

# Revisionsrapport

## *Kommunstyrelsens förebyggande arbete mot mutor och oegentligheter*

Emmaboda kommun

Sofia Blixtberg &  
Sandra Marcusson

15 januari 2016

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier .....	3
1.4. Kontrollmål .....	3
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	4
<b>2. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>5</b>
2.1. Engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning .....	5
2.1.1. Iakttagelser .....	5
2.1.2. Bedömning.....	5
2.2. Riskanalys.....	6
2.2.1. Iakttagelser .....	6
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Policyer och riktlinjer .....	8
2.3.1. Iakttagelser .....	8
2.3.2. Bedömning.....	11
2.4. Kännedom om samarbetspartners och anställda.....	12
2.4.1. Iakttagelser .....	12
2.4.2. Bedömning.....	13
2.5. Implementering och utbildning .....	13
2.5.1. Iakttagelser .....	13
2.5.2. Bedömning.....	14
2.6. Kontroll, uppföljning och rapportering.....	14
2.6.1. Iakttagelser .....	14
2.6.2. Bedömning.....	15
<b>3. Revisionell bedömning</b> .....	<b>16</b>

## Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av revisorerna i Emmaboda kommun att granska det förebyggande arbetet mot mutor och oegentligheter.

Granskningen ska besvara revisionsfrågan:

*Är kommunstyrelsens förebyggande arbete mot mutor och oegentligheter ändamålsenligt?*

Vi bedömer att kommunstyrelsens förebyggande arbete inte är ändamålsenligt.

Bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan redogörs för nedan:

Kontrollmål	Kommentar
Det finns ett engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning.	<b>Delvis uppfyllt</b>
Risk- och sårbarhetsanalys (mot oegentligheter) genomförs i verksamheten.	<b>Ej uppfyllt</b>
Det finns policyer och riktlinjer med utgångspunkt i sårbarhetsanalys och riskbedömning.	<b>Ej uppfyllt</b>
Det finns en tillräcklig kännedom om samarbetspartners och anställda. Risker för jäv och intressekonflikter förebyggs och hanteras.	<b>Ej uppfyllt</b>
Implementering och utbildning mot korruption och mutor sker på ett ändamålsenligt sätt.	<b>Delvis uppfyllt</b>
Kontroll, uppföljning och rapportering sker på ett ändamålsenligt sätt.	<b>Ej uppfyllt</b>

# **1. Inledning**

## **1.1. Bakgrund**

Bedrägerier och oegentligheter dyker upp med jämna mellanrum. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktas mot det förebyggande arbetet i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att förtroendet skadas.

Ny mutbrottslagstiftning trädde i kraft 1 juli 2012. Statskontoret genomförde en utredning under år 2012 (Köpta relationer – om korruption i det kommunala Sverige). Av denna framgår att de flesta kommuner och landsting uppger att de aldrig har upptäckt någon korruption även om många upptäckt andra former av oegentligheter. Riskmedvetenheten uppges generellt vara låg och risker för korruption analyseras idag endast undantagsvis och kommer därför inte heller med i den övergripande internkontrollplanen.

Med utgångspunkt i en analys av risk och väsentlighet har revisorerna i Emmaboda kommun beslutat att övergripande granska kommunens förebyggande arbete mot mutor och oegentligheter.

## **1.2. Syfte och revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att kontrollera huruvida kommunstyrelsens arbete med mutor och oegentligheter är ändamålsenligt. Följande revisionsfråga ska besvaras:

- Är kommunstyrelsens förebyggande arbete mot mutor och oegentligheter ändamålsenligt?

## **1.3. Revisionskriterier**

Iakttagelserna som görs inom ramen för granskningen kommer att bedömas gentemot följande revisionskriterier:

- Brottsbalken
- Kommunallagen
- Om mutor och jäv, Vägledning från SKL
- Vägledning från Institutet Mot Mutor

## **1.4. Kontrollmål**

Följande kontrollmål beaktas inom ramen för granskningen:

- Det finns ett engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning

- Risk- och väsentlighetsanalys (mot oegentligheter) genomförs i verksamheten.
- Det finns policyer och riktlinjer med utgångspunkt i sårbarhetsanalys och riskbedömning.
- Det finns en tillräcklig kännedom om samarbetspartners och anställda. Risker för jäv och intressekonflikter förebyggs och hanteras.
- Implementering och utbildning mot korruption och mutor sker på ett ändamålsenligt sätt.
- Kontroll, uppföljning och rapportering sker på ett ändamålsenligt sätt.

### **1.5. Avgränsning**

Granskningen avgränsas till att omfatta kommunstyrelsen. Granskningen sker på en övergripande nivå.

