



Oegentligheter och förtroendeskadligt agerande Nr 10, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-80/2018

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad 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 bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Stadsbyggnadsnämnden
Kungsholmens stadsdelsnämnd
Skärholmens stadsdelsnämnd

Oegentligheter och förtroende- skadligt agerande

Revisorsgrupp 1 har den 13 november 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 10/2018).

Demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden inom den offentliga sektorn. Verksamheter inom denna sektor verkar på medborgarnas uppdrag och i deras intresse vilket ställer stora krav på förtroende och integritet¹.

Rapporten visar att nämndernas arbete för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande behöver utvecklas. Nämnderna bör säkerställa att stadens styrdokument på området kommuniceras och implementeras i organisationen. Vidare behöver nämnderna säkerställa att rutinerna för bisysslor fungerar samt att risken för oegentligheter och förtroendskadligt agerande beaktas inom samtliga verksamhetsområden. Nämnderna bör även tydliggöra på vilket sätt medarbetarna ska gå till väga om man misstänker oegentligheter eller blir utsatt för otillbörlig påverkan.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till stadsbyggnadsnämnden, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Skärholmens stadsdelsnämnd för yttrande. Yttrandet med konkreta åtgärder för hur nämnden ska arbeta för att förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 28 februari 2019. Rapporten överlämnas också till övriga nämnder för kännedom och övervägande vad gäller eventuella åtgärder i arbetet för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande.

Stadsrevisionen avser att följa upp granskningen under 2019 samt genomföra ett seminarium kring ämnet och de granskningar som har genomförts.

På revisorernas vägnar

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
www.stockholm.se/revision

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

¹ Överenskommelse motverka mutor och korruption, 2018

Sammanfattning

Att arbeta i Stockholms stad ställer stora krav på förtroende och integritet och det gäller att ha förståelse för att man verkar på medborgarnas uppdrag och i deras intresse. Revisionskontoret har genomfört en granskning för att bedöma om stadsbyggnadsnämnden, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Skärholmens stadsdelsnämnds arbete för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande är tillräckligt.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Vårdföretagarna och Arbetsgivarförbundet KFO har träffat en överenskommelse för att motverka mutor och korruption. I överenskommelsen beskrivs vad varje organisation bör ha på plats för att förebygga risken för att utsättas för korruption eller olämpligt beteende, vilket kan sammanfattas i ledningens ställningstagande, riskanalys, riktlinjer, förankring, rapporteringskanaler samt uppföljning och lärande.

Revisionskontorets sammanfattande bedömning är att nämndernas arbete för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande behöver utvecklas. Nämnderna bör säkerställa att stadens styrdokument på området kommuniceras och implementeras i organisationen. Vidare behöver nämnderna säkerställa att rutinerna för bisysslor fungerar samt att risken för oegentligheter och förtroendskadligt agerande beaktas inom samtliga verksamhetsområden. Nämnderna bör även tydliggöra på vilket sätt medarbetarna ska gå till väga om man misstänker oegentligheter eller blir utsatt för otillbörlig påverkan.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stadsbyggnadsnämnden, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Skärholmens stadsdelsnämnd

- Säkerställa att stadens styrdokument på området kommuniceras och implementeras i hela organisationen, exempelvis genom utbildningsinsatser.
- Säkerställa att rutinerna för information, anmälan om beslut om bisysslor är förankrade i hela organisationen.
- Säkerställa att risker för oegentligheter och förtroendskadligt agerande beaktas inom samtliga verksamhetsområden.
- Tydliggöra vilka rapporteringskanaler som ska användas i det fall medarbetare misstänker oegentligheter eller själva blir utsatta för otillbörlig påverkan samt säkerställa att dessa är förankrade i hela organisationen

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Avgränsning	1
1.4 Ansvarig nämnd/styrelse.....	1
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	2
2. Om oegentligheter och förtroendeskadlig agerande	3
2.1 Definition och lagstiftning	3
2.2 Stadens övergripande regler.....	4
3. Granskningens resultat.....	5
3.1 Förebyggande arbete.....	5
3.2 Upptäcka och förhindra	9
4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	11
Bilagor	
Bilaga 1 – Intervjupersoner	14
Bilaga 2 – Revisionskontorets enkät.....	15

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Oegentligheter och förtroendskadligt agerande kan skada allmänhetens och medborgarnas förtroende för verksamheten och dess företrädare samt vålla ekonomisk skada för den enskilda individen och staden.

