



Granskning av kommunens åtgärder för att upptäcka och förhindra missbruk av förtroendeställning hos anställda

Rapport

Trelleborgs kommun

KPMG AB

2019-04-16

Antal sidor 15



Trelleborgs kommun

Granskning av kommunens åtgärder för att upptäcka och förhindra missbruk av förtroendeställning

KPMG AB

2019-04-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsningar	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrning och organisation	6
3.2	Förebyggande insatser	8
3.3	Upptäcka och åtgärda	10
4	Slutsats och rekommendationer	12
4.1	Svar på revisionsfrågorna	12
4.2	Bedömning	14
4.3	Rekommendationer	15

1 Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Trelleborgs kommuns revisorer översiktligt granskat kommunens åtgärder för att motverka missbruk av förtroendeställning hos anställda i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet med granskningen har varit att bedöma om granskade nämnders rutiner och ansvarsfördelning, inom ramen för att förhindra, upptäcka och åtgärda oegentligheter, är ändamålsenliga.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen kan stärka den övergripande styrningen samt tydliggöra den övergripande roll- och ansvarsfördelningen avseende frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning och oegentligheter. Det är enligt vår bedömning viktigt att alla nämnder och förvaltningar arbetar utifrån samma strategi och plan, samt vet vad som gäller vid misstanke om missbruk av förtroendeställning och oegentligheter.

Vi bedömer att socialnämnden, vid granskningstillfället, säkerställer ändamålsenliga rutiner samt en intern roll- och ansvarsfördelning för att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning och oegentligheter. Vår bedömning grundar sig på förvaltningens utbildningsinsatser under 2018, det återkommande nyhetsbrevet samt utsedda ansvariga tjänstemän för frågor som beror missbruk av förtroendeställning. Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska servicenämnden kan stärka sin styrning avseende granskningsområdet.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa en tydlig kommunövergripande strategi för frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter där roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna tydligt framgår.
- komplettera introduktionsprogrammet för nyanställda till att även innefatta 10 kap samt 20 kap Brottsbalken avseende tagande och givande av muta, samt kommunens riktlinjer för tagande och givande av muta.
- arbeta fram och formalisera en handlingsplan eller checklista för åtgärder vid eventuell händelse av oegentligheter.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, tekniska service nämnden samt socialnämnden att:

- se över behovet kring informations- och utbildningsinsatser avseende missbruk av förtroendeställning och oegentligheter.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, tekniska service nämnden samt socialnämnden att:

- löpande överväga risker kopplat till missbruk av förtroendeställning samt oegentligheter.

2 Bakgrund

Som en följd av missbruk av ämbete eller annan förtroendeställning uppträder ofta inefektivitet och rättsosäkerheter. Samhället försöker genom lagstiftning att förbygga detta beteende som kan innefatta olika former av erbjudanden, tjänster, pengar, hot eller tvång för egen eller andras vinning, i syfte att påverka utfallet av ett beslut, mot gällande regler och lagar.

Sedan den 1 juli 2012 finns lagrummet om tagande respektive givande av muta¹. Lagen omfattar alla arbetstagare och uppdragstagare oavsett om de är anställda i offentlig eller privat verksamhet, oberoende av befattning eller anställningsform.

Upphandling och inköp bedöms, enligt SKL, vara ett riskområde för korruption. Tjänstemän med ansvar för upphandlingsärenden befinner sig därför i en utsatt position om företag försöker att påverka beslutsprocessen. De kan även bli utsatta för situationer som kan göra dem skyldiga till mutbrott. Tagande av muta innebär att en arbetstagare eller uppdragstagare, för sig själv eller annan, tar emot, godtar löfte om eller begär en muta eller annan otillbörlig förmån för sin tjänsteutövning. Givande av muta innebär att den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån kan dömas för mutbrott. Mutbrott är straffbart med böter eller fängelse i högst två år.

När bedrägerier och oegentligheter inträffar får detta ofta stort utrymme i media och eventuella händelser av denna typ riskerar att orsaka stor förtroendeskada för kommunen. Därmed finns ett stort incitament för kommunen att aktivt motverka denna typ av missbruk av förtroende- eller ansvarsställning.

Mot denna bakgrund har Trelleborgs kommuns revisorer, utifrån sin riskbedömning, beslutat att granska kommunens åtgärder för att upptäcka och förhindra missbruk av förtroendeställning hos anställda.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om granskade nämnders rutiner och ansvarsfördelning inom ramen för att förhindra, upptäcka och åtgärda oegentligheter är ändamålsenliga.

