

Revisionsrapport

Granskning av kommunens beredskap avseende EKO- frågor (Etik, Korruption och Oegentligheter)

Revisorerna Smedjebackens
kommun

Anders Rabb
Johan Tingström
Elisabeth Husdal

September 2019

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Avgränsning.....	5
2.3.	Metod.....	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Riktlinjer för det förebyggande arbetet.....	6
3.1.1.	Bedömning.....	7
3.2.	Bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda	7
3.2.1.	Bedömning.....	8
3.3.	Förebyggande arbete enligt antagna riktlinjer	8
3.3.1.	Bedömning.....	9
3.4.	Kontroller, uppföljning och rapportering	9
3.4.1.	Bedömning.....	9
3.5.	Beredskap för händelser om EKO-problem uppstår.....	10
3.5.1.	Bedömning.....	10

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

Bedrägerier och oegentligheter dyker upp med jämna mellanrum. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktats mot kommunernas förebyggande arbete i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att förtroendet för kommunerna skadas.

Utifrån genomförd riskanalys har PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska kommunens beredskap avseende etik, korruption och oegentligheter (EKO).

Vår sammanfattande bedömning är att **kommunens arbete med EKO-frågor till viss del är ändamålsenligt**. Det finns styrdokument på plats i form av policys/riktlinjer för representation, uppvaktning och gåvor, mutor och jäv, direktupphandling och sponsring. Dessa riktlinjer skall enligt uppgift uppdateras var fjärde år eller vid behov och finns tillgängliga på kommunens intranät för samtlig personal.

Kommunen har till viss del ett förebyggande arbete avseende EKO-frågor. Detta i form av att riktlinjer och policys av EKO-frågor antas och skickas ut av kommunchefens ledningsgrupp till respektive förvaltningen. I nuläget sker ingen övergripande uppföljning av riktlinjer efterföljs.

Nämnderna har som rutin att genomföra riskbedömningar och upprätta internkontrollplaner av verksamheten årsvis som därefter följs upp i rapportering till kommunstyrelsen. Dessa internkontrollplaner har ingen direkt fokus till EKO-frågor utan upprättas med hänsyn till respektive nämnds verksamhet och deras internkontrollfrågor. Kommunens övergripande rapportering kring intern kontroll presenteras därefter i förvaltningsberättelsen i årsredovisningen.

Det sker ingen separat uppföljning av hantering av eventuellt identifierade risker för oegentligheter. Om misstanke kring fel i EKO-frågor uppstår ska diskussionen tas upp med berörd chef för att reda ut om oegentligheter har skett. Kommunen har ingen skriftlig rutin för hur detta ska gå till, det finns ingen whistleblower-funktion där medarbetare anonymt kan rapportera sin misstanke utan misstanke skall som rutin lyftas med närmaste chef.

Rekommendationer

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att:

- Säkerställa att styrdokument uppdateras samt kommuniceras och efterlevs av kommunens personal.
- Utvärdera behovet av en separat uppföljning av EKO-frågor samt bedöma värdet av att systematiskt inkludera nämndernas internkontrollplaner i detta arbete.
- Säkerställ att det finns en tydlig beredskap för att hantera om oegentligheter skulle inträffa samt se över och utvärdera behovet av en whistleblower-funktion,

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Bedrägerier och oegentligheter dyker upp med jämna mellanrum. De händelser som figurerat i media har bland annat medfört att uppmärksamheten riktats mot kommunernas förebyggande arbete i syfte att begränsa riskerna för att oegentligheter ska uppstå, med påföljd att förtroendet för kommunerna skadas.

Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll, samt pröva dess ändamålsenligt. Undersökningar visar att riskmedvetenheten generellt är låg och risker för korruption analyseras idag endast undantagsvis och kommer därför inte heller med i den övergripande intern kontrollplanen.

Utifrån genomförd riskanalys har PwC fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att granska kommunens beredskap avseende etik, korruption och oegentligheter (EKO).

Revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas arbete med EKO-frågor ändamålsenligt?

Revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Brottsbalken kap. 10
- Om mutor och jäv, Vägledning från SKL

Kontrollmål:

- Kommunstyrelsen utarbetar riktlinjer för det förebyggande arbetet.
- Kommunstyrelsen och nämnderna har genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda.
- Det förebyggande arbetet sker enligt antagna riktlinjer.
- Kontroller sker av risker för oegentligheter.
- Det finns en beredskap för händelser för att förhindra att EKO-problem uppstår.
- En tillfredställande uppföljning och rapportering förekommer hos kommunstyrelsen och nämnderna.

2.2. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen och nämnderna. Granskningen har koncentrerats på kommunens förebyggande arbete att skydda sig mot att EKO-problem inträffar. Granskningen sker på övergripande nivå.

2.3. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kommunchef, koncernekonomichef och redovisningskamrer samt genom dokumentgranskning av styrdokument och planer för intern kontroll.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Riktlinjer för det förebyggande arbetet*

Kontrollfråga: Har kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?

Kommunen har ett antal policys/riktlinjer för det förebyggande arbetet mot EKO-frågor. Nämnas kan följande:

Representation

Kommunens riktlinjer avseende representation grundar sig i Skatteverkets allmänna råd (SKV 2017:26) kring representation. I dokumentet framförs att det primära kravet vid representation är att den har ett omedelbart samband med verksamheten enligt 16 kap. 2§ inkomstskattelagen (IL 1999:1229). Smedjebackens kommun har även kommungemensamma riktlinjer vid representation. Dessa riktlinjer avser kostnader och omfattning vid kommunens representation. Riktlinjerna är kategoriserade utifrån kategorierna *extern representation* och *intern representation*.

Bisysslor

Alla anställda är skyldiga att redovisa bisysslor. Närmaste chef ska årligen i samband med medarbetarsamtal informera om skyldigheten att anmäla bisyssla. När en medarbetare skriver på sitt anställningsavtal skall även en blankett om bisyssla fyllas i. Bilagan finns tillgängligt på kommunens intranät.

Upphandlingspolicy

I kommunen finns policydokumentet *inköps- och upphandlingspolicy*. Upphandlingspolicyn omfattar bland annat riktlinjer för kravställning vid inköp/upphandling, strategiska frågor, intern styrning och hållbarhetsperspektiv. Policyn ska gälla som komplement till gällande lagreglering av offentlig upphandling och dokumentet bör kompletteras med specifika styrande dokument som till exempel inköspolicy.

Riktlinjer för direktupphandling

Kommunen fastställde 2018-03-06 riktlinjer för direktupphandling. Dokumentet ska fungera som kommunens riktlinje för att kunna ta ställning i ett antal strategiska frågor, för den interna styrningen av upphandlingsprocessen och för att skapa riktlinjer för inköp. Smedjebackens kommun att beakta vid genomförande av upphandlingar.

Den allmänna riktlinjen som beskrivs är att kommunkoncernen har tecknat ramavtal med ett antal leverantörer som gäller vid återkommande köp av olika varor, tjänster och entreprenader. Ramavtalen har upphandlats enligt LOU/LUF och skall alltid följas av beställare inom kommunkoncernen. Inför varje inköpsbeslut skall därför en kontroll ske om det som skall anskaffas finns tillgängligt via kommunkoncernens ramavtal som visas i Avtalsdatabasen. Saknas ramavtal för det aktuella behovet får direktupphandling användas.

I dokumentet redogörs beloppsgränserna vid upphandling och är följande:
Upphandlingar mellan 0-99,9 tkr, upphandlingar mellan 100- 586,9 tkr (LOU) alt 1 092 tkr (LUF)
Direktupphandlingar överstigande 100 tkr skall annonseras via elektronisk annonsdatabas.

Attest och utanordningsreglemente

Det finns ett kommungemensamt attest- och utanordningsreglemente som togs fram 2017-09-18. Reglementet gäller för kommunens ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner, medelsförvaltningen samt medel som kommunen ålagts eller åtagit sig att förvalta och/eller förmedla. Reglementet beskriver rutinen för attest att minst två befattningshavare ska attestera varje ekonomisk transaktion. Detta förhindrar att en person kan kontrollera hela flödet av en inkommen faktura från attest till utbetalning.

Vid intervju framkommer att kommunen överlag har ett stort antal policys/styrdokument som numera finns tillgängliga på kommunens intranät. Medvetenheten av dessa skall enligt uppgift vara hög bland kommunstyrelsen, ledning och chefer. De intervjuade lämnar uppgift om att riktlinjer och policys skall var fjärde år uppdateras men att det är vardera verksamhet som har ansvar för sin specifika riktlinje att uppdatera. I vår granskning har vi inte noterat på några riktlinjer som är äldre än fyra år.

3.1.1. Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har utarbetat riktlinjer för ett förebyggande arbete inom området som var fjärde år eller vid behov uppdateras. Det är dock väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer samtlig personals kännedom om policys/styrdokument.

3.2. Bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda

Kontrollfråga: Har kommunstyrelsen och nämnderna genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?

I det interna attestreglementet anges att kommunfullmäktige har det övergripande ansvaret för kommunen och skall fastställa attestreglementet. Kommunstyrelsens förvaltning har i sin tur ansvar för att tillse att det finns en god intern kontroll. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden. Nämnderna skall årligen anta en internkontrollplan som är upprättad utifrån en riskanalys. Enligt attestreglementet skall kontrollrutinerna vara utformade så att den interna kontrollen inom respektive nämnd bedöms vara tillräcklig.

Rutinen är att kommunstyrelsen och nämnderna arbetar med riskanalyser i samband med kommunens internkontrollprocess, det är risk- och väsentlighetsanalyser som ligger till grund för kontrollpunkterna i internkontrollplanerna. Vi har dock inte kunnat verifiera att samtliga nämnder har upprättat en riskanalys under 2019, fyra av fem nämnders

kontrollinternplaner har inhämtats. Kommunstyrelsen och nämndernas internkontrollplaner innehåller inga kontrollpunkter som direkt är kopplade till EKO-frågor. Det förekommer dock ett fåtal kontrollpunkter inom interkontrollplanerna vilka kan anses vara till för att förebygga och kontrollera oegentligheter. Exempel på detta är:

- Ta stickprov att attestreglementet efterföljs.
- Följa upp att verksamheten följer policys och anvisningar kring ansvar och befogenhetsplanen.

3.2.1. Bedömning

Bedömningen är att kommunstyrelsen och nämnderna *till viss del* har genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda. Bedömningen grundas i att kommunstyrelsen och nämnderna har upprättat internkontrollplaner, som enligt rådande rutin ska vara upprättade utifrån risk- och väsentlighetsanalyser. Vi har dock inte kunnat verifiera att samtliga nämnder har gjort en risk- och väsentlighetsanalys under 2019.

Vi kan notera ett fåtal kontrollpunkter i internkontrollplanerna som syftar till att kontrollera EKO-problematik.

3.3. Förebyggande arbete enligt antagna riktlinjer

Kontrollfråga: Sker det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?

Enligt uppgift sker det förebyggande arbetet främst genom att de riktlinjer avseende EKO-frågor skickas ut till berörda personer av kommunchefens ledningsgrupp. I viss mån hålls workshops om nyheter och uppdatering av riktlinjer, exempelvis om mutor och jäv. Det finns några direktiv avseende vem som ansvarar för det förebyggande arbetet på en överblicklig nivå.

Vid intervju framkommer att det sker en del förebyggande arbete utifrån de antagna riktlinjerna som redogörs för i kapitel 3.1.

De intervjuade påpekar att attestanter aldrig attesterar kostnader som berör attestanten själv. Vidare påpekar de intervjuade att fakturor alltid ska attesteras av två personer. Det påpekas även att bisysslor rapporteras till medarbetarens chef för godkännande. Detta gäller även om personen inte tjänar pengar på sin bisyssla.

I dokumentet ”*Vägledning mutor och jäv*” framgår att medarbetare ska informera närmaste chef om personen misstänker mutor eller bestickning. Kommunen har ingen rutin för hur detta ska gå till, det finns ingen whistleblower-funktion där medarbetare anonymt kan rapportera sin misstanke utan misstanke skall som rutin lyftas med närmaste chef.

3.3.1. Bedömning

Vår bedömning är att det förebyggande arbetet till viss del sker genom de riktlinjer/policys för det förebyggande arbetet mot EKO-frågor appliceras i det dagliga arbetet. Vi rekommenderar dock att kommunstyrelsen säkerställer att det utarbetas och dokumenteras en handlingsplan för det förebyggande arbetet avseende EKO-frågor.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen utreder möjligheterna till en whistleblower-funktion för bättre skydd för anställda som slår larm.

3.4. Kontroller, uppföljning och rapportering

Kontrollfråga: Sker kontroller av risker för oegentligheter och förekommer tillfredställande uppföljning och rapportering hos kommunstyrelsen och nämnderna?

Det sker ingen separat uppföljning av eventuellt identifierade risker för oegentligheter. Det finns emellertid rutiner för uppföljning av de risker som identifierats och bedömts som väsentliga inom internkontrollarbetet. Rapportering sker till kommunstyrelsen i separat rapport från respektive nämnd samt till kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.

Enligt uppgift sker det inga stickprover på de områden EKO-problematik kan uppstå. Kontroll av leverantörsregistret har tidigare skett i takt med att kommunen uppdaterar sina system i form av nya scanningsrutiner och nu även införandet av e-fakturer. Det sker dock ingen löpande kontroll av förändringar i leverantörsregistret. Vid intervju framkommer det att kommunen behöver göra en omstart av ekonomisystemet för att rensa bort gamla leverantörer och eventuellt dubletter.

Kommunen har löpande kontroller i form av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet där attestbehörigheterna stämmer överrens med antaget attestreglemente. Det sker alltid en dualitet i attest.

3.4.1. Bedömning

Vår bedömning är att det inte sker kontroller och uppföljning av identifierade risker för oegentligheter. Bedömningar grundas i att det inte sker någon uppföljning eller rapportering inom området. Däremot utför kommunen kontroller i form av inlagda attestbehörigheter i ekonomisystemet som bland annat kräver dualitet i attestrutinen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att utvärdera behovet av en separat uppföljning av EKO-frågor. Vi rekommenderar även kommunen att undersöka möjligheten att ta ut förändringsloggar från leverantörsregistret och om möjligt kontrollera dessa löpande. Detta för att eliminera risken att ändringar görs i leverantörsregistret och felaktiga utbetalningar av kommunens medel sker obemärkt.

3.5. Beredskap för händelser om EKO-problem uppstår

Kontrollfråga: Finns en beredskap för händelser om EKO-problem uppstår?

Enligt uppgift har oegentligheter inte identifieras. Om ett ekobrott misstänks ska diskussionen tas upp med berörd chef för att reda ut om oegentligheter har skett. Vid behov ska detta polisanmälas.

3.5.1. Bedömning

Det är vår bedömning att det *saknas* en tydlig beredskap för att hantera EKO-problem. Bedömningar grundas på att det inte finns dokumenterade riktlinjer och rutiner för hantering av EKO-problem om sådana problem uppstår.

Vår rekommendation är att kommunstyrelsen säkerställer att det utarbetas och dokumenteras en handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Kommunstyrelsen kan exempelvis göra ett tillägg i nuvarande riktlinjer. Tillägget kan innefatta en tydligare beskrivning av rutiner, påföljder, hur kontakten med media samt allmänheten bör hanteras samt initiativ till nya kontrollaktiviteter.

2019-09

Anders Rabb

Projektledare

Elisabeth Husdal

Uppdragsledare