

Förstudie

Kommunens arbete för att motverka och hantera oegentligheter och otillbörlig påverkan

Botkyrka kommun

Fredrik Andrén
Fredrik Birkeland

Oktober 2017

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och frågeställningar	4
1.3. Metod.....	5
2. Iakttagelser	6
2.1. Rutiner, riktlinjer och policys.....	6
2.2. Hot mot anställda	9
2.3. System för anmälan vid misstanke.....	10
2.4. Hantering av uppkomna situationer	11
2.5. Det förebyggande arbetet	11
Bilaga 1 – Exempel på styrdokument	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en förstudie avseende kommunens arbete med att motverka och hantera oegentligheter och otillbörlig påverkan. Syftet med förstudien är att ta fram ett underlag till de förtroendevalda revisorerna. De förtroendevalda revisorerna tar ställning till om en fördjupad granskning på området behöver genomföras utifrån underlaget. En förstudie kan betraktas som en fördjupad riskanalys.

Förstudien utgår från fem frågeställningar som handlar om vilka styrdokument som finns inom området för oegentligheter och otillbörlig påverkan samt hur kommunens arbete ser ut både kring det förebyggande arbetet likväl som hanteringen av uppkomna situationer. I det följande framgår svaren på frågeställningarna. I rapporten följer sedan beskrivning av bakgrunden, syfte och frågeställningar, metod samt iakttagelser utifrån genomförda dokumentstudier och intervjuer med representanter från kommunen.

Vår rekommendation utifrån förstudien är att genomföra en fördjupad granskning av kommunens förebyggande arbete och hantering av hot och våld mot anställda och förtroendevalda. Rekommendationen grundar sig i att frågan om hot och våld mot anställda och förtroendevalda är aktuell i kommunen. Det finns ett behov av att öka kännedomen om rutinerna och riktlinjerna på området. Det är även viktigt att det bedrivs ett aktivt arbete med att förebygga och hantera hot och våld mot anställda och förtroendevalda.

- **Vilka policys, rutiner och riktlinjer har kommunen inom området för oegentligheter och otillbörlig påverkan?**

Det finns ett antal politiskt beslutade styrdokument i form av policys, rutiner och riktlinjer inom området för oegentligheter och otillbörlig påverkan. Styrdokumentet är i regel uppdaterade och aktuella, flertalet är reviderade under våren 2017. Botkyrka kommun har som policy att styrdokument är giltiga i högst fem år. Efter fem år måste dokumentet revideras och ett nytt beslut fattas annars slutar det att gälla, vilket säkerställer att styrdokumentet är aktuella. Samtliga intervjuade upplever att de rutiner, riktlinjer och policys som finns framtagna är väl dokumenterade och tydliga. Det svåra beskrivs vara att säkerställa att samtliga chefer och anställda har en god kännedom om dessa samt att säkerställa att efterlevnaden är hög. En del av de intervjuade lyfter dock fram avsaknaden av tydliga rutiner eller riktlinjer för hantering av uppkomna situationer, till exempel i vilka situationer en polisanmälan ska göras eller inte.

- **På vilket sätt motverkar, upptäcker och hanterar kommunen hot mot anställda?**

När det gäller hot och våld, både mot anställda och förtroendevalda, lyfter säkerhetschefen fram att det är viktigt att förhålla sig till den verklighet kommunen verkar i. Botkyrka kommun är ett av Polisens prioriterade områden. Det lyfts också fram av säkerhetschefen att det inom kommunen finns ett traditionellt sätt att se på säkerhetsarbetet, att det sker mycket arbete med symptomen när arbetet bör riktas in mer på problemen och att förebygga dessa.

I förstudien konstateras det att Botkyrka kommun har, inom vissa verksamheter och verksamhetsområden, problem med hot och våld mot anställda. Även hot mot förtroendevalda politiker förekommer. Frågan om hot och våld beskrivs som aktuell och levande i kommunen.

- **Finns det en visselblåsarfunktion i kommunen och hur fungerar denna?**

Vid misstanke om oegentligheter eller vid försök till otillbörlig påverkan uppger de intervjuade att den anställde tar kontakt med sin närmaste chef, alternativt chefens överordnade för att kommunicera detta. Cheferna kan i sin tur, om det inte kan hanteras internt på förvaltningen, ta ärendet vidare till kommunjuristerna eller någon av funktionerna i kommunledningsgruppen.

Det finns ingen visselblåsarfunktion inom kommunorganisationen där det är möjligt att anonymt rapportera misstankar om exempelvis mutbrott eller andra ekonomiska oegentligheter. Samtidigt lyfts det fram att det finns olika kontaktvägar vid misstankar om oegentligheter. Det lyfts också fram att anonyma tips kan lämnas genom brev eller post, och att kommunens dokumentations- och ärendehanteringssystem kan hantera den typen av tips anonymt.

