

Haninge kommun

Granskning av korruptionsförebyggande
arbete



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvariga nämnder	3
2.4. Avgränsning	3
2.5. Genomförande	3
2.6. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Kontrollmiljön.....	5
3.2. Riskbedömning	6
3.3. Kontroller.....	8
3.3.1. Generellt om kontroller.....	8
3.3.2. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden	9
3.4. Kommunikation och information	12
3.5. Utvärdering och uppföljning.....	14
4. Svar på revisionsfrågorna	15
5. Källförteckning	17

1. Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av korruptionsförebyggande arbete. Granskningens syfte är att bedöma om granskade nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att det i huvudsak bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande arbete mot mutor samt andra relaterade oegentligheter. Kommunen har en välfungerande struktur för framtagande av internkontrollplan och nämnderna har implementerat flera kontroller med både förebyggande och potentiellt upptäckande effekt.

Det finns emellertid områden med brister. Nämndernas riskanalyser har inte dokumenterats på ett tillfredställande sätt och en av de granskade nämnderna har inte genomfört ett adekvat riskanalyserarbete.

Kommunens policys och riktlinjer omfattar i allt väsentligt de områden som är relevanta gällande mutor och interna oegentligheter. Det saknas emellertid riktlinjer för jäv, vilket är en väsentlig del att ha tydliga riktlinjer kring.

Policy mot mutor och riktlinjerna vid interna oegentligheter är under omarbetning. Reviderade versioner ska enligt uppgift innehålla information om jäv och det finns planer för ett inrättande av en visselblåsarfunktion.

Information om kommunens riktlinjer kommuniceras bland annat via intranätet, arbetsplatsträffar och introduktionsutbildningar. Kommunstyrelsen bör dock systematisera utbildnings- och informationsarbetet i syfte att säkerställa att riskutsatt personal tillhandahålls tillräcklig information. Kommunstyrelsen bör även säkerställa att kommunens värdegrundsarbete bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Vidare är vår bedömning att kommunen, genom enkät eller annan metod, bör undersöka om anställda och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi:

- Att kommunstyrelsen tar ett samlat grepp kring värdegrundsarbetet.
- Att kommunstyrelsen tillser att utbildningen kring mutor och andra oegentligheter systematiseras.
- Att kommunstyrelsen undersöker förekomsten av att personal och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.
- Att kommunstyrelsen utvecklar en funktion för att tillse att medarbetare lämnar en försäkran om att de tagit del av aktuella styrdokument.
- Att Statskontorets rekommendationer gällande visselblåsarfunktioner beaktas vid utformandet av en sådan funktion i kommunen.
- Att samtliga nämnder tillser att kommande riskanalyserarbete dokumenteras på ett adekvat sätt.
- Att säkerställa att gällande styrdokument inkluderar riktlinjer avseende jäv.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Tjänstemän, politiker och uppdragstagare i kommunal verksamhet utsätts för påverkan av andra och utsätter andra människor för påverkan av olika slag. Dessa kontakter är nödvändiga inslag i en demokrati. Det är emellertid viktigt att en sådan process går formellt riktigt till och att det finns gränser för hur denna påverkan får se ut.

En organisation kan åsamkas väsentliga förtroendesador av eventuella mutbrott eller korruption. Förtroenderisker i verksamheten kan få stora konsekvenser även om den finansiella konsekvensen är marginell.

Det finns, inom flera områden, risk för att kommunen utsätts för oegentligheter. Kommunstyrelsen och berörda nämnder behöver därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för oegentligheter. Man behöver även arbeta med upptäckande kontroller på ett systematiskt och strukturerat sätt.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden respektive Södertörns upphandlingsnämnd har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har ansvariga nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter?
- ▶ Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?
- ▶ Säkerställer ansvariga nämnder att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?
- ▶ Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden och Södertörns upphandlingsnämnd.

2.4. Avgränsning

Granskningens fokus är att bedöma utformningen av den interna kontrollen avseende korruptionsrelaterade risker såsom mutor och andra oegentligheter. Granskningen syftar inte till att upptäcka indikatorer på, eller eventuell förekomst av, givande och tagande av muta.

2.5. Genomförande

Granskningen genomförs genom dokumentgranskning och intervjuer med utvalda tjänstemän inom respektive förvaltning.

För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallad "referensurval" genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.¹ Respektive förvaltningschef har utifrån våra instruktioner identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att externa personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att förvaltningscheferna väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. För att parera den risken har, i tillämpliga fall, personer från olika delar av linjeorganisationen inkluderas i urvalet.

Relevanta utredningar gjorda av Statskontoret och Ekonomistyrningsverket har beaktats vid genomförandet och i bedömningarna.

2.6. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen, 6 kap. 6 §
- ▶ Brottsbalken, 10 kap. och 20 kap.
- ▶ COSO- ramverket för intern kontroll²
- ▶ Reglemente för intern kontroll, Haninge kommun

¹ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

3. Granskningsresultat

3.1. Kontrollmiljön

Kontrollmiljön anger tonen i en organisation och påverkar kontrollmedvetenheten hos dess medarbetare. Det är grunden för alla andra komponenter för intern styrning och kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer inom kontrollmiljön innefattar integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil, det sätt på vilket ledningen fördelar ansvar och befogenheter och organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som styrelsen ger.

