



KOMMUNSEKTORENS ORGANISASJON  
The Norwegian Association of Local and Regional Authorities



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
NORGE

# 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**

Kontoradresse: Dronning Mauds gt. 15

Postadresse: Postboks 1385 Vika, 0114 Oslo

Telefon: +47 22 83 48 00

Faks: +47 22 01 22 02

slettemark@transparency.no

skaaren@transparency.no

dolvik@transparency.no

[www.transparency.no](http://www.transparency.no)

Opphavsrett: 2013, Transparency International Norge.

ISBN 978-82-998222-8-2 (trykt)

ISBN 978-82-998222-9-9 (elektronisk)

Grafisk design: Kaland Marketing

Trykk: Konsis

Utgitt i første opplag: 19. mars 2013

Denne trykksaken kan lastes ned fra Transparency International Norges hjemmeside:

[www.transparency.no](http://www.transparency.no) og på KS' hjemmeside <http://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.

## Forord

Den norske befolkningen skal være trygg på at kommuner og fylkeskommuner ivaretar fellesskapets beste, basert på demokratiske prosesser og rettferdig utøvelse av lokal myndighet.

Kommunesektoren leverer de fleste grunnleggende tjenestene til befolkningen. Politikere, ledere og medarbeidere kan komme i situasjoner som gir mulighet til å misbruke posisjon, tillit og makt. Personer utenfor kommunen kan også fremme særinteresser og utøve press som kan være vanskelig å håndtere og sette den enkeltes integritet på prøve.

Ved å erkjenne risikoen for korrupsjon kan kommuner, fylkeskommuner og kommunale bedrifter arbeide med å forebygge og forhindre at korrumpierende 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, fylkeskommuner og kommunale bedrifter 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.

Denne håndboken er ment å være et hjelpemiddel for kommunesektoren i dette arbeidet.

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

---

En rekke personer har gitt kommentarer og synspunkter på innholdet i håndboken. Det gjelder medlemmer i styringsgruppen for prosjektet: Rådmann Astrid Sommerstad, Kongsberg (TI-N), rådmann Hans-Petter Christensen, Lier kommune, revisor Heidi Fjermeros, Norsk Kommunerevisorforbund, Kommunaldirektør Arild Sundberg, Oslo kommune, leder av internrevisjon Ellen Cecilie Braathen, Oslo kommune, ordfører Hans Antonsen, Grimstad kommune, spesialrådgiver Morten Strand (KS), advokat Tone Molvær Berset, KS Bedrift, rådgiver Gunnar Steinsholt, Fagforbundet. Videre har styreleder Christian Hambro (TI-N), styremedlem Tina Søreide (TI-N), medlem Arvid Halvorsen (TI-N) gitt verdifulle kommentarer.

Alle takkes for gode bidrag, men fritas samtidig for ansvar for feil og mangler.

Sekretærer for arbeidet har vært spesialrådgiver Tor Dølvik (TI-N), Kari Hesselberg (KS) og Lise Spikkeland (KS).

## Innhold

Forord.....	4
1. Innledning.....	5
2. Hvorfor arbeide med antikorrupsjon i kommunene? .....	6
2.1 Korrupsjonens konsekvenser .....	6
2.2 En stor kommunesektor trenger tillit.....	6
2.3 Til refleksjon .....	7
3. Hva er korrupsjon og hvordan kan den oppstå i kommuner? .....	8
3.1 Korrupsjon i norsk straffelov.....	9
3.2 Kommunale roller og risikosoner.....	10
3.3 Kommunalt mangfold – ulike utfordringer.....	12
3.4 Fra ukultur til korrupsjon.....	13
3.5 Beskyttelse mot korrupsjon.....	14
3.6 Eksempler på korrupsjonssaker fra kommunal sektor .....	15
4. Antikorrupsjonsprogram i kommunen.....	17
4.1 Formål og innretting .....	17
4.2 Verdier, holdninger og kultur.....	18
4.3 Etske regelverk for ansatte og folkevalgte .....	19
4.4 Risikoanalyser .....	21
4.5 Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll.....	22
4.6 Strategi for anskaffelser.....	23
4.7 Varslingskanal .....	25
4.8 Aktiviteter for å implementere programmet.....	26
4.9 Spørsmål til diskusjon – hvordan står det til med etikken i kommunen din? .....	27
5. Korrupsjonsformer .....	28
5.1 Bestiktelser.....	29
5.2 Bidrag til politiske partier eller kandidater.....	29
5.3 Veldedige gaver .....	29
5.4 Sponsing .....	29
5.5 Utpressing .....	29
5.6 Gaver, representasjon og utgiftsdekning.....	30
5.7 Interessekonflikter og habilitet.....	31
5.8 Lobbyvirksomhet .....	32
5.9 Forretningsforbindelser og samarbeidspartnere .....	32
5.10 Eksempler på etiske dilemmaer .....	33
Etterord .....	34

# 1. INNLEDNING



Hensikten med håndboken er å motivere kommuner og fylkeskommuner til å arbeide for å forebygge og forhindre misligheter og korrupsjon, ved å vise hvordan korrupsjon kan oppstå og hvordan den kan forebygges og avdekkes. I håndboken presenteres et program for antikorrupsjon som viser hvordan kommunene kan jobbe aktivt med antikorrupsjon. Med antikorrupsjonsprogram menes kommunenes systematiske arbeid mot korrupsjon.

Målgruppen er 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 introduksjonsprogram for nyansatte, som utgangspunkt for seminarer i kommunale virksomheter, på folkevalgtidager og som utgangspunkt for at rådmannens ledergruppe vurderer hvordan et kommunalt antikorrupsjonsprogram kan utvikles.

Denne håndboken bør suppleres med bruk av idéheftet «Rådmannens internkontroll», som gir råd om hvordan kommunens ledelse kan få betryggende kontroll i henhold til kravene i kommuneloven. Etikkportalen.no er et nettsted på [www.ks.no](http://www.ks.no) der KS legger ut relevant verktøy, artikler og litteratur til bruk i kommunens etikkarbeid. Antikorrupsjonshåndboken med tilhørende verktøy ligger tilgjengelig på Etikkportalen.

Dette er første versjon av håndboken. Basert på erfaringer og ny kunnskap vil den revideres med nye eksempler, råd og verktøy, som fortløpende vil bli lagt ut på Etikkportalen. TI Norge inviterer kommuner til å komme med innspill til forbedringer av håndboken.

[www.etikkportalen.no](http://www.etikkportalen.no) er et nettsted for arbeid med etiske utfordringer, antikorrupsjon og internkontroll. Etikkportalen er finansiert av Kommunaldepartementet. KS har redaktøransvaret

## 2. Hvorfor arbeide med antikorrupsjon i kommunene?

### 2.1 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 kommunesektor, har vært svært alvorlige og vakt stor oppmerksomhet.<sup>1</sup> Omdømme og tillit 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, f.eks. ved at det velges andre løsninger enn de som har demokratisk oppslutning. Dette kan svekke lokaldemokratiet og befolkningens tiltro til folkevalgte evne til å ta vare på fellesskapets interesser.

