



Revisionsrapport

GRANSKNING AV EXPLOATERINGSNÄMNDENS SKYDD MOT KORRUPTION

Nämnden har en relativt god struktur för intern kontroll, men skyddet mot oegentligheter kan förbättras

Ledningens förhållningssätt är bra och har nått ut i organisationen, men några av de mer allvarliga riskerna tas inte upp

Ett system bör införas för att bättre bedöma och följa upp de risker för oegentligheter som kan vara allvarligast

Arbetsfördelningen vid kontroller bör utvecklas så att den enskilde anställdes möjligheter att agera utan tillräcklig insyn begränsas

Uppföljningen av upphandlingar och inköp bör utvecklas ytterligare så att risken för oegentligheter minskas

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelser ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN
Revisionskontoret
www.stockholm.se/revision

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen

GRANSKNING AV EXPLOATERINGSNÄMNDENS SKYDD MOT KORRUPTION

Revisorsgrupp 1 har den 23 oktober 2007 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 6 2007). Rapporten överlämnas till exploateringsnämnden för yttrande och till övriga nämnder för kännedom. Rapporten överlämnas även till kommunstyrelsen för kännedom.

Revisorerna vill vidare påminna om att vid behandlingen av årsrapporten för kommunstyrelsens verksamhet för år 2006 så påtalade revisorerna behovet av att ett antal förbättringar avseende stadens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan borde genomföras. Revisorerna påtalade särskilt behovet av att en etisk policy togs fram för stadens nämnder och förvaltningar. Revisorerna vill ånyo betona vikten av att en etisk policy tas fram för stadens nämnder och förvaltningar i likhet med vad som sedan år 2000 finns för koncernbolagen.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia till
Stadsdirektören



Till
Exploateringsnämnden
Samtliga övriga nämnder

GRANSKNING AV EXPLOATERINGSNÄMNDENS SKYDD MOT KORRUPTION

Revisorsgrupp 1 har den 23 oktober 2007 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 6 2007).

Revisorerna hänvisar till rapporten och överlämnar den till exploateringsnämnden för yttrande till revisorsgrupp 1. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgruppen senast 2007-12-21.

Till övriga nämnder överlämnas rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Kopia till
Förvaltningschefen vid exploateringskontoret
Samtliga förvaltningschefer och stadsdelsdirektörer



Sammanfattning

Revisionskontoret har med hjälp av konsult granskat exploateringsnämndens skydd mot mutor, bestickningar eller annan otillbörlig påverkan. Det centrala i granskningen har varit att bedöma om nämnden har säkerställt att verksamheten har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter.

Revisionskontoret hänvisar till den bilagda konsultrapporten och vill särskilt framhålla följande.

Nämnden har en relativt god struktur för intern kontroll, men skyddet mot oegentligheter kan förbättras

Utifrån konsultrapporten kan revisionskontoret konstatera att nämnden har en relativt god struktur för intern kontroll men att skyddet specifikt avseende risk för mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan kan förbättras.

Ledningens förhållningssätt är bra och har nått ut i organisationen, men några av de mer allvarliga riskerna tas inte upp

Nämnden har ett antal policys och föreskrifter där förhållningssätt avseende mutor och bestickning görs tydliga. Förvaltningsledningens förhållningssätt har också nått ut i organisationen. Ledningens kommunikation till personalen och de föreskrifter som finns har inriktas på återhållsamhet i samband med relationsskapande aktiviteter och mindre gåvor från leverantörerna.

Däremot tas mer komplexa risksituationer rörande korruption inte upp, till exempel mer avancerade oegentligheter inom upphandlingsverksamheten eller i samband med markanvisning. Detta kan medföra brister i den interna kontrollen avseende mer allvarliga former av korruption. I stadens centrala dokument berörs heller inte dessa mer komplexa risksituationer.

Ett system bör införas för att bättre bedöma och följa upp de risker för oegentligheter som kan vara allvarligast

Exploateringsnämnden har inte en övergripande och metodisk process för riskanalys och -hantering. Nämnden har därmed heller inget tillfredsställande system för att följa upp att kontroller för att motverka korruption och andra oegentligheter är väl anpassade och avvägda.

Nämnden bör utveckla och genomföra systematiska riskanalyser som även omfattar korruptionsrisker. Åtgärder bör utifrån genomförda riskbedömningar baseras på var i verksamheter och processer allvarliga risker kan uppträda. Även en mer systematisk uppföljning bör utvecklas avseende de allvarligaste riskerna för korruption.



Revisionskontoret vill därvid understryka att ett sådant arbete inte bör bedrivas separerat, utan integreras i nämndens generella system för styrning, kontroll och uppföljning av verksamheterna.

Korruptionssituationer och risker bör belysas i internt informations- och utbildningsmaterial. Moment rörande korruptionsrisker och nämndens riktlinjer bör vävas in i de utbildningar som förekommer bl.a. inom upphandlingsområdet. Det är vidare oklart huruvida konsulter, vilka ofta engageras under en längre period, delges information om policys och riktlinjer. Nämnden bör säkerställa att konsulter i riskutsatta verksamheter informeras om och följer stadens och nämndens regler.

Arbetsfördelningen vid kontroller bör utvecklas så att den enskilde anställdes möjligheter att agera utan tillräcklig insyn begränsas

Konsulterna bedömer att exploateringsnämndens övergripande system för ansvarsfördelning kan anses ändamålsenligt utifrån ett generellt perspektiv på intern kontroll. Nämnden saknar emellertid dokumenterade kontroller och uppföljningsrutiner som syftar till att upptäcka om befattningshavare tillfälligt eller systematiskt frångår föreskrifter och regler. Den övergripande ekonomiska uppföljningen av nämndens projekt genomförs heller inte på en nivå där det är möjligt att upptäcka mönster som kan indikera korruption.

Förebyggande kontrollåtgärder genom arbetsfördelning finns bland annat avseende delegation av beslut, attesträttigheter och ekonomiadministration. Arbetsfördelningsprincipen, som i praktiken innebär att minst två personer i förening utför en uppgift eller att en person granskar och eventuellt godkänner en annan persons åtgärder, utgör ett skydd som har stor relevans inom alla riskutsatta områden.

Konsulterna har inte kunnat konstatera tydliga sådana kontroller avseende risken för korruption. De pekar på att bl.a. inom ramen för markanvisningsprocessen kan de förebyggande kontrollerna genom arbetsfördelning förbättras. Beredning och förslag till beslut rörande val av byggherre styrs i varje enskilt ärende till stor utsträckning av avdelningschefen och en projektledare underordnad denne .

Processen kring val av markanvisningsförfarande bör formaliseras och skälen för valt förfarande noga anges. Vidare bör även skälen till val av byggherre noga anges. Därvid skulle kontrollrutiner kunna införas där ytterligare någon på avdelningschefsnivå eller direkt på förvaltningschefens uppdrag granskar gjorda val.



Det sker heller ingen regelmässig uppföljning av enskilda projektledares och avdelningschefers beredning och förslag till beslut om markanvisningar, till exempel i form av fördjupad mönsteranalys rörande fördelning av markanvisningar till byggherrar.

Uppföljningen av upphandlingar och inköp bör utvecklas ytterligare så att risken för oegentligheter minskas

Nämnden har en systematiskt och reglerad uppföljning av avrop mot ramavtal, handlagda upphandlingsärenden och beslut. Uppföljningen kan dock utvecklas i syfte att också upptäcka avvikelser som kan bero på korruption eller andra oegentligheter. Till exempel skulle mönsteranalys och uppföljning av enskilda handläggares upphandlingar och avrop i förhållande till enskilda leverantörer också kunna genomföras över en tidsperiod.

Jan-Erik Ek
Enhetschef

Örjan Palmqvist
Revisor



Slutrapport

Stockholms stad

Ernst & Youngs granskning av exploateringsnämndens
skydd mot korruption

2007-10-15

Kenneth Johansson
Mikael Sjölander

Innehåll

1	Bakgrund och inriktning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte och avgränsning	1
1.3	Projektorganisation	1
1.4	Granskningsmetodik	1
1.5	Avgränsningar	3
2	Exploateringsnämnden och den riskutsatta verksamheten	3
2.1	Allmänt om krav på att hantera risker i utsatta verksamheter	3
2.2	Riskutsatta verksamheter inom exploateringskontoret	3
3	Granskningsresultat	5
3.1	Kontrollmiljö	5
3.2	Riskbedömningar	6
3.3	Övergripande kontrollfunktioner	7
3.4	Generella kontrollåtgärder	9
3.5	Kontrollåtgärder avseende upphandling och inköp	10
3.6	Kontrollåtgärder avseende markanvisning och värdering av fastigheter	15
3.7	Information och kommunikation	19
3.8	Uppföljning	21
4	Sammanfattande bedömning och kommentarer	22
5	Bilagor	27
	Bilaga 1 Granskad dokumentation	27

1 Bakgrund och inriktning

1.1 Bakgrund

Ett antal avslöjanden om korruption i Sverige de senaste åren har inneburit ett större fokus på korruptionsriskerna i både privata och offentliga organisationer. Offentliga verksamheter förutsätts ha en intern kontrollstruktur som omfattar både specifika och generella kontroller för att motverka och i förekommande fall upptäcka korruption. Att skyddet mot korruption fungerar handlar ytterst om allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet som en helhet, men också specifikt för den enskilda kommunen, nämnden och förvaltningen.

Stadsrevisionen har identifierat ett behov av att genomföra en oberoende granskning för bedömning av exploateringsnämndens nuvarande skydd mot mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan. Exploateringsnämnden har valts för granskning mot bakgrund av att det inom ramen för dess förvaltning finns verksamheter som är hypotetiskt riskutsatta.

