

«Antikorrupsjonsarbeid»

Oppfølging av forvaltningsrevisjon for Sarpsborg kommune

1 Innhold

2	Innledning	1
3	Gjennomføring av undersøkelsen	2
3.1	Oppfølgingskriterier	2
3.2	Metode og datagrunnlag	3
4	Kommunens oppfølging av «Antikorrupsjonsarbeid»	4
4.1	Bakgrunnen for vedtaket	4
4.2	Kulepunkt 1	4
4.2.1	Bakgrunnen	4
	Kulepunkt 1	4
4.2.2	Administrasjonens redegjørelse	4
4.2.3	Revisjonens vurderinger	5
4.3	Kulepunkt 2	5
4.3.1	Bakgrunnen	5
	Kulepunkt 2	5
4.3.2	Administrasjonens redegjørelse	5
4.3.3	Revisjonens vurderinger	5
4.4	Kulepunkt 3	6
4.4.1	Bakgrunnen	6
	Kulepunkt 3	6
4.4.2	Administrasjonens redegjørelse	6
4.4.3	Revisjonens vurderinger	6
4.5	Kulepunkt 4	6
4.5.1	Bakgrunnen	6
	Kulepunkt 4	7
4.5.2	Administrasjonens redegjørelse	7
4.5.3	Revisjonens vurderinger	7
4.6	Kulepunkt 5	7
4.6.1	Bakgrunnen	7
	Kulepunkt 5	7
4.6.2	Administrasjonens redegjørelse	8
4.6.3	Revisjonens vurderinger	8
5	Konklusjon	9
6	Dokumentliste	10
6.1	Relevante dokumenter	10

2 Innledning

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 fastslår at kontrollutvalget skal påse at bystyrets vedtak om forvaltningsrevisjoner blir fulgt opp, og skal rapportere til bystyret om vedtaket er fulgt opp.

Revisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjonsprosjektet «Antikorrupsjonsarbeid» i Sarpsborg kommune i 2019. Rapporten fra revisjonen ble behandlet i kontrollutvalget i sak 19/33 den 25.09.2019, og i bystyret i sak 75/19 den 14.11.2019. Bystyret vedtok i saken at vedtaket skulle følges opp med en oppfølgingsrapport levert av revisjonen. Oppfølgingsrapporten skal behandles av kontrollutvalget og bystyret.

Revisjonen vil takke kommuneadministrasjonen for samarbeidet i forbindelse med gjennomføring av oppfølgingsundersøkelsen.

3 Gjennomføring av undersøkelsen

3.1 Oppfølgingskriterier

Formålet med oppfølgingsundersøkelsen er å kontrollere om bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjonsrapporten er fulgt opp.

Bystyret ba i vedtaket administrasjonen om å følge opp revisjonsrapportens anbefalinger. I denne oppfølgingsrapporten beskrives det hvordan vedtaket er arbeidet med av kommunen, og revisjonen gjør en vurdering av i hvilken grad administrasjonen har fulgt opp vedtaket.

Bystyret i Sarpsborg kommune fattet følgende vedtak i sak 75/19:

«Bystyrets vedtak

1. Bystyret tar forvaltningsrevisjonsrapport «Antikorrupsjonsarbeid» til etterretning, og ber administrasjonen følge opp de fem anbefalinger som fremkommer av rapporten.
Herunder:
 - Påser at alle med politiske verv og ansatte i ledende stillinger registrerer seg i Styrevervregisteret.
 - Kommunen bør vurdere om også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser.
 - Alle kontrollutvalgsmedlemmer bør registrere seg i Styrevervregisteret.
 - Ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser bør registrere seg i Styrevervregisteret hvis de har verv eller eierinteresser.
 - Skal kommunen etablere en retningslinje/prosedyre/rutine e.l. for kjøp fra virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser.
 - Kommunen skal vurdere om risiko for uetisk atferd og korrupsjon skal inngå som et fast element i risikovurderinger for alle virksomhetene i kommunen. Virksomheter det er forbundet særlig risiko ved, skal kartlegge risiko for uetisk atferd og korrupsjon og iverksette tiltak om nødvendig.
 - Kommunen skal vurdere om nytilsatte skal skrive under på at de vil følge de etiske retningslinjene.
 - Kommunen skal vurdere å innføre et lobbyregister, og eller andre tiltak som øker bevisstheten rundt korrupsjon.
2. Bystyret ber forvaltningsrevisjonen om å utarbeide en oppfølgingsrapport ett år etter bystyrets vedtak. Forvaltningsrevisjonen skal rapportere til kontrollutvalget høsten 2020 om hvordan administrasjonen har fulgt opp rapportens anbefalinger.

