

UPPFÖLJANDE GRANSKNING

AV BORÅS STADS FÖREBYGGANDE
ARBETE MOT OEGENTLIGHETER
OCH KORRUPTION

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Sandström
Anna Duong

20
19

Innehållsförteckning

| | |
|---|----------|
| 1 Projektbeskrivning | 4 |
| 1.1 Bakgrund | 4 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 5 |
| 1.3 Revisionskriterier | 5 |
| 1.4 Ansvarig nämnd | 6 |
| 1.5 Metod | 6 |
| 1.6 Avgränsningar | 6 |
| 1.7 Projektorganisation | 6 |
| 2 Teori, lagar och styrdokument | 6 |
| 2.1 Teoretiska utgångspunkter | 7 |
| 2.1.1 Oegentligheter och korruption | 7 |
| 2.1.2 Riskanalys och förebyggande åtgärder | 8 |
| 2.1.3 System för rapportering och hantering av misstankar | 9 |
| 2.1.4 Etik och värdegrundsarbete | 10 |
| 2.2 Lagstiftning | 11 |
| 2.2.1 Grundlagar | 11 |
| 2.2.2 Brottsbalken (1962:700) | 11 |
| 2.2.3 Kommunallag (2017:725) | 11 |
| 2.2.4 Förvaltningslag (2017:900) | 11 |
| 2.2.5 Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden | 12 |
| 2.2.6 Lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter | 12 |
| 2.2.7 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling | 12 |
| 2.2.8 Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och allmänna bestämmelser (AB) | 12 |
| 2.2.9 Övrig lagstiftning | 14 |
| 2.3 Styrdokument i Borås Stad | 15 |
| 2.3.1 Regler för intern kontroll | 15 |
| 2.3.2 Vårt förhållningssätt | 16 |
| 2.3.3 Regler för representation | 16 |
| 2.3.4 Borås Stads personalpolitiska program och riktlinjer | 16 |
| 2.3.5 Policy och regler för koncerninköp | 17 |
| 2.3.6 Bisysslor | 17 |
| 2.4 Institutet mot mutor, COSO och SKL | 18 |

| | |
|---|-----------|
| 2.4.1 Institutet mot mutor | 18 |
| 2.4.2 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) | 19 |
| 2.4.3 Sveriges Kommuner och Landsting | 19 |
| 3 Nulägesanalys Borås Stad | 22 |
| 3.1 Inledning | 22 |
| 3.2 Ledning och styrning | 22 |
| 3.2.1 Centrum för kunskap och säkerhet (CKS) | 22 |
| 3.2.2 Visselblåsarfunktion | 23 |
| 3.2.3 Arbetsgrupper och nätverk | 24 |
| 3.3 Arbete med kultur- och värdegrund | 24 |
| 3.4 Riskanalys, intern styrning och kontroll | 24 |
| 3.4.1 Dualitetsprincipen | 25 |
| 3.4.2 Leverantörs- och betalningskontroller | 25 |
| 3.4.3 Granskning av avtalstrohet | 26 |
| 3.5 Dialog och transparens | 26 |
| 3.5.1 Nära ledarskap | 26 |
| 3.5.2 Informationsinsats | 26 |
| 3.5.3 Bisysslor | 27 |
| 3.6 Uppföljning och utvärdering | 27 |
| 4 Sammanfattande bedömning | 28 |
| 5 Källor och referenslitteratur | 32 |

1 PROJEKTBESKRIVNING

1.1 Bakgrund

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

Den 1 juli 2012 skärptes den svenska mutlagstiftningen. Bestämmelserna om tagande och givande av muta återfinns numera i kap. 10 i brottsbalken. Bland annat straffbelades s.k. handel med inflytande. Därigenom omfattas exempelvis att en närstående till en beslutsfattare tar emot en muta för att påverka honom eller henne i beslutsfattandet.

Oegentligheter kan inbegripa mycket andra företeelser än mutbrott. Till exempel transaktioner mellan organisationen och eget eller närståendes företag, att förskaffa sig fördelar eller motsvarande utifrån den position man har i organisationen. En organisation kan åsamkas väsentliga förtroendeskador av eventuella mutbrott eller korruption. Därför är det av stor vikt att de organisationer där mutbrott eller liknande kan förekomma vidtar nödvändiga åtgärder i syfte att minska riskerna. Förtroenderisker i verksamheten kan få stora konsekvenser även om den finansiella konsekvensen är marginell. Det är viktigt att man motverkar alla former av oegentligheter och korruption i Borås Stads verksamheter.

Stadsrevisionen publicerade 2013 en rapport ”Hantering av risker för korruption och oegentligheter” gällande Borås Stads förebyggande arbete. I rapporten presenterades områden som Borås Stad behövde arbeta mer med:

- I Borås Stad pågår arbete för att förebygga och upptäcka förekomst av korruption, oegentligheter och organiserad ekonomisk brottslighet, men det saknas en kommungemensam dokumenterad strategi för arbetet
- Utöver den antagna riktlinjen för upphandling saknar Borås Stad antagna riktlinjer som hanterar korruption, oegentligheter och motverkande av organiserad ekonomisk brottslighet
- Borås Stad bör utveckla uppsikten över stadens interna kontroll och även omfatta bolagen i reglerna för den interna kontrollen. Staden behöver också utveckla arbetet med riskanalyser som bör omfatta risker för korruption och oegentligheter
- Begrepp för organisationskultur, etik och värdegrund är viktiga att fastställa, med tydliga budskap om förhållningssätt som förväntas av medarbetare i Borås Stad. Gemensamma utbildningsinsatser med hur man kan hantera risker för oegentligheter och korruption borde övervägas
- Borås Stad saknar ett dokumenterat system för hantering och rapportering av misstänkta fall av oegentligheter och korruption

Innevarande rapport är en uppföljning av rapporten från 2013 och beskriver hur Borås Stad arbetar med dessa frågor år 2019 och vilka åtgärder som vidtagits sedan 2013. Inför granskningen har en förstudie genomförts i syfte att identifiera riskområden.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mot ovanstående bakgrund genomförs under 2019 en uppföljning av Borås Stads förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption.

Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultatet från 2013 och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området i Borås Stad ser ut 2019. Den huvudsakliga revisionsfrågan är om de brister som framkom i granskningen 2013 har åtgärdats och om Kommunstyrelsens förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption är ändamålsenligt.

Följande revisionsfrågor har formulerats:

- Vilka åtgärder har genomförts i Borås Stad inom området sedan 2013?
- Har Kommunstyrelsen och ansvariga nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för oegentligheter och korruption när det gäller lön och bisyssla, systemrisk, upphandling och riskbranscher m.m.?
- Tas ämnet oegentligheter och korruption upp i värdegrund/styrdokument?
- Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?
- Säkerställer Kommunstyrelsen att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?
- Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?
- Hur följs arbetet upp och återrapporteras?

1.3 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller

interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. Nedan beskrivs de revisionskriterier som ligger till grund för slutsatser och rekommendationer i granskningen.

Lagstiftning, föreskrifter, regelverk och styrsignaler som har tillämpats i granskningen finns framförallt i följande dokument:

- Kommunallag (2017:725)
- Brottsbalken (1962:700) 10 kap. och 20 kap.
- Övriga lagar som berör området
- Borås Stads styrdokument som är relevanta för granskningsområdet

Allmänna råd och riktlinjer från statliga verk/styrelser, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och andra organisationer är i förekommande fall revisionskriterier då dessa kan ses som normerande.

1.4 Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen i Borås Stad.

1.5 Metod

Metoder för uppföljningen är dokumentstudier samt intervjuer med berörda tjänstemän i Borås Stad. Inom ramen för uppföljningen har även en översiktlig genomgång av nämndernas riskanalyser genomförts.

1.6 Avgränsningar

Uppföljningen avser Kommunstyrelsens förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption. Uppföljningen innefattar inte organiserad ekonomisk brottslighet, hur det definieras och tar sig uttryck samt hur Borås Stad kan förebygga och skydda sig mot ekonomisk brottslighet. Uppföljningen omfattar inte heller Borås Stads bolag.

1.7 Projektorganisation

Granskningsledare är Anna Sandström och granskningsmedarbetare är Anna Duong.

2 TEORI, LAGAR OCH STYRDOKUMENT

2.1 Teoretiska utgångspunkter

2.1.1 Oegentligheter och korruption

Det saknas en enhetlig och allmänt omfattad definition av begreppet korruption. Ur ett juridiskt perspektiv definieras korruption som de handlingar som är förbjudna i lag och som får straffrättsliga konsekvenser, som bestickning eller mutbrott.¹ Övrig lagstiftning som hanterar frågan om opartiskhet och som indirekt tangerar korruptionsfrågan, är bestämmelser om jäv och lagstiftningen som reglerar offentlig upphandling. För anställda i kommuner regleras bestämmelser om jäv enligt förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725) och för anställda i kommunala bolag, regleras frågan i aktiebolagslagen (2005: 551). Upphandling regleras i lagen om offentlig upphandling (2016:1145) och behandlar upphandlingsprocess, överprövning, skadestånd, dokumentation, offentlighet och sekretess. Reglerna skall skapa ett förutsägbart, opartiskt och transparent förfarande, där konkurrensen på marknaden tas till vara för att skapa den bästa ekonomiska och kvalitativa nyttan för medborgarna.²

Att lagstiftningen saknar en heltäckande definition av korruptionsbegreppet har kritiserats från forskare, företrädare för organisationer och samhällsdebattörer, som menar att det behövs definitioner som fångar komplexiteten i hur korruptionen ser ut och hanteras i samhället. Ofta används begreppet som ett samlingsbegrepp för olika typer av oegentligheter som begås av personer i maktpositioner. Den mest accepterade definitionen av korruption tycks vara ”missbruk av offentlig makt för privat vinning”. Definitionen anses av teoretiskt inriktade korruptionsforskare sakna tillräcklig begreppslig precision, varpå olika alternativa definitioner lanserats.³ En del forskare har tagit sin utgångspunkt i att opartiskhet är ett grundläggande värde i samhället, vilket innebär att alla medborgare ska ha samma rättigheter gentemot det offentliga. Korruption definieras då som handlingar där en offentlig befattningshavare bryter mot normen om icke-diskriminering och opartiskhet för att få privata, materiella fördelar. Begreppet vänskapskorruption förekommer ofta och innebär att tjänstemannen gynnar en person eller grupp framför principen om opartiskhet, detta kan ske med eller utan ekonomisk ersättning.⁴

