



# Granskning av Kommunens förebyggande arbete mot korruption

Rapport

Östhammars kommun

KPMG AB

2022-08-24

Antal sidor 17

Antal bilagor 1



**Östhammars kommun**

Granskning av Kommunens förebyggande arbete mot korruption

2022-08-24

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrande och stödjande dokument	6
3.2	Organisationens arbete mot korruption och oegentligheter	7
4	Slutsats och rekommendationer	13
A	Bilaga 1	16

# 1 Sammanfattning

Vi har av Östhammars kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska kommunens förebyggande arbete mot mutor, korruption, jäv, oönskade händelser m.m. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter är ändamålsenligt. Den övergripande revisionsfrågan har varit om arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter bedrivs tillräckligt kraftfullt och ändamålsenligt av styrelsen och nämnderna.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter till viss del är ändamålsenligt.

Vi konstaterar att vissa styrdokument ej har reviderats sedan de upprättades för närmare tio år sedan, och bedömer därför att kommunen bör se över relevanta styrdokument och revidera efter behov. Vidare bedömer vi att det finns en risk att kommunens personal inte har tillräcklig kunskap om styrande dokument. Ingen utbildning gällande förebyggande arbete mot korruption har genomförts i en övergripande organiserad form i kommunen sedan 2016. Dock konstaterar vi att det finns planer inom sektor verksamhetsstöd på att ta fram utbildningsmaterial inom området, vilket vi ser som positivt.

Gällande upphandling konstaterar vi att bedrägerier i form av bluffakturor är en risk hos kommunen. Vi konstaterar även att kommunens centrala upphandlingsenhet har haft personalbrist det senaste året, vilket har haft som följd att enheten inte hunnit med uppföljningar inom ramen för intern kontroll. Vi bedömer det som en risk att upphandlingsenheten inte har tillräckliga resurser och att detta bör ses över.

Bisysslor är ofta förekommande samtidigt som det finns svårigheter med att kartlägga dessa. Vi bedömer att det finns en risk för att bisysslor inte anmäls och att kommunen bör arbeta vidare med att nå ut med information gällande bisysslor.

Den 17 juli 2022 började nya lagändringar gälla för visselblåsning i offentlighet- och sekretesslagen. Kommunen har i samband med den nya lagändringen deltagit i en gemensam upphandling för en konsulttjänst som visselblåsarfunktion och tillsatt en intern förtroendegrupp som ska fungera som en intern rapporteringskanal i samverkan med konsulttjänsten.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över och revidera policydokument och riktlinjer vid behov, med syfte att uppdatera dokumenten gällande lagrumshänvisningar och hänvisningar till andra dokument som reviderats sedan dess.
- Säkerställa att relevanta och återkommande utbildningar tas fram, för att säkerställa att personalen har tillräckligt med kunskap om styrande dokument och om korruptionsrelaterade risker.

- Säkerställa att vikarier som hanterar fakturor blir informerade och utbildade om risken för bluffakturor.
- Överväga att se över de resurser som finns på upphandlingsenheten.
- Överväga att identifiera och genomföra fler kontrollaktiviteter som ett verktyg till att kontrollera och följa upp förebyggande arbete mot korrupktion och oegentligheter inom ramen för den interna kontrollen. T.ex. kontrollaktiviteter såsom:
  - uppföljning av upphandlingar,
  - fakturakontroller,
  - avtalsföljsamhet/avtalstrohet,
  - kontroller mot Bolagsverkets register gällande bisysslor m.m.
- Säkerställa att bisysslor anmäls löpande till närmsta chef och inte bara vid nyanställning och vid medarbetarsamtal. Nå ut med informationen om bisysslor till medarbetare samt chefer för att höja kunskapen om vikten av och syftet till att anmäla bisysslor.
- Säkerställa att den nya visselblåsarfunktionen och dess rapporteringskanal blir känd och lättillgänglig för allmänheten. T.ex. placera funktionen på förstasidan av kommunens hemsida, tillsammans med en enkel klargörande text.
- Se till att ändamålsenligheten av den nya visselblåsarfunktionen och dess rapporteringskanal följs upp.

