

Trelleborgs kommun

Granskning av intern kontroll kopplat till risken
för mutor, oegentligheter och korruption



EY

Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande och avgränsning	4
1.4. Revisionskriterier	4
2. Kontrollmiljö och kommunikation	5
2.1. Styrande dokument, riktlinjer och förhållningssätt	6
2.2. Utbildning och förankring i verksamheten	8
3. Riskbedömningar	10
3.1. Identifierade risker	10
4. Kontroller och uppföljning	13
4.1. Kontroller och genomförande av intern kontroll 2024	14
4.2. Återrapportering och uppföljning av intern kontroll 2023	14
5. Sammanfattande bedömning	17
6. Källförteckning	20
7. Revisionskriterier	21
7.1. Kommunallagen (2017:725)	21
7.2. Interna styrdokument, riktlinjer och stödande dokument	21
7.3. COSO-ramverket	22
Bilaga 1. Enkät till chefer	23

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trelleborgs kommun granskat om kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, oegentligheter och korruption i verksamheten.

Den sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt en tillräcklig intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, oegentligheter och korruption i verksamheten. Bedömningen grundar sig i att det finns fastställda riktlinjer och rutiner för att hantera mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande, men att det finns områden som behöver stärkas såsom riskanalyser, utbildning och medvetandegörande i organisationen.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner för hur medarbetare väntas uppträda inom förtroendekänsliga områden, liksom rutiner för rapportering av misstanke om oegentligheter. Enkät svar och intervjuer indikerar dock att få medarbetare tagit del av utbildning inom området regelbundet.

Utifrån granskningsresultatet bedömer vi att det inte på ett systematiskt sätt sprids information om regelverk och riktlinjer till medarbetare enligt kommunens policy. Vi bedömer att kommunen bör införa rutiner för att säkerställa att medarbetare regelbundet tar del av information och utbildning inom området.

Vi bedömer att kommunstyrelsen tillsett en strukturerad process för arbetet med riskbedömningar och internkontrollplaner, men att det finns brister i identifieringen och hanteringen av risker kopplade till mutor, jäv, korruption och oegentligheter.

Av granskningen framkommer att ett fåtal verksamheter har infört kontrollåtgärder för att motverka, upptäcka och förhindra oegentligheter, men att det i flera av verksamheterna helt saknas kontrollmoment kopplat till mutor, jäv, korruption och oegentligheter inom ramen för nämndernas interna kontrollarbete. Sammantaget bedömer vi att det saknas tillräckliga kontrollsysten för att förhindra och upptäcka mutor, oegentligheter och korruption.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Korruption innebär missbruk av tilldelad makt för privat vinning och kan ta sig många uttryck, såsom mutor, jäv och otillbörlig påverkan. I en offentlig organisation kan korruption leda till att offentliga medel används ineffektivt, att tjänster försämrats och att medborgarnas förtroende för den offentliga förvaltningen minskar. Det är därför viktigt att det finns en medvetenhet om såväl regelverk som risker, att känna igen varningssignaler och veta vad man ska göra om man misstänker eller upptäcker korrupta händelser.

Intern kontroll är en förutsättning för att förebygga, upptäcka och förhindra mutor, jäv och korruption i en organisation. Enligt kommunallagen åligger det nämnderna att tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. För att möjliggöra en god intern kontroll behöver nämnderna arbeta förebyggande med styrning, riskanalyser, och kontroller för att reducera riskerna för oegentligheter generellt. Detta arbete behöver även kompletteras med att arbeta med upptäckande kontroller på ett systematiskt och strukturerat sätt.

En organisation kan förorsakas väsentliga förtroendeskador av eventuella oegentligheter, mutbrott eller korruption. Det är därför av vikt att de vidtar nödvändiga åtgärder i syfte att minska riskerna. De förtroendevalda revisorerna i Trelleborgs kommun har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys beslutat att granska kommunstyrelsens interna kontroll kopplat till risken för mutor, oegentligheter och korruption.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, oegentligheter och korruption i verksamheten. Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- ▶ Har styrelse och nämnder säkerställt en god styr- och kontrollmiljö avseende arbetet mot mutor, oegentligheter och korruption?
- ▶ Genomförs tillräckliga risk- och sårbarhetsanalyser för att minska riskerna i organisationen?
- ▶ Säkerställer styrelsen att kontrollsystemen är effektiva för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, oegentligheter och korruption?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?
- ▶ Har styrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering?
- ▶ Finns en ändamålsenlig visselblåsarfunktion?

1.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med förvaltningschefer, enhetschef för säkerhet, HR-direktör, ekonomidirektör och enhetschef för upphandling med ansvar för intern kontroll och arbetet mot korruption och oegentligheter. Därtill har en enkätstudie genomförts med frågor riktade till chefer i förvaltningar samt förtroendevalda ledamöter i kommunstyrelse och nämnder. Syftet med enkäten har varit att kartlägga kännedom om regelverk och rutiner i organisationen, förhållningssätt samt upplevd förekomst av mutor och jäv. Resultatet av enkätundersökningen som riktade sig till förtroendevalda har inte använts för att dra några slutsatser i granskningen på grund av en låg svarsfrekvens på endast 13 procent.

1.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 7.

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
- ▶ COSO-ramverket
- ▶ Interna styrdokument, riktlinjer och stödjande dokument

2. Kontrollmiljö och kommunikation

Revisionskriterium

Kommunallagen 6 kap. 1 §

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Kommunallagen 6 kap. 6 §

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

COSO-ramverket

COSO-modellen är ett vedertaget ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer. Modellen bygger på riskanalyser samt kontrollaktiviteter för att minimera riskerna. Modellen består av fem komponenter: kontrollmiljö, riskbedömningar, kontroller, information och kommunikation samt uppföljning och utvärdering. I detta avsnitt redogörs för kommunens kontrollmiljö samt information och kommunikation.

- ▶ Kontrollmiljö: styrande dokument, riktlinjer och förhållningssätt.
- ▶ Information och kommunikation: internt inom organisationen och till externa intressenter.

Avsnittet syftar till att svara på revisionsfrågorna:

- ▶ Har styrelsen säkerställt en god styr- och kontrollmiljö avseende arbetet mot mutor, oegentligheter och korruption?
- ▶ Finns en ändamålsenlig visseblåsarfunktion?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?

2.1. Styrande dokument, riktlinjer och förhållningssätt

Riktlinjer gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande

Riktlinjer gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande antogs av kommunstyrelsen den 4 maj 2022. Riktlinjerna omfattar förtroendevalda, anställda och inhyrd personal i Trelleborgs kommuns nämnder, samt bolag och stiftelser där kommunen är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen.

I riktlinjerna framgår att förtroendevalda och medarbetare i kommunen ska agera så att risken för yttre påverkan, eller påverkan från intressen uppstår i medarbetarens arbete eller beslutsfattande. Detta innefattar exempelvis att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner. Riktlinjen anger ingen fastställd värdegräns för när en förmån anses otillbörlig. Risken för påverkan anges som mer avgörande än förmånens omfattning, detta definieras inte närmare.

Vidare framgår att om en förtroendevald eller tjänsteperson i kommunen är jävig får den i regel inte delta i diskussioner, närvara vid beslut eller vidta någon åtgärd i ett visst ärende. Om en situation är svårbedömd ur jävssynpunkt uppmanas den förtroendevalda eller medarbetaren att avstå från att delta i hanteringen av ärendet.

Vid misstanke om att en förtroendevald eller anställd brutit mot riktlinjerna ska anmälaren i första hand informera sin närmaste chef. Anmälaren kan även vända sig till sin fackliga representant eller verksamhetens HR-funktion. Förtroendevalda bör i första hand kontakta kommundirektören eller kommunstyrelsens ordförande. Misstankar om allvarliga oegentligheter kan också rapporteras öppet eller anonymt via kommunens visselblåsartjänst. Vid misstanke om mutbrott ska polisanmälan göras.

Intervjuade menar att det finns en övergripande medvetenhet om jäv inom samtliga nämnder. Ansvar att anmäla jäv ligger för förtroendevalda på den enskilde. Ingen av de intervjuade uppger att jäv är en stående punkt på nämndsmöten. Vid intervju lyfts att det inom kultur- och fritidsnämnden förekommer situationer där förtroendevalda är engagerade i en förening som erhåller föreningsstöd och därmed ska anmäla jäv vid beslut som rör den egna föreningen.

I policy gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande samt representation anges att medarbetare och förtroendevalda ska ha tillgång till information och kontinuerligt få uppdateringar om kommunens arbete gällande mutor, jäv, förtroendeskadligt agerande samt representation, inklusive de processer som finns för att rapportera misstanke om oegentligheter.

Visselblåsarfunktion

Policy för visselblåsning fastställdes av kommunfullmäktige den 26 september 2022. Policyns syfte är att beskriva hur kommunkoncernens anställda kan inleda ett visselblåsningssärende samt hur ärendena ska hanteras enligt fastställda rutiner. Till policyn finns en framtagna rutin för hur visselblåsning görs.

Utöver anställda i kommunkoncernen omfattar policyn personalkategorier som i arbetsrelaterade sammanhang fått information om missförhållanden, såsom praktikanter och anställda hos kommunens underleverantörer. Förtroendevalda omfattas om de ingår i någon av personalkategorierna.

Policyn beskriver att visselblåsartjänsten ska användas för att rapportera missförhållanden som rör kommunorganisationens vitala intressen, individers liv och hälsa, eller missförhållanden som det finns ett allmänintresse av.

Visselblåsaren är enligt policyn skyddad från rättsliga repressalier. Skyddet gäller såväl vid visselblåsning till en kommunintern funktion som till en extern funktion, exempelvis en myndighet.

Hantering av bisysslor

Kommunfullmäktige antog den 25 februari 2013 en policy avseende hantering av bisysslor i kommunen. Policyn innehåller en definition av begreppet bisyssla samt vad som kan ses som en förtroendeskadlig bisyssla. För stöd i bedömning av en bisysslas förtroendeskadlighet finns en framtagna checklistan. Av policyn framkommer att chefer har ett särskilt ansvar att informera sina medarbetare om synen på bisyssla samt vad som kan göra en bisyssla otillåten. Ett beslut om att en anställd ska upphöra med eller inte åta sig en förtroendeskadlig bisyssla ska vara skriftligt och innehålla en motivering. Brister i en medarbetares skyldighet att rapportera och lämna nödvändiga uppgifter om bisysslan kan leda till arbetsrättsliga påföljder.

Kompetensförsörjning och rekrytering

Program för kompetensförsörjning antogs av kommunstyrelsen den 29 maj 2024. Dokumentet anger riktningen för kommunens arbete inom kompetensförsörjningsområdet och syftar till att långsiktigt verka för att säkra kommunens kompetensbehov framåt. Programmet utgår från fem prioriterade områden:

- ▶ Underlätta för fler att arbeta mer och längre,
- ▶ Synliggöra villkor och förmåner,
- ▶ Använda kompetensen rätt,
- ▶ Främja medarbetares utveckling och möjligheter till omställning,
- ▶ Rekrytera och attrahera medarbetare.

Programmet beskriver även metoder för hur kommunen kan behålla sin nuvarande kompetens. Detta innefattar exempelvis att som grundprincip erbjuda anställda heltidstjänster, samt nyttja IT-lösningar för att avlasta existerande personal.

Enligt programmet ansvarar kommunledningsförvaltningen för att årligen rapportera till kommunstyrelsen om hur arbetet med programmet fortskrider. Av programmet framkommer inga rutiner eller kontrollaktiviteter för att förebygga jäv, oegentligheter och korruption i samband med rekrytering. Av intervju framgår att vikten av att förhålla sig opartisk och neutral i ärenden man går in i regelbundet

diskuteras på veckomöten inom HR-avdelningen. Under året har det förekommit ärenden där HR-konsulter lyft att de är för nära personen i ett rekryteringsärende eller i ett individärende vilket resulterat i att en kollega tar ärendet i stället. I den nya reviderade rekryteringsprocessen är det inskrivet att alla tjänster längre än sex månader ska utannonseras externt. Det är en del i att undvika s.k. kompisrekryteringar. Bakgrundskontroller genomförs inom socialförvaltningen sedan 2020, enligt beslut från nämnden 2024-05-16. Inom bildningsförvaltningen används bakgrundskontroller enligt lagstöd, men de tillämpas inte generellt vid rekryteringar.

Upphandling och inköp

Trelleborgs kommuns upphandlingspolicy beskriver huvudprinciperna för kommunens upphandling och inköp av varor, tjänster och entreprenader. Av policyn framkommer inte om den är politiskt antagen. Till policyn finns tillämpningsanvisningar som fastställts av kommundirektören den 2 april 2024. Enligt policyn ska kommunen arbeta professionellt, strategiskt och affärsmässigt med upphandling för att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps in med rätt kvalitet till lägsta kostnad. Avtal ingås med en eller flera leverantörer i syfte att fastställa alla villkor för överenskommelsen.

Upphandlingsenheten är centralt organiserad och har ett samlat ansvar för alla kommunens upphandlingar. Direktupphandlingar upp till 700 tkr genomför förvaltningarna själva. Av rutin för upphandling och inköp framkommer att varje förvaltning ska utse minst en person som har rollen som upphandlingssamordnare. Denne får enligt intervju genomgå utbildning från upphandlingsenheten för att få behörighet att genomföra direktupphandlingar. Upphandlingssamordnarens uppgift är bland annat att utföra förvaltningens direktupphandlingar samt att sprida information om avtal och dess användning inom förvaltningen. Enligt intervjuade finns sju upphandlingssamordnare i kommunen, en per förvaltning.

Enhetschef för upphandling och ekonomichef har attesträtt upp till fyra gånger tröskelvärdet och delegation att signera avtal. Upphandlare har delegation att besluta om förlängning av befintliga avtal. Respektive förvaltningschef attesterar direktupphandlingar inom sin förvaltning.

2.2. Utbildning och förankring i verksamheten

I samband med implementeringen av den nya policyn och riktlinjen gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande 2022 togs en digital utbildning fram som riktade sig till alla medarbetare och förtroendevalda i kommunen. Av granskat material framgår att syftet med utbildningen var att öka medvetenheten och gemensamt skapa en kultur av integritet, insyn, öppenhet och efterlevnad i kommunen. Dels för att minska riskerna för korruption och mutbrott, dels för att öppna upp för ökad lyhördhet i organisationen för att kunna hantera risker och för att våga reagera. Utbildningen utgår från kommunens värdegrund öppenhet, respekt och ansvar, ÖRA, och innehåller exempel och dilemmaövningar.

Utbildningen innehåller också information om kanaler för information och rapportering vid misstanke om eller förekomst av oegentligheter. Utbildningen har genomförts vid ett tillfälle.

Utöver ovan nämnda utbildning framkommer av intervjuer att nyanställda vid arbetsmarknadsförvaltningen får ta del av ett digitalt utbildningspaket där jäv ingår. Vid sakgranskning framkommer att socialförvaltningen har ett material som ska implementeras under 2025 inom ramen för den förvaltningsövergripande introduktionen, och kommer att inkludera jävsregler. Inget kommunövergripande introduktionsmaterial riktat till nyanställda finns idag. Ingen av övriga granskade nämnder har heller något eget utbildningsmaterial inom området. Bilden styrks av enkätstudien där 70 procent av svarande chefer uppger att de inte deltagit i någon utbildning på området det senaste året.

Av intervjuer framgår vidare att man lyfter policys och rutiner i personalgrupper och på arbetsplatsträffar, men det saknas en systematik kring detta. Endast socialförvaltningen visar på ett systematiskt arbetssätt som genom sitt årshjul säkerställer att policy för mutor jäv och förtroendeskadligt agerande samt representation lyfts årligen på arbetsplatsträffar. Årshjulet vänder sig till chefer inom socialförvaltningen och tydliggör chefens ansvar för planering, utveckling och uppföljning inom sitt ansvarsområde. På frågan om hur ofta jäv, oegentligheter eller korruption diskuteras i verksamheterna svarar endast 9 procent att frågorna diskuteras ofta. Dock anger ungefär hälften av de svarande att frågorna ibland diskuteras. Både av intervjuer och enkätsvar framkommer att frågor som lyfts för diskussion främst rör givande och tagande av gåvor samt välfärdsbrott. Även om en majoritet av de svarande menar att öppenhet och diskussion om inträffade händelser uppmuntras så svarar 16 procent de chefer som deltagit i enkätstudien nej på frågan om öppenhet och diskussion om inträffade händelser kopplade till jäv, oegentligheter eller korruption i verksamheten uppmuntras.

