



**Tomelilla kommun**

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2021-12-14

# Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

Rapport

Tomelilla kommun

KPMG AB

2021-12-14

Antal sidor 18

Antal Bilagor 1



**Tomelilla kommun**

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2021-12-14

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Inledning	4
2.1	Syfte och revisionsfrågor	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig styrelse/nämnd	7
2.5	Metod	7
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Organisation och styrning	7
3.2	Förebyggande insatser	9
4	Slutsats och rekommendationer	16
A	Bilaga 1	18

## 1 Sammanfattning

KPMG har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan.

Syftet med granskningen har varit att översiktligt bedöma om berörda nämnders arbetsformer, uppföljning och kontroll mot otillåten påverkan sker på ett ändamålsenligt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt familjenämnden inte fullt ut har säkerställt ändamålsenliga arbetsformer och tillräcklig uppföljning och kontroll avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan. Av granskningen framgår att det finns ett behov av att aktualisera frågan i kommunen, att tillhandahålla utbildning samt att se över och säkerställa att riskreducerande rutiner och kontroller finns på plats i tillräcklig utsträckning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi följande:

- Kommunstyrelsen och granskade nämnder bör tillse att en riskanalys specifikt inriktad på riskerna för oegentligheter, inklusive otillåten påverkan återkommande genomförs och dokumenteras samt att granskade nämnder utifrån riskanalysen vidtar förebyggande åtgärder.
- Kommunstyrelsen bör tillse att förekomsten av otillåten påverkan kartläggs och följs upp inom ramen för medarbetarundersökningen och genom gällande rutin för tillbuds- och avvikelserapportering samt att uppföljning och intern kontroll avseende det förebyggande arbetet stärks.
- Kommunstyrelsen och granskade nämnder bör säkerställa att informations- och utbildningsinsatser avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan och oegentligheter generellt tillhandahålls kontinuerligt till både tjänstemän och förtroendevalda.
- Kommunstyrelsen bör tillse att en visselblåsarfunktion inrättas för att leva upp till kommande lagkrav samt att kommunikationsinsatser utformas på ett sätt som gör det tydligt för chefer och medarbetare att funktionen finns samt hur den fungerar.
- Byggnadsnämnden bör överväga riskreducerande åtgärder i form av att lyfta upp bygglovs – och tillsynsärenden enligt PBL, till byggnadsnämnden för beslut i sådana fall där kommunen är sökande.

## 2 Inledning

KPMG har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete mot otillåten påverkan. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Verksamhet som bedrivs med offentliga medel ska förvaltas på ett säkert sätt och med en tillfredsställande intern kontroll. Saklighet och opartiskhet i utövandet av offentlig verksamhet och i myndighetsutövning är en förutsättning för efterleva lagens krav och för att förtroendet för kommunen och dess anställda ska upprätthållas. Kommunen ansvarar för att avsiktliga och oavsiktliga fel i beslutsfattandet och i myndighetsutövningen inte inträffar och att det finns ett förebyggande arbete som minimerar och hanterar risker för att anställda och förtroendevalda ska utsättas för otillåten påverkan i sin tjänsteutövning.

Med otillåten påverkan avses ett agerande som syftar till att påverka någons tjänsteutövning. Påverkansförsöken kan beröra mutor och oegentligheter, trakasserier, hot och våld, skadegörelse och olägliga erbjudanden.

Enligt Brottsförebyggande rådets (BRÅ) rapport – Otillåten påverkan mot Myndighetspersoner 2016:3, finns en tendens att den upplevda utsattheten för otillåten påverkan hos tjänstemän och förtroendevalda har ökat.

Revisorerna har i sin revisionsplanering för 2021 uppmärksammat risker kring hur kommunen arbetar förebyggande för att hantera otillåten påverkan mot förtroendevalda och tjänstemän i deras uppdrag. Med granskningen vill revisorerna få underlag för att bedöma om styrelsens och nämndernas arbete mot otillåten påverkan sker på ett ändamålsenligt sätt.

### 2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att översiktligt bedöma om berörda nämnders arbetsformer, uppföljning och kontroll mot otillåten påverkan sker på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Bedrivs förebyggande insatser för att motverka och förhindra otillåten påverkan mot förtroendevalda och tjänstemän?
- Har riskanalys och riskgrupper identifierats inom ramen för arbetet? Har åtgärder vidtagits med anledning av detta?
- Finns utvecklade arbetsformer, rutiner och kontroller för att upptäcka och hantera otillåten påverkan mot förtroendevalda och tjänstemän?

### 2.2 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden, familjenämnden och byggnadsnämnden.

Granskningen har avgränsats till ett urval av verksamheter inom vård- och omsorgsnämnden, familjenämnden och byggnadsnämnden som i sitt uppdrag och myndighetsutövning kan bli utsatta för otillåten påverkan. Granskningen berör både tjänstemän och förtroendevalda.

2021-12-14

Otillåten påverkan behöver inte utgöra brott i juridisk mening; det är främst tjänstemannens uppfattning som avgör vad som är "otillåtet" och olämpligt. En händelse betecknas som otillåten påverkan om den drabbade uppfattar att syftet var att påverka tjänsteutövningen<sup>1</sup>. Inom begreppet otillåten påverkan inryms dels trakasserier, hot och våld dels korruption.

## 2.3 Revisionskriterier

### 2.3.1 Kommunallagen (2017:725)

Enligt kommunallagens 6 kap. 6 § skall nämnden/styrelsen inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har beslutat samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnden skall även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I 6 kap 28 § framgår följande gällande jävsregler. Lagen säger att en förtroendevald eller en anställd är jävig om:

1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,
3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet.

Enligt 29 § ska nämnden bortse från jäv om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse. Av 30 § följer att en förtroendevald som är jävig i ett ärende hos en nämnd inte får delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självmant uppge det.

### 2.3.2 Övriga utgångspunkter

#### 2.3.2.1 Statliga myndigheters skydd mot korruption (RIR 2013:2)

Enligt Riksrevisionens rapport *Statliga myndigheters skydd mot korruption* bör ett skydd mot korruption stå i proportion till verksamhetens identifierade risker. Åtgärder mot korruption bör således innehålla följande delar: riskanalys som inkluderar riskerna

<sup>1</sup> Hämtat från BRÅ:s rapport *Att förebygga och hantera påverkansförsök*, 2017

2021-12-14

för korruption, förebyggande åtgärder för att minimera riskerna, etik – riktlinjer, utbildning och diskussion om etiska frågor, samt system för rapportering och hantering av misstankar.

Riksrevisionen rekommenderar följande förebyggande åtgärder utifrån verksamhetens riskanalys: tydliga riktlinjer mot korruption som reglerar tjänstepersoners myndighetsutövande, fyra ögon-principen, arbetsrotation, kontroll, utbildning, samt nära ledarskap. I Bilaga 1 finns Riksrevisionens rekommendationer och identifierade riskområden beskrivet.

### **2.3.2.2 Handbok - Att förebygga och hantera påverkansförsök**

Brottsförebyggande rådet har i denna handbok<sup>2</sup> identifierat centrala delar för det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan. För att få en säker organisation krävs arbete på både strategisk och operativ nivå. Den strategiska delen handlar till stor del om långsiktiga och generellt förebyggande åtgärder, som med fördel kan vidtas av flera olika funktioner inom organisationen. Säkerhets- och personalfunktionerna är här särskilt viktiga, liksom högre ledning och närmaste chef. Arbetet för en säker organisation inkluderar till exempel utbildningar för att öka medvetenheten hos alla medarbetare, liksom värdegrundsarbete och riskanalyser. På den operativa nivån handlar det dels om att förebygga otillåten påverkan, dels om reaktiva åtgärder när något har inträffat. I handboken framhålls även vikten av att rapportera alla risker, tillbud incidenter för att skapa förutsättningar för att göra relevanta riskbedömningar. BRÅ har i tidigare rapporter konstaterat att den drabbade är mest benägen att rapportera konkreta händelser som uppfattas vara allvarliga. Våld och skadegörelse rapporteras i hög grad. Således selekteras vissa typer av rapporter fram (Granér 2004, Brå 2015:19). Däremot rapporteras otillbörliga erbjudanden mycket sällan, och trakasserier rapporteras i tämligen liten utsträckning.

### **2.3.2.3 Välfärdsbrott och otillåten påverkan – Sveriges Regioner och Kommuner 2021**

Välfärdsbrott, korruption och otillåten påverkan ökar inom kommunerna. I rapporten från SKR framgår att otillåtna försök att påverka kommunens tjänstepersoner är ett ökande problem. Många kommuner saknar kompetens, verktyg och en bra samordning för att motverka välfärdsbrottslighet och påverkansförsök. Rapporten har intervjuat tjänstepersoner i 30 kommuner där den samlade bilden från de intervjuade är en önskan om ökad kunskap och strukturerat arbete kring välfärdsbrott och otillåten påverkan. Utsatthet för otillåten påverkan i det dagliga arbetet kan bli grogrunden för en tystnadskultur. Det utgör både ett arbetsmiljöproblem och ett hot mot demokratin. Tjänstepersoner i socioekonomiskt utsatta områden vittnar dessutom om kriminella som försöker påverka beslut. SKR lyfter i rapporten fram vikten av en levande diskussion om otillåten påverkan på arbetsplatsen samt betydelsen av det interna arbetet med rutiner för incidenthantering och stöttning till medarbetare.

---

<sup>2</sup> Daterad 2017

## 2.4 Ansvarig styrelse/nämnd

Granskningen kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden, familjenämnden och byggnadsnämnden.

## 2.5 Metod

Vi har genomfört intervjuer med kommundirektör, kanslichef och säkerhetssamordnare. Därtill har vi intervjuat verksamhetschefer och avdelningschefer inom stöd och omsorg, barn och utbildning och samhällsbyggnad.

Inom respektive verksamhetsområde har vi intervjuat medarbetare som arbetar med myndighetsutövning inom bygglov, försörjningsstöd/stöd och omsorg samt utbildning.

Presidierna i byggnadsnämnden, vård- och omsorgsnämndens samt familjenämnden har även intervjuats.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Organisation och styrning

#### 3.1.1 Organisation och ansvar

Det finns ingen funktion i kommunen som har ett tydligt uttalat ansvar för att aktivt arbeta för att utveckla det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan eller mot oegentligheter generellt. Av intervjuerna framgår att detta ansvar följer linjeorganisationen och samtliga chefer har i sin chefsroll ett uppdrag att arbeta förebyggande mot otillåten påverkan i de verksamheter där detta utgör en risk.

I sakkontrollen framhålls att den nya säkerhetsorganisation, mellan ett antal kommuner i Sydöstra Skåne, som är under utveckling, delvis har ett uppdrag att förebygga otillåten påverkan, tex genom förebyggande arbete mot hot och våld mot förtroendevalda och anställda.

#### 3.1.2 Kommunövergripande styrdokument, riktlinjer och rutiner

I kommunen finns ett antal kommunövergripande styrdokument och reglemente som reglerar området korrupsion, oegentligheter och arbetet mot otillåten påverkan.