Det finns inget enhetligt sätt att identifiera vilka former av maktmissbruk och oetiskt beteende hos politiker och tjänstemän som utgör korruption. Översikter av modern korruptionsforskning visar en sammanställning av fem olika (ibland överlappande) former för korruption. Dessa är mutor, förskingring, bedrägeri, utpressning och favorisering. Entydiga gränser för när en handling faller under begreppet korruption alternativt oegentligheter saknas.⁵

Korruptionsbegreppet

Statskontoret har uppmärksammat vikten av att organisationer och företag definierar korruptionsbegreppet. Definition av begreppet har policyrelevans genom att definitionen medför att det är möjligt att identifiera åtgärder för att främja etikfrågan och för att bekämpa oegentligheter och korruption. Det är därför enligt Statskontoret nödvändigt att den enskilda kommunen tar ställning till en förståelse och beskrivning av begreppen etik, oegentligheter och korruption och att beskrivningen kommuniceras till de anställda. Det är viktigt att kommunens dokument som behandlar etik och värdegrund samt riktlinjer, rutiner och policydokument, som antas för att förebygga och motverka

¹ Brottsbalken, kap 10

² Rapport EKO (2013), Stadsrevisionen i Borås Stad

³ Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska 2013:2

⁴ Statliga myndigheters skydd mot korruption, Riksrevisionen 2013:2

⁵ Rapport EKO (2013), Stadsrevisionen i Borås Stad

⁶ <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2012/kopta-relationer.-om-korruption-i-det-kommunala-sverige>

oegentligheter och korruption ingår i en samlad och kommunicerad helhetsstrategi. För att förebygga oegentligheter och korruption är det också viktigt att kommunens ledning och personer i ledande ställning föregår med gott exempel.⁶

Organisationens ledning bör införa etiska riktlinjer som kommuniceras till de anställda genom utbildning. Dessutom behöver en ständigt pågående debatt föras, om vad som faller inom ramarna för oegentligheter och korruption och vilket beteende som är acceptabelt eller inte för de anställda.⁷

Begreppet oegentligheter

Statskontoret menar att om den anställdes agerande enbart leder till att han eller hon gynnas privat av en handling, så är det inte fråga om korruption utan handlingen kan snarare placeras i kategorin oegentlighet. Definitionen av oegentlighet är enligt Statskontoret att tjänstemannen ”gynnar sig själv på huvudmannens bekostnad”. Det kan exempelvis vara ett agerande som vänder sig direkt mot huvudmannen. Den anställda utnyttjar då det förtroende som han eller hon har fått av huvudmannen, att exempelvis fatta beslut i organisationens namn, eller att felaktigt disponera huvudmannens resurser och utrustning. Oegentligheter kan innebära att den anställda tillskansar sig ekonomisk vinning, men det kan också förekomma situationer som inte innebär att ett ekonomiskt värde är inblandat. Statskontoret menar vidare att tjänstemän och politiker kan skada förtroendet för organisationen på olika sätt utan att det rör sig om korruption. Detta kan ske om företrädare för organisationen begår medvetna eller omedvetna fel i tjänsten. Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) definierar korruption som ett förfarande som även kan innehålla enpartsförfaranden som trolöshet mot huvudman och förskingring.⁸

Konsekvenser av oegentligheter och korruption

Konsekvenser av oegentligheter och korruption är att demokratiska institutioner försvagas, medborgarnas förtroende för offentliga institutioner skadas och medborgarnas rättssäkerhet undergrävs. Ekonomiskt medför oegentligheter och korruption en snedvridning av rättvis konkurrens och effektiv hantering av skattemedel.⁹

2.1.2 Riskanalys och förebyggande åtgärder

Verksamhetens skydd mot oegentligheter och bör stå i förhållande till hur utsatt verksamheten är för risker. För att kunna hantera risker effektivt krävs en medvetenhet om dem. Ett viktigt inslag i den interna kontrollen och i utvecklandet av planer för intern kontroll, är att genomföra riskanalyser. Nämnderna och bolagens styrelser skall genomföra sådana analyser. Som en del av uppsiktsplikten av nämndernas och styrelsernas interna kontroll, bör Kommunstyrelsen ta del av riskanalyserna och också göra övergripande riskanalyser. Det är viktigt att aktivt och obligatoriskt ta ställning till området oegentligheter och korruption. Riskanalysen skall svara på var riskerna finns, vilka de är, hur stora de är, och hur de kan begränsas.¹⁰

⁷ Rapport EKO (2013), Stadsrevisionen i Borås Stad

⁸ Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska, Regeringskansliet 2013:2

⁹ Ibid.

¹⁰ Statliga myndigheters skydd mot korruption, Riksrevisionen 2013:2, s 30. Intern kontroll för förtroende trygghet och utveckling, Sveriges Kommuner och Landsting 2018, kapitel 1

Med riskanalysen som utgångspunkt bör verksamheten sedan genomföra åtgärder som förebygger risker för oegentligheter och korruption. Nedan beskrivs generella åtgärder som bör genomföra organisationen enligt Brottsförebyggande rådet (BRÅ):¹¹

- *Riktlinjer*: utöver riktlinjer om vad som avses med oegentligheter och korruption bör dessa kompletteras med tydliga regler för hur frågor kring oegentligheter och korruption skall hanteras av kommunanställda. Riktlinjerna bör vara anpassade till verksamheten och tydliggöra de största riskerna för oegentligheter och korruption och hur de anställda skall undvika dessa
- *Dualitetsprincipen*: genom att arbeta två och två enligt dualitetsprincipen, så minskar risken för oegentligheter och korruption. En effektiv förebyggande åtgärd är att tjänstemän inte handlägger ärenden ensamma. Om attestering, beslut, kontroll, tillsyn, inspektion och andra liknande uppgifter kan genomföras av två personer, minskar risken för tjänstemannen att missbruka sin ställning
- *Kontrollsystem*: ett väl utarbetat kontrollsystem är ett av de främsta sätten att upptäcka och avskräcka från korruption. Dessutom skydda en väl fungerande intern kontroll anställda och förtroendevalda mot oberättigade misstankar. COSO - ramverket, som är det internationellt mest erkända internkontrollsystemet, bygger på ett strukturerat och systematiskt sätt att arbeta med intern kontroll generellt. Systemet innehåller komponenterna kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning och övervakning
- *Utbildning*: det är också nödvändigt att värdegrund samt policys och riktlinjer kommuniceras till de kommunanställda genom utbildning
- *Nära ledarskap*: tillgängliga chefer som utövar ett s.k. nära ledarskap är viktigt. Det innebär chefer som stödjer de anställda i svåra ärenden och som uppmärksammar hantering av ärenden och är lyhörda för förändringar på arbetsplatsen

2.1.3 System för rapportering och hantering av misstankar

För att kunna upptäcka och utreda misstankar om oegentligheter och korruption behövs rutiner för hur organisationen ska hantera, utreda och rapportera misstankar. I en del kommuner har riktlinjer införts om att information om oegentligheter och korruption skall lämnas till någon annan än den närmaste chefen, exempelvis till en central funktion. Motivet är att ärendet lyfts från berörd enhet och att handläggningen blir neutral och mer saklig. Flera kommuner runt om i Sverige har infört en s. k Whistleblowerfunktion för rapportering av misstänkta oegentligheter och korruption. Det finns ingen vedertagen definition av begreppet visseblåsarfunktion. I stället för ordet ”funktion” används mer eller mindre synonymt begrepp som ”visseblåsar-system” (ibland ”whistleblowingsystem”), ”rapporterings-system” eller ”rapporteringsordningar”. Enkelt uttryckt kan man säga att en visseblåsarfunktion eller -system är ett samlingsnamn för olika typer av rapporteringskanaler och rutiner för att hantera någon typ av missförhållanden som rapporteras av visseblåsare.¹²

¹¹Korruptionens struktur i Sverige, BRÅ 2007:21 s. 130-143, Statliga myndigheters skydd mot korruption, Riksrevisionen 2013:2. s 33

¹²Visseblåsarfunktioner i staten (2016:30), Statskontoret

Statskontoret har gett ut en rapport 2018 som syftar till att beskriva hur myndigheter bör hantera anmälningar och tips om oegentligheter och korruption. I rapportens första del nämns bland annat vikten av att myndigheter bör analysera riskerna i verksamheten. Vidare nämns visselblåsarfunktionens förebyggande effekt i arbetet mot oegentligheter och korruption samt att en visselblåsarfunktion endast kan vara ett komplement till grundlagen eftersom meddelarskyddet alltid ger det mest effektiva skyddet för en arbetstagare som vill rapportera misstankar om oegentligheter och korruption. Rapportens sista del är en handbok som utförligt beskriver hur en visselblåsarfunktion kan utformas och hur information hanteras.¹³

Datainspektionen utövar tillsyn över visselblåsarfunktioner utifrån ett dataskyddsperspektiv. I sin vägledning anger myndigheten att begreppet ”whistleblowingsystem” omfattar särskilda rapporteringskanaler som inrättas i syfte att underlätta för anställda att anmäla misstänkta brott såväl mot egen uppförandekod som mot lagstiftning. Sådana rapporteringskanaler kan vara en särskild e-postadress, telefontjänst eller webbplats genom vilka uppgifter om brottsmisstankar avseende enskilda personer samlas in och behandlas.¹⁴

2.1.4 Etik och värdegrundsarbete

En offentlig organisations definition och hantering av etik och värdegrund, anger hur medarbetarna skall se på sitt uppdrag i förhållande till medborgarna. Frågan om värdegrund är knuten till frågan om arbetsklimat och hur den interna kulturen understödjer den interna styrningen och kontrollen av etik och värdegrundsfrågorna. Juridiskt regleras värdegrunden för kommuner i grundlagarna, brottsbalken, förvaltningslagen (1986:223) och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den statliga organisationen Kompetensrådet i staten (KRUS) har sammanfattat den gemensamma värdegrunden för offentligt anställda i staten. KRUS framhåller att sammanställningen är giltig också för anställda i kommuner och landsting. Nedan följer KRUS sammanfattning:¹⁵

- *Demokrati:* All offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 kap.1 § regeringsformen)
- *Legalitet:* Den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1§ regeringsformen)
- *Objektivitet, saktighet och likabehandling:* Domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saktighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen)
- *Fri åsiktsbildning:* Det svenska folkstyret bygger på fri åsiktsbildning (1 kap. 1§ regeringsformen).
- *Respekt:* Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § regeringsformen)
- *Effektivitet och service:* Den offentliga förvaltningen och domstolarna utgör en betydande maktapparat. Ett grundläggande krav är att myndigheterna ska tjäna medborgarna, inte tvärtom

¹³”En visselblåsarfunktion – överväganden och praktiska råd”, Statskontoret 2018

¹⁴Vägledning för bolag, Ansvaret för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing, Datainspektionen 2010

¹⁵Den gemensamma värdegrunden för Statsanställda, Regeringskansliet 2013 <https://www.regeringen.se/49bb4c/contentassets/1df0c81fa73d4f878c9eba10c744b0a7/den-gemensamma-vardegrunden-for-de-statsanstallda-s2013.011>

2.2 Lagstiftning

2.2.1 Grundlagar

Det finns fyra grundlagar i Sverige, tre av dem innefattar skrivningar som berör området oegentligheter och korruption.

