

Revisionsrapport

Granskning av kommunens beredskap avseende EKO- frågor, etik, korruption och oegentligheter

Gislaveds kommun

*Rebecca Lindström
Cert kommunal revisor
Gabriel Uhlin*

Augusti 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål och avgränsning	3
1.5. Metod och avgränsning	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?.....	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning.....	5
2.2. Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?.....	5
2.2.1. Iakttagelser	5
2.2.2. Bedömning.....	6
2.3. Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?	6
2.3.1. Iakttagelser	6
2.3.2. Bedömning.....	7
2.4. Finns det en beredskap för händelser?	7
2.4.1. Iakttagelser	7
2.4.2. Bedömning.....	7
2.5. Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?.....	8
2.5.1. Iakttagelser	8
2.5.2. Bedömning.....	8
2.6. Vilken uppföljning och rapportering förekommer?	9
2.6.1. Iakttagelser	9
2.6.2. Bedömning.....	9
3. Revisionell bedömning	10

Sammanfattning

Bedrägerier och oegentligheter är något som med jämna mellanrum drabbar kommuner och landsting. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktats mot kommunernas förebyggande arbete i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att förtroendet för kommunerna skadas.

Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll, samt pröva dess ändamålsenligt. Med utgångspunkt i risk- och väsentlighet har revisorerna i Gislaveds kommun beslutat att övergripande granska kommunens arbete med EKO-frågor.

Vi bedömer att kommunstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter inte är ändamålsenlig.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen inte har genomfört en riskbedömning eller riskanalys av verksamheterna som omfattar risken för mutbrott eller andra oegentligheter. Det är positivt att enheten för Säkerhet Kunskap Analys (SKA) nu skapats och en enhetschef (SKA) tillsatts som kan ansvara för arbetet.

Vi grundar vår bedömning i att det inte finns ett systematiskt arbete för risk- och väsentlighetsanalys inom området samt att det inte genomförs några kontroller av risker för oegentligheter.

Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en antagen handlingsplan vid händelse av oegentligheter. Vidare finns det inte en dokumenterad rutin/policy om förhållningssätt till media vid en eventuell händelse. Det finns vissa bestämmelser i personalhandboken som är kopplat till gåvor och mutor samt att ett antal åtgärder har vidtagits sedan nämnd incident.

Syftet med en beredskap för händelser är att säkerställa att kommunen har en konsekvent inställning och agerande både internt och externt. Ett bra skydd mot olika former av otil-låten påverkan förutsätter att det finns sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner för det förebyggande arbetet och kontroller av efterlevnaden.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Bedrägerier och oegentligheter är något som med jämna mellanrum drabbar kommuner och landsting. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktats mot kommunernas förebyggande arbete i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att för-troendet för kommunerna skadas.

Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll, samt pröva dess ändamålsenligt. Med utgångspunkt i risk- och väsentlighet har revisorerna i Gislaveds kommun beslutat att övergripande granska kommunens arbete med EKO-frågor.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter ändamålsenlig?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Brottsbalken kap. 10
- Om mutor och jäv, Vägledning från SKL
- Vägledning från Institutet Mot Mutor
- Kommunens egna policys och riktlinjer

1.4. Kontrollmål och avgränsning

För att besvara revisionsfrågan har vi utgått från följande revisionskriterier:

- Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?
- Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?
- Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?
- Finns det en beredskap för händelser?
- Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?
- Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

1.5. Metod och avgränsning

Granskningen har utförts genom intervjuer med ett antal nyckelpersoner i ledande ställning samt genom dokumentgranskning av styrdokument och planer för intern kontroll.

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av berörda personer.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?

2.1.1. Iakttagelser

Vid genomförda intervjuer med ansvariga tjänstemän uppges att ingen övergripande riskbedömning eller riskanalys har genomförts kopplat till mutbrott eller andra oegentligheter. Analyser och diskussioner på området uppges föras inom respektive enhet kopplat till det allmänna internkontrollarbetet. Frågan uppges aktualiseras i samband med diskussioner kring vad som är mest kritiskt för verksamheten och dess funktion. Enligt kommunens reglemente för intern kontroll ska det inför varje verksamhetsår beslutas om en internkontrollplan av respektive nämnd för dess verksamhet. Olika granskningsområden bör väljas ut med utgångspunkt från en väsentlighets- och riskbedömning.

Vid en genomgång av kommunstyrelsens internkontrollplan för 2018 kan konstateras att planen innehåller två kontrollmoment med bäring på granskat område. Ett kontrollmoment syftar till att kontrollera att kommunens representationsregler efterlevs och det andra kontrollmomentet avser kontroller av att korrekta uppgifter för ersättning av förlorad arbetsinkomst och reseersättningar lämnas in av förtroendevalda. Dessa kontrollmoment var även med i kommunstyrelsens internkontrollplan 2017.

Tjänstemännen uppger att kommunövergripande analyser på EKO-området planeras att genomföras av den nyligen etablerade enheten för Säkerhet Kunskap Analys (SKA).

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen inte har genomfört en riskbedömning eller riskanalys av verksamheterna som omfattar risken för mutbrott eller andra oegentligheter. Det är positivt att enheten för Säkerhet Kunskap Analys (SKA) nu skapats och en enhetschef (SKA) tillsatts som kan ansvara för arbetet.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att en riskanalys inom området genomförs i syfte att skapa en beredskap inom området.

2.2. Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?

2.2.1. Iakttagelser

Det finns enligt uppgift inga specifika riktlinjer för det förebyggande och systematiskt arbete mot oegentligheter och korruption. I kommunens organisation finns dock ett antal riktlinjer för arbetet inom områden med bäring mot dessa områden som vi har tagit del av.

I personalhandboken finns det avsnitt som utgör riktlinjer för uppvaktning och gåvor. Riktlinjen beskriver allmänna bestämmelser för gåvor inom organisationen samt de olika situationer när en gåva får ges och eventuellt kostnad för denna. Riktlinjen innehåller även ett avsnitt som redogör för vad som är att bedöma som mutor i sammanhanget om en gåva ges från extern aktör. Avsnittet beskriver kortfattat vad lagstiftningen säger och vad eventuella påföljder kan bli, av vad som gör en förmån till en muta och vad som kan anses vara en godtagbar förmån i sammanhanget samt de rekommendationer som ska tillämpas inom Gislaveds kommun, beskrivs.

I personalhandboken finns även ett avsnitt som hanterar riktlinjer för bisysslor och anmälan av bisysslor. Avsnittet innehåller kommunens policy på området, rutinen för inrapportering av bisyssla, checklista vid förfrågan av bisyssla och blankett för anmälan.

Det finns också en policy för sponsring, med tillhörande mall för avtal. Policyn uppges vara framtagen för skolans verksamhet men används allmänt för ändamålet i kommunens organisation.

Vid ekonomienheten uppges det även finnas ett antal upphandlingsrelaterade riktlinjer, däribland svensk handels lista för oseriösa företag.

Vidare finns ett utkast av en policy för upphandling, daterad 2013-05-15, som är framarbetad av tjänstemännen men ännu inte beslutad av kommunstyrelsen. Policyutkastet innehåller ett kort avsnitt som fastställer att kommunen ska ha ett affärsetiskt förhållnings-sätt och att förtroendevalda och anställda ska handla på ett sådant sätt att de inte kan miss-tänkas påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen.

Vid intervjuer uppger tjänstemännen att enheten för Säkerhet Kunskap Analys (SKA) förväntas arbeta fram ytterligare riktlinjer för korruption och oegentligheter framöver och ta ett samlat grepp på området.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet delvis är uppfyllt.

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner för det förebyggande arbetet och kontroller av efterlevnaden. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen inte har utarbetat sammanhängande riktlinjer för det förebyggande arbetet. Emellertid finns det i andra riktlinjer delar som reglerar områden inom etik-, oegentligheter och korruption.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att arbete påbörjas med framtagande av riktlinjer för det förebyggande arbetet mot oegentligheter och korruption. Vidare att anta policy för upphandling som är en del av det förebyggande arbetet.

2.3. Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?

2.3.1. Iakttagelser

Vid genomförda intervjuer uppger tjänstemännen att de riktlinjer som finns i stort efterlevs. Det upplevs finnas, enligt intervjuer, en generell kunskap bland medarbetarna hur

man bör agera vid exempelvis misstänkta mutor och gåvor. Personalhandboken anses vara tydlig att medarbetaren ska ta kontakt med en chef i misstänkta fall. Tjänstemännen poängterar dock att kunskapen är en färskvara och att den behöver fräschas upp då och då. Kommunens jurist uppges återkommande genomföra olika utbildningar där aspekter kring detta tas upp. Även politikerna får vid nytillträdesutbildningar en genomgång av vad bestämmelserna är angående framförallt jäv och bisysslor. Kommunjuristen planerar, enligt intervju, att genomföra en utbildning med fokus på korruption under hösten 2018. Utbildningen uppges vara öppen för alla men merparten av deltagarna arbetar med myndighetsutövning och fokus ligger på bestämmelserna i förvaltningslagen. Vi har tagit del av det underlag som används vid utbildningen.

Kommunjuristen uppges även ha löpande dialog med tjänstemännen vid upphandlingsenheten kring vilka bestämmelser som finns på deras område.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

För att motverka och upptäcka förekomsten av mutbrott och andra oegentligheter bör kommunstyrelsen säkerställa att det finns en lämplig arbets- och ansvarsfördelning och att antagna riktlinjer följs. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en utarbetat sammanhängande riktlinjer för det förebyggande arbetet, vilket innebär att efterlevnaden inte går att bedöma. Emellertid finns det i andra riktlinjer delar som reglerar områden inom etik-, oegentligheter och korruption, vilka efterlevs.

2.4. Finns det en beredskap för händelser?

2.4.1. Iakttagelser

Vid intervjuerna uppges att kommunen haft en incident där offentliga medel förskingrats. Incidenten uppges lett till att en åtgärdsplan med ett antal åtgärder som vidtagits för att undvika en upprepning i framtiden. Bland annat uppges noggrannare kontroller av de anställdas bakgrund genomföras för tjänster som kan anses känsliga. Ett arbete med att informationsklassa kommunens alla datasystem och dela ut behörigheter till endast relevant personal är färdigställt. Ytterligare insatser som genomförts är införande av dubbel-signering samt att kommunens kontanthantering gjorts om.

I personalhandbokens riktlinjer kopplat till gåvor och mutor beskrivs straffet/påföljden för mutbrott:

- böter eller fängelse i max 2 år, vid grovt brott 6 år
- eventuellt avsked från anställning
- eventuellt skadestånd

Framöver uppges även enheten för Säkerhet Kunskap Analys (SKA) få ansvar att gå in när en incident har uppdragats. I vilken form och hur detta ska ske är ännu inte fastställt. Utöver detta uppges det inte finnas någon specifik handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en antagen handlingsplan vid händelse av oegentligheter. Vidare finns det inte en dokumenterad rutin/policy om förhållningssätt till media vid en eventuell händelse. Det finns vissa bestämmelser i personalhandboken som är kopplat till gåvor och mutor samt att ett antal åtgärder har vidtagits sedan nämnd incident.

Syftet med en beredskap för händelser är att säkerställa att kommunen har en konsekvent inställning och agerande både internt och externt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att relevanta åtgärder vidtas för att en ändamålsenlig beredskap för händelser kan upprätthållas inom verksamheten.

2.5. Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?

2.5.1. Iakttagelser

Kommunens interna kontrollarbete uppges vara tvådelat. Halva internkontrollen ligger enligt de ansvariga tjänstemännen i styrningen av grunduppföljningen där verksamheternas uppdrag följs upp och utvärderas. Utöver det ska nämnderna även ta fram en internkontrollplan för verksamheterna att jobba efter. Ett nytt styrdokument för arbetet med internkontrollplanerna kommer att arbetas fram under hösten 2018. Kvalitetsfaktorerna som tas fram är från fyra områden. Dessa kontrollområden får sedan indikatorer för uppföljning. I den nuvarande kontrollplanen uppges kommunstyrelsen valt att ta med konthandtering som ett kontrollmål.

Det uppges inte finnas någon uttalad övergripande whistleblower-funktion. Ekonomiavdelningen har dock en låst brevlåda där anonyma anmälningar kan lämnas. Ansvariga tjänstemän uppger att de helst skulle vilja att det fanns ett digitalt system för detta där de anställda kan vara fullständigt anonyma.

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som inte uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning i att det inte genomförs några kontroller av risker för oegentligheter. I nuvarande internkontrollplan finns få kontroller som har bäring på arbetet med EKO-frågor. För att säkerställa att åtgärder vidtas för att hantera risker ska kontroller genomföras inom de enheter och funktioner som är relevanta riskområden. Det finns enligt intervjuer ingen bedömning av var i verksamheterna som de största riskerna finns.

Vidare finns inget anmälningssystem där anställda kan vara anonyma. Dock finns en brevlåda som kan användas även om detta inte är inkorgens primära syfte.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att genomföra en riskanalys inom EKO-området för att klargöra var nuvarande riskområden finns i kommunens organisation samt utreda möjligheterna till ett ändamålsenligt system för anonyma anmälningar av oegentligheter.

2.6. Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

2.6.1. Iakttagelser

Vid intervjuerna uppges att tjänstemännen upplevs ha en grundförståelse av kommunens struktur för uppföljning men att det för tillfället i viss mån saknas en gemensam övergripande systematik för arbetet som helhet. De kritiska kvalitetsfaktorerna i verksamheternas uppdragsuppföljning följs upp kvartalsvis i mars, augusti, oktober och december. Uppföljningen uppges ske av både kvalitetsfaktorer samt ekonomi. Oktober uppföljningen uppges vara mer omfattande för att avlasta bokslutsuppföljningen.

Uppföljningen av internkontrollplanerna uppges vara spretig och det finns enligt tjänstemännen ingen likvärdighet mellan verksamheterna i hur uppföljning ska genomföras, när återrapportering ska ske och hur åtgärder ska vidtas.

Ekonomichefen och säkerhetschefen uppges vilja utveckla uppföljningen framöver så att den integreras med kommunens styrmodell.

2.6.2. Bedömning

Vi bedömer att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning i att det inte finns ett systematiskt arbete för risk- och väsentlighetsanalys som resulterar i kontrollaktiviteter inom området. Vilket innebär att uppföljning inte genomförs.

För att säkerställa kvaliteten i systemet behöver löpande uppföljningar och separata utvärderingar eller kombinationer av dessa göras. Uppföljningar görs för att säkerställa att de kontroller som görs för att möta risker verkligen utförs och fungerar som det är tänkt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att i samband med beslutade riskområden och kontrollaktiviteter även besluta om formerna för uppföljning och rapportering.

3. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter inte är ändamålsenlig.

Vi grundar vår bedömning på nedanstående punkter:

- Att kommunstyrelsen inte har genomfört en riskbedömning eller riskanalys av verksamheterna som omfattar risken för mutbrott eller andra oegentligheter. Det är positivt att enheten för Säkerhet Kunskap Analys (SKA) nu skapats och en enhetschef (SKA) tillsatts som kan ansvara för arbetet.
- Att kommunstyrelsen inte har utarbetat sammanhängande riktlinjer för det förebyggande arbetet. Emellertid finns det i andra riktlinjer delar som reglerar området inom etik-, oegentligheter och korruption. Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner för det förebyggande arbetet och kontroller av efterlevnaden.
- Att det inte finns en antagen handlingsplan vid händelse av oegentligheter. Det finns vissa bestämmelser i personalhandboken som är kopplat till gåvor och mutor samt att ett antal åtgärder har vidtagits sedan nämnd incident. Att det inte finns en dokumenterad rutin/policy om förhållningssätt till media vid en eventuell händelse.
- Att det inte genomförs några kontroller av risker för oegentligheter. I nuvarande internkontrollplan finns få kontroller som har bäring på arbetet med EKO-frågor. För att säkerställa att åtgärder vidtas för att hantera risker ska kontroller genomföras inom de enheter och funktioner som är relevanta riskområden.
- Att det inte finns ett systematiskt arbete för risk- och väsentlighetsanalys som resulterar i kontrollaktiviteter och uppföljning av aktiviteterna. För att säkerställa kvaliteten i systemet behöver löpande uppföljningar och separata utvärderingar eller kombinationer av dessa göras.

2018-08-30

Carl-Magnus Stenehav

Uppdragsledare

Rebecca Lindström

Projektledare