Korrupsjon innebærer *økonomiske tap* for samfunnet, ved at det rammer enkeltpersoner, bedrifter eller kommunene. Økonomiske verdier går til berikelse eller gunst for parter som ikke har rett til det. For kommunene vil løsningene kunne bli mer kostbare, 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, f.eks. 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 vidtrekkende enn de umiddelbare konsekvensene. Tid og krefter må brukes til å gjenopprette omdømme og tillit. Kommunen må på en troverdig måte fjerne grunnlaget for et eventuelt inntrykk av at forsøk på korrupsjon kan lønne seg.

### 2.2 En stor kommunesektor trenger tillit

Kommuner og fylkeskommuner<sup>2</sup> 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 om hva som skal kjennetegne kommunenes virksomhet: «Loven skal også legge til rette for en tillitskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.»

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.

<sup>1</sup> Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2012 (TI-Norge 2012).

<sup>2</sup> Heretter kalt kommuner som fellesbetegnelse på både kommuner og fylkeskommuner

### Kommuneforvaltningens omfang og betydning:

- Kommunene leverer grunnleggende velferdstjenester til den enkelte
- Kommunene forvalter offentlig myndighet som regulerer fundamentale 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 hht. statsbudsjettet for 2013 til sammen 400 milliarder kroner, tilsvarende 80 000 kroner pr. innbygger
- 512 000 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 omsetning på 137 milliarder kroner (fra Kommunal Rapport, 1. nov. 2012).

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.

I denne håndboken lanseres følgende hovedelementer for et kommunalt antikorrupsjonsprogram (nærmere beskrevet i kap 4):

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

### 2.3 Til refleksjon

- «Korrupsjon er mer skadelig i offentlig sektor enn i det private næringsliv!»
- «Jobb i en kommune innebærer 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»

### 3. 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:

- Mellom 15 og 20 prosent av befolkningen tror at kommune og stat er dårlige til å forhindre korrupsjon, mens ca 45 prosent tror de er gode til å forhindre korrupsjon. (DIFs publikumsundersøkelse, 2009)
- Halvparten av befolkningen tror at kommuner er lite korrupte, mens 41 prosent tror at kommuner er middels korrupte. Åtte prosent oppgir at de tror kommuner er veldig korrupte (Innovasjon Norge og TI-Norge 2009)
- Under én prosent av ordførere og rådmenn i kommunesektoren oppgir at de er tilbudt tjeneste eller godtgjørelse for å gi noen en fordel, mens 4 prosent svarer at kommunen har avdekket korrupsjon blant ansatte de siste tre årene (Kommunebarometeret 1/2013 NKRF)
- 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)
- I Sverige viste en undersøkelse at korrupsjon i kommunene kan oppstå innenfor alle sektorer, noe mer innenfor plan- og byggesaker enn innenfor pleie- og omsorg eller tekniske tjenester. Korrupsjonen er i mindre grad avdekket av kommunene selv enn av privatpersoner (publikum/varslere) og journalister. (Statskontoret 2012).
- 24 personer er dømt for korrupsjon i fem rettsaker om korrupsjon i kommunesektoren siden 2003.



### 3.1 Korrupsjon i norsk straffelov

I den norske straffeloven fra 2003 er korrupsjon definert slik (§ 276 a):

- 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 endringen i 2003 var ikke korrupsjon noe framtreddende tema i straffeloven. Betegnelsen "korrupsjon" forekom ikke noen steder i loven. 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.

Straffeloven har tre paragrafer om korrupsjon, som dekker:

- 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 straffeforfølges 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 framlegge bevis på 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.

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

Strafferammen for korrupsjon spenner fra bøter og 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

Et viktig tema i straffeloven er: Hvilke handlinger, vederlag eller tjenester kan utgjøre «en utilbørlig fordel» og dermed medføre brudd på korrupsjonslovgivningen?

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, oppvartning eller aksjer i et selskap.
- Ikke-økonomiske fordeler uten direkte materiell verdi, f.eks. at den passive parten får heder og ære, løfter om en framtidig ferietur eller en kontrakt, medlemskap i en eksklusiv forening, seksuelle tjenester eller privatskoleplass til barna sine.

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
- Hvorvidt giverens eller mottakerens overordnede har godkjent fordelene som er tilbudt eller mottatt
- Hvorvidt det har forekommet brudd på interne regler (etisk regelverk osv.) eller en kontrakt

## 3.2 Kommunale roller og risikosoner

Kommunene ivaretar flere roller i lokalsamfunnet, der det kan være risiko for utilbørlig påvirkning eller korrupsjon. Risikoen knytter seg til demokratirollen, myndighetsrollen, tjenesteytingsrollen, utviklingsrollen og eierrollen.

### Demokratirollen

Lokaldemokratiet er basert på borgernes politiske deltakelse i og mellom valg. Muligheten til frie og hemmelige 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 utsatt, for eksempel ved at kandidater ikke får stille fritt, opptellingen manipuleres og velgerne kan bli utsatt for press. Det er fundamentalt for lokaldemokratiet å bevare grunnlaget for at vi har 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 brukergupper.

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 konklusjon om stemmegivning. Det samme kan gjelde meningsdannelsen gjennom offentlig debatt.

Disse kontaktene er viktige i politiske beslutningsprosesser og av stor verdi for at de folkevalgte skal kunne danne seg velbegrunnede oppfatninger og ivareta sin oppgave. De bidrar til å opplyse beslutningsgrunnlaget ut over saksinnstillingene som administrasjonen fremmer, og kan være avgjørende for å forstå virkningene av politiske vedtak. Slike prosesser kjennetegnes i større eller mindre grad de fleste av sakene innenfor kommunenes ansvarsområde.

*For alle 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 i 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

### Myndighetsrollen

Kommunenes myndighetsrolle gjelder innenfor en rekke saksfelt og omfatter mange av tjenestene kommunene har et lovpålagt ansvar for. Kommunene utøver sin myndighet i medhold av lov og kan fastsette påbud og forbud, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, fordele tilskudd og gi bevilninger som er bestemmende for enkeltindividers, bedrifters eller organisasjoners rettigheter og plikter. Kommunene utøver sin myndighetsrolle ut fra faglig og lokalpolitisk skjønn, innenfor de rammer som lovene fastsetter. Likebehandling, rettsikkerhet og etterprøvbare krav til myndighetsutøvelsen.

Kommunene har f.eks. myndighet til å tildele tjenester, fatte vedtak i plan- og byggesaker og innenfor helse-, omsorgs- og skolesektoren. Tilsyns- og godkjenningsansvar innenfor en rekke felt er også lagt til kommunene.

Folkevalgte og kommuneansatte avgjør fordelingen av goder og byrder i lokalsamfunnet gjennom myndighetsutøvelsen. Det kan dreie seg om store økonomiske verdier, som for eksempel når kommunestyret gjennom kommuneplanen bestemmer arealbruken. Det kan dreie seg om enkeltvedtak av stor betydning for den enkeltes velferd og livssituasjon eller det 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 i å kunne påvirke. Kommunens rolle er å foreta interesseavveininger i situasjoner der det mobiliseres sterkt for flere konkurrerende hensyn. Det stiller store krav til ryddighet, uavhengighet og integritet 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 har vært stilt spørsmål ved om likebehandling og faglig eller politisk uavhengighet er ivarett på en tilfredsstillende måte.

Innenfor myndighetsrollen kan utenforliggende hensyn eller påvirkning på en utilbørlig måte virke inn på vedtakene, enten de treffes i et folkevalgt organ eller av

kommunalt ansatte som forvalter vedtakskompetansen. Ofte er ledere delegert vedtakskompetanse som også åpner for skjønnsmessige vurderinger, der påvirkning eller press utenfra vil kunne ha betydning for skjønnsutøvelsen. Ikke bare selve utfallet av saken, men også saksbehandlingstid og plass i køen vil kunne være gjenstand for slik påvirkning.

*Ledere og ansatte bør diskutere hvordan de unngår 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

#### *Tjenesterollen*

Kommunesektoren har et omfattende tjenesteansvar overfor befolkningen, innenfor barnehage, barnevern, skole, pleie og omsorg, helsetjenester, kollektivtransport, tannhelse mm. Også innenfor selve tjenesteytingen er det muligheter for at misligheter oppstår, at utilbørlig påvirkning eller korrupsjon kan påvirke 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, forventes 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 komme inn og påvirke tjenesteytingen direkte eller indirekte eller medføre utilbørlige fordeler for ansatte. 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 f.eks. hytte eller bolig har vært brukt til å uttrykke takknemlighet fra brukere innenfor pleie- og omsorg.

*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 fra én ansatt, uten medvirkning fra kollega

#### *Utviklingsrollen*

Kommunene har ansvar for å sikre en god samfunnsutvikling. Det handler om stedsutvikling, å stimulere til næringsutvikling, å tilrettelegge for gode bosteder og å tiltrekke seg innbyggere eller næringsliv. Fylkeskommunene 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 vekstmulighet for lokalt nærings- og arbeidsliv. 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.

Utviklingsrollen handler om at kommunen må være proaktiv i møte med potensielle interessenter og bygge allianser og arenaer for å bringe aktører sammen i utviklingsprosesser. 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 som 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 veldedige 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

#### Eierrollen

Kommuner velger i økende grad å organisere deler av virksomheten i egne selskaper. Dette omfatter bl.a. 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, selskapsavtaler og 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 innenfor kommunalt eide selskaper. Eierrollen er ny for mange kommuner, og korrupsjonsrisikoen krever en bevisst og aktiv utforming av eierrollen. Håndboken "Beskytt din virksomhet - Håndbok i antikorrupsjon for norsk næringsliv" (TI 2009) 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. Gjennom eierrollen 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

## 3.3 Kommunalt mangfold – ulike utfordringer

Norske kommuner er underlagt det samme regelverk, den samme statlige styringen og har de samme oppgaver og roller. Likevel er et slående trekk at kommunene er forskjellige, både i organisering, størrelse og faglige og økonomiske forutsetninger. Det innebærer at de samme kommunale rollene kan ivaretas på svært ulike måter i de forskjellige kommunene. Det er et sentralt prinsipp at kommunene står fritt til å velge organisasjonsform. Samtidig stiller dette økende krav til at kommunene hver for seg tenker gjennom hvilken betydning valg av organisasjonsform har for korrupsjonsrisikoen i egen virksomhet og hvordan den kan reduseres.

Det kommunale mangfoldet gjør at risikofaktorene for korrupsjon arter seg ulikt i kommuner og at forutsetningene for å møte dem er forskjellige.

Noen kommuner opplever rask vekst, med tilhørende krav til høyt tempo i investeringer og klargjøring av utbyggingsområder. Det kan sette integriteten på andre prøver enn i kommuner som befinner seg i en mer stabil situasjon eller der endringstakten er liten. Kravene til tempo og framdrift kan gjøre det mer krevende å ivareta grunnleggende hensyn som skal sikre forsvarlighet i alle ledd. Kapasitet til kontroll og oppfølging må holde tritt med aktivitetsveksten. Presskommunene er gjerne større bykommuner med store administrative apparater, der avstanden mellom sentralt beslutnings- og styringsnivå og utførende enheter er stort, og med tilhørende stort kontrollspenn. Omfanget av delegering og desentralisering vil være større og stiller andre krav til styringsprosesser, kontroll og oppfølging enn i mindre kommuner.

Kommuner med lavt innbyggertall kjennetegnes av små og oversiktlige forhold der det i større grad er slik at «alle kjenner alle», både innenfor kommunenes apparat og i lokalsamfunnet. Det åpner for en nærhet og kontakt

mellom kommune og innbyggere som gir kommunens ansatte og folkevalgte mer direkte lokal kunnskap om de lokale forholdene. Slik nærhet kan på den annen side gjøre det mer krevende å sikre uavhengighet, unngå rolleblanding og ivareta habilitet. Det kan også være flere vegringer mot å fremsette kritikk eller varsle om feil eller misligheter som måtte oppstå.

### 3.4 Fra ukultur til korrupsjon

I norske kommuner omtales det ofte som «utro tjenere» når noen utnytter sin stilling eller posisjon til å begunstige seg selv eller andre. Selv om slike saker kan tilskrives enkeltpersoners opptreden i strid med rutiner og regler, er det også viktig å være oppmerksom på omgivelsene og miljøet enkeltpersonene befinner seg i. Organisasjonens kultur og ledernes og beslutningstakers holdninger og praksis har stor betydning for om den enkelte, og dermed kommunen, opptrer med integriteten i behold.

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 omgåelser av rutiner og regelverk, til misligheter eller straffbar korrupsjon. Prosessen kan skje på individnivå eller utspille seg som ukultur i et miljø der årvåkenhet og kritisk sans svekkes. I en slik glidende prosess med utspring i 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.

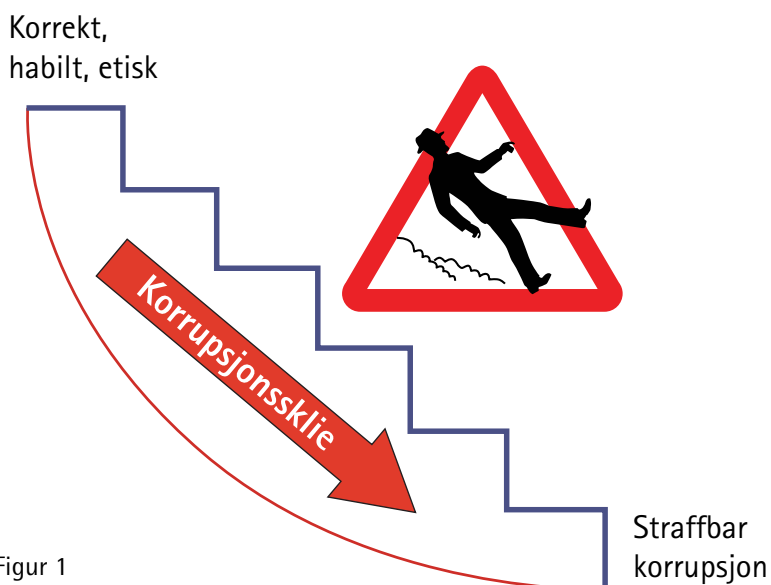
Prosessen kan illustreres som en «korrupsjonssklie», slik det er gjort i figuren nedenfor.

