

FORVALTNINGSREVISJON AV

RISIKO OG FOREBYGGING AV MISLIGHETER OG KORRUPSJON



STAVANGER KOMMUNE
JANUAR 2017

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. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	10
1 Innledning	12
1.1 Formål og problemstillinger	12
1.2 Revisjonskriterier	12
1.3 Metode	13
1.4 Avgrensning	13
1.5 Annet	14
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	15
2.1 Sentrale begreper og definisjoner	15
2.2 Hvordan bekjempe korrupsjon?	15
2.3 Retningslinjer og tiltak på overordnet nivå	22
2.4 Risiko for korrupsjon i plan- og byggesaker	31
2.5 Likebehandling	45
Vedlegg	46

SAMMENDRAG

Dette prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget 21.06.16. Prosjektet skal vurdere kommunens retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i plan- og byggesaker. Som en del av prosjektet skal det vurderes om kommunen har tilfredsstillende retningslinjer og rutiner på området.

Vi har gjennomført intervjuer av 22 ansatte og ledere og 11 folkevalgte i kommunalstyret for byutvikling. Vi har gjennomført stikkprøver i noen saker og gjennomgått dokumentasjon.

Hovedfunn:

- I Stavanger kommune har en avdekket få mislighetssaker. De tilfeller som har vært i senere år gjelder tyveri, dekking av privatutgifter og uberettiget lønn. Det har ikke vært noen kjente saker knyttet til korrupsjon. Ingen av tilfellene har vært innenfor plan- og byggesaker.
- Ledere og ansatte innenfor kultur og byutvikling anser det som svært lite sannsynlig at misligheter og korrupsjon kan forekomme.
- Bystyret vedtok 28.04.14 en etikkplan for Stavanger kommune. I planen er det satt opp en beskrivelse av blant annet mål for etikkarbeidet, leders og medarbeiders ansvar, forebygging av misligheter og korrupsjon, roller og risikozoner.
- Det er behov for å revidere kommunens etiske standard for å få større tydelighet knyttet til korrupsjon.
- Rådmannen har ikke fulgt opp tiltaket i etikkplanen om at alle virksomheter og avdelinger skal ha gjennomført risikovurderinger for å forebygge misligheter og korrupsjon.
- Vi har identifisert flere forhold som det kan være risiko forbundet med i plan- og byggesaker.
- Det er behov for å vurdere aktuelle tiltak for å redusere risiko for mislighet og korrupsjon i plan- og byggesaker.

Retningslinjer og tiltak på overordnet nivå

Stavanger kommune vedtok våren 2014 en etisk standard som gjelder for ansatte og folkevalgte. Den etiske standarden er tatt inn i kommunens personalhåndbok. Standarden setter blant annet rammer for personlige fordeler knyttet til gaver, reiser og opphold, representasjon, kommunens ressurser og rabattavtaler. Ordene mislighet og korrupsjon er ikke nevnt i den etiske standarden. HMS-håndboken inneholder kommunens varslingsrutiner, og der er korrupsjon, underslag, tyveri og økonomiske misligheter satt opp som et eksempel på kritikkverdige forhold det skal varsles om.

Bystyret vedtok 28.04.14 en etikkplan for Stavanger kommune. I planen er det satt opp en beskrivelse av blant annet mål for etikkarbeidet, leders og medarbeiders ansvar, forebygging av misligheter og korrupsjon, roller og risikosoner. Det er satt opp noen tiltak som skulle iverksettes i løpet av 2014 – 2015. Flere av tiltakene er gjennomført, men kommunen har ikke sørget for at den etiske standarden er revidert for å få større tydelighet om uetisk handling/korrupsjon eller utarbeidet en rutine for å sikre at det gjennomføres risikovurdering av misligheter og korrupsjon. Dette er uheldig, da det er vanskelig for enhetene å iverksette de rette risikoreduserende tiltak dersom de ikke har foretatt en kartlegging av hvilke handlinger/hendelser det kan være risiko med. Vi vil understreke at en risikovurdering i seg selv ikke er nok til å forebygge misligheter og korrupsjon, men den vil være et viktig verktøy for å kunne identifisere behov for tiltak og kunne virke preventivt.

Rådmannen har ikke fulgt opp bystyrevedtaket om at bystyret skulle få seg forelagt en ny sak med oppdatert plan og retningslinjer som også tok inn KS sine anbefalinger i «*Håndbok i antikorrupsjon*» innen 2. kvartal 2015.

Det er positivt at det på intranettsiden til kommunen ligger ute lenker til e-læringsprogrammer og verktøy som kan brukes til dilemmatrening i avdelingene. Det kan være nyttig for enhetene å benytte dette.

I Stavanger kommune har en avdekket få mislighetssaker. De tilfeller som har vært i senere år gjelder tyveri, dekking av privatutgifter og uberettiget lønn. Det har ikke vært noen kjente saker knyttet til korrupsjon. Ingen av tilfellene har vært innenfor plan- og byggesaker. Mislighetssaker oppdages ofte gjennom varslinger, men i dag er det få reelle varslingsaker til varslingssekretariatet. I avdeling for byplan og i byggesaksavdelingen er ikke alle ansatte kjent med kommunens varslingsrutine. Dette bør kommunen ta tak i, slik at alle ansatte vet hvor eventuell mistanke om misligheter og korrupsjon skal meldes.

Ikke alle folkevalgte har oppdatert styrevervregisteret. Dette er uheldig med tanke på åpenhet i forvaltningen.

Rabatter, gaver og representasjon

I den etiske standarden fremkommer det at kommunen kun kan inngå avtale om rabatterte billetter knyttet til kommunens velferdsordning. I denne forvaltningsrevisjonen har vi funnet eksempel på to rabattordninger som det kan stilles spørsmål ved er innenfor en velferdsordning. Dette gjelder spesielt når kommunalt ansatte kan kjøpe rabatterte billetter til andre. Vi er av den oppfatning at kommunen bør ta en gjennomgang av de avtaler en har om rabatter, og vurdere om disse er i tråd med den vedtatte etiske standarden.

Byplanavdelingen og byggesaksavdelingen er bevisste på å ikke delta på arrangementer og ta i mot gaver o.l. fra private, firma eller organisasjoner. Men det er ansatte, ledere og folkevalgte i Stavanger kommune som benytter seg av tilbud om å delta gratis i VIP-losjer, idrettsarrangementer, konserter o.l. Slike arrangementer kan være nyttige med tanke på nettverksbygging, for å bli bedre kjent med de en samhandler med eller være en representasjonsoppgave, men samtidig er det grunn til å være kritisk til hva som er firmaenes/organisasjonens hensikt med å invitere ansatte eller folkevalgte. Den etiske standarden kunne vært tydeligere med hensyn til gaver og representasjon. Nå tolkes den ulikt. En viktig dimensjon i dette er hvordan dette kan oppfattes utad. I «Håndbok for antikorrupsjon» står det: *«I samhandlingen med leverandører, organisasjoner, privatpersoner eller interessenter kan kommunens representanter få tilbud om gaver, inviteres på en lunsj eller middag eller få tilbud om å være med på et arrangement. Slike tilbud kan være i gråsonen for korrupsjon, eller bidra til å knytte bånd og skape avhengigheter som korrupsjonsbestemmelsene nettopp er ment å forhindre»*. Nære forbindelser kan utgjøre en risiko for korrupsjon.

Vi har i vår gjennomgang ikke registrert at ansatte eller folkevalgte nyter godt av rabatter ved varekjøp.

Plan og byggesaker

Det har ikke vært noen kjente mislighets- eller korrupsjonssaker i kultur og byutvikling, men som myndighetsutøver innen for plan- og byggesaker kan saksbehandlere og folkevalgte bli utsatt for press. Byplan behandler områdeplaner, detaljreguleringsplaner og ulike dispensasjonssaker. Disse sakene blir lagt frem til politisk behandling. For grunneiere vil utbyggingsområdets størrelse, utnyttelsesgraden, rekkefølgekrav og antall etasjer kunne ha stor økonomisk betydning.

Byggesaksavdelingen behandler ulike byggesaker som rammetillatelser, mindre tiltak, tiltak o.l. Den utsteder også ferdigattester. Byggesak pleier å fokusere på etikk i forbindelse med årlig seminar.

Fire ansatte oppgir å ha opplevd forsøk på bestiktelser for noen år tilbake. Det synes likevel å være en holdning blant ledelsen og flere ansatte at misligheter og korrupsjon ikke kan skje hos dem.

I arbeidet fant vi ut at det ikke var gjennomført risikovurderinger i plan- og byggesaker, noe som gjør at avdelingene ikke direkte har fokusert på konkrete tiltak rettet mot dette utover eksisterende rutiner. Gjennom opplysninger i intervjuene og saksgjennomgangen har revisjonen identifisert noen forhold/risikofaktorer i plan- og byggesaker, som i større eller mindre grad kan muliggjøre en mislighet og korrupsjon. Revisjonen har ikke vurdert sannsynligheten for at risikoforhold kan skje eller konsekvensen av det. Dette er et arbeid som må følges opp av kommunen. Vi understreker at det i plan- og byggesaker kan være flere risikofaktorer enn det vi har

identifisert i denne forvaltningsrevisjonen. Noen av de viktigste faktorene er knyttet til saksbehandling og politiske beslutninger.

Risiko knyttet til generell saksbehandling

Kommunen har rutiner for saksbehandling av plansaker og for de fleste byggesaker. I forbindelse med saksbehandlingen har vi identifisert flere risikoområder. Noen av de aktuelle er:

- At saksbehandlere i stor grad går på møter med utbyggere/innbyggere alene.
- At saksbehandlere går på tilsyn og befaringer alene.
- At saksbehandler i saksfremlegg kan unnlate å opplyse om forhold som er av betydning for saken.
- At det i noen saker vil være rom for skjønsmessige vurderinger.
- At saksbehandlere jobber alene med saker.
- At byggesakssjef har mange saker som skal godkjennes og at alle saker ikke alltid blir tilstrekkelig kontrollert.

Vurdering av risiko forbundet med Public 360

Revisjonen ser alvorlig på at kommunen har lagt opp til en saksmal/rutine i Public 360 som åpner opp for muligheten for at saksbehandlere kan sende ut brev uten at de er godkjent av leder. Siden både leders navn vil stå på brevet og setningen: «*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*» fremkommer, vil det utad se ut som et godkjent dokument. Selv om rutinen er at leder skal godkjenne dokumentet, kan det altså sendes ut uten ledergodkjenning. Dermed kan det fattes vedtak som er feil, men som kommunen blir juridisk bundet av. Vi understreker at dette gjelder for hele Stavanger kommune, slik at det kan gi rom for feil vedtak, misligheter og korrupsjon også i andre avdelinger.

Basert på stikkprøver i plan- og byggesaker har vi funnet at det i byggesaker har vært sendt ut noen få vedtak som ikke har vært godkjent av leder. Byggesakssjef har strammet inn på at ferdigattester skal godkjennes av henne, dersom leder for tilsyn er vekke. Stedfortredere i byggesaksavdelingen har godkjent saker som de selv har behandlet/er saksbehandler for. Det er uheldig at de som får midlertidig fullmakt, godkjenner saker som de selv er saksbehandler for. Dette øker risikoen for mislighet og korrupsjon.

Vurdering av risiko i politiske beslutninger

De folkevalgte utsettes for påvirkning i fra innbyggere og utbyggere. Dette regnes ifølge «Håndbok i antikorrupsjon» som en del av en demokratisk rett til å delta, og det kan være en del av lobbyvirksomhet. Påvirkning fra innbyggere og utbyggere kan i noen tilfeller pågå i det skjulte, noe som kan redusere tilliten til at beslutningsprosessene har gått riktig for seg. Det er positivt at det er mulighet for innbyggere, utbyggere og andre til å komme å presentere sin sak i arbeidsutvalget til kommunalstyret for byutvikling, men dette bør det informeres tydeligere om på

Stavanger kommunes hjemmeside, eventuelt på andre måter, slik at alle det kan være aktuelt for er kjent med dette.

Enkelte informanter, både ansatte og folkevalgte, reagerer på enkelte folkevalgtes sterke engasjement i noen enkeltsaker.

Det er en del av den folkevalgte styringen og demokratifunksjonen i kommunen at folkevalgte har anledning til å fatte beslutninger som går på tvers av regelverket og kommunale planer. Her kan det likevel ligge en risikofaktor. Folkevalgte kan bli utsatt for press fra innbyggere for å få medhold i sin sak, og det kan over tid bli tette bånd mellom folkevalgte og utbyggere.

