



Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

Slutrapport

Värmdö kommun

KPMG AB

2017-11-22

Antal sidor 28



Värmdö kommun
Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende
KPMG AB
2017-11-22

Innehållsförteckning

1	KPMG:s uppdrag, metod och disposition	2
2	Avgränsningar	2
3	Sammanfattande bedömningar och rekommendationer	4
4	Objektivitet och intressekonflikter	6
5	Lagstiftning	6
5.1	Jäv	6
5.1.1	Jävsregler enligt kommunallagen	7
5.1.2	Konsekvenser av jäv	10
5.2	Bisysslor	10
5.3	Straffrättsliga regler	11
5.3.1	Tagande och givande av muta (BrB 10:5a och 10:5b)	11
5.3.2	Handel med inflytande (BrB 10:5d)	12
5.3.3	Trolöshet mot huvudman (BrB 10:5)	13
5.3.4	Tjänstefel (BrB 20:1)	13
6	Definition – korruption och förtroendeskadligt beteende	14
7	Bedömning - styrande dokument	16
7.1	Best practice	16
7.2	KPMG:s iakttagelser	17
7.2.1	Allmänna iakttagelser	17
7.2.2	Styrdokument avseende representation m.m. samt mutor och jäv	17
7.2.3	Styrdokument för bisysslor	19
7.2.4	Policy för sponsring	20
7.2.5	Styrdokument för inköp och upphandling	21
7.2.6	Riktlinjer för rekrytering	23
8	Bedömning - riskhantering	25
8.1	Best practice	25
8.2	Policy för intern kontroll	25
8.3	Riskbedömning och internkontrollplan	26
	Bilaga 1 – Intervjupersoner och dokumentation	28

1 KPMG:s uppdrag, metod och disposition

KPMGs uppdrag åt Värmdö kommun har innefattat en analys av kommunens förebyggande arbete vad gäller korruption och förtroendeskadligt beteende. Vi har därvid bl.a. gjort en översyn av kommunens styrande dokument på området och en översyn av kommunens hantering av korruptions- och förtroenderisker med utgångspunkt i nämndernas internkontrollarbete och riskanalyser.

Del 1 av denna rapport utgörs av en genomgång av objektivitet och intressekonflikter i offentlig verksamhet, en genomgång av tillämplig lagstiftning rörande jäv, bisyssla och relevant straffrättslig lagstiftning. Vi för också ett resonemang kring, och ger förslag på, en definition av oegentligt agerande. Denna del av rapporten grundas på studier av juridisk och statsvetenskaplig litteratur, vilken refereras genom fotnoter i texten.

Del 2 av rapporten utgör en bedömning av kommunens styrande dokument inom området samt dess hantering av risker för korruption, jäv och förtroendeskadliga beteenden.

En sammanfattning av våra mest väsentliga bedömningar och rekommendationer återfinns nedan under rapportens avsnitt 3.

Analysen baseras på *best practice* på området utifrån bl.a. aktuell lagstiftning, Näringslivskoden¹ och ISO-standarden för antikorrupsionsarbete.² I vår bedömning tar vi också hänsyn till litteratur på korruptionsområdet, såsom rapporter från Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Statskontoret och Göteborgs Granskningskommissions slutbetänkande.³ Vi utgår dessutom från vår erfarenhet från liknande granskningar i andra kommuner.

KPMG har tagit del av nio nämnders⁴, inkluderat kommunstyrelsens (hädanefter "KS"), internkontrollplaner för 2017, samt internkontrollrapporter för 2016.⁵ Vi har också tagit del av relevanta styrande dokument, tillämpningsföreskrifter och tillhörande blanketter.

Vi har dessutom hållit 13 intervjuer med företrädare för kommunen; sex nämndordförande, inkl. KS, och sju chefstjänstemän, enligt överenskommelse med kommunen.⁶

2 Avgränsningar

KPMG har uppdragits att, vad gäller förebyggande av oegentligheter och förtroendeskadligt beteende, analysera Värmdö kommuns riskhantering och styrande dokument. Vi kommer därför inte att i detalj analysera samtliga aktiviteter som enligt *best practice* utgör korruptionsförebyggande åtgärder. De aktiviteter som inte i denna rapport

¹ Kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet, Institutet mot mutor (IMM).

² ISO 37001 Anti-bribery management systems.

³ Amnå, E, m.fl., (2013) *Tillitens gränser, Granskningskommissionens slutbetänkande*. Sandstens Tryckeri, Göteborg.

⁴ Valnämndens internkontrollplan har inte varit inkluderad i vår analys.

⁵ Dock noteras att Tekniska Nämndens internkontrollrapport i dokumentet "Rapport Internkontroll 2016 samtliga nämnder" saknar innehåll.

⁶ Se bilaga 1 avseende vilka funktioner som har intervjuats och vilka styrdokument som varit föremål för analys och bedömning.



Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

kommer att analyseras i detalj är därför utbildning, kommunikation, rapportering och utredning.

Vad gäller relevant straffrättslig lagstiftning, behandlar rapporten de straffrättsliga reglerna som vanligen hänförs till korruptionsproblematik, d.v.s. tagande och givande av muta, handel med inflytande och trolöshet mot huvudman. Då ett flertal kommunala verksamheter innefattar myndighetsutövning redogörs även för reglerna om tjänstefel.

Det bör dock noteras att korruption och andra oegentliga ageranden kan leda till andra typer av brott, t.ex. bedrägeri (BrB 9:1), förskingring (BrB 10:1) och brott mot tystnadsplikten (BrB 20:3). Dessa brott behandlas inte i rapporten.

3 Sammanfattande bedömningar och rekommendationer

KPMGs analys och bedömning av Värmdö kommuns förebyggande arbete rörande korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende har utgått från de på området centrala styrande dokumenten och nämndernas internkontrollarbete och riskbedömningar i verksamheterna. KPMG har också genomfört intervjuer med totalt 13 personer; sex nämndordförande och sju chefstjänstemän.

Sammantaget finner vi att det bland de intervjuade politikerna och tjänstemännen finns ett relativt stort intresse för de aktuella frågorna men att medvetenheten om såväl riskhantering som innehållet i styrdokument, regelverk och processer varierar. Det framgår vidare att det bland intervjuade politiker och tjänstemän finns önskemål om tydligare information och utbildning inom området.

KPMG har inte granskat kommunens implementering av de interna regelverken och till vilken art och omfattning utbildning och information om dessa har kommit medarbetarna till del.

Vid en samlad bedömning har vi funnit att det krävs förbättringar av såväl utformningen av flera av styrdokumenterna som i nämndernas och verksamheternas hantering av risker för korruption och jäv.

Sammantaget menar vi att uppföljande kontroller avseende t.ex. avtalstrohet, granskning av bisysslor, representation och dokumentation avseende identifierade jävssituationer, ytterligare kan förstärka det förebyggande och upptäckande arbetet mot korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende.

Nedan följer en sammanfattning av våra mest väsentliga bedömningar och rekommendationer:

- *Styrdokument avseende representation*
Vi föreslår att dokumentet uppdateras innehållsmässigt med en utförligare redogörelse av vad som kännetecknar en otillbörlig förmån och vilka rutiner som gäller rörande internutredning och eventuell polisanmälan vid misstankar avseende såväl politiker som anställda.
- *Styrdokument för bisysslor*
Vi menar att den kortfattade information som i dagsläget finns tillgänglig rörande bisysslor inte är tillräcklig. Vi rekommenderar att regelverket och rutinerna bör tydliggöras genom en särskild riktlinje/policy.
- *Styrdokument för inköp och upphandling*
Vi har inget att erinra mot innehållet i styrdokumentet i stort, men rekommenderar att objektivitetskraven enligt lag och kommunens styrdokument på området förtydligas i dokumenten. Vi ser positivt på det stöd till verksamheterna som förefaller finnas från upphandlingsavdelningen och verksamheternas inköpssamordnare. Vi ser också positivt på införandet av e-upphandlingssystemet, vilket förefaller kraftigt ha reducerat riskerna för korruption och jäv vid upphandling och inköp.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

- *Styrdokument för sponsring*
Policyn beslutades 2010 och uppgift om någon översyn sedan dess saknas. Vi rekommenderar att policyn ses över och aktualiseras samt även förtydligas bl.a. med hänvisning till reglerna om mutor och jäv.
- *Styrdokument för rekrytering*
Sammantaget finner vi att riktlinjerna för rekrytering är väl utformade med en tydlig struktur och relevant innehåll. Vi ser positivt på regleringen om bakgrundskontroller och även hänvisningen till jävsreglerna. Dock bör policyn ses över vad gäller andra möjliga jävsformer än det i dokumentet nu nämnda släktskapsjävet.
- *Policy för intern kontroll*
Vi menar att det av policyn på ett tydligare sätt bör framgå att utgångspunkten för internkontrollplanen i själva verket är riskbedömningen. Det bör i dokumentet eller i tillhörande instruktion framgå hur riskbedömningen ska genomföras och dokumenteras, bedömningsgrunder för val av arbetsrutiner samt eventuella obligatoriska risker som ska bedömas.

