



HÅNDBOG I ANTI-KORRUPTION

– FOR KOMMUNER

Transparency International (TI) er den globale civilsamfundsorganisation som står i spidsen for kampen mod korrupsion. Gennem omkring 100 afdelinger over hele verden og et internationalt sekretariat i Berlin udbreder TI viden om skadevirkningerne af korrupsion og samarbejder med myndigheder, erhvervsliv og civilsamfund om at udvikle og iværksætte effektive tiltag til bekæmpelse af korrupsion.

Transparency International (TI) er den globale civilsamfundsorganisation som står i spidsen for kampen mod korruption. Gennem omkring 100 afdelinger over hele verden og et internationalt sekretariat i Berlin udbreder TI viden om skadevirkningerne af korruption og samarbejder med myndigheder, erhvervsliv og civilsamfund om at udvikle og iværksætte effektive tiltag til bekæmpelse af korruption.

Transparency International Greenland (TIG) etableredes som grønlandsk kontaktpunkt i 2010 og som forening i 2011. TIG blev optaget som fuldgældigt nationalt chapter i 2015.

UDGIVELSER FRA TIG:

- Integritetsstudie af den offentlige sektor i Grønland (Januar 2012)
- Håndbog i antikorrupition (2. udgave 2015)
- Håndbog om offentlige ansattes ytringsfrihed (Juni 2015)
- Hvilke udfordringer møder Grønland når FN's konvention mod korruption træder i kraft for Grønland (Oktober 2015)
- Guide til virksomheders arbejde med menneskerettigheder (September 2016)
- Global Corruption Barometer 2016. Hovedkonklusioner fra Grønland (November 2016)

NYHEDSBREV:

- Der udgives et nyhedsbrev til medlemmer af TIG et par gange årligt

Udgivelsen er støttet af Grønlands Råd for Menneskerettigheder.

INDHOLDSFORTEGNELSE:

ETIK OG ANTIKORRUPTION PÅ DAGSORDENEN:	4
1: HVORFOR ARBEJDE MED ANTIKORRUPTION I KOMMUNERNE?	5
Der skal være tillid til den kommunale sektor	6
2: HVAD ER KORRUPTION OG HVORDAN KAN DEN OPSTÅ I KOMMUNER?	8
3: RISIKOZONER I KOMMUNERNE	10
Demokrati og politiske processer	10
Myndighedsudøvelse	12
Udvikling af lokalsamfundet	14
Indkøb	15
Fra kulturløshed til korruption.	16
Kan en kommune være korrupt?	17
4: FRA RISIKOZONER TIL KORRUPTIONSFORMER	19
Bestikkelse	19
Bidrag til politiske partier eller kandidater	19
Velgørenhedsgaver	20
Sponsorering	20
Afpresning	21
Gaver, repræsentation og udgiftsdækning	21
Interessekonflikter og habilitet	22
Lobbyvirksomhed	24
Forretningsforbindelser og samarbejdspartnere.	24
5: ANTIKORRUPTIONSPROGRAM I KOMMUNEN	27
Formålet med et kommunalt antikorrupsionsarbejde er:	27
Værdier, holdninger og kultur	28
Ethiske regelsæt for ansatte og folkevalgte	29
Risikoanalyser.	32
Et godt kontrolsystem – egenkontrol og intern kontrol	33
Strategi for indkøb.	35
Whistleblowerordninger	38

6: CENTRALE LOVE OG REGELSÆT SOM SKAL EFTERLEVES	40
7: AKTIVITETER TIL AT IMPLEMENTERE PROGRAMMET	42
Forankring i kommunens ledelse	42
Oplæring	43
Information internt og eksternt	43
Håndtering af sager som afdækkes – ansvar og konsekvens	45
Rapportering og evaluering	45
8: EKSEMPLER PÅ ETISKE DILEMMAER	47
9: EFTERSKRIFT	48

Oversættelse: Per Berthelsen

Grafisk tilrettelæggelse og Illustrationer: Ivalu Risager

ETIK OG ANTIKORRUPTION PÅ DAGSORDENEN:

På vegne af Transparency International Greenland er det mig en glæde, at kunne stille denne håndbog til rådighed for de grønlandske kommuner og andre interesserede. Det er TIG's forventning og håb, at den vil blive taget godt imod.

Håndbogen er blevet til på forlæg af "Beskytt kommunen! Håndbok i antikorrupsjon" (2. udgave, 2014), som er udarbejdet af Transparency International Norge og KS – kommunalsektorens organisation. En stor tak til TI Norge for at stille materialet til rådighed for udarbejdelsen af denne Håndbog, der er tilpasset kommunerne i Grønland.

Håndbogen henvender sig til folkevalgte, ledere, ansatte og tillidsvalgte i kommunerne. Den vil også kunne anvendes af partigrupper, organisationer og private, der samarbejder med kommunerne eller leverer varer og tjenesteydelser til dem.

Håndbogen kan bruges i introduktionsprogrammer for nyansatte, som udgangspunkt for seminarer i kommunale virksomheder og som udgangspunkt for direktionens udvikling af et kommunalt antikorrupsionsprogram.

Det er nemlig vigtigt at understrege, at Håndbogen ikke bør stå alene. Den bør ledsages af løbende tilbud om oplæring i form af kurser og workshops, da arbejdet med antikorrupsion er vigtigt og bør foregå kontinuerligt!

Anita Hoffer
Formand for bestyrelsen
Transparency International Greenland



1: HVORFOR ARBEJDE MED ANTIKORRUPTION I KOMMUNERNE?

KORRUPTIONENS KONSEKVENSER

Der skal så lidt til, for at det får uheldige konsekvenser for tillid og omdømme som eksempler på dårlige holdninger, kammerateri, vennetjenester, magtmisbrug, bedrageri eller korruption.

Korruption kan føre til, at ressourcer anvendes på andre måder end de er tænkt, fx ved at der vælges andre løsninger end de som nyder demokratisk støtte. Dette kan svække det lokale demokrati eller nærdemokratiet og befolkningens tiltro til de folkevalgtes evne til at varetage fællesskabets interesser.

Korruption indebærer økonomiske tab for samfundet ved at det rammer enkeltpersoner, virksomheder eller kommuner. Penge og goder går til at berige personer som ikke har ret til disse værdier. For kommunerne vil løsninger kunne blive dyrere, noget som igen går ud over muligheden for at løse vigtige opgaver eller sikre god kvalitet i serviceydelse.

Det kan give kommunens borgere et dårligere serviceniveau. Korruptionen indebærer sløseri med kommunale midler og ineffektiv drift, samtidig med at det skaber konkurrenceforvriddning i erhvervslivet.

Kommunerne skal varetage retssikkerhed og sørge for ensartet behandling af borgerne. Når korruption påvirker myndighedsudøvelsen vil det kunne føre til forskelsbehandling, som uretmæssigt favoriserer nogen. Får man indtryk af at kommunen fraviger ligebehandlingsprincippet på grund af upassende påvirkning udefra, svækkes tilliden og legitimiteten til kommunens opgaveløsning.

Kommunerne er store arbejdsgivere og skal sikre godt arbejdsmiljø ved at sørge for sundhed, miljø og sikkerhed for sine ansatte. Korruption omfatter ikke bare dem som har medvirket, men kan være en belastning for et helt arbejdsmiljø. Internt samarbejds-klima og

kollegialitet sættes på prøve. Ansattes stolthed over egen arbejdsplads rammes når korruption afdækkes eller mistanken rettes mod en kommune eller en kommunal virksomhed. Muligheden for at beholde og rekruttere vigtig arbejdskraft kan lide skade.

De samfundsmæssige omkostninger ved korruption er ofte usynlige eller indirekte. De kan alligevel være betydelige ved at fællesskabet bærer omkostningerne for at nogen få opnå fordele de ikke skulle have haft. For den

enkelte vil konsekvensen ramme direkte, fx i form af en forkert vedtagelse, en manglende tilladelse, eller at en kommunal opgave ikke går til leverandøren, som tilbyder bedst kvalitet til laveste pris.

Skadevirkningerne kan være mere omfattende end de umiddelbare konsekvenser. Der skal bruges tid og kræfter på at genoprette omdømme og tillid. Kommunen skal på troværdig måde fjerne opfattelsen af, at korruption kan betale sig.

DER SKAL VÆRE TILLID TIL DEN KOMMUNALE SEKTOR

Kommuner er afhængige af tillid, når de forvalter store værdier på fællesskabets vegne. Tillid opbygges ved god praksis. Gennem god kvalitet på tjenesteydelser, sagsbehandling og myndighedsudøvelse kan kommuner opbygge et godt omdømme, som også sikrer demokratiske grundværdier.

Gennem lokalt folkestyre har borgerne indflydelse på eget lokalsamfund. Kommunerne har myndighed til at træffe bindende beslutninger på fællesskabets vegne, indenfor rammer fastlagt af Inatsisartut og baseret på et demokratisk mandat fra vælgerne. Kommu-

nesystemet er en grundsten i det grønlandske samfund.

Tilliden til nærdemokratiet og kommuneinstitutionen svækkes, hvis der afdækkes korruption. Omvendt styrkes tilliden, når kommunerne gennem praksis demonstrerer, at serviceydelser, myndighedsudøvelse og politiske beslutningsprocesser er åbne, lovlige og kontrollerbare. Det er også tillidsopbyggende, når kommunerne udviser evne til at afdække og håndtere uønskede hændelser på en betryggende måde.

TIL REFLEKSION

- Er korruption mere skadelig i den offentlige sektor end i det private erhvervsliv?
- Indebærer job i en kommune endnu strengere krav til integritet og aktiv holdning mod korruption end et job i en privat virksomhed?
- Hvad indebærer det for mig at bidrage til en "tillidsskabende forvaltning"?
- Korruption forekommer yderst sjældent i Grønland og i hvert fald ikke på min arbejdsplads.





2: HVAD ER KORRUPTION OG HVORDAN KAN DEN OPSTÅ I KOMMUNER?

Korruption er et verdensomspændende problem. Og selvom Grønlands korruptionsudfordringer i et internationalt perspektiv formodentlig er beskedne, så ved vi stadig meget lidt om omfanget generelt og i kommunalsektoren. Men i lighed med lande vi normalt sammenligner os med, er der grund til at antage, at omfanget er større, end hvad der faktisk bliver afdækket.

I Transparency International's årlige korruptionsindex er de nordiske lande blandt de lande i verden, som menes at have det laveste korruptionsniveau. Grønland er endnu ikke med i dette index, men deltager i 2016 for første gang i Transparency International's korruptionsbarometer (Global Corruption Barometer), som bygger på telefoninterview af 510 personer, der udgør et repræsentativt udsnit af den grønlandske befolkning.

Det vi umiddelbart kan se af undersøgelsen er, at korruption faktisk opleves som en udfordring i befolkningen. Det skal vi tage alvorligt. Det er derfor vigtigt at skabe større gennemsigtighed, og der er behov for at holde fokus på risikoen for korruption både i det offentlige og i det private erhvervsliv. Det er ligeledes vigtigt at vise konsekvens, hvis noget ikke er i orden.

Vi kan samtidig se, at befolkningen generelt er åben overfor at rapportere korruptionstilfælde. Der er ligeledes tillid til en række af de mekanismer, der kan undersøge og bekæmpe eventuel korruption, ikke mindst retsvæsenet og muligheden for at indrapportere til overordnede eller til medierne.

At det opleves som legitimt og sikkert at gøre opmærksom på problemer, giver Grønland god mulighed for at bekæmpe tilløb til korruption. Det skal dog også nævnes, at der er god grund til at styrke mulighederne for at være whistleblower anonymt, både i det offentlige og det private.

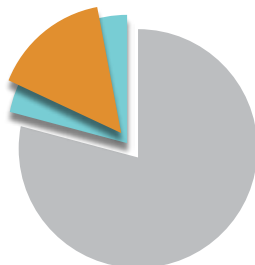
Isoleret set vil nogle af resultaterne se dramatiske ud, men vi hæfter vi os ved, at Grøn-

land på de fleste parametre ligger på samme niveau som Sverige og Holland, altså lande vi normalt sammenligner vores demokratiske institutioner med (Global Corruption Barometer 2016 – Hovedkonklusioner fra Grønland: www.transparency.gl) – Se illustration fra GCB-rapportens s. 4.

Ligeledes, for at få større viden om hvor robust systemet i Grønland er i forhold til at modstå korruption, fik TIG i 2012 udført et såkaldt integritetsstudie af den offentlige sektor. Der var ikke ressourcer til et fuldt Nationalt Integritetsstudie (NIS) og derfor koncentreredes undersøgelsen om den offentlige sektor med særligt fokus på forvaltningen af råstof- og fiskeriområdet, samt bolig- og infrastrukturområdet. (Se "Integrationsstudie af den offentlige sektor i Grønland, januar 2012": www.transparency.gl).

