

Södertälje kommun
Revisorerna

Revisionsskrivelse
2018-09-13

Till: Kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden och
Järna kommunaldelsnämnd
För kännedom: Kommunfullmäktige

**Revisionsrapport nr 5/2018 – Granskning av kommunens interna kontroller
särskilt avseende mutor och korruption**

På uppdrag av revisorerna i Södertälje kommun har EY genomfört en granskning av kommunens internkontroll för att bedöma huruvida nämnderna vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten såsom exempelvis jäv.

Den samlade bedömningen är att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen avseende skyddet mot oegentligheter. Granskningen har visat att det framförallt saknas en kommungemensam strategi och att en betydande del av arbetet mot oegentligheter är upp till varje kontorschef för att utforma och tillämpa. När det gäller kommunens kontrollmiljö så upptäcktes under granskningen att de riktlinjer och policyer som finns avseende mutor och korruption var knapphändigt utformade och att de inte hade uppdaterats på flera år. Granskningen visar även att kommunstyrelsen under 2017 och 2018 inte har utfört några riskanalyser eller kontrollaktiviteter som tar direkt sikte på mutor och korruption. Det finns även brister i uppföljning och utvärdering av arbetet som kommunen bedrivit mot oegentligheter. Bristerna gäller till stor del även granskade nämnder.

Avsaknaden av uppdaterade och antagna riktlinjer och policyer som är anpassade för kommunen, inom området för oegentligheter, innebär enligt vår mening, en risk för otydlighet. Att kommunstyrelsen och nämnderna utför få eller inga riskanalyser respektive kontrollaktiviteter, som tar direkt sikte på mutor och korruption utgör en risk för att korruption inte upptäcks eller upptäcks för sent.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas ett antal rekommendationer i bifogad granskningsrapport.

Svar från kommunstyrelsen och granskade nämnder önskas senast 2018-12-15.

För revisorerna i Södertälje kommun



Christer Björk



Elisabet Komheden

Revisionsrapport nr 3/2018 – Granskning av kommunens interna kontroller
särskilt avseende mutor och korruption

Södertälje kommun

Granskning av kommunens interna kontroller
särskilt avseende mutor och korruption

den 13 september 2018



Innehåll

1. Sammanfattning.....	1
2. Inledning.....	2
2.1. Bakgrund	2
2.2. Syfte och revisionsfrågor	2
2.3. Revisionskriterier.....	3
2.4. Ansvariga nämnder.....	3
2.5. Avgränsning.....	3
2.6. Metod.....	3
3. Intern styrning och kontroll.....	4
3.1. COSO-modellen.....	4
4. Kommunstyrelsens arbete mot oegentligheter	6
4.1. Kontrollmiljön	6
4.2. Riskbedömning	9
4.3. Kontrollaktiviteter	10
4.4. Information och kommunikation.....	15
4.5. Övervakande aktiviteter	16
5. Aktuella nämnders arbete mot oegentligheter	17
5.1. Kontrollmiljö	17
5.2. Riskbedömning	17
5.3. Kontrollaktiviteter	18
5.4. Information och kommunikation.....	18
5.5. Övervakande aktiviteter	19
6. Samlad bedömning.....	20
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	22

1. Sammanfattning

På uppdrag av kommunrevisionen i Södertäljes kommun ("kommunen") har Ernst & Young AB ("EY" eller "vi") genomfört en granskning av kommunens internkontroll för att bedöma huruvida nämnderna vidtagit tillräckliga åtgärder för att förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten såsom exempelvis jäv. I begreppet korruption och oegentligheter åsyftas, inom ramen för denna granskning, i första hand givande och tagande av muta samt jäv och situationer där någons ställning utnyttjas för att uppnå en fördel för egens eller annans vinning.

Utifrån granskningens syfte samt revisionsfrågorna¹, är vår samlade bedömning att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen avseende skyddet mot oegentligheter och utrymme för förbättring.

Utredningen har visat att det framförallt saknas en kommungemensam strategi och att en betydande del av arbetet mot oegentligheter är upp till varje kontorschef för att utforma och tillämpa. Ett exempel är att det är upp till varje kontorschef att bestämma om information om mutor och korruption ska finnas med i årshjulet för arbetsplatsträffar. Kontorscheferna är de som leder arbetet på de olika kontoren, i vilka en eller flera nämnder samt enheter kan ingå.

När det gäller kommunens kontrollmiljö så upptäcktes under granskningen att de riktlinjer och policyer som finns avseende mutor och korruption var knapphändigt utformade och att de inte hade uppdaterats på flera år. Granskningen visar även att kommunstyrelsen under 2017 eller 2018 inte har utfört några riskanalyser eller kontrollaktiviteter som tar direkt sikte på mutor och korruption. Slutligen har vi också funnit brister i uppföljning och utvärdering av arbetet som kommunen bedriver mot mutor och korruption.

Avseende nämnderna har vi inte tagit del av några riktlinjer eller policyer gällande mutor och korruption som är anpassade till nämndernas verksamheter. Gällande riskanalyser och kontrollaktiviteter som tar direkt sikte på mutor och korruption syns få eller inga aktiviteter.

Avsaknaden av uppdaterade och antagna riktlinjer och policyer som är anpassade för kommun, inom området för oegentligheter, innebär enligt vår mening, en risk för otydlighet. Att kommunstyrelsen, som nämnderna utför få eller inga riskanalyser respektive kontrollaktiviteter, som tar direkt sikte på mutor och korruption utgör en risk för att korruption inte upptäcks eller upptäcks för sent. Vidare bör kommunen följa upp och utvärdera sitt arbete mot korruption på ett systematiskt sätt.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges följande rekommendationer till de granskade nämnderna:

- ▶ Stärka upp sin internkontroll gällande mutor och korruption genom att uppdatera policyer och riktlinjer
- ▶ Införa riskanalyser och kontrollaktiviteter som tar direkt sikte på mutor och korruption
- ▶ Införa information och utbildning om mutor och korruption som en obligatorisk punkt i APT-hjulet
- ▶ Systematiskt följa upp vad kontorscheferna gjort för internkontrollen avseende just mutor och korruption

¹ Se kapitel 2.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Södertälje står inför en kraftig expansion av kommunen. Detta innebär bland annat att kommunen arbetar med olika frågor i en omfattning som inte tidigare har gjorts. Bland annat berör detta områden såsom upphandling och inköp, markanvisningar, nyttjande av konsulter, marksanering, utvecklad infrastruktur genom entreprenörer m.m.

Tjänstemän, politiker och uppdragstagare i kommunal verksamhet utsätts genom sina kontakter för påverkan av andra och utsätter andra människor för påverkan av olika slag. Dessa kontakter är nödvändiga inslag i en demokrati. Det är emellertid viktigt att en sådan process går formellt riktigt till och att det finns gränser för hur denna påverkan får se ut.

En organisation kan åsamkas väsentliga förtroendeskador av eventuella mutbrott eller korruption. Förtroenderisker i verksamheten kan få stora konsekvenser även om den finansiella konsekvensen ofta är marginell.

I flera perspektiv finns risker för att kommunen utsätts för oegentligheter. Kommunstyrelsen och berörda nämnder behöver därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för oegentligheter. Kommunen behöver även arbeta med upptäckande kontroller på ett systematiskt och strukturerat sätt.

Med anledning av ovan anförda har revisorerna beslutat att genomföra en granskning med avseende på hur kommunen arbetar förebyggande utifrån ett korruptionsperspektiv, dels på en övergripande nivå, dels specifikt kopplat till risker i relation till expansionen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden, respektive Järna kommunaldelsnämnd har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen och aktuella nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter?
- ▶ Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen och aktuella nämnder att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?
- ▶ Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

2.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen
- ▶ Brottsbalken, 10 kap. och 20 kap.
- ▶ Kommunens och nämndernas styrdokument, mål, riktlinjer, policyer och rutiner som avser eller relaterar till oegentligheter²
- ▶ COSO-ramverket för intern kontroll

2.4. Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, stadsbyggnadsnämnden, tekniska nämnden och Järna kommunalnämnd.

2.5. Avgränsning

Granskningens fokus är att bedöma utformningen av den interna kontrollen avseende korruptionsrelaterade risker såsom mutor och andra oegentligheter. Granskningen syftar inte till att upptäcka indikatorer på, eller eventuell förekomst av, givande och tagande av muta.