Vad gäller kommunens hantering av risker för korruption, jäv och andra oegentligheter gör vi följande bedömningar och rekommendationer:

- Ett flertal av kommunens verksamheter innefattar olika former av myndighetsutövning, beviljande av stöd och bidrag samt medverkan vid upphandling och inköp. Detta är exempel på verksamheter där vi erfarenhetsmässigt vet att det kan finnas ett intresse från externa parter att påverka kommunens handläggning och beslut.
- Endast tekniska nämnden har i internkontrollplanen för 2017 inkluderat risken för korruption som en kontrollpunkt. Av intervjuerna framgår inte att övriga verksamheter gjort någon bedömning av risken för korruption i samband med internkontrollarbetet. Vi menar att detta i förlängningen innebär att relevanta kontroller avseende korruptionsriskerna inte kan utformas. Vår rekommendation är därför att risken för mutor, förmåner och annan otillbörlig påverkan av handläggning och beslut bör finnas med som en obligatorisk punkt i varje verksamhetsområdes riskbedömningsprocess.

Del 1 - Teoretisk del

4 Objektivitet och intressekonflikter

Korruption innebär ett otillbörligt utnyttjande av den offentliga positionen för att uppnå privata fördelar; d.v.s. en otillbörlig sammanblandning mellan det offentliga uppdraget och privata intressen.⁷ I begreppet ingår bland annat att ge och ta emot en otillbörlig förmån, maktmissbruk samt påverkan av tjänsteutövningen på grund av jäv, t.ex. i form av vänskapskorruption.

Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydligt i svensk lagstiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, d.v.s. utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och medarbetare i offentliga verksamheter inte låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete. Det är lätt att skada förtroendet för en verksamhet, men mödosamt och tidsödande att bygga upp det.

Korruption i olika former används som medel för att påverka en befattningshavare till att handla på ett annat sätt än vad som normalt skulle vara fallet. Det handlar alltså om möjligheten att påverka den kommunala medarbetarens objektivitet i förhållande till ett visst uppdrag.

Oegentlig handläggning och beslutsfattande innebär ofta såväl ekonomiska skador som förtroendeskadorna för den drabbade organisationen. Ett robust förebyggande arbete, med ett tydligt och väl implementerat regelverk, kontrollaktiviteter som möter identifierade risker och en plan för incidenthantering, kan väsentligt minska risken för en organisation att utsättas för oegentligheter i form av korruption.

Viss forskning gör gällande att det finns en större risk för korruption på kommunal nivå än på statlig nivå. Anledningen till detta ska vara att den lokala offentliga sektorn inte är utsatt för lika hård bevakning av media och allmänhet som den centrala motsvarigheten samt genom fler informella vänskapsband där nätverk riskerar att påverka besluten.⁸ Bland de särskilt korruptions känsliga funktionerna kan nämnas myndighetsutövning, upphandling och inköp samt vård och omsorg.

5 Lagstiftning

5.1 Jäv

Jävsreglerna i kommunallagen (hädanefter "KL") talar om när någon kan tänkas ha ett sådant intresse i ett ärende att dennes opartiskhet kan ifrågasättas. För att garantera ett objektivt beslutsfattande, finns i KL ett antal jävsregler som reglerar hur en sådan situation ska hanteras.⁹ Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång. Det kan t.ex. röra sig om beslut om anställning av en anhörig eller handläggning av en upphandling där tjänstemannen har

⁷ Se Sveriges kommuner och landstings (SKL) definition av korruption. Jfr även definition av Transparency International.

⁸ Se t.ex. Andersson, S. (2002) *Corruption in Sweden: Exploring Danger Zones and Change*, s. 122. Se även Amnå, E, m.fl., (2013), s. 98.

⁹ Se KL 5:20 och 20a samt 6:25.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

ägarintressen i ett bolag som lämnar anbud. I ärenden som utgör myndighetsutövning är reglerna om jäv extra viktiga att beakta. Det krävs inte någon personlig nytta eller ekonomisk vinning för den inblandade politikern eller tjänstemannen för att bestämmelserna om jäv ska bli tillämpliga.

Enligt jävsreglerna får en tjänsteman eller ledamot inte befatta sig med ett visst ärende om det föreligger någon omständighet som typiskt sett kan rubba förtroendet för vederbörandes opartiskhet vid handläggningen av ärendet. Reglerna gäller inte bara den som beslutar i ett ärende, utan gäller även den som bereder ett ärende. Den som är jävig får normalt inte få vidta någon åtgärd i ärendet över huvud taget och inte heller närvara vid det nämnd-/styrelsesammanträde när ärendet behandlas och/eller beslutas.

Ingen enskild får gynnas eller missgynnas på grund av personligt tyckande från beslutfattarnas sida. Jävsreglerna syftar till att förhindra att felaktiga eller partiska beslut fattas och även till att *undanröja varje misstanke* om att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.¹⁰

Klara fall av jäv är:

- om en medarbetare eller dennes närstående är sökande i ärendet eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för medarbetaren eller dennes närstående

En medarbetare kan också vara jävig om det finns någon annan särskild omständighet som skulle kunna rubba förtroendet för dennes opartiskhet, till exempel om han eller hon är

- vän eller ovän med någon som är part eller intressent i ärendet
- ekonomiskt beroende av en part eller intressent
- engagerad i saken på ett sådant sätt att misstanke lätt kan uppkomma att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning

Om en medarbetare känner till någon omständighet som kan antas utgöra jäv, ska denne självständigt meddela detta, normalt till sin chef eller motsvarande. Är medarbetaren tveksam om jäv föreligger bör denne ta upp frågan till diskussion. Om medarbetaren skulle delta i ett ärendes handläggning trots att han eller hon är jävig kan detta leda till att beslut i ärendet överklagas på grund av jävet.

5.1.1 Jävsregler enligt kommunallagen

Regler som omfattar nämndledamöter och anställda hos kommunen återfinns i KL 6:25:

Sakägarjäv (1 p.): Den som har att handlägga ett ärende är jävig om saken angår honom själv. Sakägarjäv föreligger om handläggaren är part i ärendet eller har sådant intresse i saken, som grundar besvärsmått. Ett exempel är att en tjänsteman hos byggnadsnämnd inte kan befatta sig med vare sig ett ärende där han själv är sökande eller där hans

¹⁰ JO 1983/84 s. 326.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

granne är sökande, då han vid bifall av ansökan som granne skulle ha rätt att överklaga beslutet.¹¹

Ytterligare ett exempel är ett fall där Regeringsrätten upphävde en socialnämnds beslut att tillsätta en tjänst som socialchef, då nämndens beslut inte hade tillkommit i laga ordning. En av sökandena till tjänsten hade deltagit som sekreterare vid ärendets behandling i nämnden trots att ärendet hade angått honom själv och han på grund av jäv varit förhindrad att delta.¹²

Intressejäv (1 p.): En handläggare kan likväl anses jävig om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom. Ett exempel på intressejäv är ett fall där handläggaren äger aktier i ett bolag som uppträder som part i ett ärende. Handläggaren kan då, beroende på aktiekapitalets storlek och utgångens betydelse för bolaget, anses vara jävig och därmed förhindrad att delta i handläggningen av ärendet.

Alla fall av privat intresse i ärendet medför dock inte att handläggaren anses jävig. Enbart det faktum att handläggaren har ett intresse i saken som samhällsmedlem gör honom inte jävig. En handläggare som är facklig förtroendeman är heller inte förhindrad att delta i behandlingen av ett ärende som rör det fackliga intresset.¹³

Släktskapsjäv (1 p.): En handläggare kan anses jävig när någon honom närstående berörs av ärendet på det sätt som berörts ovan, det vill säga om ärendet berör eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för handläggarens make, förälder, barn syskon eller annan närstående. "Annan närstående" markerar att jäv kan uppkomma även vid andra nära relationer, till exempel när handläggaren är sambo med den som saken angår.¹⁴

Ställföreträdarjäv (2 p.): Denna jävsgrund innebär att handläggaren är jävig om han eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Detta kan bli aktuellt till exempel när handläggaren är firmatecknare för en juridisk person eller som god man eller förmyndare representerar en person som är sakägare eller intressent. Ställföreträdarjäv förutsätter att handläggaren har rätt att företräda den som ärendet gäller och för dennes räkning företa bindande rättshandlingar.

Ombudsjäv och biträdesjäv (4 p.): Handläggaren anses också jävig om han som ombud har fört talan i saken eller *mot ersättning* biträtt någon i saken.

Delikatessjäv (5 p.): En handläggare är även jävig om det i övrigt föreligger någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Denna jävsgrund har utformats som en generalklausul eftersom den är avsedd för vissa situationer som inte täcks av övriga jävsgrunder men där det likväl föreligger en risk att handläggaren inte kan förhålla sig helt objektiv.