Inom ramen för granskningen kommer följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns det tydliga rutiner som syftar till att förhindra missbruk av förtroendeställning och oegentligheter på kommunens upphandlingsavdelning?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och respektive nämnd kring frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda oegentligheter och missbruk av förtroendeställning?
- Vilket förebyggande och upptäckande arbete genomförs för att förhindra missbruk av förtroendeställning opartiskhet och jäv?
- Finns det fungerande attestrutiner för förvaltningars underlag för upphandlingar, tillägsbeställningar, mottagningsattest och slutbesiktningar?

¹ 10 kap 5a-e §§, 9§, 10§ och 20 kap 5§ Brottsbalken (BrB)

2.2 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, tekniska servicenämnden samt socialnämnden.

I granskningen ingår ingen fördjupad kontroll av gjorda upphandlingar eller de IT-system som kommunen använder sig av. Det har inte genomförts någon stickprovskontroll avseende de granskade nämndernas attestering.

2.3 Revisionskriterier

Nedan presenteras de huvudsakliga revisionskriterierna för denna granskning.

2.3.1 Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.3.2 Upphandlingspolicy

Enligt Trelleborgs kommuns upphandlingspolicy, beslutad av kommunfullmäktige 2014-11-24 § 60, ska anskaffning av varor och tjänster ske i samverkan mellan ansvariga för olika förvaltningar, användare och upphandlingsavdelningen. Kommunens enheter är skyldiga att känna till och använda gällande ramavtal. Upphandlingsavdelningen ansvarar för att avtalen finns tillgängliga för kommunens personal, samt att information lämnas till förvaltningarnas representanter i samrådsgruppen.

I upphandlingspolicyn framgår att det är respektive nämnds ansvar att policyn följs. Det är även nämnderna som enskilt beslutar om att inköp ska genomföras.

I policyn framgår även information kring när direktupphandling kan tillämpas, hur annonsering ska ske och riktlinjer för ärendehantering/diarieföring.

2.3.3 Kommunens vision, värdegrund och mål 2019

En tydlig vision och tydliga mål, en gemensam värdegrund och en klar arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän utgör, enligt Budgeten 2019, grunden i kommunens styrning. Kommunens vision ska vara vägledande för alla instanser och allt arbete som bedrivs i verksamheten:

Trelleborg ska vara en framgångskommun med hög livskvalitet och en långsiktig hållbar tillväxt.

Med kommunens övergripande vision som utgångspunkt har kommunfullmäktige beslutat om fyra strategiska inriktningar som beskriver kommunens viktigaste utvecklingsområden. Utifrån inriktningarna har tio strategiska inriktningsmål formulerats i syfte att precisera vad som ska uppnås under mandatperioden. De inriktningar, med tillhörande mål, som granskarna bedömt har en tydlig koppling till *missbruk av förtroendeställning och*

oegentligheter inom kommunstyrelsens, tekniska servicenämndens, samt socialnämndens verksamheter, redogörs nedan.

Strategisk inriktning	Strategiska inriktningsmål
Livskvalitet	Kommuninvånarna ska vara trygga.
Arbete	Trelleborg ska vara en attraktiv kommun för nyetableringar.
Delaktighet	Kommuninvånarnas förtroende för politiker och tjänstepersoner ska öka.

För övriga inriktningar och inriktningsmål se *Budget 2019*.

Inriktningsmålen följs upp genom indikatorer minst en gång per år i samband med årsredovisningen.

För att nå kommunens vision och mål omfattas all kommunal verksamhet av en värdegrund som klargör vad Trelleborgs kommun står för och som beskriver hur kommunen ska arbeta. Varje medarbetare förväntas dela denna värdegrund oavsett roll, funktion och position. Värdegrunden ska i alla lägen avspeglas i de anställdas och förtroendevärdas agerande. Kommunens värdegrund sammanfattas med tre nyckelbegrepp:

Öppenhet, Respekt och Ansvar (ÖRA)

2.4 Metod

För att ge en övergripande bild kring hur de granskade nämnderna hanterar frågor angående missbruk av förtroendeställning och oegentligheter, samt bedöma ändamålsenligheten har två granskningsmetoder kombinerats.

- Dokumentstudier av styrande dokument som är tillämpningsbara för området.
- Intervjuer med befattningshavare inom kommunledningen och förvaltningarna, som ansvarar för arbetet med att minimera och hantera missbruk av förtroendeställning och oegentligheter.