Kommuner bør overveje at få gennemført et lignende studie på lokalt plan – et såkaldt LIS-studie, for at få et overblik over sektorens robusthed og modstandskraft imod korruption.

1 UD AF 5
**MENER AT REGERINGEN/
REGERINGSLEDERE
ER KORRUPT**



1 UD AF 6
**MENER AT
ERHVERVSLEDERE
ER KORRUPT**

3: RISIKOZONER I KOMMUNERNE

Korruptionsrisikoen er knyttet til flere centrale processer i kommunerne, som på forskellig vis berører rollen som folkevalgt, leder og ansat.

DEMOKRATI OG POLITISKE PROCESSER

Lokaldemokratiet er baseret på borgernes politiske deltagelse i og mellem valg. Muligheden for frie og hemmelige valg, for frit at stille op til valg, at alle stemmer tæller lige og at valgopgøret sker korrekt, er grundlæggende demokratiske principper. Åben og fri debat er forudsætninger for et levende lokal- eller nærdemokrati.

I lande med store korruptionsudfordringer er selve valgafviklingen ofte sårbar, fx ved at kandidater ikke får lov til at opstille frit, stemmeoptællingen manipuleres og vælgerne bliver udsat for pres. Det er afgørende for lokaldemokratiet at sikre frie, retfærdige og demokratiske kommunevalg.

De folkevalgte repræsenterer indbyggerne i kommunen. De skal fremme borgernes og lokalsamfundets interesser, veje modstridende hensyn op imod hinanden og samtidig være ombud for enkeltpersoner, virksomheder, organisationer eller brugergrupper.

Borgerinddragelse i politiske beslutningsprocesser er både en grundlæggende værdi i sig selv og et redskab til bedre demokrati, samt en sikring af grundlæggende menneskeretligheder (Bedre Borgerinddragelse. NGO-koalition marts 2013. www.transparency.gl).

Politikerrollen indebærer udstrakt kontakt med forskellige interesser i lokalsamfundet for at opfange ønsker, behov og holdninger.

Borgmesteren, partiernes repræsentanter og udvalgsformænd er vigtige personer at få tag i, for dem, som vil fremme et synspunkt eller en sag. Partigrupperne eller kommunalbestyrelsernes forberedende møder er centrale arenaer for meningsudveksling og afgørelser om stemmeafgivning. Det samme kan gælde meningsdannelsen gennem offentlig debat.

Disse kontakter er vigtige i politiske beslutningsprocesser og af stor betydning for de folkevalgte, så de kan danne sig velbegrundede meninger og varetage deres opgaver. De bidrager til at belyse beslutningsgrundlaget udover sagsfremstillingerne, som administrationen udarbejder, og kan være afgørende for at forstå virkningerne af politiske tiltag. Sådanne processer kendetegner i større eller mindre grad de fleste af sagerne indenfor kommunernes ansvarsområde.

For deltagerne i disse beslutningsprocesser er det nødvendigt at have en klar forståelse for, hvor grænsen går mellem legitim kontakt og upassende påvirkning. Særligt i situationer hvor der kan stilles spørgsmål ved de folkevalgtes uafhængighed. Dette er noget de folkevalgte bør afklare igennem diskussion med deres kolleger, og ikke mindst formidle til de, som har interesser i et bestemt udfald af sagen.



RØDT LYS – STOP OP OG TÆNK!

Eksempler på forhold som giver grund til at stille ekstra spørgsmål:

- Når folkevalgte driver egen erhvervsvirksomhed i lokalsamfundet.
- Når der er tæt kontakt mellem folkevalgte og enkelte særinteresser.
- Når politikere i kommunen inviteres på udflugter/rejser eller sammenkomster.



MYNDIGHEDSUDØVELSE

Kommunerne udøver myndighed indenfor en række sagsområder. Kommunerne fastsætter påbud og forbud, indkræver skatter og afgifter, giver tilladelser, fordeler tilskud, bestemmer tildeling af serviceydelser og giver bevillinger, som er bestemmende for enkelt-individens, virksomheders eller organisationers rettigheder og pligter. Ligebehandling, retssikkerhed og muligheden for efterprø-ning er grundlæggende krav til myndigheds-behandlingen.

Gennem myndighedsudøvelse kan kommu-nerne bestemme fordelingen af store økono-miske værdier, fx når kommunalbestyrelsen gennem kommunalplanen foretager afgørelse om arealtildeling i kommunen. Sagsafgørel-ser kan have stor betydning for den enkeltes velfærd og livssituation, eller de kan handle om indtægtsmuligheder for erhvervsdrivende,

som er afhængige af at få tildelt opgaver eller kommunale bevillinger.

For investorer vil beslutninger om arealtilde-ling have stor økonomisk betydning, som de dermed har stor interesse i at kunne påvir-ke. Kommunens rolle er at foretage interes-seafvejninger i situationer, hvor der mobili-seres kraftigt på baggrund af konkurrerende hensyn. Det stiller store krav til ordentlighed og uafhængighed i sagsbehandlingen og hos dem som skal træffe den endelige beslut-ning.

Fordelingen af kommunale tilskud til organi-sationer, foreninger eller kulturinstitutioner er et andet eksempel på myndighedsbehand-ling, hvor der ofte stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt ligebehandling og faglig eller politisk uafhængighed er varetaget på tilfredsstillen-de måde.

TJENESTEYDELSER

Kommunen har et omfattende ansvar for at levere tjenesteydelser til befolkningen, blandt andet indenfor børneinstitutioner, skoler, pleje og omsorg, sundhedsydelser, kollektiv trans-port og affaldshåndtering. Også indenfor sel-ve serviceringen er der mulighed for, at be-drageri kan forekomme og at påvirkning eller korruption kan ændre selve ydelsen.

De kommunale serviceydelser leveres i et di-rette møde mellem serviceudbyder og mod-tager. I disse møder skabes kvaliteten af ser-viceydelserne, fx hvorvidt modtageren får det tilbud som ønskes, forventer eller som den enkelte har krav på eller behov for. De an-sattes færdigheder, kompetencer, værdier og

holdninger i dette møde vil have stor betyd-ning for kvaliteten på servicen.

God servicetilpasning, -udformning og -kva-litet forudsætter kontakt og dialog mellem modtager/pårørende og tjenestested/ansat. Her ligger også muligheden for at påvirke tje-nesteudformningen, prioritering af opmærk-somhed og indsats overfor den enkelte mod-tager.

Upassende påvirkning kan ændre servicerin-gen direkte eller indirekte eller give ansatte upassende fordele. Det kan gøre sig gælden-de i forhold til udstikning af rammerne for de pågældende institutioner eller karakteren af

Indenfor myndighedsrollen kan upassende påvirkning fremme uvedkommende hensyn eller ændre beslutninger, uanset om de træffes i et folkevalgt organ eller af kommunalt ansatte, som forvalter kompetencen til at træffe afgørelser. Ofte har ledere fået uddelegeret kompetencen til at træffe afgørelser som åbner for skønsmæssige vurderinger, hvor udefra kommende påvirkning eller pres

kan få betydning for udøvelsen af den skønsmæssige vurdering. Ikke bare selve udfaldet i sagen, men også sagsbehandlingstid og plads i køen kan påvirkes.

Ledere, ansatte og folkevalgte bør diskutere, hvordan de undgår usaglig forskelsbehandling i myndighedsudøvelsen.

RØDT LYS – STOP OP OG TÆNK!

Eksempler på forhold som giver grund til at stille ekstra spørgsmål:

- Når sagsbehandlere har stor myndighed til at træffe afgørelser og arbejder meget selvstændigt, uden at konsultere kolleger eller involvere nærmeste leder.
- Når ledere eller ansatte med beslutningskompetence alene har kontakt med interessenter som er afhængige af vedkommendes afgørelser eller indstilling.
- Når indholdet i kontakt og møder mellem interessenter og kommunerne ikke skrives ned og arkiveres.



den service, som den enkelte bruger modtager. Gaver til ansatte, overførsel af økonomiske værdier og adgang til fx hytter eller boliger kan være måder at udtrykke taknemmelighed fra brugerne.

Ledere og ansatte i kommunernes serviceapparat bør diskutere hvordan de vedligeholder en klar holdning og konsekvent praksis overfor forsøg på at favorisere individuelle brugere eller grupper af brugere.

RØDT LYS – STOP OP OG TÆNK!

Eksempler på forhold hvor man i rollen som servicemedarbejder bør stille ekstra spørgsmål:

- Hvis en leder eller ansat kender eller er ven med brugeren eller de pårørende.
- Hvis du som ansat modtager tilbud om goder fra bruger eller pårørende.
- Hvis tjenesten ydes direkte mellem bruger og én ansat uden medvirken af kollega.



UDVIKLING AF LOKALSAMFUNDET

Kommunerne har ansvar for at sikre en god samfundsudvikling. Det handler om at skabe lokal udvikling og at stimulere til erhvervsudvikling, tilrettelægge gode boligområder og at tiltrække indbyggere og erhvervsliv.

Mange kommuner udfører et aktivt erhvervsrettet arbejde for at skabe lokale vækstmuligheder. Kommunernes fremtid er mange steder afhængig af, at der opretholdes et bæredygtigt erhvervsgrundlag som giver lokale beskæftigelsesmuligheder. Mange kommuner ser det som en central opgave at bidrage aktivt i denne rolle.

I sådanne udviklingsprocesser skal kommunen være proaktiv i mødet med potentielle interessenter, og skabe alliancer og fora til at bringe aktører sammen. Kommunens vir-

kemidler, kapital og faglige ressourcer skal spille sammen med andre drivkræfter i lokalsamfundet og regionerne. Borgmester, kommunaldirektør eller erhvervschef er ofte nøglepersoner i denne sammenhæng.

I udviklingspolitikken bør kommunen gennemtænke spørgsmålet om, hvem der får adgang til at deltage i vigtige møder og adgang til kommunale ressourcer, og hvad som gør, at de opnår sådan en position. På hvilket grundlag deltager parterne og hvordan fastlægges præmisserne for kommunens bidrag? Hvem modtager direkte eller indirekte støtte fra kommunen og på hvilket grundlag?

RØDT LYS – STOP OP OG TÆNK!

Eksempler på forhold som giver grund til at stille ekstra spørgsmål:

- Hvis en virksomhedsleder eller ejer tilbyder kommunen store gaver eller bidrag til sociale eller kulturelle tiltag.
- Hvis private får tilladelse til at disponere over anlæg eller bygninger som er kommunalt finansieret.
- Når kommunen skal invitere ressourcpersoner til at deltage på udviklingsværksteder og i partnerskaber.
- Når private henvender sig til kommunen og beder om samarbejde og bistand til at skaffe erhvervsvirksomhed og arbejdspladser til kommunen.
- Når en kommunal virksomhed ikke har etiske retningslinjer eller antikorrupsionsprogram.



INDKØB

Kommunerne køber varer og tjenesteydelser for mange millioner kroner årligt. Indkøbene udgør en betydelig andel af kommunens udgifter og sker inden for alle dele af kommunalsektoren.

I alle faser af en indkøbsproces er der fare for upassende påvirkning eller usaglige hensyn påvirker indkøbene. Risikoen opstår, når praksis afviger fra grundlæggende principper for offentlige indkøb som normalt er knyttet til annoncering og udbud, fx lige konkurrencevilkår og konkrete procedurer. Indkøbere og leverandører kan fremme egne interesser og opnå utilbørlige fordele ved at fravige de formelle procedurer. Dette påfører både kommunen, borgerne og seriøse leverandører tab og omkostninger. Både indkøbere og leverandører har ansvar for at modvirke, at offentlige indkøbsprocesser korrumpes. Efterlevelse af regelværket for offentlige indkøb er et vigtigt bidrag til at forhindre korrruption. Det gælder efterlevelse af alle faser af en indkøbsproces.

Kommunens behov skal være styrende for anskaffelserne og indkøberne bør sikre at disse behov varetages igennem hele processen, fra behovene klarlægges og defineres, til udbudsgrundlaget bliver udformet, konkurrencen (udbuddet) gennemføres, i udvælgelsen af tilbuddene og i opfølgning af kontrakten i forbindelse med leverancen. Der er en særlig risiko for, at kommunen kan blive udsat for og delvist blive ansvarlige for eventuel økonomisk kriminalitet, der opstår i leverandørkæden.

Kommunen og virksomhederne bør gennemtænke hvilke uønskede situationer som kan opstå i en indkøbsproces.