Företrädare för stadens verksamheter har dagligen kontakt dels med leverantörer och utförare av varor och tjänster och dels genom kontakter med brukare. Detta kan innebära risk för att oegentligheter och förtroendskadligt beteende kan förekomma. En utgångspunkt för ett fungerade arbete mot oegentligheter och förtroendskadligt beteende är hur ledningen förhåller sig i frågan. Ledningens ansvar är att bedriva ett arbete för att *förebygga*, *upptäcka* och *förhindra* oegentligheter och förtroendskadligt beteende. Medarbetarna har ansvar för att sätta sig in i och följa de lagar och riktlinjer som gäller för området.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att bedöma om nämndernas arbete för att *förebygga*, *upptäcka* och *förhindra* oegentligheter och förtroendskadligt agerande är tillräckligt.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har nämnden identifierat risker för oegentligheter och förtroendskadligt agerande inom nämndens olika ansvarsområden?
- Finns rutiner och arbetssätt för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande i verksamheten?
- Har medarbetarna tillräcklig kunskap om vad som är att anse som förtroendskadligt agerande på arbetsplatsen?

1.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas till de granskade nämndernas arbete med att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter och förtroendskadligt beteende dels på en övergripande nivå och dels inom områdena bygglov och äldreomsorg.

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar stadsbyggnadsnämnden samt stadsdelsnämnderna Skärholmen och Kungsholmen.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier kommer tillämpas i granskningen.

- Stockholms stads riktlinjer om mutor och representation (dnr 160-1416/2015)
- Förtroendeskadliga bisysslor (Cirkulär 2002:5, Sveriges kommuner och landsting)
- Regler för ekonomisk förvaltning, 6 kap, 1-3§§
- Överenskommelse för att motverka mutor och korruption. Överenskommelsen är ett gemensamt framtaget dokument mellan parterna Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Vårdföretagarna och Arbetsgivarförbundet KFO. Även Institutet mot Mutor (IMM) har medverkat i framtagandet av dokumentet.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med avdelningschef, enhetschef och medarbetare inom de verksamhetsområden som granskningen omfattar. Intervjuerna har genomförts enskilt med respektive funktion för att få en bild och verifiering av om arbetet för att förhindra oegentligheter och förtroendeskadligt agerande är något som genomsyrar organisationen.

En enkät har skickats ut till samtliga förvaltningsdirektörer. Enkäten har berört frågor om vilka åtgärder nämnden har för att förebygga och förhindra oegentligheter och förtroendeskadligt agerande samt inom vilka områden respondenterna bedömer att de största riskerna finns. Totalt har 26 av totalt 29 respondenter besvarat enkäten.

Granskningen utgår från COSO-modellens² krav för en god intern kontroll. Modellen utgår från sex olika frågeområden/komponenter; kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Granskningen har genomförts av Susanne Eriksson på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

² COSO – The Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.

2. Om oegentligheter och förtroendskadligt agerande

2.1 Definition och lagstiftning

Korruption är inte ett rättsligt begrepp i svensk lagstiftning utan man preciserar det straffbara området som tagande och givande av muta, trolöshet mot huvudman, bedrägeri, jäv, förskingring eller andra rättsliga begrepp. Korruption får ses som ett samlingsbegrepp för flertalet *oegentligheter*.

Nedanstående definitioner är hämtade från vägledningen ”Om mutor” vilken har tagits fram genom ett samarbete mellan Finansdepartementets avdelning för offentlig förvaltning och Sveriges Kommuner och Landsting.

”Lagregler om mutor och bestickning finns i brottsbalken. De omfattar alla arbetstagare, oavsett om de är anställda i offentlig eller privat tjänst och oberoende av befattning eller anställningsform. Reglerna omfattar även förtroendevalda. Mutbrott begås när en arbetstagare eller uppdragstagare för sin egen eller för någon annans räkning tar emot en muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning. Att begära en muta eller att låta sig bli utlovad en muta är också mutbrott. Något orsakssammanhang behöver inte finnas mellan förmånen och det sätt på vilket arbetstagaren utför sitt arbete (20 kap. 2 § brottsbalken). Bestickning är att lämna, utlova eller erbjuda en otillbörlig belöning till arbets- eller uppdragstagare. Att acceptera en begäran från en tjänsteman eller förtroendevald om att få en otillbörlig förmån är också bestickning (17 kap. 7 § brottsbalken).”

