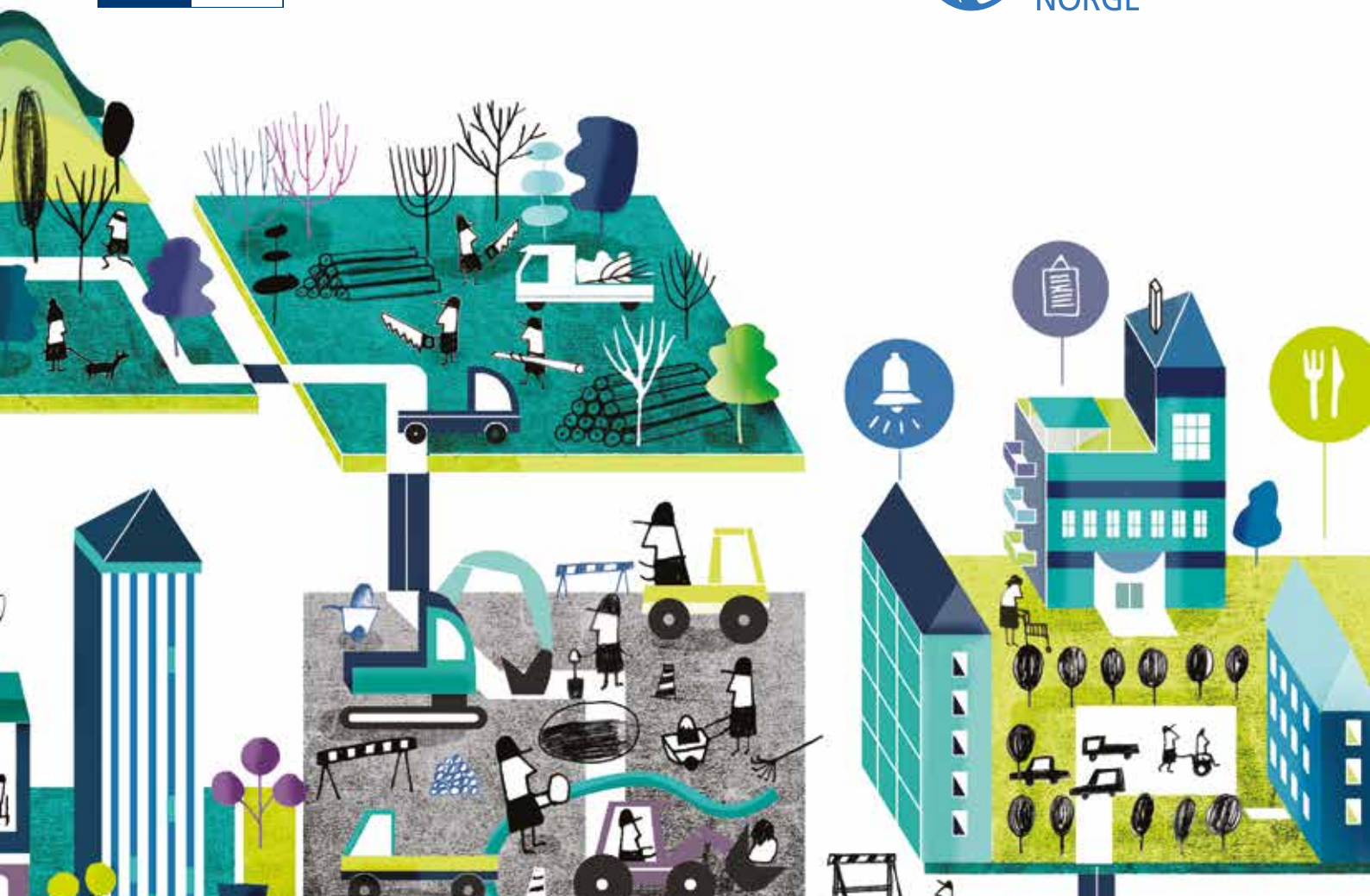




BESKYTT KOMMUNEN!

Håndbok i antikorrupsjon



Transparency International (TI) er den globale sivilsamfunnsorganisasjonen som står i spissen for kampen mot korrupsjon. Gjennom rundt 100 avdelinger over hele verden og et internasjonalt sekretariat i Berlin sprer TI kunnskap om skadevirkningene av korrupsjon og samarbeider med myndigheter, næringsliv og sivilsamfunn om å utvikle og iverksette effektive tiltak for å bekjempe korrupsjon.

TIs norske avdeling ble grunnlagt i 1999 og holder til i Oslo.

Transparency International Norge

Transparency International Norge
Kontoradresse: Kristian Augusts gate 14
Postadresse: Postboks 582 Sentrum, 0106 Oslo

Opphavsrett: 2014 Transparency International Norge
ISBN: 978-82-93348-04-7
Grafisk design: Nano Design
Illustrasjoner: Cathrine Finnema
Trykk: PJ Trykk
Fjerde opplag, august 2019

Denne trykksaken kan lastes ned fra Transparency International Norges hjemmeside: www.transparency.no og på KS’ hjemmeside www.ks.no/etikkportalen

Ansvarsbegrensning:

Informasjonen og rådene i denne trykksaken gis med forbehold om eventuelle feil eller utelatelser.

Transparency International Norge er ikke ansvarlig for eventuelle tap eller skade som hevdes å være et resultat av informasjon som er gitt eller mangler i denne trykksaken.

Innhold

Etikk og antikorrupsjon på dagsorden	4	Antikorrupsjonsprogram i kommunen	23
		Formål og innretting	23
Hvorfor arbeide med antikorrupsjon i kommunene?	5	Verdier, holdninger og kultur	23
Korrupsjonens konsekvenser	5	Etiske regelverk for ansatte og folkevalgte	25
En stor kommunesektor trenger tillit	5	Risikoanalyser	26
Til refleksjon	6	Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll	28
		Strategi for anskaffelser	29
		Varsling	32
Hva er korrupsjon og hvordan kan den oppstå i kommuner?	7	Sentrale lover og regelverk som krever etterlevelse	34
Korrupsjon i norsk straffelov	7		
Utilbørlig fordel	8	Aktiviteter for å implementere programmet	35
		Forankring i kommunens ledelse	35
Risikosoner i kommunene	9	Opplæring	35
Demokrati og politiske prosesser	9	Informasjon internt og eksternt	36
Myndighetsutøvelse	9	Håndtering av saker som avdekkes -	
Tjenesteyting	11	ansvar og konsekvens	36
Utvikling av lokalsamfunnet	11	Rapportering og evaluering	37
Eierstyring	12		
Anskaffelser	12	Eksempler på etiske dilemmaer	38
Fra ukultur til korrupsjon	14		
Kan en kommune være korrupt?	14	Etterord	39
Eksempler på korrupsjonssaker fra kommunal sektor	15		
Fra risikosoner til korrupsjonsformer	17		
Bestikkelser	17		
Bidrag til politiske partier eller kandidater	17		
Veldedige gaver	18		
Sponsing	18		
Utpressing	18		
Gaver, representasjon og utgiftsdekning	18		
Interessekonflikter og habilitet	19		
Lobbyvirksomhet	21		
Forretningsforbindelser og samarbeidspartnere	21		

Etikk og antikorrupsjon på dagsorden

Arbeidet med å sikre en høy etisk standard og forhindre korrupsjon krever kontinuerlig oppmerksomhet i kommuner og fylkeskommuner. Befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet.

I 2013 lanserte TI Norge og KS den første versjonen av «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon». Basert på praktiske erfaringer og tilbakemeldinger fra en rekke kommuner og fylkeskommuner presenteres håndboken nå i fornyet utgave.

Håndboken henvender seg til folkevalgte, ledere, ansatte og tillitsvalgte i kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter. Håndboken vil også kunne være til nytte for partigrupper, organisasjoner og private som samhandler med kommunene eller leverer varer og tjenester til dem.

Håndboken kan brukes i introduksjonsprogrammer for nyansatte, som utgangspunkt for seminarer i kommunale virksomheter, på folkevalgtdager og som utgangspunkt når rådmannens ledergruppe vurderer hvordan et kommunalt antikorrupsjonsprogram kan utvikles.

Håndboken bør suppleres med å bruke ideheftet «Rådmannens internkontroll», som inneholder råd om hvordan kommunens administrative ledelse kan få betryggende kontroll i henhold til kravene i kommune-loven. Etikkportaken.no er et verktøy på www.KS.no der KS legger ut relevante verktøy, artikler og litteratur som kan brukes i kommunenes etikkarbeid.

Politikere, ledere og medarbeidere i kommunene kan komme i situasjoner som gjør det mulig å misbruke posisjon, tillit og makt. Personer utenfor kommunen kan også fremme særinteresser og utøve press som det kan

være vanskelig å håndtere og som setter den enkeltes integritet på prøve.

Ved å erkjenne risikoen for korrupsjon kan kommuner og fylkeskommuner arbeide med å forebygge og forhindre at korruperende atferd utvikler seg og styrke muligheten til å avdekke saker. Gode rutiner for kontroll og oppfølging er også viktig for å forebygge og avdekke misligheter eller korrupsjon.

Ved å vise omverdenen at risikoen for korrupsjon tas alvorlig, signaliserer kommuner og fylkeskommuner at de vil sikre en høy etisk standard og markere at det ikke vil lønne seg å misbruke posisjon og tillit for å tilgodese seg selv eller andre, eller å fremsette tilbud om det.

Håndboken er utarbeidet av Transparency International Norge i samarbeid med KS, kommunesktorens organisasjon organisasjon, gjennom prosjektet «Åpenhet, integritet og antikorrupsjon i kommunesektoren». Arbeidet er støttet økonomisk av Kommunal- og moderniseringsdepartementet.



Guro Slettemark

Generalsekretær,
Transparency International
Norge



Gunn Marit Helgesen

Styreleder i KS

Hvorfor arbeide med antikorrupsjon i kommunene?

Korrupsjonens konsekvenser

Få saker er så uheldig for tillit og omdømme som eksempler på dårlige holdninger, kameraderi, vennetjenester, maktmisbruk, misligheter eller korrupsjon. Flere av de korrupsjonssakene som er avdekket i norsk kommunesektor¹, har vært svært alvorlige og vakt stor oppmerksomhet. Omdømmet og tilliten til de virksomheter eller kommuner som er berørt av slike saker, kan bli skadelidende.

Korrupsjon har en rekke *omkostninger* for samfunnet.

Korrupsjon kan føre til at ressurser anvendes på andre måter enn de er ment, for eksempel ved at det velges andre løsninger enn de som har demokratisk oppslutning. Dette kan svekke lokaldemokratiet og befolkningens tiltro til folkevalgtes evne til å ta vare på fellesskapets interesser.

Korrupsjon innebærer økonomiske tap for samfunnet, ved at det rammer enkeltpersoner, bedrifter eller kommunene. Penger og goder går til å berike personer som ikke har rett til disse verdiene. For kommunene vil løsningene kunne bli dyrere, noe som igjen går ut over muligheten til å løse viktige oppgaver eller sikre god kvalitet på tjenestene. Det kan gi kommunenes innbyggere et dårligere tjenestetilbud. Korrupsjonen innebærer sløsing med kommunale midler og ineffektiv drift, mens det skaper konkurransevridning for næringslivet.

Kommunene skal ivareta rettsikkerhet og sørge for likebehandling. Når korrupsjon påvirker myndighetsutøvelsen vil det kunne føre til forskjellsbehandling som urettmessig favoriserer noen. På den annen side rammes enkeltpersoner, organisasjoner eller virksomheter. Hvis det fester seg et inntrykk av at kommunen fraviker likebehandlingsprinsippet på grunn av utilbørlig påvirkning utenfra, svekkes tilliten og legitimiteten til kommunens oppgaveløsning.

Kommunene er store arbeidsgivere og skal sikre godt arbeidsmiljø ved å ivareta helse, miljø og sikkerhet for sine ansatte. Korrupsjon omfatter ikke bare dem som har medvirket, men kan være en belastning for et helt arbeidsmiljø. Internt samarbeidsklima og kollegialitet kan settes på prøve. Ansattes stolthet over egen arbeidsplass rammes når korrupsjon avdekkes eller mistanken rettes mot en kommune eller en kommunal virksomhet. Muligheten til å beholde og rekruttere viktig arbeidskraft kan bli skadelidende.

De samfunnsmessige omkostningene ved korrupsjon er ofte usynlige eller indirekte. De kan likevel være betydelige, ved at fellesskapet bærer omkostningene for at noen få oppnår fordeler de ikke skulle hatt. For den enkelte vil konsekvensen ramme direkte, for eksempel i form av et uriktig enkeltvedtak, en manglende tillatelse eller at et kommunalt oppdrag ikke går til leverandøren som tilbyr best kvalitet til lavest pris.

Skadevirkningene kan være mer omfattende enn de umiddelbare konsekvensene. Tid og krefter må brukes på å gjenopprette omdømme og tillit. Kommunen må på en troverdig måte fjerne årsaken til et inntrykk av at forsøk på korrupsjon kan lønne seg.

En stor kommunesektor trenger tillit

Kommuner og fylkeskommuner² er avhengig av tillit når de forvalter store verdier på fellesskapets vegne. Tillit bygges gjennom god praksis. Gjennom god kvalitet på tjenester, saksbehandling og myndighetsutøvelse kan kommunene bygge opp et godt omdømme som også sikrer demokratiske grunnverdier.

Kommunelovens formålsparagraf inneholder en sterk verdimarkering av hva som skal kjennetegne kommunenes virksomhet: «Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

¹ Korrupsjonsdommer i Norge (TI Norge).

² Heretter kalt kommuner som fellesbetegnelse på både kommuner og fylkeskommuner .

Gjennom lokalt folkestyre har innbyggerne innflytelse over eget lokalsamfunn. Kommunene har myndighet til å fatte bindende beslutninger på fellesskapets vegne, innenfor nasjonalt fastlagte rammer og basert på et demokratisk mandat fra velgerne. Kommunesystemet er en grunnleggende byggestein i det norske demokratiet.

Kommuneforvaltningens omfang og betydning:

- Kommunene leverer grunnleggende velferdstjenester til den enkelte.
- Kommunene forvalter offentlig myndighet som regulerer grunnleggende forhold i innbyggernes liv og som fastlegger rammer for lokalsamfunnenes utvikling.
- Mer enn 11 500 folkevalgte i kommunestyre og fylkesting har ansvar for virksomheten i 428 kommuner og 18 fylkeskommuner.
- Kommuneforvaltningen disponerer i følge statsbudsjettet for 2015 til sammen 435 milliarder kroner, tilsvarende nesten 85 000 kroner pr. innbygger.
- 515 000 ansatte i kommuneforvaltningen sørger for daglig drift. Omtrent hver femte sysselsatte i Norge arbeider i kommunesektoren.
- I 2011 hadde Norge 2547 kommunalt eide selskaper med en omsetning på 137 milliarder kroner.

Tilliten til lokaldemokratiet og kommuneinstitusjonen svekkes når det avdekkes misligheter eller korrupsjon. Tilliten styrkes når kommunene gjennom praksis viser at tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og politiske beslutningsprosesser er åpne, lovlige og etterprøvbare. Det er også tillitsbyggende når kommunene viser evne til å avdekke og håndtere uønskede hendelser på en betryggende måte.

Til refleksjon

- Er korrupsjon mer skadelig i offentlig sektor enn i det private næringsliv?
- Innebærer jobb i en kommune enda strengere krav til integritet og aktiv holdning mot korrupsjon enn en jobb i privat virksomhet?
- Hva innebærer det for meg å bidra til en «tillitskapende forvaltning»?
- Korrupsjon skjer svært sjelden i Norge og i hvert fall ikke på min arbeidsplass.

Hva er korrupsjon og hvordan kan den oppstå i kommuner?

Korrupsjon er et verdensomspennende problem. Norges korrupsjonsutfordringer kan i et internasjonalt perspektiv synes beskjedne. I den årlige korrupsjonsindeksen til Transparency International er de nordiske landene blant de landene i verden som oppfattes å ha lavest korrupsjonsnivå. Norge har i flere år scoret litt svakere enn de andre nordiske landene på denne indeksen.

Vi vet lite om omfanget av korrupsjon i Norge eller i norsk kommunesektor. Det er avdekket store og alvorlige saker i kommunesektoren, og det er avsagt rettskraftige dommer. Det er grunn til å anta at omfanget er større enn hva som blir avdekket.

Undersøkelser om korrupsjon i kommunene:

- Halvparten av befolkningen tror at korrupsjon, slik som bestikkelser/«smøring» og favorisering av familie og venner skjer i kommuner (Difi 2013).
- 21 prosent av befolkningen tror at kommune og stat er dårlige til å forhindre korrupsjon, mens 44 prosent tror de er gode til å forhindre korrupsjon (Difi 2013).
- Fire av ti ledere i kommunesektoren oppgir at de har fått tilbud om en eller flere utilbørlige fordeler i løpet av det siste året (KS/TNS 2013).
- Befolkningen har inntrykk av at særinteressene i kommunen får for stort gjennomslag på bekostning av innbyggernes fellesinteresser (seks av ti spurte). På den annen side har syv av ti spurte inntrykk av at kommunepolitikere ikke misbruker makt til egen vinning. (Baldersheim 2011, KS' lokaldemokratiundersøkelse).
- 25 personer er dømt for korrupsjon i seks rettsaker om korrupsjon siden korrupsjonslovgivningen trådte i kraft i 2003 og frem til 2013.

Korrupsjon i norsk straffelov

I Straffeloven 2005 er korrupsjon definert slik (§ 387):

- Å kreve, motta eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag,

Eller:

- Å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag.

Korrupsjonsbestemmelsene ble tatt inn i norsk straffelov i 2003, etter at Europarådets konvensjon mot korrupsjon ble implementert. Norsk lovgivning mot korrupsjon er blant de strengeste i verden. Før 2003 var ikke korrupsjon omtalt i straffeloven. Begrepene som ble brukt, var "trusler", "vederlag" og "tilbud om fordeler". I 2003 ble straffeloven betydelig skjerpet ved at tre nye bestemmelser mot korrupsjon ble lagt til:

- Korrupsjon
- Grov korrupsjon
- Påvirkningshandel – et mellomledd tilbys en utilbørlig fordel

Både den som tilbyr en utilbørlig fordel (aktiv korrupsjon) og den som aksepterer et slikt tilbud (passiv korrupsjon), kan straffefølges for korrupsjon i henhold til straffeloven. Loven kriminaliserer:

- Korrupsjon som involverer norske offentlige tjenestemenn og private aktører.
- Korrupsjon som involverer utenlandske offentlige tjenestemenn og private aktører.
- Medvirkning til korrupsjon.

Påtalemyndighetene er ikke pålagt å bevise at den som har tilbudt en utilbørlig fordel har oppnådd formålet med korrupsjonshandlingen. Det er tilstrekkelig å tilby eller gi en slik fordel, samt å kreve, motta eller akseptere et tilbud om en utilbørlig fordel i forbindelse med en stilling, et verv



eller et oppdrag, for at handlingen skal være ulovlig.

Straffeloven gjelder også bestikkelser som betales indirekte gjennom agenter, konsulenter eller andre mellomledd.

Strafferammen for korrupsjon spenner fra bøter til fengsel i inntil 10 år, avhengig av om bestemmelsen knyttet til «korrupsjon», «grov korrupsjon» eller «påvirkningshandel» anvendes.

Bestemmelsen om påvirkningshandel gjelder tilfeller der en person gir eller tilbyr et mellomledd en utilbørlig fordel som belønning for å påvirke en beslutningstaker, uten at beslutningstakeren oppnår noen fordel. Et sentralt punkt i vurderingen av om det har foregått et lovbrudd, er hvor åpen mellomleddet har vært om sine aktiviteter, relasjoner og intensjoner. Denne bestemmelsen omfatter påvirkningshandel både i privat og offentlig sektor. Lobbyvirksomhet kan være en form for påvirkningshandel som i visse tilfeller kan anses som utilbørlig og ulovlig, for eksempel hvis den skjer i det skjulte.

Utilbørlig fordel

Det sentrale villkår for å straffe etter korrupsjonsbestemmelsen er at det foreligger en utilbørlig fordel.

En «fordel» er i henhold til forarbeidene til endringen av straffeloven i 2003 «alt som den passive parten mener han/hun har interesse av eller kan dra fordel av». Denne vide definisjonen omfatter:

- Økonomiske fordeler, for eksempel betalinger i kontanter eller på konto, biler, gratisreiser, oppvarming eller aksjer i et selskap.
- Ikke-økonomiske fordeler uten direkte materiell verdi, f.eks. at den passive parten oppnår raskere saksbehandling, løfter om en framtidig ferietur eller en kontrakt, utsikter til en jobb, en kommunal tillattelse.

En rekke faktorer spiller inn når det i hvert enkelt tilfelle skal avgjøres om en fordel er utilbørlig. Slike faktorer kan være:

- Hensikten med fordelene.
- Hvilken stilling (offentlig tjenestemann, toppleder osv.) giveren (den aktive parten) og mottakeren (den passive parten) har.
- Fordelens verdi og type.
- At giverens eller mottakerens overordnede har godkjent fordelene som er tilbudt eller mottatt.
- At det har forekommet brudd på interne regler (etisk regelverk osv.) eller en kontrakt.



Risikoser i kommunene

Korrupsjonsrisikoen er knyttet til flere sentrale prosesser i kommunene som på ulike vis berører rollen som folkevalgt, leder og ansatt.

Demokrati og politiske prosesser

Lokaldemokratiet er basert på borgernes politiske deltakelse i og mellom valg. Muligheten til frie og hemmelig valg, til fritt å stille til valg, at alle stemmer teller likt og at valgoppgjøret skjer korrekt, er grunnleggende demokratiske prinsipper. Åpen og fri debatt er forutsetning for et levende lokaldemokrati.

I land med store korrupsjonsutfordringer er selve valgavviklingen ofte sårbar, for eksempel ved at kandidater ikke får stille fritt, opptellingen manipuleres og velgerne blir utsatt for press. Det er avgjørende for lokaldemokratiet å sikre frie, rettferdige og demokratiske kommunevalg.

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 kjennetegner 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. Dette er noe de folkevalgte bør klargjøre i diskusjon med sine kolleger, og ikke minst formidle overfor dem som har interesse av et bestemt utfall av saken.

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler på forhold som gir grunn til å stille noen ekstra spørsmål:

- Når folkevalgte er store grunneiere eller driver egen næringsvirksomhet i lokalsamfunnet.
- Når det er tett kontakt mellom folkevalgte og enkelte særinteresser.
- Når politikere i kommunen inviteres på turer eller sammenkomster.

Myndighetsutøvelse

Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelt. Kommunene fastsetter påbud og forbud, krever inn skatter og avgifter, gir tillatelser, fordeler tilskudd, bestemmer tildeling av tjenester og gir bevillinger som er bestemmende for enkeltindividers, bedrifters eller organisasjoners rettigheter og plikter. Likebehandling, rettsikkerhet og etterprøvbarhet er grunnleggende krav til myndighetsutøvelsen.

Gjennom myndighetsutøvelsen kan kommunene bestemme fordelingen av store økonomiske verdier, for eksempel når kommunestyret gjennom kommuneplanen tar avgjørelser om arealbruken i kommunen. Enkeltvedtakene har stor betydning for den enkeltes velferd og livssituasjon eller de kan handle om inntektsmuligheter til næringsdrivende som er avhengig av å bli tildelt oppdrag eller kommunal 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 ivarettatt 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.

Ledere, ansatte og folkevalgte bør diskutere hvordan de unngår usaklig forskjellsbehandling i myndighetsutøvelsen.

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler på forhold som gir grunn til å stille noen ekstra spørsmål:

- Når enkeltsaksbehandlere har stor avgjørelsesmyndighet og arbeider svært selvstendig, uten å konsultere kolleger eller involvere nærmeste leder.
- Når ledere eller ansatte med avgjørelsesmyndighet alene har kontakt med interessenter som er avhengig av vedkommendes avgjørelser eller innstilling.
- Når innholdet i kontakt og møter mellom interessenter og kommunene ikke skrives ned og arkiveres.



Tjenesteyting

Kommunesektoren har et omfattende tjenesteansvar overfor befolkningen, blant annet innenfor barnehage, barnevern, skole, pleie og omsorg, helsetjenester, kollektivtransport, tannhelse. Også innenfor selve tjenesteytingen er det muligheter for at misligheter oppstår, at utilbørlig påvirkning eller korrupsjon kan endre selve tjenesteutformingen.

De kommunale tjenestene leveres i et direkte møte mellom tjenesteyter og mottaker. I disse møtene oppstår kvaliteten på tjenestene, hvorvidt mottakeren får det tilbudet som ønskes, forventer eller som den enkelte har krav på eller behov for. De ansattes ferdigheter, kompetanse, verdier og holdninger i dette møtet vil ha stor betydning for kvaliteten på tjenestene.

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.

Ledere og ansatte i kommunenes tjenesteapparat bør diskutere hvordan de vedlikeholder en klar holdning og konsekvent praksis overfor forsøk på å favorisere enkeltbrukere eller grupper av brukere.

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler på forhold hvor man i rollen som tjenesteyter bør stille noen ekstra spørsmål:

- Når leder eller ansatt kjenner eller er venn med brukeren eller de pårørende.
- Når du som ansatt mottar tilbud om goder fra bruker eller pårørende.
- Når tjenesten ytes direkte mellom bruker og én ansatt, uten medvirkning fra kollega,

Utvikling av lokalsamfunnet

Kommunene har ansvar for å sikre en god samfunns- utvikling. Det handler om å drive stedsutvikling, å stimu- lere til næringsutvikling, å tilrettelegge for gode bosteder og å tiltrekke seg innbyggere eller næringsliv. Fylkes- kommunene disponerer betydelige utviklingsmidler som gjennom medvirkning fra en rekke aktører i regionale partnerskap, skal benyttes til å realisere mål om nyskaping, innovasjon og næringsvekst på regionalt nivå. Mange kommuner driver et aktivt næringsrettet arbeid gjennom utviklingsselskaper og næringsfond for å skape lokale vekstmulighet. Kommunens framtid er mange steder avhengig av at det opprettholdes et livskraftig næringsgrunnlag som gir lokale sysselsettingsmuligheter. Mange kommuner ser det som en sentral oppgave å bidra aktivt i en slik rolle.

I slike utviklingsprosesser må kommunen være proaktiv i møte med potensielle interessenter, og bygge allianser og arenaer for å bringe aktører sammen. Kommunens virkemidler, kapital og faglige ressurser, skal spille sammen med andre drivkrefter i lokalsamfunnet eller regionen omkring. Ordfører, rådmann eller næringssjef er ofte nøkkelpersoner i denne sammenheng.

I utviklingspolitikken bør kommunen tenke gjennom spørsmål om 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. På hvilket grunnlag deltar partene og hvordan legges premissene for kommunens bidrag? Hvem mottar direkte eller indirekte støtte fra kommunen og på hvilket grunnlag?

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler på forhold som gir grunn til å stille noen ekstra spørsmål:

- Når en bedriftsleder eller eier tilbyr kommunen verdifulle gaver eller bidrag til sosiale eller kulturelle tiltak.
- Når private får disponere anlegg eller bygg som er kommunalt finansiert.
- Når kommunen skal invitere ressurspersoner til å delta på utviklingsverksteder og partnerskap.
- Når private henvender seg til kommunen og ber om samarbeid og bistand for å skaffe næringsvirksomhet og arbeidsplasser til kommunen.
- Når det skal fordeles lån og tilskudd fra kommunalt næringsfond.

Eierstyring

Kommuner velger i økende grad å organisere deler av virksomheten i egne selskaper. Dette omfatter blant annet aksjeselskaper, kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper (IKS). Det er mer enn 2 500 kommunale selskaper og bedrifter i Norge. Kommunens interesser i slike selskaper utøves gjennom eierstyring, blant annet i generalforsamling, styret, gjennom selskapsavtaler og i representantskap.

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. Håndboken "Beskytt din virksomhet. Håndbok i anti-korrupsjon for norsk næringsliv" (TI Norge 2014) og KS 19 anbefalinger for godt eierskap gir relevante råd til kommunalt eide selskaper.

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. I kraft av sin eierrolle bør kommuner påse at kommunalt eide selskaper har et antikorrupsjonsprogram.

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler på forhold som gir grunn til å stille noen ekstra spørsmål:

- Når daglig leder eller styret i en kommunal bedrift inviterer til sponsede turer for eiere eller forretningsforbindelser.
- Når styreleder og daglig leder er personlige venner.
- Når en kommunal bedrift ikke har etiske retningslinjer eller antikorrupsjonsprogram.
- Når styremedlemmene i kommunale bedrifter også er lokalpolitikere i eierkommunen.

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 kommune-sektorens 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.

Kommunenenes 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.

Kommunen og virksomhetene bør tenke igjennom hvilke uønskede situasjoner som kan oppstå i en anskaffelsesprosess.

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler på forhold som gir grunn til å stille noen ekstra spørsmål.

- Når leverandøren engasjerer en eller flere underleverandører.
- Ansatte med stor myndighet som styrer store deler av prosessen alene.
- Kontroll med hva som er levert.



Korrupsjonsskila: Begynner en først å skli utfor, kan det være vanskelig å stoppe.

Fra ukultur til korrupsjon

Korrupsjon kan ha mange former og den kan utvikle seg gradvis, fra en praksis som oppleves som smidig og hensiktsmessig i hverdagen, via snarveier og små omgørelser av rutiner og regelverk, til misligheter eller straffbar korrupsjon. Prosessen kan skje på individnivå eller komme til uttrykk som ukultur i et miljø der årvåkenhet og kritisk sans svekkes. I en slik glidende prosess som starter med uvaner og ukultur, kan korrupsjon finne grobunn og gjøre organisasjonen sårbar for misbruk av myndighet og posisjon, eller redusere motstandsdyktigheten i møte med påvirkning eller press for å oppnå fordeler.

Kommunene skal kjennetegnes av høy etisk standard og opptre korrekt og habilt. Enkelpersoner, kommunale enheter, ledere og politikere kan foreta seg små eller større handlinger som fjerner praksis fra et slikt ideal. Enkeltvis representerer ikke slike skritt nødvendigvis straffbar korrupsjon, men de kan være med på å legitimere overfor seg selv og andre at avvikene ikke er så alvorlige. Uten korreksjon kan slike skritt over tid befestes en ukultur eller uheldig praksis som gjør at nye skritt godtas. Grensene for hva som anses upassende, flytter seg. Ubehaget reduseres og hvis sanksjonene i tillegg uteblir, kan grobunnen være lagt for en ukultur som øker faren for korrupsjon.

Fenomenet omtales gjerne som «the slippery slope» i litteraturen om korrupsjon: Begynner en først å skli utover, kan det være vanskelig å stoppe. I figuren (side 13) er skrittene markert med trinn, for å gi uttrykk for et mer optimistisk syn om at det er mulig å stanse opp, reorientere seg, reflektere over hva som er i ferd med å skje, og kanskje ta neste skritt tilbake og opp framfor videre nedover. Effektive varsellys kan forhindre neste steg.

Kommuner bør være oppmerksomme på at slike «korrupsjonsskler» kan finnes i egen organisasjon, og at søkelyset ikke bare bør rettes mot enkeltpersoner, men også mot prosesser som enhver kan tenkes å involveres i, bevisst eller ubevisst. Det er også verdt å merke seg at motivene i utgangspunktet kan være hederlige nok og forankret i et ønske om å være en effektiv, handlekraftig og imøtekommende medarbeider, leder eller politiker på vegne av kommunen.

Det er gjennomført flere granskninger av korrupsjonsaker i Norge, både av eksterne og gjennom kommunenes forvaltningsrevisjoner. Det ser ut til at muligheten for korrupsjon ofte oppstår som følge av svikt i enkle rutiner eller mangelfull kontroll og oppfølging, herunder eierstyring av foretak og selskaper. Risikoen øker når det skjer brudd på bestemmelser som skal verne mot korrupsjon.

Til refleksjon:

- «Har vi takhøyde for å gi og ta kritikk hos oss?»
- «Hos oss vet alle hvor grensene går for hva som er akseptabelt»
- «Vi har kontrollrutiner som forebygger at vi skli utover korrupsjonssklien»

Kan en kommune være korrupt?

Ovenfor er det beskrevet situasjoner eller prosesser som kan åpne for at kommunene blir utsatt for korrupsjon innenfra eller utenfra. Kommuner befinner seg også i dobbeltroller som gjør at de selv kan havne i gråsonen eller begå korruperte handlinger. Gjennom myndighetsutøvelsen setter kommunene rammer for økonomiske virksomheter i lokalsamfunnet, samtidig som de selv er økonomiske aktører med egeninteresse for hvordan disse rammene fastsettes.

Kommunen kan foreta disposisjoner eller tøyse sitt mandat slik at det skapes konkurransevridning i favør av egne selskaper eller virksomhet. Kommunen kan også påvirke sitt eget fremtidige inntektsgrunnlag, gjennom måten den ivaretar sitt myndighetsansvar på overfor konkurrerende private bedrifter som ønsker etablering i kommunen. Her er kan det oppstå gråsoner og rolleblending som kommunen må ha klare prinsipper for å håndtere, slik at det ikke oppstår tvil om hvordan kommunen skiller mellom rollen som myndighet og som økonomisk aktør. Slike gråsoner kan oppstå i flere sammenhenger:

- Når kommunestyret som lokal høringsinstans avgir uttalelse til NVE om konsesjon for vindkraft, samtidig som den forhandler med kraftleverandører om økonomisk kompensasjon til kommunen for naturinngrepene ved en eventuell utbygging.



- Når kommunen som lokal forurensningsmyndighet behandler søknad om utslippstillatelser og samtidig forhandler med søkeren om etablering av kontroversiell næringsvirksomhet som gir arbeidsplasser, kommunale inntekter eller tilskudd til kommunale fond.
- Behandling av reguleringsplaner, utslippstillatelser og byggesaker for selskaper der kommunen er eier, mens private konkurrenter opplever andre konkurransevilkår.
- Kommunale anskaffelser i et marked der kommunens selskaper er leverandør i konkurranse med private leverandører.
- Når private selskaper i kommunen gir gaver eller

donasjoner til kommunen som kan skape bindinger eller avhengighet som vil kunne påvirke myndighetsutøvelsen i form av gjenytelser i fremtiden.

Eksempler på korrupsjonssaker fra kommunal sektor

TI Norge har publisert en samling av alle rettskraftige dommer etter straffelovens korrupsjonsbestemmelser for perioden 2003-2014. Nedenfor omtales kort noen av disse sakene fra kommunal sektor:

- *Undervisningsbygg:* En tidligere eiendomssjef i Undervisningsbygg i Oslo kommune tappet både Undervisningsbygg og Neas, hvor han tidligere var avdelingsleder, for nesten 100 millioner kroner. Han hadde også mottatt rundt 6,5 millioner kroner i utilbørlige fordeler fra ulike firmaer som fikk tildelt oppdrag for Undervisningsbygg. For grov utroskap, grov korrupsjon og dokumentfalsk ble han dømt til fengsel i syv år. Han ble også fradømt retten til å drive selvstendig næringsvirksomhet, og vinningen på 112 millioner kroner ble inndratt. Han ble dømt til å erstatte tapet Oslo kommune var påført.

- *Vannverkssaken:* Det hadde over flere år foregått omfattende økonomiske misligheter i de to interkommunale selskapene Nedre Romerike Vannverk AS og AS Sentralrenseanlegget RA-2. Tidligere administrerende direktør i selskapene hadde sammen med sin sønn og to ledere hos forretningsforbindelser til selskapene, samt entreprenørfirmaet Peab AS, i en årrekke tappet vannverket og renseanlegget for betydelige verdier. Med utbyttet fra de straffbare handlingene bygget vannverksdirektøren blant annet opp et privat jaktparadis bestående av ni farmer i Sør-Afrika. Direktøren ble dømt til en straff på fengsel i syv år og seks måneder, samt inndragning av de faste eiendommene i Sør-Afrika. Sønnen ble domfelt for grov korrupsjon og medvirkning til en rekke av farens grove utroskapshandlinger og be dømt til fengsel i fire år. Forretningspartnerne ble domfelt for grov korrupsjon og medvirkning til direktørens utroskapshandlinger og dømt til henholdsvis to år og ti måneder, og ti måneders fengsel. Selskapet Peab ble idømt en foretaksstraff på tre millioner kroner.

- *Plan- og bygningsetat-saken:* En tidligere saksbehandler i Plan- og bygningsetat en i Oslo kommune behandlet en rekke saker for foretakene til de øvrige tiltalte i saken, en arkitekt og to brødre. For dette hadde han mottatt vederlag på 12 000 kroner av arkitekten og fått ettergitt gjeld ved kjøp av en bil for 150 000 kroner fra brødrene. For dette ble alle de tiltalte i saken dømt for korrupsjon.

- *Bærum kommune-saken:* En tidligere fagansvarlig for overflatebehandling av Bærum kommunes bygningsmasse, ga familiemedlemmer og andre håndverkere oppdrag for kommunen. Oppdragene ble overfakturert eller fakturert uten at de var utført. Bærum kommune

ble ved dette tappet for over 21 millioner kroner, og av dette mottok den fagansvarlige selv betydelige verdier. For passiv grov korrupsjon, som delvis hadde skjedd som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe, grov utroskap og for medvirkning til dokumentfalsk ble den fagansvarlige dømt til fengsel i fem år og seks måneder. Han ble solidarisk ansvarlig med fire av håndverkerne til å erstatte Bærum kommune med rundt 16 millioner kroner. De øvrige domfelte i saken fikk mellom ett og tre års fengsel.

- *Unibuss-saken:* Unibuss AS er et kommunalt transportselskap eid av Oslo kommune som driver rutebussvirksomhet i Oslo og på andre steder i landet. Ved utgangen av 2012 var to personer ved tilståelsesdom dømt for korrupsjon i tilknytning til den omfattende Unibuss-saken, der i alt 13 personer til nå er siktet for straffbare forhold. Den første tilståelsesdommen for korrupsjon i saken gjaldt salgsdirektøren i Vest Buss, en bussleverandør til Unibuss. To ganger arrangerte han reiser for ansatte i Unibuss til VM i skiskyting i Rupholding, og ble for dette dømt for korrupsjon. Den andre tilståelsesdommen i saken gjaldt administrerende direktør i selskapet Solaris AS, en annen av bussleverandørene til Unibuss. Ved tre anledninger betalte han utgifter for leiebil til administrerende direktør i Unibuss, til en samlet verdi av over 17 000 kroner. Han ble for dette også dømt for korrupsjon.

- *Syden-saken:* En 59 år gammel mann tilbød ferieopphold på Kanariøyene til en ansatt i Skedsmo kommune, for å fremskynde behandlingen av en byggesak i Lillestrøm. Verdien av ferietilbudet var 19 000 kroner. Mannen ble i Nedre Romerike tingrett dømt til 120 dagers fengsel for grov korrupsjon, med 75 dager betinget dom, og to års prøvetid. 59-åringen representerte parter som ifølge dommen hadde «betydelige økonomiske interesser i prosjektet», og kunne «lett komme i en situasjon hvor man oppnår betydelig økonomisk gevinst på bekostning av andre». I dommen heter det at «å fremsette et slikt tilbud, er etter rettens vurdering utilbørlig. Tiltaltes opptreden er klart klanderverdig».

Fra risikosoner til korrupsjonsformer

Korrupsjon dreier seg om å oppnå en utilbørlig fordel. I kommuner kan ansatte, ledere eller folkevalgte misbruke sin posisjon («i anledning stilling, verv eller oppdrag») til å yte noen en fordel de ikke skulle hatt («utilbørlig fordel»). Ofte skjer det i form av et bytte, der kommunens representant mottar en utilbørlig fordel.

Nedenfor omtales noen eksempler på korrupsjonsformer.

Bestikkelser

Bestikkelser handler om å tilby goder eller fordeler for å oppnå fordeler for seg eller andre. Muligheten for bestikkelser kan oppstå i mange situasjoner. Selv om bestikkelser er forbudt, er det likevel nødvendig å presisere for ansatte og folkevalgte at bestikkelser kan skje på flere måter, slik at bevisstheten styrkes om hvordan eventuelle tilbud skal møtes. Noen former for bestikkelser har det vært mindre motstandsdyktighet mot tidligere, mens det de siste årene er blitt skjerpet inn at f.eks. gaver og utgiftsdekning kan falle inn under betegnelsen bestikkelser.

Bidrag til politiske partier eller kandidater

Bidrag kan gis i form av direkte økonomisk støtte til et parti eller til kandidater eller personer som innehar verv. Det kan også dreie seg om indirekte økonomisk støtte via organisasjoner eller foreninger som gir økonomisk støtte til politiske partier og/eller politikere. 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.

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, oppvartering 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

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 gråsone. En gave som gis for å påvirke en avgjørelse i favør av en virksomhet, eller som kan oppfattes slik, kan bli ansett som en bestikkelse.

Det kan for eksempel være tilfellet der organisasjoner i virkeligheten drives av beslutningstakere i kommunen eller personer knyttet til den.

Sponsing

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

Utpressing

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

Gaver, representasjon og utgiftsdekning

I samhandlingen med leverandører, organisasjoner, privatpersoner eller interessenter kan kommunenes

representanter få tilbud om gaver, inviteres på en lunsj eller middag eller få tilbud om å være med på et arrangement.

Slike tilbud kan være i gråsonen for korrupsjon, eller bidra til å knytte bånd og skape avhengigheter som korrupsjonsbestemmelsene nettopp er ment å forhindre. Transparency International har utviklet noen prinsipper for å bekjempe bestikkelser i privat virksomhet (Business principles for countering bribery). Disse kan også være relevante for kommunesektoren. Her legges det vekt på at gaver, representasjon og utgiftsdekning er problematisk på flere måter:

- Gaver er penger, varer, tjenester eller lån som angivelig gis som et tegn på vennskap eller takknemlighet. De gis tilsynelatende uten forventninger om gjenytelse eller verdier tilbake. Gaver kan brukes for å uttrykke et felles formål og et håp om framtidig suksess og fremgang. 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 oppvarthning, måltider, motakelser og billetter til sosiale tilstelninger og underholdnings- eller idrettsarrangementer og kan ha som formål å innlede eller utvikle forretningsforhold. Det kan være vanskelig å skille mellom representasjon og gaver, spesielt dersom den som representerer ikke er til stede og ikke opptrer som vertskap.
- Utgiftsdekning innebærer at et firma betaler eller refunderer utgifter til reise og andre relaterte utgifter for en potensiell kunde eller forretningspartner, og der en slik dekning ikke er angitt i kontrakten.

Spørsmål til diskusjon: I en del tilfeller mottar kommunen selv gave fra givere som ønsker å bidra med goder til lokalsamfunnet. På hvilket grunnlag skal kommunen takke ja til slike gaver? Hvilken vekt skal tillegges åpne og skjulte motiver for å gi en slik gave? Kan det være forventninger om gjenytelser? Kan gaven skape lojalitetsbånd som gjøre det vanskeligere å behandle saker som berører denne giveren senere?

De fleste kommuner har nedfelt klare retningslinjer om at ansatte og politikere ikke skal motta gaver eller andre fordeler.

Etiske regler for ansatte i Oslo kommune

«Ansatte i Oslo kommune må for seg selv eller andre ikke motta gaver, provisjoner, tjenester eller andre ytelser i forbindelse med anskaffelser og kontraktsinngåelser, eller når ytelsen er egnet til eller av giveren er ment å påvirke vedkommendes tjenstlige handlinger. Dette omfatter også gunstige betingelser knyttet til reiser og opphold. Med mindre gaven er av ubetydelig verdi, plikter også ansatte i Oslo kommune å gi avkall på gaver og testamentariske gaver fra brukere av kommunens omsorgstjenester, selv om gaven ikke kan påvirke tjenesteytelsen.»

I et antikorrupsjonsprogram er det viktig å klargjøre hva bestemmelsene om gaver betyr og i hvilke situasjoner gaver, representasjon og utgiftsdekning ikke er tillatt.

Selv om bestemmelsene fastslår at det er ulovlig, uetisk eller uakseptabelt å motta gaver, kan det være situasjoner der gaver er naturlig eller vil bli gitt. Følgende tommelfingerregler kan være til hjelp for kommuneansatte, ledere i kommunale bedrifter, politikere og for bedrifter som samhandler med kommunene:

- Gaver bør gis og mottas i full åpenhet og skal aldri medføre noen forpliktelser for mottakeren. Gaver skal ikke brukes for å oppnå en forretningsmessig fordel, eller kunne oppfattes slik.
- De samme prinsippene bør gjelde for ledelse og ansatte. Hvis det er nødvendig og akseptabelt med forskjeller, bør reglene være åpne om dette. Skjult praksis kan undergrave antikorrupsjonsarbeidet.
- Gaver bør aldri gis eller mottas i forbindelse med ansettelse, anbud, evaluering eller tildeling av kontrakter. Man skal også være forsiktig med gaver etter at en kontrakt er tildelt, fordi det kan oppfattes som utsatt returprovisjon eller knyttes til godkjenning av endringsordrer eller nye kontrakter.
- Hvis det er upassende å avvise gaven, kan den på et senere tidspunkt returneres til giveren med en forklaring, eller den kan gis til en veldedig organisasjon og giveren orienteres om dette.
- Å gi verdifulle gaver til personer som er underlagt strenge regler på dette området, eller å motta gaver som overskrider grensene som settes i kommunen, skaper kinkige situasjoner. Det kan derfor være

hensiktsmessig å utveksle informasjon om regler for gaver med forretningspartnere i forkant.

- Det er lettere for de ansatte å håndtere gaver hvis de kan forholde seg til faste verdibegrensninger. Samtidig kan slike grenser ta fokus bort fra andre viktige forhold, slik som hyppighet og sammenheng (f.eks. anbudsrunder og kontraktstildelinger). Kommuner bør i sitt antikorrupsjonsarbeid angi hvilke verdier, omstendigheter og typer gaver som er akseptable, og beskrive godkjenningsrutiner for tilfeller der grensene overskrides og når det oppstår tvil.

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.

Habilitetsreglene i kommuneloven og forvaltningsloven regulerer hvem som kan være med og fatte en beslutning eller vedtak. Reglene åpner for skjøn, men nedfeller noen grunnprinsipper som gir en klar retning: man skal fratre behandlingen av en sak når man selv:

- er part i saken eller er i nær slekt med en part i saken
- står i et nært vennskaps- eller avhengighetsforhold til en part i saken
- står i sterkt motsetningsforhold til en part i saken
- har et ikke uvesentlig økonomisk forhold til en part i saken
- har privat forretningsvirksomhet, eierinteresser eller er styremedlem i selskaper og firma som er part i saken
- det foreligger andre forhold som er egnet til å svekke tilliten til den ansattes upartiskhet



Innenfor eierstyringen av kommunale selskaper har det vært en rekke eksempler på dobbeltroller. Ofte velges framtreddende kommunepolitikere til styreverv, ut fra en tanke om at kommunens eierinteresser ivaretas best på den måten. En slik styredeltakelse gjør disse politikerne inhabile når de saker som berører selskapet, skal behandles i kommunens folkevalgte organer.

Framtreddende lokalpolitikere kan være etterspurte styre-representanter og inneha mange slike verv. Flere steder er det reist kritiske spørsmål om situasjoner som oppstår fordi politikerne har «for mange hatter». Det er viktig å diskutere slike potensielle rollekonflikter for å skape økt bevissthet og evnen til å håndtere rollene på en betryggende måte. Still gjerne spørsmålet: «Hvor mange hatter makter politikerne å håndtere?»

KS har utarbeidet 19 anbefalinger for godt kommunalt eierskap, selskapsledelse og kontroll. Her nevnes noen som særlig er relevant i et antikorrupsjonsperspektiv:

Habilitetsvurderinger og politisk representasjon i styrene
Det er opp til hvert enkelt eierorgan (representantskap/ generalforsamling) å avgjøre hvilken type kompetanse

et styre skal ha. I utgangspunktet anbefales det å unngå situasjoner der styrets medlemmer jevnlig blir vurdert i forhold til forvaltningslovens regler om habilitet og derfor kritisk vurderer bruken av ledende politikere i selskapsstyrene. Det anbefales at styrene etablerer faste rutiner for å håndtere mulige habilitetskonflikter, og at kommunestyret oppretter en valgkomité som innstiller til det organ som skal velge styrerepresentanter. Som en hovedregel bør politikerne ikke sitte i styrene i de kommunale /fylkeskommunale foretakene på grunn av den direkte rapporteringslinjen mellom styret og øverste politiske nivå.

Godtgjøring og registrering av styreverv
Kommunen bør i forbindelse med utarbeidelse og eventuell revidering av eiermelding gjennomføre en prinsipiell diskusjon om honorar som grunnlag for eierorganets fastsetting av styrehonorar, uavhengig av organisasjonsform. Alle som påtar seg styreverv for kommunale selskaper bør registrere vervene på www.styrevervregisteret.no

Utarbeidelse av etiske retningslinjer
Det anbefales at eier påser at selskapsstyrene utarbeider og jevnlig reviderer etiske retningslinjer for selskapsdriften.

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.

Det kan være behov for at kommunene nedfeller noen kjøreregler for hvordan de skal forholde seg til slik lobbyvirksomhet.

Styrevervregisteret legger til rette for åpenhet og innsyn i roller og interesser hos folkevalgte og administrativ ledelse i kommunesektoren.
www.styrevervregisteret.no

Forretningsforbindelser og samarbeidspartnere

Kommuner kan stilles ansvarlig for korrupsjonshandlinger som er utført av andre som de har et forretningsforhold til. For å motvirke korrupsjon må derfor kommuner i tilstrekkelig grad forsikre seg om at forretningspartnere og samhandlingspartnere opptrer i samsvar med gjeldende lovgivning og etiske prinsipper.

Det er særlig i anskaffelser og felles utviklingsprosjekter der kommunene samhandler med andre aktører at det kan være korrupsjonsrisiko.

Regelverket for offentlige anskaffelser fastlegger hovedprinsippene for gjennomføringen av kommuners kjøp av varer og tjenester. Kommuner kan i sine anskaffelser stille etiske og sosiale krav til leverandørene og leverandørkjeden. Kommuner bør derfor vurdere hvordan de gjennom sine anskaffelsesstrategier kan sikre høy etisk standard hos sine leverandører, både gjennom kvalifikasjonskrav og i oppfølgingen av leverandører og leveranser.

Kommuner samhandler ofte med partnere uten at det faller inn under regelverket for offentlige anskaffelser. Det dreier seg om eierskap i selskaper, samarbeid med eller støtte til frivillige organisasjoner og samarbeid om utviklingsprosjekter og offentlig-privat samarbeid (OPS). Også her bør kommunen forsikre seg om at samarbeidspartnere har en høy etisk standard og et system for å forhindre korrupsjon.

Bakgrunnssjekk – «Due diligence»
Inn kjøp fra og samhandling med konsulenter, entreprenører, leverandører og andre forretningsforbindelser utgjør en risiko for å bli innblandet i korrupsjon. Derfor bør kommuner ut fra en risikovurdering gjennomføre «due diligence»-undersøkelser før de innleder et forretnings-samarbeid. Det innebærer å ta alle nødvendige forholdsregler for å sikre at kommunen samarbeider med velansatte og kvalifiserte partnere og representanter.

Due diligence ("tilbørlig aktsomhet") undersøkelser innen korrupsjon (ofte kalt "integrity due diligence") er undersøkelser og vurderinger av forretningspartnere for å skaffe seg en rimelig forsikring om at man ikke blir innblandet i forutgående, pågående eller framtidige korrupsjonshandlinger gjennom forretnings-samarbeidet.

Det er mest aktuelt å foreta slike due diligence-undersøkelser av ukjente forretningspartnere før man inngår avtaler med dem, men det kan også være relevant på et senere tidspunkt hvis nye opplysninger tilsier det.

Det kan være upraktisk å utføre due diligence på alle forretningspartnere. Kommunene bør ha retningslinjer med kriterier for når det skal gjøres og hvordan man skal prioritere. De bør som et minstekrav avgjøre i hvert enkelt tilfelle om det skal utføres due diligence, og hvor grundig undersøkelsene skal være.

Due diligence kan utføres i samarbeid med bedriften som er gjenstand for undersøkelsen, eller uten dennes vitende. Undersøkelsen kan utføres av kommunens egne ansatte eller av et konsulentfirma og bestå av informasjonssøk på åpne kilder, blant annet Internett. I kritiske og vanskelige tilfeller kan det være nødvendig å leie inn spesialiserte konsulentfirmaer som er i stand til å gjøre grundigere undersøkelser.

I løpet av en due diligence-undersøkelse kan varsel-lamper begynne å lyse. Noen av disse kan være:

- En offentlig tjenestemann (eller familiemedlem) er aksjonær i selskapet, har andre interesser i det, eller er selskapets egentlige eier.
- En person i styret, i ledelsen eller en sentral medarbeider har interesser i et annet selskap som kan være en konkurrent.
- Selskapet nekter å opplyse om eiernes identitet.
- Selskapet nekter å redegjøre for eiernes, styre-medlemmenes eller sentrale medarbeideres andre økonomiske interesser som kan utgjøre en interesse-konflikt.
- Selskapet er utestengt fra anbudsrunder.
- Undersøkelsen avdekker tette forbindelser til politikere, konkurrenter eller forbrytere.
- Selskapet har dårlig rykte av andre grunner enn dem som er nevnt ovenfor.

Varsellamper i starten av en undersøkelse betyr ikke nødvendigvis at samarbeidet bør opphøre. Kommunen kan komme til en akseptabel konklusjon ved å innhente mer informasjon eller gjennom forhandlinger. Hvis man ikke finner en fullstendig løsning, men likevel mener at det er grunnlag for å samarbeide videre, vil det fortsatt være et element av risiko til stede, og kommunen bør ha en plan for risikodemping og overvåke samarbeidet nøye. Det er svært uheldig for kommunens omdømme hvis

samarbeidspartnere i fellesforetak og felleseide selskaper er kjent for manglende integritet eller tilfeller av korrupsjon. Kommunen kan risikere medvirkningsansvar for korrupsjon hvis den kjenner til eller burde ha kjent til korrupte handlinger. Det er viktig at korrupsjonsbekjempelse omhandles i aksjonæravtaler og i avtaler for fellesforetak. Rett til informasjon og stemmereglene som muliggjør veto mot korrupte forretningsarrangementer er også viktig.

Kommunens krav til antikorrupsjonsprogram bør gjøres gjeldende i heleide og deleide selskaper og fellesforetak. Korrupsjonsbekjempelse bør være et element i oppfølgingen av heleide og deleide selskaper og fellesforetak.

Det bør foretas due diligence-undersøkelser av potensielle partnerselskaper (og deres eiere og nøkkelpersonell) hvis kommunen ikke har kjennskap til disse fra før. Due diligence er også aktuelt overfor kjente partnere hvis det framkommer ny eller mistenkelig informasjon som gjør dette nødvendig.



Antikorrupsjonsprogram i kommunen

Formål og innretting

Formålet med et kommunalt antikorrupsjonsarbeid er:

- å forebygge at korrupsjon skjer
- å øke muligheten til å avdekke eventuell korrupsjon
- å øke beredskapen for å håndtere en eventuell korrupsjonssak

Kommuner og fylkeskommuner må selv implementere de systemer og mekanismer som skal til for å oppnå dette, slik det passer best i den enkelte kommune. Hovedelementer i et antikorrupsjonsprogram:

1. Verdier, holdninger og kultur
2. Etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte
3. Risikoanalyser
4. Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll
5. Strategi for anskaffelser
6. Varslingsordning

Gjennom antikorrupsjonsarbeidet kan kommunene skape bevissthet, holdninger, kunnskap og atferd som gjør at regelverk og rutiner faktisk blir etterlevd. De etterleves ikke av seg selv, men gjennom aktive handlinger som politikere, ledere og ansatte foretar seg.

Det er grunn til å tro at omfanget av den faktiske korrupsjonen er større enn den som avdekkes. Kommunene har først og fremst mulighet til å gjøre noe med sine interne forhold, slik at korrupsjon forhindres selv om det utenfor kommunene skulle være en vilje til å forsøke. Men gjennom egen opptreden kan kommunene også påvirke holdninger og villighet i omverdenen.

Et antikorrupsjonsprogram bør vise hvordan kommunen i sin løpende virksomhet gjennomfører aktiviteter som både forebygger og avdekker korrupsjon. Kommunene bør sørge for at tiltak mot korrupsjon inngår i de kommunale kjerneprosessene:

- Politiske beslutningsprosesser
- Myndighetsutøvelse og saksbehandling
- Tjenesteproduksjon

Antikorrupsjonsprogrammet bør også omfatte de sentrale støtteprosessene:

- Økonomiforvaltning
- Anskaffelser
- Personalforvaltning
- IKT-drift

Hovedinnholdet i kommunens antikorrupsjonsprogram bør være formulert skriftlig, med henvisning til sentrale kommunale regelverk og styringsprosesser, slik at det er mulig å synliggjøre programmet og å ta det opp til vurdering.

Korrupsjon er et alvorlig straffbart forhold som det kan være vanskelig å ta opp. Ubegrunnede påstander og beskyldninger om korrupsjon rettet mot lokalpolitikere eller kommuneansatte kan være ødeleggende, ikke bare for dem som blir beskyldt, men også for kommunens mulighet til å sette korrupsjonsrisiko og antikorrupsjon på dagsordenen. Samtidig er det viktig at korrupsjon blir et tema som det ikke er «farlig» å snakke om i kommuner og fylkeskommuner. Et antikorrupsjonsprogram kan bidra til dette, siden temaet tas opp uavhengig av konkrete mistanker eller beskyldninger.

Verdier, holdninger og kultur

Kommunens verdigrunnlag uttrykker hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet i dens roller og funksjoner. Verdigrunnlaget er rettesnoren for alle ansatte og folkevalgte og signaliserer for omverdenen hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet. All aktivitet på kommunenes vegne bør være forankret i verdigrunnlaget.

Ved å ha et aktivt og bevisst forhold til verdigrunnlaget, vil de som opptrer på vegne av kommunen, stå bedre rustet til å møte uetisk atferd og korrupsjon. Det vil også kunne forhindre utglidninger og dermed forebygge at uheldig praksis finner fotfeste.

ETIKKPLAKATEN

For folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune

Bedriftskulturen i Grimstad kommune skal gjenspeile etiske kjerneverdier. Folkevalgte og ledere skal gå foran og motivere til etisk refleksjon og gode valg.

De etiske kjerneverdiene i Grimstad kommune er:

ÅPENHET
REDELIGHET
RESPEKT
MOT

Folkevalgte og ansatte bidrar til å virkeliggjøre verdiene i de etiske retningslinjene når de:

ÅPENHET

- Bidrar til åpenhet i alt arbeid og samhandling i kommunen

REDELIGHET

- Opptrer redelig
- Er klar på egen rolle og unngår dobbeltroller
- Opptrer upartisk og praktiserer likebehandling
- Unngår gaver eller andre personlige fordeler som kan påvirke tjenestehandlinger, eller vekke mistanke om slik påvirkning

RESPEKT

- Er tydelig på eget syn og har toleranse og respekt for andres syn

- Møter publikum og brukere med vennlighet, respekt og omtanke
- Viser respekt for personvernet og overholder taushetsplikten

MOT

- Sier ifra om kritikkverdige forhold til den det gjelder eller varsler til noen som kan gjøre noe med det
- Tar ansvar for at egne handlinger er i samsvar med de etiske retningslinjene
- Overholder lover og regler, og forholder seg lojalt til vedtak og avgjørelser, når disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer

Verdigrunnlaget må omsettes i praksis i de kommunale virksomheter og prosesser. Det betyr at verdiene må gjenspeiles i de handlingene som kommunens representanter foretar seg, som ledere, ansatte eller folkevalgte.

I teorien kan verdier ofte oppfattes som allmenne og enkle å slutte seg til. I praksis kan ansatte og folkevalgte oppleve at verdiene settes på prøve, at det oppstår dilemmaer eller konflikter som gjør at det ikke er opplagt hvordan en skal opptre. Manglende bevissthet om dette kan føre til at private holdninger eller oppfatninger blir mer styrende enn kommunens grunnverdier.

For å gjøre verdiene levende og til noe som etterleves, må de tas opp og gjøres relevante i den praktiske hverdagen innenfor alle tjenester og på kommunale arbeidssteder. Holdninger skapes og endres, og organisasjonens evne til å omsette verdiene til konkrete handlingsvalg forutsetter at de tas fram og gjøres til utgangspunkt for samtaler og diskusjoner om hva de betyr. Her har lederne et særskilt ansvar.

Kommunenes ledelse bør sørge for at det er formulert et verdigrunnlag og at dette brukes aktivt i arbeidet med å bygge en god organisasjonskultur der målet er å forebygge og reagere på uetisk og korrupt atferd.

Etiske regelverk for ansatte og folkevalgte

De fleste kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. Kommuner som ikke har gjort det, bør prioritere dette arbeidet. De etiske retningslinjene bør behandles av kommunestyret.

Etiske retningslinjer inneholder ofte klare anvisninger om hvilken atferd som forventes og hva som skal være rettesnoren. De presiserer noen fundamentale krav som følger av kommunens grunnverdier.

Mange kommuner velger å ta utgangspunkt i andres regelverk når de lager sine egne. Det er ikke nødvendig å finne opp kruttet på nytt, men samtidig bør regelverkene bygge på en selvstendig vurdering tilpasset den enkelte kommunes situasjon.

Etiske retningslinjer får praktisk betydning ved å tas i bruk og ved at ansatte og folkevalgte forholder seg aktivt til betydningen av dem. Det har liten verdi om innholdet i retningslinjene ikke følges opp etter at de er vedtatt.

En slik oppfølging skjer både gjennom formidling av innholdet, lokalt arbeid med å oversette hva de innebærer for egen virksomhet og å ta dem opp til vurdering og diskusjon jevnlig. For å sikre oppfølging kan for eksempel arbeidet med etiske retningslinjer nedfelles som en del av lederkontrakten med lederne i ulike avdelinger.

Kommunene bør også sørge for å gjøre de etiske retningslinjene gjeldende i kommunale foretak og introdusere dem for kommunalt eide selskaper og overfor viktige samarbeidspartnere.

Kommuneloven § 48 nr. 5 inneholder en bestemmelse om at kommunen i årsberetningen skal redegjøre for tiltak som er satt i verk og som planlegges for å sikre høy etisk standard. Dette krever at kommunen har oversikt over hvilke aktiviteter som er gjennomført på etikkfeltet og hva status er. En slik redegjørelse kan være et godt utgangspunkt for debatter i kommunestyret om kommunens etikkarbeid. Det er også en mulighet til å synliggjøre etikkarbeidet.

Eksempler fra Oslo kommunes etiske regelverk for ansatte:

«Formålet med Oslo kommunes etiske regler er å sikre en god etisk praksis og definere fellesstandarder for ansatte i Oslo kommune. De etiske reglene gjelder alle kommunens ansatte.»

Ledere i Oslo kommune skal bygge en organisasjonskultur basert på åpenhet, og som ivaretar kommunens verdigrunnlag og etiske regler.

Ledere på alle nivåer skal gjennomgå de etiske reglene med sine medarbeidere en gang i året, og ved nyansettelse. Lederne skal påse at alle ansatte undertegner på at de har lest og forstått kommunens etiske regler.

Ansatte i Oslo kommune har et personlig og selvstendig ansvar for å følge kommunens etiske regler. Ansatte må ta opp tvilstilfeller i forhold til de etiske reglene med sin nærmeste leder.

Kommunens ansatte har rett til å nekte å følge pålegg som er ulovlige eller medfører brudd på de etiske regler.

Brudd på de etiske reglene kan i henhold til personalreglementet medføre konsekvenser for arbeidsforholdet.

På Etikportalen finnes eksempler på etiske regelverk fra ulike kommuner og virksomheter.

Tips til etiske retningslinjer:

- Bør inneholde regler om forbud mot at ansatte i kommunen kan bruke rammeavtaler om innkjøp på ulike områder til private formål.
- Det bør fremkomme at brudd på retningslinjene vil ha konsekvenser
- Det bør fremkomme at ansatte eller folkevalgte ikke deltar på turer som er finansiert av eller sponset av kommunens samarbeidspartnere

Eksempler og tips til hvordan etikkarbeid kan drives:

Ledelsen

- Etikkarbeid må forankres hos ledelsen på det enkelte tjenestested, på rådmannsnivå og hos folkevalgte. Kommunestyret bør diskutere kommunens etikkarbeid.
- Det bør avklares hvem som har ansvar for etikk og korrupsjonsforebyggende arbeid. Ansaret kan legges til et team, for å gjøre det mindre sårbart, eventuelt etablere egen stilling - etisk rådgiver, for eksempel lagt til rådmannens stab.
- Innarbeide etikk som tema i lederavtalen, la etikk bli et område som lederne måles på og en del av rådmannens bestilling til ledere. Tydeliggjøre og etterspørre aktiviteter og fokusområder, for eksempel i oppdragsbrev.
- Etikkarbeid må prioriteres, det må settes av tid til etikkarbeid og til gjentakende etiske refleksjoner om relevante tema. Det må diskuteres hva som er greit eller ikke greit i virksomheten, slik at ansatte og ledelse trener opp felles bevissthet om rett og galt.
- Utvikle rutiner som gir oversikt over bierverv hos ledere og ansatte – for eksempel i arbeidsreglementet. KS styrevervregister og Brønnøysundregisteret bør benyttes.
- Lage informasjon om regelverk og retningslinjer slik at det blir høy bevissthet om etterlevelse – at reglene er kjent, forstått og blir fulgt.
- Etablere «etisk råd» i kommunen, med for eksempel rådmann, virksomhetsledere og tillitsvalgte.
- Det kan være nyttig å kartlegge kommunens etiske profil, eventuelt med ekstern hjelp, for å vurdere innretting på etikkarbeidet (bl.a. om medarbeidernes kjennskap til etisk regelverk, erfaringer med situasjoner ol.).
- Utarbeide oversikt over negative hendelser, bruke dem systematisk til læring om risikovurdering og i dilemmatrening.

- Innarbeidet krav om rapportering om status for etikkarbeidet i rådmannens virksomhetsstyring, som grunnlag for oppfølging og videre rapportering til kommunestyret.

Informasjon og opplæring overfor ansatte

- Nyansatte bør signere på at de etiske retningslinjene er lest og forstått.
- Tillitsvalgte bør involveres, etikkansvar kan inkluderes i verneombudsrollen, etikkarbeid bør settes på dagsordenen i Arbeidsmiljøutvalget.
- Etikk og antikorrupsjon tas opp som i medarbeider-samtalen.
- Det bør utarbeides rutiner om eierskap til kompetanse og produkter ansatte har utviklet gjennom sin jobb i kommunen.
- Klargjøre hva som er greit/ikke greit som ansatte kan forholde seg til på det enkelte arbeidssted. Klargjøre for kommunens ansatte hva som forventes av en åpen og transparent kommune. Fokusere på størst mulig åpenhet i alle prosesser.
- Ha etikkansvarlige ute i kommunens virksomheter, gjennomføre opplæring i etikk, også for nyansatte.
- Arrangere etikk-/antikorrupsjonsdag.
- Gjennomføre dilemmatrening på seksjonsmøter, avdelingsmøter og ledersamlinger.

Risikoanalyser

Hensikten med risikoanalyse er å finne ut hvordan antikorrupsjonsarbeidet bør innrettes og hva som bør prioriteres. Kartlegging og analyse av risiko for korrupsjon er utgangspunkt for risikoreduserende tiltak, enten som egne målrettede tiltak eller som en integrert del av kommunens helhetlige risikostyring.

Kjernen i en risikoanalyse er å identifisere hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, hvor de kan inntreffe og hvilke konsekvenser de vil ha. Videre består risikoanalysen i å vurdere sannsynligheten for at hendelsen skal inntreffe. Selve risikoen fremkommer ved å vurdere risiko og konsekvens i sammenheng, slik det er illustrert i KS- idéheftet «Rådmannens internkontroll».³

Risiko for korrupsjon bør analysere på strategisk nivå i kommunen og innenfor i alle virksomheter. Det kan skje ved at alle kommunale virksomheter tenker gjennom følgende:

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

Basert på en slik risikokartlegging kan den administrative ledelsen sette sammen et helhetlig bilde av korrupsjonsrisiko og dermed prioritere risikoreduserende tiltak. På folkevalgt side bør kommunestyret og øvrige politiske organer sette av tid til å vurdere korrupsjonsrisiko i folkevalgtrollen og hvordan den kan reduseres.

Kontrollutvalget bør i sin tilsyns- og kontrollvirksomhet vurdere om risikostyringen i kommunen er god nok og om korrupsjonsrisiko er fanget opp gjennom risikostyringen.

Eksempler og tips til risikostyring

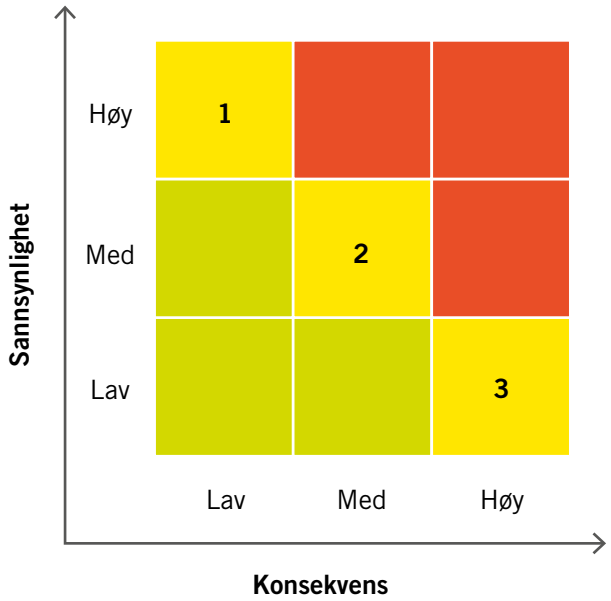
Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS) benyttes av mange kommuner som ledd i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap og innenfor prosjektstyring. ROS-analyser er også et nyttig hjelpemiddel i det korrupsjonsforebyggende arbeidet.

Kartlegge risiko for korrupsjon – sannsynlighet og konsekvens

- En ROS-analyse kan gjennomføres på overordnet nivå i rådmannens ledergruppe og innenfor hvert av kommunens tjenestoområder.
- Analysen kan gjennomføres som en gruppeprosess og idemyldring der risikofaktorer og uønskede hendelser innenfor eget arbeidsfelt blir identifisert. På dette grunnlaget rangeres risikofaktorene, enten ved gjennom en kvalitativ vurdering og diskusjon eller ved å kvantifisere sannsynlighet og konsekvens og plassere faktorene i en risikomatrise.
- Spørreundersøkelse blant ansatte kan også være en metode for å kartlegge opplevd risiko for korrupsjon, avdekke behov for informasjon og justere regler og rutiner.

Sette i verk risikoreduserende tiltak

- På bakgrunn av ROS-analysen kan risikoreduserende aktiviteter identifiseres og prioriteres. De ansatte må informeres om relevante risikofaktorer på det enkelte arbeidssted. Rutiner og kontroller utvikles for å redusere risikoen der den er avdekket. Rådmannen bør, gjennom virksomhetsstyring og intern kontroll, etterspørre status for risikostyringen.
- Ansaret for å gjennomføre ROS-analyse må plasseres i virksomhet/avdeling/utvalgte områder.



Røde bokser:
Kritisk risiko. Risikoreduserende tiltak skal iverksettes.

Gule bokser
1. Betydelig risiko. Risikoreduserende tiltak.
2. Sentrumsområdet. Betydelig risiko. Risikoreduserende tiltak skal vurderes.
3. Beredsskapshjørnet. Betydelig risiko. Risikoreduserende tiltak skal vurderes.

Grønne bokser:
Ubetydelig risiko. Ikke nødvendig med tiltak.

Figur: Risikokart kan vise hvilke områder som bør prioriteres for risikoreduserende tiltak. (Kilde: KS 2013)

- Det bør innarbeide krav i styringssystemet om at det skal gjennomføres risikovurderinger og at dette dokumenteres i et egnet verktøy.
- Ledere og ansattes holdninger og bevissthetsnivå spiller en sentral rolle for at rutiner og tiltak skal ha effekt. Derfor bør det gjennomføres øvelser som kan trene opp kunnskap og bevissthet hos medarbeiderne. Det kan omfatte refleksjon om situasjoner der ansatte kan være inhabile. Et tiltak kan være at ansatte signerer på at de ikke er inhabile. Videre vil intern åpenhet og erfaringsdeling bidra til kunnskapsutvikling og bevissthet som kan redusere risiko.
- Ved å utarbeide en oversikt over kontrakter, eiendeler og eiendomsmasse (som eigner seg for utleie), kan kommunen kontrollere status og praksis for hvordan de disponeres.

Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll

Et velfungerende kontrollsystem er avgjørende i det kommunale arbeid mot korrupsjon. Et av de mest sentrale virkemidlene i et kommunalt antikorrupsjonsarbeid er derfor å arbeide med å styrke alle funksjoner i det kommunale kontrollsystemet. Å forebygge uønskede hendelser og hindre myndighetsmisbruk er eksplisitte mål med kontrollvirksomheten.

Kontrollsystemene 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. Videre vil kontrollsystemet avdekke eventuelle misligheter, feil eller korruperte handlinger som er begått.

Svakheter i kontrollsystemene øker faren for misligheter og korrupsjon. Slike svakheter gjør det også vanskeligere å oppdage feil, misligheter eller korrupsjon som er blitt begått. Flere korrupsjonssaker i kommuner har vist hvordan svikt i enkle kontrollrutiner har muliggjort korrupsjon. Utfordringen for kommunene er å gjøre kontrollsystemet virksomt og effektivt i antikorrupsjonsarbeidet. Korrupsjon foregår i det skjulte, mellom parter som begge har interesse av å holde den korruperte handlingen skjult. De korruperte handlingene kan dermed også være vanskelige å oppdage gjennom kontrollvirksomheten.

Hovedelementene i kommunenes kontrollsystem følger av kommuneloven og skisseres kort nedenfor.

Kommunestyret har det øverste ansvaret for at kommunen opptre i samsvar med lover og regler, at etiske standarder etterleves og at tjenester leveres i tråd med politiske mål.

Rådmannen som administrasjonssjef har det overordnede ansvar for internkontrollen i kommunens forvaltning. Det handler i prinsippet om å ha kontroll med tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse, og at de sentrale støtteprosessene utføres i tråd med politiske mål, faglige krav, lover og regelverk.

Kontrollutvalget som er oppnevnt av kommunestyret, skal føre tilsyn og kontroll med kommunens virksomhet på vegne av kommunestyret. Kontrollutvalget har selv-

stendig innsynsrett og skal foreta de undersøkelser de finner nødvendig for å ivareta sin kontrolloppgave på vegne av kommunestyret.

Kommunestyret velger hva slags revisjonsordning kommunen skal ha. Revisjonen utfører forvaltningsrevisjon og regnskapsrevisjon. I tillegg kan revisjonen utføre andre oppgaver etter bestilling fra kontrollutvalget, for eksempel bistå kontrollutvalget i å utføre selskapskontroll. Store og komplekse organisasjoner som mange kommuner er, bygger på omfattende delegering av ansvar og myndighet til underliggende enheter, deres ledere og enkeltpersoner. Men ledere og enkeltpersoner kan gjøre feil og de kan misbruke tilliten. Det er her tilsyns- og kontrollfunksjoner kommer inn. Ansvar for å kontrollere virksomheten følger delegasjonslinjene. Overordnet nivå må gjennom kontroll forsikre seg om at underordnet nivå faktisk kontrollerer det de skal.

Det er en balansegang mellom ressursene som brukes på kontroll på den ene siden, og effektiviteten i den kommunale driften og oppgaveløsningen på den annen. En sentral del av kontrollsystemet er å gjennomføre risikovurderinger og analyser, slik at kontrollvirksomheten rettes inn mot de områder der risikoen er størst.

KS har utarbeidet et idéhefte om internkontroll, som beskriver kritiske sider ved utformingen av internkontrollsystemet i kommunene, ”Rådmannens internkontroll. Hvordan få orden i eget hus?” (KS 2013).

I et kommunalt antikorrupsjonsprogram bør kommunen beskrive hvordan kontrollsystemet skal fange opp korrupsjonsrisiko innenfor alle sentrale prosesser.

Eksempler og tips for kontrollarbeidet

Overordnede kontrollfunksjoner

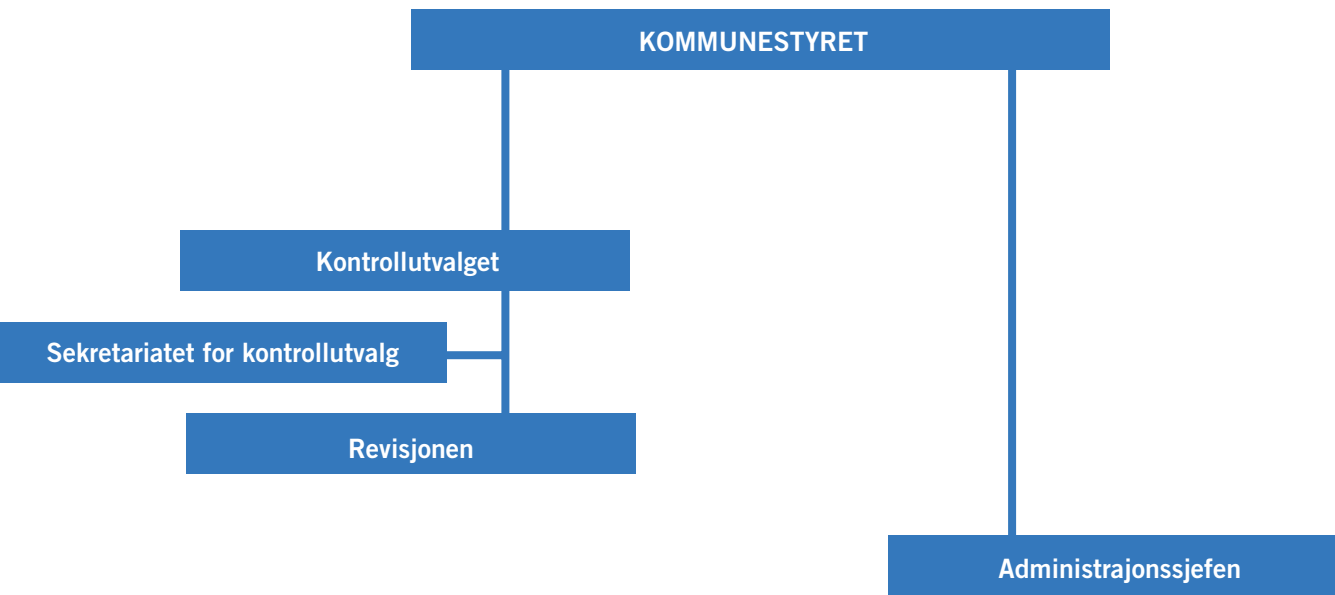
- Rådmannens system for internkontroll bør utformes med sikte på å forebygge og avdekke korrupsjon. Kontrollaktivitetene gjennomføres i administrasjon, på tjenestesteder og i de sentrale støtteprosessene.
- Kontrollutvalget bør gjennom sin tilsynsrolle og forvaltningsrevisjoner undersøke hvordan de korrupsjonsforebyggende og -avdekkende tiltakene som er iverksatt, fungerer.
- Kommunestyret bør ved valg av medlemmer til kontrollutvalget ta hensyn til hvordan sammen-

setningen kan styrke tilliten til utvalgets uavhengighet. Kontrollutvalgets budsjett bør gi utvalget tilstrekkelig mulighet til å iverksette de undersøkelser og revisjonsarbeider som det finner nødvendig for å kunne vurdere de korrupsjonsforebyggende aktivitetene. Når det er avdekket korrupsjon eller misligheter i kommunen, bør kontrollutvalget sørge for at forholdene granskes og følges opp med nødvendige tiltak.

Praktiske tiltak

- Ansette sentral controller og opprette controllerfunksjon på store prosjekter.
- Innføre et system med to personer som godkjenner fakturaer, hvorav en har nærhet til leveransen og kan kontrollere den.
- Ta i bruk eksisterende kontrollordninger og -muligheter, inkludert kontrollutvalg.
 - Gjennomføre fakturakontroll og årlig kontroll av koder/kontoer, anbud, protokoll, rammeavtaler og tilskudd.
 - Gjennomføre forvaltningsrevisjon, gjerne på avgrensede områder, f.eks. innenfor internkontroll og fakturakontroll.
 - Kontrollere kommunenes bruk av rammeavtaler
 - Gjennomføre interne revisjoner av rutinene.

- Innføre kontrollrutiner på områder som innebærer risiko. Mer aktiv kontroll - «kontrollere at det kontrolleres», risikobasert kontroll fremfor stikkprøver.
- Etterkontroll av at rutiner blir fulgt, hva vet en om effektene av tiltakene?
- Utarbeide rutiner for uttak av varer og materiell: Lagerstatus, felles lager, bil- og bensinbruk med mer.
- Delegasjonsreglementet – sette økonomiske rammer som utgangspunkt for delegasjon.
- Etablere beredskapsplaner ved oppfølging av kritikkverdige forhold eller varslinger.
- Gjennomføre opplæring av attesteranter og anvisere.
- Gjennomgå bestillingsfullmakter.
- Etablere innkjøpsstrategi.
- Sjekke hvilke relasjoner ansatte i kommunen har til ulike eksterne nettverk.
- Arbeide med å utvikle en «kultur for kontroll», slik at kontroll oppleves som en gjensidig trygghets- og tilitsskapende arbeidsform snarere enn en antydning om mistanke.
- Ambisjonen bør være et risikobasert kontrollsystem der den enkelte virksomhet og enhet reduserer risiko for feil, misbruk og korrupsjon til et akseptabelt nivå.



Figur: Kontrollinjene i det kommunale kontrollsystemet. Kilde: KS

Strategi for anskaffelser

Ved å ha en tydelig strategi for anskaffelser og å implementere den i alle ledd, vil kommunen kunne redusere risikoen for feil, misligheter og korrupsjon. Oppbygging av anskaffelsesfaglig kompetanse, klare rutiner og tydelig ansvar for å etterleve dem vil være sentrale elementer i en slik strategi.

Lov om offentlige anskaffelser og tilhørende forskrifter setter opp klare krav til en ryddig anskaffelsesprosess og de grunnleggende prinsippene som skal oppfylles. Formålet er å sikre effektiv utnyttelse av de offentlige midlene og rettferdig konkurranse mellom leverandører. I lovens § 5 stilles følgende grunnleggende krav:

- Oppdragsgiver skal opptre i samsvar med god forretningsskikk, sikre høy forretningsetisk standard i den interne saksbehandling og sikre at det ikke finner sted forskjellsbehandling mellom leverandører.
- En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.
- Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.
- Utvelgelse av kvalifiserte tilbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier

I forberedelsene til og gjennomføringen av en anskaffelse kan det være behov for kontakt med potensielle tilbydere og leverandører. Informasjon til leverandørene skal være lik og ikke innebære forskjellsbehandling som kan favorisere noen av dem. Etter at kontraktene er inngått og leveransene finner sted, bør kommunen kontrollere at de faktisk har mottatt leveransene i henhold til kontrakt og til avtalt kvalitet, omfang og pris. I denne oppfølgingsfasen bør kommunale innkjøpere også være opptatt av at kommunen unngår å etablere avhengighet eller bindinger som kan påvirke uavhengigheten i fremtidige anskaffelsesprosesser.

Et effektivt marked kan være avgjørende for muligheten til å få tilbud fra leverandører i reell konkurranse. Derfor bør kommuner være opptatt av de konkurransepolitiske virkningene av sine anskaffelser. Et effektivt og kompetent leverandørmarked kan kreve et langsiktig samarbeid for å sikre leverandører som er i stand til å dekke framtidige

offentlige behov. En slik strategi for leverandørutvikling må skje åpent og ryddig, i samsvar med sentrale verdier og prinsipper for anskaffelser.

Kommunene kan bidra til at leverandørene ivaretar samfunnsansvar knyttet til miljø, menneskerettigheter, lønns- og arbeidsforhold, etikk og antikorrupsjon ved å stille krav i konkurransegrunnlagene og ved å følge dem opp gjennom hele anskaffelsesprosessen. Leverandørene kan også forpliktes til å dokumentere hvordan de ivaretar samfunnsansvar både i egen virksomhet og overfor leverandørkjeden og kunder.

Kommunens strategi for anskaffelser bør beskrive risikofaktorer i anskaffelsesprosessen. Risikoen for korrupsjon er tilstede i flere faser:

- Vurdering av behovet som skal dekkes gjennom anskaffelsen. Her kan kontakter med leverandører eller interessekonflikter hos innkjøpere ha betydning for hvordan behovet for anskaffelsen beskrives. I hvilken grad trengs anskaffelsen? Kunne behovet vært dekket på andre måter?
- Planlegging og organisering av selve anskaffelsen. Her vil kjennskap til markedet og kontakt med leverandører kunne påvirke planleggingen av anskaffelsen. Asymmetrisk informasjon mellom leverandørsiden og kommunen kan påvirke behovs- og anskaffelsesbeskrivelsen. I hvilket omfang og med hvilken standard trengs anskaffelsen? Behovet kan i for stor grad bli formulert som et bestemt produkt som avgrenser potensielle leverandører.
- Gjennomføring av konkurransen om oppdraget. Her vil valg av konkurranseform, utforming av anbuds-dokumenter, kravspesifikasjon osv kunne påvirkes av at innkjøpere eller fagansvarlige ikke er tilstrekkelig uavhengig. Videre vil selve kunngjøringen av konkurransen kunne skje på en måte som ikke likestiller potensielle leverandører og ved at vesentlig informasjon blir holdt tilbake slik at noen leverandører har et konkurransefortrinn. Vurderingen av tilbudene og endelig valg av leverandør kan være utsatt for utilbørlig påvirkning i form av vennskap, gaver, bestikkelser, kick-backs eller lignende. Tidligere kommunalt ansatte som har gått over til leverandørsiden kan ha innsidekunnskap, bekjentskaper og kontakter som de drar nytte av i tilbudsutformingen og i eventuelle forhandlinger i konkurransen.

- Oppfølging av leveransen og kontrakt. Her kan risikoen være knyttet til at kostnader og kvalitet avviker fra det som er opprinnelig avtalt, og at den som godkjenner leveransene og håndterer fakturaer og utbetalinger aksepterer det. Avhengig av kontraktsform vil det kunne være en rekke steg fra bestilling til ordrebekräftelse og – mottak, fakturagodkjenning og utbetaling der korrupsjonsrisiko er tilstede.

Eksempler på risiko i anskaffelsesprosesser

- Leverandøren gir en godt betalt jobb til en slektning av innkjøperen.
- Leverandøren engasjerer uten noen god forretningsmessig grunn en privat bedrift, som er kontrollert av innkjøperen eller av venner eller slektninger av innkjøperen, som underleverandør til prosjektet.
- Leverandøren utfører arbeid på innkjøperens private bolig og sender en sterkt rabattert faktura – noen ganger sendes faktura uten at betaling kreves inn, andre ganger sendes ingen faktura i det hele tatt.
- Ulovlige direkte anskaffelser.
- Ukoordinerte innkjøp av samme vare eller tjeneste fra forskjellige innkjøpere i kommunen.
- Feil i gjennomføringen av anskaffelsene som fører til ressurskrevende klagesaker med negative omdømmevirkninger.
- Feil som følge av at innkjøpere sjelden foretar anskaffelser
- Manglende dokumentasjon/arkivering som gjør oppfølging og kontroll vanskelig.
- Anskaffelser/deler av anskaffelser anvendes til privat bruk.
- Folkevalgte som engasjerer seg for at lokale leverandører foretrekkes.
- Innkjøpere som ikke følger kommunens inngåtte rammeavtaler eller andre avtaler.

Eksempler og tips for sikrere anskaffelser

- Gjennomføre risikovurdering på hele anskaffelsesområdet. Hvor er det størst risiko for å gjøre feil? På bakgrunn av risikovurderingen iverksettes nødvendige tiltak.
- Utarbeide og oppdatere kommunens anskaffelsesstrategi
- Informere slik at ansatte kjenner til og følger strategien og rutinene. Innarbeide tiltak mot korrupsjon og for menneskerettigheter i strategien.
- Sikre anskaffelsesprosesser med dokumentasjon og varemottak før betaling, stille krav til leverandører i anskaffelsen som også omfatter underleverandører.

- Sikre anskaffelsesprosess ved hjelp av e-handel, e-faktura og konkurransegjennomføringsverktøy.
- Drive opplæring i anskaffelsesregelverket/lov om offentlige anskaffelser - også om unntakene fra regelverket.
- Kontrollere etterlevelsen av anskaffelsesregelverk, særlig innenfor utsatte områder og ved tilleggsbestillinger.
- Inngå rammeavtaler for større deler av kommunens virksomheter.
- Sentralisere innkjøpsfunksjon slik at det bygges opp et sterkt anskaffelsesfaglig miljø i kommunen eller i samarbeid med flere kommuner. I tillegg til å styrke markedsmakten vil en slik sentralisering også medføre en profesjonalisering og kompetansebygging, større i form av færre og profesjonelle innkjøpere og bestillere. Sertifisere innkjøpere, egne etiske retningslinjer for innkjøpere.
- Utarbeide veiledere og nettside med informasjon om kommunens anskaffelser.
- Utarbeide en eierstrategi for kommunale selskaper og foretak der korrupsjonsforebygging er tema, følge opp dette gjennom eierstyringen.



Varsling

Antikorrupsjonsprogrammer kan ha begrenset verdi hvis ansatte eller andre som opplever kritikkverdige forhold, ikke vet hvor de skal henvende seg. Varsling har erfaringsmessig vist seg å være avgjørende for å bringe fram kritikkverdige forhold som innebærer korrupsjonsrisiko eller for å avdekke uønskede hendelser.

Kanaler som går nedenfra og opp, slik som varslingsrutiner, er et supplement til ledelsens engasjement for å motvirke korrupsjon i virksomheten.

Rådmann og andre ledere må gi tilstrekkelig beskyttelse til de som ønsker å stå fram og rapportere om avvik fra etiske og juridiske standarder i kommunen. Dette kan for eksempel gjøres via konfidensielle telefon tjenester eller intranett- og nettsider der ansatte og forretningspartnere kan luften bekymringer eller formidle informasjon. For at slike tjenester skal fungere effektivt, må man lytte til bekymringene og nøkkelpersonell må reagere innen rimelig tid. Legitim bruk av varslingsrutiner må ikke føre til represalier i form av endrete karrieremuligheter, utestenging fra attraktive arbeidsoppgaver eller sosial utfrysing. Slike kanaler bør gjøres tilgjengelig ikke bare for ansatte, men også for forretningsforbindelser, brukere og innbyggere.

Kommuner som allerede har en varslingskanal, må vurdere behov for tilpasninger når de lanserer sitt anti-korrupsjonsprogram. Kommuner som ikke har en slik kanal, bør etablere det som en del av programmet.

Erfaringer fra varslingsordninger i kommunene og i arbeidslivet har vist flere utfordringer:

- Varslere får negative reaksjoner, fra ledere eller kolleger.
- Varslere vet ikke om varselet er bekreftet og får ikke informasjon om hva som skjer videre.
- Ansatte har liten kjennskap til hvordan de kan varsle.
- Varslingsordningen blir misbrukt til å drive interne omkamper.
- Anonymitet og misbruk av ordningen - varslere som ønsker å sverte navngitt personer.
- Ansatte varsler om egen sak selv om ordningen er innrettet for varsling fra uavhengige.
- Å ivareta den det varsles om.
- Å verne den som varsler.
- Oppfatning om at «det hjelper sikkert ikke å varsle», det blir for ubehagelig å varsle, eller folk frykter

negative konsekvenser slik at de unnlater å varsle om kritikkverdige forhold de observerer, særlig når det gjelder egne ledere.

- Informasjonssikkerhet, at varslene behandles på sikker måte og at få har tilgang til informasjonen.

Tips til etablering av varslingsordning:

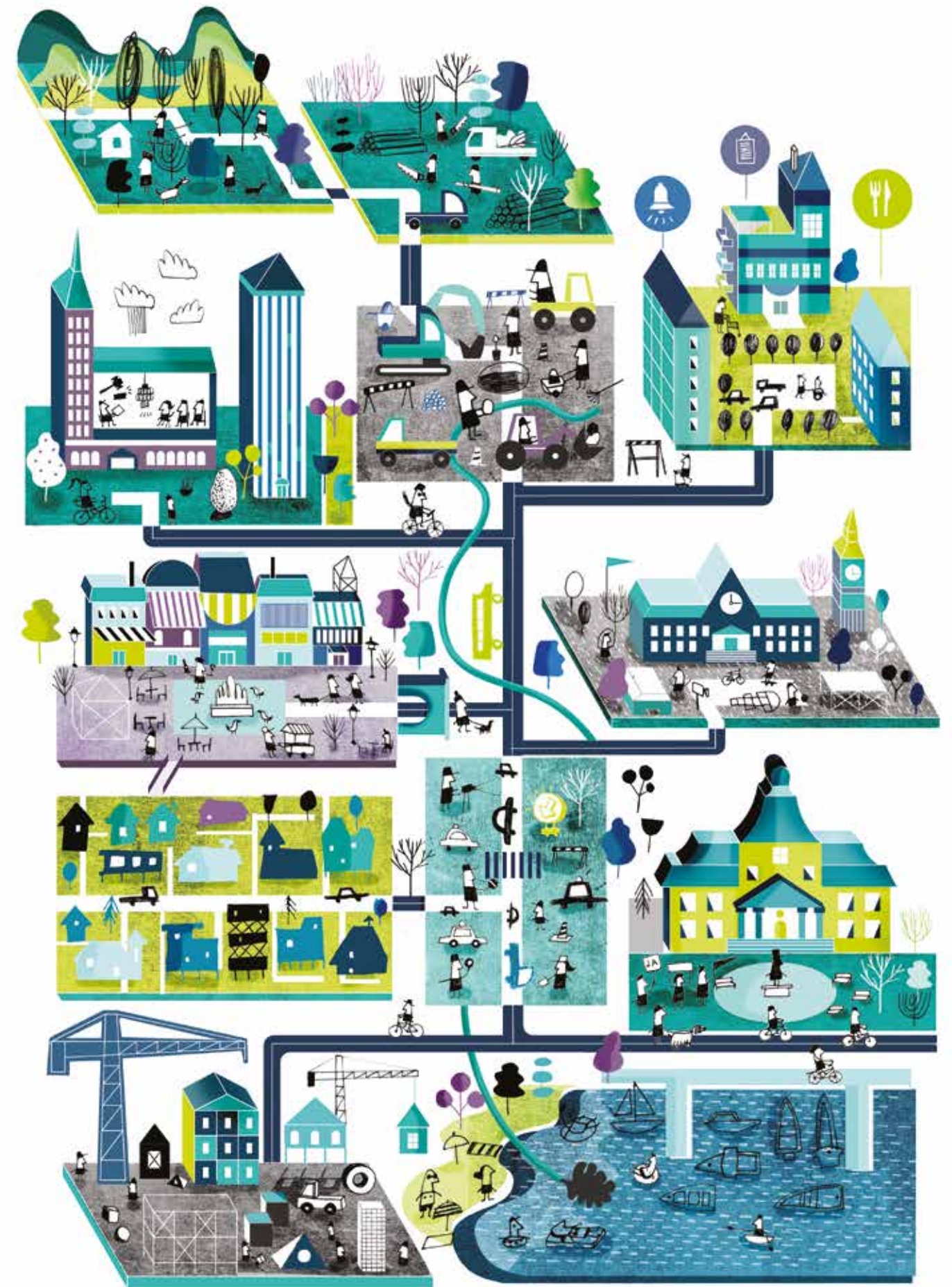
- Varslingskanalen bør administreres av en uavhengig stabsenhet (eventuelt eksternt) som rapporterer til rådmann.
- Det må være anledning til å rapportere anonymt.
- Sakene må behandles konfidensielt og med tilstrekkelig vern og rettferdig behandling av personen som rapporterer og den det blir rapportert om.
- Sakene må undersøkes og avsluttes, og oppsummeres i etterkant sammen med de involverte personene.
- Kommunen må ha et godt system for dokumentasjon og arkivering av bekymringsmeldinger, saksbehandling og konklusjoner.

Kommunen må sikre at varsling oppmuntres og at varslere beskyttes. Når en ansatt observerer kritikkverdige forhold, skal vedkommende oppmuntres til å rapportere dette. Kommunen har plikt til å oppmuntre sine ansatte til å bruke sin rett til å si ifra, og å tilrettelegge for det. I 2007 ble bestemmelser om varsling innlemmet i arbeidsmiljøloven (§2-4 og § 2-5). Bestemmelsene gjelder både for offentlig og privat sektor, og krever at kommunen har rutiner for varsling.

Varsling er en lovlig handling, og loven gir vern mot gjengjeldelse ved varsling. Vern mot gjengjeldelse omfatter også ekstern rapportering, for eksempel til offentlige tilsynsmyndigheter, politi og media, og ikke bare intern varsling. Loven gir imidlertid ikke et helt tilfredsstillende vern ettersom det kreves at varsleren må ha opptrådt på en "forsvarlig" måte, noe som kan tolkes vidt forskjellig av de involverte parter i en konkret sak.

Varsling. Hvordan utvikle gode rutiner om varsling i kommuner og fylkeskommuner. (KS 2007).

Veilederen finnes på Etikkportalen.



Sentrale lover og regelverk som krever etterlevelse

Kommunenes integritet skal sikres gjennom en rekke lovverk (med tilhørende forskrifter) i tillegg til egne kommunale regelverk. Kunnskap om regelverk og lovgivning er et viktig element i forebyggingen, også for å ha en beredskap til å håndtere situasjoner når de oppstår. De ulike lover og regelverk er aktuelle for flere av elementene som et anti-korrupsjonsprogram består av. De mest sentrale lovene er:

- *Valgloven* som regulerer gjennomføringen av demokratiske valg, valgoppgjør, valgbarhet og stemmerett.
- *Kommuneloven* som inneholder bestemmelser om styringsform, valg og sammensetning av kommunale organer, administrasjonens oppgaver og organisering, saksbehandling, tilsyn og kontroll, revisjon, økonomi-bestemmelse og habilitet.
- *Forvaltningsloven* som blant annet inneholder bestemmelser om saksbehandling, vedtak, habilitet, taushetsplikt, klageadgang.
- *Offentleglova* som regulerer offentlighetens rett til innsyn i saker og begrensningen av denne.
- *Lov om offentlige anskaffelser* som regulerer prosedyrer for innkjøp, anbudskonkurranser, konkurransegrunnlag og utelukkelse av leverandører med mer.
- *Arbeidsmiljøloven* som regulerer grunnleggende arbeidstakerrettigheter og blant annet rett og plikt til varsling og om varslervern
- *Konkurranseloven*
- *Skadeerstatningsloven*
- *Straffeloven*
- *Saksbehandlingsregler* i en rekke særlover som regulerer kommunenes ansvar og plikter, samt hvordan tjenester og myndighet skal tilbys.
- *Kommunale vedtekter* og regelverk som kan regulere en rekke forhold i den enkelte kommune, blant annet etiske regelverk for ansatte og folkevalgte.
- *Lov om interkommunale selskaper og øvrig selskapsrett* som nedfeller grunnleggende styringsprinsipper, ansvars plassering og representasjon i styringsorganer
- *Styrevervregisteret fra KS* som inneholder opplysninger om lokalpolitikere og ansattes økonomiske interesser og styreverv.

- *Regnskapsloven* som krever at store foretak skal redegjøre for hvordan de integrerer menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø, og berkjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, daglige drift og i forhold til interessenter.

Gjeldende lovverk inneholder langt på vei de elementene som skal forhindre korrupte handlinger. Likevel er det en rekke forhold som gjør at korrupsjon kan utvikle seg.

Enkelpersoner og ledes opptreden i møte med dilemmaer, interessekonflikter og mulige fristelser kan være avgjørende for å forhindre misligheter og å stoppe forsøk på korrupsjon. Men dersom ansvaret utelukkende er individualisert, blir kommunen sårbar. Kommunen har ansvar for å arbeide systematisk med å redusere muligheten for at enkeltpersoner kommer i situasjoner der de kan trå feil eller fristes til å gjøre det. Organisasjonens motstandskraft er avhengig av en organisasjonskultur som vedlikeholder og fremmer høy etisk standard på alle nivåer. Kontinuerlig oppmerksomhet om temaet blant de ansatte og folkevalgte er nødvendig.

Aktiviteter for å implementere programmet

Forankring i kommunens ledelse

Kommunestyret eller formannskap må avgjøre om og innenfor hvilke rammer et kommunalt antikorrupsjonsprogram skal gjennomføres.

Rådmannen bør ha ansvar for å utvikle elementene og iverksette systemene i antikorrupsjonsprogrammet. Rådmannen har også ansvar for å følge dem opp gjennom styring, støtte og kontroll av underliggende virksomheter. Folkevalgte og administrativ ledelse må uttale seg, skrive og handle i samsvar med programmet. De må demonstrere en klar og tydelig forpliktelse til programmet hele tiden – både under forberedelse, lansering og oppfølging.

Rådmann bør be de ulike virksomhetene eller resultat-enhetene om å oppgi status for gjennomføring og etterlevelse av programmet i de jevnlige rapporteringene og i forbindelse med viktige beslutninger.

Programmet bør inneholde alle relevante elementer og fortrinnsvis iverksettes i én omgang. Man kan også velge en innføring i flere faser.

Opplæring

Et antikorrupsjonsprogram krever et grundig informasjons- og opplæringsopplegg rettet mot alle virksomheter i kommunen. Opplegget bør tilpasses de utfordringene og risikoene de ulike enhetene står overfor.

Opplæringen bør dekke alle deler av programmet og omfatte diskusjoner av eksempler og dilemmaer. Det er mest effektivt å bruke konkrete eksempler som organisasjonen har opplevd og dilemmaer som er relevante for virksomheten.

Opplæringen kan foregå i form av møter, workshops/seminarer og teambuilding, via nettbasert opplæring, eller en kombinasjon av disse. Møter med dilemmatrening i plenum eller gruppearbeid er spesielt effektivt. Dette krever utarbeidelse av gode dilemmaer/eksempler og alternative (gode og mindre gode) løsninger, samt drevne fasilitatorer. Det skaper engasjement og felles forståelse, og bidrar til å kalibrere de etiske standardene i organisasjonen.



Korrupsjonsrisiko og antikorrupsjonsarbeidet bør tas opp i alle virksomheter, på personalmøter, seksjonsmøter, avdelingsmøter eller –seminarer. Informasjon om programmet bør være obligatorisk i opplæringen av nyansatte. Antikorrupsjonstrening skal ikke være en engangsforeteelse, men et kontinuerlig arbeid. Det anbefales at opplæring i antikorrupsjon gjentas annethvert år.

Informasjon internt og eksternt

Ved å informere internt og eksternt om antikorrupsjonsprogrammet kan kommunen bidra til å skape en forebyggende effekt. Mange overtredelser skyldes rett og slett manglende bevissthet eller ren uvitenhet.

Under forberedelsen, lanseringen og oppfølgingen av programmet bør ansatte få jevnlig informasjon om planer, innhold og krav. En bestemt organisasjonsenhet bør ha ansvar for å ta imot og behandle kommentarer og forslag til programmet, både fra interne og eksterne kilder, og gi informasjon og råd når noen ber om det. Rådmannen bør jevnlig rapportere til kommunestyret om hvordan programmet fungerer i praksis.

Interne kommunikasjonstiltak kan være: nettsider – intranett, opplæring av ansatte, ledelseskurs, seminarer, ledermøter, etikk-telefon, samt e-poster til ansatte. I ekstern kommunikasjon til befolkningen, brukere og leverandører bør kommunens verdier, etiske retningslinjer og korrupsjonsbekjempelse formidles. Skriftlige deler av programmet, som regelverk, rutiner og retningslinjer, bør gjøres tilgjengelig på kommunens nettsider og formidles til forretningsforbindelser og forvaltningsorganer som kommunen samhandler med.

Kommunen bør:

- Opplyse om arbeid med og resultater av antikorrupsjonsprogrammet
- Være åpen om god og dårlig praksis og redegjøre for eventuell korrupsjon
- Vurdere hvordan viktig informasjon fra varslingskanalen skal følges opp.
- Undersøke hendelser / melding til politimyndighet.

Hvis det blir framsatt mistanke om uregelmessigheter,

misligheter eller korrupsjon innenfor kommunenes virksomheter, er det nødvendig å undersøke forholdene og vurdere om det er grunnlag for å anmelde forholdene. En slik undersøkelse kan gjennomføres av et eget team som opprettes for formålet eller settes bort til eksterne.

En undersøkelse vil ofte bestå av følgende elementer:

- Intervjuer med ansatte og tredjeparter
- Gjennomgang av kontrakter og betalinger
- Gjennomgang av anbud og evalueringer
- Prioritert gjennomgang av kontoer
- Analyse av økonomiske data
- Gjennomgang av e-poster og dokumentarkiver

Når det kommer en bekymringsmelding gjennom varslingskanalen, er det organisasjonsenheten som administrerer kanalen som i første omgang avgjør hvordan saken skal håndteres. Både den som har varslet og dem det eventuelt er varslet om må sikres vern og juridisk rådgivning.

Håndtering av saker som avdekkes - ansvar og konsekvens

Rådmannen bør formidle tydelig at alle ansatte har ansvar for å iverksette antikorrupsjonsprogrammet og etterleve det. Programmet må bli en naturlig og integrert del av kommunens styrings- og ledelsessystem. Programmet er en viktig del av kommunens system for internkontroll.

Antikorrupsjonstiltakene bør inngå i den løpende virksomhetsstyringen, dvs. i årsbudsjetter og handlingsprogram, prosjektgjennomføringsplaner, innkjøpsprosedyrer, personalpolitikk og -rutiner samt rapportering.

Ulike metoder kan brukes for å styrke iverksettelsen, for eksempel at ledere skriftlig bekrefter at de har mottatt programaterialet og samtidig forplikter seg til å gjennomføre det, en årlig angivelse av status med egevaluering og en erklæring om etterlevelse av programmet.

I kommunikasjon fra kommuneledelsen og i beskrivelsen av personalpolitiske rutiner må det framgå tydelig at brudd på etisk standard eller bestemmelsene om korrupsjon vil bli fulgt opp og medføre disiplinærtiltak. Brudd



på obligatoriske krav i antikorrupsjonsprogrammet bør føre til sanksjoner, avhengig av hvor alvorlig overtredelsen er. Videre er kommunen ansvarlig for å politianmelde hendelser som kan være ulovlige.

Kommunen bør vurdere å gjennomføre integritetssjekk av søkere til kritiske og utsatte stillinger. Antikorrupsjonsvilkår kan brukes i ansettelseskontrakter, og etterlevelse av kommunens retningslinjer mot korrupsjon kan være en egen betingelse i kontrakten. Innsatsen for å iverksette og etterleve programmet bør inngå i medarbeidersamtalene.

Rapportering og evaluering

Rådmannen skal rapportere om internkontrollen og redegjøre i årsrapporten om etikkarbeidet. Det bør også

vurderes å rapportere om status for hvordan regelverk og systemer praktiseres. Deres hensiktsmessighet og effekt bør også vurderes.

Basert på systematisk informasjonsinnhenting fra ulike virksomheter om implementering, resultater og effekter programmet, bør forbedring og tilpasning av antikorrupsjonsprogrammet vurderes.

Det bør etableres oversikt over hendelser og indikatorer på effekten av etikkarbeid, kontroll og antikorrupsjon. Det kan f. eks dreie seg om indikatorer på økt bevissthet, hvor går det oftest galt, tenkes det likt om etikk og antikorrupsjon lik på alle nivåer? Hvem har oversikt over bekymringsmeldinger? Finnes databaser eller samlet oversikt over denne informasjonen?

Eksempler på etiske dilemmaer

Svart arbeid

Du jobber som rådgiver på skattekontoret, og har forstått at kollegaen din benytter svart arbeidskraft hjemme, både til rengjøring og nå også til å pusse opp. Bør du gjøre noe her?

Gourmetmiddagen

Du blir invitert til å holde et innlegg på et fagseminar om offentlige innkjøpsregler, arrangert av et velrennomert forretningsadvokatfirma i hovedstaden. Det skal komme en rekke spennende fagpersoner å holde innlegg. Vil du delta på den etterfølgende gourmetmiddagen?

Fellesskapets goder

Du er klar for høstens mange oppgaver etter en fin ferie, og går til rekvisitalageret for å hente det du trenger for å komme i gang. Til din store forbauselse ser du at det nesten er tomt, og henvender deg til ansvarlig person for å høre når det kommer permer, mapper, blokker og annet. Da får du vite at det nettopp ble kjøpt inn, men at det nå – rett før skolestart – nok er en del som "låner" litt ekstra utstyr hjem til barna. Bør du si ifra?

Gevinstsikring

En viktig leverandør til kommunen holder sitt årlige avtalte brukerforum. Der finner det sted en utlodning. Ved å registrere deg når du kommer inn, kan du vinne en iPad. Og det gjør du faktisk. Men kan du egentlig ta imot denne ettersom du er på jobb for kommunen?

Tjenestevei eller ei?

Du har en leder som er lite interessert i nytenking, noe som er frustrerende. Gjentatte forsøk på å drøfte dette med leder har ikke ført fram. Du har nå stor tiltro til et nytt prosjekt, og lurer på hvordan du skal få gjennomslag. I et selskap treffer du imidlertid din leders sjef, og dere kommer i prat. Det slår deg at dette kanskje er en god mulighet til å diskré sjekke om du kan selge inn prosjektet den veien? Du vet at din leder sannsynligvis er uenig. Men bør du benytte deg av muligheten?



Etterord

Kommuner løper en stor risiko hvis de ikke har noen form for antikorrupsjonsprogram. Samtidig kan anbefalingene om et slikt program som er gitt i denne håndboken, virke overveldende for en kommune som er i ferd med å starte dette arbeidet.

Det er verdt å merke seg at:

- Programmet trenger bare å dekke de risikoområder og elementer som er relevante for kommunen.
- Det er bedre å komme i gang med et ufullstendig og ufullkomment program som tar for seg de mest alvorlige risikoene, og så utvide det over tid, enn ikke å ha noe program i det hele tatt.

Denne håndboken er en del av TI Norge og KS sin innsats for å bekjempe korrupsjon, ved å gi norske kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter hjelp til selvhjelp for å unngå og å motarbeide korrupsjon. TI Norge vil fortsette å bistå kommunene på dette området og håper norske kommuner vil støtte TI Norge i dette arbeidet.

Transparency International - den globale koalisjonen mot korrupsjon

Bli medlem - www.transparency.no

TRANSPARENCY INTERNATIONAL NORGE

Kontoradresse: Kristian Augusts gate 14, Oslo

Postadresse: Postboks 582 Sentrum, 0106 Oslo