Rapporten har sakkontrollerats av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning och organisation

3.1.1 Styrdokument och rutinbeskrivningar

I serviceförvaltningens *riktlinjer för att motverka tagande och givande av mutor* framgår att medarbetare på kommunen har ett ansvar och en skyldighet att bekämpa korrupt beteende, samt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. Riktlinjerna ska fungera som ett stöd i det dagliga arbetet, samt i relationen till andra som förvaltningen kommer i kontakt med. I riktlinjerna framgår följande situationer där givande och tagande av muta kan förekomma.

- Måltider och jullunch
- Kundträffar
- Studieresor, kurser och konferenser
- Gåvor
- Tjänster
- Rabatter och övriga erbjudanden

De olika situationerna exemplifieras även i syfte att ge medarbetaren ett tydligt exempel på verkliga situationer som uppstått, hur personerna har agerat, samt efterföljande konsekvenser. Enligt de intervjuade genomförs en genomgång av rutinerna minst en gång per år. Upphandlingspolicyn revideras enligt uppgift minst en gång per år av upphandlingsavdelningen.

I riktlinjerna framgår även förvaltningens rutiner då korruptionsbrott misstänks eller upptäcks. Enligt rutinen ska den person som har frågor kring opassande förmåner, gåvor eller har fått ett erbjudande vända sig till sin närmaste chef, som därefter föreslår vidare hantering. Rutinen bekräftas även av de intervjuade. *För detaljer avseende rutinerna för att motverka tagande och givande av mutor, se kapitel 3.3.3 Åtgärder vid missbruk av förtroendeställning.*

I serviceförvaltningens *riktlinjer avseende jäv och andra intressekonflikter* tydliggörs att jävsreglerna avser all ärendehantering och riktar sig till den som på något sätt kan påverka ärendets utgång. Reglerna gäller därmed inte bara den som beslutar i ett ärende, utan även den som bereder det. Om en politiker eller tjänsteman är jävig i ett ärende ska närmaste chef meddelas. Därefter får personen inte delta i handläggningen av ärendet. Enligt de intervjuade har det hänt att medarbetare på upphandlingsavdelningen meddelat att de är jäviga i kommande upphandlingar på grund av personliga relationer. Det framgår även att kommunens förtroendevalda politiker vid något tillfälle har meddelat jäv inför beslut av ärenden i nämnderna. Om en medarbetare känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot en annan medarbetare ska detta enligt riktlinjerna anmälas till närmaste chef. Varje arbetsplats ska skapa möjlighet att kunna diskutera vilka jävsituationer som kan uppstå i just den verksamheten, samt hur situationen ska hanteras. I intervjuer framgår det att socialförvaltningen aktivt, och även upphandlingsavdelningen till viss del, löpande diskuterat jäv under 2018 vid bland annat arbetsplatsträffar.

Enligt de intervjuade lämnas information om kommunens rutiner för bisysslor vid bland annat medarbetarsamtal samt i samband med nyanställning. Exempelvis står rutinerna utskrivna i kommunens anställningskontrakt.

Roll- och ansvarsfördelningen är reglerad av de granskade nämndernas respektive attestreglemente. Attestreglementet ska säkerställa att risker för jäv minimeras, det vill säga att en förtroendevald eller en tjänsteman till exempel inte godkänner egna fakturor.

Erhållen dokumentation beskriver inte ansvarsfördelningen *mellan* kommunstyrelsen och respektive nämnd, avseende frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter. I intervjuer framgår inte heller någon tydlig beskrivning kring hur ansvaret är fördelat mellan granskade nämnder. Istället uppger några av de intervjuade att samverkan mellan kommunledningen och förvaltningarna, vid misstanke om missbruk av förtroendeställning och oegentligheter, kan förbättras. Speciellt avseende kommunikation med medborgare och media.

Kommunen har enligt uppgift ingen uttalad uppförandekod. Enligt de intervjuade genomförs vid granskningstillfället en arbetsinsats med att publicera kommunens vision och värdegrund, riktlinjer och rutiner samt attestreglementen på kommunens intranät. Syftet är att medarbetare ska ha de viktigaste riktlinjerna och rutinerna samlade på ett ställe. I samband med intervjuerna efterfrågas insatser för att göra intranätet mer användarvänligt. Enligt de intervjuade har den nya kommunikationschefen i uppdrag att se över olika digitala lösningar.

I sakkontrollen framgår att det saknas kommunövergripande riktlinjer som tydliggör kommunens rutiner för att upptäcka och förhindra missbruk av förtroendeställning hos anställda eller oegentligheter.

3.1.2 Ledarskap och kommunikation

Ett flertal av de intervjuade uppger att ledarskapet är ett av de viktigaste verktygen för att motverka missbruk av förtroendeställning och oegentligheter. Det personalpolitiska programmet är framtaget av kommunstyrelsen och ska tydliggöra hur kommunens personalpolitik ska bedrivas. I programmet framgår bland annat att ledarskapet präglar hur väl kommunen lyckas i sitt uppdrag. Därför är både de förtroendevalda och tjänstemännens ledarskap av yttersta vikt för kommunen. En ledare ska, enligt programmet, alltid ha fokus på organisationens uppdrag och ska fungera som en förebild. Ledaren ska även ha ett professionellt förhållningssätt som speglar kommunens värdegrund.

Vid granskningstillfället framgår att det inte finns någon tjänsteman som har det uttalade ansvaret att hantera frågor som rör oegentligheter. Enligt uppgift var det tidigare kvalitetschef som hade det uppdraget, det är dock oklart hur uppdraget formulerats. Vid granskningstillfället pågår en rekrytering av ny kvalitetschef. Enligt de intervjuade är det dock inte beslutat om den nya kvalitetschefen ska ha samma uppdragsbeskrivning som den tidigare kvalitetschef eller om uppdraget ska flyttas till annan tjänsteman.

Enligt de intervjuade finns rutiner kring den löpande kommunikationen mellan tjänstemän, politiker och medborgare. Internt i kommunen kommuniceras all information vid

bland annat chefsträffar (två-tre gånger per år), kommunövergripande samt förvaltningsövergripande ledningsgruppsträffar, arbetsplatsträffar, medarbetarsamtal eller interna personalmöten. Det händer även, enligt en del av de intervjuade, att frågan lyfts i fikarummet. Enligt några av de intervjuade diskuteras dock inte frågan kring oegentligheter utan istället används *jäv* eller *missbruk av förtroendeställning*.

Inför varje sammanträde med förtroendevalda finns en formaliserad mötesstruktur och beredningsgång. Extern kommunikation sker företrädesvis genom kommunens kommunikationschef. Enligt de intervjuade genomförs all kommunikation utifrån gällande medarbetar- och ledarpolicy.

3.2 Förebyggande insatser

3.2.1 Riskanalyser

Enligt de intervjuade genomför de granskade nämnderna årliga riskanalyser kopplade till arbetet med intern kontroll. Inför 2019 har denna dock inte omfattats av missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter. *För mer detaljer kring förvaltningarnas arbete avseende intern kontroll se kapitel 3.3.1. Intern kontroll.*

Vidare genomförs enligt uppgift riskanalyser inför vissa upphandlingar samt inför organisationsförändringar. Enligt de intervjuade har det hittills under 2019 inte genomförts någon särskild riskanalys kopplat till missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter.

Det genomförs enligt uppgift inga löpande självvärderingar avseende jäv inom förvaltningsorganisationen.

3.2.2 Nyanställdas program

I kommunens introduktionsprogram för nyanställda framgår bland annat vilken information som ska introduceras till kommunens nyanställda. Enligt de intervjuade ska de nyanställdas program ha sin utgångspunkt i kommunens värdegrund.

Vid introduktionen ska en mer översiktlig orientering lämnas om viktig lagstiftning som styr verksamheten, samt en lite mer anpassad och fördjupad information om den lagstiftning och de regelverk i övrigt som berör den anställdes befattning. Exempel på lagstiftning som tydliggörs i programmet är bland annat kommunallag, offentlighets- och sekretesslag, förvaltningslag, arkivlag, personuppgiftslag, lag om offentligupphandling, samt 1 kap. och 20 kap. i brottsbalken. Vidare framgår att den nyanställda ska få information om vad det innebär med tjänstefel och andra brott.

I programmet framgår en checklista för introduktionen. Checklistan består av:

- Aktiviteter innan nyanställd börjar sin tjänst
- Aktiviteter de första veckorna
 - Administrativa rutiner, informationsvägar, anställningsvillkor, information om lokaler, facklig verksamhet, arbetsmiljö, styr- och måldokument, intern kontroll, kommunövergripande information samt medarbetarsamtal.
- Aktiviteter efter ca 1-3 månader

- Uppföljningssamtal
- Aktiviteter efter ca 6 månader
 - Uppföljningssamtal

Enligt de intervjuade genomförs i regel inte några bakgrundskontroller inför nyanställningar av högre chefer. En kontroll kan genomföras om beslutande chef fått information om att detta behöver genomföras. Kontrollen sker då med kommunens upphandlingschef och säkerhetschef.

Utdrag från belastningsregistret genomförs enligt uppgift inte vid anställning av högre tjänsteman på förvaltningarna. I sakkontrollen framgår att det inte finns någon fastställd kommunövergripande rutin för begäran av utdrag från belastningsregistret vid anställning av högre tjänstepersoner. HR-avdelningen inhämtar rutinmässiga utdrag ur belastningsregistret utifrån de lagmässiga krav som finns i tillämpliga lagtexter. Det sker till exempel i samband med tillsättning av tjänster inom skola och på boende för barn och unga.

3.2.3 Löpande utbildningsinsatser

Enligt de intervjuade ansvarar respektive förvaltningschef i kommunen för att deras personal har den kunskap som krävs för att kunna utföra sitt arbete.

Inom tekniska förvaltningen är det enligt uppgift avdelningscheferna som ska säkerställa utbildningsinsatser för medarbetarna. Utifrån intervjuerna framgår att förvaltningscheferna arbetar olika med utbildningsinsatser. En del har löpande och återkommande informations- och utbildningsinsatser, medan andra genomför utbildningsinsatser vid behov.

Efter kommunvalet 2018 har kommundirektören och kommunjuristen genomfört utbildningar för nya förtroendevalda politiker i samtliga nämnder. Enligt uppgift har utbildningen bland annat avsett jäv. Den har dock inte specifikt avsett missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter.

Inom socialtjänstens verksamhet finns tjänstemän som har som särskilt uppdrag att utbilda och informera medarbetarna inom verksamheten. Enligt uppgift riktas utbildningen till både politiker och tjänstemän. En gång i månaden skickas även ett nyhetsbrev ut till samtliga anställda inom socialtjänsten. I ett nyhetsbrev under hösten 2018 informerades förvaltningens samtliga medarbetare om mutor och jäv. Utöver det startade förvaltningen en utbildningskampanj under 2018 avseende olika risker. Utbildningen genomförs genom så kallad e-learning². Enligt de intervjuade genomförde LSS-verksamheten utbildningen under 2018. Enligt uppgift är det vård- och omsorgsavdelningen som ska göra utbildningen under 2019.

² E-learning – digitala kurser

Enligt de intervjuade har kommunen inte genomfört någon kommunövergripande utbildningsinsats under 2018 eller hittills under 2019 som specifikt avser missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter. Det finns inte heller några planer på att genomföra en liknande utbildning under 2019.

3.3 Upptäcka och åtgärda

3.3.1 Intern kontroll

Inför 2018 beslutade kommunstyrelsen om en kommungemensam kontrollpunkt inom ramen för intern kontroll. Kontrollpunkten avsåg riskkategorin *förtroende* och var:

Bristande rutiner avseende bestickning, mutor och korruption.

Beskrivningen av risken är följande:

Tjänstemän, politiker och uppdragstagare i kommunal verksamhet utsätts för påverkan av andra och utsätter andra människor för påverkan av olika slag. Oegentligheter kan inbegripa mycket olika företeelser, så som mutbrott. Men även transaktioner mellan organisationen och eget eller närståendes företag, att förskaffa sig fördelar eller motsvarande utifrån den position man har i organisationen.

I tekniska nämndens uppföljning av intern kontroll 2018 framgår en avvikelse i form av att kommunens hemsida saknar information kring beslutad upphandlingspolicy och riktlinjer avseende bestickning, mutor och korruption. I både servicenämndens och tekniska nämndens uppföljning framgår att samtliga anställda vid förvaltningarna ska ha informerats om framtagna policy och riktlinje. Granskarna har inte erhållit kommunstyrelsens och socialnämndens uppföljning av intern kontroll 2018.

Utöver ovanstående kontrollpunkt beslutade kommunstyrelsen även om följande gemensamma kontrollpunkter inför 2018 som kan kopplas till missbruk av förtroendeställning och oegentligheter:

- Bristande följsamhet av attestreglementet
- Fel pris fakturerat jämfört med avtal

Granskarna har endast erhållit kommunstyrelsens interna kontrollplan för 2019. I den framgår att kommunstyrelsen inte beslutat om några kommungemensamma internkontroller som specifikt avser missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter. Styrelsen har dock beslutat om en kommungemensam intern kontrollpunkt som kan kopplas till granskningsområdet:

- Inköp utanför kommunens ramavtal

3.3.2 Program, rutiner och whistle-blower funktion

Kommunen har upphandlat Inyett, en IT-tjänst som bland annat tillhandahåller automatiserade kontroller av utbetalningar och av leverantörer. Med hjälp av Inyett kan upphandlare på kommunen även få varningar om bluffakturor, risker och bedrägerier, samt löpande kontroll av rådande kreditvärde. Med hjälp av Inyett, kan kommunen enligt de intervjuade upprätthålla en löpande kontroll av befintliga och framtida leverantörer.

Efter en tidigare överklagan av en upphandling av färdtjänst har ekonomiavdelningen nya rutiner för löpande stickprovskontroller av fakturor. Kontrollen avser om rätt belopp betalats ut samt att rätt person attesterat fakturan vid utbetalning.

I samband med upphandling genomförs en kontroll av leverantörernas ekonomi. Enligt upphandlingschefen ska samtliga underleverantörer till den upphandlade leverantören även godkännas av ansvarig upphandlare. Respektive upphandlare ansvarar för att den ekonomiska uppföljningen under avtalsperioden. Av intervjuer framgår att den ekonomiska uppföljningen genomförs på olika sätt vid olika förvaltningar. Till exempel på tekniska avdelningen ska en avvikelserapport upprättas vid ekonomiska avvikelser om +/- 20 % av beslutad budget.

Enligt de intervjuade saknar kommunen en uttalad rutin för att säkerställa att flera förvaltningar och nämnder inte köper in varor och/eller tjänster från samma leverantör, till ett totalt värde som överskrider direktupphandlingsgränsen.

Kommunen har ingen uttalad whistle-blower funktion. Om en medarbetare misstänker missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter är rutinen att medarbetaren ska vända sig till sin närmaste chef eller dennes chef. Enligt de intervjuade har det hänt att information lämnas från både politiker och tjänstemän. Enligt de intervjuade är det ännu ingen som efterfrågat en whistle-blower funktion i kommunen.

Inom socialtjänsten är det även vanligt att anhängiga och gode män larmar förvaltningen om eventuella misstankar kring missbruk av förtroendeställning. Verksamhetsutvecklare på förvaltningen tar emot avvikelserapporten och gör en slutlig bedömning om avvikelserna ska skrivas som en Lex Sarah-anmälan.

3.3.3 Åtgärder vid missbruk av förtroendeställning

Som tidigare nämnt ska den medarbetare eller förtroendevald som har frågor kring opassande förmåner, gåvor eller har fått ett erbjudande, vända sig till sin närmaste chef som därefter föreslår vidare hantering. Därefter kontaktas kommundirektören som kommunicerar frågan vidare med personalchef och kommunjurist. Även kommunstyrelsens ordförande informeras. Vid behov förs även en dialog med kommunens kommunikationschef som ansvarar för kommunikation till medborgare och media.

Om förmånen kan uppfattas som olämplig ska kommundirektören, förvaltningschefen och personalchefen avgöra om kommunen ska göra en polisanmälan.

Inom socialtjänsten tas medarbetaren direkt ur tjänst och kan riskera uppsägning.

Trelleborgs kommun saknar handlingsplan/checklista för att hantera en situation där oegentligheter eller missbruk av förtroendeställning upptäcks.

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Finns det tydliga rutiner som syftar till att förhindra missbruk av förtroendeställning och oegentligheter på kommunens upphandlingsavdelning?

Vår bedömning är att det finns tydliga rutiner som syftar till att förhindra missbruk av förtroendeställning och oegentligheter vid kommunens upphandlingsavdelning. Vi bedömer det som positivt att upphandlingsavdelningen genomför löpande genomgångar, på årsbasis, avseende både rutiner för att motverka tagande och givande av mutor samt kommunens upphandlingspolicy.

Däremot saknas en aktiv dialog och riskbedömning kring missbruk av förtroendeställning och oegentligheter. Denna avsaknad ökar risken att avdelningen inte identifierar de händelser eller risker som kan leda till någon form av oegentligt beteende. Genom att aktivt diskutera och inkludera frågeställning om oegentligheter i förvaltningens arbete skapas en medvetenhet som är nödvändig för att kunna identifiera och förhindra oegentligt beteende.

Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunstyrelse och respektive nämnd kring frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda oegentligheter och missbruk av förtroendeställning?

Kommundirektören har dock inte något uttalat ansvar eller uppdrag i frågan, det saknas också kommunikation och rutiner för detta förfarande. I intervjuer framgår inte heller någon tydlig beskrivning kring hur ansvaret är fördelat mellan granskade nämnder. Istället uppger några av de intervjuade att samverkan mellan kommunledningen och förvaltningarna, vid misstanke om missbruk av förtroendeställning och oegentligheter, kan förbättras. Speciellt avseende kommunikation med medborgare och media. Vår bedömning är att kommunstyrelsen kan tydliggöra den övergripande roll- och ansvarsfördelningen avseende frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter.

Roll- och ansvarsfördelningen är reglerad av de granskade nämndernas respektive attestreglemente. Attestreglementet ska säkerställa att risker för jäv minimeras, det vill säga att en förtroendevald eller en tjänsteman till exempel inte godkänner egna fakturor.

En organisations styrelse och nämnder samt chefer har viktiga roller att fylla avseende övervakning samt att ge trovärdighet till arbetet att hantera oegentligheter. Ledningen ansvarar även för att ge legitimitet till arbetet och för att säkerställa att det finns en fungerande strategi på plats. Ledningen kan, enligt vår bedömning, genom sitt agerande påverka organisationens inställning och hantering av oegentligheter, mutor och korruption. Ansvaret för efterlevnaden av och aktiviteter mot oegentligheter bör enligt vår bedömning ligga hos en person högt upp i organisationen. I granskningen framgår att kommundirektören ska kontaktas vid misstanke om missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter.

Vilket förebyggande och upptäckande arbete genomförs för att förhindra missbruk av förtroendeställning opartiskhet och jäv?

Det är bara när en organisation är medveten om sina risker som den kan hantera dem effektivt och det är därför viktigt med en återkommande riskanalys. En riskanalys bör ge organisationen svar på var riskerna finns, vilka de är och hur stora de är. I förlängningen kan också kontroller identifieras som kan begränsa dessa risker. En viktig del i riskhanteringen är att koppla samman hela organisationen och på så sätt få kunskap om organisationens sammanvägda risker. Det är först när alla risker i en organisation identifierats och sammanställts som nivån av risk i organisationen kan bedömas. Vi bedömer det som positivt att kommunen under 2018 beslutade om kommungemensamma intern kontrollpunkter avseende *bestickning, mutor och korruption*. Utifrån erhållet underlag kan vi inte se att någon av de granskade nämnderna beslutat att genomföra intern kontroll avseende granskningsområdet under 2019. Vår bedömning är att den här typen av risker alltid ska finnas med vid en risk- och väsentlighetsbedömningen inför framtagande av kommande intern kontrollplan. Innan kommunen har gjort en riskanalys med syfte att identifiera risker för missbruk av förtroendeställning och andra oegentligheter går det inte att säkerställa en komplett bild av kommunens risker. Detta stärks av gjorda intervjuer där det framkommer att frågeställningarna inte aktivt diskuteras, med undantag för socialförvaltningen.

Vi bedömer det som positivt att kommunen har en plan och checklista för nyanställda medarbetare. Kommunen adresserar dock inte specifika frågor kring missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter i introduktionsprogrammet, vilket enligt vår bedömning kan skicka ut signaler om att frågan inte är viktig. Vi bedömer att kommunstyrelsen kan komplettera programmet med att även innefatta exempelvis lagstiftningen avseende tagande och givande av mutor samt kommunens riktlinjer för att motverka tagande och givande av mutor.

Arbetet med att förhindra missbruk av förtroendeställning och oegentligheter kan enligt vår bedömning stärkas genom att utbilda och föra dialog med medarbetarna. I flera intervjuer framgår att just *oegentligheter* inte är något som diskuteras vid den enskilda förvaltningen. Däremot uppges att det förs diskussioner avseende jäv. Avsaknaden av denna typ av diskussioner tillsammans med avsaknaden av en uppförandekod gör att kommunstyrelsens och tekniska servicenämndens förebyggande arbete kring att förhindra missbruk av förtroendeställning och oegentligheter bedöms kunna utvecklas. Socialnämndens struktur kring intern roll- och ansvarsfördelning och tillsammans med genomförda utbildningsinsatser bedöms vara ändamålsenliga för att förhindra missbruk av förtroendeställning och andra oegentligheter. En viktig aspekt med kommunikation är att organisationen har med en etisk dimension. En miljö där oegentligheter generellt diskuteras är en förutsättning för att personalen skall kunna ta upp frågor som faller inom en gråzon av vad som är tillåtet eller ej. Även samtal om etik och moral, genom att diskutera dilemman, används i flera organisationer som en metod för att förhindra oönskat beteende. Vid granskningstillfället saknar kommunen regler, rutiner eller riktlinjer avseende etik och moral. Det saknas även ett formaliserat och enhetligt visuellblåsarsystem.

Finns det fungerande attestrutiner för förvaltningars underlag för upphandlingar, tilläggsbeställningar, mottagningsattest och slutbesiktningar?

Grundläggande dokumentation och rutiner finns på plats inom kommunen, dessa rutiner har också setts över, och förstärkts, vid händelser då rutinerna brustit. Denna översyn är reaktiv.

För att kommunen skall få till proaktiva och mer heltäckande rutiner bör kommunen, både centralt och i förvaltningar, genomföra riskanalyser som riktar in sig på risker för missbruk och oegentligheter. Med fokus på dessa frågor, där personal i första försvarslinjen involveras, kan kommunen på ett bättre sätt identifiera relevanta risker, få kunskap om potentiella brister i rutinerna och skapa specifika kontroller. Genom detta arbete ökar kommunen samtidigt medvetenheten hos anställda vilket är en av de viktigaste delarna för att kunna förhindra att missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter inträffar.

4.2 Bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen kan stärka den övergripande styrningen samt tydliggöra den övergripande roll- och ansvarsfördelningen avseende frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning och oegentligheter. Det är enligt vår bedömning viktigt att alla nämnder och förvaltningar arbetar utifrån samma strategi och plan, samt vet vad som gäller vid misstanke om missbruk av förtroendeställning och oegentligheter.

Vi bedömer att socialnämnden, vid granskningstillfället, säkerställer ändamålsenliga rutiner samt en intern roll- och ansvarsfördelning för att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning och oegentligheter. Vår bedömning grundar sig på förvaltningens utbildningsinsatser under 2018, det återkommande nyhetsbrevet samt utsedda ansvariga tjänstemän för frågor som beror missbruk av förtroendeställning. Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska servicenämnden kan stärka sin styrning avseende granskningsområdet.

Kommunen har rutiner och processer för personalens bisysslor. Däremot saknas ett specifikt system för anställda och medborgare att inrapportera misstankar kring missbruk av förtroendeställning och oegentligheter.

Avsaknad av rutiner för identifiering av oegentligheter samt avsaknad av rapporteringssystem (visselblåarsystem) i kommunen, begränsar kraftigt kommunens förmåga att hantera och få kännedom om möjliga risker för oegentligheter.

Om en händelse inträffar är det enligt vår bedömning viktigt att ha ett åtgärdsprogram redo. En förberedd organisation har enligt våra erfarenheter visat sig kunna begränsa och minimera den skada ett fall av oegentligheter åsamkar. Trelleborgs kommun, med undantag för socialförvaltningen, saknar en handlingsplan eller checklista för att hantera en situation där oegentligheter upptäcks. Vi bedömer att kommunstyrelsen med fördel kan arbeta fram och formalisera en handlingsplan eller checklista för åtgärder vid en eventuell händelse av oegentligheter. Denna kan senare kommuniceras ut till samtliga nämnder och förvaltningar. Checklistan kan exempelvis avse olika ansvarsområden, till exempel vem som får kommunicera internt och externt, hur utredningsresultat skall delges externa parter, uppföljning av kontroller som inte fungerat samt hantering av eventuell juridisk process. Att föra en diskussion och identifiera effektiva tillvägagångssätt för att hantera olika situationer förbereder organisationen samt ger en snabbare respons om något skulle inträffa.

4.3 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa en tydlig kommunövergripande strategi för frågor gällande att förhindra, upptäcka och åtgärda missbruk av förtroendeställning eller oegentligheter där roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och nämnderna tydligt framgår.
- komplettera introduktionsprogrammet för nyanställda till att även innefatta 10 kap samt 20 kap Brottsbalken avseende tagande och givande av muta, samt kommunens riktlinjer för tagande och givande av muta.
- arbeta fram och formalisera en handlingsplan eller checklista för åtgärder vid eventuell händelse av oegentligheter.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, tekniska service nämnden samt socialnämnden att:

- se över behovet kring informations- och utbildningsinsatser avseende missbruk av förtroendeställning och oegentligheter.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen, tekniska service nämnden samt socialnämnden att:

- löpande överväga risker kopplat till missbruk av förtroendeställning samt oegentligheter.

2019-04-16

KPMG



Richard Elmersson
Risk Consulting



Anna Hammarsten
Verksamhetsrevisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.