3. Riskbedömningar

Revisionskriterium

Kommunallagen 6 kap. 1 §

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Kommunallagen 6 kap. 6 §

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Trelleborgs kommuns riktlinjer för intern kontroll

COSO-ramverket

COSO-modellen är ett vedertaget ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer. Modellen bygger på riskanalyser samt kontrollaktiviteter för att minimera riskerna. Modellen består av fem komponenter: kontrollmiljö, riskbedömningar, kontroller, information och kommunikation samt uppföljning och utvärdering. I detta avsnitt redogörs för kommunens riskbedömningar.

- Riskbedömningar: genomförda kartläggningar och analyser som ger underlag för kontroll och uppföljning.

Avsnittet syftar till att besvara revisionsfrågan:

- *Genomförs tillräckliga risk- och sårbarhetsanalyser för att minska riskerna för mutor, jäv och korruption i organisationen?*

3.1. Identifierade risker

Riktlinjer för intern kontroll för Trelleborgs kommunkoncern anger att nämnder och bolag årligen ska upprätta internkontrollplaner. Riskbedömningar ska tas fram som grund för internkontrollplanerna. Vi har tagit del av riskbedömning för 2024 på kommunkoncernnivå samt på nämnds nivå. Varje risk tilldelas dels en sannolikhet för att den inträffar mätt i graderingarna väldigt låg, låg, mellan, hög och mycket hög

sannolikhet. Riskerna tilldelas dels ett konsekvensvärde utifrån samma graderingar. Slutligen ges varje risk ett sammanvägt riskvärde som antingen är stabil, medel, hög risk eller kritisk.

I riskbedömningen av koncerngemensamma risker för 2024 som vi tagit del av anges risk för bristande följsamhet mot upphandling och avtal. Denna beskrivs som risk för bristande efterlevnad gentemot upphandlade avtal på grund av omständliga rutiner för inköp på Marknadsplatsen, brister i återkoppling kring leveranser samt att avtalsdatabasen upplevs svår att söka i. Risken har getts det sammanvägda riskvärdet medel. Ingen annan risk som avser mutor, jäv, korruption eller oegentligheter nämns i riskbedömningen.

I socialnämndens bruttorisklista för internkontrollplan 2024 togs följande tre risker fram kopplat till välfärdsbrottslighet:

1. Risk för välfärdsfusk genom felaktiga utbetalningar.
2. Risk för välfärdsbrott inom personlig assistans.
3. Risk för att möjliga välfärdsbrott inte förebyggs och upptäcks.

Av dessa finns endast risk för att möjliga välfärdsbrott inte förebyggs och upptäcks med som kontrollmoment för internkontrollplanen. Risk nummer ett och tre finns även med i arbetsmarknadsnämndens riskanalys för internkontrollplan 2024. Båda riskerna förekommer som kontrollmoment till arbetsmarknadsnämndens internkontrollplan för 2024.

I kultur- och fritidsnämndens riskanalys för 2024 finns risken felaktigt utbetalda/beviljade föreningsbidrag med. Risken togs även med som kontrollmoment till nämndens internkontrollplan för 2024. Av delegationsordning framgår att föreningsbidrag upp till 10 000 kronor delegerats till förvaltningschef respektive avdelningschef/enhetschef. Beslut över 10 000 kronor beslutas i nämnd.

I kommunstyrelsens riskanalys finns risk för felaktiga manuella utbetalningar med kopplat till att kontrollrutiner inte är tillräckliga. I övriga nämnders riskanalyser för 2024 har vi inte identifierat några risker som avser mutor, jäv, korruption eller oegentligheter. I intervjuer framkommer dock ytterligare områden som kan innebära risk för jäv såsom att rektor undviker att sätta betyg eller vara rektor för sina egna barn eller att inte hantera rekrytering eller personalärenden gällande personer man har en relation till. I Samhällsbyggnadsförvaltningen har extern jurist tidigare anlitats för att bedöma jäv i särskilda fall, och delikatessjäv kan förekomma när någon känner en part i ett ärende. Inga skriftliga rutiner finns dock kring något av ovanstående exempel.

Tillvägagångssätten för framtagande av intern kontrollplan beskrivs på liknande sätt i förvaltningarna. En bruttorisklista tas fram på kommunövergripande och nämndspecifik nivå. Därefter görs en risk- och konsekvensanalys. Av samtliga lyfts att nämnden inte är involverade i framtagande av bruttorisklista och internkontrollplan, men att nämnd och styrelse tar del av det färdiga materialet och slutligen beslutar om årlig internkontrollplan för respektive nämnd. Enkätsvaren indikerar att de flesta verksamheter involverar medarbetare i riskanalysen, något som drygt 70 procent av svarande chefer anger.

I samtliga genomförda intervjuer lyfts inköp och upphandling som ett identifierat riskområde kopplat till mutor, oegentligheter och korruption. I riskbedömningen av koncerngemensamma risker för 2024 finns också risk för bristande följsamhet mot upphandling och avtal med. Ingen av nämnderna har med några andra risker kopplat till inköp och upphandling i sina internkontrollplaner. Vid sakgranskningen anges att en anledning till detta kan vara att riskerna nyligen har behandlats i kontrollplanerna och att eventuella åtgärder redan vidtagits. I intervju med enhetschef för upphandling framkommer att upphandlingsavdelningen, utöver den koncerngemensamma riskanalysen, inte identifierat några specifika risker kopplat till mutor, jäv och oegentligheter. Dock anges att man arbetar på ett sådant sätt som motverkar förekomsten av oegentligheter genom ansvarsfördelning och uppföljning.

4. Kontroller och uppföljning

Revisionskriterium

Kommunallagen 6 kap. 1 §

Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet.

Kommunallagen 6 kap. 6 §

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Trelleborgs kommuns riktlinjer för intern kontroll

COSO-ramverket

COSO-modellen är ett vedertaget ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer. Modellen bygger på riskanalyser samt kontrollaktiviteter för att minimera riskerna. Modellen består av fem komponenter: kontrollmiljö, riskbedömningar, kontroller, information och kommunikation samt uppföljning och utvärdering. I detta avsnitt redogörs för kommunens kontroller samt uppföljning och utvärdering.

- ▶ Kontroller: inom ramen för nämndens ordinarie internkontrollarbete eller särskilt utformat för området.
- ▶ Uppföljning och utvärdering: av de kontrollfunktioner som organisationen har valt samt resultatet av utförda kontroller.

Avsnittet syftar till att besvara revisionsfrågorna:

- ▶ *Säkerställer kommunstyrelsen att kontrollsystemen är effektiva för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, jäv och korruption?*
- ▶ *Har styrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering?*

4.1. Kontroller och genomförande av intern kontroll 2024

I socialnämndens och arbetsmarknadsnämndens internkontrollplaner för 2024 anges att alla avdelningar en gång under året ska analysera och identifiera riskområden där det finns möjligheter för att välfärdsbrott kan begås. Socialnämnden har, enligt uppgifter, en handläggare som huvudsakligen arbetar med att förebygga risken för välfärdsbrott. En åtgärd som arbetsmarknadsnämnden enligt planen kommer vidta för att förebygga risken för välfärdsbrott är att anställa en FUT-handläggare¹.

I internkontrollplan 2024 för kultur- och fritidsnämnden anges att risken felaktigt utbetalda/beviljade föreningsbidrag ska granskas genom stickprovsgranskning av huruvida fastställda handlägningsrutiner för tio bidragsansökningar följts korrekt.

Vid intervju framkommer att förvaltningen under 2024 genomfört 15 detaljgranskningar av inkomna ansökningar om föreningsbidrag. Vid samtliga kontroller har handlägningsrutiner tillämpats. Granskningarna har resulterat i två avslagsbeslut samt sex granskningsrapporter med krav på åtgärd och uppföljning. Av intervju framkommer även att ett nytt system för föreningsbidrag har införts under året vilket har inneburit att samtliga föreningar som finns registrerade som bidragsberättigade har fått gås igenom och registreras på nytt vilket av verksamheten ses som en slags kvalitetsgranskning. Utöver detta har förvaltningen i samverkan med RF-SISU Skåne tagit del av fyra granskningsrapporter som utförts av Riksidrottsförbundets LOK-stödsgrupp.

Kommunstyrelsen ska i den interna kontrollen 2024 följa upp risken för felaktiga manuella utbetalningar. Risken hanteras genom granskning som syftar till att identifiera omfattningen av riskerna och eventuella åtgärder.

Ytterligare kontroller genomförs inom vissa riskområden, exempelvis stickprov på handläggarnas arbete inom ekonomiskt bistånd och behörighetsbegränsningar i system som Raindance och Lifecare. Tvåvägskontroller förekommer där chefer granskar och godkänner särskilda behörigheter. Samtidigt lyfter intervjuade ett utvecklingsbehov kring att automatisera kontroller för att mer effektivt identifiera risker och minska den manuella arbetsbördan.

4.2. Återrapportering och uppföljning av intern kontroll 2023

Enligt *Riktlinjer för intern kontroll* ska nämnderna årligen följa upp innevarande års internkontrollplan. Nämnden ska besluta om att godkänna uppföljningen i samband med att årsanalysen för samma år behandlas. Vid tidpunkten för granskningen var uppföljning av 2024 års interkontrollplaner inte slutförda varför 2023 års uppföljning har granskats.

I kultur- och fritidsnämndens internkontrollplan för 2023 fick risk för att föreningar erhåller bidrag på felaktiga grunder graderingen högrisk. I uppföljning av

¹ En handläggare som arbetar för att utreda felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

internkontrollplan för 2023 nämns att vidtagna åtgärder för att förebygga risken är exempelvis att kultur- och fritidsnämnden beslut den 7 november 2023 om att ge kultur- och fritidsförvaltningen i uppdrag att genomföra en översyn av nämndens bidragssystem Inom ramen för detta uppdrag gjordes en mindre justering och förtydliganden av de allmänna bestämmelserna gällande föreningsbidrag, med beslut i nämnd den 11 oktober 2023. En ny instruktion togs även fram för handläggning av föreningsbidrag som började gälla den 1 januari 2024. Enligt uppföljningen erbjöds även utbildningsinsatser löpande under året för föreningar i Trelleborgs kommun.

I samhällsbyggnadsnämndens uppföljning av internkontrollplan för 2023 följde nämnden upp risk för att okända personer rör sig fritt och kan komma åt känslig information samt utrustning på Trygghetens hus på grund av att personal inte tar legitimation av besökare. Enligt uppföljningen var åtgärden under genomförande när uppföljningen gjordes.

I kommunstyrelsens och övriga nämnders uppföljningar av interkontrollplaner för 2023 har vi inte identifierat några kontrollmoment eller åtgärder som genomfördes avseende risker om mutor, jäv, korruption eller oegentligheter.

Arbetsmarknadsförvaltningen rapporterar resultaten av intern kontroll tre gånger per år till nämnden, där välfärdsbrottslighet kopplat till ekonomiskt bistånd har varit ett löpande fokusområde. Nämnden ges möjlighet att ställa frågor och ge synpunkter på prioriteringar. För Samhällsbyggnadsförvaltningen ligger uppföljning och utvärdering i årshjulet, men återkoppling till nämnden har inte skett löpande under det här året.

Kontroller i samband med inköp och upphandling

Av *Rutin för upphandlingar - tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicy*, framkommer att en kontroll ska genomföras i kommunens avtalsdatabas och/eller med upphandlingsavdelningen, innan direktinköp eller direktupphandling genomförs. Detta för att säkerställa att det inte redan finns ett befintligt avtal som kan tillgodose behovet. Vid direktupphandlingar över 100 000 kronor ställs dessutom krav på dokumentation, där uppgifter som förfrågningsunderlag, inkomna anbud, tilldelningsbeslut och avtal ska registreras i kommunens direktupphandlingsmodul.

Upphandlingsenheten har ett ansvar för att kravspecifikationerna följer reglerna för offentlig upphandling och att inkomna anbud granskas enligt de ställda kraven. Beställaren har i sin tur ett ansvar för att beskriva behovet, definiera krav och utföra uppföljning av ingångna avtal samt kommunicera detta med upphandlingsenheten.

Bildningsförvaltningen genomför årligen retroaktiv avgiftskontroll för att säkerställa korrekta avgifter. Intervjuade lyfter också uppföljningen av avtalstrohet som ett kontrollmoment och menar att avtalstroheten i kommunen är hög.

Upphandlingsenheten har en anställd upphandlingsanalytiker som arbetar heltid med analys och uppföljning av avtal. Varje år följer enheten upp kommunens

avtalstrohet genom att samtliga leverantörer granskas och jämförs med en lista över befintliga avtal. Kommunen har en hög avtalstrohet, vid senaste uppföljningen som avser 2023 låg avtalstroheten på 95 procent. Upphandlingsanalytikern arbetar också med löpande uppföljning av leverantörer och avtal. Sedan mätningarna inleddes har avtalstroheten ökat från 72 procent 2020 till 95 procent 2023.

5. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, oegentligheter och korruption i verksamheten. Bedömningen grundar sig i att det finns fastställda riktlinjer och rutiner för att hantera mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande, men att det finns flera områden som kan förbättras såsom riskanalyser, utbildning och medvetandegörande i organisationen.

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga rutiner för hur medarbetare väntas uppträda inom förtroendekänsliga områden. Rutinerna innefattar information om tillämpning, exempel på scenarion och rutiner för rapportering. Vi bedömer vidare att det finns rutiner för rapportering av misstanke om oegentligheter, och enkätsvaren indikerar att kännedomen om rutinerna är god. En andel anger dock i enkätundersökningen att de inte vet hur misstanke om oegentligheter ska rapporteras.

Vi bedömer att det inte på ett systematiskt och kontinuerligt sätt sprids information om regelverk och riktlinjer till medarbetare enligt kommunens policy. Vi ser positivt på den utbildningsinsats som genomförts i samband med införandet av en ny policy, men bedömer att kommunen bör införa rutiner för att säkerställa att medarbetare regelbundet tar del av utbildning inom området. Detta för att stärka den interna kontrollen och säkerställa att alla medarbetare är medvetna om och följer riktlinjer och rutiner.

Vi bedömer att kommunstyrelsen tillsett en strukturerad process för riskbedömningar och internkontrollplaner, men att det finns brister i identifieringen och hanteringen av risker kopplade till mutor, jäv, korruption och oegentligheter. Vidare saknas skriftliga rutiner för hantering av jäv i specifika situationer, vilket enligt vår mening kan leda till inkonsekvent tillämpning och ökad risk för oegentligheter. För att stärka den interna kontrollen bör kommunen förbättra sin riskidentifiering och inkludera fler risker kopplade till mutor, jäv, korruption och oegentligheter i sina riskbedömningar och internkontrollplaner.

Trelleborgs kommun har infört ett antal kontrollåtgärder för att motverka, upptäcka och förhindra oegentligheter, men i flera av nämnderna saknas kontrollmoment kopplat till mutor, jäv, korruption och oegentligheter. Vidare saknas automatiserade kontroller och en systematisk uppföljning. Vi ser positivt på att upphandlingsenheten årligen följer upp avtalstroheten vilket har visat resultat i form av ökad avtalstrohet, något som i vår mening i sig bidrar till minskad risk för oegentligheter i samband med upphandling. Sammantaget bedömer vi att det saknas tillräckliga kontrollsystem för att förhindra och upptäcka jäv, oegentligheter och korruption.

Revisionsfråga	Svar
Har styrelsen säkerställt en god styr- och kontrollmiljö avseende arbetet mot mutor, oegentligheter och korruption?	Delvis. Riktlinjer för hur medarbetare väntas uppträda inom förtroendeskadliga områden finns och innehåller både tillämpning, exempel och rutiner för rapportering. Dock saknas systematik för att säkerställa att samtliga medarbetare har kännedom om rutinerna.
Genomförs tillräckliga risk- och sårbarhetsanalyser för att minska riskerna för mutor, jäv och korruption i organisationen?	Delvis. Det finns ett strukturerat arbetssätt för riskanalyser och intern kontroll. Vi bedömer dock att kommunen inte i tillräcklig omfattning tar ställning till risker kopplat till mutor, jäv och korruption.
Säkerställer kommunstyrelsen att kontrollsystemen är effektiva för att motverka, upptäcka och förhindra mutor, jäv och korruption?	Nej. Det saknas tillräckliga kontrollsystemen för att förhindra och upptäcka jäv.
Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till medarbetare?	Delvis. Information om rutiner och riktlinjer finns tillgänglig på kommunens intranät men det saknas rutiner för att återkommande utbilda personal i frågorna.
Har styrelsen säkerställt en tillräcklig uppföljning och utvärdering?	Delvis. Det sker en systematisk uppföljning av internkontrollplaner. Dock saknas till stor del kontrollsystemen och uppföljning av dessa.
Finns en ändamålsenlig visseblåsfunktion?	Ja, det finns en ändamålsenlig visseblåsfunktion för rapportering vid misstanke om förekomst av mutor, jäv och oegentligheter.

