

§ 170

Dnr 2018/KS 0248 016

Svar på revisionsrapport om granskning av korruptionsförebyggande arbete

UTDRAG

Kommunstyrelsens beslut

- Kommunstyrelseförvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten om granskning av korruptionsförebyggande arbete.

Särskilt yttrande

Marie Åkesdotter (MP) hänvisar till särskilt yttrande i miljö- och samhällsbyggnadsutskottet 2018-08-29 § 112 (bilaga).

Beskrivning av ärendet




På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av Tyresö kommuns korruptionsförebyggande arbete. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och kommunens nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och andra oegentligheter i verksamheten. Revisorernas sammanfattande bedömning är att det i huvudsak bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande arbete, men att vissa brister förekommer och ger kommunstyrelsen ett antal rekommendationer.

Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram förslag till svar med kommentarer till revisorernas rekommendationer och föreslår att kommunstyrelsen antar förvaltningens förslag till svar.

Kommunledningsutskottet har berett ärendet och föreslår att kommunstyrelsen antar kommunstyrelseförvaltningens skrivelse som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten.

Bilagor

Kommunledningsutskottet protokollsutdrag 2018-09-19 § 139.pdf.pdf

Justerandes sign 		Utdragsbestyrkande 
---	---	---



Tjänsteskrivelse Svar på revisionsrapport om granskning av
korruptionsförebyggande arbete.pdf

Revisionskrivelse - Granskning av korruptionsförebyggande arbete Tyresö
kommun.pdf

Revisionsrapport - Granskning av korruptionsförebyggande arbete Tyresö
kommun.pdf

Justerandes sign <i>am</i>	<i>PR</i>		Utdragsbestyrkande
-------------------------------	-----------	--	--------------------

miljöpartiet de gröna

Tyresö



Särskilt yttrande

Miljö- och samhällsbyggnadsutskottet 29 augusti 2018

§ 112 Information och meddelanden, Revisionsrapport - Granskning av korruptionsförebyggande arbete Tyresö kommun

Miljöpartiet välkomnar revisionsrapportens förslag om att inrätta en visseblåsarfunktion i Tyresö kommun. Detta har Miljöpartiet tidigare motionerat om, men inte fått gehör för. Se bilaga.

för Miljöpartiet de Gröna i Tyresö


Marie Åkesdotter, ledamot

Ajda Asgari, ersättare





Motion 10 april 2014

Whistleblower-funktion i kommunen

En anställd, konsult eller förtroendevald som misstänker oegentligheter inom någon av Tyresö kommuns verksamheter, ska enkelt kunna berätta det för överordnade och/eller till de kontrollorgan som finns inom och utanför kommunen. Tyvärr händer det att felaktigheter inte rapporteras in, pga. rädsla för repressalier eller andra uttryck för ogillande. Därför vill vi i miljöpartiet att Tyresö gör som Göteborgs kommun gjort, dvs. inför en whistleblower-funktion. Det är bättre att agera innan något har hänt, för att visa hur kommunen ser på dessa frågor än att införa det efter att oegentligheterna inträffat så som i Göteborg.

Syftet med whistleblower-funktionen är att säkerställa att eventuella oegentligheter blir offentliga och åtgärdade. I flera kommuner har uppmärksammade fall av misstänkta oegentligheter kommit fram. Funktionen kan användas då det finns misstankar om allvarliga oegentligheter riktade mot personer i ledande ställning eller nyckelpositioner. Misstankarna kan gälla ekonomisk brottslighet, mutor eller liknande, där någon på ett oacceptabelt sätt utnyttjar sin ställning för att gynna sig själv eller närstående. Utan att peka ut några, så har det visat sig att det inom vissa områden händer oftare, och det är områden som är i kontakt med fastighets- och byggsektorn, upphandling, entreprenader och avtalsförhandlingar. Men risker finns också inom skola, vård och omsorg

I Göteborg har whistleblower-funktionen dels infört en extern mottagarfunktion i form av en advokatbyrå och dels av en intern utredningsfunktion, med utsedda medarbetare, på stadsledningskontoret. Anmälningarna hanteras sedan av den interna utredningsfunktionen på stadsledningskontoret för diarieföring, bedömning och vidare utredning. Man kan också lämna tips anonymt, men insända brev och mail med personuppgifter blir normalt offentliga. "Justitieombudsmannen har dock i flera beslut konstaterat att en anställd inom offentlig sektor som använder sin rätt till yttrandefrihet inte kan anses vara illojal. Anställningsavtalet kan därför inte sägas upp på denna grund." (sid 36 "Rätten att slå larm" TCO)

Vi föreslår att fullmäktige beslutar:

att Tyresö kommun inför en whistleblower-funktion.

För Miljöpartiet de gröna i Tyresö

Marie Åkesdotter

Peter Bylund

Lilian Nylinder

am
am
B
B

§ 139

Dnr 2018/KS 0248 016

UTDRAG

Svar på revisionsrapport om granskning av korruptionsförebyggande arbete

Kommunledningsutskottets förslag till kommunstyrelsen

- Kommunstyrelseförvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten om granskning av korruptionsförebyggande arbete.

Beskrivning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av Tyresö kommuns korruptionsförebyggande arbete. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och kommunens nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och andra oegentligheter i verksamheten. Revisorernas sammanfattande bedömning är att det i huvudsak bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande arbete, men att vissa brister förekommer och ger kommunstyrelsen ett antal rekommendationer.




Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram förslag till svar med kommentarer till revisorernas rekommendationer och föreslår att kommunstyrelsen antar förvaltningens förslag till svar.

Bilagor

Tjänsteskrivelse Svar på revisionsrapport om granskning av korruptionsförebyggande arbete.pdf

Revisionskrivelse - Granskning av korruptionsförebyggande arbete Tyresö kommun.pdf

Revisionsrapport - Granskning av korruptionsförebyggande arbete Tyresö kommun.pdf

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande 
---	---	--	---

Tyresö kommun
Kommunstyrelseförvaltningen
Catarina Stavenberg
Seniorkonsult

TJÄNSTESKRIVELSE
2018-09-04
1 (4)

Diarienummer
2018/KS 0248 016

Kommunstyrelsen

Svar på revisionsrapport om granskning av korruptionsförebyggande arbete

Förslag till beslut till kommunstyrelsen

- Kommunstyrelseförvaltningens skrivelse antas som kommunstyrelsens svar på revisionsrapporten om granskning av korruptionsförebyggande arbete.

Kommunstyrelseförvaltningen



Bo Renman
Kommundirektör



Britt-Marie Lundberg Björk
Chef Medborgarfokus



Beskrivning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av Tyresö kommuns korruptionsförebyggande arbete. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och kommunens nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och andra oegentligheter i verksamheten.

Den sammanfattande bedömningen är att det i huvudsak bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande arbete, men att vissa brister förekommer. Utifrån granskningens resultat rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Stärka informations- och utbildningsarbetet avseende mutor och andra oegentligheter.
- Undersöka den eventuella förekomsten av att personal och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.
- Utveckla en funktion för att tillse att medarbetarna lämnar en försäkran om att de tagit del av aktuella styrdokument.
- Inrätta en så kallad visselblåsarfunktion.
- Tillse att samtliga nämnders kommande riskanalysarbete dokumenteras på ett adekvat sätt.
- Ta fram rutiner för hantering av incidenter gällande mutor och andra oegentligheter.
- Ta fram nya riktlinjer motsvarande "Riktlinjer för representation, uppvaktning, resor, mm".

Kommunstyrelseförvaltningens synpunkter

Förvaltningen finner anledning att redovisa följande kompletterande information:

Gällande riktlinjer mot mutor och jäv antogs av kommunfullmäktige 2015-10-22. Regelverket är anpassat efter gällande lagstiftning och instruktioner har förtydligats. Reglerna styr arbetstagare och förtroendevalda.

Kommunfullmäktige har vid samma tillfälle antagit ett kontrollsystem för att förebygga och åtgärda oegentligheter. I tjänsteskrivelsen poängteras vikten av

att reglerna måste vara väl förankrade och vikten av informations- och utbildningsinsatser. Förvaltningen redovisar även hur misstankar och oegentligheter ska hanteras. Kommundirektören har utsett chefen för medborgarfokus (tidigare kvalitetschefen), kommunjuristen och upphandlingschefen att ta emot uppgifter, göra bedömning och företa utredning i vissa fall med stöd av extern konsult. En extern mottagarfunktion, så kallad whistleblower-funktion anses inte vara motiverad. Kommunfullmäktige behandlade 2016-02-25 en motion om whistleblower och beslutade med hänvisning till tjänsteskrivelsen om bland annat den interna mottagarfunktionen att motionen får anses besvarad.

Kommunstyrelseförvaltningen har genom kommunikationsavdelningen här efter informerat främst på intranätet om riktlinjerna, utarbetat ett informationsmaterial som stöd till samtliga chefer som uppmanats att på arbetsplatsträffar informera om riktlinjerna och diskutera olika situationer som kan inträffa. Dåvarande kommunjurist har erbjudit sig att delta på arbetsplatsträffar och nyligen har en intervju med kommunjuristen i dessa frågor presenterats på intranätet.

Kommunstyrelseförvaltningens bedömning

Granskningsrapporten visar att informations- och utbildningsarbetet avseende mutor och andra oegentligheter behöver stärkas och rutiner för hantering av incidenter behöver förtydligas och göras mer kända i organisationen. Kommundirektören har utsett tre befattningshavare att hantera incidenter men detta behöver göras mer känt i organisationen och rutiner förtydligas. Riktlinjer för riskanalys och behov av dokumentation behöver ses över och förnyas.

I övrigt är den samlade bedömningen att granskningsrapporten drar väl långtgående slutsatser utifrån en enkätundersökning bland 200 anställda i kommunen där svarsfrekvensen är 38 procent. Förvaltningens bedömning är att det inte kan anses befogat att i nuläget undersöka förekomst av att personal blivit erbjudna mutor – dessa frågor förväntas bli belysta i samband med stärkta utbildningsinsatser vid arbetsplatsträffar och förtydligade av hantering av incidenter. Att en försäkran ska lämnas från samtliga medarbetare att de tagit

del av aktuella styrdokument bedömer förvaltningen som en alltför långtgående och omfattande administrativ insats som knappast är ändamålsenlig. Förvaltningen finner också anledning att påpeka att frågan om så kallad visselblåsarfunktion har behandlats av kommunfullmäktige.

Med utgångspunkt från granskningsrapporten planeras följande åtgärder:

- HR-chefen och kommunjuristen får i uppdrag att snarast stärka informations och utbildningsinsatser avseende mutor och andra oegentligheter samt rutiner för hantering av incidenter. En plan för regelbundna insatser och ett introduktionsprogram för nyanställda där riktlinjer mot mutor och oegentligheter är ett obligatoriskt inslag ska snarast tas fram.
- HR-chefen får i uppdrag att uppdatera riktlinjer för representation, uppvaktning, resor mm som antagits av kommunstyrelsen 2012-09-25.
- Kommunstyrelseförvaltningen kommer att förtydliga hur nämndernas riskanalysarbete ska dokumenteras.

Revisorerna

2018-06-25

Till: Kommunstyrelsen

För kännedom: Barn- och utbildningsnämnden, Byggnadsnämnden, Gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Socialnämnden, Kommunfullmäktige

Granskning av korruptionsförebyggande arbete

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och kommunens nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och andra oegentligheter i verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att det i huvudsak bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande arbete, men att vissa brister förekommer. Riskanalysarbete genomförs exempelvis både i framtagandet av riskhanterings- och kontrollplan samt utredningen inom säkerhet, arbetsmiljö och miljö (SAM). I SAM-utredningen beaktas flera risker med bäring på interna oegentligheter. Dokumentationen av riskanalysarbetet är dock bristfällig avseende nämndernas riskhanterings- och kontrollplaner.

Kommunens riktlinjer täcker de flesta berörda områden. Det saknas emellertid rutiner för hantering av incidenter gällande mutor och andra oegentligheter och i en riktlinje hänvisas till styrdokument som är obsolet. Granskningen visade att en stor del av medarbetarna inte får information eller utbildning om vilka risker för korruption de kan utsättas för. Kommunen bör därför stärka sitt informations- och utbildningsarbete gällande dessa frågor.


Kommunen har inte inrättat en så kallad visselblåsarfunktion. Vidare har kommunen inte kommunicerat, på ett sätt som gått fram till alla medarbetare, hur misstänkta oegentligheter ska rapporteras. Kommunen bör därför säkerställa att kanalerna för sådan information är känd bland personalen. Avslutningsvis visar granskningen att erbjudanden till anställda som kan tänkas vara försök till muta eller påverkan är ovanliga men förekommande.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka informations- och utbildningsarbetet avseende mutor och andra oegentligheter.
- ▶ Undersöka den eventuella förekomsten av att personal och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.
- ▶ Utveckla en funktion för att tillse att medarbetare lämnar en försäkran om att de tagit del av aktuella styrdokument.
- ▶ Inrätta en så kallad visselblåsarfunktion.
- ▶ Tillse att samtliga nämnders kommande riskanalysarbete dokumenteras på ett adekvat sätt.
- ▶ Ta fram rutiner för hantering av incidenter gällande mutor och andra oegentligheter.
- ▶ Ta fram nya riktlinjer motsvarande "Riktlinjer för representation, uppvaktning, resor, mm."

Svar från granskade nämnder önskas senast 2018-10-01.

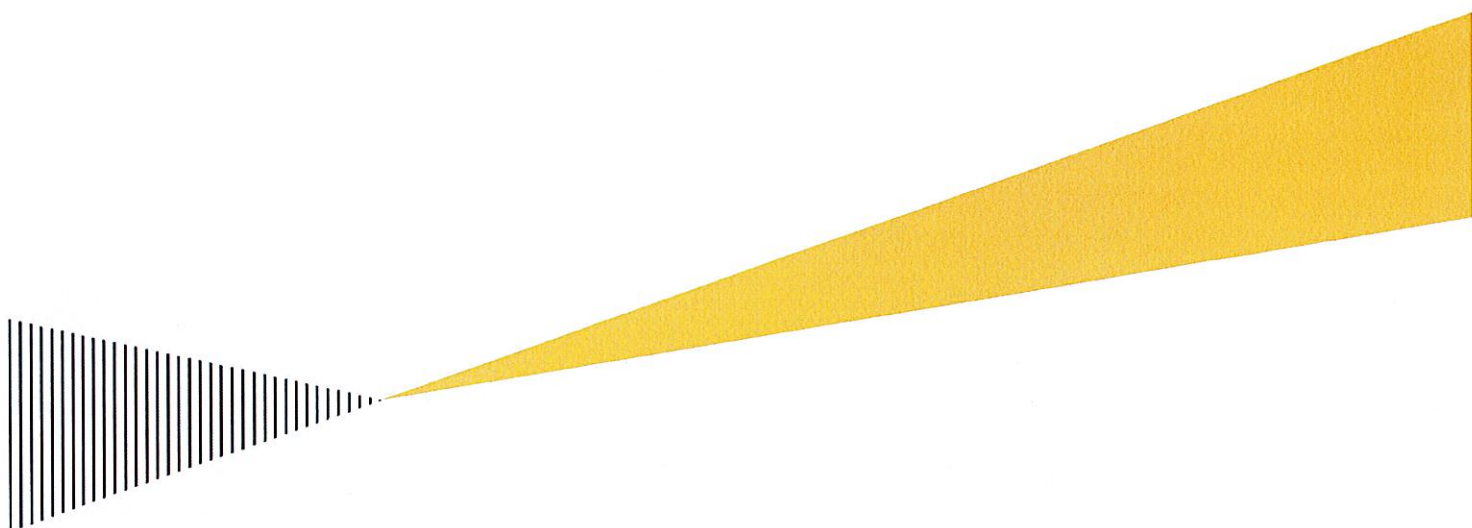
För revisorerna i Tyresö kommun


Ordförande
Claes-Göran Enman


Vice ordförande
Bengt Verlestam

Tyresö kommun

Granskning av korruptionsförebyggande arbete



Building a better
working world



Building a better
working world

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning och rekommendationer	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvariga nämnder och bolag	3
2.4. Avgränsning	4
2.5. Genomförande	4
2.6. Revisionskriterier	5
2.7. Disposition	5
3. Granskningsresultat	6
3.1. Kontrollmiljön	6
3.1.1. Övergripande iakttagelser	6
3.1.2. Enkät svar	7
3.2. Riskbedömning	9
3.2.1. Enkät svar	10
3.3. Kontroller	11
3.3.1. Generellt om kontroller	11
3.3.2. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden	13
3.4. Kommunikation och information	16
3.4.1. Enkät svar	17
3.5. Utvärdering och uppföljning	19
4. Svar på revisionsfrågorna	21
5. Källförteckning	23

1. Sammanfattning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av Tyresö kommuns korruptionsförebyggande arbete. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och kommunens nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och andra oegentligheter i verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att det i huvudsak bedrivs ett ändamålsenligt förebyggande arbete mot mutor och andra oegentligheter, men att vissa brister förekommer. Riskanalysarbetet bedrivs både på övergripande nivå i framtagande av riskhanterings- och kontrollplan samt på enhetsnivå inom ramen för SAM-utredningen. I SAM-utredningen beaktas flera risker med bäring på interna oegentligheter. Dokumentationen av riskanalysarbetet är dock bristfällig avseende nämndernas riskhanterings- och kontrollplaner.

Kommunens riktlinjer täcker de flesta berörda områdena. Det saknas emellertid rutiner för hantering av incidenter gällande mutor och andra oegentligheter och i gällande riktlinje hänvisas till styrdokument som är obsolet.

Enkätsvaren visade att en stor andel av respondenterna inte får regelbunden information om vilka risker för korruption de kan utsättas för eller fått utbildning/information om kommunens riktlinjer. Tio procent visste inte att kommunen hade riktlinjer mot mutor/korruption. Med anledning av detta bör kommunen stärka sitt informations- och utbildningsarbete gällande dessa frågor.

Kommunen har inte inrättat en så kallad visselblåsarfunktion. Vidare var det flera av de svarande som ansåg att kommunen inte kommunicerat hur misstänkte oegentligheter ska rapporteras. Tips från medarbetare är ett av de vanligaste sätten att upptäcka oegentligheter och kommunen bör säkerställa att kanalerna för sådan information är säkra och kända bland personalen.

Avslutningsvis visade enkäten att erbjudanden till anställda som kan tänkas vara ett försök till muta eller påverkan är ovanliga med förekommande.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Stärka informations- och utbildningsarbetet avseende mutor och andra oegentligheter.
- Undersöka den eventuella förekomsten av att personal och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.
- Utveckla en funktion för att tillse att medarbetare lämnar en försäkran om att de tagit del av aktuella styrdokument.
- Inrätta en så kallad visselblåsarfunktion.
- Tillse att samtliga nämnders kommande riskanalysarbete dokumenteras på ett adekvat sätt.
- Ta fram rutiner för hantering av incidenter gällande mutor och andra oegentligheter.
- Ta fram nya riktlinjer motsvarande "Riktlinjer för representation, uppvaktning, resor, mm."



Building a better
working world

2. Inledning

2.1. Bakgrund

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

Den 1 juli 2012 skärptes den svenska mutlagstiftningen. Bestämmelserna om tagande och givande av muta återfinns numera i kap. 10 i brottsbalken. Bland annat straffbeläggs s.k. handel med inflytande. Därigenom omfattas exempelvis att en närstående till en beslutsfattare tar emot en muta för att påverka honom eller henne i beslutsfattandet.

Oegentligheter kan inbegripa många andra företeelser än mutbrott, som exempelvis transaktioner mellan organisationen och eget eller närståendes företag eller att förskaffa sig fördelar eller motsvarande utifrån den position man har i organisationen.

En organisation kan åsamkas väsentliga förtroendeskadorna av eventuella mutbrott eller korruption. Därför är det av stor vikt att de organisationer där mutbrott eller liknande kan förekomma vidtar nödvändiga åtgärder i syfte att minska riskerna. Förtroenderisker i verksamheten kan få stora konsekvenser även om den finansiella konsekvensen är marginell.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och kommunens nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och andra oegentligheter i verksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

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

2.3. Ansvariga nämnder och bolag

Granskningen avser kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, byggnadsnämnden, gymnasie- och arbetsmarknadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och socialnämnden.

2.4. Avgränsning

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

2.5. Genomförande

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, intervjuer med tjänstemän och en webbenkät till heltidsanställda inom kommunen.

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

Webbenkäten består av obligatoriska "kryssfrågor" där respondenterna som regel ska ta ställning till ett påstående. För att ge respondenterna möjlighet att förtydliga och förklara sina "kryssvar" finns till varje kryssfråga en möjlighet till fritextkommentarer. Enkäten skickades ut till 200 slumpmässigt utvalda anställda i kommunen. I tabellen nedan redovisas svarsfrekvensen.

Förvaltning	Svarsfrekvens	Antal utskickade enkäter	Svar i procent
Barn- och utbildningsförvaltningen	13	40	33 %
Stadsbyggnadsförvaltningen	30	40	75 %
Kommunstyrelseförvaltningen	12	40	30 %
Socialförvaltningen	11	40	28 %
Utvecklingsförvaltningen	10	40	25 %
Totalt	76	200	38 %

Svarsfrekvensen är låg, vilket har betydelse för vilka slutsatser som kan dras från enkätresultatet. Stadsbyggnadsförvaltningen särskiljer sig från övriga förvaltningar genom en betydligt högre svarsfrekvens än övriga. Vi anser att det sammanlagda antalet svar är tillräckligt för att ge en bild av läget i kommunen.

Det är behäftat med osäkerhet att uttala sig om egenskaperna hos dem som svarat respektive inte svarat på enkäten. Möjligtvis kan områdets relevans för den egna

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



Building a better
working world

yrkesutövningen utgöra en korrelerande variabel. I sådana fall är det rimligt att anta att kännedomen om riktlinjer och rutiner i själva verket är lägre än vad enkätsvaren visar.

Vi har i denna granskning, i likhet med motsvarande granskningar i andra kommuner, utgått från den så kallade COSO-modellen. Vid våra bedömningar har relevanta utredningar gjorda av Statskontoret och Ekonomistyrningsverket beaktats.

2.6. Revisionskriterier

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

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Brottsbalken, 10 kap. och 20 kap.
- ▶ COSO- ramverket för intern kontroll²
- ▶ Av kommunfullmäktige beslutade regelverk och riktlinjer av relevans, t.ex. etiska riktlinjer/värdegrund/uppförandekod

2.7. Disposition

Granskningsrapportens är disponerad enligt följande: samtliga avsnitt inleds med iakttagelser från dokumentstudier och intervjuer. Därefter presenteras relaterade enkätresultat. I bedömningen diskuteras båda dessa delar tillsammans.

² Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

3. Granskningsresultat

3.1. Kontrollmiljön

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

3.1.1. Övergripande iakttagelser

Kommunfullmäktige antog 2015 riktlinjer mot mutor och jäv. I riktlinjerna behandlas gällande lagstiftning, vem som kan straffas för givande respektive tagande av muta och de situationer där frågan om mutor är särskilt aktuell, bland annat vid måltider, kundträffar, gåvor och studieresor.

HR-chef tog under 2012 fram dokumentet "Riktlinjer för representation, uppvaktning, resor, mm". Riktlinjen ger information om bland annat hur egna utlägg ska redovisas, vad som motiverar en tjänsteresa och förväntat förhållningssätt till extern representation.

För ytterligare information uppmanas i riktlinjen ovan att läsaren vänder sig till Riktlinjer för när förtroendevalda och anställda erbjuds förmåner av utomstående³, för information om representation som riktas mot kommunen. Riktlinjen upphävdes dock genom beslutet att anta policy mot mutor och jäv och är således inte längre gällande.

Vägledning om bisysslor tillhandahålls i en riktlinje som beslutades om 2012 av kommundirektör. Förutom aktuella lagrum och allmänna definitioner, anges också gällande rutiner och ansvarsfördelning. Chef ska årligen informera anställda om kommunens syn på bisyssla och den anställde ska årligen lämna in uppgifter om bisyssla vid medarbetarsamtalet.

Kommunfullmäktige och har tagit fram en inköps- och upphandlingspolicy som kommunstyrelsen konkretiserat genom en riktlinje avseende samma område. Policyn och riktlinjer innehåller bland annat angivelser om ansvarsfördelning för de olika stegen i upphandlingsprocessen. För direktupphandlingar finns även en framtagen rutin.

Kommunen har inte tagit fram någon gemensam värdegrund. Det finns en ledarfilosofi som riktar sig till kommunens chefer. Enligt uppgift finns det planer på att ta fram en motsvarande filosofi för övriga medarbetare. Några nämnder har tagit fram egna värdegrunder eller policys.⁴

³ Riktlinjer för när förtroendevalda och anställda erbjuds förmåner av utomstående, antogs av kommunstyrelsen 2011-03-21.

⁴ Barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden och byggnadsnämnden.

3.1.2. Enkät svar

En majoritet av de svarande uppger att de instämmer helt eller till stor del avseende huruvida kommunen har tydliga riktlinjer angående mutor/korruption. Endast en svarperson anser att riktlinjerna inte alls är tydliga.

- 8.** Kommunen har tydliga riktlinjer angående mutor/korruption (även innehållande riktlinjer för representation, gåvor och rabatter samt externt anordnade resor, konferenser, studiebeök och seminarier)



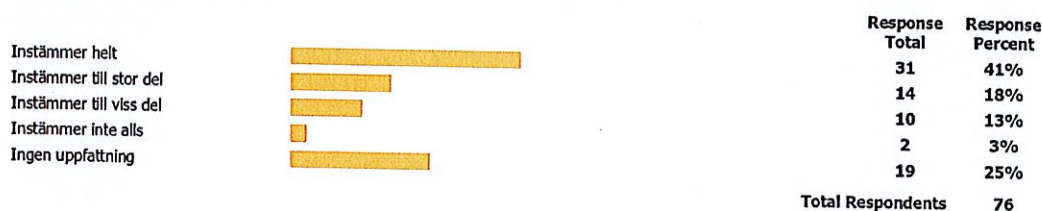
Av de som *hade en uppfattning* om huruvida riktlinjerna ger vägledning i svårtolkade situationer, så svarade 76 % att de instämmer helt eller till stor del. En person instämde inte alls med påståendet.

- 10.** Kommunens riktlinjer angående mutor, korruption (även innehållande riktlinjer för representation, gåvor och rabatter samt externt anordnade resor, konferenser, studiebeök och seminarier) ger vägledning i svårtolkade situationer.



