

Revisionsrapport

Granskning av kommunens beredskap avseende EKO-frågor, det vill säga etik, korruption och oegentligheter.

Pär Stuesson
Certifierad kommunal
revisor

Elin Freeman
Revisionskonsult

22 januari 2019

Hultsfreds kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
1.1.	Rekommendation	3
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte och Revisionsfråga.....	4
2.3.	Revisionskriterier	4
2.4.	Kontrollmål	4
2.5.	Avgränsning och metod.....	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	5
3.1.	Formell vägledning.....	5
3.2.	Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?.....	7
3.3.	Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?.....	8
3.4.	Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?	8
3.5.	Finns det en beredskap för händelser?	9
3.6.	Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?.....	9
3.7.	Vilken uppföljning och rapportering förekommer?	10

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

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 ändamålsenlighet. Med utgångspunkt i risk och väsentlighet har revisorerna i Hultsfreds kommun beslutat att övergripande granska kommunens arbete med EKO-frågor.

Är kommunstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter ändamålsenligt?

Vi bedömer att kommunstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter till viss del är ändamålsenligt. Vi grundar vår bedömning på att det finns en medvetenhet och ett engagemang inom kommunledningen för EKO-frågor. Det som saknas är ett mer systematiskt och dokumenterat arbete med dessa frågor. Vi ser positivt på att styrelsen och nämnderna ska upprätta internkontrollplaner för sina respektive verksamheter där dessa frågor bör beaktas i de riskanalyser som ska genomföras.

Bedömningar mot kontrollmål:

Kontrollmål	Kommentar
Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheten riskerna kan uppträda?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har genomfört bedömningar av var i verksamheterna riskerna kan uppträda. Vi grundar vår bedömning på att det finns en medvetenhet om att risker kan förekomma.
Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?	Uppfyllt Vi bedömer att styrelsen (kommunstyrelsens arbetsutskott § 266 2017) har utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet.
Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?	Uppfyllt Vi bedömer att det förebyggande arbetet genomförs enligt antagna riktlinjer. Vi grundar vår bedömning på att upprättade riktlinjer som finns på området är kända.

Finns det en beredskap för händelser?	Uppfyllt Vi bedömer att det finns en beredskap för att hantera händelser. Vi grundar vår bedömning på att det finns en informell grupp som hantear de situationer som har förekommit och som aktiveras vid behov.
Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?	Delvis uppfyllt Vi bedömer att det delvis genomförs kontroller av risker för oegentligheter. Vi grundar vår bedömning på att det inte genomförs några samlade och systematiska eller dokumenterade kontroller.
Vilken uppföljning och rapportering förekommer?	Ej uppfyllt Vi bedömer att någon samlad uppföljning och rapportering inte har skett till kommunstyrelsen avseende EKO-frågor.

1.1. Rekommendation

Vi rekommenderar att fler ledningsgrupper eller arbetslag där risker för oegentligheter kan förekomma genomgår SKL:s webbutbildning om att förebygga, upptäcka och hantera korruption.

EKO-frågor bör vara ett prioriterat område i samband med arbetet med riskanalyser och upprättande av internkontrollplaner. Områden som är särskilt viktiga att beakta är upphandling och inköp, tillståndsgivning, fysisk planering, byggprojekt, social myndighetsutövning och hantering av privata medel.

Det är styrelsen och nämnderna som är ansvariga för verksamheten och det är av vikt att de politiska organen engageras i arbetet med den interna kontrollen.

Arbetet med EKO-frågor får inte bara vara en förvaltningsfråga utan även de politiska organen och de enskilda ledamöterna bör vara engagerade. På så sätt skapas en förståelse att även de som politiker ska agera på ett etiskt och moralist sätt i sitt beslutsfattande.

2. Inledning

2.1. 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 förtroendet för kommunerna skadas.

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

2.2. Syfte och Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens förebyggande arbete med mutor och oegentligheter ändamålsenlig?

2.3. Revisionskriterier

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

2.4. Kontrollmål

- 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?

2.5. Avgränsning och metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommunchef, ekonomichef, inköpsamordnare, barn- och utbildningschef, socialchef, miljö- och byggnadschef samt förbundschefen för Östra Smålands Kommunalteknikförbund (ÖSK). Styrdokument och planer för internkontroll har granskats.

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Formell vägledning

3.1.1. Om mutor och jäv, Vägledning från SKL

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har upprättat en vägledning avseende mutor och jäv för anställda inom kommuner, landsting och regioner. Grundförutsättningen enligt vägledningen är att aldrig agera på ett sådant sätt att förtroendet för myndigheters, styrelser, nämnders eller förvaltningars saklighet eller opartiskhet kan rubbas. En anställd eller förtroendevald ska inte kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. Ett syfte med denna vägledning är att visa på riskerna med att ta emot gåvor och förmåner från personer eller företag som man har att göra med i tjänsten.

Sedan 1 juli 2012 finns lagreglerna om *tagande och givande av muta* i 10 kap. brottsbalken (BrB). De omfattar alla arbetstagare och uppdragstagare, oavsett om de är anställda i offentlig eller privat tjänst och oberoende av befattning eller anställningsform. Reglerna omfattar även förtroendevalda.

Mutbrott begås när en arbetstagare eller uppdragstagare för sin egen eller för någon annans räkning tar emot muta eller annan otillbörlig förmån för sin tjänsteutövning. Givande av muta är att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till arbets- eller uppdragstagare. Att acceptera en begäran från en tjänsteman eller förtroendevald om att få en otillbörlig förmån är också givande av muta (10 kap. 5 b § BrB).

Handel med inflytande är att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Likaså om man lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att denne ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling (10 kap. 5 d § BrB).

Domstolarna ställer särskilt höga krav på anställda i den offentliga sektorn. Synnerligt strängt ses på integritetskränkande situationer såsom myndighetsutövning och offentlig upphandling.

En förmån kan vara otillbörlig även om den inte ges för att mottagaren ska handla på ett visst sätt. Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Ett bra sätt att undvika svåra gränsdragningsproblem är att helt undvika att ta emot gåvor och förmåner. Reglerna gäller inte enbart för den som beslutar i ett ärende, utan även för den som bereder ett ärende.

Lagreglerna om jäv för anställda och förtroendevalda i kommuner, landsting och regioner finns i 6 kap. 24-27 §§ kommunallagen. Reglerna talar om när en anställd eller förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. Jävsreglerna gäller vid alla ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång.

Det ingår i kommunens ansvar för sin verksamhet att informera sina anställda och förtroendevalda om de lagar som gäller och hur de ska tillämpas inom den egna myndigheten.

3.1.2. Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet (IMM)

Institutet mot mutor (IMM) har upprättat en kod för gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet. Skriften är upprättad 2014-11-20. Enligt koden gäller följande straffbestämmelser:

Den 1 juli 2012 trädde nya straffbestämmelser om mutbrott i kraft (brottsbalken 10 kap. 5a–5e §§). Bestämmelserna innebär i huvudsak följande:

1. en anställd eller en uppdragstagare får inte ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig belöning för utövningen av anställningen eller uppdraget (*tagande av muta*);
2. det är inte tillåtet att åt en anställd eller en uppdragstagare lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig belöning för utövningen av anställningen eller uppdraget (*givande av muta*);
3. det är inte tillåtet att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för att påverka någon som utövar myndighet eller beslutar om offentlig upphandling eller att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig förmån till någon för att denne ska påverka beslutsfattaren vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling (*handel med inflytande*);
4. en näringsidkare måste vara försiktig med att lämna pengar eller andra tillgångar till sina ombud, agenter, samarbetspartners eller andra representanter så att medlen inte används till mutor (*vårdslös finansiering av mutbrott*).

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

3.2.1. Iakttagelser

Vid genomförda intervjuer med ansvariga tjänstemän uppges att ingen övergripande riskbedömning eller riskanalys har genomförts kopplat till mutbrott eller andra oegentligheter. Diskussioner på området förs inom respektive enhet kopplat till det allmänna internkontrollarbetet och det ges intryck av att det finns en bild och en medvetenhet om vart i verksamheterna riskerna kan uppträda. De intervjuade uppger att det upplever att kulturen är god inom förvaltningarna och att det finns ett tydligt intresse och engagemang för EKO-frågor från den centrala kommunledningen. Kommunen har halvårsvisa ledarforum där frågor som har bäring på granskningsområdet tas upp. På ledarforum har alla chefer i kommunen genomgått delar ur SKL:s webbutbildning om att förebygga, upptäcka och hantera korrupktion. De intervjuade uppger att medvetenheten avseende EKO-frågor har ökat de senaste åren och ekonomichef och inköpsamordnare upplever att chefer och personal numera i större utsträckning tar kontakt med dem gällande dessa frågor.

Enligt de intervjuade ska det inför varje verksamhetsår, från och med år 2019, beslutas om en internkontrollplan av respektive nämnd för dess verksamhet. Olika granskningsområden väljs ut med utgångspunkt från en väsentlighets- och riskbedömning.

Flertalet nämnder har vid tidpunkten för granskningen ännu inte beslutat om internkontrollplan för år 2019. Vid genomgång av de förslag till internkontrollplan som finns för år 2019 noterar vi att det i vissa nämnders internkontrollplaner finns kontrollmoment med bäring på EKO-frågor. Ett kontrollmoment syftar till att kontrollera att attestrutiner för leverantörsfakturor efterföljs. Andra exempel på kontrollmål som har bäring på EKO-frågor är att anställda har rätt behörighet i systemen. Kommunstyrelsen har vid tidpunkten för granskningen inte upprättat någon internkontrollplan för år 2019. Enligt uppgift från kommunen ska cheferna inom kommunstyrelseförvaltningen ta fram ett gemensamt förslag som ska behandlas i kommunstyrelsen i februari 2019.

Ett område som uppmärksammas särskilt är kontanthantering. Kommunen verkar för att minimera antalet verksamheter som hanterar kontanter.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis har genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda. Vi grundar vår bedömning på att det finns en medvetenhet om att risker kan förekomma och att området diskuteras i kommunens ledningsgrupp. Det sker också till vissa delar riskbedömningar löpande utifrån händelser som sker. Någon riskbedömning har dock inte dokumenterats. Arbetet med bedömningar har skett på förvaltningsnivå. Kommunstyrelsens som politiskt organ har inte varit engagerade i frågan. Vi ser positivt på att det har antagits riktlinjer för arbetet med intern kontroll och att det inför varje verksamhetsår med start år 2019 ska beslutas om en internkontrollplan i styrelsen och nämnderna, på så sätt får frågan en politisk behandling.

3.3. Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?

3.3.1. Iakttagelser

Kommunen har upprättat ”Riktlinjer om mutor, representation och gåvor”. Dokumentet är senast uppdaterat 2017-11-17, vilket behandlades i kommunstyrelsens arbetsutskott § 266/2017. Riktlinjer anger information gällande vad en muta är, hur personalen ska agera om de blir utsatta samt typiska situationer där personalen bör vara uppmärksamma, exempelvis vid erbjudande av måltid, kundträffar, studieresor, gåvor, rabatter etc. Riktlinjerna beskriver vad som anses vara en godtagbar förmån i sammanhanget. Exempelvis får en måltid accepteras, det vill säga ”dagens rätt” eller motsvarande om den anses vara ett naturligt samband med uppdraget.

Beslut om riktlinjer för intern kontroll fattades i kommunstyrelsen 2018-09-04, § 78. Samtliga nämnder samt ÖSKs förbundsledning ska varje år med början år 2019 anta en kontrollplan. Kontrollplanen ska följas upp årligen.

Det framgår av intervjuerna att samtliga nya chefer i kommunen genomgår en basutbildning som ger nya chefer grunderna inom ett antal områden. Internutbildningen består av nio halvdagar. Det är kommunens egna experter inom respektive område som leder utbildningarna. Exempel på utbildningsmoment som ingår i programmet är krisorganisation, att arbeta i offentlig verksamhet, ekonomi, IT samt lagar och kollektivavtal.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att styrelsen (kommunstyrelsens arbetsutskott § 266/2017) har utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet. Vi grundar vår bedömning på att det finns riktlinjer avseende mutor, representation och gåvor samt att arbetet med intern kontroll kommer att utvecklas under år 2019. Vidare har utbildningsinsatser genomförts inom området.

3.4. Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?

3.4.1. Iakttagelser

Vid genomförda intervjuer uppger tjänstemännen att de riktlinjer som finns är kända i verksamheten och i stort efterlevs. Det upplevs finnas, enligt intervjuerna, en generell medvetenhet och kunskap bland ledning, chefer och personal om hur man bör agera vid exempelvis misstänkta mutor och gåvor. Det finns en tydlig kultur inom kommunen och de intervjuade uppger att det är tydligt bland personalen vilka typer av gåvor som är godtagbara att acceptera. Ledningen upplever att personalen tar kontakt med närmsta chef eller ekonomikontoret om det finns en otydlighet avseende exempelvis en viss gåva.

Vidare fungerar ekonomikontoret som kontrollorgan i samband med betalning av fakturor, vid oklarheter och tveksamheter ställs krav på förtydligande eller ytterligare underlag.

På förvaltningschefsnivå genomförs regelbundna kontroller av chefernas egen efterlevnad av gällande rutiner.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att det förebyggande arbetet genomförs enligt antagna riktlinjer. Vi grundar vår bedömning på att upprättade riktlinjer som finns på området är kända. Vidare bedömer vi att det finns en medvetenhet bland både ledning och personal gällande om hur de förväntas agera när eventuella situationer uppstår. Vidare förekommer kontroller på chefsnivå.

3.5. Finns det en beredskap för händelser?

3.5.1. Iakttagelser

Vid intervjuerna uppges att kommunen haft incidenter där det upptäcktes att exempelvis kontantutbetalningar samt betalningar till förladdade kort ökade drastiskt. Denna incident uppges ha lett till att en åtgärdsplan med ett antal åtgärder som vidtagits för att undvika en upprepning i framtiden. I samband med incidenten aktiverades kommunens krisledningsnämnd.

Kommunledningen har skaffat access till flertal IT-system för att kunna få tillgång till data och utföra kontroller. Insatser som har genomförts är införande av stickprov och kontroller av biståndsbeslut och utbetalningar av försörjningsstöd samt att kommunens kontant-hantering har stramats åt.

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

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns en beredskap för att hantera händelser. Vi grundar vår bedömning på att det finns en informell grupp som hanterar de situationer som har förekommit och som aktiveras vid behov. Det finns vissa bestämmelser i riktlinjerna avseende mutor och gåvor hur man ska agera om man blir utsatt för mutor.

3.6. Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?

3.6.1. Iakttagelser

Ekonomiavdelningen utför månatliga stickprov på utvalda baskonton där de exempelvis kontrollerar att syfte och deltagare är angivet vid resor samt kontroll av att attestrutiner följs. Det framgår av intervjuerna att stickprov utförs på representationsfakturor, telefoni och reseräkningar gällande anställda i ledande ställning. De intervjuade uppger att attestrutinerna har stärkts upp och numera kan inte chefer attestera egna utlägg, exempelvis kurser eller konferenser där de själva har deltagit. Det är alltid överordnad chef som beslutsattesterar.

Inom socialförvaltningen har det gjorts bedömningar att det finns en risk i arbetet med utbetalningar av försörjningsstöd. För detta ändamål har en särskild rutin upprättats för att säkerställa att utbetalningar av ekonomiskt bistånd sker enligt gällande regelverk. Socialförvaltningen utför regelbundna stickprov avseende utbetalningar av försörjningsstöd. I samband med den stora flyktingvågen upptäcktes att det gjordes omfattande utbetalningar till förladdade kort samt kontantutbetalningar.

Socialförvaltningen utför stickprov av körjournaler gentemot tankning av kommunens leasingbilar för att säkerställa att bilarna inte används för privat bruk eller att tankning sker av någon annan bil.

Enligt intervjuerna uppges att det vid ett par tillfällen har kommit in information från entreprenörer som har tipsat kommunen om att allt inte gått rätt till i samband med byggtreprenader. Dessa tips har resulterat i att avtal har sagts upp för att fakturerade kostnader inte har kunnat verifieras av entreprenören. De intervjuade uppger att de är noga med att begära in specifikationer och underlag till fakturor.

Som en del av internkontrollmiljön använder kommunen systemet Inyett. Systemet kan kontrollera betalningsfiler och uppmärksamma felaktiga betalningar, dubbelbetalningar, bluffakturor samt avvikande betalmönster.

Det finns inte någon övergripande whistleblower-funktion. På kommunens hemsida kan personer lämna synpunkter till alla kommunens avdelningar och bolag. Det går även att lämna anonyma synpunkter och tips. Det finns inget specifikt anmälningssystem där anställda kan vara anonyma.

3.6.2. Bedömning

Vi bedömer att det delvis genomförs kontroller av risker för oegentligheter. Vi grundar vår bedömning på att det inte genomförs några samlade och systematiska eller dokumenterade kontroller. Vi ser positivt på att kommunen utför stickprovskontroller inom bedömda riskområden, exempelvis representation, telefoni, resor, milersättning, körjournaler samt utbetalningar försörjningsstöd.

3.7. Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

3.7.1. Iakttagelser

Vid tidpunkten för granskningen finns ingen dokumenterad rapportering avseende intern kontroll och EKO-frågor till kommunstyrelsen. Enligt intervjuerna har viss information lämnats muntligt till delar av kommunstyrelsen.

Enligt riktlinjerna för intern kontroll ska kontrollplanen följas upp årligen och rapporteras till nämnd med början år 2019. I och med den nya riktlinjen för intern kontroll som fattades i september 2018 kommer de uppnå en likvärdighet mellan verksamheterna i hur uppföljning ska genomföras samt när återrapportering ska ske.

Stickprovskontroller avseende exempelvis representation, telefoni, resor, milersättning, körjournaler samt utbetalningar försörjningsstöd följs upp systematiskt. Vi de tillfällen när avvikelser har påträffats har åtgärder vidtagits.

3.7.2. Bedömning

Vi bedömer att någon samlad uppföljning och rapportering inte har skett till kommunstyrelsen avseende EKO-frågor. Rapportering kommer att ske när arbetet med intern kontroll fungerar fullt ut.

2019-01-22

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare

Pär Sturesson

Projektledare