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen och nämnderna att:

- säkerställa att samtliga medarbetare har tillräckliga kunskaper om förtroendeskadliga frågor, oegentligheter och korruption och hur riskerna kan minimeras genom återkommande information eller utbildning.
- tillse att samtliga nämnder tar ställning till risker kopplade till förekomsten av mutor, jäv och oegentligheter och korruption i de årliga risk- och väsentlighetsanalyserna.
- utveckla kontrollsystemen för att upptäcka och motverka förekomst av oegentligheter, jäv och korruption.

- ▶ säkerställa att incidenter och genomförda kontroller kopplat till oegentligheter, jäv och korruption dokumenteras och rapporteras för att möjliggöra uppföljning.

Trelleborg den 11 februari 2025

Linnéa Johansson
EY

Sandih Wong
EY

6. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Förvaltningschef tekniska serviceförvaltningen
- ▶ Biträdande förvaltningschef kommunledningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef arbetsmarknadsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef bildningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen
- ▶ Tillförordnad förvaltningschef socialförvaltningen
- ▶ Enhetschef för säkerhet
- ▶ HR-direktör
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Enhetschef för upphandling

Analyserade dokument

Styrdokument:

- ▶ Policy för visseblåsning
- ▶ Rutin för visseblåsning
- ▶ Policy gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande
- ▶ Program för kompetensförsörjning
- ▶ Upphandlingspolicy
- ▶ Rutin för upphandlingar – tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicy

Intern kontroll:

- ▶ Riskbedömning för kommunkoncernen 2024
- ▶ Riskanalyser för kommunstyrelsen och nämnderna, 2023 och 2024
- ▶ Internkontrollplan för kommunstyrelsen och nämnderna, 2024
- ▶ Uppföljning av internkontrollplan för kommunstyrelsen och nämnderna, 2023.

7. Revisionskriterier

7.1. Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagen 5 kap. 20 § får en ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid ett sammanträde på grund av något annat hinder än jäv därefter under samma dag inte tjänstgöra vid sammanträdet.

Kommunallagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

6 kap. 28–32 § i lagen behandlar jäv för förtroendevalda. Enligt 7 kap. 4§ ska även samma paragrafer gälla tjänstepersoner. I 6 kap. 28–32 § beskriva jävsgrunderna för en förtroendevald, exempelvis om personen ifråga eller någon närstående är part i ett ärende eller annars kan antas bli påverkad av ett beslut i en inte oväsentlig utsträckning. En förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd får inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant uppges det.

Om ett ärende hos en nämnd berör ett aktiebolag där kommunen eller regionen äger minst hälften av aktierna eller en stiftelse där kommunen eller regionen utser minst hälften av styrelseledamöterna, ska den som handlägger ärendet inte anses jävig enbart på grund av att han eller hon är ställföreträdare för bolaget eller stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Detta gäller inte när en nämnd handlägger ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.

Den som handlägger ett ärende hos en nämnd ska inte heller anses jävig enbart på grund av att han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen av ärendet hos en annan nämnd. Ett beslut om jäv får överklagas endast i samband med överklagande av det beslut genom vilket nämnden avgör ärendet

7.2. Interna styrdokument, riktlinjer och stödande dokument

Riktlinje för intern kontroll

Kommunens riktlinje för intern kontroll antogs av kommunfullmäktige den 27 september 2023. Riktlinjen beskriver att internkontrollplaner för Trelleborgs kommuns nämnder och bolag upprättas årligen av respektive nämnd och bolag. Genom riskanalyser identifieras och bedöms risker som kan påverka verksamheten, och dessa kategoriseras som passiva eller aktiva. Passiva risker hanteras genom ordinarie rutiner och ansvarsområden, medan aktiva risker inkluderas i den interna kontrollplanen. Riktlinjen fastställer därutöver ansvar och uppgifter för nämnder och bolag, och riktar sig till medarbetare, chefer och förtroendevalda.

Kommunfullmäktige beslutar om riktlinje för intern kontroll, medan kommunstyrelsen ansvarar för utformning och utveckling av kommunens system för intern kontroll. Varje nämnd och bolag ansvarar för att årligen upprätta och följa

upp sin internkontrollplan. Revisionen granskar om den interna kontrollen är tillräcklig och ger underlag för fortsatt utveckling.

Riktlinjer gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande

Riktlinjer gällande mutor, jäv och förtroendeskadligt agerande antogs av kommunstyrelsen den 4 maj 2022. Riktlinjerna omfattar förtroendevalda, anställda och inhyrd personal i Trelleborgs kommuns nämnder, samt bolag och stiftelser där kommunen är förvaltare eller utser majoriteten av styrelsen.

I riktlinjerna framgår att förtroendevalda och medarbetare i kommunen ska agera utan att risken för yttre påverkan, eller påverkan från intressen uppstår i medarbetarens arbete eller beslutsfattande. Detta innefattar exempelvis att ta emot otillbörliga gåvor eller förmåner från företag eller privatpersoner.

