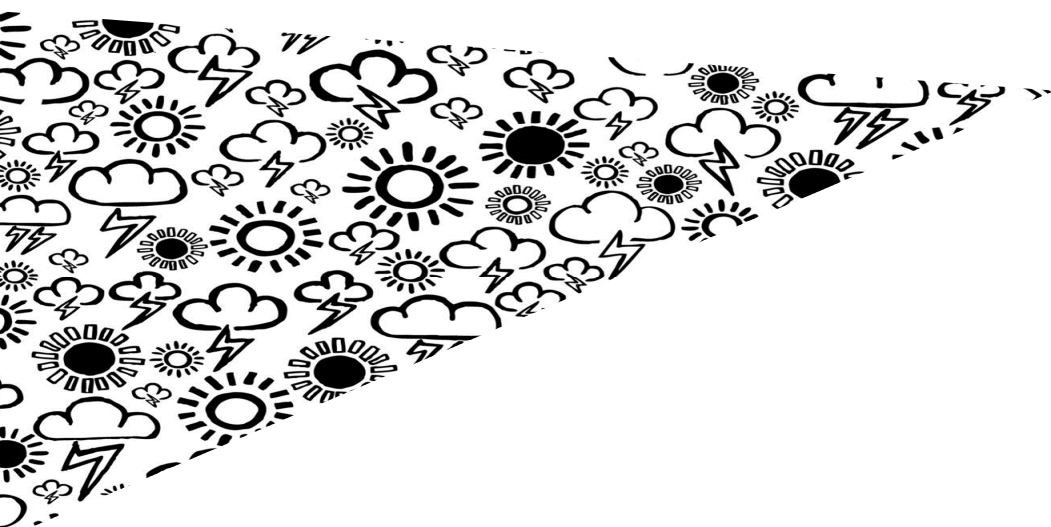


Haninge kommun

Granskning av skydd
mot oegentligheter



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte.....	2
1.3. Avgränsning	2
1.4. Metod och genomförande.....	2
2. Granskningsresultat	4
2.1. Kontrollmiljön.....	4
2.2. Riskbedömningar	5
2.3. Kontroller.....	6
2.4. Kommunikation och information	10
2.5. Utvärdering och uppföljning.....	11
3. Sammanfattning och slutsatser	12
Bilaga 2: Granskad dokumentation.....	14
Bilaga 3: COSO¹⁾- ramverkets fem komponenter	15

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Granskning av skydd mot oegentligheter har genomförts 2008 och 2011. I dessa konstaterades att den interna kontrollen av oegentligheter behövde utvecklas, bland annat riskbedömningar, uppföljning av kontrollaktiviteter och internkontrollplaner, information på intranätet och utbildning.

Avslöjanden om oegentligheter i kommuner och kommunala bolag har fortsatt även under 2012, bland annat i Haninge kommun. Att skyddet mot oegentligheter fungerar är ytterst väsentligt för allmänhetens förtroende för den kommunala verksamheten.

En ny policy mot mutor har beslutats av kommunfullmäktige 2013-03-04.

Med oegentligheter avses oönskade händelser och incidenter av finansiell karaktär som exempelvis givande och tagande av muta, förskingring, bedrägeri, falsk finansiell rapportering, otillåtna bisysslor, svart arbetskraft och stöld.

1.2. Syfte

En uppföljande granskning genomförs utifrån bl.a. tidigare konstaterade risker med syfte att bedöma kommunstyrelsens åtgärder för en bättre styrning och kontroll avseende risker för oegentligheter. Förutom kommunstyrelsen omfattas även stadsbyggnadsnämnden och socialnämnden av granskningen.

1.3. Avgränsning

Granskningens fokus är att bedöma utformning av intern kontroll avseende korrupsionsrelaterade risker såsom givande och tagande av muta. Kartläggningen syftar inte till att upptäcka indikatorer på, eller eventuell förekomst av, givande och tagande av muta.

Kartläggningen utförs på basis av intervjuer och dokumentstudier, och säkerställer således inte att den interna kontrollen rent operationellt fungerar såsom den beskrivs för oss.

Granskningen avser kommunstyrelsen, socialnämnden och stadsbyggnadsnämnden.