## 2 Bakgrund

Vi har av Östhammars kommuns förtroendevalda revisorer fått i uppdrag att granska kommunens förebyggande arbete mot mutor, korruption, jäv, oönskade händelser m.m. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Risker för korruption och andra oegentligheter finns alltid närvarande. Inom offentlig verksamhet finns särskilda anledningar att motverka korruption då det dels handlar om allmänhetens förtroende för kommunernas verksamheter, dels för att de finansieras av skatter.

Exempel på relevanta oegentligheter inkluderar mutbrott, förskingring, trolöshet mot huvudman, bedrägeri, stöld, oriktig finansiell rapportering, otillåtna bisysslor och anlåtande av "svart" arbetskraft. Ett framgångsrikt arbete mot oegentligheter behöver därmed vara mångfacetterat och baserat på aktuella riskanalyser. Det behöver också vara uthålligt, återkommande, baserat på värderingar och inte bara bestå av kontrollåtgärder.

Den pågående pandemin och de akuta situationer den inneburit riskerar att ha lett till bland annat sämre kontroll av inköp av varor och tjänster samt av utbetalning av stödmedel till externa parter.

### 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunens arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter är ändamålsenligt.

Den övergripande revisionsfrågan har varit om arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter bedrivs tillräckligt kraftfullt och ändamålsenligt av styrelsen och nämnderna.

Uppdraget innebar att besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det tydliga och ändamålsenliga policydokument och riktlinjer för att motverka korruption?
- Genomförs relevanta och återkommande utbildningar inom området?
- Har personalen tillräckligt med kunskap om styrande dokument och om korruptionsrelaterade risker?
- Finns det aktuella och relevanta riskanalyser?
- Har tillfredsställande kontrollaktiviteter identifierats och genomförs de?
- Görs tillfredsställande uppföljning och återkoppling av kontrollaktiviteterna?
- Finns det kända och ändamålsenliga kanaler för anställda och allmänhet för att rapportera misstänkt korruption?
- Har riskerna för korruption ökat i samband med pandemin och har det i sådant fall hanterats på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen avsåg kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, bygg- och miljönämnden, kultur- och fritidsnämnden samt socialnämnden.

Granskningen avgränsades till förutsättningarna och förhållandena inom aktuella områden i samband med granskningstillfället under våren och sommaren 2022.

## **2.2 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725)
- Tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner som framgår av bilaga 1.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade tjänstepersoner.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrande och stödjande dokument

Östhammars kommun har ett antal styrande och stödjande dokument som pekar mot granskningens syfte. Nedan presenteras kort dokumentens innehåll och syfte.

Östhammars kommuns *Reglemente för styrelse och nämnder* blev antaget av kommunfullmäktige 2021-12-14 § 184.

Dokumentet *Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv för anställda och förtroendevalda i Östhammars kommun* blev antaget av kommunfullmäktige 2013-02-12 (bilaga 2 §4/2013). Syftet med riktlinjerna är att visa på riskerna med att ta emot gåvor och förmåner, att visa vart man kan vända sig när man misstänker mutor eller jäv och hur man kan resonera och agera när man stöter på sådana frågor, samt att fungera som ett underlag för arbetsplatsdiskussioner om hur lagar och regler ska tillämpas i mut- och jävsituationer som kan uppkomma på arbetsplatsen. Enligt intervjuade planerar utvecklingsgruppen hos sektor verksamhetsstöd att revidera riktlinjerna bland annat eftersom det förekommer hänvisningar till lagar och andra dokument som inte finns längre/är uppdaterade.

Östhammars kommuns *Attestreglemente och tillämpningsanvisningar* antogs av kommunfullmäktige 2014-11-11. Syftet med attestreglementet samt tillämpningsanvisningarna är att säkerställa en god kontroll av alla ekonomiska transaktioner för att förhindra avsiktliga eller oavsiktliga fel vid hantering av kommunens tillgångar. Huvudregeln i reglementet är att ingen enskild person själv hanterar en transaktion i alla led.

*Regler för gåvor och representation* antogs av kommunfullmäktige 2021-11-08 § 152 och innehåller regler för olika typer av gåvor och representation för samtliga förtroendevalda och anställda i Östhammars kommun. Dokumentet ersatte det tidigare dokumentet *Reglemente och rutiner för Gåvor och representation i Östhammars kommun*.