### **1.6. Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer och en dokumentstudie. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, ekonomichef tillika tf. personalchef, personalkonsult, inköpssamordnare och teknisk chef. Dokumentstudien innefattar bland annat styrande dokument som berör det förebyggande arbetet mot oegentligheter och intern kontroll.

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade.

## **2. Iakttagelser och bedömningar**

### **2.1. Engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning**

*Engagemanget hos kommunstyrelsen och kommunens ledning är en viktig komponent för ett väl fungerande förebyggande arbete mot mutor och oegentligheter. Deras medverkan i policyfrågor och de styrsignaler som sänds ut bildar normer för övriga i organisationen.*

#### **2.1.1. Iakttagelser**

Emmaboda kommun har ingen dokumenterad kommunövergripande värdegrund. Socialnämnden har en värdegrund som kommer till uttryck i socialtjänstplanen och värdighetsgarantier inom äldreomsorgen. Enligt skriftligt svar har ett flertal medarbetare inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården genomgått en högskoleutbildning med inriktning mot lokalt värdegrundsarbete. I samband med utbildningen valde äldreomsorgen i Emmaboda kommun att arbeta fram förslag på värdighetsgarantier. Värdegrundsgarantierna har diskuterats i olika personalgrupper inom äldreomsorgen. Enligt skriftligt svar befinner sig Emmaboda kommun i en uppstartsprocess kring ett nytt värdegrundsarbete.

Enligt ett flertal av de intervjuade har frågor relaterade till oegentligheter inte varit uppe på dagordningen så ofta eftersom kommunen varit förskonad från allvarliga förtroendekriser. De intervjuade kan därför inte beskriva hur kommunstyrelsen eller tjänstemannaledningen agerat vid faktiska händelser. En av de intervjuade drog sig dock till minnes att det förekommit ett fall av oegentligheter på ett av de kommunala bolagen för ett flertal år sedan. Den intervjuade upplevde att det vid händelsen inte fanns någon bra beredskap kring hur den uppkomna situationen skulle hanteras. Händelsen resulterade dock i att kommunen såg över bolagsdirektivens innehåll och korrigerade dessa för att få en tydligare ägarstyrning av bolagen.

Ledningen har diskuterat fall av oegentligheter i andra kommuner och om motsvarande skulle inträffa i Emmaboda. Ett uppmärksammat fall i en närliggande kommun har föranlett diskussioner och viss korrigerande av hur kommunen attesterar och kontrollerar fakturor i kommunen. Exempelvis anlitar kommunen företaget Inyett AB för att få hjälp att analysera betalningar och kontrollera leverantörer.

De intervjuade beskriver kulturen i kommunen som positiv och framhåller att det finns en framåtanda. Under intervjuerna framhölls även att kulturen påverkas av att det är en mindre kommun.

#### **2.1.2. Bedömning**

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att åtgärder vidtagits med anledning av äldre händelse i kommunen och aktuella fall i närliggande kommuner. Sammantaget visar styrelsen och dess tjänstemannaledning ett engagemang

och intresse för granskningens frågställningar. De intervjuade är måna om att det förebyggande arbetet mot oegentligheter är ändamålsenligt. Vi vill dock betona vikten av att det påbörjade värdegrundsarbetet slutförs, förankras och följs upp i samtliga verksamheter. Det förebyggande arbetet mot oegentligheter bör, enligt vår bedömning, även få en tydligare plats på dagordningen i kommunen, exempelvis kan ämnesområdet behandlas inom ramen för olika utbildningsinsatser och aktualiseras på arbetsplatsträffar.

## **2.2. Riskanalys**

*Kommunen bör vidta åtgärder mot mutor och oegentligheter som står i förhållande till de risker som föreligger i organisationen. Effektiva åtgärder möjliggörs av att riskerna för oegentligheter i kommunen kartläggs på ett ändamålsenligt sätt. En risk- och väsentlighetsanalys syftar till att identifiera var riskerna för oegentligheter finns, vilka de är och hur de kan begränsas.*

### **2.2.1. Iakttagelser**

Emmaboda kommun har inte ett reglemente för intern kontroll, utan formerna för respektive års internkontrollarbete anges i anvisningar.

Det finns inga kommunövergripande kontrollmoment i kommunens internkontrollarbete. Enligt de intervjuade är det kommunstyrelsens, respektive nämnds eller bolagsstyrelsens ansvar att arbeta fram de kontrollmoment som återfinns i internkontrollplanerna.

Förvaltningsledningen arbetar fram den riskanalys som ligger till grund för internkontrollplanen. Förslaget diskuteras och korrigeras efter samtal med avdelningschefer och medarbetare. Ledningsgruppen fastställer därefter riskanalysen. Efter presentation behandlas förslaget av styrelser och nämnder. Förslaget till riskanalys och internkontrollplan presenteras och antas av nämnden/styrelsen på samma möte och dokumenteras i ett och samma dokument. Det finns således inget separat dokument som enbart visar den riskanalys som genomförts.

Arbetet med ett systematiskt och dokumenterat internkontrollarbete är relativt nytt i Emmaboda kommun och vid granskningstidpunkten var arbetsformerna under utveckling. Det är först i år som alla nämnder och bolag förväntas upprätta internkontrollplaner.

Vi har tagit del av internkontrollplaner för tekniska kontoret, bildningsförvaltningen, socialnämnden, Möjligheternas Hus AB, kommunledningskontoret, Emmaboda Elnät AB, Emmaboda Energi och Miljö AB, Emmaboda Bostads AB och Emmaboda Fastighets AB. Enligt skriftligt svar gäller internkontrollplanen för tekniska kontoret både för teknik- och fritidsnämnden och bygg- och miljönämnden.

Socialnämnden har enbart en mycket kortfattad redogörelse av de kontrollmoment som valts ut för år 2015. Varken socialnämndens eller bildningsförvaltningens internkontrollplaner innefattar några dokumenterade riskanalyser.

Vidare noterar vi att socialnämnden, Emmaboda Energi och Miljö AB, Emmaboda Elnät AB samt Möjligheternas Hus AB inte följer samma mall för dokumentation av kontrollmoment och riskanalys som övriga nämnder och bolag gör.

Benämningen på internkontrollplanerna för kommunstyrelsen och nämnderna är inte helt konsekvent och i ett flertal fall anges att det är förvaltningens internkontrollplan. Exempelvis benämns kommunstyrelsens internkontrollplan för "kommunledningsförvaltningens internkontrollplan".

Nedan listas de risker relaterade till mutor och oegentligheter som har analyserats inom ramen för det dokumenterade internkontrollarbetet inför år 2015. För en komplett bild hänvisas till upprättade internkontrollplaner.

TABELL Analyserade riskbilder avseende det förebyggande arbetet mot oegentligheter

Nämnd/Bolag	Riskbild	Bedömningsgrunder för prioritering
<b>Kommunledningsförvaltningen</b>	Representationsreglementet och följsamhet mot revision samt skatteverket	Uppdatera ekonomihandboken. Utökad fakturakontroll.
<b>Kommunledningsförvaltningen</b>	Betalningsuppföljning av leverantörsfakturor	Kontroll av förfallna fakturor och dröjsmålsräntor.
<b>Möjligheternas Hus AB</b>	Kravrutiner kund och leverantörsreskontra	Bevaka förfallolistan inför månadsslut.
<b>Emmaboda Energi &amp; Miljö AB</b>	Kravrutiner kund	Uppföljning att krav skickas regelbundet.

Resultatet av genomförda kontrollmoment i internkontrollplanerna redovisas till nämnd/styrelse vid delårsbokslut och årsbokslut.

Enligt ägardirektiven för Emmaboda kommuns bolag ska bolagsstyrelsen fastställa en internkontrollplan för bolagets verksamhet. Internkontrollplanen fastställs årligen och skall beskriva kontrollmoment och innehålla riskanalys, metod för uppföljning, uppföljning samt utfall. Detta ska följas upp i årsredovisningen. I ägardirektiven står det även att bolaget utan dröjsmål ska översända årsredovisningen samt uppföljningen av internkontrollplanen till kommunstyrelsen.

### 2.2.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. En tillräcklig intern kontroll förutsätter ett strukturerat arbetssätt enligt definierade processer och rutiner. Emmaboda har påbörjat en utvecklingsprocess inom intern kontroll som vi bedömer som positiv. Vid granskningstidpunkten fanns det dock inget reglemente för intern kontroll och



utvecklingsarbetet var inte slutfört. Ett internkontrollreglemente som beslutats av fullmäktige tydliggör på ett öppet och transparent sätt internkontrollarbetets målsättning, organisation, arbetsformer, ansvarsfördelning och uppföljning. Vi bedömer även att nämndernas ansvar och arbetssätt bör vidareutvecklas. Det är, enligt vår bedömning, viktigt att nämnderna i större utsträckning är delaktiga i riskanalyserna och prioriteringen av internkontrollplaneras kontrollmoment.

För att ytterligare utveckla och tydliggöra internkontrollarbetet rekommenderar vi att risk- och väsentlighetsanalyserna dokumenteras separat. Ett sådant upplägg innebär att fler riskbilder kan analyseras och att enbart områden med en hög risk sammanlänkas med kontrollmoment. Upplägget medför även att hela processen dokumenteras på ett tydligare sätt.

Vi bedömer även att riskanalyserna bör utvidgas och innefatta analyser av fler riskbilder. Andra risker, med anknytning till det förebyggande arbetet mot oegentligheter, som framöver kan innefattas i risk- och väsentlighetsanalyserna är exempelvis bisysslor, tillståndsgivning, entreprenadförhållanden, föreningsbidrag, IT-säkerhet, handkassor, upphandling samt efterlevnad av lagstiftning/rutiner när det gäller utdrag ur polismyndighetens belastningsregister<sup>1</sup>.

## 2.3. Policyer och riktlinjer

*Ett bra skydd mot olika former av otillåten påverkan förutsätter att det finns genomtänkta och sammanhängande styrdokument och rutiner samt att dessa bygger på en medvetenhet om risker.*

### 2.3.1. Iakttagelser

Emmaboda kommun har utarbetat följande dokument som reglerar den interna kontrollen av kommunens verksamhet och som även utgör ett skydd mot olika former av otillåten påverkan:

Styrdokument	Fastställt eller senast uppdaterad	Kommentar
<b>Attestreglemente</b>	Antagen av fullmäktige 1997-09-18	Reglementet anger att det finns fem olika sorters attester, samt beskrivningar av dessa, som ska genomföras innan transaktionerna utförs. Attestmomenten får ej utföras av den som själv ska betala till kommunen och där ta emot transaktionen eller själv ta emot betalning av kommunen. Bifogat till reglementet finns anvisningar om hur attest ska genomföras.
<b>Finanspolicy</b>	Antagen av fullmäktige 1996-02-15	Policyn omfattar kommunens nämnder samt helägda bolag.

<sup>1</sup> För att börja arbeta inom förskola, skola fritidshem och annan pedagogisk verksamhet, krävs att personen visar ett utdrag ur belastningsregistret. Utdraget beställs av Rikspolisstyrelsen. Den som inte visat registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten. Motsvarande skyldighet finns vid nyanställning av arbetstagare vid hem för vård och boende för unga, HVB-hem.

<b>Kommunikationspolicy</b>	Antagen av fullmäktige 2013-01-28	Kommunikationspolicy som innehåller riktlinjer för Emmaboda kommuns kommunikation. Exempelvis anges att chefer har ett kommunikationsansvar. Vid en större kris ska kommunens krisorganisation och krisinformationsplan aktiveras. Policyn innehåller även ett avsnitt kring sponsring.
<b>Policy för mottagande av nya stiftelser ”donationsfonder” samt av gåvor</b>	Antagen av fullmäktige 1997-01-23	Policyn berör gåvor i form av stiftelser och fonder.
<b>Policy för anställdas bisysslor</b>	Antagen av fullmäktige 2012-05-28	Policyn definierar vad en bisyssla är samt skillnad på tillåtna/otillåtna bisysslor. Enligt policyn ska det framgå av anställningsbeslutet huruvida arbetstagaren har bisyssla samt att fråga om bisyssla ska ställas årligen vid medarbetarens resultat- och utvecklingssamtal.
<b>Upphandlings- och inköpspolicy</b>	Antagen av fullmäktige 2012-04-23	Anger regler och anvisningar för upphandlingsförfarande i Emmaboda kommun. Policyn omfattar såväl kommunens nämnder som dess helägda kommunala bolag.
<b>Riktlinjer för anhörigbidrag</b>	Antagna av fullmäktige 2011-11-28	Regler och riktlinjer för hur ekonomiskt bidrag i form av anhörigbidrag ska handläggas, enligt vilken lagstiftning det ska handläggas och hur stort bidraget kan vara.
<b>Bidragsregler för anordnade av yttre vatten- och avloppsanläggning m.m.</b>	Antagna av fullmäktige 1994-11-17.	Regler och riktlinjer för vad bidrag kan beviljas avseende anordnande av yttre vatten- och avloppsanläggning samt hur bidraget uppräknas.
<b>Bidragsnormer för föreningar och studieförbund</b>	Antagna av fullmäktige 2005-03-07	Reglerna beskriver ansökningsförfarandet, vilka bidragsformer som finns, vilka skyldigheter som följer om en förening blir beviljad bidrag m.m.
<b>Bostadsanpassningsbidrag</b>	Antagna av fullmäktige 1987-11-19	Regler för vilka nivåer som gäller för bostadsanpassningsbidrag.
<b>Bestämmelser för anslag och bidrag till enskild väghållning</b>	Antagna av fullmäktige 2009-03-02	Reglerna anger tillämpningsområde, beräkningsgrund för anslag, hur föreningen ska redovisa räkenskaperna för kommunen med mera.
<b>Bidrag om vägbelysning</b>	Antagna av fullmäktige 2005-03-07	Regler om kommunens bidrag för vägbelysning inom kommunen.
<b>Regler för föreningsbidrag</b>	Antagna av bildningsnämnden 2014-12-11 samt teknik- och fritidsnämnden 2015-02-11.	Regler om bidragsformer och ansökningsförfarandet med mera.

<b>Regler för gåvor och speciella händelser</b>	Ej antagen av nämnd. Dokument på intranätet publicerat av personalavdelningen 2014-12-30	Innehåller information om kostnad för speciella händelser, julgåvor, anställning 25 år, födelsedag 50 år, anställnings upphörande och dödsfall.
<b>Regler för hemsändningsbidrag</b>	Antagna av fullmäktige 2012-05-28.	Innehåller regler om hemsändning av dagligvaror till enskilda, dess omfattning och ansvarsfördelning.
<b>Regler för representation</b>	Alkoholfri representation antagen av fullmäktige 1987-02-19  Övriga tillämpningsföreskrifter för representation ej antagna av nämnd. Dokument på intranätet publicerat av ekonomiavdelningen 2011-07-07.	Rutin för hur representation ska redovisas och vilka konton det ska bokföras på.
<b>Regler för kassaverksamhet</b>	Ej antaget av nämnd. Dokument på intranätet publicerat av ekonomiavdelningen 2011-07-07.	Rutin för hur kassaverksamhet ska hanteras.
<b>Riktlinjer för föreningsbidrag inom Socialnämnden</b>	Antagna av fullmäktige 2004-04-26	Riktlinjer för verksamhetsbidrag inom socialnämnden område. Information om ansökningsförfarande, bidragsberättigade organisationer med mera.
<b>Krisledningsplan</b>	Antagen av fullmäktige 2012-04-23	Plan för hur kommunen ska hantera extraordinära händelser och svåra påfrestningar samt beredskapsförberedelser. Reglerar kommunens krisledningsorganisation samt arbetsätt.
<b>Krisinformationsplan</b>	Antagen av fullmäktige 2010-09-27	Plan för extraordinära händelser eller svår påfrestning i Emmaboda kommun. Reglerar hur information om en extraordinär händelse eller motsvarande ska hanteras, vem som ansvarar och hur information ska förmedlas med mera.
<b>Alkohol och narkotikapolicy</b>	Antagen av fullmäktige 2007-01-29	Alkohol och narkotika får inte användas på arbetstid inom Emmaboda kommun.
<b>Värdighetsgarantier inom äldreomsorgen</b>	Antagen SN 2013-03-20 § 36	Utifrån den nationella värdegrunden för äldreomsorgen presenteras i dokumentet lokala värdighetsgarantier.

Enligt de intervjuade finns de flesta rutinerna, riktlinjerna och policyerna tillgängliga på kommunens intranät. På intranätet finns bland annat en ekonomihandbok och en personalhandbok som innehåller samtliga styrdokument och rutiner för ekonomi- och personalfrågor.

Enligt de intervjuade finns det ingen formell struktur för uppdateringen av styrdokument, utan detta sker löpande efter behov. Några av de styrdokument vi har tagit del av har antagits för över 10 år sedan. Reglerna för bostadsanpassningsbidrag antogs år 1987. Enligt de intervjuade ska upphandlings- och inköspolicyn revideras under hösten 2015. I dagsläget står fel belopp och gränsvärden i policyn.

Vid granskningstillfället pågick det ett arbete med att se över samtliga styrdokument i kommunen. Kommunledningsförvaltningen har till uppdrag att kartlägga samtliga styrdokument och se över dess innehåll. Förvaltningen ska föreslå vilka styrdokument som ska behållas, uppdateras samt vilka styrdokument som kan upphävas.

Vi har noterat att dokumentbenämningen inte är konsekvent i kommunen och att det är otydligt vilka typer av styrdokument som ska antas av fullmäktige, kommunstyrelsen, nämnderna respektive förvaltningen. I dagsläget kan en riktlinje både utarbetas av fullmäktige, styrelsen/nämnderna och förvaltningarna.

Det fanns vid granskningstidpunkten ingen policy eller riktlinjer mot mutor eller oegentligheter. Emmaboda kommun har inte utarbetat några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera olika former av misstänkta oegentligheter. Kommunen har inte heller någon handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Under intervjuerna framhölls att oegentligheter eller misstanke om oegentligheter i första hand ska förmedlas till närmaste chef. De intervjuade tror att medarbetarna vet var man ska vända sig.

Vid granskningstidpunkten saknade kommunen dokumenterade och antagna riktlinjer för jäv/intressekonflikter, tjänsteresor, mobiltelefoner och bensinkort. Regler kring företagskort återfinns i ekonomihandboken.

### **2.3.2. Bedömning**

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt.

Emmaboda kommun har utarbetat ett flertal styrdokument som är relaterade till ämnesområdet oegentligheter.

Ett flertal styrdokument var dock inte uppdaterade vid granskningstillfället och några dokument är antagna för över tio år sedan. Inom några riskområden har kommunen inte upprättat några styrdokument. Kommunen saknar även ett internkontrollreglemente.

Det finns i nuläget ingen utarbetad och dokumenterad handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Kommunstyrelsen kan göra ett tillägg i nuvarande riktlinjer kring hur situationer där anställda blivit utsatta för otillåten påverkan eller agerat oegentligt ska hanteras. Tillägget kan exempelvis innefatta en beskrivning av rutiner, påföljder, hur kontakten med media samt allmänheten bör hanteras samt initiativ till nya kontrollaktiviteter.

Vi ser positivt på att det pågår ett arbete med att se över och uppdatera kommunens styrande dokument. Kommunstyrelsen bör säkerställa att styrdokumenterna är heltäckande, aktuella och förankrade hos medarbetarna.

## 2.4. *Kännedom om samarbetspartners och anställda*

*För att förebygga oegentligheter krävs det en tillräcklig kännedom om samarbetspartners och anställda. Det är av central vikt att risken för jäv och intressekonflikter förebyggs.*

### 2.4.1. *Iakttagelser*

Emmaboda kommun har en policy för anställdas bisysslor. Enligt policyn ska eventuella bisysslor antecknas vid nyanställning. Frågan ska även aktualiseras i samband med medarbetarnas årliga resultat- och utvecklingssamtal. I framställningen understryks att arbetstagaren är skyldig att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. Policyn redogör även för definitionen av begreppet bisyssla samt exemplifierar otillåtna respektive tillåtna bisysslor. Eventuella bisysslor ska anmälas med hjälp av blanketten ”redovisning av bisyssla”. Det framgår ej av policyn hur anmälan om bisyssla ska förvaras. En fråga om eventuell bisyssla finns med i de checklistor som används vid nyanställning men frågan finns inte med i de checklistor som används under medarbetarsamtal. Enligt skriftligt svar har kommunstyrelsen en egen checklista som tar upp extra frågor att ställa under medarbetarsamtalet. Exempelvis ställs det frågor om medarbetaren har någon bisyssla och om medarbetaren har varit utsatt för muta eller oegentligheter.

Emmaboda kommun ingår i en inköpssamverkan med Torsås, Borgholm, Mörbylånga, Nybro och Kalmar kommun. Denna samverkan finns beskriven i Emmabodas upphandlings- och inköspolicy. Utöver detta sker viss inköpssamordning med hjälp av SKL Kommentus Inköpscentral. De intervjuade anger att inköp av frekventa material och produkter såsom möbler, datoravtal och skolmaterial inhandlas via samordningen i Kalmar eller av SKL.

Upphandlings- och inköspolicyn gäller för hela kommunkoncernen. I policyn framhålls det att alla skall sträva efter att samordna sina inköp genom särskilt utsedda inköpssamordnare. Enligt policyn har kommunstyrelsen/kommunledningskontoret ansvaret för att samordna kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Varje nämnd/styrelse ansvarar för att policyn följs.

Emmaboda kommuns inköpssamordnare ansvarar för samordning av inköpsgruppen, upprättande av centralt sammanställd avtalsförteckning, inköspolicy och inköpsrutiner samt utbildning och information. Kommunens inköpssamordnare håller i kontakterna med Kalmar kommuns inköpsavdelning. Enligt intervjusvar omfattas de kommunala bolagen vanligtvis inte av kommunens egna upphandlingar och ramavtal dock brukar kommunen ha för vana att fråga om bolagen vill delta i kommunens upphandlingar.

Den centralt placerade inköpssamordnaren anordnar gemensamma inköpsmöten med kommunens samtliga inköpare cirka tre till fyra gånger om året för att diskutera vilka ramavtal som finns och vilka regler som gäller. Vid granskningstidpunkten pågick det en översyn av antalet inköpare i kommunen. Arbetet med översynen leds av inköpssamordnaren och tanken är att antalet inköpare per förvaltning ska minska. Därefter ska inköpssamordnaren hålla riktade utbildningar för de inköpare som blir kvar.

Upphandlingar som genomförs inom tekniska nämndens område hanteras till stor del, eller helt, av tekniska nämnden utan någon samordning från kommunstyrelsen/kommunledningskontoret.

Enligt intervjuaren har Emmaboda kommun inget samarbete med Skatteverket avseende förebyggande information vid upphandling. I upphandlings- och inköspolicyn framhålls dock att den upphandlade enheten som huvudregel ska genomföra en kontroll av leverantören. Innan ett skriftligt anbud antas ska enheten, enligt policyn, kontrollera vissa registreringar och om leverantörer är fria från skatte- och sociala avgiftsskulder.

Kommunen har inget visselblåsarsystem. Enligt de intervjuade har det inte förts några diskussioner om att införa ett visselblåsarsystem i kommunen.

Styrdokumentet i Emmaboda kommun riktar inget fokus på jäv eller intressekonflikter. Enligt skriftligt svar förebygger verksamheterna jäv och intressekonflikter genom utbildning och intern dialog. Enligt de intervjuade har inte frågor om jäv eller intressekonflikter aktualiserats så ofta i verksamheten.

#### **2.4.2. Bedömning**

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att kommunen har en policy för anställdas bisysslor och en upphandlings- och inköspolicy, men det finns en otydlighet kring samordningen av inköp och om policyn efterlevs av tekniska nämnden. Vid granskningstidpunkten pågick det en översyn av antalet inköpare i kommunen.

Inköps- och upphandlingspolicyn tar inte i någon större utsträckning upp frågor relaterade till det förebyggande arbetet mot oegentligheter och vi saknar skrivelser om jäv i Emmaboda kommuns styrdokument.

Vi rekommenderar att kommunen inleder ett samarbete med Skatteverket när det gäller förebyggande information vid upphandling.

### **2.5. Implementering och utbildning**

*För att motverka och upptäcka förekomsten av mutbrott och andra oegentligheter bör kommunstyrelsen säkerställa att det finns en lämplig ansvarsfördelning. Det är viktigt att aktuella policyer och riktlinjer är implementerade och väl förankrade inom samtliga förvaltningar och verksamheter. De anställda måste likaså ges ändamålsenlig information och adekvat utbildning inom ämnesområdet.*

#### **2.5.1. Iakttagelser**

Det anordnas kommunövergripande introduktioner för tillsvidareanställda som är nyanställda i kommunen. Personalavdelningen ansvarar för introduktionen. De nyanställda ges dokumenterad och muntlig information om kommunens verksamheter, kommunvapnet, den politiska organisationen med mera. Enligt intervjuaren presenteras inte kommunens styrdokument på introduktionen utan det är respektive nämnds/förvaltnings ansvar att den nyanställda får

information om de styrdokument som gäller för verksamheten. Oegentligheter, mutor, bisysslor, jäv eller motsvarande diskuteras, enligt intervjuvaren, inte på introduktionen för nyanställda.

Inköpssamordnaren har anordnat riktade utbildningar kring kommunens inköpsprocess. Utbildningarna innefattar en beskrivning av riktlinjer och regler kring inköp samt upphandling. Inköpssamordnaren har bland annat varit ute och informerat i verksamheterna inom bildningsnämnden, socialnämnden samt teknik- och fritidsnämnden.

För att säkerställa att utsedda attestanter har tillräcklig kunskap om gällande regler, ansvar och uppdragets omfattning har förvaltningsekonomen en dialog gällande hanteringen med de som har budgetansvar.

Enligt skriftligt svar har det genomförts en utbildning kring förvaltningslagen, kommunallagen samt offentlighet och sekretess vintern 2014/2015. Tjänstemännen har deltagit i utbildningar anordnade av Sveriges kommuner och landsting samt Kommunalekonomernas förening. Även bolagen har, enligt det skriftliga svaret, haft utbildningar med relevans för det förebyggande arbetet mot oegentligheter.

Det anordnas chefsutbildningar/chefs dagar en eller två gånger per år i kommunen. Exempelvis har det diskuterats vad Emmaboda kommun står för som arbetsgivare och myndighet samt hur man ska agera som anställd i kommunen.

### **2.5.2. Bedömning**

Vår bedömning är att kontrollområdet delvis är uppfyllt. Det har genomförts riktade utbildningsinsatser kring kommunens inköpsprocess och frågor relaterade till ämnesområdet har ingått i kurser som tjänstemännen deltagit i. Vi har dock inte tagit del av några generella riktlinjer kring styrdokumentens implementering och förankring. Eftersom det pågår en översyn av styrdokumentet är det viktigt att kommunstyrelsen framöver säkerställer att policyer och riktlinjer blir implementerade och förankrade samt att medarbetarna ges en tillräcklig information och en adekvat utbildning inom ämnesområdet. Eventuellt kan de utvidgade riskanalyserna medföra att ytterligare behov av riktade utbildningsinsatser identifieras.

## **2.6. Kontroll, uppföljning och rapportering**

*För att säkerställa att rätt åtgärder vidtas för att hantera risker bör kontroller, kontinuerliga uppföljningar eller separata utvärderingar genomföras inom de enheter och funktioner där relevanta riskområden har identifierats.*

### **2.6.1. Iakttagelser**

Det finns ingen regelbunden eller systematisk uppföljning av styrdokumentens efterlevnad, aktualitet eller förankring.

Uppföljningen av internkontrollarbetet sker vid delårsrapporten och årsredovisningen.

Enligt skriftligt svar genomför ekonomikontoret stickprovskontroller relaterade till det förebyggande arbetet mot oegentligheter.

Emmaboda kommun har inte utarbetat några skriftliga rutiner eller riktlinjer för hur anställda ska rapportera olika former av misstänkta oegentligheter.

### *2.6.2. Bedömning*

Vi bedömer att kontrollmålet ej är uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att Emmaboda kommun inte genomför någon systematisk uppföljning eller utvärdering av antagna styrdokument. Det finns dock ett arbete kring intern kontroll med systematiska uppföljningar. Internkontrollarbetet bör, enligt vår bedömning, tydligare sammanlänkas med det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Vi grundar bedömningen på att förutsättningarna för att upptäcka oegentligheter inte är helt tillfredsställande i nuläget. Ett formaliserat system och rutiner för hur misstankar om oegentligheter ska fångas upp, hanteras och rapporteras bör, enligt vår bedömning, utvecklas i Emmaboda kommun.



### 3. *Revisionell bedömning*

Vi bedömer att kommunstyrelsens förebyggande arbete inte är ändamålsenligt.

Bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan redogörs för nedan:

<b>Kontrollmål</b>	<b>Kommentar</b>
Det finns ett engagemang från styrelsen och dess tjänstemannaledning.	<b>Delvis uppfyllt</b> Emmaboda har ingen dokumenterad kommunövergripande värdegrund. Åtgärder har vidtagits med anledning av äldre händelse i kommunen och aktuella fall i närliggande kommuner. Sammantaget visar styrelsen och dess tjänstemannaledning ett engagemang och intresse för granskningens frågeställningar. De intervjuade är måna om att det förebyggande arbetet mot oegentligheter är ändamålsenligt.
Risk- och sårbarhetsanalys (mot oegentligheter) genomförs i verksamheten.	<b>Ej uppfyllt</b> Emmaboda har påbörjat en utvecklingsprocess inom intern kontroll som vi bedömer som positiv. Vid granskningstidspunkten fanns det dock inget reglemente för intern kontroll och utvecklingsarbetet var inte slutfört. Vi bedömer att riskanalyserna bör utvidgas och innefatta analyser av fler riskbilder.
Det finns policyer och riktlinjer med utgångspunkt i sårbarhetsanalys och riskbedömning.	<b>Ej uppfyllt</b> Emmaboda kommun har utarbetat ett flertal styrdokument som är relaterade till ämnesområdet oegentligheter.  Ett flertal styrdokument var dock inte uppdaterade vid granskningstillfället och inom några riskområden har kommunen inte upprättat några styrdokument.  Det pågår ett arbete med att se över och uppdatera kommunens styrande dokument. Kommunstyrelsen bör säkerställa att styrdokumenten är heltäckande, aktuella och förankrade hos medarbetarna.

Det finns en tillräcklig kännedom om samarbetspartners och anställda. Risker för jäv och intressekonflikter förebyggs och hanteras.

**Ej uppfyllt**

Vi grundar vår bedömning på att kommunen har en policy för anställdas bisysslor och en upphandlings- och inköspolicy.

Det finns dock en otydlighet kring samordningen av inköp och om policyn efterlevs av tekniska nämnden. Vid granskningstidpunkten pågick det en översyn av antalet inköpare i kommunen.

Inköps- och upphandlingspolicyn tar inte i någon större utsträckning upp frågor relaterade till det förebyggande arbetet mot oegentligheter och vi saknar skrivelser om jäv i Emmaboda kommuns styrdokument.

Implementering och utbildning mot korruption och mutor sker på ett ändamålsenligt sätt.

**Delvis uppfyllt**

Det har genomförts riktade utbildningsinsatser kring kommunens inköpsprocess och frågor relaterade till ämnesområdet har ingått i kurser som tjänstemännen deltagit i. Vi har dock inte tagit del av några generella riktlinjer kring styrdokumentens implementering och förankring. Eftersom det pågår en översyn av styrdokumenterna är det viktigt att kommunstyrelsen framöver säkerställer att policyer och riktlinjer blir implementerade och förankrade samt att medarbetarna ges en tillräcklig information och en adekvat utbildning inom ämnesområdet.

Kontroll, uppföljning och rapportering sker på ett ändamålsenligt sätt.

**Ej uppfyllt**

Vi grundar vår bedömning på att Emmaboda kommun inte genomför någon systematisk uppföljning eller utvärdering av antagna styrdokument. Det finns dock ett arbete kring intern kontroll med systematiska uppföljningar. Internkontrollarbetet bör, enligt vår bedömning, tydligare sammanlänkas med det förebyggande arbetet mot oegentligheter.

Vi grundar bedömningen på att förutsättningarna för att upptäcka oegentligheter inte är helt tillfredsställande i nuläget. Ett formaliserat system och rutiner för hur misstankar om oegentligheter ska fångas

---

upp, hanteras och rapporteras bör, enligt vår bedömning, utvecklas i Emmaboda kommun.

2016-01-15

***Caroline Liljebjörn***

---

*Caroline Liljebjörn*

***Sofia Blixtberg***

---

*Sofia Blixtberg*