- **Hur hanteras uppkomna situationer där misstanke finns om oegentligheter eller otillbörlig påverkan?**

Hantering av uppkomna situationer varierar beroende på var i organisationen situationen uppkommit, hur pass allvarig den är samt vilka funktioner som berörs. Det beror också på om det rör en anställd, en förtroendevald eller personer kopplade till de kommunala bolagen.

I förstudien har det framkommit att kännedomen hos förtroendevalda om var de kan vända sig om det uppstår en situation med hot, våld eller annan form av otillbörlig påverkan är svag. En del politiker hanterar det privat och gör en polisanmälan, medan andra tar kontakt med kommunledning eller säkerhetschefen specifikt för att rådfråga och ta stöd. Det upplevs finnas ett behov av att tydliggöra för förtroendevalda om dels toleransnivå, dels om hur uppkomna situationer bör hanteras.

- **Hur ser kommunens förebyggande arbete ut för att minimera risken för oegentligheter och otillbörlig påverkan?**

Kommunens förebyggande arbete för att minimera risken för oegentligheter och otillbörlig påverkan sker främst genom olika typer av informations- och utbildningsinsatser. Inom tekniska förvaltningen finns flera exempel på detta, och det är tydligt att det bedrivs ett aktivt arbete med att sprida en medvetenhet och kunskap kring dessa frågor. I förstudien lyfts det fram att ett bra samtalsklimat och diskussioner kring oegentligheter, mutor och jäv är en viktig del i det förebyggande arbetet.

Även internkontrollarbetet beskrivs vara en viktig del i det förebyggande arbetet. Genom en god internkontroll med tydliga kontrollmoment kan risker identifieras och åtgärder sättas in.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Den kommunala organisationen, såväl den politiska som förvaltningen, bedriver sådan verksamhet som är känslig för utomstående aktörer att söka påverka av olika skäl. Otillbörlig påverkan, genom exempelvis hot, påtryckning eller mutor och bestickning, behöver på olika sätt förebyggas och vid inträffade situationer hanteras på ett korrekt sätt. I den kommunala organisationen finns även risk för oegentligheter, till exempel genom vänskapskorruption. Det är därför viktigt med en förekomst av policys, rutiner och anvisningar som tydliggör gällande regelverk och lämpliga förhållningssätt, samt som skapar beredskap för att på bästa sätt agera i uppkomna situationer. En kommuns förebyggande arbete är viktigt för att begränsa riskerna för att oegentligheter och otillbörlig påverkan ska uppstå och leda till en förtroendeskada för kommunen.

Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll, samt pröva dess ändamålsenlighet. Med utgångspunkt i en riskanalys har revisorerna i Botkyrka kommun beslutat att genomföra en förstudie utifrån det särskilda ansvar som kommunstyrelsen har för arbetet med att förebygga oegentligheter och otillbörlig påverkan.

1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med förstudien är att ta fram ett underlag till de förtroendevalda revisorerna. De förtroendevalda revisorerna tar ställning till om en fördjupad granskning på området behöver genomföras utifrån underlaget. En förstudie kan betraktas som en fördjupad riskanalys.

De frågeställningar som förstudien ska besvara är:

- Vilka policys, rutiner och riktlinjer har kommunen inom området för oegentligheter och otillbörlig påverkan?
- På vilket sätt motverkar, upptäcker och hanterar kommunen hot mot anställda?
- Finns det en visselblåsarfunktion i kommunen och hur fungerar denna?
- Hur hanteras uppkomna situationer där misstanke finns om oegentligheter eller otillbörlig påverkan?
- Hur ser kommunens förebyggande arbete ut för att minimera risken för oegentligheter och otillbörlig påverkan?

1.3. Metod

Förstudien genomförs genom dokumentstudier av för området relevanta policys, rutiner och anvisningar samt genom intervjuer med företrädare för kommunen. Inom ramen för förstudien har följande funktioner intervjuats:

- Kommunjurist
- Säkerhetschef
- Kanslichef
- Ekonomichef
- HR-chef
- Upphandlingschef
- Förvaltningschef för socialförvaltningen
- Förvaltningschef för tekniska förvaltningen

I tabell 1, på sidan 5 i denna rapport, återfinns en förteckning över de dokument som vi tagit del av inom ramen för förstudien. Vi har även tagit del av förvaltningsspecifikt material från tekniska förvaltningen och socialförvaltningen.