För att möta Stadsrevisionens behov har Ernst & Young genomfört ett granskningsuppdrag. Inriktning på uppdraget har varit att granska och bedöma exploateringsnämndens skydd mot mutor, bestickning och andra liknande oegentligheter. Granskningen har baserats på vedertagen metodik avseende intern kontroll och på Ernst & Youngs erfarenhet från liknande uppdrag inom problemområdet åt offentliga uppdragsgivare. Granskningen genomfördes under perioden augusti till september, 2007.

1.2 Syfte och avgränsning

Den centrala granskningsfrågan har varit att bedöma om exploateringsnämndens förvaltningsorgan exploateringskontoret har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten. Granskningen har inte syftat till att upptäcka eventuell förekomst av mutor, bestickning och andra oegentligheter i verksamheten.

1.3 Projektorganisation

Granskningen har genomförts av två sakområdesexperter från Ernst & Young.

- Granskningsledare och sakområdesexpert var Kenneth Johansson.
- Sakområdesexpert var Mikael Sjölander
- Ansvarig kontaktperson vid Stadsrevisionen var Örjan Palmqvist.

1.4 Granskningsmetodik

Granskningen baseras på ett granskningsprogram som är särskilt framtaget för att granska statliga myndigheters och andra offentliga verksamheters skydd mot mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan. Granskningsprogrammet utgår från den så kallade COSO-modellen för intern kontroll, som är en internationellt vedertagen modell för att strukturera och utvärdera organisationers interna kontrollsystem.

COSO-modellen för intern kontroll är ett ramverk som operationaliserats och omsatts i policy och regler hos tusentals organisationer runt om i världen. Modellen har bland annat använts av Ernst & Young, i samverkan med Riksrevisionen, för granskningar av statlig verksamhet avseende skydd mot mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan. COSO-modellen, anpassad för denna gransknings inriktning, består av följande fem övergripande områden och frågeställningar:

1. Kontrollmiljö

Ledningen ska genom olika åtgärder skapa en ändamålsenlig kontrollmiljö. Med en god kontrollmiljö menas att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och konsekvent agerande i fråga om mutor, gåvor, leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor. Roller och ansvar för hantering av denna typ av frågor skall vara tydlig.

2. Riskbedömning

Ledningen ska säkerställa att systematiska riskbedömningar eller riskanalyser genomförs. Dessa bör inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota verksamhetens möjligheter att nå sina mål. I den kommunala sektorn är det vanligt att riskbedömningarna dokumenteras i någon form av internkontrollplan.

3. Övergripande kontrollfunktioner och kontrollåtgärder

Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande riktlinjer, regler samt rutiner och interna kontroller. För att kunna motverka och upptäcka förekomst av mutbrott och andra oegentligheter bör det bland annat säkerställas att det organisatoriskt finns en lämplig arbets- och ansvarsfördelning inom väsentliga riskområden, samt konkreta riktlinjer för hur personal skall förhålla sig i relationen till leverantörer.

4. Kommunikation

En god internkontroll avseende risk för otillbörlig påverkan ska säkerställa att olika kanaler används av ledningen för att effektivt kommunicera alla regler och tillämpningar till personalen. Åtkomsten till viktiga styrdokument bör vara god.

5. Uppföljning

Uppföljningen omfattar aktiviteter för övervakning av verksamheten och utvärderingar av den existerande kontrollstrukturen. Uppföljningen består av olika delar, till exempel uppdatering av övergripande policys och värdering av kontrollåtgärders relevans.

Inom respektive övergripande område granskas relevanta verksamheter och processer inom exploateringskontoret. Till stöd för granskningen används, som nämnts ovan, ett utarbetat granskningsprogram vilket tidigare använts vid granskningar av korrupsionsrisker vid myndigheter och offentliga verksamheter. Resultatet av granskningen redovisas i olika delavsnitt som belyser respektive övergripande område.

1.5 Avgränsningar

Granskningen har baserats på intervjuer med lednings- och andra nyckelpersoner inom exploateringskontoret, samt på existerande dokumentation avseende organisation, verksamhetsbeskrivningar, policys och föreskrifter, se bilaga 1.

Substansgranskningar i syfte att verifiera information från intervjuer och dokumentation eller för att testa kontroller har inte genomförts. Fokus vid bedömning av kontrollfunktioner har varit den övergripande kontrollstrukturen, samt kontrollfunktioner inom de områden som i sammanhanget bedömts särskilt riskutsatta.

2 Exploateringsnämnden och den riskutsatta verksamheten

2.1 Allmänt om krav på att hantera risker i utsatta verksamheter

I kommunallagen tydliggörs kommunstyrelsens och nämndernas ansvar för intern kontroll. Av lagen framgår bl.a. att respektive *nämnd* ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig inom nämndens verksamheter. *Kommunstyrelsen* skall utöver detta ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet och har ett övergripande ”samordningsansvar” för den interna kontrollen.

Ansvar för den interna kontrollen är sålunda tydligt destinerat till respektive nämnd. En god intern kontroll förutsätter bland annat att nämnden har ett system för att säkerställa att verksamheterna inom nämnden styrs och följs upp på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, att lagstiftning och andra regelverk följs, samt att styrning och uppföljning av ekonomin är tillfredsställande.

Kommunala nämnder, såsom exploateringsnämnden, har ofta många olika typer av verksamheter och uppgifter med en stor mängd mål, en mängd lagar, regelverk och fullmäktigebeslut att följa, samt ett ansvar för att tillse att de olika verksamheterna uppnår sina mål med ett effektivt resursutnyttjande och god effektivitet.

För att kunna säkerställa en tillfredsställande internkontroll krävs att nämnden och förvaltningsledningen har instrument för styrning och uppföljning av den interna kontrollen. I detta ingår att genomföra väsentlighets- och riskanalyser. Dessa syftar till att nämnden tydligt skall prioritera sina väsentliga processer och mål i förhållande till varandra (för verksamhet, lagar/regelverk och finansiell ekonomi) och göra en riskbedömning av att målen inte uppnås inom respektive område. Att genomföra väsentlighets- och riskanalyser för verksamheterna som helhet med utgångspunkt från de tre delområdena är en viktig del i den interna kontrollen.

2.2 Riskutsatta verksamheter inom exploateringskontoret

Ett första steg i denna granskning har varit att identifiera de verksamheter inom exploateringsnämndens förvaltningsorgan som är särskilt riskutsatta avseende korruption. Detta har skett genom intervjuer med befattningshavare inom exploateringskontoret samt genom analys av verksamheter och processer. Det är primärt inom de identifierade riskutsatta verksamheterna som kontrollfunktioner har bedömts.

Vägledande vid identifiering och bedömning av riskutsatta verksamheter har även varit Riksrevisionens klassificeringsmodell för myndigheter och andra offentliga verksamheter. Riksrevisionen har i samband med sina granskningar av skyddet mot korruption definierat fyra väsentliga riskområden som myndigheter och andra offentliga verksamheter kan omfattas av:

A. Det första området gäller verksamheter där man upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde från leverantörer som arbetar i konkurrens. Myndigheten eller organisationen kan bedömas ha en ställning som monopolist eller oligopolisk. Verksamheten kännetecknas av att den i dessa fall utgör den enda ingången till slutliga kunder.

B. Det andra området gäller verksamheter som upphandlar varor eller tjänster med stort ekonomiskt värde. Dessa verksamheter kännetecknas också av en stor omslutning av inköp och investeringsverksamhet utan att myndigheten eller verksamheten nödvändigtvis är dominerande kund för leverantörerna. Sådana verksamheter bedöms vara särskilt utsatta om de har en inköpsorganisation med delegerade befogenheter.

C. Ett tredje område gäller verksamheter där det fattas beslut av stort ekonomiskt värde för företag eller organisationer och som dessutom kan ha en organisation med befogenheter delegerade långt ut i organisationen. Besluten avser i dessa fall tillstånd för viss verksamhet eller statliga ekonomiska stöd eller subventioner till exempelvis ett företag eller dess produkter.

D. Det fjärde området gäller verksamheter där det fattas beslut av stort ekonomiskt eller annat värde för enskilda och som har en organisation med beslutsrätt delegerad långt ut i organisationen. Verksamheten kan innefatta tillståndsgivning eller myndighetsbeslut av stor ekonomisk eller legal betydelse för enskilda sökanden, såsom allmän försäkring eller avtalsförsäkring, fastigheter, medborgarskap, tilldelning av bostäder, besiktning med mera.

De risker avseende korruption som kan kopplas till exploateringsnämnden kan främst sorteras in under område B och C ovan. Inom exploateringskontoret är det primärt följande verksamhetsområden som identifierats som särskilt riskutsatta:

1. Inköp och upphandling. Exploateringskontoret betalar fakturor för 1,5 till 2 miljarder kronor årligen. Upphandlingsverksamheten är i stor utsträckning decentraliserad inom exploateringskontoret. Otillbörliga påverkansförsök skulle kunna förekomma i syfte att erhålla kontrakt.
2. Markanvisningsbeslut och värdering av fastigheter i samband exploatering är hypotetiskt riskutsatta områden. För den enskilde byggherren kan en markanvisning ha stor ekonomisk betydelse vilken innebär att försök till otillbörlig påverkan kan förekomma. Vidare får de beslut om värderingar som görs på fastigheter i samband med markanvisning, friköp eller avtalsreglering rörande tomträttsavgäld ekonomiska konsekvenser för den berörde motparten.

3 Granskningsresultat

3.1 Kontrollmiljö

Som nämndes i kapitel 1 menas med en god kontrollmiljö att ledningen för en organisation har en klart uttalad inställning och konsekvent agerande i fråga om mutor, bestickning eller annan otillbörlig belöning för viss tjänsteutövning, innefattande regler för gåvor och leverantörs- eller klientkontakter. Ledningens värderingar i dessa avseenden bör entydigt kunna uttolkas av dokument och beslut i konkreta frågor.