Kommunene skal kjennetegnes av høy etisk standard og opptre korrekt og habilt. Enkeltpersoner, kommunale enheter, ledere og politikere kan foreta små eller større skritt som beveger praksis bort fra et slikt ideal. Enkeltvis eller hver for seg 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 befeste 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 utfor, kan det være vanskelig å stoppe. I figuren er skrittene markert med steg og trinn, for å indikere 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 ned. 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, mer eller mindre bevisst, og kanskje med hederlige motiver om å være effektive, handlekraftige og imøtekommande medarbeidere, ledere eller politikere på vegne av kommunen.

#### 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 sklir utfor korrupsjonssklien»



Figur 1

### 3.5 Beskyttelse mot korrupsjon

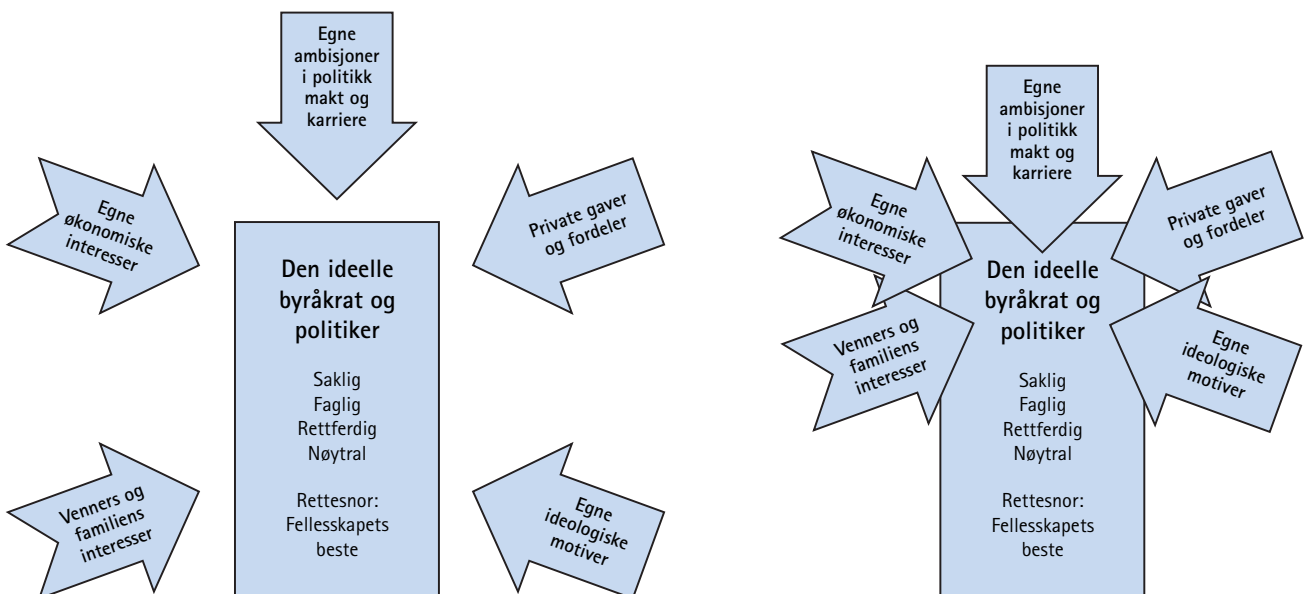
Det er gjennomført flere granskinger av korrupsjonssaker i Norge, både av eksterne og gjennom kommunenes forvaltningsrevisjoner. Det ser ut til at muligheten for korrupsjon ofte oppstår som følge av svikt i enkle rutiner eller mangelfull kontroll og oppfølging, herunder eierstyring av foretak og selskaper.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

Gjennom flere lovverk er det nedfelt bestemmelser som til sammen etablerer et slags vernesystem som skal forhindre korrupte handlinger. Sentrale bestemmelser her er regler om valg og valgavvikling, habilitet, saksbehandlingsrutiner, offentlige anskaffelser, offentlighet og tilrettelegging for varsling, samt ansattes varslervern.

Utfordringene er illustrert i figurene nedenfor<sup>3</sup>.

Erfaringene forteller at regelverk og kontrollsystemer er nødvendig men ikke tilstrekkelig for å redusere korrupsjonsrisikoen i kommunene. Kontinuerlig oppmerksomhet om temaet og etisk bevissthet blant ansatte og folkevalgte er viktige forebyggende elementer.

Enkeltpersoners integritet og motstandskraft 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 integritet og motstandskraft er avhengig av en organisasjonskultur som vedlikeholder og fremmer høy etisk standard på alle nivåer.



Alle politikere og byråkrater/ansatte har en rekke roller, interesser, forbindelser og personlige motiver.

Et sett av rutiner og regelverk etablerer barrierer som gjør at utenforliggende forhold ikke skal påvirke utførelsen av oppgavene.

Brudd på en eller flere slike regler og rutiner kan føre til at de utenforliggende hensynene rykker inn og forstyrrer eller svekker integriteten til politikeren eller den ansatte.

Figur 2

<sup>3</sup> Illustrasjonen er basert på en visuell modell som journalist Siri Gedde Dahl i Aftenposten har utarbeidet

Kunnskap om regelverk og lovgivning er et viktig element i forebyggingen, også for å ha en beredskap til å håndtere situasjoner når de oppstår.

Kommunenes integritet skal sikres gjennom en rekke lovverk (med tilhørende forskrifter) i tillegg til egne kommunale regelverk. De mest sentrale er:

- **Valgloven** som regulerer gjennomføringen av demokratiske valg, valgoppgjør, valgbarhet og stemmerett
- **Kommuneloven** som inneholder bestemmelser om styringsform, valg og sammensetning av kommunale organer, administrasjonenes oppgaver og organisering, saksbehandling, tilsyn og kontroll, revisjon, økonomibestemmelse og habilitet.
- **Forvaltningsloven** som inneholder bestemmelser om saksbehandling, vedtak, habilitet, taushetsplikt, klageadgang mv
- **Offentleglova** som regulerer offentlighetens rett til innsyn i saker og begrensningen
- **Lov om offentlige anskaffelser** som regulerer prosedyrer for innkjøp, anbudskonkurranser, konkurransegrunnlag og utelukkelse av leverandører mm
- **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

### 3.6 Eksempler på korrupsjonssaker fra kommunal sektor

Til Norge har utgitt en samling over alle rettskraftige dommer etter straffelovens korrupsjonsbestemmelser for perioden 2003–2012. Nedenfor omtales kort noen av disse sakene fra kommunal sektor:

- **Undervisningsbyggsaken:** 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 for selskapene hadde sammen med sin sønn og to ledere av forretningsforbindelser til selskapene, samt entreprenørfirmaet Peab AS, over en årrekke tappet vannverket og renseanlegget for betydelige verdier. Med utbyttet av 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 ble 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 bygningsetaten 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 han idømt 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 og 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.



## 4. Antikorrupsjonsprogram i kommunen



### 4.1 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 at det passer best i den enkelte kommune.

Hovedelementer i et antikorrupsjonsprogram

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

Gjeldende lovverk inneholder langt på vei de elementene som skal forhindre korruperte handlinger. Likevel er det en rekke forhold som gjør at korrupsjon kan utvikle seg. 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, slik det er illustrert i figur 3. Korrupsjon forutsetter at noen utenfor kommunen er villig til å samhandle med noen innenfor kommunen om den korruperte handlingen. Omfanget av faktisk korrupsjon vil dermed avhenge av både ytre og indre faktorer. 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 kommunens opptreden kan kommunene også påvirke holdninger og villighet utenfor. Et antikorrupsjonsprogram bør rette seg mot begge sider, både de interne og eksterne forholdene.