Östhammars kommuns *Inköps- och upphandlingspolicy* antogs av kommunfullmäktige 2021-09-14 § 129. Syftet med policyn är att bidra till att uppnå kommunfullmäktiges prioriterade mål (kommunens mål) såväl som de nationella inköpsstrategiska målen. Upphandling som ett strategiskt verktyg ska bidra till att kommunens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.

*Riktlinje för Upphandling samt direktupphandling i Östhammars kommun* beskriver hur Östhammars kommuns nämnder och verksamheter ska genomföra upphandlingar och avrop samt direktupphandlingar i enlighet med kommunens policy. Riktlinjen antogs av kommunstyrelsen 2021-08-31 § 213.

*Policy för bisysslor* antogs av kommunfullmäktige år 2016 (bilaga 8 §115/2016) och grundas på §§ 7-7c Lag om offentlig anställning (LOA) samt 8 § i det centrala kollektivavtalet Allmänna bestämmelser (AB). Dokumentet innehåller Östhammars kommuns policy för anmälan, bedömning och beslut, och påföljder gällande bisyssla.

*Riktlinjer för bisyssla* finns på kommunens intranät och blev antagna i kommunstyrelsens personalutskott §4/2014 och ändrades senast 2017-08-30. Riktlinjerna redogör mer utförligt för vad som kan utgöra en bisyssla samt vad som kan göra en bisyssla otillåten.

### 3.1.1 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att det finns ett flertal styrande och stödjande dokument som kan kopplas mot förebyggande arbete mot korruption och andra oegentligheter inom kommunen. Vidare konstaterar vi att vissa styrdokument ej har reviderats sedan de upprättades för närmare tio år sedan, och att det förekommer hänvisningar till lagar och andra dokument som inte finns längre/är uppdaterade. (Bland annat kan riktlinjer med fördel uppdateras i samband med den nya visselblåsarfunktionen som det står mer om i avsnitt 3.2.5.) Vi gör därmed bedömningen att det finns behov av att se över relevanta styrdokument och revidera efter behov.

## 3.2 Organisationens arbete mot korruption och oegentligheter

I dokumentet *Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv för anställda och förtroendevalda i Östhammars kommun* framgår att alla anställda och förtroendevalda ska ta del av dessa riktlinjer, och att närmaste chef ansvarar för att systematiskt vid introduktion av en nyanställd och årligen på arbetsplatsträffar gå igenom dokumentet.

Vissa tjänstepersoner vi har intervjuat menar att personalen på kommunen inte har tillräcklig kunskap om styrande dokument kopplade till kommunens arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter. Information om kommunens policyer och riktlinjer ingår i checklista vid nyanställningar, men vår granskning indikerar att chefer inte går igenom dokumenten med de nya medarbetarna. Ingen utbildning gällande förebyggande arbete mot korruption har genomförts i en övergripande organiserad form sedan 2016. Dock sker det i mindre delar där verksamheterna tar upp frågan då det hamnar på agendan, t.ex. i samband med budgetuppföljningar och upphandlingar. Gällande förtroendevalda görs utbildningar efter ordinarie val, vilket vissa intervjuade menar är för sällan.

Det framgår även i samband med genomförda intervjuer att sektor verksamhetsstöd planerar att ta fram underlag till diskussionsutbildningar i samband med revideringen av *Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv för anställda och förtroendevalda i Östhammars kommun*. Det ska vara ett gemensamt utbildningspaket som går igenom kommunens riktlinjer och policyer, och ska kunna användas i samband med APT av samtliga chefer inom kommunen.

Under genomförandet av denna granskning har inga indikationer tytt på att riskerna för korruption inom kommunen skulle ha ökat i samband med pandemin.

### 3.2.1.1 Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att kommunövergripande utbildningar för att motverka korruption och andra oegentligheter inte har genomförts på flera år, och bedömer att det finns risk att kommunens personal inte har tillräcklig kunskap om styrande dokument. Vidare



konstaterar vi att finns planer inom sektor verksamhetsstöd på att ta fram utbildningsmaterial inom området, vilket vi ser som positivt.

### 3.2.2 Upphandling

Kommunens *Inköps- och upphandlingspolicy* säger att anställda i Östhammars kommun (eller anlitate konsulter) ska avstå från att handlägga en upphandling eller annat upphandlingsärende där en jävssituation riskerar uppstå. Anställda ska också vara väl medvetna om att agera utifrån kommunens riktlinjer mot korruption, mutor och jäv. Enligt kommunens *Reglemente för styrelse och nämnder* har kommunstyrelsen till uppgift att svara för kommunens upphandlingspolicy med regler och anvisningar.

#### Personalbrist och utbildningar

Inom sektor verksamhetsstöd finns verksamhetsområde upphandling som har varit kommunens centrala upphandlingsenhet sedan 2018. Tidigare låg upphandlingsansvaret ute hos verksamheterna.

På upphandlingsenheten finns en upphandlingschef och två upphandlare. Det framkommer vid intervjuer att det fram till augusti 2021 funnits fyra upphandlare, men att verksamheten med anledning av beslutade besparingar har dragit ner med en tjänst samtidigt som två upphandlare har valt att avsluta sina tjänster. Enligt intervjuade har det visat sig svårt att rekrytera personer på grund av konkurrens på arbetsmarknaden. Som en följd av personalbristen har upphandlingsenheten ett högt tryck och svårt att hinna med sina arbetsuppgifter i tid. Bl.a. har enheten inte hunnit med internkontrollen till följd av personalbristen, vilket har lett till brister i uppföljning av upphandlingar och fakturakontroller.

Ansvarsfördelningen mellan sektorer och verksamheter gällande arbetet med upphandling framgår av *Riktlinje för Upphandling samt direktupphandling i Östhammars kommun*. Det framgår att upphandlingar och avrop genom förnyade konkurrensutsättningar (FKU) över 100 tkr utförs av upphandlingsenheten. Direktupphandlingar under 100 tkr utförs av personer som genomgått kommunens internutbildning i direktupphandling.

Det framgår av intervjuer att det är sektorchefer, verksamhetschefer och enhetschefer som i huvudsak beslutar om vilka som ska gå utbildningen i direktupphandling och utgångspunkten är att upphandlingsenheten genomför denna sex gånger per år. Vidare finns även certifierade beställare i kommunen, dessa får en särskild utbildning och får då avropa från befintliga ramavtal. Utbildningarna för direktupphandling samt ramavtal inkluderar information om lagen om offentlig upphandling (LOU) där även jäv tas upp och får fokus.

#### Avtalstrohet och bluffakturor

I avsnittet avtalstrohet i dokumentet *Riktlinje för Upphandling samt direktupphandling i Östhammars kommun* framgår att kommunens anställda är skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet. Direktupphandling får inte göras på sådant som redan omfattas av existerande avtal. Vidare ansvarar varje chef för att ingångna avtal följs och att avrop/beställningar görs i enlighet med kommunens rutiner. Verksamhetsområde upphandling ska löpande ta fram uppgifter gällande

leverantörstrohet och påtala eventuella brister och identifiera vad det kan bero på och informera direkt till ansvarig sektorchef och verksamhetschef.

Bedrägerier i form av bluffakturor, fakturor utan avtal eller där upphandlare blivit lurade till avtal, är enligt intervjuade en risk hos kommunen. Inkomna bluffakturor kommer in och kommunen är särskilt sårbar i samband med sommarledigheten då ersättare/vikarier ansvarar för attester, samt vid rekryteringar. På kommunens intranät finns en avtalskatalog där kommunens anställda kan se gällande avtal för att minska risken för bluffakturor.

### 3.2.2.1 *Kommentarer och bedömning*

Bedrägerier i form av bluffakturor är enligt intervjuade en risk hos kommunen. Vi bedömer att kommunen bör medvetandegöra detta hos kommunens anställda, och särskilt utbilda sommarvikarier i riskerna eftersom fler bluffakturor förekommer då ersättare är i tjänst.

Vidare konstaterar vi att kommunens centrala upphandlingsenhet har haft personalbrist det senaste året, vilket har haft som följd att enheten inte hunnit med uppföljning av upphandlingar inom ramen för intern kontroll. Vi bedömer det som en risk att upphandlingsenheten inte har tillräckliga resurser och att detta bör ses över.