2.6. Metod

Granskningen sker genom dels dokumentgranskning, dels intervjuer med personer som på något sätt är involverade i arbetet mot korruption och/eller intern kontroll i övrigt. De personer vi har intervjuat är Södertälje kommuns ekonomi- och finansdirektör, stadsjurist, samhällsbyggnadsdirektör, säkerhetschef samt säkerhetsstrateg.

² Se kapitel 4.1.

3. Intern styrning och kontroll

3.1. COSO-modellen

I vår granskning har vi utgått från COSO-modellen, varför vi kort redogör för vad modellen innebär.

Bolag, myndigheter och andra organisationer förutsätts numera inte bara ha ordning och



reda och hantera risker i sin verksamhet, utan måste också kunna visa att de hanterar sådana krav på ett strukturerat, effektivt och trovärdigt sätt. Kraven sätts av lagar, förordningar och professionella rekommendationer. Det finns ingen formellt fastställd standard för hur sådana frågor ska hanteras. I praktiken har dock en amerikansk standard blivit dominerande, the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ("COSO"). Standarden skapades för att stävja ekonomisk brottslighet knuten till den finansiella redovisningen och tog sig an uppgiften att beskriva vad som utmärker god intern styrning och kontroll inklusive god riskhantering.

Målet med COSO och internkontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellens huvudmål är att garantera en

ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt att lagar, föreskrifter m.m. följs.

COSO-modellen består av fem huvudkomponenter: kontrollmiljö, riskanalys (riskbedömning), kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt tillsyn (övervakande aktiviteter). Nedan redogörs för dessa fem komponenter på ett övergripande sätt.

3.1.1. Kontrollmiljö

Kontrollmiljön utgör grunden för intern kontroll och är den miljö inom vilken den interna kontrollen verkar. Den består exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser, ansvar och ansvarsfördelning inom organisationen. Kontrollmiljö utgörs till en betydande del av den kultur som finns i organisationen: Är de anställda medvetna om det interna reglementet, dvs. vad de får respektive inte får göra? Kan de lyfta etiska frågor? Vet de till vem de ska vända sig med frågor och funderingar?

Utöver företagskultur består kontrollmiljön också av styrdokument, policyer och reglementen. Tekniska hjälpmedel för rapportering av oegentligheter räknas också till kontrollmiljön.

3.1.2. Riskbedömning

Riskanalys handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt konsekvenserna för organisationen.

3.1.3. Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller till och med eliminera risker. Kontrollaktiviteter kan finnas på olika nivåer i en organisation. De kan utgöras av handlingsplaner, rapporteringssystem, verksamhetsstyrning, informationsinsatser och kompetensutveckling.

3.1.4. Information och kommunikation

Enligt COSO-modellen är det viktigt att information och kommunikation mellan olika nivåer i en organisation fungerar väl för att en organisation ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information till ledning och de som arbetar med intern kontroll. Till denna komponent hör rapporteringssystem, kommunikation kring policyer och reglemente och ansvarsfördelning inom organisationen. Som hjälpmedel inom denna kategori räknas intranät, informationssystem och utbildningar.

3.1.5. Övervakande aktiviteter

Den femte komponenten i COSO-modellen är övervakande aktiviteter som har som ändamål att utvärdera och följa upp den implementerade interna kontrollen i organisationen. Tillsynen bör ske kontinuerligt och med punktinsatta kontroller och utvärdering. Tillsyn kan bestå av internrevision, självutvärdering, uppföljning av chefer/ledning/styrelse och av oberoende externa utredningar av en organisation.

4. Kommunstyrelsens arbete mot oegentligheter

4.1. Kontrollmiljön

En central del av kontrollmiljön är de policyer, riktlinjer och liknande som har framarbetats, vilka ska vara ett stöd samt ge vägledning inom kommunen. EY har erhållit nedanstående policyer, riktlinjer och andra dokument som kommunen arbetar utifrån och som är relevanta för granskningen.

- ▶ Reglemente för intern kontroll, reviderat av Kommunfullmäktige ("KF") 2005-08-29.
- ▶ Tillämpningsanvisningar till Södertälje kommuns reglemente för intern kontroll, antagna av kommunstyrelsen ("KS") 2000-11-24, beslut om revidering KS 2005-06-14.
- ▶ Riktlinjer för representationer och gåvor, juli 2010
- ▶ Inköpsrutiner i kommunen - vem har rätt att beställa och hur gör man? Reviderad januari 2016.
- ▶ Inköspolicy, 2013.
- ▶ Södertälje kommunala författningssamling, utgåva augusti 2014 2:2.
- ▶ Stävja fusk och bedrägeri, Dnr KS15/143, 2015-09-10.

4.1.1. Ansvarsfördelning inom kommunen - reglemente för intern kontroll

Inom ramen för kommunens författningssamling har kommunen ett särskilt reglemente för intern kontroll.³ Kommunstyrelsen använder sig av COSO-modellen för sin internkontroll. Enligt reglementet har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. I detta ligger ett ansvar för att en organisation kring intern kontroll upprättas inom kommunen samt att kommunövergripande reglementen, regler och policyer upprättas.⁴ Nämnderna uppges i 4 § ha det "yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde". Den enskilda nämnden har därvid att tillse att en organisation upprättas för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde, kommunövergripande reglementen, policys, regler och anvisningar följs och att regler och anvisningar för den interna kontrollen utformas i enlighet med de lokala förutsättningarna samt att dessa formuleras och antas av nämnden."

Förvaltningschefen har det verkställande ansvaret för att ta fram regler och anvisningar om den interna kontrollen som är anpassade till nämndens verksamhet".⁵

Förvaltningschefen ska minst på årlig basis skriftligen rapportera till nämnden och ge en samlad bedömning om hur den interna kontrollen fungerar och är även skyldig att direkt rapportera "allvarliga brott mot den interna kontrollen" till nämnden. Vad "allvarliga brott" mot den interna kontrollen kan bestå av anges inte. Enligt reglementet har alla anställda en skyldighet att omedelbart rapportera fel och brister i det interna kontrollsystemet till den närmast överordnade som i sin tur också är skyldig att rapportera vidare uppåt i organisationen⁶ men det anges inte vad potentiella fel eller brister kan utgöras av. Enligt 6 § är chefer på olika nivåer i organisationen ansvariga för att informera övriga anställda om riktlinjer, policyer etc. som kommunen och aktuell nämnd tagit fram.

³ "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04.

⁴ "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04, § 3.

⁵ "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04, § 5.

⁶ "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04, § 6.

Enligt 8 § har varje nämnd en skyldighet att styra och löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom nämndens verksamhetsområde. Som grund för sin styrning ska riskbedömningar genomföras för varje verksamhet. Nämnderna ska vidare tydliggöra ansvaret för den interna kontrollen samt prioritera arbetet med utveckling av rutiner för att stärka den interna kontrollen. Riskbedömningar ska verka som grund för prioritering.

Enligt 9 § ska varje nämnd anta en särskild plan för uppföljning av den interna kontrollen inför varje år. Olika granskningsområden "bör" väljas med riskanalyser som utgångspunkt. Beroende på storleken av verksamhet för respektive nämnd samt med stöd av väsentlighets- och riskbedömning bestäms planens omfattning (kontrollplan). Vidare ska enligt 10 § resultatet av uppföljningen ske skriftligen och löpande rapporteras till nämnden. Frekvensen ska beskrivas i den interna kontrollplanen.

Följaktligen ska nämnden vidare rapportera löpande, alternativt senast i samband med årsredovisningens upprättande, till kommunstyrelsen samt till kommunens revisorer enligt 11 §. Rapporten ska innehålla omfattning av utförd uppföljning, dess utfall samt eventuella vidtagna åtgärder och förslag på åtgärder för förbättring. Kommunstyrelsen kan med stöd av 3 § utfärda särskilda anvisningar för hur rapporteringen ska utformas. Allvarigare brott samt brister i den interna kontrollen ska rapporteras omgående.

Vidare, enligt 12 §, bär kommunstyrelsen ansvaret för att, med utgångspunkt från nämndernas uppföljningsrapporter, utvärdera kommunens samlade system för intern kontroll. Om förbättringsmöjligheter identifieras ska kommunstyrelsen även föranstalta sådana.

Vi anser att reglementet är övervägande bra. Vi anser dock att reglementet bör ses över avseende avsaknad av definitioner och exempel för att det ska bli lättare för läsaren att tillgodogöra sig innehållet. Vad innebär t.ex. ett allvarligt brott mot den interna kontrollen?