Bystyret viser for øvrig til kontrollutvalgets ansvar for å påse at bystyrets vedtak i forbindelse med forvaltningsrevisjon blir fulgt opp.»

I denne oppfølgingsrapporten beskrives det hvordan anbefalingene er arbeidet med, og revisjonen gjør en vurdering av i hvilken grad administrasjonen har fulgt opp anbefalingene.

3.2 Metode og datagrunnlag

Revisjonen ba i e-post til kommunedirektøren datert 11.01.2021 om en redegjørelse for hvilke tiltak som er iverksatt som følge av anbefalingene. Revisjonen ba også om at eventuelle iverksatte tiltak dokumenteres, for eksempel ved at utarbeidede rutiner, kartlegginger, referater eller lignende dokumentasjon ble lagt ved redegjørelsen.

Kommunen har ved controller Linn Gjerlaugsen i en e-post til revisjonen datert 12.03.2021 redegjort for fremdrift på kommunens oppfølging av de vedtatte anbefalingene.

Revisjonen sendte ytterligere oppfølgingsspørsmål til administrasjonen datert 08.04.2021, med frist for besvarelse 15.04.2021. Grunnet arbeid med koronahåndtering ba administrasjonen om utsatt frist for besvarelse. Revisjonen mottok svar fra administrasjonen, ved kommunedirektør Turid Stubø-Johansen, 21.05.2021.

Revisjonen har gjennomført vurderinger på bakgrunn av administrasjonens redegjørelse.

Kommunedirektøren har fått anledning til å uttale seg om denne oppfølgingsrapporten før behandlingen i kontrollutvalget. Uttalelsen fremkommer i eget vedlegg.

4 Kommunens oppfølging av «Antikorrupsjonsarbeid»

4.1 Bakgrunnen for vedtaket

Østfold kommunerevisjon, i dag Østre Viken kommunerevisjon, gjennomførte forvaltningsrevisjonen «Antikorrupsjonsarbeid» i 2019. Dette kapitlet gjør rede for, i 5 kulepunkter, bakgrunnen for de originale vedtakene, administrasjonens redegjørelse for oppfølging av vedtakene og revisjonens vurdering av gjennomføringen.

4.2 Kulepunkt 1

4.2.1 Bakgrunnen

Fra revisjonsrapporten i 2019 kom det frem at kommunen i stor grad har etablert og implementert tiltak for å forebygge og avdekke korrupsjon. Likevel viste rapporten at kommunen hadde noe manglende regelverk knyttet til verv og eierinteresser. Det kommer frem at kommunen ikke hadde som krav at ansatte som var involvert i innkjøpsprosesser var registrert i styrevervregisteret. Revisjonen la frem anbefalingen på bakgrunn av at kommunens regelverk ikke sa noe direkte om fremgangsmåten ved kjøp fra virksomheter der ansatte eller folkevalgte har verv eller eierinteresser. Under denne anbefalingen trekker også revisjonen frem at andre ansatte uten ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser i relevante virksomheter. Dette inkluderer også alle kontrollutvalgsmedlemmer, samt ansatte som er involvert i innkjøpsprosessen og har verv eller eierinteresser i virksomheten. Dette på bakgrunn av funn fra rapporten som kunne vise til at svært få av andre ansatte som delte verv og eierinteresser hadde registrert seg i registeret.

For å styrke dette arbeidet anbefalte revisjonen følgende:

Kulepunkt 1

- **Påser at alle med politiske verv og ansatte i ledende stillinger registrerer seg i Styrevervregisteret.**
 - **Kommunen bør vurdere om også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser**
 - **Alle kontrollutvalgsmedlemmer bør registrere seg i Styrevervregisteret**
 - **Ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser bør registrere seg i Styrevervregisteret hvis de har verv eller eierinteresser**

4.2.2 Administrasjonens redegjørelse

Kommunen informerer om at alle med politiske verv og ledende ansatte er registrert i styrevervregisteret. Dette gjelder alle politikere i bystyret og utvalg (ikke vara), og i tillegg kommuneledelsen, virksomhetslederne og nøkkelpersoner. Videre opplyser kommunen om at styrevervregisteret ikke har automatisk vask mot deres ansattregister, og derfor er det bestemt at administrasjonen manuelt vil gjennomgå og oppdatere listene en gang per halvår, i tillegg til etter kommunestyrevalg. Kommunen mener derfor at registeret er tilfredsstillende ajourholdt. Når det gjelder innkjøp så inneholder alle

anskaffelsesprotokoller en habilitetsvurdering, der utførende saksbehandler skal ta stilling til om noen av medlemmene har eierinteresser i virksomheten som skal levere en tjeneste.

4.2.3 Revisjonens vurderinger

Det fremkommer av kommunens redegjørelse at alle med politiske verv og ledende ansatte er registrert i styreregisteret. Det fremkommer ikke at det er gjennomført noen vurderinger på om også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser. Videre kommer det frem at ansatte som er involvert i innkjøpsprosesser gjennomfører habilitetsvurderinger gjennom anskaffelsesprotokollen. Vi anser anbefalingen som delvis oppfylt.

4.3 Kulepunkt 2

4.3.1 Bakgrunnen

Det fremkommer ikke i kommunens regelverk en klar fremgangsmåte ved kjøp fra virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser. Det ble gjennomført mangelfulle risikovurderinger koblet til uetisk atferd og korrupsjon for de fleste virksomhetene i kommunen. Ut ifra disse funnene la revisjonen frem en anbefaling om å etablere retningslinjer/prosedyrer/rutiner e.l. slik at hverken ansatte eller folkevalgte ikke opplever uetiske utfordringer knyttet til interessekonflikter og uetisk atferd.

For å styrke dette arbeidet anbefalte revisjonen følgende:

Kulepunkt 2

- **Skal kommunen etablere en retningslinje/prosedyre/rutine e.l. for kjøp fra virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser.**

4.3.2 Administrasjonens redegjørelse

Det informeres fra kommunen om at anskaffelsesreglementet (2017) og anskaffelsesstrategien (2017-2021) inngår i kommunens interkontrolldokumenter som omhandler anskaffelser. Her fremkommer det lover, regler og lokale vedtatte prinsipper som skal følges. Videre viser kommunen til anskaffelsesprotokollen hvor ansatte er pålagt å kartlegge og dokumentere forholdet til eventuelle nærstående parter i innkjøpsprosessen. Kommunen opplyser at om det skulle identifiseres nærstående parter skal det gjøres ytterligere undersøkelser og innkjøpet brytes om nødvendig.

4.3.3 Revisjonens vurderinger

Det kommer frem fra reglementet, strategi og protokoll at kommunen har etablert tydelige skriftlige rutiner og retningslinjer for kjøp av virksomheter hvor ansatte eller folkevalgte har interesser. Vi anse anbefalingen som oppfylt.

4.4 Kulepunkt 3

4.4.1 Bakgrunnen

I revisjonsrapporten fra 2019 fremkom det at det ble gjennomført manglende vurderinger av risiko knyttet til uetisk atferd og korrupsjon i flere av kommunens virksomheter. En slik risikovurdering burde vært et gjennomgående element for alle virksomhetene i kommunen, spesielt virksomheter som var særlig knyttet til risiko. Der virksomhetene i kommunene vurderer uetisk atferd og korrupsjon som meget lav, anbefalte revisjonen å gjøre systematiske risikovurderinger for å kartlegge uetisk atferd og korrupsjon som et basismoment for alle virksomheter for å unngå ubeleilige situasjoner.

For å styrke dette arbeidet anbefalte revisjonen følgende:

Kulepunkt 3

- **Kommunen skal vurdere om risiko for uetisk atferd og korrupsjon skal inngå som et fast element i risikovurderinger for alle virksomhetene i kommunen. Virksomheter det er forbundet særlig risiko ved, skal kartlegge risiko for uetisk atferd og korrupsjon og iverksette tiltak om nødvendig.**

4.4.2 Administrasjonens redegjørelse

Kommunen opplyser om at risikovurdering av uetisk atferd og korrupsjon er påbegynt i enkelte virksomheter. Kommunen ønsker å utvikle en felles risikovurderingsmal som alle virksomhetene i kommunen kan ta i bruk, malen vil kunne tas i bruk i et nytt kvalitetssystem som skal lanseres høsten 2021. Kommunen oppgir at de da vil kunne få en bedre og helhetlig oversikt over hvordan de ulike virksomhetene vurderer sin iboende risiko, samt restrisiko etter tiltak når det gjelder uetisk atferd og korrupsjon.