### 3.2.3 **Intern kontroll**

I Östhammars kommuns *Attestreglemente och tillämpningsanvisningar* framgår det att kommunens nämnder ansvarar för att tillse att bestämmelser i reglementet iakttas och att tillämpliga attestmoment utförs inom ramen för den interna kontrollen. Nämnderna ska alltså enligt reglementet genomföra kontroller av efterlevnaden av attestreglementet genom sina internkontrollplaner.

I attestreglementets avsnitt 6. *Jäv och särskilda kontrollområden* framgår att attest- och kontrollrutinerna ska utformas så att den interna kontrollen inom respektive nämnd är tillräcklig. Vid utformningen av rutinerna ska följande beaktas:

- Jäv: En attestant får aldrig granska eller godkänna en utbetalning till sig själv eller närstående. Detta innefattar också bolag och föreningar där den anställda eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen.
- Särskilda kontrollområden: Beslutsattest bör inte utföras av den som konsumerat/ använt varan/tjänsten där särskilda kontrollhänsyn bör tas.

Intervjuade uppger att en ny enhetlig struktur/arbetsmodell för kommunens internkontroll håller på att utvecklas inför 2023. Samtidigt menar vissa intervjuade att den interna kontrollen idag inte används fullt ut som ett verktyg för att kontrollera och följa upp kommunens arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter.

#### **Nämndernas kontrollaktiviteter**

Kommunstyrelsen fastställde sin internkontrollplan för 2022 den 2022-04-12 §82. Ett kontrollmoment är att kommunens chefer följer rutinen om insamling och inrapportering av bisyssla. Metoden är en manuell sammanställning av inrapporterade bisysslor av

förhandlingschefen en gång per år som rapporteras till HR:s verksamhetschef, och en rimlighetsbedömning av antalet inrapporterade bisysslor.

Kommunstyrelsens hade även ett kontrollmoment inom upphandling – avtalstrohet i sin internkontrollplan för 2022. Kontrollmomentet var kontroll/uppföljning och efterlevnad av kommunens befintliga avtal, samt följsamhet gentemot leverantör och villkor. Som nämndes i tidigare avsnitt 3.2.2. har kontrollmomentet inte kunnat genomföras på grund av upphandlingsenhetens personalbrist. Metoden skulle vara att kontrollera fakturor med belopp över 100 tkr (inkl moms).

Socialnämnden fastställde sin internkontrollplan för nämndens verksamhetsområden 2022 den 2021-12-15. Nämnden har inkluderat ett kontrollmoment om representation i sin internkontrollplan för 2022 med risken att kommunens reglemente vid gåvor och representation inte följs. Enligt intervjuade har nämnden tidigare år haft kontrollmoment för uppföljning av ramavtal.

Vi har även tagit del av kultur- och fritidsnämndens internkontrollplan för 2022 som fastställdes 2022-05-09, samt barn- och utbildningsnämndens internkontrollplan för 2022 som beslutades 2021-12-09, men konstaterar att de inte innehåller några kontrollmoment som särskilt kopplas till förebyggande arbete mot korruption. Vi har inte tagit del av någon internkontrollplan för bygg- och miljönämnden.

### 3.2.3.1 *Kommentarer och bedömning*

Vi konstaterar att kommunstyrelsen och socialnämnden har inkluderat kontrollaktiviteter i sina internkontrollplaner för 2022 med koppling till att motverka korruption och andra oegentligheter. Dock konstaterar vi att kommunstyrelsen inte kunnat genomföra sitt kontrollmoment på grund av personalbrist hos upphandlingsenheten, som nämns i avsnitt 3.2.2. Vi bedömer att kontroller gällande upphandling och fakturor bör prioriteras och att resurser för detta bör ses över.

Vidare konstaterar vi vikten av att det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter finns med som perspektiv i hela internkontrollprocessen. Från riskanalysen till identifierande och genomförande av kontrollaktiviteter och uppföljningen och återkopplingen av dessa.

Med bakgrund av detta bedömer vi att nämnderna bör arbeta vidare med den interna kontrollen som ett verktyg till att motverka korruption och andra oegentligheter.