4.1.2. Tillämpningsanvisningar till Södertälje kommuns reglemente för intern kontroll

Dokumentets syfte är att ge en praktisk vägledning för hur respektive nämnd ska arbeta med den interna kontrollen. I dokumentet anges hur kommunen ska arbeta och hur framtida planering och processer/rutiner ska se ut. I en punkt behandlas åtgärder vid oegentligheter dvs. processen som ska företas vid förekomsten av oegentligheter och hur rapportering av oegentligheter ska ske. Vi noterar att samtliga intervjupersoner var väl insatta i denna process och att det sker genom kommunens digitala verktyg SMART. Ansvaret för rapportering av oegentligheter ligger främst på kontorschef men Stadsdirektören kan välja att ta över om flera kontor är berörda samtidigt eller om det omfattar både kommunens bolag och kontor.

Vidare har, enligt tillämpningsanvisningarna, i syfte att vara en resurs och ett stöd till ansvarig chef vid genomförandet av incidenthanteringen, en särskild grupp tillskapats. Gruppen ska bestå av samhällsbyggnadschefen, säkerhetschefen, chefen för social- och arbetsmarknadskontoret, informationschefen och koncernchefen i Telge AB.⁷ Enligt kommunens säkerhetschef finns dock ingen sådan grupp. Det är naturligtvis inte bra att en grupp som inte de facto finns uppges finnas i tillämpningsanvisningarna och vi anser att kommunen bör åtgärda detta omgående.

⁷ "Tillämpningsanvisningar till Södertälje kommuns reglemente för intern kontroll", antagna av kommunstyrelsen 2000-11-24, beslut om revidering KS 2005-06-14, se bilaga EY05, § 9.

En polisanmälan ska upprättas vid befogad misstanke om brott. Endast ett påstående är inte tillräckligt för att det ska föreligga skäl att göra en polisanmälan. Kommunen ska ta fram bevisning innan det eskaleras till berörda myndigheter. Dokumentation av handlingar och möten beskrivs som centralt i den process som ska omfatta utredning av oegentligheter, däremot finns det ingen övergripande förklaring kring hur en uppföljning ska se ut. I tillämpningsanvisningarna finns det vidare en checklista som ska följas vid misstanke om oegentligheter. Checklistan bedömer vi som bra utformad, med tydliga direktiv för incidenthantering. Att det däremot inte finns några tydlig beskrivning för hur uppföljning ska se ut vilket vi bedömer vara en brist.

4.1.3. Riktlinjer för representationer och gåvor

För vår granskning är kommunens Riktlinjer för representation och gåvor relevant och avser både mottagande och givande av gåvor. Riktlinjerna är från 2010 och hålls på en mycket övergripande nivå utan konkreta exempel eller beloppsgränser. Riktlinjerna förklarar t.ex. att "representationen ska gagna kommunens verksamhet och ske med omdöme och restriktivitet"⁸. Vidare anges i riktlinjerna att det inte bör vara fler kommunmedarbetare än utomstående gäster och att lyxbetonad representation inte ska förekomma. Gällande gåvor tillåter kommunen endast gåvor till anställda vid minnesgåvor. Riktlinjerna beskriver vidare att en anställd eller förtroendevald aldrig ska erhålla en gåva som skulle kunna medföra en skatteplikt.⁹ Vidare anges att förmåner från en leverantör eller en affärskontakt ska avböjas "om det inte är tydligt att de kan mottas utan risk för misstankar om mutbrott eller annan otillbörlig påverkan". Ingen förklaring ges om hur en bedömning ska göras avseende när det är tydligt att en gåva kan mottas utan risk för otillbörlig påverkan. Riktlinjerna är endast två sidor. Vår uppfattning är att riktlinjerna med fördel kunde vara mer detaljrika, innehålla konkreta exempel och beloppsgränser. Vidare bör särskilda risker vid direktupphandlingar eller pågående upphandlingar behandlas särskilt. Riktlinjerna bör även inkludera en hänvisning till vem den anställda ska tala med om ett dilemma eller en fråga uppstår i samband med givande eller mottagande av en gåva (exempelvis närmsta chef). Vi noterar även att riktlinjerna är åtta år gamla, och därmed skrevs innan den större uppdateringen som gjordes av Brottsbalkens 10 kap., som gjordes 2012, och att de även av den anledningen bör ses över.

Vidare framgår det av intervjuer och erhållen dokumentation att kommunen saknar en kommungemensam antagen policy och/eller riktlinjer för bisysslor. Korruption handlar inte sällan om att tilldela uppdrag till eller inköp från bolag som inköpande person har en relation till. Det är därför, enligt vår uppfattning, centralt att kommunen tar fram en kommungemensam policy för bisysslor och jäv. När det gäller jäv så innehåller kommunallagen förbud mot jäv och i kommuns kommunala författningssamling punkten 2 återfinns en kort skrivelse som förklarar att "Av 6 kap 24 § kommunallagen följer att delegat inte får besluta i ärenden där han eller hon är jävig" (sen 2017 har en ny kommunallag trätt ikraft, lag 2017:725, varvid hänvisning inte längre är korrekt). Kommunen har även en skrivelse om förbud mot jäv på sitt intranät under rubriken "Här är de viktigaste lagarna som berör dig som anställd på Södertälje kommun". Även denna information är kortfattad och definierar jäv som att beslutsfattande person är partisk i en fråga. Vi anser att definitionen av jäv bör formuleras bredare och att jäv, utöver den definition som anges i kommunallagen bör inkludera sådana situationer som utifrån sett

⁸ "Riktlinjer för representationer och gåvor", juli 2010, se bilaga EY01, § 1.

⁹ "Riktlinjer för representationer och gåvor", juli 2010, se bilaga EY01, § 3.

kan anses som olämpliga och därigenom rubba förtroendet för kommunen oavsett om det vid en juridisk prövning skulle kvalificeras som jäv eller inte.

Två av intervjupersonerna uppgav att de inte känner till att det finns en kommungemensam policy för mutor och bestickning (ovan nämnda Riktlinjer för representation och gåvor) vilket i sig också är anmärkningsvärt särskilt då samtliga intervjupersoner på något sätt är involverade i arbetet med intern kontroll.

4.1.4. Inköspolicy

Kommunen har en inköspolicy "Södertälje kommun inköspolicy" från 2013¹⁰. Policyn är framtagen av Telege Inköp AB ("Telge Inköp") och anger övergripande normer för kommunens inköp. Policyn anger t.ex. att "Upphandlingsarbetet ska genom ett professionellt förhållnings- och arbetssätt leda till effektiva affärer för förvaltningar och bolag vilket skapar nytta för medborgarna". Policyn, som är knappt en sida lång, anger även beloppsgränsen för direktupphandling vilken för kommunen för närvarande är 284 000 kr. Det kan ifrågasättas om en sådan övergripande och allmänt hållen inköspolicy tillför något överhuvudtaget. I denna policy skulle t.ex. risken för mutor och annan korruption i samband med upphandling och inköp kunna nämnas.

4.1.5. Kultur inom organisationen

Under våra intervjutillfällen framkom det att kommunen främjar en öppen, ärlig och transparent företagskultur med högt i tak och där dilemman och problem, stora som små, lyfts i grupp eller enskilt.

4.1.6. Bedömning av kontrollmiljön

Vi bedömer att kommunen bör stärka upp kontrollmiljön genom att se över sina riktlinjer och policyer avseende mutor och korruption. Som angetts ovan har många av policyerna inte uppdaterats på flera år, dessutom är det väl kortfattade och saknar beloppsgränser och konkreta exempel. Av intervjuerna framgår att kommunen planerar att se över sina riktlinjer och policyer på området vilket vi välkomnar.

Vi har även noterat att kommunens reglemente innehåller en felaktig hänvisning till ett lagrum som inte längre finns (avseende jäv i förra kommunallagen) och en säkerhetsgrupp som inte existerar. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över sina reglementen så att de innehåller korrekta hänvisningar och upplysningar.

4.2. Riskbedömning

Som angetts ovan i stycke 3.1.2 ska det i en riskbedömning enligt COSO-modellen både en externt riktad och en internt riktad analys göras av risker som en organisation står inför. I riskbedömningen ska det också ingå att gradera dels sannolikheten för att risken inträffar och dels konsekvensen för organisationen om risken inträffar.