Rogaland Revisjon anbefaler Stavanger kommune å:

- Følge opp den vedtatte etikkplanen og gjennomføre risikovurderinger for misligheter og korrupsjon for alle virksomheter og avdelinger i kommunen.
- Vurdere aktuelle tiltak for å redusere risiko på bakgrunn av risikovurderingen.
- Revidere den etiske standarden slik at farene for misligheter og korrupsjon kommer tydeligere frem og at det tydeliggjøres hva som er akseptabelt å motta av gaver, gratis billetter o.l. og hvor grensen går for representasjon.
- Vurdere å innføre et gaveregister for ansatte.
- Å gjøre endringer i Public 360, slik at leders signatur og setningen «*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*» ikke fremkommer før leder faktisk har godkjent dokumentet.

I plan og byggesaker anbefaler vi kommunen å

- Å vurdere aktuelle tiltak ut fra de risikoforhold som er avdekket.

Vi vil anbefale kultur og byutvikling å

- Vurdere om det er behov for at ansatte og folkevalgte i større grad dokumenterer møter og kontakter med leverandører, utbyggere o.l.
- Øke det interne samarbeidet i saker hvor det er stort rom for skjønnsmessige vurderinger.
- Styrke kontrollen av byggesaker.
- Iverksette tiltak slik at alle ansatte er kjent med kommunens varslingsrutine, og dermed vet hvor eventuell mistanke om misligheter og korrupsjon skal meldes.
- Sørge for at saksbehandlere med midlertidig fullmakt ikke godkjenner egen sak.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar 03.01.17

Rapporten synes i hovedsak å gi et rett bilde av situasjonen innenfor de tema den belyser. Rådmannen ser gjennomgangen av regelverk, vedtak og praksis, med hovedfunn og anbefalinger, som nyttig og viktig for administrasjonen å jobbe videre med.

Blant hovedfunnene er at det er avdekket få mislighetssaker i Stavanger kommune generelt, og at ledere og ansatte ved Kultur og byutvikling anser det som svært lite sannsynlig at misligheter og korrupsjon kan forekomme. Dette kan avspeile en kultur bygget på tillit og redelighet, men kan samtidig være et varsko om lav oppmerksomhet på slike forhold.

Rapporten gir 11 anbefalinger til kommunen, hvorav 6 gjelder plan- og byggesaksbehandling. Rådmannen vil drøfte rapportens innhold og anbefalinger grundig internt, og følge opp med nødvendige tiltak. For kommunen generelt påpekes at det bør gjennomføres risikovurdering for misligheter og korrupsjon for alle virksomheter og avdelinger, jf. etikkplanen fra 2014. Videre påpekes at den etiske standarden bør revideres for å bli tydeligere på farene for misligheter og korrupsjon. Bystyret vedtok ny etisk standard i 2014 parallelt med etikkplanen blant annet for å få større tydelighet om uetisk handling/korrupsjon. For øvrig er etikkplanen i hovedsak fulgt opp.

Plan- og byggesaksbehandlingen reguleres bl.a. av plan- og bygningsloven, offentlighetsloven og forvaltningsloven, forskrifter og overordnede planer og vedtak. Arbeidet skjer i full offentlighet, og eventuelle misligheter vil derfor fort kunne avdekkes. Rapporten viser like fullt at rutiner og kontrollsystemer kan forbedres, og peker på mulige forbedringspunkt. Noen forbedringspunkt kan gjennomføres direkte og uten vesentlig ressursbruk, mens andre er mer ressurskrevende, og tiltak må derfor vurderes nærmere.

Revisjonsrapporten har også gått noe inn på de folkevalgtes rolle, og hva slags risiko som kan knyttes til beslutningsprosessene i Kommunalstyret for byutvikling. Forvaltningsloven gjelder hele kommunen, både saksforberedende arbeid i administrasjonen, og beslutningsprosesser i politiske organer. Alle relevante saksforhold skal være dokumenterte og gjenfinnbare i arkiv og saksdokumenter, og beslutninger skal fattes på grunnlag av informasjon, faktagrunnlag og dokumentasjon som alle har tilgang til.

Ved en revisjon av etisk standard, som gjelder for både administrasjon og folkevalgte, vil det bli en fornyet vurdering av hva som er akseptabelt og tilrådelig for alle som er i oppdrag for, og representerer Stavanger kommune.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget vedtok 15.03.16 en forvaltningsrevisjon innenfor forebygging av misligheter og korrupsjon. Prosjektet skal vurdere kommunens retningslinjer og rutiner for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon i forbindelse med myndighetsutøvelse i plan- og byggesaker.

Endelig mandat ble vedtatt av kontrollutvalget i møtet 21.06.16. I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

Problemstillinger

Prosjektet vil kartlegge og vurdere følgende konkrete problemstillinger:

- Har kommunen tilfredsstillende retningslinjer og rutiner på området?
- Plan- og byggesaksaksavdelingen
 - Hva gjør avdelingene for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon?
 - Er det gjennomført risikovurderinger knyttet til korrupsjon og misligheter?
 - Er det gjennomført kartlegging, kontrolltiltak og opplæring?
 - Hvor anser en risikoen for misligheter og korrupsjon til å være størst?
 - Hva har en gjort for å dekke dette?
 - Har det vært kjente misligheter og korrupsjon de siste fem årene?
 - Hvor stort omfang har i så fall dette vært?
 - Hvilke forbedringer bør gjøres?

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, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Stavanger kommunes plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon (heretter kalt etikkplan).
- Stavanger kommunes etiske standard for ansatte og folkevalgte.
- God praksis for å forebygge, avdekke og håndtere misligheter og korrupsjon.
- Kommuneloven § 23 punkt 2.

Dette prosjektet inneholder flere problemstillinger av beskrivende art, og til disse er det ikke utarbeidet konkrete revisjonskriterier. Dette gjelder for problemstillingene: Har det vært kjente misligheter og korrupsjon de siste fem årene og i hvor stort omfang har i så fall dette vært?

Hvilke forbedringer bør gjøres?

Den sistnevnte problemstillingen vil bli svart på gjennom våre vurderinger og anbefalinger.

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 22 ledere og ansatte i Stavanger kommune. Ansatte i byplanavdelingen og i byggesaksavdelingen er i hovedsak inndelt i ulike soner.

Utvalget av ansatte ble gjort med utgangspunkt i at vi ønsket å intervju ansatte som jobber i ulike soner. I byggesaksavdelingen snakket vi både med ansatte som jobber i tilsynsavdelingen og ansatte som jobber med byggesaker. Siden kommunalstyret for byutvikling behandler plansaker, dispensasjoner og klagesaker i byggesøknader ønsket vi også å snakke med medlemmer av utvalget. Vi har gjennomført intervjuer av alle medlemmer i utvalget, totalt 11 folkevalgte.

Vi har gjennomgått aktuelle dokumenter som etikkplan, rutiner o.l. For å undersøke om plan- og bygningsavdelingen sikrer at vedtak er godkjent før de sendes ut, har vi foretatt stikkprøver i plansaker og byggesaker for perioden januar 2016 – august 2016. Dette er nærmere beskrevet underveis i rapporten.

For å lære mer om de politiske prosessene, har forvaltningsrevisor vært tilstede på deler av tre møter i kommunalstyret for byutvikling.

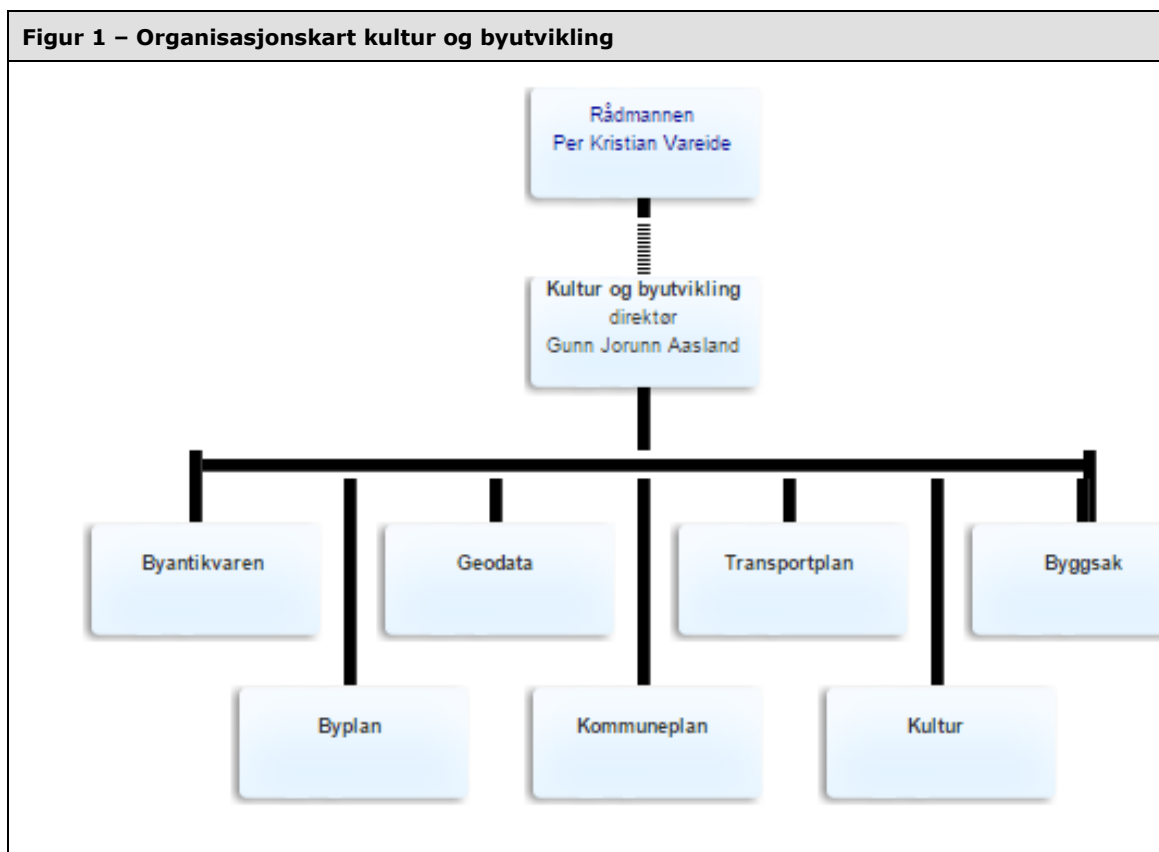
Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok. Vi vil likevel understreke at denne forvaltningsrevisjonen alene ikke vil være nok for å avdekke mulige misligheter og korrupsjon. Kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg 1.

1.4 AVGRENSNING

En av problemstillingene som skal besvares i denne forvaltningsrevisjonen er om kommunen har tilfredsstillende retningslinjer og rutiner på området. Vi har tolket at dette gjelder om Stavanger kommune på overordnet nivå i sitt styringssystem, i etisk plan og etisk standard har retningslinjer og rutiner knyttet til misligheter og korrupsjon. De øvrige problemstillingene er knyttet til plan- og byggesaker og vårt hovedfokus er her korrupsjon. Begrepene mislighet og korrupsjon defineres i kapittel 2.1, og strengt tatt inngår begrepet korrupsjon i begrepet mislighet. Vi har likevel valgt å benytte begge begrepene litt om hverandre.

Forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å vurdere risiko og forebygging av misligheter og korrupsjon i plan- og byggesaker. Ansvar for plan og byggesaker ligger under direktør for kultur- og byutvikling. Vi har i hovedsak konsentrert oss om å samle inn data fra byggesak og byplan, men det er også samlet inn noe informasjon fra kommuneplan og transportplan.

Kultur og byutvikling har følgende organisasjonskart:



1.5 ANNET

I prosjektet skulle vi vurdere kommunens retningslinjer og rutiner for å forebygge korrupsjon. Vi har i noen sammenhenger valgt å også undersøke hvordan deler av retningslinjene fungerer i praksis. Dette gjelder spesielt med hensyn til mottak av gaver. I den forbindelse har vi også vært i kontakt med direktør for bymiljø og utbygging.

I arbeidet fant vi raskt ut at det ikke var gjennomført risikovurderinger i plan- og byggesaker, noe som gjør at avdelingene ikke direkte har fokusert på konkrete tiltak rettet mot dette utover eksisterende rutiner. Gjennom våre innsamlede data har vi identifisert flere risikofaktorer som vi belyser i denne rapporten. Vi håper dette kan gi kommunen et godt grunnlag til å jobbe videre med risikoreduserende tiltak for misligheter og korrupsjon.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 SENTRALE BEGREPER OG DEFINISJONER

Misligheter foreligger når noen innen ledelsen, ansatte eller tredjepart misbruker gitt tillit til egen uberettiget fordel. Misligheter omfatter her: underslag, korrupsjon, tyveri, bedrageri og økonomisk utroskap i tjenesten. Fordeler kan være av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter. Det mest vanlige er nok likevel økonomiske fordeler.