Det finns flera framtagna policys avseende korruptionsförebyggande arbete. Kommunen har bland annat policys för upphandling, interna oegentligheter, internkontroll och mutor.

I Policy mot mutor beskrivs gällande lagstiftning och situationer där mutbrott kan bli aktuellt, bland annat måltider, kundträffar och gåvor. För varje situation ges konkreta exempel på personer och organisationer som överstigit linjen för vad som är tillåtet. I kommunens Policy för kurser, konferenser och representation anges bl.a. att representation ska ske med omdöme och restriktivitet. Det görs även hänvisningar till Policy mot mutor.

Policyn mot mutor beslutades av kommunfullmäktige 2013-03-04 och har således inte reviderats sedan vår granskning av skydd mot oegentligheter 2013. Ett sådant arbete är emellertid pågående och en reviderad policy har varit ute på remiss. I förslaget ligger exempelvis inrättande av en visselblåsarfunktion. Enligt förslaget till beslut 2013-03-04 skulle kommunstyrelseförvaltningen undersöka möjligheterna till att införa en sådan funktion.

Vid revideringen av nuvarande policy mot mutor lyftes det bort rutiner vid misstanke om korruptionsbrott. Av sammanfattningen till fullmäktiges ärende 2013-03-04 rörande policyn mot mutor framgår att dessa skulle inarbetas i kommunens riktlinjer vid interna oegentligheter. Enligt uppgift från intervjuer i den tidigare granskningen skulle arbetet med detta starta i januari 2014. Riktlinjer vid interna oegentligheter har emellertid inte reviderats sedan 2009. Det pågår dock ett arbete med att förnya denna, samt ta fram tillhörande rutiner.

I riktlinjerna vid interna oegentligheter finns rekommenderade åtgärder vid interna oegentligheter och angivelser om vem som är ansvarig. Därtill beskrivs en utredningsmall vid interna oegentligheter med vägledning i stegen från inledning till slutsatser. I förslaget till ny riktlinje finns även instruktioner om hanteringen av incidenter.

Den nya policyn mot oegentligheter ska beslutas under 2018 tillsammans med nya riktlinjer och rutiner. Dessa ersätter både Policyn mot mutor och Riktlinjer vid interna oegentligheter. Enligt uppgift ska de nya riktlinjerna innehålla information om jäv. Den enda anvisningen avseende jäv i nuvarande styrdokument är att gällande jävsregler alltid ska iakttas.

Reglementet för intern kontroll reviderades senast 2013. I anslutning till kommunfullmäktiges beslut om reglemente för intern kontroll beslutade kommundirektören om Riktlinje till reglemente för intern kontroll. Riktlinjerna reviderades under 2015 och innehåller paragrafvisa kommentarer och förtydliganden till reglementet. Reglemente och riktlinjer bygger på det exempelreglemente som getts ut av Sveriges kommuner och landsting samt jämförelser med andra kommuner. Skydd mot oegentligheter nämns inte explicit i reglemente eller riktlinje. Det finns i riktlinjen en hänvisning till Riktlinjer vid interna oegentligheter och hur man ska gå tillväga vid misstanke om oegentligheter.

Det finns två dokument som berör upphandling och oegentligheter. I Upphandlingspolicyn anges en upphandlingsetik för kommunens representanter. Utförligare vägledning finns i Riktlinjerna för upphandling som explicit tar upp mutor och ger bland annat exempel på frågor personalen bör ställa sig när förmån erbjuds.

På kommunens intranät finns information om bisysslor. I beskrivningen ges information om aktuella lagar och vilka omständigheter som är relevanta vid bedömningen om bisysslans lämplighet. För bisysslor som kan orsaka förtroendeskada finns en checklista i syfte att understödja arbetstagare och arbetsgivare i den bedömningen. Berörd förvaltningschef tar beslut om anmäld bisyssla ska medges eller inte.

I kommunens personalpolitiska program presenteras kommunens värdegrund. Alla granskade nämnder har en egen framtagen värdegrund, vision eller annat antaget förhållningssätt. Det varierar dock mellan förvaltningarna hur de arbetar med värdegrundsfrågor. Intervjuade företrädare för Stadsbyggnadsförvaltningen ser ett behov av att utveckla värdegrundsarbetet och göra förvaltningens värdegrund mer närvarande i det dagliga arbetet.

Bedömning

De riktlinjer som finns framtagna täcker i allt väsentligt de områden som är aktuella avseende mutor och interna oegentligheter. Det saknas dock tydliga riktlinjer om jäv.

Vidare har flera av dessa styrdokument inte reviderats sedan föregående granskning 2013. I nuläget pågår en process för att ta fram ett förslag till ny policy, riktlinjer och rutiner. I detta förslag finns ett inrättande av en visselblåsarfunktion. Noterbart är att detta arbete har fortskridit långsamt. Inför inrättandet av en visselblåsarfunktion bör kommunen beakta Statskontorets förslag till riktlinjer för visselblåsarfunktioner.³

Det är positivt att kommande riktlinjer och rutiner föreslås innehålla riktlinjer kring hanteringen av incidenter. Tydliga riktlinjer kring detta är enligt Ekonomistyrningsverket en viktig del av myndigheters ramverk avseende interna oegentligheter.⁴

Det varierar i vilken utsträckning de olika förvaltningarna arbetar med att göra värdegrunden känd bland medarbetare. Vid intervjuer lyftes att det finns ett behov av att arbeta mer systematiskt med värdegrundrelaterade frågor. Det är av vikt att nämnderna bedriver ett aktivt värdegrundsarbete som omfattar samtliga nivåer i linjeorganisationen. Att utveckla en god organisationskultur tar dock tid och det är nödvändigt att det bedrivs ett långsiktigt värdegrundsarbete, istället för enstaka och oregelbundna insatser.⁵

3.2. Riskbedömning

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskbedömningen är etablerandet av mål knutna till olika nivåer och som är internt konsistenta. Riskbedömningen är identifieringen och analysen av

³ Se Statskontorets rapport "Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen".

⁴ Se Ekonomistyrningsverkets vägledning "Oegentligheter och intern styrning och kontroll: Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter".

⁵ Se Statskontorets "Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten".

relevanta risker för att inte uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna ska hanteras.

Enligt reglementet för intern kontroll ska risk- och väsentlighetsanalyser tas fram som grund för styrning över verksamheten och internkontrollplaner. Det gäller både nämnder och bolagsstyrelser. Den interna kontrollplanen ska tillsammans med riskanalysen överlämnas till kommunstyrelsen och kommunens revisorer för deras kännedom. Det åligger kommunstyrelsen att ta fram en mall för risk- och konsekvensanalysen.

Som kommer beskrivas närmare nedan är internkontrollarbetet uppdelat utifrån kommungemensamma och nämndspecifika risker. Det innebär att det sker riskanalyser på central nivå och nämndnivå. På den centrala nivån genomförs riskanalysen på övergripande nivå utifrån risker som bedöms som kommungemensamma. I detta arbete deltar representanter från alla förvaltningar. Bland de kommungemensamma riskerna lyfts användningen av företagskort upp som särskilt angelägen och ingår i de kontrollområden som gäller för samtliga nämnder. På nämndnivå analyseras risker som är knutna till den egna verksamheten och utifrån riskanalysen inkluderas kontrollmoment utöver dem som ingår bland de kommungemensamma. Detta riskanalysarbete utgår från SKL:s sannolikhets- och konsekvensmall. Flera av nämnderna har dock inte dokumenterat sina respektive risk- och väsentlighetsanalyser.

De senaste åren har det ägt rum ett skifte avseende vilka risker som prioriteras i nämndernas risk- och väsentlighetsanalyser. Tidigare uppmärksammades främst ekonomiska risker, varefter det under senare år skett en förskjutning mot verksamhetsrelaterade risker. För att balansera prioriteringen mellan de ekonomiska och verksamhetsrelaterade riskerna tog kommunstyrelsen inför 2018 fram en internkontrollplan för ekonomi. Denna kommer dock innehålla samma kontroller varje år. Med andra ord tas den inte fram utifrån en årlig riskbedömning.

Södertörns upphandlingsnämnd är den enda nämnden som bedömt att mutor är en så pass påtaglig risk att den ingår i nämndens internkontrollplan.

Intervjuade på samtliga förvaltningar delar uppfattningen att det har blivit mindre vanligt förekommande med gåvor och bjudningar från externa aktörer, sett över en längre tid. Det anses bero på att medvetenheten har stärkts om vad som är lämpligt, både bland kommunens medarbetare och förtroendevalda samt externa aktörer.

Nämndernas riskanalyser utarbetas av personer med någon form av stabsfunktion i förvaltningen, exempelvis controller, jurist, medicinskt ansvarig sjuksköterska eller nämndsekreterare. I kommunen pågår ett arbete med att försöka få in andra funktioner i genomförandet av riskanalysen för att öka förståelsen för internkontrollen bland medarbetare samt få in fler perspektiv i riskanalysarbetet.

Bedömning

Enligt kommunens styrdokument för den interna kontrollen ska det tas fram risk- och väsentlighetsanalyser som grund för nämndernas och bolagens internkontrollplaner. Granskade nämnder har i enlighet med gällande styrdokument genomfört ett riskanalysarbete inför framtagandet av internkontrollplan. Dokumentationen av dessa är dock i flera fall knapphändig och bör utvecklas väsentligt.

Det pågår ett centralt utvecklingsarbete avseende internkontrollarbetet som har potential att stärka kvaliteten i nuvarande risk- och väsentlighetsanalyser. Särskilt positivt är att

kommunstyrelsen utvärderat riskanalysarbetet och åtgärdat frånvaron av kontrollmoment kopplade till ekonomiska risker genom särskild internkontrollplan för ekonomi.

3.3. Kontroller

Kontrollaktiviteter är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De bidrar till att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att hantera risker för att organisationens mål inte uppnås. Kontrollaktiviteter äger rum inom hela organisationen, på alla nivåer och i alla funktioner. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

3.3.1. Generellt om kontroller

I kommunens reglemente för internkontroll regleras ansvarsfördelningen avseende den interna kontrollen inom hela organisationen. Det framgår av reglementet att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att säkerställa att en god intern kontroll upprätthålls medan nämnderna ansvarar för den interna kontrollen inom deras specifika verksamhetsområden. I praktiken utformar den så kallade Internkontrollgruppen⁶ de kommungemensamma kontrollområdena, som samtliga nämnder ska inkludera i sin internkontrollplan.

Ett kommungemensamt kontrollmoment som har bäring på skyddet mot oegentligheter är användandet av företagskort. Detta kontrolleras genom stickprov.

Vad gäller företagskort finns det framtagna riktlinjer och tillämpning av riktlinjerna. Där finns bland annat instruktioner för kvitton, fakturering och dess användning. Företagskortet får endast användas för inköp avseende kommunens verksamheter och samtliga kvitton på alla köp som gjorts på kortet ska sparas.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för ekonomi ingår sju kontrollmoment och gäller för samtliga förvaltningar och kontroller utförs av ekonomiavdelningen. Rapportering av denna internkontrollplan hanteras som en särskild bilaga till nämndernas uppföljning av internkontrollplaner.

Äldrenämnden har beslutat om att äldreförvaltningen under 2018 ska arbeta med att hitta fler kontrollmoment inom området mutor och andra oegentligheter. I nuläget ingår två kontroller med bäring på oegentligheter, nämligen huruvida placeringar på externa platser görs utifrån turordning i ramavtal och hur hemtjänstkunder informeras om olika utförare.

Kontroller genomförs ibland på förekommen anledning. Ett fåtal enheter har kontrollerats särskilt efter att inköpsenheten signalerat om felaktiga betalningar i den manuella hanteringen av utanordningar. Det genomförs även sporadiska kontroller av exempelvis IT-kostnader och bensinförbrukning. I dessa kontroller kan oegentligheter upptäckas som inte är tillräckligt stora för att fångas upp i de månatliga ekonomiuppföljningarna. På grund av resursbrist saknas dock möjlighet att göra sådana kontroller regelbundet.

⁶ Internkontrollgruppen är en arbetsgrupp inom gruppen för styrning, internkontroll och kvalitet.

Under senare år har det förekommit ett antal fall av misstänkta oegentligheter inom förvaltningen. Detta upptäcktes inte inom ramen för den reguljära internkontrollen, utan genom särskilt påkallade granskningar som tillkom efter avskilt analysarbete.

Underlag ska bifogas fakturor för kurser och konferenser, representation etc.

Attester

Kommunfullmäktige fastställde 2011-09-12 ett attestreglemente för Haninge kommun. Attestreglementet ingår som en del av kommunens internkontroll och syftar till att ange regler för kontroll av ekonomiska transaktioner samt ange regler för attesträtt. Utöver reglementet finns även riktlinjer och tillämpningar. Varje år ska respektive nämnd ta fram en attestförteckning där det framgår vilka som har beslutsattest. Ändringar i attestreglementet ska beslutas av nämnden och skickas till ekonomiavdelningen inför varje budgetår. Alla ekonomiska transaktioner kräver minst två attester. Detta gäller såväl i den maskinella fakturahanteringen som vid manuell hantering av transaktioner. Inom ramen för den interna kontrollen ska följande aspekter kontrolleras i tillämpliga fall:

Prestation	Kvalitet	Pris	Villkor
Beslut	Kontering	Formalia	Behörighet

Bedömning

Det finns i kommunen en ändamålsenlig struktur och organisation för internkontrollarbetet. Genom att internkontrollgruppen organiserar kommunens övergripande internkontrollarbete, möjliggörs enhetlighet mellan nämnderna.

3.3.2. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden

Följande områden är erfarenhetsmässigt att betrakta som riskutsatta och har granskats särskilt:

- ▶ Inköp och upphandling
- ▶ Bygglov
- ▶ Serveringstillstånd

Fokus har varit att identifiera och redovisa om det finns förebyggande och/eller upptäckande kontroller i aktuella verksamheter och processer. Nedan följer en sammanställning över iakttagelser inom respektive område.

3.3.2.1 Inköp och upphandling

Sedan vår tidigare granskning 2013 har Haninge kommun tillsammans med Nynäshamns kommun tagit fram policy och riktlinje för upphandling. I riktlinjerna anges bland annat ansvarsfördelningen i upphandlingsprocessen, övergripande principer och tröskelvärden för olika upphandlingsformer. Verksamhetschef bedömer att dessa rutiner är väl förankrade bland medarbetarna inom Upphandling Södertörn.

Södertörns upphandlingsnämnd bildades under 2012 och är en gemensam nämnd mellan Haninge kommun och Nynäshamns kommun. Nämnden ingår i Haninge kommuns nämndorganisation och kommunstyrelseförvaltning. Det innebär att Haninge kommuns framtagna styrdokument avseende exempelvis mutor gäller för upphandlingsnämnden.

Nämnden har det övergripande ansvaret för genomförandet av upphandlingar samt att detta sker i enlighet med gällande lagar och antagna styrdokument.

Sedan 2017 är även varudistributionen placerad inom Södertörns upphandlingsnämnd. De har därigenom till uppdrag att driva, stödja och utveckla den samordnade varudistributionen. Det innebär att hela kedjan, från upphandling till leverans av varor, är under upphandlingsnämndens kontroll.

Ett visst ansvar för upphandling ligger fortfarande ute i verksamheterna. I de fall där ramavtal eller övriga avtal inte täcker verksamheternas behov har de rätt att genomföra direktupphandlingar. Avtal om 25 000–100 000 kronor ska alltid skickas till Upphandling Södertörn och vid mer omfattande direktupphandlingar ska anmälan göras till Upphandling Södertörn innan upphandling påbörjas.

Även om Upphandling Södertörn genomför de stora upphandlingarna är verksamheterna med i framtagandet av kravspecifikation. Enligt uppgift från intervjuer är det alltid flera personer som är med i detta arbete vilket försvårar möjligheten för en enskild person att styra kravspecifikationen mot en särskild leverantör.

Gällande rutin inom Upphandling Södertörn är att förfrågningsunderlag helst ska läsas av minst en kollega innan det lämnas till gruppchef för kvalitetssäkring och godkännande. I nästa steg ska verksamhetschef på upphandling Södertörn lämna sitt godkännande.

Den största andelen av kommunens betalningar görs via systemet Proceedo. I dess inköpsmodul hanteras inköpen genom godkännande av överordnad chef innan köpet genomförs. Undantag finns för regelbundna inköp till skolkök, där inköpen atteras i efterhand.

För att få godkänna köp måste chef vara upptagen i attestförteckning som är beslutad av respektive nämnd. Attestordningen styr således förfarandet i Proceedo. Budgetansvarig eller dennes chef godkänner inköp som granskats och eventuellt konterats av granskare.

Södertörns upphandlingsnämnd följer hur stor andel av inköpen som gjorts utifrån tecknade avtal. Denna andel har under de senaste åren legat relativt stabilt runt 80 procent. De ska även börja följa inköpsmönstren mer noggrant, för att öka förvaltningarnas medvetenhet om inköpen i egna verksamheten.

Kompetensen om upphandlingar bland personalen i verksamheterna upplevs av dem på upphandlingsnämnden i vissa fall inte vara tillräcklig. Upphandling Södertörn bistår med rådgivning i exempelvis direktupphandlingsfrågor. Det har diskuterats huruvida det vore lämpligt att Södertörns upphandlingsnämnd ansvarar för samtliga upphandlingar över 100 000 kronor. I Nynäshamns kommun hålls utbildningar för förvaltningen i upphandling två gånger per år. I Haninge är utbildningssystemet inte lika strukturerat.

Ett initiativ för att höja kompetensnivån har tagits av äldrenämnden, som minskat antalet personer med behörighet att göra inköp. Tanken är att övning ger färdighet.

Bedömning

Sedan föregående granskning har det tagits fram nya riktlinjer och policy för upphandling. Varudistributionen har även centraliserats och ligger nu inom upphandlingsnämndens ansvarsområde. Vår bedömning är att överföringen av distributionsansvaret till upphandlingsnämnden ökar förutsättningarna för att oegentligheter undviks.

Det finns flera ändamålsenliga rutiner som stärker skyddet mot oegentligheter, bland annat att flera personer är med och formulerar kravspecifikationen och att upphandlingsnämnden kvalitetssäkrar underlaget till upphandlingarna.

Kommunstyrelsen bör tillse att personal med upphandlingsansvar får en ändamålsenlig utbildning.

3.3.2.2 *Bygglov*

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för de kommunala verksamheterna inom detaljplanering, bygglovshantering samt mätning och kartframställning.

Stadsbyggnadsförvaltningen består av en förvaltningsledning med administration och stab samt sex avdelningar: bygglov, lantmäteri, park och natur, plan, teknik samt vatten och avlopp. Sedan föregående granskning har det skett en omorganisation där plan- och bygglovsavdelningen delades upp i två avdelningar: Bygglov och Plan. Detta för att öka fokus på respektive kärnverksamhet.

Bygglov handlägger ärenden enligt plan- och bygglagen (PBL) samt miljöbalken (MB). Vid årsskiftet 2017/2018 hade avdelningen 26 medarbetare samt en bygglovschef. Enheten är uppdelad i tre team med ansvar för olika typer av objekt.

Stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan omfattar inga fler kontrollområden än de kommungemensamma, som är framtagna av internkontrollgruppen. Förvaltningschef var vid tillfället för framtagande av intern kontrollplan ny på sin tjänst, vilket försvårade detta arbete.

