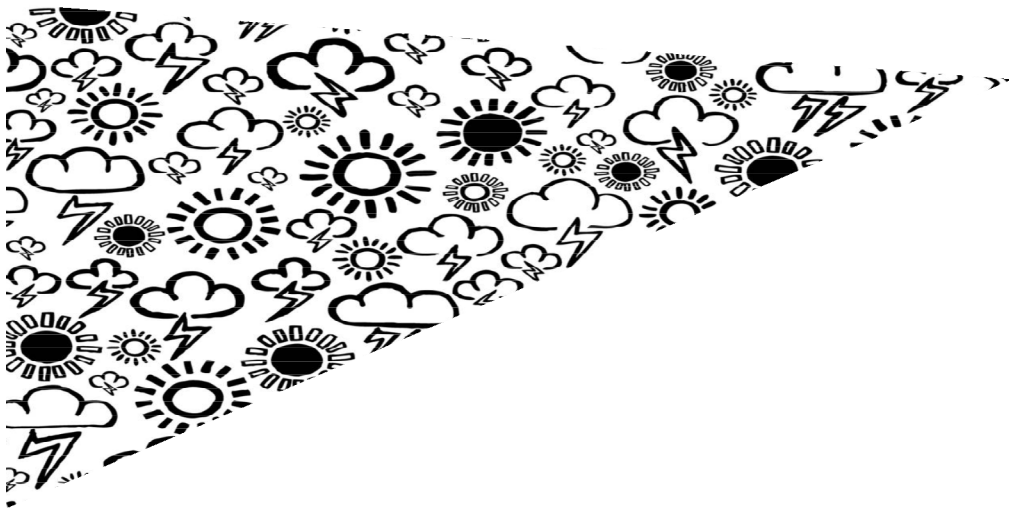


Haninge kommun

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	13
Bilaga 1: intervjuade funktioner	15
Bilaga 2: Granskad dokumentation	16
Bilaga 3: COSO¹⁾- ramverkets fem komponenter	17

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En granskning av kommunens skydd mot oegentligheter genomfördes under 2008 med inriktning på kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. I denna konstaterades att kommunen behöver utveckla sin interna kontroll avseende oegentligheter (bl.a. beträffande riskbedömningar, uppföljning av kontrollaktiviteter och internkontrollplaner, information på intranätet och utbildning). Vidare konstaterades att en oberoende och anonym incidentrapporteringskanal kan övervägas samt att den planerade uppdateringen av mutpolicyn bör fullföljas.

Avslöjanden om oegentligheter i kommuner och kommunala bolag har fortsatt även under 2010 och satt ytterligare fokus på risker för oegentligheter. De kommunala verksamheterna förutsätts ha en intern kontrollstruktur som omfattar både specifika och generella kontroller för att motverka och i förekommande fall upptäcka oegentligheter. Att skyddet mot oegentligheter fungerar är ytterst väsentligt för allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet som helhet, men också specifikt för den enskilda kommunen.

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

1.2. Syfte

En uppföljande granskning utifrån bland annat 2008 års konstaterade risker genomförs. Granskningen inriktas mot kommunstyrelsens arbete med riktlinjer och kontrollrutiner samt den tekniska verksamheten inom stadsbyggnadsnämnden med syfte att bedöma om den granskade nämnden har en ändamålsenlig styrning och kontroll med avseende på oegentligheter. I granskningen innefattas även frågor som rör bisysslor.

1.3. Avgränsning

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

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 och stadsbyggnadsnämnden.

1.4. Metod och genomförande

Granskningen av dokument baseras på genomgång av riskanalyser, internkontrollplaner samt kommunens policys 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 Ernst & Youngs 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 granskningar av cirka 20 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.

Tjänstemannaledningen i Haninge kommun lyfter fram ett antal av kommunens policys som väsentliga i arbetet med att förhindra oegentligheter. Policy finns rörande mutor och bestickning. Vidare finns riktlinjer vid interna oegentligheter, riktlinje stöld och interna oegentligheter samt reglementet för intern kontroll.

Reglementet för intern kontroll är daterat 2003-06-24. Av reglementet framgår att samtliga nämnder är skyldiga att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sin verksamhet. Respektive nämnd ska som grund för sin styrning genomföra riskbedömningar för sin verksamhet. Hur skydd mot oegentligheter ska hanteras inom ramen för den interna kontrollen framgår inte av reglementet.

Policyn mot mutor och bestickning är daterad 2004-05-24 och har således inte uppdaterats sedan den senaste granskningen genomfördes 2008, då planer fanns på en uppdatering av policyn. Policyn behandlar bland annat områden som måltider, studieresor och gåvor.

Kommunen har två dokument som rör interna oegentligheter. Ena dokumentet, daterat i september 2005, fokuserar på hur stöld ska hanteras medan det andra dokumentet är mer övergripande (daterat 13 februari 2009) där det definieras 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.

Tjänstemannaledningen i kommunen menar att vikten av att riktlinjerna och policydokumenten följs kommuniceras till medarbetarna ett par gånger per år samt vid introduktionsutbildning för nyanställda. I övrigt förutsätts att medarbetarna känner till gällande policys.

I kommunens personalpolitiska program presenteras värdegrunden. Enligt somliga intervju personer förefaller inte värdegrundsarbetet vara så omfattande eller levande.

Kommunens tjänstemannaledning har översiktligt, efter vad som hänt i Göteborg, gått igenom gällande riktlinjer och policys som rör mutor och bestickning. Det har konstaterats av verksamhetscontrollern att flera av riktlinjerna är förhållandevis gamla och att revideringar av dem är på sin plats. Det konstateras av somliga intervju personer att det finns ganska många policys och att det kan vara svårt att navigera i mängden. Intervjuade företrädare anser att det kan vara en god idé att städa bland riktlinjerna.

Kommentarer

Haninge kommun har väsentliga och relevanta riktlinjer på plats. Vi konstaterar dock att riktlinjerna för stöld med fördel kunde vara inbakade i dokumentet som rör oegentligheter. Detta för att minska mängden interna policys för medarbetarna att ta till sig.

Vi gör bedömningen att flera av riktlinjerna inte har uppdaterats på flera år. Enligt den granskning som genomfördes i september 2008 planerades för en uppdatering av mutpoli-

cyn. Denna uppdatering har inte gjorts. Granskningen rekommenderade också att mutpolicyn bör kompletteras med frågor som de anställda kan ställa sig själva, i syfte att skapa en medvetenhet inom området. Dessa frågor har heller inte införts i policyn.

Den tidigare granskningen rekommenderade också kommunen att utveckla reglementet för intern kontroll till att även omfatta en beskrivande del kring hur riskidentifiering och riskvärdering ska genomföras, hur kontroller ska dokumenteras och kopplas till risker samt även definiera vilka riskområden som internkontrollplanen bör täcka. Detta har inte gjorts.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att en översyn av mutpolicyn, reglementet för intern kontroll samt andra relevanta policys snarast bör göras.

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 har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Nämnden ska tillse att en organisation upprättas samt att regler och anvisningar antages för den interna kontrollen. Reglementet fastslår vidare att nämnderna ska genomföra riskbedömningar för sina respektive verksamheter, samt att en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen årligen ska antas.

Intervjuade chefer uppger att risk- och väsentlighetsanalyser genomförs. I stadsbyggnadsnämndens riskanalys berörs inte mutor och bestickningar. I stadsbyggnadsförvaltningens internkontrollplan lyfts bland annat risk för hot upp, samt att detta ska hanteras i den årliga arbetsmiljöplanen. Utöver detta ska också enligt internkontrollplanen stickprov göras bland följesedlar för bland annat drivmedel. Detta ska göras för att kontrollera att anställda inte handlar varor och tjänster för eget bruk på arbetsgivarens bekostnad. Tjänstemännen vid bygglovsavdelningen är medvetna om att hot förekommer i verksamheten. Hur situationer som uppstår ska hanteras framgår dock inte av internkontrollplanen. Vid intervjuerna konstateras dock bland annat om en besökare vill stänga dörren till handläggarens kontor tillåts inte detta. Dörrarna ska alltid stå öppna. Vidare finns rutinen att en handläggare eller en inspektör aldrig åker ensam för inspektion av svartbyggen.

Inom ramen för kommunstyrelsens förvaltnings internkontrollplan för 2011 har också riskbedömningar genomförts inom väsentliga områden. Ett av dessa områden rör mutor och bestickningar. Det konstateras i planen att behov finns att se över mutpolicyn, samt att utforma nya rutiner och riktlinjer. Det konstateras vidare att information till leverantörer om policyn bör tas fram samt att det finns behov i den kommunala organisationen att öka kännedomen om policyn. Efter att kommunen själv har genomfört intervjuer med tjänstemän i den kommunala förvaltningen har det visat sig att policyn är känd på chefsnivå men att kunskapen om policyn minskar längre ut i organisationen. Internkontrollplanen tar också upp hur utbetalningar till leverantörer och privatpersoner ska göras. En manuellt hanterad utbetalning ska vara både granskad och attesterad innan utbetalning får göras. Granskning och attest får inte göras av samma person. Dessutom finns en samling namnteckningsprov av samtliga beslutsattestanters namnteckningar vid ekonomiavdelningen.

Kommentarer

Haninge kommuns styrdokument anger att risk- och väsentlighetsanalyser ska genomföras, där respektive nämnd har ansvaret för att utföra riskanalyser. Vi konstaterar att detta enligt intervjuade chefer genomförs, för de granskade förvaltningarna, i angiven omfattning. Vi noterar emellertid att analyserna inte alltid belyser specifika korruptions- eller oegentlighetsrisker. Aspekter rörande muta och bestickning nämns inte heller i kommunens internkontrollreglemente.

Tidigare genomförd granskning konstaterade att kommunen bättre bör samordna den interna kontrollen, bland annat genom att ta fram gemensamma instruktioner för hur riskbedömningar ska utföras och vilka typer av riskområden som ska ingå i riskbedömningen för förvaltningarna. Det konstaterades vidare att de befintliga riskbedömningarna bör utvecklas till att även omfatta risker för oegentligheter. Vi konstaterar att detta inte har gjorts sedan granskningen genomfördes.

Vi rekommenderar att Haninge kommun utvecklar rutiner som säkerställer att löpande riskbedömningar utförs av respektive nämnd där också risk för muta och bestickning behandlas. Riskbedömningarna bör dokumenteras i skriftlig form och följas upp. Vidare rekommenderar vi kommunen att genomföra rekommenderade förändringar i verksamheten, i enlighet med tidigare genomförd granskning.

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.

För några år sedan gjordes en satsning i kommunen på att förbättra den interna kontrollen. Idag är intresset för internkontrollarbetet stort enligt en av intervjupersonerna. I höst finns planer på att genomföra internkontrolldagar i hela kommunförvaltningen. Internkontrolldagarna ska handla om hur internkontrollarbetet på bästa sätt ska bedrivas. Målsättningen är att förvaltningarnas internkontrollplaner ska bli mer homogena.

Det saknas upptäckande kontroller kopplade till områden med hög risk för muta och bestickning. Inte vid någon av de granskade förvaltningarna (kommunstyrelseförvaltningen och stadsbyggnadsförvaltningen) som intervjuats genomförs i dagsläget systematiska kontroller i syfte att upptäcka indikationer på muta och bestickning, exempelvis genom att någon särskild funktion kontrollerar enskilda förvaltningars inköp.

Attester

Nya riktlinjer för attesteringar håller på att tas fram. Enligt ekonomidirektören kommer efter sommaren ett nytt attestreglemente att antas. I det nya reglementet kommer olika beloppsgränser för attesträtt att anges. Chefer på olika nivåer i organisationen kommer ha attesträtt under särskilt angivna beloppsnivåer. 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

Baserat på intervjuer och existerande styrdokument är vår generella iakttagelse att det inte i de granskade förvaltningarna finns inrättade kontroller specifikt för att förebygga eller upptäcka indikationer om muta och bestickning. Det finns inte heller några systematiska kontroller med syfte att i efterhand upptäcka indikationer om muta eller bestickning. Detta konstaterades även i den tidigare granskningen och en rekommendation riktades till kommunen att inrätta dylika kontroller. Detta har inte gjorts, och vi rekommenderar återigen kommunen att införa kontroller avseende mutor och bestickningar i organisationen. Exempelvis skulle förekomsten av mutor och bestickningar kunna undersökas genom enkätundersökningar riktade till kommunens anställda.

Vi ser det som positivt att utbildningar kommer att genomföras under hösten rörande intern kontroll. Detta kommer förhoppningsvis på naturlig väg leda till ett mer homogent arbete med intern kontroll i kommunens förvaltningar.

I de granskade verksamheterna finns handläggningsrutiner, för att säkerställa en rättssäker handläggning och för att i möjligaste mån förhindra felaktig handläggning eller att andra omedvetna fel begås.

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

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

Upphandlingsenheten vid kommunstyrelseförvaltningen samordnar kommunens upphandlingar av varor och tjänster och ansvarar för ramavtalsupphandlingar och övriga upphandlingar. På hemsidan konstateras att kommunen har många medarbetare som har rätt att göra inköp. Vid intervjun med ekonomidirektören tillika upphandlingschefen konstateras att utbildning har genomförts med mellan 500 och 600 medarbetare om regler kring inköp och avrop.

Upphandlingsenheten består av sex upphandlare. För tillfället finns ingen egentlig upphandlingschef. Kommunens ekonomidirektör fungerar som tillförordnad upphandlingschef. Kommunen avvaktar rekrytering av en ny upphandlingschef då planer finns att slå samman upphandlingsfunktionerna i de tre näraliggande kommunerna Haninge, Tyresö och Nynäshamn. Fördelar som identifierats om ett samgående blir aktuellt är bland annat mindre sårbarhet i

verksamheten samt ökad kompetens rörande alla typer av upphandlingar. Enligt ekonomidirektören kan detta bli aktuellt under 2012.

Sedan 2008 genomför upphandlingsenheten samtliga kommunens upphandlingar, inklusive upphandlingar inom det tekniska området. Upphandlarna har ingen specialistkompetens inom något särskilt område utan de flesta upphandlarna klarar av att hantera så gott som alla olika områden. Oftast sker fördelningen av upphandlingsärenden utifrån vem som för tillfället har ledig kapacitet. Varje upphandling genomförs av två personer. En har det övergripande ansvaret för upphandlingen i fråga medan den andre har ett andrahandsansvar som även inbegriper kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag och annan relevant dokumentation. Det delade ansvaret medför också att inga upphandlingar behöver försenas på grund av sjukdom eller annan oplanerad frånvaro.

En ytterligare kvalitetssäkrande åtgärd är att upphandlingschefen ska läsa igenom samtliga dokument innan de offentliggörs. Vid upphandlingsenheten finns ingen särskild juristkompetens varför enheten då det bedöms vara nödvändigt kontaktar kommunjuristerna för konsultation.

Enligt ekonomidirektören är medvetenheten mycket god bland upphandlarna rörande frågor kring mutor och bestickning. Förhållandevis ofta tas ämnet upp för diskussion rörande förhållningssätt till mutor. Vid enheten finns inga särskilda rutiner eller riktlinjer rörande hur hanteringen av gåvor eller annat som kan betraktas som mutor ska hanteras.

Det finns ingen tillförlitlig statistik rörande avtalstroheten. Dock kommuniceras vikten av att följa ramavtal i organisationen. Det finns också möjlighet att belägga felbeställande förvaltningar med straffavgifter. Detta har inte gjorts. Ett övergripande mål för verksamheten under 2011 och 2012 är att öka avtalstroheten i kommunförvaltningen. Enligt ekonomidirektören följs områden upp där ramavtal inte finns. Görs många inköp inom områden där ramavtal inte finns är rutinen att upphandla ramavtal för området.

På intranätet finns en databas över samtliga kommunens avtal. Då nya avtal upphandlats registreras dessa manuellt och läggs manuellt in i avtalsdatabasen.

Enligt ekonomidirektören går det inte att muta upphandlare. Detta uppges bero på att samtliga upphandlare är väl medvetna om gällande regler. Dock anses de som gör avrop ute i förvaltningarna inte ha samma kunskap om vilka regler som gäller rörande mutor och bestickning. Ekonomidirektören tror att det är lättare för leverantörer som inte har rent mjöl i påsen att ge sig på beställare ute i organisationen än att försöka påverka medarbetarna vid upphandlingsenheten.

Kommentarer avseende inköp och upphandling

Upphandlingsverksamhet är en starkt lagstyrd verksamhet. Det är positivt att det finns ett delat ansvar för varje upphandling, för att på detta sätt kvalitetssäkra varje upphandling. Vi ser också rutinen att upphandlingschefen ska se över samtliga dokument innan de offentliggörs som positiv, även fast någon ordinarie upphandlingschef i dagsläget inte finns.

Vår bedömning är att det saknas kontrollmoment för att upptäcka eventuella oegentligheter i upphandlingsarbetet. Vi vill understryka det behov som nämnts i intervjuerna om att fler ramavtal bör tecknas och att åtgärder vidtas för att öka avtalstroheten. Vår erfarenhet säger att det oftast är utanför de centrala ramavtalen som felaktigheter uppkommer och risken för oegentligheter är störst.

Vi ser det som positivt att kommunstyrelsens förvaltning har möjlighet att ta ut en straffavgift för de som genomför inköp utanför avtal. Vår rekommendation är att informationsinsatser initialt genomförs, varpå straffavgifterna därefter börjar tas ut vid "felaktiga" inköp.

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.

Bygglovsenheten sorterar under plan- och byggavdelningen tillsammans med kart- och mät-enheten och detaljplanenheten. Bygglovsenhetens ansvarsområde rör bygglov, marklov, rivningslov, bygganmälan och strandskyddsdispens. Enheten består för närvarande av 12 personer uppdelade i två handläggarteam, bygglovscenter 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 bygglovsenheten delegation på i stort sett samtliga bygglovsärenden. Då medarbetare vid förvaltningen själva ansöker om bygglov är rutinen att ärendet alltid beslutas av nämnden.

Samtliga inkommande ärenden fördelas en gång i veckan mellan de två olika teamen. Principen är att handläggarna tar ärenden av samma typ som tidigare, men samtliga handläggare klarar av att hantera de flesta ärendetyper. En gång i veckan genomförs så kallade teammöten där bygglovsamordnaren går igenom samtliga ärenden som landat hos teamet med övriga teammedlemmar. Vid detta möte diskuteras och fördelas därefter samtliga nya ärenden på handläggarna. 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.

Varje måndag träffas hela bygglovsenheten för enhetsmöte. Här ges samtliga handläggare möjlighet att lyfta frågor av mer avancerad karaktär som rör handläggningsarbetet. 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.

På kommunens externa webbplats finns möjligheter att lämna synpunkter eller reflektioner kring frågor som medborgare eller medarbetare tycker har hanterats felaktigt.

Personalens kunskaper om regler och riktlinjer rörande mutor och bestickningar kontrolleras inte på något sätt. Förvaltningschefen informerar dock samtliga medarbetare vid två tillfällen per år om de styrdokument som finns, bland annat policy mot mutor och bestickning samt kommunens riktlinjer vid interna oegentligheter.

I förvaltningens plan för intern kontroll 2011 framgår att stickprov ska göras av avdelningscheferna rörande förvaltningens inköpsrutiner, det vill säga att anställda inte handlar varor och tjänster för eget bruk på arbetsgivarens bekostnad. Risk för hot i samband med myndighetsutövning tas inte upp i internkontrollplanen. Bygglovsenheten har ingen egen internkontrollplan och inga av de identifierade riskerna har brutits ned på bygglovsenheten. Intervjuade företrädare för bygglovsenheten upplever inte att verksamheten är mer utsatt för mutförsök än andra kommunala verksamheter.

Kommentarer avseende bygglov

Rörande handläggningen av *bygglov* konstaterar vi att de enskilda handläggarna har stort inflytande över handläggningsprocess 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.

Detta utesluter inte risk för oegentligheter, då hela handlägningsprocessen inklusive beslut sköts av samma handläggare. Vår rekommendation är att stickkontroller av ärenden görs med jämna mellanrum, alternativt att med jämna mellanrum samla in samtliga ärenden beslutade under en viss period för kontroll. Stadsbyggnadsnämnden bör vidare överväga att i internkontrollplanen lyfta fram risken för oegentligheter i verksamheten, som exempelvis medveten eller omedveten felaktig handläggning av bygglovsärenden. Det förekommer, enligt internkontrollplanen, en rutin där stickprov görs av följesedlar för drivmedel.

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.

Generellt när det gäller kommunikation och information är intranätet den främsta kanalen. Ett nytt intranät är förberett för lansering, vilket sannolikt kommer göras under hösten. Förhoppningen med det nya intranätet är att det ska underlätta informationsinhämtning. Som det har sett ut har det varit svårt att till exempel söka reda på riktlinjer och policies.

Kommunen genomför inga utbildningar rörande mutor och bestickning. Frågor kring oegentligheter uppges dock beröras vid introduktionsutbildningen för samtliga medarbetare samt vid olika chefsutbildningar.

Intervjuade chefer uppger att medarbetarna frågar dem om det är oklart huruvida de kan ta emot en gåva eller bli bjuden på en måltid. Således förefaller enligt intervjupersonerna medarbetarna ha god kännedom om gällande regler och att de konstant är uppmärksamma.

Ekonomidirektören uppger att han har som rutin att vid avdelningsmötena lyfta en av kommunens policies och informera om den.

Av dokumentet Riktlinjer vid interna oegentligheter framgår att samtliga anställda har informationsplikt vid misstanke om oegentligheter i verksamheten. Det konstateras i riktlinjerna 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.

En av intervjupersonerna framhåller att frågan rörande rapportering av oegentligheter har diskuterats vid olika tillfällen. Cheferna har dock ansett att nuvarande möjligheter till rapportering är tillräcklig. Tidigare granskning har lyft fram att kommunen bör överväga att införa en oberoende och anonym incidentrapporteringskanal vid rapportering av oegentligheter. Någon sådan kanal har i dagsläget inte införts. En av intervjupersonerna efterfrågar någon form av extern rapporteringsmöjlighet för att medarbetare ska slippa gå direkt till närmsta chef.

Rapporterade oegentligheter eller misstanke om oegentligheter dokumenteras inte någonstans varför någon statistik inte finns på hur ofta förekommande det är.

När det gäller bisysslor ska uppgift om sådan lämnas vid nyanställning. Det finns ett centralt framtaget formulär som ska fyllas i. Därefter fattar förvaltningschefen beslut om bisysslan medges eller inte. En motivering till beslutet ska också medfölja beslutet. Någon kommunövergripande lista finns inte för samtliga medarbetares bisysslor. Enligt uppgift ska förteckningar finnas vid varje förvaltning. Chefen för bygglovsenheten konstaterar att någon lista inte finns vid enheten. Uppfattningen varierar huruvida medarbetarna anmäler bisysslor som de börjar med under tiden de är anställda vid kommunen. Enligt intervjuad verksamhetscontroller följs omfattningen av bisysslor upp årligen eller mera sällan, medan kommunens eko-

nomidirektör menar att några uppdateringar av anmälda bisysslor aldrig görs. Några riktlinjer eller policys för bisysslor finns inte.

Kommentarer

Haninge kommun kan med fördel utveckla sin kommunikation rörande mutor och bestickning, exempelvis genom regelbundna kommunikationskampanjer samt genom att väva in frågan i relevanta utbildningar. Detta uppmärksammades och rekommenderades även vid den förra granskningen. Det viktigaste är enligt vår uppfattning att hantering av och skydd mot oegentligheter hela tiden hålls levande. Den tidigare granskningen rekommenderade vidare kommunen att följa upp genomförda utbildningar, till exempel i form av enkätundersökningar. Detta har inte gjorts.

Vi rekommenderar kommunen att tydliggöra de vägar misstankar om interna oegentligheter kan rapporteras när den anställde av olika skäl drar sig för att rapportera till närmaste chef. Exempel på sådana andra vägar skulle kunna vara rapportering till personalavdelning, säkerhetsansvarig etc. I ett sådant tydliggörande bör även införande av ett anonymt incidentrapporteringssystem övervägas, något som rekommenderats i tidigare genomförd granskning.

Kommunen bör vidare utveckla sina rutiner för rapportering av bisysslor. Vår rekommendation är att införa en rutin där samtliga medarbetare årligen ombedes rapportera eventuella bisysslor. Huruvida detta kan göras exempelvis i samband med den årliga medarbetarundersökningen bör undersökas.

Vår rekommendation är vidare att kommunen bör dokumentera samtliga rapporterade oegentligheter eller misstankar om oegentligheter. Detta för att enklare kunna följa upp vilka områden som är mest utsatta för försök till oegentligheter samt att på detta sätt lättare kunna bedriva ett förebyggande arbete.

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 överensstamma 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.

Såsom nämnts ovan saknar Haninge kommun i stor utsträckning upptäckande kontroller avseende mutor och bestickning. Därav föreligger av naturliga skäl även en avsaknad av uppföljningsrutiner kring kontrollers effektivitet.

Controllern vid kommunstyrelsens förvaltning sammanställer årligen samtliga förvaltningars internkontrollplaner i samband med årsbokslutet. Sammanställningen presenteras för kommunstyrelsen. Enligt verksamhetscontrollern är förvaltningarna duktiga på att lyfta fram verksamhetsfrågor i sina respektive internkontrollplaner, och fokus ligger inte enbart på ekonomiska frågor.

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

förs en öppen dialog i kommunen och förlitar sig därför på att de anställda berättar om sådana erbjudanden skett.

Kommentarer

Eftersom oegentligheter som regel inte beaktas i internkontrollplaner och risk- och väsentlighetsanalyser finns inget att utvärdera och följa upp mot. Enligt uppgift från genomförda intervjuer genomförs inte heller några andra uppföljande aktiviteter i syfte att förebygga eller kartlägga riskerna för muta och bestickning. Vi rekommenderar Haninge kommun att säkerställa att återkommande uppföljningar med fokus på risker för muta och bestickning genomförs av verksamheterna i förvaltningarna. Denna rekommendation förekommer också i tidigare genomförd granskning. Kommunen bör vidare överväga att i reglementet för intern kontroll införa en passus rörande kontroller och kontrollers uppföljning.

3. Sammanfattning och slutsatser

Efter genomförd granskning konstaterar vi till att börja med att kommunen i stor utsträckning inte har tagit till sig de rekommendationer som revisionen riktade till organisationen i och med *Kartläggning av skyddet mot oegentligheter, med fokus på muta och bestickning* som genomfördes i september 2008. De flesta av dessa rekommendationer är återkommande i föreliggande rapport.

Den övergripande bilden som framträder vid intervjuerna inom ramen för granskningen är att kommunen i stort litar på sina medarbetare och att något omfattande skydd mot oegentligheter därför inte bedöms vara nödvändigt.

Vi konstaterar att kommunen har väsentliga och relevanta riktlinjer på plats. Ett stort antal interna policys och riktlinjer finns i organisationen och somliga kan med fördel bakas ihop med andra, för att på så sätt minska antalet och förenkla möjligheterna för medarbetarna att hitta rätt policy. Flera av riktlinjerna har inte uppdaterats på flera år, något som också konstaterades i samband med föregående granskning.

Genom att vara bättre på att formulera styrdokument än att hålla dem levande och följa upp efterlevnaden av dem avviker inte Haninge kommun från det mönster vi sett i andra kommuner och organisationer.

Frågor kring mutor och bestickning nämns inte i kommunens internkontrollreglemente. I styrdokumentet anges att risk- och väsentlighetsanalyser ska genomföras, där respektive nämnd har det övergripande ansvaret för att det görs. I riskanalyserna belyses dock inte alltid specifika risker som rör korruption eller oegentligheter.

Inom de granskade verksamheterna förefaller inga specifika kontroller genomföras för att förebygga eller upptäcka indikationer om muta och bestickning.

Några omfattande informationsinsatser genomförs inte i kommunförvaltningen rörande mutor och bestickning och hur misstankar om oegentligheter ska hanteras och rapporteras. Det är dock positivt att utbildningar rörande intern kontroll kommer att genomföras under hösten.

Vi konstaterar vidare att avsaknaden av aspekter med koppling till muta och bestickning i internkontrollreglementet återspeglas i stadsbyggnadsnämndens internkontrollplan där kopplingar till mutor och bestickning inte finns. I kommunstyrelsens internkontrollplan förekommer däremot en skrivning om mutor och bestickning, där det konstateras att intervjuer med kommunens tjänstemän har genomförts för att behålla medvetenheten om kommunens policy mot mutor och bestickning.

Som konstateras ovan förefaller kommunen inte ha tagit till sig flera av de rekommendationer som lämnades i och med den förra granskningen *Kartläggning av skyddet mot oegentligheter, med fokus på muta och bestickning*. Denna granskning har delvis fokuserat på andra nämnder/förvaltningar men inom de områden där granskning genomförts har vi konstaterat att rekommendationerna inte har genomförts. Inom ramen för föregående granskning lämnade Ernst & Young följande rekommendationer, som vi konstaterar fortfarande är relevanta.

- ▶ En uppdatering av policyn mot mutor och bestickning bör göras. Policyn bör kompletteras med frågor som de anställda kan ställa sig själva, i syfte att skapa en medvetenhet inom området.
- ▶ Kommunen bör ta fram gemensamma instruktioner för hur riskbedömningar ska utföras och vilka typer av riskområden som ska ingå i riskbedömningen för förvaltningarna. De befintliga riskbedömningarna bör vidare utvecklas till att även omfatta risker för oegentligheter.

- ▶ Kontroller bör göras avseende muta och bestickning. Detta kan exempelvis göras genom enkätundersökningar, där de anställda får frågan huruvida de kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.
- ▶ Kommunen rekommenderas att löpande genomföra utbildningar rörande risker för muta och bestickning i syfte att öka medvetenheten kring frågorna.
- ▶ Kommunen bör överväga att införa ett anonymt incidentrapporteringsystem för att främja struktur vid rapportering av oegentligheter, såsom muta. Det är viktigt att kommunicera denna rapporteringskanal så att samtliga anställda är medvetna om att en sådan kanal finns.

Utöver dessa rekommendationer har vi följande förslag till fortsatt utveckling:

- ▶ Kommunstyrelsen/förvaltningen bör genomföra informationsinsatser rörande möjligheterna att ta ut straffavgifter från de verksamheter som genomför "felaktiga" inköp.
- ▶ Stadsbyggnadsnämnden bör med jämna mellanrum genomföra stickkontroller av bygglovsärenden, alternativt samla in samtliga ärenden beslutade under en viss period för kontroll.
- ▶ Stadsbyggnadsnämnden bör överväga att i internkontrollplanen lyfta fram risken för oegentligheter i verksamheten, som exempelvis medveten eller omedveten felaktig handläggning av bygglovsärenden.
- ▶ Kommunstyrelsen/förvaltningen bör tydliggöra de vägar misstankar om interna oegentligheter kan rapporteras när den anställde av olika skäl drar sig för att rapportera till närmsta chef.
- ▶ Kommunstyrelsen/förvaltningen bör införa en rutin där samtliga medarbetare årligen ombedes rapportera eventuella bisysslor.
- ▶ Kommunstyrelsen och övriga nämnder bör dokumentera samtliga rapporterade oegentligheter eller misstankar om oegentligheter. Detta för att enklare kunna följa upp vilka områden som är mest utsatta för försök till oegentligheter.
- ▶ Kommunstyrelsen och övriga nämnder bör säkerställa att återkommande uppföljningar med fokus på risker för muta och bestickning genomförs i verksamheterna. Kommunstyrelsen bör överväga att i reglementet för intern kontroll införa en passus rörande kontroller och kontrollers uppföljning.

Stockholm den 7 september 2011

Curt Öberg
Executive Director

Anders More
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1: intervjuade funktioner

Följande funktioner har intervjuats:

- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomidirektör tillika tf. upphandlingschef
- ▶ Verksamhetscontroller kommunstyrelseförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Chef bygglovsenheten vid stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Bygglovshandläggare vid bygglovsenheten

Bilaga 2: Granskad dokumentation

- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Riktlinje, stöld och interna oegentligheter
- ▶ Riktlinjer vid interna oegentligheter
- ▶ Haninge kommuns policy mot mutor och bestickning
- ▶ Personalpolitiskt program Haninge kommun
- ▶ Riktlinjer för ärendehantering i Haninge kommun
- ▶ Riktlinjer och anvisningar för upphandlingsverksamheten i Haninge kommun
- ▶ Blankett för anmälan av bisyssla
- ▶ Verksamhetsplan 2011 för ekonomiavdelningen
- ▶ Rapportering av internkontroll 2010 och förslag på ny internkontrollplan 2011 ekonomiavdelningen vid kommunstyrelseförvaltningen
- ▶ Stadsbyggnadsförvaltningens verksamhetsplan 2011
- ▶ Riskanalys inför internkontrollplan 2010 stadsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Plan för intern kontroll 2011 – Stadsbyggnadsförvaltningen

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