Även om det formellt föreligger en jävsituation, kan förhållandena vara sådana att man kan bortse från jäv. Det krävs dock att frågan om opartiskhet "uppenbarligen saknar betydelse" och skall då röra sig om rent rutinbetonade ärenden som registrering eller utbetalning av lön, eller situationer där handläggaren inte har någon reell valmöjlighet.

¹¹ Bohlin, Warnling-Nerep (2004) *Förvaltningsrättens grunder*. Norstedts Juridik AB, Stockholm, s. 139 och Bohlin (2016) *Kommunalrättens grunder*, 7:e upplagan. Norstedts Juridik AB, Stockholm, s. 258.

¹² RÅ 1978 2:2.

¹³ Bohlin, Warnling-Nerep (2004) s. 139.

¹⁴ Bohlin, Warnling-Nerep (2004) s. 140. Kommentarer till punkten 4 från samma källa.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

Av ordet "uppenbarligen" följer att det är en undantagsregel som skall tillämpas med stor försiktighet. I ett rättsfall gällande antagande av en detaljplan hade en ledamot i nämnden samtidigt haft styrelseuppdrag för en verksamhet som kunde antas ha intresse av planläggningen. Domstolen ansåg att misstanke kunde uppkomma om att det brast i förutsättningarna för en opartisk bedömning och att det inte var uppenbart att frågan om opartiskhet saknat betydelse. Ledamoten varit jävig och domstolen upphävde därför fullmäktiges beslut att anta detaljplanen.¹⁵

Den jävsregel som gäller för fullmäktiges verksamhet återfinns i KL 5:20, och förhindrar en ledamot att handlägga ett ärende om detta personligen rör ledamoten själv, ledamotens make, sambo, föräldrar, barn, syskon eller någon annan närstående.

Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen (RF 1:1, KL 1:1) har den jävsregel som gäller för fullmäktiges verksamhet givits en begränsad räckvidd och motsvarar i princip reglerna om sakägar- och intressejäv med därtill anslutande släktskapsjäv. Förekomsten av intresse- och sakägarjävsituationer begränsas i princip till sådana ärenden som angår ledamoten personligen och där han eller hon har ett ekonomiskt eller annat starkt personligt intresse av utgången i ärendet.¹⁶

För revisorerna gäller samma bestämmelser om jäv, och om hanteringen av jävsfrågor, som för nämndledamöter och anställda (KL 6:25 och 9:4). Uppkommer fråga om jäv mot någon av revisorerna ska de samfällt besluta i saken och beslutet ska dokumenteras i protokoll (se KL 9: och 9:15).¹⁷

Det är relativt vanligt att en förtroendevald har flera uppdrag, till exempel som ledamot i en nämnd och samtidigt är engagerad i en stiftelse eller bolag som verkar inom nämndens verksamhetsområde. Det har ansetts angeläget att bevara möjligheten till dubbla engagemang i nämnder och kommunala bolag. Ett undantag från jävsreglerna har därför gjorts för det fall att ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller landstinget äger minst hälften av aktierna *eller* en stiftelse utser minst hälften av ledamöterna.¹⁸

Jäv enligt 25 § p. 2 och 5, det vill säga ställföreträdarjäv och delikatessjäv, skall då inte anses föreligga *enbart* på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på annat sätt är knuten dit. Detta gäller dock inte när nämnden handlägger ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, KL 6:27. Jävsreglerna är också tillämpliga fullt ut när en kommun, till exempel i bolagsform, samverkar med andra rättssubjekt där de inte har ett dominerande inflytande.

En förtroendevald kan också ha dubbla engagemang i olika nämnder. Det är till exempel vanligt att ordförandena i kommunens centrala nämnder också är ledamöter i styrelsen. Ett undantag från regeln om delikatessjäv har gjorts för att sådant jäv inte ska anses föreligga *enbart* på grund av att den som handlägger ett ärende hos en nämnd, tidigare har deltagit i handläggningen hos en annan nämnd (KL 6:27 2 st.). Något undantag har däremot inte gjorts när det gäller dubbla engagemang i nämnder och i föreningslivet, till exempel när en nämndledamot samtidigt är engagerad i en förening som hos nämnden

¹⁵ MÖD 2015-02-03, mål nr P 9209-14.

¹⁶ Bohlin (2016) s. 255 f.

¹⁷ Bohlin (2016) s. 288.

¹⁸ Bohlin (2016) s. 260 f.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

ansökt om bidrag eller annat ekonomiskt stöd. I ett sådant fall kan det därför uppkomma en jävsituation.¹⁹

5.1.2 Konsekvenser av jäv

Som nämnts ovan får den som är jävig inte delta i handläggningen av ärendet, det vill säga han eller hon blir obehörig. Tjänstemannen eller den förtroendevalde är skyldig att själv upplysa om att det föreligger någon omständighet som kan tänkas utgöra jäv mot honom eller henne. För fullmäktigeledamöter innebär detta främst vid deltagande i överläggningar och beslut. En jävig ledamot har dock även ansetts delta i fullmäktiges behandling av ett ärende då han medgivits rätt att före överläggning och beslut lämna fullmäktige vissa upplysningar.²⁰ Den jävige ledamoten behöver dock inte lämna sessionssalen eftersom fullmäktiges sammanträden är offentliga.²¹

Normalt sett är kommunfullmäktige (hädanfter "KF") beslutsför bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande, KL 5.18 1 st. Om någon ledamot är jävig i ett ärende enligt de regler som gäller för fullmäktige, får dock ärendet handläggas även om antalet deltagare på grund av jävet inte uppnår det föreskrivna, KL 5.19.

För nämndledamöter och anställda gäller enligt huvudregeln att de, när de är jäviga, varken får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet.²² Det finns dock undantag från denna regel. En handläggare får, även om han är jävig, vidta sådana åtgärder som inte utan olägligt uppskov kan utföras av någon annan, KL 6.24 1 st.

Ytterligare ett undantag från huvudregeln gäller det fall att en handläggare har anmält eventuellt jäv. Myndigheten eller kommunen skall då snarast ta ställning till jävsfrågan om inte någon annan har trätt i handläggarens ställe. Handläggare som är jävig får då delta i prövningen av jävsfrågan bara om nämnden eller myndigheten inte är beslutsför utan honom och ersättare inte kan tillkallas utan olägligt uppskov, KL 6.24 3 st.

5.2 Bisysslor

En bisyssla är i princip varje syssla eller verksamhet som en medarbetare har vid sidan av sin anställning och som inte kan hänföras till privatlivet. Det gör ingen skillnad om sysslan sker i form av anställning, uppdrag eller i eget eller närståendes företag och det har heller ingen betydelse om bisysslan ger ekonomisk ersättning eller inte. Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas inte som bisyssla.²³

En bisyssla kan vara tillåten eller otillåten. För anställda i offentlig sektor finns särskilda regler om bisysslor. Enligt 7 § lagen om offentlig anställning (LOA) får en arbetstagare inte ha någon anställning, utöva något uppdrag eller verksamhet som kan *rubba förtroendet* för hans eller hennes opartiskhet eller skada förtroendet för myndigheten.

¹⁹ Bohlin (2016) s. 261.

²⁰ RÅ 1978 2:11.

²¹ Bohlin (2016) s. 257.

²² Bohlin (2016) s. 259 och Bohlin, Warnling-Nerep (2004) s. 144 f.

²³ AD 1985 nr 69.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

Arbetsgivaren får vidare förbjuda en bisyssla som inverkar *hindrande på arbetet, konkurrerar med arbetsgivarens verksamhet* eller *påverkar arbetstagarens handläggning av ärenden*.²⁴

Bristfälliga rutiner rörande bisysslor i en kommun kan i sig inverka på förtroendet för den offentliga förvaltningen även i de fall då bisysslorna inte är att betrakta som otillåtna. Det faktum att en kommun har skrivna riktlinjer ska betraktas som en nödvändig, men inte tillräcklig förutsättning för att man arbetar på ett adekvat sätt med bisyssleproblematiken. Det räcker inte att bara ha riktlinjer. Kommuner och landsting måste också aktivt informera de anställda om innehållet i dem.²⁵

I kommunrevisionsrapporter som Statskontoret har analyserat, har revisorerna rekommenderat kommuner som endast har information om bisysslor, att i stället omformulera informationen till en riktlinje där det tydligare framgår vilka skyldigheter och förhållningsätt som gäller för bisysslor. Revisorerna har vidare poängterat att kontrollerna borde säkerställas genom ett uppföljningssystem.²⁶

Otillåtna bisysslor

- *Förtroendeskadlig bisyssla* är inte tillåten. Exempel på sådan bisyssla är där jävsproblematik uppkommer, t.ex. genom att en medarbetare hos kommunen i sin bisyssla har att pröva eller överpröva vissa beslut som fattats hos kommunen. Förtroendeskadlig bisyssla kan också uppstå om en medarbetare har intressen i företag som anlitas av kommunen och medarbetaren beslutar om eller påverkar beslut om exempelvis upphandling eller egendomsförvaltning.
- *Med arbetshindrande bisyssla* avses arbete eller uppdrag som inverkar negativt på arbetet hos kommunen, t.ex. genom att försvårar möjligheterna att fullgöra en god arbetsprestation under arbetstid, att förskjuta arbetstid eller byta schema, att förlägga normal jour eller beredskap eller att arbeta övertid. Exempel på sådan arbetshindrande bisyssla kan vara regelbundet arbete hos bemanningsföretag, annat landsting, kommun eller i egen firma.
- *Konkurrerande bisyssla* kan avse arbete eller uppdrag i verksamhet med samma utbud och kundkrets som kommunen.

5.3 Straffrättsliga regler

5.3.1 Tagande och givande av muta (BrB 10:5a och 10:5b)

Att ta emot en muta för sin tjänsteutövning är ett brott mot det förtroende som en uppdrags- eller arbetsgivare förutsätts kunna ha för den som utför arbete eller uppdrag för hans räkning. Det är med andra ord relationen mellan muttagaren och hans eller

²⁴ Allmänna bestämmelser (AB) 8 §, Sveriges kommuner och landsting.

²⁵ Erlingsson och Öhrvall (2013). *Kommunerna brister i hanteringen av anställdas bisysslor*. Publicerad i *Ekonomisk debatt*, 3/2013.

²⁶ Statskontoret (2012), *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige*, 2012:20, s. 204.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

hennes huvudman som är det som lagstiftningen avser att skydda. För Värmdö kommun är det medborgarna som är huvudman.

Brottet tagande av muta (BrB 10:5a) förutsätter att en arbetstagare eller uppdragstagare tar emot, godtar ett löfte om eller begär, en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. Givande av muta (BrB 10:5b) är en spegelbild av brottet och reglerar ansvaret för den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån.

Brotten givande och tagande av muta är straffbara redan på försöksstadiet och transaktionen behöver inte äga rum eller ens accepteras av motparten.

För straffansvar krävs det att mottagaren begär, tar emot eller accepterar ett löfte om en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget. Det är inte nödvändigt att den som får förmånen också är beslutsfattare, men förmånen måste ha ett samband med mottagarens arbete eller uppdrag. Även en förmån som begärs eller tas emot innan mottagaren fått den aktuella anställningen och efter det att anställningen har upphört, kan vara straffbar.

Förmånen kan vara materiell, såsom kontanter eller ett konstverk, men det kan också vara en tjänst, t.ex. måleriarbete eller en hotellvistelse. Det kan även röra sig om ett erbjudande om uppdrag som t.ex. styrelseledamot eller ett erbjudande eller begäran om att anställa en anhörig. Förmånen behöver inte ha ett ekonomiskt värde utan kan vara något som endast tillfredsställer mottagarens ärelystnad, fåfänga eller njutning, såsom förtur i medlemskön till en attraktiv golfklubb eller sexuella tjänster.

Varje förmån som kan misstänkas påverka tjänsteutövningen ska betraktas som otillåten. Vid domstolsprövning av en förmåns otillbörlighet görs en *samlad bedömning av alla omständigheter som har betydelse för det enskilda fallet*. Det ställs särskilt höga krav på anställda i den offentliga sektorn. Synnerligt strängt ser man på myndighetsutövning och offentlig upphandling.

Ordet *otillbörlig* vållar ofta tolkningsbekymmer. Generellt kan man säga att varje transaktion som typiskt sett kan påverka funktionärens tjänsteutövning är otillbörlig. Har mottagaren agerat i strid med huvudmannens intressen, eller haft sådant syfte, blir otillbörligheten uppenbar. Det krävs inte att förmånen faktiskt har påverkat en viss tjänsteåtgärd och inte heller att givaren har ett visst syfte med att ge eller erbjuda förmånen.²⁷ Det är tillräckligt att det finns en risk för beteendepåverkan.

5.3.2 Handel med inflytande (BrB 10:5d)

Brottet handel med inflytande tar sikte på samspelet mellan tre aktörer. Allt kretsar kring en makthavare och beslutsfattare (A) som, ensam eller tillsammans med andra, ska fatta beslut i en viss fråga. Kring beslutsfattaren cirklar en enskild eller en organisation (B) som har ett stort intresse av hur frågan avgörs och som önskar påverka utgången genom att framföra sina synpunkter till den eller de ansvariga innan de skriker till beslut.

För att framföra sina synpunkter på ett effektivt sätt, kan B anlita en mellanman (C), som ofta är en professionell lobbyist men som lika gärna kan vara någon som står

²⁷ Cars (2012) *Mutbrott och korruptiv marknadsföring. 3:a upplagan. Norstedts Juridik AB, Stockholm*, s. 71 f.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

beslutsfattaren personligen nära, för att C till A ska föra fram de argument, som talar för B:s uppfattning.²⁸

Ansvar för handel med inflytande kan alltså träffa den person som (i annat fall än vad gäller brotten tagande och givande av muta) tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån, för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

5.3.3 Trolöshet mot huvudman (BrB 10:5)

Ett brott som, liksom mutbrottet, handlar om ett brutet förtroende, är trolöshet mot huvudman. Det handlar om när en person med förtroendeställning missbrukar sitt ansvar att sköta eller övervaka en ekonomisk eller rättslig angelägenhet, eller en kvalificerad teknisk uppgift. Missbruket av förtroendet ska leda till en skada för huvudmannen, men skadan behöver inte vara av ekonomisk natur.

Gärningen ska ha karaktären av missbruk av företrädarens ställning. Detta kan uppkomma genom att företrädaren har drivits av ett eget vinstintresse i affärer, som han eller hon har utfört för huvudmannens räkning. Ett annat alternativ är att det är företrädaren själv som är motpart i affären, såsom köpare eller säljare.

Enligt BRÅ (2007) är det ett rimligt antagande att trolöshet mot huvudman, eller gärningar som ligger nära det brottet, är förhållandevis vanligt. Det är inte ett typiskt korruptionsbrott men finns i dess utmarker eftersom det typiskt sett handlar om att missbruka en förtroendeställning.

5.3.4 Tjänstefel (BrB 20:1)

En person som i sin tjänst utför uppgifter, vilka innebär myndighetsutövning, och medvetet eller av oaktsamhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften, kan göra sig skyldig till tjänstefel. Myndighetsutövning grundas ytterst på samhällets maktbefogenheter och innebär att man fattar beslut eller vidtar åtgärder som medför rättsverkningar mot en enskild på grund av offentligrättsliga regler.

Ledamöter av beslutande kommunala och statliga församlingar är undantagna från reglerna om tjänstefel. Om samma person parallellt med fullmäktiguppdraget också har uppdrag i nämnd, omfattas denne av tjänstefelregleringen i nämnduppdraget.

Exempel på myndighetsutövning är beslut och handläggning av ärenden om bistånd och olika typer av tillstånd. Det kan röra sig både om åtgärder som är förpliktande och åtgärder som innebär en förmån eller rättighet för den enskilde. Reglerna om tjänstefel är inte tillämpliga när det allmänna, t.ex. genom en kommun, är part i avtal som köpare, säljare eller arbetsgivare, utan sådana avtalsförhållanden bedöms enligt civilrättsliga regler.

Ett exempel på tjänstefel kan vara att en handläggare manipulerar ett beslut om utskänkningstillstånd för att han eller hon har ett personligt intresse i den sökandes verksamhet. Det finns också exempel på att handläggare har tagit emot en muta för att bevilja tillstånd på felaktigt grund. Detta kan då bedömas som både tagande av muta och tjänstefel.

²⁸ Se vidare SOU 2010:38, s. 173 f.

6 Definition – korruption och förtroendskadligt beteende

Alla typer av ageranden som syftar till gynnande av enskilda intressen, snarare än att uteslutande fokusera på kommunens uppdrag, riskerar att skada förtroendet för kommunen och dess handläggning och beslut.

Svensk korruptionsforskning har på senare år fokuserat alltmer på maktmissbruk och favorisering.²⁹ I en rapport från 2007 menar BRÅ att det är maktmissbruk som verkligen utgör korruptionens kärna och även det som förenar de många olika definitioner av korruption, som var och en försöker beskriva korrupt handlande.³⁰

BRÅ menar vidare att man vid sidan av maktmissbruk också kan se intressekonflikt som en förklaringsgrund till korruptiva beteenden, t.ex. i beslutssituationer, där en av parterna i eget intresse skjuter sin uppdragsgivares intresse åt sidan. De menar också att maktmissbruket är grunden till att korruptionsbrottsligheten anses särskilt allvarlig, då brotten begås av personer som har tilldelats makt i syfte att de ska förvalta den på bästa sätt och att ett skadat förtroende leder till att samhällets legitimitet hotas.³¹

Författarna till ESO-rapporten 2013:2 konstaterade att korruption i Sverige, enligt deras synsätt, är:

*"[...] ett specialfall av maktmissbruk där politiker och tjänstemän utnyttjar sin offentliga ställning för att på ett otillbörligt sätt ägna sig åt favorisering, och därmed bryter mot normen om opartiskhet/icke-diskriminering i den offentliga maktutövningen, för att erhålla direkt eller indirekt personlig vinning för sig själv eller närstående i form av ekonomiska eller andra materiella fördelar."*³²

Vi menar att Värmdö kommun bör definiera korruption och förtroendskadligt beteende tillräckligt brett för att omfatta samtliga oönskade ageranden där medarbetare (såväl förtroendevalda som anställda) i kommunen missbrukar sin funktion i syfte att gynna sig själv eller annan.

För att underlätta förståelsen av definitionen, föreslår vi att korruption och andra medvetna oönskade och förtroendskadliga ageranden benämns "oegentligheter".

Vårt förslag till definition av oegentlighet är:

Oegentlighet

En avsiktlig överträdelse av lag och/eller Värmdö kommuns interna regelverk, i syfte att gynna sig själv eller annan.

²⁹ Se t.ex. BRÅ (2007) *Korruptionens struktur i Sverige. "Den korrupte upphandlaren" och andra fall om mutor, bestickning och maktmissbruk*, Rapport 2007:21, BRÅ, Västerås, samt Rothstein och Theorell (2008) *What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions*. Publicerad i *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2, April 2008 (s. 165–190).

³⁰ BRÅ (2007), s. 7.

³¹ BRÅ (2007) s. 18.

³² Andreas Bergh et al (2013) s. 49. *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2013:2.



Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

Oavsiktliga fel faller utanför definitionen för oegentlighet. Vi menar att sådana fel lämpligen regleras i en uppförandekod. Risken för oavsiktliga fel kan minskas bl.a. genom ett tydligt regelverk, information och utbildning.

Del 2 – Bedömning av styrande dokument och riskhantering

7 Bedömning - styrande dokument

7.1 Best practice

Varje individ har ett eget ansvar att sätta sig in i vad som gäller enligt lagstiftning och riktlinjer. Okunskap om vad som är straffbart, t.ex. reglerna om muta eller bedrägeri, är därför inte någon förmildrande omständighet. Ur ett preventivt syfte bör arbetsgivaren också informera medarbetarna i organisationen vad som gäller enligt såväl lag som interna regler och hur dessa ska tillämpas inom den egna organisationen.

Medarbetare bör av sin arbets- eller uppdragsgivare också kunna erhålla råd och stöd för sitt agerande i såväl akuta situationer som i form av allmänna riktlinjer.³³

Styrdokument är det interna regelverk som anger hur medarbetarna förväntas agera i vissa givna situationer. Kommungemensamma styrdokument ska finnas på plats rörande förmåner, intressekonflikter och bisysslor m.m. Dessa bör kontinuerligt följas upp och vid behov uppdateras.

Regelverket bör vara anpassat till verksamheternas individuella förhållanden, verksamheter och risker samt vara förankrade i den praktiska verksamheten.

Regelverket bör vara tydligt och lätt tillgängligt för all personal och andra personer som agerar för kommunens räkning.

Styrdokumentet bör i vart fall innehålla³⁴:

- Riktlinjer för erbjudande och mottagande av gåvor och förmåner samt jäv
- Krav på att anställda och uppdragstagare agerar i enlighet med för organisationen tillämplig lagstiftning
- Vem eller vilken avdelning som ansvarar för policyn
- Hur policyn ska implementeras
- Översyn och uppföljning av policyn
- Vart man kan vända sig för information och rådgivning
- Anvisningar om hur misstänkta oegentligheter ska rapporteras
- Information om hur kommunen hanterar oegentligheter, d.v.s. hur misstankar utreds samt hur misstänkta medarbetare hanteras i olika situationer

³³ Cars, T, (2012), s. 182.

³⁴ Se bl.a. Amnå, E, m.fl. (2013) s. 202 f. och Statskontoret (2012), s. 177, 233 f.

7.2 KPMG:s iakttagelser

7.2.1 Allmänna iakttagelser

Kommunen har, i vart fall vad rörande det interna regelverket om representation, mutor och jäv samt inköp och upphandling, styrande dokument beslutade av KF samt tillhörande anvisningar beslutade av KS eller annan funktion inom kommunen.

En allmän iakttagelse är att det, av pedagogiska skäl, finns fördelar med att ha ett enda dokument per fokusområde, där tillämplig lagstiftning, kompletterande interna regler, exempel och allmänna råd framgår. I dagsläget behöver medarbetarna återfinna och ta del av två eller fler dokument för att få del av komplett information.

Det kan dock finnas behov av anvisningar för implementeringen av en policy, t.ex. genom utbildning, och av särskilda instruktioner för funktioner vilka har identifierats som särskilt riskutsatta.

Vi noterar att styrdokument beslutade av KF i vissa fall benämns "riktlinje" och i andra fall "policy". Även styrdokument beslutade av KS benämns i vissa fall "riktlinje". Vi noterar vidare att ett internt arbete med de styrande dokumenten nyligen har genomförts.

7.2.2 Styrdokument avseende representation m.m. samt mutor och jäv

Nuläge

Värmdö kommun har i dagsläget en riktlinje för representation samt mutor och jäv med därtill hörande tillämpningsanvisningar. Riktlinjerna, vilka är tillämpliga både för anställda och förtroendevalda, beslutades av KF 2017-01-25.

Såväl riktlinjerna som tillämpningsanvisningarna är detaljerade och redogör för gällande lagstiftning och interna regler rörande intern och extern representation, interna och externa gåvor och förmåner, relevanta straffrättsliga regler samt regler om jäv.

Vi ser positivt på att dokumenten även ger exempel på situationer där förmåner erbjudits och på jävsituationer, samt instruktioner om hur sådana situationer ska hanteras av medarbetarna.

Av dokumenten framgår inte med vilka intervall innehållet ska revideras. Det framgår heller inte hur kommunen avser att implementera regelverket i dess verksamheter.

Vad gäller hantering av en korruptionsincident, framgår av tillämpningsanvisningarna att arbetsrättsliga åtgärder kommer att vidtas och polisanmälan göras. Angiven rapporteringskanal är närmaste chef eller annan överordnad. Det framgår inte hur och av vem en eventuell internutredning kommer att utföras.

Av genomförda intervjuer framgår att flertalet chefer och politiker, men inte alla, är medvetna om att det finns riktlinjer för representation, mutor och jäv. De som känner till dem vet att man kan hitta dem på kommunens hemsida. Många av intervjupersonerna anmärkte på att styrdokumentet på området skulle behöva förtydligas.

Bland de intervjuade uttrycktes önskemål om utbildning inom området korruption och jäv. Ett förslag som framfördes var att samtliga medarbetare skulle intyga skriftligen att de tagit del av regelverket och åtog sig att leva upp till kraven.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

Flertalet intervjuade politiker och chefstjänstemän redogjorde vid intervjuerna för de risker för korruption och jäv och påverkan av beslut som de upplever i deras respektive verksamheter. Många pekade på risker i samband med myndighetsutövning och inköp/upphandling. Det förefaller dock råda en samsyn på att det nyligen införda e-upphandlingssystemet avsevärt har minskat riskerna vid upphandling.

Bedömning

Vad gäller innehållet i de befintliga riktlinjerna för representation samt mutor och jäv och de därtill hörande tillämpningsanvisningarna menar vi att reglerna om mutor och jäv, vilka berör externa kontakter och medarbetarnas objektivitet och saklighet bör särskiljas från regler och rutiner rörande intern representation och interna gåvor. De senare är snarast en fråga om vilka förmåner och gåvor från arbetsgivaren som är skattefria respektive skattepliktiga för medarbetaren. Av pedagogiska skäl menar vi att regelverket avseende dessa områden bör separeras och redovisas i två olika dokument.

Avsnittet om mutor och jäv är relativt kortfattat i de befintliga riktlinjerna. Det finns dessutom vissa detaljer som bör justeras i innehållet vad gäller den straffrättsliga lagstiftningen.³⁵ Innehållet bör dessutom utvecklas vad gäller otillbörlighetsrekvisitet vid givande och tagande av muta, exempelvis om ett erbjudande är öppet eller dolt, påverkansrisken och särskilt integritetskänsliga funktioner.

Otillbörlighetsrekvisitet är sannolikt det mest komplexa rekvisitet i lagrummen och även det som successivt utvecklas genom rättspraxis. Det är otillbörligheten i en förmån som är vital vad gäller eventuell straffbarhet och detta rekvisit bör därför förtydligas och uppdateras i största möjliga mån.

Utgångspunkten för kommunens regelverk rörande korrupta och oegentliga ageranden bör vara de risker som har identifierats i verksamheten. Det kan därför vara relevant att utforma specifika regler och specifika utbildningsinsatser, för särskilt riskutsatta avdelningar och yrkesgrupper. För att vara effektivt, bör regelverket också förankras i verksamheten.

Regelverket bör också reglera att samtliga medarbetare har en skyldighet att ta del av och agera i enlighet med kommunens regelverk och styrande dokument.

Då myndighetsutövning och offentlig upphandling anses särskilt integritetskänsliga, bör riktlinjerna ange ett förbud alla typer av förmåner vid sådan tjänsteutövning.

Vidare, enligt *best practice*, bör riktlinjerna hänvisa medarbetare till en specifik avdelning/enhet inom kommunen, dit personal kan vända sig för råd och stöd i korruptions- och jävsfrågor. Regelverket bör också ange hur och till vem misstankar om oegentligheter ska rapporteras.

De nuvarande tillämpningsanvisningarna anger att arbetsrättsligt förfarande och polisanmälan kommer att ske för det fall att en anställd ger eller tar emot en muta. Regelverket bör även ange hur kommunen avser agera för det fall att en förtroendevald misstänks för motsvarande brott.

Ett arbetsrättsligt förfarande bör dessutom rimligen föregås av en intern utredning, i syfte att fastställa vad som skett och för att säkerställa nödvändig bevisning. Regelverket bör

³⁵ Se t.ex. bedrägeri, riktlinjerna sid. 8, 3 st. Hänvisning bör rätteligen vara BrB 9:1. Regler om åtal finns i 20 kap rättegångsbalken (RB). 20 kap BrB innehåller regler om tjänstefel m.m.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

ange vilken enhet inom kommunen som ansvarar för en oberoende och objektiv utredning av de misstänkta oegentligheterna och hur en sådan utredning kommer att utföras.

Denna rapport har inte analyserat Värmdö kommuns interna och externa utbildningsinsatser och kommunikation rörande regelverket. Vi vill dock framhålla vikten av en effektiv implementering av regelverket bl.a. genom utbildning och tillgängliggörande av regelverket bland såväl anställda och förtroendevalda som affärspartners.

7.2.3 Styrdokument för bisysslor

Nuläge

Regler om bisysslor är en central del i arbetet med att säkerställa ett objektivt och sakligt agerande. Det är därför av stor vikt att medarbetarna har en god förståelse av regelverkets innebörd, vilka begränsningar som finns och orsaken till dessa begränsningar.

Värmdö kommun har i dagsläget en kortfattad information tillgänglig för medarbetarna rörande anställdas anmälan av bisyssla. Av informationen framgår att bisysslor inte är tillåtna om de rubbar förtroendet för objektiviteten, skadar kommunens anseende, hindrar arbetsuppgifter eller konkurrerar med kommunens verksamhet. Hänvisning finns också till lag och kollektivavtal. I dokumentet finns en länk till anmälan om bisyssla.

Ansaret för att informera personalen om reglerna ligger enligt dokumentet på enhetschef, som också har ansvar för att årligen, enligt bifogad blankett, sammanställa befintliga bisysslor på enheten och delge personalavdelningen. Delegation att fatta beslut om bisyssla framgår av vissa nämnders delegationsordning, dock inte i samtliga.

Av intervjuer med medarbetare i kommunen framgår att samtliga anställda samt ordförande i nämnderna årligen ska fylla i blankett om bisyssla. Uppföljningen avseende om samtliga har fyllt i anmälan förefaller variera mellan sektorerna. Det finns även chefstjänstemän som själva inte har fyllt i anmälan. Personalavdelningen skickar varje år ut en påminnelse om att anmälan ska fyllas i, dock finns det inom kommunen ingen central uppföljning att alla medarbetare verkligen har gjort det. Det förefaller inte förekomma någon, eller endast begränsad, kontroll av att det som anges i anmälan om bisyssla stämmer.

Kunskapsnivån rörande bisyssla förefaller variera mellan de intervjuade personerna, där vissa visade god kunskap om regelverket medan andra har mer översiktlig uppfattning om vad som gäller. De intervjuade chefstjänstemännen sade att de inte har fått någon utbildning om reglerna för bisyssla och gränsdragningsproblematiken mot eventuellt otillåtna bisysslor.

Även uppföljningen av information om bisyssla förefaller variera mellan sektorerna. Vissa chefstjänstemän diskuterar bisysslor vid medarbetarsamtal, andra vid APT och man diskuterar också med berörd medarbetare när fråga om specifik bisyssla är aktuell.

En generell iakttagelse är att det bland såväl chefer som förtroendevalda finns önskemål om tydligare riktlinjer och rutiner avseende bisysslor. Det finns även ett intresse för en mer formaliserad utbildning för att höja kunskapsnivån bland såväl chefer som medarbetare i övrigt. Det framfördes av intervjuade politiker att en granskning av

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

personalens bisysslor och externa engagemang vore önskvärd. Enligt uppgift genomförde kommunen en större granskning av anställdas bisysslor för ca fem år sedan. Dessutom ska en stickprovsgranskning ha gjorts tidigare under 2017.

Bedömning

Offentliganställdas bisysslor är särskilt reglerat i lag och kollektivavtal då de rent allmänt anses utgöra en risk vad gäller oberoende och objektivitet. Likväl som andra regelverk vilka påverkar medarbetare inom kommunen, bör sådana tydligt reflekteras i kommunens styrande dokument.

Vi finner att den information som i dagsläget finns tillgänglig inom kommunen avseende bisysslor inte är tillräcklig. Vi menar att regelverket bör tydliggöras genom en särskild riktlinje/policy, som inkluderar:

- Externt och internt regelverk
- Krav på att lämna information om bisysslor
- Rutiner för medarbetare på olika nivåer
- Beslutsprocess med hänvisning till delegation
- Rutiner för hantering och förvaring av bisyssleinformation
- Vilken uppföljning som ska ske avseende bisysslor
- Kontrollåtgärder avseende bisysslor inom kommunen

Kommunen behöver också på ett effektivare sätt säkerställa att den obligatoriska informationen faktiskt lämnas av medarbetarna.

Delegation att besluta om otillåten bisyssla bör framgå av varje nämnds delegationsordning.

Regelverket behöver implementeras i organisationen, bl.a. genom information, utbildning och uppföljning. Chefer som har behörighet och ansvar för att besluta om bisyssla bör erhålla särskild utbildning, dels för att kunna fatta korrekta beslut i det enskilda fallet, men även för att på ett effektivt sätt kunna informera övriga medarbetare inom sektorn.

Vi menar också att kommunen bör överväga att genomföra en granskning av medarbetarnas bisysslor, i syfte att skaffa sig kunskap om vilka bisysslor som faktiskt finns inom organisationen och därmed kunna agera mot eventuella otillåtna sådana.

7.2.4 Policy för sponsring

Nuläge

Kommunens policy för sponsring fastställdes av KF 2010-01-27. KS har det övergripande ansvaret för policyn. Det framgår inte av dokumentet huruvida någon översyn och revidering av policyn har gjorts.

Policyn omfattar såväl situationer där externa parter sponsrar kommunal verksamhet och sådan där kommunen sponsrar externa parter.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

Vad gäller sponsring av kommunala verksamheter, gäller enligt policyn att sådan får ske i mindre omfattning och endast om det bidrar till att uppnå fastställda mål för verksamheten.

Enligt policyn ska beslut om sponsringsinsatser överstigande två basbelopp fattas i nämnd eller bolagsstyrelse. Övriga sponsringsärenden tas på delegation med rapporteringsskyldighet till nämnden.

Kravet på saklighet och opartiskhet framgår av policyn, samt att kommunen inte ska utsätta sig för sådan påverkan att objektiviteten ifrågasätts. Dessutom framgår att sponsring inte bör ske i myndighetsutövande verksamhet. Sponsring som kan leda till misstanke om mutor ska inte förekomma.

Någon hänvisning till jävsregler finns inte i policyn.

Våra intervjuer berörde inte området sponsring specifikt.

Bedömning

Inledningsvis noterar vi att policyn är från 2010 och att det inte framgår om någon revidering gjorts sedan dess. En mer regelbunden översyn är önskvärd, bl.a. då lagstiftning och interna regelverk kan ha förändrats och därmed påverka innehållet i det enskilda policydokumentet. Dessutom finns i sponsringspolicyn en beslutsgräns för sponsringsbeslut överstigande två prisbasbelopp. Även sådana värdegränser är något som periodiskt bör ses över, för att säkerställa att gränsen ligger på en önskvärd nivå.

Såväl sponsring där kommunala verksamheter är mottagare som där kommunen är sponsor av extern verksamhet rymmer ett antal risker i korruptions- och förtroendehänseende.

Vi ser positivt på att policyn redogör för kraven på objektivitet och saklighet. Dock menar vi att regelverket på ett tydligare sätt bör redogöra för hur jävsreglerna ska tillämpas för denna typ av beslut.

Policyns skrivning, att sponsring inte ska kunna leda till misstanke om mutor, får anses uppenbar. Dock menar vi att denna formulering inte är tillräcklig som riktlinje och stöd för beslutsfattare inom kommunen. Policyn bör innehålla en mer utförlig beskrivning, alternativt en hänvisning till relevanta delar av riktlinjerna om representation, mutor och jäv.

Av policyn framgår att sponsring inte bör ske i myndighetsutövande verksamhet. Då myndighetsutövning är ett särskilt integritetskänsligt område, menar vi att kommunen bör se över huruvida sponsring i myndighetsutövande verksamhet alls ska vara tillåtet.

7.2.5 Styrdokument för inköp och upphandling

Inköp och upphandling pekas i de allra flesta studier ut som ett särskilt riskområde för korruption och otillbörligt gynnande.

Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerade, i samarbete med Konkurrensverket, år 2010 en rapport om otillåten påverkan mot offentlig upphandling bland annat i kommuner och landsting. I rapporten konstaterades att den kommunala upphandlingen var mer i riskzonen för korruption än den statliga. Ett skäl till detta var att framför allt mindre kommuner har mindre erfarenhet av att genomföra upphandlingar och därför har lägre

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

kompetens än statliga myndigheter och bolag, inte minst för frågan om var gränsen går för muta.

Vissa företrädare för olika branscher hade till utredningen angett att det från leverantörernas sida upplevs som lättare att påverka upphandlare på kommunal nivå än statlig. Skälet är att kommunala upphandlare ofta sitter fysiskt närmare sina leverantörer än statliga.³⁶

Nuläge

Kommunens policy för inköp och upphandling beslutades av KF 2014-02-19. Det framgår inte av dokumentet huruvida någon översyn och revidering av policyn har gjorts. Till policyn hörande riktlinjer beslutade av KS 2014-02-05. Dokumenten kompletteras med en handbok för upphandling och inköp, vilken ska användas av all personal som arbetar med beställningar, inköp eller upphandling. Vi har vid denna granskning inte analyserat och bedömt innehållet i handboken.

Policyn och riktlinjerna behandlar delvis samma och delvis olika områden. Riktlinjerna anger ansvarsfördelningen i den gemensamma kommunala förvaltningen samt tillämplig struktur.

Enligt riktlinjerna ska alla inköp genomföras av, eller i nära samarbete med, en inköpsamordnare, som får en särskild utbildning för att få grundläggande kunskaper i inköp och upphandlingsregler. Inköpsamordnare utses av chef för respektive avdelning eller enhet.

Ansaret för verksamhetsspecifika upphandlingar ligger hos verksamheten. Stöd och råd ges då av upphandlingsfunktionen. Vi noterar också att beställningar och avrop från ramavtal sker ute i verksamheten.

Av vår intervju med kommunens upphandlingschef framgick att det inom upphandlingsavdelningen finns en god kunskap om riskerna för oegentligheter och jäv i samband med upphandling. Man har även implementerat rutiner och elektroniska kontroller, vilka minskar riskerna för såväl medvetna som omedvetna fel. E-upphandlingssystemet i sig är en kontrollåtgärd som minskar riskerna för påverkan.

Upphandlingsenheten bedömer risken för påverkan i alla kontakter och i all handläggning. Upphandlingschefen menar att det finns särskilda påverkansrisker inom upphandlingsområdet, t.ex. att kommunanställda får en alltför nära kontakt med leverantörer vid entreprenadkontrakt. Det har enligt uppgift också hänt att någon tjänsteman blivit bjuden på en golfresa. Inom upphandlingsområdet har man nolltolerans vad gäller jäv och förmåner vid handläggning och beslutsfattande.

Personalen på upphandlingsenheten deltar ofta i externa utbildningar om mutor och jäv. 3-4 personer går kurs varje år. Upphandlingschefen menar att det är viktigt att de är uppdaterade på regelverket eftersom de är en stödfunktion till verksamheten. Han menar dock att kompetensnivån inom kommunen varierar och att det finns behov av utbildning, t.ex. genom workshops och dilemmadiskussioner anpassade till verksamheten.

Chefer inom förvaltningen, vilka har en omfattande upphandling, menar att LOU tillämpas strikt. Kravspecifikationer utformas tillsammans med kommunens upphandlare.

³⁶ BRÅ 2010:9, *Karteller och korruption – Otillåten påverkan mot offentlig upphandling*, s. 49.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

E-upphandlingssystemet minimerar riskerna för påverkan, då det automatiserar processen och det inte förekommer några personliga kontakter eller bedömningar.

Bedömning

Vi har inget att erinra mot innehållet i dessa styrdokument i sig. Inköp och upphandling omfattas, liksom all annan handläggning i kommunen, av objektivitetskraven i lag och kommunens övriga styrdokument. Detta skulle med fördel kunna tydliggöras i styrdokumentet för inköp och upphandling, genom en referens till de regelverk som behandlar mutor och jäv m.m.

Vi noterar att två avsnitt i policyn (avsnitt fyra och sju) båda har rubriken "Strategi". Avsnitt sju förefaller dock snarast behandla de grundläggande principer som gäller för inköp och upphandling inom kommunen. Av pedagogiska skäl kan det vara en fördel att förändra rubriksättningen, bl.a. för att förtydliga eventuell hänvisning till kommunens inköps- och upphandlingsstrategi.

Sammantaget menar vi att, då beställningar och avrop ofta sker ute i förvaltningen, det inte är tillräckligt att upphandlingsavdelningen och inköpssamordnare har kunskap om regelverket och risker för korruption och jäv. Vi menar att det för samtlig personal som i sin tjänst är inblandade i inköp och upphandling bör finnas krav på en grundläggande kunskap om regelverket rörande såväl inköp och upphandling som representation, mutor och jäv.

Vi ser positivt på införandet av e-upphandlingssystemet, vilket enligt det stora flertalet intervjupersoner har lett till en väsentlig minskning av riskerna för att korruption och/eller jäv påverkar inköps- och upphandlingsförfaranden inom kommunen.

Vi menar vidare att uppföljande kontroller, t.ex. rörande avtalstrohet, ytterligare kan stärka såväl det förebyggande som det upptäckande arbetet.

Utbildning och andra åtgärder för implementering av regelverken har dock inte granskats inom ramen för detta uppdrag.

7.2.6 Riktlinjer för rekrytering

Nuläge

Kommunens riktlinjer för rekrytering beslutades 2016-02-10 av KS. Personalavdelningen har bl.a. ansvar för att information och kunskap om rekryteringsarbete sprids inom kommunen, samt för att erbjuda stöd och support till rekryterande chefer.

Riktlinjerna behandlar dels principerna om öppenhet, likabehandling och kvalitet, vilka ska genomsyra all rekrytering i kommunen, dels ansvar på olika nivåer och dels praktisk vägledning för rekryteringsförfaranden.

Dessutom finns utförlig information om bakgrundskontroll och referenstagning av slutkandidater.

Hänvisning görs också till kommunallagens jävsregler och vad som gäller avseende anställning av anhörig. Det är i detta sammanhang värt att notera att ingen hänvisning görs till vad som gäller vid andra typer av jäv än släktskapsjäv.

KPMGs intervjuer berörde inte rekryteringsförfaranden specifikt utan fokuserade på frågor om hur respektive verksamhet hanterar risker för bristande objektivitet och



Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

otillbörlig påverkan av beslut i allmänhet. Intervjupersonerna tog inte heller självmant upp frågan om rekrytering.

Bedömning

Sammantaget finner vi att riktlinjerna för rekrytering är väl utformade med en tydlig struktur och relevant innehåll. Den kan ses som något av en handledning i rekryteringsfrågor och är tydlig med hur rekryterande chefer ska agera i olika situationer.

Vi ser positivt på regleringen om bakgrundskontroller och även hänvisningen till jävsreglerna. Dock får formuleringen om just anställning av anhörig anses innebära att det endast råder ett förbud att rekrytera en person där det finns släktskapsjäv. Eventuella andra jävsformer, t.ex. delikatessjäv vid ett rekryteringsförfarande där en nära vän eller en ovän finns med bland kandidaterna, utgör enligt nuvarande riktlinjer inte hinder för handläggning och beslut om rekryteringen.

Vi rekommenderar att kommunen gör en översyn just vad gäller riktlinjernas formulering av jäv vid rekryteringsförfaranden och tar ställning till hur dokumentet bäst ska behandla objektivitetskravet i lagstiftningen.

8 Bedömning - riskhantering

8.1 Best practice

Studier har visat att få brott upptäcks av kommunerna själva, utan i stället uppmärksammas av privatpersoner och journalister. Det framstår enligt forskningen som att det i den interna kontrollen i dag inte läggs tillräckligt stor vikt vid att leta risker för korruption³⁷.

