



Stockholms
stad



Intern kontroll med fokus på oegentligheter Nr 13, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-110/2018

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Fastighetsnämnden

Intern kontroll med fokus på oegentligheter

Revisorsgrupp 1 har den 6 december 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 13/2018).

Rapporten visar att fastighetsnämnden har påbörjat ett arbete med att stärka den interna kontrollen med avseende på oegentligheter, men att ytterligare insatser behövs. Det finns brister i den interna kontrollen, vilket kan leda till att risker för oegentligheter ökar. Detta kan i sin tur medföra både ekonomiska förluster och ett bristande förtroende från allmänheten. Nämnden behöver därför utveckla sitt arbete för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter, bland annat genom att höja riskmedvetenheten och säkerställa att stadens anvisningar följs.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till fastighetsnämnden för yttrande. Yttrandet med konkreta åtgärder för hur nämnden ska arbeta för att stärka den interna kontrollen med avseende på oegentligheter ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 15 mars 2019.

Stadsrevisionen avser att följa upp granskningen under 2019 samt genomföra ett seminarium kring ämnet och de granskningar som har genomförts.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Till
AB Svenska Bostäder

Intern kontroll med fokus på oegentligheter

Revisorsgrupp 1 har den 6 december 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 13/2018).

Rapporten visar att AB Svenska Bostäder har påbörjat ett arbete med att stärka den interna kontrollen med avseende på oegentligheter, men att ytterligare insatser behövs. Det finns brister i den interna kontrollen, vilket kan leda till att risker för oegentligheter ökar. Detta kan i sin tur medföra både ekonomiska förluster och ett bristande förtroende från allmänheten. Bolaget behöver därför utveckla sitt arbete för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter, bland annat genom att höja riskmedvetenheten och säkerställa att stadens anvisningar följs.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till AB Svenska Bostäder för yttrande. Yttrandet med konkreta åtgärder för hur bolaget ska arbeta för att stärka den interna kontrollen med avseende på oegentligheter ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 15 mars 2019.

Stadsrevisionen avser att följa upp granskningen under 2019 samt genomföra ett seminarium kring ämnet och de granskningar som har genomförts.

På revisorernas vägnar

Barbro Ernemo
Lekmannarevisor
AB Svenska Bostäder

Sammanfattning

Revisionen har genomfört en granskning av skyddet mot oegentligheter inom fastighetsnämnden och AB Svenska Bostäder. Ett bra skydd mot oegentligheter handlar för offentlig verksamhet och offentligt ägda bolag om att hushålla med offentliga medel och tillgångar, men även om att säkerställa allmänhetens förtroende. Det centrala i granskningen har varit att bedöma om det finns en tillräcklig och fungerande intern kontroll med fokus på risker för oegentligheter. Granskningen har inte syftat till att upptäcka oegentligheter.

Revisionen ser positivt på att både fastighetsnämnden och AB Svenska Bostäder har påbörjat ett arbete för att stärka den interna kontrollen av oegentligheter, men att ytterligare insatser behövs.

Sammantaget bedömer revisionen att nämnden och bolaget inte har helt tillräckliga rutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter, då det finns brister i den interna kontrollen. Det kan leda till att risken för oegentligheter ökar, vilket kan medföra både ekonomiska förluster och ett bristande förtroende från allmänheten. Nämnden och bolaget behöver därför utveckla sitt arbete för att förebygga och upptäcka och förhindra oegentligheter.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Fastighetsnämnden och AB Svenska Bostäder rekommenderas att:

- höja sin riskmedvetenhet genom att göra riskbedömningar av oegentligheter både på en övergripande nivå och inom respektive byggprojekt.
- ledningen bör tydligare visa sitt agerande och klargöra sin inställning till oegentligheter.
- säkerställa att de följer stadens tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för upphandling och inköp gällande seriositetskontroller.
- tillämpa arbetsrotation och inventera intressekonflikter regelbundet.

Fastighetsnämnden rekommenderas att:

- säkerställa att dokumenterade och giltiga avropsavtal finns.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	2
1.3 Definition av begreppet oegentligheter	2
1.4 Avgränsning	2
1.5 Ansvarig nämnd/styrelse.....	3
1.6 Revisionskriterier	3
1.7 Metod	4
2. Granskningens resultat.....	4
2.1 Regler och riktlinjer	6
2.2 Riskmedvetenhet	4
2.3 Kontroller.....	10
3. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	15
Bilagor	
Bilaga Intervjupersoner	17

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Under de senaste åren har risken för oegentligheter inom offentlig förvaltning i Sverige särskilt uppmärksammats. Oegentligheter har uppdagats i kommuner och landsting och dessa har rönt stor uppmärksamhet i massmedia. Många gånger har det berott på bristande intern kontroll. Ansvaret för att förebygga, upptäcka och åtgärda oegentligheter ligger på respektive nämnd och styrelse. Revisionen har en roll i att granska att den interna kontrollen är tillräcklig.

Offentlig verksamhet bygger på förtroende. En viktig del i att upprätthålla förtroendet är att arbeta aktivt för att förebygga oegentligheter. Nämnder och bolag bör därför vara medveten om riskerna för oegentligheter och ledningarna bör tydligt agera och klargöra sin inställning till oegentligheter.

Branschorganisationer och myndigheter, bland annat Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten, arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka oegentligheter. Det handlar även om allmänhetens förtroende för offentlig verksamhet som helhet och specifikt om förtroendet för kommunen liksom för nämnden och styrelsen. Särskilt riskutsatta verksamheter inom kommunen är förvaltningar och bolag med bland annat stor byggverksamhet¹, som fastighetsnämnden och AB Svenska Bostäder.

I stora investeringsprojekt och stora upphandlingar finns risk för oegentligheter, bland annat i form av mutor och korruption. Under år 2015 tecknade SKL en överenskommelse² för att motverka mutor och korruption med ett antal entreprenörer inom bygg- och fastighetssektorn. Överenskommelsen har utformats för att möta omvärldens krav på ökad transparens och måttfullhet i affärsrelationer.

I Stockholms stad finns många stora projekt inom bostadsbyggande och infrastruktur, vilket gör det angeläget att vara uppmärksam på riskerna och arbeta för att förebygga och upptäcka oegentligheter.

¹ Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige, Statskontoret (2012:20)

² Överenskommelse för att motverka mutor och korruption mellan leverantörer och beställare inom offentligt finansierad bygg- och fastighetssektorn, 2015

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om nämnden och bolaget har tillräckliga rutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Har risken för oegentligheter i stora projekt identifierats i verksamheternas riskanalyser?
- Finns beslutade regler och riktlinjer för hur arbetet med att motverka oegentligheter ska bedrivas?
- På vilket sätt har dessa regler/riktlinjer kommunicerats ut i organisationen, och hur säkerställs att personalen har tagit till sig dessa?
- Genomförs kontroller av att anlitade entreprenörer och underentreprenörers beställningar är korrekta och rimliga utifrån entreprenadkontrakt/beställningsskrivelser?
- Har seriositetskontroll genomförts vid upphandling av entreprenörer och underentreprenörer?

1.3 Definition av begreppet oegentligheter

Begreppen oegentligheter och förtroendeskadligt agerande samt korruption hanteras inte i lagstiftning och det saknas en entydig definition. I denna rapport används begreppet oegentligheter som ett samlingsbegrepp för hela gruppen det vill säga även förtroendeskadligt agerande och korruption ingår i det. Oegentligheter avses vara ett medvetet bedrägligt beteende som strider mot kommunens eller nämndens/styrelsens regelverk. En oegentlighet förekommer när någon utnyttjar sin ställning i verksamheten för att skaffa sig en otillbörlig fördel genom till exempel tagande och givande av otillbörlig förmån, falsk finansiell rapportering, förskingring, bedrägeri, trolöshet mot huvudman och otillåtna bisysslor. Begreppet oegentligheter innefattar även vänskapskorruption och jäv.

1.4 Avgränsning

Granskningen har inriktats på hur verksamheterna arbetar förebyggande för att motverka oegentligheter och genomförts utifrån ett styrningsperspektiv. Två projekt har ingått i granskningen, Östermalmshallen vid fastighetsnämnden och Drakenberg 14 vid AB Svenska Bostäder. Dessa två projekt har använts för att verifiera hur nämnden och bolaget arbetar med interna kontrollen med fokus på oegentligheter.

Projektet Östermalmshallen avser upprustning och utveckling av Östermalmshallen i kvarteren Riddaren 3 och Riddaren 13. Det gäller teknisk upprustning och utveckling av Östermalmshallen samt ombyggnad av intilliggande kontorsbyggnad till hotell. I renoveringen ska byggnadens kulturhistoriska värden tas tillvara. Prognosen för projektet uppgår till cirka 980 mnkr. Projektet har både en intern projektansvarig och en extern projektbyrå. Den externa projektbyrån ansvarar för projektledning och för entreprenaderna, vilket även innefattar både upphandling och byggledning. Projektet omfattar ett 40-tal entreprenader.

Projektet Drakenberg 14 avser ombyggnad av fastigheter i kvarteret Drakenberg som ligger på Södermalm i staden. Det gäller invändig renovering av lägenheter och allmänna utrymmen. Det är bostadshus som är uppförda mellan 1967 och 1973 och består av fem hus om åtta våningar och består av totalt cirka 240 lägenheter och lokaler. Projektet leds av bolagets medarbetare med en extern bygglärdare. Prognosen för projektet uppgår till cirka 440 mnkr. Projektet är en utförandentreprenad.

1.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar fastighetsnämnden och AB Svenska Bostäder.

1.6 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning.

Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Stadens Riktlinjer om mutor och representation dnr 160-1416/2015 (hänvisar till Institutet Mot Mutor, Näringslivskoden)
- Stadens regler för ekonomisk förvaltning
- Tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för upphandling och inköp, dnr 404-4/2017
- Stadens anvisningar för nämndernas arbete med verksamhetsplan 2018, dnr 401-1071/2017
- Korruption i kommuner och landsting, Transparency International Sverige Rapport no2, 2012
- Att förebygga korruption i offentlig upphandling, Kammarkollegiet 2011:11

- Vägledning oegentligheter och intern styrning och kontroll, ESV 2016:24
- Om ekonomiska brott i näringslivet – så kan företagen skydda sig, Ekobrottsmyndigheten, oktober 2009
- Om ekonomiska brott i näringslivet – så kan företagen skydda sig, Ekobrottsmyndigheten oktober 2009
- Förhindra fusk och oegentligheter, SKL 2012
- Om mutor och jäv – En vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner, SKL 2012

1.7 Metod

Granskningen har genomförts genom studier av dokument och intervjuer med berörda handläggare. Verifiering har genomförts genom att ta stickprov på två pågående investeringsprojekt.

Metoden som används i granskningen har utgått från COSO³-modellens sex komponenter: kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollåtgärder, information och kommunikation samt uppföljning.

Granskningen har genomförts av Anna Nording och Örjan Palmqvist på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av bolaget och nämnden.

2. Granskningens resultat

2.1 Riskmedvetenhet

Att en organisation är riskmedveten är det första steget i arbetet med att förebygga oegentligheter. Riskanalyser ska ske fortlöpande och kontinuerligt och innefatta samtliga risker en organisation kan vara utsatt för. Riskanalyserna ger vägledning i prioritering av vilka kontroller som bör göras. Ett av de största problemen med korruption i Sverige i dag är inte dess omfattning utan den aningslöshet som finns i organisationer.⁴

I stadens regler om ekonomisk förvaltning framgår att samtliga nämnder och bolag årligen ska göra en väsentlighets- och riskanalys

³ The Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)

⁴ Korruption i kommuner och landsting, Transparency International Sverige

samt utifrån den fastställa en internkontrollplan. I stadsledningskontoret anvisningar för nämndernas arbete med verksamhetsplan⁵ anges oegentligheter som ett av tre obligatoriska riskområden som ska tas med i internkontrollplanen 2018.

2.1.1 Fastighetsnämnden

Förvaltningsledningen uppger att navet i deras förebyggande och uppföljande internkontrollarbete är väsentlighets- och riskanalysen samt internkontrollplanen. I nämndens väsentlighet- och riskanalys ingår en del risker som berör oegentligheter. De oegentlighetsrisker som tas upp i internkontrollplanen är administrativa risker som att beställare både granskar och attesterar sina egna fakturor och att inga obehöriga personer har tillgång till ekonomisystemet Agresso. Nämndens väsentlighet- och riskanalys saknar oegentlighetsrisker kopplade till stora projekt. I intervjuer framgår att stora projekt med många underentreprenörer med höga belopp är ett riskområde.

Östermalmshallen

I projektet Östermalmshallen gjordes en förnyad riskanalys i december 2017. I analysen ingick att bedöma de kvarstående risker som ingår i projektet. Riskerna är i huvudsak kopplade till bygg-risker. Det finns ingen bedömning av eventuella risker för oegentligheter.

2.1.2 AB Svenska Bostäder

Inom Svenska Bostäder saknas ett strukturerat arbete med riskanalyser då de inte har genomfört någon systematiserad väsentlighets- och riskanalys för 2018. Däremot finns en internkontrollplan som innehåller tre risker som bolaget ska arbeta med under året. Ingen av dessa tre risker berör oegentlighetsområdet. På ledningsgruppsmötet den 24 september 2018 diskuterade ledningen risker och hur de i framtiden ska arbeta med väsentlighets- och riskanalysen med tillhörande internkontrollplan.

Drakenberg 14

Det finns en riskanalys för projektet Drakenberg som togs fram inför genomförandebeslutet i styrelsen. Riskanalysen innehåller inga risker som berör oegentligheter. Enligt uppgift är oegentlighetsfrågor inget som diskuteras i projektet.

⁵ Anvisningar för nämndernas arbete med verksamhetsplan 2018

2.1.3 Analys och bedömning

För att förhindra oegentligheter i en organisation är riskmedvetenheten om oegentligheter en av grunderna i det förebyggande arbetet.⁶ Granskningen visar att fastighetsnämnden följer stadens regler och anvisningar då de har en dokumenterad väsentlighets- och riskanalys med tillhörande internkontrollplan som tar upp oegentligheter. Dock är de oegentlighetsrisker som tas upp i internkontrollplanen mer i form av administrativa risker. Detta trots att byggbranschen och projekt med flera underentreprenörer är ett av de mer riskfyllda områdena för oegentligheter. Svenska Bostäder saknar väsentlighets- och riskanalys för 2018. Däremot har bolaget tagit fram en internkontrollplan för 2018. Internkontrollplanen tar inte upp några risker som berör oegentligheter.

Revisionen bedömer att riskmedvetenheten om oegentligheter bör bli bättre inom både nämnden och bolaget då de båda verkar inom en bransch som är särskild utsatt för oegentligheter. Nämnden och bolaget bör därför göra en bedömning av oegentlighetsrisker i byggprojekt. Nämnden och bolaget bör även göra en väsentlighets- och riskanalys på övergripande nivå för att bedöma vilka risker som verksamheten har för oegentligheter.