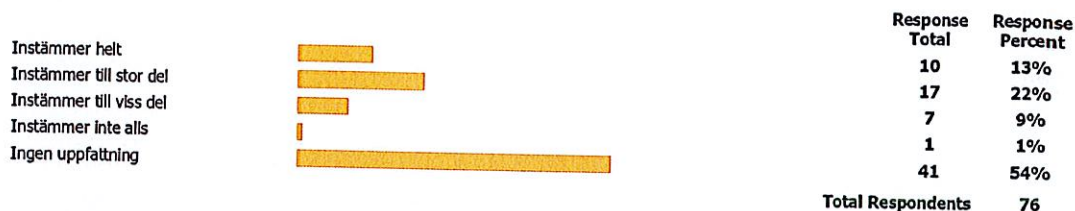
En stor andel upplever kommunens riktlinjer för bisysslor som tydliga. Endast två svarspersoner instämde inte alls i påståendet om att riktlinjerna är tydliga.

- 14.** Kommunen har tydliga riktlinjer angående bisysslor



Andelen som inte har någon uppfattning ökar med 29 procentenheter gällande påståendet om att riktlinjerna för bisysslor ger vägledning i svårtolkade situationer. Det är fortfarande fler som uppger att de instämmer helt eller till stor på påståendet, än som svarat att de instämmer till viss del eller inte alls.

16. Kommunens riktlinjer angående bisysslor ger vägledning i svårtolkade situationer.



Som tidigare nämnts har kommunen inga framtagna skriftliga rutiner för hur misstänkta oegentligheter ska hanteras. Det återspeglas troligtvis i den stora andel respondenter som inte har någon uppfattning i frågan om kommunen har rutiner för hur misstänkta oegentligheter ska hanteras.

36. Kommunen har rutiner för hur misstänkta oegentligheter ska hanteras



Sex av 76 svarande uppger att de blivit erbjuden gåva eller annat som kan tänkas vara ett försök till muta eller påverkan.

62. Har du blivit erbjuden gåva eller annat erbjudande som kan tänkas vara ett försök att muta eller påverka?



Bedömning

Kommunens styrdokument omfattar i allt väsentligt de områden som är relevanta för mutor och andra oegentligheter. Nämnderna har inte uppfattat ett behov av att ta fram egna kompletterade riktlinjer. Resultatet från enkäten visar dessutom att riktlinjerna i hög utsträckning uppfattas som tydliga och vägledande. Det är emellertid en hög andel av de svarande som inte har någon uppfattning om styrdokumentens tydlighet och användbarhet vilket kan tolkas som att de är svagt förankrade bland medarbetarna.

Det finns emellertid inga instruktioner för hantering av incidenter av detta slag. Enligt Ekonomistyrningsverket är detta en väsentlig del av myndigheters ramverk avseende interna oegentligheter.⁵

HR-chefs framtagna "Riktlinjer för representation, uppvaktning, resor, mm" hänvisar till en riktlinje som inte längre är gällande. Det är en brist som bör åtgärdas.

⁵ Se Ekonomistyrningsverkets vägledning "Oegentligheter och intern styrning och kontroll: Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter".



Building a better
working world

Kommunen har endast tagit fram en värdegrund (s.k. ledarfilosofi) för personal på chefsnivå. Det är positivt att kommunstyrelsen inlett arbete med att ta fram en värdegrund som omfattar övriga personalstyrkan.

Noterbart är att åtta procent av de svarande uppger att de blivit erbjuden gåva eller annat erbjudande som kan tänkas vara ett försök till muta eller påverkan. Det går inte att generalisera den andelen till hela populationen kommunanställda men resultatet visar att försök till otillåten påverkan är förekommande inom kommunen.

3.2. Riskbedömning

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskbedömningen är etablerandet av mål knutna till olika nivåer och som är internt konsistenta. Riskbedömningen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att inte uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna ska hanteras.

I Riktlinjer för riskhantering och internkontroll anges att riskhanteringen ska innefatta en riskinventering och riskanalys. Riskinventeringen syftar till att dokumentera de risker som är förknippade med kommunens olika verksamheter. Vid framtagandet ska det delta chefer och medarbetare med ingående kunskap om nämndens verksamhetsområden. Nästa steg är att genom en riskanalys bedöma de identifierade riskernas sannolikhet att inträffa samt vilka konsekvenserna kan bli. Utifrån riskanalysen upprättas för varje nämnd en riskhanterings- och kontrollplan.

Nämndernas riskinventering samt risk- och väsentlighetsanalyser är knapphändigt dokumenterade. De risker som blivit upptagna till riskhanteringsplanen finns redovisade men däremot saknas dokumentation om framtagandeprocessen. Det är därmed för flera nämnder svårt att fastställa huruvida risker för mutor och andra oegentligheter behandlats i riskbedömningen.

Utifrån de risker som upptagits i respektive nämnds riskhanteringsplan kan noteras att riskernas karaktär skiljer sig åt mellan nämnderna. Exempelvis är barn- och utbildningsnämndens risker ofta kopplade till svårighet att uppnå uppsatta mål, medan kommunstyrelsens riskhanteringsplan för gemensam verksamhet i högre utsträckning är inriktade mot ekonomiska risker. Överlag är nämndernas prioriterade risker verksamhetsrelaterade.

Intervjuade är eniga om att det över tid blivit mer ovanligt med gåvor och bjudningar från exempelvis leverantörer. Medvetenheten och professionalismen har stärkts både bland kommunanställda, förtroendevalda och externa aktörer. Med anledning av detta, tillsammans med vissa av nämndernas verksamhetsområde, genererar sällan risker om mutor tillräckligt höra riskpoäng för att inkluderas i riskhanteringsplan, enligt intervjuade.

Varje år ska kommunorganisationens enheter genomföra en utredning gällande säkerhet, arbetsmiljö och miljö (SAM). Inom ramen för detta arbete ska risker identifieras och bedömas. Riskerna värderas utifrån en risk- och väsentlighetsmodell. Därefter ska beslut fattas om åtgärder som sammanställs i en årsplan. Utredningarna skickas till HR-avdelningen. Till hjälp i detta arbete finns en framtagen checklista med exempel på risker.

Dessa ska sedan anpassas till respektive enhet. I den framtagna checklistan finns en kategori för interna oegentligheter där nedanstående risker ska bedömas:

- Interna bedrägerier och stölder
- Otillåtet utnyttjande av brukares tillgångar
- Otillåtet utnyttjande av annans identitet, konto
- Brott mot bestämmelser i lagar, förordningar eller allmänt vedertagna uppförandekoder (upphandling, rekrytering etc.)
- Mutor och bestickning

3.2.1. Enkät svar

Det vanligaste svaret bland svarpersonerna på påståendet i nedan, var att de inte instämmer alls (30 %) och det näst vanligaste att de instämmer till viss del. Tolv procent uppgav att de instämde till stor del och tolv procent av de svarande uppgav att de instämde helt.

4. Kommunen/förvaltningen har uppmärksammat vilka områden/processer som kan utgöra ett riskområde i din förvaltning, gällande korruption och andra oegentligheter

		Response Total	Response Percent
Instämmer helt		9	12%
Instämmer till stor del		9	12%
Instämmer till viss del		13	17%
Instämmer inte alls		23	30%
Ingen uppfattning		22	29%
		Total Respondents	76

Det var relativt många som uppgav att de ansåg att det finns område/process som kan utgöra ett riskområde i dess förvaltning. 37 procent svarade ja på den frågan och 18 procent svarade nej. 45 procent hade inte någon uppfattning i frågan.

6. Anser du att det finns något område/någon process som kan utgöra ett riskområde i din förvaltning, gällande korruption och andra oegentligheter?

		Response Total	Response Percent
Ja		28	37%
Nej		14	18%
Ingen uppfattning		34	45%
		Total Respondents	76

Bedömning

Nämndernas riskanalyser genomförs dels inför upprättande av riskhanterings- och kontrollplan, dels i samband med den årliga säkerhets-, arbetsmiljö- och miljöutredningen (SAM). I den senare ingår riskbedömning av interna oegentligheter. Det är positivt att risker för interna oegentligheter behandlas på verksamheternas enheter på detta strukturerade och återkommande sätt. Arbetet med SAM-utredningen är även ändamålsenligt dokumenterat.

Riskinventeringen och bedömningen av risker inom ramen för nämndernas riskhanterings- och kontrollplan är dock bristfälligt dokumenterad. Kommunstyrelsen bör tillse att denna dokumentation stärks.



Building a better
working world

Prioriterade riskers karaktär skiljer sig åt mellan nämnderna. Det är inte orimligt med tanke på dess varierande verksamhetsområden. Vad som är viktigt är att det finns en gemensam bild i kommunen av vad en riskhanterings- och kontrollplan bör innehålla.

Trots att interna oegentligheter ingår som ett område som ska riskbedömas i SAM-utredningen svarar flera respondenter att deras förvaltningar inte har uppmärksammat korruptionsrelaterade risker. Resultatet kan tolkas som ett uttryck för att riskarbetet avseende mutor och andra oegentligheter i övrigt är frånvarande i förvaltningarna.

Att risken för mutor och andra oegentligheter inte har prioriterats i nämndernas kontrollplaner framgår även av enkätsvaren. Flertalet respondenter anser att deras förvaltningar inte har uppmärksammat dessa risker. Detta betyder nödvändigtvis inte att det varit felaktigt att inte inkludera fler kontroller för mutor och andra oegentligheter – risker måste alltid värderas i relation till varandra.

3.3. Kontroller

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

3.3.1. Generellt om kontroller

Enligt det gemensamma reglementet för nämnder i Tyresö kommun ansvarar nämnden för riskhantering och internkontroll inom sitt ansvarsområde. Detta ska göras enligt kommunstyrelsens beslutade riktlinjer för riskhantering och internkontroll.

I riktlinjen för riskhantering och interkontroll anges processen för framtagande av kontrollåtgärder. Utifrån riskanalys ska nämnderna ta fram en kontrollplan där det framgår vilka kontrollinsatser som ska genomföras, vem som är ansvarig för att de genomförs och hur de ska rapporteras. Förvaltningschef ansvarar för att planerade åtgärder genomförs samt se till att nödvändiga rutinförändringar i processen utförs. Resultatet av kontrollinsatserna ska redovisas i anslutning till att nämnderna upprättar sina årliga verksamhetsberättelser.

I kommunstyrelsens riskhanterings- och kontrollplan för gemensam verksamhet ingår risk för muta eller annan otillbörlig påverkan. För att förebygga detta ingår utbildning om kommunens riktlinjer i nyanställdas introduktionsprogram. Uppföljning sker genom en enkätundersökning där personalen tillfrågas om de är förtrogna med aktuella riktlinjer och kontrollsystem.

Efter genomförd SAM-riskanalys sammanställd måttliga och allvarliga risker. Därefter målsätts riskerna och aktiviteter identifieras tillsammans med behovet av resurser. Sedan ska berörda rutiner och riktlinjer identifieras och planerade åtgärder genomföras. Allt sammanställs i enhetens årsplan för arbetsmiljöarbete.

Enligt intervjuade har det under senare år förekommit få fall av misstänkta eller påvisade oegentligheter i kommunen. Under 2017 inkom ett tips om eventuell oegentlighet till

upphandlingschef. Tipset utreddes av Ekonomiservice men de bedömde efter utredning att inga fel begåtts.

En del av internkontrollen utgörs av kommunens attestreglemente. Där framgår att respektive nämnd utser beslutattestanter och ersättare till dessa. Alla ekonomiska transaktioner kräver minst två attester och större belopp ska attesteras av överordnad chef. Dennes chef ska i sin tur attestera verifikationen. Beloppsgränserna fastställs av kommunstyrelsen, eller av den eller de som kommunstyrelsen utsett, och ska ses över årligen.

Samtliga intervjuade uppger att kommunens riktlinjer avseende kontroll av bisysslor efterlevs.

Enkät svar

Ingen av de svarande uppger att överordnade tolererar avvikelser från kommunens riktlinjer kring korruption och andra oegentligheter. En majoritet av respondenterna har svarat "nej" på den frågan.

24. Tolererar dina överordnade avvikelser från kommunens riktlinjer kring korruption och andra oegentligheter?



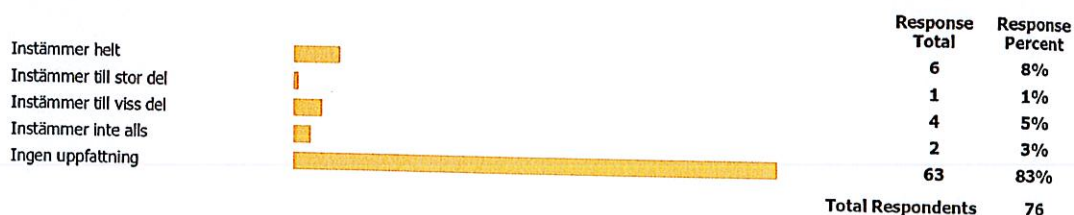
En stor andel av de svarande bekräftar delvis den bild som framkom vid intervjuer – arbetsgivare ber anställda att lämna uppgifter om eventuella bisysslor. 83 procent svarade instämmande medan 17 procent svarade nej. Det framgår av de svarandes kommentarer att det sker vid anställning och en gång per år vid medarbetarsamtalet.

50. Har din arbetsgivare någon gång bett dig lämna uppgifter om dina eventuella bisysslor?



Det är få som har en uppfattning om det finns en fungerande kontroll av att eventuella rabatter från leverantörer tillfaller kommunen och inte enskilda medarbetare. 83 procent av de svarande uppger att de inte har någon uppfattning.

60. Kommunen har en fungerande kontroll av att eventuella rabatter och fördelar från leverantörer tillfaller kommunen och inte enskilda medarbetare

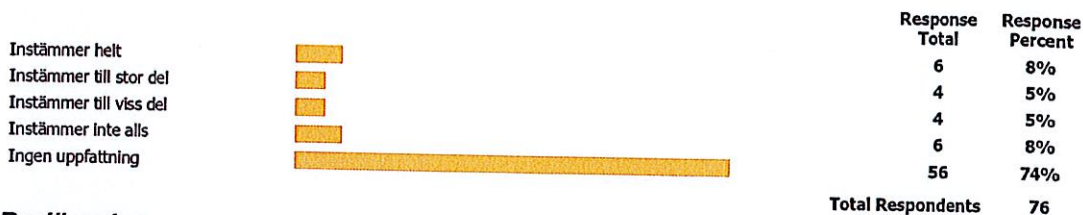




Building a better
working world

Det är även få som har en uppfattning om det anser att kommunens förebyggande arbete kring korruption och andra oegentligheter är tillräcklig. Av de med en uppfattning i frågan var det lika många personer som instämde helt, respektive inte instämde alls med påståendet.

70. Kommunens förebyggande arbete kring korruption och andra oegentligheter är tillräcklig



Bedömning

Kommunens nämnder och styrelse har säkerställt ett övergripande kontrollsystem med goda förutsättningar att förbygga och identifiera interna oegentligheter. Särskilt positivt är det lokala risk- och kontrollarbete som utförs på respektive enhet.

Enkätsvaren visar att en stor del av respondenterna blivit tillfrågade om eventuella bisysslor. Å andra sidan är det en betydande andel om 17 procent av de svarande som uppger att de inte blivit det. Även om dessa personer inte arbetat tillräckligt länge för att ha varit med på ett medarbetarsamtal, ska de ha blivit informerade vid anställning. Resultatet visar att kommunen bör stärka kontrollen av bisysslor.

3.3.2. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden

3.3.2.1 Inköp och upphandling

I kommunens inköps- och upphandlingspolicy definieras ansvarsfördelningen mellan den centrala inköps- och upphandlingsfunktionen och verksamheterna. Den centrala funktionen äger inköpsprocessen och avtalsuppföljningsprocessen, ska säkerställa att kommunens upphandlingar samt förnyade konkurrensutsättningar genomförs korrekt och ska tillhandahålla beställarutbildning. Därtill ingår i deras uppgift att ansvara för upphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

Upphandlingarna ska genomföras i samråd med berörd verksamhet och det är ytterst respektive förvaltningschef som ansvarar för att gällande lagstiftning och riktlinjer följs. En väsentlig del av verksamheternas ansvar är att bidra med sakkunskap och formulera kravspecifikationen. Verksamheterna ansvarar även för att följa upp sina egna avtal. Tjänsten som avtalscontroller på upphandlingsenheten har varit vakant sedan hösten 2017 och ingen annan har täckt upp dess uppgifter. I maj 2018 tillträdde en ny upphandlare som ska arbeta halvtid med avtalsuppföljning men upphandlingschefen bedömer att det kommer ta resten av året att komma ikapp.

Direktupphandlingar till ett värde mellan 20 000 och 100 000 kronor ansvarar respektive förvaltning för. Vid dessa direktupphandlingar bör minst tre leverantörer tillfrågas. Direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor genomförs tillsammans med upphandlingsenheten och då ska minst tre leverantörer tillfrågas.



Building a better
working world

Upphandlingsenheten och verksamheterna tar fram förfrågningsunderlag tillsammans. Beställaren ansvarar för att kraven stämmer överens med det som ska upphandlas och upphandlingsenheten kvalitetssäkrar underlaget. Vanligtvis består denna projektgrupp av flera personer och utrymmet för enskilda individer att rikta en kravspecifikation mot en särskild leverantör bedöms av intervjuade som begränsad.

Utvärderingen av anbud utförs av upphandlingsenheten tillsammans med verksamheterna. Både intervjuer och betygsättning genomförs tillsammans.

Personalen på upphandlingsenheten arbetar relativt självständigt men kontrollläser ofta varandras arbete. Under hösten ska de börja jobba tillsammans två och två i större utsträckning. Vid tilldelningen av uppdrag behandlas frågan om jäv.

Kommunen har upprättat ett utbildningssystem där beställarbehörighet är betingat avklarad utbildning i inköp och upphandling. Den som avklarat utbildningen erhåller ett intyg om att man är certifierad beställare. Det är dock endast vid inköp genom Proceedo som den certifieringen kontrolleras. I Proceedo finns 30 av kommunens avtal och inkluderar dem med störst kvantiteter. Sammanlagt har kommunen ungefär 700 avtal. Övriga köp attesteras i efterhand av behörig chef och då görs ingen utbildningskontroll av beställningen.

För drygt ett år sedan genomfördes en minskning av antalet beställare i kommunen i syfte att öka kompetensen bland beställarna.

Kommunstyrelsens riskhantering- och kontrollplan för gemensam verksamhet omfattar risken för att upphandlings- och inköpsrutiner inte följs. Risken ska hanteras genom utbildningsinsatser och kontrolleras genom avtalskontroller. Upphandlingsenheten har inlett ett arbete med att följa upp avtalstroheten. Arbetet förväntas vara klart under hösten. Under 2017 infördes det digitala inköpssystemet Proceedo. Förhoppningen är att det nya inköpssystemet ska öka avtalstroheten, då systemet försvårar inköpsbeteenden som står i strid med befintliga avtal. Samtliga av kommunens gällande ramavtal finns tillgängliga i avtalsdatabasen som är åtkomlig via intranätet.

Företrädare för de olika förvaltningarna upplever överlag att upphandlingsprocessen säkerställer ett tillfredsställande skydd mot oegentligheter. Processen anses vara regelstyrd och strukturerad.

Enkät svar

Det är relativt få svarspersoner som har en uppfattning om kommunen har en fungerande kontroll av att kommunens riktlinjer gällande upphandling, inköp samt avrop från ramavtal efterlevs. Det är föga förvånande med tanke på att endast ett fåtal personer har insyn i verksamheten kring upphandling och inköp. Som framgår av tabellen nedan är uppfattningarna relativt blandade.

58. Kommunen har en fungerande kontroll av att kommunens riktlinjer gällande upphandling, inköp samt avrop från ramavtal efterlevs

		Response Total	Response Percent
Instämmer helt		9	12%
Instämmer till stor del		6	8%
Instämmer till viss del		5	7%
Instämmer inte alls		4	5%
Ingen uppfattning		52	68%
		Total Respondents	76



Building a better
working world

Bedömning

Det finns ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för att undvika oegentligheter i samband med upphandling. Genom att bland annat minska antalet beställare i kommunen och knyta beställarbehörighet till avklarad utbildning har kommunen vidtagit ändamålsenliga åtgärder för att höja kompetensnivån och därmed minska risken för felaktiga inköp.

I övrigt finns flera rutiner som bidrar till ett ändamålsenligt kontrollsystem. Det är dock viktigt att kommunstyrelsen fortsätter arbetet med att utveckla kontroller för avtalstrohet.

3.3.2.2 Bygglov

Byggnadsnämnden ansvarar för bygglovsverksamheten inom Tyresö kommun. Inom statsbyggnadsförvaltningen ligger bygglovsenheten vars uppdrag är att handlägga olika typer av bygglovsärenden. På enheten arbetar åtta handläggare med bygglovsfrågor.

Kulturen på bygglovsenheten bedöms av intervjuade som öppen och professionell. De arbetar aktivt med att bibehålla en hög medvetenheten om jäv bland de anställda. Bygglövschefens bedömning är att hans medarbetare är väl förtrogna med gällande jävsregler och att dessa tillämpas. Länsstyrelsens sammanställning av antal överklaganden 2015, visade att Tyresö hade lägst andel i länet – endast 1,2 procent.

När handläggare är nya kontrolleras deras ärenden av andra handläggare. I övrigt sker det en kollegial kontroll i det fall åtgärden avviker från detaljplanen eller för ärenden som ska till nämnden. Om åtgärd avviker från detaljplan ska ärendet alltid granskas av chef, vilken är den enda som har delegation i sådana ärenden.

Handläggarna är ofta specialiserade inom antingen bygglov eller genomförande. Det innebär att det i en stor del av ärendena är två handläggare som arbetar tillsammans. På veckomöten diskuteras ärenden av mer komplicerad art.

Byggnadsnämnden har inga kontrollmoment upptagna i sin kontrollplan avseende interna oegentligheter. I bygglovsenhetens SAM-utredning bedömdes samtliga risker för interna oegentligheter som begränsade, varför åtgärder inte ansågs vara motiverade.

Bedömning

Byggnadsnämnden har upprättat ett kontrollsystem med förutsättningar att förebygga mutor och interna oegentligheter. Det finns inga antagna kontrollmoment i nämndens kontrollplan avseende detta, utan det är främst rutinerna i handläggningsprocessen som säkerställer objektiva och sakliga beslut.

3.3.2.3 Serveringstillstånd

Kommunstyrelsen ansvarar för tillämpningen av alkohollagen i kommunen. Beslutsfattandet har dock delegerats till kommunledningsutskottet. Det inbegriper utfärdande av serveringstillstånd och tillsyn över de restauranger som har serveringstillstånd. Förutom kommunen har även Polisen, länsstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut ett tillsynsansvar.

Kommuner är förpliktigade genom alkohollagen att tillhandahålla information om vad som gäller enligt lagen och anslutande föreskrifter samt riktlinjer för tillämpningen av föreskrifterna i kommunen. Kommunstyrelsen antog 2014-03-25 Riktlinjer enligt alkohollagen. Därtill har kommunstyrelsen antagit en tillsynsplan enligt alkohollagen och tobakslagen för 2018.



Building a better
working world

Prövning och tillsyn hanteras av kvalitetsenheten inom avdelningen Medborgarfokus. Där arbetar en handläggare med dessa frågor. Handläggaren är enligt delegationsordningen berättigad att fatta beslut i bland annat kortare tillståndsärenden. Enhetschef fattar beslut om att meddela tillståndshavare erinran och kommunledningsutskottet tar beslut exempelvis rörande återkallelse av serveringstillstånd.

I Kvalitetsenhetens SAM-utvärdering bedöms ensamarbete i handläggning och beslutsfattande som en måttlig risk. Det konstateras att alkoholhandläggaren gör samtlig handläggning och alla beslut på egen hand. Det finns konsultstöd enligt avtal.

Under 2019 ska handläggningen enligt alkohollagen flyttas till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund.

Bedömning

Handläggare av dessa ärenden tillhör en grupp som är särskilt riskutsatt för extern påverkan. Det finns även en risk i att låta en ensam handläggare ansvara för samtliga ärenden under en längre tid. Flytten till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund kommer innebära en klar förbättring jämfört med rådande situation.

3.4. Kommunikation och information

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

Den huvudsakliga informationskanalen för medarbetare på kommunen är det gemensamma intranätet. På intranätet återfinns aktuella policydokument och riktlinjer. Därutöver finns ett publicerat videoklipp där kommunjurist går igenom det väsentligaste i kommunens riktlinjer för mutor och jäv. Vid särskilda tillfällen, exempelvis inför julhelgen, förmedlas även information till chefer avseende representation och gåvor. Intranätet upplevs av intervjuade som enkelt att navigera i.

Kommunens riktlinjer redogörs för övergripande på introduktionsutbildningen för nyanställda. Som nyanställd finns även möjlighet att avsätta tid för inläsning av policys och riktlinjer. Nya och reviderade riktlinjer diskuteras på arbetsplatsträffar. Det finns dock ingen funktion som säkerställer att medarbetare tagit del av nya eller reviderade riktlinjer.

Nämndledamöterna får inför varje ny mandatperiod en introduktionsutbildning om kommunallagen, där jäv utgör en utbildningspunkt. I samband med den nya kommunallagen hölls en extra insatt utbildning. Intervjuade uppger av nämndledamöterna överlag är medvetna om och följer gällande jävsregler.

I nuläget finns ingen fastslagen värdegrund för Tyresö kommun. Det finns däremot en så kallad ledarfilosofi som riktar sig till dem med chefsposition. Den behandlas i så kallade chefsforum fyra gånger per år. Enligt uppgift pågår ett arbete med att ta fram ett motsvarande dokument för övrig personal. Barn- och utbildningsnämnden har tagit fram en egen värdegrund som diskuteras fyra gånger per år inom förvaltningen.

Enligt riktlinjer mot mutor och jäv och fråga om mottagen gåva samt jäv normalt tas upp med närmaste chef. På intranätet finns även information om vilka övriga funktioner anställda kan

vända sig till vid tips om interna oegentligheter. Om en informationslämnare vill vara anonym är enda möjligheten att vända sig till kommunens digitala synpunkt- och klagomålsbrevlåda. Inkomna meddelanden fördelas vidare via kommunens servicecenter.

3.4.1. Enkät svar

Det är få respondenter som instämmer helt eller till stor del i att de får regelbunden uppdatering om vilka risker för korruption och andra oegentligheter som de kan utsättas för. Sammanlagt 62 procent uppger att de inte alls instämmer eller bara till viss del.

2. Du får regelbunden uppdatering om vilka risker för korruption och andra oegentligheter som du kan utsättas för.

		Response Total	Response Percent
Instämmer helt		6	8%
Instämmer till stor del		8	11%
Instämmer till viss del		19	25%
Instämmer inte alls		28	37%
Ingen uppfattning		15	20%
Total Respondents		76	

Vidare uppger elva procent att de inte känner till att kommunen har riktlinjer angående mutor/korruption.

8. Kommunen har tydliga riktlinjer angående mutor/korruption (även innehållande riktlinjer för representation, gåvor och rabatter samt externt anordnade resor, konferenser, studiebeök och seminarier)

		Response Total	Response Percent
Instämmer helt		29	38%
Instämmer till stor del		17	22%
Instämmer till viss del		10	13%
Instämmer inte alls		1	1%
Ingen uppfattning		11	14%
Känner inte till att kommunen har riktlinjer angående mutor/korruption		8	11%
Total Respondents		76	

Ungefär två tredjedelar (64 %) av de svarande uppger att de inte fått utbildning/information avseende kommunens riktlinjer kring mutor/korruption och andra oegentligheter.

12. Har du fått utbildning/information avseende kommunens riktlinjer kring mutor/korruption och andra oegentligheter?

		Response Total	Response Percent
Ja		27	36%
Nej		49	64%
Total Respondents		76	

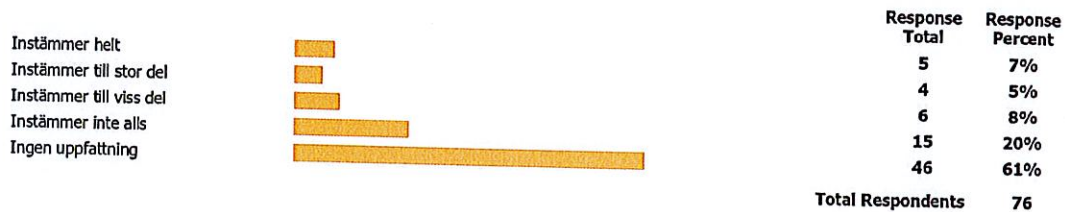
Något överraskande, med tanke på att kommunen inte tagit fram en kommunövergripande värdegrund, har endast 13 procent svarat att de inte alls instämmer att kommunens värdegrund/ledord har kommunicerats/diskuterats på deras förvaltning. 32 procent instämmer helt och 14 procent till stor del.

18. Kommunens värdegrund/ledord har kommunicerats/diskuterats på din förvaltning



Det är en majoritet av respondenterna som inte har en uppfattning om kommunen kommunicerat vilka sanktioner som drabbar den som inte följer givna riktlinjer kring korruption och andra oegentligheter. Av de som *hade en uppfattning* har dock flest (50 %) angett att de inte alls instämmer. Därtill är det en majoritet av de med en uppfattning i frågan som anser att kommunen inte har kommunicerat vilka åtgärder man vidtar när tips om oegentligheter inkommer (fråga 41).

30. Kommunen har kommunicerat vilka sanktioner som drabbar den som inte följer givna riktlinjer kring korruption och andra oegentligheter



41. Kommunen har kommunicerat vilka åtgärder man vidtar när tips om oegentligheter inkommer (från anställda eller utomstående)



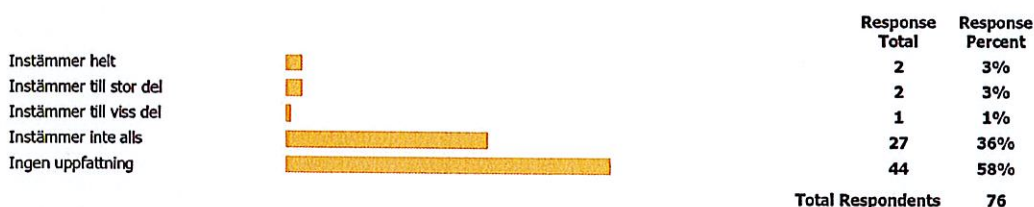
Det är 29 procent som svarat att de inte alls instämmer med att kommunen kommunicerat hur de ska rapportera misstankar kring oegentlighet eller avvikelser från riktlinjer. Endast 13 procent uppger att de instämmer helt med påståendet.

39. Kommunen har kommunicerat hur du ska rapportera misstankar kring oegentligheter eller avvikelser från riktlinjer



Det är även en stor andel (36 %) som uppger att de inte instämmer alls med påståendet att kommunen har kommunicerat hur tipsarens identitet skyddas. Endast två personer instämmer helt och två personer instämmer till stor del.

43. Kommunen har kommunicerat hur tipsarens identitet skyddas



Bedömning

Enligt Statskontoret upptäcks oegentligheter oftast genom tips från medarbetare.⁶ Av den anledningen är det viktigt att kommunen har tydliga och säkra kommunikationskanaler för visseblåsare. Av enkätsvaren framgår att kommunen inte arbetat tillräckligt med denna fråga. Kommunstyrelsen bör stärka informationen kring hur tips om misstänkt oegentlighet ska kommuniceras till kommunen, samt upprätta en säker kanal för denna information. Inför inrättandet av en sådan funktion bör kommunen beakta Statskontorets förslag till riktlinjer för visseblåsarfunktioner.⁷

Det bedrivs i kommunen ett arbete med att tillgängliggöra nya riktlinjer och rutiner. Tio procent av respondenterna uppger dock att de inte känner till kommunens riktlinjer gällande mutor/korruption och två tredjedelar av de svarande har inte fått information/utbildningen om riktlinjerna. I nuläget finns inget som säkerställer att medarbetare tagit del av nya aktuella riktlinjer. Kommunstyrelsen bör införa en funktion där medarbetare försäkras att de känner till och tagit del av utvalda riktlinjer.

Värdegrundsarbetet bedrivs främst på chefsnivå. Enligt Statskontoret är ledningsgrupper särskilt utsatt för korruptionsrisker, varför det är väsentlig att rikta insatser mot dem.⁸ Av enkätsvaren framgår att värdegrundsarbetet emellertid tycks omfatta fler delar av linjeorganisationen. Det här kan bero på att vissa förvaltningar tagit fram egna värdegrunder och att enkäten även går ut till personer med chefsbefattning. I framtiden bör värdegrundsarbetet breddas till att omfattade samtliga delar av kommunen.

3.5. Utvärdering och uppföljning

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

⁶ Se Statskontorets rapport "Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption".

⁷ Se Statskontorets rapport "Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen".

⁸ Se Statskontorets rapport "Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten".



Building a better
working world

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

Kommunstyrelsen ska enligt kommunallagen leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. I det ingår bland annat nämndernas internkontrollarbete.

Det övergripande internkontrollarbetet har inte utvärderats på flera år och Riktlinjer för riskhantering och internkontroll har inte förnyats sedan 2013.

Återrapporteringen av utförda kontroller ska dokumenteras. Av redovisningen ska framgå vilka rutiner som har förändrats och vilka kontroller som har genomförts samt en bedömning av vad som därigenom har uppnåtts och eventuella förslag om fortsatta insatser inom granskningsområdena. Nämnderna följer upp risk- och kontrollplanen i verksamhetsberättelsen.

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

Bedömning

Det finns anledning att se över och utvärdera nuvarande internkontrollarbete. Det har inte gjorts en bred genomgång på flera år vilket motiverar en översyn. Det är bland annat viktigt att det finns en samsyn kring riskanalyserarbetet och hur det ska dokumenteras.

Vidare bör kommunstyrelsen, med jämna mellanrum, undersöka förekomsten av mutor eller andra oegentligheter genom t.ex. enkät till förtroendevalda och kommunanställda.

4. Svar på revisionsfrågorna

Nedan besvaras granskningens revisionsfrågor utifrån de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter?	Ja. Kommunens riktlinjer och policys täcker i allt väsentligt aktuella områden avseende mutor och oegentligheter. Det bör dock tas fram riktlinjer för hanteringen av incidenter av denna art.
Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?	Delvis. Inom ramen för SAM-utredningen bedöms risker för interna oegentligheter på enhetsnivå. Riskbedömningen är ändamålsenligt dokumenterad. Riskanalyser genomförs också i samband med framtagande av nämndernas riskhanterings- och kontrollplan. Dessa är dock bristfälligt dokumenterade. Att det genomförs riskanalyser både på övergripande nivå och enhetsnivå är positivt och säkerställer att stora delar av förvaltningarna involveras.
Säkerställer kommunstyrelsen och nämnderna att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?	Ja. Kommunstyrelsen och nämnder har överlag upprättat kontrollsystem som har förutsättningar att förhindra och upptäcka oegentligheter. Det finns ändamålsenliga rutiner inom särskilt riskutsatta områden och kommunstyrelsen följer upp medarbetares kännedom om gällande riktlinjer. Det är svårt att säkerställa ett ändamålsenligt kontrollsystem vid små enheter med ensamma handläggare, vilket är fallet för serveringstillstånd. Flytten av handläggningen enligt alkohollagen till Södertörns miljö- och hälsoskyddsförbund kommer innebära en väsentlig förbättring.
Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?	Delvis. Kommunen har system för att sprida information om riktlinjer till anställda. Detta görs bl.a. genom introduktionsutbildningar och arbetsplatsträffar. Enkätsvaren visar dock att flera medarbetare inte känner till och/eller fått information om riktlinjer avseende mutor.



Building a better
working world



Genom att riskanalysarbetet i SAM-utredningen genomförs på enhetsnivå förankras risker och kontroller till stora delar av organisationen.

Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

Delvis. Återrapporteringen av resultat sker i verksamhetsberättelser, där resultaten följs upp och diskuteras. Processen för internkontrollarbetet följs dock inte upp på övergripande nivå. Det finns skäl för kommunstyrelsen att utvärdera nuvarande rutiner.

Tyresö den 25 juni 2018

Curt Öberg
EY

Herman Rask
EY



Building a better
working world

5. Källförteckning

Delegationsordning barn- och utbildningsnämnd
Delegationsordning byggnadsnämnd
Delegationsordning gymnasie- och arbetsmarknadsnämnd
Delegationsordning kommunstyrelsen
Delegationsordning kultur- och fritidsnämnd och socialnämnd
Ekonomistyrningsverket. 2016. "Oegentligheter och intern styrning och kontroll. Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter".
En förskola och skola för var och en 2.0. Barn- och utbildningsförvaltningens värdegrund.
Gemensamt reglemente för nämnder i Tyresö kommun, kommunfullmäktige 2014-11-27.
Inköps- och upphandlingspolicy, kommunfullmäktige 2016-02-25.
Inköps- och upphandlingsriktlinjer, kommunstyrelsen 2016-11-08.
Reglemente för attest och kontroll av ekonomiska transaktioner, kommunfullmäktige 2016-10-20
Riktlinjer enligt alkohollagen, kommunstyrelsen 2014-03-25.
Riktlinjer för bisysslor i Tyresö kommun, kommundirektör 2012-10-11
Riktlinjer för representation, uppvaktning, resor, mm, HR-chef 2012-09-07.
Riktlinjer för riskhantering och internkontroll, kommunfullmäktige 2013-06-26.
Riskhanterings- och kontrollplan barn- och utbildningsnämnd
Riskhanterings- och kontrollplan byggnadsnämnd
Riskhanterings- och kontrollplan gymnasie- och arbetsmarknadsnämnd
Riskhanterings- och kontrollplan kommunstyrelsen
Riskhanterings- och kontrollplan kultur- och fritidsnämnd och socialnämnd
Rutin för direktupphandling, kommundirektör 2014-11-12.
Statskontoret. 2015. "Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen".
Statskontoret. 2017. "Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten".
Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. Political Science and Politics. 40:4, s. 765-772.
Tillsynsplan enligt alkohol och tobakslagen 2018
Tyresö kommuns riktlinjer för när förtroendevalda och anställda erbjuds förmåner av utomstående, kommunstyrelsen 2011-03-21.
Tyresö kommuns riktlinjer mot mutor och jäv, kommunfullmäktige 2015-10-22.
Värdighetsgarantier för äldreomsorgen.
Årlig utredning SAM i Tyresö kommun.

Datum 2018-09-19
Tid 13:00–14:35
Plats Bollmora

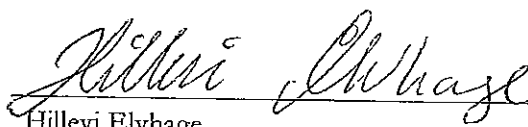
Beslutande Se närvarolista

Övriga deltagare Se närvarolista

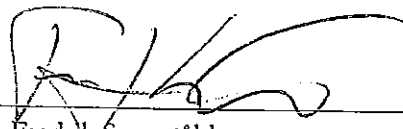
Justeringens plats
och tid 2018-09-24

Paragrafer 137–155

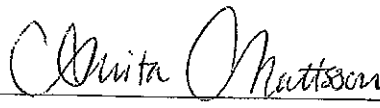
Sekreterare


Hillevi Elvhage

Ordförande


Fredrik Saweståhl

Justerande

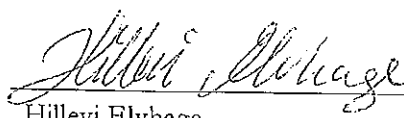

Anita Mattsson

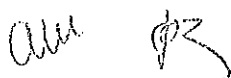
ANSLAG / BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.
Observera att anslagstiden inte är samma sak som överklagandetiden.

Organ Kommunledningsutskottet
Sammanträdesdatum 2018-09-19
Datum då anslaget sätts upp 2018-09-26
Datum då anslaget tas ned 2018-10-18
Förvaringsplats för protokollet Kommunkansliets arkiv plan 6

Underskrift


Hillevi Elvhage



Utdragsbestyrkande

Närvarolista

Beslutande

Fredrik Saweståhl (M), ordförande

Mats Lindblom (L), 1:e vice ordförande

Anita Mattsson (S), 2:e vice ordförande

Ulrica Riis-Pedersen (C)

Anna Lund (KD), till och med § 149 kl. 14.15

Marika Marklund (KD), § 137-145 och 148-155, tjänstgörande ersättare för Anna Lund (KD)
§ 150-155

Kristjan Vaigur (S)

Marie Åkesdotter (MP)

Ersättare

Mats Larsson (L)

Helen Dwyer (C)

Inger Gemicioglu (V)

Övriga

Bo Renman, kommundirektör, kommunstyrelseförvaltningen

Torstein Tysklind, ekonomichef, kommunstyrelseförvaltningen, § 137-139 och 153-154

Jonas Jansfors, HR-chef, kommunstyrelseförvaltningen

Antonios Arvanitidis, it-chef, kommunstyrelseförvaltningen

Jimmy Andersson, förhandlingschef, kommunstyrelseförvaltningen, § 137-150 och 153-154

Monika Larsson, förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen, § 137-145 samt och 153-154

Robert Hammarstedt, fastighetschef, kommunstyrelseförvaltningen, § 137-139, 142 och 153-154

Jenny Gardbrant, kanslichef, kommunstyrelseförvaltningen


Göran Norlin, chef miljö och trafik, kommunstyrelseförvaltningen, § 137-139 och 153-154

Hillevi Elvhage, kommunsekreterare, kommunstyrelseförvaltningen

Frånvarande

Dick Bengtson (M)

Jannice Rockstroh (S)

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------

Anders Linder (S)

Justerandes sign <i>all</i>	<i>AS</i>		Utdragsbestyrkande
--------------------------------	-----------	--	--------------------

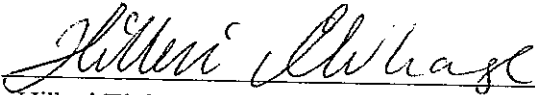
Datum 2018-10-02
 Tid 18:30–19:40
 Plats Bollmora

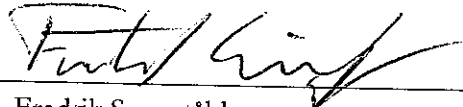
Beslutande Se närvarolista

Övriga deltagare Se närvarolista

Justeringens plats och tid Kommunkansliet 2018-10-08

Paragrafer 157–179

Sekreterare 
 Hillevi Elvhage

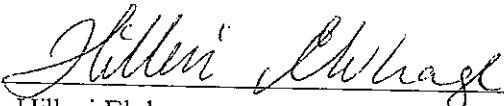
Ordförande 
 Fredrik Saweståhl

Justerande 
 Anita Mattsson

ANSLAG / BEVIS

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.
 Observera att anslagstiden inte är samma sak som överklagandetiden.

Organ Kommunstyrelsen
 Sammanträdesdatum 2018-10-02
 Datum då anslaget sätts upp 2018-10-10
 Datum då anslaget tas ned 2018-11-01
 Förvaringsplats för protokollet Kommunkansliets arkiv plan 6

Underskrift 
 Hillevi Elvhage

am FR

Utdragsbestyrkande

Närvarolista

Beslutande



Fredrik Saweståhl (M), ordförande
 Mats Lindblom (L), 1:e vice ordförande
 Anita Mattsson (S), 2:e vice ordförande
 Dick Bengtson (M)
 Lotta Stjernfeldt (M)
 Peter Odelvall (M), tjänstgörande ersättare för Anki Svensson (M)
 Peter Freij (M), tjänstgörande ersättare för Anna Lund (KD)
 Ulrica Riis-Pedersen (C)
 Carl Johan Karlson (S)
 Lennart Jönsson (S), tjänstgörande ersättare för Jannice Rockstroh (S)
 Anders Linder (S), tjänstgörande ersättare för Kristjan Vaigur (S)
 Marie Åkesdotter (MP)
 Anders Wickberg (SD)

Ersättare

Mats Larsson (L)
 Christina Melzén (L)
 Helen Dwyer (C)
 Ajda Asgari (MP)
 Inger Gemicioglu (V)
 Johan Carlsson (SD)

Övriga

Bo Renman, kommundirektör, kommunstyrelseförvaltningen
 Torstein Tysklind, ekonomichef, kommunstyrelseförvaltningen
 Britt-Marie Lundberg-Björk, chef tekniska kontoret och medborgarfokus,
 kommunstyrelseförvaltningen
 Catrin Ullbrand, kvalitetschef, kommunstyrelseförvaltningen
 Johanna Schaub, politisk sekreterare, S
 Mikael Onegård, politisk sekreterare, M
 Tony Björklund, politisk sekreterare, SD
 Anna Steele, politisk sekreterare, C
 Hillevi Elvhage, kommunsekreterare, kommunstyrelseförvaltningen

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------

Frånvarande

Anki Svensson (M)

Annika Henningsson (M)


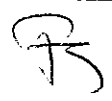
Anna Lund (KD)

Per Lindén (KD)

Kristjan Vaigur (S)

Jannice Rockstroh (S)

Karin Ljung (S)

Justerandes sign 			Utdragsbestyrkande
---	---	--	--------------------