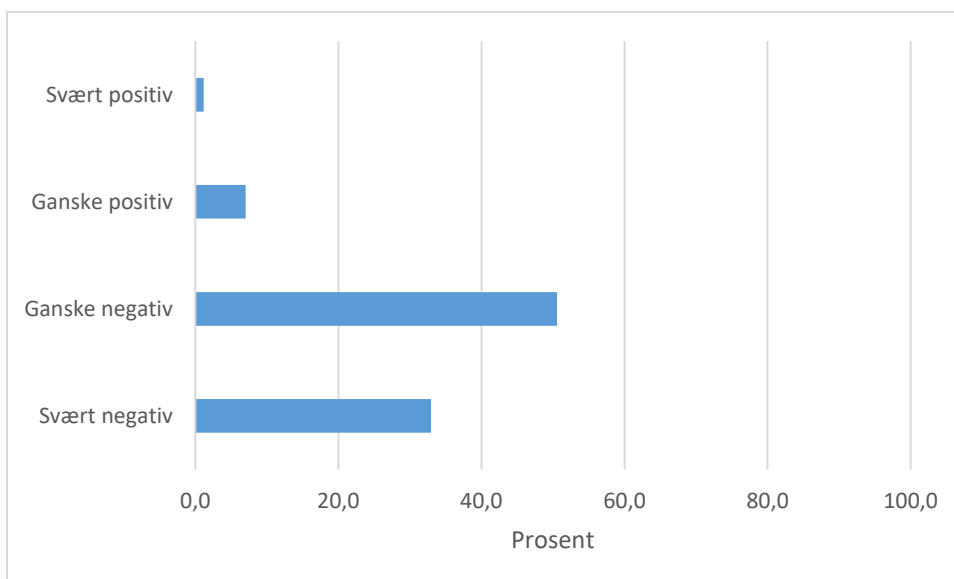


N=78

Figur 11 viser at gjennomsnittskåren er 1,74, det vil si litt under *ganske negativ*.

Fordelingen på de enkelte svaralternativene framgår av figur 12.

Figur 12. Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen. Relativ frekvensfordeling.



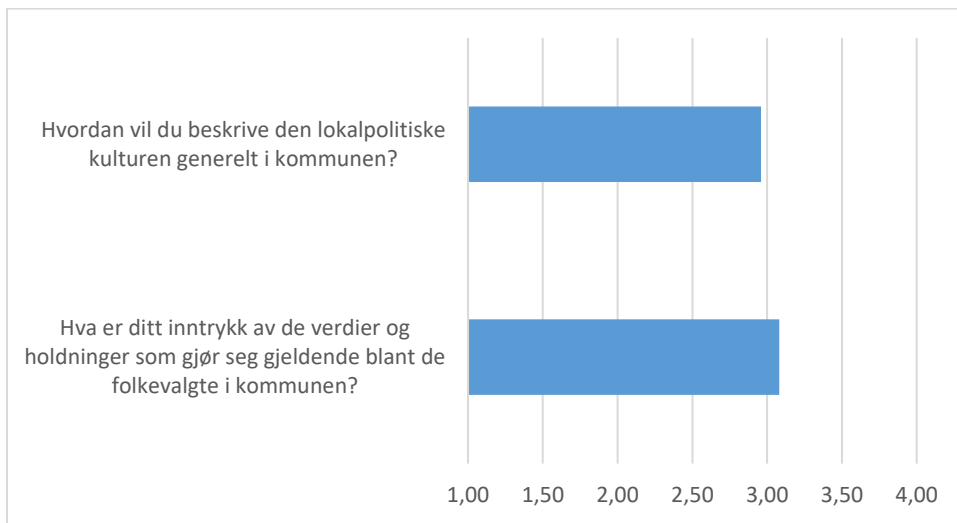
N=78

I figur 12 har vi brutt svarene ned på stillingsnivå og finner at ledere har et noe mer negativt inntrykk av organisasjonskulturen enn ansatte uten lederansvar, men forskjellen i gjennomsnittskår er ikke statistisk signifikant.¹¹ Det vil si at det ikke kan utelukkes at den observerte forskjellen skyldes tilfeldigheter.

Vi spurte de folkevalgte om holdninger og verdier blant de folkevalgte og om den lokalpolitiske kulturen generelt.

¹¹ T-test av to utvalg.

Figur 13. Holdninger og verdier blant de folkevalgte og beskrivelse av den lokalpolitiske kulturen generelt. (1=svært negativt, 2=ganske negativt, 3=ganske positivt, 4=svært positivt)

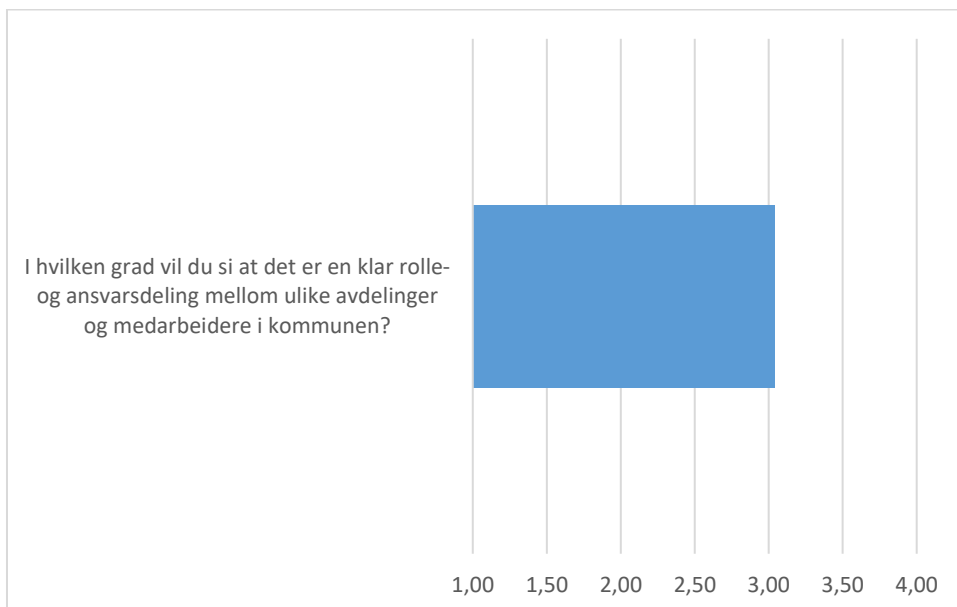


N=25 og 27

Figur 13 viser at de folkevalgte betegner verdiene og holdningene blant de folkevalgte og den lokalpolitiske kulturen generelt som *ganske positivt*.

Vi spurte de ansatte om i hvilken grad de vil si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere.

Figur 14. I hvilken grad vil du si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom ulike avdelinger og medarbeidere i kommunen? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad)

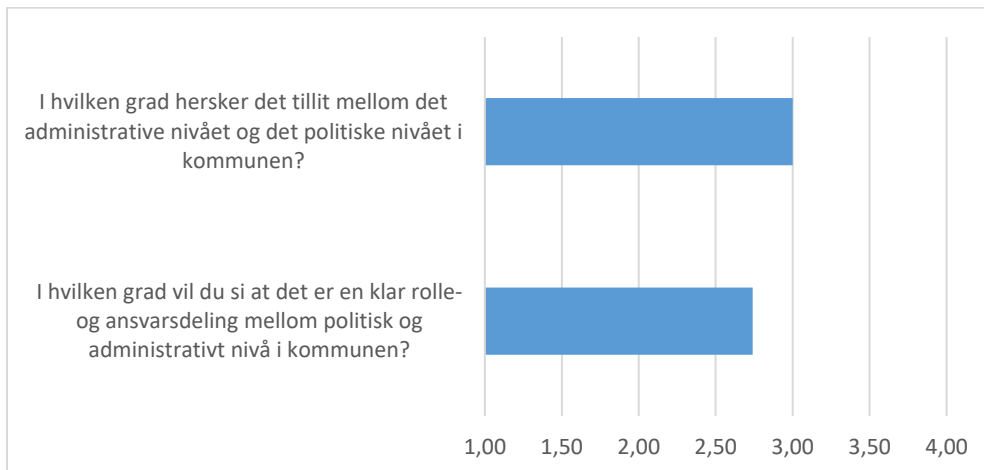


N=78

Figur 14 viser at gjennomsnittskåren ble 3,04, det vil si *i ganske stor grad*.

Vi spurte også de folkevalgte om deres oppfatninger om i hvor stor grad de vil si at det er en klar rolle- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå i kommunen, og i hvilken grad det hersker tillit mellom de to nivåene.

Figur 15. Er det en klar rolle- og ansvarsdeling mellom politisk og administrativt nivå? Hersker det tillit mellom de to nivåene i kommunen? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad)



N=23 og 27

Figur 15 viser at de folkevalgte *i ganske stor grad* mener at rolle- og ansvarsdelingen mellom politisk og administrativt nivå i kommunen er klar. De svarer også at det *i ganske stor grad* hersker tillit mellom de to nivåene.

4.4.6 Vurderinger - verdier og holdninger

Figur 10 viser at både de ansatte og de folkevalgte har *et ganske positivt* til *svært positivt* inntrykk av de verdier og holdninger som gjør seg gjeldende blant de ansatte. Men når det gjelder organisasjonskulturen generelt i kommunen, viser figur 11 at gjennomsnittskåren blant de ansatte 1,74, det vil si et sted mellom *svært negativ* og *ganske negativ*. Den lave skåren på organisasjonskulturen mener vi er urovekkende. Spørreundersøkelsen gir ikke grunnlag for å finne ut hvorfor de ansatte svarer slik, men vi mener at dette er noe som kommunen bør se nærmere på.

Figur 13 viser at de folkevalgte mener at den lokalpolitiske kulturen og verdier og holdninger blant de folkevalgte er *ganske positive*.

Figur 14 viser at de ansatte mener at ansvars- og rolledelingen i kommunen er *ganske klar*. Skåren blant de folkevalgte ligger litt under *ganske klar*.

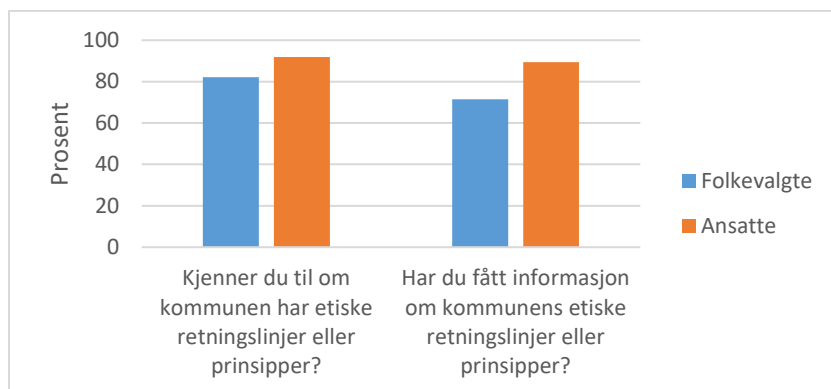
De folkevalgte mener at det *i ganske stor grad* hersker tillit mellom politisk og administrativt nivå.

Vi vurderer det slik at svarene når det gjelder verdier og holdninger må anses å være tilfredsstillende, men hva som kan ligge til grunn for den lave skåren på organisasjonskulturen blant de ansatte, er noe kommunens ledelse bør undersøke nærmere.

4.4.7 Etske retningslinjer og tiltak

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

Figur 16. Andel folkevalgte og ansatte med kjennskap til og som har fått informasjon om kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper. Prosent.



Folkevalgte: N=28.

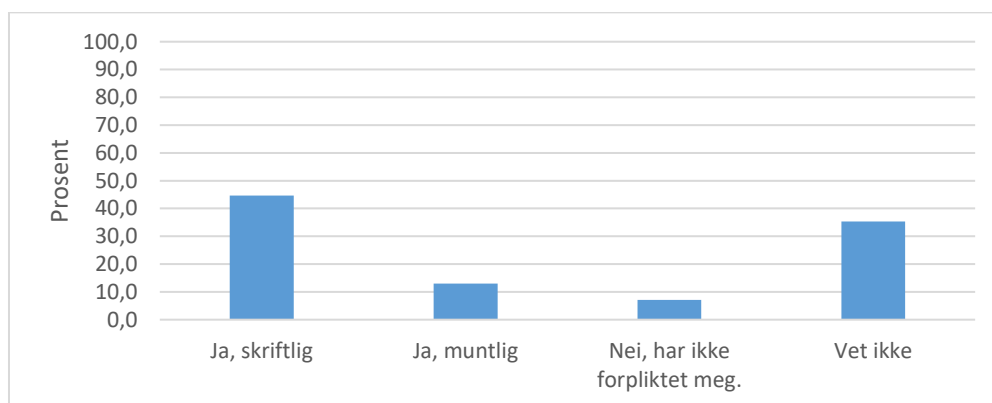
Ansatte: N=85

Figur 16 viser at blant de folkevalgte svarer 82 prosent at de har kjennskap til at kommunen har etiske retningslinjer eller prinsipper, og 71 prosent svarer at de har fått informasjon om de etiske retningslinjene/prinsippene. Blant de ansatte er tilsvarende tall 92 prosent og 89 prosent. Vi ba både de folkevalgte og de ansatte spesifisere hvordan de hadde fått informasjon. En tredjedel av de folkevalgte svarte på det. To nevnte bystyremøtet der saken om nye etiske prinsipper ble vedtatt. To svarte at de hadde fått informasjon gjennom opplæring/seminar/kurs. Tre nevnte informasjon eller workshop i utvalgsmøte. Én nevnte informasjon gitt i sitt politiske parti.

Av de ansatte svarte 64 prosent på spørsmålet om hvordan de hadde blitt informert om kommunens etiske prinsipper. Av disse opplyste 34 prosent at de hadde fått informasjon på virksomhetsmøter og samlinger. 15 prosent opplyste at de hadde gått gjennom kommunens opplæringsmaterieell i kvalitetssystemet. 12 prosent oppga at de hadde fått skriftlig informasjon. 2 prosent viste til plakater med kommunens etiske prinsipper.

Vi spurte de ansatte om de ved ansettelsen hadde forpliktet seg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske prinsipper.

Figur 17. Har du i forbindelse med ansettelsen i kommunen forpliktet deg skriftlig eller muntlig til å følge kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper? Prosent.

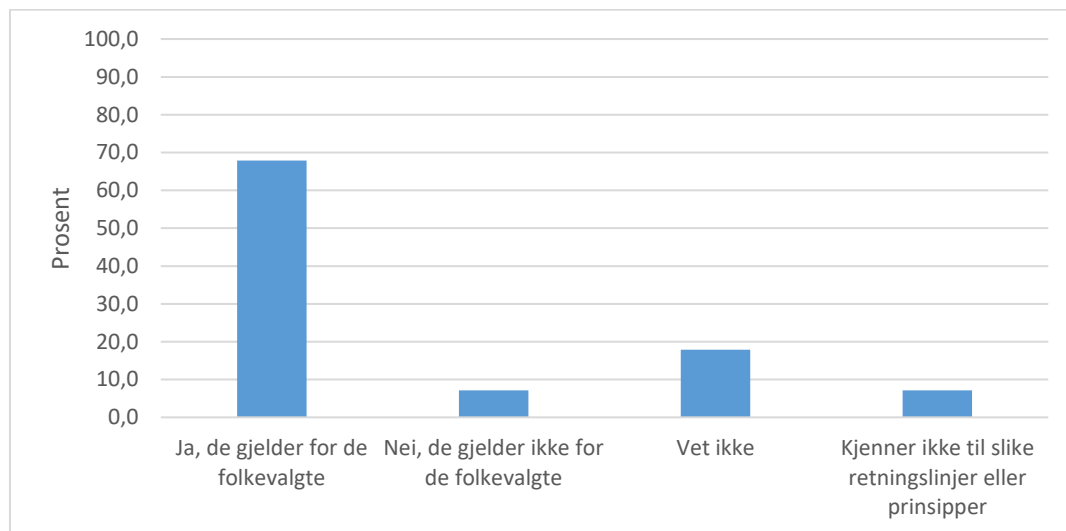


N=85

Figur 17 viser at om lag 45 prosent svarer at de har forpliktet seg skriftlig mens om lag 35 prosent svarer *vet ikke*.

Vi spurte de folkevalgte om de visste om kommunens etiske prinsipper også gjelder for dem.

Figur 18. Vet du om kommunens etiske retningslinjer/prinsipper gjelder for de folkevalgte? Prosent.

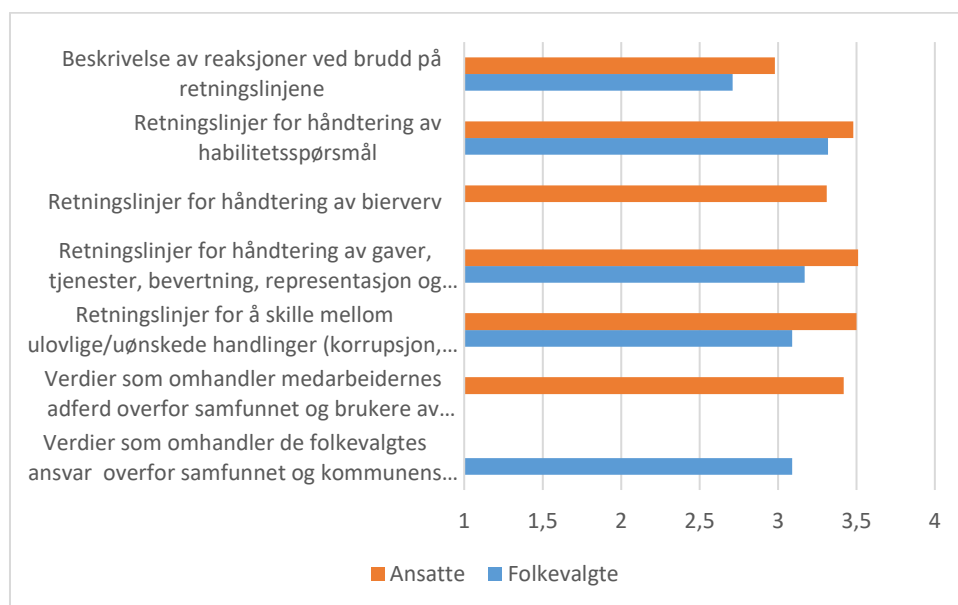


N=28

Figur 18 viser at i underkant av 70 prosent vet at kommunens etiske prinsipper også gjelder for de folkevalgte.

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

Figur 19. Hvordan vil du beskrive kommunens verdier og retningslinjer for deg som folkevalgt/ansatt når det gjelder håndtering av uetisk atferd og utilbørlig fordel/korrupsjon? (1=svært uklare, 2=ganske uklare, 3=ganske klare, 4=klare og entydige)



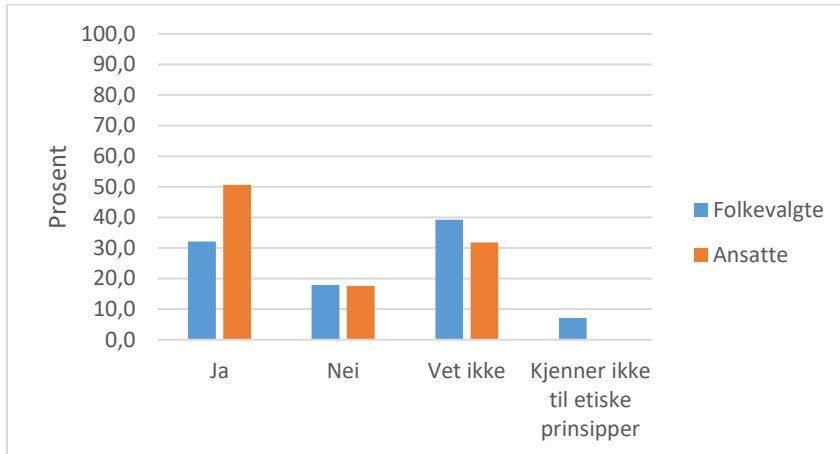
Folkevalgte: N=17-23.

Ansatte: N=47-77

Figur 19 viser at både de folkevalgte og de ansatte vil beskrive kommunens etiske prinsipper som *ganske klare*.

Vi spurte også både de folkevalgte og de ansatte om de kjenner til om det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper.

Figur 20. Kjenner du til om det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske retningslinjer eller prinsipper? Prosent.



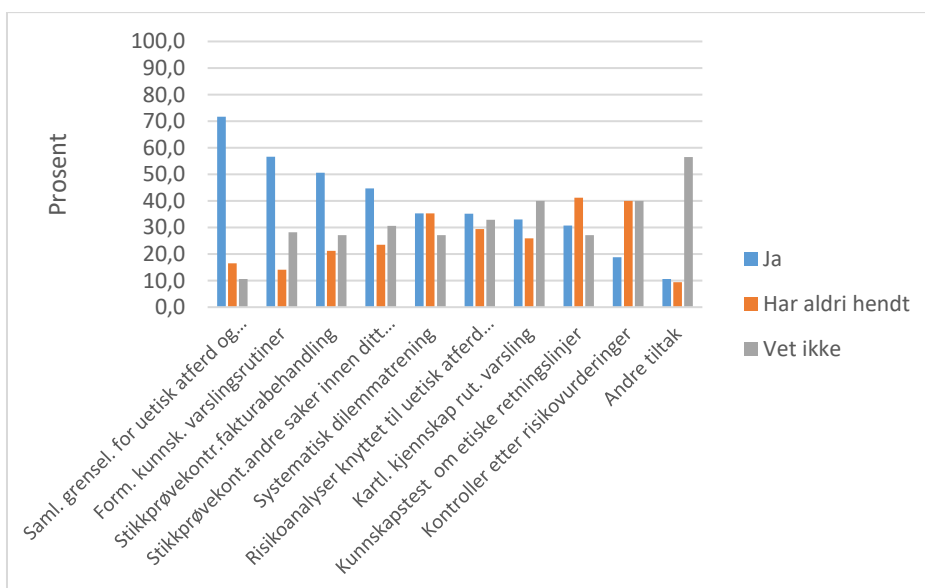
Folkevalgte: N=28

Ansatte: N=85

Figur 20 viser at om lag halvparten av de ansatte svarer at de kjenner til at det får konsekvenser for den som eventuelt bryter kommunens etiske prinsipper.

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 21. Har du deltatt i tiltak for å forebygge og håndtere uetisk atferd, herunder korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel? Prosent.



N=85

Figur 21 viser at mellom 50 og 70 prosent av de ansatte svarer at de har deltatt på følgende tiltak:

- Samlinger der grenselinjene for uetisk atferd og korrupsjon ble diskutert
- Fått formidlet eller oppdatert kunnskap om rutiner for varsling.
- Stikkprøvekontroller av fakturabehandling

Av andre tiltak nevner én rollespill og en annen forbud mot sosiale sammenkomster.

Det som forekommer minst er:

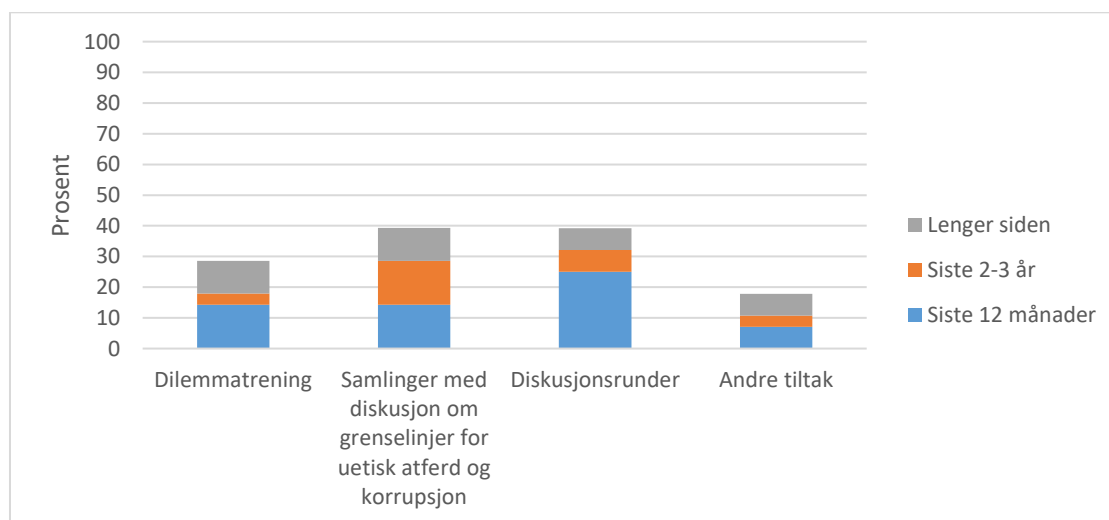
- Kunnskapstest om etiske retningslinjer
- Kontroller etter risikovurderinger
- Systematisk dilemmatrening

Når vi bryter svarene ned på stillingsnivå, det vil si ledere som én gruppe og ansatte uten lederansvar som den andre, finner vi at ledere har en tendens til å rapportere i større grad om deltakelse i ulike tiltak enn ansatte uten lederansvar i løpet av de tre siste årene.¹² Forskjellene var signifikante på 5 %-nivå for to av tiltakene, nemlig *deltaking på samlinger der grenselinjene for uetisk atferd og korrupsjon ble diskutert* og *formidlet eller oppdatert kunnskap om rutiner for varsling*. Det vil si at det er mindre enn 5 prosent sjanse for at observerte forskjellene beror på tilfeldigheter.

Vi har også brutt svarene ned på seksjoner. Her finner vi at ansatte i seksjon for teknisk drift i større grad har deltatt i eller vært berørt av de ulike tiltakene i løpet av de tre siste årene.¹³ For to av tiltakene er forskjellene signifikante på 1 %-nivå. Det vil si at det er mindre enn 1 prosent sjanse for at de observerte forskjellene beror på tilfeldigheter. Disse tiltakene er *kartlegging av medarbeideres kjennskap til rutiner for varsling* og *stikkprøvekontroller av fakturabehandling*.

Vi stilte også spørsmål til de folkevalgte om deltakelse i ulike tiltak for å forebygge og håndtere korrupsjon og tilbud om utilbørlig fordel, men med færre alternativer.

Figur 22. De folkevalgtes deltakelse i ulike tiltak for å forebygge og håndtere korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel. Prosent.



N=28

¹² Kji-kvadrattesten.

¹³ Kji-kvadrattesten

Figur 22 viser at om lag 40 prosent har deltatt på samlinger med diskusjon om grenselinjer for uetisk atferd og korrupsjon og diskusjonsrunder om temaet. Ser vi bare på de tre siste årene, blir prosenten som har deltatt på samlinger eller diskusjonsrunder rundt 30 prosent.

4.4.8 Vurderinger - etiske retningslinjer og tiltak

Figur 16 viser at rundt 90 prosent av de ansatte svarer at de kjenner til at kommunen har etiske prinsipper, og at de har fått informasjon om de etiske prinsippene. Vi vurderer dette resultatet som tilfredsstillende. Tilsvarende andeler blant de folkevalgte ligger noe lavere, men det vurderer vi som naturlig sett på bakgrunn av at de folkevalgte ikke er så tett på kommunen som de ansatte.

Figur 17 viser at 45 prosent av de ansatte svarer at de har forpliktet seg skriftlig til å følge kommunens etiske prinsipper. Dette mener vi er for lavt. I punkt 3.2.2 fant vi at kommunen er av den oppfatning at de ansatte har forpliktet seg ved å undertegne tilsettingsbrevet. Vi mener det kan være grunn til å vurdere å la nytilsatte undertegne de etiske prinsippene i et eget dokument. Dette mener vi ville øke fokus på og bevisstheten rundt de etiske prinsippene, og vise at kommunen mener noe med å ha slike prinsipper.

Vi ser det som uheldig at knapt 70 prosent av de folkevalgte svarte at de visste at kommunens etiske prinsipper også gjelder for dem. Vi mener at det er grunn til å sette inn tiltak for å øke de folkevalgtes kjennskap til og bevissthet om de etiske prinsippene. Som nevnt tidligere, planlegger kommunen å gjennomgå de etiske prinsippene i de politiske utvalgene i løpet av 2019.

Figur 19 viser at både de folkevalgte og de ansatte som har svart, er av den oppfatning at kommunens etiske prinsipper er *ganske klare* og til dels *svært klare* på de fleste områder. Lavest skår gjelder beskrivelse av reaksjoner ved brudd. Det er overraskende at skåren blir så høy, for som vi har sett i punkt 3.2.2 sier de etiske retningslinjene faktisk ingenting om reaksjoner ved brudd. Men skåren impliserer at de ansatte regner med at det vil bli reagert ved brudd. Det samme gjelder håndtering av bierverv. De etiske prinsippene sier ikke noe om bierverv. Likevel mener de ansatte at prinsippene er ganske klare også på dette området. Som det framgår i punkt 3.6.2 har kommunen egne retningslinjer for bierverv/biarbeid, og de ansattes svar kan ses i lys av dette, og viser at de trolig kjenner til disse retningslinjene og setter dem i forbindelse med de etiske prinsippene.

Figur 20 viser at rundt halvparten av de ansatte svarer at de kjenner til om det får konsekvenser for den som bryter de etiske prinsippene. Tilsvarende blant de folkevalgte er rundt 30 prosent. Dette kan tolkes på minst tre måter. Enten kan svarene indikere at prinsippene brytes i svært liten grad, eller at om de brytes, blir det ikke oppdaget, og at det derfor er liten kjennskap til at det skjer reaksjoner blant de ansatte. Men svarene kan også tolkes i retning av at de ansatte er usikre på om det får reaksjoner når noen bryter de etiske prinsippene. Hva som er den rette tolkningen gir ikke spørreundersøkelsen svar på.

Figur 21 viser hvilke tiltak for å forebygge og håndtere uetisk atferd de ansatte har deltatt på. Hele 70 prosent svarer at de har deltatt på samlinger der grenselinjene for uetisk atferd og korrupsjon ble diskutert. Dette resultatet harmonerer godt med de vi fant under punkt 4.1.2 der vi fant at alle virksomhetene rapporterte om at de hadde gjennomført tiltak som m.a. gikk på de etiske prinsippene. Om lag 55 prosent svarer at har fått formidlet eller oppdatert kunnskap om rutiner for varsling. Deretter følger stikkprøvekontroll av fakturabehandling og andre typer stikkprøvekontroller. Rundt 30 prosent av de ansatte har krysset av for systematisk dilemmatrening, risikoanalyser knyttet til uetisk atferd og utilbørlig fordel og korrupsjon. Om lag samme andel har krysset av for kartlegging av kjennskap til rutiner for varsling og kunnskapstest om etiske retningslinjer. Mellom 10 og 40 prosent har svart vet ikke for deltaking på de ulike tiltakene.

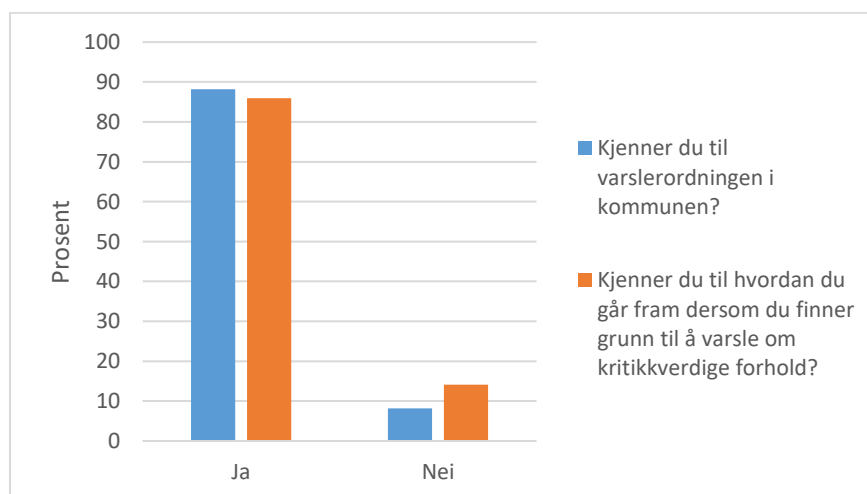
Vi har brutt svarene ned på seksjoner og finner at ansatte i seksjon for teknisk drift i større grad har deltatt i eller vært berørt av de ulike tiltakene i løpet av de tre siste årene enn de øvrige seksjonene.¹⁴ For to av tiltakene er forskjellene signifikante på 1 %-nivå. Det vil si at det er 1 prosent sjanse for at de observerte forskjellene beror på tilfeldigheter. Disse tiltakene er *kartlegging av medarbeideres kjennskap til rutiner for varsling og stikkprøvekontroller av fakturabehandling*. Det er interessant å observere at det er forskjeller mellom seksjonene. Det kan være en indikasjon på ulike kulturer i seksjonene, men det kan like gjerne være en logisk konsekvens av seksjonenes arbeidsområder. Med det store volumet på anskaffelser som skjer i regi av seksjon for teknisk drift, er det ikke unaturlig at de har et større fokus på eksempelvis fakturakontroll. At rutiner for varsling har stått i fokus i større grad i denne seksjonen enn de to andre, kan henge sammen med de store varslings sakene i tidligere seksjon for regulering og teknisk drift. Dessuten har vi i punkt 3.6.2 sett at det pågår et systematisk risikobasert arbeid med internkontroll i seksjonen, noe som vi ser på som svært positivt.

Bare rundt 30 prosent av de folkevalgte svarer at de i løpet av de tre siste årene har deltatt på samlinger der grenselinjene for uetisk atferd og korrupsjon ble diskutert eller deltatt i diskusjonsrunder. Det vurderer vi som en utilfredsstillende lav andel.

4.4.9 Varslingsordning

Vi spurte de ansatte om de kjenner til varslingsordningen i kommunen, og om de vet hvordan de skal gå fram dersom de ønsker å varsle.

Figur 23. De ansattes kjennskap til kommunes varslingsordning og framgangsmåten ved varsling. Prosent.



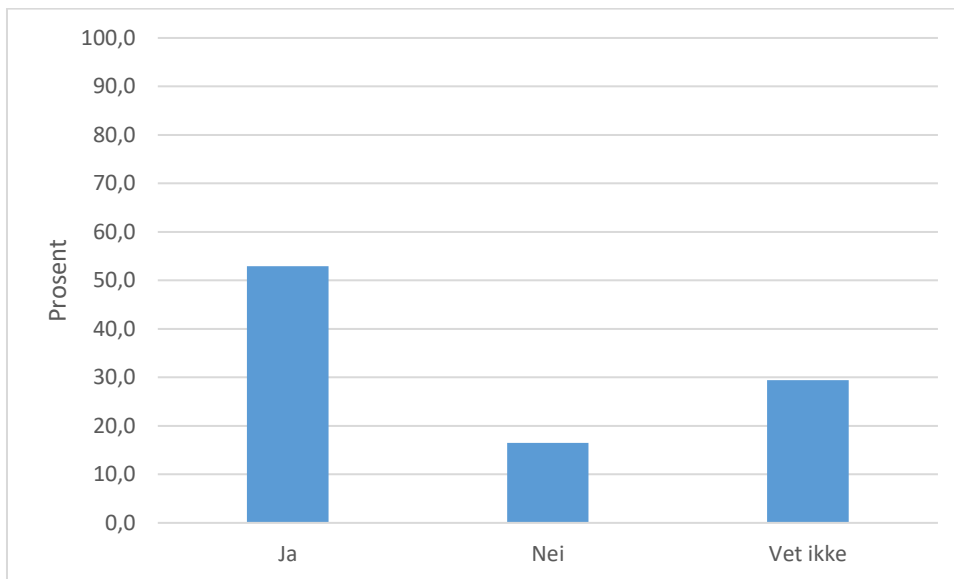
N=85

Figur 23 viser at nesten 90 prosent av de ansatte kjenner til kommunens varslingsordning og framgangsmåten for varsling.

Vi spurte de ansatte om de kjenner til om det hadde vært gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen i løpet av de siste 3 årene.

¹⁴ Kji-kvadrattesten

Figur 24. Kjenner du til om det er gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen i løpet av de siste 3 årene? Prosent.

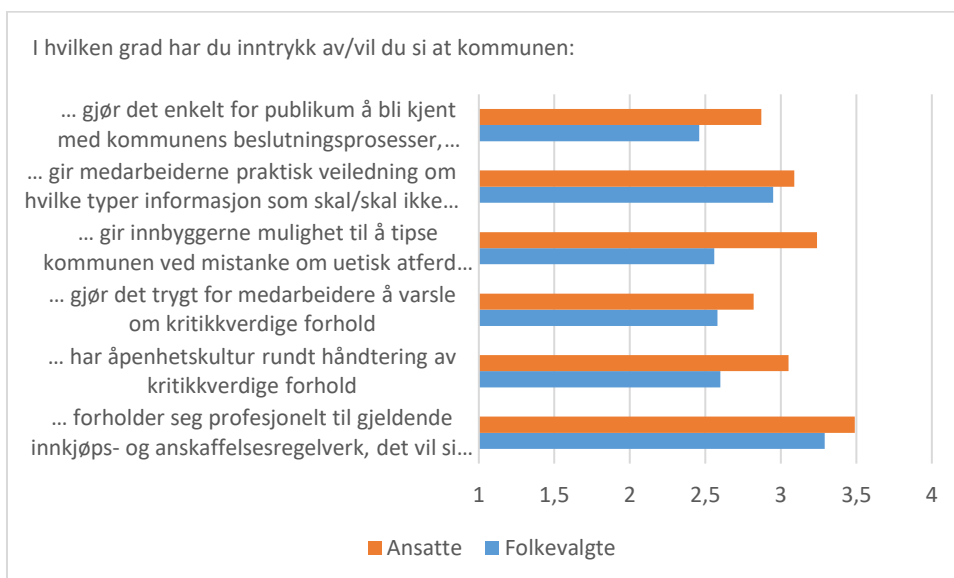


N=85

Figur 24 viser at i overkant av halvparten av de ansatte kjenner til at det har vært gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen i løpet av de tre siste årene.

Vi spurte både de folkevalgte og de ansatte om deres oppfatninger om ulike sider ved kommunens virksomhet.

Figur 25. De folkevalgtes og de ansattes oppfatninger om ulike sider ved kommunens virksomhet. (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad)



Folkevalgte: N=22-25

Ansatte: N=54-74

Figur 25 viser at de ansattes svar plasserer seg rundt i *ganske stor grad* på alle de nevnte forholdene. Høyest skår får at kommunen forholder seg profesjonelt til gjeldende innkjøps- og anskaffelsesregelverk. At kommunen *gjør det trygt for medarbeidere å varsle om kritikkverdige*

forhold og gjør det enkelt for publikum å bli kjent med kommunens beslutningsprosesser, forvaltningspraksis, tjenesteyting- og kvalitet får noe lavere skår.

Vi har brutt svarene ned på stillingsnivå (leder/ansatt uten lederansvar) og finner en tendens til at ledere vurderer kommunen noe mer positivt på så å si alle spørsmålene sammenlignet med de ansatte uten lederansvar, men forskjellene i gjennomsnittskår er ikke statistisk signifikante.¹⁵ Det vil si at det ikke kan utelukkes at de observerte forskjellene skyldes tilfeldigheter.

De folkevalgtes vurderinger ligger noe lavere på alle forholdene.

4.4.10 Vurderinger - varslingsordning

Figur 23 viser at opp mot 90 prosent av de ansatte kjenner til kommunens varslingsordning. Det vurderer vi som et tilfredsstillende resultat.

Figur 25 viser svarfordelingen på et spørsmål som favner svært bredt. Figuren viser at både de ansatte og de folkevalgte vurderer at kommunen i mellom *stor grad* eller *i svært stor grad* forholder seg profesjonelt til gjeldende innkjøps- og anskaffelsesregelverk.

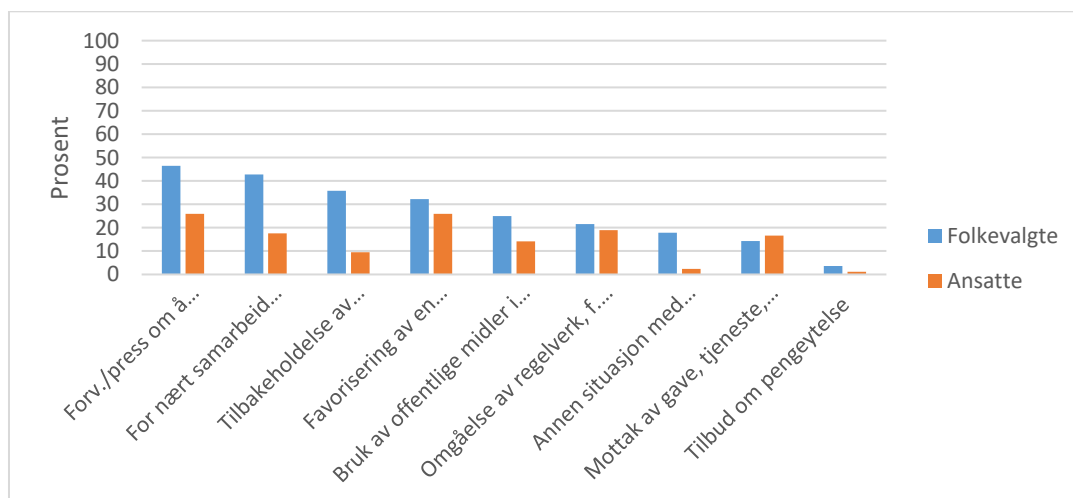
De ansatte gir nesten like høy skår på svaralternativet *at kommunen gir innbyggerne mulighet til å tipse kommunen ved mistanke om uetisk atferd*. Det finner vi overraskende da vi i punkt 3.7.2 fant at kommunen ikke har opprettet et eget tipsmottak for innbyggerne på kommunens nettsted. De må bety at de ansatte mener at innbyggerne finner andre kanaler å tipse gjennom.

De folkevalgtes gjennomsnittskår ligger noe lavere enn de ansattes på alle spørsmålene og ligger mellom *i ganske liten grad* og *i ganske stor grad*.

4.4.11 Kjennskap til situasjoner med uetisk atferd

Vi stilte identiske spørsmål til de folkevalgte og de ansatte om de kjente til at ansatte eller folkevalgte noen gang hadde opplevd ulike situasjoner som kunne innebære uetisk atferd.

Figur 26. De folkevalgtes og de ansattes kjennskap til ulike situasjoner som kunne innebære uetisk atferd. Prosent.



Folkevalgte: N=28

Ansatte: N=85

¹⁵ T-test i to utvalg

Figur 26 viser at de folkevalgte rapporterer om mer kjennskap til situasjoner som kan innebære uetisk atferd for alle typer situasjoner bortsett fra mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltaking, reiser o.l.

Den formen for uetisk atferd som de folkevalgte rapporterer om mest kjennskap til, er:

- Forventing eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører
Tilbakeholdelse av relevant informasjon
- Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall

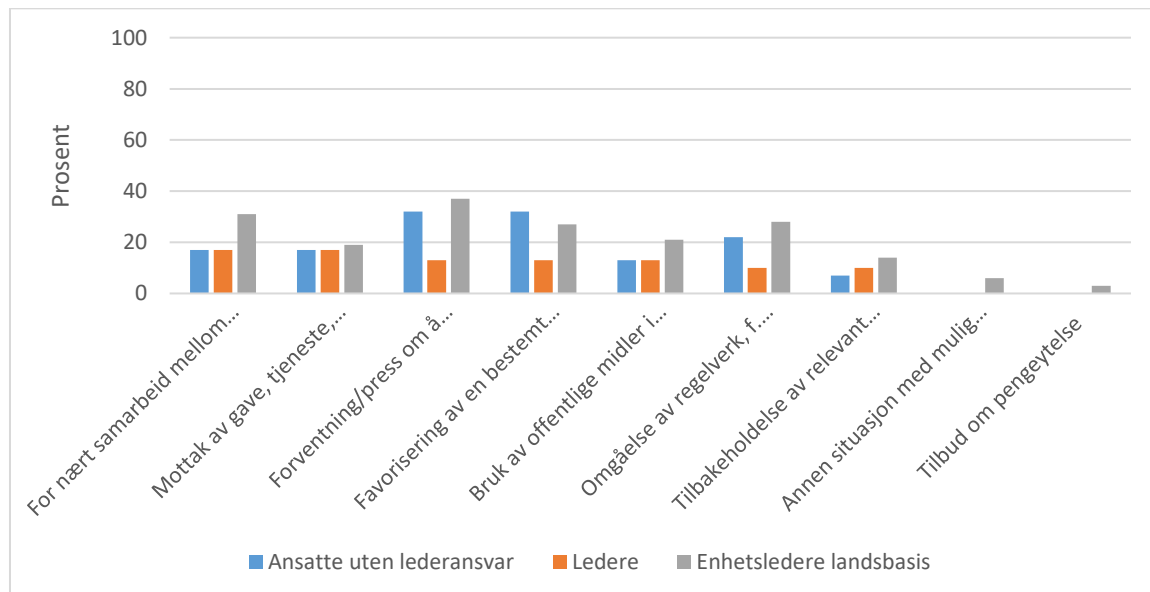
De ansatte rapporterer om mest kjennskap til:

- Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall
- Press eller forventning om å favorisere enkeltpersoner eller enkeltgrupper
- Omgåelse av regelverk f. eks. knyttet til anskaffelser, ansettelser, offentlighet o.l.
- Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltaking, reiser o.l.

Både de folkevalgte og de ansatte kjenner i svært liten grad til *tilbud om pengeytelse*.

I den tidligere nevnte landsomfattende undersøkelsen på oppdrag fra KS, var det enhetsledere som svarte på spørreundersøkelsen.¹⁶ Vi har derfor brutt svarene ned på stilling (ansatte uten lederansvar/leder) for å kunne sammenligne. Resultatet viser vi i tabellen nedenfor.

Figur 27. Kjenner du til at ansatte eller folkevalgte i kommunen noen gang har opplevd følgende situasjoner? Brutt ned på ansatte uten lederansvar/ledere. Prosent.



Ansatte uten lederansvar: N=54

Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=1244

Figur 27 viser at enhetsledere på landsbasis rapporterer i større grad om kjennskap til de ulike situasjonene enn både ansatte uten lederansvar og ledere i Fredrikstad kommune. Den eneste

¹⁶ Tallene for enhetsledere på landsbasis er hentet fra figur 2-4 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

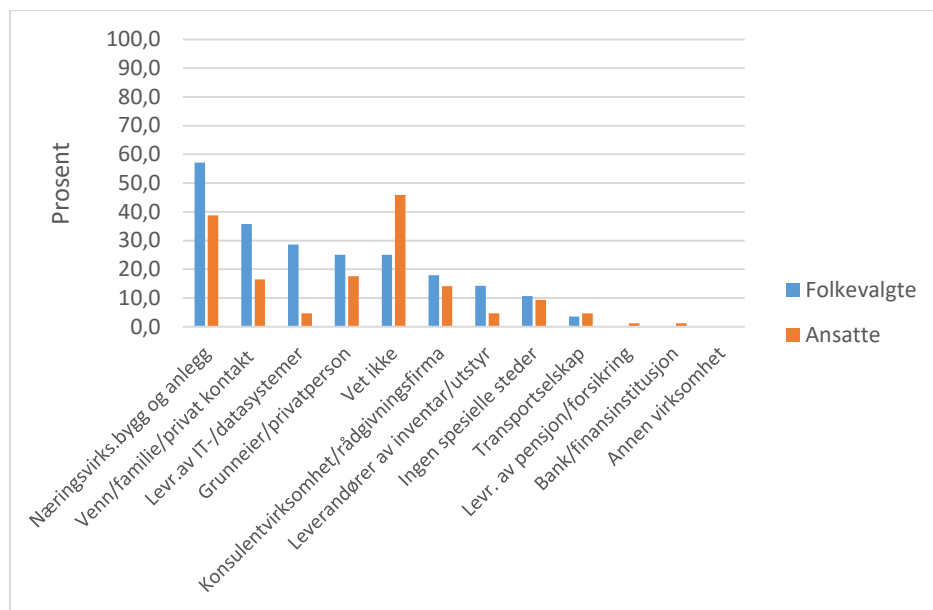
situasjonen der en større andel ledere rapporterer om kjennskap enn de ansatte uten lederansvar, gjelder *tilbakeholdelse av relevant informasjon*.

Andel ledere og ansatte uten lederansvar i Fredrikstad med kjennskap ligger ganske likt på følgende situasjoner:

- *For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører*
- *Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser*
- *Bruk av offentlige midler i strid med regler, retningslinjer eller vedtatte prioriteringer*

Vi spurte både de folkevalgte og de ansatte fra hvem de antok at det oftest kom henvendelser som kunne innebære uetisk atferd.

Figur 28. Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser om utilbørlig fordel fra? Prosent.



Folkevalgte: N=28

Ansatte: N=85

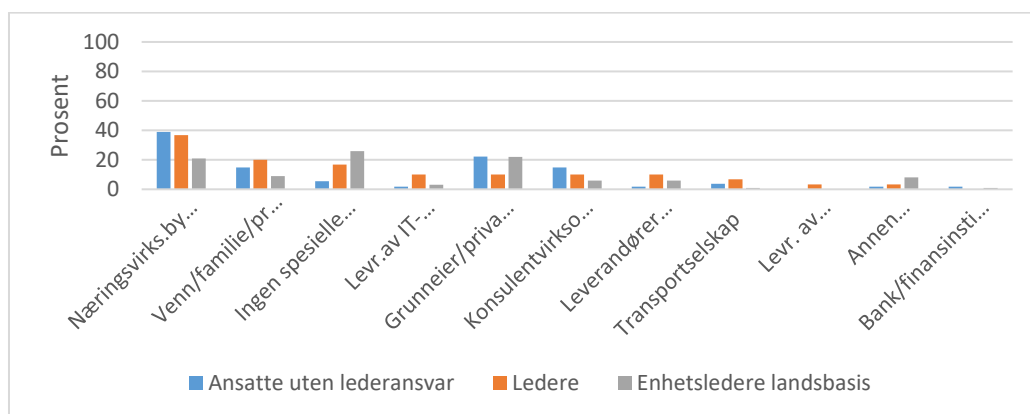
Figur 28 viser at det hyppigst forekommende svaret fra de ansatte er *vet ikke*. I underkant av 60 prosent av de folkevalgte nevner *næringsvirksomhet innen bygg og anlegg*, om lag 35 prosent nevner *venn/familie/privat kontakt*, i underkant av 30 prosent nevner *leverandører av IT-/datasystemer*, og om lag 25 prosent nevner *grunneier/privatperson*.

I underkant av 40 prosent av de ansatte nevner *næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg*, i underkant av 20 prosent nevner *grunneier/privatperson*, vel 15 prosent nevner *venn/familie/privat kontakt*, og i underkant av 15 prosent nevner *konsulentvirksomhet/rådgivningsfirma*.

Som eksempel på annen virksomhet nevnte én respondent lag og foreninger.

Vi har også brutt ned svarene på dette spørsmålet på ansatte uten lederansvar og ledere.

Figur 29. Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser om utilbørlig fordel fra? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent



Ansatte uten lederansvar: N=54

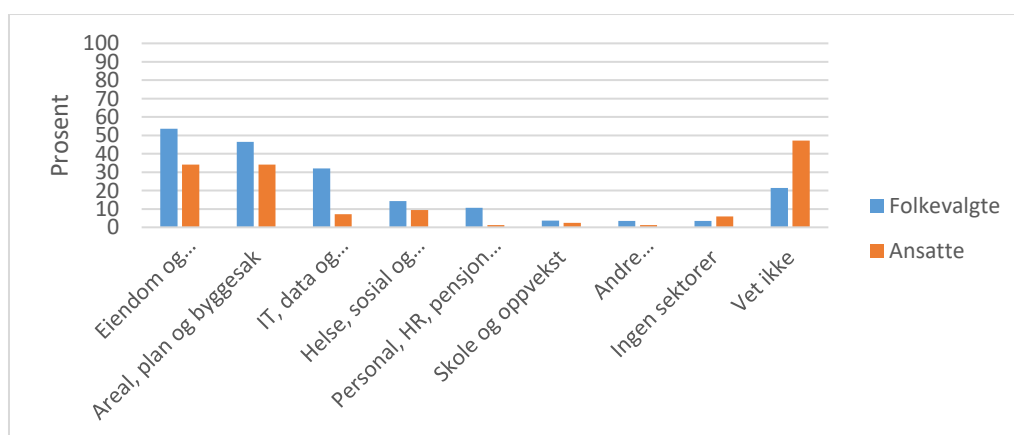
Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=748

Figur 29 viser at det er ulik profil i svarene i Fredrikstad sammenlignet med svarene blant enhetsledere på landsbasis.¹⁷ Figuren viser at størst andel av både ansatte uten lederansvar og ledere i Fredrikstad kommunen har svart *næringsvirksomhet innen bygg og anlegg*. Deretter følger *venn/familie/privat kontakt* i Fredrikstad. Dette er om lag dobbel så høy andel som blant enhetsledere på landsbasis. På landsbasis har høyest andel svart *ingen spesielle steder*. Deretter følger *grunneier/privat person* og *næringsvirksomhet innen bygg og anlegg*. Hvorfor det er ulik profil, gir spørreundersøkelsen ikke svar på.

Vi spurte både de folkevalgte og de ansatte om i hvilke sektorer i kommunen de antok det var mest vanlig med henvendelser som kunne innebære uetisk atferd.

Figur 30. I hvilke sektorer i kommunen antar du at henvendelser som kan innebære uetisk atferd, er mest vanlig? Prosent.



Folkevalgte: N=28

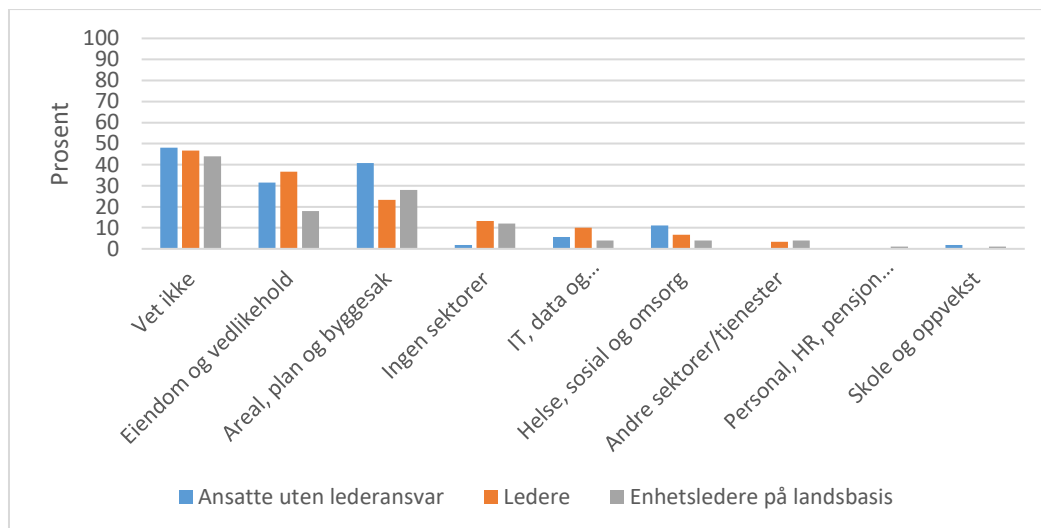
Ansatte: N=85

Figur 30 viser at også her svarer en stor andel av de ansatte *vet ikke* – nesten halvparten. Både blant de folkevalgte og de ansatte nevnes *eiendom og vedlikehold* og *areal, plan og byggesak* hyppigst.

¹⁷ Tallene for enhetsledere på landsbasis er hentet fra figur 2-7 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

Vi har også brutt ned svarene på ansatte uten lederansvar og ledere når det gjelder hvilke sektorer i kommunen de antar er mest utsatt for henvendelser om utilbørlig fordel.

Figur 31. I hvilke sektorer i kommunen antar du at henvendelser om utilbørlig fordel er mest vanlig? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent.



Ansatte uten lederansvar: N=54

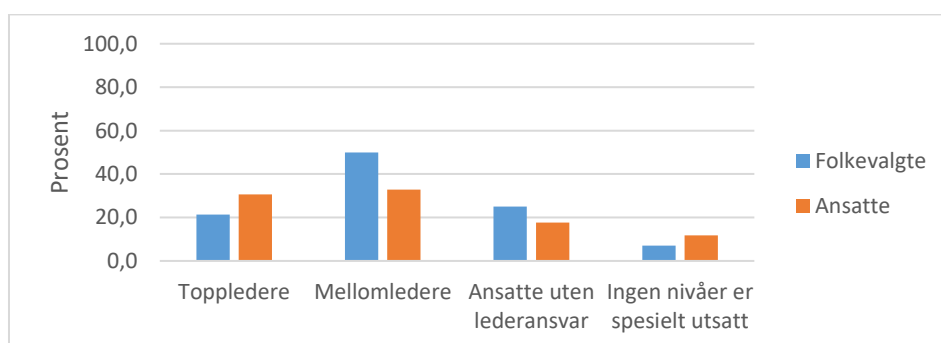
Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=748

Vi ser fra figur 31 at en stor andel har svart *vet ikke*. Deretter følger *eiendom og vedlikehold* og *areal, plan og byggesak* blant lederne i Fredrikstad. Enhetsledere på landsbasis svarer hyppigst *areal, plan og byggesak* og deretter *eiendom og vedlikehold*.¹⁸ Om lag dobbelt så stor andel har svart *eiendom og vedlikehold* i Fredrikstad sammenlignet med andelen på landsbasis. Tross ulikheter viser svarene både i Fredrikstad og på landsbasis at *eiendom og vedlikehold* og *areal, plan og byggesak* peker seg ut som utsatte områder i kommunen.

Vi spurte både politikere og ansatte om hvilke stillingsnivåer de mente var mest utsatt for tilbud som kunne innebære uetisk atferd.

Figur 32. Hvilke stillingsnivå(er) i kommunen mener du er mest utsatt for tilbud som kan innebære uetisk atferd? Prosent.



Folkevalgte: N=28

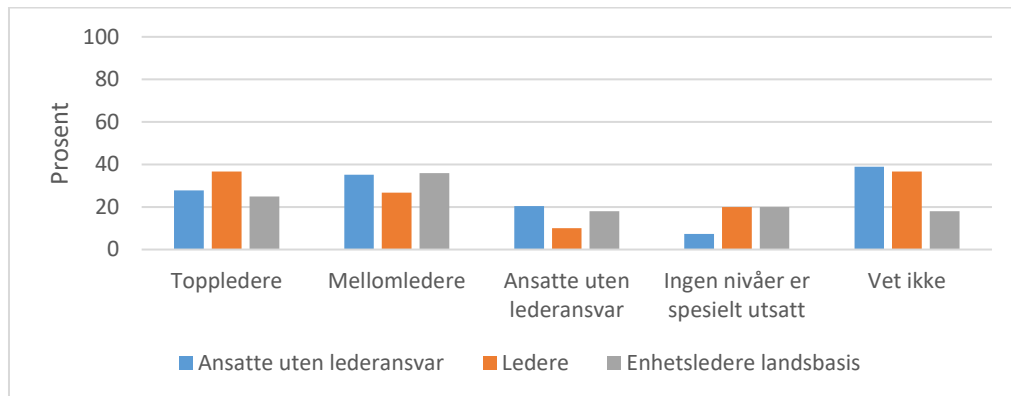
Ansatte: N=85

¹⁸ Tallene for enhetsledere på landsbasis er hentet fra figur 2-6 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

Fra figur 32 ser vi at svarfordelingen fra de folkevalgte og de ansatte ulik profil. Begge svarer at mellomledere er mest utsatt, men de ansatte svarer at toppledere er nesten like utsatt. De folkevalgte svarer at ansatte uten lederansvar er mer utsatte enn toppledere.

Vi har også brutt ned svarene på dette spørsmålet på ansatte uten lederansvar og ledere.

Figur 33. Hvilke(t) stillingsnivå(er) i kommunen mener du er mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent.



Ansatte uten lederansvar: N=54

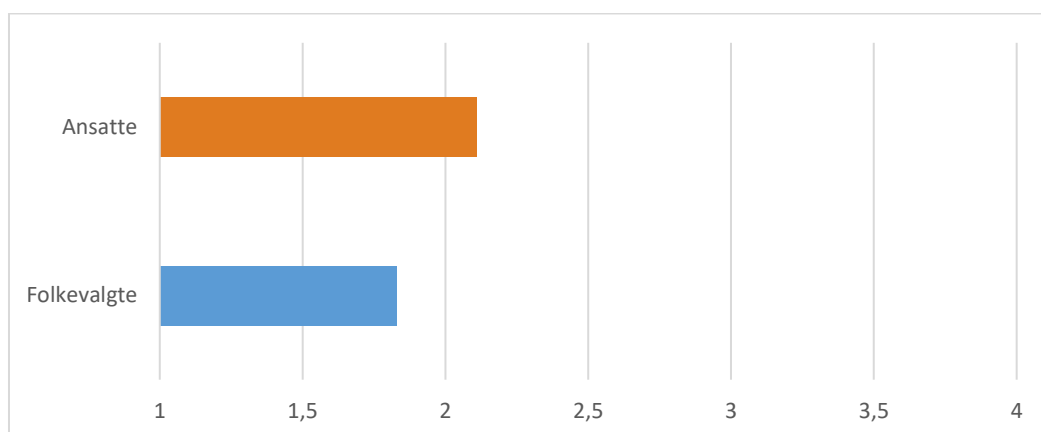
Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=748

Av lederne i Fredrikstad ser vi fra figur 33 at størst andel svarer at toppledere er mest utsatt. Deretter følger mellomledere og til slutt ansatte uten lederansvar. Størst andel blant ansatte uten lederansvar mener at mellomledere er mest utsatt. Det samme gjelder blant enhetsledere på landsbasis.¹⁹

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

Figur 34. I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud som kan innebære uetisk atferd? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4= i svært stor grad)



Folkevalgte: N=23

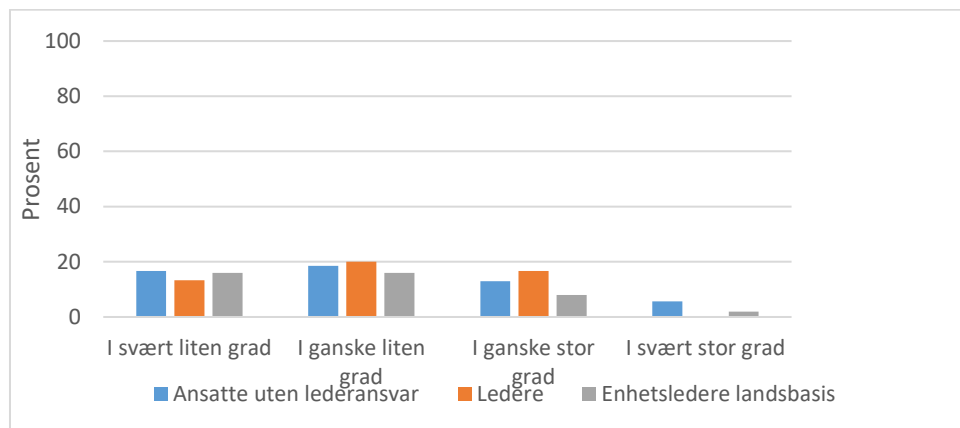
Ansatte: N=44

¹⁹ Tallene for enhetsledere på landsbasis er hentet fra figur 2-8 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

Figur 34 viser at de ansatte antar at de folkevalgte er utsatte i høyere grad enn de folkevalgte antar selv. Begge gruppene grupperer seg rundt *i ganske liten grad* på skalaen.

Vi har brutt svarene på dette spørsmålet ned på ansatte uten lederansvar og ledere.

Figur 35. I hvilken grad antar du at de folkevalgte i kommunen utsettes for tilbud om utilbørlig fordel? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent.



Ansatte uten lederansvar: N=54

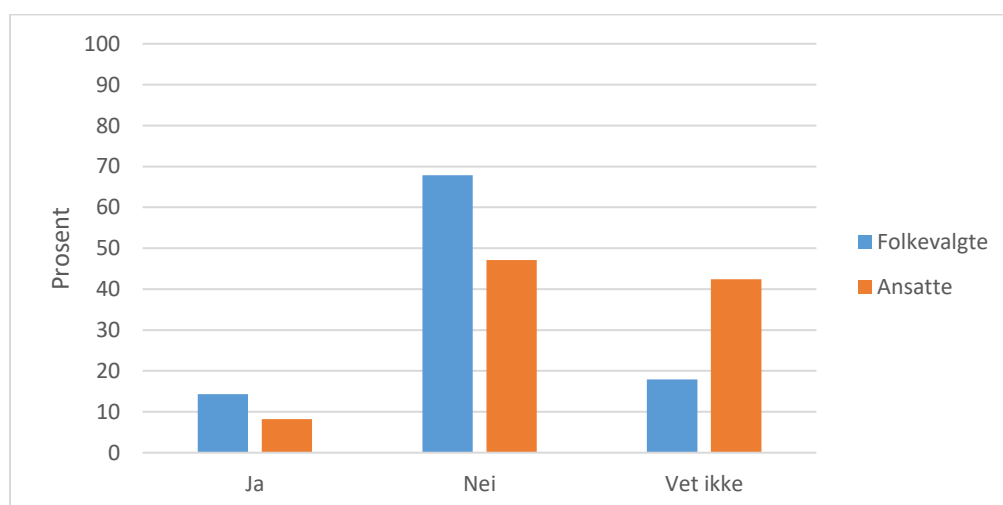
Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=748

Fra figur 35 ser vi at svarfordelingene er ganske jevne for gruppene med ansatte med lederansvar og uten lederansvar, men det er interessant å se at mer enn dobbel så stor andel blant ledere i Fredrikstad svarer *i ganske stor grad* sammenlignet med enhetsledere på landsbasis.²⁰

Vi spurte både de folkevalgte og de ansatte 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 et generelt/prinsipielt grunnlag.

Figur 36. 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? Prosent.



Folkevalgte: N=28

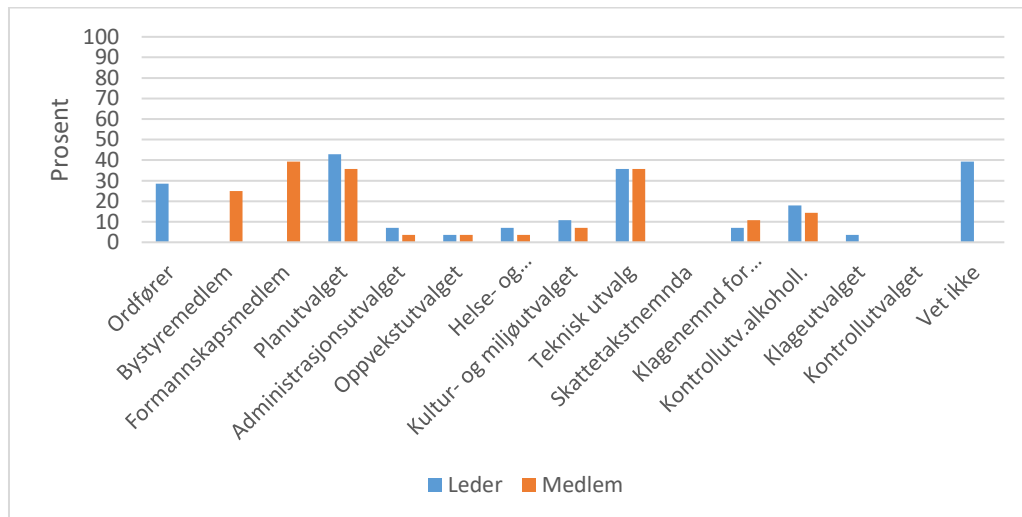
Ansatte: N=85

²⁰ Tallene for enhetsledere på landsbasis er hentet fra figur 2-9 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

Figur 36 viser at i underkant av 15 prosent av de folkevalgte kjenner til om korrupsjon, kameraderi og/eller annen uetisk atferd er behandlet på politisk nivå de siste seks månedene. For de ansatte er prosentandelen i underkant av 10.

De folkevalgte ble dessuten spurt om hvilke politiske posisjoner de antar kan være mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel.

Figur 37. Hvilke posisjoner som folkevalgt antar du kan være mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel? Prosent.



N= 28

Fra figur 37 ser vi at de folkevalgte antar at planutvalget, formannskapet og teknisk utvalg er mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel. Deretter følger ordfører og bystyremedlemmene.

4.4.12 Vurderinger - kjennskap til situasjoner med uetisk atferd

Figur 26 viser at en større andel av de folkevalgte rapporterer om kjennskap til situasjoner som kan innebære uetisk atferd enn de ansatte. Bare når det gjelder *mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser*, rapporterer en større andel av de ansatte om kjennskap til dette. Dette finner vi noe overraskende, men vi har ingen god forklaring for hvorfor det er slik.

Det er størst forskjell i svarene for følgende situasjoner:

- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører
- Tilbakeholdelse av relevant informasjon

Det er forskjell på situasjoner med forventning om favorisering og faktisk favorisering. Når det gjelder kjennskap til situasjoner der favorisering har skjedd, er andelen med slik kjennskap ganske lik blant folkevalgte og ansatte. Rundt 30 prosent svarer at de har slik kjennskap.

Figur 27 viser at enhetsledere på landsbasis rapporterer i markert større grad om kjennskap til ulike situasjoner enn både ansatte uten lederansvar og ledere i Fredrikstad kommune. Hvorfor det er så stor forskjell, kan spørreundersøkelsen ikke gi noe svar på. Én mulig forklaring kan være at ansatte uten lederansvar og ledere i Fredrikstad har høyere moral enn enhetsledere på landsbasis. En annen kan være at de i mindre grad utsettes for tilbud om utilbørlige fordeler og derfor rapporterer om

mindre kjennskap. En tredje forklaring kan være at det er lettere å svare oppriktig på spørsmål om kontroversielle tema i en anonym landsdekkende undersøkelse enn i en undersøkelse som gjelder et utvalg av virksomheter i én kommune, selv om den er anonym.

Figur 29 viser hvem henvendelser om utilbørlig fordel antas oftest å komme fra. Figuren viser at det er ulik profil i svarene i Fredrikstad sammenlignet med svarene blant enhetsledere på landsbasis. Figuren viser at størst andel av både ansatte uten lederansvar og ledere i Fredrikstad kommunen har svart næringsvirksomhet innen bygg og anlegg. Deretter følger venn/familie/privat kontakt i Fredrikstad. Dette er om lag dobbel så høy andel som blant enhetsledere på landsbasis. Hvorfor det er ulik profil, gir spørreundersøkelsen ikke svar på.

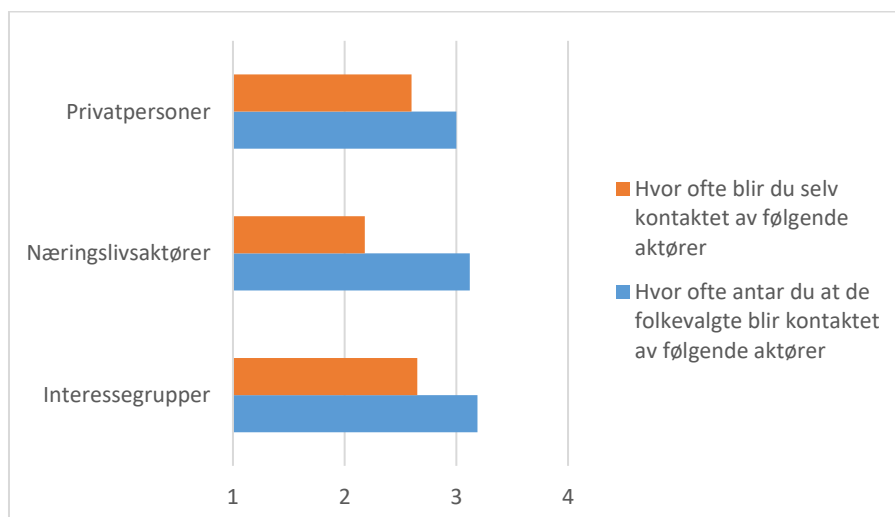
Figur 35 viser at på spørsmålet om i hvilken grad de folkevalgte antas å være utsatt for tilbud om utilbørlig fordel, ligger svarfordelingene ganske jevnt både for ansatte uten lederansvar, for ledere og for enhetsledere på landsbasis, men det er interessant å merke seg at mer enn dobbel så stor andel blant ledere i Fredrikstad kommune svarer i ganske stor grad sammenlignet med enhetsledere på landsbasis.

Når det gjelder hvilke posisjoner de folkevalgte selv mener er mest utsatt, så svarer høyest andel planutvalget, deretter teknisk utvalg, formannskapsmedlem, ordfører og bystyremedlem. Både ledere og medlemmer av utvalgene antas å være like utsatte. Svarene her harmonerer bra med at vi tidligere har sett at sektorene areal, plan og byggesak og eiendom og vedlikehold antas å være mest utsatt for henvendelser som kan innebære uetisk atferd.

4.4.13 De folkevalgtes kontakter med aktører utenfor kommunen

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. Vi hadde derfor med flere spørsmål som gjaldt denne kontakten.

Figur 38. Hvor ofte antar du at de folkevalgte og du selv som folkevalgt blir kontaktet av aktører utenfor kommunen? (1=svært sjelden, ganske sjelden, 3=ganske ofte, 4=svært ofte)



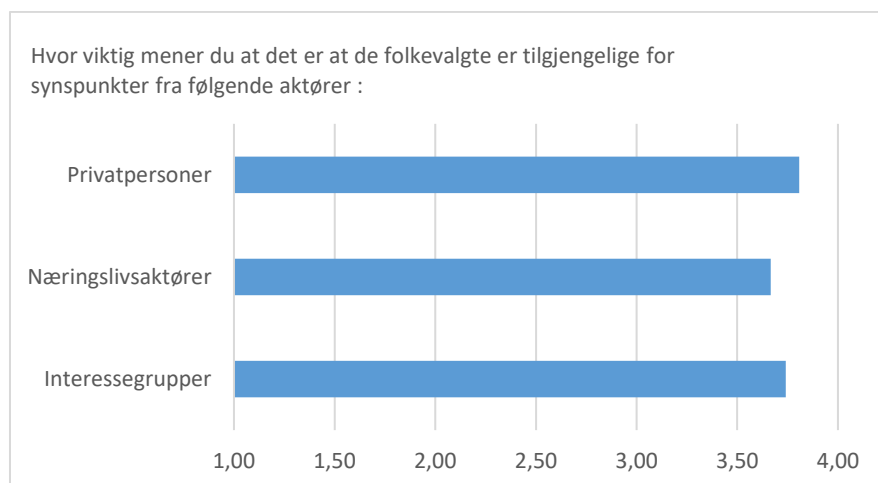
N=22-26

Figur 38 viser at de folkevalgte generelt antar at andre folkevalgte kontaktes hyppigere enn dem selv fra privatpersoner, næringslivsaktører og interessegrupper.

De folkevalgte svarer at de selv blir kontaktet et sted mellom *ganske sjelden* og *ganske ofte* fra de tre aktørene, mens de antar at andre folkevalgte kontaktes *ganske ofte*.

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

Figur 39. Viktigheten av å være tilgjengelig for synspunkter fra aktører utenfor kommunen. (1=svært uviktig, 2=ganske uviktig, 3=ganske viktig, 4=svært viktig)

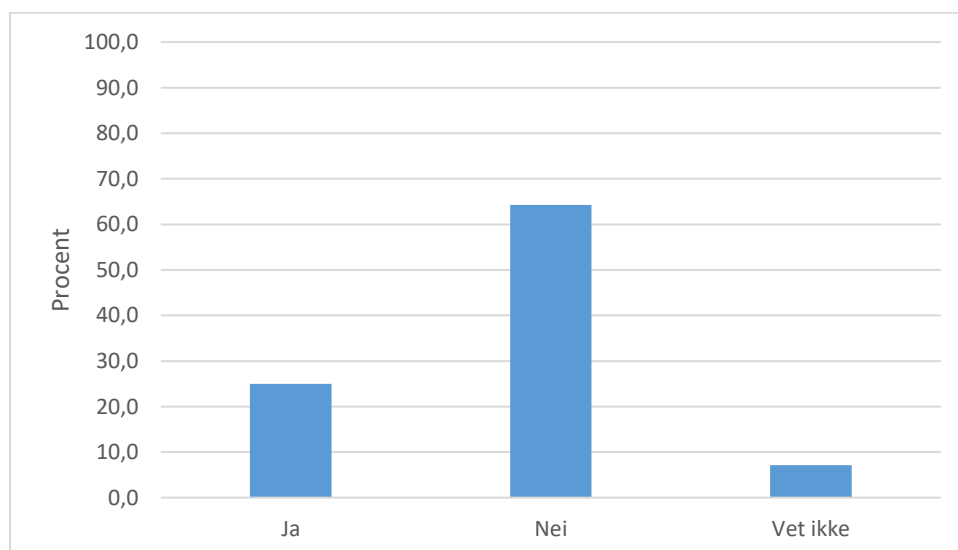


N=26-27

Figur 39 viser at de folkevalgte mener at det er *svært viktig* at de er tilgjengelige for synspunkter fra privatpersoner, næringslivsaktører og interessegrupper.

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. Vi spurte de folkevalgte om de har vært med i diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel.

Figur 40. Har du vært med på diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel? Prosent.

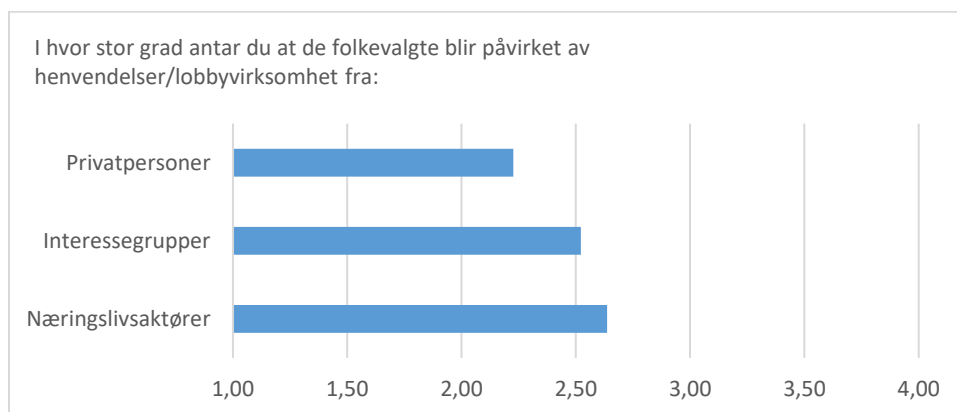


N=28

Figur 40 viser at om lag 25 prosent svarer at de har vært med på diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel.

Vi spurte i hvor stor grad de folkevalgte antar at de blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet fra aktører utenfor kommunen.

Figur 41. I hvor stor grad antar du at de folkevalgte blir påvirket av henvendelser/lobbyvirksomhet? (1=i svært liten grad, 2=i ganske liten grad, 3=i ganske stor grad, 4=i svært stor grad)



N=22-23

Figur 41 viser at de folkevalgte antar at de blir påvirket et sted mellom *i ganske liten grad* og *i ganske stor grad*. De antar at de folkevalgte blir mest påvirket av næringslivsaktører og i minst grad av privatpersoner.

4.4.14 Vurderinger- de folkevalgtes kontakter med aktører utenfor kommunen

Svarene viser at de folkevalgte antar at de folkevalgte blir kontaktet ganske ofte fra privatpersoner, næringslivsaktører og interessegrupper. Videre mener de at det er svært viktig at de folkevalgte er tilgjengelige for synspunkter fra disse aktørene. Det er da interessant å merke seg at rundt 65 prosent av de folkevalgte svarer at de ikke har deltatt i diskusjoner om hvor grensen går mellom legitim lobbyvirksomhet og forsøk på ulovlig påvirkningshandel. Etter vår vurdering er det viktig at de folkevalgte diskuterer hvilke etiske utfordringer det byr på å ha møter med ulike interessenter.

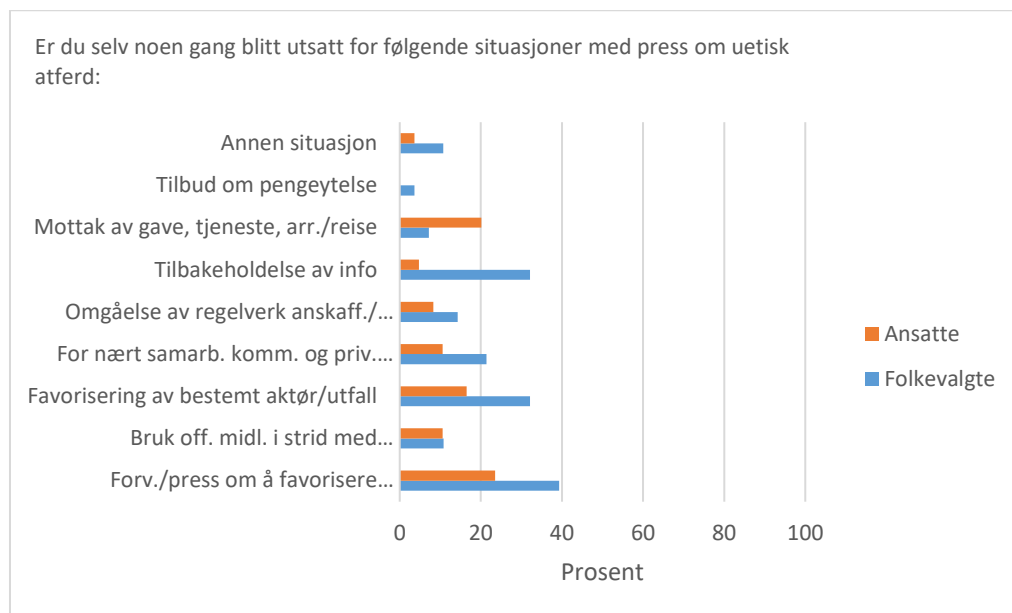
Trondheim kommune har som første kommune i landet vedtatt å innføre et lobbyregister som skal bidra til å gi åpenhet om og oversikt over hvem som tar kontakt med de folkevalgte, og hvilke møter som blir gjennomført. Vi mener at et slikt lobbyregister vil kunne bidra til økt bevissthet om etiske utfordringer knyttet til lobbyvirksomhet. Ikke minst vil det øke åpenheten rundt dette, noe som igjen vil kunne gi økt tillit mellom de folkevalgte og innbyggerne. Vi mener kommunen bør vurdere om det kan være aktuelt å etablere et lobbyregister også i Fredrikstad kommune.

På spørsmål om i hvor stor grad de lar seg påvirke av henvendelsene eller lobbyvirksomheten, ligger svarene mellom *i ganske liten grad* og *i ganske stor grad*. Svarfordelingen viser at de lar seg påvirke minst av privatpersoner og mest av næringslivsaktører, men forskjellene er ikke særlig store.

4.4.15 De folkevalgte og de ansattes egne erfaringer med uetisk atferd

Avslutningsvis hadde vi med en del spørsmål om de folkevalgte og de ansattes egne erfaringer når det gjelder uetisk atferd og utilbørlige fordeler/korrupsjon.

Figur 42. Folkevalgte og ansattes erfaringer med situasjoner med press om uetisk atferd. Prosent.



Folkevalgte: N=28

Ansatte: N=85

Figur 42 viser at de folkevalgte melder om flere situasjoner generelt enn de ansatte bortsett fra situasjoner som gjelder *mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser*.

Mellom 30 og 40 prosent av de folkevalgte svarer at de har opplevd situasjoner som innebærer:

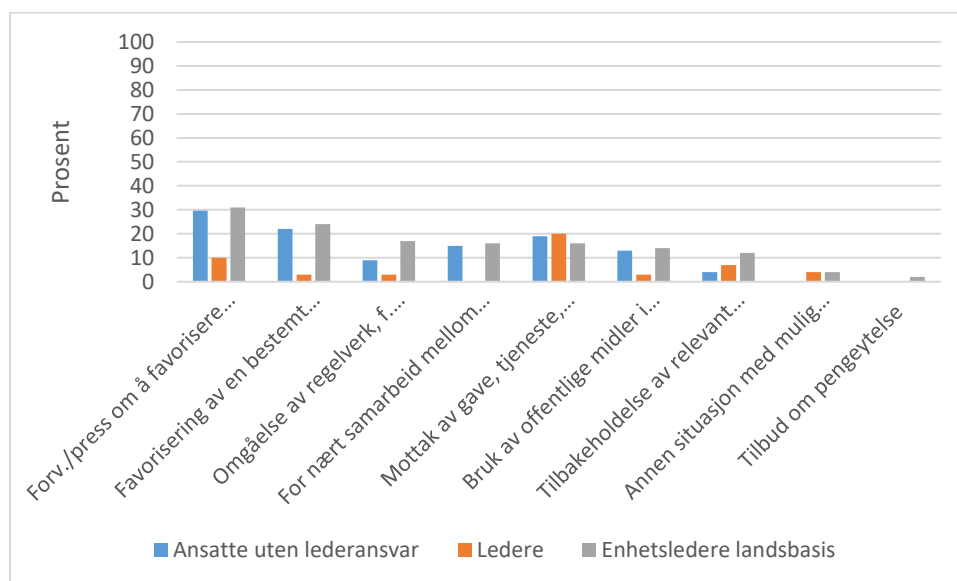
- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- Tilbakeholdelse av relevant informasjon
- Favorisering av bestemt aktør eller et bestemt utfall.

Hyppest forekommende blant de ansatte med en andel som ligger rundt 20 prosent, er situasjoner med:

- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner,
- Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser
- Favorisering av bestemt aktør eller et bestemt utfall.

Vi har brutt svarene om de ansattes egne erfaringer ned på ledere og ansatte uten lederansvar for å kunne sammenligne KS sin undersøkelse.

Figur 43. Er du selv noen gang blitt utsatt for følgende situasjoner med press om uetisk atferd? Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere. Prosent.



Ansatte uten lederansvar: N=54

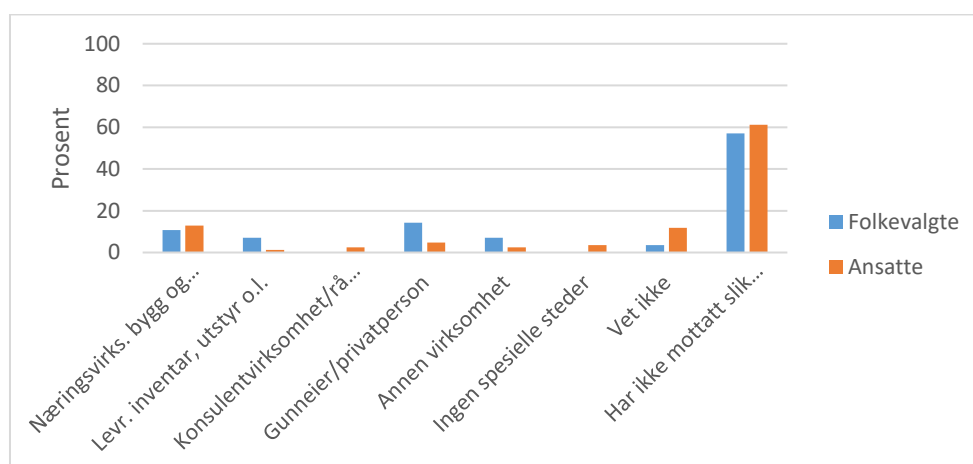
Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=1244

Figur 43 viser at andelen ledere i Fredrikstad som har blitt utsatt for press om uetisk atferd er lavere enn tilsvarende på landsbasis for alle situasjoner unntatt *mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser*.²¹ Svarene fra ansatte uten lederansvar ligger nokså likt med tallene på landsbasis unntatt når det gjelder *omgåelse av regelverk og tilbakeholdelse av relevant informasjon*. Her ligger andelen i Fredrikstad på det halve eller mindre.

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

Figur 44. Hvem kom den siste henvendelsen som innebar uetisk atferd, fra? Prosent.



Folkevalgte: N=28

Ansatte: N=85

²¹ Tallene for ledere på landsbasis er hentet fra figur 2-5 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

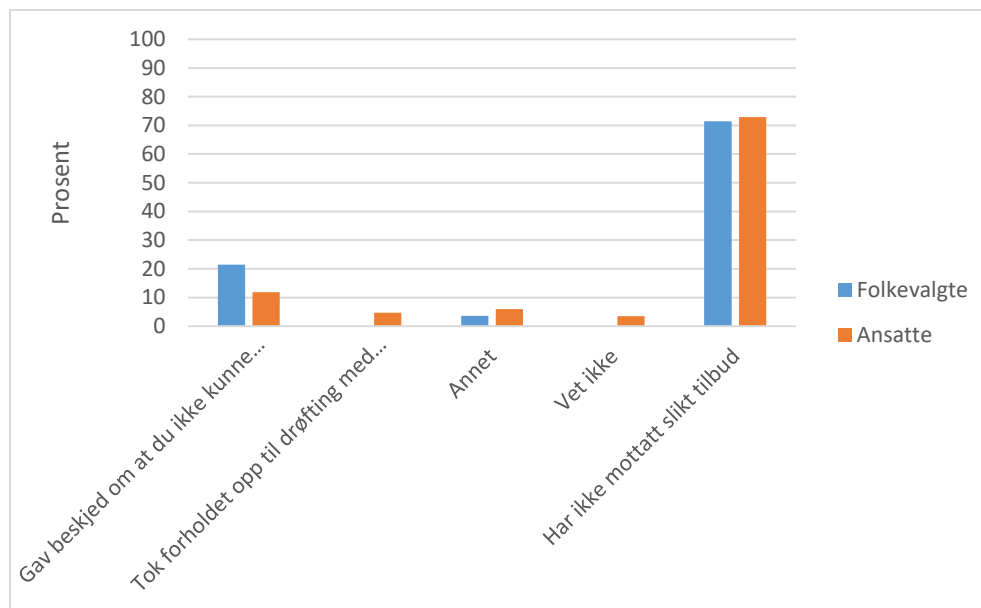
Figur 44 viser at rundt 60 prosent av både de folkevalgte og de ansatte svarer at de ikke har mottatt henvendelse som har innebåret uetisk atferd.

Om lag 10 prosent angir *næringsvirksomhet innenfor bygg og anlegg, og grunneier/privatperson*.

Som annen virksomhet svarte én folkevalgt restaurantbransjen og privat helseselskap, og en annen svarte medlemsorganisasjon.

Vi spurte både de folkevalgte og de ansatte om hvordan de hadde forholdt seg til den siste henvendelsen om uetisk atferd.

Figur 45. Hvordan forholdt du deg til det siste tilbudet som innebar uetisk atferd? Prosent.



Folkevalgte: N=28

Ansatte: N=85

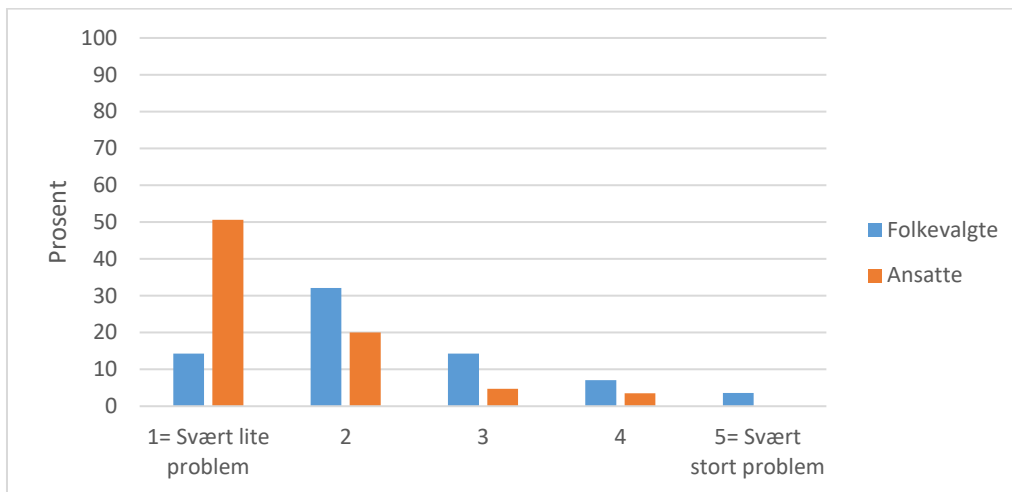
Figur 45 viser at rundt 70 prosent svarer at de ikke har mottatt slikt tilbud. Mellom 10 og 20 prosent svarer at de ga beskjed om at de ikke kunne motta godet/fordelen.

De 5 prosent ansatte som svarte *annet*, ga følgende utdyping:

- Lot være å møte opp
- Forventningen kom via privatperson med henvisning til politisk "aksept". Vi henviste til lov og regelverk og avsto søknaden.

Vi spurte avslutningsvis både de folkevalgte og de ansatte om hvor lite eller hvor stort problem de mener at korrupsjon utgjør i kommunen.

Figur 46. Hvor lite eller stort problem mener du at korrupsjon er i kommunen? (1=svært lite problem, 5=svært stort problem)



Folkevalgte: N=28

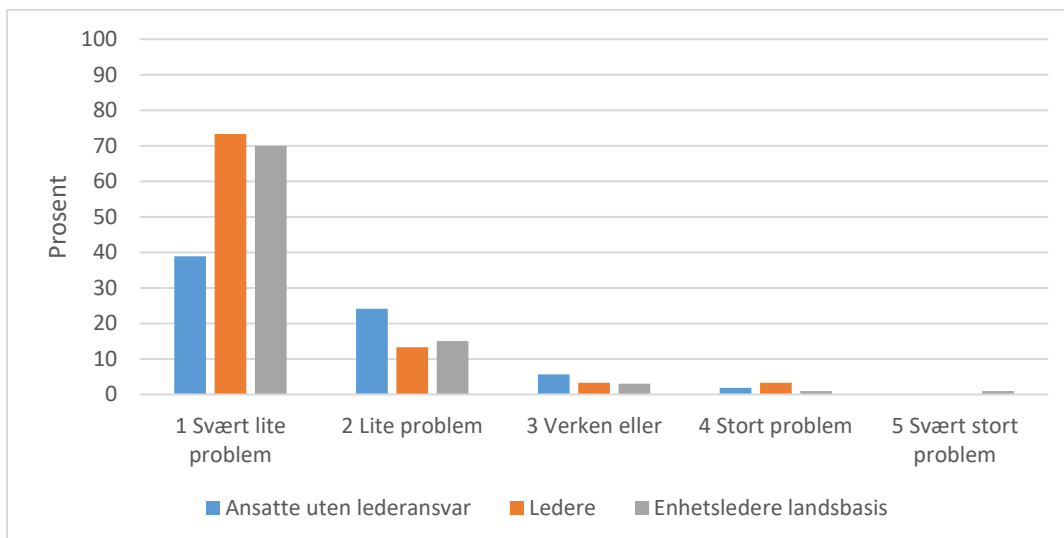
Ansatte: N=85

Figur 46 viser at de folkevalgte i høyere grad enn de ansatte mener at korrupsjon er et problem, men at det like fullt utgjør *et ganske lite problem*.

Halvparten av de ansatte mener at korrupsjon er *et svært lite problem*. Vel 30 prosent mener at det er *et ganske lite problem*.

Vi har brutt ned svarene på spørsmålet om hvor lite eller stort problem korrupsjon er i kommunen.

Figur 47. Hvor lite eller stort problem mener du at korrupsjon er i kommunen din? (1=svært lite problem, 5=svært stort problem). Brutt ned på ansatte uten lederansvar og ledere.



Ansatte uten lederansvar: N=54

Ledere: N=30

Enhetsledere på landsbasis: N=1244

Figur 47 viser at det er bra samsvar mellom svarfordelingen blant ledere i Fredrikstad kommune og enhetsledere på landsbasis.²² Rundt 70 prosent mener at det er *et svært lite problem* mens rundt 15 prosent mener at det er *et lite problem*.

For ansatte uten lederansvar i Fredrikstad svarer i underkant av 40 prosent at det er et svært lite problem mens rundt 25 prosent mener det er et lite problem.

4.4.16 Vurderinger – de folkevalgte og de ansattes egne erfaringer med uetisk atferd

Det er interessant å merke seg at de folkevalgte i nesten dobbel så høy grad rapporterer om egne erfaringer med situasjoner med press om uetisk atferd sammenlignet med de ansatte. Det eneste unntaket er *mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reise*. Mellom 30 og 40 prosent av de folkevalgte svarer at de har opplevd situasjoner som innebærer *forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner, tilbakeholdelse av relevant informasjon og favorisering av bestemt aktør eller et bestemt utfall*. Figur 42 indikerer at de folkevalgte i større grad får slike henvendelser fra *grunneier/privatperson* sammenlignet med de ansatte.

Vi mener at svarene fra de folkevalgte viser at det er behov for å bringe temaet uetisk atferd på banen blant de folkevalgte. Det er derfor positivt at kommunens 10 etiske prinsipper skal gjennomgås med de politiske utvalgene i løpet av 2019.

Figur 43 viser at 30 prosent av de ansatte uten lederansvar rapporterer om at de har vært utsatt for *forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner*. I overkant av 20 prosent har opplevd *favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall*. I underkant av 20 prosent har opplevd situasjoner med *mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser*. Hvilken type gave og verdi dette gjelder, sier spørreundersøkelsen ikke noe om. Vi finner uansett disse tallene interessante i lys av at kommunens etiske prinsipp nr. 4 lyder slik: *Vi tar ikke imot gaver, arv eller andre ytelser*.

Figur 46 og 47 viser at både ansatte uten lederansvar, ledere og folkevalgte anser korrupsjon for å være et relativt lite problem i kommunen. På dette spørsmålet svarer lederne i Fredrikstad og enhetslederne på landsbasis ganske likt. De folkevalgte i Fredrikstad mener i litt større grad enn de ansatte at korrupsjon er et problem.

²² Tallene for enhetsledere på landsbasis er hentet fra figur 2-1 i rapporten *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren*.

5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Vi har i problemstilling 1 undersøkt i hvilken grad kommunen har etablert formålstjenlige tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon for et utvalg virksomheter i kommunen. Vi har vurdert faktagrunnlaget som er beskrevet i rapporten, opp mot de utledede revisjonskriteriene. På denne bakgrunn konkluderer vi med at kommunen i stor grad synes å ha etablert tiltak som kan forebygge uetisk atferd og korrupsjon. Men vi mener at alle virksomhetene i kommunen bør gjennomføre risikovurderinger der risiko for uetisk atferd og korrupsjon tydeliggjøres og inngår som et fast element.

Vi konkluderer videre med at kommunen har etablert tiltak som kan håndtere uetisk atferd og korrupsjon, eksempelvis gjennom arbeidsreglementet og varslingsordningen. Men når det gjelder å avdekke denne typen atferd, er det vårt inntrykk at kommunen har sitt primære fokus rettet mot forebygging og i mindre grad på oppfølging og kontroll i etterkant. Forebygging er selvsagt svært viktig, men for å beskytte kommunen på en god måte må begge deler være på plass. At risikovurderingen leder fram til en egen internkontrollplan i seksjon for teknisk drift, mener vi er et eksempel til etterfølgelse.

Vi mener at kommunen bør gjennomføre analyser av kommunens innkjøp med et særlig fokus rettet mot innkjøp som skjer utenom innkjøpssystemet/eHandel. Et tipsmottak for innbyggerne på kommunens nettsted vil kunne bidra til å avdekke eventuell uetisk atferd og korrupsjon.

I problemstilling 2 har vi belyst i hvilken grad tiltakene for å forebygge, avdekke og håndtere eventuell uetisk atferd og korrupsjon er implementert i kommunens organisasjon. Vi har særlig sett på implementeringen av tiltak som gjelder holdninger, verdier og etiske retningslinjer. Vi har også undersøkt i hvilken grad de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner har registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret. Videre har vi undersøkt hvordan varslingssekretariatet ivaretar sin rolle. Til sist presenterer vi resultatene fra de to spørreundersøkelsene blant henholdsvis de folkevalgte og de ansatte.

Vår gjennomgang viser at kommunen i stor grad har implementert tiltak når det gjelder verdier, holdninger og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Dette bekreftes også i svarene på spørreundersøkelsen.

Videre har vi funnet at de fleste av de folkevalgte har registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret, men vi kan ikke se at kommunen har skriftliggjort kravet til registrering i sine rutiner eller fulgt det opp i tilstrekkelig grad.

Vi har sett nærmere på kommunens varslingsrutine og varslingssekretariatets arbeid og finner at kommunens varslingsrutine oppfyller lovpålagte krav, og at kommunen gjennom etablering av varslingssekretariatet har lagt til rette for forsvarlig mottak, behandling og oppfølging av innkomne varsler fra de ansatte. Dette bekreftes også av svarene i spørreundersøkelsen.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at de folkevalgte i større grad enn de ansatte rapporterer om kjennskap til situasjoner som kunne innebære uetisk atferd. Mellom 30 prosent og 45 prosent av de folkevalgte svarer at de kjenner til følgende situasjoner:

- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører
- Tilbakeholdelse av relevant informasjon
- Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall

Blant de ansatte er det mellom 15 prosent og 25 prosent som svarer at de har kjennskap til følgende situasjoner:

- Forventning eller press om å favorisere enkeltgrupper eller enkeltpersoner
- Favorisering av en bestemt aktør eller et bestemt utfall
- Omgåelse av regelverk, for eksempel knyttet til anskaffelser, ansettelse, offentlighet o.l.
- For nært samarbeid mellom kommunen og private aktører
- Mottak av gave, tjeneste, arrangementsdeltakelse eller reiser

Når vi bryter svarene fra de ansatte ned på henholdsvis ansatte uten lederansvar og ledere for å kunne sammenligne med resultatene fra KS sin landsdekkende undersøkelse i 2017, finner vi at lederne i Fredrikstad rapporterer markert mindre om kjennskap til situasjoner enn enhetsledere på landsbasis gjorde i 2017. Det eneste unntaket gjelder mottak av gaver m.m. Der ligger lederne i Fredrikstad på det samme nivået som enhetsledere på landsbasis – i underkant av 20 prosent.

Ser vi på lederne i Fredrikstad sine egne erfaringer med ulike situasjoner, finner vi det samme bildet som ovenfor. Det vil si at lederne i Fredrikstad rapporterer markert om mindre egen erfaring med ulike situasjoner som kunne innebære uetisk atferd, bortsett fra når det gjelder mottak av gaver o.l. De ansatte uten lederansvar plasserer seg på samme nivå som enhetslederne på landsbasis.

Alt i alt mener lederne i Fredrikstad i likhet med enhetsledere på landsbasis at korrupsjon utgjør et svært lite eller ganske lite problem i kommunen.

Vår konklusjon blir da at svarene på spørreundersøkelsen viser at Fredrikstad kommune ikke synes å komme dårligere ut enn landet som helhet når det gjelder uetisk atferd og korrupsjon.

På bakgrunn av revisjonskriteriene, faktagrunnlaget og våre vurderinger anbefaler vi at kommunen vurderer følgende:

- 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.
- Inkludere kravet om at folkevalgte og ansatte skal være registrert i Styrevervregisteret i sine rutiner/retningslinjer/reglementer og følge det opp.
- 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.
- La nytilsatte bekrefte med sin underskrift 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.

Rolvøy, 11. mars 2019

Bodhild Laastad (sign.)
forvaltningsrevisor

Lene Brudal (sign.)
oppdragsansvarlig revisor

6 RÅDMANNENS UTTALELSE

Antikorrupsjonsarbeid i Fredrikstad kommune

Forvaltningsrevisjonsrapport 2019

Rådmannens uttalelse

Rådmannen ser det som svært relevant og nyttig at det nå er gjennomført en forvaltningsrevisjon av antikorrupsjonsarbeidet i Fredrikstad kommune.

Rådmannen merker seg rapportens positive hovedkonklusjon om at kommunen i stor grad synes å ha etablert tiltak som kan forebygge uetisk atferd og korrupsjon.

Videre er det betryggende at det konkluderes med at kommunen har etablert tiltak som kan håndtere uetisk atferd og korrupsjon, eksempelvis gjennom arbeidsreglementet og varslingsordningen. Rådmannen bekrefter at kommunens primære fokus er på forebygging, og merker seg viktigheten av å ha gode systemer også for oppfølging og kontroll i etterkant av eventuelle brudd på regler og prinsipper.

Fredrikstad kommune har gjennom de siste årene styrket vår kompetanse innen risiko- og sårbarhetsvurderinger og satt dette mer i system. Rådmannen mener det er hensiktsmessig å inkludere risikovurderinger også innen uetisk atferd og korrupsjon i kommunens standardprosedyrer og iverksette risikoreduserende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

Rådmannen kjenner seg igjen i beskrivelsen av at Fredrikstad kommune i stor grad har implementert tiltak når det gjelder verdier, holdninger, kultur og etiske prinsipper for ansatte og folkevalgte.

Rådmannen har i løpet av de siste årene besluttet at alle ledere med styreverv og/eller eierinteresser skal registrere seg i Styrevervregisteret og lagt til rette for dette. Det er behov for en tydeliggjøring av dette i kommunens retningslinjer, og en regelmessig oppfølging overfor kommunens ledere.

Kommunerevisjonen finner at kommunens varslingsrutine oppfyller lovpålagte krav, og at kommunen gjennom etablering av varslingssekretariatet har lagt til rette for forsvarlig mottak, behandling og oppfølging av innkomne varsler fra medarbeiderne. Det skal i løpet av 2019 etableres en ny, ekstern varslingsordning i Fredrikstad kommune, i tråd med politiske føringer, herunder også et tipsmottak for kommunens innbyggere og andre eksterne.

Rådmannen vurderer det som betryggende at revisjonen dokumenterer et solid, systematisk og forbillig internkontrollsystem i Seksjon for teknisk drift. Det er også fint å konstatere at lederne i Fredrikstad kommune mener at korrupsjon utgjør et svært lite eller ganske lite problem i kommunen.

I kommunens nye Seksjon for innovasjon og styring vil rådmannen, i tråd med revisjonens påpeking, gjennomføre analytiske kontroller av kommunens anskaffelser, med særlig fokus på risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Rådmannen arbeider med å styrke anskaffelsesenheten og samordne og kvalitetssikre kommunens anskaffelsesarbeid ytterligere, herunder å øke avtalelojaliteten. Maler og andre dokumenter på anskaffelsesområdet vil bli oppdatert med de til enhver tid gjeldende terskelverdier. Gjennom Seksjon for innovasjon og styring vil rådmannen sette fokus på utvikling av internkontroll som en del av kvalitetssystemet.

Høsten 2019 skal det gjennomføres folkevalgtopplæring for nytt bystyre og politiske utvalg og råd i Fredrikstad kommune. Rådmannen vil anbefale at opplæringen omfatter registrering i Styrevervregisteret, gjennomgang av kommunens etiske prinsipper og utfordringer i forbindelse med lobbyvirksomhet og korrupsjonsrisiko.

På HR-området vil rådmannen vurdere hvordan kommunens etiske prinsipper og temaer som interessekonflikter, inhabilitet og gaver, arv/andre ytelser, bierverv og kommunens varslingsrutine best kan tydeliggjøres og følges opp i forbindelse med nytilsetninger og i medarbeider-/utviklingssamtaler. Kommunens arbeidsreglement vil bli endret på punktet om bierverv, slik at medarbeideres ansvar for å melde fra om bierverv/biarbeid kommer tydeligere fram.

Det understrekes at alle ledere er pålagt å gjennomgå kommunens etiske prinsipper og gjennomføre etiske dilemmatreninger med sine medarbeidere, med mål om å utvikle en organisasjonskultur der etisk refleksjon er en del av arbeidshverdagen. Rådmannens vurdering er at eventuelle sanksjoner ved brudd på kommunens etiske prinsipper bør vurderes konkret i det enkelte tilfelle, og at det i tilfeller som bør sanksjoneres ut over å gi veiledning bør benyttes ordinære arbeidsrettslige virkemidler etter nærmere vurdering.

Kommunens vær åpen-plakat vil bli oppdatert med korrekte lovhenvvisninger, og rådmannen har satt fokus på hvordan kommunen skal forbedre oss ytterligere innen åpenhet, offentlighet og meroffentlighet.

I en spørreundersøkelse er medarbeiderne i noen av kommunens etater/virksomheter spurt om å beskrive organisasjonskulturen generelt i kommunen. 78 medarbeidere har besvart dette spørsmålet, der de fleste tilhører Seksjon for teknisk drift. Gjennomsnittsskåren på spørsmålet er 1,74 av 4, som innebærer at respondentene opplever den generelle organisasjonskulturen som litt under *ganske negativ*. Rådmannen vil drøfte med verneombud og tillitsvalgte hvordan denne tilbakemeldingen best kan forstås og følges opp.

Avslutningsvis opplever rådmannen det som positivt av kommunerevisjonen løfter fram kommuneorganisasjonens verdier; Modig – Engasjert – Romslig – Kompetent. Verdiene oppleves å være svært godt kjent og forankret blant kommunens medarbeidere og ledere, og kan med fordel også deles mer med innbyggerne og andre.

Fredrikstad. 11. mars 2019

Nina Tangnæs Grønvold
rådmann kst.

7 REFERANSER

Bergman, A. M. (2016). *Ulovlig påvirkningshandel. En redegjørelse av straffeloven § 389 og grensen mot legitim lobbyvirksomhet*. Universitetet i Oslo, masteroppgave. Tilgjengelig fra: www.duo.uio.no/handle/10852/54288 . (Hentet: 11.02.2019)

Gedde-Dahl, S, Hafstad, A. og Magnussen, A. E. (2008). *Korrupsjon i Norge*. Oslo: Kagge Forlag AS.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Oslo Economics, Kantar TNS, Søreide, T og KS (2018). *Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren. Utredningsoppdrag for KS*. Tilgjengelig fra: www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-for-etikkarbeid/ . (Hentet: 11.11.2018)

Oslo Economics, Kantar TNS, Søreide, T og KS (2018). *Råd for etikkarbeid i kommuner*. Tilgjengelig fra: www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-for-etikkarbeid/ . (Hentet: 11.11.2018)

Svarholt, A. (2016). *Hvor går gråsonen egentlig. Straffeloven § 387 – skillet mellom lovlig kundepleie og straffbar korrupsjon*. Universitetet i Oslo, masteroppgave. Tilgjengelig fra: www.duo.uio.no/handle/10852/54253 . (Hentet: 12.11.2018)

Transparency International Norge og KS (2014). *Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*. Tilgjengelig fra: <http://transparency.no/2014/11/25/antikorrupsjonshandbok-for-kommuner-beskytt-din-kommune-andre-versjon/> . (Hentet: 12.11.2018)

Transparency International Norge (2018). *Korrupsjonsdommer i Norge. 2003-2017*. Tilgjengelig fra: <http://transparency.no/2018/03/21/korrupsjonsdommer-oppdateret-samling/> . (Hentet: 21.10.2018)

8 VEDLEGG

8.1 Utledning av revisjonskriterier

8.1.1 Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1

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 etterlever, for eksempel gjennom dilemmatruening 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 risikoreducerende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.
4. KLAR ROLLE- OG ANSVARFORDELING
- 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.²³

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.
- Rådmannen 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
- 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.

8.1.2 Utledning 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:

²³ <http://www.ks.no/fagomrader/utvikling/fou/fou-rapporter/antikorrupsjon-og-etikkarbeid/>

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

Problemstillingen belyses gjennom følgende fire delproblemstillinger:

1. I hvilken grad har de berørte virksomhetene gjennomført tiltak for å forebygge, avdekke og håndtere uetisk atferd og korrupsjon?
2. I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?
3. Hvordan ivaretar varslingssekretariatet sin rolle?
4. Hva viser resultatene av spørreundersøkelsene blant henholdsvis de folkevalgte og de ansatte om kommunens antikorrupsjonsarbeid?

Delproblemstilling 1. 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 rådmannen:

(...) 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 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

Delproblemstilling 2. I hvilken grad har de folkevalgte og ansatte i nøkkelposisjoner registrert sine verv og eierinteresser i Styrevervregisteret?

Fungerende kommunalsjef i økonomi- og organisasjonsutvikling har opplyst at det er stilt krav om at alle folkevalgte og ledende ansatte i Fredrikstad kommune skal registrere seg i Styrevervregisteret.

Kommunalsjefen henviser til arbeidsreglementets punkt 14 som omhandler engasjement eller lønnet arbeid i og utenom kommunen. Her står det bl.a. flg.:

- Arbeidstaker skal orientere nærmeste overordnede om annet lønnet arbeid i eller utenfor Fredrikstad kommune. Det samme gjelder ekstraarbeid som kan medføre inhabilitet.
- Kommunens ansatte skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og personlige interesser.
- Dersom personlige interesser kan påvirke avgjørelsen i en sak en har faglig ansvar for eller forøvrig deltar i behandlingen av, skal en ta dette opp med nærmeste overordnede. Eksempler på slike mulige interessekonflikter kan være;
 - Forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskolleger.

- Lønnet bierverv som kan påvirke ens arbeid i kommunen.
- Engasjement i interesseorganisasjon eller politisk virksomhet som berører forhold som den enkelte arbeider med i kommunen.
- Personlige økonomiske interesser som kan føre til at vedkommende medarbeider kommer i en konkurransesituasjon eller lojalitetskonflikt i forhold til kommunens virksomhet.
- Familiære og andre nære sosiale forbindelser.

Arbeidsreglementet gjelder arbeidstakere i fast forpliktende arbeidsforhold og omfatter således ikke folkevalgte. Revisjonen har ikke mottatt reglement e.l. vedrørende folkevalgte.

I kommunens retningslinjer for bierverv/biarbeid i Fredrikstad kommune framkommer blant annet:

- Arbeidstaker skal avklare bierverv/biarbeid i forkant med nærmeste leder. Arbeidstaker kan bl.a. ikke ha bierverv/biarbeid som kan gjøre arbeidstakeren inhabil, kan gi lojalitetskonflikt i forhold til sin jobb i kommunen og som skader Fredrikstad kommunes anseelse
- Ansatte kan ikke ha eierskap eller styreverv i virksomhet konkurrerer med, eller har et forretningsmessig forhold til Fredrikstad kommune eller virksomhet eid av Fredrikstad kommune

Kommunens anskaffelsesreglement punkt 2.5. omhandler viktige prinsipper for arbeidet med alle anskaffelser i Fredrikstad kommune. Her framkommer blant annet følgende:

- Habilitet - Enhver medarbeider som deltar i anskaffelsesprosessen skal informere om reell og mulig inhabilitet, slik som eierinteresser, familieforhold, nært personlig vennskap eller lignende forhold til leverandør eller leverandørens representant. Før evaluering av innkomne tilbud skal man signere habilitetsskjema.
- Etsiske prinsipper - Det forventes at alle ansatte som foretar anskaffelser gjøres kjent med de etiske prinsippene.

Når det gjelder folkevalgte og inhabilitet, framkommer dette i delegeringsreglementet. I punkt 4.1.8 som omhandler inhabilitet for bystyret, står følgende:

- En representant er selv ansvarlig for å reise spørsmål om sin habilitet.
- En representant er inhabil når vedkommende selv er part i saken og kan dessuten være inhabil på grunn av slektskapsforhold eller andre nære forbindelser med en part i en sak.
- Likeså er en representant inhabil når vedkommende leder eller har ledende stilling i eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for et selskap som er part i saken, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken.
- Kommunalt ansatte som i denne egenskap har medvirket ved tilretteleggingen av grunnlaget for en avgjørelse, eller ved tidligere avgjørelse i samme sak, skal alltid anses som inhabile når saken behandles i folkevalgt organ.

Tilsvarende gjelder for andre utvalg.

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

Delproblemstilling 3. 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.

Delproblemstilling 4. 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.
- Resultatene i kommunen bør ikke avvike i negativ retning sammenlignet med resultatene på landsbasis.

8.2 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.

8.2.1 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 forarbeidene²⁴ 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

²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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.²⁷

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

²⁵ Premiss 21.

²⁶ Ot.prp.nr.78 (2002–2003) side 56.

²⁷ 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).

8.2.2 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 2003–2017.²⁸ 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.

NAV-saken (2015)

²⁸ <http://transparency.no/wp-content/uploads/Dommssamling2018.pdf>

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 lagmannsrettes 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 fordelen ikke ville ha vært større enn 19 000 kroner var uten betydning.

8.2.3 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 grensdragningen mellom straffbarhet eller straffrihet (Bergman, 2016).

8.2.4 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 risikosonene 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).²⁹

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.

²⁹ 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, bedrifers 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 bevilning.

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 pleie- og 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 vekstmuligheter. 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.

8.2.5 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 gråson. 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 forsvars- argument 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.

8.2.6 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

presset. Enhetslederne hadde svært sjelden kjennskap til situasjoner som innebar tilbud om pengeytelse.

KS sin lokaldemokratiundersøkelse fra 2017 viser at seks av ti mener at de som har gode personlige forbindelser i kommunen/kommunepolitikken lettere får ivaretatt sine interesser. Dette resultatet er på linje med funnene i Difi sine innbyggerundersøkelser fra 2017, 2015 og 2013. Disse tallene gir norske kommuner all grunn til å ta bekjempelse av uetisk atferd og korrupsjon på alvor.

8.3 Spørreskjema - folkevalgte

Antikorrupsjon Fredrikstad - 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.

1) Hvor lenge har du vært folkevalgt i Fredrikstad 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

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.

3) Kjenner du til 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, ansettelser, 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"/> |

4) Vennligst spesifiser "annen situasjon":

5) Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser 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

6) Vennligst spesifiser "annen virksomhet":

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

8) Vennligst spesifiser "andre sektorer/tjenester":

9) Hvilke stillingsnivå(er) 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"/> |

1) I hvilken grad har du som folkevalgt inntrykk av 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"/> |

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

16) Vennligst spesifiser på hvilken måte:

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"/> |
| 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"/> | <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



21) Hvilke posisjoner som folkevalgte antar du kan være mest utsatt for tilbud om utilbørlig fordel? Du kan krysse av for flere.

- Ordfører
- Formannskapsmedlemmer
- Bystyremedlemmer
- Leder i planutvalget
- Leder i oppvekstutvalget
- Leder i helse- og velferdsutvalget
- Leder i kultur- og miljøutvalget
- Leder i teknisk utvalg
- Leder i administrasjonsutvalget
- Leder i kontrollutvalget (alkoholoven)
- Leder i skattetakstnemnda
- Leder i klagenemnd for eiendomsskattesaker
- Leder i klageutvalget
- Leder i kontrollutvalget
- Medlem i planutvalget
- Medlem i oppvekstutvalget
- Medlem i helse- og velferdsutvalget
- Medlem i kultur- og miljøutvalget
- Medlem i teknisk utvalg
- Medlem i administrasjonsutvalget
- Medlem i kontrollutvalget (alkoholoven)
- Medlem i skattetakstnemnda
- Medlem i klagenemnd for eiendomsskattesaker
- Medlem i klageutvalget
- Medlem i kontrollutvalget
- 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.

22) 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"/> |

23) 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"/> |

24) 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.

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

- Ja
- Nei
- Vet ikke

26) 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"/> |

27) 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

28) 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

29) I hvilken grad hersker det 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

30) Har du deltatt i eller vært berørt av tiltak for å forebygge og håndtere korrupsjon eller tilbud om utilbørlig fordel, og omtrent når skjedde det i så fall 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"/> |

31) Vennligst spesifiser "andre tiltak":



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

32) 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, ansettelser, 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"/> |

33) Vennligst spesifiser "annen situasjon":

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) Vennligst spesifiser "annen virksomhet":

36) 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 en annen folkevalgt om hvordan dette skulle håndteres
- Annet
- Vet ikke
- Har ikke mottatt slikt tilbud

37) Vennligst spesifiser "annen folkevalgt" og hva resultatet av drøftingen ble:



38) Vennligst spesifiser "annet":

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».

39) 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

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

8.4 Spørreskjema - ansatte

Antikorrupsjon i Fredrikstad 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.

1) Hvor lenge har du vært ansatt i kommunen?

- Kortere enn 1 år
- 1-5 år
- 5-10 år
- Lenger enn 10 år

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 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"/> |

3) Vennligst spesifiser "annen situasjon":



4) Hvem antar du at det oftest kommer henvendelser som kan innebære uetisk atferd 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

5) Vennligst spesifiser "annen virksomhet":

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":

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, og omtrent når skjedde det i så fall 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 om rutiner for varsling | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kartlegging av medarbeideres kjennskap til rutiner for varsling | <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"/> |

21) Vennligst spesifiser "andre tiltak":



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 om det er gjort forsøk på å varsle om kritikkverdige forhold 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 fordeler/korrupsjon.

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, ansettelser, 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"/> |

27) Vennligst spesifiser "annen situasjon":



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":

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) Hva ble resultatet av drøftingen?

32) Vennligst spesifiser "annet":

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

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

36) Hvilken seksjon hører du inn under?

- Seksjon for økonomi og organisasjonsutvikling
- Seksjon for utdanning og oppvekst
- Seksjon for helse og velferd
- Seksjon for kultur, miljø og byutvikling
- Seksjon for teknisk drift



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?