### 3.2.4 *Bisysslor*

Grunden i regleringen av bisysslor är som framgår av Östhammars kommuns *Policy för bisysslor* att arbetstagare får ha en bisyssla under förutsättning att;

- bisysslan inte är **hindrande för arbetet**, dvs bisysslan har en begränsad omfattning och arbetet inte påverkas negativt i omfattning eller tidsmässig förläggning,
- bisysslan inte är **förtroendeskadlig**, dvs bisysslan får inte riskera att skada förtroendet för kommunen,

- bisysslan inte är **konkurrerande**, dvs bisysslan inte påverkar arbetstagarens handläggning av ärenden på kommunen.

Anmälan av bisyssla ska enligt policyn på arbetsgivares begäran göras regelbundet, minst en gång per år. Samtliga nyanställda, som har en anställning om minst 6 månader, ska anmäla bisyssla. Om en bisyssla inte uppfyller samtliga ovan nämnda kriterier ska arbetsgivaren besluta att arbetstagaren måste upphöra med eller inte får åta sig bisysslan.

I *Riktlinjer för bisyssla* förtydligas att chefer har ansvar för att informera sina medarbetare om riktlinjerna och vad som kan göra en bisyssla tillåten eller otillåten, lämpligen vid introduktion samt årlig uppföljning i samband med medarbetarsamtal. Medarbetare ska regelbundet lämna uppgifter om bisysslor till sin chef genom en framtagen blankett som medarbetaren fyller i. Chefen ska sedan skicka blanketten till lednings- och verksamhetsstöd, som i sin tur årligen ska kontrollera och sammanställa förekomsten av bisysslor för att sedan redovisa detta till kommunstyrelsen. Även omprövning av tidigare godkända bisysslor ska ske regelbundet enligt riktlinjerna.

Det framgår av genomförda intervjuer att bisysslor är ofta förekommande bland arbetstagare hos Östhammars kommun. Det har i vissa fall förekommit att kommunen har gjort inköp från företag och föreningar där anställda innehar funktionärspost. Vissa intervjuade menar att det finns svårigheter med att kartlägga bisysslorna, då vikten av att anmäla bisysslor regelbundet (och inte bara i samband vid nyanställning och medarbetarsamtal en gång per år) inte är medvetandegjord i hela kommunens organisation.

Verksamhetsområde HR under sektor verksamhetsstöd har sedan revisionens tidigare *Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor* från 2019<sup>1</sup> arbetat med att nå ut med information till anställda och chefer för att tydliggöra vad som är en bisyssla och att de ska anmälas löpande. I sitt arbete med att nå ut med information om bisysslor har HR enligt berörda tjänstepersoner bland annat lagt ut information om anmälan av bisysslor på intranätet och informerat/påmint genom lednings-/chefsgrupper.

#### 3.2.4.1 **Kommentarer och bedömning**

Vi konstaterar att bisysslor ska anmälas regelbundet, men minst en gång per år samt vid nyanställning, till närmsta chef enligt kommunens policy och riktlinjer. Det framgår av genomförda intervjuer att bisysslor är ofta förekommande i kommunen samtidigt som det finns svårigheter med att kartlägga dessa.

---

<sup>1</sup> Revisionens tidigare *Granskning av kommunens hantering och kontroll av anställdas bisysslor* från 2019 jämförde anställningsdata och leverantörsdata från kommunen med uppgifter från Bolagsverkets handels- och föreningsregister samt aktiebolagsregister. Revisorerna bedömde att kännedomen om förekommande bisysslor var bristande, då granskningen identifierat mer än fyra gånger så många bisysslor och bisyssleininnehavare än vad kommunens nämnder gjort.

Kommunen gör idag inga sådana egna kontroller mot Bolagsverkets register.

Vi bedömer därför att det finns en risk för att bisysslor i Östhammar inte anmäls och att kommunen bör arbeta vidare med att nå ut med information gällande anmälan av bisysslor för att minska risken för skadliga sådana, och därmed minska risken för korruption och andra oegentligheter.