¹⁰ "Inköspolicy", 2013, se bilaga EY03.

Varje kontorschef är ansvarig för att riskanalyser genomförs.¹¹ Under våra intervjuer har det framkommit att riskanalyser görs årligen. Av de kommunövergripande riskanalyserna som vi har tagit del av (för 2017 och 2018) har ingen av dem behandlat och utvärderat risken för mutor och korruption vilket vi anser utgöra en brist.

4.2.1. Bedömning av kommunstyrelsens arbete med riskanalyser

Att vi inte har tagit del av en enda riskanalys som tar direkt sikte på mutor, jäv, eller korruption anser vi utgöra en brist i kommunens arbete för att stävja korruption och oegentligheter. Det är anmärkningsvärt att kommunen inte upprättar riskanalyser avseende mutor och korruption samt jävsfrågor eftersom om risken för korruption inte analyseras kan kommunen inte bedöma om arbetet mot korruption bör ingå i kommunens internkontrollplan. Vi rekommenderar att kommunen upprättar riskanalyser avseende korruption och oegentligheter.

4.3. Kontrollaktiviteter

Som angetts ovan under stycke 3.1.1 utgörs kontrollaktiviteter av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller till och med eliminera risker. Nedan redogörs för de dokument som vi erhållit från kommunen avseende kontrollaktiviteter som tar sikte på korruption.

- ▶ Stävja fusk och bedrägeri, Dnr KS15/143, 2015-09-10
- ▶ Redovisning av internkontroll 2017 och förslag till internkontrollplan för 2018
- ▶ Handlingsplan "stävjande av fusk och bedrägeri", 2015-11-03
- ▶ Internkontrollplan för gemensamma redovisningsrutiner 2018
- ▶ Internkontrollplan för upphandlingsrutiner 2018
- ▶ Mål och budget 2018-2020, Styrmodell Södertälje kommun
- ▶ Åtgärder vid interna oegentligheter, bilaga 1
- ▶ Utredningsmall vid misstankar om interna oegentligheter eller anmälan mot personal
- ▶ Inköpsrutiner i kommunen - vem har rätt att beställa och hur gör man?

4.3.1. Stävjande av fusk och bedrägeri med tillhörande handlingsplan

I september 2015 tog kommunstyrelsen fram en skrivelse om sitt beslut av den 23 april 2015 gällande att utreda fusk och bedrägeri mot skattefinansierad verksamhet.¹² Kommunstyrelsen tog också fram en skrivelse som beskriver detta arbete "PM - Fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn"¹³ samt en handlingsplan "Handlingsplan stävjande av fusk och bedrägeri"¹⁴. De åtgärder som föreslås i handlingsplanen syftar till att stärka kommunens arbete mot bl.a. fusk från leverantörer och arbete mot mutor och bestickning. Målet med kommunens utredning var att hitta "övergripande förslag på åtgärder och initiativ som på systemnivå kan bidra till att förebygga fusk och bedrägeri"¹⁵. Av direkt relevans för vår utredning är det som anges om kommunens arbete mot mutor och bestickning. I handlingsplanen uppges att ett förslag till utbildningspaket har utarbetats

¹¹ Erhållen uppgift från intervju.

¹² "Stävja fusk och bedrägeri", tjänsteskrivelse 2015-09-10, Dnr: KS15/143, se bilaga EY06.

¹³ "PM- fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn", rapport 2015-11-23, se bilaga EY07.

¹⁴ Handlingsplan "Stävja fusk och bedrägeri", rapport 2015-11-03, se bilaga EY08.

¹⁵ "Stävja fusk och bedrägeri", tjänsteskrivelse 2015-09-10, Dnr: KS15/143, se bilaga EY06.

med inslag rörande "ledning och styrning, kultur och värdegrund, riskhantering, intern kontroll dialog och transparens, uppföljning och utvärdering"¹⁶. Det står även i handlingsplanen att projektet har fokuserat på att se över kommunens riktlinjer och policy kring korruption och den interna styrningen samt att arbeta fram förslag till kompetensutveckling som ska ge ökad kunskap till medarbetarna på området"¹⁷. Från våra intervjuer står det klart att kommunens policy avseende mutor inte har setts över eller uppdaterats i samband med eller efter handlingsplanen. Vi har inte heller mottagit någon uppdaterad policy avseende mutor och bestickning som är daterad år 2015 eller senare. Intervjupersonerna från Säkerhetsavdelning uppgav vidare att de ser det som sin uppgift att se över kommunens policy på området och att arbeta fram nya riktlinjer. Det har vid tiden för upprättandet av denna rapport förflutit tre år sedan handlingsplanen och vi finner det anmärkningsvärt att kommunen under den tiden inte sett över och tagit fram riktlinjer och policyer kring mutor och korruption eller ett utbildningspaket som berör mutor och korruption.

4.3.2. Redovisning av internkontroll 2017 och förslag till internkontrollplan för 2018

Dokumentet "Redovisning av internkontroll 2017 och förslag till internkontrollplan 2018" beskriver de ärenden som genomförts i internkontrollen under 2017 samt förslag till internkontrollplan 2018 vilken är identiskt med den för 2017. Internkontrollplanerna som är fastställda av kommunstyrelsen omfattar nio områden¹⁸. De som är mest relevanta för vår utredning är gemensamma redovisningsrutiner och upphandlingsrutiner. Utöver den internkontrollplan som beslutas av kommunstyrelsen finns det verksamhetsspecifika internkontrollplaner, vilka följs upp i verksamhetsplanerna, se 5.3.1. Vi noterar att det inte ingår en direkt kontroll av mutor och korruption i internkontrollplanen för 2017 eller i förslaget till 2018. Det finns ingen information gällande mutor och korruption i internkontrollplanerna (vilket i och för sig följer av att det inte finns några riskanalyser som tar sikte på mutor och korruption) däremot finns kontrollaktiviteter avseende redovisnings- och upphandlingsrutiner vilket möjligtvis indirekt kan ha en effekt på kontroller mot mutor och korruption. Vidare beskriver dokumentet att det finns en pågående process för att i detalj utforma kompletterande rutiner och processer för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.¹⁹

4.3.3. Attestrutiner

För 2017 hade kommunen som mål att "deltagarlistor och syfte bifogas fakturor som avser representation, resor och externa kurser samt att beslutsattes inte sker av egna utlägg och/eller kostnader av personlig karaktär"²⁰. Dessutom hade kommunen för 2017 som mål att öka kunskapen gällande attestreglerna, ett mål kommunen enligt de intervjuade inte uppnått då ett webbaserat utbildningssystem skulle ha implementerats men uteblivit. Däremot anges att detta attestmål ska ändras och istället ingå i det övergripande IT- och Verksamhetssystemet för 2018. Samtliga intervjuade personer uppgav att de var välinformerade gällande de attestregler som råder. Vid intervjuerna uppgavs också att det

¹⁶ "PM- fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn, rapport 2015-11-23, se bilaga EY07, s. 11.

¹⁷ Handlingsplan "Stävja fusk och bedrägeri", rapport 2015-11-03, se bilaga EY08, § 4.

¹⁸ De andra områdena är dokument och ärendehantering, handläggning av försörjningsstöd och utbetalning via ProCapita, Stadsbidrag för återsökning av kostnader för flyktingar, barnomsorgsdebitering, arkivering av räkenskapsmaterial samt riktade statsbidrag.

¹⁹ "Redovisning av intern kontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018", Dnr: KS 17/357, se bilaga EY09, s. 1.

²⁰ "Redovisning av intern kontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018", Dnr: KS 17/357, se bilaga EY09, s. 3.

inte gick att få ersättning för ett utlägg utan kvitto eller motsvarande erforderligt underlag. Samtidigt konstateras det i internkontrollplanen att kvitton saknats för kommunens fakturor från kortföretag.²¹ Under januari – juli 2017 inkom det 515 fakturor, varav 84 stycken saknade kvitton.²² Kommunen anger i internkontrollplanen att ett av kommunens mål är att erforderligt underlag alltid ska finnas för att ersättning ska utgå. Gällande internkontrollplanen för gemensamma redovisningsrutiner 2018 finns det ett övergripande mål för att skydda kommunens egendom samt anseende. I det målet finns det tre kontrollmål. Ett som avser att deltagarlistor bifogas för resor, representation och utlägg, samt att beslutsattest inte sker av egna utlägg och/eller kostnader av privat karaktär. Ett som avser att försäljningskassor redovisas i tid och på rätt sätt. Samt ett som avser att fakturor från kortföretagen kompletteras med kvitton som specificerar inköpen. Vi anser att samtliga i detta stycke angivna kontrollaktiviteter är bra och att det i vart fall har en indirekt påverkan på mutor och korruption. Samtidigt anser vi att kravet på att underlag ska finnas för att betalning ska utgå bör anses vara ett minimikrav. Vi ser det också som ett minimikrav att kommunen inför ett system där det inte går att göra en beslutsattest av egna utlägg och/eller kostnader av personlig karaktär.

4.3.4. Gemensamma upphandlingsrutiner

2017 genomförde Telge Inköp en internkontroll av kommunens upphandlingsrutiner enligt fastställd kontrollplan. Kontrollen inkluderade bl.a. avtalstrohet och otillåtna direktupphandlingar. Enligt kontrollen så var avtalstroheten 89 procent för 2017 vilket innebar en förbättring med en procent jämförelse med 2016. Telge Inköps kontroll visade också att kommunen gjort 14 otillåtna direktupphandlingar motsvarande ett värde av dryga 18 miljoner kronor under 2017.²³ Utöver att kommunen riskerar att betala dryga böter för sina otillåtna direktupphandlingar är otillåtna direktupphandlingar ett område som är i riskzonen för mutor och korruption. Vår bedömning är att resultatet av kommunens kontroll av direktupphandlingar visar att det finns utrymme för förbättring på området.

4.3.5. Internkontrollplan för upphandlingsrutiner 2018

I den internkontrollplan som presenterats för upphandlingsrutiner för 2018 anges fem kontroller som ska genomföras. Kontrollerna avser avtalstrohet, upphandlingsform, dokumentation, direktupphandling samt arbetsrättsliga villkor. Kontrollen gällande avtalstrohet avser att kommunen ska kontrollera att alla köp görs mot upphandlande avtal. Telge Inköp ska kvartalsvis skicka en inköpsrapport till förvaltningschef samt rapportera till verksamhetscontroller. Kontroller ska dock ske månadsvis och rapportering ska ske kontinuerligt till kontorschefen. Kontroll två, upphandlingsform, avser att kontrollera huruvida alla upphandlingar görs enligt fastställt regelverk, däribland att inga direktupphandlingar överstiger 534 000 kr per år. Även detta ansvar vilar på Telge Inköp AB och kontroller ska ske månadsvis. Rapportering ska ske kontinuerligt till kontorschef. Dokumentation ska kontrolleras och säkerställa att erforderlig dokumentation finns tillgänglig vid varje upphandling överstigande 100 000 kr. Det är upp till respektive kontor

²¹ "Redovisning av intern kontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018", Dnr: KS 17/357, se bilaga EY09, s. 3.

²² Således behövdes 16 % av fakturorna kompletteras. Det är dock en förbättring från 2016 då 20 % av fakturorna saknade underlag.

²³ "Redovisning av intern kontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018", Dnr: KS 17/357, se bilaga EY09, s.18 samt s. 20.

samt Telge Inköp att genomföra kontrollerna som ska inkludera 20 direktupphandlingar från leverantörer och konsulter²⁴. Rapportering sker till kontorschef i september. 20 direktupphandlingar ska vidare granskas för att säkerställa att kontroller av leverantörer sker enligt skattemyndighetens blankett under kontroll nummer fyra, det som benämns som direktupphandling. Det är Telge Inköp som kontrollerar och rapporterar till verksamhetscontroller. Vidare rapporteras deras kontroll till kommunfullmäktige i september 2018. Om direktupphandlingen gjorts av verksamheten, inte Telge Inköp, rapporteras det även till berörd kontorschef. I kontrollpunkt fem anges att Telge Inköp AB ska kontrollera att anställda hos den upphandlande leverantören får ersättning enligt det rådande kollektivavtalet i respektive bransch eller enligt lag och att semester samt arbetstider följs.

4.3.6. Mål och budget 2018-2020, Styrmodell Södertälje kommun

Dokumentet beskriver i generella termer att kommunen ska bedriva god ekonomisk hushållning vilket huvudsakligen syftar till att säkerställa att varje generation bär sina egna kostnader²⁵. Orden jäv eller muta nämns inte i dokumentet eller dess bilagor. Ordet oegentlighet nämns en gång i samband med en beskrivning av Säkerhetsavdelningens arbete. I bilaga 9 beskrivs det att nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde vilket är i enlighet med kommuns reglemente för intern kontroll²⁶. Kommunrevisorernas uppgift är att närmare granska att den kommunala verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och på ett ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, att räkenskaperna är rättvisande samt att styrelsens och nämndernas interna kontroll är tillräcklig.²⁷ Revisorernas årliga revisionsberättelse ligger till grund för kommunfullmäktiges ansvarsprövning av styrelsen och nämnderna. Revisionsberättelsen för 2017 har uppmärksammat brister i lönehanteringen och redovisningen av skatter och avgifter. Dokumentet konstaterar att den interna kontrollen behöver stärkas för de områdena. Under våra intervjuer har det frekvent hänvisats till dokumentet som en styrmodell för internkontroll, inklusive kontroll mot oegentligheter, därför är det anmärkningsvärt att detta inte behandlas mer utförligt i dokumentet och att mutor och korruption överhuvudtaget inte nämns.

4.3.7. Säkerhetsavdelning

Säkerhetsavdelningen arbetar med hela kommunkoncernen vilket utöver de olika nämnderna och kontoren inkluderar kommunens bolag. Enligt uppgift har säkerhetsavdelningen historiskt sett inte arbetat med oegentligheter utan med klassiska säkerhets och beredningsfrågor som t.ex. krisberedskap, IT-säkerhet och försäkringar. Efter årsskiftet har säkerhetsavdelningen förstärkts med två personer som på heltid ska arbeta med att stävja oegentligheter. I deras uppdrag ligger, enligt uppgift från Säkerhetsavdelningen, att se över policyer och riktlinjer mot mutor, jäv, gåvor, och otillåten påverkan samt andra styrdokument som berör oegentligheter. Dessutom ska de arbeta med att ta fram utbildningar gällande oegentligheter som ska riktas mot anställda inom kommunen. De uppskattar att det arbetet kommer att påbörjas hösten 2018.

²⁴ "Redovisning av intern kontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018", Dnr: KS 17/357, se bilaga EY09, Bilaga 11.

²⁵ "Mål och budget 2018-2020", se bilaga EY10, s. 28

²⁶ Bilagor "Mål och budget 2018-2020", se bilaga EY11, s. 67.

²⁷ Bilagor "Mål och budget 2018-2020", se bilaga EY11, s. 67.

Gruppen överväger även att ta fram ett visseblåsarsystem eftersom kommunen i nuläget inte har något.

4.3.8. Information i "Skydd mot alla risker och tillbud" (SMART) angående vad man ska göra vid upptäckten av en oegentlighet

Samtliga intervjupersoner uppgav att de visste vad de skulle göra vid upptäckten av en oegentlighet och tre av fem tillfrågade angav att det fanns formaliserade, skriftliga rutiner som gäller för samtliga anställda på kommunen. Det skriftliga rutinerna ("instruktionen") återfinns i SMART som är kommunens interna, digitala verktygslåda²⁸. Instruktionen innehåller en steg-för-steg anvisning och en bilagerad utredningsmall. Tre av fem intervjupersoner uppgav också att kommunen regelmässigt tillsätter interna utredningar för att utreda de misstankar om oegentligheter som rapporteras i SMART. Vid misstanke om brott anmäls det till polisen.

Vi anser att det är bra att instruktionen finns och att samtliga vi talat med känner till vad de ska göra vid upptäckten av en oegentlighet samt att de också uppger samma sak vilket är i enlighet med vad som anges i instruktionen. En förbättringsåtgärd synes vara ökad information om var instruktionen återfinns och möjligen också att underlätta tillgängligheten till den.

4.3.9. Formaliserade och centraliserade inköpsrutiner

Av indirekt betydelse för kommunens arbete mot mutor och korruption är kommunens centraliserade inköpsystem och kommunens skriftliga inköpsrutiner "Inköpsrutiner i kommunen - vem har rätt att beställa och hur gör man?" (reviderade januari 2016). Av inköpsrutinerna framgår hur inköp och beställningar ska gå till inom kommunen, t.ex. anges att inköp över 100 000 kr, med vissa undantag, ska göras av Telge Inköp. Det framgår även att inköp alltid ska ske från ramavtalsleverantörer på områden där kommunen har ramavtal och om ramavtal saknas ska upphandlingsreglerna tillämpas. Endast särskilt utsedda beställningsberättigade personer får göra beställningar åt kommunen och samtliga beställningar ska ske i kommunens ekonomisystem. Det krävs att personer som gör beställningar för kommunen är s.k. certifierade beställare eller avropsbeställare. En avropsbeställare har rätt att beställa från kommunens ramavtal samt begränsad rätt att göra direktinköp upp till 2 000 kr. Certifierade beställare får göra direktinköp till maxbeloppet 10 000 kr och direktupphandlingar till ett belopp av 100 000 kr. För att bli avropsbeställare krävs en halv dags utbildning och för en certifierad beställare krävs en hel dags utbildning. Kommunen för, enligt rutinerna, förteckning över vilka personer som blivit utsedda till avropsbeställare respektive certifierade beställare. För certifierade beställare gäller att uppdraget är ettårigt. Kommunen kontrollerar om den certifierade beställarna och avropsbeställarna har gått tillämpliga utbildningar. För att en beställning från en leverantör ska kunna ske i beställningssystemet krävs att leverantören är godkänd vilket konkret kräver att Telge Inköp godkänner och lägger upp leverantören i systemet. Rutinerna tillåter vissa undantag från regeln att beställningar görs skriftligen via beställningssystemet. Exempel på sådana avsteg är abonnemang av olika typer,

²⁸ "Rutin gällande interna oegentligheter med bilagor", se bilaga EY17.

prenumerationer eller större entreprenadkontrakt där avrop inte görs vid varje enskild leverans. Andra exempel är kurser och externa konferenser. Eftersom konferenser kan vara känsligt ur ett mut- och korruptionsperspektiv kan det finnas anledning för kommunen att se över om avsteget är lämpligt.

4.3.10. Bedömning av kommunens kontrollaktiviteter

Av vår granskning framgår att kommunstyrelsen utför en rad olika kontrollaktiviteter men att ingen av aktiviteterna tar direkt sikte på mutor och korruption. Att kontrollera att kommunens upphandlingar och attestrutiner följer det interna regelverket anser vi vara av vikt för arbetet mot mutor och korruption men vi anser att kommunen även bör utföra kontrollaktiviteter som direkt tar sikte på mutor och korruption för att på ett mer effektivt sätt kunna bedöma om kommunen och dess anställda utses för mutor och korruption. Av nämnda skäl anser vi det vara en brist att kommunen inte utför sådana kontrollaktiviteter och vi rekommenderar kommunen att utföra kontroller som tar direkt sikte på mutor och korruption.

Vi bedömer det som positivt att kommunen har centraliserat sina inköp (köp över 100 000 kr) då inköp är ett område där risken för mutor, korruption och annan otillbörlig påverkar rent generellt får anses som förhöjd. Vidare anser vi det vara bra att kommunen tillämpar ett system med certifierade beställare och avropsbeställare.

4.4. Information och kommunikation

4.4.1. Utbildning

Vid intervjutillfällena, på frågan om kommunen har obligatoriska, kommungemensamma utbildningar avseende mutor och korruption, uppges att kommunen inte har det. Säkerhetsavdelningen planerar, enligt vad de uppgav vid intervjun, att starta sådana utbildningar hösten 2018. Interna utbildningar ges däremot av kommunens jurister när någon verksamhet efterfrågar det. De jurister vi intervjuade hade båda hållit i utbildningar avseende mutor, korruption och andra oegentligheter. Det är anmärkningsvärt att kommunen 2015 identifierade behovet samt beslutade om ett införande av en utbildningsplan gällande korruption och otillbörlig påverkan men ännu inte tagit fram någon utbildningsplan.²⁹ Utbildningsplanen bedömdes då behöva innehålla introduktion för nyanställda, grundläggande utbildning för samtliga anställda, specialanpassad utbildning för anställda och chefer i särskilt utsatta verksamheter samt en utbildning för kommunens förtroendevalda. Vi rekommenderar att en utbildningsplan implementeras enligt beslutet och införs i enlighet med Säkerhetsavdelningens planer.

4.4.2. Delgivning av policy och riktlinjer

Under våra intervjuer framkom det att det är upp till varje kontorschef att informera och kommunicera information gällande policyer och riktlinjer om oegentligheter på arbetsplatsträffar i ett s.k. APT-årshjul. Vi rekommenderar kommunen att ställa upp det som ett obligatoriskt krav att information om oegentligheter med inriktning på mutor, bestickning och jävsfrågor finns med i APT-årshjulet.

²⁹ Handlingsplan "Stävja fusk och bedrägeri", rapport2015-11-03, se bilaga EY08, § 4.

4.4.3. Bedömning av kommunens information och kommunikation

Av vår granskning står det klart att kommunen saknar ett utbildningspaket avseende mutor och korruption. Vi anser det vara en brist att kommunen saknar formaliserade rutiner för utbildning i frågor kring mutor och korruption och rekommenderar kommunen att ta fram en utbildningsplan, särskilt eftersom kommunen identifierat detta som en brist i sin handlingsplan från 2015 och i den dessutom angett att en utbildningsplan skulle tas fram. Av vår granskning står det också klart att det saknas formaliserade rutiner för att ta upp frågor kring mutor och korruption på APT-träffar. Vi rekommenderar att kommunen bör införa mutor och korruption som ett obligatoriskt moment i APT-årshjulet för att säkerställa att kontorscheferna behandlar frågor kring mutor och korruption med sina medarbetare i vart fall en gång per år.

4.5. Övervakande aktiviteter

Övervakande aktiviteter inkluderar, enligt COSO-modellen, att utvärdera och följa upp den implementerade interna kontrollen i organisationen.

Vi inte fått någon information eller några dokument som visar på att kommunen utvärderar sin internkontroll. Däremot gör kommunstyrelsen, vilket har redogjorts för ovan, kontroller genom t.ex. stickprov av direktupphandlingar osv. Vår uppfattning är att den typen av aktiviteter får anses utgöra både en kontrollaktivitet som en uppföljning av hur internkontrollen fungerar. Vi har däremot inte tagit del av dokument eller uppgifter om att kommunstyrelsen utför motsvarande aktiviteter eller andra utvärderingar som tar direkt sikte på mutor och korruption. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att införa utvärderingar av sin internkontroll som tar sikte på mutor och korruption.

5. Aktuella nämnders arbete mot oegentligheter

5.1. Kontrollmiljö

5.1.1. Ansvarsfördelning

Enligt reglementet för intern kontroll har kommunstyrelsen "det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll"³⁰. Däremot har nämnderna det "yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde"³¹. Det innebär att det är upp till nämnderna att upprätta en organisation för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde i vilken de kommunövergripande riktlinjerna, policyer och reglementen följs. För en mer detaljerad beskrivning av ansvarsfördelningen, se avsnitt 4.1.3.

5.1.2. Policyer och riktlinjer

Vi har inte erhållit nämndspecifika policyer gällande mutor, korruption eller oegentligheter. I kommunens reglemente för intern kontroll anges att nämnderna ska "tillse att regler och anvisningar för den interna kontrollen utformas i enlighet med de lokala förutsättningarna"³².

5.1.3. Kultur inom de berörda nämnderna

Under samtal med berörd kontorschef fick vi berättat att hen jobbar för en öppen och transparent dialog med sina medarbetare. Kontoret i fråga har frekventa arbetsplatsträffar där anställda kan lyfta frågor.

5.2. Riskbedömning

Av nämndernas riskanalyser för 2018 tar två sikte på mutor och oegentligheter³³. För bygglov bedömer bygglovsenheten risken för givande och tagande av muta som hög och att risken för interna bedrägerier och/eller stölder som medel. För båda bedömningarna har nämnden lagt in som aktivitet "lägg in kontrollaktiviteter i internkontrollplanen och samråd med controller/säkerhetschef"³⁴. För mutor har bygglovsenheten dessutom beslutat att "ta fram och implementera handlingsplan"³⁵. Gällande enheten för upplåtelse och tillstånd har nämnden bedömt att risken för givande och tagande av muta är medel samt att risken för interna bedrägerier och/eller stölder är låg.³⁶ För att minska risken för givande och tagande av muta har nämnden som kontrollaktivitet att genomföra en genomgång av rutiner³⁷.

³⁰ "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04, § 3.

³¹ "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04, § 4.

³² "Reglemente för intern kontroll", reviderat av KF 2005-08-29, se bilaga EY04, § 4.

³³ Bygglov samt Upplåtelse och tillstånd, se bilaga EY12 samt EY13.

³⁴ "Årlig utredning Bygglov", se bilaga EY012, s. 1 samt s. 3.

³⁵ "Årlig utredning Bygglov", se bilaga EY012, s. 1.

³⁶ "Årlig utredning Upplåtelse och tillstånd", se bilaga EY013, s. 3.

³⁷ "Årlig utredning Upplåtelse och tillstånd", se bilaga EY013, s. 1.

5.3. Kontrollaktiviteter

Enligt kommunens internkontrollplan ska nämnderna ha verksamhetsspecifika internkontrollplaner som ska följas upp i deras verksamhetsplaner³⁸.

5.3.1. Verksamhetsplaner

Vi har erhållit verksamhetsplaner för 2018, för Tekniska nämnden³⁹, Samhällsbyggnadsnämnden⁴⁰ samt Järna kommunalnämnd⁴¹. Verksamhetsplanerna för både Tekniska- samt Samhällsbyggnadsnämnden är i princip identiska. Enligt uppgifter från intervjuerna ska verksamhetsplanerna beskriva den årliga processen för att stävja mutor och korruption samt oegentligheter. Vi har dock inte hittat något i nämnda dokument om mutor och korruption. Dessutom har nämnderna i fråga gjort riskbedömningar som tar sikte på mutor och bedrägerier vilka delvis ska ha lagts in i den interna kontrollplanen. Kontrollplanerna anges i sin tur i verksamhetsplanen. Det är därför anmärkningsvärt att de kontrollaktiviteter avseende mutor och korruption, som enligt riskbedömningarna skulle anges i kontrollplanen, inte återfinns i någon av verksamhetsplanerna (se avsnitt 5.2).

Gällande verksamhetsplanen för 2018 för Järna kommunalnämnd står det att SMART ska användas för riskanalyser, men i övrigt finns det ingenting gällande korruption eller oegentligheter. Järna kommunalnämnds samhällsbyggnadskontor har vidare beslutat att genomföra en kontroll av att rätt delegat fattar rätt beslut enligt delegationsordningen samt att beslut dokumenteras korrekt.⁴² Vidare presenteras en riskbedömning gällande kultur- och fritidskontoret för Järna kommunalnämnd där mutor och andra otillbörliga förmåner presenteras. Järna kommunalnämnd har bedömt att riskvärdet är 2, och sannolikheten 1 på en fyrgradig skala. Således blir den totala beräkningen av risken 2 (risk gånger sannolikhet) vilket enligt dokumentet inte kräver något agerande, utan Järna kommunalnämnd ska acceptera att risken finns. Det krävs att riskens bedöms av ett värde på minst 9 om det ska tas med i internkontrollplanen, vilket kan anses vara ett högt tröskelvärde för att internkontrollen ska innefatta mutor och otillbörliga förmåner.

Samtliga erhållna verksamhetsplaner beskriver att resultatet av det löpande arbetet mot oegentligheter samt korruption ska presenteras till nämnderna i samband med delårsbokslutet per augusti och i årsbokslutet.

5.4. Information och kommunikation

5.4.1. Årshjul och arbetsplattsträffar

Kommunens olika kontor har frekventa arbetsplattsträffar (APT) där berörda parter löpande går igenom diverse frågeställningar enligt ett APT-årshjul som respektive kontorschef har ansvar för att utforma via verktyget SMART. Det APT-årshjul vi har erhållit från Samhällsbyggnadskontoret, innehåller ingen explicit punkt gällande korruption och oegentligheter utan endast en punkt gällande internkontroll. Enligt den information vi har

³⁸ "Redovisning av intern kontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018", Dnr: KS 17/357, se bilaga EY09, s.1.

³⁹ "Verksamhetsplan 2018 Tekniska nämnden", se bilaga EY14.

⁴⁰ "Verksamhetsplan 2018 Samhällsbyggnadsnämnden", se bilaga EY15.

⁴¹ "Verksamhetsplan 2018 Järna kommunalnämnd", se bilaga EY16.

⁴² "Verksamhetsplan 2018 Järna kommunalnämnd", se bilaga EY16, s. 22.

tagit del av, är det inget krav att ta upp information kring mutor och korruption på arbetsplatsträffarna. Av de genomförda intervjuerna har det framkommit att inget explicit material eller övningar, så som dilemma övningar, gällande korruption eller oegentligheter presenteras vilket vi bedömer som en brist i arbetet mot att stävja korruption samt oegentligheter.

5.5. Övervakande aktiviteter

5.5.1. Årsbokslut

Vi har erhållit årsbokslutet 2017 för Tekniska nämnden samt Samhällsbyggnadsnämnden. Som beskrivs i stycke 5.3.1 ovan är det här resultatet av nämndernas arbete mot korruption samt oegentligheter ska presenteras. I den presentation vi erhållit för årsbokslutet finns det ingenting dokumenterat gällande oegentligheter eller korruption. Vi har således inte kunnat bekräfta att det finns någon uppföljning av nämndernas arbete gällande korruption och oegentligheter vilket på i och för sig är logiskt om inget arbete görs som tar direkt sikte på mutor och korruption.

6. Samlad bedömning

Vi bedömer att kommunen (inklusive aktuella nämnder) bör stärka upp kontrollmiljön genom att se över sina riktlinjer och policyer avseende mutor och korruption. Flertalet av policyerna har inte uppdaterats på flera år, dessutom är det väl kortfattade och saknar beloppsgränser. Som angetts ovan avseende nämndernas kontrollmiljö har vi inte tagit del av några nämndspecifika policyer och riktlinjer avseende mutor och korruption. Enligt kommunens interna reglemente har nämnderna det yttersta ansvaret för att inrätta en organisation som effektivt samt adekvat tillgodoser internkontroller. För att stärka upp kontrollmiljön och leva upp till det interna reglementet rekommenderar vi att nämnderna tar fram riktlinjer och policyer som är anpassade efter deras specifika verksamhet och som lyfter konkreta dilemman som kan uppstå inom ramen för deras verksamhetsområden.

Vi har vid flera tillfällen noterat problematiken med att kommunen inte uppdaterat sina dokument. Exempelvis hänvisar kommunen i sitt interna reglemente felaktigt till ett lagrum som inte längre finns (avseende jäv i förra kommunallagen), i ett annat dokument (Tillämpningsanvisningar till Södertälje kommuns interna reglemente, se stycke 4.1.2 ovan) hänvisas till en arbetsgrupp som inte existerar. Vi rekommenderar kommunen att se över sina policyer och riktlinjer så att de innehåller korrekta hänvisningar och att nödvändiga rättelser vidtas.

Gällande riskanalyser har vi inte tagit del av en enda riskanalys från kommunstyrelsen som tar direkt sikte på korruption, mutor eller jäv, något vi anser utgöra en brist i kommunens arbete för att stävja korruption och oegentligheter. Granskningen har också visat att de berörda nämnderna identifierar risker relaterat till området för oegentligheter till viss del, men att en fullständig analys kring området inte utförs. Vi rekommenderar att kommunen och nämnderna företar riskanalyser avseende mutor och korruption samt jävsfrågor för att kommunen på ett mer effektivt sätt ska kunna bedöma om kommunen och dess anställda utses för mutor och korruption.

Kommunen och nämnderna utför inte heller kontrollaktiviteter som tar direkt sikte avseende mutor och korruption utför vilket vi anser utgöra en brist. Kommunen utför dock en rad kontrollaktiviteter som indirekt behandlar mutor och korruption exempelvis genom stickprovskontroller av upphandlingar, granskning av fakturor, granskning av om attestordning följs osv., vilket vi bedömer har en indirekt bäring på mutor och korruption. Vi rekommenderar att kommunen utföra kontrollaktiviteter som direkt tar sikte på mutor och korruption. Exempelvis skulle kommunen kunna granska de otillåtna direktupphandlingar som upptäckts och titta på om det finns leverantörer som bjudit anställda eller representanter från kommunen på konferenser eller liknande, eller om det finns någon potentiell jävsituation mellan leverantörerna och kommunen. Vår bedömning är vidare att det finns brister i nämndernas kontrollarbete och uppföljningsarbete. Att risken för oegentligheter inte inkluderas i den systematiska riskbedömningen för nämnderna, utöver för bygglov och upplåtelser och tillstånd, för bedömande huruvida den bör inkluderas i en kontrollplan och följas upp i en verksamhetsplan anser vi utgöra en brist. Att nämnderna dessutom har identifierat risken för mutor och korruption som hög och haft som avsikt att lyfta in det som ett kontrollområde i internkontrollplanen, men inte gjort det, ser vi som en betydande brist. Mot bakgrund av ovan, rekommenderar vi nämnderna att stärka sin riskbedömning respektive sina kontrollaktiviteter avseende mutor och korruption.