2. Iakttagelser

2.1. Rutiner, riktlinjer och policys

Botkyrka kommun har utarbetat flertalet styrdokument relaterade till området för oegentligheter och otillbörlig påverkan. Dessa har sammanställts i tabell 1 nedan. Styrdokumenten behandlar exempelvis representation, mutor och jäv, korruption, otillbörlig påverkan, bisysslor, internkontroll samt hot och våld mot anställda. Samtliga styrdokument i sammanställningen nedan är kommungemensamma.

Tabell 1. Sammanställning av styrdokument

Styrdokument	Fastställt eller senast uppdaterad	Kommentar
Reglemente för intern kontroll	KF 2016-10-27, § 188 Dnr KS/2016:296	
Tillämpningsanvisningar till reglemente för intern kontroll	KF 2016-10-27, § 188 Dnr KS/2016:296	Tillämpningsanvisningarna består av 10 paragrafer som kopplar an till reglementet för intern kontroll.
Reglemente för budgetansvar och attest	KF 2014-01-30, § 7 Dnr KS/2013:734	
Policy när förtroendevalda och anställda erbjuds förmåner av utomstående	KS 2003-12-01, § 166 Dnr KS/2003:424	Beskriver risken för otillbörlig påverkan när anställd erbjuds förmåner av utomstående. Policyn ger exempel på vad som är tillåtet och inte tillåtet och hur anställda i tjänst ska förhålla sig till detta.
Policy mot mutor och jäv i Botkyrka kommun	KF 2014-02-20, § 31 Dnr KS/2013:635	Redogör för en rad definitioner samt ansvar kring mutor, förmåner, gåvor mm. till anställda och förtroendevalda. Förfarande vid misstanke om mutbrott framgår.
Riktlinjer mot mutor och jäv i Botkyrka kommun	2013-12-13 (Dnr KS/2013:635)	Syftar till att stödja, förklara och tolka den av fullmäktige antagna policyn mot mutor och jäv i Botkyrka kommun.
Upphandlings- och inköspolicy för Botkyrka kommun	KF 2017-05-23, § 106 Dnr KS/2017:271	Tydliggör hur upphandlingar och inköp ska gå till i Botkyrka kommun.
Riktlinjer för upphandling och inköp	KS 2017-05-02, § 91 Dnr KS/2017:271	Riktlinjerna är avsedda att förtydliga och utveckla bestämmelserna i kommunens upphandlings- och inköspolicy

Policy för representation	KF 2017-04-27, § 80 Dnr KS/2017:94	Kort och koncis policy för vad som gäller vid representation.
Riktlinjer för representation	KS 2017-04-03, § 70 Dnr KS/2017:94	Riktlinjerna syftar till att konkretisera policyn "Representation". Dokumentet grundar sig på gällande lagstiftning och Skatteverkets tolkningar av dessa samt kommunens specifika regler och fastställda beloppsgränser.
Bestämmelser för utdelande av minnesgåvor	2017-01-01 Dnr KS/1998:360	Beskriver bestämmelserna för vad som gäller vid utdelande av minnesgåvor till anställd eller förtroendevald vid avslut av anställning/uppdrag.
Anvisningar för bisysslor	Juni 2014	Anvisningarna beskriver reglerna för bisysslor.
Säkerhetspolicy	KS 2008-05-05, § 104 Dnr KS/2007:364	Beskriver målsättningen med kommunens säkerhetsarbete, hur målsättningen ska uppnås samt omfattning och ansvar för säkerhetsarbetet.
Arbetsmiljöpolicy	Personalutskottet 2011-04-11, § 6 Dnr KS/2010:394	Policyn tydliggör vilka förutsättningar och krav som ställs på en bra arbetsmiljö och hur kommunen ska arbeta för att uppnå detta. Kopplat till policyn finns ett antal riktlinjer, bland annat riktlinjer för arbetsskada- och tillbudsanmälan.
Internkontrollplaner	Kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för år 2017	Kommunstyrelsen och respektive nämnd upprättar en årlig internkontrollplan.
Krisledningsplaner	Framtagna och beslutade under år 2016/2017 av respektive nämnd.	Krisledningsplanerna syftar till att klargöra respektive förvaltningens organisation och uppgifter vid en kris eller extra ordinär händelse i enlighet med Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vid intervjuer framgår det att kommunen har som policy att uppdatera styrdokument senast vart femte år, i syfte att säkerställa att de antagna styrdokumentet är aktuella. I kommunens riktlinjer för styrdokument (KS/2014:495) anges att *"Styrdokument är giltiga i högst fem år. Efter fem år måste dokumentet revideras och ett nytt beslut fattas annars slutar det att gälla"*.