3.1.1 Iakttagelser

Ansvar för att etablera en ändamålsenlig kontrollmiljö vid exploateringsnämnden åvilar ytterst nämnden och i tjänstemannaorganisationen förvaltningschefen. Förvaltningschefen har betonat i samband med denna granskning att det interna styrningsarbetet fokuserar på att upprätthålla balans mellan interna kontroller, uppföljning av verksamheten och värdestyrning. Vidare att det är viktigt att det skapas en sund kultur genom värderingar, där ledningen måste vara förebilder och genom kontinuerliga samtal med medarbetarna hålla frågeställningar inom problemområdet levande.

Ledningsgruppen inom exploateringskontoret har vid granskningen uttryckt att man har en god insikt om att det finns risk för mutor och annan otillbörlig påverkan i exploateringskontorets olika verksamheter¹. Man har betonat att olika åtgärder har vidtagits under de senaste två åren i syfte att motverka olämpliga eller otillbörliga beteenden från egna anställda och externa intressenter.

Ledningsgruppen har vid olika tillfällen markerat att strikthet gäller i relationsfrämjande aktiviteter med leverantörer. Ledningen har markerat vikten av försiktighet vad gäller gåvor från leverantörer, särskilt vid perioder då detta kan vara mer frekvent. Under hösten år 2006 skickades ett brev till exploateringskontorets leverantörer som betonade vikten av restriktivitet avseende gåvor och inbjudningar.

Kontrollmiljön formas också av de dokument som är fastställda och som fokuserar på etik, resor, representation och kontaktfrämjande verksamhet. Exploateringskontorets processer och rutiner styrs dels av stadens övergripande styrdokument, dels av egna policys och föreskrifter. I samband med den omorganisation som ägde rum i maj år 2005 då gatu- och fastighetskontoret uppdelades beslutades att ett antal då gällande policy och riktlinjer också tills vidare skulle gälla exploateringskontoret (Markkontoret till och med 2006-12-31).

Successivt anpassas och utvecklas dessa till de nya förutsättningar som gäller för exploateringskontoret. Ledningen för exploateringskontoret uppger att en del arbete återstår att göra för att skapa en systematisk dokumentstruktur med policys och föreskrifter anpassade till exploateringskontorets verksamheter.

¹ Med ledningsgrupp avses här förvaltningschef och avdelningschefer inom exploateringskontoret.

De existerande och gällande styrdokument med bäring mot mutor och bestickning tar upp frågor och aspekter som är relevanta på området är främst stadens övergripande². Exploateringskontoret har inte utvecklat egna styrdokument rörande det aktuella riskområdet, men samtliga anställda inom exploateringskontoret har tilldelats Finansdepartementets skrift ”Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda”. Denna skrift redovisar lagstiftning och olika problemställningar inom området.

Exploateringskontorets ledning har inte behandlat några inträffade fall rörande mutor och bestickning under den senaste treårsperioden.

3.1.2 Ernst & Youngs kommentarer avseende kontrollmiljön

Som nämnts ovan har exploateringskontorets ledning uttryckt insikt om att det kan finnas risk för mutor och bestickning i riskutsatta delar av verksamheten. De åtgärder som vidtagits under senare tid kan anses påvisa detta. Ledningen är medveten om att exploateringskontorets anseende allvarligt kan påverkas om felaktigheter begås av personalen. Intervjuer med personal inom exploateringskontoret vidimerar det förhållningssätt som ledningen framfört i samtal med Ernst & Young.

Fokus i ledningens kommunikation till personalen, och i de föreskrifter som finns, har varit återhållsamhet i samband med relationsskapande aktiviteter och mindre gåvor från leverantörer. Däremot har ledningen i sin kommunikation med personalen och i föreskrifter inte fokuserat på mer komplexa risksituationer, till exempel på mer sofistikerade korruptionsrisker i upphandlingsverksamheten eller i samband med hantering av markanvisning. Detta kan ytterst få återverkningar innebärande brister i internkontrollstrukturen avseende mer avancerade och allvarligare former av korruption.

Stadens dokument är också generella och fokuserar inte på ett utförligt sätt på mer komplexa och avancerade former av mut- och påverkanssituationer som praktiskt kan uppstå i exploateringskontorets verksamheter.

3.2 Riskbedömningar

Som en del av bedömningen om en organisations skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan är tillfredsställande, granskas också om ledningen har gjort riskbedömningar. Dessa bör genomföras metodologiskt väl och systematiskt i organisationen, samt dokumenteras så att nivåer för risker och konsekvenser kan bedömas. I organisationer där risker för mutbrott och andra oegentligheter kan bedömas som högre bör riskbedömningarna inkludera risken för förekomst av mutbrott och andra oegentligheter som kan hota organisationen.

Riskbedömningen är dessutom ett viktigt styrinstrument i arbetet med att inrätta en ändamålsenlig kontrollstruktur.

² ”Policy för representation” och ”Om Mutor, Stadens policy när anställda erbjuds förmåner av leverantörer och entreprenörer”.

3.2.1 Iakttagelser

Exploateringskontoret har inte etablerat en egen systematisk riskhanteringsprocess som till exempel omfattar följande:

- Gemensam definition av riskerna
- Enhetlig process och format
- Identifiering av riskområden
- Identifiering av viktiga risker
- Effektiv hantering och kontroll av riskerna
- Rapportering av risker enligt fastlagda rapporteringsrutiner

Det förekommer vissa organiserade och systematiska aktiviteter inom exploateringskontoret inom vilka risker granskas och bedöms. Årligen genomförs interna revisioner av ett urval av verksamheter baserat på den framtagna interkontrollplanen. Nämnderna inom staden skall årligen fastställa en internkontrollplan. Internkontrollplanen för exploateringskontoret fastställs således av exploateringsnämnden till vilken återrapportering också sker. Planen baseras på och inriktas utifrån väsentlighet och risk och utarbetas under ledning av ekonomichefen.

För år 2006 års internkontroll valdes följande verksamheter ut:

- Upphandling
- Kalkyleringsrutiner och beslutsunderlag avseende exploateringsprojekt
- Fakturahandläggning

3.2.2 Ernst & Youngs kommentarer avseende riskbedömning

Det kan konstateras att exploateringskontoret inte har infört ett systematiskt och metodologiskt vedertaget sätt för genomförande av riskanalyser och för efterföljande hantering av riskerna i sin verksamhet. Korruptionsriskerna kan därmed inte heller sägas belysas och inkluderas i ett systematiskt riskhanteringsarbete. Detta innebär att ett viktigt instrument saknas i arbetet med att upprätthålla en effektiv och väl avvägd internkontrollstruktur.

Den internkontrollplan som framtas årligen och de risk- och väsentlighetsantaganden som styr denna kompenserar delvis att exploateringskontoret inte har en etablerad modell för riskbedömning. Vidare finns en riskmedvetenhet hos ledningen i aktuella frågor som delvis kan kopplas till kontroller/uppföljningar och åtgärder som faktiskt genomförs, men riskbedömningarna genomförs och dokumenteras inte på ett systematiskt sätt.

3.3 Övergripande kontrollfunktioner

Ett bra skydd mot olika former av otilbörlig påverkan förutsätter också att det finns övergripande kontrollfunktioner, exempelvis genomtänkta och sammanhängande riktlinjer och regler samt ansvarsfördelning och rutiner för att upptäcka om reglerna inte följs.

3.3.1 Iakttagelser

Exploateringsnämnden har inkorporerat stadens generella dokument och regler som syftar till att motverka förekomst av mutor och annan otillbörlig påverkan bland sina policys.

Det är främst stadens policy "Om Mutor Stadens policy när anställda erbjuds förmåner av leverantörer och entreprenörer" som explicit behandlar problemområdet. Den tar upp ett antal frågeställningar som rör relationer till externa affärspartners. Det finns en tydlig koppling till det aktuella riskområdet och hänvisning görs till aktuell lagstiftning rörande mutor och bestickning. Beträffande gåvor regleras detta i nämnda policy och i "Stadens policy för representation m.m.". Utöver dessa två policys finns exploateringskontorets Resepolicy med klar koppling till det aktuella problemområdet. I denna regleras bland annat beslutsordningen avseende och inför tjänsteresor.

Centralt styrdokument är också exploateringsnämndens delegationsordning som bland annat innefattar vad och vilka beslut som får delegeras från nämnd till förvaltning, samt regler avseende delegationsnivåer i kronor räknat och hur återrapportering till nämnd skall ske inom områden där delegation skett.

Vidare finns också "Attestinstruktion för Exploateringsnämnden" Denna reglerar attestrutiner, fakturahantering och ansvarsfrågor rörande de kontroller som skall ske i samband med attest och utanordning.

Vid intervjuer med exploateringskontorets ledning redogörs för och hänvisas till ovan nämnda policys, vilket ger intryck av att olika frågeställningar kopplade till regelsystemet regelmässigt diskuteras inom exploateringskontorets ledning.

Exploateringsnämndens policys med bäring mot mutor och bestickning är, som också nämndes under avsnitt 3.1, av övergripande karaktär och reglerar förhållningssätt i allmänna termer. De har bred övergripande täckning, men har inte konkret vävts in i mer praktiska riktlinjer avseende olika riskutsatta verksamhetsområden, till exempel avseende inköp och upphandlingar.

Exploateringsnämndens regelverk gäller samtliga anställda. Detta framgår av gällande regler. Detta innebär att anställda är skyldiga att både känna till relevanta regler och följa dessa. Exploateringskontoret har regelbundet ett antal konsulter knutna till olika verksamheter. Det finns inga rutiner eller avtal som säkerställer att inhyrda konsulter följer exploateringsnämndens regelsystem.

Exploateringskontoret har inte inrättat ett särskilt system för att upptäcka, utreda eller hantera eventuella frångående av gällande föreskrifter. I stället anges vid intervjuer med ledningspersoner att det är upp till aktuell chef att tillse att reglerna följs i varje del. Via delegationsordning och attestrutiner kan avvikelser upptäckas, men inga fasta rutiner för att hantera detta finns inrättade. Kontrollmekanismer, till exempel i de ekonomiadministrativa rutinerna och systemen finns, som gör att avvikelser kan upptäckas.