Verksamhetens risk för inblandning i korruption och andra oegentligheter bör utvärderas regelbundet samt vid varje betydande förändring av organisationens struktur eller verksamhet.

Styrdokument, intern kontroll, utbildning och övriga förebyggande åtgärder bör utformas med utgångspunkt i de för verksamheten identifierade korruptionsriskerna.

I vart fall bör följande ingå i riskutvärderingen:³⁸

- Var finns riskerna?
- Vilka är riskerna?
- Hur stor är sannolikheten för att agerandet inträffar?
- Hur allvarligt skulle det vara om agerandet inträffade?
- Hur kan man begränsa riskerna?

8.2 Policy för intern kontroll

Nuläge

Policyn för intern kontroll beslutades enligt dokumentet av KF i september 2011. Ekonomi och upphandlingsavdelningen ansvarar för uppföljning om uppdatering av policyn. Det framgår inte av dokumentet huruvida någon översyn och revidering av policyn har gjorts.

Enligt kommunens policy om intern kontroll ska kommunen, med rimlig grad av säkerhet, säkerställa en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, en tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, policys m.m.

Kommunen ska därvid göra en avvägning mellan kostnadskontroll och kontrollnytta. Kontrollnytta innebär bl.a. vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten hos olika intressenter.

Kommunstyrelsen ansvarar för all intern kontroll rörande gemensamma regelverk, riktlinjer, rutiner, system etc. Nämnderna har det yttersta ansvaret för att utforma en god intern kontroll inom respektive verksamhetsområde.

Avseende nämndernas internkontrollplaner anger policyn ett antal punkter som varje plan ska innehålla. Bland dessa finns *"vilka arbetsrutiner samt vilka kontrollmoment som"*

³⁷ Statskontoret (2012), s. 95.

³⁸ Se bl.a. Statskontoret (2012), s.176. Jfr Riksrevisionen, *Skydd mot korruption i statlig verksamhet*, RiR 2006:8, s. 32.

ska följas upp", samt "genomförd riskbedömning". Dock framgår inte hur arbetsrutinerna ska väljas ut eller hur riskbedömningen ska genomföras.

Bedömning

Utgångspunkten för ett effektivt internkontrollarbete får anses vara de risker som identifierats i respektive verksamhet. För att kunna utforma och implementera relevanta korruptionsförebyggande kontroller, menar vi att det är av stor vikt att risken för sådana ageranden behandlas i riskbedömningen för varje verksamhet.

Riskbedömningen nämns i policyn som en sista punkt i listan med internkontrollplanens innehåll. Vi menar att det av policyn på ett tydligare sätt bör framgå att utgångspunkten för internkontrollplanen i själva verket är riskbedömningen.

Policyn reglerar i sin nuvarande utformning i huvudsak ansvar, uppföljning och rapportering. Som övergripande policydokument har vi inget att erinra mot detta. Dock menar vi att kommunen bör överväga att upprätta en till policyn hörande instruktion avseende hur riskbedömningen ska genomföras och dokumenteras, bedömningsgrunder för val av arbetsrutiner samt eventuella obligatoriska risker som ska bedömas. Denna instruktion kan, som vi nämnt tidigare, med fördel införlivas i policyn. Om kommunen föredrar att ha dokument på olika nivåer, kan instruktionen beslutas av KS.

8.3 Riskbedömning och internkontrollplan

Nuläge

Respektive nämnd har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen. Varje år upprättas internkontrollplaner, vilka baseras på en analys av riskerna inom nämndens verksamhetsområden.

Av de internkontrollplaner vi har tagit del av finns risken för korruption noterad endast i Tekniska nämndens internkontrollplan för 2017, där risken specifikt anges avse Fastighetsenheten.

Risken beskrivs som:

"Risk för korruption och otillåten affärsrelation samt risk att fakturabelopp inte är korrekta i hänsyn till ramavtal/upphandlingar och utförda arbeten."

Som kontrollmoment anges:

"Attesträtter samt helt arbetsflöde från upphandling till avslutat uppdrag."

Angiven kontrollmetod ska vara att:

"Utarbeta hur regelbundna slumpmässiga kontroller ska utföras. Extern revisor kommer att nyttjas."

Övriga internkontrollplaner för 2017 som KPMG har tagit del av innefattar ingen hänvisning till risken för korruption, mutor, otillbörliga förmåner, eller jäv.

Genom de intervjuer vi har hållit framgår att flertalet chefstjänstemän och nämndordförande är medvetna om de risker för korruption och oegentligheter som finns i sina egna verksamheter. Endast ett fåtal av de intervjuade personerna beskriver dock ett strukturerat arbete med riskbedömning och interna kontroller på området.

Värmdö kommun

Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende

KPMG AB

2017-11-22

Flera chefstjänstemän menar att nämnden informerar sektorn om vilka kontrollpunkter som ska finnas med i internkontrollplanen. Majoriteten av de intervjuade chefstjänstemännen menar att de inte gör någon kartläggning av risk för korruption och jäv. En allmän bild bland intervjupersonerna förefaller vara att *"alla vet vad som gäller"*, men att man inte formaliserat detta skriftligen. Flera chefstjänstemän menar dock att de talar om dessa frågor på bl.a. ledningsgruppsmöten och liknande.

Bedömning

Ett flertal av kommunens verksamheter innefattar olika former av myndighetsutövning, beviljande av stöd och bidrag samt medverkan vid upphandling och inköp. Detta är exempel på verksamheter där vi erfarenhetsmässigt vet att det kan finnas ett intresse från externa parter att påverka kommunens handläggning och beslut. Även verksamhetsområdena vård och omsorg anses vara särskilt utsatta för oegentlighetsrisker.

Vi menar därför att risken för mutor, förmåner och annan otillbörlig påverkan av handläggning och beslut bör finnas med som en obligatorisk punkt i varje verksamhetsområdes riskbedömningsprocess. För det fall att denna risk bedöms som låg i förhållande till andra, mer prioriterade, risker inom den individuella verksamheten, behöver den inte nödvändigtvis inkluderas som en kontrollpunkt.

Verksamheternas bedömning och hantering av sådana risker bör följa de punkter som finns redovisade ovan avseende *best practice*;

- Var finns riskerna? (*T.ex. vid handläggning av bygglov, boståndsärenden, inköp etc.*)
- Vilka är riskerna? (*T.ex. Risk för att handläggare accepterar eller begär en förmån för att fatta ett visst beslut, jävig handläggning etc.*)
- Hur stor är sannolikheten för att agerandet inträffar? (*T.ex. Medel*)
- Hur allvarligt skulle det vara om agerandet inträffade? (*T.ex. Mycket allvarligt. Risk för förtroendeskada, bristande rättssäkerhet och eventuell straffbarhet.*)
- Hur kan man begränsa riskerna? (*T.ex. Utbildning av samtlig personal i gällande lagstiftning och kommunens interna regelverk, stickprovsgranskning.*)

Vi ser positivt på att Tekniska nämnden i sin internkontrollplan för 2017 har inkluderat risken för *"korruption och otillåten affärsrelation"*. Vi menar dock att sådana risker sannolikt även finns i andra delar av Tekniska nämndens verksamhetsområden och inte enbart vid Fastighetsenheten.

Vi ser också beskrivningen av riskerna "korruption" och "otillåten affärsrelation" som alltför allmängiltiga i förhållande till punkterna ovan. Begreppen bör preciseras ytterligare för att öka förståelsen för vilka risker som faktiskt föreligger i verksamheten.

Vi menar vidare att "korruption" och "otillåten affärsrelation" är risker som bör separeras i internkontrollplanen; dels från varandra och dels från den angivna risken rörande inkorrekt fakturabelopp.

Vår erfarenhet är att tydligt beskrivna risker underlättar arbetet med att implementera effektiva kontrollmoment och kontrollmetoder.



Värmdö kommun
Korruption, jäv och förtroendeskadligt beteende
KPMG AB
2017-11-22

Bilaga 1 – Intervjupersoner och dokumentation

Intervjuer har hållits med följande politiker och chefstjänstemän:

Ordförande KS
Ordförande Bygg, miljö och hälsoskyddsnämnden, tillika ordförande KF
Ordförande Utbildningsnämnden
Ordförande Socialnämnden
Ordförande Kultur- och fritidsnämnden
Chef för biståndsavdelningen
Chef för vatten, avlopp, renhållning
Driftchef
Upphandlingschef
Tf chef för omsorgs- och välfärdssektorn
Personalchef
Skolchef

Följande styrande dokument har analyserats och bedömts:

Riktlinjer avseende representation m.m. samt mutor och jäv
Tillämpningsanvisningar till riktlinjer avseende representation m.m. samt mutor, jäv och andra oegentligheter
Policy för intern kontroll
Information om bisysslor med tillhörande anmälan och sammanställning
Policy för inköp och upphandling inom Värmdö kommun
Riktlinjer för inköp och upphandling inom Värmdö kommun
Policy för sponsring
Policy för rekrytering