##### 3.1.2.1 Reglemente för intern kontroll

Av reglementet, beslutat at kommunfullmäktige den 15 februari 2021 och gällande från och med den 1 mars 2021 följer att varje nämnd/styrelse ansvarar för att den interna kontrollen är tillfredsställande. Den interna kontrollen ska vara en del i det vardagliga arbetet. Genom den interna kontrollen säkerställer nämnderna att den egna verksamheten bedrivs enligt tillämpliga lagar, förordningar, regler och föreskrifter samt Tomelilla kommuns reglemente, budget och övriga styrdokument. Reglementet ger vägledning genom att tillhandahålla en lista med riskkategorier som kan användas vid identifiering av risker. På listan finns bla risker för förtroendeskada, verksamhetsrisker, bristande efterlevnad av regelverk och legala risker.

### 3.1.2.2 **Reglemente för att undvika korrupktion och mutor**

Reglementet är beslutat av kommunfullmäktige 21 februari 2020. I dokumentet framgår att "demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är grundläggande värden för all offentlig verksamhet. Medborgarnas förtroende för vår kommun fodrar att vi inte tillåter oss påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i vårt arbete". Reglementet definierar och beskriver olika typer av korrupktion, därtill klargörs hur förmåner ska betraktas, vilka som kan vara tillåtna och vilka som aldrig är tillåtna.

Reglementet tillhandahåller ett antal kontrollfrågor medarbetare/förtroendevalda kan ställa sig själva om de blir erbjudna gåvor/tjänster.

Det framhålls att det alltid är otillbörligt att ta emot något som kan framkalla tacksamhetsskuld. Särskilt inom omsorgsarbete och hälso- och sjukvården är det viktigt att de äldre/brukarna inte får intryck av att det krävs gåvor till personalen för att få den vård man är berättigad till. Personal bör enligt reglementet inte ta emot penninggåvor även om det rör sig om små belopp. Gåvor med realiserbart ekonomiskt värde t ex smycken, prydnadsföremål, konstverk och liknande är inte heller tillåtet att ta emot annat än om värdet är ringa.

Utöver gåvor och testamentsförordnande i samband med vård saknar reglementet emellertid exemplifieringar av vanligt förekommande verksamhetsspecifika förmåner eller risker.

Det tydliggörs att anställd eller förtroendevald inom Tomelilla kommun som misstänker att annan anställd, förtroendevald eller uppdragstagare gör sig skyldig till korrupktion eller andra handlingar som kan utgöra brott, alltid kan vända sig till HR-chefen eller kanslichefen. Enligt reglementet kommer sådana anmälningar att utredas med hög integritet och den eller de som anmälan gäller kommer inte att få veta vem som har gjort anmälan. Av reglementet framgår inte hur sådan anmälan kan göras eller hur anonymitet kan säkras.

Av intervjuerna framgår att arbete pågår med att se över möjligheten att, tillsammans med grannkommunerna, skapa en gemensam visseblåsarfunktion som lever upp till de lagkrav som blir gällande från och med den 17 december 2021.

Frågor kring jäv och intressekonflikter berörs inte i detta reglemente och inte heller i annat reglemente/policy. I sakkontrollen framhålls att befintlig lagstiftning inom området bedöms vara tillräcklig och styrning/förtydligande inom kommunen i form av reglemente eller policy har inte varit aktuellt.

### 3.1.2.3 **Rutiner vid hot och våld i Tomelilla kommun**

Det kommunövergripande dokumentet *Rutiner vid hot och våld i Tomelilla kommun*, beslutat av central samverkan och senast reviderat 2015-05-27, redogör för definitioner av hot och våld, arbetsgivarens lagstadgade skyldigheter och ansvar att utreda risker för hot och våld samt rutiner vid förekomst av hot och våld.

Enligt rutinen ska enhetsspecifika handlingsplaner finnas för personal som riskerar att utsättas för hot eller våld. Riskbedömningar ska göras för enskilda arbetssituationer och arbetsplatsen i sin helhet. Sociala medier ska också beaktas i riskbedömningar. Befintliga riskbedömningar ska revideras årligen i samband med lokal



samverkansgrupp och arbetsplatsträffar. Dokumentet listar åtgärder som ska finnas vid hot- eller våldssituationer.

Av rutinen framgår hur anställda som utsätts för hot eller våld ska omhändertas. Den drabbade ska tillsammans med arbetsgivaren bestämma åtgärder. Ansvarig chef ansvarar för uppföljning samt att informera skyddsombud.

Arbets-skador och tillbud ska enligt rutinen rapporteras i LISA<sup>3</sup> och utgångspunkten är att samtliga våldshändelser ska polisanmälas. Dokumentet beskriver också medarbetarens tillgång till stöd vid eventuell polisanmälan och rättegång.

#### **3.1.2.4 Med kundens fokus – serviceplan**

Dokumentet antogs av kommunstyrelsen den 9 oktober 2019 och innehåller förhållningssätt och förtydliganden kring hur kommunen ska arbeta med service.

I dokumentet tydliggörs att god service inte alltid innebär att ge det som efterfrågas. Att det ibland krävs en prioritering som inte alltid gynnar den enskilde men som i ett helhetsperspektiv gynnar de som bor och verkar i kommunen. I de fall myndighetsutövningen innebär negativa beslut för den enskilde så ska serviceupplevelsen säkras genom att medarbetare tar sig tiden att förklara besluten.

#### **3.1.3 Bedömning**

Inom kommunen finns ett antal olika kommunövergripande reglementen, rutiner och planer som syftar till att tydliggöra kommunens ställningstaganden och hantering av korruption och hot och våld. Vi noterar att ovanstående inte berör frågan runt jäv och intressekonflikter. I reglementet för att undvika korruption och mutor tydliggörs att anställd eller förtroendevald inom Tomelilla kommun som misstänker att annan anställd, förtroendevald eller uppdragstagare gör sig skyldig till korruption eller andra handlingar som kan utgöra brott, alltid kan vända sig till HR-chefen eller kanslichefen. Vi bedömer dock att det inte tydligt framgår hur en sådan anmälan ska gå till eller hur anonymitet kan säkras men att arbete pågår med att inrätta en visselblåsarfunktion som lever upp till de lagkrav som blir gällande från och med den 17 december 2021.