I de nyare styrdokumenterna, som antagits under år 2017, framgår det vem som beslutat om dokumentet, när dokumentet beslutades, vilka dokumentet gäller för samt hur länge dokumentet gäller. I till exempel riktlinjerna för representation anges att dokumentet gäller till den 1 maj 2022. Av försättsidan till de nyare styrdokumenterna framgår också i fall styrdokumentet är en strategi, ett program, en plan, en policy, riktlinjer eller regler.¹

Under intervjun med kanslichefen beskrivs att det finns en sammanställning över de styrdokument/författningar som är politiskt antagna i Botkyrka kommun på kommunens hemsida. Detta för att det ska bli enklare att få en överblick över de politiskt antagna styrdokumenterna, både internt men även externt för till exempel medborgare. En länk till samtliga rutiner, riktlinjer och policys finns även på kommunens intranät. Anställda har således goda möjligheter att ta del av kommunens styrdokument.

Förändringar av styrdokument kommuniceras via kommunens intranät, i olika nätverk (till exempel nätverket för kommunens ekonomichefer) samt genom kommunledningsgruppen. Enligt kanslichefen vidtar också respektive förvaltning interna kommunikationsåtgärder.

Samtliga intervjuade upplever att de rutiner, riktlinjer och policys som finns framtagna är väl dokumenterade och tydliga. Det svåra beskrivs vara att säkerställa att samtliga chefer och anställda har en god kännedom om dessa samt att säkerställa att efterlevnaden är hög. Ju längre ut i organisationen, desto mindre kända är styrdokumenterna. Kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollarbete utifrån internkontrollplanen syftar till att säkerställa en hög grad av efterlevnad av gällande rutiner, riktlinjer och representation. I kommunstyrelsens övergripande internkontrollplan för år 2017 finns 14 riskområden, med flertalet väsentliga processer inom det ekonomi- och personaladministrativa området. Exempel på riskområden som lyfts i planen är attest, representation, den löneadministrativa processen, arbetsmiljö och upphandling.

Säkerhetschefen och kommunjuristen lyfter dock avsaknaden av tydliga rutiner eller riktlinjer för hantering av uppkomna situationer, till exempel i vilka situationer en polisanmälan ska göras eller inte. Under en del av intervjuerna framkommer att det finns en viss ängslighet för att polisanmäla, och att chefer ofta vill hantera den uppkomna situationen internt. Genom att ha tydliga rutiner eller riktlinjer för hur uppkomna situationer ska hanteras menar kommunjuristen och säkerhetschefen att chefer kan bli mer trygga i att ha styrdokument att lita sig mot om en polisanmälan behöver göras.

När det gäller bisysslor åligger det arbetstagaren att vid anställningstillfället rapportera in eventuella bisysslor. Rutinen är sedan att närmaste chef årligen ska skicka ut en fråga till medarbetaren om några bisysslor är aktuella. I Botkyrka kommun finns inga personalakter, vilket medför att det inte finns något bra sätt att arkivera blanketten för anmälan av bisyssla och beslut om godkänd bisyssla. Enligt kommunens HR-chef ska blanketten sparas av ansvarig chef på lämpligt sätt och kopia skickas till kommunledningsförvaltningens HR-funktion.

¹ I bilaga 1 återfinns exempel på försättsida för riktlinjerna för representation.

2.2. Hot mot anställda

Vid intervju med säkerhetschefen framkommer att hot och våld förekommer i samtliga förvaltningar inom kommunen, även om det är mer påtagligt i vissa förvaltningar. Inom framförallt vård- och omsorgsförvaltningen, socialförvaltningen och utbildningsförvaltningen är hot och våld ett stort problem. Det finns flera utsatta yrkesgrupper, både de som arbetar med myndighetsutövning men också de som arbetar ute i verksamheterna mot brukare eller elever, som till exempel lärare. Hot och våld kommer inte enbart från brukaren, eleven eller den sökande utan kan också komma från anhöriga och föräldrar. Även hot mot förtroendevalda i kommunen förekommer, och enligt säkerhetschefen behöver frågan om toleransnivå också diskuteras för den politiska nivån.

Vid förekomst av hot eller våld mot anställda finns en framtagen anvisning för att anmäla tillbud och arbetsskador. Anvisningarna är en bilaga till kommunens arbetsmiljöpolicy. I anvisningarna framgår förklaring till skillnaden mellan tillbud och arbetsskada, bland annat anges att *"Alla arbetsskador ska anmälas [till sin närmaste chef], oavsett om de lett till sjukfrånvaro eller inte. Våld och hot om våld ska alltid anmälas som en arbetsskada, inte som ett tillbud."* Vidare anges att om brott föreligger ska en polisanmälan göras. Både kommunjuristen och säkerhetschefen lyfter att medvetenheten kring hot och våld bland de anställda kan bli bättre, framförallt vad gäller toleransnivån. Det finns en risk att anställda upplever att det ingår i deras uppdrag att tåla en viss grad av hot till exempel. Säkerhetschefen menar vidare att det är av största vikt att det finns en ledning som är beredd att lägga en toleransnivå. Vid hot och våld upplever säkerhetschefen och kommunjuristen att anställda, men även förtroendevalda, är obekväma med att göra en polisanmälan.

Kommunen har tidigare haft ett incidentrapporteringssystem, men vid förstudiens genomförande har leverantören gått i konkurs. Enligt kommunens HR-chef har kommunen för avsikt att övergå till ett annat incidentrapporteringssystem, KIA, och beslut om detta kommer att fattas i slutet av oktober. KIA är ett system som ägs och administreras av AFA Försäkring och som hanterar avvikelser inom arbetsmiljö men som även kan användas inom områdena kvalitet, miljö, egendom, säkerhet samt för att fånga upp förbättringsförslag. Med det tidigare incidentrapporteringssystemet fanns det inget enkelt sätt att sammanställa statistik över rapporterade incidenter eller tillbud.

Enligt säkerhetschefen ska samtliga förvaltningar ha krispärmar med en tydlig ordning för hur man ska gå tillväga vid hot eller våld. Krispärmen finns på intranätet och innehåller 17 flikar, där en av flikarna ska behandla rutin vid hot eller våld. Samtidigt lyfts det fram att det pågår ett arbete med att arbeta fram en förvaltningsövergripande rutin för hantering av situationer där hot eller våld riktas mot anställda.

2.2.1. Tekniska förvaltningen

Förvaltningschefen lyfter fram att hot och våld förekommer mot anställda inom förvaltningen, men att det är hanterbart. Till exempel har det förekommit hot mot anställda inom städenheten, som beskrivs vara en utsatt grupp då de ofta är först på plats på morgonen och kan se om något hänt. Chefen för städenheten har gått på seminarium om hot och våld i arbetslivet. Sedan ett år tillbaka har också alla städare blivit utrustade med smartphones för att kunna ringa ansvarig arbetsledare/chef om något händer.

Även byggprojektledare och fastighetsförvaltare kan bli utsatta för hot eller andra incidenter. Efter en anmäld incident beslutades att anställda inte ska åka med sin privata bil när de ska besöka fastigheter eller liknande, utan resor ska alltid göras med kommunens bilar för att tydligt visa att de kommer från kommunen.

Förvaltningschefen lyfter också fram att det under månadsskiftet oktober/november år 2017 ska genomföras två seminarium om hot och våld som riktar sig till alla medarbetare inom tekniska förvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen. Dessa seminarium är en del av den arbetsmiljövecka som de två förvaltningar anordnar.

2.2.2. Socialförvaltningen

Vid intervju med socialchefen på socialförvaltningen beskrivs hot och våld vara en aktuell fråga som är levande inom förvaltningen. Under sommaren 2015 utsattes till exempel socialkontoret i Hallunda och Tullinge för ett brandattentat. Socialchefen beskriver att det inom socialförvaltningen finns anställda som i sin yrkesroll får ta emot både hot och riskeras att utsättas för våld, till exempel socialsekreterare. Socialchefen förtydligar att förvaltningen har nolltolerans mot hot och våld, och att alla former av hot och våld ska polisanmälas av ansvarig chef. Det beskrivs finnas en ovilja hos medarbetare mot att polisanmäla i vissa fall, till exempel för att man i stunden inte upplever hotet som särskilt allvarligt. Socialchefen förklarar att frågan om hot och våld diskuteras inom förvaltningen och att det bedrivs ett aktivt arbete för att förebygga, men även i förekommande fall hantera hot och våld. Förvaltningen har tagit fram riktlinjer för arbetet (*riktlinjer för att förebygga och hantera hot och våld inom socialförvaltningen, daterad 2017-08-18*). Riktlinjerna definierar hot och våld och beskriver bland annat hur hotfulla situationer ska hanteras, hur dokumentation och anmälan ska gå till samt vad som gäller kring ensamarbete under eller i anslutning till kontorstid.

2.3. System för anmälan vid misstanke

Vid misstanke om oegentligheter eller vid försök till otillbörlig påverkan uppger de intervjuade att den anställde tar kontakt med sin närmaste chef, alternativt chefs överordnade för att kommunicera detta. Cheferna kan i sin tur, om det inte kan hanteras internt på förvaltningen, ta ärendet vidare till kommunjuristerna eller någon av funktionerna i kommunledningsgruppen (t.ex. ekonomichef, kanslichef etc.). I *riktlinjer mot mutor och jäv* anges att anställda ska informera sin närmaste chef, eller annan chef som den anställde har förtroende för om misstanke om mutbrott fattas. Det anges också att kontakt kan tas med kommundirektören eller kommunjuristen.

Det finns däremot ingen visselblåsarfunktion inom kommunorganisationen där det är möjligt att anonymt rapportera misstankar om exempelvis mutbrott eller andra ekonomiska oegentligheter. En del av de intervjuade menar att ett sådant system vore önskvärt att implementera i kommunen, med tanke på kommunens storlek. Samtidigt menar en del av de intervjuade att nuvarande system fungerar bra och att den anställde har möjlighet att anmäla misstankar till olika personer och funktioner inom kommunorganisationen. Det lyfts också fram att det är omöjligt att garantera total anonymitet i IT-baserade visselblåsarssystem. Vidare upplevs finnas ett stort förtroende för kommunjuristerna att de hanterar inkomna uppgifter med tillförsiktighet och ser till att anmälarens identitet inte röjs.

2.4. Hantering av uppkomna situationer

Hantering av uppkomna situationer varierar beroende på var i organisationen situationen uppkommit, hur pass allvarlig den är samt vilka funktioner som berörs. Det beror också på om det rör en anställd, en förtroendevald eller personer kopplade till de kommunala bolagen.

Generellt sett brukar en internutredning startas där kanslifunktionen i dialog med exempelvis HR-funktionen, kommunjuristerna eller säkerhetschef lämnar ett utlåtande. Vid vissa större och allvarliga fall används externa konsulter för att genomföra internutredningen. Upphandlingschefen lyfter fram att ett förbättringsområde för kommunen är att hantera de synpunkter och rekommendationer som kommer fram från de utredningar som görs av externa parter, för att säkerställa att den uppkomna situationen inte kan inträffa igen.

Det lyfts också fram under intervjuer att kännedomen hos förtroendevalda om var de kan vända sig om det uppstår en situation med hot, våld eller annan form av otillbörlig påverkan är svag. En del politiker hanterar det privat och gör en polisanmälan, medan andra tar kontakt med kommunledning eller säkerhetschefen specifikt för att rådfråga och ta stöd. Det upplevs finnas ett behov av att tydliggöra för förtroendevalda om dels toleransnivå, dels om hur uppkomna situationer bör hanteras.

2.5. Det förebyggande arbetet

Under flera intervjuer, bland annat med ekonomichefen, lyfts utbildningsinsatser fram som en viktig del i det förebyggande arbetet. Nyanställda chefer i kommunen får genom en chefsintroduktion ta del av och få kännedom om de rutiner, riktlinjer och policys som finns kopplade till området för oegentligheter, otillbörlig påverkan samt hot och våld mot anställda. I styrdokumentet framgår och tydliggörs hur kommunen ska arbeta för att förebygga risken för oegentligheter och otillbörlig påverkan. I till exempel *riktlinjer mot mutor och jäv* beskrivs hur chefer kan jobba med frågor kring korruption. Det framgår att diskussion och samtal om korruption måste hållas levande i kommunens verksamheter. Vidare anges att chefer kan ta upp frågan på exempelvis arbetsplatsträffar med förslag till frågeställningar att diskutera och samtala kring. Under intervjuer framkommer dock att intresset, medvetenheten och engagemanget för frågorna hos chefen styr om dessa frågor diskuteras eller inte.

Ekonomichefen lyfter fram att Botkyrka kommun använder sig av Inyett som är en automatiserad leverantörs- och betalkontroll. Inyett ger indikationer om utbetalning håller på att ske till ett bluffföretag, ett företag utan F-skatt med mera. Samtidigt som betalflen skickas iväg till banken skickas en kopia på betalflen till Inyett som inom ett par sekunder analyserar filen och, i förekommande fall, signalerar eventuella indikationer till kommunen som då har möjlighet att stoppa utbetalning. Inyett kan alltså beskrivas som en form av automatiserad ekonomisk internkontroll. Vidare lyfter ekonomichefen fram att tvåhands-principen används vid attestering i kommunen, vilket innebär att en ensam anställd inte kan godkänna och beslutsattestera en faktura ensam.

Vid upphandling är det upphandlingsenheten som utvärderar anbuden, medan upphandlande förvaltning står för sakinnehållet.

På upphandlingsenheten arbetar cirka 11 personer med upphandling varav en är avtalscontroller och övriga tio är kategoriansvariga upphandlare. Avtalscontrollern påbörjade sin anställning i juni 2017 och arbetar bland annat med uppföljning av avtal i syfte att identifiera oegentligheter eller felaktigheter i ett så tidigt skede som möjligt.

När det gäller hot och våld, både mot anställda och förtroendevalda, lyfter säkerhetschefen fram att det är viktigt att förhålla sig till den verklighet kommunen verkar i. Botkyrka kommun är ett av Polisens prioriterade områden. I Botkyrka kommun finns tre av de 23 särskilt utsatta områden² i Sverige som Polisen har identifierat.³ Både säkerhetschefen och kommunjuristen upplever att förvaltningarna har en förväntansbild som skiljer sig från vad kommunjuristen och säkerhetschefen kan erbjuda. Förvaltningarna önskar, eller förväntar sig, ofta mer operativt stöd. Det lyfts också fram att det inom kommunen finns ett traditionellt sätt att se på säkerhetsarbetet, att det sker mycket arbete med symptomen. I intervjuade har det framförts önskemål om att arbetet riktas in mer på problemen och att förebygga dessa.

Samtidigt har åtgärder vidtagits för att minimera risken för framförallt hot och våld. Kommunen har en samverkansöverenskommelse med Polisen. Det bedrivs också ett våldsförebyggande arbete där representanter från socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen, kommunledningen samt polisen och räddningstjänsten deltar. Två exempel på det våldsförebyggande arbetet tillsammans med Polisen är *Tåget* och *MVP*:

- **Tåget**

Våldsförebyggande arbete för de yngre skolbarnen i åk F-5. Detta sker genom att arbeta med jämställdhet samt att stärka självbilden hos barnen.

- **MVP (Mentors in Violence Prevention)**

MVP är ett våldsförebyggande program som bedrivs i skolan för att stärka civilkuraget i vårt samhälle. Målet med programmet är att få medborgaren att reagera och våga agera på felaktigheter.

Säkerhetschefen upplever att samarbetet med Polisen och räddningstjänsten fungerar bra. Vidare lyfts det fram att de förvaltningar där hot och våld förekommer ofta har rutiner för åtgärder som kan sättas in, så som personlarm.

När det gäller säkerheten i kommunhuset menar säkerhetschefen och kommunjuristen att skalskyddet⁴ i kommunhuset kan bli bättre. I dagsläget beskrivs det lätt för obehöriga att ta sig in i kommunhuset. Ett exempel som lyfts fram är passerkort som saknar namn och

² Ett särskilt utsatt område kännetecknas, enligt Polismyndigheten, av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiska hot och våldshandlingar mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen i området innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag vilket kräver regelmässig anpassning av arbetsätt eller utrustning. Många gånger har det skett en normalisering vilket lett till att varken polisen eller de boende reflekterar över det avvikande läget i området.

³ Se rapporten: Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen (Polismyndigheten/Noa, utgiven 2017-06-21)

⁴ Skalskyddet ska utgöra ett mer eller mindre komplett yttre skydd av en lokal eller ett avgränsat område.

fotografi, samtidigt som det tydligt framgår att kortet tillhör Botkyrka kommun. Vid utpassering behövs inget kort, utan det räcker med att använda en låsknapp som sitter bredvid dörren. Det beskrivs överlag saknas rutiner för hur inpassering och utpassering ska gå till, exempelvis om det är okej att släppa in en person man inte känner igen som kommer bakom en. Förvaltningschefen för tekniska förvaltningen lyfter fram att den tekniska förvaltningen undersöker hur skalskyddet kan stärkas, samt att anställda uppmanas att vänligt ställa frågor till eventuella besökare om vem/vilka som söks och om besöket är väntat.

2.5.1. Tekniska förvaltningen

Vid intervju med förvaltningschefen för tekniska förvaltningen framkommer att man inom förvaltningen bedriver arbetet med internkontroll på ett nytt sätt från och med i år (2017). Internkontrollarbetet bedrivs i projektform i samverkan med samhällsbyggnadsförvaltningen. Vid tekniska förvaltningen finns en controller som i huvudsak arbetar med internkontroll och samordningen kring det nya arbetssättet. Denna controller har i egenkap av projektledare sammankallat arbetsgrupper för de olika moment och processer som tas upp i internkontrollplanen. Controllern har även tagit fram ett arbetsmaterial (*projektbeskrivning internkontroll*) som kommer färdigställas i slutet av år 2017 när alla kontrollmoment är utförda och kunskap och erfarenhet finns om de specifika behoven. Tanken är att projektbeskrivningen ska vara ett stöd i internkontrollarbetet. Av projektbeskrivningen framgår bland annat mål med internkontrollen, roller, beskrivningen av arbetets gång samt vad som gäller kring rapportering och tidplan.

Kopplat till projektbeskrivningen och internkontrollplanen finns ett GANNT-schema⁵. I GANNT-schemat framgår de olika kontrollmomenten, vem som är ansvarig, tidplan samt status. Enligt förvaltningschefen används projektformen i arbetet med internkontrollen för att öka medarbetarnas kompetens i organisationen så att internkontrollen också leder till en successiv kvalitetshöjning i internkontrollarbetet. Samtliga enheter på förvaltningen har medarbetare som deltar i de olika kontrollmomenten. Vidare beskrivs internkontrollarbetet fortfarande vara under utveckling, i år har till exempel inte enheterna varit med och lyft fram risker till den riskanalys som görs kopplat till internkontrollplanen.

Förvaltningschefen beskriver vidare att det bedrivs ett förbyggande arbete inom förvaltningen på flera olika sätt, framförallt i form av olika informations- och utbildningsinsatser. Förvaltningen har bland annat arrangerat frukostseminarium där generalsekreteraren för Institutet mot Mutor pratade. Vidare har alla chefer genomgått en utbildning om mutor och jäv. Inom ramen för förstudien har vi tagit del av utbildningsmaterialet. Även tekniska nämnden har fått en presentation kring mutor och jäv av förvaltningschefen. I december år 2016 deltog majoriteten av förvaltningens anställda (220 av 240 månadsanställda) vid ett improvisationsteatertillfälle under ledning av Stockholms improvisationsteater. Temat var kopplat till oegentligheter och syftade till att sprida kunskap om oegentligheter, mutor och jäv bland förvaltningens anställda. Enligt förvaltningschefen var detta lyckat, framförallt då en del anställda (exempelvis inom stadenheten) inte kan svenska och därmed har svårt för att ta till sig skriftliga riktlinjer på svenska.

⁵ GANNT-schema är en typ av flödesschema som används i projektledning för att beskriva ett projekts olika faser. Det är en grafisk illustration, en typ av diagram, som visar ett projekts fortgång och beroenden mellan olika projektdelar eller -faser.

När det gäller risker för oegentligheter eller otillbörlig påverkan lyfter förvaltningschefen fram exempel som att en anställd kan bli erbjuden rabatter vid t.ex. däckbyten eller att en anställd kan medvetet eller omedvetet låna ut eller ge bort saker som är kasserat i tron om att man gör en god gärning för t.ex. en förening. Risk för vänskapskorruption finns också. Förvaltningschefen menar att det viktigaste i det förebyggande arbetet mot oegentligheter, mutor och jäv är att skapa ett bra samtalsklimat och att lyfta frågorna i samtalsgrupper. Genom att diskutera olika case, föra samtal och dialog ökar medvetandegraden enligt förvaltningschefen.

Slutligen lyfter förvaltningschefen fram att hanteringen av budget har förändrats på förvaltningen. Tidigare arbetade budgetansvarig med sin tilldelade budget, numera används istället en objektsbudget där de budgetansvariga inom objektet (t.ex. en förskola) träffas och hanterar budgeten tillsammans. Till exempel måste driftansvarig och förvaltare samarbeta med varandra i större utsträckning nu än tidigare. Detta beskrivs vara ett sätt att förebygga risken för oegentligheter eller otillbörlig påverkan.

2.5.2. Socialförvaltningen

Socialchefen beskriver att det förebyggande arbetet mot oegentligheter och otillbörlig påverkan främst utgörs av utbildnings- och informationsinsatser, till exempel diskuteras frågor kopplat till området regelbundet på arbetsplatsträffar.

Socialchefen lyfter även risken med att medarbetare kan bli utsatta för hot och våld även utanför kontorstid, till exempel på sociala medier eller på fritiden. Med dagens teknik är det enkelt att få fram uppgift om adresser och att sprida till exempel personnummer på handläggare, vilket ökar risken för hot och våld utanför kontorstiden. Det är därför viktigt att diskutera detta med både anställda och med fackförbund enligt socialchefen. Vidare förklarar socialchefen att om en anställd blir utsatt för hot erbjuds denne att få åka taxi till och från jobbet, att få sällskap till tåget eller ha överfallslarm.

Under intervjun lyfter socialchefen också att det ibland kan vara svårt att hantera en hotfull situation i ett skarpt läge, även om det finns tydliga riktlinjer och rutiner för hur detta ska ske. På socialförvaltningen utbildas anställda i bemötande och hur man kan lugna ner stämningen när situationen blir känslös eller hotfull.

När det kommer till internkontrollarbetet och de ekonomiadministrativa processerna så är det främst ekonomienheten på förvaltningen som genomför de kontrollmomenten. Det är också ekonomienheten som håller ihop internkontrollarbetet och internkontrollplanen på förvaltningen. Verksamhetsutvecklare på enheten följer upp verksamhetsspecifika riskområden i internkontrollplanen.

2017-10-04

Tobias Björn
Uppdragsledare

Fredrik Andrén
Projektledare

Bilaga 1 – Exempel på styrdokument

STYRDOKUMENT I BOTKYRKA KOMMUN

Riktlinjer för representation

