

Korrupsjonsfaren i kommuner – sårbarhet, verktøy og metoder

Erfaringer og råd om korrupsjonsforebyggende arbeid fra kommuner og fylkeskommuner som har deltatt i KS og TI's korrupsjonsforebyggende nettverk 2013- 2014

Innledning

Dette dokumentet gir en oversikt over erfaringer og råd om korrupsjonsforebyggende arbeid fra 40 kommuner og fylkeskommuner som har deltatt i KS og TI's korrupsjonsforebyggende nettverk i 2013 og 2014. Her gis eksempler på sårbarhet og risikoområder i kommunene, beskrivelse av forebyggende tiltak og systemer, samt verktøy for holdningsskapende aktiviteter. Det gis også noen anbefalinger om hva ledelsen/kommunens administrative ledelse kan gjøre. Kommunene må selv etablere sine systemer og fastsette nivå og mål for eget arbeid.

En generell anbefaling er å sikre at det korrupsjonsforebyggende arbeidet gjøres relevant, enkelt og forståelig, slik at ansatte i sitt daglige virke har en forståelse for hva risiko og etiske dilemma består i. Slik skapes også en forståelse for at etikk og korrupsjonsforebygging er tema som berører alle ansatte i kommunen/fylkeskommunen.

Dokumentet er bygd opp med utgangspunkt i det som anbefales å være hovedelementene i kommuners antikorrupsjonsarbeid, omtalt som antikorrupsjonsprogram. I tillegg følger et eget avsnitt om leders ansvar slik kommunene i nettverket ser det.

- Verdier og etikk
- Risikoanalyser
- Gode kontrollsystemer
- Strategi for anskaffelser
- Varslingskanaler
- Leders ansvar – anbefalinger

Selv om dokumentet tematisk er bygd rundt punktene for et antikorrupsjonsprogram vil flere av de metoder og tiltak som anbefales under hvert punkt være anvendelige også i andre sammenhenger. Anbefalingene i dette dokumentet er kommet frem på samlingene i nettverkene, og er ikke utfyllende. Mer utfyllende om metoder og aktivitet finnes i «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» og på etikkportalen.no.

1. Verdier og etisk regelverk

Kommunens verdigrunnlag uttrykker hva som skal kjennetegne kommunens virksomhet innenfor alle dens roller og funksjoner. Kommunens etiske retningslinjer bør presisere noen fundamentale krav som følger av kommunens verdigrunnlag, og inneholde klare anvisninger av hva som forventes. I hvilke situasjoner utfordres verdier og etisk regelverk? Og hvilke praktiske tiltak kan gjøre det lettere å hindre og håndtere slike situasjoner?

1.1 Sårbarhet og eksempler på negative situasjoner - verdier og etisk regelverk

- En *kultur* som gjør at en ikke legger merke til ting. Svikt på arbeidsplassen kan skyldes faktorer alle påvirkes av uten at vi er oppmerksomme på det
- En oppfatning om at «det gjelder ikke oss, dette skjer ikke her»
- *Varsling* om problemer, mistanke eller hendelser som ikke følges opp
- *Etiske retningslinjer* brytes. Hvem gjelder etisk regelverk for – også for tekniske konsulenter som jobber på oppdrag fra kommunen
- *Nasking* fra arbeidsplassen
- *Press utenfra* påvirker saksbehandlingen, for eksempel press fra pårørende som truer med å gå til media
- *Bruk av kommunens eiendeler*; rammeavtaler, lokaler, og utstyr som biler og maskiner brukes privat. Lokaler til tannhelsetjenester brukes til i privat tannlegetilbud etter stengetid. Lærere som bruker skolelokaler til privat kursvirksomhet på kveldstid. Ansatte i kommunen får fordeler; bruker kommunens rammeavtale og får rabatt ved private innkjøp.
- *Ansatte i flere roller*; har eget firma «på si» som selger sine tjenester til kommunen, for eksempel byggesaksbehandler i kommunen med eget byggefirma som biverv. Fakturering ved eksterne oppdrag på vegne av kommunen; kommunen skal fakturere, ikke enkeltperson
- *Gaver og tilbud*, feks om lån av hytter ol. til lærere fra elever/foreldre
- *Habilitet* - hvis inhabil, hva med nære kollegaer som behandler sakene?
- *Taushetsplikt* kan stå i veien for kontroll
- *Folkevalgte* som vurderes som inhabile i kommunestyrets behandling, men ikke i partiets behandling/gruppemøter. Ordfører/politiker som anmoder om en bestemt løsning i byggesak før saken er behandlet. Folkevalgte invitert på utenlandstur av entreprenør – som ved en senere anledning planlegger utbygging. «Studieturer» hvor folkevalgte blir sponset, mens ansatte betaler. Folkevalgte kontakter saksbehandlere ved utforming av saksfremlegg
- *Goodwill-sponsing* - spleiselag mellom kommunen og hjørnesteinsbedriften om for eksempel en lekepluss - initiativ kan komme fra begge parter

1.2 Metoder og tiltak - verdier og etisk regelverk

- Etikkarbeid må *forankres hos ledelsen* lokalt, på rådmanns nivå og hos folkevalgte. Kommunestyret bør diskutere kommunens etikkarbeid
- *Etikkarbeid må prioriteres*, det må settes av tid til etikkarbeid og til gjentakende etiske refleksjoner om relevante tema. Det må diskuteres hva som er greit eller ikke greit i virksomheten, slik at ansatte har noe å lene seg til når en skal vurdere hva som er rett og galt
- *Nyansatte* bør signere på at de etiske retningslinjene er lest og forstått
- *Tillitsvalgte* bør involveres, etikkansvar kan inkluderes i verneombudsrollen, etikkarbeid bør settes på dagsordenen i AMU

- Før oppstart kan det være hensiktsmessig med en kartlegging av kommunens *etiske profil*, ev med ekstern hjelp, for å vurdere hvilke behov en har (bl.a. om medarbeidernes kjennskap til etisk regelverk, erfaringer med situasjoner ol.)
- Rutiner som gir oversikt over *bierverv hos ledere og ansatte* – for eksempel i arbeidsreglementet
Bruk KS styrevervregister og Brønnøysundregisteret
- Rutiner om *eierskap til kompetanse og produkter* ansatte har utviklet gjennom sin jobb i kommunen
- Klargjøre hva som er *greit/ikke greit* som ansatte kan forholde seg til, på det enkelte arbeidssted, klargjøre for kommunens ansatte hva som forventes av en åpen og transparent kommune
- Gode *etiske retningslinjer*, og hva det innebærer om de brytes, etikkveilederne og varslingsrutiner
- *Informasjon* om regelverk og retningslinjer, og høy bevissthet rundt etterlevelse av rutiner og regelverk – at det er kjent, forstått og blir fulgt
- Fokuserer på *åpenhet* i alle prosesser
- Ha *etikansvarlige* ute i kommunens virksomheter, gjennomføre *opplæring* i etikk, også for nyansatte
- Arrangere etikk-/antikorruptjonsdag
- Etablere «*etisk råd*» i kommunen, med for eksempel rådmann, virksomhetsledere og tillitsvalgte
- Ha «*rådmannens sofa*» - rådmannen inviterer til en prat om etikk
- Oversikt over negative hendelser, bruke dem systematisk til læring om risikovurdering og i dilemmatrening
- Gjennomføre dilemmatrening
- Gjennomføre *risikoanalyse* (ROS) på utvalgte områder/egen avdeling, gjennomføre enkle risikoanalyser i hverdagen – «*hvor er våre svake punkt*» - det bidrar til bevisstgjøring, kulturbygging og forståelse. Etablere handlingsplan på «*kritiske områder*» fremkommet gjennom ROS-analyse

2. Risiko

Et målrettet etikk og korrupsjonsforebyggende arbeid forutsetter kunnskap om risikoområder og situasjoner som innebærer en risiko. Hvilke situasjoner er det, og hvordan kan en oppdage risikoområder og forebygge risiko for negative hendelser?

2.1 Sårbarhet og eksempler på situasjoner som innebærer en risiko

- Brudd på *innkjøpsbestemmelser*, anskaffelsesstrategi, retningslinjer og rutiner
- Det eksisterer ulike standarder i ulike deler av organisasjonen – *uheldige subkulturer*
- Ledere og ansatte i *flere roller*, jfr. pkt 1. 1
- *Egenrådige ansatte* med høy tillit, kompetanse og vide fullmakter
- *Habilitet* hos ledere, ansatte og folkevalgte, jfr. pkt 1. 1
- Små miljøer og *manglende mulighet til refleksjon* og læring
- *Manglende kunnskap* hos leverandører om hva som gjelder i kommunen
- Leverandør som *donerer til kommunen*, eller spleiselag mellom kommunen og leverandør

2.2 Metoder og tiltak – risiko

- Forutsetning for iverksetting og valg av tiltak: Gjennomføre risikoanalyse (ROS). Å gjennomføre risikovurdering er i seg selv nyttig – skaper bevissthet. For eksempel gjennomføre ROS-analyse på kommunens/virksomhetens/enhetens antikorrupsjonsarbeid.
- Prioritere, avklare hvor i virksomheten en får mest igjen for innsatsen
- Få hjelp fra eksterne til å sjekke risiko – kan kommuner hjelpe hverandre?
- Oppfølging av resultater fra ROS-analyser – rtydeliggjøre hva som er relevante risikofaktorer på det enkelte arbeidssted – må gjøres kjent for de ansatte
- Gjennomføre spørreundersøkelsen blant ansatte; forekomst av risiko, avdekke behov for informasjon og justeringer av etiske regler og andre rutiner
- Viktig å formidle kommunens regler rundt etikk og korrupsjonsforebygging til kommunens leverandører
- Bidra til at ansatte og folkevalgte er obs på forhold knyttet til habilitet – både i kommunestyre og i forutgående behandlinger. Ansatte må vite hva habilitet innebærer, selv reflektere over hvilke situasjoner en kan være inhabil. Tiltak kan være å etablere rutiner hvor ansatte signerer på at de ikke er inhabile
- Gode og levende etiske regler gjør det enkelt å si ja takk eller nei takk
- Gode rutiner og kontroller gjør det enklere å sjekke eksempler opp mot praksis
- Det kan ikke lages regler for alt, derfor viktig å snakke om dette slik at ansatte har en "magefølelse" på hvor grensene går. Tiltak kan være:
 - o Utarbeide en "opplærings/drøftings"-pakke for å øke bevissthet om risiko og skape trygghet for å gjøre riktige valg
 - o Jevnlig dilemmatrening og bevisstgjøring på arbeidsplassen, for eksempel fast "etikkdag" på enheten med faste tema, årlig opplæringsdag for ansatte
 - o Refleksjonshalvtimer, eller sende ut jevnlig «dilemma-drypp» til de ansatte
 - o Gjennomføre øvelser ala «Tenk som en tyv - mulighet gir tyv»
 - o Ha en arena og kultur for åpenhet og erfaringsdeling – hva har vi opplevd og hvordan har vi løst det?
- Gjøre etikk og antikorrupsjon til en del av medarbeidersamtalen
- Ha oversikt over kommunens kontrakter, eiendeler og eiendomsmasse (som egner seg for utleie), slik kan en kontrollere status og praksis

3. Et godt kontrollsystem

Kontrollsystemer har en viktig forebyggende funksjon. Kontroll kan hindre muligheten til å begå korrupte handlinger, og det øker faren for å bli oppdaget. Et velfungerende kontrollsystem er avgjørende i kommunens arbeid mot korrupsjon. Hva kan bli konsekvensen når kontrollsystemene svikter? Hva kan gjøres for å sikre at kontrollsystemene fungerer?

3.1 Sårbarhet og eksempler på situasjoner - omkring kontrollsystemer

- Ansatt i kommunen som attesterer på faktura fra eget firma, jfr situasjon med ansatte og bierverv
- Ansatte som stjeler, feks medisiner, rekvisita mm.
- Forfalskede fakturaer som sendes kommunen, fakturarer som ikke er i samsvar med kontrakt, bestilling eller leveranse

- Utlån av kommunens materiell til seg selv og til venner og kjente - selv om kommunen har rutiner som skal forhindre
- Ansatte som har solgt eiendeler tilhørende kommunen og beholdt pengene selv
- Store prosjekter i kommunen som settes ut til andre, virksomhetsleder attesterer mens eksterne utfører – hvordan sikre kontroll med faktura?

3.2 Metoder og tiltak – kontroll

- Styrke kontroll generelt
- Ansette egen controller, ha controller på store prosjekter
- Ha to godkjennerer på faktura, ha en som har nærhet til og kan kontrollere leveransen
- Bruke kontrollmulighetene som er der, inkludert kontrollutvalg
 - o Fakturakontroll
 - o Årlig kontroll av koder/kontoer, anbud, protokoll, rammeavtaler og tilskudd
 - o Forvaltningsrevisjon, gjerne på avgrensede områder, feks på internkontroll og fakturakontroll
 - o Kontroll om bruk av rammeavtaler
 - o Gjennomføre interne revisjoner av rutinene
 - o Innføre kontrollrutiner på områder som innebærer risiko. Mere aktiv kontroll - «kontrollere at det kontrolleres», risikobasert kontroll fremfor stikkprøver
 - o Etterkontroll av at rutiner blir fulgt, hva vet en om effektene av tiltakene?
- Ha rutiner for uttak av varer og materiell: Lagerstatus, felles lager, bil/bensinbruk mm
- Sikre at rutiner er på plass, at de er kjent og blir brukt. Det må være tydelig og kjent hva som er uønsket adferd i virksomheten
- Delegasjonsreglementet – sette økonomiske rammer som utgangspunkt for delegasjon
- Etablere beredskapsplaner ved oppfølging av kritikkverdige forhold/varslinger
- Kursing av attestanter og anvisere
- Gjennomgå bestillingsfullmakter
- Etablere innkjøpsstrategi
- Sjekke hvilke relasjoner ansatte i kommunen har til deltakelse i ulike nettverk
- Utvikle en «kultur for kontroll»

4. Anskaffelser

I kommunesektoren foretas innkjøp av varer og tjenester til en samlet verdi over 150 milliarder kroner årlig. Anskaffelser er en prosess som tradisjonelt inneholder en korrupsjonsrisiko. Lov og forskrifter setter klare krav, likevel bør kommunene ha en høy bevissthet og tydelig strategi knyttet til praksis rundt anskaffelser.

4.1 Sårbarhet og eksempler på situasjoner - anskaffelser

- Ulovlig direkte anskaffelser; uten anbud og over terskelverdi
- Feil i gjennomføringen av anskaffelsene, kan også resultere i ressurskrevende og negative klagesaker. Økt risiko for feil når en sjelden foretar anskaffelse
- Manglende dokumentasjon/arkivering – vanskelig i bevissituasjonen

- Anskaffelser/deler av anskaffelser til privat bruk, varer anskaffes av kommune og benyttes privat eller videreselges
- Politikere som i «store ord» ønsker lokale anskaffelser, at noen skal lyttes til eller skjermes, for eksempel at kommunen bør foretrekke den lokale banken, lytte ekstra til byens største fotballag, eller kommunestyrevedtak ala «om det lokale tilbudet bare er 5 % dyrere enn... så skal det velges»
- Illojalitet ift inngåtte rammeavtaler eller andre avtaler kommunen har om innkjøp og anskaffelser
- Leverandørers bruk av underleverandører, vanskelig med kontroll av disse, ofte utenlandske

4.2 Metoder og tiltak - anskaffelser

- Gjennomføre risikovurdering på hele anskaffelsesområdet; hvor er det størst risiko for å gjøre feil? Og med den bakgrunn iverksette nødvendige tiltak
- Anskaffelsesstrategi som er oppdatert og som ansatte kjenner til og følger, ha med tiltak mot korrupsjon og hensynet til menneskerettigheter i strategien. Sikre en anskaffelsesprosess med dokumentasjon og varemottak før betaling, stille krav til leverandører i anskaffelsen som også omfatter underleverandører
- Sikre anskaffelsesprosess ved hjelp av e-handel, e-faktura, konkurransegjennomføringsverktøy
- Opplæring i anskaffelsesregelverket/lov om offentlige anskaffelser - også av unntak fra regelverket
- Sjekke etterlevelse av anskaffelsesregelverk - etterkontroll på utsatte områder og tilleggsarbeider
- Eierskapsstrategi; korrupsjonsforebygging er tema, for bl.a. å vise klare forventninger fra eier til kommunens selskaper og foretak
- Inngå rammeavtaler
- Sentralisering av innkjøpsfunksjon er viktig og nødvendig; færre og profesjonelle innkjøpere og bestillere, sertifisering av innkjøpere, egne etiske retningslinjer for innkjøpere. Etablere innkjøpssamarbeid på tvers av kommuner for å styrke det innkjøpsfaglige kompetansemiljøet
- Ha innkjøpsrutiner som sikrer god praksis, gode veiledere, god nettside med info om anskaffelser
- Tilby e-læringsguider ved nye tiltak
- Sikre og kontrollere kontraktsoppfyllelse

5. Varsling

Varslingskanaler som går nedenfra og opp kan betraktes som et supplement til ledelsens engasjement for å motvirke korrupsjon i virksomheten. Arbeidsgiver pålegges å legge forholdene til rette for intern varsling. Gjennom varslingsbestemmelsene i loven signaliseres det at varsling både er lovlig og ønsket.

5.1 Eksempler på utfordringer

- Varslere får negative reaksjoner, fra ledere eller kolleger
- Varslere vet ikke om varselet er bekreftet og får ikke informasjon om hva som skjer videre
- Ansatte har liten kjennskap til «hvordan varsle»
- Varsling brukt i «omkamp»
- Mangel på kompetanse når det gjelder rådgivning rundt varsling
- Anonymitet og misbruk av ordningen - varslere som ønsker å sverte navngitt personer

- Ansatte varsler om egen sak selv om ordningen er innrettet for varsling fra uavhengige
- Å ivareta den det varsles om
- Å verne den som varsler – mange opplever blandede eller negative reaksjoner
- Oppfatning om at «det hjelper ikke å varsle», det blir for ubehagelig å varsle
- Informasjonssikkerhet, at varsler behandles på sikker måte hvor få har tilgang til informasjon om hvem og hva

5.2 Tiltak - varsling

- Bedre informasjon om hvordan varsle og hva som skal varsles om
- tydelige signaler fra ledelsen om at det er ønskelig at ansatte varsler, godt ytringsklima
- økt kompetanse rundt varsling og oppfølging, sette av ressurser
- Involvere vernetjenesten mer
- Etablere et varslingsmottak
- Ha klare beskrivelser av prosedyrene for hvordan varslene håndteres og å gjøre disse prosedyrene kjent

6. *Hva bør og kan kommunens ledelse gjøre?*

Ledelsen har det overordnede ansvar for etikkarbeid i kommunens virksomheter (tjenestesteder eller etater) - for å etablere en tilstrekkelig aktivitet, følge opp at virksomhetene faktisk gjennomfører, og å sikre seg tilstrekkelig informasjon om status for arbeidet i de ulike virksomhetene. Etikk og korrupsjonsforebyggende arbeid bør være klart forankret i kommunens ledelse, og ledelsen bør gå foran som gode rollemodeller i etikkarbeidet.

Et godt etikk og korrupsjonsforebyggende arbeid krever en aktiv ledelse, som bør ta ansvar for:

- Sikre tilstrekkelig med ressurser og kompetanse - også juridisk, tydeliggjøre at etikk er tema kommunen skal prioritere. Å sette etikk på dagsorden gir viktige signaler fra toppen
- Avklare hvem som har ansvar for etikk og korrupsjonsforebyggende arbeid. Ansaret kan legges til et team, for å gjøre det mindre sårbart, ev etablere egen stilling - etisk rådgiver, for eksempel lagt til rådmannstab
- Integrere etikkarbeid i det ordinære styringsverktøyet, som en naturlig del av styringskravene på lik linje med andre virksomhetsstyringskrav. Etterspørre rapportering på etikkarbeid i årsmeldinger og kvartalsvise/tertiære rapporter; tydeliggjøre hva det skal rapporteres på og sette tidsfrister. Også rapportere på antall avdekkede sikkerhetshull og hvordan de er «tettet». Melde og følge opp avvik, ved hjelp av avvikssystem
- Opplæring, kursing, og sikre at erfaringer og kunnskap deles
- Etikk som tema i lederavtalen, la etikk bli et område leder måles på og en del av rådmannens bestilling til ledere, tydeliggjøre og etterspørre aktiviteter og fokusområder, for eksempel i oppdragsbrev
- Sørge for at etikk følges opp i HMS-rapportering
- Kjenne de utfordringer og situasjoner som oppstår i virksomheten og som ansatte møter
- Sette etikkarbeid på dagsorden i ledermøtene, gjøre det til en del av "ledelsens gjennomgang" i rådmannens ledergruppe
- Tilrettelegge for et godt ytringsklima og sikre rom for kritisk refleksjon

- Etablere ordninger som gir administrasjonen mulighet til å gi innspill til politikere om en opplever at de trår feil
- Ansvar for at nødvendige regler og rutiner er på plass, at de er kjent, forståelige og at de følges
Klargjøre konsekvenser av ikke å følge opp regler og rutiner, følge opp dersom gjeldende regelverk omgås
- Etablere oversikt over hendelser og indikatorer som kan si noe om effekten av etikkarbeid og kontroll, feks: er bevisstheten økt? Hvor går det oftest galt? Tenkes det likt om etikk på alle nivå? Hvem har oversikt over bekymringsmeldinger? Finnes database som samler info som gir svar på dette?
- Sette tema «risiko» på dagsorden og etterspørre hvordan tema er fulgt opp. Ha ansvar for å gjennomføre ROS-analyse i virksomhet/avdeling/utvalgte områder, og sørge for oppfølging ved for eksempel å lage handlingsplan for etikkarbeidet
- Sette krav i styringssystemet om at det skal gjennomføres risikovurderinger, og at dette dokumenteres i et egnet verktøy.
- Gi innspill om risiko til de som har ansvar for kontrollrutiner og håndbøker
- Gjøre etikk og korrupsjonsforebygging til tema ved intervju, ved ansettelse og i medarbeidersamtaler. Etikk som del av medarbeiderundersøkelsen; hvor godt kjenner du etisk regelverk?
- Sørge for et godt oppfølgings- og rapporteringssystem knyttet til aktiviteter rundt etikk, brudd på regelverk osv.