Riktlinjen anger ingen fastställd värdegräns för när en förmån anses otillbörlig. Förmånen situation och risken för påverkan anges som mer avgörande än förmånens omfattning.

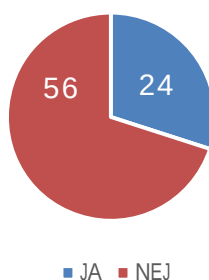
7.3. COSO-ramverket

COSO-modellen är ett allmänt vedertaget ramverk för intern kontroll som används i både privata och offentliga organisationer. Modellen bygger på riskanalyser samt kontrollaktiviteter för att minimera riskerna. Modellen består av fem komponenter: kontrollmiljö, riskbedömningar, kontroller, information och kommunikation samt uppföljning och utvärdering.

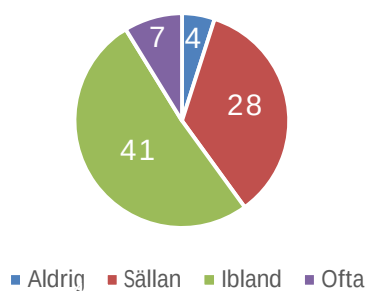
- ▶ Kontrollmiljö: styrande dokument, riktlinjer och förhållningssätt.
- ▶ Riskbedömningar: genomförda kartläggningar och analyser som ger underlag för kontroll och uppföljning.
- ▶ Kontroller: inom ramen för nämndens ordinarie internkontrollarbete eller särskilt utformat för området.
- ▶ Information och kommunikation: internt inom organisationen och till externa intressenter.
- ▶ Uppföljning och utvärdering: av de kontrollfunktioner som organisationen har valt samt resultatet av utförda kontroller.

Bilaga 1. Enkät till chefer

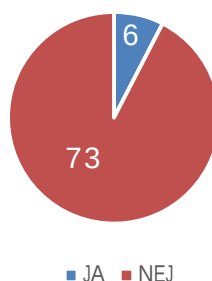
1. Har du deltagit i någon utbildning avseende jäv, oegentligheter eller korruption under det senaste året? (Antal svar)



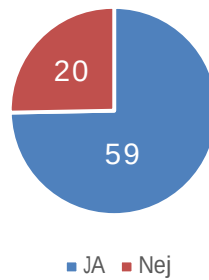
2. Hur ofta diskuteras frågor om jäv, oegentligheter eller korruption i din verksamhet?



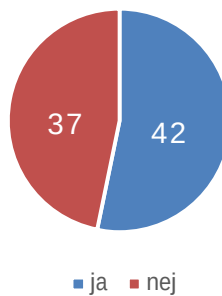
3. Har din verksamhet genomfört en riskanalys för jäv, oegentligheter eller korruption under det senaste året?



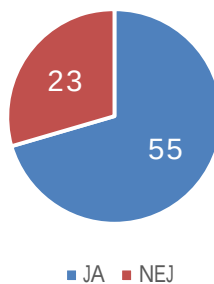
4. Involveras personalen i diskussioner om risker för jäv, oegentligheter eller korruption?



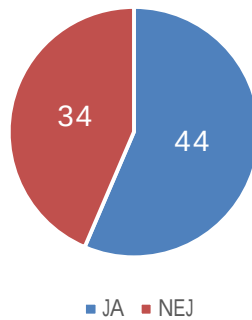
5. Vidtas några specifika åtgärder för att förebygga jäv, oegentligheter eller korruption i din verksamhet?



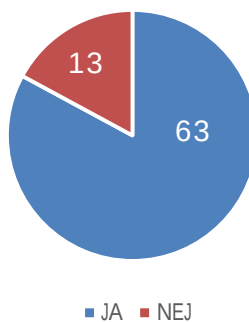
6. Är styrdokument och riktlinjer för att motverka jäv, oegentligheter och korruption kända och tillgängliga för alla medarbetare?



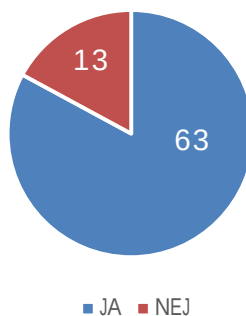
7. Integreras arbetet mot jäv, oegentligheter och korruption i befintliga processer som intern kontroll och arbetsmiljöarbete?



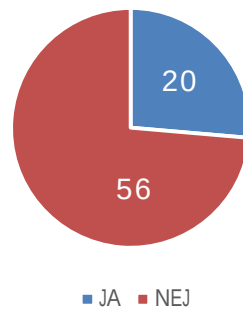
8. Uppmuntras öppenhet och diskussion om inträffade händelser kopplade till jäv, oegentligheter eller korruption i din verksamhet?



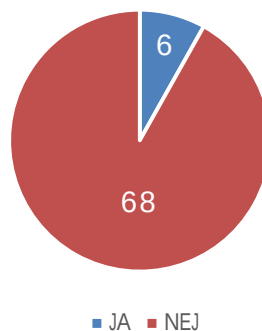
9. Vet du var du kan vända dig om du har frågor eller vill anmäla misstankar om jäv, oegentligheter eller korruption?



10. Känner du till någon situation i Trelleborgs kommun där det förekommit eller funnits misstanke om jäv, oegentligheter eller korruption?



11. Samverkar din verksamhet med andra kommuner eller regioner för att förbättra arbetet mot korruption?



12. Har ni tagit del av stödmaterial eller nätverk från SKR (Sveriges Kommuner och Regioner) för att förbättra arbetet mot korruption?