Inom de ekonomiadministrativa enheterna bedrivs traditionell uppföljningsverksamhet i enlighet med vad som förväntas av denna. Dock sker ingen systematisk uppföljning i syfte att

upptäcka avvikelser från gällande regelsystem, utan granskningar kan ske ad hoc av administrativa chefspersoner eller baserat på den årliga internkontrollplanen.

3.3.2 Ernst & Youngs kommentarer avseende övergripande kontrollfunktioner

Exploateringskontoret har genom inkorporering av stadens generella policys ett regelverk som tar upp etiska förhållningssätt med bäring mot mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan. Vidare finns väl dokumenterade regler kring delegation av beslut och intern kontroll avseende attester och utbetalning av pengar.

De övergripande riktlinjer som finns har inte kompletterats med dokumenterade kontrollfunktioner specifikt avseende risken för mutor och bestickning, inom riskutsatta verksamheter och processer. Detta kan till exempel utgöras av såväl generella som specifika regler kring hur uppföljning skall ske inom riskutsatta verksamheter.

Exploateringskontoret har ett övergripande system och förhållningssätt för ansvarsfördelning som kan anses ändamålsenligt utifrån ett generellt internkontrollsperspektiv med avseende på förebyggande kontroller. Det saknas dokumenterade kontroller och uppföljningsrutiner som syftar till att upptäcka om exploateringsnämndens föreskrifter och regler inte följs.

Den övergripande ekonomiska uppföljningen som sker av projekten av controllers/ekonome genomförs inte på en nivå där vi bedömer att det är möjligt att upptäcka mönster som kan indikera korruption. De större projekten är ofta långa tidsmässigt och av naturliga skäl svåra att budgetera, vilket innebär att budgetavvikelser i projekten snarare är regel än undantag. Avvikelseförklaringarna i boksluten bedöms vara av varierande kvalitet och är generellt sett på en övergripande nivå. Den budgetuppföljning som sker på övergripande nivå i boksluten avser totalavvikelser i projekten och sker inte baserat på delprojekt.

3.4 Generella kontrollåtgärder

3.4.1 Allmänt om kontrollåtgärder

Ett gott skydd mot otillbörlig påverkan och mutor förutsätter att ett systematiskt angreppssätt tillämpas för att få en god ansvars- och arbetsfördelning i riskutsatta verksamheter och processer. Dessutom bör det finnas en kontrollorganisation som är fristående från linjeverksamheten, och som har ansvar och relevanta verktyg för att kontrollera om det finns indikationer eller misstankar om otillbörlig påverkan samt för att utreda eventuella indikationer. I avsnitt 3.4.2 kommenteras iakttagelser avseende generella kontrollåtgärder inom exploateringskontoret samt i vilken grad dessa har bäring mot riskområdena upphandlingar och inköp samt markanvisning och värdering.

3.4.2 Iakttagelser övergripande och Ernst & Youngs kommentarer

Inom exploateringskontoret finns ett generellt förhållningssätt avseende förebyggande kontroll genom arbetsfördelning. Denna princip ligger till grund för kontrollåtgärder inom såväl upphandlingsverksamheten som ekonomiadministrationen. Arbetsfördelningsprincipen återspeglas också i exploateringsnämndens attestordning och regler avseende rätten att teckna avtal och göra inköp. Exploateringskontorets kontrollmekanism genom arbetsfördelning, som

i praktiken innebär att minst två personer i förening utför en uppgift eller att en person granskar och eventuellt godkänner en annan persons åtgärder, utgör ett skydd som också har stor relevans för de i sammanhanget mest riskutsatta områdena. Emellertid har inte granskningen påvisat en tydlig koppling av arbetsfördelningskontroller inrättade för att hantera risker inom området mutor och bestickning.

3.5 Kontrollåtgärder avseende upphandling och inköp

Exploateringskontoret upphandlar och gör inköp för mycket stora belopp. Årligen görs upphandlingar och inköp för 1,5 till 2 miljarder kronor. Enskilda inköp och upphandlingar baseras i normalfallet på en i förväg godkänd budgeterad verksamhet kopplad till planering och byggnation inom exploateringsprojekt. Exploateringskontoret fungerar i stor utsträckning som en beställarorganisation och anlitar konsulter och entreprenörer för projektering och genomförande av projekt.

En upphandling eller ett inköp (förutom inköp avseende driftkostnader) görs i princip alltid inom ramen för ett projekt, där rätten att besluta om genomförande av enskilda upphandlingar och inköp dels styrs av den ordning som finns för Stockholms stads nämnder, dels av delegationsordningen specifikt inom exploateringsnämnden. Vidare påverkas upphandlingsverksamheten i hög grad av de regler och rutiner som finns avseende planerings- och beslutsunderlag inför inriktningsbeslut och genomförandebeslut av projekt vid exploateringskontoret.

Upphandlingsverksamhetens yttre ramar styrs av de budgetramar som årligen fastställs av kommunfullmäktige och nämnden.

3.5.1 Om upphandlingar och inköp generellt

Genomförandet av exploateringskontorets upphandlingar och inköp regleras dels genom de krav som Lagen om offentlig upphandling (LOU) stipulerar, dels genom en rad interna styrdokument. Det övergripande ansvaret för upphandlingsverksamheten och inköp inom exploateringskontoret åvilar avdelningschefen för avdelningen Miljö & Teknik. Det är också inom denna avdelning som de flesta upphandlingar och inköp görs. Inom avdelningen är exploateringskontorets särskilde expert inom upphandlingsområdet placerad.

Upphandlingar och inköp via ramavtal är långtgående decentraliserade verksamheter inom exploateringskontoret. Detta innebär att varje enskild delprojektledare, inom ramen för beslutad budget och delegationsordningens gränser, ansvarar för och genomför upphandlingar och inköp inom sina respektive projekt.

Till stöd för den projekt- eller delprojektledare som ansvarar för en upphandling finns en så kallad upphandlingscontroller, som besitter särskild expertis inom området. Till varje avdelning inom exploateringskontoret där projekt genomförs finns en dedikerad upphandlingscontroller som i varierande grad, beroende på upphandlingens storlek, alltid skall medverka i de enskilda upphandlingar som genomförs. Exploateringskontorets upphandlingscontrollers är organisatoriskt placerade inom avdelningen Miljö & Teknik, samt i ett fall tillhörande trafikkontoret.

Styrande och till stöd för genomförande av upphandlingar inom exploateringskontoret är också den så kallade Upphandlingshandboken som finns tillgänglig för alla handläggare via intranätet. Upphandlingshandboken innehåller bland riktlinjer, processbeskrivningar och mallar för genomförande av upphandling.

Exploateringskontoret har en särskild upphandlingsgrupp som har till uppgift att utveckla upphandlingsförfarandet inom exploateringskontoret, utbyta erfarenheter och ta fram utbildning i upphandlingsfrågor. I Upphandlingsgruppen finns bland andra avdelningschefen för Miljö & Teknik och exploateringskontorets upphandlingscontrollers.

Det förekommer i princip tre olika typer av upphandlingar och inköp inom exploateringskontoret:

1. Upphandlingar av entreprenader, konsulter och ramavtal:
 - Upphandlingar görs, som nämnts ovan, decentraliserat vid exploateringskontorets olika avdelningar. De leds vanligen av en projektledare eller en delprojektledare, med stöd från en upphandlingscontroller vid avdelningen Miljö & Teknik.
 - Den vanligaste typen av konkurrensutsatta upphandlingar utgörs av entreprenader och byggnation under genomförandedelen av pågående projekt. Vidare upphandlas ramavtal för olika typer av konsulttjänster. Konsulter upphandlas även separat inom ramen för olika projekt.
2. Avrop från ramavtal:
 - Konsultinsatser under ett projekts löptid inköps ofta via de ramavtal som finns.
 - Det är primärt exploateringskontorets och trafikkontorets egna upphandlade ramavtal som används för avrop. Det är mindre vanligt att man använder de mer generella ramavtal som finns tillgängliga inom Stockholms stad.
3. Direktupphandlingar.
 - Direktupphandlingar görs regelbundet inom exploateringskontoret.
 - Styrande vid beslut om och genomförande av direktupphandlingar är LOU och interna riktlinjer.

3.5.2 Rutiner och kontroller vid upphandlingar

Rutiner och kontroller vid upphandlingar

Upphandlingar av entreprenader och konsulter (utom ramavtalsupphandlingar) genomförs primärt inom ramen för ett projekt. Varje projekt har en projektledare som bland annat har det övergripande budget- och genomförandeansvaret. Projektledaren tillhör någon av de avdelningar som har ett geografiskt exploateringsansvar (Innerstad, Ytterstad eller Hammarby Sjöstad).

Under projektledaren finns olika sakområdesansvariga delprojektledare, till exempel delprojektledare för genomförande av trafik-, bygg- och landskapsfrågor inom ramen för ett

projekt. Det är främst delprojektledarna som inom sina ansvarsområden ansvarar för och genomför upphandlingar inom projekten. Delprojektledarna tillhör organisatoriskt avdelningen Miljö & Teknik men kopplas via projektgrupper till de övriga avdelningarnas exploateringsprojekt.

Det finns processbeskrivningar, checklistor och en rad mallar som används och reglerar varje viktigt moment i arbetet under upphandlingsprocessen. Materialet finns tillgängliga via intranätet och ingår i Upphandlingshandboken. Syftet med mallarna är bland annat att säkerställa affärsmässighet, leverantörens kravuppfyllande och att LOU följs korrekt.

Anbudsförfrågan utformas av ansvarig projekt- eller delprojektledare i samverkan med annan expertis inom ramen för projektet. Till stöd för utformning av anbudsförfrågan finns mallar, innefattande kriterier för bedömning av inkommande anbud. Alla anbudsförfrågningar där beloppet överstiger 2 miljoner kronor skall alltid granskas och godkännas av upphandlingscontroller innan de processas vidare.

När anbud inkommer diarieförs dessa och läses sedan in i ett skåp vid registraturen. Öppnandet av inkomna anbud sker samtidigt under överseende av minst två personer. Öppningsprotokoll sammanställs och undertecknas. Därefter granskas och utvärderas anbuderna av den ansvarige personen för upphandlingen (oftast delprojektledaren) i samverkan med minst ytterligare en person. Denne person kan vara någon som inom projektet besitter särskild sakkunskap.

Det förekommer att inhyrda externa konsulter medverkar som stöd i enskilda utvärderingar. Till exempel kan en inköpt byggledare eller annan expert medverka vid utvärdering av tekniskt komplicerad information i anbud. Konsulter får aldrig leda en upphandling. Det finns som nämnts ovan fastställda kriterier inom exploateringskontoret som skall användas som grund vid utformande av anbudsförfrågan och utvärdering av inkommande anbud.

Beslutordning rörande val av leverantör (-er) och tilldelning av uppdrag följer nivåerna i delegationsordningen. Därefter fastställs tilldelningsbeslutet genom att avdelningschef eller förvaltningschef undertecknar detta. Slutligen tecknas kontrakt med vald leverantör. Kraven från LOU gör att all dokumentation från upphandlingen skall sparas och arkiveras.

Rutiner och kontroller rörande avrop från ramavtal

Leverantörerna som exploateringskontoret har tecknat ramavtal med rangordnas inom sina respektive fackområden i samband med upphandlingen. Det är främst konsulttjänster som avropas, särskilt när beloppsnivåerna är förhållandevis små. I normalfallet, enligt uppgift från Upphandlingshandboken, avropas från ramavtal upp till 15 basbelopp eller ca 600 000 kr.

Avrop inom ett fackområde skall under en tidsperiod göras så att fördelningen av inköp från leverantörerna procentuellt följer den rangordning som fastställdes i samband med upphandling av ramavtalet. Detta innebär att den leverantör som fick flest poäng i samband med upphandlingen också skall få flest inköp under en tidsperiod.

Då ett avrop skall göras inom ett projekt ansvarar ansvarig delprojektledare/handläggare (i enlighet med delegationsordningen) för att avrop sker i enlighet med fastställd rangordning och att den procentuella fördelningen följs. Uppgifter om ramavtal och uppdaterad fördelning

mellan leverantörerna inhämtas via intranätet. Det är handläggaren som avgör vilken av leverantörerna som skall väljas. Handläggaren kan i princip välja vilken som helst av de leverantörer som exploateringskontoret tecknat ramavtal med, men är samtidigt skyldig att granska fördelningen av tidigare avrop och säkerställa att den procentuella fördelningen baserat på rangordning upprätthålls.

Rutiner och kontroll avseende direktupphandling

Direktupphandling, innebärande upphandling utan att skriftligt anbud inforas, får användas i begränsad omfattning i vissa fall. Regelverket inom exploateringskontoret påtalar att detta skall ske undantagsvis.

- Då värdet understiger ett basbelopp för varor och tjänster och fem basbelopp för intellektuella eller andra kvalificerade tjänster. För övriga konsulttjänster är gränsen två basbelopp.
- Då synnerliga skäl föreligger, såsom nödlägen och akuta, oförutsedda situationer, även om beloppen är större än vad som anges under punkten ovan

Enligt exploateringskontorets upphandlingshandbok kan direktupphandling utan skriftligt anbud ske vid enstaka inköp från samma leverantör under ett år.

3.5.3 Uppföljningsåtgärder avseende upphandlingar och avrop från ramavtal

Uppföljning av upphandlingar och avrop

Varje kvartal tas upphandlingsstatistik fram ur exploateringskontorets beställningsregister av en befattningshavare vid Miljö & Teknik. Denna granskas av avdelningschefen för Miljö & teknik, samt av upphandlingscontroller. Statistiken behandlas även vid upphandlingsgruppens möten och föredras regelbundet för ledningsgruppen.

Statistiken innefattar följande:

- Inköp och belopp per inköpsform, samt fördelning mellan dessa former: avrop, direktupphandling, öppen upphandling, selektiv upphandling, förhandlad upphandling, förenklad upphandling, formgivningstävling och inom staden.
- Statistik över antal beställningar per ramavtalsupphandlad leverantör inom respektive teknikområde.
- Statistik över gjorda beställningar per handläggare

Resultatet presenteras i tabeller/diagram:

- Entreprenader – för hela kontoret
- Konsulttjänster – för hela kontoret
- Miljö- och tekniks samtliga upphandlingar
- Upphandlingar/avdelning
- Upphandlingar, samtliga – hela kontoret
- Beställningar per leverantör – redovisade per teknikområde

Baserat på framtagen statistik kan avvikelser, till exempel rörande avrop av leverantörer inom ett teknikområde, följas upp.

3.5.4 Ernst & Youngs kommentarer avseende upphandling och inköp

Det finns en rad förebyggande internkontrollsmoment inbyggda i de rutiner som är fastställda inom exploateringskontoret för upphandling och avrop. Vi bedömer detta som tillfredsställande ur riskhänseende. Kontrollerna utgörs primärt av de arbetsfördelningsrutiner som är inbyggda i processerna, samt av exploateringskontorets framtagna mallar och verktyg vilka reglerar och finns som stöd i samband med upphandling.

Ett påpekande som kan göras i sammanhanget, baserat på Ernst & Youngs erfarenheter inom området, är att det är av vikt att samtliga väsentliga sidor i ett anbud signeras av medverkande personer i samband med anbudsöppning. Denna rutin finns inte idag inom exploateringskontoret. Om signering sker av väsentliga sidor försvårar detta bland annat möjligheten för en öarlig person att i efterhand byta ut eller ändra sidor innehållande ett anbuds prisinformation. Om anbuden är mycket omfattande bör åtminstone samtliga delar av anbudet signeras som behandlar ekonomiska och andra väsentliga aspekter i anbudet.

Exploateringskontoret har en långtgående delegering avseende upphandlingar och avrop från ramavtal. Vid delegering inom riskutsatta verksamheter är det av stor vikt att effektiv uppföljning sker i syfte att upptäcka eventuella avvikelser från regelsystem eller i värsta fall förekomst av oegentligheter.

Det är därför också av stor vikt att systematisk och väl inriktad uppföljning sker inom exploateringskontoret. Via information ur beställningsregistret sker, som framgår ovan, uppföljning av upphandlingar och avrop regelbundet. Den uppföljningen är i stor utsträckning anpassad till att säkerställa att LOU efterlevs och att avrop sker i enlighet med ramavtalens rangordningar. Uppföljningen vid exploateringskontoret kan utvecklas ytterligare och även baseras på riskantagande avseende korruption. Detta kan till exempel innebära att den uppföljning som görs av enskilda handläggares direktupphandlingar och avrop i förhållande till enskilda leverantörer också genomförs över en tidsperiod. Detta för att kunna se eventuella mönster som skulle kunna indikera otillbörligt gynnande.

Vidare är det av vikt att exploateringskontorets internkontrollplaner regelmässigt innefattar granskning av att den interna kontrollen fungerat vid genomförda upphandlingar.

Den ekonomiska uppföljningen i delårsbokslut- och årsbokslut bör utvecklas så att uppföljningen av delprojekt mot budget sker på ett mer systematiskt sätt. Kraven på nivån på relevanta avvikelserförklaringar bör utvecklas. Detta kan ställa ytterligare krav på de systemhandlingar som tas fram i samband med budgetering för de olika delprojekten.

3.6 Kontrollåtgärder avseende markanvisning och värdering av fastigheter

De centrala styrdokumenterna avseende markanvisningar är stadens reglemente för exploateringsnämnden och nämndens Markanvisningspolicy samt exploateringsnämndens delegationsordning med tillämpningsanvisningar. Dessa dokument reglerar bland annat beslutsordning och formerna för markanvisningar. Centrala handläggare och beslutsfattare inom exploateringskontoret, såväl förslag till val av markanvisningsförfarande som tilldelning av markanvisning till byggherre, är avdelningscheferna inom Hammarby Sjöstad, Ytterstad och Innerstad.

Värdering av fastigheter i samband med tomtgäldsregleringar, markanvisning eller försäljning av fastigheter handläggs av särskilda värderare inom avdelning Mark & Värdering. En viktig kontrollerande instans kopplad till markanvisningar och värderingar är det så kallade expertrådet. I expertrådet sitter expertis med juridisk, fastighetsekonomisk och ekonomisk inriktning från staden centralt, fastighetskontoret och exploateringskontoret. Detta organ kommenteras vidare nedan.

3.6.1 Iakttagelser avseende Markanvisning

Enligt stadens markanvisningspolicy innebär en markanvisning ”En option att under en viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförande av ny bostadsbebyggelse eller annan exploatering inom visst markområde som staden äger”. Det finns två former av markanvisningsförfarande, direktanvisning och markanvisning baserad på anbud från intressenter. Markanvisningspolicyn anger ett antal villkor som skall vara uppfyllda för att någon skall kunna erhålla ett markanvisningsavtal. Vidare anger policyn ett antal faktorer som skall beaktas vid val av anvisningsförfarande och urval av den som skall erhålla rätten att exploatera ett visst markområde.

Beroende på hur en idé om att exploatera ett visst markområde hanteras och utvecklas kan processen variera något. I huvudsak kan ett markanvisningsprojekt initieras internt inom staden, alternativt kan en förfrågan komma från en extern intressent, till exempel en byggherre. En idé om att exploatera ett markområde kan även växa fram genom ett samspel mellan olika intressenter.

Markanvisningsprocessen består av en rad olika moment och påverkas av en mängd faktorer. För mer ingående redogörelse av markanvisningsprocessen hänvisas till markanvisningspolicyn och exploateringskontorets processbeskrivningar (se bilaga 1 avseende dokumentation).