2.2 Regler och riktlinjer

Ledningen i en organisation skapar förutsättningarna för hur anställda ska agera på arbetsplatsen och vilka normer som de ska förhålla sig till. En av grunderna i det förebyggande arbetet mot oegentligheter är att ledningen agerar och klargör sin inställning till oegentligheter. Detta är lämpligt att göra både via olika styrdokument men även att ha en levande diskussion i organisationen om hur medarbetarna ska agera i olika situationer och hur de ska tänka i de olika etiska dilemman som kan uppstå i arbetet.⁷

Styrdokument om oegentligheter bör ge medarbetarna ett tydligt ramverk kring oegentligheter som hur de ska tänka och bete sig i olika situationer samt hur överträdelser ska hanteras. Det är av vikt att styrdokumentet är kända, lättillgängliga och accepterade⁸ hos medarbetarna. Därför är det väsentligt att medarbetarna ständigt får utbildning samt övning och diskussion kring de etiska och moraliska dilemman som kan uppstå i arbetet. Entreprenörer bör även in-

⁶ Vägledning oegentligheter och intern styrning och kontroll, ESV 2016:24

⁷ Korruption i kommuner och landsting, Transparency International Sverige

⁸ Med accepterade avses att medarbetarna har tagit riktlinjerna etc. till sig och förstått dem

formeras om organisationens inställning till oegentligheter. En vanlig oegentlighet är vänskapskorruption och därför är det av vikt att arbetsrotation sker kontinuerligt för att undvika vänskapsband och att intressekonflikter inventeras.⁹

I en organisation bör bland annat riktlinjer finnas som tar upp representation, mutor, korruption, otillåten påverkan, åtgärder vid incidenter och riktlinjer för internutredning samt vilka kompetenser som behövs vid en utredning. Vidare bör en uppförandekod finnas.¹⁰

2.2.1 Fastighetsnämnden

Förvaltningsledningen har visat sin inställning till oegentligheter bland annat genom att de i januari 2018 har tagit fram riktlinjer¹¹ för representation, gåvor, uppvaktningar, mutor och jäv. Riktlinjerna har beslutats av förvaltningsledningen. Riktlinjerna är anpassade utifrån fastighetskontorets verksamhet med exempel på hur medarbetare ska agera vid taklagsfester etc. Däremot framgår det inte av riktlinjerna hur man ska agera vid misstanke om oegentligheter. Det finns inga dokumenterade rutiner på plats vad gäller hantering av misstänkta oegentligheter.

Vid granskningstillfället hade nämnden inga krav på att konsulter och entreprenörer ska följa samma strikta hållning till representation och mutor etc. som gäller för förvaltningens egna anställda. Däremot finns en uppförandekod för entreprenörer som under hösten 2018 implementerats för samtliga upphandlingar som bland annat tar upp korruption i form av mutor.

Fastighetskontorets riktlinjer har diskuterats i chefsforum, arbetsplatsträffar och i introduktionsutbildningar. Att säkerställa att samtliga anställda får information är respektive chefs ansvar. Det finns ingen plan för hur ledningen ska säkerställa att anställda har fått information om väsentliga styrdokument. Riktlinjerna finns på nämndens intranät. Förvaltningen uppger att styrdokumentet i framtiden kommer att samlas på ett ställe på intranätet för att göra dem mer lättillgängliga för medarbetarna.

⁹ Att förebygga korruption i offentlig upphandling, Kammarkollegiet 2011:11 och Vägledning Oegentligheter och intern styrning och kontroll, ESV 2016:24

¹⁰ Om ekonomiska brott i näringslivet – så kan företagen skydda sig, oktober 2009 och Näringslivskoden

¹¹ Riktlinjer om representation, gåvor, uppvaktning, mutor och jäv vid fastighetskontoret, 2018-01-30

Enligt uppgift informerar förvaltningen om bisysslor vid nyanställning och vid arbetsplatsträffar. Information om bisysslor finns på intranätet.

Östermalmshallen

I projekt Östermalmshallen har en extern projektbyrå anlåtts som ansvarar för projektledning av entreprenaderna. Fastighetskontoret har en projektledare som är beställarens ombud i projektet.

I granskningen framkommer att projektledaren vid Östermalmsprojektet har fått information och utbildning i fastighetskontorets riktlinjer om representation etc. Projektledaren har i sin tur informerat den externa projektbyrån om dessa riktlinjer dock har de inte spridits vidare till entreprenörerna.

2.2.2 AB Svenska Bostäder

Bolagsledningen har visat sin inställning till oegentligheter genom framtagande av riktlinjer¹² för mutor och representation. Därutöver har bolagsledningen tagit fram kompletterande anvisningar för både representation och mutor. De kompletterande anvisningarna ger exempel på vilka aktiviteter och gåvor etc. som är tillåtna respektive inte tillåtna. Bolaget har även ett styrdokument om bisysslor som innehåller en blankett om bisyssla. Av dokumentet framgår även vad som anses vara en bisyssla och vilket regelverk som gäller. Blankett för bisyssla fylls i årligen i och med medarbetarsamtalet. Vid granskningstillfället har bolaget inga krav på att konsulter och entreprenörer ska följa samma strikta hållning till representation och mutor etc. som gäller för bolagets egna anställda. Däremot är en uppförandekod för entreprenörer med flera under framtagande och beräknas vara klar vid årsskiftet 2018/2019.

Genomgående framgår det inte av styrdokument vem som beslutat, när det är beslutat och vem som ansvarar. Bolagsledningen uppger att ett ledningssystem är på väg att byggas upp och i och med det kommer informationen på styrdokumentet att ses över.

Bolagets riktlinjer och rutiner är samlade på intranätet och upplevs vara relativt enkla att hitta. Ansvar för att kommunicera riktlinjer och rutiner ligger i linjeorganisationen. Svenska Bostäder har genomfört en obligatorisk antikorrupsionsutbildning för alla anställda med föreläsningar vid två tillfällen mellan december 2017 och januari 2018. Utbildningen hölls av Institutet Mot Mutor. Efter utbildningen fördes diskussioner på avdelningsmöten. Enligt uppgift var det första gången bolaget hade en utbildning eller seminarium som berör oegentlighetsfrågor för alla sina anställda. Enligt uppgift

¹² Riktlinjer för mutor och representation

upplevs inte oegentlighetsfrågor vara någon levande fråga inom bolaget. Däremot förs nu en diskussion i bolagsledningen om hur de kontinuerligt ska hålla frågan om oegentligheter levande i organisationen.

För nyanställda finns en checklista för introduktion där det framgår vilka personer som den nyanställde ska ha introduktionsträffar med och vad hen ska läsa på intranätet. Enligt uppgift får alla nyanställda information om den antikorrupsionsutbildning som nämns ovan. Bolagsledningen uppger att i framtiden kommer introduktionen för nyanställda att även innehålla en film om mutor och korruption.

Drakenberg 14

I granskningen av ombyggnadsprojektet Drakenberg framgår att projektledaren har gått den obligatoriska antikorrupsionsutbildningen men att oegentligheter inte är en levande fråga i organisationen. Vidare framgår att bisyssleblanketten fylls i årligen. Däremot har det inte ställts krav på att konsulter och entreprenörer ska följa samma strikta hållning till representation och mutor etc. som bolaget har på sina anställda.

2.2.3 Analys och bedömning

En av grunderna i det förebyggande arbetet mot oegentligheter är att ledningen agerar och klagör sin inställning till oegentligheter. Detta görs lämpligen genom styrdokument, utbildning och att ha en levande diskussion i organisationen.¹³

Granskningen har visat att både nämndens och bolagets ledningar har visat sin inställning till oegentligheter genom att ta fram styrdokument om representation och mutor etc. Information om bisysslor har även meddelats medarbetarna. Däremot framgår det inte av nämndens dokument hur personalen ska agera vid misstanke om oegentligheter. Både nämnden och bolaget saknar styrdokument som dokumenterade rutiner för åtgärder vid oegentlighetsincidenter.

Svenska Bostäders styrdokument saknar, vid granskningstillfället, väsentlig information som när de är beslutande, av vem och vem som ansvarar för styrdokumentet. Revisionen anser att dokumenten blir tydligare om de även har med denna information.

I granskningen har det framkommit att både nämndens och bolagets ledning har haft diskussion med medarbetarna om mutor och representation men att oegentligheter inte är en levande fråga inom organisationerna. Nämnden och bolaget tar upp frågor om

¹³ Korruption i kommuner och landsting, Transparency International Sverige

oegentligheter i introduktionsutbildningen för nyanställda och bolaget har haft en obligatorisk utbildning om korruption. Däremot saknar både nämnden och bolaget ett strukturerat arbete som säkerställer att styrdokument är kända och accepterade av alla medarbetare. Vidare saknas inom bolaget ett strukturerat sätt för att informera entreprenörer om organisationens inställning till oegentligheter. Nämnden har en uppförandekod för entreprenörer som bör utvecklas med fler områden som berör oegentligheter.

Revisionen bedömer att det finns utvecklingsmöjligheter hos både nämnden och bolaget att utveckla sitt förbyggande arbete mot oegentligheter. Ledningen bör tydligare visa sin inställning till oegentligheter. Detta genom att utveckla sina styrdokument på området och säkerställa att styrdokumentet är kända och accepterade av medarbetarna. Vidare bör frågan om oegentligheter hållas levande i organisationen och det bör struktureras hur entreprenörer ska informeras om organisationens förhållning till oegentlighetsfrågor.

2.3 Kontroller

Genomtänkta kontrollrutiner, god kunskap och medvetenhet kan i stor utsträckning bidra till att oegentligheter förebyggs eller upptäcks tidigt.¹⁴ Vid varje upphandling ska det ställas krav att entreprenörer fullgör sina skyldigheter avseende skatter, arbetsgivar- och sociala avgifter samt registrering för företagsskatt (nedan kallad seriositetskontroll). Detta ska regelbundet följas upp under avtalstiden, vilket även ska omfatta eventuella underleverantörer. Det ska ske en aktiv och kontinuerlig avtalsuppföljning av samtliga krav som ställts i upphandlingen.¹⁵ Innan en faktura attesteras ska kontroll ha skett av att varan eller tjänsten har levererats och att transaktionen i övrigt stämmer med avtalade villkor.¹⁶ Rutinen för hantering av fakturor och utbetalningar ska vara tydliga och säkra samt får inte ge utrymme för personalens egna tolkningar.¹⁷

Andra viktiga delar i det förebyggande arbetet mot oegentligheter är att tillämpa arbetsrotation inom en organisation, kontinuerligt inventera vilka intressekonflikter som finns och att ha någon form av visserblåsarfunktion när anställda och externa uppgiftslämnare kan

¹⁴ Förhindra fusk och oegentligheter, SKL 2012

¹⁵ Tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för upphandling och inköp

¹⁶ Stadens regler för ekonomisk förvaltning

¹⁷ Förhindra fusk och oegentligheter, SKL 2012

lämna tips anonymt.¹⁸

2.3.1 Fastighetsnämnden

Inom nämnden pågår ett arbete med att utveckla den interna kontrollen. Under hösten 2018 kommer ledningsgruppen att ha en workshop där de ska diskutera hur de ska förbättra den interna kontrollen i förvaltningen. Enligt uppgift är nästa steg i förbättringsarbetet att göra den interna kontrollen till en naturlig del i verksamheten. Bland annat genom att göra regelbundna uppföljningar av att styrdokument följs och stickprov av fakturor i olika projekt samt att dokumentera dessa. Därutöver pågår ett arbete med att fastslå en projektmodell där processer och roller tydliggörs samt där samverkan med ekonomi och upphandling förtydligas.

Granskningen har visat att nämnden saknar dokumenterad rutin för hur fakturor ska granskas. Alla representationsfakturor kontrolleras löpande för att säkerställa att syfte och deltagarförteckning finns med. Dock dokumenteras inte kontrollen. Vidare görs inga stickprov av fakturor.

Nämnden genomför seriositetskontroller av entreprenörerna vid upphandlingstillfället. Underentreprenörerna kontrolleras inte. Vid granskningstillfället fanns ingen dokumenterad rutin för att genomföra löpande seriositetskontroller mot Skatteverket av entreprenörer. I avtalen med entreprenören framgår att denne ansvarar för att följa upp att underentreprenörerna uppfyller sina sociala skyldigheter som skatter och avgifter. Det finns ingen dokumenterad rutinbeskrivning för att säkerställa att entreprenören har genomfört denna uppföljning av underentreprenörer. Under hösten 2018 har förvaltningen genomfört en utbildning för samtliga projektledare. Utbildningen handlade bland annat om hur förvaltningen ska arbeta med uppföljning av entreprenörer och underentreprenörer gällande seriositetskontroller.

Nämnden tar hjälp av serviceförvaltningen för att genomföra kontroller mot Svensk Handels varningslista¹⁹ innan fakturor går till betalning. I samband med revisionskontorets granskning har nämnden kompletterat sina riktlinjer för direktupphandling med att kontroller ska göras mot Svensk Handels varningslista. I granskningen har det framkommit att det inte sker någon inventering av

¹⁸ Vägledning Oegentligheter och intern styrning och kontroll och Om mutor och jäv – En vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner

¹⁹ Svensk Handel har en varningslista, (även kallad svarta listan) över oseriösa företag

intressekonflikter. Vidare har det framkommit att arbetsrotation inte tillämpas och att nämnden inte har någon visselblåsarfunktion.

Östermalmshallen

Den externa projektbyrån gör seriositetskontroller av både entreprenörer och underentreprenörerna. Detta görs både vid upphandlingstillfället och löpande var tredje månad. Detta är inget krav från fastighetsnämnden utan görs av den externa projektbyrån som en del i deras arbetssätt. Den externa projektbyrån gör ingen uppskattning om de beslutade arbetsgivaravgifterna är rimliga.

Fakturorna ska godkännas och attesteras av tjänstemän vid fastighetskontoret. Fastighetskontorets projektledare gör en rimlighetsbedömning av fakturan. Projektledaren litar på att den externa projektbyrån har genomfört leveranskontroller och signalerar till projektledaren om det förekommer några felaktigheter. Attestanten gör sedan en rimlighetsbedömning innan attest.

Det har framkommit att fastighetskontoret, vid granskningstillfället, saknar giltigt avropsavtal med den externa projektbyrån. Vidare har det också framkommit att nämnden har diariefört avtalet med externa projektbyrån med fem års eftersläpning. Därutöver saknas även dokumenterade seriositetskontroller av den externa projektbyrån, vilket enligt uppgift ska ha gjorts vid upphandlingstillfället.

2.3.2 AB Svenska Bostäder

Svenska Bostäder gör seriositetskontroller mot Skatteverket av alla entreprenörer vid upphandlingstillfället. Det sker ingen systematisk seriositetskontroll av underentreprenörer. Det saknas en rutin för att genomföra löpande seriositetskontroller mot Skatteverket av entreprenörer och underentreprenörer. Däremot prenumererar bolaget på en tjänst från ett kreditföretag som månatligen kontrollerar några utvalda ramavtalsentreprenörers kreditvärdighet. I avtalen med entreprenörer framgår att Svenska Bostäder ska godkänna underentreprenörer och att entreprenören ansvarar för att underentreprenörer uppfyller sina sociala skyldigheter som skatter och avgifter. Det är inte strukturerat inom bolaget hur godkännande av underentreprenörer ska gå till och dokumenteras. Det saknas även struktur för hur uppföljning ska göras av att entreprenören har gjort seriositetskontroller av sina underentreprenörer.

Bolaget gör vid granskningstillfället ingen kontroll mot Svensk Handels varningslista. I samband med revisionskontorets gransk-

ning har bolagsledningen uppgivit att de kommer att göra en kontroll av bolagets leverantörsreskontra mot Svensk Handels varningslista.

Granskningen har visat att bolaget saknar dokumenterad rutin för hur fakturor ska granskas. Däremot kontrolleras alla representationsfakturor löpande för att säkerställa att syfte och deltagarförteckning finns med. Stickprov av fakturor görs i varierande utsträckning inom bolaget men det finns ingen systematik hur stickprov ska göras.

Vidare har det framkommit i granskningen att det inte sker någon inventering av intressekonflikter och att arbetsrotation inte tillämpas. Inom bolaget finns en intern visselblåsarfunktion där anställda kan lämna anonyma tips. Det är en visselblåsargrupp som ansvarar för att utreda eventuella tips. Det finns ingen dokumenterad arbetsbeskrivning för gruppen.

Drakenberg 14

Vid upphandlingstillfället har seriositetskontroll mot Skatteverket gjorts av entreprenören. I avtalet framgår att Svenska Bostäder ska godkänna alla underentreprenörer. Av intervjuer framgår att ibland får bolaget en lista på underentreprenörer från entreprenören och ibland meddelar entreprenören vid byggmöten vilka underentreprenörer som anlitas. Det görs inga kontroller om underentreprenörer har skatteskulder. Det som kontrolleras är om underentreprenörerna är godkända för företagsskatt, registrerade för moms och som arbetsgivare samt beslutade arbetsgivaravgifter. Vidare görs ingen uppskattning om de beslutade arbetsgivaravgifterna är rimliga. Alla seriositetskontroller har inte dokumenterats. Kontrollerna av underentreprenörerna hos Skatteverket är främst genomförda efter att revisionen har efterfrågat dem.

Projektledaren litar på att den externa byggledaren har genomfört leveranskontroller och signalerar till projektledaren om det förekommer några felaktigheter. Det är den externa byggledarens ansvar att säkerställa att projektledaren får rätt underlag som tidsedlar med mera till fakturorna. Projektledaren godkänner fakturorna som sedan attesteras av dennes chef. Attestanten gör en rimlighetsbedömning innan attest och stämmer ibland av mot byggmötesprotokoll vid tilläggsarbeten eller frågar projektledaren vid funderingar.

2.3.3 Analys och bedömning

Enligt staden anvisningar ska seriositetskontroller göras av alla entreprenörer och underentreprenörer både vid upphandlingstillfället

och löpande under avtalstiden.²⁰ Både nämnden och bolaget uppfyller dessa krav vid upphandlingstillfället av entreprenörer. Däremot kan båda förbättra dokumentationen av uppföljningen av att seriositetskontroller görs av underentreprenörer innan de anlitas. Därutöver har både nämnden och bolaget utvecklingsmöjligheter att strukturera och dokumentera avtalsuppföljningen av löpande seriositetskontroller. Det görs ingen bedömning om uppgivna arbetsgivaravgifter i seriositetskontrollerna är rimliga. Granskningen visar även att nämnden saknar giltigt avropsavtal med den externa projektbyrån. Vidare har nämnden inte diariefört avtal med den externa projektbyrån när det upprättades samt att dokumenterad seriositetskontroll saknas.

Enligt stadens regler om ekonomisk förvaltning ska kontroll ske av om en vara eller tjänst har levererats innan attest görs. Både nämnden och bolaget saknar en dokumenterad rutin för hur fakturor ska granskas och kontrolleras. Vidare gör båda endast en rimlighetsbedömning av fakturan innan attest. Stor tilltro läggs till externa konsulter kontroll av varuleverans etc.

Granskningen visar att varken nämnden eller bolaget tillämpar arbetsrotation eller inventering av intressekonflikter. Vidare gör bolaget inte någon löpande kontroll mot Svensk Handels varningslista. Däremot ser revisionen positivt på att bolaget har en intern visselblåsarfunktion.

Revisionen bedömer att nämnden och bolaget ska följa stadens anvisningar. De bör säkerställa att uppföljning av projekten struktureras och att seriositetskontroller dokumenteras för att säkerställa att uppföljning sker på ett enhetligt sätt. Vidare bör bedömningar göras av att arbetsgivaravgifterna är rimliga.

Revisionen anser att det är av vikt att det finns en rutin för granskning av fakturor och att stickprovskontroller genomförs då attestanten endast gör en rimlighetsbedömning av fakturor innan attest. Vidare bör löpande kontroller ske mot Svensk Handels varningslista. Därutöver bör intressekonflikter inventeras och arbetsrotation tillämpas.

Revisionen bedömer att nämnden ska säkerställa att de har dokumenterade och giltiga avtal med sina konsulter och entreprenörer. Vidare ska alla avtal diarieföras eller ordnas på ett likartat sätt så att de är sökbara.

²⁰ Tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för upphandling och inköp

3. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Både fastighetsnämnden och Svenska Bostäder har påbörjat ett arbete för att stärka den interna kontrollen gällande oegentligheter, men ytterligare insatser behövs. Granskningen har inte visat på några oegentligheter. Detta innebär emellertid inte någon garanti för att oegentligheter inte skulle kunna förekomma, utan är avhängigt det urval för granskningen som gjorts, det material revisionen tagit del av och utlåtanden från intervjuer.

Revisionen bedömer att nämnden och bolaget inte har helt tillräckliga rutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter, då det finns brister i den interna kontrollen. Det kan leda till att risker för oegentligheter ökar, vilket i sin tur kan medföra både ekonomiska förluster och ett bristande förtroende från allmänheten. Nämnden och bolaget behöver därför utveckla sitt arbete för att förebygga, upptäcka och förhindra oegentligheter.

Riskmedvetenheten om oegentligheter bör bli bättre inom både nämnden och bolaget bland annat genom att bedöma vilka risker som verksamheten har för oegentligheter. Riskbedömningar av oegentligheter bör göras både på en övergripande nivå och inom respektive byggprojekt. Detta då både nämnden och bolaget verkar inom byggsektorn som är särskilt riskutsatta för oegentligheter.

Ledningen för både fastighetsnämnden och Svenska Bostäder bör tydligare visa sitt agerande och klargöra sin inställning till oegentligheter. Det gäller både att utveckla sina styrdokument på området och hålla frågan levande i organisationen. Det är en fördel om det finns styrdokument som tar upp hur en incident ska hanteras och vem som ska hantera den. Detta för att alla medarbetare ska agera på ett likartat sätt vid en eventuell incident och göra det transparent i organisationen hur incidenter ska hanteras.

Det är av vikt att nämnden och bolaget skapar förutsättningar för återkommande diskussioner i organisationen om hur medarbetaren ska agera i olika situationer och hur de ska tänka i de olika etiska dilemman som kan uppstå i arbetet. Ledningen bör även arbeta strukturerat för att säkerställa att alla medarbetare har kännedom och har accepterat styrdokumentet. Detta för att förebygga att oegentligheter begås av misstag. Vidare bör bolaget informera entreprenörer om organisationens förhållning till oegentlighetsfrågor. Nämnden bör utöka sin uppförandekod för entreprenörer

med fler områden som berör oegentligheter. Då entreprenören företräder nämnden eller bolaget innebär det att om oegentligheter uppdagas hos entreprenören så är det nämnden eller bolaget som drabbas av minskat förtroendet hos allmänheten.

Nämnden och bolaget ska säkerställa att de följer stadens tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för upphandling och inköp. Därav bör nämnden och bolaget införa dokumenterade uppföljningar av att seriositetskontroller genomförs löpande av både entreprenörer och underentreprenörer. För att stärka det upptäckande arbetet av oegentligheter är det av vikt att nämnden och bolaget har en rutin för granskning av fakturor och att stickprovskontroller genomförs. Därutöver bör bolaget genomföra kontinuerliga kontroller mot Svensk Handels varningslista för att säkerställa att staden inte handlar med oseriösa företag. För att förebygga jäv och andra oegentligheter bör intressekonflikter regelbundet inventeras och att arbetsrotation tillämpas.

Fastighetsnämnden ska även säkerställa att de har dokumenterade avropsavtal med sina konsulter. Vidare ska alla avtal diarieföras efter att de har upprättats.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Fastighetsnämnden och AB Svenska Bostäder rekommenderas att:

- höja sin riskmedvetenhet genom att göra riskbedömningar av oegentligheter både på en övergripande nivå och inom byggprojekt.
- ledningen bör tydligare visa sitt agerande och klargöra sin inställning till oegentligheter.
- säkerställa att de följer stadens tillämpningsanvisningar till Stockholms stads program för upphandling och inköp gällande seriositetskontroller.
- tillämpa arbetsrotation och inventera intressekonflikter regelbundet.

Fastighetsnämnden rekommenderas att:

- säkerställa att dokumenterade och giltiga avropsavtal finns.

Bilaga Intervjupersoner

Fastighetsnämnden

Avdelningschef Projekt- och upphandlingsavdelningen

Avdelningschef Administration

Upphandlingschef

Ekonomichef

Projektledare

Extern projektledare

Extern projektekonom

Extern upphandlare

AB Svenska Bostäder

Avdelningschef Ombyggnad

Ekonomichef

Redovisningschef

Upphandlingschef

Ombyggnadschef - telefonintervju

Projektledare

Stadshus AB

Ekonomidirektör - telefonintervju