

FORVALTNINGSREVISJON AV  
**RISIKO OG FOREBYGGING AV  
KORRUPSJON I PLAN- OG  
BYGGESAKER**



SANDNES KOMMUNE  
APRIL 2019



# INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte.

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Innhold</b> .....   | <b>3</b>  |
| <b>Sammendrag</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>Rådmannens kommentar</b> .....  | <b>9</b>  |
| <b>Rapporten</b> .....   | <b>10</b> |
| 1    Innledning .....  | 11        |
| 1.1    Formål og problemstillinger .....   | 11        |
| 1.2    Revisjonskriterier .....  | 11        |
| 1.3    Metode .....  | 12        |
| 2    Korrupsjon.....   | 13        |
| 2.1    Sentrale begreper og definisjoner .....                                       | 13        |
| 2.2    Hvordan bekjempe korrupsjon? .....  | 13        |
| 3    Retningslinjer og tiltak på overordnet nivå .....                               | 17        |
| 3.1    Mislighetssaker og korrupsjon .....   | 17        |
| 3.2    Kartlegging av risiko for korrupsjon .....                                    | 18        |
| 3.3    Kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner.....                      | 18        |
| 3.4    Gaver og representasjon.....  | 22        |
| 3.5    Praktisering av Habilitet i plan- og byggesaker.....                          | 25        |
| 4    Risikofaktorer i plan- og byggesaker .....                                      | 27        |
| 4.1    Rolle- og ansvarsfordeling .....  | 27        |
| 4.2    Risiko i administrativ saksbehandling .....                                   | 31        |
| 4.3    Kontroll av vedtak og elektronisk godkjenning av vedtak i<br>public 360 ..... | 36        |
| 4.4    Risiko i politiske beslutninger .....   | 38        |
| 4.5    Andre forhold .....   | 41        |

# SAMMENDRAG

## OPPDRAGET

---

Dette prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget 19.10.18. Prosjektet skal vurdere kommunens rutiner for å forebygge og avdekke korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i plan- og byggesaker.

## HOVEDFUNN

---

- Det bør presiseres tydeligere at de etiske retningslinjene både gjelder for administrasjonen og de folkevalgte i Sandnes.
- Sandnes kommune har ikke kartlagt risiko for korrupsjon, men har iverksatt en del tiltak for å forebygge korrupsjon i plan- og byggesaker.

## MISLIGHETS- OG KORRUPSJONSSAKER

---

I Sandnes kommune har det, ut fra de opplysninger som revisjonen har, vært avdekket fire mislighetssaker de siste fem årene. Alle sakene er relatert til beboermidler og gjelder mindre beløp. Ingen av mislighetssakene har vært innenfor plan- og byggesaker. Det har ikke vært noen kjente saker knyttet til korrupsjon de siste fem årene, og organisasjonsdirektør oppgir at det heller ikke har vært varslet om noen korrupsjonssaker.

## RETNINGSLINJER OG TILTAK PÅ OVERORDNET NIVA

---

Sandnes kommune har ikke kartlagt risiko for korrupsjon i kommunen. Ved å gjennomføre en slik kartlegging, kan kommunen arbeide forebyggende for å redusere risikoen for korrupsjon. Revisjonen anbefaler at kommunen gjennomfører en kartlegging av risiko korrupsjon.

Sandnes kommune har etiske retningslinjer for ansatte i kommunen. Etter vår vurdering bør det tydeliggjøres at retningslinjene også gjelder for de folkevalgte.

I byggesaksavdelingen er det ulike synspunkter på om det er oppmerksomhet omkring etikk, og i planavdelingen er det flere som oppgir at det ikke er mye fokus på det. I de etiske retningslinjene fremkommer det at det er viktig at medarbeidere og ledere sammen diskuterer hva som er etiske gode handlinger. Revisjonen anbefaler derfor at en øker oppmerksomheten omkring etikk i plan- og byggesaksavdelingen og blant folkevalgte, gjerne gjennom diskusjon med utgangspunkt i ulike etiske dilemma.

De etiske retningslinjene til Sandnes kommune er tydelig på at medarbeidere ikke skal motta personlige fordeler av en art som kan påvirke handlinger, saksforberedelse eller

vedtak. Det er likevel åpnet opp for at medarbeidere kan ta imot erkjennelighetsgaver på inntil kr. 500,- og som eksempel nevnes reklamemateriell, blomster, konfekt og lignende der dette ikke påvirker eller kan oppfattes som påvirkning i forhold til handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Stavanger kommune har ingen beløpsgrense i sine etiske retningslinjer, og deres etiske standard er dermed strengere enn Sandnes. Det er både fordeler og ulemper med å fastsette en grense for hvor mye en kan motta gaver for. I «Beskytt kommunen! Håndbok om antikorrupsjon» står det: «Det er lettere for de ansatte å håndtere gaver hvis de kan forholde seg til faste verdibegrensninger. Samtidig kan slike grenser ta fokus bort fra andre viktige forhold, slik som hyppighet og sammenheng.» Selv om en mottar for eksempel en blomst etter å ha behandlet et vedtak, så kan det jo også komme flere søknader fra samme person/utbygger i ettertid som kan skape en uhensiktsmessig binding. Et alternativ kan være å registrere alle gaver uavhengig av størrelse. Det er positivt at planavdelingen og byggesaksavdelingen i hovedsak har en praksis hvor en i liten grad tar imot individuelle gaver.

Sandnes kommune har varslingsrutiner, og i varslingsrutinene er korrupsjon nevnt som et eksempel på kritikkverdige forhold som ansatte må varsle om. Varslingsrutinene er lett tilgjengelig på «puls», men varslingsskjemaet<sup>1</sup> bør gjøres lettere tilgjengelig for de ansatte, eksempelvis ved å legges som et vedlegg til rutinen.

For at det skal være åpenhet om hvilke roller ansatte og folkevalgte har, har kommunen tatt inn i de etiske retningslinjene at medarbeidere med styreverv bør registrere seg i KS styrevervregister. Selv om styrevervregisteret automatisk henter opplysninger om den enkelte fra kommuneregisteret, enhetsregisteret og foretaksregisteret bør, etter revisjonens vurdering, alle ha en plikt til å sikre at styrevervregisteret er fullstendig. Revisjonen anbefaler derfor at det presiseres i de etiske retningslinjene at medarbeidere og folkevalgte skal registrere seg i KS-styrevervregister.

#### RISIKOFAKTORER I ADMINISTRATIV SAKSBEHANDLING I PLAN- OG BYGGESAKER

Ifølge Tina Søreide (2016) vil det alltid være en risiko for korrupsjon i det offentlige<sup>2</sup>, og en er avhengig av at beslutninger delegeres og at de ansatte vises tillit. Samtidig må kommunene ha kontrollfunksjoner.

Sandnes kommune har delegasjonsreglementer som regulerer både den politiske og administrative delegeringen i plan- og byggesaker. Utvalget for byutvikling behandlet på møtet i desember 2018 og januar 2019 noen klager innenfor byggesak, som etter delegasjonsreglementet skulle vært behandlet av byggesaksnemda. Dersom det er intensjonen at utvalg for byutvikling skal behandle klagesaker, bør det fremkomme i delegasjonsreglementet.

<sup>1</sup> Bruk av varslingsskjemaet er bare en måte å varsle på. En kan også varsle på andre måter herunder muntlig.

<sup>2</sup> Korrupsjon». Artikkel i kommunerevisoren 3/2016 av Tina Søreide.

Selv om Sandnes kommune ikke har gjennomført risikokartlegging for korrupsjon i plan- og byggesaker har de en rekke rutiner og kontrolltiltak som kan bidra til å forebygge korrupsjon i plan- og byggesaker. Ett av tiltakene er åpenhet og innsyn i plan- og byggesaker. Større plansaker blir behandlet politisk og plansakene er offentlig tilgjengelig. For plansaker og byggesaker er det mulig å få innsyn via innsynsløsningen «*opengov*» som er tilgjengelig fra kommunens hjemmeside eller via Smart kommune sin innsynsløsning «*ebyggweb*».

Både ansatte i byggesaksavdelingen og planavdelingen har møter med innbyggere/firma alene. Dette kan bidra til å holde ressursbruken nede, men samtidig åpner dette for at det kan være lettere å bestikke saksbehandler 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 et møte eller hva som var tema.

Av forvaltningsloven § 24 fremgår det at en kan la være å begrunne saker dersom en innvilger en søknad, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Men manglende vurdering og begrunnelse gjør det vanskeligere for andre å se hva som er vektlagt, og det kan være vanskelig for lederen som formelt skal godkjenne saken. Selv om en ikke begrunner vedtaket, vil det fortsatt være en del prosesskrav som må følges, herunder nabovarsler.

Selv om en i plan- og byggesaker har regelverk og/eller planverk å forholde seg til, er det også i en del saker et visst rom for vurdering av skjønn. Det er også en risiko for at saksbehandlere kan unnlate å opplyse om for eksempel en naboklage og andre opplysninger som har betydning for behandling av saken.

Revisjonen har kontrollert om plan- og byggesaksavdelingen sikrer at vedtak som sendes ut blir kontrollert og godkjent av leder. Basert på stikkprøver i saker fant vi ingen avvik.

Revisjonen ser det som risikofylt at:

- Saksbehandler i noen tilfeller stiller alene på møter med innbyggere eller utbyggere, og det blir ikke alltid dokumentert at det har vært kontakt mellom partene.
- Saksbehandler går alene på tilsyn og befaringer for mindre bygg.
- Det i plan- og byggesaker kan være rom for skjønnsmessige vurderinger.
- Saksbehandler i noen grad kan velge hvem som skal kvalitetssikre klagesaker.
- Saksbehandler jobber alene med saker, for eksempel mindre planendringer.
- Saksbehandler kan utelate sentrale opplysninger i vedtak og saksfremstillinger.
- Det er ikke alle vedtak som blir begrunnet.

For en kommune vil det være ineffektivt og dyrt dersom en ikke delegerer beslutninger og gir ansatte tillit. Selv om en utarbeider rutiner så vil en ikke kunne

redusere risikoen for korrupsjon fullt ut. I første omgang anbefaler Rogaland Revisjon Sandnes kommune å vurdere om det er behov for at ansatte i større grad dokumenterer møter og kontakter med private og utbyggere, og sikre at alle vedtak blir begrunnet. Videre anbefaler vi Sandnes kommune å vurdere om det bør iverksettes flere risikoreduserende tiltak innen administrativ saksbehandling, vurdert opp mot ressursituasjon.

---

#### RISIKOFAKTORER I POLITISK SAKSBEHANDLING I PLAN- OG BYGGESAKER

---

De folkevalgte utsettes for påvirkning i fra innbyggere og utbyggere. Dette regnes ifølge «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» som en del av en demokratisk rett til å delta, og det kan være en del av lobbyvirksomhet. Påvirkning i fra innbyggere og utbyggere kan i noen tilfeller pågå i det skjulte. Ifølge «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» kan tilliten til at beslutningsprosessene har gått riktig for seg reduseres dersom det ikke er kjent for omverden hvem som utøver lobbyvirksomhet eller hvilken kontakt lobbyistene har hatt med beslutningstakerne.

Det er positivt at innbyggere, utbyggere og andre kan komme å presentere sin sak før saken skal behandles i utvalg for byutvikling. I Stavanger blir det registrert i protokoll i fra arbeidsutvalget til kommunalstyret for byutvikling hvem som har presentert sin sak. For å ha en åpen praksis anbefaler Rogaland Revisjon at Sandnes kommune som et minimum utarbeider en oversikt over hvem som har vært og presentert sin sak, og innbyggere/utbyggere bør informeres om denne muligheten.

Til de politiske utvalgene er det rådmannen som innstiller i saken. Som et ledd i de folkevalgtes demokratiske styring trenger de ikke ta hensyn til de faglige innstillingene som kommer fra administrasjonen. De folkevalgtes frie skjønn kan medføre at utenforliggende hensyn vektlegges og regelverket brytes. Det antas at utvalgsbehandling og åpen diskusjon reduserer denne risikoen.

Revisjonen vurderer det som risikofyllt at

- Folkevalgte kan bli utsatt for press fra innbyggere/utbyggere for å få medhold i sin sak.
- Det er kontakt med folkevalgte og innbyggere/utbyggere uten at dette blir registrert noen plass.
- Det kan være tette bånd mellom enkelte folkevalgte og utbyggere/viktige samfunnsaktører.
- Kjennskap og vennskap kan påvirke beslutningen.
- Folkevalgte har rom for å fatte beslutninger som går på tvers av regelverket og planverket.

## ANBEFALINGER

---

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

- Gjennomføre en kartlegging av risiko for korrupsjon.
- Tydeliggjøre at de etiske retningslinjene gjelder for både administrasjonen og de folkevalgte.
- Presisere i de etiske retningslinjene at medarbeidere og folkevalgte skal registrere styreverv og økonomiske interesser i KS-styrevervregister.
- Øke oppmerksomheten omkring etikk i plan- og byggesaksavdelingen og blant folkevalgte gjerne gjennom diskusjon med utgangspunkt i ulike dilemma.
- Informere om muligheten til å presentere sin sak for utvalg for byutvikling på og at det dokumenteres offentlig hvem som har presentert sin sak.
- Vurdere om det er behov for at ansatte og folkevalgte i større grad dokumenterer møter og kontakter med private og utbyggere.
- Å sikre at vedtak i mindre plansaker blir begrunnet.
- Vurdere om det bør iverksettes flere risikoreducerende tiltak innen administrativ saksbehandling, vurdert opp mot ressursituasjonen.
- Presisere i de etiske retningslinjene at medarbeidere og folkevalgte skal registrere styreverv og økonomiske interesser i KS-styrevervregister.



# RÅDMANNENS KOMMENTAR

## **Rådmannens kommentar mottatt 05.04.19:**

Det har i senere år blitt avdekket korrupsjon i flere norske kommuner. Åpenhet, likebehandling og god og etterrettelig saksbehandling er nødvendig for at innbyggerne skal ha tillit til kommunen.

Rådmannen er svært fornøyd med at det ikke er avdekket mislighetssaker innenfor plan- og byggesaker de siste 5 årene. Dette er en nyttig bekreftelse å få etter det fokus og det arbeidet som er lagt ned på plan- og byggesaksavdelingene de siste årene for å sikre gode rutiner og kultur med sikte på å bygge tillit.

Rådmannen ser samtidig at de hovedfunn som er registrert og anbefalinger som er satt opp, er nyttig og viktig for administrasjonen og folkevalgte å jobbe videre med.

Revisjonsrapporten har hatt gjennomgang av både administrative rutiner og de folkevalgtes rolle, og hva slags risiko som kan knyttes til beslutningsprosessene i alle ledd.. Forvaltningsloven gjelder hele kommunen, både administrasjonen sitt arbeid, og beslutningsprosesser i politiske organer. Alle relevante saksforhold skal være sporbart i saken, og beslutninger skal fattes på grunnlag av informasjon, faktagrunnlag og dokumentasjon som er tilgjengelig for alle.

Ved en revisjon av etisk retningslinjer, som gjelder for både administrasjon og folkevalgte, vil vi ha en gjennomgang av hva som er akseptabelt og tilrådelig for alle som er i oppdrag for, og representerer Sandnes kommune.

Rapporten gir ni anbefalinger til kommunen, hvorav fem gjelder plan- og/eller byggesaksbehandling, noen gjelder på overordnet nivå og noen gjelder de folkevalgte. Rådmannen vil drøfte rapportens innhold og anbefalinger, og følge opp med nødvendige tiltak.

# RAPPORTEN

# 1 INNLEDNING

## 1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok 19.10.18 en forvaltningsrevisjon innenfor risiko og forebygging av korrupsjon i plan og byggesaker, og følgende problemstillinger skal besvares:

### Problemstillinger

- Har Sandnes kommune (på overordnet nivå) tilfredsstillende retningslinjer og rutiner for å forebygge og avdekke korrupsjon?
- Har det i kommunen vært kjente mislighets- og korrupsjonssaker de siste fem årene?
- Hvilke risikofaktorer er det for korrupsjon i plan- og byggesaker?
- Hvordan arbeider kommunen for å forebygge korrupsjon i plansaker og byggesaker?

## 1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, for eksempel lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Arbeidsmiljøloven § 2 A-3
- Sandnes kommunes etikkreglement
- Sandnes kommunes rutine for varsling
- Kommuneloven § 23 punkt 2
- Råd for etikkarbeid i kommuner, utarbeidet av Kommunenes Sentralforbund
- Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon

Problemstillingen «*Har det vært kjente mislighets- og korrupsjonssaker de siste fem årene?*» er av beskrivende art, og det er derfor ikke utarbeidet konkrete revisjonskriterier til denne problemstillingen.

På oppdrag fra KS har Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide utarbeidet «*Råd for etikkarbeid i kommuner*». Rådene er ment som støtte til kommunens ledere og folkevalgte for hvordan kommuner bør arbeide for å hindre uetisk atferd og korrupsjon. I utviklingen av rådene har de blant annet tatt utgangspunkt i «*Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon*» og internasjonal best praksis<sup>3</sup>. Selv om slike råd ikke er noe lovkrav til kommunene, er rådene tatt utgangspunkt i best praksis, og

---

<sup>3</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/etikk/gode-rad-for-etikkarbeid/>

revisjonen har derfor benyttet noen av disse rådene når vi har utarbeidet revisjonskriterier. Disse revisjonskriteriene har vi formulert som «bør»- krav.

En nærmere beskrivelse av bakgrunn og utledning av revisjonskriterier til øvrige problemstillinger fremkommer i fakta- og vurderingsdelen.

## 1.3 METODE

I dette prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Vi har gjennomført intervjuer, gjennomgått dokumenter og foretatt stikkprøver.

Det er gjennomført intervjuer av ni ledere og ansatte i Sandnes kommune.

Vi har også gjennomført intervjuer med tolv folkevalgte i utvalg for byutvikling og to av dem vi har intervjuet er også medlemmer av kommunens byggesaksnemnd. For å få et helhetlig perspektiv på området valgte vi også å intervjuere varaordfører og ordfører.

For å kartlegge risiko har vi tatt utgangspunkt i noen av de funnene vi gjorde i tilsvarende forvaltningsrevisjon for Stavanger kommune, Deloitte sin rapport<sup>4</sup> etter Drammensaken og innspill i fra intervjuobjektene.

Vi har gjennomgått aktuelle dokumenter som delegasjonsreglement, rutiner for plansaker og byggesaker, etiske retningslinjer o.l. For å undersøke om planavdelingen og byggesaksavdelingen sikrer at vedtak er godkjent før de sendes ut, har vi foretatt stikkprøver i plansaker og byggesaker for perioden 01.01.18 – 31.08.18. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 2.4.2.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok. Vi vil likevel understreke at denne forvaltningsrevisjonen alene ikke vil være nok for å avdekke eventuell korrupsjon. Kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg.

---

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

## 2 KORRUPSJON

### 2.1 SENTRALE BEGREPER OG DEFINISJONER

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

#### **Korrupsjon**

Korrupsjon er omtalt i Straffeloven § 387 og handler om 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.

#### **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.

Korrupsjon og påvirkningshandel kan straffes med bot eller fengsel med inntil tre år (Straffeloven § 387 og § 389). Grov korrupsjon kan ifølge Straffeloven § 388 straffes med fengsel inntil ti år.

### 2.2 HVORDAN BEKJEMPE KORRUPSJON?

#### 2.2.1 INNLEDNING

Ifølge Tina Søreide (2016)<sup>5</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

---

<sup>5</sup> Artikkel i kommunerevisoren 2016

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?

## 2.2.2 KOMMUNAL KORRUPSJON

Ifølge kommuneloven § 6 er all fullmakt lagt til kommunestyret/bystyret, med unntak av det som følger av lov eller delegasjonsvedtak. Skal byråkratiet fungere, er en avhengig av at en rekke beslutninger blir delegert til rådmannen og politiske utvalg.

Ifølge Tina Søreide (2016) vil det alltid være en risiko for korrupsjon i det offentlige<sup>6</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 ufavør 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>7</sup>) øker risikoen for korrupsjon:

- 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 skjønsmessige 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. I dette prosjektet er det de to første som er mest aktuelle.

### Demokrati og politiske prosesser

I håndboken står det: «De folkevalgte skal fremme innbyggernes og lokalsamfunnets interesser, veie motstridende hensyn opp mot hverandre og samtidig være ombud for enkeltpersoner, bedrifter, organisasjoner eller brukergrupper.» En viktig del av å være

<sup>6</sup> Korrupsjon». Artikkel i kommunerevisoren 3/2016 av Tina Søreide.

<sup>7</sup> «Korrupsjon». Artikkel i kommunerevisoren 3/2016 av Tina Søreide.

folkevalgt er dermed å ha kontakt med ulike interessegrupper i lokalsamfunnet. I håndboken står det videre: «... kontaktene er viktige i politiske beslutningsprosesser og av stor verdi for at de folkevalgte skal kunne danne seg velbegrunnede oppfatninger og ivareta sin oppgave.»

**Tabell 1– Eksempler på noen forhold der det er grunn til å stille ekstra spørsmål i forhold til demokratiske og politiske prosesser. Kilde: Beskytt kommunen! Håndbok om antikorrupsjon.**

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

### Myndighetsutøvelse

Kommunen utøver myndighetsutøvelse på en rekke områder både for enkeltmennesker og utbyggere. I «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» står det: «Gjennom myndighetsutøvelse kan kommunen bestemme fordelingen av store økonomiske verdier, for eksempel når kommunestyret gjennom kommuneplanen tar avgjørelser om arealbruken i kommunen.... For grunneiere og investorer vil planvedtak om arealdisponering ha stor økonomisk betydning som de dermed har sterk interesse av å kunne påvirke.

I håndboken 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 kommunene ikke skrives ned og arkiveres.

Ved klagebehandling er det det opprinnelige forvaltningsorganet som skal behandle klagen først. Dersom det er enig med klager, omgjøres vedtaket. Hvis ikke oversendes klagen til overliggende organ, eventuelt til Fylkesmannen.

### Korrupsjon i daglig tale

Ifølge Angell (2015)<sup>8</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.

<sup>8</sup> Artikkel: «Korrupsjon også i norske kommuner?» i Kommunal innblikk, utg 4. 2015.

### **2.2.3 OPPDAGE KORRUPSJON OG VARSLING**

---

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.

Fra og med 01.01.06 fikk arbeidsmiljøloven regler som omhandler varsling. Etter AML § 2 - 4 har arbeidstaker rett til å varsle om kritikkverdige forhold i virksomheten i samsvar med virksomhetens rutine for varsling.

I vedlegg 2 ligger det en oversikt over noen korrupsjonsdommer i det offentlige.



## 3 RETNINGSLINJER OG TILTAK PÅ OVERORDNET NIVÅ

I det offentlige er det lover, forskrifter, interne rutiner med mer, som beslutningstakere skal forholde seg til, og som kan bidra til å hindre misligheter og korrupsjon. Forvaltningsloven, lov om offentlige anskaffelser og offentlighetsloven er alle lover som på ulikt vis kan bidra til likebehandling, åpenhet og god saksbehandling.

I kommuneloven § 23 punkt 2 står det: «...Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.» Et internkontrollsystem (kvalitetssikringssystem) der en blant annet har reglementer, rutiner, stillingsbeskrivelser og sjekklister som er basert på den risiko og de oppgaver som det offentlige skal løse, kan bidra til å forebygge misligheter og korrupsjon.

Ifølge «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» har et kontrollsystem en viktig forebyggende funksjon, både gjennom at kontroller reduserer muligheten til å begå korruperte handlinger, men også ved at kontroller øker faren for å bli oppdaget.

«Råd for etikkarbeid i kommuner<sup>9</sup>» inneholder 31 råd, inndelt i ni hovedområder. Et målrettet korrupsjonsforebyggende arbeid forutsetter at kommunen har kunnskap om aktuelle risikoområder.

Andre større byer i Norge; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand er medlem av Transparency International Norge. Transparency International Norge er en ideell organisasjon hvor formålet er å motarbeide all former for korrupsjon, og misbruk av stilling og posisjon, og å fremme åpenhet, ansvarlighet og integritet så vel i privat og offentlig sektor som i sivilsamfunnet<sup>10</sup>.

### 3.1 MISLIGHETSSAKER OG KORRUPSJON

I Sandnes kommune har det, ut fra de opplysninger som revisjonen har, vært avdekket fire mislighetssaker de siste fem årene. Alle sakene er relatert til beboermidler og gjelder mindre beløp. Det har ikke vært noen kjente saker knyttet til korrupsjon, og organisasjonsdirektør oppgir at det heller ikke har vært varslet om noen korrupsjonssaker.

<sup>9</sup> Råd for etikkarbeid i kommuner. Del av Oslo Economics, Kantar og Tina Søreides rapport 2017-61. Oslo Economics. KS FoU.

<sup>10</sup> § 2 nr 2 i vedtekter for Transparency International Norge.

Gjennom intervjuer er vi fortalt om mulig bestikkelse tilbake i tid. Forholdet ligger så langt tilbake i tid, at det ikke kan følges opp. Det er også formidlet enkelte oppfatninger om tette bånd. Dette er videreformidlet rådmannen.

## 3.2 KARTLEGGING AV RISIKO FOR KORRUPSJON

### 3.2.1 KRAV OG REVISJONSKRITERIER

I håndboken «Beskytt kommunen. Håndbok i antikorrupsjon» anbefaler Transparency International Norge og KS 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. På bakgrunn av resultatet bør en vurdere behov for tiltak for å redusere risikoen for korrupsjon. Dette kan for eksempel innebære utarbeidelse av bedre kontrollrutiner eller kompetanseutvikling.

#### Revisjonskriterier:

- Sandnes kommune bør ha kartlagt risiko for korrupsjon.

### 3.2.2 FUNN/PRAKSIS

I forbindelse med at det kom frem korrupsjonssaker i andre kommuner, har ledelsen diskutert om det finnes muligheter for å begå korrupsjon i Sandnes kommune. Tidligere kommunaldirektør for kultur og byutvikling oppgir at det alltid vil være en risiko for korrupsjon i byggesaker, men at de ikke har opplevd seg som spesielt risikoutsatt. Sandnes kommune har ikke kartlagt risiko for korrupsjon.

### 3.2.3 VURDERING

Sandnes kommune har ikke kartlagt risiko for korrupsjon i kommunen. Revisjonen anbefaler at kommunen gjennomfører en risikokartlegging for korrupsjon.

## 3.3 KOMMUNENS ETISKE RETNINGSLINJER OG VARSLINGSRUTINER

### 3.3.1 KRAV OG REVISJONSKRITERIER

Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide anbefaler at kommunen bør ha vedtatt og offentlig gjort 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 2.2.3 har arbeidstakere rett til å varsle om kritikkverdige forhold i arbeidsgivers virksomhet. Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 2 A-3 plikt til å utarbeide skriftlig rutine for intern varsling.

**Revisjonskriterier:**

- Sandnes 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.
- Sandnes kommune skal ha rutine for intern varsling.
- Ansatte i planavdelingen og i byggesaksavdelingen er kjent med kommunens etiske retningslinjer og varslingsrutiner.

### 3.3.2 FUNN/PRAKSIS

**Etiske retningslinjer**

Kommunen har siden 18.12.07 hatt etiske retningslinjer som gjelder for all virksomhet i Sandnes kommune. De etiske retningslinjene er tilgjengelig på kommunens hjemmeside og intranettside «*pulsen*».

Sandnes kommune sitt etikkreglementent inneholder bestemmelser vedrørende:

- åpenhet, redelighet og ærlighet
- habilitet
- sensitive opplysninger
- lojalitetsplikt
- ytringsfrihet
- mottak av gaver og andre fordeler
- annet lønnet arbeid
- konsekvens

De etiske retningslinjene setter rammer for mottak av gaver, representasjon, reiseutgifter/opphold, lån av utstyr og rabattavtaler

I innledningen til de etiske retningslinjene er det brukt både begrepene «*medarbeider*» og «*folkevalgt*», mens det videre i de etiske retningslinjene kun er brukt begrepet «*medarbeider*». Organisasjonsdirektør oppgir at det har vært uttalt at de etiske retningslinjene også gjelder for de folkevalgte. Politisk ledelse er også av samme oppfatning. Flere folkevalgte svarer ja på spørsmålet om de er kjent med om det finnes etiske retningslinjer for folkevalgte i Sandnes, mens andre er usikre eller ikke kjenner til det. Flere av de folkevalgte mener at etikk var en del av folkevalgtopplæringen, men enkelte er usikre.

I byggesaksavdelingen oppgir intervjuobjektene at de kjenner til de etiske retningslinjene, men det er ulike synspunkter på om det er oppmerksomhet omkring etikk. Flere oppgir at de på et fellesmøte like før revisjonen gjennomførte intervjuer hadde hatt fokus på gaver. Én spiller inn at en kunne hatt mer oppmerksomhet på etiske dilemma slik at saksbehandlere ble mer bevisste. I planavdelingen er det flere som oppgir at det ikke er så mye fokus på etikk, og at dette sjeldent er oppe som tema. Plansjef oppgir at de møter av og til på problemstillinger rundt etikk i forhold til om ansatte kan delta på arrangementer/studieturer med utbyggere.

I forhold til bierverv står det: *«Medarbeidere kan ikke inneha bistilling, bierverv, styreerverv eller andre lønnede oppdrag som er uforenlig med den kommunale arbeidsgivers legitime interesser, egnet til å svekke tilliten til forvaltningen og/eller kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid. Medarbeidere skal søke om tillatelse til å inneha bistilling/ta ekstraarbeid når det er tvil i forhold til overnevnte og/eller når ordinær stilling og bistilling/ekstraarbeid medfører over 100 prosent stilling totalt.»* Det fremkommer også at medarbeidere med styreerv skal registrere seg i KS styreervregister.

### **Styreervregister**

I Sandnes kommune sine etiske retningslinjer står det: *«Det skal være åpenhet om arbeidstakers ekstraverv og bierverv som kan ha betydning for tjenesteutøvelsen i Sandnes kommune. Medarbeidere med styreerv bør registrere seg i KS styreervregisteret.»*

Sandnes kommune har tatt i bruk Styreervregisteret. Registeret skal gi oversikt over folkevalgte, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. Politisk sekretariat oppgir at når de har registrert inn hvilke utvalg folkevalgte er i, sender de en epost til folkevalgte og oppfordrer dem til å legge inn eventuelle andre styreerv.

De folkevalgte som sitter i utvalg for byutvikling står alle oppført som medlemmer i styreervregisteret, men det er ikke registrert at tre medlemmer også sitter i byggesaksnemda. Flere av de folkevalgte innehar også andre styreerv. To av de folkevalgte oppgir å ikke ha registrert styreerv, men oppgir at dette er åpent ved å gå inn på Brønnøysundregisteret.

### **Varslingsrutiner**

Sandnes kommune sine etiske retningslinjer omhandler også retningslinjer for varsling om kritikkverdige forhold og rutine for behandling av varsel. Disse ble revidert og godkjent av Bystyret 12.12.16. Rutinene er en integrert del av Sandnes kommune sine HMS-rutiner.

I varslingsrutinen er både ordene mislighet og korrupsjon nevnt som eksempler på kritikkverdige forhold som ansatte må varsle om. Varsling kan skje ved telefon, brev, e-post, personlig fremmøte eller elektronisk gjennom kommunens kvalitet- og avvikssystem. Det er et eget skjema som kan benyttes for varsling: *«Varsel av*

*kritikkverdig forhold». Dette skjemaet er ikke vedlagt rutinen, og det er heller ikke tilgjengelig på «pulsens».*

I varslingsrutinen står det følgende om hvordan varsling skal skje:

*«Medarbeider skal primært varsle resultatenhetsleder, eventuelt nærmeste leder. I tilfeller der de forhold det varsles om gjelder nærmeste leder, varselet ikke blir fulgt opp i enheten, eller andre forhold gjør det nødvendig, kan det varsles til kommunaldirektør eller stabssjef på aktuelt område. I tilfeller der arbeidstaker vurderer det som nødvendig i forhold til varselets innhold kan Rådmannen varsles. Det kan også varsles til resultatenhetsleder, nærmeste leder, kommunaldirektør eller Rådmannen via tillitsvalgt eller verneombud..... Dersom medarbeider selv vurderer det som riktig at varselet ikke skal gå linjevei, kan HMS/BHT varsles.»*

### **3.3.3 VURDERING**

Sandnes kommune har etiske retningslinjer som gjelder for ansatte i kommunen. Det kommer ikke tydelig nok frem at de etiske retningslinjene også gjelder for de folkevalgte. Revisjonen anbefaler at det presiseres tydeligere i de etiske retningslinjene at de gjelder for både administrasjonen og de folkevalgte.

Ansatte i byggesaksavdelingen har ulike synspunkter på om det i avdelingen er oppmerksomhet rundt dette med etikk, og i planavdelingen er det flere som oppgir at de har liten oppmerksomhet rundt dette i det daglige. I de etiske retningslinjene fremkommer det at det er viktig at medarbeidere og ledere sammen diskuterer hva som er etiske gode handlinger, og ved å diskutere og utveksle erfaringer med ulike situasjoner/dilemma i virksomheten, skapes det et grunnlag for en god virksomhetskultur.

Revisjonen anbefaler at en øker fokuset på etikk i plan- og byggesaksavdelingen og blant folkevalgte gjerne gjennom diskusjon med utgangspunkt i ulike dilemma.

For at det skal være åpenhet om hvilke roller ansatte og folkevalgte har, har kommunen tatt inn i de etiske retningslinjene at medarbeidere med styreverv bør registrere seg i KS styrevervregister. Selv om styrevervregisteret automatisk henter opplysninger om den enkelte fra kommuneregisteret, enhetsregisteret og foretaksregisteret bør, etter revisjonens vurdering, alle ha en plikt til å sikre at styrevervregisteret er fullstendig. Revisjonen anbefaler derfor at det presiseres i de etiske retningslinjene at medarbeidere og folkevalgte skal registrere seg i KS-styrevervregister.

Sandnes kommune har varslingsrutiner. Varslings skjema bør gjøres lettere tilgjengelig for de ansatte, eksempelvis ved å legges som et vedlegg til rutinen.

## 3.4 GAVER OG REPRESENTASJON

I denne delen har vi i hovedsak sett på praksis innenfor planavdelingen, byggesaksavdelingen og utvalg for byutvikling.

### 3.4.1 KRAV OG REVISJONSKRITERIER

I Sandnes kommune sine etiske retningslinjer står det følgende vedrørende gaver: «Medarbeidere i kommunen skal ikke motta personlige fordeler av en art som kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Dette gjelder likevel ikke erkjentlighetsgaver av ubetydelig verdi på inntil kr. 500,- så som reklamemateriell, blomster, konfekt og lignende der dette ikke påvirker eller kan oppfattes som påvirkning i forhold til handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Gaver omfatter ikke bare materielle gjenstander, men også andre fordeler, som for eksempel personlige rabatter ved kjøp av varer og tjenester. Gaven må ikke bestå av penger.» Videre står det: «Sandnes kommune skal ikke motta gaver av en art som kan påvirke eller være egnet til å påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak.»

Når det gjelder rabattavtaler så står det følgende i de etiske retningslinjene: «Sandnes kommune inngår bare unntaksvis avtaler om rabatter for sine ansatte, for ikke å blande sammen kommunens behov for varer og tjenester med ordninger for arbeidstakere i Sandnes kommune. Dersom det skal inngås avtale mellom Sandnes kommune og leverandør om rabatter eller andre fordeler for arbeidstakere i Sandnes kommune, skal dette godkjennes av organisasjonsdirektør. Slike avtaler kan ikke inngås dersom dette kan føre til at det kan settes spørsmål til arbeidstakere og/eller kommunens redelighet, tillitsforhold og habilitet.»

#### Revisjonskriterier

- Medarbeidere i Sandnes kommune skal ikke motta gaver eller personlige fordeler som kan påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak med mindre det er erkjentlighetsgaver med verdi under 500 kroner.
- Sandnes kommune skal bare unntaksvis avtale rabatter for sine ansatte.

### 3.4.2 FUNN/PRAKSIS

#### Gaver

Gaver som mottas av ordfører eller varaordfører blir registrert i et gaveregister. En gjennomgang av gaveregisteret viser at det totalt er registrert 24 gaver i 2017 og 2018. Det er ikke registrert noen arrangementer i gaveregisteret. Sandnes kommune har ikke noe gaveregister for administrasjonen.

Flere ansatte i planavdelingen og byggesaksavdelingen oppgir at det hender at det kommer en kake eller konfekt til jul, men at det er betydelig mindre julegaver nå enn før. Konfekt og kake blir satt på fellesrommet. Ett av intervjuobjektene oppgir å ha fått en blomst av en innbygger i etterkant av at en sak var behandlet. Leder på byggesak oppgir at avdelingen er enige om at de ikke skal ta imot noe individuelt.

Enkelte uttrykker at de synes at de etiske retningslinjene ikke burde hatt en beløpsgrense da regelen burde være at det ikke var lov til å ta imot gaver.

I Stavanger kommune sin etiske standard står det: «Gaver, uansett størrelse, kan bevisst eller ubevisst skape en form for lojalitet. Vi skal unngå personlige fordeler som kan påvirke saksforberedelse, vedtak eller utøvelse av tjenester, eller kan føre til at noen oppfatter det slik. Dette gjelder alle type fordeler som gaver, personlige rabatter, reiser og lignende. Leder skal orienteres om mottatt gave. Dersom gaven ikke er i tråd med vår etiske standard, skal den tilbakeleveres.» Stavanger kommune har ingen beløpsgrense i sine etiske retningslinjer, og deres etiske standard er dermed strengere enn Sandnes.

Intervjuobjektene i planavdelingen og byggesaksavdelingen oppgir at de vanligvis ikke har praksis i å delta på for eksempel middager, fotballkamper, ishockeykamper o.l. Tidligere kommunaldirektør for kultur og byutvikling oppgir at kultur og byutvikling har hatt en streng praksis ved å ikke delta på arrangementer som kun har hatt til hensikt å «knytte bånd». Arrangementer som har et faglig innhold har en kunnet delta på. Ett intervjuobjekt oppgir å ha deltatt på en jubileumsmiddag med et firma, men at dette var avklart med leder. Ansatte i planavdelingen oppgir de at de av og til deltar på faglige seminarer som for eksempel arkitekter inviterer til. Én oppgir at de tidligere deltok på invitasjon fra utbygger i forbindelse med sandvolleyballfestival, men at de diskuterte det og fant ut at det ikke var greit. Én oppgir å ha vært på Vikingkamp for lenge siden. I forbindelse med en områdeplan deltok to ansatte på en studietur sammen med utbygger, men deres reiseutgifter og opphold ble betalt av Sandnes kommune.

Ingen av de revisjonen har intervjuet oppgir at de har opplevd forsøk på å bli bestukket.

### **Rabatter**

Organisasjonsdirektør opplyser på epost at kommunen tidligere hadde rabatter på for eksempel treningssenter, og hvor alle som ville gi kommunen slike rabatter kunne gjøre det. Kommunen ønsker ikke slike ordninger lenger, og det er derfor slutt på det. Nå har kommunen «hjemjobbhjem», og ansatte har tilbud om gratis svømming i kommunens svømmehaller. Kommunen har også tilbud om psykolog (inntil 10 timer), hvor bedriftshelsetjenesten henviser og den ansatte betaler kun egenandelen.

### **Representasjon**

Å representere kommunen på ulike arrangementer er en viktig jobb for enkelte folkevalgte og for ledere. Spesielt vil ordfører, varaordfører og rådmannen ha slike oppdrag, men også direktører og andre ledere, politiske utvalgsledere og gruppeledere vil kunne representere kommunen. I tillegg til å representere kommunen, vil det for en del ledere og folkevalgte også være snakk om nettverksbygging, som vil ha betydning for den jobben eller det vervet som skal utføres.

En del firma vil også vurdere det som viktig å pleie kommunen som kunde. Ifølge virke.no<sup>11</sup> er Ruter-dommen med å trekke opp grensene mellom lovlig kundepleie og korrupsjon. Det er kun de helt klanderverdige forhold som skal rammes av straffelovens «*utilbørlig forhold*». Det må tas en totalvurdering av situasjonen hvor følgende blant annet vil spille inn:

- Det må stilles strengere krav til offentlige ansatte.
- Ytelsenes art må vurderes. Det innebærer om det er en fordel av en varig karakter eller om en ansatt mottar en fordel som ikke er av varig karakter, men som konsumeres i tilknytning til et arrangement som er relevant for arbeidstakerens stilling.
- Åpenhet om forholdet.
- Hvor i prosessen en er (eksisterende kunde, i anbudsprosessen, i kontraktsforhandlinger).

Selv om et forhold ikke er straffbart, kan det likevel være brudd på kommunens interne retningslinjer. Kommunen står fritt til å vurdere hvilke interne retningslinjer som er hensiktsmessige, så sant de er innenfor grenser trukket opp i «*Ruter-dommen*». Et viktig moment her er hvordan slike forhold kan fremstå utad.

De fleste folkevalgte i utvalg for byutvikling oppgir at de veldig sjelden får tilbud om å delta på gratis arrangementer, bli invitert i VIP-boksen o.l. Én folkevalgt oppgir å bli invitert og uttrykker at det kan være en god måte å bli kjent med andre folkevalgte fra andre kommuner og fra administrasjonen. Den folkevalgte oppgir at en må være bevisst på at en ikke diskuterer saker.

### 3.4.3 VURDERING

De etiske retningslinjene til Sandnes kommune er tydelig på at medarbeidere ikke skal motta personlige fordeler av en art som kan påvirke handlinger, saksforberedelse eller vedtak. Det er likevel åpnet opp for at medarbeidere kan ta imot erkjennelighetsgaver av ubetydelig verdi på inntil kr. 500,- og som eksempel nevnes reklamemateriell, blomster, konfekt og lignende der dette ikke påvirker eller kan oppfattes som påvirkning i forhold til handlinger, saksforberedelse eller vedtak.

Det er både fordeler og ulemper med å fastsette en grense for hvor mye en kan motta gaver for. I håndbok om antikorrupsjon står det: «*Det er lettere for de ansatte å håndtere gaver hvis de kan forholde seg til faste verdibegrensninger. Samtidig kan slike grenser ta fokus bort fra andre viktige forhold, slik som hyppighet og sammenheng.*» Selv om en mottar for eksempel en blomst etter å ha behandlet et vedtak, så kan det komme flere søknader fra samme person/utbygger i ettertid som kan skape en uhensiktsmessig binding. Et alternativ kan være å registrere alle gaver uavhengig av størrelse.

<sup>11</sup><https://www.virke.no/lovverk-radgiving/jus-arbeidsliv/fagartikler/grensen-mellom-lovlig-kundepleie-og-korrupsjon---er-en-forretningsmiddag-korrupsjon/>



Det er positivt at planavdelingen og byggesaksavdelingen i hovedsak har en praksis hvor en i liten grad tar imot individuelle gaver.

## 3.5 PRAKTISERING AV HABILITET I PLAN- OG BYGGESAKER

### 3.5.1 HABILITET

Kapitel 2 i forvaltningsloven omhandler regler om habilitet, og i tabell 1 er det satt opp når en offentlig tjenestemann er inhabil:

| Tabell 1– Inhabilitet. Kilde: Forvaltningsloven.  |
|---|
| <p><b>§ 6</b></p> <p>En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>når han selv er part i saken;</li> <li>når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;</li> <li>når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;</li> <li>når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;</li> <li>når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for <ol style="list-style-type: none"> <li>et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller</li> <li>et selskap som er part i saken. Dette gjelder likevel ikke for person som utfører tjeneste eller arbeid for et selskap som er fullt ut offentlig eid og dette selskapet, alene eller sammen med andre tilsvarende selskaper eller det offentlige, fullt ut eier selskapet som er part i saken.</li> </ol> </li> </ol> <p>Likeså er han ugild når andre særegne forhold foreligger som er egnet til å svekke tilliten til hans upartiskhet; blant annet skal legges vekt på om avgjørelsen i saken kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen som han har nær personlig tilknytning til. Det skal også legges vekt på om ugildhetsinnsigelse er reist av en part.</p> |

Det er klare regler knyttet til habilitet med hensyn til slektskap, men reglene er noe mer uklare dersom det er snakk om vennskap. Her må det en nærmere vurdering til.

I etikkreglementet til Sandnes kommune står det: «Medarbeidere i Sandnes kommune skal ikke opptre på en måte som kan svekke tilliten til deres upartiskhet. Medarbeidere skal unngå å komme i situasjoner som kan medføre konflikt mellom kommunens interesser og medarbeiders personlige interesser.» Det er listet opp noen eksempler på mulige interessekonflikter herunder forretningsmessige forhold til tidligere arbeidsgiver eller arbeidskollega, personlig økonomiske interesser, lønnet bierverv/arbeid

Reglene for habilitet gjelder både folkevalgte og ansatte. Byggesakssjef oppgir at det er lav terskel for å melde fra til leder dersom saksbehandler vurderer seg inhabil. De har en så pass stor avdeling, og trenger ikke behandle byggesaker til noen de kjenner, selv

om saksbehandler ikke nødvendigvis er inhabil. Men byggesakssjef oppgir at de hadde en sak for over ett år tilbake hvor en saksbehandler som var inhabil behandlet en sak.

Assisterende plansjef oppgir at dersom kommunen ansetter saksbehandlere som kommer fra bransjen, pleier ikke saksbehandlerne å behandle saker fra tidligere arbeidsgiver det første året. Mange planprosesser tar lang tid og saksbehandleren får ikke behandle en sak dersom saksbehandler har vært «*på andre siden av bordet*».

Plansjef trekker frem at det er en liten bransje de jobber i, og at det er saksbehandlere som behandler saker der de har tidligere kollegaer på den «*andre siden av bordet*». Slik sett kan de ha relasjoner til noen av dem som de saksbehandler saker for.

De folkevalgte må selv vurdere sin habilitet og ta kontakt med kommuneadvokaten dersom de er usikre. Dersom den folkevalgte vurderer seg inhabil, varsler den vanligvis leder i utvalget eller politisk sekretariat i forkant. Det er utvalget for byutvikling som tar endelig stilling til om medlemmet er inhabil. I mindre saker hender det at folkevalgte ikke melder fra til sekretariatet på forhånd, da det ikke alltid er nødvendig at politisk sekretariat innkaller varamedlemmer. Dersom den folkevalgte blir erklært inhabil, trekker vedkommende seg tilbake til saken er ferdigbehandlet. Det blir protokollført om folkevalgtes habilitet er vurdert, og hva som er resultatet av vurderingen.

Flere folkevalgte i utvalg for byutvikling oppgir at medlemmer i utvalget får vurdert sin habilitet dersom de mener de er inhabil. Enkelte uttrykker at praksisen er litt både og, og at det fortsatt er for lite kunnskap. Én trekker frem at det er lite diskutert om en er inhabil dersom en har hatt et arbeidsforhold til noen. Flere oppgir at dersom et utvalgsmedlem føler seg inhabil, vurderer utvalget for byutvikling den folkevalgte som inhabil. Dette medfører at de noen ganger praktiserer en strengere habilitet enn det lovverket tilsier.

# 4 RISIKOFAKTORER I PLAN- OG BYGGESAKER

Ifølge «Råd for etikkarbeid i kommuner<sup>12</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 vanskelige å etterprøve. Som nevnt i kapittel 3.1.1. anbefales det at kommunen prioriterer å kartlegge risiko i kjente risikoområder, herunder plan- og byggesaker. Siden klagesaker og store plansaker behandles politisk, er det innenfor plan- og byggesaker risiko for både administrativ og politisk korrupsjon.

I denne delen av rapporten ser en nærmere på ulike risikofaktorer i plan- og byggesaker i Sandnes kommune, og hvilke tiltak kommunen har iverksatt for å redusere risikoen.

## 4.1 ROLLE- OG ANSVARFORDELING

### 4.1.1 KRAV OG REVISJONSKRITERIER

I «Råd for etikkarbeid i kommuner» fremkommer det at administrativ og politisk ledelse bør arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjon.

Ifølge kommuneloven § 6 er det kommunestyret som treffer vedtak på vegne av kommunen med mindre annet følger av lov eller delegasjonsvedtak. Kommunestyret kan delegerer vedtaksmyndighet til andre politiske utvalg og til administrasjonssjefen (rådmannen)<sup>13</sup>. I praksis utarbeides et delegasjonsreglement som regulerer hvem som har myndighet.

#### Revisjonskriterier:

- Sandnes kommune skal ha et delegasjonsreglement som regulerer delegeringen i plan- og byggesaker.
- Det er en klar ansvarsfordeling mellom administrasjon og folkevalgte.

### 4.1.2 FUNN/PRAKSIS

Sandnes kommune har flere delegasjonsreglement, herunder et reglement for fastsettelse av arbeidsområde og delegering av avgjørelsesmyndighet for utvalg for

<sup>12</sup> Råd for etikkarbeid i kommuner. Del av Oslo Economics rapport 2017-61. Oslo Economics. KS FoU.

<sup>13</sup> Kommuneloven § 10 og § 23.

byutvikling, et delegasjonsreglement for byggesaksnemnda og et delegasjonsreglement for rådmannen.

---

## UTVALG FOR BYUTVIKLING

---

Utvalg for byutvikling består av tretten folkevalgte og en barne- og ungdomsrepresentant. Kommunestyret har delegert til utvalg for byutvikling å være ansvarlig for

- utarbeidelse av kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven (arealdelen)
- utarbeidelse av reguleringsplaner
- utarbeidelse av bebyggelsesplaner og byggesaker av prinsipiell karakter<sup>14</sup>
- gjennomføring av oppmålingsforretning
- utarbeidelse av transport- og samferdselsplaner

I delegasjonsreglementet står det videre: «Utvalget for byutvikling skal avgjøre saker innenfor sitt arbeidsområde og etter følgende lover hvor myndigheten i utgangspunktet er delegert til rådmannen, men hvor han pga. sakens prinsipielle eller grunnleggende betydning, ikke bør treffe vedtak.» En av lovene det henvises til er plan og bygningsloven. I praksis har utvalget fullmakt til å fatte vedtak i endrings saker, samt 1. gangs behandle og legge planer ut på høring.

Det er bystyret som sluttbehandler alle plansaker helt fra detaljregulering og opp til kommuneplannivået

---

## BYGGESAKSNEMDA

---

Det er tre folkevalgte som også er medlem av utvalg for byutvikling som utgjør kommunens byggesaksnemnd. Byggesaksnemnda er delegert myndighet til å behandle byggesaker som ledd i klagesaksbehandling etter forvaltningsloven eller særlov eller etter anmodning fra berørte parter uten at det foreligger klageadgang etter lov<sup>15</sup>. Byggesaksnemnda har myndighet til å treffe vedtak innenfor plan og bygningsloven, og kan avgjøre byggesaker som krever mindre vesentlige dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

I Sandnes kommune er det mange saker som går til politisk behandling, og noen i administrasjonen uttrykker at det er for mange saker som går til politisk behandling. I Sandnes behandles klagesaker av byggesaksnemnda, mens de i Stavanger blir behandlet administrativt, før klagen eventuelt blir sendt til fylkesmannen. Det hender at klagesaker som skulle vært behandlet i byggesaksnemnda, blir behandlet av utvalget for byutvikling isteden. For eksempel behandlet utvalget for byutvikling klagesaker på møtet i desember 2018 og januar 2019. Noen folkevalgte oppgir at det ikke er tydelig hvilke saker som skal i byggesaksnemnda og hvilke som skal i utvalg for byutvikling.

---

<sup>14</sup> Reglement for fastsettelse av arbeidsområde og delegering av avgjørelsesmyndighet for utvalg for byutvikling.

<sup>15</sup> Delegasjonsreglement for byggesaksnemnda

Det er administrasjonen som gjør den vurderingen, og revisjonen har fått opplyst at noen ganger blir klagesakene behandlet i utvalg for byutvikling på grunn av at det er få saker eller på grunn av tidsfrist og at det er en stund til neste møte i byggesaksnemnda.

I vedtak<sup>16</sup> som fattes av kommunen blir søkere opplyst at de har klagerett etter forvaltningsloven. Det fremkommer ikke i vedtaket at klagen først blir behandlet i byggesaksnemnda, før saken sendes fylkesmannen dersom nemda ikke gir klager medhold.

---

## PLANAVDDELINGEN

---

Planavdelingen har 24 årsverk og behandler blant annet områdeplaner og detaljreguleringsplaner. Plansjef har fullmakt<sup>17</sup> til å gjøre mindre endringer i reguleringsplaner i tråd med plan og bygningsloven § 12-14. Øvrige saker skal legges frem til politisk behandling. Plansjef oppgir at de har ca. 25-30 plansaker som sluttbehandles årlig. Rådmannen har delegert til plansjef avgjørelsesmyndighet etter plan- og bygningsloven § 12-14 endring og oppheving av reguleringsplan. Planavdelingen behandler årlig ca. 100 søknader om mindre endringer fra reguleringsplan i året. Disse sakene blir behandlet administrativt så sant det ikke er prinsipielle saker eller merknader fra naboer.

I øvrige plansaker oppnevnes det en hovedsaksbehandler og en sidesaksbehandler. Planavdelingen gjør nå en endring og det skal fremover opprettes en prosjektleder for planen og et prosjektteam hvor det også blir faste kontaktpersoner fra andre avdelinger.

---

## BYGGESAKSAVDDELINGEN

---

Byggesaksavdelingen har 23 årsverk og er inndelt i to seksjoner: byggesak og tilsyn. Byggesaksavdelingen behandler ulike byggesaker som rammetillatelse, mindre tiltak, tiltak, og de utsteder ferdigattester og gjennomfører tilsyn. Byggesaksavdelingen behandler ca. 1000 – 1400 byggesøknader i året. I byggesaker er det lovpålagte frister for saksbehandling. Rådmannen har delegert sin avgjørelsesmyndighet etter plan og bygningsloven innen dispensasjoner, søknadsplikt, krav til innhold og behandling av søknader og godkjenning av foretak for ansvarsrett til leder for byggesak<sup>18</sup>.

Byggesaksseksjonen består på revisjonstidspunktet av fem team:

- 3 uker
- 12 ukers uregulert
- 12 ukers regulert
- sentrum

---

<sup>16</sup> Gjennomført stikkprøver

<sup>17</sup> Delegert fra rådmannen

<sup>18</sup> Plan og bygningsloven kapittel 19 – 22.

- deling

Flere av de ansatte tilhører mer enn et team.

Tilsynsavdelingen har tre team:

- ulovligheter
- tilsyn
- igangsetting, ferdig- og brukstillatelser

På byggesaksseksjonen og tilsynsseksjonen ruller de noe på hvem som er på teamene, og ansatte jobber noen ganger med andre områder enn det teamet de egentlig tilhører. Tilsynsavdelingen har en tilsynsstrategi som sier hvilke tilsyn avdelingen skal prioritere. Målet er å gjennomføre 200 tilsyn i året fordelt på:

- 120 tilsyn i tiltaksklasse 1
- 50 tilsyn totalt i tilsynsklasse 2
- 20 foretakstilsyn
- 10 tilsyn på tiltak som er meldt inn som ikke søknadspliktig

### **Mulighet for korrupsjon i plansaker og byggesaker**

Intervjuobjektene har ulike synspunkter om hvilke muligheter det er til å begå korrupsjon i plan- og byggesaker. Flere mener at det er enklest for vedtak<sup>19</sup> som fattes administrativt. Enkelte uttrykker at det er større risiko for politisk korrupsjon, mens andre mener at det er vanskelig, da en er avhengig av å få et flertall. Flere trekker frem at de ikke har hørt om at korrupsjon har foregått, og at integriteten blant folkevalgte og ansatte er høy.

Én folkevalgt oppgir å ha fått mindre gaver/blomster fra søkere etter at sakene ble vedtatt, men at det er sjeldent at dette skjer nå for tiden.

### **4.1.3 VURDERING**

Sandnes kommune har delegasjonsreglementer som regulerer både den politiske og administrative delegeringen i plan- og byggesaker. Utvalget for byutvikling behandlet på møtet i desember 2018 og januar 2019 noen klager innenfor byggesak, som etter delegasjonsreglementet skulle vært behandlet av byggesaksnemda. Dersom det er intensjonen at utvalg for byutvikling skal behandle klagesaker, bør det fremkomme i delegasjonsreglementet.

---

<sup>19</sup> Byggesøknader og mindre planendringer

---

## 4.2 RISIKO I ADMINISTRATIV SAKSBEHANDLING

Selv om Sandnes kommune ikke har kartlagt risiko for korrupsjon i plan- og byggesaker har de gjennomført ulike risikoreduserende tiltak. I dette kapittelet ser vi nærmere på risiko i saksbehandlingen. Vurderingen vil fremkomme i kapittel 4.2.9.

### 4.2.1 KRAV OG REVISJONSKRITERIER

---

I offentlighetsloven fremkommer det at en skal legge til rette for at offentlig virksomhet skal være åpen og gjennomsiktig. 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 Sandnes kommune sine etiske retningslinjer: «Det skal være åpenhet og innsyn i forvaltningen, slik at allmennheten kan gjøre seg kjent med kommunens virksomhet».

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

#### Revisjonskriterier

- Kommunen skal gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser i plan- og byggesaker.
- Planavdelingen og byggesaksavdelingen bør ha kontrolltiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i plan- og byggesaker.

### 4.2.2 RUTINER/SYSTEMER

---

Byggesaksjef oppgir at de har brukt mye tid de siste årene på å få rutiner som ikke er personavhengige. Både byggesaksavdelingen og planavdelingen har rutiner for saksbehandling som er tilgjengelig på kommunens interne nett. De ansatte som vi har intervjuet oppgir at de er kjent med rutinene, og at rutinene oppdateres jevnlig.

I løpet av våren 2019 skal byggesaksavdelingen ta i bruk «ebyggesak» som saksbehandlingssystem. Byggesaksjef opplyser at dette gjør at de vil arbeide mer prosessstyrt og at rutinene blir en integrert del av systemet.

### 4.2.3 OFFENTLIGHET/INNSYN

---

Byggesaker behandles administrativt og kan finnes i kommunens offentlige journal, som er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. For plansaker og byggesaker er det mulig å få innsyn via innsynsløsningen «*opengov*» som er tilgjengelig fra kommunens hjemmeside eller via Smart kommune sin innsynsløsning «*ebyggweb*». Dersom en ønsker tilgang til å se dokumentet, kan en klikke på saken og en kan sende en e-post til

kommunen om å få innsyn. Mindre planendringer behandles også administrativt, med mindre det kommer negative merknader fra naboer.

#### 4.2.4 FORDELING AV SAKER

Det er kommunens dokumentcenter som mottar byggesøknader og journalfører disse i sakssystemet Public 360<sup>20</sup>. Dokumentcenteret registrerer inn i Public 360 hvilken avdelingsleder på byggesak som skal ha saken. Det er avdelingslederne som fordeler sakene til saksbehandlerne, og saken kommer da frem hos den enkelte saksbehandler i Public 360. Avdelingslederne oppgir at sakene blir fordelt i henhold til hvilken type sak det er, og saksmengden til den enkelte saksbehandler.

I planavdelingen er det plansjef og assisterende plansjef som fordeler saker. De tar utgangspunkt i om det er næring eller boligplan, hva saksbehandlerne har jobbet med før og arbeidsmengden til den enkelte.

Det er mulig for en saksbehandler å opprette en sak i Public 360 selv, men dette er i strid med rutinen.

#### 4.2.5 KONTAKT MED INNBYGGERE/UTBYGGERE O.L.

I byggesaker er det ofte bare en saksbehandler som er med på møter med søker, men i krevende saker kan de være flere. Det føres referat i fra forhåndskonferanser som arkiveres i Public 360. For andre møter med private eller firma er praksisen i byggesak at saksbehandler oppretter et internt notat i Public 360. Saksbehandlere på tilsyn går vanligvis alene på mindre tilsyn, men på større tilsyn er de vanligvis to.

Når planavdelingen har møter med innbyggere/utbyggere om større planer, er vanligvis hovedsaksbehandler og sidesaksbehandler til stede på møtet. Det er praksis å skrive referat i fra disse møtene. Ved mindre endringssaker er vanligvis saksbehandler alene på møter, og det skrives ikke notater fra korte møter. Én trekker frem at enkelte ansatte er tett på utbyggerne, men det at de er to på møtene reduserer risikoen for korrupsjon.

Både interne og eksterne e-poster, sms o.l. som har betydning for saken skal arkiveres. Plansjef oppgir at det nok er noe ulik praksis i avdelingen og at ikke alle ansatte er like flinke til å arkivere e-post. Byggesakssjef oppgir at telefonsamtaler som har betydning for saken også skal dokumenteres, og at dersom en har avtalt noe bør en bekrefte det på e-post. Byggesakssjef oppgir at de jobber med å få alle ansatte til å legge inn e-poster jevnlig i Public 360.

---

<sup>20</sup> Sakssystemet ble innført i mars 2013.



Noen ganger kontakter også innbyggere eller utbyggere kommunens ledelse og ønsker møte. Tidligere kommunaldirektør kultur og byutvikling<sup>21</sup> oppgir at hun har opplevd at innbyggere tar kontakt dersom de har følt seg dårlig behandlet av kommunen. Dette er i saker der innbygger har fått et annet svar enn ønsket. Det hender også at det kommer påstander om at «kommunen er korrumpert». Tidligere kommunaldirektør sitt inntrykk er at dette er i saker der innbyggere/utbyggere mener at saksbehandler er inhabil, selv om de ikke nødvendigvis er det. Noen folkevalgte oppgir at de har hørt innbyggere hevde at kommunen er korrumpert. Enkelte av de oppgir at dette er i saker der innbyggerne har fått avslag på søknad.

#### 4.2.6 SIDEMANNSKONTROLL

I byggesaksavdelingen er det rutine at alle klagesaker skal på sidemannskontroll. Avdelingsleder byggesak oppgir at saker som skal til politisk behandling også skal på sidemannskontrollen. Det er i hovedsak saksbehandler selv som velger hvem som foretar sidemannskontroll, men noen ganger kan teamet eller leder be om kvalitetssikring av en ansatt med spesifikk spisskompetanse. Intervjuobjekter i tilsynsavdelingen oppgir at de av og til diskuterer saker i teamet, men at det utover klagesaker ikke er noe direkte system for sidemannskontroll.

##### side

Assisterende plansjef oppgir at både hovedsaksbehandler og sidesaksbehandler skal lese gjennom brev før de sendes til plansjef. Ifølge «2.5 godkjenningsrutine» er det plansjef som skal signere avvísingsvedtak og besvarelse av innsigelser, mens andre brev avklares om det er fagleder eller plansjef som godkjenner. I plansaker med mindre endringer opprettes det ingen sidesaksbehandler, men alle saker gjennomgås og godkjennes av leder.

#### 4.2.7 SKJØNNMESSIGE VURDERINGER I SAKSBEHANDLING

Ifølge forvaltningsloven § 24 skal enkeltvedtak grunngis, men en kan la være å begrunne saker dersom en innvilger en søknad, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket.

I en del plan- og byggesaker er det rom for skjønsmessige vurderinger. Den enkelte saksbehandler kan påvirke beslutningen ut fra sin faglige bakgrunn og personlige synspunkter. Én ansatt trekker frem at det er en risiko for at saksbehandler går med på mer av løsningene/forslagene fra planstillere enn hva en burde, men at det samtidig er mange som følger med på hva som gjøres i plansaker. Dette gjelder både at saken skal på offentlig høring, at lederne leser gjennom saksfremlegget og at de store plansakene behandles politisk.

Vi har kontrollert fem tilfeldig utvalgte byggesaker og ser at vedtakene er begrunnet. Vi har kontrollert fire mindre plansaker hvor vedtak er fattet administrativt og søker

<sup>21</sup> Hadde stillingen frem til 31.12.18.

har fått medhold. Ingen av vedtakene er begrunnet. Kommunen opplyser at dette henger sammen med at plan- og bygningsloven er en «*ja-lov*», og at det ikke er krav til å begrunne saker som er i overensstemmelse med lov, forskrifter, planer og uten nabomerknader.

I plansaker eller byggesaker som skal godkjennes av politiske utvalg er saksfremlegg og rådmannens innstilling grunnlag for at folkevalgte skal ta en beslutning. Saksbehandleren sitter dermed med stor innflytelse, selv om det ikke er den som fatter vedtaket.

#### **4.2.8 FASTSETTELSE AV GEBYR**

Det er gebyrer for private plan- og byggesaker. Det gis rabatt og fritak for gebyr dersom frister for saksbehandling ikke overholdes. I byggesaksavdelingen er det den enkelte saksbehandler som har ansvar for å utarbeide gebyrgrunnlaget. Saksbehandler skal legge inn gebyrgrunnlaget som et dokument i Public 360 før saken sendes til leder for godkjenning. Avdelingsleder byggesak oppgir at det ikke er så ofte hun kontrollerer gebyrene, men det hender at hun tar noen stikkprøver. En saksbehandler oppgir at det kunne vært mulig å bruke lenger tid på en sak og ta redusert gebyr, men samtidig er administrasjonen og de folkevalgte veldig opptatt av saksbehandlingstid. Én annen ansatt kommer frem med at en kunne gitt en sak raskere behandling, men tror at det ville blitt synlig hvis en gjorde det gjentatte ganger.

I forbindelse med våre stikkprøver av vedtatte saker i Public 360, ble det for et tilfeldig utvalg av sakene (ca. 30 saker), kontrollert om fakturagrunnlaget var utarbeidet på samme tid som vedtaket var godkjent. Vi fant ett avvik hvor fakturagrunnlaget var utarbeidet ca. 2,5 måneder etter at vedtaket var fattet.

I planavdelingen er det hovedsaksbehandler og sidesaksbehandler som har ansvar for å registrere gebyret i et regneark i saken. Det utarbeides deretter et brev hvor gebyret fremkommer, og som ifølge «*2.5 godkjenningsrutine*» skal godkjennes av fagleder dersom det er i tråd med regulativet og av plansjefen dersom en oversitter tolv ukers saksbehandlingstid. Gebyret blir deretter fakturert.

Rogaland Revisjon gjennomfører årlig kontroll av gebyrene i forbindelse med regnskapsrevisjonen, og det er ikke påvist vesentlige feil.

#### **4.2.9 LUKKING AV SAKER**

En del saker blir stående åpen i Public 360 lenge, fordi sakene kan gå over flere år, og det tar tid før kommunen mottar søknad om ferdigattest. Når saksbehandler i byggesak er ferdig med sin del av saken, blir saken stående åpen på saksbehandler til kommunen har mottatt søknad om ferdigattest. Det er avdelingsleder tilsyn som fordeler hvem som skal behandle ferdigattester.

Byggesak pleier å ha en årlig runde der de lukker saker. Saksbehandlere kan ikke åpne saker som er lukket selv, men kan be dokumententeret om å åpne saker.

#### 4.2.10 VURDERING

Selv om Sandnes kommune ikke har gjennomført risikokartlegging for korrupsjon i plan- og byggesaker har de en rekke rutiner og kontrolltiltak som kan bidra til å forebygge korrupsjon i plan- og byggesaker. Større plansaker blir behandlet politisk og plansakene er offentlig tilgjengelig. For mindre plansaker og byggesaker er det mulig for andre å få innsyn i sakene ved å bestille innsyn i saken. Det er dermed mulighet for publikum å få innsyn i plan- og byggesaker, noe som kan forebygge korrupsjon.

Både ansatte i byggesaksavdelingen og planavdelingen 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 bestikke saksbehandler 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 et møte eller hva som var tema.

Av forvaltningsloven § 24 fremgår det at en kan la være å begrunne saker dersom en innvilger en søknad, og det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med vedtaket. Selv om en ikke begrunner vedtaket, vil det fortsatt være en del prosesskrav som må følges, herunder nabovarsler. Men manglende vurdering og begrunnelse gjør det vanskeligere for andre å se hva som er vektlagt, og det kan være vanskelig for lederen som formelt skal godkjenne saken.

I saker som krever skjønnsmessig vurdering, kan det være en risiko for at korrupsjon kan forekomme. Det er også en risiko for at saksbehandlere kan unnlate å opplyse om for eksempel en naboklage og andre opplysninger som har betydning for utfallet av saken.

Revisjonen ser det som risikofyllt at:

- Saksbehandler går alene på møter med innbyggere eller utbyggere, og det blir ikke alltid dokumentert at det har vært kontakt mellom partene.
- Saksbehandler går alene på tilsyn og befaringer for mindre bygg.
- Det i plan- og byggesaker kan være rom for skjønnsmessige vurderinger.
- Saksbehandler kan utelate sentrale opplysninger.
- Saksbehandler i noen grad selv velger hvem som skal kvalitetssikre klagesaker.
- Saksbehandler jobber alene med saker, for eksempel mindre planendringer.
- Det er ikke alle vedtak som blir begrunnet.
- En del saker står åpne i lang tid.

For en kommune vil det være ineffektivt og dyrt dersom en ikke delegerer beslutninger og gir ansatte tillit. Selv om en utarbeider rutiner så vil en ikke kunne redusere risikoen for korrupsjon fullt ut. I første omgang anbefaler Rogaland Revisjon Sandnes kommune å vurdere om det er behov for at ansatte i større grad dokumenterer møter og kontakter med private og utbyggere, og sikre at alle vedtak blir begrunnet. Videre anbefaler vi Sandnes kommune å vurdere om det bør iverksettes flere risikoreduserende tiltak innen administrativ saksbehandling, vurdert opp mot ressursituasjon.

## **4.3 KONTROLL AV VEDTAK OG ELEKTRONISK GODKJENNING AV VEDTAK I PUBLIC 360**

### **4.3.1 KRAV OG REVISJONSKRITERIER**

---

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.

#### Revisjonskriterier

- Alle vedtak som sendes ut av planavdelingen eller byggesaksavdelingen skal være godkjent av ledere/ansatte med fullmakt.
- Sandnes kommune skal ha et saksbehandlingssystem hvor spor lagres.

### **4.3.2 LEDERNES KONTROLL AV SAKER OG ELEKTRONISKE GJENNOMGANG**

---

Kommunens saksbehandlingssystem, Public 360, ble innført i mars 2013. Det ble ikke gjennomført en risikoanalyse før innføring av Public 360.

I Public 360 er det i utgangspunktet slik at elektronisk signatur til den som er leder kommer opp når dokumentet opprettes av saksbehandler. Plansjef oppgir at ved innføringen av Public 360 var det noen uheldige saker i byggesaksavdelingen hvor saker ble sendt ut, uten at de var godkjent av leder. Sandnes kommune har derfor fått utarbeidet en løsning der leders navn og signatur<sup>22</sup> ikke kommer på dokumentet før leder har godkjent dokumentet. Denne ordningen gjelder kun for plansaker og byggesaker.

Både avdelingsleder tilsyn og avdelingsleder byggesak oppgir at de leser igjennom alle vedtak som fattes. I noen spesielle saker oppgir avdelingsleder byggesak at hun også ser på tegningene. Ledernes signatur kommer på vedtaket når de godkjenner

---

<sup>22</sup> Skannet inn.

dokumentet, og det er avdelingslederne som ekspederer dokumentene. Hvis de har kommentarer, sender de saken tilbake til saksbehandler. Tidligere var det slik at det var saksbehandler som ekspederte dokumentene, og én av saksbehandlerne oppgir at risikoen nok var større da. Én annen oppgir at selv om det er ledere som skal godkjenne og sende ut vedtak, så kan også saksbehandlere ekspedere ut dokumenter uten leders signatur. Men saksbehandler tror at dette ville bli oppdaget da leder tar ut rapporter og ser antall vedtak som er skrevet ut. Det er også logg som blant annet viser hvem som har godkjent dokumentet og hvem som ekspederte dokumentet.

Assisterende plansjef oppgir at vedtak alltid blir lest av faglederne før de sendes ut, og at de har fullmakt til å godkjenne dokumentene. Saker som skal til politisk behandling blir godkjent av plansjef og kommunaldirektør, eventuelt kommunaldirektør og rådmann.

Når lederne er fraværende er det andre ledere eller ansatte som får fullmakt til å godkjenne saker. Dette legges inn elektronisk i Public 360.

### 4.3.3 KONTROLL AV SAKER I BYGGESAKSAVDELINGEN

I perioden 01.01.18 – 31.08.18 er det behandlet totalt 1689 saker<sup>23</sup>. Kontrollen ble gjennomført som en stikkprøvekontroll hvor det ble valgt ut tilfeldige saker i fra alle saksbehandlerne<sup>24</sup>. Det ble i tillegg tatt noen ekstra kontroller av saksbehandlere som hadde midlertidig fullmakt til å godkjenne saker.

Kontrollen ble utført ved å gå inn på saker som er behandlet i Public 360 og undersøke i loggen og i vedtaket om saken var godkjent av leder. Følgende ble undersøkt:

- At det var riktig person (leder eller den leder hadde gitt fullmakt) som signerte og godkjente dokumentet i Public 360 før vedtaket ble sendt ut.
- At saksbehandler med delegert fullmakt i byggesakssjefs fravær ikke godkjente saker de selv var saksbehandler for.
- At den som hadde fullmakt signerte med sitt eget navn.

Alle sakene var godkjent av leder i loggen. En sak som var godkjent av leder hadde ikke leders navn på dokumentet. Det var enkelte saker som var ekspedert av saksbehandler og ikke av leder. Dette så ut til å være saker der det var noe feil med mottakers adresse, for eksempel i forhold til svar ut. Vi fant en sak hvor en som var stedfortreder for avdelingsleder hadde signert som byggesakssjef selv om den ansatte kun var stedfortreder for avdelingsleder.

<sup>23</sup> Følgende saker: 3 uker, 12 uker, delesaker, dispensasjonssaker, ferdigattester, igangsettingstillatelser, midlertidige brukstillatelser, pålegg, overtredelsesgebyr.

<sup>24</sup> Revisjonen har foretatt en kontroll av ca. 4,9 prosent av sakene.

---

#### 4.3.4 SAKER HOS PLANAVDELING

---

I perioden 01.01.18 – 31.08.18 er det behandlet totalt 82 plansaker<sup>25</sup>. Kontrollen ble gjennomført på tilsvarende måte som for byggesaker, og revisjonen fant ingen avvik.

---

#### 4.3.5 VURDERING AV RISIKO KNYTTET TIL PUBLIC 360

---

Våre stikkprøver viser at vedtak som sendes ut i fra plan- og byggesaksavdelingen er godkjent av ledere/ansatte med fullmakt. Public 360 er et system hvor spor lagres, slik at det er mulig å se dersom noen har avveket fra godkjenningrutinen.

### 4.4 RISIKO I POLITISKE BESLUTNINGER

I dette kapitlet kommer vurderingen i kapittel 4.4.6.

---

#### 4.4.1 KRAV/REVISJONSKRITERIER

---

Som omtalt i kapittel 4.2.1 skal det være åpenhet og innsyn i forvaltningen, og kommunen bør iverksette risikoreducerende tiltak når det avdekkes risiko for uetisk atferd og korrupsjon. Dette gjelder også for politiske prosesser.

- Kommunen skal gjøre det enkelt for publikum å bli kjent med beslutningsprosesser i plan- og byggesaker.
- Planavdelingen og byggesaksavdelingen bør ha kontrolltiltak som reduserer risikoen for korrupsjon i plan- og byggesaker.

---

#### 4.4.2 FREMLEGGELSE AV SAKER TIL BEHANDLING I POLITISKE UTVALG

---

I saker som skal til politisk behandling i utvalget for byutvikling er det administrasjonen ved kommunaldirektør byutvikling og teknisk<sup>26</sup> eller rådmannen som innstiller. Det er byggesakssjefen som innstiller i saker som skal behandles av byggesaksnemda. Alle klagesaker behandles politisk og saksfremlegg og vedtak er tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Saksfremlegg og vedtak for større plansaker er også tilgjengelig på kommunens hjemmeside, og disse behandles politisk. Dette gjør at det er stor åpenhet i plansaker.

Det er ulike synspunkter på hvordan saksfremleggene til utvalg for byutvikling er, men flere folkevalgte uttrykker at det er noen saksfremlegg som er tunge og kompliserte. Enkelte folkevalgte uttrykker at noen saksfremlegg er veldig grundige og gode. Det er tatt opp med administrasjonen at saksfremleggene er tunge og kompliserte og at de bør gjøre de enklere. Enkelte uttrykker at det har blitt bedre.

Alle møter for utvalget for byutvikling og byggesaksnemda er åpne for publikum.

---

<sup>25</sup> Revisjonen har foretatt en kontroll av ca. 11 prosent av sakene.

<sup>26</sup> Omorganisert 01.01.19. Tidligere kommunaldirektør kultur og byutvikling.

---

#### **4.4.3 FOLKEVALGTES KONTAKT MED INNBYGGERE/UTBYGGERE - OMBUDSROLLEN**

---

De folkevalgte i utvalg for byutvikling oppgir at de blir kontaktet av innbyggere og utbyggere. Noen ønsker å snakke med folkevalgte på telefon eller å komme på møte med partigruppen. De som ønsker kan få presentere sin sak på møter om mandagen, da noen av de folkevalgte er frikjøpte. Det er leder av utvalg for byutvikling som inngår avtalene, og alle medlemmene i utvalget blir invitert. Representanter i fra kommunens administrasjon blir også invitert til å være til stede for å kunne svare på spørsmål. Kommunen informerer ikke på hjemmesiden at innbyggere/utbyggere har mulighet til å kontakte folkevalgte. Det blir ikke dokumentert offentlig hvem som har vært og presentert sin sak. I Stavanger kommune har kommunalstyret for byutvikling et arbeidsutvalg, og innbyggere og utbyggere/firma som har en sak som skal opp i kommunalstyret for byutvikling har anledning til å presentere sin sak i arbeidsutvalget. Det ligger informasjon om dette på Stavanger kommunes hjemmeside, men den er noe vanskelig å finne. Det fremkommer av møteprotokollen til arbeidsutvalget hvem som har vært og presentert sin sak. Henvendelser fra andre som har vært i kontakt med utvalgets medlemmer fremkommer også av møteprotokollen.

I forkant av møtet for byutvikling hender det at utvalget drar på befarings, og dette dokumenteres i møteprotokollen. Noen ganger drar enkeltmedlemmer eller partigrupper på befarings alene. Noen ganger treffer de søker, mens de andre ganger bare går/kjører forbi. Dette blir ikke dokumentert. Enkelte folkevalgte uttrykker at det at søkere tar kontakt med dem, kan gjøre at det kommer frem andre momenter i saken som ikke fremkommer i saksfremlegget.

De folkevalgte oppgir at de kan bli utsatt for påvirkning fra innbyggere og utbyggere for å få medhold i en sak, men ingen oppgir at de har opplevd forsøk på å bli bestukket. Enkelte oppgir at det i noen saker kan være aktører som utøver et aktivt press for å få fremmet sitt syn.

Det hender at enkelte ansatte eller folkevalgte reagerer på enkelte folkevalgte sitt engasjement i enkeltsaker. Men dette forklares gjerne med at folkevalgte som ombudsmenn kan bli engasjerte i enkeltsaker og at det er etter et ønske om å finne løsninger.

---

#### **4.4.4 POLITISKE VEDTAK**

---

Før utvalget for byutvikling har møte, har partiene gruppemøter. I noen saker har partiene bestemt hva de skal stemme på forhånd og uansett argumentasjon så beholder de folkevalgte sitt standpunkt. Men det er også saker der folkevalgte, etter å ha hørt andre partiers argumentasjon, bestemmer seg for hva de skal stemme.

Det hender at ansatte både i byggesaks- og planavdelingen reagerer på vedtak som er fattet politisk. Men de oppgir at dette kan handle om at de ansatte er faglig uenige i det politiske vedtaket og at de folkevalgte ikke alltid tar hensyn til regelverket. Flere folkevalgte forstår at administrasjonen kan reagere på enkelte vedtak fattet av dem og enkelte begrunner dette med at saksbehandlerne er fagpersoner som har en større kunnskap om regelverket enn de folkevalgte som i større grad kan basere sin beslutning på skjønn. Én trekker også inn at det noen ganger kommer forslag «over bordet» som avviker fra administrasjonen sin innstilling.

Noen folkevalgte sitter med en opplevelse av at utbyggere oftere får sine ønsker igjennom enn privatpersoner.

På spørsmålet om «*I hvor stor grad spiller bekjentskap og vennskap en rolle for beslutninger og løfting av saker?*» svarer tre av de folkevalgte at de føler at ikke det spiller inn.

Noen av de andre folkevalgte svarer:

«*Det er fordeler med å ha et nettverk.*»

«*De ressurssterke får.*»

«*Vi er tretten stykker i utvalget og en skal jo ha et flertall for å få en sak igjennom.*»

«*En kan nok risikere at det spiller inn.*»

«*Til en viss grad, de rette folkene snakker sammen.*»

«*Tror at å si at det ikke spiller noen rolle er feil, men vi prøver å være objektiv.*»

Enkelte i administrasjonen sitter også med et inntrykk av at viktige samfunnsaktører i Sandnes lettere får ja.

#### 4.4.5 SKILLE POLITIKK OG ADMINISTRASJON

Som nevnt i kapittel 4.1.1 bør administrativ og politisk ledelse arbeide aktivt for å opprettholde en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom folkevalgte og administrasjonen. Det er delegert til administrasjonen å gjøre saksbehandling i byggesaker og mindre endringer, og det er administrasjonen som forbereder saker til politiske utvalg.

Både ordfører og varaordfører oppgir at det er innbyggere/utbyggere som henvender seg til dem i saker. I noen tilfeller handler dette om å få fart på saker. Ordfører oppgir at det tidligere var et problem at innbyggere ikke fikk svar fra kommunen, men at dette er blitt gjort noe med. Noen ansatte oppgir at tidligere var det slik at politisk ledelse prøvde å påvirke administrasjonen i enkeltsaker. Dette er blitt bedre, og en har et klarere skille. Ordfører oppgir at de som vil besøke ordføreren får det, men dersom det skal diskuteres saker så prøver han å ha med noen i fra administrasjonen i møtet.

I en sak var det enkelte folkevalgte som prøvde å få byggesakssjef til å ikke sette Fylkesmannen på kopi på et vedtak som Fylkesmannen skulle ha. Dette kan indikere at



det kan være større vilje til å se vekk i fra regelverket og faglig begrunnelse for enkelte aktører.

#### 4.4.6 VURDERING

De folkevalgte utsettes for påvirkning i fra innbyggere og utbyggere. Dette regnes ifølge «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» som en del av en demokratisk rett til å delta, og det kan være en del av lobbyvirksomhet. Påvirkning i fra innbyggere og utbyggere kan i noen tilfeller pågå i det skjulte. Ifølge «Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» kan tilliten til at beslutningsprosesser har gått riktig for seg reduseres dersom det ikke er kjent for omverden hvem som utøver lobbyvirksomhet eller hvilken kontakt lobbyistene har hatt med beslutningstakerne.

Det er positivt at det er mulighet for innbyggere, utbyggere og andre til å komme å presentere sin sak før saken skal behandles i utvalg for byutvikling, men for å ha en åpen praksis bør dette informeres om, slik at alle det kan være aktuelt for blir kjent med dette. For å sikre åpenhet anbefaler Rogaland Revisjon kommunen å vurdere at Sandnes kommune som et minimum utarbeider en oversikt over hvem som har vært og presentert sin sak, og innbyggere/utbyggere bør informeres om denne muligheten.

Til de politiske utvalgene er det rådmannen som innstiller i saken. Som et ledd i de folkevalgtes demokratiske styring trenger de ikke ta hensyn til de faglige innstillingene som kommer fra administrasjonen. Det at de kan avvike fra faglige innstillinger kan i noen situasjoner øke risikoen for korrupsjon, da skjønnsmessige vurderinger kan få stor plass.

Revisjonen vurderer det som risikofylt at

- Folkevalgte kan bli utsatt for press fra innbyggere/utbyggere for å få medhold i sin sak.
- Det er kontakt med folkevalgte og innbyggere/utbyggere uten at dette blir registrert noen plass.
- Det kan være tette bånd mellom enkelte folkevalgte og utbyggere/viktige samfunnsaktører.
- Kjennskap og vennskap kan påvirke beslutningen.
- Folkevalgte har rom for å fatte beslutninger som går på tvers av regelverket og planverket.

## 4.5 ANDRE FORHOLD

### Likebehandling

Som vi var inne på i kapittelet om saksbehandling er det i en del plan – og byggesaker rom for skjønnsmessige vurderinger. Vi har vurdert dette til å være en risiko for

korupsjon. Men dette har også et annet aspekt som ikke har med korupsjon å gjøre, men med likebehandling som er viktig et prinsipp i forvaltningen.

Enkelte intervjuobjekter oppgir at det hender at de får høre at innbyggere føler seg forskjellsbehandlet av kommunen. Én understreker at det kan likevel være noen forskjeller i sakene, som gjør at utfallet blir annerledes. Én folkevalgt reagerer på at det noen ganger kan være lett for enkelte å få saker igjennom, mens det kan være vanskeligere for andre. Den folkevalgte understreker at enkelte utbyggere oppgir at de er redd for å si imot administrasjonen, fordi de frykter å bli motarbeidet i neste runde.

Enkelte oppgir at det er tett forhold mellom enkelte folkevalgte og utbyggere, og at noen har lettere adgang til den politiske ledelse enn andre, uten at det oppfattes som saklig begrunnet. Enkelte trekker inn at dersom utbyggere/innbyggere har sentrale folkevalgte på lag, så kan dere føre til at saken lettere går gjennom

Noen trekker inn at kommunen jobber for å få til likebehandling blant annet gjennom å ha forholde seg til regelverket, ha gode rutiner og diskusjoner. Avgjørelser fra fylkesmannen blir registrert i et eget regneark, og avgjørelser kan tas opp på teamene slik at de kan avklare om dette får betydning for fremtidige saker. Byggesakssjef oppgir at dersom folkevalgte gir innbyggere medhold i en klagesak så diskuterer de hvilken konsekvens dette vil få for tilsvarende fremtidige saker.

### **Dobbeltroller**

«Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon» skildrer dobbeltroller som kommunen kan havne i, og i boken står det: «Gjennom myndighetsutøvelsen setter kommunene rammer for økonomiske virksomheter i lokalsamfunnet, samtidig som de selv er økonomiske aktører med egeninteresse for hvordan disse rammene fastsettes. Kommunen kan foreta disposisjoner eller tøy sitt mandat slik at det skapes konkurransevridning i favør av egne selskaper eller virksomhet. Kommunen kan også påvirke sitt eget fremtidige inntektsgrunnlag, gjennom måten den ivaretar sitt myndighetsansvar på overfor konkurrerende private bedrifter som ønsker etablering i kommunen. Her er kan det oppstå gråsoner og rolleblanding som kommunen må ha klare prinsipper for å håndtere, slik at det ikke oppstår tvil om hvordan kommunen skiller mellom rollen som myndighet og som økonomisk aktør.» Slike gråsoner kan oppstå i flere sammenhenger, og én av de som nevnes er: «Behandling av reguleringsplaner, utslippstillatelser og byggesaker for selskaper der kommunen er eier, mens private konkurrenter opplever andre konkurransevilkår.»

Tidligere kommunalsjef kultur og byutvikling oppgir at det mest krevende er når Sandnes Tomteselskap er en del av saken som skal behandles. Noen ganger er de en aktør sammen med andre aktører i byggebransjen. Hun oppgir at Tomteselskapet noen ganger ønsker at kommunen skal behandle deres saker raskere, men at det gjør ikke administrasjonen.

I styret i Sandnes Tomteselskapet sitter folkevalgte som medlemmer eller varamedlemmer. Dersom det er saker som gjelder Tomteselskapet som skal behandles i utvalg for byutvikling eller kommunestyret erklærer ikke de folkevalgte seg som inhabil. Dette skyldes at det i forvaltningsloven § 6 nr. 2 fremkommer at en offentlig tjenestemann som sitter i styret i et selskap ikke er ugild til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak når dette selskapet fullt ut er offentlig eid. Men enkelte påpeker at en kan komme borti konflikter hvor en som folkevalgt og styremedlem i Sandnes Tomteselskap kan ha en dobbelt rolle.

## Vedlegg 1:

# Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens § 77.4 pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens kapittel 3 og kontrollutvalgsforskriftens kapittel 5.

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til NKRF sin standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Les mer på [www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no).

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke og kvalitetssikret av forvaltningsrevisor Svein Kvalvåg og konstituert revisjonsdirektør Rune Haukås.

## Kilder

### Muntlige kilder

Anne Lise Falch Anfinsen – folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Arne Lea – ingeniør plan  
Bjørn Riska Josefsen – folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Bjørn Totland - plansjef  
Elin Synnøve Andersen - folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Glenn Øgreid – folkevalgt, medlem Utvalg for byutvikling  
Hege Skotheim – assisterende plansjef  
Håkon Auglend – fagleder transportplan  
Inger Lise Erga - folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Jan Meling – sivilingeniør seksjon tilsyn  
Katrine Steen – jurist seksjon tilsyn  
Kjetil Pedersen – avdelingsleder tilsyn  
Kristian Harestad – ingeniør seksjon byggesak  
Kristin Barvik- tidligere kommunaldirektør for kultur og byutvikling  
Kristin Totland – avdelingsleder byggesak  
Leiv Rune Mjølensnes – folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Martin S. Håland - folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Mette Cecilie Nystrøm Brox - byggesakssjef  
Pål Morten Borgli - varaordfører  
Sigurd Trones – folkevalgt, medlem Utvalg for byutvikling, leder byggesaksnemnda  
Siri M. Gramstad – arkitekt plan  
Siri Nedrebø – jurist byggesak  
Solveig M. Borgersen – folkevalgt Utvalg for byutvikling  
Stanley Wirak – ordfører

### **Skriftlige kilder**

Anskaffelsesloven

Arbeidsmiljøloven

«Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», KS og Transparency International Norge

Delegasjonsreglement for byggesaksnemnda

Forvaltningsloven

«Granskning. Byggesaksavdelingen – Drammen kommune». 24.01.17. Deloitte.

Kommuneloven

«Korrupsjon også i norske kommuner?» av Angell i Kommunalt innblikk, utg 4. 2015. Artikkel i

«Korrupsjon». av Tina Søreide i Kommunerevisoren 3/2016

Nedre Romerrike tingrett – Dom – TNERO-2014-127365

Norges Høyesteretts ankeutvalg – dom og beslutning – HR 2015-534-U-Rt-2015-302

Offentlighetsloven

Plan og bygningsloven

Reglement for fastsettelse av arbeidsområde og delegering av avgjørelsesmyndighet for utvalg for byutvikling.

«Råd for etikkarbeid i kommuner» Oslo Economics, Kantar TNS og professor Tina Søreide. KS FoU 2017

Saksbehandlingsrutiner for plansaker

Saksbehandlingsrutiner for byggesak

Sandnes kommune sine etiske retningslinjer og varslingsrutiner

Straffeloven

Styrevervregisteret. KS

[www.virke.no/lovverk-radgiving/jus-arbeidsliv/fagartikler/grensen-mellom-lovlig-](http://www.virke.no/lovverk-radgiving/jus-arbeidsliv/fagartikler/grensen-mellom-lovlig-kundepleie-og-korrupsjon---er-en-forretningsmiddag-korrupsjon/)

[kundepleie-og-korrupsjon---er-en-forretningsmiddag-korrupsjon/](http://www.virke.no/lovverk-radgiving/jus-arbeidsliv/fagartikler/grensen-mellom-lovlig-kundepleie-og-korrupsjon---er-en-forretningsmiddag-korrupsjon/)

[www.transparency.no/2013/08/16/korrupsjon-i-kommunene/](http://www.transparency.no/2013/08/16/korrupsjon-i-kommunene/)

---

## Vedlegg 2

---

### NOEN OFFENTLIGE KORRUPSJONSSAKER I NORGE

---

Transparency International Norge har utarbeidet en oversikt over korrupsjonsdommer i Norge i årene 2003 – 2018. Nedenfor finnes en oversikt over noen relevante saker:

#### **Undervisningsbygg i Oslo kommune**

En eiendomssjef i Undervisningsbygg ble betalt betydelige verdier fra to selskaper for å sikre at firmaene skulle motta oppdrag fra Undervisningsbygg. Det ble også utstedt fiktive fakturaer fra et enkeltmannsforetak som eiendomssjefen attesterte og pengene ble utbetalt og fordelt også til eiendomssjefen. Totalt var det begått økonomisk kriminalitet for omkring 106 millioner kroner.

#### **Plan og bygningsetaten i Oslo kommune**

En tidligere saksbehandler i plan- og bygningsetaten mottok kroner 12 000 kroner av en arkitekt og fikk ettergitt gjeld på kroner 150 000 av to brødre i forbindelse med behandling av flere byggesaker.

#### **Bærum kommune**

En tidligere fagansvarlig for overflatebehandling av Bærum kommunes bygningsmasse, ga familiemedlemmer og andre håndverkere oppdrag for kommunen uten anbudsrunder. Oppdragene ble overfakturert eller fakturert uten at de var utført. Bærum kommune ble tappet for 21 millioner kroner, og den fagansvarlige mottok selv verdier for til sammen 2,5 millioner kroner.

#### **Ruter AS**

En driftssjef i Ruter AS (eid av Oslo kommune og Akershus fylkeskommune) ble påspandert tre middager av bussprodusenten Volvo i perioden 2009 -2011 til en samlet sum på kr 4.739. Volvo hadde i denne perioden gitt eller skulle gi tilbud til Ruter AS. Høyesterett kom til at middagene ikke var tidsmessig lagt til forestående konkrete beslutninger i anbudssammenheng. Høyesterett kom i Ruter-dommen frem til at det ikke kan regnes som en utilbørlig fordel å ha blitt påspandert middagene. Høyesterett viste blant annet til lovforarbeidene til straffeloven hvor det fremgår at offentlige ansatte må kunne akseptere en invitasjon til en konsert, en middag eller annet liknende arrangement betalt av andre enn arbeidsgiver, hvor også representanter for andre virksomheter eller etater er invitert, uten å stå i fare for å bli dømt for korrupsjon.

#### **Rådmannssaken Rana**

Tidligere rådmann i Rana kommune kjøpte en leilighet, uten at den var lagt ut til salg på det åpne markedet, til under takst av en person B som hadde flere næringsinteresser, herunder løpende avtaler med Rana kommune. Rådmannen fikk også låne en leilighet av denne personen i Tyrkia, og samlet sett ble «gaven» vurdert til

å være verdt 162,50 kroner. Tingretten kom frem til at det forelå en fordel for rådmannen å låne leiligheten, men fordelene var så liten at verdien ikke oversteg verdien av en rimelig vinflaske. Rådmannen og B ble frikjent for grov korrupsjon.

### **Byggesøknadssaken – Skedsmo kommune**

I forbindelse med behandling av et firmas byggesøknad, ble en ansatt i Skedsmo kommune tilbudt et 14 dagers gratis opphold i en ferieleilighet på Gran Canaria. Hensikten var å oppnå en raskere behandling av byggesøknaden. Den som tilbød den ansatte gratis opphold ble dømt til 120 dagers fengsel.

### **NAV- saken**

En konsulent og økonomisk rådgiver ved NAV forlangte i åtte tilfeller betaling for å bistå klienter med gjeldsrådgivning. Den ansatte ble dømt til to års fengsel.

---

## **BYGGESAKER I DRAMMEN KOMMUNE**

To saksbehandlere ansatt i byggesaksavdelingen i Drammen kommune ble i januar 2016 siktet for korrupsjon. Begge saksbehandlerne er tiltalt for 16 tilfeller av grov korrupsjon. Én av de er i tillegg tiltalt for 14 tilfeller av grov korrupsjon og 20 tilfeller av dokumentforfalskning. De to saksbehandlerne har anket dommen i tingretten til lagmannsretten.

På oppdrag fra Drammen kommune gransket Deloitte saken og la frem en granskningsrapport januar 2017. De to aktuelle saksbehandlerne skal flere ganger ha «stemplet» seg inn på arbeidsplassen i Drammen rådhus på kveldstid. Byggesaker ble opprettet og fordelt uten å følge normale rutiner, og uten at ledelsen ble informert. Sakene skal ha blitt lagt under gamle saksnummer i kommunens systemer, på den måten ble de ikke oppdaget.

Naboklager skal ha blitt unndratt saksbehandling, og det ble gitt byggetillatelse stikk i strid med kommunens vedtatte rammer. Saksbehandlerne har kunne godkjenne vedtak og legge inn informasjon uten at dette kunne oppdages uten vesentlige undersøkelser i den enkelte sak. Utbyggerne skal ha blitt satt i kontakt med en av saksbehandlerne som ifølge politiet har gjort avtaler, tatt bilder, laget byggetegninger og saksbehandlet prosjektene. Politiet mener tidspunkter for når tillatelse er gitt, sammenfaller med når penger har skiftet hender.



**Rogaland Revisjon IKS**

Lagårdsveien 78  
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00  
Faks 51 84 47 99

[www.rogaland-revisjon.no](http://www.rogaland-revisjon.no)