RØDT LYS – STOP OP OG TÆNK!

Eksempler på forhold som giver grund til at stille ekstra spørgsmål:

- Når leverandøren engagerer en eller flere underleverandører.
- Når ansatte med stor myndighed styrer store dele af processen alene.
- Hvis der ikke er tilstrækkelig kontrol med, hvad der er leveret.



FRA KULTURLØSHED TIL KORRUPTION

Korruption kan have mange former og den kan udvikle sig gradvist fra en praksis der opleves smidig og hensigtsmæssig i hverdagen, og via smuthuller og små omgåelser af rutiner og regelværk til decideret bedrageri eller strafbar korruption. Processen kan ske på individniveau eller komme til udtryk som kulturløshed i et miljø, hvor årvågenhed og kritisk sans svækkes. I en sådan glidende proces, som starter med uvaner og kulturløshed, kan korruption finde grobund og gøre organisationen sårbar overfor misbrug af myndighed og position, eller reducere modstandskraften i mødet med påvirkning eller pres for at opnå fordele.

Kommunerne skal kendetegnes af en høj etisk standard og optræde korrekt og habilt. Enkeltpersoner, kommunale enheder, ledere, og politikere kan foretage sig små eller større handlinger, som fjerner praksis fra et sådant ideal. Hver for sig repræsenterer sådanne skridt ikke nødvendigvis strafbar korruption, men de kan være med til at legitimere overfor en selv og andre, at afvigelserne ikke er så alvorlige. Uden korrektion kan sådanne skridt over tid befæste en kulturløshed eller uhel-

dig praksis, som gør at nye skridt godtages. Grænserne for hvad der anses som upassende, flytter sig. Ubehaget reduceres og hvis sanktionerne tilmed udebliver, kan grobunden være lagt for en kulturløshed, som øger faren for korruption.

Fænomenet omtales gerne som "the slippery slope" – glidebanen – i litteraturen om korruption. Kommuner bør være opmærksomme på, at sådanne "korruptionsglidebaner" kan findes i ens egen organisation, og at søgelyset ikke kun bør rettes mod enkeltpersoner, men også mod processer, som enhver kan tænkes at involveres i, bevidst eller ubevidst. Der er også værd at bemærke, at motiverne i udgangspunktet kan være hæderlige nok og forankret i et ønske om at være en effektiv, handlekraftig og imødekommende medarbejder, leder eller politiker på vegne af kommunen.

Korruption kan opstå som følge af svigt i de enkelte rutiner eller mangelfuld kontrol og opfølgning. Risikoen øges, når der sker brud på bestemmelser, som skal værne mod korruption.

TIL REFLEKSION:

- Har vi taget højde for at give og tage kritik til os?
- Ved alle hos os, hvor grænserne går for hvad der er acceptabelt?
- Har vi kontrolrutiner som forebygger, at vi glider nedad korruptionsglidebanen?

KAN EN KOMMUNE VÆRE KORRUPT?

Ovenfor er beskrevet situationer eller processer som kan åbne op for, at kommunerne bliver udsat for korruption indefra eller udefra. Kommuner befinder sig også i dobbeltroller som gør, at de selv kan havne i gråzonen eller begå korrupte handlinger. Gennem myndighedsudøvelsen sætter kommunerne rammer for økonomiske virksomheder i lokalsamfundet, samtidig med at de selv er økonomiske aktører med egeninteresse for, hvordan disse rammer fastsættes.

Kommunen kan foretage dispositioner eller strække sit mandat, så der skabes konkurrenceforvriddning til fordel for egne selskaber eller virksomhed. Kommunen kan også påvirke sit fremtidige indtægtsgrundlag gennem måden hvorpå den varetager sit myndighedsansvar overfor konkurrerende private virksomheder, der ønsker at etablere sig i kommunen. Her kan der opstå gråzoner og rolle-

sammenblanding, som kommunen skal have klare principper for at håndtere, så der ikke opstår tvivl om, hvordan kommunen skelner mellem rollen som myndighed og som økonomisk aktør. Sådanne gråzoner kan opstå i flere sammenhænge:

Eksempler på mulige interessekonflikter:

- Ved kommunale indkøb i et marked hvor kommunens selskaber er leverandør i konkurrence med private leverandører.
- Hvis private selskaber i kommunen giver gaver eller donationer til kommunen, som kan skabe bindinger eller afhængighed, der vil kunne påvirke myndighedsudøvelsen i form af genydelse i fremtiden.





4: FRA RISIKOZONER TIL KORRUPTIONSFORMER

Korruption handler om at opnå en upassende fordel. I kommuner kan ansatte, ledere eller folkevalgte misbruge deres position, fx på baggrund af stilling, ansvarsområde eller opgave, til at yde nogen en fordel, de ikke skulle have haft. Det kan ske i form af et bytte, hvor kommunens repræsentant modtager en upassende fordel. Herunder eksempler på korruptionsformer:

BESTIKKELSE

Bestikkelse handler om at tilbyde goder eller fordele, for at opnå fordele for sig selv eller andre. Muligheden for bestikkelse kan opstå i mange situationer. Selvom bestikkelse er forbudt, er det alligevel nødvendigt at præcisere for ansatte og folkevalgte, at bestikkelser kan ske på flere måder, således at bevidstheden styrkes om hvordan eventuelle tilbud skal imødegås. Nogen former for bestikkelse har der nok tidligere været mindre modstandsdygtighed overfor, mens det i de seneste år er blevet indskærpet, at fx gaver og udgiftsdækning kan falde ind under betegnelsen bestikkelse.

BIDRAG TIL POLITISKE PARTIER ELLER KANDIDATER

Bidrag kan gives i form af direkte økonomisk støtte til et parti eller til kandidater eller personer, som varetager et eller andet tillidshverv. Det kan også dreje sig om indirekte økonomisk støtte via organisationer eller foreninger som giver økonomisk støtte til politiske partier og/eller politikere. Et politisk bidrag er ikke det samme som bestikkelse, men ligger i et risikoområde. Et bidrag, der gives for at påvirke en afgørelse til fordel for en virksomhed eller en enkeltperson, eller kan opfattes som sådan, anses som bestikkelse. Dette gælder særligt, hvis der gives bidrag til partier eller politikere fra fx en virksomhed, som er afhængig af koncessioner, tilladelser eller kontrakter fra kommunen.

EKSEMPLER PÅ BESTIKKELSE

- Pengegaver – kontanter eller tilsvarende
- Vederlag i form af arbejde på modtagerens ejendom eller materialer leveret til vedkommendes hus
- Gaver med betingelser
- Fri brug af lejlighed eller bil som tilhører en anden virksomhed
- Returkommission
- Løfter om yderligere forretninger
- Gaver, som kan påvirke en situation, hvor man er i færd med at give et tilbud eller gå ind i forhandlinger
- Kostbare rejser og indkvartering, hvor der er lidt eller intet fagligt indhold
- Andre end arbejdsgiver dækker udgifter for en selv og/eller et familimedlem
- Repræsentation, opvartning eller arrangementer som er beregnet til at påvirke forhandlinger eller indkøb
- Seksuelle tjenester
- Kontant betaling uden kvitteringer eller dokumentation
- Dækning af andre udgifter end normale indkvarteringsomkostninger via hotelregningen
- Betaling af personlige udgifter, for eksempel rejseudgifter
- Lån fra leverandører, med korrekte låneaftaler, men lånene betales aldrig tilbage

VELGØRENHEDSGAVER

Kommunen eller dens ansatte og politikere kan direkte eller indirekte modtage bidrag gennem gaver til en velgørenhedsorganisation, eller til en social investering i et lokalsamfund. Det kan fx være en virksomhed som tilbyder at finansiere et idrætsanlæg eller et kulturtiltag.

En velgørenhedsgave er ikke det samme som bestikkelse, men befinder sig i en gråzone. En gave, som gives for at påvirke en afgørelse til fordel for en virksomhed, eller som kan opfattes sådan, kan blive anset som bestikkelse. Det kan for eksempel være tilfældet, hvor organisationer i virkeligheden drives af beslutningstagere i kommunen eller personer knyttet til den.

SPONSORERING

Sponsorering er ikke det samme som bestikkelse, men er et risikoområde. Korruption kan knyttes til sponsorering, hvis der foreligger interessekonflikter på betalerens eller modtagerens side. Det kan for eksempel ske ved, at leverandører dækker dele af omkostningerne ved faglige rejser eller kursus for kommunalt ansatte. Sponsorering kan åbne for forventninger om genydelser. Hvis disse gives til en eller nogen få udvalgte personer og i det skjulte, kan de betragtes som upassende fordele.

AFPRESNING

Betalinger, som kan komme ind under begrebet korrupsion, er de som skyldes afpresning, trusler på livet og helbred, eller risiko for betydelige økonomiske tab. Se fx *Kriminallov for Grønland* (§108 + §112).

GAVER, REPRÆSENTATION OG UDGIFTSDÆKNING

I interaktionen med leverandører, organisationer, privatpersoner eller interessenter kan kommunernes repræsentanter få tilbud om gaver, inviteres på en frokost eller middag, eller få tilbud om at være med til et arrangement.

Sådanne tilbud kan være i gråzonen for korrupsion, eller bidrage til at knytte bånd og skabe afhængigheder, som korrupsionsbestemmelserne netop er beregnet til at forhindre. **Transparency International** har udviklet nogle principper til bekæmpelse af bestikkelse i private virksomheder (*Business principles for countering bribery*), som også kan være relevante for kommunalsektoren. Her lægges der fx vægt på, at gaver, repræsentation og udgiftsdækning er problematiske på flere måder:

- Gaver er penge, tjenester eller lån, der angiveligt gives som tegn på venskab eller taknemmelighed. De gives tilsyneladende uden forventninger om genydelse eller værdier retur. Gaver kan bruges for at udtrykke et fælles formål og et håb om fremtidig succes og fremgang. Gaver hører ikke hjemme i forretningsprocessen på anden måde end som en markering eller forstærkning af relationer, eller for at promovere giverens virksomhed, ved at forære genstande med virksomhedens logo eller et andet reklamebudskab væk.
- Repræsentation omfatter beværtning, måltider, receptioner og billetter til sociale begivenheder og underholdnings- eller idrætsarrangementer og kan have til formål at indlede eller udvikle et forretningsforhold. Det kan være vanskeligt at skelne mellem repræsentation og gaver, specielt hvis den som repræsentere ikke er tilstede og ikke optræder som værtskab.
- Udgiftsdækning indebærer, at et firma betaler eller refunderer udgifter til rejse eller andre relaterede udgifter for en potentiel kunde eller forretningspartner, når en sådan dækning ikke er angivet i kontrakten.

SPØRGSMÅL TIL DISKUSSION:

I en del tilfælde modtager kommunen selv gaver fra givere, som ønsker at bidrage med goder til lokalsamfundet. På hvilket grundlag skal kommunen takke ja til sådanne gaver? Kan der være forventning om genydelser? Kan gaven skabe loyalitetsbånd der gør det vanskeligere at behandle sager, som berører denne giver på et senere tidspunkt?

De fleste kommuner har udarbejdet klare retningslinjer om, at de ansatte og politikere ikke skal modtage gaver eller andre fordele. I Kommuneqarfik Sermersooq er kommunens *Antikorruptionspolitik*, som primært omhandler regler for modtagelse gaver, eksempelvis tilgængelig på hjemmesiden – www.sermersooq.gl

INTERESSEKONFLIKTER OG HABILITET

Når enkeltpersoner har private interesser, der er i konflikt med de interesser, som de skal varetage som ansat eller politiker, opstår der interessekonflikter. Beslutningerne de skal træffe vil da kunne påvirkes af konflikten. Som folkevalgt eller ansat i kommunen er det kommunens hensyn, der skal ligge til grund, og kommunens borgere og brugere skal kunne være sikre på, at sådanne personlige interesser ikke påvirker kommunens afgørelser.

Interessekonflikterne blandt politikere kan opstå, når de folkevalgte organer skal træffe beslutninger i sager, som direkte eller indirekte berører den folkevalgte selv. Det kan være som ejer af en lokal virksomhed eller gennem nære venskaber. Det samme kan gælde for ansatte i en kommune.

Habilitetsregler er bl.a. beskrevet i den *kommunale styrelseslov* (§14, stk. 2), samt i *forretningsordenen for kommunalbestyrelsen* (§9) og regulerer hvem der kan være med til at træffe beslutninger. Generelt gælder det, at man skal fratræde behandlingen af en sag, når man selv:

- er part i sagen eller er i nær familie med en part i sagen
- står i et nært venskabsforhold til en part i sagen
- står i stærkt modsætningsforhold til en part i sagen
- har et ikke uvæsentligt økonomisk forhold til en part i sagen
- der foreligger andre forhold som kan svække tilliden til den ansattes upartiskhed.

Fremtrædende lokalpolitikere kan være efterspurgte bestyrelsesmedlemmer og kan have mange af den slags poster. Flere steder er der rejst kritiske spørgsmål om situationer der opstår, fordi politikerne "har for mange hatte". Det er vigtigt at diskutere sådanne potentielle rollekonflikter for at skabe øget bevidsthed og evne til at håndtere rollerne på en betryggende måde. Stil gerne spørgsmålet: "Hvor mange hatte magter en politiker at håndtere?"

I et antikorrupsionsprogram er det vigtigt at gøre klart, hvad bestemmelserne om gaver betyder og i hvilke situationer gaver, repræsentation og udgiftsdækning ikke er tilladt. Selvom bestemmelserne fastslår, at det er ulovligt, uetisk eller uacceptabelt at modtage gaver, kan der være situationer hvor gaver er naturlige. Følgende tommefingerregel kan være til hjælp for kommunalt ansatte, ledere i kommunale virksomheder, politikere og for virksomheder, der handler med kommunerne:

- Gaver bør gives i fuld åbenhed og skal aldrig medføre nogen forpligtelser for modtageren. Gaver skal ikke bruges på at opnå en forretningsmæssig fordel, eller kunne opfattes sådan.
- De samme principper bør gælde for ledelse og ansatte. Hvis det er nødvendigt og acceptabelt med forskelle, bør reglerne være åbne om dette. Skjult praksis kan undergrave antikorrupsionsarbejdet.
- Gaver bør aldrig gives eller modtages i forbindelse med ansættelser, bud, evalueringer eller tildeling af kontrakter. Man skal også være forsigtig med gaver efter at en kontrakt er tildelt, fordi det kan opfattes som udsat returkommission, eller knyttes til godkendelse af ændring af ordrer eller nye kontrakter.
- Hvis det er upassende at afvise gaven, kan den på et senere tidspunkt returneres til giveren med en forklaring, eller den kan gives til en velgørenhedsorganisation og giveren orienteres om dette.
- At give værdifulde gaver til personer der er underlagt strenge regler på dette område, eller at modtage gaver, som overskrider de grænser som kommunen fastsætter, skaber pinlige situationer. Det kan derfor være hensigtsmæssigt på forhånd at udveksle information om regler for gaver med forretningspartnere.
- Det er lettere for de ansatte at håndtere gaver, hvis de kan forholde sig til faste værdibegrænsninger. Samtidig kan sådanne grænser fjerne fokus fra andre vigtige forhold, såsom hyppighed og sammenhæng (fx budrunder og kontrakt-tildelinger). Kommuner bør i sit antikorrupsionsarbejde angive hvilke værdier, omstændigheder og typer af gaver som er acceptable, og beskrive godkendesrutinerne i tilfælde, hvor grænserne overskrides og når der opstår tvivl.

LOBBYVIRKSOMHED

De kommunale beslutningsprocesser er genstand for påvirkning. Når berørte interesser medvirker og udtaler sig i sager, regnes det som en del af en demokratisk ret til at deltage. Når organiserede interesser søger at påvirke beslutningsprocesserne i retning af et bestemt udfald, kan der være tale om lobbyvirksomhed, som sker udenfor de ordinære beslutningskanaler. Lobbyvirksomheden kan tage form som informationsarbejde, kampagner, og direkte kontakt for at påvirke beslutningstagernes opfattelser eller holdninger direkte eller indirekte ved at påvirke beslutningsgrundlaget og præmisserne.

Såfremt det ikke er kendt for omverdenen, hvem der har forsøgt at påvirke gennem sådan lobbyvirksomhed, eller hvilken form for kontakt lobbyisterne har haft med beslutningstagerne, kan det reducere tilliden til, at beslutningsprocesserne er gået rigtigt for sig. Det repræsenterer et demokratisk problem.

Der kan være behov for, at kommunerne udarbejder nogle spilleregler, for hvordan de skal forholde sig til sådan lobbyvirksomhed.

FORRETNINGSFORBINDELSER OG SAMARBEJDSPARTNERE

Kommuner kan stilles til ansvar for korruptionshandlinger, som er udført af nogen de har et forretningsforhold til. For at modvirke korruption må kommunerne derfor i tilstrækkelig grad forsikre sig om at forretningspartnere og samarbejdspartnere overholder gældende lovgivning og etiske principper.

Det er særligt i forbindelse med indkøb og fælles udviklingsprojekter, hvor kommunerne har samhandel med andre aktører, at der kan være korruptionsrisiko.

I Kommuneqarfik Sermersooq består regelsættet for offentlige indkøb i kommunens *Indkøbspolitik*, som er offentliggjort på www.sermersooq.gl, og som ligeledes indeholder reference til *"Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren*. (fx Kapitel 2, § 7 vedr. konkurrence og ligebehandling)". Indkøbspolitiken fastlægger hovedprincipper for gennemførelsen af kommunens køb af varer og tjenesteydelser. Kommuner kan i sine indkøb stille etiske og sociale krav til leverandørerne og leverandørkæden. Kommunerne bør derfor vurdere, hvordan de igennem deres indkøbsstrategier kan sikre høj etisk standard hos sine leverandører, både gennem kvalitetskrav og i opfølgning af leverandører og leverancer.

Kommuner handler ofte med partnere, uden at det falder ind under regelsættet for offentlige indkøb. Det drejer sig om ejerskab i selskaber, samarbejde med eller støtte til frivillige organisationer og samarbejde om udviklingsprojekter og offentlig-privat samarbejde (OPP). Også her bør kommunen sikre sig, at samarbejdspartnerne har en høj etisk standard og et system til at forhindre korruption.

BAGGRUNDSCHECK – ”DUE DILIGENCE”

Indkøb fra og samhandel med konsulenter, entreprenører, leverandører og andre forretningsforbindelser udgør en risiko for at blive indblandet i korruption. Derfor bør kommuner ud fra en risikovurdering gennemføre baggrundscheck før de indleder et forretningssamarbejde. Det indebærer at tage alle nødvendige forholdsregler for at sikre, at kommunen samarbejder med velansete og kvalificerede partnere og repræsentanter.

Due diligence undersøgelser af korruption – ofte kaldt ”integrity due diligence” – er undersøgelser og vurderinger af forretningspartnere med henblik på at sikre, at man ikke bliver indblandet i forudgående, pågående eller fremtidige korruptionshandlinger igennem forretnings-samarbejdet.

Det er mest relevant at foretage sådanne due diligence undersøgelser af ukendte forretningspartnere, før man indgår aftaler med dem, men de kan også være relevante på et senere tidspunkt, hvis nye oplysninger tilsiger det.

Det kan være upraktisk at udføre due diligence på alle forretningspartnere. Kommunen bør have retningslinjer med kriterier for, hvornår det skal gøres og hvordan man skal prioritere. Kommunerne bør som et mindstekrav i hvert enkelt tilfælde afgøre, om der skal udføres due diligence, og hvor grundig undersøgelsen skal være.

Due diligence kan udføres i samarbejde med den pågældende virksomhed, som er genstand for undersøgelsen, eller uden dennes vidende. Undersøgelsen kan udføres af kommunernes egne ansatte eller af et konsulentfirma og bestå af informationsøgning på åbne kilder, bl.a. internet. I kritiske og vanskelige tilfælde kan det være nødvendigt at ansætte specialiserede konsulentfirmaer, som er i stand til at foretage grundigere undersøgelser.

I løbet af en due diligence-undersøgelse kan advarselsslamper begynde at lyse.

Nogen af disse kan være:

- En offentlig tjenestemand/ansat eller et familiemedlem er aktionær i selskabet, har interesser i det, eller er selskabets egentlige ejer.
- En person i bestyrelsen, i ledelsen eller en central medarbejder har interesser i et andet selskab, som kan være konkurrent.
- Selskabet nægter, at oplyse ejerens identitet.
- Selskabet nægter, at redegøre for ejerens, bestyrelsesmedlemmernes eller andre centrale medlemmers økonomiske interesser som kan udgøre en interessekonflikt.
- Selskabet er udelukket fra budrunder.
- Undersøgelsen afdækker tætte forbindelser til politikere, konkurrenter eller kriminelle.
- Selskabet har et dårligt rygte af andre grunde, end de ovenfor nævnte.

Advarselsslamper i starten af en undersøgelse betyder ikke nødvendigvis, at samarbejdet bør ophøre. Kommunen kan komme til en acceptabel konklusion ved at indhente mere information eller gennem forhandlinger. Hvis man ikke finder en fuldstændig løsning, men alligevel mener at der er grundlag for at samarbejde videre, vil der fortsat være et element af risiko tilstede, og kommunen bør have en plan for at reducere risikoen og overveje samarbejdet nøje. Det er meget uheldigt for kommunens omdømme, hvis samarbejdspartneren i fælles foretagender eller fællesejede selskaber bliver kendt for manglende integritet eller tilfælde af korruption. Kommunen kan risikere ansvar for medvirkning til korruption, hvis den kender til eller burde have kendt til korrupte handlinger. Det er vigtigt, at korruptionsbekæmpelse er indeholdt i aktionæraftaler og i aftaler for fællesforetagender. Ret til information og regler for afstemning, som muliggør veto mod korrupte forretningsarrangementer, er også vigtig.

Kommunens krav til et antikorrupsionsprogram bør gøres gældende i helt og delvist ejede selskaber og foretagender. Korruptionsbekæmpelse bør være et element i opfølgningen af helt og delvist ejede selskaber og foretagender.

Der bør foretages due diligence-undersøgelser af potentielle partnerselskaber og deres ejere og nøglemedarbejdere, hvis kommunen ikke har kendskab til disse fra tidligere. Due diligence er også aktuelt overfor kendte partnere, hvis der fremkommer ny eller mistænkelig information som nødvendiggør dette.



5: ANTIKORRUPTIONSPROGRAM I KOMMUNEN

FORMÅLET MED ET KOMMUNALT ANTIKORRUPTIONSARBEJDE ER:

- at forebygge at korruption sker.
 - at øge muligheden for at afdække eventuel korruption.
 - at øge muligheden for at håndtere en eventuel korruptionssag.
1. Værdier, holdninger og kultur
 2. Ethiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte
 3. Risikoanalyser
 4. Et godt kontrolsystem – egenkontrol og intern kontrol
 5. Strategi for indkøb
 6. Whistleblowerordning

Kommuner må implementere de systemer og mekanismer, der skal til for at opnå dette, så det passer bedst til den enkelte kommune. I et antikorrupsionsprogram er hovedelementerne følgende:

Gennem antikorrupsionsarbejdet kan kommunerne skabe bevidsthed, holdninger, kundskab og adfærd, som gør at regelsæt og rutiner faktisk bliver efterlevet. De efterleves ikke af sig selv, men gennem aktive handlinger som politikere, ledere og ansatte foretaget sig.

Som nævnt indledningsvist er der grund til at tro, at omfanget af den faktiske korruption er større, end den som afdækkes. Kommunerne har først og fremmest mulighed for at gøre noget ved sine interne forhold, sådan at korruption forhindres, selvom der udenfor kommunerne skulle være en vilje til at forsøge. Men gennem egen optræden kan kommunerne også påvirke holdninger og villighed i omverdenen.

Et antikorrupsionsprogram bør vise hvordan kommunen løbende i sin virksomhed gennemfører aktiviteter, som både forebygger og afdækker korruption. Kommunerne bør sørge for, at tiltag imod korruption indgår i de kommunale kerneprocesser:

- Politiske beslutningsprocesser
- Myndighedsudøvelse og sagsbehandling
- Tjenesteproduktion/serviceydelser

VÆRDIER, HOLDNINGER OG KULTUR

Kommunens værdigrundlag udtrykker hvad der skal kendetegne kommunens virksomhed i dens roller og funktioner. Værdigrundlaget er rettesnoren for alle ansatte og folkevalgte og signalerer for omverdenen, hvad der skal kendetegne kommunens virksomhed. Al aktivitet på kommunens vegne bør være forankret i værdigrundlaget.

Antikorrupsionsprogrammet bør også omfatte de centrale støtteprocesser:

- Økonomiforvaltning
- Indkøb
- Personale forvaltning
- IKT-drift

Hovedindholdet i kommunens antikorrupsionsprogram bør være formuleret skriftligt, med henvisning til centrale kommunale regelsæt og styreprocesser, således at det er muligt at synliggøre programmet og tage det op til vurdering/evaluering.

Korruption er et alvorligt strafbart forhold, som det kan være vanskeligt at tage op. Ubegrundede påstande og beskyldninger om korruption rettet imod lokalpolitikere eller kommunalt ansatte kan være ødelæggende, ikke bare for dem som bliver beskyldt, men også for kommunens mulighed for at sætte korruptionsrisiko og antikorrupsion på dagsordenen. Samtidig er det vigtigt, at korruption bliver et tema som ikke er "farligt" at snakke om i kommunerne. Et antikorrupsionsprogram kan bidrage til dette, hvis temaet tages op uafhængigt af konkrete mistanker og beskyldninger.

Ved at have et aktivt og bevidst forhold til værdigrundlaget, vil de, som optræder på vegne af kommunen, stå bedre rustet til at imødegå uetisk adfærd og korruption og således medvirke til at forebygge, at uheldig praksis får fodfæste.

Værdigrundlaget skal omsættes til praksis i de kommunale virksomheder og processer. Det betyder, at værdierne skal afspejles i de handlinger, som kommunens repræsentanter foretager sig, som ledere, ansatte og folkevalgte.

I teorien kan værdier ofte opfattes som almenne og enkle at slutte sig til. I praksis kan ansatte og folkevalgte opleve, at værdierne sættes på prøve, at der opstår dilemmaer eller konflikter som gør, at det ikke er oplagt, hvordan man skal optræde. Manglende bevidsthed om dette kan føre til, at private holdninger eller opfattelser bliver mere styrende end kommunens grundværdier.

ETISKE REGELSÆT FOR ANSATTE OG FOLKEVALGTE

Kommuner som ikke har udarbejdet etiske retningslinjer for ansatte og folkevalgte bør prioritere dette arbejde. Etiske retningslinjer bør behandles/godkendes af kommunalbestyrelsen.

Etiske retningslinjer indeholder ofte klare anvisninger på, hvilken adfærd der forventes og hvad der skal være rettesnoren. De præciserer nogle fundamentale krav, som følger af kommunens grundværdier.

Mange kommuner vælger at tage udgangspunkt i andres regelsæt, når de vælger deres egne. Det er ikke nødvendigt at opfinde krudtet på ny, men samtidig bør regelsættene bygge på en selvstændig vurdering tilpasset den enkelte kommunes situation.

Kommuneqarfik Sermersooq har på baggrund af Moderniseringsstyrelsen, KL og

For at gøre værdierne levende og til noget der efterleves, skal de tages op og gøres relevante i den praktiske hverdag indenfor alle serviceorganer og på kommunale arbejdspladser. Holdninger skabes og ændres og organisationens evne til at omsætte værdierne til konkrete handlingsvalg forudsætter, at de tages frem og gøres til udgangspunkt for samtaler og diskussioner om hvad de betyder. Her har lederne et særligt ansvar.

Kommunens ledelse bør sørge for, at der er formuleret et værdigrundlag og at det bruges aktivt i arbejdet med at bygge en god organisationskultur, hvor målet er at forebygge og reagere på uetisk og korrupt adfærd.

Danske Regioner's "God adfærd i det Offentlige" udarbejdet en *Antikorruptionspolitik* vedr. modtagelse af gaver og en *Indkøbspolitik* med referencer til Inatsisartutlovgivning og Håndbog i forvaltning og økonomistyring. Sidstnævnte refererer til FN Global Compact's 10 principper, herunder krav om overholdelse af menneskerettighederne og antikorruption.

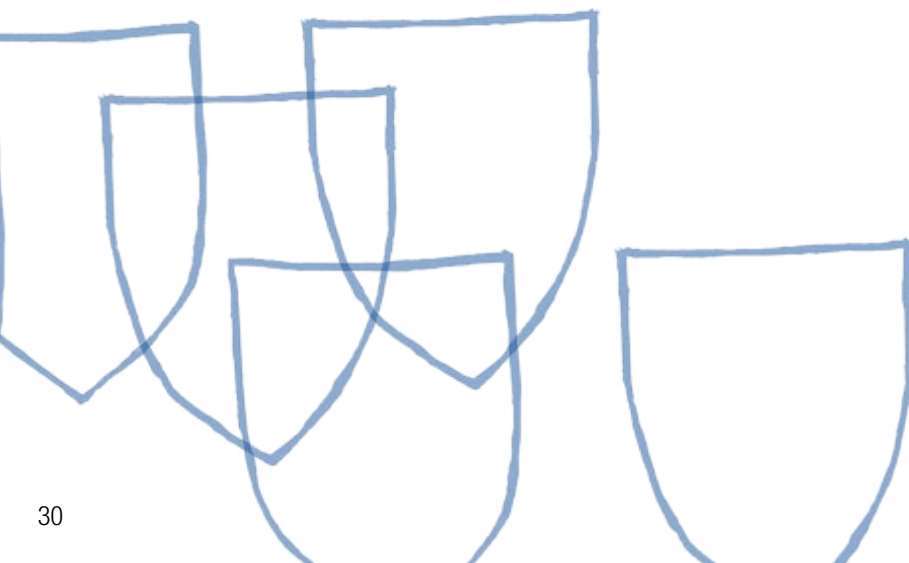
Det kan her som eksempel nævnes, at GrønlandsBANKEN har tilsluttet sig UN Global Compact og hermed støtter FN's Global Compact og dets 10 principper omkring menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder, miljø og antikorruption. GrønlandsBANKEN har som følge heraf bedt alle sine leverandører underskrive en tiltrædelseserklæring om, at de accepterer GrønlandsBANKENs generelle indkøbsbetingelser, samt Konventionens 10 principper.

Etiske retningslinjer får praktisk betydning ved at tages i brug og ved at ansatte og folkevalgte forholder sig aktivt til betydningen af dem. De har beskeden værdi, hvis indholdet i retningslinjerne ikke følges op efter at de er vedtaget. En sådan opfølgning sker både gennem formidling af indholdet, lokalt arbejde med at oversætte, hvad de indebærer for ens egen virksomhed og ved jævnligt at tage dem op til vurdering og diskussion. For at sikre opfølgning kan arbejdet med etiske retningslinjer for eksempel skrives ind i kontrakten med lederne i de forskellige afdelinger.

Kommunerne bør også sørge for at gøre de etiske retningslinjer gældende i kommunale foretagender og introducere dem for de kommunalt ejede selskaber og overfor vigtige samarbejdspartnere. Kommunen bør med jævne mellemrum redegøre for iværksatte og planlagte tiltag til at sikre en høj etisk standard. Dette kræver at kommunen har overblik over hvilke aktiviteter, der er gennemført på etikområdet og hvad status er. En sådan redegørelse kan være et godt udgangspunkt for debatter i kommunalbestyrelsen om kommunens etikarbejde. Det er samtidig en mulighed for at synliggøre etikarbejdet.

TIPS TIL ETISKE RETNINGSLINJER:

- De bør indeholde regler om forbud mod, at ansatte i kommunen på forskellig måde kan bruge rammeaftaler om indkøb til private formål.
- Det bør fremgå, at et brud på retningslinjerne vil få konsekvenser.
- Det bør fremgå, at ansatte eller folkevalgte ikke deltager på udflugter/rejser, som er sponsoreret af kommunens samarbejdspartnere.



EKSEMPLER OG TIPS TIL HVORDAN ETIKARBEJDE KAN UDFØRES:

Ledelsen

- Etikarbejde skal forankres i ledelsen på den enkelt arbejdsplads, på kommunaldirektør niveau og hos folkevalgte. Kommunalbestyrelsen bør diskutere kommunens etikarbejde.
- Det bør afklares, hvem der har ansvar for etik og korrupsionsforebyggende arbejde. Ansvarret kan lægges i et team, for at gøre det mindre sårbart, eventuelt kan etableres en stilling som etisk rådgiver i direktørens stab.
- Etik bør indarbejdes som et tema i lederkontrakten. Man kan lade etik blive et område, som lederne måles på og en del af direktørens krav til lederne.
- Etikarbejde skal prioriteres, der skal sættes tid af til etikarbejde og til løbende etiske refleksioner om relevante tema. Det skal diskuteres, hvad der er i orden og hvad der ikke er i orden i virksomheden, således at ansatte og ledelse oparbejder en fælles bevidsthed om, hvad der er rigtigt og forkert.
- Der skal udvikles rutiner, som giver overblik over bierhverv hos ledere og ansatte – for eksempel i arbejdsreglementet.
- Der skal laves information om regelsæt og retningslinjer, sådan at der opnås en høj grad af bevidsthed om efterlevelse – at reglerne er kendt forstået og bliver fulgt.
- Der kan etableres et "etisk råd" i kommunen, med fx kommunaldirektør, virksomhedsledere og tillidsvalgte, fx tillids- og sikkerhedsrepræsentanter.
- Det kan være nyttigt at kortlægge kommunens etiske profil, eventuelt med ekstern hjælp, for at vurdere organisering af etikarbejdet, herunder af medarbejdernes kendskab til etiske retningslinjer, erfaring med situationer o.lign.
- Der kan udarbejdes oversigt over negative hændelser, som kan bruges systematisk i oplæring i risikovurdering og i dilemmatræning.
- Der kan indarbejdes krav om rapportering om status for etikarbejde i kommunaldirektørens virksomhedsstyring, som grundlag for opfølgning og afrapportering til kommunalbestyrelsen.

Information og oplæring af ansatte

- Nyansatte bør skrive under på, at de etiske retningslinjer er læst og forstået.
- Tillidsvalgte/repræsentanter bør involveres i etikarbejdet.
- Etik og antikorruption tages op i medarbejdersamtalen.
- Der bør udarbejdes rutiner om ejerskab til kompetence og produkter ansatte har udviklet gennem deres job i kommunen.
- Det skal gøres klart over for de ansatte, hvad der er i orden/ikke i orden på den enkelte arbejdsplads. Det skal gøres klart for de ansatte, hvad der forventes af en åben og transparent kommune. Der skal fokus på størst mulig åbenhed i alle processer.
- De etikansvarlige skal ud i kommunens virksomheder og gennemføre oplæring i etik, også de nyansatte.
- Der kan arrangeres etik-/antikorruptionsdag.
- Der kan gennemføres dilemmatræning i forbindelse afdelings- og ledermøder.

RISIKOANALYSER

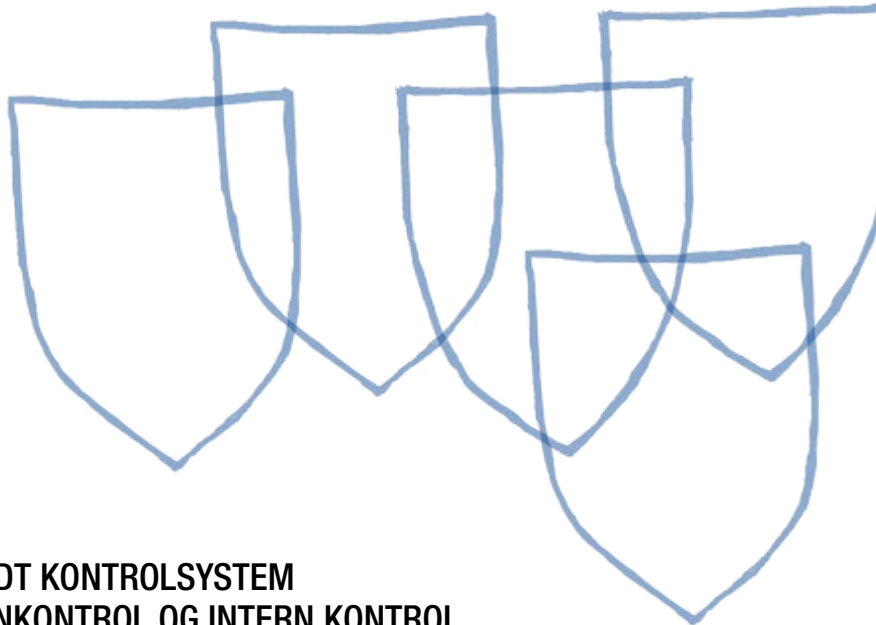
Hensigten med en risikoanalyse er at finde ud af, hvordan antikorrupsionsarbejdet bør indrettes og hvad der bør prioriteres. Kortlægning og analyse af risiko for korruption er udgangspunkt for risikoreducerende tiltag, enten som egne målrettede tiltag, eller som en integreret del af kommunens overordnede risikostyring.

Kernen i en risikoanalyse er at analysere hvilke uønskede hændelser, som kan indtræffe, hvor de kan indtræffe og hvilke konsekvenser de vil have. Endvidere består risikoanalyse i at vurdere sandsynligheden for at hændelsen vil indtræffe. Selve risikoen fremkommer ved at vurdere risiko og konsekvens i sammenhæng.

Risiko for korruption bør analyseres på strategisk niveau i kommunen og alle virksomheder. Det kan ske ved at alle kommunale virksomheder gennemtænker følgende:

- Hvordan kan korrupte handlinger ske i pågældende virksomhed?
- Hvor sandsynligt er det, at det sker?
- Hvilke konsekvenser kan sådanne hændelser få?

Baseret på en sådan risikokortlægning kan den administrative ledelse sammenstykke et overordnet billede af korruptionsrisici og dermed prioritere risikoreducerende tiltag. Kommunalbestyrelsen bør som folkevalgte sætte tid af til at vurdere korruptionsrisici i deres rolle som folkevalgte og hvordan den kan reduceres.



ET GODT KONTROLSYSTEM – EGENKONTROL OG INTERN KONTROL

Et velfungerende kontrolsystem er afgørende i det kommunale arbejde mod korruption. Et af de mest centrale virkemidler i et kommunalt antikorrupsionsarbejde er derfor at arbejde med at styrke alle funktioner i det kommunale kontrolsystem. At forebygge uønskede hændelser og hindre myndighedsmisbrug er eksplicitte mål med kontrolvirksomheden.

Kontrolsystemerne har en vigtig forebyggende funktion, dels gennem kontroller som reducerer muligheden for at begå korruppte handlinger, dels ved at kontrol øger faren for at blive opdaget. Endvidere vil kontrolsystemet afdække eventuelt bedrageri, fejl eller korruppte handlinger som er begået.

Svagheder i kontrolsystemerne øger faren for bedrageri og korruption. Sådanne svagheder gør det også vanskeligere at opdage fejl, bedrageri eller korruption som er blevet begået.

Udfordringerne for kommunerne er, at gøre kontrolsystemet virksomt og effektivt i antikorrupsionsarbejdet. Korruption foregår i det skjulte, mellem parter som begge har interesse i at holde den korruppte handling skjult. De korruppte handlinger kan dermed også være vanskelige at opdage.

Der er en balancegang mellem ressourcerne, som bruges på kontrol på den ene side, og effektiviteten i den kommunale drift og opgaveløsningen på den anden. En central del af kontrolsystemet er at gennemføre risikovurderinger og analyser, sådan at kontrolvirksomheden rettes ind mod områder, hvor risikoen er størst.

I et kommunalt antikorrupsionsprogram bør kommunen beskrive, hvordan kontrolsystemet skal opfange korrupsionsrisici indenfor alle centrale processer.

EKSEMPLER OG TIPS TIL KONTROLARBEJDET

Overordnede kontrolfunktioner

- Kommunaldirektørens system til intern kontrol bør udformes med sigte på at forebygge og afdække korruption. Kontrolaktiviteterne gennemføres af administrationen på tjenestesteder og i de centrale støtteprocesser.
- Ved at udarbejde en oversigt over kontrakter, ejendele og ejendomsmasse (som egner sig til udlejning), kan kommunen kontrollere status og praksis for, hvordan de disponeres.

Praktiske tiltag

- Ansætte central controller og oprette controllerfunktion på store projekter.
- Indføre systemer med to personer som godkender fakturaer, hvoraf en har nærhed til leverancen og kan kontrollere den.
- Brug eksisterende kontrolordninger og – muligheder.
 - Gennemfør faktura kontrol og årlig kontrol af koder/kontoer, udbud, protokol, rammeaftaler og tilskud.
 - Gennemfør forvaltningsrevision, gerne på afgrænsede områder, fx indenfor intern kontrol og faktura kontrol.
 - Kontrollér kommunens brug af rammeaftaler.
 - Gennemfør interne revisioner af rutinerne.
- Indfør kontrolrutiner på områder som indebærer risiko. Mere aktiv kontrol – ”kontrollér at det kontrolleres”, risikobaseret kontrol frem for stikprøver.
- Efterkontrol af at rutiner bliver fulgt, hvad ved man om effekterne af tiltagene?
- Udarbejd rutiner for udførsel af varer og materiel: Lagerstatus, fælleslager, bil- og benzinforsbrug med mere.
- Delegationsreglementet – sætte økonomiske rammer som udgangspunkt for delegation.
- Etablér beredskabsplaner ved opfølgning af kritisable forhold eller advarsler.
- Gennemfør oplæring af assistenter og sagsbehandlere.
- Gennemgå bestillingsfuldmagter.
- Etablér indkøbsstrategi.
- Check hvilke relationer ansatte i kommunen har til forskellige eksterne netværk.
- Arbejd med at udvikle en ”kultur for kontrol”, således at kontrol opleves som en gensidig trygheds- og tillidsskabende arbejdsform, snarere end en antydning om mistanke.
- Ambitionen bør være et risikobaseret kontrolsystem, hvor den enkelte virksomhed og enhed reducerer risiko for fejl, misbrug og korruption på et acceptabelt niveau.

STRATEGI FOR INDKØB

Ved at have en tydelig strategi for indkøb og implementere den i alle led, vil kommunen kunne reducere risikoen for fejl, bedrageri og korrupsion. Opbygning af en indkøbsfaglig kompetence, klare rutiner og tydeligt ansvar for at efterleve dem, vil være centrale elementer i en sådan strategi.

I forberedelserne til og gennemførelsen af et indkøb kan der være behov for kontakt til forskellige tilbudsgivere og leverandører. Information til leverandørerne skal være ens og ikke indebærer forskelsbehandling, som kan favorisere nogen af dem. Efter at kontrakterne er indgået og leverancerne finder sted, bør kommunen kontrollere, at de faktisk har modtaget leverancerne i henhold til kontrakt og aftalt pris. I denne opfølgingsfase bør kommunale indkøbere også være opmærksom på, at kommunen undgår at etablere afhængighed eller bindinger, som kan påvirke afhængigheden i fremtidige indkøbsprocesser.

Et effektivt marked kan være afgørende for muligheden for at få tilbud fra leverandører i reel konkurrence. Derfor bør kommunerne være opmærksomme på de konkurrencepolitiske virkninger af sine indkøb. Et effektivt og kompetent leverandørmarked kan kræve et langsigtet samarbejde for at sikre leverandører, som er i stand til at dække fremtidige offentlige behov. En sådan strategi og leverandørudvikling skal ske åbent og ordentligt, i overensstemmelse med centrale værdier og principper for anskaffelser.

Kommunerne kan bidrage til, at leverandørerne varetager samfundsansvar knyttet til miljø, menneskerettigheder, løn- og arbejdsforhold, etik og antikorrupsion ved at stille krav til konkurrenceforholdene og ved at følge dem op igennem hele indkøbsprocessen. Se fx Kommuneqarfiq Sermersooq's Indkøbspolitik – www.sermersooq.gl. Leverandørerne kan også forpligtes til at dokumentere, hvordan de varetager samfundsansvar både i egen virksomhed og overfor leverandørkæden og kunder.

Kommunens indkøbsstrategi bør beskrive risikofaktorer i indkøbsprocessen.

Risikoen for korrupsion er tilstede i flere faser:

- Vurdering af behovet som skal dækkes gennem indkøbet. Her kan kontakter med leverandører eller interessekonflikter hos indkøbere have betydning for, hvordan behovet for indkøbet beskrives. I hvor høj grad er der behov for indkøbet? Kunne behovet være dækket på andre måder?
- Planlægning og organisering af selve indkøbet. Her vil kendskab til markedet og kontakt med leverandører kunne påvirke planlægningen af indkøbet. Asymmetrisk information mellem leverandørsiden og kommunen kan påvirke behovs- og indkøbsbeskrivelsen. I hvilket omfang og med hvilken standard er der behov for indkøbet? Behovet kan i høj grad blive formuleret som et bestemt produkt, som afskærer potentielle leverandører.

- Gennemførelse af konkurrenceform, udformning af udbudsmateriale, kravspecifikation osv. kunne påvirkes af, at indkøber eller fagansvarlige ikke er tilstrækkelig uafhængig. Endvidere vil selve annonceringen af udbuddet kunne ske på en måde, som ikke ligestiller potentielle leverandører og ved at væsentlig information bliver holdt tilbage sådan at nogle leverandører har et konkurrencefortrin. Vurderingen af tilbuddene og endeligt valg af leverandør kan være udsat for upassende påvirkning i form af venskab, gaver, bestikkelse, returkommission eller lignende. Tidligere kommunalt ansatte, som er gået over til leverandørsiden, kan have insiderviden, bekendtskaber og kontakter som de benytter sig af i tilbudsudformningen og i eventuelle forhandlinger i konkurrencen.
- Opfølgning af leverancer og kontrakt. Her kan risikoen være knyttet til, at omkostninger og kvalitet afviger fra det, der oprindeligt var aftalt, og at den, der godkender leverancerne og håndterer fakturaer og udbetalinger, accepterer det. Afhængig af kontraktform vil der kunne være en række trin fra bestilling til ordrebekræftelse og – modtagelse, fakturagodkendelse og udbetaling, hvor korruptionsrisiko er tilstede.

EKSEMPLER PÅ RISIKO I INDKØBSPROCESSER

- Leverandøren giver et godt betalt job til en slægtning til indkøberen.
- Leverandøren engagerer uden nogen god forretningsmæssig grund en privat virksomhed, som er styret af indkøberen eller af venner eller slægtninge til indkøberen, der er underleverandør til projektet.
- Leverandøren udfører arbejde på indkøberens private bolig og sender en stærkt diskonteret faktura – nogen gange sendes ingen faktura.
- Ulovligt direkte indkøb.
- Ukoordinerede indkøb af samme vare eller tjeneste fra forskellige indkøbere i kommunen.
- Fejl i gennemførelsen af indkøb fører til ressourcekrævende klagesager resulterende i negativt omdømme.
- Manglende dokumentation eller arkivering som gør opfølgning og kontrol vanskelig.
- Indkøb eller dele af indkøb anvendes til privat brug.
- Folkevalgte som engagerer sig for at særlige leverandører foretrækkes.
- Indkøbere som ikke følger kommunens indgåede rammeaftaler eller andre aftaler.

EKSEMPLER OG TIPS TIL SIKRERE INDKØB

- Gennemfør en risikovurdering på hele indkøbsområdet. Hvor er der størst risiko for at lave fejl? På baggrund af risikovurderingen iværksættes de nødvendige tiltag.
- Udarbejd og opdatér kommunens indkøbsstrategi.
- Informér således, at ansatte kender til og følger strategien og rutinerne. Indarbejd tiltag mod korruption og for menneskerettigheder i strategien.
- Indkøbsprocesser skal sikres med dokumentation og varemottagelse inden betaling – og stil krav til leverandører i indkøb, som også omfatter underleverandører.
- Indkøbsprocesser skal sikres ved hjælp af e-handel, e-faktura og værktøj til gennemførelse af konkurrencer.
- Foretag oplæring i indkøbsregler fra kommunen. Se fx Indkøbspolitik www.sermersooq.gl og Cirkulære af 24.09.2010 om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner.
- Kontrollér efterlevelsen af indkøbsregelsæt, særligt indenfor udsatte områder og ved tillægsbestillinger.
- Indgå rammeaftaler for større dele af kommunens virksomheder.
- Centralisér indkøbsfunktionen, så der opbygges et stærkt indkøbsfagligt miljø i kommunen eller i samarbejde med andre kommuner. Foruden at styrke markedsmagten vil en sådan centralisering også medføre en professionalisering og kompetenceopbygning, større i form af færre og professionelle indkøbere og bestillere. Certificér indkøberne, egne etiske retningsregler for indkøbere.
- Udarbejd vejledninger og website med information om kommunens indkøb.

WHISTLEBLOWERORDNINGER

Antikorruptionsprogrammer kan have begrænset værdi, hvis ansatte eller andre der oplever kritisable forhold, ikke ved hvor de skal henvende sig. Whistleblowerordninger har erfaringsmæssigt vist sig at være afgørende for at få frembragt kritisable forhold, som indebærer korruptionsrisiko, eller for at afdække uønskede hændelser.

Kanaler der går nedefra og op, såsom advarselsrutiner, er et supplement til ledelsens bestræbelser for at modvirke korruption i virksomheden.

Kommunaldirektør og andre ledere må give tilstrækkelig beskyttelse til dem, som ønsker at stå frem og rapportere afvigelser fra etiske og juridiske standarder i kommunen. Dette kan fx gøres via fortrolige telefonlinjer eller intranet- og internetsider, hvor ansatte og forretningspartnere kan luften bekymringer eller formidle information. For at sådanne ordninger skal fungere effektivt, må man lytte til bekymringerne og nøglemedarbejdere må reagere indenfor rimelig tid. Legitim brug af whistleblowerordninger må ikke føre til repressalier i form af ændrede karrieremuligheder, udelukkelse fra attraktive arbejdsopgaver eller social udefrysning. Sådanne kanaler bør gøres tilgængelige ikke bare for ansatte, men også for forretningsforbindelser, brugere og borgere.

Kommuner, der allerede har whistleblowerordning, må vurdere behovet for tilpasninger, når de lancerer deres antikorruptionsprogram. Kommuner, der ikke har sådanne kanaler, bør etablere det som en del af programmet.

Erfaringer fra whistleblowerordninger i kommunerne og i erhvervslivet har vist flere udfordringer:

- Whistleblowere får negative reaktioner fra ledere eller kolleger.
- Whistleblowere ved ikke, om anmeldelsen er/bliver bekræftet og får ikke information om det videre forløb.
- Ansatte har begrænset kendskab til, hvordan de skal foretage anmeldelser.
- Whistleblowere bliver misbrugt i interne magtkampe.
- Anonymitet kan føre til misbrug af ordningen, fx anmeldere som ønsker at tilsvine navngivne personer.
- Ansatte anmelder deres egne sager selv om ordningen er indrettet til anmeldelser fra uafhængige.
- Det kan være en udfordring at beskytte den, der anmeldes.
- Opfattelsen af at "det hjælper sikkert ikke at anmelde", "det bliver for ubehageligt at anmelde", eller frygt for negative konsekvenser kan gøre, at de undlader at anmelde de kritisable forhold der observeres, særligt når det gælder egne ledere.
- Informationssikkerhed, at anmeldelserne behandles på forsvarlig måde og at få har adgang til informationen.

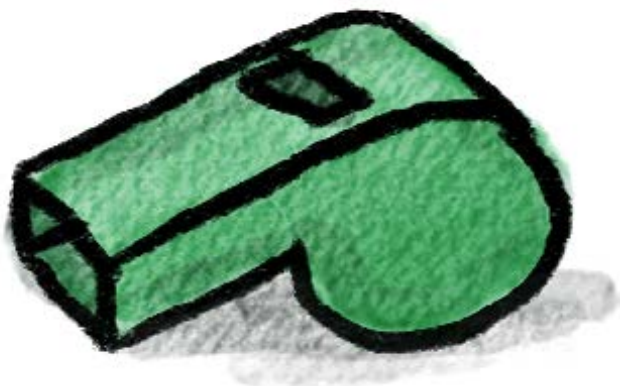
TIPS TIL ETABLERING AF WHISTLEBLOWERORDNINGER:

- Anmeldelseskanalen bør administreres af en uafhængig stabsenhed (eventuelt eksternt), som rapporterer til kommunaldirektøren.
- Der skal være mulighed for at foretage anonyme anmeldelser.
- Sagerne skal behandles fortroligt og med tilstrækkelig beskyttelse og retfærdig behandling af personen, der rapporterer og den, der rapporteres om.
- Sagerne skal undersøges og afsluttes, og opsummeres efterfølgende sammen med de involverede personer.
- Kommunen skal sikre et godt system til dokumentation og arkivering af anmeldelser, sagsbehandling og konklusioner.

Kommunen skal sikre, at anmeldelser opmuntres og anmelderne beskyttes. Når en ansat observerer kritisable forhold, skal vedkommende opmuntres til at rapportere dette. Kommunen har pligt til at opmuntre sine ansatte til at bruge deres ret til at sige fra, og tilrettelægge efter det.

Grønlands Selvstyre indførte i 2015 en whistleblowerordning, som skal dæmme op for nepotisme og skabe større gennemsigtighed i centraladministrationen. Ordningen indebærer helt konkret, at medarbejderne nu via et særligt IT-system kan henvende sig med klager over eller mistanke om uregelmæssigheder i forbindelse med sagsbehandling og personaleansættelser.

Kommuneqarfik Sermersooq har i 2016 taget initiativ til at indføre en whistleblowerordning. Ordningen forventes taget i brug primo 2017 og vil i første omgang kunne anvendes af medarbejdere.





6: CENTRALE LOVE OG REGELSÆT SOM SKAL EFTERLEVES

Kommunens integritet skal, udover egne kommunale regelsæt, sikres gennem en række love. Kendskab til regelsæt og lovgivning er et vigtigt element i forebyggelsen, også for at have et beredskab til at håndtere situationer når de opstår. De forskellige love og regelsæt er aktuelle for flere af elementerne, som et antikorrupsionsprogram består af. De mest centrale love og regler i denne forbindelse er:

Kriminallov for Grønland af 30. april 2008

Kriminalloven (Kapitel 9: *Forbrydelser mod den offentlige myndighed* (§ 38 bestikkelse) (Kapitel 11: *Forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv* (§48 *modtagelse af bestikkelse*) (§49 *misbrug af offentlig myndighed* + flere andre relaterede paragraffer (§54, 55) (Kapitel 12: *Falsk forklaring og falsk anklage* (§56-§59) Kapitel 23: *Formueforbrydelser* (§ 104 *bedrageri*, §106 *underslæb*, §116 *returkommission*)).

Inatsisartutlov nr. 22 af 18. november

2010 om den kommunale styrelse: Styrelsesloven, kommunerne. Herunder Styrelsesvedtægt og Forretningsorden. Styrelsesloven indeholder bl.a. bestemmelser vedr. *inhabilitet* (§14, stk. 2), *vedr. habilitet for udvalgsmedlemmer* (§38, stk. 2; §39, stk. 1-4), *vedr. revision* (fx § 49), *tilsyn* (§57-59), *Tilsynsrådet* (§ 60-65).

Landstingslov nr. 8 af 13. juni 1994 om sagsbehandling i den offentlige forvaltning. Sagsbehandlingslov: Kapitel 2: *Inhabilitet* (§3, stk. 1-5).

Årsregnskabsloven (Dansk Lov)

Inatsisartutlov nr. 1 af 15. maj 2014 om konkurrence: Konkurrenceloven: Fx Kapitel 2: *Forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler* (§6, stk. 2, 1-7; stk. 3, 1) (Kapitel 3: *misbrug af dominerende stilling*, §11, stk. 2 – 1-4) (Kapitel 4: *Konkurrenceforvridende støtte* §12, 13, 14) (§39 *kartelaftaler* (§6).

Forbruger- og Konkurrencestyrelsen er sekretariat for Konkurrencenævn under Selvstyret og kan bl.a. foretage kontrolundersøgelser til brug for Konkurrencenævn.

Inatsisartutlov nr. 11 af 2. december 2009 om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren: Fx Kapitel 2: *konkurrence og ligebehandling* (§7).

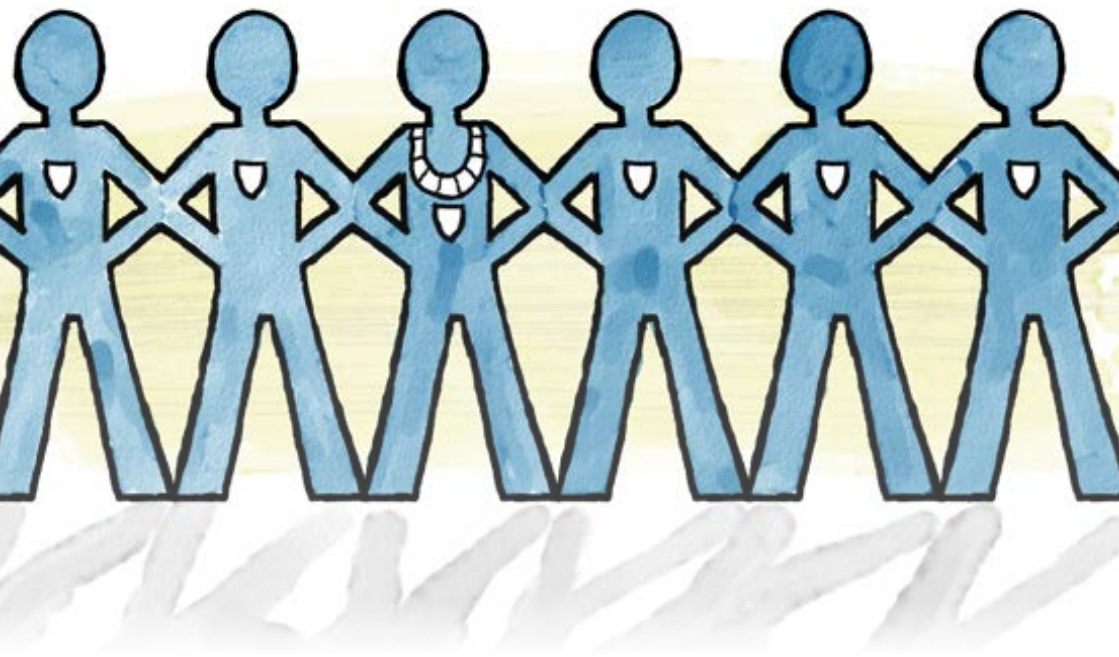
Gældende love og regler indeholder et langt stykke af vejen de elementer, som skal forhindre korrupte handlinger. Alligevel er der en række forhold som gør, at korruption kan udvikle sig.

Enkeltpersoner og leders optræden i møde med dilemmaer, interessekonflikter og mulige fristelser kan være afgørende for at forhindre bedrageri og stoppe forsøg på korruption. Hvis ansvaret er individuelt vil kommunen være sårbar. Kommuner har ansvar for at arbejde systematisk mod at reducere muligheden for, at enkeltpersoner kommer situationer hvor de kan træde forkert eller fristes til at gøre det. Organisationers modstandskraft er afhængig af en organisationskultur, som vedligeholder og fremmer høj etisk standard på alle niveauer. Løbende opmærksomhed omkring dette tema blandt de ansatte og folkevalgte er derfor nødvendig.

Inatsisartutlov nr. 17 af 17. november 2010 om planlægning og arealanvendelse: Fx Kapitel 5: *Bestemmelser for kommunalbestyrelsens tildeling af arealer* (§22, stk. 2, 1). Kapitel 8: *Arealtildelinger, Tilladelse til arealanvendelse* (§37, (stk. 3, stk. 4).

Cirkulære af 24.09.2010 om indkøb af varer og tjenesteydelser i Selvstyrets centraladministration og underliggende institutioner. Formål: §1. Formålet med cirkulæret er at sikre alle virksomheder lige adgang til offentlige kontrakter.

Eksempler på regelsæt i Kommuneqarfik Sermersooq: Kommunen har udarbejdet en: *Antikorruptionspolitik* og en *Indkøbspolitik*, som findes tilgængelig online på kommunens hjemmeside www.sermersooq.gl. Endvidere er en *Whistleblowerordning* under udvikling.



7: AKTIVITETER TIL AT IMPLEMENTERE PROGRAMMET

FORANKRING I KOMMUNENS LEDELSE

Kommunalbestyrelse eller borgmester må afgøre om og indenfor hvilke rammer et kommunalt antikorrupsionsprogram skal gennemføres.

Kommunaldirektøren bør have ansvar for at udvikle elementerne og iværksætte systemerne i antikorrupsionsprogrammet. Kommunaldirektøren har også ansvar for at følge systemerne op gennem styring, støtte og kontrol af underliggende virksomheder. Folkevalgte og administrativ ledelse skal udtale sig, skrive og handle i overensstemmelse med programmet. De må demonstrere en klar og

tydelig forpligtelse af programmet hele tiden – både under forberedelse, lancering og opfølgning.

Kommunaldirektøren bør anmode forskellige virksomheder eller afdelinger om at oplyse status for implementering af programmet i de løbende rapporteringer og i forbindelse med vigtige beslutninger. Programmet bør indeholde alle relevante elementer og fortrinsvis iværksættes på en gang. Man kan også vælge at implementere i flere faser.

OPLÆRING

Et antikorrupsionsprogram kræver et grundigt informations- og uddannelses/kursusoplæg rettet imod alle kommunens virksomheder. Uddannelsesoplægget bør tilpasses de udfordringer og risici de forskellige afdelinger står overfor.

Uddannelsen bør dække alle dele af programmet og omfatte diskussioner af eksempler og dilemmaer. Det er mest effektivt at bruge konkrete eksempler, som organisationen har oplevet og dilemmaer, som er relevante for virksomheden.

Uddannelsen kan foregå i form af møder, workshops/seminarer og teambuilding, via internetbaseret uddannelse eller en kombination af disse. Møder med dilemmatræ-

ning i plenum eller gruppearbejde er specielt effektivt. Dette kræver udarbejdelse af gode dilemmaer/eksempler og alternative (gode og mindre gode) løsninger, samt erfarne facilitatorer. Det skaber engagement og fælles forståelse, og bidrager til at justere de etiske standarder i organisationen.

Korrupsionsrisici og antikorrupsionsarbejdet bør tages op i alle virksomheder, på personalemøder, afdelingsmøder eller –seminarer. Information om programmet bør være obligatorisk i oplæringen af nyansatte. Antikorrupsionstræning skal ikke være en engangsforeteelse, men et kontinuerligt arbejde. Det anbefales at oplæring/kurser i antikorrupsion gentages hvert andet år.

INFORMATION INTERNT OG EKSTERNT

Ved at informere internt og eksternt om antikorrupsionsprogrammet, kan kommunen bidrage til at skabe en forebyggende effekt. Mange overtrædelser skyldes slet og ret manglende bevidsthed om eller ren uvidenhed om, hvad der er korruption.

Under forberedelsen, lanceringen og opfølgningen af programmet bør ansatte få jævnlig information om planer, indhold og krav. En bestemt organisationsenhed bør have ansvar for at modtage og behandle kommentarer og forslag til programmet, både fra interne og eksterne kilder, og give information og råd, når nogen anmoder om det. Kommunaldirektøren bør jævnligt rapportere til kommunalbestyrelsen om, hvordan programmet fungerer i praksis.

Interne kommunikationstiltag kan være: internetsider – intranet, uddannelse af de ansatte, ledelseskurser, seminarer, ledermøder, etik-telefon, samt e-mails til ansatte. I eksternt kommunikation til befolkningen, brugere og leverandører, bør kommunens værdier, etiske retningslinjer og korrupsionsbekæmpelse formidles. Skriftlige dele af programmet, som regelsæt (cirkulærer/politikker), rutiner og retningslinjer, bør gøres tilgængelige på kommunens hjemmesider og formidles til forretningsforbindelser og forvaltningsorganer, som kommunen interagerer med.

KOMMUNEN BØR:

- Oplyse om arbejdet med og resultater af antikorrupsionsprogrammet.
- Være åben om god og dårlig praksis og redegøre for eventuel korruption.
- Vurdere, hvordan vigtig information fra anmeldelses "kanalen" skal følges op.
- Undersøge hændelser og hvor relevant foretage anmeldelse til politimyndighed.

Hvis der bliver fremsat mistanke om uregelmæssigheder, bedrageri eller korruption indenfor kommunens virksomheder, er det nødvendigt at undersøge forholdene og

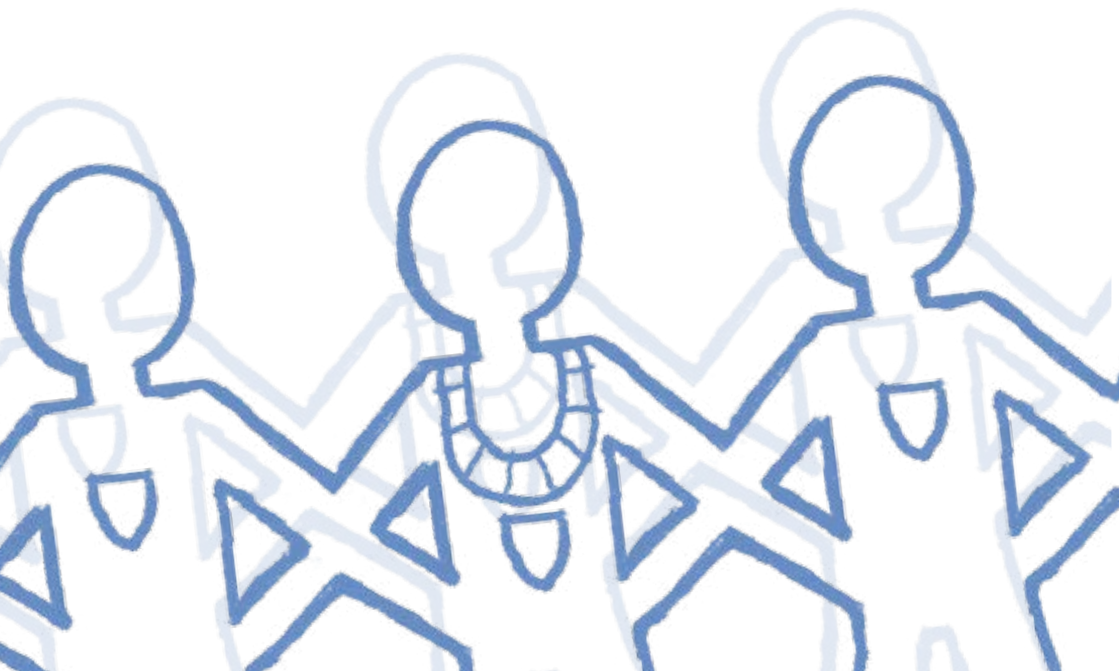
vurdere, om der er grundlag for at anmelde forholdene. En sådan undersøgelse kan gennemføres af et eget team, som oprettes til formålet, eller lægges ud til eksterne.

En undersøgelse vil ofte bestå af følgende elementer:

- Interview med ansatte og tredjeparter.
- Gennemgang af kontrakter og betalinger.
- Gennemgang af udbud og evalueringer.
- Prioriteret gennemgang af konti.
- Analyse af økonomiske data.
- Gennemgang af e-mails og dokumentarkiver.

Når der kommer en anmeldelse gennem whistleblowerordningen, er det organisationsenheden, der administrerer denne, som i første omgang afgør hvordan sagen skal håndteres.

Både den som har foretaget anmeldelsen og den/de, der eventuelt er anmeldt, skal sikres beskyttelse og juridisk rådgivning.



HÅNDTERING AF SAGER SOM AFDÆKKES – ANSVAR OG KONSEKVENNS

Kommunaldirektøren bør formidle tydeligt, at alle ansatte har ansvar for at iværksætte antikorrupsionsprogrammet og efterleve det. Programmet skal blive en naturlig og integreret del af kommunens styrings- og ledelses-system. Programmet er en vigtig del af kommunens system til intern kontrol.

Antikorrupsionstiltagene bør indgå i den løbende virksomhedsstyring, dvs. i årsbudgetter og handleplaner, projektgennemførelsesplaner, indkøbsprocedurer, personalepolitik og –rutiner, samt rapportering.

Forskellige metoder kan anvendes til at styrke iværksættelsen, fx at ledere skriftligt bekræfter, at de har modtaget programmateriale og samtidig forpligter sig til at gennemføre det, suppleret med en årlig angivelse af status med egen-evaluering og en erklæring om efterlevelse af programmet.

I kommunikation fra kommuneledelsen og i beskrivelsen af personalepolitiske rutiner skal det fremgå tydeligt, at brud på etisk standard eller bestemmelserne om korruption vil blive fulgt op og medføre disciplinærtiltag. Brud på obligatoriske krav i antikorrupsionsprogrammet bør føre til sanktioner, afhængig af hvor alvorlig overtrædelsen er. Endvidere er kommunen ansvarlig for at politianmelde hændelser, som kan være ulovlige.

Kommunen bør vurdere om der skal gennemføres integrationscheck af ansøgere til kritiske og udsatte stillinger. Antikorrupsionsvilkår kan bruges i ansættelseskontrakter, og efterlevelse af kommunens retningslinjer mod korruption kan være en egen betingelse i kontrakten. Indsatsen for at iværksætte og efterleve programmet bør indgå i medarbejdersamtalerne.

RAPPORTERING OG EVALUERING

Det bør også vurderes, om der skal rapporteres om status for hvordan regelværk og systemer praktiseres. Deres hensigtsmæssighed og effekt bør også vurderes.

Baseret på systematisk informationsindhentning fra forskellige virksomheder om implementering, resultater og effekter af programmet, bør forbedring og tilpasning af antikorrupsionsprogrammet vurderes.

Der bør etableres oversigt over hændelser og indikatorer af effekten af etikarbejdet, kontrol og antikorrupsion. Det kan fx dreje sig om indikatorer vedr. øget bevidsthed, hvor går det oftest galt, tænkes der lige så meget på etik og antikorrupsion på alle niveauer? Hvem har overblik over bekymringsanmeldelser? Findes der databaser eller en samlet oversigt over denne information?



8: EKSEMPLER PÅ ETISKE DILEMMAER

SORT ARBEJDE

Du arbejder som rådgiver på skattekontoret og har forstået, at din kollega benytter sort arbejdskraft hjemme, både til rengøring og til at renovere. Bør du gøre noget her?

GOURMETMIDDAGEN

Du bliver inviteret til at holde indlæg på et fagseminar om offentlige indkøbsregler arrangeret af et velrenommeret advokatfirma. Der skal komme en række spændende fagpersoner og holde indlæg. Vil du deltage i den efterfølgende gourmetmiddag?

FÆLLESSKABETS GODER

Du er klar til efterårets mange opgaver efter en god ferie og går til papirdepotet for at hente det du har brug for til at komme i gang. Til din store forbavselse ser du, at det er næsten tomt, og henvender dig til den ansvarlige for at høre hvornår der kommer kuglepenne, mapper, blokke og andet. Du får da at vide, at der netop er blevet indkøbt, men at der nu – lige før skolestart – nok er en del der "låner" lidt ekstra udstyr hjem til børnene. Bør du sige fra?

GEVINSTER

En vigtig leverandør til kommunen holder sit årlige aftalte brugerforum. Der foretages en udlodning. Ved at registrere dig når du kommer ind, kan du vinde en iPad. Og det gør du faktisk. Men kan du egentlig tage imod denne gevinst, eftersom du er på arbejde for kommunen?

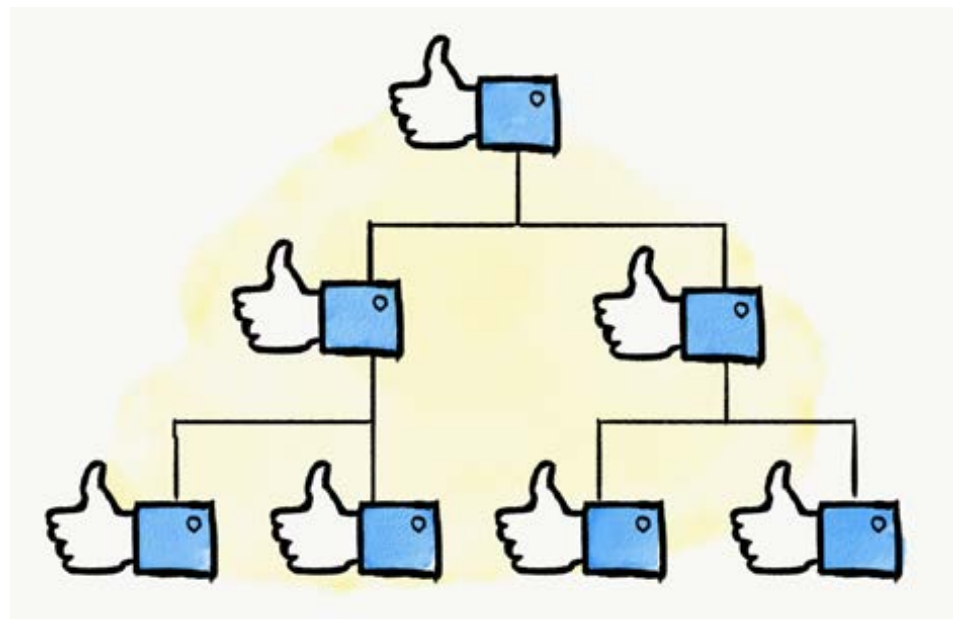
9: EFTERSKRIFT

Kommuner løber en stor risiko, hvis de ikke har nogen form for antikorrupsionsprogram. Samtidig kan anbefalingerne til et sådant program, som givet i denne håndbog, virke overvældende for en kommune, der er i færd med at påbegynde dette arbejde.

DET ER VÆRD AT BEMÆRKE AT:

- Programmet behøver kun at dække de risikoområder og elementer, som er relevante for kommunen.
- Det er bedre at komme i gang med et ufuldstændigt og ufuldkomment program, som koncentrerer sig om de mest alvorlige risici, og så udvide det over tid, end slet ikke at have noget program.

”Denne håndbog er skrevet på forelæg af Transparency International Norge og KS’s håndbog til norske kommuner i ”hjælp til selvhjælp” – til at undgå og modarbejde korrupsion. Med en forkortet og tilpasset grønlandsk version af håndbogen ønsker Transparency International Greenland at bistå de grønlandske kommuner på dette område og håber, at kommunerne omvendt vil støtte TIG i dette vigtige arbejde.”



Transparency International Greenland

info@transparency.gl

www.transparency.gl

Transparency International

www.transparency.org