

# Risiko for misligheter og korrupsjon

Randaberg kommune, 2020



# INNHOOLD

Oppdraget.....	3
Sammendrag .....	4
rådmannens kommentar.....	6
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Revisjonskriterier .....	7
1.3 Avgrensninger og Metode.....	7
1.4 Begreper .....	8
2 Funn/fakta og vurderinger korrupsjon og misligheter .....	10
2.1 Korrupsjon og misligheter .....	10
2.2 Kommunens rutiner på overordnet nivå .....	14
2.3 Rutiner og praksis for å hindre misligheter ved reiseregninger .....	18
2.4 Risikofaktorer og tiltak for å hindre korrupsjon i byggesaker .....	23
Vedlegg .....	29

# OPPDRAGET

## Bestilling

Kontrollutvalget i Randaberg kommune bestilte 03.09.2019 en forvaltningsrevisjon om misligheter og korrupsjon. Kontrollutvalget ønsket at revisjonen spesielt ser på reiseregninger.

## Formål

Formålet med prosjektet er å vurdere kommunens rutiner og praksis for å forebygge misligheter og korrupsjon.

## Problemstillinger

- Har kommunen på overordnet nivå tilstrekkelige rutiner for å forebygge misligheter og korrupsjon?
- Har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis som hindrer misligheter ved reiseregninger?
- Hvilke risikofaktorer er det for korrupsjon i byggesaker?
- I hvilken grad har kommunen gjennomført tiltak for å forebygge korrupsjon i byggesaker?

Prosjektleder for dette prosjektet har vært forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke. Revisor har vært Ellen Halvorsen og Eivind Kristoffer Meling. Rapporten er kvalitetssikret av fagansvarlig Christian Jerejian Friestad og gjennomgått av oppdragsansvarlig Tore Kristensen.

# SAMMENDRAG

## Hovedbudskap:

- Randaberg kommune har et etikkreglement og en varslingsrutine
- Kommunen har ikke gjennomført en kartlegging av risiko for misligheter og korrupsjon.
- Randaberg kommune har ikke tilstrekkelig kontroll med reiseregninger.

## Rutiner på overordnet nivå

Randaberg kommune har vedtatt varslingsrutiner og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. De etiske retningslinjene beskriver både hvordan ansatte og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.

Randaberg kommunen benytter styrevervregisteret fra Kommunenes Sentralforbund. Selv om de fleste styreverv kommer automatisk inn i styrevervregisteret, bør kommunen for å bidra til åpenhet, oppfordre folkevalgte og saksbehandlere/ledere til å registrere eventuelle andre verv og interesser i registeret.

Kommunen har ikke kartlagt risiko for korrupsjon og misligheter.

## Rutiner og kontroll av reiseregninger

Randaberg kommune har rutiner for reiseregninger, men kravet til dokumentasjon for reiseregninger blir ikke alltid fulgt. Dette gjelder særlig i forhold til at reiserute ikke er tilstrekkelig spesifisert med adresse fra – til, noe som gjør det vanskelig å kontrollere om det er oppgitt riktig kilometer. Etter revisjonens vurdering har ikke de som attesterer reiseregningene mulighet til å kunne foreta en tilstrekkelig kontroll av reiseregninger når ikke fra – til adresse fremgår. Slike reiseregninger burde etter revisjonens vurdering ikke vært godkjent.

Enkelte reiseregninger mangler formål/spesifiserte formål eller at kursprogram ikke er vedlagt<sup>1</sup>. Dersom det mangler kursprogram, er det vanskelig å kontrollere om det er krevd refusjon for måltider som allerede er dekket gjennom kursavgiften.

En del ansatte samler reiser for flere måneder. Dette er ikke i tråd med kommunens rutine og kan gjøre det vanskelig for den som attesterer å kontrollere.

For to elektroniske reiseregninger er det utbetalt beløp uten at kvittering foreligger.

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen tilstrekkelig kontroll med reiseregninger.

---

<sup>1</sup> Krav i kommunens rutine for reiseregninger.

## **Risikofaktorer for korrupsjon i byggesaker og tiltak for å forebygge korrupsjon i byggesaker**

Kommunestyret har delegert både til rådmannen og til hovedutvalget å behandle byggesaker og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven. Selv om en har en praksis med at prinsipielle saker skal til hovedutvalget for nærmiljø og kultur, er en klar ansvarsfordeling mellom administrasjonen og folkevalgte et korrupsjonsforebyggende tiltak.

For å få mer åpenhet om byggesaker kan kommunen på hjemmesiden legge ut informasjon om løsningen «smartkommune.no» og om hvordan den kan brukes, slik at innbyggere selv har mulighet til å se vedtak i byggesaker.

For to år siden bestemte kommunalsjef plan og miljø at vedtak om byggesaker skal være gjennomgått, kontrollert og signert av to personer. Dette er et tiltak som både reduserer muligheten for korrupsjon og øker kvalitetssikringen i saksbehandlingen. I forbindelse med ferieavvikling tillates det at vedtak sendes ut uten to signaturer, noe som etter vår vurdering åpner for mulighet for korrupsjon. Revisjonen stiller spørsmål ved om det er problematisk at en underordnet signerer på en byggesak som overordnet har behandlet. Den vanlige praksisen er at en overordnet signerer på saker behandlet av underordnet.

Ansatte i byggesaksavdelingen har møter med innbyggere/firma alene i noen saker og tilsyn gjennomføres av én. Dette bidrar til å holde ressursbruken nede, men samtidig åpner det for risiko for korrupsjon. Dersom det i tillegg ikke føres møtereferat, vil ikke nødvendigvis andre kunne vite at det har vært et møte eller hva som var tema.

Revisjonen ser det som risikofylt at:

- Det ved ferier er rom for å sende ut vedtak som ikke er kontrollert og godkjent av to ansatte/ledere.
- En underordnet signerer saker som er behandlet av en overordnet.
- Saksbehandler stiller alene på tilsyn.
- Ansatte kan ha møter med utbyggere/innbyggere alene uten at det skrives referat.

### **Rogaland Revisjon anbefaler Randaberg kommune å:**

- Ta inn i de etiske retningslinjene at folkevalgte og ledere/saksbehandlere skal registrere verv og andre interesser som ikke kommer automatisk inn i styrevervregisteret.
- Gjennomføre en risikokartlegging av korrupsjon og misligheter for hele kommunen.
- Innskjerpe praksisen med utfyllingen og kontrollen av reiseregninger.
- Tydeliggjøre i delegasjonsreglementet hvilke byggesaker og delegasjonssaker som hovedutvalget for nærmiljø og kultur skal behandles og hvilke det er delegert til rådmannen å behandle.
- Vurdere tiltak med utgangspunkt i avdekkede risikoforhold i byggesaker.

# RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar mottatt 05.10.20:

Rådmannen ser at rapporten er grundig og gjennomarbeidet. Rådmannen kjenner seg igjen i hovudbudskapet i rapporten. Rapporten viser skjæringspunktet mellom omfang av kontrollregime, tillit og muligheter for misligheter.

Rådmannen vil gi tilbakemelding på de konkrete anbefalingene i rapporten:

- *Ta inn i de etiske retningslinjene at folkevalgte og ledere/saksbehandlere skal registrere verv og andre interesser som ikke kommer automatisk inn i styrevervregisteret.*

Dette vil bli gjort ved neste revisjon de etiske retningslinjene

- *Gjennomføre en risikokartlegging av korrupsjon og misligheter for hele kommunen.*

Dette vil vurderes tidlig i 2021.

- *Innskjerpe praksisen med utfyllingen og kontrollen av reiseregninger.*

Dette er allerede iverksatt, og vi forventer en forbedring.

- *Tydeliggjøre i delegasjonsreglementet hvilke byggesaker og delegasjonssaker som hovedutvalget for nærmiljø og kultur skal behandles og hvilke det er delegert til rådmannen å behandle.*

Rådmannen mener at dette er tydelig nok, men vil vurdere dette i forbindelse med den pågående revideringen av delegeringsreglementet

- *Vurdere tiltak med utgangspunkt i avdekkede risikoforhold i byggesaker.*

Rådmannen ser det som utfordrende å etablere administrative strukturer som blir foreslått, gitt dagens bemanning.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 BAKGRUNN

---

Kontrollutvalget i Randaberg kommune bestilte 03.09.2019 en forvaltningsrevisjon om misligheter og korrupsjon. Kontrollutvalget ønsket at revisjonen spesielt skulle se på risiko for misligheter knyttet til reiseregninger og risiko for korrupsjon i forbindelse med byggesaksbehandling.

## 1.2 REVISJONSKRITERIER

---

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og er brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet er følgende kilder lagt til grunn for utvikling av revisjonskriterier:

- Arbeidsmiljøloven
- Råd for etikkarbeid i kommuner, utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund
- Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon
- Randaberg kommunes etikkreglement
- Randaberg kommunes rutinebeskrivelse reiseregninger
- Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven § 5-15-5
- Forskrift om bokføring § 5-9
- Skattebetalingsforskriften § 5 – 6 – 12
- Statens satser for bilgodtgjørelse, diett og overnatting

Revisjonskriteriene er formulert som «skal-krav» i den grad det fremkommer i lov, forskrift, interne rutiner o.l. og som «bør-krav» i den grad følger av «Råd for etikkarbeid i kommunen og «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon.» Revisjonskriteriene er nærmere omtalt i kapittel 2.

## 1.3 AVGRENSNINGER OG METODE

---

### **Avgrensning**

Dette prosjektet er avgrenset til å se på korrupsjon i den administrative behandlingen av byggesaker og tar ikke for seg risiko med korrupsjon knyttet til politisk behandling av byggesaker.

### **Metode**

Revisjonen har intervjuet åtte ansatte og ledere i Randaberg kommune. Det er foretatt en dokumentgjennomgang av etikkreglement og relevante rutiner.

For å kartlegge risiko for korrupsjon i byggesaker har vi også tatt utgangspunkt i noen av risikoforholdene som vi fant i gjennomførte forvaltningsrevisjoner for Stavanger kommune<sup>2</sup> og Sandnes kommune<sup>3</sup> og Deloitte sin rapport<sup>4</sup> etter korrupsjon i byggesaksavdelingen i Drammen kommune. Det er valgt ut ti tilfeldige byggesaker for årene 2018-2019 der vi undersøkte om sakene var begrunnet og godkjent i tråd med instruks.

For å kontrollere reiseregninger er det gjennomført stikkprøver av elektroniske og manuelle reiseregninger. Vi valgte å ta utgangspunkt i reiseregninger som var regnskapsført i november 2019 – februar 2020. Utplukket av de elektroniske reiseregningene var basert på at vi ønsket å kontrollere reiseregninger fra flere arbeidssteder, og det ble først og fremst valgt ut reiseregninger på mer enn 1000 kroner. Det ble også valgt ut enkelte elektroniske reiseregninger på mindre beløp. For elektroniske reiseregninger ble det i første omgang valgt ut 22 elektroniske reiseregninger. Vi hadde spesielt fokus på at ikke noen førte opp mer kilometer enn det reiseruten tilsa.

Når reiseregninger leveres elektronisk blir ikke kvitteringene for eventuelle utlegg levert inn, og vi ønsket å ta stikkprøver om noen har fått utbetalt for samme reise flere ganger. Det ble derfor valgt seks tilfeldige ansatte som hadde levert flere reiseregninger i perioden januar 2019 – februar 2020. Deres reiseregninger i denne perioden ble kontrollert.

Det i hovedsak fritidskontakter/støttekontakter og enkelte som arbeider som hjemmehjelp eller hjemmesykepleier som leverer manuelle reiseregninger. Fritidskontakter/støttekontakter er ikke ansatt i kommunen og har dermed ikke tilgang til det elektroniske reiseregningssystemet. Skjemaet/listen som de fyller ut inneholder både arbeidet timer, reiser og utlegg. Det ble kontrollert ti tilfeldige manuelle reiseregninger.

## Rapportens oppbygging

Problemstillingen «Har kommunen på overordnet nivå tilstrekkelige rutiner for å forebygge misligheter og korrupsjon?» er besvart i kapittel 2.2 og problemstillingen «Har kommunen tilfredsstillende rutiner og praksis som hindrer misligheter ved reiseregninger?» er besvart i kapittel 2.3

Problemstillingene «Hvilke risikofaktorer er det for korrupsjon i byggesaker?» og «I hvilken grad har kommunen gjennomført tiltak for å forebygge korrupsjon i byggesaker?» er besvart i kapittel 2.4.

## 1.4 BEGREPER

---

Korrupsjonsbestemmelsene ble inntatt i straffeloven i 2003, og skiller mellom korrupsjon, grov korrupsjon og påvirkningshandel.

---

<sup>2</sup> I 2016/2017

<sup>3</sup> I 2019.

<sup>4</sup> «Granskning. Byggesaksavdelingen – Drammen kommune». 24.01.17. Deloitte.



**Korrupsjon:** Er når noen for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag eller gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av utøvelsen av stilling, verv eller utføringen av oppdrag. (Straffeloven § 387)

**Grov korrupsjon:** For å vurdere om korrupsjonen er grov skal det blant annet vurderes om handlingen er forøvd av eller overfor en offentlig tjenestemann eller noen annen ved brudd på den særlige tillit som følger med hans stilling, verv eller oppdrag eller om den har eller kunne hatt betydelig økonomisk fordel. (Straffeloven § 388)

**Påvirkningshandel:** Påvirkningshandel er når noen for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag eller gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utøvelsen av en annens stilling, verv eller utføring av oppdrag. Påvirkningshandel kan straffes med bot eller fengsel inntil tre år. (Straffeloven § 389)

**Utilbørlig fordel:** Utilbørlig fordel kan være både en økonomisk fordel eller en ikke økonomisk fordel.

**Misligheter<sup>5</sup>:** En bevisst handling begått av en eller flere personer innen ledelsen, av personer som har overordnet ansvar for styring og kontroll, av ansatte eller av andre, som innebærer uredelighet for å oppnå en urettmessig eller ulovlig fordel.

---

<sup>5</sup> ISA 240 – Revisors oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper

# 2 FUNN/FAKTA OG VURDERINGER

## KORRUPSJON OG MISLIGHETER

### 2.1 KORRUPSJON OG MISLIGHETER

---

#### 2.1.1 INNLEDNING

Ifølge Tina Søreide (2016)<sup>6</sup> fører korrupsjon til at offentlige beslutninger blir annerledes enn de ellers ville vært. I stedet for å fremme samfunnets interesser, fremmes interessene til den som står for bestikkelsene, enten det er penger eller andre fordeler til beslutningstakeren(e). Korrupsjon er et problem fordi beslutninger kan påvirkes vekk fra det som er samfunnets interesse. Samtidig undergraver det folks tillit til det offentlige.

For å være godt rustet mot problemet er det viktig å tenke gjennom korrupsjonens mekanismer. Søreide løfter frem følgende spørsmål/problemstillinger:

- Hvor er det risiko?
- Hvordan kan det foregå?
- Hva er konsekvensene vi må være på vakt mot?
- Hvordan organiserer vi beslutningsprosesser for å redusere risikoen?

#### 2.1.2 KOMMUNAL KORRUPSJON

Kommunestyret treffer vedtak på vegne av kommunen<sup>7</sup>, med mindre myndighet er delegert til andre folkevalgte organ, ordfører eller kommunedirektøren<sup>8</sup> (kommuneloven § 5-3).

Ifølge Søreide (2016) vil det alltid være en risiko for korrupsjon i det offentlige<sup>9</sup>. Så lenge noen har fullmakt til å ta beslutninger enten det gjelder søknad om bostøtte, en byggesak eller innkjøp, så vil tilliten kunne misbrukes. De ansatte kan gjennom delegert fullmakt treffe avgjørelser som får konsekvenser for den enkelte innbygger eller firma, der vedtaket enten går i favør eller disfavør av søkeren. I saker som skal behandles politisk, kan ansatte gjennom saksfremlegget søke å påvirke de folkevalgtes beslutning i en bestemt retning. Søreide (2016) oppgir at fullstendig kontroll på alle beslutninger vil være dyrt, ineffektivt og demotiverende, og tillit er dermed en forutsetning for et effektivt byråkrati.

Ifølge Søreide (2016<sup>10</sup>) øker risikoen for korrupsjon:

---

<sup>6</sup> Artikkel i kommunerevisoren 2016

<sup>7</sup> Hvis ikke noe annet følger av lov.

<sup>8</sup> Rådmannen

<sup>9</sup> «Korrupsjon». Artikkel i kommunerevisoren 3/2016 av Tina Søreide.

<sup>10</sup> «Korrupsjon». Artikkel i kommunerevisoren 3/2016 av Tina Søreide.

- Dess mer alene beslutningstakeren er om å avgjøre tildelinger av fordeler.
- Dess mer innflytelse vedkommende har over den eller de som tar viktige beslutninger.
- Dess mer skjønnsmessige vurderinger det er i vedtaket som skal fattes.

Kommunenes Sentralforbund og Transparency International Norge har i «Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon» identifisert følgende risikosoner for korrupsjon i kommunene: demokrati og politiske prosesser, myndighetsutøvelse, tjenesteyting, utvikling av lokalsamfunnet, eierstyring og anskaffelser.

Det er først og fremst myndighetsutøvelse som er aktuelt i forhold til risiko for korrupsjon i administrativ behandling av byggesaker.

### **Myndighetsutøvelse**

Kommunen utøver myndighetsutøvelse på en rekke områder både for enkeltmennesker og utbyggere. I «Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon» er det satt opp eksempler på noen forhold der det er grunn til å stille 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 kommunen ikke skrives ned og arkiveres.

### **Korrupsjon i daglig tale**

Ifølge Angell (2015)<sup>11</sup> brukes begrepet korrumpert eller korrupsjon i dagligtale om mange forhold som representerer uetiske eller kritikkverdige handlinger, men som ikke er definert som korrupsjon etter straffeloven. Det kan være kameraderi, forskjellsbehandling, maktmisbruk eller brudd på forvaltningsloven. For eksempel kan en innbygger som får avslag på en søknad ha en oppfatning av at det offentlige forskjellsbehandler søkere/innbyggere. Søreide (2016) peker på at det er viktig å huske at det alltid vil være noen som tilgodeses av kommunale vedtak.

#### **2.1.3 MISLIGHETER**

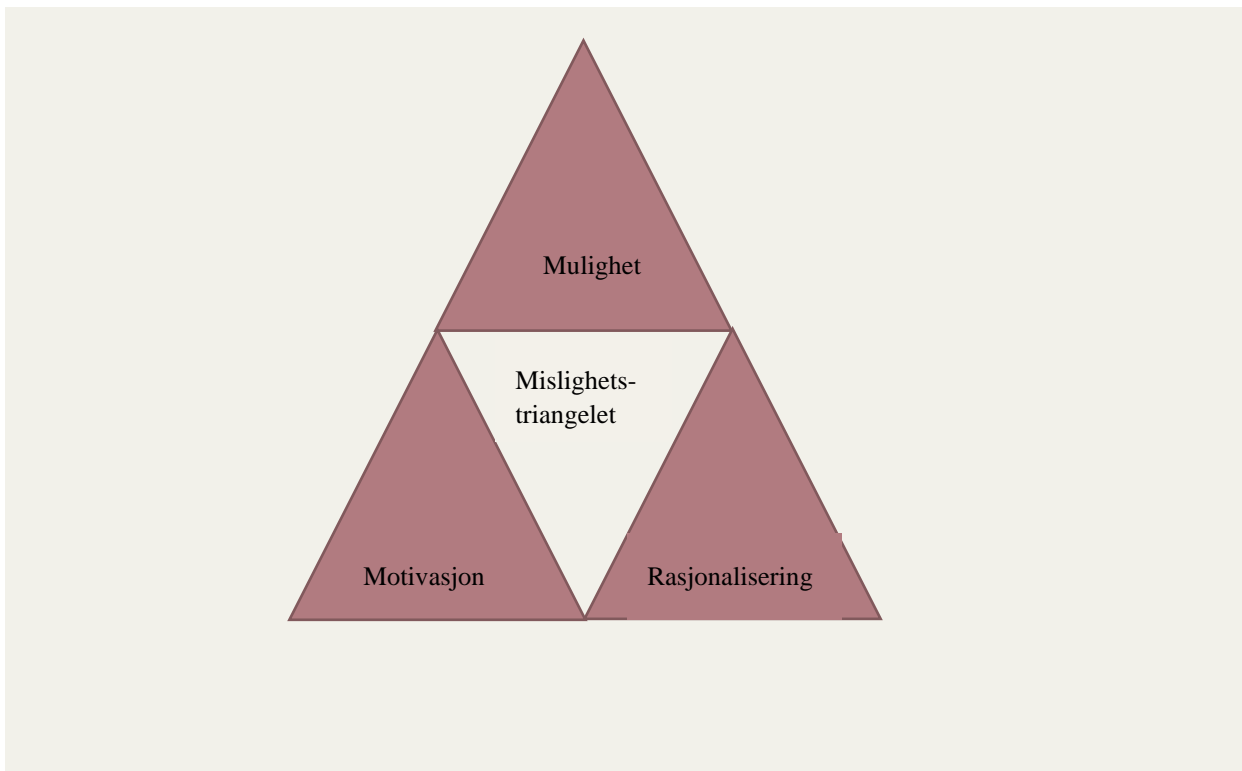
I artikkelen «Manglende økonomisk styring åpner for misligheter» fra Magma<sup>12</sup> fremkommer det at økonomiske misligheter omfatter alt fra korrupsjon, regnskapsmanipulasjon, underslag i kasse og bank, urettmessige belastninger av private utgifter, eller salg av aktiva som ikke tilhører den ansatte.

<sup>11</sup> Artikkel: «Korrupsjon også i norske kommuner?» i Kommunalt innblikk, utg 4. 2015.

<sup>12</sup> Av Linn Hege Aune. Econas tidsskrift for økonomi og ledelse.

Misligheter kan begås på ulike måter og innebærer et tillitsbrudd. Mislighetstriangelet er ofte brukt til å forklare årsaken til at økonomisk kriminalitet blir begått<sup>13</sup>, og hovedårsaken er mulighet, motivasjon og rasjonalisering. Risikoen for mislighet kan reduseres dersom en eliminerer minst én av faktorene.

Figur 1 Mislighetstriangelet



#### 2.1.4 INTERNKONTROLL

Ifølge «Beskytt kommunen! Håndbok om antikorrupsjon» vil korrupsjon være vanskelig å oppdage, da ting foregår i det skjulte og begge parter vil ha interesse av å holde det skjult. Det å ha gode kontrollsystemer vil derfor kunne ha en forebyggende funksjon, da kontroller øker faren for å bli oppdaget. Dette gjelder også i forhold til misligheter.

I «Beskytt kommunen! Håndbok om antikorrupsjon» står det: «Et velfungerende kontrollsystem er avgjørende i det kommunale arbeid mot korrupsjon. Et av de mest sentrale virkemidlene i et kommunalt antikorrupsjonsarbeid er derfor å arbeide med å styrke alle funksjoner i det kommunale kontrollsystemet. Å forebygge uønskede hendelser og hindre myndighetsmisbruk er eksplisitte mål med kontrollvirksomheten. Kontrollsystemene har en viktig forebyggende funksjon, dels gjennom kontroller som reduserer muligheten til å begå korruperte handlinger, dels ved at kontroll øker faren for å bli oppdaget. Videre vil kontrollsystemet avdekke eventuelle misligheter, feil eller korruperte handlinger som er begått. Svakheter i kontrollsystemene øker faren

---

<sup>13</sup> <https://www.digiblad.no/energinorge/veileder-okonomisk-kriminalitet/files/assets/common/downloads/publication.pdf>

for misligheter og korrupsjon. Slike svakheter gjør det også vanskeligere å oppdage feil, misligheter eller korrupsjon som er blitt begått.»

### 2.1.5 VARSLING

Fra og med 01.01.06 fikk arbeidsmiljøloven regler som omhandler varsling. Etter AML § 2 A-1 har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med virksomhetens rutine for varsling.

## 2.2 KOMMUNENS RUTINER PÅ OVERORDNET NIVÅ

---

### 2.2.1 REVISJONSKRITERIER

Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide anbefaler at kommunen bør ha vedtatt og offentliggjort etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte. De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.

Som nevnt i kapittel 2.1.5 har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold. Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 2 A-6 plikt til å utarbeide skriftlig rutine for intern varsling.

I håndboken «*Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon*» fremkommer det at Transparency International Norge og KS anbefaler at kommuner bør kartlegge risiko for korrupsjon. Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide anbefaler at kommunen prioriterer kartlegging av risiko for uetisk atferd og korrupsjon i anskaffelser, plan- og byggesaksbehandling og eierstyring av kommunale selskap.

#### **Revisjonskriterier:**

- Randberg kommune skal ha rutine for intern varsling.
- Randberg kommunen bør ha vedtatt etiske retningslinjer for medarbeidere og folkevalgte.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler.
- Randberg kommune bør ha kartlagt risiko for korrupsjon.

### 2.2.2 DELEGASJONSREGLEMENT

Randberg kommunes delegasjonsreglement ble vedtatt av kommunestyret 12.04.12<sup>14</sup>, og inneholder en oversikt over delegering fra kommunestyret til andre politiske organ og hva som er delegert til rådmannen. Rådmannen har i delegeringsrundskriv fra november 2015 videredelegert myndighet internt. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.4.3.

### 2.2.3 ETISKE RETNINGSLINJER

Randberg kommune har etiske retningslinjer for ansatte og etiske retningslinjer for folkevalgte. De etiske retningslinjene omhandler blant annet gaver/fordeler: «Ansatte<sup>15</sup> skal verken for seg selv

---

<sup>14</sup> Sak 16/12.

<sup>15</sup> I de etiske retningslinjene for folkevalgte er ordet «ansatte» erstattet med «folkevalgte».

eller på vegne av andre ta mot gaver, reiser, hotellopphold, bevertning, rabatter, lån eller andre ytelser eller fordeler som kan påvirke deres tjenestehandling<sup>16</sup>, eller kan være egnet til å bli oppfattet slik.» En tilsvarende formulering står i de etiske retningslinjene for folkevalgte<sup>17</sup>.

I de etiske retningslinjene for ansatte står det: «Gaver og erkjentheter av mindre verdi som gis til vanlige anledninger og høytider aksepteres. Moderate former for gjestfrihet og representasjon må ikke utvikle seg slik at det påvirker beslutningsprosessen eller kan være egnet til å bli oppfattet slik.»

I intervjuer får vi opplyst at det tidligere var vanlig at firma kom med julegaver, men at dette er betydelig redusert. Dersom noen for eksempel får en konfekt nå, så oppgir flere at det er praksis at den deles med avdelingen.

Kommunens etiske retningslinjer inneholder retningslinjer knyttet til habilitet, interessekonflikter og bierverv: «Ansatte skal være åpne omkring bierverv og/eller engasjement i interesse- eller politiske organisasjoner som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen i form av inhabilitet eller brudd på lojalitetsplikten. Det påhviler ansatte som også er folkevalgte i kommunen et særskilt ansvar å være seg bevisst sine ulike roller. Ansatte skal ikke la egne interesser, eller interessene til familie eller nære venner, påvirke deres handlinger, saksframstilling eller vedtak. Videre kan ansatte ikke inneha bierverv, styreverv eller annet lønnet oppdrag som kan skade kommunens interesser, eller som er egnet til å svekke tilliten til kommuneforvaltningen.»

#### 2.2.4 VARSLINGSRUTINER OG VARSLINGSSAKER

Det fremgår av de etiske retningslinjer for ansatte at arbeidstaker har plikt og rett til å varsle om kritikkverdige forhold i kommunen. Kritikkverdige forhold er i de etiske retningslinjene forklart som saker som kan være uetiske, lovstridige eller som kan true liv eller helse.

Kommunen har en rutine for intern varsling og oppfølging, vedtatt av arbeidsmiljøutvalget i 2014. I rutinen fremkommer det at korrupsjon, underslag, tyveri og økonomiske misligheter er eksempler på kritikkverdige forhold som det kan varsles om. Varsling skal skje ved å fylle ut et skjema som kan leveres til nærmeste overordnet leder, tillitsvalgt/verneombud eller i avvikssystemet i «Kvalitetslosen». Avviksskjema som meldes via «Kvalitetslosen» går til personalsjef og kan være anonymt. I rutinen er det også utarbeidet et skjema som skal fylles ut for å vise hvordan varselet er fulgt opp.

En regional arbeidsgruppe har nylig utarbeidet et rammeverk for varsling. Rådmannen skal ta stilling til om kommunen skal forholde seg til dette rammeverket.

Tidligere personalsjef oppgir at kommunen har mottatt fire varslingsaker, men at disse sakene etter en gjennomgang ble definert som avviksmelding/bekymringsmelding og ble behandlet i tråd med retningslinjen for avviksbehandling.

---

<sup>16</sup> For folkevalgte, er tjenestehandling erstattet med politiske behandling.

<sup>17</sup> Ytelsene/fordelene er da relatert til gaver o.l. som kan påvirke folkevalgtes politiske behandling.

### 2.2.5 STYREVERVREGISTER

Som nevnt i kapittel 2.2.3 kan ansatte ikke ha styreverv som kan skade kommunens interesser, eller som er egnet til å svekke tilliten til kommuneforvaltningen. I de etiske retningslinjene som gjelder folkevalgte, er det tatt inn at folkevalgte skal være åpne omkring verv og/eller engasjement i interesse- eller organisasjoner som kan ha betydning i det politiske arbeidet.

En måte å ha åpenhet rundt styreverv o.l. er å registrere verv i styrevervregisteret til kommunenes sentralforbund. Styrevervregisteret fungerer slik at registeret automatisk innhenter informasjon<sup>18</sup> fra Brønnøysundregistrene til KS styrevervregister. I tillegg kan personen selv legge inn relevant informasjon om andre roller, verv eller interesser.

Randaberg kommune benytter styrevervregisteret til Kommunenes Sentralforbund. Det er ikke tatt inn i de etiske retningslinjene at ansatte og folkevalgte skal legge inn roller, verv eller andre interesser som ikke fremkommer automatisk. Rådmann og kommunalsjef kommunikasjon og demokrati oppgir at de folkevalgte på sist folkevalgtopplæring ikke ble opplyste om styrevervregisteret. Revisjonen har foretatt et søk for å se om kommunens ledergruppe var registrert i styrevervregisteret og fant at kommunalsjef plan- og miljø ikke stod oppført i registeret.

### 2.2.6 MISLIGHETSSAKER

De siste fem årene har kommunen hatt én kjent mislighetssak. Mislighetssaken gjaldt tyveri av midler fra en beboer som kommunen hadde overtatt det økonomiske ansvaret for. Tyveriet hadde pågått over flere år. Kommunen har iverksatt tiltak og i saker der beboere/pasienter ikke kan ta seg av økonomien selv, skal det opprettes verge.

### 2.2.7 KARTLEGGING AV RISIKO FOR KORRUPSJON

På oppstartsmøte med rådmannen, kommunalsjef økonomi og kommunalsjef plan og miljø fikk revisjonen oppgitt at kommunen ikke har kartlagt risiko for korrupsjon eller misligheter.

### 2.2.8 VURDERING

Randaberg kommune har vedtatt varslingsrutiner og etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte. De etiske retningslinjene beskriver både hvordan ansatte og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler. Det fremkommer ikke klart av de etiske retningslinjene at ledere/saksbehandlere og folkevalgte skal registrere seg i styrevervregisteret. Både Stavanger kommune og Sandnes kommune har i sine etiske retningslinjer tatt inn at medarbeidere med styreverv bør registrere seg i KS styrevervregister. I Stavanger gjelder dette også for de folkevalgte. Selv om de fleste styreverv vil fremkomme

---

<sup>18</sup> Offentlig tilgjengelig informasjon om styreverv og posisjoner i organisasjons- og arbeidsliv. Hentes fra Kommuneregisteret, Enhetsregisteret og Foretaksregisteret i Brønnøysund.



automatisk i styrevervregisteret, bør folkevalgte og ledere og aktuelle medarbeidere etter revisjonens vurdering bli oppfordret til å registrere andre verv og interesser i registeret. Revisjonen anbefaler at det tas inn i de etiske retningslinjene at folkevalgte, ledere og aktuelle medarbeidere skal registrere verv og andre interesser i styrevervregisteret.

Kommunen har ikke kartlagt risiko for korrupsjon og misligheter. En slik kartlegging kan bidra til en bevisstgjøring og identifiseringen av eventuelle behov for tiltak. Revisjon anbefaler at Randaberg kommune gjennomfører en risikokartlegging av korrupsjon og misligheter.

## 2.3 RUTINER OG PRAKSIS FOR Å HINDRE MISLIGHETER VED REISEREGNINGER

---

### 2.3.1 REVISJONSKRITERIER

I kommuneloven som gjaldt frem til 01.01.20, fremkom det i § 23 nr. 2 at rådmannen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. I den nye kommuneloven er det i § 25-1 tydeligere spesifisert hva internkontroll innebærer. Denne paragrafen er imidlertid ikke tredd i kraft enda. En god internkontroll skal bidra til at misligheter, brudd på lover og rutiner oppdages og preventive kontroller etableres.

Forskrift om bokføring § 5-9 stiller krav om at det skal fremgå av dokumentasjon av reise- og oppholdsutgifter hvem utgiftene omfatter, hva formålet med reisen har vært og hvilke arrangement den reisende har deltatt på. I forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven fremkommer det av § 5-15-5 at når skatteyter får refundert reisekostnader, er det et vilkår for skattefritak at kostnadene dokumenteres med kvittering eller annet originalbilag.

I forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven fremkommer det av § 5-15-5 at når dekningen av arbeidsreise skjer som bilgodtgjørelse, er et av vilkårene at bilgodtgjørelsen legitimeres ved reiseregning utarbeidet av arbeidstakeren. Dokumentasjonen skal også være i samsvar med skattebetalingsforskriften § 5-6-12. For bilgodtgjørelse er det krav om at det skal legitimeres ved en fortløpende oppstilling (reiseregning) som minst skal inneholde:

- arbeidstakers navn, adresse og underskrift
- dato for avreise og hjemkomst for hver yrkes- eller tjenestereise
- formålet med reisen
- hvilke arrangement arbeidstakeren har deltatt på
- fremstilling av reiseruten med angivelse av utgangs- og endepunkt, lokal kjøring på oppdragsstedet og årsaken til eventuelle omkjøringer
- total utkjørt distanse i forbindelse med yrkes- eller tjenestereise

Randaberg kommune har en rutine for reiseregninger. Det fremkommer av rutinen at arbeidstakerens nærmeste overordnede kontrollerer om reiseregningen tilsvarer de reelle oppdragene. Det fremkommer også at bilgodtgjørelse skal leveres fortløpende per måned og at fristen for framleggelse av reiseregning for reiser med overnatting er senest én måned etter at reisen er avsluttet. Kommunen har stilt krav om at kursprogram skal vedlegges reiseregninger i de tilfeller arbeidstakere har vært på kurs.

### Revisjonskriterier:

- Randaberg kommune bør ha etablert tilfredsstillende rutiner og praksis for behandling av reiseregninger.
- Arbeidstakerens nærmeste overordnede skal kontrollere om reiseregningen tilsvarer de reelle oppdragene.
- Det skal fremgå av reiseregningen hva som er formålet med reisen, hvilke arrangement den reisende har deltatt på og kursprogram dersom den arbeidstaker har deltatt på kurs.
- Dersom bilgodtgjørelse kreves, skal reiseruten med angivelse av utgangs- og endepunkt, lokal kjøring på oppdragssteder og årsaken til eventuelle omkjøringer fremgå av reiseregningen.
- Reiseregninger skal leveres fortløpende per måned.
- Det skal foreligge kvitteringer for utlegg som utbetales.

### 2.3.2 REISEREGNINGER

Rogaland Revisjon har i vår regnskapsrevisjon vurdert at det kan være en viss risiko for at noen forsøker å få utbetalt midler urettmessig, og at risikoen i forhold til reiseregninger anses moderat. Revisjonen foretar derfor en årlig kontroll av reiseregninger som en del av vår regnskapsrevisjon.

Randaberg kommune har i hovedsak elektroniske reiseregninger.<sup>19</sup>:

Tabell 1 Oversikt over antallet elektroniske reiseregninger i 2018 og 2019

	2018	2019
Antall reiseregninger	1003	1229

Det er fortsatt noen ansatte og folkevalgte som leverer manuelle reiseregninger.

Lønningsavdelingen har ikke oversikt over hvor mange manuelle reiseregninger de hadde i 2018 og 2019, men revisjonen har fått oppgitt at det antas å være mellom 40-50 manuelle reiseregninger i året.

Tabell 2 viser hvor mye som ble brukt på reiser i 2017 – 2019. I transportkostnader inngår også kostnader til pasientreiser, elever og drift av kommunens transportmidler.

---

<sup>19</sup> Noen av disse reiseregningene er dekking av utlegg og ikke en reise.

Tabell 2 Kursutgifter, reisekostnader og transportutgifter for årene 2017 - 2019

	2017	2018	2019
11500 Kursutgifter	3 289 249	2 644 096	2 300 518
11600 Reiseutgifter, oppgavepliktig	996 087	860 922	787 390
11700 Transportutgifter	2 467 159	2 293 979	2 588 045
11720 Reiseutgifter, ikke oppgavepliktig	1 806 758	1 740 249	1 551 393
<b>Sum</b>	<b>8 559 253</b>	<b>7 539 246</b>	<b>7 227 347</b>

### Tidligere gjennomførte kontroller av reiseregninger

I årsoppgjørsnotatet til Randaberg kommune for 2018 står det: «Det ble avdekket mangler ved en del manuelt utarbeidete reiseregninger, idet formålet med reisen i noen tilfeller ikke var oppgitt, men vi fant en klar forbedring i forhold til 2017.»

I september 2019 kontrollerte revisjonen 18 elektroniske og 4 manuelle reiseregninger. Revisjonen fant få feil i de elektroniske reiseregningene, men det manglet fortsatt at formål var tilstrekkelig spesifisert. For de manuelle reiseregningene manglet det formål og spesifisert reiserute, noe som er et brudd på legitimasjonskravet i skattebetalingsforskriften. Det ble også avdekket at reiseregninger ikke ble sendt innen fristen på én måned og at kursprogram ikke alltid var vedlagt. For én reiseregning var det utbetalt ca. 8000 kroner uten at kvitteringer var vedlagt reiseregningen.

### Kontroller av reiseregninger i forbindelse med forvaltningsrevisjonen

Revisjonen foretok en kontroll av alle reiseregningene som seks ansatte hadde levert i 2019 og i januar og februar 2020. Hovedfokuset for denne delen av kontrollen var å undersøke at det ikke ble krevd refusjon for samme reise/utlegg flere ganger. Kontrollen avdekket at ingen hadde levert reiseregning for samme reise flere ganger, men vi fant at enkelte hadde levert inn kvitteringene dobbelt. Beløpet var likevel kun utbetalt én gang.

#### Oppsamling av reiser

For flere av de kontrollerte reiseregningene fant vi at det var oppsamlet og levert dokumentasjon for reiser for flere måneder. Det var for eksempel én ansatt som hadde levert én reiseregning i desember 2019, som gjaldt kjøring for perioden juni – desember. I oversikten over alle reiseregninger i utvalgt periode, fant vi én som leverte inn én reiseregning for reiser i 2018-2019.

#### Kvitteringer

Det ble avdekket to tilfeller der ansatte krevde refusjon og fikk utbetalt beløpet uten at kvitteringer forelå. I det ene tilfellet var det utbetalt ca. 1800 kroner og i det andre tilfellet ca. 1400 kroner.

### Manglende dokumentasjon av kurs og reisens formål

For enkelte ansatte som hadde vært på kurs, var ikke kursprogrammet vedlagt reiseregningen og enkelte ansatte oppga heller ikke formålet med reisen.

### Manglende spesifisert reiserute

Tolv av de elektroniske reiseregningene og de ti manuelle reiseregningene, inneholdt ikke nøyaktig reiserute, det vil si adresse fra - til. For enkelte av de manuelle reiseregningene var det ikke ført opp reiserute i det hele tatt. For én av de ansatte der reiserute ikke fremgikk, gjaldt dette totalt 202 kilometer.

Manglende spesifisering av reiserute gjorde det vanskelig for revisjonen å foreta en kontroll om kilometergodtgjørelsen som ansatte hadde ført opp i reiseregningene var korrekte. Det ble likevel foretatt en rimelighetskontroll ved de elektroniske reiseregningene der det var tilstrekkelige opplysninger til å kunne foreta en slik kontroll, for eksempel dersom det stod reise fra arbeidssted eller Randaberg til Grødem skole. For tre av disse reiseregningene var det ført opp mer kilometergodtgjørelse enn det som fremkom dersom revisjonen la inn stedsnavn i «kart.1881.no» og «google maps.» Én av de ansatte hadde for fem reiser (t/r) registrert ca. 14 kilometer mer per reise(t/r) enn kjøreruten revisjonen fikk opp. Det fremgikk ingen omkjøring av reiseregningen. Denne ansatte hadde andre reiser der kilometergodtgjørelsen så riktig ut. Én annen ansatt, som hadde lagt inn adresse fra – til på reisene sine, hadde også avvik i kilometergodtgjørelsen med totalt ca. 37 kilometer for to måneder. I enkelte andre reiseregninger fant vi noen mindre avvik i oppgitte kilometer, men avvikene kan skyldes at revisjonen ikke har sett på hele reiseruten, bare generell reise fra for eksempel Randaberg-Grødem.

I reiseregningene til én ansatt som kjører mye med egen bil i jobbsammenheng, stod det på reiseregningene kun «reiserute Randaberg», uten fra – til adresse. Det har derfor ikke vært mulig å kontrollere om kilometerne den ansatte har oppgitt er riktig.

Når det gjelder bompenger ser vi at de fleste har ført opp enten 22 kroner eller 44 kroner. Dette var prisen som gjaldt frem til 10.02.20. Revisjonen antar at flere ansatte har autopassavtale, som gir 20 prosent i rabatt på bompengene. Gjennomgangen viser at det er noen mindre feil i enkelte reiseregninger hvor det for eksempel er ført opp 68 kroner og 76 kroner, trolig istedenfor 66 kroner.

### 2.3.3 VURDERING

Randaberg kommune har rutiner for reiseregninger, men kravet til dokumentasjon for reiseregninger blir ikke alltid fulgt. Dette gjelder særlig i forhold til at reiserute ikke er tilstrekkelig spesifisert med adresse fra – til, noe som er et krav i skattebetalingsforskriften. Dette gjør at revisjonen i flere tilfeller ikke har kunne kontrollere om oppførte kilometer er riktig. Det kan også se ut som enkelte har oppgitt noe høyere kilometer enn riktig, men dette er snakk om mindre beløp. Etter revisjonens vurdering har ikke de som attesterer reiseregningene mulighet til å kunne foreta en tilstrekkelig kontroll av reiseregninger når ikke fra – til adresse fremgår. Slike reiseregninger burde etter revisjonens vurdering ikke vært godkjent.

Enkelte reiseregninger mangler formål/spesifiserte formål eller at kursprogram ikke er vedlagt<sup>20</sup>. Dersom det mangler kursprogram, er det vanskelig å kontrollere om det er krevd refusjon for måltider som allerede er dekket gjennom kursavgiften.

En del ansatte samler reiser for flere måneder, noe som kan gjøre det vanskelig for den som attesterer å kontrollere. Dette er heller ikke tråd med kommunes rutine for reiseregninger hvor det fremkommer at bilgodtgjørelse skal leveres fortløpende per måned og at fristen for framleggelse av reiseregning for reiser med overnatting er senest én måned etter at reisen er avsluttet.

Det er for to elektroniske reiseregninger utbetalt beløp uten at kvitteringer foreligger. Dette er ikke i tråd med forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven § 5-15-5.

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen tilstrekkelig kontroll med reiseregninger. Revisjonen anbefaler kommunen å innskjerpe praksisen med utfyllingen av reiseregninger og kontroll av reiseregninger.

---

<sup>20</sup> Krav i rutinen for reiseregninger.

## 2.4 RISIKOFAKTORER OG TILTAK FOR Å HINDRE KORRUPSJON I BYGGESAKER

---

### 2.4.1 REVISJONSKRITERIER

Ifølge «Råd for etikkarbeid i kommuner<sup>21</sup>» oppstår risiko for uetisk atferd og korrupsjon spesielt i situasjoner der kommunen forvalter goder og avgjørelser som kan ha stor økonomisk betydning for den enkelte, og der det gjøres skjønnsmessige vurderinger som er vanskelig å etterprøve. Som nevnt i kapittel 2.2.1. anbefales det at kommuner prioriterer å kartlegge risiko i kjente risikoområder, herunder byggesaker.

I «Råd for etikkarbeid i kommuner» fremkommer det at det bør være en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjon, da dette har en viktig funksjon i forebygging av uetisk atferd og korrupsjon.

Ifølge kommuneloven § 5-3<sup>22</sup> er det kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret kan delegere vedtaksmyndighet til andre folkevalgte utvalg og til kommunedirektøren. I praksis utarbeides et delegasjonsreglement som regulerer hvem som har myndighet.

Offentlige virksomheter skal legge til rette for at virksomheten skal være åpen og gjennomskiktig (offentlighetsloven § 1). I «Råd for etikkarbeid i kommuner» fremkommer det at åpenhet og innsyn gjør at flere utenfor kommunen får mulighet til å avdekke eventuelle kritikkverdige forhold, noe som kan bidra til å forebygge uetisk atferd og korrupsjon. Åpenhet er også omtalt i Randaberg kommunes etiske retningslinjer: «Åpenhet og offentlighetsprinsippet skal praktiseres i størst mulig grad, med visse forbehold knyttet til taushetsplikt.»

I «Råd for etikkarbeid i kommuner» fremkommer det at kommunen bør iverksette risikoreducerende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon.

Ett av rådene som fremkommer i «Råd for etikkarbeid i kommuner» er at kommunens medarbeidere bør, der det er mulig, bruke digitale saksbehandlingssystem som sikrer at saksbehandlere kun har tilgang til egne saker, at spor lagres, og at personer med rett fullmakt må godkjenne saker før endelig vedtak.

---

<sup>21</sup> Råd for etikkarbeid i kommuner. Del av Oslo Economics rapport 2017-61. Oslo Economics. KS FoU.

<sup>22</sup> § 6 i tidligere kommunelov

### Revisjonskriterier:

- Randaberg kommune skal ha et delegasjonsreglement som regulerer delegeringen i byggesaker.
- Det er en tydelig ansvarsfordeling mellom administrasjon og folkevalgte i byggesaker.
- Randaberg kommune skal gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med vedtak i byggesaker.
- Byggesaksavdelingen bør ha kontrolltiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i plan- og byggesaker.
- Alle vedtak som sendes fra byggesaksavdelingen skal være godkjent av ledere/ansatte med fullmakt.
- Randaberg kommune skal ha et saksbehandlingssystem hvor spor lagres.

#### 2.4.2 ORGANISERING AV BYGGESAK OG ANTALL SAKER

Byggesak tilhører tjenesteområdet plan og miljø. Det er en egen fagleder for byggesak som er organisatorisk underlagt kommunalsjef plan- og miljø.

Tabell 3 Oversikt over antall byggesøknader for 2017-2019 (Kilde: ssb.no).

	2017	2018	2019
Antall byggesøknader i alt behandlet	110	122	117
Antall byggesøknader med tre ukers frist	30	106	94
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager for byggesaker med 3 ukers frist	26	18	33
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i dager for byggesaker med 12 ukers frist	52	26	47

#### 2.4.3 DELEGASJONSREGLEMENT I BYGGESAKER

Ifølge delegasjonsreglementet<sup>23</sup> har rådmannen myndighet til å behandle saker etter plan og bygningsloven kapittel 21 og kapittel 19 (dispensasjoner). Hovedutvalget for nærmiljø og kultur (HNK) utøver den myndighet som er lagt til kommunen i plan- og bygningsloven kapittel 18, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 31 og 32. I tillegg skal hovedutvalget for nærmiljø og kultur behandle

---

<sup>23</sup> Fra 12.04.12



klagesaker, før oversending til klageinstansen. Hovedutvalget kan også gi dispensasjonssøknader innenfor rammene i § 19-2.

Ifølge rådmannens delegeringsrundskriv fra november 2015 er plan- og forvaltningssjefen<sup>24</sup> delegert myndighet for avgjørelser som ikke har prinsipiell betydning etter plan- og bygningsloven. I delegeringsrundskrivet fremkommer det at en sak er kurant (av ikke prinsipiell betydning) når det foreligger klare retningslinjer for hvordan den skal behandles, eller det er klar praksis fra behandling av tilsvarende saker.

Kommunalsjef plan og miljø oppgir at prinsipielle byggesaker og delegasjonssaker blir behandlet av hovedutvalget for nærmiljø og kultur.

#### 2.4.4 RUTINER, SYSTEMER, TILTAK

Byggesak har noen gamle rutiner utarbeidet i 2001 som ikke er oppdaterte etter endringene i plan og bygningsloven i fra 2008. Revisjonen har derfor ikke gjennomgått disse. Kommunalsjef plan og miljø oppgir at rutineene skal oppdateres i løpet av 2020. Det er nylig utarbeidet funksjonsbeskrivelser for byggesaksbehandler og fagleder byggesak.

#### 2.4.5 OFFENTLIGHET

I Randaberg kommunes etiske retningslinjer står det at åpenhet og offentlighetsprinsippet skal praktiseres i størst mulig grad, med visse forbehold knyttet til taushetsplikt.

Kommunen har en elektronisk postliste som er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Inngående og utgående post som gjelder byggesaker, fremkommer av postlisten. Postlisten er tilgjengelig ca. tre måneder tilbake i tid. Dersom innbyggere/andre ønsker innsyn i en sak kan de fylle ut skjema for innsyn i sak. Revisjonen prøvde denne løsningen 05.04.20 og 15.05.20, men kom inn på en blank side og løsningen fungerte ikke.

Revisjonen har fått opplyst at alle byggesaker er tilgjengelig på internettløsningen [www.smartkommune.no](http://www.smartkommune.no). Her kan alle gå inn og se på både tidligere og pågående byggesaker. På hjemmesiden til kommunen foreligger det ikke noe informasjon om at denne løsningen er tilgjengelig i byggesaker eller hvordan den kan brukes. Det fremkommer på nettsiden at den er tilgjengelig for kart.

Hovedutvalg for nærmiljø og kultur behandler klagesaker, og saksdokumentene i disse sakene er tilgjengelig under det enkelte politiske møte.

Hovedutvalg for nærmiljø og kultur fikk på de to første møtene i 2020 fremlagt en oversikt over saker som er behandlet på delegert fullmakt (delegasjonssaker) og om de er innvilget eller avslått.

#### 2.4.6 FORDELING AV SAKER OG SAKSBEHANDLING

Når kommunen mottar byggesøknader, registrerer dokumententeret søknadene inn i saksbehandlingssystemet «ESA». Dokumententeret setter på saksbehandler. De «alminnelige»

---

<sup>24</sup> Kommunalsjef plan og miljø

byggesakene går til byggesaksbehandler, mens fagleder byggesak får seksjoneringsaker, delings- og utslippstillatelser. Fagleder behandler også noen «alminnelige» byggesaker. Dersom saksbehandler som har fått saken ikke skal behandle saken, kan den ansatte selv endre saksbehandler eller be dokumentsenderet endre saksbehandler. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom saksbehandler eller fagleder er inhabil. Byggesaksbehandler oppgir å ha vurdert seg inhabil i to byggesaker, og at begge sakene derfor ble behandlet av fagleder. Den ene saken var før det ble bestemt at de skulle være to som signerte på vedtakene, og den andre saken var innværende år. Byggesaksbehandler opplyser å ha signert på denne saken som medsignatur.

Når sakene blir registrert inn, kommer det automatisk opp fire ukers frist på sakene.

Fagleder oppgir at delingssakene fremover skal behandles av plan.

De to ansatte på byggesak oppgir at byggesakene i hovedsak blir behandlet i den rekkefølgen de kommer inn, men at de også ser noe på fristene de har på å behandle saken. De oppgir at de kan drøfte saker mellom seg og har jevnlig møter. Krevende saker, blir drøftet med kommunalsjef plan og miljø.

Saker, som ikke er dispensasjonssaker, blir behandlet etter plan- og bygningsloven, byggteknisk forskrift og reguleringsplan. Fagleder oppgir at det er mange som dispensasjonssaker. Fagleder byggesak oppgir at de begge to har lang erfaring i byggesaksavdelingen, og kan se tilbake på hvordan tilsvarende saker er behandlet, for å sikre likebehandling i størst mulig grad.

Sakene blir lukket i ESA når ferdigattest foreligger.

#### 2.4.7 SIDEMANNSKONTROLL OG GODKJENNING AV SAKER

I mai 2018<sup>25</sup> innførte kommunalsjef plan og miljø en endring i signaturrutiner, og alle brev og vedtak som sendes ut skulle fra dette tidspunktet sjekkes/signeres av to personer. Det fremkommer av eposten hvem som skal signere de enkelte type saker. For byggesaker er det i hovedsak saksbehandler og fagleder som leser gjennom og kontrollerer hverandres saker, i tillegg til å signere. Kommunalsjef plan og miljø oppgir at den som kontrollerer blant annet skal sjekke søknaden og at saken er sendt til aktuelle høringsinstanser.

Dersom en ansatt ved byggesak er fraværende, er det i hovedsak kommunalsjef plan og miljø som signerer. I forbindelse med ferien i 2019 sendte kommunalsjef plan og miljø en epost til ansatte på plan og miljø der det fremkom: «I forhold til dobbel-signatur så ber dere en kollega om å være medsignatør (den som passer best). Om det ikke er noen tilgjengelig får det holde med én signatur i sommerferien.»

I saksbehandlingssystemet lagres spor, og en kan se om saken har vært godkjent av en annen ansatt/leder.

Revisjonen valgte ut ti tilfeldige byggesaker for årene 2018-2019 der vi undersøkte om de var begrunnet og riktig godkjent. Alle de ti sakene var begrunnet. Av loggen i sakene ser vi at det har vært to ansatte/ledere inne i saken. Alle vedtakene er signert av to.

---

<sup>25</sup> Epost fra kommunalsjef plan og miljø til ansatte i plan og miljø 16.05.18.

#### 2.4.8 KONTAKT MED INNBYGGER/UTBYGGERE O.L.

Saksbehandler og fagleder oppgir at begge to vanligvis deltar ved forhåndskonferanser og at det skrives referat.

Saksbehandler eller fagleder kan møte innbyggere/utbyggere alene ved for eksempel veiledningsmøter. Det skrives vanligvis ikke referater i fra disse møtene, men begge saksbehandlerne oppgir at de av og til skriver egne notater. En del veiledning foregår også via epost som blir arkivert.

Byggesaksbehandler går vanligvis alene på befaringer på nye boliger.

#### 2.4.9 FASTSETTELSE AV GEBYRER

Når vedtaket er fattet beregner saksbehandler gebyrene. Gebyrets størrelse fremkommer i et eget vedtak som begge saksbehandlerne på byggesak signerer på. Rogaland Revisjon kontrollerte byggesaksgebyr i 2019 og fant ingen feil.

#### 2.4.10 VURDERING

Kommunen har et delegasjonsreglement som inneholder en beskrivelse av delegering av myndighet i byggesaker. Det er delegert både til rådmannen og til hovedutvalget å behandle byggesaker og dispensasjoner etter plan- og bygningsloven. Selv om det oppgis at kommunen har en praksis med at prinsipielle saker behandles i hovedutvalget for nærmiljø og kultur, er ansvarsfordelingen etter vår vurdering ikke tydelig presisert. En klar ansvarsfordeling kan være et korrupsjonsforebyggende tiltak. Vi anbefaler derfor at Randaberg kommune tydeliggjør i delegasjonsreglementet ansvarsfordelingen mellom administrasjonen og hovedutvalget i byggesaker og dispensasjonssaker.

Randaberg kommune har ikke gjennomført risikokartlegging for korrupsjon i byggesaker, men har noen kontrolltiltak som kan bidra til å forebygge korrupsjon. Det er positivt at det er innført krav om at det som hovedregel er to som signerer sakene og at det praktiseres at saksbehandler/fagleder kontrollerer hverandres saksbehandling. Dette kan både redusere muligheten for korrupsjon og øke kvalitetssikringen i saksbehandlingen. I forbindelse med ferieavvikling tillates det at vedtak sendes ut uten to signaturer, noe som etter vår vurdering åpner for mulighet for korrupsjon. Det kan stilles spørsmål ved om det er problematisk at en underordnet signerer på en byggesak overordnet har behandlet. Den vanlige praksisen er at en overordnet signerer på saker som underordnet har behandlet.

Etter revisjonens vurdering er det uheldig at byggesaksbehandler kontrollerte en byggesak og signerte som «medsignatur» i en sak hun selv vurderte seg inhabil. Denne saken burde vært kontrollert og signert av kommunalsjef plan og miljø.

Byggesaker er tilgjengelig for innsyn blant annet via løsningen «smartkommune.no». For å bidra til mer åpenhet om byggesaker, bør kommunen informere på hjemmesiden om denne løsningen.

Ansatte i byggesaksavdelingen har møter med innbyggere/firma alene i noen av sakene. Dette kan bidra til å holde ressursbruken nede, men samtidig åpner dette for at det kan være lettere å tilby saksbehandler bestiktelser eller at saksbehandler kan tilby å behandle saken positivt mot et

vederlag eller annet gode. Det samme er aktuelt når ansatte drar alene på tilsyn. Dersom det ikke føres møtereferat, vil ikke nødvendigvis andre kunne vite at det har vært avholdt et møte eller hva som var tema.

Revisjonen ser det som risikofylt at:

- Det ved ferier er rom for å sende ut vedtak som ikke er kontrollert og godkjent av to ansatte/ledere.
- At en underordnet signerer saker som er behandlet av en overordnet.
- At saksbehandler stiller alene på tilsyn.
- At ansatte kan ha møter med utbyggere/innbyggere alene uten at det skrives referat.

Revisjonen anbefaler kommunen å vurdere tiltak med utgangspunkt i avdekkede risikoforhold.

# VEDLEGG

## Kilder

Arbeidsmiljøloven

Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon. KS og Transparency International.

Delegeringsreglement. Vedtatt av kommunestyret 12.04.12 (sak 16/12)

Delegeringsrundskriv fra rådmannen, november 2015

ISA 240 – Revisors oppgaver med og plikter til å vurdere misligheter ved revisjon av regnskaper.

Kommuneloven

Plan- og bygningsloven

Randaberg kommunes etiske retningslinjer. Vedtatt av kommunestyret 15.06.06.

Randaberg kommunens etiske retningslinjer for folkevalgte. Revidert 31.03.16.

Råd for etikkarbeid i kommuner, utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund

Rutinebeskrivelse reiseregninger. Randaberg kommune

Skattebetalingsforskriften

Straffeloven

Årsoppgjørnotatet til Randaberg kommune for 2018 og 2019 fra Rogaland Revisjon IKS.

## Intervjuobjekter

Inger Gundersen Krile - lønn

Kristin Bø Haugeland – kommunalsjef personal og organisasjon (til begynnelsen av mai 2020)

Magne Fjell – rådmann

Per Blikra – kommunalsjef økonomi

Per Øyvind Wisløff – fagleder byggesak

Åshild Ullevål Oksum - byggesaksbehandler

Wenche Albrecht Bø – lønningsleder

Tonje Kvammen Doolan – kommunalsjef plan og miljø

Det har i tillegg vært foretatt avklaringer enten på telefon eller epost med:

Elisabeth Sortland Sande – fagsjef for helse- og omsorgstjenester

Ann Kristin Schmidt Thomson – virksomhetsleder heldøgnstjenester

Epostkorrpondanse med Lene S. Tamburstuen – arkivleder