1.4. Metod och genomförande

Granskningen av dokument baseras på genomgång av riskanalyser, internkontrollplaner samt kommunens policy och riktlinjer inom området. Kartläggningen av skyddet mot oegentligheter utgår från ett arbetsprogram som är speciellt framtaget för ändamålet. Arbetsprogrammet är ursprungligen framtaget i samband med EYs uppdrag från Riksrevisionen avseende granskning av myndigheters åtgärder för skydd mot mutor och otillbörlig påverkan. Arbetsprogrammet har därefter utvecklats ytterligare och har framgångsrikt använts vid ett stort antal granskningar av kommuner samt inom den privata sektorn.

Arbetsprogrammet är baserat på COSO – ett ramverk för intern kontroll. Det används för att övergripande analysera och bedöma följande punkter, vilka också utgör granskningens revisionsfrågor:

1. *Kontrollmiljö*: har ledningen utarbetat tydlig policy inom området oegentligheter? Är dessa riktlinjer väl förankrade i organisationen?

2. *Riskbedömning:* vilka risker och faror ser ledning respektive anställda inom verksamheten? Har det tagits fram en riskbedömning för organisationen? Hur ska de väsentliga riskerna hanteras?
3. *Kontrollåtgärder:* Vilka typer av kontroller finns det för att hantera riskerna? Utvecklas kontrollerna för att spegla riskanalysen?
4. *Information och kommunikation:* Vilka kanaler används för kommunikation av regler och riktlinjer? Finns det någon kanal för anställda att rapportera eventuella oegentligheter?
5. *Uppföljning:* Hur sker uppföljning av kontrollerna? Är uppföljningen strukturerad och regelbunden? Säkerställer uppföljningen att kontrollerna möter riskerna på ett ändamålsenligt sätt?

Användandet av COSO-modellen medför att alla parametrar som påverkar den interna kontrollen beaktas.

2. Granskningsresultat

2.1. 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.

Policy finns rörande mutor. Vidare finns riktlinjer vid interna oegentligheter, riktlinje stöld och interna oegentligheter samt reglemente med riktlinjer för intern kontroll.

Reglementet för intern kontroll är uppdaterat och beslutades av kommunfullmäktige 2013-09-09. I anslutning till kommunfullmäktiges beslut om reglemente för intern kontroll beslutade kommundirektören om Riktlinje till reglemente för intern kontroll. En sådan riktlinje har inte funnits tidigare och den innehåller paragrafvisa kommentarer och förtydliganden till reglementet. Reglementet med riktlinjer ersätter reglemente för intern kontroll från 2003. Reglemente och riktlinjer bygger i stor utsträckning 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 om hur man ska gå tillväga vid misstanke om oegentligheter.

En ny policy mot mutor beslutades av kommunfullmäktige 2013-03-04. Policyn innehåller en genomgång av gällande rätt och situationer, med exempel, där mutbrott kan bli aktuellt. Uppdateringar har skett för att överensstamma med ändringar i lagstiftningen och beloppsgränsen, som fungerar som riktmärke för julklappar och gåvor vid 50- och 60-årsdagar, har sänkts. Policyn har även kompletterats med frågor som den anställde/förtroendevalde kan ställa sig själv, i syfte att skapa en medvetenhet inom området. Denna typ av frågor rekommenderades i tidigare granskningar av skydd mot oegentligheter. Rutiner då korruptionsbrott misstänks eller upptäcks har lyfts ur policyn. Av sammanfattningen till förslag till beslut 2013-03-04 rörande policyn mot mutor framgår att de utlyfta rutinerna vid misstanke om korruptionsbrott kommer att inarbetas i kommunens riktlinjer vid interna oegentligheter som är under omarbetande. Enligt uppgift vid intervjuer startar arbetet i januari 2014.

Kommunen har två dokument som rör interna oegentligheter. Ena dokumentet, daterat i september 2005, fokuserar på hur stöld ska hanteras medan det andra dokumentet (daterat 13 februari 2009) definierar vad som avses med interna oegentligheter. Två bilagor följer med riktlinjerna. Den ena rör vilka åtgärder som ska vidtas då det finns anledning att misstänka interna oegentligheter. Den andra bilagan är en utredningsmall vid interna oegentligheter, som beskriver vad en utredningsrapport ska innehålla.

I en ny upphandlingspolicy från i år finns också riktlinjer för att förebygga ekonomiska oegentligheter och säkra att de offentliga medlen används kostnadseffektivt.

I kommunens personalpolitiska program presenteras kommunens värdegrund. Inom Stadsbyggnadsförvaltningen har ett fortsatt värdegrundsarbete skett med utgångspunkt från det personalpolitiska programmet. Foldern Förhållningssätt – inställningar, attityder, ståndpunkter på stadsbyggnadsförvaltningen har tagits fram med medverkan av medarbetarna. I socialförvaltningens värdegrund står kundfokus i centrum samtidigt som koncernperspektivet betonas. För kunden/klientens bästa ska intern och extern samverkan betonas.

Kommentarer

Genom de uppdateringar som skett sedan föregående granskning har Haninge kommun i huvudsak aktuella policys och riktlinjer på plats inom relevanta områden. Återstår gör den omarbetning av riktlinjerna vid interna oegentligheter, inklusive kommunstyrelseförvaltningens undersökning av möjligheterna att införa en "whistleblower"-funktion enligt förslag till beslut 2013-03-04 rörande policyn mot mutor.

I likhet med föregående granskning anser vi att de båda dokumenten om stöld och oegentligheter med fördel kunde vara inbakade i dokumentet som rör oegentligheter. Detta för att minska mängden interna policys för medarbetarna att ta till sig.

Det finns en enig uppfattning om att värdegrunden är en viktig del i skyddet mot oegentligheter. Samtliga förvaltningar bör av den anledningen ha ett fördjupat och levandegjort värdegrundsarbete.

2.2. Riskbedömningar

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

För att effektivt kunna skydda sig mot oegentligheter måste en organisation systematiskt identifiera var i verksamheten risker kan uppträda, samt därefter värdera de identifierade riskerna och besluta om hur de ska hanteras.

Haninge kommuns reglemente för intern kontroll tydliggör att nämnderna (och bolagsstyrelserna) har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Nämnden ska tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen, nämndspecifika regler antas för den interna kontrollen samt internkontrollplaner tas fram som bygger på risk- och väsentlighetsanalyser. De nämndspecifika reglerna och internkontrollplanerna har tillkommit i reglementet som beslutades 2013-09-09. Reglementet fastslår vidare att kommunstyrelsen och nämnderna varje år ska anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen. Planen ska tillsammans med en risk- och väsentlighetsanalys överlämnas till kommunstyrelsen och kommunens revisorer för kännedom.

För en utveckling mot mer likartade internkontrollplaner för de olika nämnderna - vilket efterlysts i tidigare granskningar – har under 2012 en arbetsgrupp med tjänstemän från de olika förvaltningarna etablerats. Arbetsgruppen leds av verksamhetscontrollern vid kommunstyrelseförvaltningen. En för hela kommunen övergripande risk- och väsentlighetsanalys har gjorts av arbetsgruppen. Risk- och väsentlighetsanalyser genomförs enligt uppgift även av samtliga nämnder. Inom de verksamhetsområden som omfattas av denna granskning har vi tagit del av analyserna som omfattar både de generella riskerna för hela kommunen och nämndspecifika risker.

I bilagan till kommunstyrelsens internkontrollplan för 2013 finns hantering av mutor och bestickning med som ett riskområde, med genomförd risk- och väsentlighetsbedömning. Risk som tas upp är att mutpolicyn inte är känd och spridd. Detta riskområde fördes inte vidare till internkontrollplanen eftersom den nya mutpolicyn inte var beslutad när internkontrollplanen togs samt lägre riskbedömning gjordes. I internkontrollplanen finns däremot kontrollmoment som anknyter till oegentlighetsproblematiken som inköp och kontanthantering. För att öka kommunstyrelsens medverkan i innehållet i internkontrollplanen får alla ledamöter skriften "På den säkra sidan", utgiven av SKL, som ett underlag för dialogen mellan nämnd och förvaltning om utveckling av intern kontroll.

Internkontrollplanen för stadsbyggnadsnämnden och socialnämnden tar från och med 2013 upp både riskområdena i kommunstyrelsens internkontrollplan (där kommunstyrelseförvaltningen som regel har kontrollansvar) och förvaltningens riskområden med eget kontrollansvar.

I stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan för 2012 och 2013 tas mutor upp som ett riskområde.

Inom socialförvaltningens område görs väsentlighets- och riskbedömningar utifrån COSO-modellen. I de fall konsekvenserna bedöms som allvarliga samtidigt som sannolikheten är stor tas beslut om omgående åtgärd. Om värdering av konsekvenser och sannolikheter hamnar på värden som överstiger åtta i riskanalysen tas dessa med i internkontrollplanen. Förvaltningen har inte bedömt sannolikheten för mutor eller andra oegentligheter som så stor att området tagits med i internkontrollplanen.

Kommentarer

Haninge kommuns styrdokument anger att risk- och väsentlighetsanalyser ska genomföras, där respektive nämnd har ansvaret för att utföra riskanalyser. Vi konstaterar att detta genomförs, för de granskade förvaltningarna, i angiven omfattning. Till skillnad från tidigare granskningar noterar vi att analyserna belyser specifika korruptions- eller oegentlighetsrisker.

Genom den arbetsgrupp för intern kontroll, med deltagare från samtliga förvaltningar, som bildats skapas förutsättningar för en bättre samordning av den interna kontrollen. Därtill har reglementet för intern kontroll uppdaterats och kompletterats med riktlinjer.

Förvaltningarna har kommit olika långt i sitt arbete med risk- och väsentlighetsanalyser och internkontrollplaner så fokus bör riktas mot att samtliga förvaltningars internkontrollarbete når en jämn och hög standard.

2.3. 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.

2.3.1. Generellt om kontroller

I kommunens reglemente regleras ansvarsfördelningen avseende upprättande av intern kontroll inom hela organisationen. I reglementet framgår att det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att tillse att god intern kontroll upprätthålls medan det ligger på respektive nämnd att ansvara för den interna kontrollen inom det specifika verksamhetsområdet. I reglementet framgår vidare att förvaltningschefen ansvarar för att konkreta regler och anvisningar utformas för att upprätthålla en god intern kontroll. Förvaltningschefen är skyldig att löpande rapportera till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar.

Risken för mutor finns med i internkontrollplanerna 2013 för kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden. Även andra områden med högre risk för oegentligheter, som inköp, finns med i planerna, inklusive planen för socialnämnden, och blir därmed även föremål för kontroll.

Attester

Sedan föregående granskning har nya riktlinjer för attestering tagits fram. I det nya reglementet anges olika belopp för under vilka chefer på olika nivåer i organisationen har attesträtt. Ska inköp göras över angivet belopp ska attestering göras av närmast överordnad chef. För de allra största inköpen i kommunen äger endast ekonomidirektören och kommundirektören rätt att attestera.

Kommentarer

I de granskade verksamheterna finns liksom tidigare handläggningsrutiner, för att säkerställa en rättssäker handläggning och för att i möjligaste mån förhindra felaktig handläggning eller att andra omedvetna fel begås. Därutöver har kontroller inom riskområden utvecklats.

2.3.2. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden

Följande områden har i enlighet med fastställd projektplan, och som erfarenhetsmässigt är att betrakta som riskutsatta, särskilt granskats:

- ▶ Inköp och upphandling
- ▶ Bygglov
- ▶ Serveringstillstånd inom socialförvaltningens ansvarsområde

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.

2.3.2.1 Inköp och upphandling

Upphandlingsfunktionen har förstärkts sedan föregående granskning genom bildandet av en gemensam upphandlingsfunktion för Haninge och Nynäshamns kommuner – Södertörns upphandlingsnämnd. Fördelar som identifierats genom samgåendet är bland annat mindre sårbarhet i verksamheten samt ökad kompetens i upphandlingsfrågor. Bland upphandlarna finns juridisk, ekonomisk och teknisk kompetens. Upphandlingsnämnden samordnar kommunens upphandlingar av varor och tjänster och ansvarar för samtliga ramavtalsupphandlingar och övriga upphandlingar. En upphandlare tar fram upphandlingsunderlagen och upphandlingschefen går igenom och godkänner. På detta sätt är två personer involverade i samtliga upphandlingar.

Enligt upphandlingschefen är medvetenheten mycket god bland upphandlarna rörande frågor kring givande och tagande av muta. Förhållandevis ofta tas ämnet upp för diskussion rörande förhållningssätt till mutor.

Vid upphandlingsnämnden finns en upphandlingscontroller, som även ingår i arbetsgruppen för internkontrollfrågor. I controllerns uppgifter ligger både att följa upp avtalstrohet och att rätt leveranser skett till innehåll och pris.

Avtalstroheten har analyserats för 2012. Eftersom motsvarande statistik saknas för tidigare år har jämförelse inte kunnat göras. Ett mål för avtalstroheten kommer att tas fram.

På intranätet finns en databas över samtliga kommunens avtal. Upphandlingsnämnden äger databasen och då nya avtal tecknats registreras dessa manuellt och läggs in i avtalsdatabasen.

En upphandlingspolicy kommer att beslutas av fullmäktige i december 2013. I policyn kommer det att finnas ett avsnitt om gåvor etc, som kompletterar policyn mot mutor. Därefter kommer, enligt upphandlingschefen, utbildningar att hållas för att nå ut till de som gör avrop ute i förvaltningarna och som regel inte har samma koll på vilka regler som gäller rörande exempelvis mutor.

Kommentarer avseende inköp och upphandling

Förutsättningarna för en förbättrad intern kontroll inom upphandlingsområdet har ökat väsentligt sedan föregående granskning. Fler upphandlare med bättre kompetens har tillkommit och en controller för uppföljningar har anställts.

Områden att arbeta vidare med är främst analyser och uppföljningar av inköps- och upphandlingsverksamheten för att öka avtalstroheten samt att nå ut i hela kommunen med information och utbildning. Fler ramavtal lär också behövas. Dessa områden ligger i planen för det fortsatta utvecklingsarbetet, enligt upphandlingschefen.

2.3.2.2 Bygglov

Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för den kommunala verksamheten enligt plan- och bygglagen, bland annat inom områdena planering, bygglov, tillsyn och kontroll av byggnadsarbeten samt mätning och kartframställning.

Bygglovsavdelningens ansvarsområde rör bygglov, marklov, rivningslov, bygganmälan och strandskyddsdispens. Enheten består för närvarande av 15 personer (två vakanser) uppdelade i två handläggarteam, plan- och byggcenter samt enhetschef. Varje handläggarteam består förutom av handläggare även av en så kallad bygglovsamordnare.

Bygglovsärenden avgörs i nämnd eller av tjänstemän efter delegation enligt gällande delegationsordning. Vid stadsbyggnadsförvaltningen har bygglovsavdelningen delegation på i stort sett samtliga bygglovsärenden.

Samtliga inkommande ärenden fördelas två gånger i veckan (måndag och torsdag) mellan de två olika teamen. Principen är att handläggarna tar ärenden av samma typ som tidigare, dock konstateras att så gott som samtliga handläggare klarar av att hantera de flesta ärendetyper. Vid torsdagsmötet där båda teamen och även bygglovschefen deltar ges möjlighet att ta upp principiella frågor etc. På detta sätt ges samtliga handläggare möjlighet att kommentera samtliga ärenden även om de inte handlägger dem, vilket fungerar som en kvalitetssäkrande åtgärd. Dessutom konstateras på detta sätt snabbt om kompletteringar av bygglovsansökan krävs varpå handläggaren snabbt kan bolla tillbaka ärendet till den sökande.

Vid mötet granskas ansökan med tillhörande handlingar och av teamet kartläggs handlägningsprocessen i det aktuella ärendet enligt framtagna rutiner. Granskningen går ut på att bestämma vad som ska göras i ärendet. Därefter tilldelas ansökan en handläggare som verkställer det som teamet kommit fram till vid granskningen. De ärenden som går till nämnd granskas av handläggarna och även av bygglovschefen, innan de lämnas till nämndsekreteraren för utskick.

Arbetsplatsträffar genomförs varje månad. Här ges samtliga handläggare möjlighet att lyfta frågor av mer avancerad karaktär som rör handlägningsarbetet. Även detta fungerar som en kvalitetssäkrande åtgärd. Det finns ytterligare ett forum där mer komplexa ärenden kan diskuteras. Den så kallade bygglovberedningen möts en gång varannan vecka. Här kan medarbetare från samtliga enheter vid plan- och byggavdelningen, ansvariga för mark- och exploateringsfrågor vid kommunstyrelseförvaltningen samt representanter för Lantmäteriet mötas och diskutera särskilt svåra fall samt olika tolkningsfrågor.

Efter varje beslut i bygglovsärende skickas en enkät till den sökande där kommunen vill få återkoppling om hur man upplevt handläggningen.

Vid senaste ledningsgruppsmötet bestämdes att den nya policyn mot mutor ska tas upp vid arbetsplatsträffen i november. Personalens kunskaper om regler och riktlinjer rörande mutor kontrolleras inte på något sätt.

Avdelningen arbetar med att utveckla bygglovsprocessen när det gäller arbetsmetoder och former, rutiner och mallar, riktlinjer och exempelsamlingar. Utvecklingsarbetet sker med motsvarande genomfört arbete hos planavdelningen som förebild.

I förvaltningens plan för intern kontroll 2013 framgår flera riskområden med kontrollmoment som är relevanta för bygglovsverksamheten, som kontroll av att mutpolicyn följs och kontroll av attester. De identifierade riskerna har inte brutits ned på bygglovenheten. Intervjuad företrädare för bygglovenheten upplever inte att verksamheten är mer utsatt för mutförsök än andra kommunala verksamheter.

Kommentarer avseende bygglov

När det gäller handläggningen av *bygglov* konstaterar vi liksom tidigare att de enskilda handläggarna har stort inflytande över handlägningsprocess och beslutsfattande. Det finns mallar för hur handläggningen ska genomföras i samtliga steg. Goda möjligheter finns för handläggarna att rådfråga kollegor och chef vid oklarheter eller tveksamheter, vilket är positivt.

Sedan föregående granskning har kontrollen i bygglovsprocessen stärkts genom att medverkan från teamen har ökat i de enskilda ärendena. Att bygglovschefen granskar ärendena innan de går till nämnden ökar också kontrollen.

Genom det arbete med utvecklingen av arbetsmetoder o dyl som pågår får förvaltningen mer enhetliga arbetsformer och en förbättrad intern kontroll. Vad dessa arbetsformer kan innebära framgår av EY: s granskning av planprocessen september 2013.

2.3.2.3 Serveringstillstånd

Socialförvaltningen har tagit fram nya riktlinjer för alkoholserving (serveringstillstånd) samt försäljning av folköl i kommunen. Riktlinjerna är dels till för dem som söker tillstånd för serving av alkoholhaltiga drycker och ska dels fungera som ett stöd för dem som handlägger och prövar tillstånden samt de som utövar tillsyn enligt alkohollagen.

Sedan 1993 har länsstyrelserna ansvar för den regionalt samordnade tillsynen av restaurangbranschen. Det finns ett flertal regler som gäller för försäljning av tobak och alkohol. Kommunerna ansvarar tillsammans med polisen för att lagar och regler följs. Länsstyrelsernas ger stöd och råd till kommunernas tillsynsarbete och deras handläggning av ansökningar om serveringstillstånd enligt alkohollagen samt tobakslagen med respektive anslutande föreskrifter.

I socialnämndens delegationsordning finns en mängd beslut upptagna som vidaredelegerats till alkoholhandläggaren och till stabschefen. Besluten skickas en gång i månaden till socialnämndens individutskott för uppföljning.

En långsiktig plan mot alkohol, narkotika, droger och tobak (ANDT-planen) har tagits fram och implementerats under året för att uppfylla riksdagens fastställda mål. En uppföljning av planen kommer att göras i årsredovisningen 2013 (enligt socialförvaltningens aktivitetsplan).

Risken för korruption och andra (ekonomiska) oegentligheter bedöms inte så stor att den behöver avspeglas i förvaltningens riskanalys eller internkontrollplan.

Risken för hot och våld är mer påtaglig. Här har det tagits fram en PM 2009 för enheten för serveringstillstånd med säkerhetsrutiner vid hot och våld.

Kommentarer avseende serveringstillstånd

Rörande *serveringstillstånd* bedömer vi att handläggningen innehåller vissa kontrollmoment som motverkar risker kring givande och tagande av muta. Vi noterar att kommunens enda handläggare har stort inflytande över handläggning och men inte över beslut. Vi rekommenderar att revisioner och kontroller i framtiden kan innefatta granskning av handlagda ärenden samt att internkontrollplaneringen på förvaltningsnivå framöver innefattar oegentlighetsrisker.

Enligt uppgift kommer förvaltningen att tillföra en kontrollpunkt gällande serveringstillstånd i kommande internkontrollplaner.

2.4. 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.

När det gäller kommunikation och information är intranätet den främsta kanalen. Intranätet utvecklas löpande för att underlätta informationsinhämtning, till exempel genom genvägar från intranätets förstasida.

En tvådagars utbildning i intern styrning och kontroll har genomförts. Den första dagen omfattade grunderna i intern styrning och kontroll. Till denna dag inbjöds alla chefer. Den andra dagen behandlade risk- och väsentlighetsanalyser och arbete med internkontrollplaner där medarbetare som direkt arbetar med intern kontroll på respektive förvaltning inbjöds.

I chefsutbildningen har ett avsnitt om mutor införts.

Förutom de "hårda" insatserna i form av utbildning etc. sker även värdegrundsarbete genom utvecklingen av chefskap och senare även motsvarande avseende medarbetarskap. Vid intervju framfördes att det är mycket viktigt att värdegrundsarbetet åtföljs av ett resolut hanterade av upptäckta oegentligheter.

Enligt kommundirektören skulle information ges till alla medarbetare om den nya mutpolicyen. Kommunstyrelseförvaltningen informerade om policyen på chefsforum med uppmaning att chefer ska informera medarbetarna på arbetsplatsträffar. Dessutom har samma information lämnats till samtliga chefer i alla förvaltningar på sk ledningsinformation. Vid intervjuer med förvaltningarna framgår att någon särskild information inte skett utöver det som finns på intranätet och det som förts fram vid allmänna samtal.

Intervjuade chefer uppger att medarbetarna frågar dem om det är oklart huruvida de kan ta emot en gåva eller bli bjuden på en måltid, vilket tyder på att det finns en kännedom hos medarbetarna om gällande regler och att de är uppmärksamma på problematiken. Vid arbetsplatsträffar och andra mer informella möten diskuteras också denna typ av frågor.

Av dokumentet Riktlinjer vid interna oegentligheter (som inte uppdaterats sedan föregående granskning) framgår att samtliga anställda har informationsplikt vid misstanke om oegentligheter i verksamheten. Det konstateras att möjligheten att rapportera till annan än närmaste chef är möjlig, med syfte att vara anonym eller om situationen på annat sätt kräver det. Det framgår dock inte av riktlinjerna hur denna rapportering ska gå till eller vilka kanaler som ska användas.

Tidigare granskningar har lyft fram att kommunen bör överväga att införa en oberoende och anonym incidentrapporteringskanal vid rapportering av oegentligheter. Någon sådan kanal har inte införts, men kommunstyrelseförvaltningen undersöker för närvarande om andra organisationers "tipsfunktioner" kan användas även av kommunen.

Kommentarer

Det är positivt att olika utvecklings- och utbildningsinsatser har genomförts med avseende på värdegrund, internkontrollfrågor inklusive risk- och väsentlighetsanalyser. Det är dock viktigt att dessa insatser inte blir engångsföreteelser utan hela tiden hålls levande.

Vi rekommenderar kommunen att vid uppdatering av dokumentet Riktlinjer vid interna oegentligheter tydliggöra de vägar misstankar om interna oegentligheter kan rapporteras när den anställde av olika skäl drar sig för att rapportera till närmaste chef.

2.5. 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 överensstämmande 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.

Sedan de tidigare granskningarna har arbetet med riskanalyser och internkontrollplaner utvecklats. Enligt det nyligen antagna reglementet för intern kontroll med tillhörande riktlinjer ska internkontrollplanen följas upp och rapporteras till kommunstyrelsen eller nämnd oavsett utfall. Vid upptäckta brister lämnas också förslag på åtgärder för att förbättra processen.

Controllern vid kommunstyrelsens förvaltning sammanställer årligen samtliga förvaltningars internkontrollplaner i samband med årsbokslutet. Sammanställningen presenteras för kommunstyrelsen.

Kommunen gör inga enkätundersökningar eller andra undersökningar om anställda fått frågan om de kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.

Kommentarer

Vi ser det som positivt att utbildningar genomförts rörande intern kontroll samt att regel- och styrdokumenterna utvecklats. Nästa steg bör syfta till ett mer homogent arbete med intern kontroll i kommunens förvaltningar eftersom det enligt uppgift föreligger skillnader i kvaliteten i intern kontrollarbetet mellan förvaltningarna.

Vi föreslår att kommunen genomför enkätundersökningar eller andra undersökningar om anställda fått frågan om de kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.

3. Sammanfattning och slutsatser

Haninge kommun har tagit påtagliga steg framåt inom flertalet områden som påpekades i Ernst & Youngs granskningsrapport från september 2011, genom åtgärder i linje med förslagen i rapporten.

Den tidigare övergripande bilden av att något omfattande skydd mot oegentligheter inte är nödvändigt har förändrats. Idag tas risken för oegentligheter på ett större allvar.