Korrupsjon

Korrupsjon defineres ifølge Økokrim som det «å gi/tilby eller kreve/motta/akseptere en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag». Dette omfatter bestikkelser og påvirkningshandel. En bestikkelse foreligger når noen i sin stilling, verv eller oppdrag søkes påvirket ved at det tilbys/ytes en utilbørlig fordel. Påvirkningshandel foreligger når noen ytes en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av egen eller en annens stilling, verv eller oppdrag. Den utilbørlige fordelene kan ha form av: gaver (penger/gjenstander), kreditter, provisjoner, rabatter, reiser, opphold (ferieturer o.l.) og tjenester eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren ment til å påvirke mottakers handlinger. Forbudet mot påvirkningshandel rammer både den som tilbyr/ gir og den som krever, aksepterer og mottar en utilbørlig fordel.

Misligheter og korrupsjon rammes av straffeloven, og den har bestemmelser om både bedrageri, tyveri, underslag, korrupsjon, påvirkningshandel og økonomisk utroskap. Korrupsjon ble tatt inn i norsk straffelov i 2003. Grov korrupsjon kan ifølge § 388 straffes med fengsel inntil ti år, mens korrupsjon som ikke vurderes som grov kan straffes med bøter eller fengsel inntil tre år (§ 389). Påvirkningshandel kan også straffes med bot eller fengsel med inntil tre år.

For at forholdet skal være ulovlig, er det tilstrekkelig at det fremsettes et krav eller tilbud om en utilbørlig fordel. Dette gjelder også medvirkning til bestikkelser og påvirkningshandel (korrupsjon).

2.2 HVORDAN BEKJEMPE KORRUPSJON?

2.2.1 INNLEDNING

Ifølge Tina Søreide (2016)¹ 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 – i form av penger eller andre fordeler til beslutningstakeren(e). Korrupsjon er et problem fordi beslutninger kan

¹ 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 KORRUPSJON SOM ULOVLIG HANDEL

For å avdekke korrupsjon er det ifølge Søreide (2016), nyttig å vurdere om det har vært en handel – eller forsøk på handel – med beslutninger som ikke skal være til salgs. For at en offentlig beslutningstaker skal kunne motta bestikklser må vedkommende «*ha noe å selge*». Det kan for eksempel være innvilgelse av en byggesøknad.

Risikoen for korrupsjon øker:

- 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.

Det er naturlig å anta at jo høyere bestikkelsen er, desto større sannsynlighet er det for at en person lar seg bestikke. Er risikoen for å blir avslørt stor, vil trolig også bestikkelsen være større.

2.2.3 KOMMUNAL KORRUPSJON

Innenfor det offentlige kan en skille mellom korrupsjon begått av ansatte eller av folkevalgte. 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. Rådmannen i Stavanger har en blogg på Stavanger kommune sine intranettsider, og i et innlegg fra 27.09.16, fokuserer han på de fordeler som byråkratiet har:

- likebehandling
- rettssikkerhet
- fravær av diskriminering
- effektivitet

I en kommunal forvaltning vil det likevel alltid være en risiko for korrupsjon. 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. Det kan enten gå i favør eller disfavør av innbyggeren. I saker som skal behandles politisk, kan ansatte gjennom saksfremlegget søke å påvirke de folkevalgtes beslutning.

I «Håndbok i antikorrupsjon» utarbeidet av KS og Transparency International Norge har de 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: De folkevalgte skal fremme innbyggernes og lokalsamfunnets interesser, veie motstridende hensyn opp mot hverandre og være ombud for enkeltpersoner bedrifter, organisasjoner eller brukergrupper. Politikkerollen innebærer utstrakt kontakt med ulike interesser i lokalsamfunnet for å kunne danne seg oppfatninger i saker. Men i håndboken står det også følgende:

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler:

- Når det er tett kontakt mellom folkevalgte og enkelte særinteresser.
- Når folkevalgte inviteres på turer eller sammenkomster.

Myndighetsutøvelse: Gjennom myndighetsutøvelse kan kommunen bestemme fordelingen av store økonomiske verdier. For grunneiere og investorer vil planvedtak om arealdisponering ha stor økonomisk betydning. Enkeltvedtak kan ha betydning for den enkeltes velferd og livssituasjon. Men i håndboken står det også følgende:

Rødt lys – stopp og tenk! Eksempler:

- 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.

I Norge har folk generelt høy tillit til folkevalgte og det offentlige. Men ifølge www.transparency.no settes tilliten på prøve når det avdekkes kameraderi, favorisering eller korrupsjon. Data fra kommuneundersøkelsen viser at tilliten til valgte ledere er betydelig lavere enn i rikspolitikken. Søreide (2016) skriver: «I en rekke norske kommuner har befolkningen sterk mistanke om at særinteresser stadig går på bekostning av fellesinteresser. Noen steder tror rundt halvparten av befolkningen at kommunens beslutninger påvirkes av vennskap, kjennskap og smøring².»

Innenfor polititikken er lobbyvirksomhet en vanlig praksis, men det er ikke korrupsjon. Det som ifølge Søreide (2006)³ skiller lobbyvirksomhet fra korrupsjon, er at det finnes en hemmelig ulovlig avtale som lobbyisten og den folkevalgte tjener på.

² Samme kilde, side 5.

³ I konkurransetilsynet sin årsmelding 2006

Ifølge Angell (2015)⁴ brukes begrepet korrupt eller korrupsjon i daglig tale 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. «*Utilbørlige bindinger skjer i det skjulte, og mistenkes lett av dem som skulle ønske at et vedtak var blitt annerledes. Slike mistanker kan være grunnløse, eller det kan være noe i dem.*»

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. Noen folkevalgte stiller spørsmål ved om det er riktig å la den samme saksbehandleren som behandlet saken behandle en klage. Som en informant uttrykker: «*Det er ikke sikkert kommunen vil innrømme at den gjorde feil*». Det er nok innbyggere som kan oppfatte dette som korrupt, selv om dette ikke er korrupsjon.

2.2.4 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.

§ 6

En offentlig tjenestemann er ugild til å tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse eller til å treffe avgjørelse i en forvaltningssak

- a) når han selv er part i saken;
- b) når han er i slekt eller svogerskap med en part i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nær som søsken;
- c) når han er eller har vært gift med eller er forlovet med eller er fosterfar, fostermor eller fosterbarn til en part;
- d) når han er verge eller fullmektig for en part i saken eller har vært verge eller fullmektig for en part etter at saken begynte;
- e) når han leder eller har ledende stilling i, eller er medlem av styret eller bedriftsforsamling for
 1. et samvirkeforetak, eller en forening, sparebank eller stiftelse som er part i saken, eller
 2. 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.

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.

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

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, og i Stavanger kommune bistår kommuneadvokaten ansatte og folkevalgte som lurer på om de er inhabile.

Skal noe være korrupsjon så må det foreligge en eller annen form for utilbørlig fordel, slik at dersom en folkevalgt er med på å innvilge et vedtak til en bekjent, vil det ikke handle om korrupsjon med mindre den folkevalgte blir tilbudt/mottar en fordel.

2.2.5 OPPDAGE KORRUPSJON OG VARSLING

I mange tilfeller vil korrupsjon være vanskelig å oppdage, da ting foregår i det skjulte og begge parter vil ha interesse av å holde det skjult. Dersom en offentlig ansatt er korrupt, vil bestikkelsen, for eksempel penger, ikke nødvendigvis være synlig for andre. Overlevering av midler vil nok skje uten at andre ser det.

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, men fremgangsmåten skal være forsvarlig. Arbeidstaker har rett til å varsle i samsvar med virksomhetens rutine for varsling. Noen kommuner, inkludert Stavanger, har som en del av varslingsrutinen opprettet egne varslingssekretariater. Dette omtales nærmere i kapittel 2.3.5.

Selv om kommunen har varslingsrutiner kan det likevel oppleves vanskelig for en ansatt å varsle. Den som vurderer å varsle vil nok gå noen runder med seg selv, og vurdere forhold som

- «Tenk hvis jeg tar feil.»
- «Hvordan vil varslingen bli mottatt av den overordnede?»
- «Hvordan vil den jeg varsler om reagere, hvis den får vite at det var jeg som varslet?»,
- «Hva vil andre kollega tenke om meg?»
- «Vil varslingen kunne medføre reaksjoner mot meg?»

Varsling som begrep er strengt tatt knyttet til varsling fra ansatte regulert i arbeidsmiljøloven, men kommunen mottar også henvendelser fra andre instanser eller innbyggere. I forbindelse med byggesaker kan dette være henvendelser i fra naboer som reagerer på et byggearbeid som naboen har gjort. I daglig tale kan dette også bli omtalt som varsling.

2.2.6 HVA KAN GJØRES FOR Å HINDRE MISLIGHETER OG KORRUPSJON

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.

Et målrettet korrupsjonsforebyggende arbeid forutsetter at kommunen har kunnskap om aktuelle risikoområder. En risikovurdering bør derfor gjennomføres for den enkelte enhet/avdeling. På bakgrunn av resultatet bør en vurdere behov for tiltak for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon. Dette kan for eksempel innebære utarbeidelse av bedre kontrollrutiner, utarbeidelse av en prosedyre eller kompetanseutvikling. Refleksjon rundt ulike etiske dilemma kan være med å bevisstgjøre ansatte og være et verktøy for å redusere risikoen for misligheter og korrupsjon.

Lederovervåking er også en viktig funksjon for å forebygge eller forhindre misligheter og korrupsjon. Den enkelte leder skal i størst mulig grad ha oversikt over aktiviteter og funksjoner i sin virksomhet, spesielt på områder som er risikoutsatt.

Søreide (2016) oppgir at en også må forsikre seg om at de regler og prosedyrer en har etablert, blir respektert og brukt. Videre anbefaler hun at en må ha et tilstrekkelig omfang av kontroll, ved at flere er involvert i viktige/store saker/beslutninger. For de folkevalgte er det viktig med opplæring i habilitetsregler og god kjennskap til kommunens planverk, spesielt kommuneplanen med tilhørende kommunedelplaner.

Ifølge Søreide (2016) har kommunens kontrollutvalg mandat til å spille en avgjørende rolle i kampen mot korrupsjon, da utvalget kan kontrollere alle sider ved kommunens virksomhet.

2.2.7 NOEN OFFENTLIGE KORRUPSJONSSAKER I NORGE

Transparency International Norge har utarbeidet en oversikt over korrupsjonsdommer i Norge i årene 2003 – 2015. 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.

NAV- saken

En konsulent og økonomisk rådgiver ved NAV forlangte i åtte tilfeller betaling for å bistå klienter med gjeldsrådgivning.

Byggesaksavdelingen - Drammen kommune

To saksbehandlere ansatt i byggesaksavdelingen i Drammen kommune ble i januar 2016 siktet for korrupsjon. Saken har ikke vært for retten ennå, og utfallet er fortsatt uklart. Opplysningene nedenfor om hvordan saken foregikk stammer derfor fra hvordan saken er fremstilt i VG (vg.no).

- 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.
- Det ble gitt byggetillatelse stikk i strid med kommunens vedtatte rammer.
- Prosjektene skal ha blitt lagt under gamle saksnummer i kommunens systemer, på den måten ble de ikke oppdaget. Kommunen mener en elektronisk signatur med ledergodkjenning har blitt misbrukt.
- Naboklager skal ha blitt unndratt saksbehandling.
- Politiet mener saksbehandler X er den som hadde kontaktene og fikk inn «kundene».
- Utbyggerne skal ha blitt satt i kontakt med saksbehandler Y 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. Deretter skal Y ha overført eller gitt penger til X.

2.3 RETNINGSLINJER OG TILTAK PÅ OVERORDNET NIVÅ

I Stavanger kommune har en, ut fra de opplysninger som revisjonen har, de siste fire årene avdekket en mislighetssak årlig. Sakene omhandler blant annet tyveri, dekking av privatutgifter og uberettiget lønn. Det har ikke vært noen kjente saker knyttet til korrupsjon. Det har ikke vært avdekket misligheter eller korrupsjonssaker i kultur og byutvikling. Forvaltningsrevisjonsrapporten fra Deloitte om internkontroll kan tyde på at det forekommer underrapportering på området, noe Rogaland Revisjon også har pekt på flere ganger.

I dette kapitlet kommer vurderingene i siste delkapittel.

Revisjonskriterier:

- Stavanger kommune skal gjennom sitt styringssystem ha rutiner for å kartlegge risiko for misligheter og korrupsjon og tiltak for å forhindre misligheter og korrupsjon.

2.3.1 RESULTATER FRA TIDLIGERE AKTUELLE FORVALTNINGSREVISJONER

FORVALTNINGSREVISJON OM ETIKK I 2013

Rogaland Revisjon gjennomførte i 2013 en forvaltningsrevisjon av etikk for Stavanger kommune. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse, og mellom tre og fire prosent ansatte svarte at de hadde observert underslag eller tyveri fra kommunen eller brukere. I levekår hadde syv prosent av de ansatte observert dette.

RESULTATER FRA FORVALTNINGSREVISJON OM INTERNKONTROLL I 2015

Deloitte gjennomførte i 2015 en forvaltningsrevisjon av Stavanger kommunes internkontroll. I den forbindelse ble det blant annet undersøkt om internkontrollsystemet inneholder tiltak for å forebygge korrupsjon og misligheter. De sentrale punktene som kom frem var:

- At kommunen gjennom «*plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon*» har rettet oppmerksomhet mot arbeidet med etikk og forebygging av korrupsjon.
- Kommunen hadde ikke, på tross av at det stod i planen, utarbeidet en egen rutine for å gjennomføre kartlegginger på arbeidsplassen vedrørende risiko for korrupsjon og misligheter.
- En betydelig andel ansatte opplever at det er lite fokus på fare for korrupsjon og misligheter i egen enhet.
- En betydelig andel ansatte er kjent med hvilke handlinger som regnes som korrupsjon og misligheter.
- Noen ansatte kjenner til at det har skjedd økonomiske misligheter i sin enhet.
- Ledere med personal og budsjettansvar kjenner i liten grad til sentrale fellessystem og rutiner som for eksempel etisk standard, innkjøpsrutiner og økonomihåndbok.

Undersøkelsen viste også at det var forskjeller i svarene mellom de ulike tjenesteområdene. Kultur og byutvikling kom bra ut med hensyn til:

- Nesten alle kjente til innholdet i etisk standard.
- De fleste kjente til varslingsrutinen.

Forbedringsområdene for kultur og byutvikling var knyttet til:

- At alle må vite hvilke handlinger som regnes som korrupsjon og misligheter.
- At det må være økt fokus på faren for korrupsjon og misligheter i den enkelte enhet.
- At de ansatte må få kjennskap til hvordan de skal gå frem dersom de har mistanke om korrupsjon og misligheter.

2.3.2 KOMMUNENS ARBEID MED ETIKK – ETIKKPLAN

28.04.14, sak 53/14, vedtok bystyret plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon (heretter kalt etikkplan). Alle tiltakene skulle iverksettes i løpet av 2014/2015.

Revisjonskriterier:

- Stavanger kommune skal ha gjennomført tiltakene i etikkplanen.

Det ble i tillegg vedtatt: «Bystyret får seg forelagt en ny sak med oppdatert plan og retningslinjer som også tar inn KS sine anbefalinger i «Håndbok i antikorrupsjon» innen 2. kvartal 2015.» Rådmannen har ikke lagt frem en ny sak til bystyret.

Etikkplanen inneholder:

- mål for etikkarbeidet
- leders og medarbeiders ansvar
- generelt om etisk standard
- arbeidsgiverstrategi
- beskrivelse av to etikkrapporter
- forebygging av misligheter og korrupsjon
- roller og risikosoner

Siste del av planen inneholder tiltak som skal følges opp. I etikkplanen fremgår det at noen av tiltakene allerede er igangsatt eller delvis iverksatt, men det spesifiseres ikke hvilke. Tiltakene er satt opp i tabell 2.

Tabell 2 – Tiltak som var satt opp i Stavanger kommunes plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon. Kilde: Stavanger kommune - plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon, vedtatt av bystyret 28.04.14.
Tiltak
Revidere den etiske standarden for å få større tydelighet om uetisk handling/korrupsjon.
Opplæring i etikk, verdier og forebygging av misligheter og korrupsjon.
Rekruttering – etikkveiledning til bruk i rekrutteringsprosesser.
Enkel risikovurdering på arbeidsplassen for å forebygge misligheter og korrupsjon.
Internkontrollsystemet – tiltak for å forbygge økonomiske misligheter og korrupsjon synliggjøres i økonomihåndbok, innkjøpshåndbok og/eller HMS-/personalhåndbok.
Varslingskanal – justere rutiner.
Eierskapsmelding – endringer ved neste revisjon.
Følgevalgtopplæring – seminar om forebygging av korrupsjon.
Søknad om medlemskap i Transparency International.

Stavanger kommune ble medlem av Transparency International Norge i 2014.

I Stavanger kommunes håndbok for internkontroll HMS står det at alle virksomheter skal gjennomføre risikovurdering som er del av det systematiske HMS-arbeidet og som en del av beredskapsplanlegging. Men kommunen har ikke utarbeidet noe system for å ivareta at risikovurdering også skal identifisere risiko for korrupsjon og misligheter. Dette har vært tema i flere dialogmøter som revisjonen og økonomidirektør har hatt. I en spørreundersøkelse utført av Deloitte oppga seks prosent av lederne med personal- og budsjettansvar at de har gjennomført risikovurderinger knyttet til korrupsjon og misligheter i deres virksomhet.

HMS-håndboken inneholder kommunens varslingsrutiner, og der er korrupsjon, underslag, tyveri og økonomiske misligheter satt opp som et eksempel på et kritikkverdig forhold som det bør varsles om. Punkt 5.17 i økonomihåndboken inneholder en beskrivelse av at bagatellmessige gaver anses normalt ikke som skattepliktige for mottaker. Kommunen har på overordnet nivå noen rutiner som kan bidra til å forhindre misligheter og korrupsjon for eksempel retningslinjer for attestasjon og anvisning og delegeringsreglement.

Opplæring i etikk, verdier og forebygging av misligheter og korrupsjon

I kommunes arbeidsgiverstrategi står det: «*Stavanger kommune skal være en kommune med høy etisk standard. Åpenhet og redelighet skal prege vår virksomhet ...*»

Personalavdelingen oppgir at det avholdes kurs jevnlig for ledere om etikk, verdier og forebygging av misligheter og korrupsjon. På intranettsiden til kommunen ligger det ute lenker til noen verktøy for etisk refleksjon. Dette er e-læringsprogrammer utarbeidet av KSKommIT. Kommunen har også utarbeidet forslag til dilemmatrening som kan benyttes i avdelingene.

Folkevalgtopplæring - seminar om forebygging av korrupsjon: Personalavdelingen oppgir at folkevalgtopplæring om etikk er avholdt, og at det vil bli gjentatt i høst.

2.3.3 ETISK STANDARD – MED FOKUS PÅ GAVER OG REPRESENTASJON

Stavanger kommune vedtok våren 2014 en etisk standard for ansatte og folkevalgte. Den etiske standarden er tatt inn i kommunens personalhåndbok som er tilgjengelig for alle ansatte på kommunens intranett. Standarden omhandler:

- Etikk i det daglige
- Samfunnsansvar og likeverd
- Habilitet
- Opplysninger/informasjon
- Personlige fordeler; herunder gaver, reiser og opphold, representasjon, kommunens ressurser og rabattavtaler
- Forretningsdrift
- Reklame, referanser og gaver til kommunen
- Åpenhet og romslighet
- Varsling av kritikkverdige forhold

Ordene mislighet og korrupsjon er ikke nevnt i den etiske standarden, men standarden setter rammer for personlige fordeler knyttet til gaver, reiser og opphold, representasjon, kommunens ressurser og rabattavtaler.

Med hensyn til gaver 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 typer*

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. »

Når det gjelder rabattavtaler så står det i den etiske standarden: «*Vi skal ikke benytte vår markedsposisjon til å inngå rabattavtaler for ansatte og folkevalgte. Dette gjelder ikke tilbud knyttet til kommunens velferdsordninger.*»

Kommunens regelverk sier ikke direkte at en ikke kan ta imot gaver, men i slik det er formulert ligger det nok implisitt at kommunens ansatte og folkevalgte som hovedregel ikke skal motta gaver med mindre de er ubetydelige.

Revisjonskriterier

- Ansatte og folkevalgte skal ikke motta gaver eller personlige fordeler som kan påvirke saksforberedelse, vedtak eller utøvelse av tjenester, eller kan føre til at noen oppfatter det slik.
- Stavanger kommune skal ikke inngå rabattavtaler for ansatte og folkevalgte, med mindre det er knyttet til kommunens velferdsordning.

FORSØK PÅ BESTIKKELSER

Fire ansatte i kultur og byutvikling oppgir at de har opplevd forsøk på å bli bestukket med penger, tilbud om at firmaet betaler overtid for å få saken raskere behandlet og billetter til en tur. Alle tilfellene var for en del år tilbake. Andre informanter oppgir at de har hørt historier om at ansatte har blitt prøvd å bli bestukket.

GAVER OG REPRESENTASJON

Flere ansatte i byplan og byggesak oppgir at det for en del år tilbake var vanlig at utbyggere kom med julegaver til saksbehandlere, fortrinnsvis på byggesak, men at dette har det blitt betydelig mindre av senere år. Nå oppgir flere ansatte og ledere at de ikke skal ta imot noen gaver, med unntak av en liten gave dersom en har holdt et foredrag. Noen informanter uttrykker likevel at de tror at de har lov til å motta gaver på inntil 500 kroner. Informantene synes også å være restriktive for å delta på arrangementer med kunder. Gjennom intervjuer kommer det frem at det kan være ulik praksis i andre avdelinger vedrørende mottak av gaver og deltakelse på arrangementer som blant annet middager og fotballkamper. Direktør for bymiljø og utbygging oppgir at de for noen år tilbake hadde en etisk refleksjon rundt dette i rådmannens ledergruppe, og de kom frem til at kommunen ikke har en nulltoleranse til dette. Direktøren bekrefter at det er ansatte og ledere i bymiljø og utbygging som deltar i VIP-bokser med matservering på fotballkamper, andre idrettsarrangementer og deltakelse på revy med firma o.l. Men direktøren oppgir at de ikke deltar i forbindelse med en anbudsrunde.

Noen folkevalgte oppgir at de får mange tilbud om gratis billetter til for eksempel kulturelle eller sportslige arrangementer, mens andre oppgir at de får få tilbud. Den

folkevalgtes posisjon vil nok påvirke hvilke tilbud den får. Vi har fått tre eksempler på slike tilbud:

1. Invitasjon fra Norges Håndballforbund Region SørVest: tilbud om billetter til kampene i Møbelringen Cup. Kan få to billetter til kampene (totalt 6 kamper).

Billettene har verdi på inntil kr. 4620, avhengig av antall billetter, type sitteplass og antall dager. (1 billett kr 325 - 385).

NHF Region SørVest fikk i 2015 støtte av kommunen til håndballkamper på kroner 890.000, av disse ble 130.000 innvilget av formannskapet og 760.000 av kommunalstyret for kultur og idrett. I 2016 har NHF Region SørVest fått støtte på kr 260.000 kroner av formannskapet, men har i tillegg en søknad inne på kr 100.000 som ikke er avgjort. Vi er kjent med at enkelte ansatte i administrasjonen har fått samme invitasjon.

2. Opera Rogaland

Invitasjon til en operaforestilling, hvor billetten koster mellom 250 – 500 kr. Stavanger kommune er en av eierne til Opera Rogaland, og har i 2016 utbetalt 500.000 kroner til selskapet som et driftstilskudd i tråd med handlings- og økonomiplanen.

3. Stavanger konserthus – Sigbjørn Obstfelder

Invitasjon til konsert «*Obstfelders orgelnatt*» i anledning Obstfelders 150 år, med tilbud om to billetter + velkomstdrink. Billettene koster mellom 130 og 220 kroner.

Registrering av gaver

På Stavanger kommunes hjemmeside står det at folkevalgte skal unngå personlige fordeler av en art som kan påvirke, eller være egnet til å påvirke handlinger eller vedtak. Dette gjelder likevel ikke gaver av ubetydelig verdi. Dersom den folkevalgte mottar mindre gaver som stipuleres til en verdi over kr. 500, skal dette registreres i gaveregisteret. En gjennomgang av gaveregisteret fra perioden 06.07.10 – 24.10.16 viser at det er registrert 101 gaver til ordfører, men det er ikke registrert noen gaver som gjelder arrangementer. Det finnes ikke noe gaveregister for administrasjonen.

Representasjon, nettverksbygging og kundepleie

Å representere kommunen på ulike arrangementer er en viktig jobb for mange 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 også for en del ledere og folkevalgte 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.no⁵ er Ruter-dommen (kapittel 2.2.7) 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.

Rabattavtaler

I den etiske standarden står det:

«Vi skal ikke benytte vår markedsposisjon til å inngå rabattavtaler for ansatte og folkevalgte. Dette gjelder ikke tilbud knyttet til kommunens velferdsordninger.»

På Stavanger kommunes intranettside er følgende ordning omtalt som velferdsordninger:

rabatter på massasje og aromaterapi, bedriftsidrettslaget, korps, kunst og foto, rabatt på svømmehall og rabatter på ulike treningssenter.

På kommunens intranett har vi i 2016 funnet to eksempler som kan være grunnlag for å vurdere om det er i tråd med den etiske standarden. Dette gjelder tilbud om rabatterte billetter til Humorgalla og til en teaterforestilling. En test utført i november viste at kommunens ansatte kunne kjøpe flere billetter til en rabattert pris, slik at de kan kjøpe billetter også til andre.

2.3.4 STYREVERVREGISTER

Stavanger kommune vedtok i 2007 å ta i bruk Styrevervregisteret. Registeret skal gi oversikt over folkevalgte, ansattes og styremedlemmers verv og økonomiske interesser. Det er den enkelte folkevalgte eller ansatte som selv må registrere sine verv i registeret. Etter nyvalg oppnevnes folkevalgte til interne kommunale utvalg og i ulike styrer hvor Stavanger kommune har styremedlemmer. Revisjonen har kontrollert om

⁵<https://www.virke.no/lovverk-radgiving/jus-arbeidsliv/fagartikler/grensen-mellom-lovlig-kundepleie-og-korrupsjon---er-en-forretningsmiddag-korrupsjon/>

de folkevalgte som sitter i kommunalstyret for byutvikling har meldt inn oppnevnte verv vedtatt i bystyresak 205/15 «valg av diverse styrer, råd og utvalg 2015 – 2019». Gjennomgangen viser at flere av de folkevalgte ikke har meldt inn de verv (styreverv) de har.

2.3.5 VARSLING, VARSLINGSRUTINER OG EGENERKLÆRING

Revisjonskriterier:

- De ansatte skal være kjent med kommunens varslingsrutine

Nye retningslinjer for varsling ble vedtatt høsten 2014. Kommunen opprettet 01.10.08 et varslingssekretariat som formelt startet fra januar 2009 da den elektroniske varslingskanalen kom på plass. Varslingssekretariatet består av tre personer. I de to siste årsrapportene til varslingssekretariatet fremgår det at det var:

2014: 11 saker, men kun tre av de ble vurdert som reelle varslingssaker.

2015: 37 saker, hvorav kun seks saker så ut til å være varslinger, men etter nærmere gjennomgang vurderte varslingssekretariatet det til kun å være en reell varsling.

I byggesaksavdelingen og hos byplan er det flere ansatte som oppgir at de ikke kjenner til kommunens varslingsrutiner. Noen få informanter uttrykker at det likevel ville vært vanskelig å varsle om en sak.

Kommunen har ikke noe rutine for at ansatte årlig skal erklære at man ikke har deltatt i korrupsjon eller kjenner til slikt.

2.3.6 VURDERING KOMMUNENS RUTINER FOR MISLIGHETER OG KORRUPSJON OG VURDERING AV PRAKSIS RUNDT GAVER

På overordnet nivå har kommunen i sitt styringssystem varslingsrutine og etisk standard, samt rutiner som kan bidra til å forhindre misligheter og korrupsjon, for eksempel retningslinjer for attestasjon og anvisning og delegeringsreglement

Kommunen har fulgt opp deler av de tiltak som er satt opp i etikkplanen, men kommunen har ikke iverksatt rutine eller sørget for at det bli gjennomført risikovurdering for å forebygge misligheter og korrupsjon. Dette er uheldig, da det er vanskelig for enhetene og iverksette de rette risikoreduserende tiltak dersom de ikke har foretatt en kartlegging av hvilke handlinger/hendelser det kan være risiko med. Den etiske standarden er heller ikke revidert for å få større tydelighet om uetisk handling/korrupsjon.

Rådmannen har ikke fulgt opp bystyrevedtaket om at bystyret skulle få forelagt en ny sak med oppdatert plan og retningslinjer som også tok inn KS sine anbefalinger i «*Håndbok i antikorrupsjon*» innen 2. kvartal 2015.

Det er positivt at det på intranettsiden til kommunen ligger ute lenker til e-læringsprogrammer og verktøy som kan brukes til dilemmatrening i avdelingene, men dette forutsetter at enhetene tar dette i bruk.

I dag er håndbøkene tilgjengelig på ulike sider i kommunens intranett. Revisjonen er av den oppfatning at det ville være mer brukervennlig dersom alle overordnede håndbøker var samlet på en plass.

Det må iverksettes tiltak slik at alle ansatte er kjent med kommunens varslingsrutine, og slik at de vet hvor eventuell mistanke om misligheter og korrupsjon skal meldes.

Rogaland Revisjon anbefaler Stavanger kommune å følge opp den vedtatte etikkplanen og gjennomføre risikovurdering for misligheter og korrupsjon for alle virksomheter og avdelinger i kommunen. Revisjon vil understreke at en risikovurdering i seg selv ikke er nok til å forebygge misligheter og korrupsjon, men den vil være et viktig verktøy for å kunne identifisere behov for tiltak. På bakgrunn av risikovurderinger bør kommunen vurdere behov for å utarbeide flere tiltak for å forhindre misligheter og korrupsjon.

Ikke alle folkevalgte har oppdatert styrevervregisteret.

Vurdering av gaver og representasjon

Det er positivt at mange ledere og ansatte i kultur og byutvikling har en holdning til at de ikke skal/har lov til å ta imot gaver, men noen tror at de har lov til å ta imot gaver som har verdi under 500 kroner. Det synes å være ulik praksis i kommunen på hva som er greit å ta imot og hva som ikke er greit. Både kommunalt ansatte for eksempel i bymiljø og utbygging og folkevalgte får tilbud om å delta på idrettsarrangementer, konserter o.l. Slike arrangementer kan være nyttige for å bli bedre kjent med de en samhandler med, men samtidig er det grunn til å stille spørsmål ved om det også er andre begrunnelser for invitasjonene. I Ruter-dommen kom Høyesterett frem til at det ikke kan regnes som en utilbørlig fordel at en ansatt mottok middager på samlet verdi til ca. kroner 4500 fra en leverandør. Men i kommunens etiske standard står det: «*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 typer fordeler som gaver, personlige rabatter, reiser og lignende.*» Organisasjoner og institusjoner som tilbyr gratisbilletter kan uten at den folkevalgte eller ansatte vet det, ha søkt kommunen om midler til støtte til et arrangement. I verste fall kan dette være et forsøk på korrupsjon. Et annet spørsmål er om hvor grensen går for det som kan ansees som naturlige representasjonsoppgaver. Den etiske standarden er ikke tydelig på når noe er representasjon. Revisjonen har gått gjennom de etiske retningslinjene til Kristiansand kommune, Bergen kommune, Sandnes kommune, Bærum kommune, Oslo kommune og Trondheim kommune og kan ikke se at andre kommuner har tydeligere regler for representasjon. Det å delta på ordinære Vikingkamper, Oilerskamper, revyer o.l. vil nok normalt ikke være en representasjonsoppgave for kommunens ansatte eller folkevalgte. Men det kan finnes noen sammenhenger der dette likevel kan ses på som

en naturlig representasjonsoppgave for eksempel ved en landskamp arrangert i Stavanger. Men dersom kommunen yter støtte til arrangementet, og kommunalt ansatte eller folkevalgte, eventuelt med følge, får gratis billetter av arrangøren, er det mulig at disse billettene kunne vært solgt til andre, og behovet for kommunens støtte kunne vært lavere.

Det er ikke meldt inn noen arrangementer i gaveregisteret til folkevalgte.

Den etiske standarden kunne vært tydeligere med hensyn til gaver og representasjon. Nå tolkes den ulikt, der noen tolker at de ikke skal ta i mot slike invitasjoner, mens andre synes at det er innenfor den etiske standarden så sant det ikke kan påvirke en sak. En viktig dimensjon i dette er hvordan dette kan oppfattes utad. I «Håndbok for antikorrupsjon» står det: *«I samhandlingen med leverandører, organisasjoner, privatpersoner eller interessenter kan kommunens representanter få tilbud om gaver, inviteres på en lunsj eller middag eller få tilbud om å være med på et arrangement. Slike tilbud kan være i gråsonen for korrupsjon, eller bidra til å knytte bånd og skape avhengigheter som korrupsjonsbestemmelsene nettopp er ment å forhindre».*

Vi vurderer det som forbundet med risiko at:

- Invitasjoner til arrangementer o.l. som folkevalgte eller ansatte får ikke er åpent tilgjengelig for eksempel gjennom å bli registrert i Public 360.
- Det er ulik praksis internt i kommunen når det gjelder hva som aksepteres eller ikke.
- Den etiske standarden er ikke tydelig nok med hensyn til gaver, gratis billetter, middager o.l.
- Den etiske standarden er ikke tydelig nok med hensyn til når noe kan regnes som representasjon og når det er greit.

Rogaland Revisjon anbefaler kommunen å revidere den etiske standarden slik at misligheter og korrupsjon kommer tydeligere frem og at det tydeliggjøres hva som er akseptabelt å motta av gaver, gratis billetter o.l. og hvor grensen går for representasjon.

Vi anbefaler Stavanger kommune å vurdere om det er behov for å registrere folkevalgtes eksterne deltagelse som finansieres eksternt.

Det kan også være nyttig å diskutere behovet for et gaveregister for ansatte.

2.4 RISIKO FOR KORRUPSJON I PLAN- OG BYGGESAKER

2.4.1 KULTUR OG BYUTVIKLING

Denne delen av forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å vurdere risiko og forebygging av misligheter og korrupsjon i plan- og byggesaker. Hovedfokuset vårt vil være rettet mot risiko knyttet til korrupsjon. Det har ikke vært noen kjente mislighets- eller

korrupsjonssaker i kultur og byutvikling, men som myndighetsutøver innenfor plan- og byggesaker kan saksbehandlere og folkevalgte bli utsatt for press. Som nevnt i kapittel 2.3.3 har fire ansatte opplevd forsøk på bestikkelser.

Byplan behandler områdeplaner, detaljreguleringsplaner og ulike dispensasjonssaker. Disse sakene blir lagt frem til politisk behandling. For grunneiere vil utbyggingsområdets størrelse, utnyttelsesgraden, rekkefølgekrav og antall etasjer ha stor økonomisk betydning. Byggesaksavdelingen behandler ulike byggesaker som rammetillatelser, mindre tiltak, tiltak o.l. Den utsteder også ferdigattester.

Revisjonskriterier

- Avdeling for byplan og avdeling for byggesak skal ha gjennomført risikovurderinger for kartlegging av misligheter og korrupsjon slik at risikofaktorer er identifisert.
- Avdeling for byplan og avdeling for byggesak har iverksatt tiltak for å redusere risiko for misligheter og korrupsjon.

2.4.2 RISIKOFAKTORER

I kultur og byutvikling var det ifølge Deloitte rapporten fra 2015 ca. 33 prosent av lederne som oppga å ha gjennomført risikokartlegging av misligheter og korrupsjon. Ingen av de lederne i kultur og byutvikling som revisjonen har snakket med, oppgir at de har gjennomført dette. En av avdelingslederne uttrykker: «*Vi føler at det ikke er relevant for oss.*»

Revisjonen har intervjuet både ansatte og ledere om hvilke risikofaktor det kan være i egen avdeling når det gjelder misligheter og korrupsjon. Det fremstår som dette er et tema som mange ikke har tenkt noe særlig på, men enkelte informanter nevner noen forhold som de vurderer som risikofaktorer.

Gjennom opplysninger i intervjuene og saksgjennomgangen har revisjonen identifisert noen forhold/risikofaktorer i plan- og byggesaker, som i større eller mindre grad kan muliggjøre en mislighet og korrupsjon. Revisjonen har ikke vurdert sannsynligheten for at risikoforholdet kan skje eller konsekvensen av det. Det er et arbeid som må følges opp av kommunen. Vi understreker at det i plan- og byggesaker kan være flere risikofaktorer enn det vi har identifisert her.

GENERELL SAKSBEHANDLING

Når byggesøknader mottas, er det som oftest post og arkiv som setter på / distribuerer sakene til saksbehandler, basert på hvilken sone saken gjelder og hvilken type sak det er. Det samme gjelder også for de fleste plansaker. Både avdeling for byggesak og byplan har rutiner for saksbehandling for ulike sakstyper. Rutinene er tilgjengelig på kommunens intranett.

Byggesak

Byggesaksavdelingen behandler ca. 3000 søknader i året. I byggesaker er det lovpålagte frister for saksbehandling, og ansatte oppgir at de i hovedsak behandler sakene i den rekkefølgen de kommer inn, under forutsetning av at all dokumentasjon er vedlagt. Men for å få en mest mulig effektiv saksbehandling, vurderes det ved postgjennomgang, om det er noen enkeltsaker som er enkle/kurante/komplette, og dermed kan behandles umiddelbart.

I byggesaksavdelingen behandler saksbehandlerne vanligvis sakene alene. Saksbehandlerne oppgir at dersom de er usikker på en sak så drøfter de denne med kollegaer eller leder. Noen saker tas også opp på interne møter. Noen informanter på byggesaksavdelingen sier at en bruker lite sidemannskontroll, og at dette muligens hadde vært nyttig. I byplan avholdes det avdelingsmøter og sonemøter. Her blir saker diskutert.

Saksbehandlerne stiller i som oftest alene på møter med firma/innbyggere. Det føres referat i fra forhåndskonferanser som arkiveres i Public 360. For andre møter med private eller firma har kommunen ikke klare rutiner for hvem som fører referat. Byggesakssjefen oppgir at det for mindre formelle møter ikke alltid skrives referat og det er ikke nødvendigvis at møtene blir «registrert» noen steder.

Tilsynsavdelingen har som mål å gjennomføre tilsyn i 15 prosent av alle nye byggesaker. I 2014 gjennomførte avdelingen kontroll i 13,1 prosent av alle nye byggesaker, og i 2015 23,8 prosent. Når tilsynsavdeling er på befaring, er de to til stede på større prosjekter som for eksempel nybygg skole, forretningsbygg o.l. På mindre tiltak går saksbehandler vanligvis alene. Leder for tilsynsavdelingen oppgir at de ved utstedelse av bruksattester bruker sidemannskontroll.

Figur 2 viser en oversikt over relevante rutiner for byggesak.

Figur 2 – Rutiner for byggesak. Kilde: Byggesak, håndbok
<p>Fra byggesaksavdelingen har vi fått følgende rutiner:</p> <ul style="list-style-type: none"> 8.1.5 Behandle søknad om endring 8.1.7 Behandle dispensasjonssøknader 8.1.9 Uavhengig kontroll 8.1.10 Behandle rammesøknad 8.1.11 Behandle saksfremlegg kommunalstyret 8.1.13 Behandle klage på vedtak 8.1.14 Behandle offentlige- og private veianlegg <p>Fra tilsynsavdelingen (en del av byggesaksavdelingen) har vi fått følgende rutiner:</p> <ul style="list-style-type: none"> 8.2.2 Behandle igangsettingssøknader 8.2.3 Behandle søknad om midlertidig brukstillatelse/ferdigattest 8.2.4 Høydefastsettelse – nye boliger 8.2.8 Ulovlighetsoppfølging

Byggesak har ingen faste, skriftlige rutiner for behandling av søknader om mindre tiltak (dvs. tidligere meldingssaker, hvor søker selv har ansvar etter ny lovgivning). Ved søknader om tiltak gjelder rutinene 8.1.10 og 8.2.2 i figuren over. Byggesaksavdelingen oppgir at de oppdaterer rutinene årlig eller ved behov.

I noen byggesaker er ikke regelverket helt klart, noe som gir rom for skjønnsmessige vurderinger, og noen av informantene oppgir at det åpner opp for at saksbehandleres personlige bakgrunn, faglige bakgrunn og synspunkter kan påvirke saken. I flere av rutinene står det at saksbehandler må foreta en vurdering av ulike forhold før det trekkes en beslutning i saken. Det står ikke nevnt i rutinene at denne vurderingen er noe som skal gjøres skriftlig. Enkelte informanter i byggesaksavdelingen oppgir at det varierer hvor mye den enkelte saksbehandler skriver i vedtakene, blant annet fordi folk uttrykker seg forskjellig.

For å undersøke dette har revisjonen gjennomgått rammetillatelser som er gitt i 2016, og basert på stikkprøver har vi kontrollert vurderingene i 16 vedtak. I «*rutine 8.1.10 behandle rammesøknader*» står det at det er flere forhold som skal vurderes i saksbehandlingen. Gjennomgangen viser at det varierer hvor mye vedtakene blir begrunnet. I noen av sakene vi har gjennomgått, er det ingen eller kun en knapp begrunnelse for vedtaket.

Vi har også kontrollert tillatelse til mindre tiltak og foretatt 27 stikkprøver. 11 av vedtakene inneholder ingen begrunnelse for vedtaket. Dette er vedtak som blant annet gjelder bruksendring, skifte av vinduer, takoverbygg terrasse, bod og tilbygg bolig.

I noen saker må saksbehandler i samarbeid med leder, vurdere om dette er en sak som kan behandles på delegert fullmakt eller om den skal behandles politisk.

Leder for tilsyn har fullmakt til å godkjenne ferdigattester og midlertidige bruksattester, mens resten av vedtakene skal godkjennes av byggesakssjef. Dette innebærer at byggesakssjef har mange saker som skal godkjennes. Byggesakssjef opplyser at det varierer i hvilken grad hun kontrollerer sakene. Hun slår alltid opp på kartet og leser vedtaket, og leser gjennom dokumentasjonen i de saker hun vet det er noe spesielt med, men det er også saker hun ikke leser dokumentasjonen. Saksbehandlingen er dermed i stor grad basert på tillit.

Byplan

I plansaker er det avhengig av hvilken type plan det er om saksbehandlere arbeider alene eller om de arbeider flere med sammen plan. Når byplan arbeider med større områdeplaner, er flere saksbehandlere involvert. Saksbehandlere oppgir at de ofte stiller på møter med utbyggere og private alene, men i vanskelige eller større saker er de ofte flere fra byplan. I noen saker er også leder med. Det føres referat i fra oppstartsmøtet, men ikke i senere møter med utbyggere/private. I noen tilfeller skriver utbyggere referater som kommunen får kopi av.

Også i plansaker vil det være rom for skjønsmessige vurderinger, og den enkelte saksbehandler kan påvirke beslutningen ut fra sin faglige bakgrunn, personlige bakgrunn og personlige synspunkter. Enkelte informanter fra byplan uttrykker at de er forskjellige, og en sier: «*Hadde det vært en annen saksbehandler i sak X, så hadde planen sett annerledes ut.*» Noen saksbehandlere oppgir at de får høre at det er innbyggere som sier at kommunen forskjellsbehandler innbyggere.

Saksbehandlerne arbeider i ulike soner, og informanter oppgir at ingen arbeider i soner der de selv bor. I den perioden denne forvaltningsrevisjonen foregikk, pågikk det et arbeid med en plansak i området der byplansjefen bor. I den prosessen var de faglige beslutningene og vurderingene løftet opp til direktør for kultur og byutvikling.

Neste figur viser en oversikt over relevante rutiner i plansaker.

Figur 3 – Rutiner for byplan. Kilde: Håndbok plansaker.	
2.1	Saksflyt i reguleringsaker i smartkommunene
2.2	Oppstartsmøte
2.3	Mottak private planer – kvalitetskrav
2.4	Forhåndsvarsel – annonse
2.5	Startpakke
2.6	Forberedelse og gjennomføring
2.7	Gjennomføring av KU
2.8	Saksfremstilling til første gangs behandling
2.10	Offentlig utleggelse
2.11	Saksfremstilling til andre gangs behandling
2.12	Melding om vedtak
2.13	Behandling ved innsigelse
2.14	Rutine for behandling av klage på vedtak
2.15	Oversendelsesforslag
3	Mindre endring endringer, delegert behandling – saksbehandling og melding om vedtak
4	Midlertidig forbud mot tiltak
5	Gatebruksplan – opparbeidelsesplan
6	Delesaker – saksgang ved behandling av delesaker etter plan- og bygningsloven
7	Dispensasjoner

Byplan oppgir at rutinene oppdateres kontinuerlig.

Alle sakene til byplan, med unntak av enkelte dispensasjonssøknader, behandles politisk, og noen av informantene oppgir at dette reduserer risikoen for misligheter og korrupsjon. Saksfremstillinger til politisk behandling kontrolleres av byplansjef, i tillegg til at direktør for kultur og byutvikling kontrollerer og godkjenner saken. I saker som først skal behandles av kommunalstyret for byutvikling og deretter av bystyret, er det rådmannen som godkjenner saksfremlegget.

Vi har gjennomgått fire plansaker fra 2016, og alle er i tråd med rutine for saksfremstilling. Det varierer om merknader til planen fremgår i selve saksfremlegget eller om det er tatt med som vedlegg, men dette er i tråd med rutinen. Revisjonen vil

minne om at det er viktig at i de saker der en ikke tar med merknadene i saksfremlegget, må alle merknadene oppsummeres, slik at de ikke vesentlige merknader kan «forsvinne» i dokumentmengden.

Vurdering av risiko i generell saksbehandling

Kommunen har rutiner for saksbehandling av plansaker og for de fleste byggesaker. Men det foreligger ikke skriftlige rutiner for saksbehandling av mindre tiltak og tiltak.

Både ansatte i byggesak og i en del tilfeller ansatte i byplan, har møter med innbyggere/firma alene. Dette kan i mange tilfeller være hensiktsmessig, og det bidrar til å holde ressursbruken nede. Men samtidig åpner dette for at det kan være lettere å bestikke saksbehandlere eller at saksbehandlere kan tilby å behandle saken positivt mot et vederlag eller annet gode. Spesielt dersom det ikke alltid føres møtereferat, da vil ikke nødvendigvis andre kunne vite at det har vært et møte eller hva som var tema. Det samme er aktuelt når ansatte drar alene på tilsyn.

Våre stikkprøver av rammesaker og mindre tiltak viser at det varierer hvor mye saksbehandlerne begrunner en sak skriftlig, og noen saker er ikke begrunnet i det hele tatt. 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 det kan være vanskelig for lederen som formelt skal godkjenne saken, dersom saken ikke er begrunnet.

I saker som krever skjønnsmessig vurdering, kan det være en risiko for at korrupsjon kan forekomme. Dette gjelder særlig saker som behandles av en saksbehandler, og der byggesaksjefen godkjenner saken/vedtak uten kontroll. 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.

Med bakgrunn i dette vurderer vi at kommunen har følgende risikofaktorer knyttet til generell saksbehandling:

- At saksbehandlere kan behandle en sak raskere enn det som er normal saksbehandlingstid.⁶
- Saksbehandler går i stor grad på møter med utbyggere/private alene, og at det ikke alltid skrives møtereferat.
- At saksbehandlere går alene på tilsyn og befaringer for mindre bygg.
- At saksbehandler i saksfremlegget eller vedtaket unnlater å opplyse om forhold som er av betydning for saken.
- I noen plan saker, som dispensasjoner og estetiske forhold, er ikke regelverket helt klart, noe som gir rom for skjønnsmessige vurderinger, og det åpner opp for at saksbehandlernes personlige bakgrunn, faglige bakgrunn og synspunkter kan påvirke saken.

⁶ Per i dag behandles så og si alle saker godt innenfor lovpålagte frister.

- Saksbehandlere jobber alene med saker, fortrinnsvis mindre saker.
- Noen vedtak er ikke begrunnet.
- Byggesakssjef har mange saker som skal godkjennes, og alle sakene blir ikke fullstendig kontrollert.

SAKSSYSTEMET PUBLIC 360 OG GODKJENNING AV DOKUMENTER

01.01.16 innførte Stavanger kommune sakssystemet Public 360. Dette systemet benyttes av alle avdelinger i kommunen. Forut for innkjøp av systemet ble det gjennomført en risiko og sårbarhetsanalyse. I analysen er det satt opp som et risikomoment at det kan skje brudd på vedtatte rutiner for dokumentflyt, og det er blant annet satt opp som konsekvens at den elektroniske godkjenningen settes til side og at logg/historikk i arkivsystemet kan bli uriktig. I risikovurderingen er det ikke satt opp som konsekvens at det kan fattes uriktige vedtak.

I § 11 i reglement fra delegering av myndighet fra rådmannen til direktøren for kultur og byutvikling står det: «Rådmannen delegerer sin myndighet til å undertegne dokumenter til direktør kultur og byutvikling innen direktørens arbeids- og ansvarsområde.» Direktør for kultur og byutvikling har videredelegert sin myndighet til å undertegne dokumenter på kommunens vegne til aktuelle fagsjefer⁷. Unntatt fra delegeringen er saker av overordnet strategisk betydning eller av prinsipiell art.

I rutinen for godkjenning og ekspedering av dokumenter i Public 360 står det: «Mange dokumenter som skrives i Public skal godkjennes av leder før utsending:

- Trykk på kontekstmenyen (overskriften) i saksdokumentet
- Legg til de(n) som skal godkjenne
- Trykk på fullfør».

Denne prosedyren medfører at leders signatur kommer frem i dokumentet, før dokumentet har vært til behandling/godkjenning hos leder. I tillegg kommer setningen: «Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur» frem i alle brev- og saksfremlegg i det de produseres i Public 360.

Byggesakssjef opplyser at de har oppdaget at det i Public 360 er mulighet for saksbehandlere å sende ut vedtak som skal behandles av leder, uten at de er godkjent av leder. Med dette som utgangspunkt valgte vi å kontrollere praksis rundt godkjenning av dokumenter i byggesaksavdelingen og i byplanavdelingen.

Saker i byggesaksavdelingen

I perioden 01.01.16 – 31.08.16 er det behandlet totalt 1877 byggesaker. Revisjonen har foretatt en kontroll av ca 12 prosent av sakene for å undersøke om sakene var godkjent. Det ble foretatt tilfeldige stikkprøver av alle saksbehandlerne, hvor tilfeldige saker ble valgt ut. For saksbehandlere som hadde mer enn ti saker innenfor den aktuelle typen

⁷ Delegering fra direktør Kultur og byutvikling til fagsjef

sak, ble det kontrollert minst to vedtak. Dersom saksbehandler hadde behandlet mer enn 20 saker, ble minst tre saker sjekket.

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

- Om vedtaket var godkjent av leder i Public 360 før vedtaket ble sendt ut.
- At saksbehandlere med delegert fullmakt i byggesakssjefs fravær ikke godkjente saker de selv var saksbehandler for.
- Det ble tatt noen stikkprøver om hvem som stod som "elektronisk signatur /signerte brevet».

Byggesakssjef har ved fravær delegert sin fullmakt videre, og siden 01.01.16 er det fire ansatte som i byggesakssjefens fravær har hatt delegert fullmakt på ulike tidspunkt. Selv om byggesakssjefen var fraværende, stod det i vedtakene fremdeles byggesakssjefens signatur (navn) i de aller fleste sakene revisjonen kontrollerte.

Vi kontrollerte 234 saker og fant avvik i 55 av disse. Dette innebærer at det er avvik i 23,5 prosent av de kontrollerte sakene.

Tabell 3 gir en oversikt over avvikene vi fant.

Tabell 3 – Avvik fra dokumenthåndteringsrutine og god praksis i vedtatte byggesaker januar 2016 - august 2016. (Kilde: Byggesaker, Public 360).	
Type avvik	Antall avvik
Saksbehandler sendte ut vedtak uten at leder hadde godkjent dokumentet, men leders navn står som signert i dokumentet.	4
Saksbehandler hadde midlertidig godkjenningfullmakt og godkjente sak i Public 360 som personen selv var saksbehandler på, men leders navn står som signert i dokumentet.	8
Saksbehandler hadde midlertidig fullmakt og sendte ut vedtak som personen selv var saksbehandler på, uten å ha godkjent dokumentet i Public 360, men leders navn står som signert i dokumentet.	3
Saksbehandler hadde midlertidig fullmakt, og sendte ut vedtak til søker, uten å ha godkjent dokumentet i Public 360, men leders navn står som signert i dokumentet.	37
Vedtaket var godkjent av leder i Public 360, men leders navn står ikke på brevet og dokumentet inneholdt ikke godkjent med signatur.	3
Sum avvik	55

Tabellen viser at det i noen få tilfeller har vært sendt ut vedtak uten at sakene hadde vært til godkjenning hos leder. Dette gjelder ferdigsattester og tillatelse til mindre tiltak. Byggesakssjefen har gjennomgått de aktuelle sakene og oppgitt at dette er kurante saker. Ansatte i tilsynsavdelingen oppgir at de frem til begynnelsen av 2016 hadde som praksis at dersom leder for tilsynsavdelingen var vekk/hadde ferie, så

sendte de ut ferdigattestene uten at attestene formelt sett var gjennomgått og godkjent av leder. Dette ble det slutt på i vår, og nå er det byggesakssjefen som godkjenner sakene dersom leder av tilsynsavdelingen er fraværende.

Enkelte av saksbehandlerne med fullmakt har i fullmaktsperioden godkjent eller fattet vedtak i saker de selv var saksbehandler for, uten at andre har gjennomgått sakene. Dette gjelder noen byggesøknader, rammetillatelser og tillatelse tiltak. Direktør for personal, organisasjon og økonomi oppgir at det skal være to ulike personer som behandler og godkjenner vedtakene. Revisjonen har ikke funnet at dette fremgår av Stavanger kommunes skriftlige rutiner. Men i malen for vedtak for byggesaker i Public 360 er det lagt opp til at to personer skal signere på en sak.

Det er tre tilfeller av saker der saken er godkjent av leder i Public 360, men der det kun står saksbehandlers signatur på brevet. Dette gjelder ferdigattester.

To av saksbehandlerne har i perioder hvor de har hatt byggesaksjefens fullmakt, sendt ut vedtak uten at de har godkjent dokumentet i Public 360. Flertallet av disse sakene gjelder tillatelse til mindre tiltak og tillatelse tiltak.

Vedtatt fattet på delegert fullmakt legges frem for kommunalstyret for byutvikling som orienteringssak. Revisjonen har kontrollert om fem saker som er ekspedert, men som ikke var registret som godkjent i Public 360, kom frem på oversikten som legges frem i kommunalstyret for byutvikling. De fem sakene vi kontrollerte fremgår av listen som ble lagt frem møtet 23.08.16 sak 182/16.

Saker hos byplanavdeling

Fra 01.01.16 til 31.08.16 var det registrert 109 delingssaker og 160 plansaker hos byplan. Revisjonen har kontrollert 13 delingssaker hvor vedtak var fattet, og alle sakene var godkjent av byplansjef. Da leder hadde utviklingspermisjon, signerte stedfortreder enten som konstituert byplansjef i utviklingspermisjonen eller med sitt navn for byplansjef. Vi har kontrollert 19 vedtatte plansaker, og sakene var godkjent enten av byplansjef eller stedfortreder.

Vurdering av risiko knyttet til Public 360

Revisjonen ser alvorlig på at kommunen har lagt opp til en saksmal/rutine i Public 360 som åpner opp for muligheten til at saksbehandlere kan sende ut brev uten at de er godkjent av leder. Siden både leders navn vil stå på brevet og setningen: «*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*» fremkommer, vil det utad se ut som et godkjent dokument. Selv om rutinen er at leder skal godkjenne dokumentet, kan det fattes vedtak som er feil, men som kommunen blir juridisk bundet av. Vi understreker at dette gjelder for hele Stavanger kommune, slik at det kan gi rom for feil vedtak, misligheter og korrupsjon også i andre avdelinger.

Sandnes kommune har oppgitt at på tekniske saker har de fått laget en mal hvor lederens navn ikke kommer frem i dokumentet før leder har godkjent dokumentet/vedtaket.

Det er uheldig at de som får midlertidig fullmakt, godkjenner saker som de selv er saksbehandler for. Dette øker risikoen for mislighet og korrupsjon. Med bakgrunn i dette vurderer vi at kommunen har følgende risikofaktorer knyttet til godkjenning av dokumenter i Public 360:

- At det er mulig via Public 360 å sende ut en sak uten at den er godkjent.
- At leders navn og signaturfeltet: «*Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur*» står i dokumentet når det opprettes av saksbehandler og før dokumentet har vært til godkjenning hos leder.
- At stedfortredere for leder i byggesaksavdelingen, har godkjent saker som de selv har behandlet/er saksbehandler for.

ANSETTELSE AV NYE MEDARBEIDERE

I etikkplanen er det satt opp at det skal utarbeides en etikkveiledning til bruk i rekrutteringsprosessen. Kommunen har utarbeidet en etikkveileder som er tilgjengelig på kommunens intranettside. Veilederen inneholder ikke noe som er knyttet til rekrutteringsprosessen.

Når det skal tilsettes nye medarbeidere i kultur og byutvikling, så tilsettes noen ganger søkere som kommer fra private konsulentfirma, arkitektfirma, utbyggere o.l. En informant uttrykker at dette kan føre til korrupsjon fordi det kan være tette bånd mellom tidligere arbeidsgiver og den ansatte. Kommunen har ikke noe system for at en ikke skal behandle saker der tidligere arbeidsgivere er involvert. Dette må behandles som en del av de vanlige habilitetsreglene.

Vurdering av risiko ved nyansettelser

Nyansatte som kommer utenfra kommunen, kan tilføre kommunen verdifull kompetanse. Samtidig kan det oppleves uheldig dersom nyansatte kort tid etter ansettelsen skal behandle saker for selskap de selv har jobbet i. Dette kan komme inn under habilitetsregler. Men for tette bånd kan også øke faren for korrupsjon.

Revisjonen ser derfor følgende som et risikopunkt:

- Nye saksbehandlere som kommer i fra utbyggere, konsulentselskap o.l., og som kan ha tette bånd til dem de skal behandle planer/saker for.

GEBYR

Det er gebyrer for private plansaker og byggesaker. Det gis rabatt og fritak for gebyr dersom frister for saksbehandling ikke overholdes. I plansaker er det den enkelte saksbehandler som fastsetter gebyret basert på gebyrreglementet, mens det er en på servicekontoret som fakturerer ut gebyrene. I plansaker kan gebyrene bli store. Noen informanter oppgir at det i enkelte saker kan være en skjønnsmessig vurdering for

størrelsen på gebyret. I byggesaker er det to medarbeidere som har ansvar for å utfakturere gebyrene.

Vurdering av gebyr

Rogaland Revisjon gjennomfører årlig kontroll av gebyrene i forbindelse med regnskapsrevisjonen, og vi har i våre stikkprøver ikke funnet vesentlige feil. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om gebyrene burde vært kontrollert/godkjent av leder før de sendes ut. Dette gjelder spesielt i plansaker hvor gebyrene kan bli store. Revisjonen ser derfor følgende som et risikopunkt:

- At saksbehandlere utarbeider fakturagrunnlag uten at det foretas noen kontroll av leder, noe som øker mulighet for å kunne gi lavere gebyr.

POLITISKE BESLUTNINGER

Som nevnt tidligere er det kommunalstyret for byutvikling som behandler enkelte dispensasjonssaker, plansaker og klagesaker i byggesaker. Utvalget består av elleve folkevalgte. Reguleringsplaner skal videre til bystyret for endelig behandling.

De fleste medlemmene i kommunalstyret for byutvikling uttrykker at det kan være mulig for en folkevalgt å få til korrupsjon i politiske prosesser. En folkevalgt kan bli bestukket med penger, betalte reiser, et jobbtillbud eller andre goder. Noen mener at det kan være vanskelig å få til korrupsjon for det er mange som skal påvirkes, mens andre uttrykker at det ikke trenger å være så vanskelig for eksempel i «vippesaker». En informant uttrykker at dette er det utvalget hvor risikoen for å bli bestukket er størst fordi dette utvalget tar viktige beslutninger som kan få stor økonomisk betydning for utbyggere og grunneiere.

Flere av de folkevalgte oppgir at de jevnlig blir kontaktet av personer og firma som har saker til behandling hos byplanavdelingen eller hos byggesaksavdelingen. Noen ganger sender privat personer e-post til alle i utvalget. Enkelte folkevalgte oppgir at de av og til selv tar kontakt med dem saken gjelder for å få mer informasjon, og at de av og til går og ser på området. Noen ganger drar utvalget samlet på befaring før en beslutning tas. For eksempel ble to saker utsatt i møtet i kommunalstyret for byutvikling den 03.11.16, fordi utvalget ville på befaring. Kontakter mellom folkevalgte og innbyggere/firma blir ikke registrert noen steder, og brev eller e-poster blir ikke journalført. Det er heller ikke noe krav til at dette skal registreres. Dette medfører at lobbyvirksomhet og annen påvirkning kan skje i det skjulte. Posten til ordføreren blir registrert, og kommunen har en egen postliste til dette.

I arbeidsutvalget til kommunalstyret for byutvikling sitter fire av de folkevalgte i utvalget. Utbyggere/firma og innbyggere 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 kommunens hjemmeside under kommunalstyret for byutvikling. Det ligger ikke informasjon om dette under «politikk

og demokrati» og «slik påvirker du». Det vil fremgå av møteprotokollen hvem som har presentert sin sak.

Noen av de folkevalgte oppgir at de kan bli utsatt for press for innbyggere for å få medhold i en sak, men ingen oppgir at de har opplevd forsøk på å bli bestukket. En folkevalgt oppgir å ha fått en blomst etter at en sak ble behandlet, den folkevalgte returnerte blomsten fordi den inneholdt en dyr krukke. Noen folkevalgte oppgir at det hender at noen prøver å påvirke med å si at «jeg stemte på deg i valget» eller at utbyggere sier at de trekker plansaken dersom de ikke får bygge den ekstra etasjen o.l. På spørsmålet: «I hvor stor grad spiller bekjentskap og vennskap spiller en rolle for beslutninger og løfting av saker?», svarer noen av de folkevalgte:

- Det har ingen betydning.
- Tror at hvis en person kontakter en politiker før saken skal behandles så da vil nok saken få mer av fokus og mer grundig behandling.
- Vi er nok bevisste på dette med habilitet, men det kan være vanskelig for vi er en liten by, og vi skal jo ikke melde oss inhabile uten grunn.
- Vi står fritt til å løfte opp de saker vi vil. Hvis jeg har noen bekjente og jeg er inhabil, så kan jeg få noen andre til å ta opp saken.

Noen folkevalgte reiser spørsmål ved enkelte folkevalgtes sterke engasjement i enkeltsaker, og lurer på hva som er årsaken til engasjementet. Revisjonen er blitt gjort kjent med en sak som har fått mye oppmerksomhet, der noen folkevalgte stiller spørsmål ved en annens habilitet. Denne folkevalgte er bekjent med en forslagsstiller, og har fått en vurdering av sin habilitet av kommuneadvokaten. Kommuneadvokaten har vurdert den folkevalgte til å være habil.