4.4.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen baserer seg på kommunens redegjørelse rundt risikovurderinger som fast element i alle virksomhetene i kommunen, kommunen har påbegynt et arbeid som inkluderer en risikovurderingsmal i et nytt kvalitetssystem som skal lanseres høsten 2021. Revisjonen anser anbefalingen som påbegynt, men ikke ferdigstilt.

4.5 Kulepunkt 4

4.5.1 Bakgrunnen

Ut ifra forvaltningsrapporten knyttes denne anbefalingen opp mot punktene over vedrørende kommunens retningslinjer og risikovurderinger. Der rapporten trekker frem at kommunen har et godt verdigrunnlag og gjort tiltak for å forebygge og avdekke korrupsjon er det viktig at dette bringes med videre ved nyansettelser. Rapporten viste at nesten femti prosent av de ansatte ga uttrykk for å ha forpliktet seg skriftlig til de etiske retningslinjene, men hvor ni prosent fra spørreundersøkelsen kun forpliktet seg til de etiske retningslinjene muntlig. Der risikovurderinger bør være et gjennomgående element når det kommer til å kartlegge uetisk atferd, så burde en rutine basert på at nyansatte skal sette seg inn i de etiske retningslinjene være et element til videre arbeid. Revisjonens anbefaling bygget på at nytilsattes underskrift på at de vil følge de etiske retningslinjene vil gi en mer tydelig ansvarsforpliktelse.

For å styrke dette arbeidet anbefalte revisjonen følgende:

Kulepunkt 4

- **Kommunen skal vurdere om nytilsatte skal skrive under på at de vil følge de etiske retningslinjene.**

4.5.2 Administrasjonens redegjørelse

Kommunen opplyser at bystyret vedtok reviderte etiske retningslinjer i 2019. I etterkant ble alle ansatte tilsendt e-læringskurs som omhandlet og viste til praktiske eksempler av de etiske retningslinjene. I siste del av e-læringen skal den ansatte bekrefte at de har forstått og erklærer at de vil forholde seg til kommunens etiske retningslinjer. Videre informerer kommunen om at de som har blitt ansatt etter høsten 2019 får denne e-læringen som en del av sin oppstartsfase. Det er virksomhetsleder som er ansvarlig og skal følge opp at denne e-læringen blir gjennomført.

4.5.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen baserer seg på kommunens redegjørelse knyttet til implementeringen av etiske retningslinjer i e-læringskurs av både nye og eksisterende ansatte. Det fremkommer av kommunens redegjørelse at samtlige ansatte i kommunen skal ha gjennomgått e-læringskurs vedrørende kommunens etiske retningslinjer. De ansatte skal bekrefte at de har forstått og erklærer at de vil forholde seg til kommunens etiske retningslinjer. Vi anser anbefalingen som oppfylt.

4.6 Kulepunkt 5

4.6.1 Bakgrunnen

Der det i forvaltningsrevisjonen i 2019 ble trukket frem at kommunen har et godt verdigrunnlag og har jobbet med verdier og etikk, så viser resultatene fra spørreundersøkelsen at omtrent halvparten av politikerne antar at de folkevalgte i stor grad blir påvirket av ulike interessegrupper og næringsaktører. De folkevalgte viser til at de ofte blir kontakten av interessegrupper, næringslivsaktører og privatpersoner, hvor samtlige mener at det er viktig å være tilgjengelig for aktørenes synspunkter. Videre viser resultatene at i underkant av en tredjedel av politikerne har vært med på diskusjoner som dreier seg rundt hva som er legitim lobbyvirksomhet og hva som er ulovlig påvirkningshandel. På bakgrunn av dette og for å bevisstgjøre denne type kommunikasjon som kan føre til etiske utfordringer for de folkevalgte, anbefalte revisjonen en innføring av et lobbyregister.

For å styrke dette arbeidet anbefalte revisjonen følgende:

Kulepunkt 5

- **Kommunen skal vurdere å innføre et lobbyregister, og eller andre tiltak som øker bevisstheten rundt korrupsjon.**

4.6.2 Administrasjonens redegjørelse

Kommunen opplyser om at bystyret i Sarpsborg har bedt om en undersøkelse av muligheter for å etablere et lobbyregister. Administrasjonen gjennomfører per juni 2021 kartlegginger av hva kommuner, offentlige instanser og KS har etablert og anbefaler. Etter at kartleggingen er gjennomført (høsten 2021) vil det bli lagt frem en sak for bystyret.

4.6.3 Revisjonens vurderinger

Revisjonen baserer seg på kommunens redegjørelse av innføring av et lobbyregister, hvor kommunen har startet opp med å kartlegge hva som er gjort av andre instanser. Vi anser anbefalingen som påbegynt, men ikke ferdigstilt.

5 Konklusjon

Revisjonen har i denne rapporten vurdert om og i hvilken grad bystyrets vedtak i sak 75/19 er fulgt opp. Revisjonen har konkludert med at 2 av 5 anbefalinger er fullstendig fulgt opp. Kulepunkt 3 og 5 konkluderer revisjonen med at anbefalingen er påbegynt, men ikke ferdigstilt. Kulepunkt 1 ansees å være delvis fulgt opp.

Kommunen bør videre fokusere på å:

- **Kommunen bør vurdere om også andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg dersom de har verv eller eierinteresser**
- **Fortsette arbeidet med å implementere en felles risikovurderingsmal i alle kommunens virksomheter**
- **Ferdigstille undersøkelse vedrørende bruk av lobbyregister**

Østre Viken Kommunerevisjon IKS
Rolvøy, 31.08.2021

Bjørnar Bakker Eriksen (sign.)
Oppdragsansvarlig revisor

Thea M. Styrkson (sign.)
Forvaltningsrevisor

6 Dokumentliste

6.1 Relevante dokumenter

- a) Redegjørelse for oppfølging fra kommunen «Oppfølging av forvaltningsrevisjonen «Antikorrupsjonsarbeid»», datert 21.05.2021, med følgende dokumentasjon:
 - «Anskaffelsesprotokoll – større kjøp (over 600 000) – mal»
 - «Anskaffelsesreglement»
 - «Anskaffelsesstrategi»

ØSTRE VIKEN KOMMUNEREVISJON IKS
Råkollveien 103
1664 ROLVSØY

Deres ref.:

Vår ref.:
19/01694-14Dato:
26.08.2021

Kommunedirektørens uttalelse om oppfølgingsrapporten til forvaltningsrevisjonen "Antikorrupsjonsarbeid"

Det vises til oppfølgingsrapport til forvaltningsrevisjonen «Antikorrupsjonsarbeid» mottatt 19.august 2021.

Kommunedirektøren har intet å bemerke til konklusjonen i oppfølgingsrapporten, foruten kommentaren om at kulepunkt 1 er delvis fulgt opp.

Kommentaren gjelder om det er vurdert at andre ansatte som ikke har ledende stillinger bør oppfordres til å registrere seg i Styrevervregisteret dersom de har verv eller eierinteresser. Dette har vært oppe til vurdering, og to problemstillinger ble da avdekket. Styrevervregisteret har enkelte tekniske utfordringer som gjør at det meste av ajourholdet til registeret må gjøres manuelt. Det er nå registrert 204 personer på listen til Sarpsborg kommune, og denne listen må justeres og korrigeres manuelt minst to ganger i året. Kompleksiteten og risikoen for feilregistreringer vil øke i takt med at flere ansatte uten ledende stilling registreres. I tillegg gir en registrering i Styrevervregisteret i dag begrenset verdi ettersom det ikke omfatter andre forhold enn styreverv, for eksempel eierinteresser, interesser/verv til nærstående med mer.

Det ble derfor vurdert at tiltaket ikke er hensiktsmessig for å redusere risikoen for misligheter på dette området. Kommunedirektøren mener forebygging av misligheter ivaretas godt blant annet gjennom kommunens anskaffelsesreglement, etiske retningslinjer og arbeidsreglement, og gjennom løpende dialog mellom leder og ansatt.

Denne vurderingen kom nok ikke frem godt nok i vårt brev den 21.05.2021, men vi håper at denne uttalelsen belyser den i den tilstrekkelig grad.

Med hilsen

Kommunedirektør

Turid Stubø Johnsen

Dette brevet er signert elektronisk