Vi bedömer att det finns kommunövergripande styrdokument som på ett mycket övergripande plan tydliggör vad som är gällande avseende representation i Tomelilla kommun.

### **3.2 Förebyggande insatser**

#### **3.2.1 Verksamhetsspecifika styrdokument, arbetsformer, rutiner och kontroller**

Nedan följer en kort redogörelse kring verksamhetsspecifika styrdokument, riktlinjer och rutiner som är aktuella för det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan inom de i granskningen utvalda verksamheterna.

---

<sup>3</sup> LISA är kommunens system för rapportering av arbetsmiljörelaterade tillbud – och avvikelser. Systemet har bytt namn till STELLA.

### **3.2.1.1 Samhällsbyggnad – Bygglov**

Samhällsbyggnadschef och tf. bygglovschef beskriver att det pågår ett arbete med att utveckla och tydliggöra bygglovsprocessen samt skapa interna rutiner som stärker förutsättningarna för en rättssäker myndighetsutövning. Utbildningsinsatser är en del av arbetet. En del av den nya strukturen innebär att tf. bygglovschef och handläggare, två gånger i veckan, diskuterar och fördelar inkomna ärenden samt resonerar kring bedömningar.

Några särskilda rutiner och riktlinjer utöver ovanstående omnämns inte utifrån perspektivet otillåten påverkan. Hänvisning görs till det kommunövergripande reglementet för att motverka korruption och mutor samt rutinen för anmälan av arbetsskador och tillbud. Avseende rutinen för anmälan av arbetsskador och tillbud framhålls att efterlevnaden av denna rutin utgör ett utvecklingsområde. Det förefaller också förekomma viss otydlighet kring huruvida mer subtila påverkansförsök som tex ska anmälas enligt denna rutin. Det uppges inte vara kommunicerat i verksamheten var och hur man ska anmäla om man misstänker att en kollega eller chef är utsatt för otillåten påverkan. Däremot framhåller majoriteten av de intervjuade att de i sådan situation hade gått till sin närmsta chef alternativt chefs chef.

I de fall ett bygglovs-, tillsynsärende enligt PBL (där kommunen är sökande) ska hanteras av byggnämnden så tillämpas enligt uppgift rutinen att samhällsbyggnadschefen lämnar sammanträdet. Om ärendet inte ska hanteras av byggnämnden handläggs det inom bygglovsenheten och handläggare fattar beslut enligt delegationsordning. Vi uppmärksammar att befintlig organisation innebär en inbyggd oberoenderisk genom att både teknik och service samt plan – och bygglov inryms inom samhällsbyggnadschefens ansvarsområde. Samhällsbyggnadschefen är dessutom lönesättande chef för både bygglovschef och chef för teknik och service.

Ovanstående upplägg förutsätter att bygglovschefen kan agera oberoende och vara fristående från samhällsbyggnadschefen, dels i sådana situationer där kommunen är sökande i ett enskilt ärende, dels i mer generella frågor så som budget och planering av verksamhet, bla tillsynsverksamhet. Nuvarande upplägg där bygglovschef är inhyrd konsult med samhällsbyggnadschefen som beställare bidrar inte till att minska oberoenderisken eftersom kommunen är kund till den leverantör som samtidigt ska utöva myndighetsutövning i ärenden där kommunen är sökande.

### **3.2.1.2 Barn och utbildning – Betyg, åtgärdsprogram och vissa disciplinära åtgärder**

Betygsättning är myndighetsutövning som sker långt ut i organisationen och det är den enskilda läraren som fattar myndighetsbeslutet. Av intervju med rektor upplever hen sig vara involverad i denna process och hen diskuterar betyg med lärare samt granskar samtliga betyg innan de godkänns. Några skriftliga riktlinjer eller rutiner avseende processen vid betygsättning har inte kommunicerats inom ramen för denna granskning. Dock framhålls att dialog med arbetslag och kollegor är en naturlig del av arbetet med betygsättning.

Vid intervjuerna framhålls fastställda rutiner för skolplaceringar utifrån perspektivet otillåten påverkan. Av *Rutin för skolplaceringar inför e-tjänst* från 2020-12-11 framgår att flertalet är involverade i beslutsprocessen med skolplaceringar. Rutinen innehåller

2021-12-14

ingen skrivning avseende hantering av eventuella påverkansförsök utan är en checklista för hur beslutsprocessen går till.

Myndighetsbeslut avseende särskilt stöd och åtgärdsprogram följer en liknande struktur, där flera funktioner och kompetenser är involverade i arbetet inför sådana beslut.

Enligt intervjuade har arbete pågått med att ta fram enhetsspecifika planer för hot och våld.

Några särskilda rutiner och riktlinjer utöver ovanstående omnämns inte utifrån perspektivet otillåten påverkan. Hänvisning görs till det kommunövergripande reglementet för att motverka korruption och mutor samt rutinen för anmälan av arbetsskador och tillbud. Avseende rutinen för anmälan av arbetsskador och tillbud framhålls att efterlevnaden av denna rutin utgör ett utvecklingsområde. Det förefaller också förekomma viss otydlighet kring huruvida mer subtila påverkansförsök än hot och våld ska anmälas enligt denna rutin. Det uppges inte vara kommunicerat i verksamheten var och hur man ska anmäla om man misstänker att en kollega eller chef är utsatt för otillåten påverkan. Däremot framhåller majoriteten av de intervjuade att de i sådan situation hade gått till sin närmsta chef alternativt chefs chef.

### **3.2.1.3 Stöd och omsorg – Försörjningsstöd samt biståndsbeslut inom vård- och omsorg samt LSS**

”Riktlinjer för ekonomiskt bistånd” antagna av familjenämnden den 27 mars 2020 syftar till att skapa goda förutsättningar för en rättssäker handläggning och likvärdig bedömning gällande rätt till bistånd, bidragsnivå och insatser för stöd till självförsörjning. Riktlinjerna ska ge stöd och vägledning i arbetet.

I riktlinjerna finns stycket ”Förebygga felaktiga utbetalningar”. Det anges att felaktiga utbetalningar ska förebyggas genom tydlig information och vägledning till de sökande om vad som gäller samt genom noggranna kontroller före utbetalning. Att kontrollera de uppgifter som sökande lämnar i samband med ansökan om bistånd ingår som en del i utredning innan beslut fattas. Det uppges vilka uppgifter som ska kontrolleras samt vilka omständigheter som utgör risker för felaktiga utbetalningar. Riktlinjerna hanterar även under vilka omständigheter och inom vilka lagrum som kommunen kan utfärda återkrav och återsökning av bidrag. Därtill lyfts förfarandet vid misstanke om bidragsbrott.

Intervjuade handläggare inom omsorg upplever inte att det finns tydliga riktlinjer för vad som är tillåtet att ta emot i samband med hembesök samt att frågan inte aktualiserats i arbetsgrupperna. De lyfter även fram att det saknas enhetsspecifika rutiner för hot och våld. Inom stöd framhölls att enhetsspecifika rutiner för hot och våld fanns på plats. Därtill framhålls att befintliga rutiner för rapportering av misstänkt korruption inte är väl kända ute i verksamheten och processen kring eventuell polisanmälan och tillgängligheten till stöd vid sådan situation upplevs även vara ett område där den interna kommunikationen kan utvecklas.

Några särskilda rutiner och riktlinjer utöver ovanstående omnämns inte utifrån perspektivet otillåten påverkan. Hänvisning görs till de kommunövergripande dokumenten som omnämns i tidigare stycken. Avseende rutinen för anmälan av

2021-12-14

arbetsskador och tillbud framhålls att efterlevnaden av denna rutin utgör ett utvecklingsområde. Det förefaller också förekomma viss otydlighet kring huruvida mer subtila påverkansförsök än hot och våld ska anmälas enligt denna rutin. Det uppges inte vara kommunicerat i verksamheten var och hur man ska anmäla om man misstänker att en kollega eller chef är utsatt för otillåten påverkan. Däremot framhåller majoriteten av de intervjuade att de i sådan situation hade gått till sin närmsta chef alternativt chefs chef.

### 3.2.2 Undersökning av förekomsten av otillåten påverkan

Inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet finns aktiviteter och uppföljningar som kan utgöra relevant input till det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan, exempelvis möjliggörs en bild av förekomsten av otillåten påverkan genom rapportering av tillbud och incidenter samt medarbetarundersökningar. Inom ramen för kommunens tillbud- och avvikelssystem för arbetsskador STELLA finns det enligt intervjuade ingen incidentkategori för otillåten påverkan. Incidenter rapporteras istället som "våld" eller "hot". Aspekten otillåten påverkan, om sådan är aktuell, blir i dessa fall något som medarbetare kan skriva in i ärendet som notering. Därtill framhåller intervjuade presidier att arbetsmiljöansvarets placering hos kommunstyrelsen påverkar nämndernas möjligheter/förutsättningar att skapa sig en bild av förekomsten av otillåten påverkan inom verksamhetsområdet. Av sakkontrollen framgår dock att det inte finns något som hindrar nämnderna att ta del av de tillbuds- och avvikelserapporter som sammanställs inom aktuellt verksamhetsområde.

Medarbetarundersökningen som genomfördes under 2020 innehåller frågor som synliggör förekomst av hot och våld samt trakasserier. Den synliggör även vilken kategori av personer som utsatt medarbetaren för ovanstående. Frågor kring eventuell förekomst av mutor och korruption finns inte i enkäten. Det finns ingen specifik fråga som är inriktad på att synliggöra förekomsten av otillåten påverkan.

### 3.2.3 Riskanalys och riskgrupper

Det har inte genomförts någon specifik riskanalys avseende oegentligheter eller specifikt otillåten påverkan. Däremot framhålls vid intervjuerna att oegentligheter är ett område som beaktas inom ramen för den interna kontrollen och de riskanalyser som ligger till grund för nämndernas interna kontrollplaner.

I kommunstyrelsens riskanalys 2021 identifieras risken att medarbetare och förtroendevalda utsätts för hot och våld i samband med sin tjänsteutövning på grund av missnöje, utsatt situation etc. Möjliga konsekvenser är enligt analysen bristande arbetsmiljö i form av eventuella skador, stress, sjukskrivningar och rekryteringssvårigheter. Befintliga åtgärder och kontroller bedöms som tillräckliga och risken föranleder därför ingen kontrollaktivitet. Påverkan på beslutsfattande har inte identifierats som potentiell konsekvens utifrån ovanstående. Därtill har kommunstyrelsen i planen 2021 beslutat om kontroller med koppling till förebyggande arbete mot oegentligheter, så som kontroll av följsamheten till attestreglementet, upphandling och inköp samt behörigheter i IT- system.

2021-12-14

I byggnadsnämndens riskanalys 2021 identifieras risken att företag eller privatpersoner gynnas olagligt på grund av påverkan genom mutor eller jäv, riskvärdet bedöms till 4 och befintliga åtgärder och inbyggda kontroller bedöms vara tillfredsställande. En annan risk som byggnadsnämnden identifierade var försämrad arbetsmiljö på grund av hot och våld. Konsekvenserna uppges vara svårigheter i att rekrytera och behålla personal snarare än att hot och våld kan påverka myndighetsutövningen. Den vidare hantering som framgår av analysen är arbete med bemötande och konflikthantering och riskerna föranleder ingen kontroll 2021. Därtill har nämnden i planen 2021 beslutat om kontroller som specifikt syftar till att säkerställa en rättssäker och likvärdig myndighetsutövning.

I familjenämndens riskanalys 2021 identifieras hantering av hot som en risk, dock med ett så pass lågt riskvärde att det inte föranledde någon hantering i form av kontroll inom ramen för den interna kontrollplanen. Familjenämnden granskade det hot-och våldsförebyggande arbetet med inriktning på ensamarbete i den interna kontrollplanen 2020 och åtgärderna som vidtogs med anledning av den kontrollen ligger till grund för riskbedömningen inför 2021. Vi noterar att risken inte har identifierats utifrån perspektivet otillåten påverkan. Nämnden har inte heller identifierat risker som specifikt syftar till att säkerställa en rättssäker och likvärdig myndighetsutövning.

Vård- och omsorgsnämnden har i sin riskanalys och interna kontrollplan 2021 inte identifierat några risker med direkt koppling till oegentligheter eller otillåten påverkan. Nämnden har inte heller beslutat om kontroller som specifikt syftar till att säkerställa en rättssäker och likvärdig myndighetsutövning.

### **3.2.4 Utbildning, information och aktualisering**

I intervjuer med presidierna i vård- och omsorgsnämnden, familjenämnden och byggnadsnämnden framgår att risken för otillåten påverkan inte är något som uppmärksammas i de utbildningar som tillhandahållits förtroendevalda. Innebörden av jäv och hanteringen av detta samt definitioner av mutor och korruption uppges ha fått utrymme vid introduktionsutbildningen för nya förtroendevalda politiker samt inom ramen för övriga utbildningsinsatser som tillhandahölls 2019. Enligt de intervjuade presidierna finns upparbetade arbetssätt för att hantera jäv i de granskade nämnderna.

Någon fördjupad diskussion kring tolkning av olika potentiella jävssituationer eller generella risker kopplat till oegentligheter och/eller otillåten påverkan specifikt har enligt intervjuade presidier inte diskuterats i nämnden. Intervjuade presidier upplever också att det finns ett behov av ytterligare kompetensutveckling avseende förebyggande arbete mot oegentligheter. Av intervjuerna framgår att arbete pågår med att ta fram en utbildningsplan för förtroendevalda under mandatperioden, enligt uppgift ska viss tid ägnas åt området mutor och korruption. Under hösten har det även initierats en seminarieriserie för presidier och ledande tjänstemän. Seminarierieserien är inriktad på samspelet mellan politik och tjänstemannaorganisationen, dilemman som kan uppstå i detta samspel samt kommunikationen. Intervjuade framhåller att otillåten påverkan indirekt kommer att belysas inom ramen för seminarierieserien.

När det gäller utbildning för chefer och medarbetare framgår av intervjuerna att det inte tillhandahållits någon specifik utbildningsinsats avseende förebyggande arbete mot

2021-12-14

oegentligheter och/eller otillåten påverkan. Inom ramen för introduktionsutbildningen för nya chefer och medarbetare tillhandahålls enligt intervjuade information om kommunens värdegrund och gemensamma styrdokument inklusive reglemente för att undvika korruption och mutor.

Av intervju med rektor framgår att utbildning och aktualisering av ämnet korruption och otillåten påverkan är ett utvecklingsområde inom verksamhetsområdet. Frågan har enligt uppgift inte aktualiserats i rektorsgruppen.

Även handläggare inom vård- och omsorgsnämndens verksamhet upplever att utbildning och introduktion avseende förebyggande arbete mot oegentligheter och otillåten påverkan är ett utvecklingsområde. Kännedomen om kommunövergripande riktlinjer för mutor och korruption uppges av intervjuade variera bland handläggarna, rutin för hot och våld upplevs däremot vara väl förankrad bland medarbetare och chefer. Handläggare inom LSS och hemtjänst uppges att frågan kring otillåten påverkan inte aktualiseras kontinuerligt.

Handläggarna inom individ – och familj framför att aktualiseringen av frågor rörande hot och våld varierar. Inom försörjningsstödet upplevs diskussionen av ämnet aktuellt och levande. Under ärendeomgångar och arbetsplatsträffar diskuteras vad som inte accepteras och vad som ska anmälas som tillbud. Diskussionerna lyfts fackligt och återkoppling ges månadsvis under arbetsplatsträffar. Risken för otillåten påverkan uppges vara en naturlig del av de diskussioner som förs kontinuerligt. Det finns rutiner för att lyfta upp komplicerade ärenden i personalgruppen för att resonera kring beslut. Vilka beslut som lyfts upp till diskussion styrs av handläggarna själva.

Samtliga intervjuade framhåller att medarbetarsamtalen är ett forum där behovet av utbildning avseende ovanstående kan lyftas.

### 3.2.5 Bedömning

*Bedrivs förebyggande insatser för att motverka och förhindra otillåten påverkan mot förtroendevalda och tjänstemän?*

Inom ramen för de handläggningsprocesser, rutiner och verksamhetsområden som granskats inom ramen för denna granskning, så finns enligt vår bedömning aktiviteter, kontroller och initiativ som syftar till att säkerställa en rättssäker och likvärdig myndighetsutövning. Inom byggnadsnämndens verksamhetsområde bedrivs ett arbete med att utveckla och tydliggöra bygglovsprocessen samt skapa interna rutiner som möjliggör en enhetlig hantering och stärker förutsättningarna för likvärdiga bedömningar.

Inom ramen för introduktionsutbildningen för förtroendevalda politiker, chefer och medarbetare berörs kommunens värdegrund, de kommunövergripande styrdokumenterna samt jäv och hanteringen av detta. I de verksamhets/enhetsspecifika introduktionerna tillhandahålls mer specifik information, exempelvis kring de lokala rutinerna för hantering av hot och våld. Samtliga intervjuade presidier framhåller att risken för otillåten påverkan inte är något som uppmärksammas i de utbildningar som tillhandahållits förtroendevalda. Intervjuade presidier upplever också att det finns ett behov av ytterligare kompetensutveckling avseende förebyggande arbete mot oegentligheter.

## Tomelilla kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2021-12-14

När det gäller utbildning för chefer och medarbetare framgår av intervjuerna att det inte tillhandahållits någon specifik utbildningsinsats avseende förebyggande arbete mot oegentligheter och/eller otillåten påverkan.

Sammantaget bedömer vi inte att granskade nämnder/styrelse fullt ut bedriver ett förebyggande arbete och aktiva insatser för att motverka och förhindra otillåten påverkan mot förtroendevalda och tjänstemän.

*Har risker och riskgrupper identifierats inom ramen för arbetet? Har åtgärder vidtagits med anledning av detta?*

En grundförutsättning för ett verkningsfullt förebyggande arbete mot otillåten påverkan är att ha en uppfattning om förekomsten. Eftersom kommunens medarbetarundersökning samt återrapporteringen av tillbud och avvikelser inte på ett tydligt sätt fångar upp medarbetarnas uppfattning kring förekomst av oegentligheter och/eller specifikt otillåten påverkan så har nämnderna begränsade möjligheter att utifrån kartläggning identifiera risker och riskgrupper.

Vi noterar att kommunstyrelsen och granskade nämnder, i sina riskanalyser 2021, har identifierat risker som hör samman med otillåten påverkan, såsom risken för hot och våld i arbetet. Denna risk är dock belyst utifrån perspektivet arbetsmiljö och inte utifrån risken för otillåten påverkan. En del i det förebyggande arbetet är att ha en tillräcklig intern kontroll i verksamheten för att minska risken för att myndighetsutövningen inte är korrekt. Det kan handla om rutiner, kontroller och uppföljning för att förebygga och upptäcka fel. Byggnadsnämnden har i sin riskanalys och interna kontrollplan identifierat en kontroll som syftar till att säkerställa en rättssäker och likvärdig myndighetsutövning och inom kommunstyrelsens interna kontrollplan finns kontroller som har en direkt koppling till förebyggande arbete mot oegentligheter generellt. I familjenämndens och vård- och omsorgsnämndens riskanalyser och interna kontrollplaner 2021 finns inga risker som specifikt syftar till att säkerställa en rättssäker och likvärdig myndighetsutövning eller kontroller med direkt koppling till förebyggande arbete mot oegentligheter. Sammantaget kan vi konstatera att kommunstyrelsen och granskade nämnder inte har genomfört specifika riskanalyser avseende oegentligheter och/eller specifikt otillåten påverkan, där risker och riskgrupper identifierats. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen och berörda nämnder utvecklar riskarbetet för att även omfatta risker kopplade till otillåten påverkan.

Vi uppmärksammar att befintlig organisation innebär en inbyggd oberoenderisk genom att både teknik och service samt plan – och bygglov inryms inom samhällsbyggnadschefens ansvarsområde. Samhällsbyggnadschefen är lönesättande chef för både bygglovschef och chef för teknik och service och nuvarande upplägg innebär att bygglovschefen har en kund/beställarrelation med samhällsbyggnadschefen eftersom rollen som bygglovschef innehas av konsult. Vi bedömer att byggnadsnämnden bör överväga riskreducerande åtgärder med anledning av ovan.

*Finns utvecklade arbetsformer, rutiner och kontroller för att upptäcka och hantera otillåten påverkan mot förtroendevalda och tjänstemän?*

Av granskningen framgår att förekomsten av hot och våld samt trakasserier fångas upp i medarbetarundersökning samt i tillbud- och avvikelserapportering. Det finns även möjligheter att lyfta dessa frågor vid medarbetarsamtal och inom personalgruppen

2021-12-14

inom ramen för handlägningsprocessen. Tillbuds- och avvikelssystemet saknar dock en tydlig kategori för otillåten påverkan och den kommunövergripande medarbetarundersökningen fångar inte upp samtliga dimensioner av otillåten påverkan. Därtill bedömer vi utifrån intervjuerna att det inte är helt tydligt i organisation var man ska anmäla om man misstänker att en kollega eller chef är utsatt för otillåten påverkan.

Utifrån ovanstående bedömer vi att det saknas utvecklade arbetsformer, rutiner och kontroller för att på ett systematiskt sätt upptäcka otillåten påverkan

Vi bedömer att kommunstyrelsen måste säkerställa att arbetet med att inrätta en visselblåsarfunktion och kommunikationsinsatser kring detta genomförs. Genom att även säkerställa att otillåten påverkan fångas upp inom ramen för tillbuds- och avvikelserapporteringen som en del av kommunstyrelsens systematiska arbetsmiljöarbete av kommunens verksamheter, bedömer vi att hanteringen av sådana incidenter kan formaliseras.

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vi bedömer att kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, vård- och omsorgsnämnden samt familjenämnden inte fullt ut säkerställt ändamålsenliga arbetsformer och tillräcklig uppföljning och kontroll avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan. Av granskningen framgår att det finns ett behov av att aktualisera frågan i kommunen, att tillhandahålla utbildning samt att se över och säkerställa att riskreducerande rutiner och kontroller finns på plats i tillräcklig utsträckning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi följande:

- Kommunstyrelsen och granskade nämnder bör tillse att en riskanalys specifikt inriktad på riskerna för oegentligheter, inklusive otillåten påverkan återkommande genomförs och dokumenteras samt att granskade nämnder utifrån riskanalysen vidtar förebyggande åtgärder.
- Kommunstyrelsen bör tillse att förekomsten av otillåten påverkan kartläggs och följs upp inom ramen för medarbetarundersökningen och genom gällande rutin för tillbuds- och avvikelserapportering samt att uppföljning och intern kontroll avseende det förebyggande arbetet stärks.
- Kommunstyrelsen och granskade nämnder bör säkerställa att informations- och utbildningsinsatser avseende det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan och oegentligheter generellt tillhandahålls kontinuerligt till både tjänstemän och förtroendevalda.
- Kommunstyrelsen bör tillse att en visselblåsarfunktion inrättas för att leva upp till kommande lagkrav samt att kommunikationsinsatser utformas på ett sätt som gör det tydligt för chefer och medarbetare att funktionen finns samt hur den fungerar.
- Byggnadsnämnden bör överväga riskreducerande åtgärder i form av att lyfta upp bygglovs – och tillsynsärenden enligt PBL, till byggnadsnämnden för beslut i sådana fall där kommunen är sökande.





**Tomelilla kommun**

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2021-12-14

Datum som ovan

KPMG AB

A handwritten signature in blue ink that reads 'Sofie Oldfield'.

Sofie Oldfield

*Certifierad kommunal revisor*

## A Bilaga 1

### **Statliga myndigheters skydd mot korruption (RIR 2013:2)**

Riksrevisionen framför i sin rapport att samtliga myndigheter bör ha ett skydd mot korruption som står i proportion till verksamhetens identifierade risker. Ett skydd mot korruption bör innehålla följande delar:

**Risikanalys:** endast en myndighet som är medveten om sina risker kan hantera dem effektivt. Riskanalyser bör precisera vilka områden som är speciellt utsatta för korruption.

Av rapporten framgår att Riksrevisionen, Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) och forskare på Linnéuniversitetet identifierar följande områden med hög risk för korruption:

- *Upphandling och inköp:* Den offentliga sektorn upphandlar stora mängder varor och tjänster. Tjänstemän med ansvar för upphandling befinner sig därför i en utsatt position mot företag som vill påverka beslutsprocessen.
- *Utbetalningar:* myndigheter betalar ut stora belopp genom lån, bistånd och andra typer av ersättningar och löner. Risken för korruption ligger i att anställda utnyttjar sin ställning till att utföra felaktiga betalningar, till fel person eller till personer som inte har rätt till stöd.
- *Inbetalningar:* inbetalningar sker genom skatter, avgifter, böter och låneräntor. Korruptionsrisken uppkommer när personer, företag eller organisationer försöker påverka tjänstemän att medvetet godkänna felaktiga inbetalningar.
- *Tillsyn, brottsutredning och forskning:* många myndigheter bedriver utredande arbete med konsekvenser för individer, företag och organisationer. Incitament till att undgå eller påverka utfallet av detta arbete kan leda till att en extern part försöker påverka tjänstemän att snedvrider undersökningens utfall.
- *Känslig eller strategisk information:* myndigheter innehar en stor mängd information som kan vara av värde för utomstående. Risker för korruption består i att en extern part försöker påverka tjänstemän att lämna ut information om myndigheten eller om något annat.
- *Tillstånd och certifiering:* en del myndigheter utfärdar eller förnyar tillstånd och certifikat som ger olika fördelar eller möjligheter för individer och företag. Korruptionsrisker kan uppstå om en extern part försöker påverka tjänstemän att på felaktiga grunder utfärda – eller inte utfärda – tillstånd eller certifikat.

Förebyggande åtgärder ska baseras på verksamhetens riskanalys. Rapporten rekommenderar följande åtgärder:

- *Riktlinjer mot korruption:* tydliga regler för hur tjänstepersoner ska agera i sitt myndighetsutövande, för att motverka oklarheter om vad som räknas som korruption.
- *Fyra-ögon principen:* om tjänstepersoner arbetar i par minskar utrymmet för korruption.



## Tomelilla kommun

Granskning av det förebyggande arbetet mot otillåten påverkan

2021-12-14

- *Arbetsrotation*: rotation på utsatta positioner inom myndigheten innebär ett skydd mot risker för korruption i externa kontakter.
- *Kontroll*: ett utarbetat kontrollsystem är ett av de främsta sätten för att upptäcka och avskräcka korruption.
- *Utbildning*: om myndighetens riktlinjer eller etiska dilemman ökar medvetenheten om hur tjänstepersoner bör agera.
- *Nära ledarskap*: tillgängliga chefer som kan stödja tjänstepersonerna i problematiska ärenden och uppmärksamma förändringar hos medarbetarna eller på arbetsplatsen är viktigt för att förebygga korruption och oegentligheter.

**Etik**: organisationens ledning bör upprätta etiska riktlinjer som kommuniceras till de anställda och se till att personalen tillhandahålls lämpliga utbildningar. Anställda borde känna till korruptionsriskerna och behovet av att skydda verksamheten mot korruption.

Att ha en ständigt pågående diskussion om gränsdragningen för vad som är acceptabelt och inte acceptabelt är positivt.

**Rapportering och visselsystem**: för att effektivt upptäcka och utreda misstankar om korruption är det avgörande att myndigheten har rutiner på plats för hantering av misstankar.

Visselblåsare, vittnen och informanter bör enkelt kunna rapportera om eventuella misstankar om korruption.