



Ann-Charlotte Nilsson
Stab och ekonomi
Telefon: 08-508 271 25
ann-charlotte.nilsson@expl.stockholm.se

Till
Exploateringsnämnden 2007-12-13

Granskning av exploateringsnämndens skydd mot korruption, yttrande över revisionsrapport

Förslag till beslut

Exploateringsnämnden beslutar att, som yttrande över revisionsrapport Granskning av exploateringsnämndens skydd mot korruption, överlämna kontorets tjänsteutlåtande till nämndens revisorer.

Krister Schultz

Ann-Charlotte Nilsson

Sammanfattning

Revisionskontoret har 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 konstaterar att nämnden har en relativt god struktur för intern kontroll men skyddet avseende risk för mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan kan förbättras.

Nämnden har ett antal policys och föreskrifter där förhållningssätt avseende mutor och bestickning görs tydliga. De föreskrifter som finns är inriktade på återhållsamhet i samband med relationsskapande aktiviteter och mindre gåvor. Mer komplexa risksituationer rörande korruption berörs dock inte, till exempel mer



avancerade oegentligheter inom upphandlingsverksamheten eller i samband med markanvisning.

Exploateringskontoret anser att rapportens slutsatser i huvudsak är korrekta. Kontoret kommenterar några punkter och redovisar översiktligt vilka utvecklingsinsatser som planeras.

Remissen

Revisionsgrupp 1 har överlämnat rubricerad rapport till exploateringsnämnden för yttrande senast 2007-12-21.

Rapporten har överlämnats till övriga nämnder i staden för kännedom. Rapporten har även överlämnats till kommunstyrelsen och revisorerna betonar vikten av att en etisk policy tas fram för stadens nämnder och förvaltningar i likhet med vad som sedan år 2000 finns för koncernbolagen.

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.

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.

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.

Enligt revisionskontoret har exploateringsnämnden 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.

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 bland annat inom ramen för markanvisningsprocessen kan de förebyggande kontrollerna genom arbetsfördelning förbättras.

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.



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.

Exploateringskontorets synpunkter

Inledningsvis konstaterar kontoret att den samlade bedömningen är att exploateringskontoret generellt har en relativt god intern kontrollstruktur men att skyddet specifikt avseende risk för mutor, bestickning och annan otillbörlig påverkan kan förbättras. Kontoret vill också framföra att rapporten ger en bra beskrivning av verksamheten och dess komplexitet.

Exploateringskontorets processer och rutiner styrs dels av stadens övergripande styrdokument, dels av egna policys och föreskrifter. Rapporten anser att ledningen i sin kommunikation med personalen och i föreskrifter inte har fokuserat på mer komplexa risksituationer, till exempel på mer sofistikerade korruptionsrisker i upphandlingsverksamheten eller i samband med hantering av markanvisning. Stadens dokument fokuserar inte heller på ett utförligt sätt på mer komplexa och avancerade former av mut- och påverkanssituationer. Frågan är mycket viktig och kontoret kommer att inarbeta detta i en egen policy mot mutor samt lämna information i samband med ett kontorsövergripande informationsmöte under hösten.

Enligt stadens regler för ekonomisk förvaltning ska en risk- och väsentlighetsanalys ligga till grund för nämndens årliga internkontrollplan. Revisorerna framför att systematiska riskbedömningar för närvarande inte görs och att kontroller därför inte kan kopplas på ett tydligt sätt till sådana bedömningar men att den internkontrollplan som årligen tas fram och de risk- och väsentlighetsantaganden som styr denna delvis kompenserar att exploateringskontoret inte har en etablerad modell för riskbedömning. Exploateringskontoret delar rapportens uppfattning och ett arbete med att ta fram en risk- och väsentlighetsanalys för nämndens verksamhet kommer snarast att påbörjas.

Enligt rapporten kan de risker avseende korruption som kan kopplas till exploateringsnämnden främst sorteras in under områdena inköp och upphandling och markanvisningsbeslut.

Inköp och upphandling

Det finns en rad förebyggande internkontrollmoment inbyggda i de rutiner som är fastställda inom exploateringskontoret för upphandling och avrop vilka bedöms tillfredsställande ur riskhänseende.

Några förbättringsförslag lämnas i rapporten vilka kontoret tycker är bra till exempel att samtliga väsentliga sidor i ett anbud ska signeras i samband med anbudsöppning, att ytterligare analysera enskilda handläggares direktupphandlingar och avrop i förhållande till enskilda leverantörer och att risken för korruption belyses i samband med utbildningar avseende inköp och upphandling.

Vad gäller möjligheten att genom den ekonomiska uppföljningen i de enskilda projekten upptäcka oegentligheten ställer sig kontoret tveksam till detta. Däremot arbetar kontoret kontinuerlig med att förbättra de ekonomiska underlagen inför beslut och uppföljningen av projekten.

Markanvisningsbeslut

I rapporten framförs att processen kring val av markanvisningsförfarande bör formaliseras och skälen för valt förfarande noga anges. Vidare bör även skälen till val av byggherre noga anges.

I markanvisningspolicyn, som antogs av exploateringsnämnden i april 2007, regleras markanvisningsförfarandet. Enligt policyn ska markanvisning efter anbudsöppning ske i en sådan omfattning att staden har goda kunskaper om marknadsvärdet på mark i stadens olika delar. Vidare anger policyn en rad faktorer att ta hänsyn till vid val av byggherre till exempel ekonomi, konkurrensförhållanden på marknaden, låga byggkostnader, kvalitets- och miljöprofil.

Kontoret anser att den öppenhet som råder genom offentlighetsprincipen innebär att möjligheten till insynen i markanvisningsprocessen är tillfyllest. Detta innebär att frågor kan resas rörande val av anvisningsförfarande och byggherre av olika instanser under pågående markanvisningsprocess.

Från stadens hemsida kan kontorets förslag till beslut om markanvisning hämtas och på nämndens hemsida redovisas statistik över gjorda markanvisningar sedan år 1995. På hemsidan finns också information om aktuella markanvisningstävlingar och anbud

Det är alltid exploateringsnämnden som beslutar om markanvisning. Beslut om markanvisning kan inte fattas av tjänsteman på delegation. I kontorets förslag



redovisas vilka byggherrar som sökt aktuell markanvisning, samt vilka markanvisningar den byggherre som tilldelats markanvisningen erhållit de tre senaste åren. I kontorets förslag till beslut kan motiv till valt förfarande respektive byggherre ytterligare behöva förtydligas.

Vid markanvisningar i större projekt har en rutin införts som innebär att respektive avdelningschef, chefen för avdelning mark och värdering och förvaltningschefen i ett tidigt skede för en diskussion om vilken strategi för markanvisning som ska väljas .

Exploateringskontorets förslag

Kontoret föreslår att exploateringsnämnden beslutar att, som yttrande över revisionsrapport Granskning av exploateringsnämndens skydd mot korruption, överlämna kontorets tjänsteutlåtande till nämndens revisorer.

Slut