Vi konstaterar att kommunen genom de uppdateringar som skett har väsentliga och relevanta riktlinjer på plats. Ett stort antal interna policys och riktlinjer finns dock i organisationen och somliga kunde med fördel bakas ihop med andra, för att på så sätt minska antalet och förenkla möjligheterna att hitta rätt policy.

Frågor kring mutor nämns inte explicit i kommunens internkontrollreglemente. I styrdokumentet anges att risk- och väsentlighetsanalyser ska genomföras, där respektive nämnd har det övergripande ansvaret för att det görs. I flera riskanalyser belyses, till skillnad mot vid tidigare granskningar, specifika risker som rör korruption eller oegentligheter.

Utbildningar avseende intern kontroll för chefer och medarbetare har genomförts sedan föregående granskning. Särskilda informationsinsatser baserade på den nya mutpolicyn kommer att genomföras under året.

Efter genomförd granskning har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Det viktigaste är att kommunen kontinuerligt arbetar med skyddet mot oegentligheter och att de genomförda insatserna inte blir engångsföreteelser utan hela tiden hålls levande. Vi har erfarenhetsmässigt sett exempel i andra organisationer där skydd mot oegentligheter givits högsta prioritet när incidenter inträffat för att därefter falla tillbaka till ursprungsläget. Sådana "start och stopp" ger inget tillfredsställande kontinuerligt skydd.
- ▶ Det finns en enig uppfattning om att värdegrunden är en viktig del i skyddet mot oegentligheter. Samtliga förvaltningar bör av den anledningen ha ett fördjupat och levandegjort värdegrundsarbete.
- ▶ Förvaltningarna har kommit olika långt i sitt arbete med risk- och väsentlighetsanalyser och internkontrollplaner så fokus bör riktas mot att samtliga förvaltningars internkontrollarbete når en jämn och hög standard.
- ▶ Kommunen bör vid uppdatering av dokumentet Riktlinjer vid interna oegentligheter tydliggöra de vägar misstankar om interna oegentligheter kan rapporteras när den anställde av olika skäl drar sig för att rapportera till närmaste chef.
- ▶ Vi föreslår att kommunen använder enkätundersökningar eller andra undersökningar för att identifiera erbjudanden om mutor. Detta för att enklare kunna följa upp vilka områden som är mest utsatta för försök till oegentligheter.

Stockholm den 12 december 2013

Curt Öberg
Executive Director

Bilaga 1: intervjuade funktioner

Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Verksamhetscontroller kommunstyrelseförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Verksamhetscontroller vid stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Chef bygglovsenheten vid stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Chef upphandlingsenheten vid kommunstyrelseförvaltningen
- ▶ Verksamhetscontroller vid socialförvaltningen

Bilaga 2: Granskad dokumentation

- ▶ Policy mot mutor
- ▶ Policy för kurser, konferenser och representation
- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Riktlinje till reglemente för intern kontroll
- ▶ Riktlinje, stöld och interna oegentligheter
- ▶ Riktlinjer vid interna oegentligheter
- ▶ Personalpolitiskt program Haninge kommun
- ▶ Förslag till internkontrollplan (inkl bilaga) för kommunstyrelsen 2013
- ▶ Internkontrollplan för stadsbyggnadsnämnden år 2013
- ▶ Uppföljning av plan för intern kontroll 2012 - Stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Internkontrollplan för år 2013 – Socialnämnden
- ▶ Redovisning vidtagna åtgärder utifrån uppföljning av intern kontroll 2012 - Socialförvaltningen

Bilaga 3: COSO¹⁾- ramverkets fem komponenter

Kontrollmiljö

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, organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som styrelsen ger.

Riskbedömningar

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

Kontroller

Kontroller 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. Kontroller 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.

Kommunikation och information

Effektiv kommunikation måste förekomma för en god intern kontroll och flöda nedåt, uppåt och över hela organisationen. All personal måste få ett klart budskap från den högsta ledningen att ansvaret för intern styrning och kontroll måste tas på allvar. De anställda måste förstå sin egen roll samt hur enskilda aktiviteter påverkar andras arbete. De måste ha en kanal för att kommunicera betydelsefull information uppåt. Det finns också behov av en effektiv kommunikation med externa parter, såsom kunder och leverantörer.

Utvärdering och uppföljning

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas – en process som bestämmer kvalitén 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.

1) Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission