

KOMMUNSTYRELSEN  
Ekonomikontoret

## Kommunstyrelsen

### Yttrande:

### Revisionens granskning av intern kontroll december 2014

Ekonomikontoret har haft tillfälle att faktagranska revisionsrapporten innan den slutgiltigt färdigställdes. I det stora hela håller ekonomikontoret med om de slutsatser som redovisas i revisorernas rapport, inte minst när det gäller behovet av att ta fram en risk-och väsentlighetsanalys för kommunstyrelsen.

Det finns dock några kommentarer till rapporten som ekonomikontoret vill framföra:

Under punkt 1.2.1 står det att de styrande dokumenten ”inte är i harmoni med varandra”.

*Ekonomikontorets kommentar: Detta kan lätt tolkas som att innehållet i de olika dokumenten är motsägelsefullt. Revisorernas kommentar baserar sig dock enbart på att dokumenten upprättats vid olika tillfällen och av olika instanser.*

Under punkt 7.1.3 skriver revisorerna att ”internkontrollplanen (för KS) för 2014 förefaller vara identisk med den för 2013”.

*Ekonomikontorets kommentar: Det är i och för sig inget märkligt med att samma moment återkommer, resultatet av mätningen kan motivera detta. I internkontrollplanen 2015 har flera nya moment tagits med.*

Under punkt 7.1.3 skriver revisorerna angående köp utanför ramavtal: ”hur urvalet var gjort och hur kontrollen genomförts framgår ej. Vi förutsätter att här är det inte stickprov som använts.”

*Ekonomikontorets kommentar: Av internkontrollplanen 2013 och av redovisningen till KS av resultatet framgår det att kontrollen av köp utanför ramavtal varit heltäckande, förutom vad gäller IT-utrustning.*

Claes Wester  
Ekonomichef



**Östhammars kommun**

Granskning av den interna kontrollen i  
samband med inköp och upphandling

Revisionsrapport

Offentlig sektor  
KPMG AB  
2014-11-17  
*Antal sidor: 14*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	4
3.	Syfte	4
4.	Avgränsning	5
5.	Ansvarig styrelse	5
6.	Metod	5
7.	Noteringar från granskningen	6



## 1. Sammanfattning

### 1.1 Bakgrund och syfte

KPMG har av revisorerna i Östhammars kommun haft i uppdrag att granska Östhammars kommuns arbete med intern kontroll i samband med inköp och upphandling och med fokus på oegentligheter. Offentliga sektorn arbetar på uppdrag av medborgarna, i öppenhet och transparens. Verksamhet inom den offentliga sektorn medför ett särskilt ansvar att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. Att offentliga verksamheter har ett fungerande skydd mot oegentligheter är viktigt för allmänhetens förtroende som helhet men också för den enskilda kommunen. Otillåtna direktupphandlingar är oftast ett första steg där möjligheter sedan kan öppnas för icke tillåtna åtgärder. Genom otillåtna direktupphandlingar elimineras också den kontroll som görs av företag innan avtal tecknas. Utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv gör vi bedömningen att den interna kontrollen utgör en viktig förutsättning för att säkerställa att händelser av detta slag inte inträffar.

Projektets syfte är att granska om Östhammars kommun har en intern kontroll så att upphandling och inköp hanteras på ett ändamålsenligt sätt. I projektet har ingått att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att *avsiktliga fel* inte kan förekomma inom kommunen och om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för oegentligheter i samband med inköp och upphandlingar.

Granskningen omfattar tekniska nämnden och kommunstyrelsens arbete med intern kontroll avseende inköp och upphandling utifrån ett oegentlighetsperspektiv<sup>1</sup>.

### 1.2 Iakttagelser och kommentarer

Från granskningen vill vi särskilt framhålla:

#### 1.2.1 Regler, styrning och kontroll

Det är väl sörjt med styrande dokument. Dessvärre är dessa inte i ”harmoniförhållande” med varandra. Detta beror antagligen på att de upprättats vid olika tillfällen och av olika instanser. Det är vår uppfattning att det måste finnas tydligare hänvisning mellan dokumenten för att uppnå effekt av innehållet i riktlinjer mot korruption. Vi rekommenderar att kommande revideringar av dokumenten tar hänsyn till detta. Fram tills att detta sker rekommenderar vi att inköpsansvariga särskilt informeras om riktlinjer mot korruption.

---

<sup>1</sup> Oegentlighet definierar vi som en avsiktlig handling av en eller flera individer i ledande position, de som övervakar ledningen, anställda eller tredje man som omfattar bedrägligt beteende för att skapa sig en orättmätig eller olaglig fördel. Se även statskontorets rapport ”Köpta relationer”, <http://www.statskontoret.se/publikationer/2012/kopta-relationer-om-korruption-i-det-kommunala-sverige/> sidan 46 om begreppet korruption och förtroendeskadliga ageranden.



Den tekniska förvaltningen bedömer vi erbjuder en positiv kontrollmiljö. Arbetet baserar sig på formellt hanterade och dokumenterade analyser, planer och rapporter. Muntlig och skriftlig återkoppling ges. Förbättringsmöjligheter finns dock. Om man i sin egen analys och plan kommer fram till att två kontrolltillfällen per kontrollpunkt är nödvändigt är det också viktigt att de utförs. En andra uppföljande kontroll avseende direktupphandling skulle indikera om dokumenterade åtgärder och återkopplingar fått effekt. För att ett slumpmässigt urval av fakturor skall ge ett trovärdigt utfall behövs en väl beskriven metod som visar att urvalet är representativt för hela populationen fakturor och därmed inköp. Inför kommande analyser och planer rekommenderar vi att efterlevnaden av riktlinjer mot korruption definieras som en egen process. På det sättet blir det nödvändigt att den omfattas av både planerings- och analysdelen i arbetet med den interna kontrollen.

Kommunledningskontoret har i detta avseende ännu inte kommit till samma nivå som den tekniska förvaltningen. Medvetenhet om nödvändigheten saknas inte. Förbättringsmöjligheterna är i övrigt desamma som för den tekniska förvaltningen. För att få enhetlighet på en ändamålsenlig nivå rekommenderas att kommunledningskontoret aktivt tar del av tekniska förvaltningens arbetssätt. Vi har även anledning att förmoda att fler förvaltningar i kommunen skulle ha stor nytta av det arbetssättet.

### **1.2.2 Kommunstyrelsen krav avseende den interna kontrollen**

Enligt uppgift har Kommunstyrelsen (KS) inte dokumenterat några särskilda och/eller specificerade krav på utförande och rapportering än vad som framgår av "Reglemente för intern kontroll". I den dokumentation vi erhållit kan vi se att KS 2014-03-11 protokollfört under rubriken "Kommunstyrelsens beslut" att man "tagit del av redovisning över kontrollplaner för 2013" från sex nämnder. I erhållet material noterar vi att det finns internkontrollrapporter från nämnderna. De varierar alla i form och detaljeringsgrad.

Vi hyser en obekräftad misstanke att KS protokollsanteckning 2014-04-01 avsåg rapportering av internkontroll utförd för 2013. Vi saknar dokument som visar att KS fått ta del av internkontrollplaner för 2014. Vi hade sett det som lämpligt att KS som stöd för sin uppsiktsplikt både begärt och fått ta del av planerna. Inte minst för att ha ett underlag att ta ställning till och använda som referens till den rapportering som vi förväntar oss ske för de kontroller som utförts under 2014.

### **1.2.3 Vilka kontroller sker i ekonomisystemen för att motverka avsiktliga fel?**

Ekonomikontoret har historiskt inte beslutat om eller utfört explicita kontroller av för att motverka att avsiktliga fel tillåts påverka redovisningen i ekonomisystemet. I samband med byte av system (för införande januari 2015) planeras och utförs dock ett antal aktiviteter som till någon del medverkar till att minska risken för avsiktliga fel inträffar.

Den aktivitetslista som finns är en bra ambition som behöver utökas och integreras med analys, planering och utförande av kontrollåtgärder inom kommunledningskontoret. Dataanalys motsvarande den vi använt i denna granskning är en metod vi rekommenderar. Vi rekommenderar även ett aktivt samarbete mellan ekonomikontoret och upphandlingsstrategen när det gäller definiering och riskvärdering av processer som leder till utbetalningar. I det samarbetet är det av vikt att även ta hänsyn till vad som framgår av riktlinjer mot korruption. De processer som bedöms mest riskutsatta hör med all sannolikhet hemma i en internkontrollplan.



## 1.2.4 Dataanalysen

### *Iakttagelser*

Dataanalysen visar att där vi frågat om dokumentation som visar på ett upphandlingsförfarande har genomförts har sådana kunnat uppvisas. Efter upphandling utförs dock inga systematiska och regelbundna kontroller för att säkerställa att leverantörer fortfarande är registrerade för F-skatt samt moms och arbetsgivare där så är tillämpligt. Det har förekommit att inköp gjorts från avtal som inte omfattats av aktuella produkter. I mer än ett fall noterar vi att avtalsparten inte är den som mottagit betalningen. Här finns flera varianter. Leverantörer som har bytt associationsform kan uppfattas vara en oregistrerad factoringpartner eller att fel gironummer har använts utan att de processer som omgärdar inköpet har upptäckt detta. Ett fall av felaktig momshantering har noterats. Vi noterar medverkan i konferens/kurs där alkohol aviserats i programmet. Vi finner fler än ett avtal med längre löptid än vad som tillåts enligt styrdokumentet.

### *Kommentarer*

Vi har gjort många iakttagelser trots att vi endast plockade ut 31 fakturor från analysen för uppföljning. Detta visar att analys är ett kraftfullt verktyg för internkontroll. Processer som omgärdar inköpen skall rimligtvis uppdateras och i erforderlig mån skärpas. Det är lämpligt att så görs i samband med införandet av nytt ekonomisystem. Sist men inte minst, analysen tillsammans med övriga iakttagelser motiverar väl att styrdokumentet "Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv för anställda och förtroendevalda i Östhammars kommun" blir mer känt, hänvisat till och efterlevt.



## 2. Bakgrund

KPMG har av revisorerna i Östhammars kommun haft i uppdrag att granska Östhammars kommuns arbete med intern kontroll. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Offentliga sektorn arbetar på uppdrag av medborgarna, i öppenhet och transparens. Verksamhet inom den offentliga sektorn medför ett särskilt ansvar att bekämpa mutor och andra former av korrupsion samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. Att offentliga verksamheter har ett fungerande skydd mot oegentligheter är viktigt för allmänhetens förtroende som helhet men också för den enskilda kommunen.

Under de senaste åren har ett flertal fall av oegentligheter avslöjats i Sverige som inneburit ett större fokus på riskerna för oegentligheter inom organisationer.

Vi har noterat att de nämnda händelserna ofta har en bakgrund i upphandlings och/eller inköps-situationen. Otillåtna direktupphandlingar är oftast ett första steg där möjligheter sedan öppnas för icke tillåtna åtgärder. Genom otillåtna direktupphandlingar elimineras också den kontroll som görs av företag innan avtal skrivs. Utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv gör vi bedömningen att den interna kontrollen utgör en viktig förutsättning för att säkerställa att fel inte inträffar.

Styrelser och nämnder ansvarar för den interna kontrollen enligt KL (SFS 1991:900) 6 kap 7 §. Inom Östhammars kommun finns fastställda regler för intern kontroll.

Nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att *den interna kontrollen är tillräcklig* samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

God intern kontroll är *väsentlig* för att säkerställa att kommunens mål uppnås. Om system och rutiner för den interna kontrollen är otillräckliga finns en *risk* för att nämnden inte uppnår målen. Östhammars kommuns revisorer bedömer att denna risk inte är försumbar. Projektet ingår i revisorernas *risk och väsentlighetsbedömning* för 2014.

## 3. Syfte

Projektets syfte är att granska om Östhammars kommun kan ha en intern kontroll så att upphandling och inköp kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt. I projektet har ingått att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att *avsiktliga fel* inte kan förekomma inom kommunen och om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för oegentligheter i samband med inköp och upphandlingar.



Projektets olika *delmål* avseende granskningen har varit att kartlägga och bedöma:

- Vilken kontrollmiljö verkar man i? Vilken styrning och vilka kontroller finns inom organisationen? Interna och externa krav? Vilka etiska regler finns?
- Vilka krav har kommunstyrelsen ställt på nämnderna avseende den interna kontrollen? Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen?
- Genomförs riskanalyser av styrelser och nämndernas verksamheter? Vilka riskbedömningar görs beträffande om oegentligheter kan förekomma inom respektive nämnd?
- Hur återspeglas analyserna i upprättade interna kontrollplaner?
- Upprättas kontrollrutiner för att fel ska upptäckas, åtgärdas och förebyggas? Var i organisationsstrukturen kan dessa återfinnas?
- Vilka kontroller sker i redovisningssystemen för att motverka avsiktliga fel?
- På vilket sätt kommuniceras relevant information mellan ledning och medarbetare? Hur rapporteras inträffade händelser och hur drar man erfarenhet av dessa?
- Sammantaget har vi ställt frågan om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig?

#### 4. Avgränsning

Granskningen omfattar tekniska nämnden och kommunstyrelsens arbete med intern kontroll avseende inköp och upphandling utifrån ett oegentlighetsperspektiv<sup>2</sup>. Granskningen omfattar inte de kommunala bolagen.

#### 5. Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen, som enligt kommunallagen har en sammanhållande uppgift för det interna kontrollsystemet, med ett särskilt fokus på tekniska nämnden.

#### 6. Metod

I våra bedömningar har vi utgått från COSO-modellens<sup>3</sup> beståndsdelar. För uppföljning av kommunens hantering av upphandling och inköp har analys av leverantörsdata, inklusive hur kostnaderna bokförts, utförts. Vi har även använt utdrag ur det avtalsregister som finns i drift.

---

<sup>2</sup> Oegentlighet definierar vi som en avsiktlig handling av en eller flera individer i ledande position, de som övervakar ledningen, anställda eller tredje man som omfattar bedrägligt beteende för att skapa sig en orättmätig eller olaglig fördel. Se även statskontorets rapport "Köpta relationer", <http://www.statskontoret.se/publikationer/2012/kopta-relationer-om-korruption-i-det-kommunala-sverige/> sidan 46 om begreppet korruption och förtroendeskadliga ageranden.

<sup>3</sup> Den amerikanska oberoende revisionsorganisationen Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) har beskrivit den interna styrningen och deras samband.





Vi har därutöver inhämtat externa och interna krav, avtal, protokoll, översikt av antagna styrdokument samt andra kompletterande dokument som bedömts ha betydelse för granskningens genomförande. Vi har intervjuat upphandlingsstrateg, förvaltningschef, ekonomichef samt personal knuten till den tekniska förvaltningen och kommunledningskontoret. Rapporten är faktagranskad av upphandlingsstrateg, ekonomichef, chefen för den tekniska förvaltningen samt kommunchef och kommunjurist.

## 7. Noteringar från granskningen

Noteringarna följer de delmål som redovisas under avsnittet syfte ovan. Till dessa läggs sedan våra iakttagelser från dataanalyserna.

### 7.1 Regler, styrning och kontroll

#### 7.1.1 Allmänt

Kommunen har ett ”Reglemente för intern kontroll” antaget av kommunfullmäktige (hädanefter KF) 2010-09-28. KF antog 2013-02-12 ”Riktlinjer mot korruption, mutor och jäv för anställda och förtroendevalda i Östhammars kommun” (hädanefter riktlinjer mot korruption).

Reglementet för intern kontroll innehåller inga explicita skrivningar om hur korruption och andra oegentligheter skall hanteras. Vi noterar dock att i tillämpningsdelen av reglementet framgår att: ”Vid bedömning av kontrollnytta ska inte endast ekonomiska faktorer vägas in, utan även vikten av att upprätthålla förtroendet för verksamheten”. När fel och brister avhandlas i reglementet nämns inte risken för avsiktliga fel eller oegentligheter.

Tidigt i dokumentet riktlinjer mot korruption står ”För att stärka det preventiva skyddet mot korruption, muta och jäv är det av största vikt att alla delar i organisationen löpande ser över och uppdaterar sitt skydd *i form av dokumenterade rutiner, kontroll av identifierade riskområden* (vår kursivering) samt löpande för samtal utifrån identifierade risker inom sitt respektive arbetsområde.” Under rubriken ”Tillbörligt och otillbörligt” framgår vidare: ”Synnerligt strängt ser man på integritetskänsliga situationer såsom myndighetsutövning och *offentlig upphandling* (vår kursivering). Längre fram i dokumentet står att läsa ”För anställda och förtroendevalda som ägnar sig åt myndighetsutövning (tillståndsgivning, inspektion med mera) samt upphandlare och inköpsansvariga är alla typer av förmåner att anse som otillåtna. Du ska alltid tacka nej till gåvor och erbjudanden.”

KF antog 2009-01-27 en ”Upphandlingspolicy för Östhammars kommun”. Av dokumentets etika-avsnitt framgår att ärlighet skall prägla alla affärer. Det står även att läsa att ”varje form av muta är förbjuden, vid tveksamhet kontrollera med närmsta ansvarig chef”. Vidare står det ”personal som deltar i upphandlingsprocessen får inte ha personliga engagemang som står i konflikt med kommunens intressen.”

Kommunledningskontoret har upprättat ett dokument daterat 2010-01-15, antaget av Kommunstyrelsen (KS), benämnt ”Regler och anvisningar vid upphandling för Östhammars kommun”. Det anges i dokumentet att det utgör ett komplement till ”Upphandlingspolicy för Östhammars



kommun". Dokumentet innehåller inga explicita skrivningar om hur korruption och andra oegentligheter skall hanteras. Det finns ett avsnitt rubricerat "Prevision" i dokumentet. Där framgår att kommunen samarbetar med skattemyndigheten. Det förklaras att prevision "till stor del är en förebyggande verksamhet som är till gagn för upphandlande myndigheter och företag, deras entreprenörer och skattemyndigheten". Syftet med samarbetet uppges bland annat vara att underlätta för kommunen att endast anlita entreprenörer/leverantörer som sköter sina redovisningar och betalningar. Dokumentet reviderades under augusti 2010 och KS antog denna 2010-10-18. Av protokollet framgår även att KF fattat beslut om en revidering av upphandlingspolicyn. Revideringen omfattar inte något om oegentligheter.

Vid granskningstillfället arbetar upphandlingsstrategen med ett förslag till hur förändringarna i LOU per 2014-07-01 skall hanteras i kommunens styrdokument. Beslut bedöms tas i KF innan årets slut. Policyn och riktlinjerna i övrigt är under översyn och kommer i omgångar under 2014 till 2015 även de att ändras och uppdateras för att efterleva förändringar av LOU och nya EU-direktiv.

Upphandlingsstrategen genomför inköpsutbildning 3-4 gånger per år. Utbildningarna omfattar inköp från ramavtal (steg ett i certifiering) och hur direktupphandling genomförs (steg två). För att få genomgå direktupphandlingsdelen måste man som anställd ha kunskaper motsvarande steg ett och ett bemyndigande från överordnad. Vid utbildningstillfällena berörs enligt uppgift andra och närliggande styrdokument däribland riktlinjer mot korruption.

## 7.1.2 Tekniska förvaltningen

"Plan för intern kontroll – Tekniska förvaltningen" daterad 2014-01-02 antogs av Tekniska nämnden 2014-02-05. Dokumentet innehåller ett förklarande avsnitt om intern kontroll. Vidare redovisas en risk och väsentlighetsanalys för tolv processer från 2013. Väsentlighetsgrad och riskfaktor har multiplicerats och sammanlagt åtta processer med högsta sammanvägda värde har grupperats till fyra kontrollpunkter. Två av dessa kontrollpunkter faller inom avgränsningarna för denna granskning. Kontrollpunkterna består tillsammans av processerna:

- Inköp i enlighet med inköpsrutin.
- Våra leverantörer efterlever avtalsvillkoren.
- Fakturerad prestation är utförd och har kommit verksamheten tillgodo.
- Efterlevnad av lagar, policys och rutiner.

Risken för de första tre processerna (sammanfattande namn "Kostnadskontroll") anges till "möjlig" med motiveringen: "Mindre sannolikt att fakturerad produkt/tjänst faller utanför Tekniska förvaltningens verksamhetsområde eller är beställd av personal för egen vinning skull." Vidare beskrivs att det är mer troligt att LOU inte efterlevs vad gäller direktupphandlingar. Väsentligheten beskrivs som "kännbar" med motiveringen: "Allvarligt om personal beställt produkter/tjänster som ej kommer verksamheten tillgodo." Ansvaret för kontrollerna har förvaltningsekonomerna och kontrollerna skall utföras två gånger per år.



Risken för den fjärde processen anges som mindre sannolik. De lagar, policys och rutiner som omnämns innefattar *inte* några av dem som anges i avsnittet 7.1.1.

I ”Kontrollrapport – Intern kontroll” daterad 2014-01-02 framgår om kontrollpunkten ”Kostnads-kontroll”:

- Kontrollerna är genomförda på fakturor som inkommit i oktober och november 2013.
- För varje avdelning inom förvaltningen har tio slumpmässigt utvalda fakturor granskats innebärande sammanlagt 60 stycken för hela förvaltningen. Det framgår inte här och inte heller i de styrande dokumenten hur det slumpmässiga urvalet görs för att representera alla inköp/fakturor.
- Granskningen omfattade:
  - om beställningen var gjord av tekniska förvaltningen
  - att den kommit förvaltningen tillgodo
  - att varan/tjänsten var verksamhetsgill
  - att inköpet skett enligt LOU

Resultatet av granskningen, uttryckt i avvikelser från vad som skall kunna förväntas, noteras vara att ett inköp (faktura) var i strid med LOU och 13 stycken var i strid mot kommunens regler för direktupphandling. Inga noteringar finns som antyder att det kontrollerats om förekomst av avsiktliga fel eller oegentligheter. Den finns heller inga noteringar om att några sådana iakttagits. Rapporten uppges omfatta de två föreskrivna kontrolltillfällen under oktober och november 2013.

I minnesanteckningar (publiceras på intranätet så att hela förvaltningen kan ta del) från tekniska förvaltningens ledningsgrupp 2014-02-03 står att läsa om intern kontroll: ”Vi behöver förbättra våra direktupphandlingar”. Arbetet med upphandling av maskinreparationer skall återrapporteras till förvaltningschef. Detsamma gäller service och underhåll av VA: s driftövervakningssystem. Enligt uppgift är iakttagelserna även muntligt kommunicerade enskilt med varje ansvarig.

### 7.1.3 Kommunledningskontoret

Kommunledningskontoret har en internkontrollplan. Till skillnad från den tekniska förvaltningens arbetssätt har planen inte föregåtts av vare sig en identifiering av processer eller en risk- och väsentlighetsanalys. Internkontrollplanen för 2014 förefaller vara identisk med den för 2013 som innehåller kontroller av följande sju processer:

- Representation
- Beslutsattest där jäv kan förekomma
- Kontroll av avtalstrohet



- Studieresor/Konferenser
- Semesterersättning
- Bisysslor
- Inköpsprocess – IT

Av uppföljningsrapporten för 2013 daterad 2014-03-17 framgår att kontroller utförts, genom en odokumenterad stickprovsmetod, och att:

- Representationsregler inte alltid efterlevs och att ”ekonomikontoret kommer att kontakta attestanterna och påtala bristerna.”
- Det finns beslutsattestanter som själv attesterat det de konsumerat/ använt varan/tjänsten. Ekonomikontoret kommer att kontakta attestanterna och påtala bristerna.
- Fakturor till antalet 3 104 stycken där ”endast 19 fakturor” var köp utanför ramavtal. Hur urvalet var gjort och hur kontrollen genomförts framgår ej. Vi förutsätter att här är det inte stickprov som använts.
- ”I redovisningen har inte något fall konstaterats där en leverantör till kommunen anordnat en studieresa eller konferens för kommunens anställda”
- ”Semester är inte alltid uttagen enligt gällande avtal och anvisningar”. ”61 personer har haft för många sparade dagar kvar vid årsskiftet med följd att kommun fått betala ut dessa dagar i pengar. Kostnaden är 437 734 kr inklusive personalomkostnader”

Vi noterar att vid granskningstillfället har internkontrollåtgärder för 2014 inte påbörjats. Någon återkoppling till berörd personal (jämfört de som tekniska förvaltningen utfört) förutom de som nämns i punkterna ovan har inte utförts.

#### *Kommentarer*

Det är väl sörjt med styrande dokument däremot är de inte i ”harmonii” med varandra. Detta bedöms bero på att de upprättats med flera års mellanrum och av olika instanser. Det är vår uppfattning att det måste finnas tydligare hänvisning mellan dokumenten för att uppnå effekt av innehållet i riktlinjer mot korruption. Vi rekommenderar att kommande revideringar av dokumenten tar hänsyn till detta. Fram tills att detta sker rekommenderar vi att inköpsansvariga särskilt informeras om riktlinjer mot korruption.

Den tekniska förvaltningen bedömer vi erbjuder en positiv kontrollmiljö. Arbetet baserar sig på formellt hanterade och dokumenterade analyser, planer samt rapporter. Muntlig och skriftlig återkoppling ges. Förbättringsmöjligheter finns dock. Med bäring på de styrande dokumenten redovisas några här och några i nedanstående avsnitt behandlande i vår utförda dataanalys. För att ett slumpmässigt urval av fakturor skall ge ett trovärdigt utfall behövs en väl beskriven metod som visar att urvalet är representativt för hela populationen fakturor och därmed inköp. Inför kommande analyser och planer rekommenderar vi att efterlevnaden av riktlinjer mot korruption definieras som



en egen process. På det sättet blir det nödvändigt att den omfattas av både planerings- och analysdelen av internkontrollen.

Kommunledningskontoret har ”en väg att vandra” för att komma till samma nivå som den tekniska förvaltningen. Medvetenhet om nödvändigheten saknas inte. Förbättringsmöjligheterna är i övrigt desamma som för den tekniska förvaltningen. För att få enhetlighet på en ändamålsenlig nivå rekommenderas att kommunledningskontoret aktivt tar del av tekniska förvaltningens arbetssätt. Vi har även anledning att förmoda att fler förvaltningar i kommunen skulle ha stor nytta av det arbetssättet.

## **7.2 Kommunstyrelsens krav avseende den interna kontrollen**

Enligt uppgift har KS inte dokumenterat några särskilda och/eller specificerade krav på utförande och rapportering än vad som framgår av ”Reglemente för intern kontroll”. Vi noterar i sammanhanget att reglementets alla paragrafer är kompletterade med tillämpningsföreskrifter.

I den dokumentation vi erhållit kan vi se att KS 2014-04-01 protokollfört under rubriken ”Kommunstyrelsens beslut” att man ”tagit del av redovisning över kontrollplaner för 2013” från en uppräknad av sex nämnder. I erhållet material noterar vi att det finns internkontrollrapporter från nämnderna. De varierar alla i form och detaljeringsgrad.

### *Kommentarer*

Vi hyser en obekräftad misstanke att KS protokollsanteckning 2014-04-01 avsåg rapportering av internkontroll utförd för 2013 och inte internkontrollplanen för samma år eller 2014. Vi saknar i övrigt dokument som visar att KS fått ta del av internkontrollplaner för 2014. Vi hade sett det som lämpligt att KS som stöd för sin uppsiktsplikt både begärt och fått ta del av dessa. Inte minst för att kunna referera till den rapportering som vi förväntar oss att ske för de kontroller som utförts under 2014.

## **7.3 Riskanalyser och vilka riskbedömningar finns för att oegentligheter kan förekomma**

De riskanalyser vi identifierat och redovisat i avsnitten ovan innehåller inga uttalade/explicita riskbedömningar om oegentligheter kan förekomma.

### *Kommentarer*

I avsnitten ovan har lämnats rekommendationen att efterlevnaden av riktlinjer mot korruption definieras som en egen process i kommande internkontrollplaner.

## **7.4 Riskanalysresultatets återspeglning i upprättade internkontrollplaner**

Se avsnitt 6.1 - 6.3.



## 7.5 Finns styrning och rutiner så att fel upptäcks, åtgärdas och förebyggs?

Se avsnitt 6.1 - 6.3 samt 6.6.

## 7.6 Vilka kontroller sker i ekonomisystemen för att motverka avsiktliga fel?

Ekonomikontoret har historiskt inte beslutat om eller utfört explicita kontroller för att motverka att avsiktliga fel tillåts påverka ekonomisystemet. I samband med byte av system (för införande januari 2015) planeras och utförs dock ett antal aktiviteter som till någon del medverkar till att minska risken för att avsiktliga fel inträffar. I erhållen lista noterar vi processer rubricerade internkontroll bland annat:

- Löpande kontroll att organisationsnummer anges ska införas.
- Årlig spärr av leverantörer i leverantörsregister som inte använts de senaste 25 månaderna.
- Årlig kontroll av leverantörsregistret mot SKV<sup>4</sup> avseende konkurs, likvidation mm. Utredning om metod.

### *Kommentarer*

Aktivitetslistan är en bra ambition som behöver utökas och integreras med analys, planering och utförande av kontrollåtgärder inom kommunledningskontoret. I samband med intervjuerna har dataanalysens roll i denna granskning beskrivits och den del av analysen som omfattar leverantörsregistret kommer i samband med redovisningen av denna rapport för de förtroendevalda revisorerna att överlämnas till kommunledningskontoret. Metoden för dataanalysen menar vi i flera delar även lämpar sig som kontrollmetod vid utförande av internkontrollåtgärder.

Vi rekommenderar även ett aktivt samarbete mellan ekonomikontoret och upphandlingsstrategen i definiering och riskvärdering av processer som leder till utbetalningar. I det samarbetet är det av vikt att även ta hänsyn till vad som framgår av riktlinjer mot korrupcion. De processer som bedöms mest riskutsatta hör med all sannolikhet hemma i en internkontrollplan.

## 7.7 Hur kommuniceras/rapporteras relevant information mellan ledning och medarbetare?

Se avsnitt 6.1 - 6.3.

---

<sup>4</sup> Skatteverket



## 7.8 Dataanalysen

Dataanalysen är gjord för att identifiera olika typer av inköp. Urvalet har gjorts med beaktande av om leverantören finns i det avtalsregister kommunen för eller ej. Vi har valt belopp som indikerar att olika typer av upphandlingsmetoder ska ha använts. Konteringen av kostnaden har fått påverka för att nå ambitionen att omfatta så många beslutsattestanter som möjligt. Kvaliteten<sup>5</sup> på uppgifterna som beskriver betalningsmottagaren i leverantörsregistret har fått påverka liksom vad Skatteverket har att meddela om dem. Vi har även haft ambitionen att få med leverantörer som skickat flest likväl som minst antal fakturor. Här har vi även varit intresserade av de som skickar flest kreditfakturor.

Kriterierna ovan har lett fram till att 31 fakturor valts ut för granskning. De kan delas in i sådana som har tekniska förvaltningen eller kommunledningskontoret helt eller delvis som kostnadsbärare. I nedanstående avsnitt redovisar vi de avvikelser i förhållande till vad som kan förväntas av upphandling, inköp och fakturering.

### 7.8.1 Tekniska förvaltningen

Vi har sökt svar om 18 fakturor som omfattar 15 betalningsmottagare och fem beslutsattestanter. Vi noterar och kommenterar följande:

- Där vi frågat om dokumentation som visar på ett upphandlingsförfarande har sådana kunnat uppvisas.
- Hyreskostnad betalas inte till avtalspart som saknar F-skatt utan till ett annat företag vilket innehar F-skatt. Annat företag är inte noterat som factoringföretag i leverantörsregistret. Det är rimligt att det kontrolleras att denna ordning inte innebär risk för att kontrakt/avtal inte efterlevs och att kommunen inte medverkar till ”felaktiga” penningtransaktioner.
- Tre betalningar grundar sig på avtal med en associationsform som sedan inte stämmer överens med den som fakturerat. Betalning har med andra ord inte gått till rätt betalningsmottagare. Det finns brister i processen från att ha kontroll över avtalsleverantörens associationsform under avtalstiden, över kvaliteten i scanningen till noggrannheten vid attest. Bristerna är av arten att de måste åtgärdas. Det bör undersökas att införandet av nytt ekonomisystem och processerna runt detta inte släpper igenom denna typ av felaktigheter.
- Vi noterar att betalningar gått till bankgiro som inte kan knytas till avtalspartner. Här anges orsaken vara att scanningen inte fångar denna typ av avvikelser. Se föregående punkts rekommendation.

---

<sup>5</sup> Primärt om och hur associationens organisationsnummer angetts



- Det görs uppenbarligen kontroller vid upphandling att leverantörerna lever upp till ställda krav så som F-skatt, samt momsregistrering och registrering som arbetsgivare där så erfordras. Vad som inte görs är att löpande kontrollera att inga förändringar inträffar som negativt påverkar relationen mellan kommunen och avtalsparten. I samband med utvecklingen av kontroller i ekonomisystemet (avsnitt 6.6 ovan) rekommenderas att avtals-sammanställningar kontrolleras mot Skatteverkets uppfattning om leverantörernas status.

## 7.8.2 Kommunledningskontoret

Vi har granskat tio fakturor som omfattar sju betalningsmottagare och nio beslutsattestanter. Vi noterar och kommenterar följande:

- Där vi frågat om dokumentation som visar på ett upphandlingsförfarande har sådana kunnat uppvisas.
- Vi noterar inköp utanför avtal på en faktura. På grund av omständigheter som vi inte råder över har vi inte haft möjlighet att få svar på orsaken till detta. Oavsett detta skall inte denna form av inköp kunna utföras utan att en kompletterande direktupphandling görs samt bedömas om inköpet är verksamhetsgillt.
- Avtalspart har ersatts för konferens-/utbildningskostnader för fyra personer där det enligt programmet ingår bland annat fördrink och pubkväll. Kommunens riktlinjer mot korruption är tydlig i att spritdrycker inte är tillåtet i relationen med extern part. Vi rekommenderar att det undersöks under vilka förhållanden konferensen/kursen godkändes och att en sådan process innefattar hänsyn till riktlinjerna mot korruption. I sammanhanget noterar vi att i kommunledningskontorets internkontroll för 2013 via stickprov inte noterade att leverantör till kommunen anordnat studieresa eller konferens för kommunens anställda. Efter-som internkontrollplanen för 2014 är identisk med den för 2013 kommer rimligen kontroll-åtgärderna 2013 att återupprepas.
- Vi noterar att det finns avtal som löper längre än den maxtid som anges i upphandlings-policy och riktlinjer. Vi rekommenderar att det vid översynen av dessa dokument görs tydligt om det finns tillfällen och omständigheter som motiverar att maxtiden avviker från angiven maxtid. Om avsteg görs skall det särskilt motiveras och dokumenteras om vilka som får ta sådana beslut.





### 7.8.3 Andra förvaltningar

Tre fakturor visade sig inte kostnadsmässigt kunna relateras till vare sig tekniska förvaltningen eller kommunledningskontoret. Vi har en iakttagelse från dessa tre betalningar vilken omfattar en på flera sätt felaktig momsbehandling. Kulturförvaltningen blev upplyst om detta genom denna granskning och skall enligt uppgift åtgärda felet. Vid granskningstillfället har vi även delgett ekonomi-enheten denna iakttagelse. Denna iakttagelse understryker enligt vår mening att löpande kontroll av betalningsmottagares status bör kompletteras med kontroller som säkerställer en korrekt moms-redovisning.

KPMG, dag som ovan



*Lars Anteskög*  
*Projektansvarig*