Vi anser vidare att det är en brist att kommunen och nämnderna saknar formaliserade rutiner för utbildning i frågor kring mutor och korruption. Vi rekommenderar att kommunen snarast ska arbeta fram en utbildningsplan och börjar följa upp att personalen och de förtroendevalda tagit del av utbildningen dvs. att deltagande dokumenteras. Då utbildningen är en färskvara rekommenderar vi även att den görs en gång per år. Vi anser att kommunen och nämnderna bör införa mutor och korruption som ett obligatoriskt moment i APT-hjulet för att säkerställa att kontorscheferna behandlar frågor kring mutor och korruption med sina medarbetare i vart fall en gång per år. Det är en risk i sig att information inte når samtliga medarbetare. Att lyfta frågan om oegentligheter och sätta fokus på den kan öka medvetenheten hos medarbetarna. Medarbetarna kan då lättare förstå risker och bakomliggande orsak till att organisationen behöver göra diverse kontroller i syfte att stävja oegentligheter.

2015 gjordes det ett gediget arbete som presenterades i rapporten "PM - Fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn" med tillhörande handlingsplan. Tyvärr visar vår granskning att de förslag på åtgärder i rapporten som tog sikte på mutor och korruption inte har implementerats av kommunen. Vi anser det vara anmärkningsvärt att resurser för positioner vars huvudsakliga syfte är att arbeta mot korruption samt oegentligheter först tillskrivits 2018. Vidare har det framkommit i intervjuer att det inte är helt etablerat vad dessa tillskjutna resurser faktiskt ska arbeta med eller vad deras mandat är. Då resurserna är nyligen tillskrivna och deras arbete endast fortlöpt i ett antal månader är det svårt att i dagens läge bedöma resultatet.

Slutligen visade vår granskning att kommunen och nämnderna endast på ett knapphändigt sätt följer upp och utvärderar sitt arbete mot korruption och mutor. Vi rekommenderar därför nämnderna att förbättra sin uppföljning och sin utvärdering av sitt arbete mot korruption och mutor.

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
Kontrollmiljö: Har kommunstyrelsen och aktuella nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter?	Vi bedömer att det finns brister i kontrollmiljön och att kommunen (inklusive aktuella nämnder) bör stärka upp kontrollmiljön genom att se över sina riktlinjer och policyer avseende mutor och korruption. Vi rekommenderar kommunen att se över sina policyer och riktlinjer så att de innehåller korrekta hänvisningar och att nödvändiga rättelser vidtas.
Riskbedömning Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?	Vi har inte tagit del av en enda riskanalys från kommunstyrelsen som tar direkt sikte på korruption, mutor eller jäv. Vi anser att det utgöra en brist i kommunens arbete för att stävja korruption och oegentligheter och att det därmed inte genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå. Vår granskning har endast identifierat att vissa berörda nämnder identifierat risker relaterade till området för oegentligheter men att en fullständig analys inte utförs. Vi rekommenderar att kommunen och nämnderna företar riskanalyser avseende mutor och korruption samt jävsfrågor för att kommunen på ett mer effektivt sätt ska kunna bedöma om kommunen och dess anställda utses för mutor och korruption.
Kontrollaktiviteter Säkerställer kommunstyrelsen och aktuella nämnder att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?	Vi har inte identifierat några kontrollaktiviteter utförda av kommunen som tar direkt sikte avseende mutor och korruption. Vi anser att det utgör en brist och att kontrollsystemen inte är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter. Vi rekommenderar kommunen att utföra kontrollaktiviteter som direkt tar sikte på mutor och korruption. Vår bedömning är vidare att det finns brister i nämndernas kontrollarbete och uppföljningsarbete. Att risken för oegentligheter inte inkluderas i den systematiska riskbedömningen för nämnderna, utöver för bygglov och upplåtelser och tillstånd, för

	bedömande huruvida den bör inkluderas i en kontrollplan och följas upp i en verksamhetsplan anser vi utgör en brist. Att nämnderna dessutom har identifierat risken för mutor och korruption som hög och haft som avsikt att lyfta in det som ett kontrollområde i internkontrollplanen, men inte gjort det, ser vi som en betydande brist. ▶ Vi rekommenderar nämnderna att stärka sin riskbedömning respektive sina kontrollaktiviteter avseende mutor och korruption.
Information och kommunikation ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?	Vi anser att information och regelverk, riskanalyser och kontroller inte kommuniceras och sprids i tillfredsställande utsträckning till berörda medarbetare. Vi anser vidare att det är en brist att kommunen och nämnderna saknar formaliserade rutiner för utbildning i frågor kring mutor och korruption. ▶ Vi rekommenderar att kommunen snarast ska arbeta fram en utbildningsplan och börja följa upp att personalen och de förtroendevalda tagit del av utbildningen dvs. att deltagande dokumenteras. ▶ Då utbildningen är en färskvara rekommenderar vi även att den görs en gång per år. ▶ Vi anser att kommunen och nämnderna bör införa mutor och korruption som ett obligatoriskt moment i APT-hjulet för att säkerställa att kontorscheferna behandlar frågor kring mutor och korruption med sina medarbetare, i vart fall en gång per år. Det är en risk i sig att information inte når samtliga medarbetare. Att lyfta frågan om oegentligheter och sätta fokus på den kan öka medvetenheten hos medarbetarna. Medarbetarna kan då lättare förstå risker och bakomliggande orsak till att organisationen behöver göra diverse kontroller i syfte att stävja oegentligheter.
Tillsyn (Övervakande aktiviteter) ▶ Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?	Vår granskning visar kommunen och nämnderna saknar adekvat uppföljning. Av de förslag till åtgärder som presenterats i "PM - Fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn" med tillhörande handlingsplan har ingen av dem implementerats eller följts upp. Överlag bedömer vi att kommunen och nämnderna endast på ett knapphändigt sätt

	följer upp och utvärderar sitt arbete mot korruption och mutor. ▶ Vi rekommenderar därför kommunen samt nämnderna att förbättra sin uppföljning och sin utvärdering av sitt arbete mot korruption och mutor.
--	---

Stockholm den 13 september 2018

Bilageförteckning

- EY01 Riktlinjer för representationer och gåvor, juli 2010.
- EY02 Inköpsrutiner i kommunen - vem har rätt att beställa och hur gör man?
Reviderad januari 2016.
- EY03 Inköspolicy, 2013.
- EY04 Reglemente för intern kontroll, reviderat av KF 2005-08-29.
- EY05 Tillämpningsanvisningar till Södertälje kommuns reglemente för intern kontroll,
antagna av kommunstyrelsen 2000-11-24, beslut om revidering KS 2005-06-14.
- EY06 Stävja fusk och bedrägeri, tjänsteskrivelse den 10 september 2015, Dnr: KS15/143.
- EY07 PM - Fusk och bedrägeri mot välfärdssektorn, rapport, den 23 november 2015.
- EY08 Handlingsplan "stävjande av fusk och bedrägeri", rapport den 3 november 2015.
- EY09 Redovisning av internkontroll 2017 och förslag till internkontrollplaner 2018.
Dnr: KS 17/357.
- EY10 Mål och budget 2018-2020.
- EY11 Bilagor till Mål och budget 2018-2020.
- EY12 Årlig utredning bygglov.
- EY13 Årlig utredning Upplåtelse och tillstånd.
- EY14 Verksamhetsplan 2018 Tekniska nämnden.
- EY15 Verksamhetsplan 2018 Samhällsbyggnadsnämnden.
- EY16 Verksamhetsplan 2018 Järna kommunalnämnd.
- EY17 Rutin gällande interna oegentligheter med bilagor.
- EY18 Lista: alla erhållna dokument.