I bygglovshandläggningen är det vanligast med en ensam handläggare som driver processen. I mer komplicerade ärenden brukar ärendena ofta diskuteras med andra medarbetare. Anledningen till att många processer handläggs av en ensam person är krav på effektivt användande av kommunens resurser. Merparten av besluten fattas på delegation.

Rådande rättsläge och rutiner följs upp och diskuteras kontinuerligt för att säkra rättssäkerheten. Detta görs på veckovisa möten med hela avdelningen samt särskilda möten för de olika yrkesgrupperna.

Intervjuade tjänstepersoner uppger att de under deras tid på kommunen inte varit med om något försök till otillbörlig påverkan. Vidare upplevs det finnas en utpräglad professionell kultur bland medarbetarna på förvaltningen och risken för oegentligheter bedöms som ringa. Dessutom är den externa uppmärksamheten och intresset från allmänheten ett element som kan verka förebyggande mot oegentligheter.

Bedömning

Det har i tidigare granskningar av kommunens korruptionsförebyggande arbete konstaterats att enskilda handläggare är delegerade ett stort inflytande över handläggningsprocessen och beslutsfattandet. Intervjuade personer i förvaltningsledningen anser dock att risken för oegentligheter är liten utifrån rådande rutiner. Det sker en kollegial granskning av ärenden och vissa ärenden diskuteras i grupp, vilket stärker kontrollen.

Det är en brist att frånvaron av förvaltningschef innebar att inga egna kontrollpunkter togs fram. Nämnden bör tillse att nästa års internkontrollarbete genomförs utifrån angivna rutiner.

Givet att nämnden i sin kommande riskanalys finner att handläggningen utgör en väsentlig risk, kan de överväga att genomföra stickprovskontroller på personhandläggningen.

3.3.2.3 Serveringstillstånd

Socialnämnden ansvarar för tillämpningen av alkohollagen i kommunen, vilket inbegriper utfärdande av serveringstillstånd och tillsyn över de restauranger som har serveringstillstånd. Förutom kommunen har även Polisen, länsstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut ett tillsynsansvar.

Kommunen är förpliktad genom alkohollagen att tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de kommunala föreskrifterna. Dessa reviderades senast 2013 av kommunstyrelsen och syftar bland annat till att ge stöd i handläggningen av tillståndsprövning.

Socialnämndens delegationsordning reviderades under 2017. Delegationsordningen ger alkoholhandläggare och avdelningschef beslutsmandat i ett flertal ärenden. Vid beslut av större dignitet, exempelvis beslut i ärende om tillstånd att bevilja serveringstillstånd som avser servering året runt, är socialnämndens individutskott beslutsfattare. Detsamma gäller beslut om att bevilja eller avslå återkallelse eller varning avseende tillstånd som gäller året runt eller årligen under viss tidsperiod. Nämnden har genomgått utbildning om jäv.

Ärendena handläggs av en ensam alkoholhandläggare som har administrativt stöd till 30 procent av en annan tjänsteperson på avdelningen. Handläggaren arbetar fram förslag vid ansökan om stadigvarande tillstånd, varning och återkallelse. Avdelningschefen för kansliet är granskare och medundertecknare av dessa ärenden. Avdelningschefen för kansliet beslutar i fråga om ansökan om tillfälligt tillstånd till allmänheten och erinran av den som har serveringstillstånd.

Intervjuade företrädare för socialnämnden bedömer, utifrån den information de besitter, att det är ytterst ovanligt med försök till muta i serveringstillståndsärenden. Vad som däremot har förekommit är hot mot handläggare. När detta inträffat har en annan tillfällig handläggare gjort utredningen istället.

Risk för mutor i samband med myndighetsutövningen genererade inte tillräckligt höga riskvärden för att omfattas av nämndens interkontrollplan.

Bedömning

Individutskottet tar beslut i flera ärenden av större vikt, exempelvis om varning eller återkallelse av serveringstillstånd. Handläggningen av ärenden görs av en person och förslag till beslut skrivs under av avdelningschefen för kansliet. Dessa förfaranden har goda förutsättningar att säkra handlägningsprocessen mot oegentligheter.

I och med att individutskottet är beslutsfattare i flera frågor är det viktigt att nämnden fortsätter att få utbildning i jävsfrågor och i ansvarsfull tillståndsgivning.

3.4. Kommunikation och information

Effektiv kommunikation måste förekomma för en god intern kontroll. All personal måste få ett klart budskap från den högsta ledningen att ansvaret för intern styrning och kontroll måste tas på allvar. Relevanta kategorier av anställda måste få utbildning om risker som kan uppträda inom deras arbetsområden.

Den huvudsakliga kanalen för information till personalen avseende frågor om mutor och oegentligheter är kommunens intranät. Samtliga intervjuade upplever att intranätet är lättnavigerat och enkelt att hitta information via. På intranätet är de ekonomiska kontrollerna publicerade så att verksamheterna blir medvetna om vad som kommer att kontrolleras under året.

På intranätet har reglerna för gåvor vid högtider sammanställts och publicerats. Detsamma gäller regler avseende inköp. Dessa sammanställningar syftar till att erbjuda den mest västenliga informationen på ett lättfattligt sätt.

Frågan om gåvor diskuteras även på förvaltningarna inför vissa tidpunkter. På exempelvis äldreförvaltningen är frågan om gåvor särskilt aktuell och ämnet lyfts inom respektive hemtjänstgrupp inför julafton.

Arbetsplatsträffarna är ett annat viktigt forum för information och kommunikation. När det kommer nya policys och riktlinjer ska dessa informeras om på dessa träffar med möjlighet för medarbetare att ställa frågor. Det finns dock ingen funktion eller rutin som säkerställer att personalen har tagit del av nya eller reviderade riktlinjer. Inom vissa organisationer måste medarbetare skriftligen försäkra att de tagit del av aktuella styrdokument.

Nyanställda ska i introduktionsutbildningen få information om kommunens riktlinjer mot mutor. Utbildning i dessa frågor lyfts upp av intervjuade som ett förbättringsområde. Det efterlyses en större systematik kring utbildningsfrågorna. Personalen på upphandlingsenheten har exempelvis inte genomgått någon utbildning i jävsfrågor. Verksamhetschef på Upphandling Södertörn upplever dock att personalen har god kunskap i den frågan.

Intervjuade tjänstepersoner uppger att det överlag råder en öppen och professionell kultur inom kommunen. Det är vanligt att de i förvaltningarna och nämnderna hjälper varandra i jävsfrågor och det finns överlag ett restriktivt förhållningssätt till gåvor och olika former av representation.

Som även konstaterades i föregående granskning 2013 anges det i Riktlinjer vid interna oegentligheter att anställda har informationsplikt vid misstanke om oegentligheter i verksamheten. Det beskrivs också till vilken funktion informationsgivare kan vända sig till. Vad som inte framgår är formerna för denna kommunikation.

Bedömning

Det är positivt att kommunen aktivt använder sig av intranätet för att kommunicera information om gällande regler. Det bedrivs även ett aktivt arbete med dessa frågor på respektive förvaltning. Det förekommer utbildningar av personal och nämndledamöter men detta arbete bör systematiseras. Kommunstyrelsen bör i större utsträckning ta ett samlat grepp om utbildningsinsatserna och utifrån en riskanalys identifiera särskilt utsatta yrkesgrupper och tillse att dessa får kontinuerlig och ändamålsenlig utbildning om exempelvis jäv och mutor.

I nuläget finns ingen funktion som säkerställer att medarbetare tar del av aktuella policys och riktlinjer. Kommunstyrelsen bör införa en sådan funktion.

Vidare saknas i nuläget en så kallad visselblåsarfunktion i kommunen. Som tidigare nämnts är det planerat att införa en sådan vilket är positivt. Enligt Statskontorets rapport från 2015 upptäcks oegentligheter oftast genom tips från medarbetare.⁷

3.5. Utvärdering och uppföljning

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas – en process som bestämmer kvaliteten på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Uppföljningen genomförs för att säkerställa att de kontroller som designats för att möta risker verkligen utförs och fungerar som det är tänkt.

Uppföljning av arbetet med den interna kontrollen är en viktig aspekt då de erfarenheter som framkommer i exempelvis väsentlighet- och riskanalyser ska ligga till grund för det fortsatta internkontrollarbetet. Kontroller bör möta identifierade risker, vara formaliserade och överensstämna med det dagliga arbetet som utförs i verksamheten. Vidare ska löpande utvärdering göras av identifierade kontroller i syfte att säkerställa att de utförts och fungerar som avsett.

Kommunstyrelsen ska med utgångspunkt från nämndernas och bolagsstyrelsernas uppföljningsrapporter utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll och vid behov besluta om förbättringar.

Som tidigare nämnts pågår det ett arbete med att utveckla internkontrollarbetet och framförallt avseende framtagandet av risk- och väsentlighetsanalys. Bland annat vill man att arbetsgruppen för framtagandet av internkontrollplanen ska utökas till att omfatta fler funktioner för att få in fler perspektiv. Därutöver har det tagits fram en internkontrollplan med enbart ekonomiska kontrollmoment, som svar på nämndernas rörelse mot att i huvudsak inkludera verksamhetsrelaterade risker i deras internkontrollplaner.

De kammungemensamma kontrollmomenten följs upp vid delår 2 och årsredovisning. Den fullständiga återrapporteringen av de nämndspecifika kontrollerna görs till respektive nämnd. Kommunstyrelsen följer upp och sammanställer nämndernas rapportering från internkontrollen i årsredovisningen.

Kommunen utvärderar inte, genom enkät eller annan metod, om anställda och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.

Bedömning

Internkontrollarbetet har utvecklats och förbättrats sedan tidigare granskning av korruptionsförebyggande arbete. Det bedrivs ett aktivt utvecklingsarbete som inför kommande framtagande av internkontrollplan innebär att den interna kontrollen stärks ytterligare. Framförallt är det positivt att fler ekonomiska kontrollmoment kommer inkluderas till kommande år.

⁷ Se Statskontorets 2015:25 "Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption".

Vi föreslår, i likhet med föregående granskning, att kommunen undersöker förekomsten av mutor eller andra oegentligheter genom att fråga kommunanställda och förtroendevalda. Detta kan exempelvis göras inom ramen för medarbetarundersökningar.

4. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Har ansvariga nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter?	<p>Delvis. Samtliga nämnder utgår från de kommungemensamma riktlinjerna vilka omfattar flera västenliga områden avseende mutor och oegentligheter. Det saknas dock i nuvarande styrdokument tydliga riktlinjer om jäv. Det finns även ett behov av att systematisera nämndernas värdegrundsarbete.</p> <p>Vidare konstaterar vi att framtagandet av nya riktlinjer har fortlöpt långsamt.</p>
Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?	<p>Delvis. Riskanalysarbetet bedrivs både på kommunövergripande nivå och på nämndnivå. Denna uppdelning skapar förutsättningar för en ändamålsenlig intern kontroll.</p> <p>Inom nämnderna deltar främst personal på stabsnivå i framtagandet av riskanalys. Även ledningsgrupper och ibland nämndledamöter deltar i riskanalysarbetet.</p> <p>Dokumentationen av genomförda risk- och väsentlighetsanalyser är i bästa fall knapphändig och i värsta fall frånvarande.</p> <p>Stadsbyggnadsnämnden, vars verksamhetsområde i denna granskning pekats ut som särskilt riskutsatt, har inte genomfört en ändamålsenlig riskanalys.</p>
Säkerställer ansvariga nämnder att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?	<p>Ja. Det finns i kommunen ändamålsenliga kontrollsystem och vår bedömning är att kontrollen är tillräcklig. Det är särskilt positivt att kommunstyrelsen tagit ett större ansvar för att kontrollera de ekonomiska riskerna.</p> <p>Överlag finns ändamålsenliga kontrollsystem för granskningens utpekade riskområden.</p>
Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?	<p>Delvis. Information om dessa delar kommuniceras bland annat genom intranätet, arbetsplatsträffar och introduktionsutbildningar. Det finns dock ett behov av att ta ett mer samlat grepp om</p>

	<p>utbildnings- och informationsarbetet för att säkerställa att samtliga riskutsatta grupper får den utbildning som är nödvändig.</p> <p>Det finns i nuläget ingen så kallad visseblåsfunktion i kommunen. Enligt uppgift är en sådan funktion under utarbetande.</p>
Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?	Ja. Resultaten från nämndernas internkontroll rapporteras till respektive nämnd samt kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen fullgör sitt åtagande avseende att ta ett övergripande ansvar för att säkerställa att en god intern kontroll upprätthålls. Flera ändamålsenliga åtgärder har vidtagits för att stärka den interna kontrollen.

Haninge den 14 juni 2018

Curt Öberg
EY

Herman Rask
EY

5. Källförteckning

5.1. Intervjupersoner

Socialnämnden

Alkoholhandläggare

Jurist

Verksamhetscontroller

Avdelningschef för kansliet

Äldrenämnden

Förvaltningschef

Controller

Stabschef

Södertörns upphandlingsnämnd

Verksamhetschef

Stadsbyggnadsnämnden

Tf. avdelningschef för bygglovsavdelningen

Planchef

Biträdande bygglovschef

Chef stadsbyggnadsförvaltningen

Kommunstyrelsen

Verksamhetscontroller, ekonomiavdelningen

5.2. Dokument

Attestreglemente för Haninge kommun, kommunfullmäktige 2011-09-12.

Blankett – anmälan om bisyssla

Delegationsordning kommunstyrelsen

Delegationsordning socialnämnden

Delegationsordning stadsbyggnadsnämnden

Delegationsordning Södertörns upphandlingsnämnd

Ekonomistyrningsverket. 2016. "Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter".

Information till nyanställda i Haninge kommun

Internkontrollplan kommunstyrelsen

Internkontrollplan socialnämnden

Internkontrollplan stadsbyggnadsnämnden

Internkontrollplan Södertörns upphandlingsnämnd

Personalpolitiskt program

Policy för kurser, konferenser och representation, kommunstyrelsen 2013-02-18.

Policy mot mutor, kommunfullmäktige 2013-03-04.

Reglemente för internkontroll

Riktlinjer för alkoholservering (serveringstillstånd) samt försäljning av folköl, kommunfullmäktige 2014-01-01.

Riktlinjer för upphandling, kommunfullmäktige 2014-05-12.

Riktlinjer till reglementet för intern kontroll, kommunstyrelseförvaltningen 2015-11-26.

Riktlinjer vid interna oegentligheter, kommunstyrelseförvaltningen 2009-02-13.



Building a better
working world

Statskontoret. 2015. "Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen".

Statskontoret. 2017. "Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten".

Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

Upphandlingspolicy för kommunerna Haninge och Nynäshamn, kommunfullmäktige 2014-05-12.