Inom ramen för denna granskning är fokus dels på förekomst av förebyggande och upptäckande kontroller avseende handläggning och beslut om val av anvisningsförfarande, dels mot kontroller avseende handläggning och beslut kopplat till vem som skall tilldelas markanvisning. Dessa beredningsområden kan bedömas som särskilt riskutsatta eftersom det i dessa moment kan finnas utrymme för favorisering av en viss intressent eller förekomma otillbörliga externa påtryckningar mot personal inom exploateringskontoret. Vidare fokuseras på kontroller avseende värdering av mark i samband med markanvisning.

Vid en extern anmälan till exploateringskontoret om intresse för markanvisning registreras denna i ett register och en projektledare/handläggare utses som upprättar en akt i ärendet där handlingar förvaras. Beroende en på rad faktorer, till exempel om andra intressenter anmält intresse för samma mark, om det finns en tidigare bedömning eller beslut rörande exploatering av aktuellt markområde, beslutas hur den vidare processen skall fortgå. Ärenden diskuteras i princip alltid med stadsbyggnadskontoret. Beträffande markanvisning så sker sådan endast undantagsvis om kontoren har olika syn.

Val av anvisningsförfarande

Handläggnings- och beslutsprocesserna vid de avdelningar inom exploateringskontoret som hanterar markanvisningar är inte formaliserade med avseende på riktlinjer och mallar för beredning och dokumentation av förslag till markanvisningsform. Det är i stor utsträckning upp till avdelningschefen för det område som markanvisningen avser, att tillsammans med utsedd projektledare/handläggare, bereda ärendet i detta skede och besluta om förslag avseende direkt- eller anbuds-förfarande vid markanvisningen.

Enligt intervjuer med avdelningschefer utgår man från de övergripande riktlinjer som markanvisningspolicyn anger. Det finns ingen formaliserad och dokumenterad process som alltid skall följas vid val av anbuds-förfarande, utan man arbetar utifrån vedertagen praxis inom exploateringskontoret. En mer formaliserad beredning skulle till exempel ur internkontrollhänseende kunna innebära inrättade arbetsfördelningsrutiner med ytterligare personer på minst avdelningschefsnivå som granskar och yttrar sig över val av anvisningsförfarande.

Val av byggherre

Det finns som framgår ovan i princip två tillvägagångssätt vid val av byggherre i samband med exploatering, direktanvisning och anbudsanvisning. Vid direktanvisning kan skälet till val av byggherre bero på att idén och förslaget om exploatering kom från aktuell byggherre. Exploateringskontoret vill få in goda idéer om exploatering och detta kan uppmuntras om idégivarna också ges möjlighet till exploatering. Val av byggherre, när det finns mer än en intressent, kan också påverkas av andra faktorer, vilka finns angivna i markanvisningspolicyn. En viktig faktor vid val av byggherre är säkerställande av en "rättvis" fördelning av markanvisningar till intresserade byggherrar. Till stöd för att kunna fördela markanvisningar mellan byggherrarna används information från det så kallade markanvisningsregistret, som innefattar samtliga tidigare gjorda markanvisningar.

Beslut om vem som skall erhålla markanvisning genom direktanvisning bereds primärt och förslås av avdelningschefen, ibland i samverkan med berörd projektledare/handläggare, för aktuellt geografisk område. Vid större exploateringar förekommer det att avdelningscheferna tillsammans går igenom aktuellt ärende och föreslår byggherre. Förslag till markanvisning undertecknas slutligen av direktören för exploateringskontoret inför fortsatt beredning. I kontorets förslag till beslut redovisas vilka byggherrar som sökt aktuell markanvisning, samt vilka markanvisningar den byggherre som tilldelats markanvisningen erhållit de tre senaste åren.

En central instans i samband med beredning vid direktanvisning utgörs av den värderare som alltid kopplas till ett ärende. Denne tjänsteman som tillhör avdelningen Mark & Värdering ansvarar för att genomföra värderingen i samband med beredningen av markanvisningen. Värderaren upprättar en värderings-PM som skall ligga till grund för förhandlingen med byggherren.

Efter genomförd förhandling skall värderingen alltid granskas och godkännas av det så kallade expertrådet³. Beslut om markanvisning får inte fattas av nämnd förrän expertrådet granskat och godkänt den värdering överenskommelsen vilar på.

Vid ett anbuds förfarande inför exploatering av ett markområde begärs anbud in från byggherrar varefter den byggherre väljs som, om grundläggande krav uppfylls, ger bäst pris. Det finns inte utarbetade mallar och riktlinjer för hur anbuds förfarandet skall genomföras på samma sätt som det finns för upphandlingar inom exploateringskontoret. Men enligt intervjuade avdelningschefer följer man i princip samma rutiner som vid upphandlingar, med anbudsfrågan, öppningsprotokoll, utvärdering etc.

3.6.2 Iakttagelser avseende värdering av fastigheter

Värdering av fastigheter utförs av så kallade värderare vid avdelningen Mark & Värdering. Värdering sker vid regleringar av tomträttsavgälder, nyupplåtelse, försäljning och friköp av mark. För bostäder utarbetas regelbundet underlag till markvärdesschabloner som sedan fastställs av kommunfullmäktige. Det görs ingen värdering av varje enskilt objekt avseende bostäder vid avgäldsregleringar, utan nivåerna baseras på av kommunfullmäktige beslutade schabloner. Vid försäljning och exploatering av mark för nybyggnation av bostäder och bostadsfastigheter görs värdering i varje enskilt fall.

För kommersiell mark sker värdering i samband med varje enskild reglering, nyupplåtelse och försäljning. Ett ärende vid värdering av kommersiell mark bereds normalt enskilt av en värderare som tilldelats ärendet. En mängd ingångsdata används som underlag för värderingen. Dessa finns sammanställda i en databas i Excel (Microsoft Office) som löpande hålls uppdaterad. I princip omfattar ingångsdatan olika variabler som påverkar värdering av fastigheter i Stockholm.

Det övergripande värderingsarbetet vid Mark & Värdering leds av en så kallad värderingssamordnare. Varje vecka, vid ett gemensamt möte, går värderingssamordnaren tillsammans med avdelningens övriga värderare igenom de ingångsdata som används för värderingarna. Vid behov justeras värden och andra variabler i samband med mötet.

Alla enskilda värderingsärenden av kommersiell mark som genomförs, oavsett om det avser markanvisning eller avgäldsreglering, granskas av värderingssamordnaren samt av avdelningschefen vid Mark & Värdering innan de processas vidare. Värderingssamordnaren granskar den kalkyl som värderaren gjort och bedömer bland annat om rätt ingångsvärden använts. Efter godkännande av avdelningschef förs ärendet sedan alltid vidare till expertrådet som skall yttra sig över värderingen innan denna slutligen godkänns i exploateringsnämnden.

³ I expertrådet ingår dels fastighetsekonomisk expertis från exploateringskontoret och fastighetskontoret, dels juridisk och ekonomisk expertis från stadsledningskontoret.

Avgäldsregleringar avseende bostadshus administreras av avdelningens markförvaltare. Regleringar baseras på av kommunfullmäktige beslutade schabloner. Detta innebär att markförvaltaren vid reglering, till exempel avtalsförlängning, upprättar ett avtalsförslag baserat på schablonvärdet för aktuell mark. Det finns därvid inget utrymme att göra egen värdering till grund för avtalet.

Efter att avtalet undertecknats för markförvaltaren in de uppgifter som ligger till grund för tomträttsavgälden i en databas. Detta sker av en enskild handläggare baserat på informationen i avtalet. Rutinen vid exploateringskontoret föreskriver också att innan avtal arkiveras kontrolleras gjord inmatning av ytterligare en markförvaltare som signerar avtalet. Kommande fakturering baseras sedan på de ingångsvärden som matas in i datasystemet.

Om felaktiga värden, av misstag eller avsiktligt, matats in blir faktureringen felaktig. För en kommersiell fastighet, som kan ha flera miljoner kronor i årlig tomträttsavgäld, kan ett för lågt inmatat värde innebära stora kostnadsminskningar. Avtalen löper som regel på 10 år, varför det kan dröja denna tid innan en felaktighet upptäcks. Upptäckt torde först ske vid ny reglering om inmatad data inte varit i överensstämmelse med avtal.

3.6.3 Uppföljningsåtgärder avseende Markanvisning och värdering

Uppföljning av alla gjorda markanvisningar under en viss tidsperiod sker bland annat via statistik som tas fram ur markanvisningsregistret. I detta register uppdateras samtliga markanvisningar, samt en rad fakta om markanvisningen. Uppföljningen görs av avdelningscheferna och syftar främst till att bedöma fördelningen mellan byggherrar så att denna upprätthålls i enlighet med markanvisningspolicyn.

Statistik om markanvisningar läggs även ut på Internet varför information om samtliga markanvisningar finns tillgängliga.

Det sker ingen regelmässig uppföljning vid exploateringskontoret avseende enskilda avdelningschefers beredning och beslut rörande markanvisningar, till exempel i form av fördjupad mönsteranalys rörande fördelning av markanvisningar till byggherrar. Beträffande gjorda värderingar så sker ingen systematisk uppföljning av dessa. Sådan uppföljning kan till exempel utgöras av granskning huruvida ett urval av gjorda värderingar under tidsperiod korrekt baserats på de ingångsvärden som finns i Excel-databasen.

Viss uppföljning sker av de uppgifter från de nytecknade tomträttsavtalen som matas in i datasystemet, vilka bland annat ligger till grund för fakturering. Varje vecka får markförvaltarna logglistor med all data som inmatas. Samtliga markförvaltare skall granska, och signera, logglistorna i syfte att upptäcka felaktigheter. Uppföljningen genomförs dock främst i syfte att den enskilde markförvaltaren skall upptäcka eventuella egna misstag.

3.6.4 Ernst & Youngs kommentarer avseende Markanvisning och värdering

Beträffande markanvisning så saknas tillfredsställande arbetsfördelningskontroller inrättade i syfte att motverka korrupktion. Beredning av markanvisning och förslag till beslut rörande val av byggherre styrs i stor utsträckning av avdelningschefen ensam, ibland i samverkan med underordnad personal. Detta kan skapa utrymme till att styra en enskild kommersiellt värdefull markanvisning till en viss intressent på osakliga grunder.

Avsaknad av arbetsfördelningskontroll i detta sammanhang kompenseras till en del av den öppenhet som råder genom offentlighetsprincipen som innebär att, bland andra, byggherrar kan få insyn i stora och centrala delar av markanvisningsprocessen. Insyn har även de övriga instanser inom staden och exploateringskontoret som är involverade i markanvisningsprocessen. Detta medför bland annat att frågor kan resas rörande val av anvisningsförfarande och byggherre av olika instanser under pågående markanvisningsprocess.

Vi rekommenderar att processen kring val av markanvisningsförfarande formaliseras, till exempel att standardiserade mallar används för dokumentation där skälen noga anges till valt förfarande, samt att dessa skäl granskas och bedöms av en tjänsteman på tillräckligt hög nivå under ärendets beredning. Vidare bör skälen till val av byggherre noga anges, samt att även dessa dokumenteras på samma sätt som bör ske vid val av anvisningsförfarande.

Det bör också påpekas att fördjupad uppföljning av genomförda markanvisningar försvåras om inte handläggnings- och beslutsdokumentationen har formaliserats.

De värderingar som görs av kommersiella fastigheter kan anses uppfylla kraven på förebyggande kontroll genom de olika gransknings- och godkännandemoment som ingår. Det är av vikt att värderaren i ett mycket tidigt skede involveras i de prisdiskussioner som sker i samband med markanvisning. Detta för att säkerställa att överenskommet pris mellan byggherre och exploateringskontoret baseras på korrekta kalkyler.

Uppföljningen av gjorda värderingar, samt av att korrekta värden rörande tomträttsavgälder inmatats i den databas som ligger till grund för fakturering kan utvecklas vid exploateringskontoret i syfte att upptäcka eventuellt felaktiga värden.

3.7 Information och kommunikation

Ett gott skydd mot otillbörlig påverkan och mutor förutsätter att ledningens värderingar och riktlinjer effektivt ska ha kommunicerats till personalen i riskutsatta funktioner genom utbildning och information.

3.7.1 Iakttagelser

Information om förhållningssätt och interna regler rörande mutor och annan otillbörlig påverkan överförs till personalen främst via intranätet. Ledningen har vid intervjuer betonat att all personal inom exploateringskontoret använder persondator som centralt arbetsverktyg. Detta innebär att personalen har en stor vana av att inhämta intern information via intranätet. Därmed är det lätt för personalen att hålla sig uppdaterad om existerande dokumentation med bäring mot mutor och bestickning.

Vidare kommuniceras ledningens syn i samband med aktuella händelser som kan ha bäring mot korruption och vid tidpunkter då det kan förekomma extra mycket inbjudningar från leverantörer, till exempel vid jultid. Då sprids ledningens förhållningssätt till organisationen av avdelningscheferna i samband med avdelningsmöten.

På initiativ av exploateringskontorets ledning har samtlig personal fått ett individuellt exemplar av skriften Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda (utgiven av Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting). Denna delades ut under år 2006.

Som nämndes under avsnitt 3.1.1 skickades under hösten år 2006 ett brev till exploateringskontorets (dåvarande Markkontorets) leverantörer där kontoret delgav sin syn avseende gåvor och inbjudningar till personalen. I brevet som betonar restriktivitet hänvisas också till Finansdepartementets skrift ”Om Mutor och Jäv”. Exploateringskontorets personal informerades samtidigt om brevet.

Det förekommer ingen formaliserad introduktionsutbildning inom området av nyanställda. Nyanställda blir introducerade och får information om den egna verksamheten initialt. Därefter ges viss introduktionsinformation av chefer inom olika avdelningar på ett informellt sätt. Det ges inga specifika utbildningar i centrala policys och riktlinjer.

Inom ramen för upphandlingsverksamheten förekommer informationsspridning via intranätet. Detta hanteras av exploateringskontorets upphandlingsexpert. Vidare har alla personer som arbetar med inköp och upphandlingar inom exploateringskontorets olika avdelningar fått internutbildning i LOU och interna regler avseende inköp och upphandling, samt i vissa fall kompletterande utbildningar. Den interna utbildningen avseende LOU har vanligen varit en endagsutbildning.

3.7.2 Ernst & Youngs kommentarer avseende information och kommunikation

Ledningen kommunicerar som framgått ovan sina värderingar och övrig information till personalen främst via intranätet och avdelningsmöten. Hur effektivt detta är för att säkerställa att personalen har tillräcklig kunskap om stadens och exploateringsnämndens regelsystem och policys är svårt att bedöma. Någon uppföljning av att nyanställda verkligen tagit till sig informationen i de aktuella policys och riktlinjer som finns förekommer inte. Det finns till exempel ingen rutin där den nyanställda formellt försäkras att han eller hon tagit del av relevanta delar av exploateringsnämndens regelsystem.

Det har betonats i samband med intervjuer att intranätet används systematiskt av personalen och vårt intryck är att personalen är klart medveten om risker med bäring mot mutor och bestickning. Vidare vidimerar intervjuad personal att ledningsinformation rörande frågor kopplade till mutor och bestickning vid några tillfällen under de senaste åren har kommunicerats och diskuterats i samband med avdelningsmöten.

Risk för mutor och bestickning har inte vävts in i den utbildning som förekommer rörande inköp och upphandling. Utbildningen omfattar därmed inte frågeställningar och moment syftande specifikt till att motverka korruption. Vi rekommenderar att även risken för korruption belyses i samband med utbildningar avseende inköp och upphandling.

Alla mottagare som borde ges information nås sannolikt inte av exploateringskontorets information. Inhyrda konsulter – som i vissa delar av de riskutsatta verksamheterna utgör en del av arbetskraften – omfattas inte av informationsspridningen från ledningens sida i lika stor utsträckning som den egna personalen. Det är av vikt att exploateringskontoret säkerställer att även konsulter i riskutsatta verksamheter får del av och följer stadens och exploateringsnämndens regelsystem.

3.8 Uppföljning

Ledningen bör säkerställa att regelsystemet och den interna kontrollstrukturen fungerar som avsett. Ett gott skydd medför behov av att regelbundet följa upp reglernas utformning, genomförda kontrollåtgärder samt andra frågor eller förhållanden som har med verksamhetens skydd mot mutor och annan otillbörlig påverkan att göra.

3.8.1 Iakttagelser

Den uppföljande verksamheten av interkontrollsystemets funktion vid exploateringskontoret är begränsad. Det sker till exempel ingen årlig systematisk riskbaserad översyn av internkontrollstrukturen. Justeringar av interna kontroller görs främst vid organisationsförändringar, teknikutveckling eller vid enskilda förändringar i arbetsrutiner och processer.

Det pågår en successiv översyn av policys och andra styrdokument till följd av den organisationsförändring som ägde rum under våren år 2005, då Gatu- och fastighetskontoret separerades. I detta arbete görs anpassningar av riktlinjer till exploateringskontorets specifika verksamheter.

Det görs olika former av uppföljningar av exploateringskontorets verksamhet inom ramen för den årliga internkontrollplanen. Uppföljning sker främst baserat på risk och andra ingångsvärden, också inom områden som har bäring mot mutor och bestickning, men någon systematisk och regelbunden uppföljning av de interna kontrollerna görs idag inte med fokus på detta riskområde.

3.8.2 Ernst & Youngs kommentarer avseende uppföljning

Exploateringskontoret har inget tillfredsställande system för att följa upp att kontroller för att motverka mutor och bestickning är väl anpassade och avvägda. Det sker inte heller någon uppföljning av hur kontroller de facto har fungerat inom riskutsatta processer och verksamhetsområden. Centralt i detta sammanhang är, vilket påpekats tidigare, att systematiska riskbedömningar för närvarande inte görs och att kontroller därför inte kan kopplas på ett tydligt sätt till sådana bedömningar.

Den årliga internkontrollplanen är en viktig kompletterande uppföljningsmekanism som också har bäring mot det aktuella riskområdet. Arbetet med internkontrollplanen bör utvecklas så att denna utarbetas på förvaltningsnivå och omfattar en samlad riskbedömning av verksamhetens alla väsentliga områden.

Vi anser att det är viktigt att styrning och uppföljning av internkontroll inte är frikopplad från verksamhets andra styrsystem, utan är integrerat med dessa. För närvarande håller förvaltningsledningen på att utarbeta ett (balanserat) styrkort för styrning och uppföljning av verksamheterna. Under förutsättning att detta blir grunden för styrning och uppföljning av verksamheterna bör en systematisk riskanalys kopplas till de väsentliga områden och mål som hanteras i styrkortet. I samband med att styrkortet uppdateras bör också riskerna kopplade till korruption och andra väsentliga riskområden ses över.

4 Sammanfattande bedömning och kommentarer

Granskningens syfte har varit att bedöma exploateringsnämndens skydd mot mutor, bestickning eller annan otillbörlig påverkan. Den centrala granskningsfrågan har varit om exploateringskontorets ledning har säkerställt att verksamheten har en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten. Syftet har inte varit att upptäcka indikationer om eller förekomst av korruption.

Ernst & Youngs samlade bedömning är att exploateringskontoret generellt har en relativt god intern kontrollstruktur, men att skyddet specifikt avseende risk för mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan trots detta kan förbättras i ett antal avseenden.

Nedan redogörs för de mest centrala slutsatserna inom de områden granskningen omfattat.

Kontrollmiljön

Bedömning

- Exploateringskontorets ledning uttrycker en insikt om att det finns risk för mutor och bestickning i verksamheten.
- Ledningen har på olika sätt signalerat vikten av att följa lagar och andra regelsystem i relation till leverantörer och andra externa intressenter. Intervjuer med personalen har vidimerat att ledningens förhållningssätt har nått ut i organisationen.
- Ledningen har i ett antal policys och föreskrifter tydligtgjort sitt förhållningssätt avseende mutor och bestickning, men har i dessa dokument inte fokuserat på mer komplexa risksituationer rörande korruption, till exempel på mer sofistikerade specifika risksituationer inom upphandlingsverksamheten eller i samband med markanvisning.

Utvecklingsområden

- Ledningens restriktiva förhållningssätt avseende gåvor och inbjudningar har signalerats tydligt inom förvaltningen. Ledningen bör emellertid också säkerställa att frågeställningar rörande att mer komplexa korruptionsrisker i de processer som omnämns ovan hålls levande. Detta kan till exempel ske genom att sådana korruptionssituationer och risker belyses i internt informations- och utbildningsmaterial.

Riskbedömningar

Bedömning

- Exploateringskontoret har inte en övergripande process för riskhantering, där vedertagen metodik för riskanalys används.
- Korruptionsriskerna har därmed inte belysts i tillräcklig utsträckning, till exempel i ett systematiskt riskhanteringssammanhang.
- Inom ramen för den årliga internkontrollplanen genomförs emellertid riskutvärderingar som till delar kompenserar avsaknaden av en systematisk riskbedömningsprocess.

Utvecklingsområden

- Exploateringskontoret bör finna former för och genomföra systematiska riskanalyser som även omfattar korruptionsrisker.
- Exploateringskontoret behöver i första hand tillse att fokus föreligger på de största riskerna inom de mest väsentliga processerna och målen. Inom exploateringskontoret är vår bedömning att riskerna för korruption borde bedömas på ett systematiskt sätt i en sådan analys.
- Internkontrollplanen bör upprättas på förvaltningsövergripande nivå och omfatta riskbedömningar av samtliga väsentliga processer och mål inom kontoret. Denna bör, med hänsyn till exploateringskontorets riskprofil, även omfatta bedömning av risker för mutor och bestickning.

Övergripande kontrollfunktioner

Bedömning

- Exploateringskontoret har ett antal policys och regelverk med koppling till risk för mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan. Dessa kan anses vara tillfyllest med avseende på exploateringskontorets förhållningssätt och inriktning på en övergripande nivå avseende mutor och bestickning.
- Exploateringskontoret har ett övergripande system och förhållningssätt för ansvarsfördelning som kan anses ändamålsenligt utifrån ett generellt internkontrollsperspektiv. Exploateringskontoret saknar emellertid generella kontroll- och uppföljningsrutiner som syftar till att upptäcka om befattningshavare tillfälligt eller systematiskt frångår exploateringsnämndens föreskrifter och regler inte följs.

Utvecklingsområden

- Exploateringskontoret kan utveckla en förbättrad generell systematik avseende uppföljningsåtgärder, där upptäckande kontroller och rutiner inrättas i syfte att upptäcka om anställda bryter mot lagar och regelsystem.

Kontrollåtgärder

Bedömning

- Inom exploateringskontoret finns ett generellt förhållningssätt och som det tycks fungerande rutiner avseende förebyggande kontrollåtgärder genom arbetsfördelning. Denna princip ligger till grund för kontrollåtgärder bland annat inom delegation av beslut, attesträttigheter och ekonomiadministration.
- Inom ramen för inköp och upphandlingar kan de förebyggande kontrollerna, bland annat genom en utvecklad arbetsfördelning, anses vara tillfredsställande.
- Inom ramen för markanvisningsprocessen kan de förebyggande kontrollerna genom arbetsfördelning förbättras. Detta kan ske genom en mer strukturerad process avseende val av anvisningsförfarande och val av leverantör.
- Inom området värdering av mark finns en rad kontroller som också har bäring mot det aktuella riskområdet. Kontrollstrukturen kan generellt anses tillfredsställande.
- Det kan finnas risk för att felaktiga avtalsuppgifter som (avsiktligt eller oavsiktligt) matats in i datasystemet i samband med regleringar kan undgå upptäckt under lång tid. Dessa uppgifter ligger bland annat till grund fakturering avseende tomträttsavgälder, vilket gör att felaktiga uppgifter i vissa fall kan få stora ekonomiska konsekvenser för en enskild.
- Det förekommer övergripande uppföljningar av riskutsatta verksamheter inom ramen för den årliga internkontrollplanen. Uppföljningen är emellertid inte specifikt fokuserad på risk för korruption inom riskutsatta verksamheter och med primärt syfte att identifiera eventuella felaktiga beteenden.
- Den uppföljande verksamheten kan utvecklas inom ramen för upphandlingar och ramavtalsavrop. Det sker idag en systematiskt och reglerad uppföljning av avrop mot ramavtal, handlagda upphandlingsärenden och beslut. Denna uppföljning kan utvecklas i syfte att också upptäcka avvikelser som kan bero på korruption.

Utvecklingsområden

- Exploateringskontoret bör överväga att inrätta en mer strukturerad process avseende markanvisning, innefattande förbättrad förebyggande arbetsfördelningskontroll.
- Exploateringskontoret bör utveckla mer systematiska uppföljningsåtgärder inom riskutsatta verksamheter. Dessa åtgärder bör baseras på insikt om karaktären på olika typer av risker och var i verksamheter och processer dessa risker kan uppträda.

- Den ekonomiska uppföljningen som sker av större projekt i delårsbokslut och årsbokslut kan förbättras med avseende på tydligare uppföljning av avvikelser i delprojekt och med krav på mer detaljerade avvikelseförklaringar.

Information och utbildning

Bedömning

- Ledningens förhållningssätt avseende etik och förhållningssätt kommuniceras främst genom intranätet. Hur effektivt detta varit är svårt för Ernst & Young att bedöma inom ramen för denna granskning.
- Ledningen har vid några tillfällen kommunicerat sina värderingar specifikt rörande det aktuella riskområdet till personalen de senaste två åren. Detta har bland annat skett via utdelning av en särskilt skrift rörande mutor och bestickning till samtliga inom personalen.
- Det förekommer ingen uppföljning av att nyanställda tagit till sig informationen i policys och riktlinjer. Det finns till exempel ingen rutin där den nyanställda formellt försäkras att han eller hon tagit del av relevanta delar av exploateringsnämndens regelsystem.
- Risk för mutor och bestickning har inte vävts in i den utbildning som förekommer rörande inköp och upphandling. Utbildningen omfattar därmed inte frågeställningar och moment syftande till att motverka korruption.
- Exploateringskontoret engagerar vissa typer av konsulter under längre tidsperioder. Det är oklart huruvida dessa delges information om policys och riktlinjer i tillräcklig omfattning.

Utvecklingsområden

- Exploateringskontoret bör väva in moment rörande korruptionsrisker i de utbildningar som förekommer inom upphandlingsområdet.
- Det är av vikt att exploateringskontoret säkerställer att även inhyrda konsulter om engageras under en längre period delges information om policys och riktlinjer.

Uppföljning

Bedömning

- Exploateringskontoret har inget tillfredsställande system för att följa upp att kontroller för att motverka mutor och bestickning är väl anpassade och avvägda.
- Det sker inte heller någon uppföljning av hur kontroller de facto har fungerat inom riskutsatta processer och verksamhetsområden.

- Den årliga internkontrollplanen är en viktig komponent i översyn av kontrollfunktionerna, men den innebär inte att kontroller systematisk följs upp och värderas, till exempel baserat på en förändrad risksituation.
- Ledningen inom kontoret arbetar med att införa en styrmodell som bygger på balanserade styrkort.

Utvecklingsområden

- Exploateringskontoret bör inrätta ett systematiskt angreppssätt i syfte att följa upp och säkerställa att verksamheternas internkontroll är väl anpassad och avvägd i förhållande till de risker som behandlas i denna granskning.
- Uppföljning av internkontrollstrukturen bör vara nära förknippad med utvecklingen av de riskanalyser som föreslås ovan.
- Uppföljningen av internkontrollstruktur och internkontrollplaner bör inte frikopplas från övriga verksamhetsstyrningsprocesser. Uppdatering av riskbedömningar och kontrollåtgärder bör ske i samband med att övriga styrdokument, såsom budget och balanserade styrkort uppdateras.

Kenneth Johansson

Mikael Sjölander

5 Bilagor

Bilaga 1 Granskad dokumentation

- Reglemente för exploateringsnämnden
- Delegationsordning för exploateringskontoret
- Exploateringsnämndens tillämpningsanvisningar till kommunstyrelsens anvisningar för tillämpning av reglerna för styrning och uppföljning av investeringar och andra betydande projekt
- Fakturerings- och kravinstruktion för exploateringsnämnden
- Exploateringsprocessen – Genomgång med exploateringsnämnden 2007-05-03—2007-05-04
- Markanvisningspolicy
- Om Mutor - En handledning från juridiska avdelningen
- Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda (Finansdepartementet och Sveriges Kommuner och Landsting)
- Resepolicy
- Stadens policy för representation
- Policy för intern kontroll
- Verksamhetsplaner för åren 2005-2006, inklusive redovisning av internkontrollplan
- Minnesanteckningar från ledningsgruppsmöten, september och oktober 2006
- Verksamhetsplan exploateringsnämnden 2007
- Marknämnden Årsrapport 2006 (Stadsrevisionen)
- Upphandlingspolicy, exploateringsnämnden (under utarbetande)
- Upphandlingshandboken (innefattande bland annat nedanstående)
 - Upphandlingsorganisation
 - Kom ihåg vid upphandling
 - Checklista konkurrensutsatt upphandling
 - Mallar och processinstruktion för upphandlingar
 - Process för upphandlingsförfarande
 - Öppningsprotokoll
 - Tilldelningsbeslut