Målet må være å forhindre korrupsjon og samtidig øke evnen til å oppdage og håndtere den hvis det likevel skulle skje.



Figur 3. Flere faktorer påvirker omfanget av faktisk og oppdaget korrupsjon.

Et program for antikorrupsjon bør vise hvordan kommunen i sin løpende virksomhet gjennomfører aktiviteter som både forebygger og avdekker korrupsjon. Kommunene bør sørge for at antikorrupsjon 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 de 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 utsatt for det, men også for muligheten til å sette korrupsjonsrisiko og antikorrupsjon på dagsordenen

i en kommune. 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.

## 4.2 Verdier, holdninger og kultur

Kommunens verdigrunnlag uttrykker hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet innenfor alle 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 opptre 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 festner seg.

Verdigrunnlaget skal ha praktisk betydning for kommunens virksomhet. Det betyr at verdiene må gjenfinnes i de handlinger som kommunens representanter foretar seg, som ledere, ansatte eller folkevalgte.

Eksempel: Etikklakaten i Grimstad kommune

<h1>ETIKKPLAKATEN</h1> <p>For folkevalgte og ansatte i Grimstad kommune</p>	
<p>Bedriftskulturen i Grimstad kommune skal gjenspeile etiske kjerneverdier. Folkevalgte og ledere skal gå foran og motivere til etisk refleksjon og gode valg.</p> <p>De etiske kjerneverdiene i Grimstad kommune er:</p> <p style="text-align: center;"><b>ÅPENHET REDELIGHET RESPEKT MOT</b></p> <p>Folkevalgte og ansatte bidrar til å virkeliggjøre verdiene i de etiske retningslinjene når de:</p>	
<p><b>ÅPENHET</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bidrar til åpenhet i alt arbeid og samhandling i kommunen</li> </ul> <p><b>REDELIGHET</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opptrer redelig</li> <li>• Er klar på egen rolle og unngår dobbeltroller</li> <li>• Opptrer upartisk og praktiserer likebehandling</li> <li>• Unngår gaver eller andre personlige fordeler som kan påvirke tjenestehandlinger, eller vekke mistanke om slik påvirkning</li> </ul> <p><b>RESPEKT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er tydelig på eget syn og har toleranse og respekt for andres syn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Møter publikum og brukere med vennlighet, respekt og omtanke</li> <li>• Viser respekt for personvernet og overholder taushetsplikten</li> </ul> <p><b>MOT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sier ifra om kritikkverdige forhold til den det gjelder eller varsler til noen som kan gjøre noe med det</li> <li>• Tar ansvar for at egne handlinger er i samsvar med de etiske retningslinjene</li> <li>• Overholder lover og regler, og forholder seg lojalt til vedtak og avgjørelser, når disse er i samsvar med kommunens etiske retningslinjer</li> </ul>

Verdier kan oppfattes som allmenne og enkle å slutte seg til. I møtet med praktiske situasjoner 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 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 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 for å forebygge og reagere på uetisk og korrumpert atferd.

### 4.3 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 å utarbeide egne etiske retningslinjer. Kommunestyret bør behandle etiske retningslinjer.

Etiske retningslinjer inneholder ofte klare anvisninger av hvilken atferd som forventes og hva som skal være rettesnoren. Etiske retningslinjer 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», men samtidig bør regelverkene bygge på en selvstendig vurdering tilpasset den enkelte kommunes situasjon.

KS har laget et rammeverk og en sjekkliste for hvordan kommuner kan utforme og revidere etiske retningslinjer. Målet med etiske retningslinjer er å skape en felles plattform som kan stimulere til refleksjon over egen praksis. De fleste vet hva som er rett og galt. Det er gråsonene som er skumle.

- Formål og bruk
- Sentrale verdier og betydningen av begreper som etikk og moral
- Forholdet til interne og eksterne interessenter
- Sjekkliste over temaer som kan omhandles (habilitet, bi-verv, engasjement i frivillige organisasjoner, forretningsskikk, bruk av kommunens eiendeler, bruk av pc og mobil, innkjøp og innkjøpsprosedyrer, korrupsjon og bestiktelser, gaver, representasjon, turer, bevertning og utgiftsdekning, behandling av de som henvender seg til kommunen, forholdet til kolleger og lojalitet, om ytringsfrihet (Grunnlovens § 100), lojalitet og taushetsplikt (hva; overfor hvem?), varsling, forholdet til medier, natur og miljø, internkontroll
- Henvisning til sentrale lover og regelverk

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

En slik oppfølging dreier seg både om å formidle innholdet i dem, arbeide lokalt med å oversette hva de innebærer for egen virksomhet og å ta dem opp til vurdering og diskusjon jevnlig. I Oslo kommune må f.eks. de ansatte undertegne på at de har lest og forstått de etiske reglene, som også legges ved ansettelseskontrakten. Oppfølging av de etiske retningslinjene gjennom medarbeidersamtaler vil bidra til at bevissthetene holdes vedlike.

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.

I kommuneloven § 48 nr. 5 er det tatt inn en bestemmelse om at kommunen i årsberetningen skal redegjøre for tiltak som er satt i verk og som planlegges satt i verk for å sikre høy etisk standard i kommunen. Dette krever at kommune har oversikt over hvilke aktiviteter som er gjennomført på etikkfeltet og hvordan status vurderes.

*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 Etikportalene 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

### 4.4 Risikoanalyser

Hensikten med risikoanalyse i utformingen av et antikorrupsjonsprogram er å finne ut hvordan antikorrupsjonsprogrammet 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».<sup>4</sup>

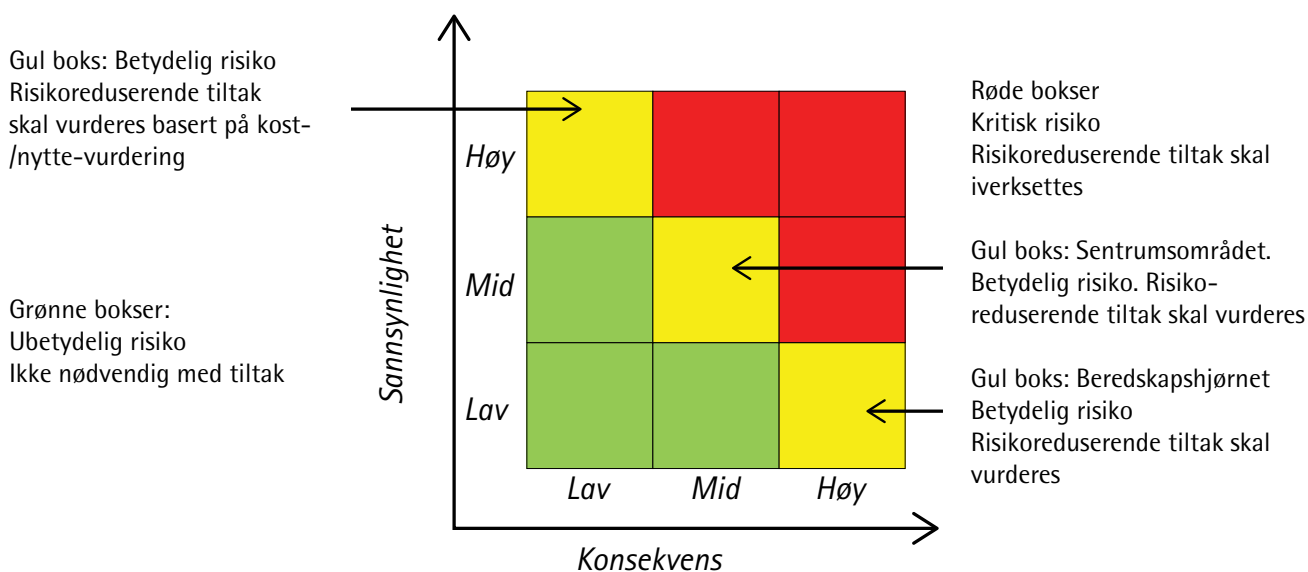
Risiko for korrupsjon bør analyseres i alle virksomheter. Det kan skje ved at alle kommunale virksomheter tenker gjennom følgende:

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

Basert på en slik risikokartlegging kan administrativ ledelse 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 betryggende og om korrupsjonsrisiko er fanget opp gjennom risikostyringen.



Figur 4. Risikokart kan vise hvilke områder som bør prioriteres for risikoreduserende tiltak. (Kilde: KS 2013)

4 I risikoanalyse kan risikoen kvantifiseres slik: Sannsynlighet x konsekvens

## 4.5 Et godt kontrollsystem – egenkontroll og internkontroll

Kontrollsystemene har en viktig forebyggende funksjon, dels gjennom kontroller med at muligheten til å begå korruperte handlinger forhindres, dels ved at kontroll øker faren for å bli oppdaget. Videre vil kontrollsystemet avdekke eventuelle misligheter, feil eller korruperte handlinger som er begått.

Et velfungerende kontrollsystem er avgjørende i et kommunalt 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 inngår som eksplisitte formål med kontrollvirksomheten.

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. Korrupsjonssakene i kommuner har vist hvordan svikt i enkle kontrollrutiner har åpnet for 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 vanskelig å oppdage gjennom kontrollvirksomheten.

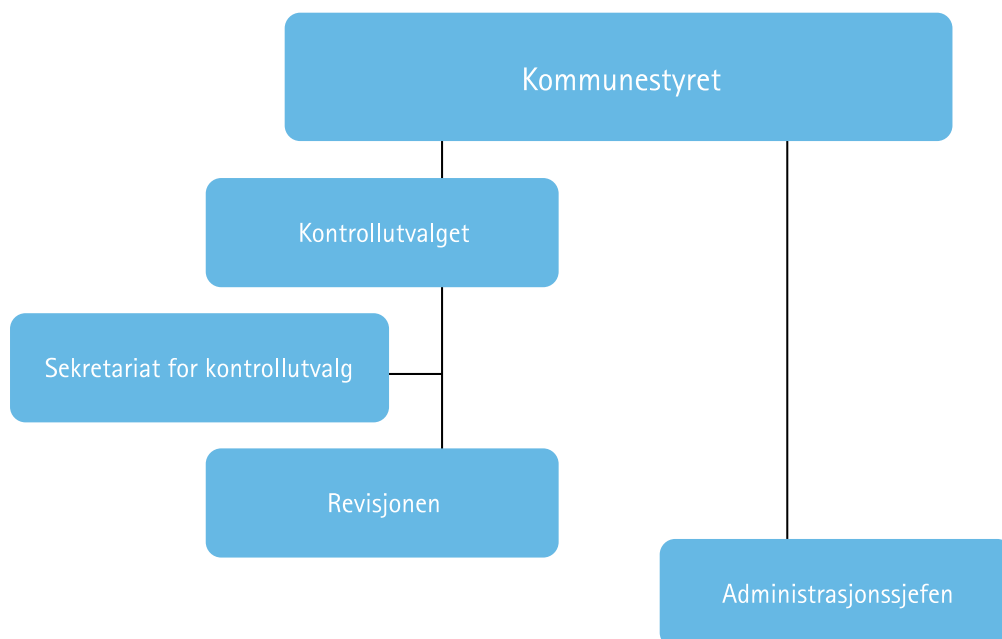
Hovedelementene i kommunenes kontrollsystem følger av kommuneloven og skisseres kort nedenfor.

*Kommunestyret* har det øverste ansvaret for at kommunen opptrer 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 selvstendig 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, f.eks. bistå kontrollutvalget i å utføre selskapskontroll.



Figur 5. Kontrollinjen i det kommunale kontrollsystemet. Kilde: KS

Store og komplekse organisasjoner som mange kommuner er, hviler på omfattende delegering av ansvar og myndighet til underliggende enheter og deres ledere og enkeltpersoner. Men ledere og enkeltpersoner kan gjøre feil og de kan misbruke tilliten. Det er her tilsyns- og kontrollregimet 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 ressursinnsats til 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 settes inn mot de områder der risikoen er størst. Kontrollinnsatsen må prioriteres til de områdene der risikoen for feil og misligheter 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 og mulige korrupte handlinger innenfor alle de kommunale rollene:

- 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 tiltak som er iverksatt, fungerer. Kommunestyret bør gjennom sitt valg av medlemmer til kontrollutvalget vurdere hvordan sammensetningen 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.

Det kan være mye å lære av gjennomførte forvaltningsrevisjoner. På Etikportalen finnes en egen database over gjennomførte forvaltningsrevisjonsrapporter



Figur 6. Risikobasert internkontroll (Kilde KS 2013)

### 4.6 Strategi for anskaffelser

Kommuner og fylkeskommuner foretar innkjøp av varer og tjenester til en samlet verdi av rundt 150 milliarder kroner årlig. Anskaffelser er en prosess som tradisjonelt inneholder korrupsjonsrisiko.

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 rettfærdig 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 anbydere og tildeling av kontrakter skal skje på grunnlag av objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Kommunens strategi for anskaffelser bør beskrive risikofaktorer i anskaffelsesprosessen. Risikoen for korrupsjon kan være knyttet til 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 anbudsdokumenter, kravspesifikasjon mv kunne påvirkes av at innkjøpere eller fagansvarlige ikke har tilstrekkelig uavhengighet til leverandørsiden. Videre vil selve kunngjøringen av konkurransen kunne skje på en måte som ikke likestiller potensielle leverandører og at vesentlig informasjon kan bli holdt tilbake slik at noen leverandører har en konkurransemessig fordel. 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, bekjenskaper og kontakter som de drar nytte av i tilbudsutforming 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, mot 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 ordrebekreftelse og – mottak, fakturagodkjenning og utbetaling som representerer korrupsjonsrisiko.

Dette illustrerer hvor viktig det er å ha gode interne kontrollrutiner samt å gjennomføre due diligence-undersøkelser av leverandører. Noen grunner til å velge å gjøre due diligence-undersøkelser vil være:

### Eksempler på korrupsjon 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 gjør arbeid på innkjøperens private bolig og sender en sterkt rabatterte faktura – noen ganger sendes faktura uten at betaling kreves inn, andre ganger sendes ingen faktura i det hele tatt.
- Leverandøren inviterer innkjøperen til en begivenhet der det arrangeres lotteri, og så manipuleres resultatet slik at innkjøperen vinner den gjeveste premien.

Som kunde i et marked preget av sterk konkurranse, har kommunen markedsrett og kan kreve at leverandørene har akseptable antikorrupsjonsprogrammer og god praksis.

Kommunene kan stille etiske, miljømessige og sosiale kvalifikasjonskrav til leverandørene, noe som kan motvirke uetisk praksis og redusere korrupsjonsrisiko i leverandørkjeden.



## Anbefalinger for trygge anskaffelser

### Innkjøpsrutiner

- Ha solide rutiner som følger lover, forskrifter og kommunens egne regler.
- Sikre at rutinene følges gjennom informasjon, opplæring, dokumentasjonskrav og interne revisjoner.

### Åpenhet

- Sikre tilstrekkelig grad av åpenhet i hele innkjøpsprosessen.
- Fremme rettferdig og likeverdig behandling av potensielle leverandører.
- Sørge for at oppdraget eller produktet, anbudsutlysningen eller kontraktsmodellen ikke er skreddersydd for en bestemt anbudsgiver.

### God styring

- Sikre at ressurser brukes slik de er tiltenkt.
- Sikre at innkjøpspersonalet er kompetente og har høy integritet.

### Avverge overtredelser, sikre etterlevelse og oppfølging

- Innføre rutiner for å forhindre habilitets- og integritetsproblemer i forbindelse med innkjøp.
- Gjennomføre due diligence-undersøkelse før samarbeid med leverandører inngås.
- Samarbeide tett med eksisterende leverandører for å opprettholde høy integritetsstandard.
- Bruke anbudskonkurranser som en regel snarere enn unntaket, og i henhold til lover og forskrifter som et minimumskrav.
- Innføre egne rutiner for å overvåke innkjøpsprosessen og avdekke og håndtere overtredelser.

### Ansvar og kontroll

- Etablere tydelige ansvarsforhold og effektive kontrollrutiner.
- Innføre kontrolltiltak slik at mer enn en person håndterer anbud, tildelinger og endringsordrer.
- Innføre kontrolltiltak slik at mer enn en person kontrollerer fakturaer opp mot kontrakter og faktiske leveranser.

## 4.7 Varslingskanal

Antikorrupsjonsprogrammer kan ha begrenset verdi hvis ansatte eller andre som opplever kritikkverdige forhold, ikke vet hvor de skal henvende seg.

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

Rådmann og øvrige 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 telefontjenester eller intranett- og internettsider 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 antikorrupsjonsprogram. Kommuner som ikke har en slik kanal, bør etablere det som en del av programmet.

Viktig ved varslingskanal:

- Kanalen administreres av en uavhengig stabsenhet (eventuelt eksternt) som rapporterer til rådmann
- Det er anledning til å rapportere anonymt
- Sakene behandles konfidensielt og med tilstrekkelig vern og rettferdig behandling av personen som rapporterer og den det blir rapportert om
- Sakene undersøkes og avsluttes, og oppsummeres i etterkant sammen med de involverte personene
- Kommunen har 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 Etikportalen.

## 4.8 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 resultatene om å oppgi status for gjennomføring og etterlevelse av programmet i de jevnlig 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-arrangementer, 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 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.

#### *Undersøkelse av hendelser / melding til politimyndighet*

Hvis det innenfor kommunenes virksomheter blir framsatt mistanke om uregelmessigheter, misligheter eller korrupsjon, 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 organisasjonen 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 i 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 programmateriale og samtidig forplikter seg til å iverksette det, en årlig angivelse av status med egevaluering og en erklæring om etterlevelse av programmet.

I kommunikasjon fra kommuneledelsen og i 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.

## 4.9 Spørsmål til diskusjon – hvordan står det til med etikken i kommunen din?

For å vurdere i hvilken grad det er etablert et systematisk etikkarbeid i kommunen, kan en enkel test fra Etikportalens benyttes. Den består i å svare på 15 spørsmål. Hvor mange av dem kunne du svare «ja» på? Hva sier dette om etikkarbeidet i kommunene? Hvor viktig er det å gjøre noe med de områdene du svarte «nei» på? Hva bør prioriteres i etikkarbeidet i kommunen fremover?

- Er etiske retningslinjer på plass?
- Er etikk tema i lederopplæringen?
- Er etikk er jevnlig tema på avdelingsmøtene/ ledermøtene?
- Får nyansatte opplæring i etikk?
- Er det etablert møteplasser for refleksjon over etiske utfordringer?
- Har kommunestyret diskutert etikk minst én gang denne perioden?
- Er det innført rutiner for varsling (av kritikkverdige hendelser)?
- Er rutinene for varsling gjort kjent i organisasjonen?
- Er alle gjort kjent med reglene om taushetsplikt?
- Har kommunen tatt i bruk Styrevervregisteret?
- Rapporteres etikkarbeidet årlig til kommunestyret?
- Er møtene i kontrollutvalget som hovedregel åpne?
- Er de offentlige postlistene tilgjengelig på hjemmesidene?
- Bruker kommunen alltid anbud når anskaffelsesregelverket krever det?
- Har kommunestyret / fylkestinget behandlet eierskapsmelding for selskapene?

## 5. 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 innenfor ulike kommunale roller.

### ROLLER

	Demokrati og politikk	Myndighets-utøvelse	Tjenesteproduksjon	Utviklingsoppgaver	Eierskap og forretningsdrift
<b>Hvem kan være involvert</b>	Politikere i møte med interessenter Politikere og velgere	Interessent i møte med ansatt, bestiller eller politiker	Bruker eller pårørende i møte med ansatt/leder eller politikere	Kommunale ledere/ politikere i møte med investorer, utbyggere, lokale ressurspersoner, organisasjoner mv	Den kommunale bedriftens leder/styre/ ansatte i møte med eierkommune, kunder, leverandør, kommunen som myndighetsutøver
<b>Bestiktelser</b>	Betaling for å påvirke politiske beslutningsprosesser som gir fordeler  Kan ta form av betaling til partilag eller enkeltpolitikere  Finansiering av eksterne utredninger/planer  Støtte til møter/ seminarer  Betaling for stemmegivning blant politikere eller fra velgere	Betaling for å oppnå vedtak som gir fordeler Kan gjelde f.eks. Drosjeløyver Skjenkebevilling Reguleringsvedtak Byggetillatelse Tildeling av tjenester Dispensasjoner Godkjenninger Raskere saksbehandling Kontrakt på leveranser	Betaling for å oppnå fordeler i tjenestene  Kan gjelde tilpasning, omfang, eller standard på tjenester f.eks. Tjenester i hjemmet Pleie- og omsorg Helse Skole- og oppvekst Barnevern	Betaling for å oppnå fordeler i utviklingsprosesser  Kan gjelde Utviklingsprosjekter Næringsutvikling Innovasjonsarbeid Sentrumsutvikling Kulturprosjekter Bygdeutvikling Samferdsel Regionale partnerskap	Betaling for å oppnå fordeler for kommunale selskaper, deres forretningsforbindelser eller kunder  Kan gjelde bedriftens rammebetingelser, utbytte, honorarer, kontrakter om leveranser, underleveranser
<b>Gaver, representasjon og utgiftsdekning</b>	Gaver til partier, politikere, partier eller organisasjoner  Gaver til kommunen  Dekning av deltakelse på reiser, konferanser, kultur- og idrettsbegivenheter	Gaver til innkjøpere, fagpersoner, ledere, politikere  Invitasjoner til middager, konferanser, begivenheter, reiser	Kan påvirke tjenesteyteren til å favorisere enkelte brukere eller grupper	Kan påvirke kommunens medvirkning og ressursbruk i utviklingsarbeidet og hvem som får delta som partnere eller medspillere	Kan påvirke bedriftens rammebetingelser slik de settes av eieren, valg av forretningsforbindelser og underleverandører, bedriftens konkurranse-situasjon
<b>Interessekonflikter</b>	Folkevalgte som har interesser i utfallet av politiske vedtak og beslutningsprosesser	Ansatte og folkevalgte som har interesser i myndighetsutøvelsen	Ansatte som yter tjenester til personer de har interesser overfor eller relasjoner til	Politikere eller ansatte som selv har private interesser i utviklingstiltak eller nære relasjoner til noen som har det	Eierrepresentanter, styremedlemmer, eller ansatte i bedriften har private interesser eller offentlige verv som kan komme i strid med rollen i eller for selskapet
<b>Lobbyvirksomhet med påvirkningshandel</b>	Påvirkningsarbeid overfor politikere	Overfor politikere, ledere eller ansatte	Overfor ansatte i tjenestene, ledere eller politikere	Lobbyarbeid for å fremme bestemte nærings-, institusjons- eller kulturinteresser	Kan være rettet mot bedriftens eierstyringsorganer, styre, ledelse eller ansatte

## 5.1 Bestikklser

Bestikklser handler om å tilby goder eller fordeler for å oppnå fordeler for seg eller andre. Muligheten for bestikklser kan oppstå i mange situasjoner. Selv om bestikklser er forbudt, er det likevel nødvendig å presisere for ansatte og folkevalgte at bestikklser kan skje på flere måter, slik at bevisstheten styrkes om hvordan eventuelle tilbud skal møtes. Noen former for bestikklser 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 bestikklser.

### Eksempler på bestikklser

- 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, oppvartning 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

## 5.2 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 f.eks. en bedrift som er avhengig av konsesjon, tillatelse eller kontrakter fra kommunen.

## 5.3 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 bestikklser, men er et risikoområde. En gave som gis for å påvirke en avgjørelse i favør av en virksomhet, eller kan oppfattes slik, kan bli ansett som bestikkelse.

Det kan f.eks. være tilfellet der organisasjoner i virkeligheten drives av beslutningstakere hos i kommunen eller personer knyttet til den.

## 5.4 Sponsing

Sponsing er ikke det samme som bestikklser, men er et risikoområde. Korrupsjon kan knyttes til sponsing hvis det foreligger interessekonflikter på betalerens eller mottakerens side. Det kan f.eks. 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.

## 5.5 Utpressing

Betalinger som kan komme inn under begrepet korrupsjon, kan være utbetalinger 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.

## 5.6 Gaver, representasjon og utgiftsdekning

I samhandlingen med leverandører, organisasjoner, privatpersoner eller interessenter vil kommunenes representanter kunne tilbys gaver, inviteres på en lunsj eller middag eller få tilbud om å være med på et arrangement.

Slike tilbud kan lett 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 å få 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 oppvartning, måltider, mottakelser 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 mulige motiver for å gi en slik gave? Kan det være forventninger om gjenytelser? Kan gaven skaper 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 retningslinjer 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 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 godkjenningrutiner for tilfeller der grensene overskrides og når det oppstår tvil.

## 5.7 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 utenforliggende 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. Tilsvarende 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 skjønn, men nedfeller noen grunnprinsipper som gir en klar retning: Man skal fratse behandlingen av en sak når man selv:

- er part i saken eller står i nært slektskap til en part i saken
- står i et nært vennsks- 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 framtrede 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.

Framtrede lokalpolitikere kan være etterspurte styrerepresentanter og inneha mange slike verv. Flere steder er det reist kritiske spørsmål om situasjoner 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 om god eierstyring, selskapsledelse og kontroll. Her nevnes noen som særlig er relevant i et antikorrupsjonsperspektiv:

### Anbefaling nr. 14:

#### 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.

### Anbefaling nr. 16:

#### 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.styrevervregister.no](http://www.styrevervregister.no)

### Anbefaling nr. 18:

#### Utarbeidelse av etiske retningslinjer

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

Habilitetsutfordringene er også aktualisert i spørsmålet om partienes interne behandling av saker før de skal opp til behandling i kommunenes folkevalgte organer. Dersom en folkevalgt representant er inhabil under den formelle behandlingen av saker i kommunens organer, er det rimelig at vedkommende heller ikke er aktiv i den partipolitiske behandlingen av saken utenfor kommunens organer. I denne interne partibehandlingen av saken formes partiets standpunkt og argumenter og stemmegivning blir fastlagt. Slike situasjoner krever at lokale partilag har egne retningslinjer for hvordan saker med denne typen interessekonflikter skal håndteres.

## 5.8 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](http://www.styrevervregisteret.no)

## 5.9 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 kommunene samhandler med andre aktører der 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 samarbeidspartnerne ivaretar høy etisk standard og har et system for å forhindre korrupsjon.

### «Due diligence»

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 forretnings samarbeid med dem. Det vil si å ta alle nødvendige forholdsregler for å sikre at kommunen samarbeider med vel ansatte 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, deriblant 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 varsellamper 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, styremedlemmenes eller sentrale medarbeideres andre økonomiske interesser som kan utgjøre en interessekonflikt.
- 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.

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.

## 5.10 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 igang. 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 iPad2. 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 diskre 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 stor risiko hvis de ikke har noen form for antikorrupsjonsprogram. Samtidig kan anbefalingene for 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 Norges innsats for å bekjempe korrupsjon, gjennom 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.



Bli medlem av Transparency International Norge:

Besøk hjemmesiden [www.transparency.no](http://www.transparency.no) for å søke om medlemskap.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
NORGE**

**Transparency International Norge**

Kontoradresse: Dronning Mauds gt. 15  
Postadresse: P.O. box 1385 Vika, 0114 Oslo, Norway  
Telefon: + 47 22 83 48 00  
Faks: + 47 22 01 22 02  
[slettemark@transparency.no](mailto:slettemark@transparency.no)  
[skaaren@transparency.no](mailto:skaaren@transparency.no)  
[dolvik@transparency.no](mailto:dolvik@transparency.no)  
[www.transparency.no](http://www.transparency.no)

ISBN 978-82-998222-8-2 (trykt)  
ISBN 978-82-998222-9-9 (elektronisk)



**KOMMUNESektorens ORGANISASJON**  
The Norwegian Association of Local  
and Regional Authorities

**Kommunesektorens organisasjon**

Kontoradresse: Haakon VIIs gate 9  
Postadresse: P.O. box 1378 Vika, 0114 Oslo, Norway  
Telefon: + 47 24 13 26 00  
Faks: + 47 22 83 22 22  
[ks@ks.no](mailto:ks@ks.no)  
[www.ks.no](http://www.ks.no)