### 3.2.5 Visselblåsarfunktion

Den 17 december 2021 infördes nya lagändringar gällande visselblåsning i offentlighet- och sekretesslagen med utgångspunkt från EU:s visselblåsardirektiv. Ändringarna innebär en tydligare struktur och omhändertagande av rapporter gällande oegentligheter samt införande av specifika kanaler för denna rapportering. Lagändringarna innefattar även att den rapporterade personens identitet ska skyddas med hjälp av sekretess. Lagen började gälla den 17 juli 2022.

Östhammars kommun har deltagit i en gemensam upphandling tillsammans med bland annat Enköpings kommun för en konsulttjänst som visselblåsarfunktion som ska träda i kraft i samband med den nya lagändringen. I upphandlingen ingår samtliga kommuner i region Uppsala förutom Uppsala kommun, även Sandvikens kommun deltar.

2022-05-24 §114 gav kommunstyrelsen följande förslag till beslut till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige beslutade vid sammanträdet 2022-06-14 §79:

- att anta reviderad delegationsordning med hänvisning till inkommande rapporter gällande missförhållande enligt *lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om oegentligheter inom arbetsrelaterat sammanhang*. (Bilaga)
- att anta revidering av reglemente för styrelse och nämnder i Östhammars kommun med hänvisning till missförhållande enligt *lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om oegentligheter inom arbetsrelaterat sammanhang*. (Bilaga)
- tar del av information kring inrättande av en intern grupp med möjlighet att samverka med avropad konsulttjänst gällande hantering och utredning av inkommande rapporter gällande missförhållande enligt *lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om oegentligheter inom arbetsrelaterat sammanhang*.

Kommunfullmäktige antog den 2022-06-14 sektor verksamhetsstöds förslag till organisering av kommunens interna rapporteringskanal för rapportering av missförhållanden på arbetsplatsen. Kanalen består av två delar: en rapporteringstjänst och en förtroendegrupp.

Rapporteringstjänsten tillhandahålls av den externa konsulttjänsten och är helt fristående från Östhammars kommuns verksamhet och system. Sektor verksamhetsstöd har även tillsatt en intern förtroendegrupp som består av fyra gruppmedlemmar verksamma inom Östhammars kommun. Förtroendegruppen är självständig och oberoende och har mandat att påbörja utredningar, besluta om åtgärder samt avsluta utredningar utan Östhammars kommuns påverkan eller godkännande. Om det skulle inkomma ett ärende som innebär jäv för någon av gruppmedlemmarna har gruppen möjlighet att överlåta utredningen till extern part.

Gruppen har även möjlighet att överlåta en utredning till extern part utan anledning av jäv.

Innan den nya visselblåsarfunktionen trädde i kraft fanns ingen specifik upprättad kanal för rapportering om missförhållanden i kommunen, utan endast processer för synpunktshantering i olika delar av organisationen. I *Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv för anställda och förtroendevalda i Östhammars kommun* från 2013 står det att anställda ska meddela sin chef om de misstänker att riktlinjerna inte följs. Om en anställd ansåg att chefen gjorde en felaktig bedömning skulle anställda meddela förvaltningschefen. Om misstankarna däremot rör förvaltningschefen skulle kommundirektören meddelas. Även invånarna kunde vända sig direkt till kommundirektören eller kommunjuristen via kommunens växel eller kommunens webb. I och med den nya visselblåsarfunktionen och den upprättade interna kanalen för rapportering om missförhållanden i kommunen konstaterar vi att riktlinjen hänvisar till processer som inte längre är aktuella.

### **3.2.5.1 Kommentarer och bedömning**

Nya lagändringar gällande visselblåsning i offentlighet- och sekretesslagen började att gälla den 17 juli 2022. Vi konstaterar att Östhammars kommun tidigare inte haft en specifik upprättad kanal för rapportering om missförhållanden i kommunen, men nu har deltagit i en gemensam upphandling för en visselblåsarfunktion via en konsulttjänst som träder i kraft i samband med lagändringen. En intern förtroendegrupp har tillsatts för att fungera som en intern rapporteringskanal i samverkan med avropad konsulttjänst.

Vi bedömer att kommunen bör säkerställa att den nya visselblåsarfunktionen och interna gruppen görs känd för både anställda och allmänhet som kanal för att rapportera misstänkt korruption. Vi bedömer även att kommunen bör se till att följa upp den nya funktionens ändamålsenlighet.

## **4 Slutsats och rekommendationer**

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens arbete med att motverka korruption och andra oegentligheter till viss del är ändamålsenligt.

Vi konstaterar att vissa styrdokument ej har reviderats sedan de upprättades för närmare tio år sedan, och bedömer därför att kommunen bör se över relevanta styrdokument och revidera efter behov. Vidare bedömer vi att det finns en risk att kommunens personal inte har tillräcklig kunskap om styrande dokument. Ingen utbildning gällande förebyggande arbete mot korruption har genomförts i en övergripande organiserad form i kommunen sedan 2016. Dock konstaterar vi att det finns planer inom sektor verksamhetsstöd på att ta fram utbildningsmaterial inom området, vilket vi ser som positivt.

Gällande upphandling konstaterar vi att bedrägerier i form av bluffakturor är en risk hos kommunen. Vi konstaterar även att kommunens centrala upphandlingsenhet har haft personalbrist det senaste året, vilket har haft som följd att enheten inte hunnit med uppföljningar inom ramen för intern kontroll. Vi bedömer det som en risk att upphandlingsenheten inte har tillräckliga resurser och att detta bör ses över.

Bisysslor är ofta förekommande samtidigt som det finns svårigheter med att kartlägga dessa. Vi bedömer att det finns en risk för att bisysslor inte anmäls och att kommunen bör arbeta vidare med att nå ut med information gällande bisysslor.

Den 17 juli 2022 började nya lagändringar att gälla för visseblåsning i offentlighet- och sekretesslagen. Kommunen har i samband med den nya lagändringen deltagit i en gemensam upphandling för en konsulttjänst som visseblåsarfunktion och tillsatt en intern förtroendegrupp som ska fungera som en intern rapporteringskanal i samverkan med konsulttjänsten.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över och revidera policydokument och riktlinjer vid behov, med syfte att uppdatera dokumenten gällande lagrumshänvisningar och hänvisningar till andra dokument som reviderats sedan dess.
- Säkerställa att relevanta och återkommande utbildningar tas fram, för att säkerställa att personalen har tillräckligt med kunskap om styrande dokument och om korruptionsrelaterade risker.
- Säkerställa att vikarier som hanterar fakturor blir informerade och utbildade om risken för bluffakturor.
- Överväga att se över de resurser som finns på upphandlingsenheten.
- Överväga att identifiera och genomföra fler kontrollaktiviteter som ett verktyg till att kontrollera och följa upp förebyggande arbete mot korruption och oegentligheter inom ramen för den interna kontrollen. T.ex. kontrollaktiviteter såsom:
  - uppföljning av upphandlingar,
  - fakturakontroller,
  - avtalsföljsamhet/avtalstrohet,
  - kontroller mot Bolagsverkets register gällande bisysslor m.m.
- Säkerställa att bisysslor anmäls löpande till närmsta chef och inte bara vid nyanställning och vid medarbetarsamtal. Nå ut med informationen om bisysslor till medarbetare samt chefer för att höja kunskapen om vikten av och syftet till att anmäla bisysslor.
- Säkerställa att den nya visseblåsarfunktionen och dess rapporteringskanal blir känd och lättillgänglig för allmänheten. T.ex. placera funktionen på förstasidan av kommunens hemsida, tillsammans med en enkel klargörande text.
- Se till att ändamålsenligheten av den nya visseblåsarfunktionen och dess rapporteringskanal följs upp.

Datum som ovan  
KPMG AB

*Anders Petersson*  
Certifierad kommunal yrkesrevisor

*Rebecca Olsson*  
Verksamhetsrevisor

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



## A Bilaga 1

I samband med granskningen har vi haft avstämningar/intervjuer med följande tjänstepersoner:

- Kommundirektör
- Chef för Sektor Verksamhetsstöd
- Ekonomicontroller, Sektor Verksamhetsstöd
- Upphandlingschef
- HR-chef
- Verksamhetschef Ekonomi /Ekonomidirektör
- Chef för Sektor Samhälle
- Chef för Sektor Bildning /Skolchef
- Ekonomicontroller, Sektor Bildning
- Biträdande Chef för Sektor Omsorg
- Ekonomicontroller, Sektor Omsorg