”Lagreglerna om jäv för offentliganställda finns bland annat i 16 § förvaltningslagen och i 6 kap. 28-32 §§ kommunallagen. Reglerna talar om när en anställd eller förtroendevald ska anses ha ett sådant intresse i ett ärende att hans eller hennes opartiskhet kan ifrågasättas. Jävsreglerna gäller vid all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka dess utgång. I första hand gäller reglerna beslutande och föredragande, men även den som medverkat genom att upprätta ett förslag till beslut men sedan inte är med vid den slutliga handläggningen.”

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

organisationen skapa förutsättningar för återkommande diskussioner på arbetsplatsen om hur regler och riktlinjer ska tillämpas. Som medarbetare har man ansvar för att sätta sig in i och följa de lagar och riktlinjer som gäller.

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen regleras det så kallade meddelarskyddet. Meddelarskyddet gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ. Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i media. Grundlagarna ger enskilda ett skydd mot det allmänna.

Skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden regleras dels genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen dels genom lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

2.2 Stadens övergripande regler

2.2.1 Stadens regler för ekonomisk förvaltning

Av stadens regler för ekonomiska förvaltning framgår av 6 kap 1§ att det ska finnas en god kontroll inom alla verksamhetsområden. Verksamhetsansvariga chefer ska bidra till utformning av konkreta regler och anvisningar för en god intern kontroll inom sina verksamhetsområden. Samtliga anställda är skyldiga att följa gällande regler och anvisningar för intern kontroll.

Vidare framgår av 2-3§§ att nämnden årligen ska genomföra en väsentlighets- och riskanalys samt utifrån denna fastställa en internkontrollplan. I internkontrollplanen ska nämnden planera hur de löpande kontrollerna/arbetssätten ska följas upp samt att riktlinjer /styrdokument och fastlagda kontroller upprätthålls/genomförs.

Om det finns misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär ska nämnden utan oskäligt dröjsmål vidta åtgärder. Förvaltningschefen ska snarast informera nämnden och revisionskontoret i det fall det upptäcks förhållanden som medför misstanke om att sådant brott föreligger. Förvaltningschefen ska också se till att nämnden och revisionskontoret informeras om de åtgärder som vidtas.

2.2.2 Stadens riktlinje om mutor och representation

Stadens riktlinjer om mutor och representation gäller för alla förtroendevalda och anställda i staden. Riktlinjerna betonar vikten av att utföra arbete med omdöme, följa lagar och regler samt ha god

etik och hög moral. I avsnittet om tagande av muta och jäv ges ett antal exempel på hur stadens anställda ska agera i olika situationer och när jäv föreligger.

2.2.3 Regler för bisysslor

Som huvudregel gäller att bisysslor är tillåtna. Bisysslor indelas i tre slag, nämligen förtroendskadliga, arbetshindrande och konkurrerande. I *Lagen om offentlig anställning* (1994:260) regleras de förtroendskadliga bisysslorna för anställda i kommuner, landsting och kommunalförbund. Sådana bisysslor är aldrig tillåtna, här finns en rätt för arbetsgivaren att kräva att den otillåtna bisysslan upphör. För övriga bisysslor återfinns regler i *allmänna bestämmelser*.

Staden har inte någon riktlinje avseende bisysslor. I stället hänvisas till Sveriges kommuner och landstings cirkulär³ om förtroendskadliga bisysslor samt att det på stadens intranät finns en kort beskrivning av de tre former av bisyssla som arbetsgivaren kan förbjuda.

Arbetsgivaren ska informera medarbetaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter. Medarbetare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter som arbetsgivaren behöver för att kunna göra en bedömning av bisysslan. I det fall arbetsgivaren misstänker att medarbetaren har en otillåten bisyssla har arbetsgivaren rätt att fråga och begära uppgifter. I respektive förvaltnings delegationsordning ska det framgå vem som har befogenhet att förbjuda bisyssla.

3. Granskningens resultat

En god intern kontroll för att förebygga oegentligheter ska bidra till ett förutsägbart förhållningssätt för både arbetstagare och arbetsgivare. Brist på intern kontroll kan leda till att risken för oegentligheter ökar, vilket kan medföra ekonomiska förluster och bristande förtroende för verksamheten.

3.1 Förebyggande arbete

3.1.1 Allmänt

En organisations kontrollmiljö handlar om den förståelse och acceptans som finns i organisationen för intern kontroll. För att

³ Cirkulär 2002:5, Sveriges kommuner och landsting

säkerställa en god intern kontroll är förankring i verksamheten av lagar, regler, policys etc. viktig.

För att synliggöra vilka risker som finns inom ett verksamhetsområde och/eller arbetsprocess utgör riskanalysen ett viktigt instrument. En väl genomförd riskanalys ska tydliggöra vilka hot som finns som kan inverka på organisationens möjligheter att nå sin vision och sina mål.

3.1.2 lakttagelser

Stadens riktlinjer om representation och mutor gäller för samtliga nämnder och dess ledamöter och anställda. Vid de nämnder som ingått i granskningen har riktlinjerna anmälts till eller beslutats av nämnden.

Samtliga nämnder har forum på intranätet där information som rör ekonomi, personal etc. presenteras. Informationen omfattar bland annat regler för ledighet, bisysslor, resor, representation och mutor.

Introduktionsutbildningar för nyanställda medarbetare hålls vid samtliga granskade nämnder. Vanligast är att närmaste chef är ansvarig för att den nyanställde erhåller introduktionsutbildningen. Samtliga nämnders utbildningar innehåller information om förhållningssätt på arbetsplatsen vilket inkluderar stadens riktlinje om representation och mutor. Löpande utbildningar som inkluderar samtliga medarbetare ges inte i någon större omfattning.

Inom stadsbyggnadsnämnden har bygglovsavdelningen haft en utbildning kring mutor, jäv och förtroendeskadlig agerande. Utbildningen har varit obligatorisk för alla medarbetare på bygglovsavdelningen. Enligt uppgift finns det diskussioner om att motsvarande utbildning ska genomföras för samtliga medarbetare inom förvaltningen. De intervjuer som genomförts med medarbetare på bygglovsavdelningen visar på att det finns en samsyn kring ämnet och att det är en fråga som diskuteras regelbundet i olika forum.

Intervjuer visar att ingen av de granskade nämnderna har helt fungerande rutiner för bisysslor. Det gäller dels hur medarbetarna informeras, hur bisysslan anmäls samt vem som godkänner eller inte godkänner en bisyssla. I samtliga nämnders delegationsordning framgår det vem som har befogenhet att besluta om att förbjuda bisyssla. Vanligast är att överordnad chef kan besluta om bisysslan ska godkännas eller om det rör sig om en förbjuden bisyssla.

Revisionskontorets enkätundersökning visar att merparten av nämnderna har någon form av introduktionsutbildning/information för både nämndledamöter och anställda. Vidare anger 23 av 26 respondenter att medarbetarna informeras kring reglerna om bisysslor. Av de kommentarer som har lämnats framgår det dock att utbildning och information om bisyssla inte är något som sker regelbundet utan oftast ges vid introduktion av nyanställda. Vad gäller samsyn kring vad som kan anses vara oegentligheter och förtroendskadligt agerande har flertalet respondenter svarat att så är fallet, men att det finns stora utmaningar i att nå ut till samtliga verksamheter och medarbetare.

I stadens anvisningar för nämndernas arbete med verksamhetsplan år 2018 anges oegentligheter som ett av de tre obligatoriska riskområdena som utöver de risker nämnderna själva identifierar ska tas med i deras väsentlighets- och riskanalys. Väsentlighets- och riskanalyser genomförs årligen som en del i förvaltningarnas arbete med att ta fram en internkontrollplan⁴. I de granskade nämndernas väsentlighets- och riskanalyser och internkontrollplaner som finns rapporterade i ILS⁵ är riskerna på en övergripande nivå och saknar koppling till de riskområden som framkommit av genomförda intervjuer och enkätsvar. Väsentlighets- och riskanalys utgör en grundläggande del i en organisations arbete med att förebygga risken för oegentligheter och förtroendskadligt agerande. Genom riskanalysen skaffar sig organisationen en bild av vilka riskerna är och inom vilka områden de finns genom en riskanalys. Om en organisation har ett lågt riskmedvetande innebär det en risk i sig, vilket kan medföra att det inte kommer några signaler om oegentligheter trots att det finns en hög risk i verksamheten.

Av de intervjuer som genomförts vid de båda stadsdelsnämnderna framgår att risker för oegentligheter och förtroendskadligt agerande bedöms som liten inom myndighetsutövningen inom äldreomsorgen. Jäv kan förekomma, t.ex. om en närstående, vän, kollega eller annan söker bistånd. För detta finns rutinen att ärendet handläggs av en annan kollega eller att ärendet handläggs av en annan stadsdelsnämnd. Det görs inte några kontroller om jäv förekommer utan det bygger på att medarbetaren själv signalerar detta. Risken bedöms även som liten inom vård- och omsorgsboende. Här kan det förekomma att anhöriga till den boende vill ge en gåva för att visa sin uppskattning till personalen på boendet/ avdelningen. Enligt de intervjuade rör det sig om mindre gåvor som exempelvis en

⁴ Stadens regler för ekonomisk förvaltning, 6 kap 1-3 §§

⁵ Integrerat ledningssystem (ILS) är stadens system för integrerad ledning och uppföljning av verksamhet och ekonomi.

chokladask eller tårta. Störst risk oegentligheter och förtroendeskadligt agerande bedöms finnas inom hemtjänsten. Risken utgörs av att det är ensamarbete hemma hos den enskilde brukaren samt att för att kunna hantera inköp och uttag av kontanter till den äldre används bankkort där hemtjänstpersonalen har tillgång till koden.

Intervjuer vid stadsbyggnadsnämnden visar att det finns risk för extern påverkan av handläggare i handlägningsprocessen av ett bygglovsärende. Det kan till exempel röra sig om att påskynda handläggningen i ett bygglovsärende. Det har förekommit att handläggare fått biobiljetter eller liknande från byggtreprenörer. Enligt de intervjuade är förvaltningens förhållningssätt är att inga gåvor får tas emot utan i förekommande fall lämnas tillbaka till givaren. Jäv kan förekomma, t.ex. om en närstående, vän, kollega eller annan söker ansöker om bygglov. För detta finns rutinen att ärendet handläggs av en annan kollega. Ovanstående risker finns dock inte upptagna i nämndens väsentlighets- och riskanalys.

I revisionskontorets enkät framgår att de *verksamhetsområden* där risken för oegentligheter och förtroendeskadligt agerande bedöms som störst är administration, stadsmiljöverksamhet samt inom anläggnings- och driftentreprenader. De *områden* där risken bedöms som störst är myndighetsutövning, upphandling och inköp, utbetalning av pengar samt påverkan på tillsyn.

3.1.3 Analys och bedömning

Arbetet för att förebygga oegentligheter och förtroendeskadligt agerande måste starta med att ledningen tar ställning i frågan samt att förhållningssätt och styrande dokument på området finns på plats och implementeras i de olika verksamheterna och bland medarbetarna.

En grundläggande del i det förebyggande arbetet gällande oegentligheter är att en riskanalys genomförs i de olika verksamheterna för att identifiera var riskerna finns och hur de ser ut. Utifrån riskanalysen behöver verksamheterna formulera vilka åtgärder de vidtar för att möta och förhindra riskerna. Få av de intervjuade har sett några direkta risker i den verksamhet de arbetar i. I de fall risker har identifierats återfinns inte dessa i nämndernas riskanalyser. Det finns inte heller ett samband mellan de riskområden som enkätundersökningen visade på och vad som tas upp i nämndernas riskanalyser.

En viktig del i implementeringen och för förståelsen vad oegentligheter och förtroendskadliga agerande är information och utbildning. Nämnderna har former för hur nyanställda medarbetare informeras om stadens riktlinjer om mutor och representation, resor, bisysslor etc. Det saknas dock rutiner för hur övriga medarbetare får information. Granskningen visar även att den information som ges om ovanstående inte är anpassade efter de risker för oegentligheter och förtroendskadlig agerande som kan förekomma i den aktuella verksamheten.

Enligt revisionskontorets bedömning behöver nämnderna utveckla sitt arbete med väsentlighets- och riskanalysen samt säkerställa att samtlig personal återkommande får information om stadens styrdokument på området. Vidare behöver hanteringen av bisysslor systematiseras genom att löpande informera medarbetarna om skyldigheten att anmäla bisyssla.

3.2 Upptäcka och förhindra

3.2.1 Allmänt

Kontrollaktiviteter utgörs bland annat av att följa upp att de regelverk som beslutats efterlevs. Kontrollaktiviteter är de konkreta åtgärder som vidtas för att motverka, minimera eller i vissa fall eliminera riskerna. Utformningen av kontrollaktiviteterna ska göras i förhållande till den riskanalys som gjorts och till den befintliga kontrollmiljön.

En förutsättning för en effektiv intern kontroll är att det finns en väl fungerande information och kommunikation både horisontellt och vertikalt i organisationen. Ledningen på olika nivåer i organisationen måste säkerställa att den får den information som krävs för att styra, följa upp och rapportera verksamheten. Uppföljningen ska säkerställa att den interna kontrollen är effektiv och genomförs av löpande utvärdering.

3.2.2 Iakttagelser

I genomförda intervjuer vid stadsdelsnämnderna anges att det i myndighetsutövningen inom äldreomsorgen finns rutiner och arbetssätt med syfte att säkerställa en rättssäker handläggning. Behörighetsbegränsningar finns dels i det it-system som används för handläggningen och dels genom att biståndshandläggarna erhåller delegation för beslut om insatser tidigast efter sex månader eller när medarbetaren bedöms mogen för det. Delegationen är begränsad till beslut om insatser till en viss nivå, därefter är det överordnad chef som har delegation på att fatta beslut. Vid ärendedragningar går

personalgruppen igenom komplicerade ärenden eller ärenden som biståndshandläggaren vill lyfta. Ärendedragningarna bidrar till ett lärande men också att biståndshandläggningen sker på likvärdiga grunder.

Sedan februari 2018 har stadsbyggnadsnämndens bygglovsavdelning en ny organisation med mindre enheter som enligt de intervjuade möjliggör ett nära ledarskap. Omorganisationen har inneburit att fler personer har insyn i ett bygglovsärende och det finns en tydlig ärendegång. Bygglovshandläggarna får inte fatta beslut på delegation förrän de bedöms ha tillräcklig kunskap och erfarenhet om lovärenden. Huruvida det blir aktuellt med delegation avgör enhetschefen. Delegationsbeslut ska anmälas vid påföljande nämndsammanträde.

På enkätens fråga om vilka förebyggande åtgärder nämnden tillämpar som bidrar till skydd mot oegentligheter och förtroendeskadliga agerande svarar respondenterna att de har riktlinjer och policys, ”tvåpersonersarbete”, utbetalningskontroller och utbildning. Nära ledarskap och råd och stöd till medarbetarna anges också vara en viktig förebyggande åtgärd.

Med undantag från en nämnd saknar de granskade nämnderna dokumenterade rutiner för hur man ska gå till väga om man misstänker eller om det har inträffat oegentligheter eller förtroendeskadligt agerande. Motsvarande gäller för situationer där en medarbetare blir utsatt för otillbörlig påverkan. Av intervjuerna med personer i chefsställning framkom att om ovanstående inträffar ska närmsta chef kontaktas. Chefen informerar i sin tur avdelningschef och/eller förvaltningschef som i sin tur beslutar på vilket sätt förvaltningen ska gå vidare med det inträffade. I intervjuerna uppger övriga medarbetare att de skulle kontakta närmsta chef om de skulle misstänka eller upptäcka en oegentlighet eller ett förtroendeskadligt agerande. Det är dock inte något som diskuterats särskilt vad gäller oegentligheter och förtroendeskadligt agerande.

Nämndernas internkontrollplaner har hittills följts upp i samband med verksamhetsberättelsen. Enligt stadens uppdaterade tillämpningsanvisningar för nämndernas interna kontroll (dnr 401-3/2018) ska nämnderna i samband med tertialrapport 2 fortsättningsvis delrapportera hur internkontrollarbetet fortlöpt.

3.2.3 Analys och bedömning

För att ha ett fungerande arbete för att förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande är det viktigt att det inom organisationen finns en sådan kultur som gör det möjligt för medarbetare att informera ledningen om de blivit utsatta för påtryckning eller vid misstanke om oegentligheter. Det är därför viktigt att det finns en tydlighet i hur misstänkta oegentligheter och förtroendskadligt agerande ska rapporteras.

Revisionskontorets bedömning är att det vid de granskade nämnderna behöver tydliggöras till vem och hur rapportering av misstänkta oegentligheter ska ske. I detta omfattas även de fall då en medarbetare upplever att de får påtryckningar gällande myndighetsutövning från exempelvis brukare och dess anhöriga.

4. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

För att förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande finns det vissa väsentliga delar som måste vara på plats i organisationen. I den överenskommelse som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Vårdföretagarna och Arbetsgivarförbundet KFO träffat för att motverka mutor och korruption lyfts särskilt ledningens ställningstagande, riskanalys, riktlinjer, förankring, rapporteringskanaler samt uppföljning och lärande.

Granskningen visar att nämndernas arbete för att förhindra oegentligheter och förtroendskadligt agerande behöver utvecklas. Stadens riktlinjer mot mutor och representation behöver på ett tydligare och effektivare sätt kommuniceras och implementeras i de granskade nämndernas olika verksamheter. Förutsättningen för detta är ledningens agerande och engagemang samt en tydlig kommunikation. Ledningens inställning och agerande i dessa frågor är också viktiga för att bygga upp en god intern kultur i organisationen.

Riskanalysen är viktigt för att nämnden ska kunna få en bild av vilka risker som finns och inom vilka områden. Granskningen visar att det saknas en koppling mellan de områden som identifierades som mest riskfyllda i den enkätundersökning som genomfördes och de risker som finns upptagna i nämndernas väsentlighets- och riskanalyser samt interkontrollplaner. Om en organisation har ett lågt riskmedvetande innebär det en risk i sig, vilket kan medföra att det inte kommer några signaler om oegentligheter trots att det finns en

hög risk i verksamheten. Riskanalyserna ska identifiera var i verksamheterna riskerna finns och hur de ser ut för att sedan kunna vidta åtgärder för att förhindra eller minimera riskerna.

För att medarbetarna ska få kunskap om vad som är att anse som oegentligheter och förtroendeskadligt agerande på arbetsplatsen behövs återkommande forum för information och diskussion.

Granskningen visar att nyanställda får information om stadens riktlinjer, bisysslor mm. Med undantag från en nämnd, visar granskningen att det inte görs informations- eller utbildningsinsatser som är anpassade till den aktuella verksamheten. De intervjuer som har genomförts med medarbetare i de olika verksamheterna visar på en viss förståelse för hur de ska förhålla sig om de exempelvis erbjuds gåvor. Däremot var det få av de intervjuade som såg någon risk för oegentligheter och förtroendeskadligt agerande i den verksamhet de arbetade i. Detta kan tyda på att det saknas kunskap och samsyn kring området.

Med undantag från en nämnd visar granskningen att det saknas dokumenterade rutiner för hur anställda ska gå till väga om de misstänker eller om det har inträffat oegentligheter eller förtroendeskadligt agerande. Motsvarande gäller för situationer där en medarbetare blir utsatt för otillbörlig påverkan. Det är också viktigt att rutinerna kommuniceras och förankras i hela organisationen. En tydlighet i hur rapportering ska ske ger skapar en kultur där missförhållanden tas på allvar och åtgärder vidtas.

Den sammanfattande bedömningen är att nämndernas arbete för att förhindra oegentligheter och förtroendeskadligt agerande behöver utvecklas. Nämnderna bör säkerställa att stadens styrdokument på området kommuniceras och implementeras i organisationen. Vidare behöver nämnderna säkerställa att rutinerna för bisysslor fungerar samt att risken för oegentligheter och förtroendeskadligt agerande beaktas inom samtliga verksamhetsområden. Nämnderna behöver även tydliggöra på vilket sätt medarbetarna ska gå till väga om man misstänker oegentligheter eller blir utsatt för otillbörlig påverkan.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Stadsbyggnadsnämnden, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Skärholmens stadsdelsnämnd

- Säkerställa att stadens styrdokument på området kommuniceras och implementeras i hela organisationen, exempelvis genom utbildningsinsatser.

- Säkerställa att rutinerna för information, anmälan om beslut om bisysslor är förankrade i hela organisationen.
- Säkerställa att risker för oegentligheter och förtroendskadligt agerande beaktas inom samtliga verksamhetsområden.
- Tydliggöra vilka rapporteringskanaler som ska användas i det fall medarbetare misstänker oegentligheter eller själva blir utsatta för otillbörlig påverkan samt säkerställa att dessa är förankrade i hela organisationen

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsbyggnadsnämnden

Avdelningschef, bygglovsavdelningen

Enhetschef, bygglovsavdelningen

Bygglovshandläggare, bygglovsavdelningen

Koordinator, bygglovsavdelningen

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Avdelningschef, äldreomsorgsavdelningen

Enhetschef, beställarenheten äldreomsorg

Biståndshandläggare, beställarenheten äldreomsorg

Biträdande enhetschefer, vård- och omsorgsboende

Omvårdnadspersonal, vård- och omsorgsboende

Enhetschef, hemtjänst egen regi

Omvårdnadspersonal, hemtjänst egen regi

Skärholmens stadsdelsnämnd

Avdelningschef, avdelningen för äldre, personer med funktionsnedsättning och socialpsykiatri

Avdelningschef, socialtjänstavdelningen

Enhetschef, beställarenheten äldreomsorg

Biståndshandläggare, beställarenheten äldreomsorg

Enhetschefer, vård- och omsorgsboende

Omvårdnadspersonal, vård- och omsorgsboende

Enhetschefer, hemtjänst egen regi

Omvårdnadspersonal, hemtjänst egen regi

Bilaga 2 – Revisionskontorets enkät

1. Ange typ av förvaltning

- Stadsdelsförvaltning
- Fackförvaltning

Styrdokument

2a. Har nämnden antagit stadens riktlinjer om mutor och representation?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

2b. Har förvaltningen tagit fram egna dokument, rutiner eller anvisningar som kompletterar stadens riktlinjer om mutor och representation?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

Utbildning och information

3a. Har nämnden och dess nuvarande ledamöter fått utbildning/information om stadens riktlinje om mutor och representation?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

3b. Har nämnden och dess nuvarande ledamöter fått utbildning/information kring vad som kan anses vara oegentligheter och förtroendeskadligt agerande?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

3c. Har förvaltningen som rutin att samtliga medarbetare får utbildning/information om stadens riktlinje om mutor och representation?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

3d. Har förvaltningen som rutin att samtliga medarbetare får utbildning/information om vad som kan anses vara oegentligheter och förtroendskadligt agerande?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

3e. Har förvaltningen som rutin att regelbundet informera medarbetarna om rutinen för anmälan av bisysslor?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

3f. Bedömer du att det finns en samsyn inom förvaltningen om vad som kan anses vara oegentligheter och förtroendskadligt agerande?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Eventuell kommentar

Riskområden

4a. Inom vilka verksamhetsområden anser du att riskerna för oegentligheter och förtroendeskadligt agerande är som störst?

Ange ett eller flera verksamhetsområden.

- Administration
- Individ- och familjeomsorg
- Stadsmiljöverksamhet
- Förskoleverksamhet
- Äldreomsorg
- Stöd och service till personer med funktionsnedsättning
- Kultur- och föreningsverksamhet
- Ekonomiskt bistånd
- Annan verksamhet. Ange vilken/vilka.
- Ej tillämpligt - risker för oegentligheter och förtroendeskadligt agerande saknas
- Vet ej

4b. Inom vilka områden anser du att riskerna för oegentligheter och förtroendeskadligt agerande i dagsläget är som störst på förvaltningen? Ange ett eller flera områden?

- Myndighetsutövning
- Upphandling och inköp
- Tillgång till strategisk och känslig information
- Påverkan på tillsyn, utredning etc.
- Utbetalning av pengar (t.ex. bidrag, bistånd, löner)
- Annat. Ange vilket/vilka.
- Vet ej

Förebyggande åtgärder

5. Vilka förebyggande åtgärder har förvaltningen i dagsläget på plats som bidrar till skydd mot oegentligheter och förtroendeskadligt agerande? Ange en eller flera åtgärder.

- Riktlinjer och policys
- Tvåpersonersarbete
- Utbildning
- Utbetalningskontroller
- IT- och informationskontroller
- Nära ledarskap, råd och stöd till medarbetarna
- Arbetsrotation
- Andra åtgärder. Ange vilka.
- Inga specifika/särskilda åtgärder
- Vet ej