

Rundskriv 34/2021

Til Byrådsavdelingene, etatene, bydelene og kommunale foretak
Fra: Byrådsavdeling for finans
Saksbeh.: Jane Nysted
Telefon: 976 84 797

Saksnr.: 20/3251- 10
Utsendt dato: 10.11.2021
Gjelder fra: d.d.
Gjelder til: Inntil videre
Erstatter: 28/2010

Instruks for behandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune

Byrådet vedtok den 14.10.2021 «Instruks for behandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune», sak 1119/21.

1. Endringer i den nye instruks

Instruksen erstatter gjeldende instruks vedtatt av byrådet den 12.08.2010, sak 1085/10 (nedfelt i byrådets rundskriv nr. 28/2010) som nå er opphevet.

I saker vedrørende økonomiske misligheter skal personalmessige konsekvenser vurderes, og virksomheten må følge de retningslinjer som gjelder for saksbehandling i slike saker. På bakgrunn av utvikling i rettspraksis er det foretatt en nyansering av hovedregelen om avskjed som opphørsform når det gjelder vurdering av arbeidsforholdet. Etter tidligere instruks skulle arbeidstakere som hadde gjort seg skyldig i økonomiske uregelmessigheter eller misligheter, som hovedregel avskjediges. Etter ny instruks må det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle for å kunne vurdere om vilkår for avskjed er til stede, og kommunen må kunne reagere med oppsigelse eller avskjed avhengig av forholdets alvorlighetsgrad. Kommunen skal fortsatt reagere med avskjed dersom det antas å være rettslig grunnlag for dette.

Det er foretatt én materiell endring ved at instruksens virkeområde er utvidet til også å gjelde ved innleie av personer eller konsulenter (med noen unntak). Bestemmelsen om personalmessige sanksjoner i instruksens får ikke anvendelse ved innleieforhold, men reguleres av kontraktsforholdet. Instruksens gjelder i saker som omfatter alle typer økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune, herunder korrupsjon.

Instruksens er videre omredigert for å gjøre den mer oversiktlig og brukervennlig. Dette innebærer en forenkling ved at reglene blir mer tilgjengelig og lettere å finne fram i. Det er også foretatt en del redaksjonelle endringer og presiseringer.

I dette rundskriv fremgår en versjon av instruksens med kommentarer til hjelp og veiledning for virksomhetene. Ny instruks vil også bli omtalt i kommunens personalhåndbok.

Gode rutiner for kontroll og oppfølging er viktig for å forebygge og avdekke økonomiske uregelmessigheter eller misligheter i kommunen. Ny instruks innebærer en forenkling og klargjøring av reglene. Instruksen vil dermed kunne bidra til en bedre oppfølging og håndtering av slike saker.

2. Instruks for behandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune med kommentarer

Vedtatt av byrådet den 14.10.2021, sak 1119/21:

1. Virkeområde

Instruksen gjelder for alle kommunale virksomheter, herunder kommunens foretak og skal anvendes i saker som omfatter alle typer økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune.

For at instruksen skal komme til anvendelse, må Oslo kommune ha lidt eller kan lide et økonomisk tap, arbeidstaker har fått eller kan få en uberettiget personlig vinning eller Oslo kommunes tjenestemottakere har blitt påført eller kan bli påført et økonomisk tap. Dette må skyldes brudd på lover, regler, instruks eller rutiner begått av ansatte i kommunen ved forsettlig eller uaktsom handling eller unnlatelse.

Instruksen gjelder så langt det passer med unntak av punkt 8 ved innleie av personer eller konsulenter som yter tjenester for Oslo kommune.

Kommentar til punkt 1

Eksempler på økonomiske misligheter kan være korrupsjon, underslag, økonomisk utroskap, bedrageri, tyveri, grov uforstand i tjenesten, grov krenkelse av tjenesteplikter og liknende forhold. Instruksen omfatter alle typer misligheter uavhengig av om de knytter seg til forvaltning av penger, verdipapirer, materiell (herunder medikamenter eller annet medisinsk utstyr), fast eiendom e.l.

Instruksen kommer til anvendelse når Oslo kommune eller kommunens tjenestemottakere har blitt eller kan bli utsatt for økonomiske misligheter, eller at en ansatt har fått eller kan få en uberettiget personlig vinning.

Også uaktsom unnlatelse omfattes av instruksen. Uaktsomhet innebærer at den ansatte har opptrådt i strid med det en alminnelig fornuftig person ville gjort i en tilsvarende situasjon. Grov uforstand i tjenesten og grov krenkelse av tjenesteplikter gjelder både aktiv overtredelse av tjenesteplikter og unnlatelser. Atferden må vurderes ut fra en objektiv aktsomhetsnorm i den aktuelle tjenesten. Ved avgjørelse av om en handling anses som grov, tillegges det vekt at handlingen er utført av en offentlig tjenestemann.

Korrupsjon er å kreve, motta eller akseptere, for seg selv eller andre, et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller å gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag. En fordel kan være av både økonomisk og ikke-økonomisk karakter.

Bestemmelsen i punkt 8 om personalmessige konsekvenser får ikke anvendelse ved innleie av personer eller konsulenter. Hvilke sanksjoner som kan gjøres gjeldende, må vurderes ut fra kontrakten som regulerer forholdet til den innleide/konsulenten. Forutsatt at kontrakten åpner for det, bør det anvendes tilsvarende og like strenge sanksjoner overfor innleide/ konsulenter som for ansatte.

2. Interne undersøkelser, underretningsplikt

Ved indikasjon på eller mistanke om at det har forekommet økonomiske misligheter, skal virksomheten underrette sin overordnede byrådsavdeling skriftlig med kopi til Kommunerevisjonen, Byrådsavdeling for finans og Byrådslederens kontor.

Virksomheten skal snarest foreta undersøkelser for å klarlegge fakta, eventuelt med bistand fra Kommunerevisjonen eller Byrådslederens kontor, herunder de regnskapsmessige undersøkelser som skal til for å avdekke ulike typer økonomiske misligheter.

Kommentar til punkt 2

Kommunerevisjonen eller Byrådslederens kontor ved seksjon for internrevisjon kan kontaktes for bistand til undersøkelse av fakta. Rask behandling av saken er viktig både av hensyn til bevisene og fordi straffereaksjon ikke bør komme for lenge etter lovbruddet.

Kommunerevisjonen vil etter underretning ta kontakt med og informere virksomheten om anbefalt fremgangsmåte, videre saksgang og yte bistand ved behov.

3. Politianmeldelse

Ved mistanke om straffbare forhold i tjenesten, skal virksomheten som hovedregel anmelde forholdet snarest mulig, jf. ny rettsinstruks for Oslo kommune punkt 12 Påtalebegjæring og anmeldelse til politiet (byrådssak 298/19, ikke trådt i kraft p.t.)

Dersom «særlige grunner» tilsier at forholdet ikke anmeldes, skal saken forelegges virksomhetens overordnede byrådsavdeling til avgjørelse av om saken likevel skal anmeldes.

Informasjon om anmeldelse skal gis overordnet byrådsavdeling, Byrådslederens kontor og Kommunerevisjonen. For nærmere informasjon eller bistand til å foreta anmeldelse, kan Kommuneadvokaten kontaktes.

Kommentar til punkt 3

For bistand til å vurdere om forholdene er så alvorlige at dette tilsier politianmeldelse, kan virksomheten kontakte Kommuneadvokaten.

«Særlige grunner» som tilsier at forholdet ikke anmeldes, kan for eksempel være beløp eller verdi av bagatellmessig størrelse eller at den ansatte gjør opp for seg økonomisk før vedkommende blir konfrontert med forholdet fra arbeidsgiver.

Anmeldelse skal inneholde disse punkter i følgende rekkefølge:

1. Hvem som anmelder
2. Hva anmeldelsen gjelder og når de(t) straffbare forhold antas å ha funnet sted
3. Mistenktes navn, fødselsnummer, adresse, stilling og eventuell stillingsbeskrivelse/-instruks. En anmeldelse kan likevel foretas selv om man ikke har noen bestemt mistenkt for det aktuelle straffbare forhold
4. Opplysninger om hvorvidt kommunen mener forholdet bør påtales (straffeforfølges), jf. straffeprosessloven § 62a
5. Oslo kommunes kontaktperson med navn, stilling, kontoradresse og telefonnummer
6. Navn på eventuelle vitner, og en kort redegjørelse for hvilke forhold disse kan forklare seg om
7. Begjæring av eventuelt erstatningskrav og renter på vegne av kommunen med forbehold om å komme tilbake til endelig størrelse på erstatningsbeløpet dersom dette ennå ikke er avklart

Anmeldelsen bør inneholde en kronologisk beskrivelse av det antatte straffbare forhold med tilhørende dokumentasjon. Det bør også vises til den straffebestemmelse som er eller antas å være overtrådt.

Dersom kommunens regelverk eller praksis på området antas å ha betydning for den strafferettslige vurdering, skal denne praksis beskrives og det aktuelle regelverket vedlegges anmeldelsen.

4. Bevisforspillelse, uttalerett

Den ansatte som mistanken rettes mot, bør normalt få uttale seg til arbeidsgiver før forholdet anmeldes med mindre det kan være fare for bevisforspillelse eller det kan utsette kommunen eller andre for skade.

Kommentar til punkt 4

Ved tvil bør virksomheten rådføre seg med Kommuneadvokaten eller politiet. Hensynet til kontradiksjon skal ivaretas. Den ansatte gis anledning til å imøtegå arbeidsgivers fremstilling av saken og får anledning til å uttale seg, fortrinnsvis før forholdet anmeldes, om det faktiske grunnlaget for det antatt straffbare forholdet.

5. Politietterforskning

Når anmeldelse er inngitt, skal virksomheten på anmodning bistå politiet slik at etterforskningen kan bli mest mulig effektiv. Henvendelser fra politiet skal prioriteres.

Dersom anmeldelsen henlegges, skal virksomheten vurdere å påklage henleggelsen.

Kommentar til punkt 5

Opplysninger om det antatt straffbare forholdet kan normalt gis uten hinder av taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr. 6.

Virksomheten plikter å holde seg oppdatert med politisaken og underrette overordnet byrådsavdeling, Byrådslederens kontor og Kommunerevisjonen (dersom Kommunerevisjonen har bedt om dette i det enkelte tilfelle) om dom eller påtalemessig avgjørelse.

Virksomheten har videre plikt til å søke innsyn i politidokumentene for å tilstrebe en så rask personalmessig behandling som mulig. For bistand til å vurdere eventuelle personalmessige forføyninger, kan virksomheten kontakte Byrådsavdeling for finans. For nærmere informasjon se punkt 8.

6. Økonomisk oppgjør, tilbakebetaling

Ved en eventuell avtale om tilbakebetaling, bør det søkes oppnådd tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav a).

Kommentar til punkt 6

Virksomheten må prøve å få det økonomiske tapet dekket ved å fremsette og eventuelt forfølge erstatningskrav der vilkårene for det er oppfylt. I noen tilfeller ønsker den mistenkte selv å gjøre opp for seg. Om dette skal ha betydning for spørsmålet om anmeldelse eller personalmessige reaksjoner, innebærer en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.

7. Erstatningskrav

Eventuelt erstatningskrav skal fremsettes så snart det er avklart at det er grunnlag for å fremme krav. Dersom saken anmeldes, skal erstatningskrav fremsettes i forbindelse med anmeldelse, jf. straffeprosessloven § 3 og kap. 29.

I de tilfeller saken gjelder misligheter rettet mot personer under kommunens omsorg, skal virksomheten vurdere spørsmålet om erstatning i samarbeid med skadelidte. Virksomheten bør vurdere å innhente Kommuneadvokatens råd i denne forbindelse.

Oslo kommune vil kunne bli ilagt erstatningsansvar i saker der kommunens tjenestemottakere er påført tap på grunn av misligheter begått av ansatte i kommunen, jf. skadeserstatningsloven § 2-1. I slike tilfeller skal virksomheten forelegge saken for Kommuneadvokaten.

Dersom kommunen er påført tap som følge av ansattes uaktsomhet/skjødesløshet, bør virksomheten i utgangspunktet kreve erstatning. Kommuneadvokatens vurdering må innhentes hvis erstatningskravet er tvilsomt eller beløpets størrelse eller forholdene ellers tilsier det.

Kommentar til punkt 7

Formålet med bestemmelsen i andre avsnitt er for det første å avklare om skadelidte ønsker å fremme krav mot skadevolder og eventuelt størrelsen på kravet. For det andre å avklare om skadelidte eventuelt vil holde kommunen ansvarlig i medhold av arbeidsgiveransvaret og hvilket beløp kommunen vil bli holdt ansvarlig for, slik at dette eventuelt kan medtas i erstatningskravet overfor skadevolder.

Dokumentasjon for kravet vedlegges anmeldelsen. Hvis tapets størrelse ennå ikke er klarlagt, bør det tas forbehold om å komme tilbake til erstatningsbeløpet.

Erstatningskravet bør som regel også inneholde krav om forsinkelsesrenter, jf. forsinkelsesrenteloven.

8. Vurdering av arbeidsforholdet

I saker vedrørende økonomiske misligheter skal personalmessige konsekvenser vurderes.

I tilfelle der det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon på at en arbeidstaker har gjort seg skyldig i økonomiske misligheter, skal arbeidsforholdet som hovedregel avsluttes dersom det er rettslig grunnlag for det. Det reageres med avskjed eller oppsigelse avhengig av forholdets alvorlighetsgrad, jf. personalreglementets §§ 9 og 10. Dersom det er rettslig grunnlag for det, skal normalt avskjed velges som opphørsform.

Før vedtak om oppsigelse eller avskjed fattes, skal det innhentes uttalelse fra Byrådsavdeling for finans, jf. personalreglementets §§ 9 og 10.

Virksomheten må underrette overordnet byrådsavdeling, Byrådsavdeling for finans og Kommunerevisjonen om den avgjørelse som er fattet. Det skal fremgå både om anmeldelse er inngitt eller ikke, og om eventuelt andre reaksjoner er benyttet overfor den ansatte.

Kommentar til punkt 8

Personalmessige konsekvenser skal vurderes i saker vedrørende økonomiske misligheter. Uttalelse fra Byrådsavdeling for finans må foreligge før virksomheten eventuelt fatter vedtak om oppsigelse eller avskjed. Dette følger av personalreglementets §§ 9 og 10. Uttalelsen er primært en vurdering av om det foreligger grunnlag for oppsigelse eller avskjed. I tillegg til rent juridiske vurderinger (kvalitetssikring) kan byrådsavdelingen i sine uttalelser ta hensyn til likebehandling, prosessrisiko, arbeidsgiverpolicy, omdømmebetraktninger m.m. I noen tilfeller ser byrådsavdelingen også svakheter ved saksbehandling, rutiner mv. som blir påpekt med sikte på oppfølging og forbedring.

I henhold til tidligere instruks skulle ansatte som hadde gjort seg skyldig i økonomiske uregelmessigheter eller misligheter, som hovedregel avskjediges. På bakgrunn av utvikling i rettspraksis, er det i den nye instruks foretatt en nyansering av hovedregelen for å kunne vurdere om vilkår for avskjed er til stede. Det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, og kommunen må kunne reagere med oppsigelse eller avskjed avhengig av forholdets karakter og alvorlighetsgrad. Kommunens holdning skal fortsatt være avskjed dersom det antas å være rettslig grunnlag for dette. Det vises til nærmere omtale i personalhåndboken kap. 5.

Hvis de faktiske forhold er tilstrekkelig opplyst/avklart, bør spørsmålet om vurdering av arbeidsforholdet behandles uavhengig av en eventuell straffesak. Kommunen avventer som hovedregel ikke felle dom og heller ikke politietterforskningen i forbindelse med slike saker, men avgjør ansettelsesforholdet etter sin egen undersøkelse av saken.

Dersom den ansatte har gjort seg skyldig i straffbare forhold som kan begrunne avskjed, vil det være uheldig om vedkommende mottar lønn i lengre tid fordi kommunen vil avvente resultatet av straffesaken.

Sølve Monica Steffensen
kommunaldirektør

Per Steinar Aasebø
seksjonssjef

Vedlegg:

Instruks for behandling i saker om økonomiske uregelmessigheter og misligheter i Oslo kommune