Noen ansatte uttrykker også at de noen tilfeller stusser over enkelte politiske vedtak, og enkelte har lurt på om det i verste tilfelle kan være korrupsjon. Men ansatte kommer også med andre forklaringer til hvorfor det i enkelt saker kan være et «uventet» utfall:

- «De vil sanke stemmer.»
- «De er ikke så faglig opptatt.»
- «De har opplevd press.»
- «Hvem som kjenner de riktige folkene.»
- «De går mer inn i enkeltsaker».

De folkevalgte oppgir at de etter hvert blir godt kjent med utbyggere, og flere folkevalgte uttrykker at denne kontakten er viktig.

Vurdering risiko politiske beslutninger

De folkevalgte utsettes for påvirkning i fra innbyggere og utbyggere. Dette regnes ifølge «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 «Håndbok i antikorrupsjon» kan det dersom det

ikke er kjent for omverden hvem som utøver lobbyvirksomhet eller hvilken kontakt lobbyistene har hatt med beslutningstakerne, redusere tilliten til at beslutningsprosessene har gått riktig for seg. I møtereferat fra arbeidsutvalget i kommunalstyret for byutvikling vil noe av kontakten med lobbyister komme frem.

Det er positivt at det er mulighet for innbyggere, utbyggere og andre til å komme å presentere sin sak i AU, men dette bør det informeres tydeligere om på Stavanger kommunes hjemmeside, eventuelt på andre måter, slik at alle det kan være aktuelt for er kjent med dette.

Det er likevel slik at de folkevalgte ikke trenger å ta hensyn til de faglige innstillingene som kommer fra administrasjonen. Dette er et viktig moment i kommunens folkevalgte styring, men det kan i noen situasjoner være med å øke risikoen for korrupsjon.

Med hensyn til risiko for misligheter og korrupsjon så vurderer vi følgende som risikofyllt:

- Folkevalgte har rom for å fatte beslutninger som går på tvers av regelverket, fra kommuneplaner o.l.
- Folkevalgte kan bli utsatt for press fra innbyggere for å få medhold i sin sak. Denne påvirkningen kan i noen tilfeller være skjult for andre, og møter og e-poster som holdes mellom en folkevalgt og en innbygger/utbygger er ikke offentlig.
- Det kan bli for tette bånd mellom folkevalgte og utbyggere.
- Kjennskap og vennskap hos folkevalgte kan påvirke beslutningen.

HOLDNINGER TIL OM KORRUPSJON KAN SKJE

Gjennom intervjuer har det kommet frem at flere ledere og ansatte har en holdning til at misligheter og korrupsjon ikke kan skje i kultur og byutvikling.

På spørsmål om hvilket fokus lederne har på misligheter og korrupsjon i egen avdeling, svares det:

- «Vi er den avdelingen det er minst muligheter. Hva skulle det være?»
- «Ansatte har en høy standard. Det er lite saker som skal godkjennes administrativt.»
- «Når jeg hørte de ansatte snakke om dette (referer til Drammensaken), så snakket de om det som galskap. Har aldri hørt noe annet.»
- «Vi tror godt om folkene våre. Det gjorde de nok i Drammen også.»

Enkelte ansatte uttrykker at det virker som ledelsen ikke tror at dette kan forekomme. Noen forklarer at de ikke er så opptatt av om misligheter og korrupsjon kan skje, fordi det er et åpent miljø og at en har tillit til hverandre. En informant trekker frem at det kunne vært lett å bli avslørt, da postlistene er tilgjengelige og saker er offentlige. Direktør for kultur og byutvikling uttrykker at de ansatte er etterrettelige.

Vurdering av holdninger til korrupsjon

Når ledere uttrykker en holdning til at misligheter eller korrupsjon ikke kan skje, så kan det føre til at de heller ikke har fokus på å ha rutiner eller kontrollsystemer som forebygger dette. Det er positivt at ledere har tillit til ansatte, men det kan likevel skje misligheter og korrupsjon. Vi vurderer det som risikofylt at:

- Flere ledere og ansatte har en holdning til at misligheter og korrupsjon ikke kan skje i kultur og byutvikling.

2.4.3 HVOR ANSER EN RISIKO FOR MISLIGHETER OG KORRUPSJON TIL Å VÆRE STØRST?

Gjennom denne forvaltningsrevisjonen har vi avdekket en del risikoforhold knyttet til plan- og byggesaker. Revisjonen har ikke vurdert sannsynligheten for at risikoforholdet kan skje eller konsekvensen av det. Det er et arbeid som må følges opp av kommunen. Det er likevel noen risikoforhold som vi mener er mer alvorlige enn andre og som vi anbefaler kommunen å ta tak i raskt. Kommunen har i dag ingen skriftlige regler om at den som saksbehandler saken ikke skal være den samme som den som fatter vedtaket. En leder som har fullmakt vil i praksis kunne saksbehandle en sak og fatte vedtak. Etter vår vurdering bør kommunen tydeliggjøre på hvilke områder og i hvilke saker det skal være et krav om at to personer skal være involvert for å fatte et vedtak.

I plan og byggesaker anbefaler vi kommunen å

- Vurdere aktuelle tiltak ut fra de risikoforhold som er avdekket.

Vi vil anbefale kultur og byutvikling å

- Sørgje for at saksbehandlerne bedre dokumenterer møter og kontakter som er med firma, innbyggere o.l.
- Økt samarbeid i saker hvor det er stort rom for skjønnsmessige vurderinger.
- Bedre kontroll av byggesaker.
- Sørgje for at saksbehandlere ikke godkjenner egen sak.

2.4.4 TILTAK OG OPPLÆRING FOR Å FOREBYGGE KORRUPSJON

Som nevnt i kapittel 1.5 fant vi raskt ut at det ikke var gjennomført risikovurderinger med tanke på misligheter og korrupsjon i plan- og byggesaker. Dette medfører at avdelingene ikke direkte har fokusert på konkrete tiltak rettet mot dette. Det er likevel slik at noen av de eksisterende rutinene kan være med å forebygge misligheter og korrupsjon.

Flere ledere i kultur og byutvikling oppgir at for noen år siden ble arrangert et kurs i etikk for kommunens lederforum. Enkelte av lederne oppgir at de har hatt etikk og korrupsjon oppe som tema på avdelingsmøter. I byggesaksavdelingen oppgir ansatte at de pleier å ha etikk oppe på årlig medarbeiderseminar og at de da drøfter ulike

problemstillinger som også kan være relatert til korrupsjon. I byplan oppgir ansatte at dette ikke er noe fast tema, men at det kan komme opp i forbindelse med medarbeiderundersøkelsen.

Flere av de ansatte oppgir at en har en åpen kommunikasjon og at de snakker med andre dersom de er i tvil om en sak. Faste møter gjør også at saker kan tas opp. Enkelte kommer inn på at plan- og byggesaker vanligvis er fullt offentlige, noe som gjør at alle interesserte har innsyn i saker.

2.5 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 korrupsjon. Men dette har også et annet aspekt som ikke har med korrupsjon å gjøre, men med likebehandling som er viktig et prinsipp i forvaltningen. I rådmannen i Stavanger sin blogg, publisert 27.09.16 står det: *«Likebehandling følger gjerne av at regler er generelle og ikke knyttet til individer. Om du skal ha en byggesak godkjent, så spiller det ingenting hva du heter, hvilken utdanning du har, hvor gammel du er, eller hvilket kjønn du har. Du må bare følge de samme reglene som alle andre (Plan- og bygningsloven, blant annet). Hva er alternativet? Ett mulig alternativ er at de som betaler mest til saksbehandler vil få lov til å gjøre mest, og få behandlet sin søknad først. Det er det samme som korrupsjon og er anti-byråkratisk i sin natur.»*

Noen saksbehandlere oppgir at de får høre at det er innbyggere som sier at kommunen forskjellsbehandler innbyggere. Flere ansatte oppgir at det i plan- og byggesaker åpner opp for at saksbehandlers personlige bakgrunn, faglige bakgrunn og synspunkter kan påvirke saken. I planer eller saker som skal godkjennes av politiske utvalg kan kommunens innstilling være med å påvirke de folkevalgtes beslutning. Saksbehandleren sitter dermed med et stor makt, selv om det ikke er den som fatter vedtaket. Enkelte folkevalgte oppgir at de enkelte ganger ikke synes at innstillingene i saksfremlegget er godt nok begrunnet.

Enkelte informanter fra byplan uttrykker at vi er forskjellige, og en sier: *«Hadde det vært en annen saksbehandler i xxx-sak, så hadde planen sett annerledes ut.»* Den nye kommunedelplanen for sentrum som er lagt frem på høring er en sak som enkelte informanter har trukket frem. Kommunedelplanen for sentrum har i stor grad blitt utarbeidet av kommuneplanavdelingen. Enkelte uttrykker at den hadde sett annerledes ut dersom byplan hadde vært tettere involvert.

I rutine for behandling av dispensasjonssøknad står det at det skal vurderes om det finnes sammenligningsgrunnlag – hva som er vanlig praksis. Dersom saksbehandler er ny, så er det ikke sikkert at saksbehandler kjenner til tilsvarende sammenlignbare saker, noe som kan føre til forskjellsbehandling.

VEDLEGG

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.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland.

Kilder

Muntlige kilder

Arkitekt / saksbehandler Asgeir Bell

Arkitekt Frode Solheim

Arkitekt Grete Stuen

Arkitekt Trond Jarle Rørvik

Arkitekt Håvard Bersagel

Arkitekt Lise Storås

Ingeniør Stine Josdal

Byggesakssjef Ingrid O. Foss

Byplansjef Anne Skare

Direktør for bymiljø og utbygging Leidulf Skjørestad (telefonsamtale)

Direktør for kultur og byutvikling Gunn Jorunn Aasland

Direktør for personal og økonomi Olve Molvik

Ingeniør Johnny Stenberg

Ingeniør Per Aspøy

Kommuneplansjef Ole Martin Lund

Leder tilsyn Kjell Viste

Leder i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Kari Raustein

Leder politisk sekretariat Martha Rødde (telefonsamtale)

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Ayan Jama

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Frede Cappelen

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Frode Myrhol

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Grete Eriksen

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Kari Nessa Nordthun

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Kjartan Lunde

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Kjetil Endresen

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Mats Danielsen

Medlem i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Tone Knappen Brandtzæg
Nestleder i kommunalutvalget for kultur og byutvikling Egil Olsen
Leder for planproduksjon Wenche Clarke
Overingeniør/saksbehandler Dorthe Eschen Danielsen
Overingeniør / rådgiver Trude Kathrine Hermansen
Rådgiver Tor Brynjar Welander
Rådgiver tilsyn Cruz Rodriguez Guzman
Rådgiver Kjetil Pedersen
Rådgiver Ranaweera, Kristoffer (telefonsamtale)
Transportplansjef Hildegunn Hausken

Skriftlige kilder

Arbeidsgiverstrategi – planperioden 2013 – 2025.
Arbeidsmiljøloven
«Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon», KS og Transparency International Norge.
Bystyret – sak 53/14 – 280414 Plan for etikk.
Bystyret – sak 54/14 – 280414 Etisk standard for ansatte og folkevalgte.
Delegering av myndighet KBU.
Delegering av myndighet fra direktør kultur og byutvikling til fagsjefer.
Diverse e-post korrespondanse ansatte i Stavanger kommune og folkevalgte i KBU.
Etisk standard for ansatte og folkevalgte i Stavanger kommune.
Forvaltningsrevisjon Etikk, Stavanger kommune, Rogaland Revisjon, 2013.
Forvaltningsrevisjon Internkontroll Stavanger kommune, Deloitte, 2015.
Gaveregisteret for folkevalgte.
Generelt reglement for delegering innen administrasjon.
Forvaltningsloven
Invitasjoner til arrangementer.
Kommunalstyret for byutvikling – sak 182/16 - 23.08.16 – Delegerte vedtak til møte.
Kommuneloven
Konkurransetilsynet sin årsmelding 2006 – Intervju med Tina Søreide.
Plan for etikk og forebygging av misligheter og korrupsjon. Stavanger kommune.
Public 360 – diverse plansaker og byggesaker.
Rutine godkjenning av dokumenter, Public 360.
Saksbehandlingsrutiner for plansaker.
Saksbehandlingsrutiner for byggesak.
Stavanger kommunes arbeidsgiverstrategi 2013 – 2025.
Stavanger kommunes intranettside
Stavanger kommunes håndbok internkontroll HMS.
Stavanger kommunes personalhåndbok.
Stavanger kommunes økonomihåndbok.
Straffeloven
Styrevervregisteret.
Varslingssaker.
www.vg.no
www.virke.no/lovverk-radgiving/jus-arbeidsliv/fagartikler/grensen-mellom-lovlig-kundepleie-og-korrupsjon---er-en-forretningsmiddag-korrupsjon/
www.okokrim.no/korrupsjon
www.transparency.no/2013/08/16/korrupsjon-i-kommunene/

www.stavanger.kommune.no

www.sticos.no/portal//Nyheter/TabId/91/ArtMID/483/ArticleID/210/Korrupsjon-eller-ordinaer-representasjon.aspx



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no