Regeringsformen (1974:152)

Regeringsformen reglerar vårt statsskick och fastställer rättigheter och skyldigheter för medborgare och staten. Bland annat anges att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktlighet och opartiskhet (1 kap. 9 §).

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Tryckfrihetsförordningen omfattar regler om tryckfrihet, det vill säga varje medborgares rätt att uttrycka sig i tryck utan förhandsgranskning från det allmänna och utan att riskera att ställas till svars av annan än domstol. Lagen innehåller också offentlighetsprincipen som stadgar allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, om de inte omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Yttrandefrihetsgrundlagen omfattar regler om yttrandefrihet, det vill säga varje medborgares rätt att yttra sig i vissa medier (t.ex. radio och tv) utan förhandsgranskning från det allmänna och utan att riskera att ställas till svars av annan än domstol.

2.2.2 Brottsbalken (1962:700)

I 10 kap. 5 § stadgas att om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta en ekonomisk angelägenhet eller självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av en sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han eller hon för trolöshet mot huvudman.

Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta. Detta gäller även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört. För tagande av muta döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv. Den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån döms för givande av muta.

För handel med inflytande döms den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling, eller lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

I 20 kap. 1 § stadgas att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel.

2.2.3 Kommunallag (2017:725)

Kommunallagen tillämpas på allt arbete i kommuner och landsting. I lagen finns bland annat bestämmelser om jäv.

2.2.4 Förvaltningslag (2017:900)

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Lagen innehåller bestämmelser om legalitet och objektivitet och anger att myndigheter i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk (5 §). Lagen reglerar också jäv (16-18 §§).

2.2.5 Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

I lagen, som också kallas ”visselblåsarlagen”, finns bestämmelser som medger skydd mot repressalier för personer som larmar om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med allvarliga missförhållanden avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Mutbrott utgör allvarliga missförhållanden i lagens bemärkelse.

Lagen innebär att arbetstagaren i första hand ska slå larm internt. Om arbetstagaren först slagit larm internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäliga åtgärder eller i skälig utsträckning informerat arbetstagaren om vidtagna åtgärder, eller om arbetstagaren av något annat skäl hade befogad anledning att slå larm och arbetstagaren hade fog för det påstående om allvarliga missförhållanden som larmet avsåg så medger även lagen skydd för att arbetstagaren slår larm externt.

2.2.6 Lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Lagen omfattar anställda i enskild verksamhet inom skola, vård och omsorg som till någon del är offentligt finansierad. Lagen föreskriver ett förbud mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida om den anställde lämnat uppgifter till media.

2.2.7 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Lagen gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet (offentlig upphandling). Lagen innehåller ett antal grundläggande principer som utgår från objektivitet och öppenhet. Offentlig upphandling ska ske sakligt och utan favorisering.

2.2.8 Lag (1994:260) om offentlig anställning (LOA) och allmänna bestämmelser (AB)

Behovet av objektivitet och opartiskhet läggs fast i svensk författning. Jäv och bisyssla är två omständigheter som kan äventyra dessa grundläggande principer. De kan dessutom leda till förtroendeskador, såväl för den enskilde tjänstemannen liksom för den berörda myndigheten. Därför är det viktigt att myndigheterna är medvetna om de risker som bisysslor kan innebära och på bästa möjliga sätt hantera dessa risker genom förebyggande insatser.¹⁶

I lagen om offentlig anställning (LOA) framgår följande avseende bisysslor:

7 § En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

7 a § Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten enligt 7 §.¹⁷

7 b § En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor.¹⁸

7 c § En arbetsgivare skall besluta att en arbetstagare som har eller avser att åta sig en bisyssla som inte är förenlig med 7 § skall upphöra med eller inte åta sig bisysslan. Beslutet skall vara skriftligt och innehålla en motivering.¹⁹

¹⁶ http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/myndighetsnatverket-mot-korruption/ny_genomforda-natverksmoten/natverksmotet-25-september-2018/

¹⁷ Lagen (2001:1016) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid

En rad olika omständigheter spelar in när man ska bedöma om en bisyssla är förtroendeskadlig eller inte. Först bör man avgöra om det över huvud taget rör sig om en bisyssla i lagens mening eller om det är en sådan aktivitet som typiskt sett hör till privatlivet och som därmed i allmänhet faller utanför bisyssleregeln. Man bör sedan göra en samlad bedömning av de omständigheter som kan påverka allmänhetens förtroende för arbetstagarnas opartiskhet och myndigheternas anseende.²⁰

En bisyssla är i princip alla sysslor vid sidan av anställningen, som inte kan hänföras till privatlivet. Det kan innebära att man arbetar extra i en anställning, utövar uppdrag eller bedriver egen verksamhet vid sidan av ordinarie arbete. Det är utan betydelse om bisysslan ger ekonomisk ersättning eller inte.²¹

I prop. 2000/01:147 beskrivs bakgrunden till lagstiftningens utformning. Där konstateras att de element som bör ingå i ett effektivt och tydligt kontrollsystem är:²²

1. En skyldighet för arbetsgivaren att informera sina arbetstagare om vad som är otillåtet
2. En skyldighet för arbetstagaren att på begäran lämna arbetsgivaren uppgifter om sina bisysslor
3. En skyldighet för vissa arbetstagare med anställningar som ställer särskilt stora krav på förtroende för innehavaren att självmant anmäla sina bisysslor till arbetsgivaren
4. En skyldighet för arbetsgivaren att reagera när denne får kännedom om otillåtna bisysslor

Kontrollsystemet avseende de förtroendeskadliga bisysslorna är viktigt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga förvaltningen.

Kontrollen av de arbetshindrande bisysslorna och konkurrensbisysslorna bör alltså i första hand vara en fråga för kollektivavtalsparterna på området att reglera. På grund av sakens natur kan den angivna principiella uppdelningen mellan författning och kollektivavtal dock inte upprätthållas strikt. Arbetstagarens skyldighet att uppge sina bisysslor kan ju rimligen inte inskränkas till bara de bisysslor som arbetstagaren själv anser skulle kunna vara förtroendeskadliga, utan måste avse i princip alla bisysslor.

För att arbetsgivaren när det finns anledning till det skall ha möjlighet att kontrollera om det förekommer förtroendeskadliga bisysslor är det viktigt att de offentliganställda har en tydlig skyldighet att på begäran lämna arbetsgivaren uppgifter om sina bisysslor. En sådan skyldighet måste av naturliga skäl omfatta alla slags bisysslor, men arbetsgivaren kan givetvis när det finns skäl till det begränsa sin begäran om uppgifter till att avse bara vissa typer av bisysslor. Vid övervägandet och tillämpningen av en sådan bestämmelse måste de offentliganställdas fri- och rättigheter beaktas och respekteras.²³

Kollektivavtalets allmänna bestämmelser (AB)

Allmänna bestämmelser (AB) är en del av huvudöverenskommelsen (HÖK) och innehåller allmänna anställningsvillkor. AB har en sektion om bisyssla (3 kap. 8 §) som främst avser arbetshindrande

²⁰Offentligt anställdas bisysslor, SOU 2000:80 Bilaga 4

²¹Ibid.

²²Offentligt anställdas bisysslor, Prop. 2000/01:147 avsnitt 6.3

²³Ibid. avsnitt 6.5

och konkurrerande bisysslor. Det framgår där att arbetstagaren bär ansvaret att anmäla och lämna in uppgifter om bisyssla.²⁴

Som huvudregel gäller att bisysslor är tillåtna. Medarbetarna är fria att ha en bisyssla så länge den inte är konkurrerande, arbetshindrande eller förtroendeskadlig. Om så är fallet kan den förbjudas med stöd av Allmänna bestämmelser (AB) § 8 punkterna A–C nedan.²⁵

För arbetstagare anställda i kommun, landsting, region eller kommunalförbund gäller AB § 8 punkt A och B. Punkt C gäller inte eftersom dessa arbetstagare omfattas av reglerna om förtroendeskadlig bisyssla i 7 § lagen om offentlig anställning (LOA).

- A. Arbetshindrande bisyssla
Om verksamheten är så omfattande eller är av den karaktären att den inverkar hindrande på det ordinarie arbetet.
- B. Konkurrensbisyssla
Om arbetstagare utövar en verksamhet som konkurrerar med arbetsgivarens uppdragsverksamhet.
- C. Förtroendeskadlig bisyssla
Om verksamheten kan rubba förtroendet för den anställdes egen eller någon annan anställds objektivitet eller som på annat sätt kan skada organisationens anseende.

Arbetstagare som har en bisyssla ska anmäla denna och lämna de uppgifter, som arbetsgivaren anser behövs för bedömning av bisysslan. Arbetsgivaren ska medvetandegöra arbetstagaren om skyldigheten att anmäla bisysslan och lämna uppgifter.

2.2.9 Övrig lagstiftning

Inkomstskattelag (1999:1229)

Inkomstskattelag (IL) reglerar beskattning av inkomster, och gäller för både fysiska och juridiska personer. Både den kommunala och den statliga inkomstskatten täcks av lagen.

I 9 kap. 10 § IL finns ett uttryckligt avdragsförbud för mutor och andra otillbörliga belöningar. Mutans beteckning (t.ex. provision, arvode eller avgift) saknar betydelse. Är det fråga om en kostnad som på ett otillbörligt sätt kan tänkas påverka mottagarens tjänsteutövning är den inte avdragsgill.

Årsredovisningslag (1995:1554)

Årsredovisningslagen (ÅRL) innehåller bestämmelser om hur företag ska gå tillväga när de upprättar och offentliggör sin årsredovisning, koncernredovisning och delårsrapport. I 6 kap. regleras den förvaltningsberättelse som företag ska upprätta. Enligt 6 kap. 10 § ska förvaltningsberättelsen för vissa företag även innehålla en hållbarhetsrapport.

Kravet på hållbarhetsrapport omfattar företag som uppfyller mer än ett av följande villkor:

Medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 250. Företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 175 miljoner kronor. Företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 350 miljoner kronor.

Enligt 6 kap. 12 § ÅRL ska en hållbarhetsrapport innehålla de hållbarhetsupplysningar som behövs för förståelse av företagets utveckling, ställning och resultat och konsekvenserna av verksamheten. En del i detta är enligt bestämmelsen att ange hur företaget arbetar för att motverka korruption.

²⁴Allmänna bestämmelser AB 17, version 2019-01-01. AB är en del av huvudöverenskommelsen (HÖK) och innehåller allmänna anställningsvillkor.

²⁵AB 17, Allmänna Bestämmelser (AB) i lydelse fr.o.m. 2019-01-01

Aktiebolagslag (2005:551)

Aktiebolagslagen innehåller vissa jävsregler. Därutöver innehåller lagen bestämmelser om revisors skyldighet att vidta vissa åtgärder om det uppstår misstanke om bland annat mutbrott (9 kap. 42 § aktiebolagslagen).

Bokföringslag (1999:1078)

Bokföringslagen fastställer revisors skyldighet att följa god redovisningssed, samt reglerar tillsammans med 11 kap. 5 § brottsbalken bokföringsbrott som aktualiseras då till exempel falska eller oriktiga uppgifter tillförs bokföringen.

2.3 Styrdokument i Borås Stad

Borås Stads styrdokument inom området innefattar policys, program, riktlinjer och regler.

2.3.1 Regler för intern kontroll

Kommunfullmäktige beslutade 2017 om Regler för intern kontroll, som omfattar Borås stad och stadens helägda bolag. Kommunstyrelsen har ansvar för att det finns en god intern kontroll. I det ligger även ansvar för en organisation kring intern kontroll. Nämnderna och bolagens styrelser har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Varje nämnd och bolagsstyrelse ska upprätta en organisation för sin interna kontroll, och anta regler och anvisningar för denna.

Samtliga medarbetare ska följa regler och anvisningar om intern kontroll. Cheferna ansvarar för att informera övriga anställda om innebörden av den interna kontrollen, och verka för att arbetsmetoderna bidrar till en god intern kontroll. Brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till närmaste överordnad.

Varje nämnd och bolagsstyrelse ska löpande följa upp det interna kontrollsystemet inom sitt verksamhetsområde. Varje år ska en plan för denna uppföljning, samt en riskanalys av rutiner och processer, antas av nämnd och bolagsstyrelse.

Varje nämnd och bolagsstyrelse ska i samband med årsredovisningen redovisa resultatet

av den interna kontrollen till Kommunstyrelsen. Varje nämnd och bolagsstyrelse ska i samband med budgeten redovisa riskanalys och plan för nästkommande år till Kommunstyrelsen. Nämndernas redovisning ska ske i ett system som Stadsledningskansliet anvisar.

Utifrån nämndernas och bolagens redovisningar ska Kommunstyrelsen årligen utvärdera den interna kontrollen.²⁶

²⁶Borås Stads regler för intern kontroll, 2017 <https://intranet.boras.se/download/18.78ce08f715f682a938530393/1510747133494/Regler%20f%C3%B6r%20intern%20kontroll-regler.pdf>

2.3.2 Vårt förhållningssätt

I policyn Vårt förhållningssätt - hur vi motverkar oegentligheter står det att *"alla anställda och förtroendevalda i Borås Stad och dess bolag har ansvar för att motverka oegentligheter. Arbetet med detta ska ingå i det interna kontrollarbetet. I Vårt förhållningssätt har vi en gemensam syn. Arbetsledningen och Centrum för kunskap och säkerhet kan ge råd i enskilda fall."*²⁷

2.3.3 Regler för representation

Reglerna för representation finns inte tillgängliga bland stadens övriga styrdokument. Det finns ett Fullmäktigebeslut från år 2013 som utgår från en motion. Motionen har varit remitterad till Representationskommittén som uppgett följande gällande representation *"Stadens externa representation skall alltid präglas av ordning, nykterhet och trevnad. Stadens inställning till alkohol och andra droger ges tillkänna genom de policydokument som Kommunfullmäktige antagit. Varje enskilt representationsbeslut skall kunna försvaras och stå självständigt utifrån dessa målsättningar."*²⁸

2.3.4 Borås Stads personalpolitiska program och riktlinjer

I det personalpolitiska programmet framgår bland annat att:

"Varje medarbetare har en tydlig roll och ser sin betydelse för att uppfylla verksamhetens mål. Ett gott medarbetarskap präglas av professionalism, engagemang, lärande och mod att tänka och handla i nya banor. Tillit och respekt är honnörsord i alla möten med andra människor.

*Ett gott chefskap stimulerar till kreativitet och utveckling som en del i arbetet med den goda arbetsplatsen. Chefskapet präglas av helhetssyn och fokus på måluppfyllelse, att leverera rätt kvalitet med effektiv resursanvändning tillsammans med medarbetarna. Ett gott chefskap ger medarbetarna förutsättningar att i det dagliga arbetet göra skillnad för Borås Stad och dess invånare."*²⁹

De personalpolitiska riktlinjerna är en fördjupning av det personalpolitiska programmet och är gemensamma för stadens nämnder och förvaltningar.

I de personalpolitiska riktlinjerna finns bland annat riktlinjer för arbetsplatsklimat och arbetsplatskultur. Bland annat framgår det att:

*"I Borås Stad värnas ett öppet arbetsklimat där medarbetare vill och kan uttrycka sin åsikt. Genom att utmana rådande normer skapas ett klimat som styrs av tillit istället för misstroende och det öppnas upp för dialog framför diskussion, debatt och tystnad. Genom att hjälpa varandra och ta ansvar och visa respekt för såväl arbetsuppgifter, yrkesroller som för verksamheten och den gemensamma arbetsmiljön skapas förutsättningar för ett gott klimat och en bra kommunikation på arbetsplatsen."*³⁰

Stadsrevisionen konstaterar att det inte finns någon särskild skrivning kring hur arbetsplatskulturen ska bidra till det förebyggande arbetet kring oegentligheter och korruption.

²⁷Vårt förhållningssätt är fastställt av Kommunfullmäktige den 26 mars 2015, reviderat den 17 januari 2019, <https://intranet.boras.se/download/18.e2b8d0216935b92d5725e10/1551695924286/V%C3%A5rt%20f%C3%B6rh%C3%A5llningss%C3%A4tt%20-%20policy.pdf>

²⁸Kommunfullmäktiges protokoll, 2013-11-18 § 500, 2011/KS0720 105

²⁹Personalpolitiskt program, Borås stad 2018 <https://intranet.boras.se/download/18.2c7bb06214a5eb5774325f7/1547556043916/Personalpolitiskt%20program%20-%20program.pdf>

³⁰Personalpolitiska riktlinjer, Borås Stad 2016 <https://intranet.boras.se/download/18.1e2e28f215564597cbd838f3/1466506299326/Personalpolitiska%20riktlinjer%20-%20riktlinjer.pdf>

2.3.5 Policy och regler för koncerninköp

Kommunfullmäktige fastställde 26 maj 2016 en Policy för koncerninköp.³¹ I policyn hänvisas till Regler för koncerninköp, som är fastställd av Kommunfullmäktige. Reglerna är en fördjupning av policyn. I reglerna framgår att:³²

”Offentlig förvaltning arbetar på medborgarnas uppdrag och ska vara saklig och opartisk. Tjänstemän och förtroendevalda får inte misstänkas för ovidkommande hänsyn eller intressen i sitt arbete. Upphandling är särskilt integritetskänsligt, och ansvariga måste uppträda därefter. Alla försök till otillåten påverkan ska anmälas till närmaste chef eller övrig arbetsledning.

Förtroendevalda och anställda med intressen i leverantörsföretag ska inte delta i upphandling eller inköp, om det kan påverka beslutet. En förtroendevald eller anställd som får en nära affärsrelation till en leverantör ska undvika att anlita samma leverantör privat.

Kommunen ska anlita endast seriösa leverantörer som fullgör sina skyldigheter i det land där de är registrerade. Samma krav gäller underleverantörer. Kontroll om leverantören betalat skatter och avgifter ska ske innan denne anlitas”

I omorganisationen år 2017 flyttades upphandlingsavdelningen från Tekniska förvaltningen till Stadsledningskansliet och fick namnet Koncerninköp. Koncerninköp fick därmed en mer strategisk roll.

2.3.6 Bisysslor

Borås Stad har inget officiellt styrdokument som berör området bisysslor. På intranätet under rubriken ”Anställd och arbetsgivare” (Stadsledningskansliet) nämns de regler som finns i lagen om offentlig anställning (LOA) och kollektivavtalets allmänna bestämmelser (AB) avseende bisysslor. Det framgår bland annat:

”Som anställd i kommunen är man skyldig att på eget initiativ anmäla en bisyssla till arbetsgivaren och lämna de uppgifter som arbetsgivaren anser behövs för bedömningen av bisysslan (AB § 8). Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer räknas aldrig som en bisyssla som skulle kunna vara arbetshindrande eller konkurrerande och behöver inte anmälas på eget initiativ. Förtroendeuppdrag inom fackliga, politiska eller ideella organisationer kan däremot vara förtroendeskadliga enligt lagen om offentlig anställning (LOA 7 och 7 b §§). Som anställd i kommunen är man skyldig att lämna uppgifter om sådana bisysslor om arbetsgivaren begär det.”³³

Utöver ovanstående framgår även att Arbetsgivaren enligt 7 a § LOA ska informera allmänt om vad som menas med förtroendeskadlig bisyssla. Det kan lämpligen ske i samband med introduktionen av nyanställda och på arbetsplatsträffar. Informationen kan även tas upp i utvecklingssamtalen, särskilt med medarbetare som jobbar med myndighetsutövning, upphandling, tillsyns- och kontrolluppgifter, egendomsförvaltning samt verksamhets- och förvaltningsledning.³⁴

³¹Policy för koncerninköp, Borås Stad 2016.

³²Regler för koncerninköp, Borås Stad <https://intranet.boras.se/download/18.5ec6182815e2cd6525b85f45/1504163741611/Regler%20f%C3%B6r%20koncernink%C3%B6p%20-%20regler.pdf>

³³<https://intranet.boras.se/anstalldocharbetsgivare/hrprocesser/bisysslor.4.59208d97163622cf00e16a98.html>

³⁴Ibid.

Vidare finns på intranätet även information och viss vägledning om utredning av bisyssla, beslut om att förbjuda bisyssla och en anmälningsblankett avseende bisyssla för anställda. Blanketten ska fyllas i vid rapportering av bisyssla och lämnas till närmaste chef. Utöver det finns även länkar till SKL:s cirkulär och checklista inom området samt vissa instruktioner för utredning och stöd för bedömning och beslut. I informationen finns inte angivet vem som är ansvarig för att genomföra utredning eller vem som har delegation att fatta beslut om att förbjuda en bisyssla. Det finns inte heller angivet vem som har delegation att besluta om att efterfråga ytterligare information om en bisyssla. Sådan information finns heller inte angivet i Kommunstyrelsens delegationsordning.³⁵

Sammanfattningsvis är varje anställd inom kommunen med utgångspunkt i AB skyldig att på eget initiativ anmäla bisysslor till arbetsgivaren. Arbetsgivaren är enligt lagen om offentlig anställning (7 a §) skyldig att informera allmänt om vad som menas med förtroendskadlig bisyssla. Detta kan ske t.ex. i samband med introduktion, arbetsplatsträffar och medarbetar- eller utvecklingssamtal. Vidare är arbetstagarare skyldig att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagararens bisysslor. På Borås Stads intranät finns vägledning för hur bisysslor ska rapporteras och visst stöd för utredning och bedömning. Det finns ingen beskrivning eller rutin för hur Borås Stad ska säkerställa sitt informationsansvar eller genomföra kontroller eller uppföljning inom området. Det finns heller inte angivet vem som ansvarar för utredning av bisyssla eller vem som har delegation för att efterfråga ytterligare information om en bisyssla eller förbjuda en bisyssla.

2.4 Institutet mot mutor, COSO och SKL

2.4.1 Institutet mot mutor

Institutet Mot Mutor (IMM) är en näringslivsorganisation som verkar för att skapa tilltro i samhället genom att motverka korruption och underlätta för samhällets aktörer att göra rätt. Genom informations- och kunskapsspridning samt självreglering stöttar IMM proaktivt i antikorrupsionsarbetet och bidrar till ökad medvetenhet om korrupsionsfrågor i samhället.³⁶

Brottsbalkens regler om mutbrott är allmänt hållna och svårtolkade trots den reformering som skett. IMM har varit med och tagit fram den så kallade "Näringslivskoden". Denna kod om gåvor, belöningar och andra förmåner i näringslivet "koden" ska ses som ett komplement till lagstiftningen, den fyller ut och förtydligar straffbestämmelserna. Koden omfattar alla bokföringsskyldiga företag, inklusive offentligt ägda bolag, och omfattar alla typer av förmåner.

IMM tillhandahåller även en kunskapsbank, information om mutor och korruption, samt stöd i hur du ska tolka lagar och olika begrepp.³⁷

³⁵Ibid. Cirkulär 2002:5 "Förtroendskadliga bisysslor", SKL 2002. "Är bisysslan tillåten eller förbjuden? – Checklista för bedömningen av bisysslors förtroendskadlighet", SOU 2000:80 Bilaga 4. Kommunstyrelsens delegationer Fastställd av Kommunstyrelsen att gälla from 2017-07-01.

³⁶<https://www.institutetmotmutor.se/>

³⁷<https://www.institutetmotmutor.se/kunskapsbank/>

2.4.2 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

COSO är ett ramverk för att utvärdera ett företags interna kontroll över den finansiella rapporteringen. Ramverket består av fem komponenter:

- Kontrollmiljö
- Riskbedömningar
- Kontroller
- Kommunikation och information
- Utvärdering och uppföljning

I det praktiska arbetet med intern kontroll är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan mål och de olika COSO-komponenterna. En grundläggande del för att arbetet med den interna kontrollen ska fungera är att det finns tydliga styrsignaler, exempelvis genom dokumenterade rutiner och riktlinjer.³⁸

2.4.3 Sveriges Kommuner och Landsting

Enligt SKL bidrar intern styrning och kontroll till måluppfyllelse och att verksamheten kan bedrivas effektivt och säkert. Ett medvetet och systematiskt arbetssätt som utgår från riskbedömning kan också förebygga och upptäcka fusk, oegentligheter och korruption.

SKL tillhandahåller material med ett synsätt på intern kontroll som kan vara vägledande i arbetet med att utveckla den interna kontrollen. Väsentliga moment är – en robust organisation, riskanalyser, åtgärder och kontroller samt uppföljning.³⁹

SKL fördjupar arbetet, i ett nätverk tillsammans med ett antal kommuner och regioner, för att förebygga och motverka fusk, oegentligheter och bedrägerier inom välfärdssektorn. Arbetet syftar till att använda den kompetens som finns, öka medvetenheten kring problematiken, och utveckla olika stödmaterial.

SKL ger stöd till kommuner och regioner i deras arbete för att motverka korruption bland annat genom kunskapsspridning och utvecklingsarbete.⁴⁰

SKL:s utbildning om arbete mot oegentligheter och korruption

SKL har en utbildning om förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption. Enligt utbildningen finns sex grundläggande komponenter i det förebyggande arbetet mot oegentligheter och korruption; kultur och värdegrund, riskhantering, intern kontroll, dialog och transparens, uppföljning och utvärdering samt ledning och styrning.⁴¹

³⁸Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert, Torbjörn Wikland 2014. The 2013 COSO framework and COX compliance, IMA 2013. https://www.coso.org/documents/COSO%20McNallyTransition%20Article-Final%20COSO%20Version%20Proof_5-31-13.pdf

³⁹SKL, Intern kontroll för förtroende, trygghet och utveckling, <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-703-9.pdf?issuusl=ignore>

⁴⁰Sveriges Kommuner och Landstings webbplats, www.skl.se

⁴¹SKL; Korruption – en utbildning från SKL, <http://linode.learnways.com/skl/korruption/kurs/>

Processhjulet som visas nedan fungerar som ett stöd för att initiera aktiviteter som bemöter både individuella och organisatoriska risker för oegentligheter och korruption. Modellen betonar betydelsen av att fokusera på såväl kultur och värdegrund som på kontroll och uppföljning.⁴²



Bild 1: Processhjul för förebyggande arbete⁴³

I utbildningen lämnar SKL följande beskrivning av respektive del i processhjulet:⁴⁴

Ledning och styrning

Ledningen bör sträva efter att etablera och kommunicera värderingar, vikten av etiskt beteende och organisation som är fri från all korruption. Ledningen skapar policys och beslutar om resursfördelning. Genom egna exempel ska ledningen även visa att de lever som de lär.

Kultur och värdegrund

Den interna kulturen definieras av medarbetarens agerande och attityder. Organisationen förstår och accepterar värderingarna.

Riskhantering

Risker bör identifieras, analyseras och reduceras. En organisation bör försöka begränsa de negativa konsekvenserna av incidenter som inte kan undvikas. Det finns olika metoder och administrativa verktyg för riskhantering och ingen vedertagen metod som används av alla kommuner.

Intern kontroll

Det bör säkerställas att de grundläggande kontrollerna fungerar för att bemöta de många olika risker som kan finnas i en verksamhet. Grundläggande kontroller behövs för att minska risker som kan finnas i en verksamhet. Samtidigt kan ytterligare riktade kontroller krävas för att minska specifika risker.

⁴²www.skil.se Korruption – en utbildning från SKL

⁴³www.skil.se Korruption – en utbildning från SKL

⁴⁴Ibid

Dialog och transparens

Genom utbildning och öppen dialog blir anställda på alla nivåer mer medvetna om både regler och risker, kan uppmärksamma signaler om att allt inte står rätt till och får en ökad kunskap om hur man ska agera. Det är också viktigt att det finns tillgängliga kommunikationskanaler där den anställda utan rädsla kan söka råd eller anmäla misstankar.

Transparens nämns bland annat i ESO rapporten: ökad transparens kan nås i kommunal verksamhet, genom ökad användning av informations- och kommunikationsteknologi som möjliggör för enskilda medborgare att delta i granskandet av makthavarna.⁴⁵

Uppföljning och utvärdering

För att uppnå mål krävs det att målsättningarna bryts ned till delmål. Det krävs också att det är en tydlig ansvarsfördelning samt att framgångar och bakslag rapporteras så hinder kan upptäckas och nödvändiga justeringar kan göras. Även om man arbetar förebyggande med att förhindra att oegentligheter uppstår kommer incidenter att inträffa. Det är nödvändigt att dels åtgärda felet men ledningen behöver också analysera varför felet inträffade.

⁴⁵Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska 2013:2

3 NULÄGESANALYS BORÅS STAD

3.1 Inledning

Nedan beskrivs Borås Stads arbete med att motverka och upptäcka förekomst av oegentligheter och korruption. Genomgången genomförs med utgångspunkt i SKL:s processhjul för förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption.

3.2 Ledning och styrning

Sedan den förra rapporten publicerades 2013 har flera styrdokument som berör området oegentligheter och korruption upprättats. Borås Stad har även inrättat CKS som en avdelning på Stadsledningskansliet som ska ha det kommunövergripande ansvaret för dessa frågor. Borås Stad har även inrättat ett lednings- och styrsystem ”Stratsys” där exempelvis ett stort arbete med intern kontroll har genomförts.

3.2.1 Centrum för kunskap och säkerhet (CKS)

Under Kommunstyrelsen finns sedan 2017 avdelningen Centrum för kunskap och säkerhet (CKS). I uppdraget ingår att arbeta med att långsiktigt och strategiskt förhindra att kriminalitet, oegentligheter och korruption får fäste i Borås Stads verksamheter. Avdelningen ansvarar dessutom för Borås Stads samlade säkerhetsarbete, försäkringsfrågor och krisberedskap. Detta genom att arbeta utifrån tre inriktningar; kunskap, säkerhet samt oegentligheter och korruption.⁴⁶ CKS samverkar bland annat med Koncerninköp gällande bakgrundskontroll av leverantörer.

CKS har upprättat en verksamhetsbeskrivning 2016 med bl.a inriktning och mål för verksamheten. Verksamhetsbeskrivningen har inte fastställts av Kommunstyrelsen och uppställda mål har inte följts upp. Enligt intervjuade vid CKS beror det på att avdelningen under 2017 och 2018 har haft en implementerings- och uppstartsfas. Avdelningen har inte heller varit fullt ut bemannade för uppdraget förrän i slutet av 2018. Förhållandena har inneburit att det fram till i år inte har funnits möjlighet att genomföra en mer formell uppföljning av verksamhetsmålen. De intervjuade uppger att verksamhetsbeskrivningen är ett levande dokument på avdelningen och att målsättning och inriktning stäms av löpande.

Oegentligheter och korruption

CKS arbetar kontinuerligt och långsiktigt mot alla former av oegentligheter och korruption, bland annat genom policys (exempelvis ”Vårt förhållningssätt”) och andra styrdokument där det beskrivs hur Borås Stads anställda ska förhålla sig i dessa frågor. Som ett komplement har en visselblåsarfunktion inrättats.⁴⁷

⁴⁶<https://intranet.boras.se/organisationochnatverk/forvaltningar/stadsledningskansliet/organisation/centrumforkunskapochsakerhet.4.6dd925d3157cc6fd66c6f9ac.html>

⁴⁷Ibid

Bild 2: CKS organisationschema⁴⁸

3.2.2 Visselblåsarfunktion

Visselblåsarfunktionen är en rapporteringskanal som syftar till att medarbetare och förtroendevalda i Borås Stad ska kunna anmäla allvarliga missförhållanden begångna av personer i ledande ställning, och känna sig trygga med att anmälningarna tas emot och hanteras på ett korrekt sätt.

Visselblåsarfunktionen beskrivs som:⁴⁹

- Funktionen ska enbart användas vid misstanke om allvarliga oegentligheter begångna av en person i ledande ställning där kommunens normala interna rapporteringskanaler inte bedöms vara möjliga eller lämpliga att använda. Det kan handla om exempelvis mutor, bedrägerier eller tjänstefel. Anmälan ska vara saklig och uppgifterna korrekta
- Synpunkter och klagomål på exempelvis lokaler, omorganisation och löner ska inte lämnas via visselblåsarfunktionen. Dessa synpunkter tar man med sin närmaste chef
- Anmälan till visselblåsarfunktionen kan göras av en anställd eller förtroendevald i Borås Stad och dess bolag
- En anmälan till visselblåsarfunktionen blir normalt sett en allmän handling, om det inte finns en tillämplig sekretessbestämmelse
- Det går bra att lämna en anmälan anonymt. Inga efterforskningar görs för att identifiera vem som lämnat en anonym anmälan
- CKS på Stadsledningskansliet ansvarar för Borås Stads visselblåsarfunktion. Det är CKS som hanterar alla visselblåsarärenden och bedömer om man ska genomföra en egen utredning eller om frågan hör hemma i en annan nämnd/förvaltning

Enligt intervjuade vid CKS har Borås Stad i genomsnitt haft 15 anmälningar per år till visselblåsarfunktionen sedan den infördes 2017, varav ungefär hälften utreds av CKS. Visselblåsarfunktionens ärenden rapporteras enligt intervjuade vid CKS direkt till kommunchef och i vissa fall till Kommunalrådsberedning.

⁴⁸CKS bildspel, erhållit från CKS, 2019-08-21

⁴⁹Ibid

Det finns av sekretessskäl ingen rapportering eller redovisning av inkomna visseblåsarärenden eller genomförda utredningar till Kommunstyrelsen i nuläget. Denna omständighet kommer att utredas vid den översyn av visseblåsfunktionen som Kommunstyrelsen initierat under 2019 menar de intervjuade.

3.2.3 Arbetsgrupper och nätverk

Enligt intervju vid Stadsledningskansliet finns ett nätverk mellan Borås Stad, berörda statliga myndigheter och andra aktörer om att samverka för trygghet, säkerhet och demokrati. Gruppen är en lokal myndighetssamverkan och företrädare träffas en gång per månad och kan då arbeta med att höja kunskapen inom ett område. En avsiktsförklaring finns framtagen men den är inte undertecknad av myndigheterna som ingår i den lokala samverkansgruppen.

Borås Stad är därutöver med i SKL:s nuvarande nätverk för korruptionsbekämpning. Det startades upp i januari 2019 och pågår under 2019 med en sista träff i november.

3.3 Arbete med kultur- och värdegrund

Intervjuade vid CKS och Stadsledningskansliet uppger att det inom vissa förvaltningar och bolag pågår ett arbete med etik- och värdegrundsfrågor. Borås Stad saknar dock en dokumenterad värdegrund på kommunövergripande nivå, som hanterar frågor om etiskt förhållningssätt i förhållande till begreppet oegentligheter och korruption. Borås Stad har enligt de intervjuade initierat en arbetsgrupp som påbörjat ett arbete kring värdegrund i kvalitets- och utvecklingsarbetet Tillitsresan. Tillitsresan är ett arbete som ska ge Borås Stad ett nytt, mer modernt sätt att styra och leda alla sina verksamheter.⁵⁰

Stadsrevisionen noterar att styrdokumentet Vårt förhållningssätt, policy för koncerninköp och personalpolitiskt program med riktlinjer innehåller vissa delar som på olika sätt tangerar etik och värdegrundsfrågor.

3.4 Riskanalys, intern styrning och kontroll

Nämnder ska säkerställa att den interna kontrollen bygger på en relevant riskanalys samt årligen fastställa en internkontrollplan. I samband med årsredovisningen ska nämnderna godkänna dokumentation av genomförda åtgärder och/eller kontroller enligt internkontrollplanen.⁵¹

Nämnderna upprättar och rapporterar intern kontroll i ett styr- och ledningssystem, Stratsys. Där upprättas även riskanalyser som stadens nämnder genomför. Stadsrevisionen har genomfört en översiktlig granskning av Borås Stads nämnders riskanalys år 2019. Granskningen har som utgångspunkt att kartlägga i vilken omfattning områdena oegentligheter och korruption förekommer i nämndernas riskanalyser.

I granskningen framkommer att olika former av risker för oegentligheter och korruption är medtaget i nämndernas riskanalyser för samtliga nämnder. Merparten av nämnderna har bedömt risken så hög att den ska finnas med i internkontrollplanen. Det kontrollmoment som anges i internkontrollplanen kan även ses som att de utgör en del i det förebyggande arbetet mot oegentligheter.

Kommunstyrelsen och de tekniska nämnderna har tagit med många risker som berör området oegentligheter och korruption i sina riskanalyser. Till viss del förekommer även detta bland de bland de andra nämnderna men i mindre utsträckning.

Stadsrevisionen noterar att inga risker eller kontrollmoment finns med för någon nämnd gällande påverkan, mutor och vänskapskorruption vid avgifts-, tillsyns- och bidragsverksamheter eller verksamheter

⁵⁰<https://intranet.boras.se/styrningochledning/kvalitetochutvecklingsarbeten/tillitsresan.4.1544b908169955a8b1a12db6.html>

⁵¹Borås Stad, Regler för internkontroll, 2017

där betyg utfärdas. En nämnd har i riskanalysen definierat kontroll av underleverantör, men detta kontrollmoment saknas i hög grad för övriga nämnder.

3.4.1 Dualitetsprincipen

Dualitetsprincipen; d.v.s. att två personer i förening genomför attestering. Principen innebär att ingen person ensam ska handlägga en transaktion helt igenom en beslutsprocess.⁵² I Borås Stad uppfylls dualitetsprincipen genom hantering i stadens ekonomisystem och lönesystem där det är inlagt som en generell kontroll.

Enligt intervju med CKS har i dagsläget ingen inventering genomförts gällande dualitetsprincipen i verksamhetssystemen i Borås Stad. Detta kommer att vara en del av den nämndsspecifika informations-/ utbildningsinsatsen som CKS har för avsikt att genomföra med början hösten 2019.

3.4.2 Leverantörs- och betalningskontroller

2010 påbörjade finansavdelningen (Stadsledningskansliet) projektet ”Rätt redovisning”. Projektet innehöll bland annat en översyn av leverantörskontroll och riskhantering. Avtal tecknades med tjänster inom leverantörs- och betalningskontroll (Credit Safe och Inyett).

Creditsafe är en kreditupplysnings tjänst.⁵³ Koncerninköp (som ansvarar för stadens upphandlingar) och förvaltningar i Borås Stad kontrollerar genom Creditsafe:s leverantörskontroll, att företag har s.k. grönt ljus. Grönt ljus innebär att de är utan betalningsanmärkningar och kronofogdeskulder och med en hög bedömd pålitlighet när det gäller betalningar och klarar bedömning av risk att komma i obestånd inom 12 månader.

Inyett levererar dagligen en tjänst till enheten Redovisningsservice (Servicekontoret) där betalningsfilen stämts av mot Svensk Handels varningslista, Skattemyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Borås Stad har avtal med Inyett och nuvarande avtal gäller till 2019-10-31 enligt intervjuad vid Stadsledningskansliet. De kontroller som görs sker i samband med att betalfiler skickas är automatiserade kontroller av Borås Stads leverantörsbetalningar. De kontroller som görs är bland annat:

- Kontroll av svartlistade/bluffföretag
- Dubbelbetalningar
- Onormala belopp
- Ej momsregistrerade bolag
- Utbetalningar till bankkontonummer

3.4.3 Granskning av avtalstrohet

Borås Stad har 2018 inlett ett arbete med inköpsanalys av avtal på förvaltningarna i Borås Stad.

⁵²<https://www.esv.se/contentassets/7c159b667ddc46579f09dbc196168d6e/2016-24-oegentligheter-och-intern-styrning-och-kontroll-korr-fotnoter.pdf>

⁵³www.creditsafe.com

Avdelningen Koncerninköp på Stadsledningskansliet har köpt in inköpsanalyssystemet Spend By Exitia. Systemet är ett hjälpmedel för att följa avtalstrohet vid inköp gentemot ramavtal och andra avtal i Borås Stad och är under införande i Borås Stads förvaltningar.⁵⁴

3.5 Dialog och transparens

SKL betonar i sitt utbildningspaket under rubriken dialog och transparens vikten av att det finns tillgängliga kommunikationskanaler där den anställde utan rädsla kan söka råd eller anmäla misstankar. Borås Stad har inrättat avdelningen CKS på Stadsledningskansliet och även byggt upp en visselblåsarfunktion.

Borås Stad införde diarium på webben för ökad service, tillgänglighet och transparens. I webbdariet kan medborgare söka i Borås Stads diarium.⁵⁵

3.5.1 Nära ledarskap

I en tidigare revisionsrapport ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt” 2013 framgick det vid intervjuer med förvaltningschefer och bolagschefer i Borås Stad att det förekom diskussion och värdegrundsarbete i vissa bolag och nämnder när det gäller etiskt förhållningssätt och risker för oegentligheter och korruption.⁵⁶

Enligt information från avdelningen Personal och förhandling på Stadsledningskansliet berörs området oegentligheter och korruption i:

- tredagarsutbildningen ”Att arbeta i offentlig förvaltning”
- den centrala introduktionen för chefer där stadsjuristerna har ett utbildningspass där de bland annat berör jävsfrågan
- Checklistan för introduktion av nyanställda
- utbildningar (exempelvis förvaltningslagen) som Borås Stad håller för sina medarbetare tas frågor upp om oegentligheter, korruption och jäv

3.5.2 Informationsinsats

Vid intervju med företrädare för CKS framkommer att avdelningen under hösten 2019 kommer att påbörja en informationsinsats i Borås Stads nämnder och styrelser kring frågor om oegentligheter och korruption. CKS kommer också bygga upp en sida på Borås Stads intranät med information, länkar till web-utbildningar och olika typer av dilemman som kan utgöra diskussionsunderlag, rättsfall av intresse m.m.

Genom kunskapshöjande informations-/utbildningsinsatser vill CKS öka medvetenheten kring dessa frågor hos anställda och förtroendevalda i Borås Stad och dess bolag. Detta ska ske exempelvis vid ledningsgruppsmöten, arbetsplatsträffar eller andra lämpliga sammankomster.

Informationsinsatserna ska bidra till att förebygga, upptäcka och förhindra korruption och liknande företeelser. Planen är att nå ut brett med information om de aktuella frågorna, men att prioritera grupper som kan vara särskilt utsatta för eventuella påverkansförsök.

3.5.3 Bisysslor

Berörda tjänstemän vid Stadsledningskansliet uppger att utgångspunkten i Borås Stads arbete mot

⁵⁴<https://www.spendbyexitia.com>

⁵⁵Borås Stad / Nyheter / Vi inför webbdarium – ta del av allmänna handlingar på boras.se, 2018-03-26

⁵⁶Kommunstyrelsens uppsiktsplikt, Stadsrevisionen Borås. Mars 2013-03-12

förtroendeskadliga och arbetshindrande bisysslor är att anställda själva ska anmäla bisysslor och rapportera in det på avsedd blankett. Det är upp till närmaste chef att ta emot anmälan om bisyssla från en medarbetare. Blanketten ska sedan sparas i personalakten. Om arbetsgivaren fattar beslut om att förbjuda en bisyssla ska detta enligt de intervjuade dokumenteras med motivering samt diarieföras. I vissa fall ska ett sådant beslut även förhandlas jml. lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

HR-avdelningen på Stadsledningskansliet och på respektive förvaltning är behjälpliga med rådgivning angående bisysslor och hur de ska bedömas. De intervjuade uppger att det inte är särskilt vanligt att Stadsledningskansliet får den typen av frågor.

De intervjuade uppger vidare att det i dagsläget inte finns några rutiner eller riktlinjer som reglerar hur och när Borås Stad ska sköta sitt informationsansvar när det gäller bisysslor. De intervjuade uppger att möjliga åtgärder är att lägga in informationsinsatser om bisysslor som en punkt på checklistan vid nyanställning och medarbetaröverenskommelsen. Vilket skulle förbättra Borås Stads arbete i dessa delar. En annan förbättringsåtgärd är att föra in information om bisysslor som en punkt i SAM-kalendern (Systematiskt arbetsmiljöarbete), vilket skulle innebära att information om bisysslor blir ett område som ska avhandlas på APT vid Borås Stads samtliga arbetsplatser årligen.

Någon övergripande uppföljning av omfattning eller hur förvaltningar i Borås Stad arbetar med bisysslor sker inte i dagsläget. Det sker heller ingen sammanställning på Borås Stad nivå avseende hur vanligt förekommande det är med bisysslor. De intervjuade uppger att det inte genomförs några särskilda kontrollmoment vid Stadsledningskansliet som syftar till att kartlägga förekomsten av bisysslor på förvaltningen. Såvitt de intervjuade känner till sker inte heller detta i övriga förvaltningar. De intervjuade uppger att det inte är tillåtet med befintligt regelverk att efterforska systematiskt vilka bisysslor som alla anställda i en kommun har. Utgångspunkten är istället att de anställda har skyldighet att rapportera och att arbetsgivaren kan efterfråga ytterligare information men att man då behöver en anledning i varje enskilt fall.

3.6 Uppföljning och utvärdering

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas - en process som bestämmer kvaliteten på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Uppföljningen genomförs för att säkerställa att de kontroller som designats för att möta risker verkligen utförs och fungerar som tänkt.⁵⁷

Kommunstyrelsen behandlar en gång per år ett ärende om intern kontroll för nämnder och bolag. Därutöver har man lagt in löpande kontroller vid tertialuppföljningar för risker med hög riskbedömning.

Borås Stad har inrättat avdelningen CKS. Ett av uppdragen är att långsiktigt arbeta mot oegentligheter och korruption i Borås Stad. Ärenden som inkommit till visselblåsarfunktionen följs upp en gång per halvår i Kommunstyrelsen. Vid intervju med berörda från CKS betonas det att en kontinuerlig uppföljning av åtgärder mot oegentligheter och korruption saknas i Borås Stad. De intervjuade vid CKS menar att såväl information, uppföljning och dokumentation inom området skulle kunna införas som en komponent i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM hjulet).

Stadsrevisionen noterar att mål för och utvärdering av Borås Stads och CKS samlade arbete i dessa frågor saknas.

⁵⁷Intern kontroll för förtroende, trygghet och utveckling, SKL 2018

4 Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen har genomfört en uppföljande granskning av Borås Stads förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption. Uppföljningens övergripande syfte är att följa upp granskningsresultaten från 2013 och genomföra en nulägesanalys av hur arbetet inom området i Borås Stad ser ut 2019. Den huvudsakliga revisionsfrågan är om de brister som framkom i granskningen 2013 har åtgärdats och om Kommunstyrelsens förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption är ändamålsenligt.

Stadsrevisionens bedömning i förhållande till de brister som konstaterades 2013

Stadsrevisionens bedömning i förhållande till de brister som konstaterades 2013 är som följer:

Att det saknades en kommungemensam dokumenterad strategi för arbetet, där man aktivt tog ställning till hur Borås Stad ska hantera oegentligheter och korruption

Granskningen visar att det inte finns en kommungemensam dokumenterad strategi. Avdelningen CKS under Stadsledningskansliet har inrättats som ska arbeta med dessa frågor på en övergripande nivå. CKS ingår i ett samarbete med andra myndigheter och i SKL:s nätverk för korruptionsbekämpning. Normerande inriktning för Borås Stad går att finna i policyn Vårt förhållningssätt som antogs av Kommunfullmäktige 2015.

Borås Stad saknar fortfarande ett aktiverande styrdokument där de långsiktiga målen för arbetet mot oegentligheter och korruption framgår.

Stadsrevisionens bedömning är att bristen delvis har åtgärdats.

Utöver den antagna riktlinjen för upphandling saknar Borås Stad antagna riktlinjer som hanterar korruption, oegentligheter och motverkande av organiserad ekonomisk brottslighet

Granskningen visar att sedan 2013 har Borås Stad antagit flera styrdokument inom området, bland annat: Vårt förhållningssätt, regler för intern kontroll, personalpolitiska riktlinjer, regler för representation och regler för Koncerninköp. Stadsrevisionen noterar att reglerna för representation inte finns tillgängliga bland Stadens andra styrdokument.

Stadsrevisionens bedömning är att bristen till stora delar har åtgärdats. Det som återstår är en kommungemensam dokumenterad värdegrund och hur den ska implementeras i Stadens olika verksamheter.

Staden bör utveckla uppsikten över Borås Stads interna kontroll och även omfatta bolagen i reglerna för den interna kontrollen. Staden behöver också utveckla arbetet med riskanalyser som bör omfatta risker för korruption och oegentligheter

Granskningen visar att Borås Stad har infört regler för intern kontroll som även omfattar de kommunala bolagen. Kommunstyrelsen genomför årligen en uppföljning av samtliga nämnders och bolags interna kontroll som en del av sin uppsiktsplikt. Granskningen visar att samtliga nämnders riskanalyser innehåller olika typer av risker som berör området oegentligheter och korruption.

Stadsrevisionens bedömning är att bristerna till stora delar är åtgärdade.

Att begrepp för organisationskultur, etik och värdegrund är viktiga att fastställa, med tydliga budskap om förhållningssätt som förväntas av medarbetare i Borås Stad. Gemensamma utbildningsinsatser med hur man kan hantera risker för oegentligheter och korruption borde övervägas

Granskningen visar att Borås Stad har infört riktlinjer gällande förhållningssätt. Staden saknar fortfarande en gemensam värdegrund. Flera andra styrdokument tangerar värdegrund och förhållningssätt på olika sätt. Det pågår även ett arbete i Staden med att ta fram en gemensam värdegrund för Borås Stad. En gemensam utbildningsinsats inom området har initierats av avdelningen CKS, som under

hösten 2019 kommer att besöka nämnder och bolag för information samt införa en e-utbildning gällande oegentligheter och korruption.

Stadsrevisionens bedömning är att bristerna delvis är åtgärdade. Arbetet pågår med att ta fram en gemensam värdegrund och utbildningsinsatser planeras för genomförande under 2019.

Borås Stad saknar ett dokumenterat system för hantering och rapportering av misstänkta fall av oegentligheter och korruption

Granskningen visar att Kommunstyrelsen har inrättat avdelningen CKS på Stadsledningskansliet för att arbeta med dessa frågor. Inom avdelningen har en visselblåsarfunktion för anställda och allmänheten inrättats. Stadsrevisionens bedömning är att bristen är åtgärdad.

Stadsrevisionens bedömning med utgångspunkt i granskningens nulägesanalys

Inom ramen för granskningen har Stadsrevisionen genomfört en nulägesanalys av Borås Stads förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption. Analysen har genomförts med utgångspunkt i SKL:s processhjul för att motverka oegentligheter och korruption.

I omorganisationen år 2017 flyttades upphandlingsavdelningen till Stadsledningskansliet och fick namnet Koncerninköp. I dokumentet regler för koncerninköp regleras den strategiska rollen. Koncerninköp samverkar med CKS för att motverka oegentliga leverantörer. Borås Stad har därutöver infört kontroller av leverantörer och betalningar via systemen Creditsafe och Inyett. Vidare pågår införandet i Borås av ett system för granskning av inköp gentemot avtal.

Arbetsgivaren är enligt lagen om offentlig anställning (LOA 7 a §) skyldig att informera allmänt om vad som menas med förtroendeskadlig bisyssla. Vidare är arbetstagare skyldig att på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisysslor. På Borås Stads intranät finns vägledning för hur bisysslor ska rapporteras och visst stöd för utredning och bedömning.

Granskningen visar att Borås Stad saknar rutiner för att löpande säkerställa sitt informationsansvar enl. LOA. Information om förtroendeskadliga bisysslor finns inte med i Borås Stads checklistor för introduktion, medarbetar/utvecklingssamtal eller i det systematiska arbetsmiljöarbetet (SAM). Borås Stad saknar en samlad beskrivning eller riktlinje för hur kommunen ska/bör genomföra kontroller eller uppföljning inom området. Det finns ingen samlad bild av hur de olika förvaltningarna bedriver arbetet i dessa frågor. I Kommunstyrelsens delegationsordning finns inte angivet vem som har delegation för att efterfråga ytterligare information om en bisyssla eller förbjuda en bisyssla.

Förutom ovanstående rekommenderar Stadsrevisionen med utgångspunkt i nulägesanalysen följande:

- Avdelningen CKS vid Stadsledningskansliet har upprättat en verksamhetsbeskrivning 2016 med bl.a inriktning och mål för verksamheten. Verksamhetsbeskrivningen har inte fastställts och uppställda mål har inte följts upp av Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen bör fastställa mål och inriktning för verksamheten och säkerställa att uppföljning gentemot målen genomförs
- Nämnder som har verksamheter som omfattar myndighetsutövning inom områdena avgifts-, tillsyns- och bidragsverksamheter eller verksamheter där betyg utfärdas bör löpande beakta risker för mutor, otillbörlig påverkan och vänskapskorruption när nämnderna genomför sin riskanalys
- Gällande automatiska kontroller i system uppfylls dualitetsprincipen i Stadens ekonomi- och lönesystem. Huruvida dualitetsprincipen är uppfylld i övriga verksamhetssystem i Borås Stad bör kartläggas
- Borås Stad berör området oegentligheter och korruption i flera chefs- och medarbetarutbildningar. Därutöver kommer avdelningen CKS att genomföra en informationsinsats i Borås Stads nämnder och styrelser under 2019. Det skulle enligt Stadsrevisionens bedömning behövas en långsiktig plan för hur successiva utbildningsinsatser i nämnder och bolag ska genomföras för att motverka oegentligheter och korruption
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att Borås Stad sköter sitt informationsansvar om förtroendeskadliga bisysslor. Kommunstyrelsen bör föra in information om förtroendeskadliga bisysslor i Borås Stads checklistor för introduktion av nya medarbetare och medarbetar-/utvecklingssamtal. Vidare bör information om förtroendeskadliga bisysslor finnas med som en del av Stadens systematiska arbetsmiljöarbete för att säkerställa att information delges samtliga av Borås Stads medarbetare vid arbetsplatsträffar årligen
- Kommunstyrelsen behöver utifrån sin övergripande roll inventera hur kommunens olika förvaltningar bedriver arbete med kontroll och uppföljning i förhållande till förtroendeskadliga bisysslor. Stadsrevisionen rekommenderar att Kommunstyrelsen med utgångspunkt i inventeringen sammanställer centrala riktlinjer gällande kontroll och uppföljning av förtroendeskadliga bisysslor. Vidare bör Kommunstyrelsen säkerställa att beslutsdelegationen inom området tydliggörs

Sammanfattande bedömning

Borås Stad har under de senaste åren genomfört en mängd åtgärder inom området för att förebygga och motverka oegentligheter och korruption. Stadsrevisionen kan konstatera att vissa delar av Borås Stads arbete fortfarande är under uppbyggnad. Stadsrevisionens sammanfattande bedömning är att de brister som konstaterades i rapporten 2013 till stor del är åtgärdade och att Borås Stads arbete med att förebygga oegentligheter och korruption delvis är ändamålsenligt.

Granskningens nulägesanalys visar att Borås Stad fortfarande saknar en kommungemensam värdegrund vilket är en grundläggande komponent i det förebyggande arbetet mot oegentligheter och korruption. Borås Stad saknar även en kommungemensam strategi inom området. Kommunstyrelsen har inte heller fastställt mål och inriktning för avdelningen Centrum för kunskap och säkerhet (CKS) förebyggande arbete mot oegentligheter och korruption. Borås Stad saknar dessutom centrala riktlinjer för hur kommunen ska sköta sitt informationsansvar och bedriva kontroll och uppföljning när det gäller förtroendeskadliga bisysslor.

Det är enligt Stadsrevisionens bedömning väsentligt att Kommunstyrelsen slutför arbetet med att ta fram en kommungemensam värdegrund och formulerar en övergripande strategi inom området. Kommunstyrelsen behöver även fastställa mål och inriktning för CKS och genomföra uppföljning gentemot målen. Kommunstyrelsen behöver vidare säkerställa att arbetet mot förtroendeskadliga bisysslor sker i enlighet med lagen om offentlig anställning och att en ändamålsenlig systematik inom området avseende information, kontroll och uppföljning upprättas på övergripande nivå.

Stadsrevisionen vill betona att det fortsatt är av stor vikt att vidareutveckla och levandegöra arbetet med intern kontroll och kontinuerligt utbilda verksamheterna för att även fortsatt utveckla arbetet med att förebygga och minska risken för oegentligheter och korruption.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Anna Sandström
Granskningsledare
Certifierad Kommunal yrkesrevisor

5 KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR

Lagar och förordningar

Regeringsformen (1974:152)

Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

Brottsbalken (1962:700)

Kommunallag (2017:725)

Förvaltningslag (2017:900)

Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden

Lag (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Lag (1994:260) om offentlig anställning

Lagen (2001:1016) om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Inkomstskattelag (1999:1229)

Årsredovisningslag (1995:1554)

Aktiebolagslag (2005:551)

Bokföringslag (1999:1078)

Borås Stads dokument

Regler för intern kontroll, Borås Stad 2017

Vårt förhållningssätt, Borås Stad 2019

Personalpolitiskt program, Borås Stad 2018

Personalpolitiska riktlinjer, Borås Stad 2016

Policy för koncerninköp, Borås Stad 2016

Regler för koncerninköp, Borås Stad

Kommunstyrelsens delegationer, 2017-07-01

Rapport EKO, Stadsrevisionen i Borås Stad, 2013

Kommunstyrelsens uppsiktsplikt, Stadsrevisionen i Borås Stad, 2013

Regler för representation, Kommunfullmäktiges protokoll, 2013-11-18 § 500, 2011/KS0720 105

Verksamhetsbeskrivning för centrum för kunskap och säkerhet (CKS), Borås Stad 2016

Övriga referenser

- En visselblåsarfunktion – överväganden och praktiska råd, Statskontoret 2018
- Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska, Regeringskansliet 2013:2
- Statliga myndigheters skydd mot korruption, Riksrevisionen 2013
- Intern kontroll för förtroende trygghet och utveckling, Sveriges Kommuner och Landsting 2018
- Korruptionens struktur i Sverige, BRÅ 2007:21
- Visselblåsarfunktioner i staten, Statskontoret 2016:30
- En visselblåsarfunktion – överväganden och praktiska råd, Statskontoret 2018
- Vägledning för bolag, Ansvaret för personuppgifter som hanteras i system för whistleblowing, Datainspektionen 2010
- The 2013 COSO framework and COX compliance, IMA 2013
- Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert, Torbjörn Wikland 2014
- Den gemensamma värdegrunden för Statsanställda, Regeringskansliet 2013
- Cirkulär 2002:5 Förtroendskadliga bisysslor, SKL 2002
- Offentligt anställdas bisysslor, SOU 2000:80
- Är bisysslan tillåten eller förbjuden? – Checklista för bedömning av bisysslors förtroendskadlighet, SOU 2000:80 Bilaga 4
- Offentligt anställdas bisysslor, Prop. 2000/01:147
- Allmänna bestämmelser AB 17, version 2019-01-01

Internetkällor

Borås Stads webbplatser:

<https://www.boras.se/kommunochpolitik/styrandedokument/styrdokument.4.3cc917c815870110c1215744.html> ; 2019-09-12

Borås Stads intranäts webbplatser: <https://intranet.boras.se/download/18.78ce08f715f682a938530393/1510747133494/Regler%20%C3%B6r%20intern%20kontroll-regler.pdf> ; 2019-09-12

<https://intranet.boras.se/download/18.e2b8d0216935b92d5725e10/1551695924286/V%C3%A5rt%20f%C3%B6rh%C3%A5llningss%C3%A4tt%20-%20policy.pdf> ; 2019-09-12

<https://intranet.boras.se/download/18.2c7bb06214a5eb5774325f7/1547556043916/Personalpolitiskt%20program%20-%20program.pdf> ; 2019-09-12

<https://intranet.boras.se/download/18.1e2e28f215564597cbd838f3/1466506299326/Personalpolitiska%20riktlinjer%20-%20riktlinjer.pdf> ; 2019-09-12

<https://intranet.boras.se/download/18.5ec6182815e2cd6525b85f45/1504163741611/Regler%20f%C3%B6r%20koncernink%C3%B6p%20-%20regler.pdf> ; 2019-09-12

<https://intranet.boras.se/anstalldocharbetsgivare/hrprocesser/bisyslor.4.59208d97163622cf00e16a98.html> ; 2019-09-12

<https://intranet.boras.se/styrningochledning/kvalitetochutvecklingsarbeten/tillitsresan.4.1544b908169955a8b1a12db6.html> 2019-10-14

Externa internetkällor:

Statskontorets webbplats:

<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2012/kopta-relationer.-om-korruption-i-det-kommunala-sverige>; 2019-09-12

http://www.statskontoret.se/var-verksamhet/myndighetsnatverket-mot-korruption/ny_genomforda-natverksmoten/natverksmotet-25-september-2018/; 2019-09-12

Regeringens webbplats:

<https://www.regeringen.se/49bb4c/contentassets/1df0c81fa73d4f878c9eba10c744b0a7/den-gemensamma-vardegrunden-for-de-statsanstallda-s2013.011>; 2019-09-12

Sveriges Kommuner och Landstings webbplats:

Institutet mot Mutors webbplats:

<https://www.institutetmotmutor.se/>; 2019-09-12

<https://www.institutetmotmutor.se/kunskapsbank/>; 2019-09-12

Intervjuer

| | |
|---|------------|
| Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet | 2019-08-21 |
| Telefonintervju med tjänsteperson vid Stadsledningskansliet | 2019-08-27 |
| Intervju med tjänstepersoner vid Stadsledningskansliet | 2019-09-20 |



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen