

---

Revisionsrapport

***Kommunstyrelsens  
beredskap och arbete  
med etik, korruption  
och oegentligheter***

***Östersunds kommun***

*Kjell Pettersson  
Cert. kommunal revisor  
Augusti 2011*



# *Innehållsförteckning*

1	Sammanfattning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och kontrollmål	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Metod	2
3	Resultat	3
3.1	Intern kontroll	3
3.2	Intern kontroll plan och riskbedömning	3
3.3	Riktlinjer för det förebyggande arbetet (beslut angående EKO - frågor)	3
3.4	Genomförs det förebyggande arbetet enligt riktlinjerna?	4
3.5	Kontrolleras verksamhet där risker för korruption och oegentligheter bedöms föreligga?	4
3.6	Vilken uppföljning och rapportering förekommer?	5
4	Revisionell bedömning	5
4.1	Bedömning av kontrollmålen	5
4.2	Bedömning av övergripande revisionsfråga	6

# 1 Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har PwC genomfört en granskning avseende kommunstyrelsens beredskap och arbete med etik, korruption och oegentligheter (EKO - frågor). Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är kommunstyrelsens arbete med frågor rörande etik, korruption och oegentligheter (EKO) ändamålsenlig?

Vi bedömer att kommunstyrelsen **genomfört bedömningar** av var i verksamheten risker kan uppstå. I väsentlighet – och riskanalysen behandlas bland annat farliga förmåner, bisysslor, inköp och attest.

Vi bedömer även att **riktlinjer för det förebyggande arbetet** finns innefattande bland annat följande policies och beslut: Attestreglemente, som innefattar även kontokortsanvändning, delegationsordningar för samtliga förvaltningar, regler för farliga förmåner och regler för bisysslor samt kravet på att en plan för intern kontroll ska finnas inom samtliga förvaltningar.

Genom intervjuer med bland annat controllers i kommunen bedömer vi att det **förebyggande arbetet genomförs** i stort enligt riktlinjerna.

För verksamhet där **risker** för korruption och oegentligheter bedöms föreligga bedömer vi att det i stort sker en kontroll men att det finns en förbättringspotential av bland annat kontroll av investeringsprojekt och inköp samt information och utbildning kring ”farliga förmåner”.

Vi bedömer att **uppföljning och rapportering** förekommer men att den kan förbättras genom att utöka antalet rapporteringstillfällen till två per år.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens arbete med frågor rörande etik, korruption och oegentligheter (EKO) i stort är ändamålsenligt (funktionell) men att vissa förbättringsområden finns. Vi vill bland annat uppmärksamma om följande punkter:

- Vid rekommenderar att information och utbildning kring punkten ”farliga förmåner” genomförs i enlighet med fastslagen plan för intern kontroll från kommunledningsförvaltningen. De kommunala bolagen bör omfattas av denna genomgång.
- Det kan finnas anledning att se över möjligheten att samordna kontrollinsatser mellan kommunledningsförvaltningen och enskilda förvaltningar.
- Vi bedömer också att enskilda investeringsprojekt på ett mer ingående sätt än idag bör väljas ut och granskas avseende inköp, attest och rimlighet i kostnader med mera. Denna åtgärd kan öka medborgarnas förtroende för kommunens förebyggande arbete avseende EKO - frågor.

## **2 Inledning**

### **2.1 Bakgrund**

Med jämna mellanrum dyker olika typer av avsiktliga bedrägerier (oegentligheter) och frågor kring korruption upp inom både privat och offentlig sektor. Under det senaste året har uppmärksamheten i media riktats mot bland annat byggprojekt i olika delar av vårt avlånga land. Med anledning av detta har intresset väckts mot kommunernas förebyggande arbete för att begränsa risker för att oegentligheter ska uppstå med åtföljande minskat förtroendekapital för kommunerna.

### **2.2 Revisionsfråga och kontrollmål**

Följande revisionsfråga har varit aktuell:

- Är kommunstyrelsens arbete med frågor rörande etik, korruption och oegentligheter (EKO) ändamålsenlig?

Underliggande kontrollmål/granskningsmål:

- Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppstå?
- Har kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?
- Genomförs det förebyggande arbetet enligt riktlinjerna?
- Kontrolleras verksamhet där risker för korruption och oegentligheter bedöms föreligga?
- Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

### **2.3 Avgränsning**

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och dess förebyggande arbete för att skydda kommunen mot att EKO -problem inträffar. Granskningen sker på en övergripande nivå.

### **2.4 Metod**

Granskningen genomförs genom dokumentstudier av olika styrdokument och planer för intern kontroll. Intervjuer har genomförts med bland annat kommundirektör, biträdande kommundirektör, koncerncontroller, controllers vid olika förvaltningar, kommunjurist med flera.

## 3 Resultat

### 3.1 Intern kontroll

Frågor omkring EKO ingår ytterst i frågan om styrelsen upprätthåller en tillräckligt god intern kontroll. Intern kontroll kan definieras som en del i ekonomi och verksamhetsstyrningen vars syfte är att påverka en organisations beteende i önskad riktning beträffande resultat, effektivitet och ekonomi. En väl fungerande intern kontroll fungerar också som ett skydd för såväl anställda som förtroendevalda mot oberättigade misstankar. Vidare syftar den interna kontrollen till att skapa ändamålsenliga och dokumenterade system och rutiner, att säkra en rättvisande och tillförlitlig redovisning, att säkerställa att lagar och policys med mera följs.

En väl fungerande intern kontroll förebygger och upptäcker oavsiktliga och avsiktliga fel i ett tidigt skede och möjliggör eliminering av fel innan några större konsekvenser sker. I takt med att förändringar sker i omvärlden och i den egna organisationen måste uppdateringar ske löpande. Sammanfattningsvis: Utveckling av den interna kontrollen är en ständigt pågående process där förvaltningens samtliga medarbetare bör involveras i det praktiska arbetet för att resultatet ska bli framgångsrikt.

### 3.2 Plan för intern kontroll plan och riskbedömning

Kommunstyrelsen antog i mars 2011 en plan för intern kontroll som omfattar samtliga förvaltningar. I planen ingår även en riskanalys. I dokumentet tas bland annat följande upp:

**Farliga förmåner:** Risken bedöms vara att anställda "faller för frestelser", vilket kan medföra negativ publicitet och fällande dom för mutbrott. Risken bedöms som möjlig och mycket allvarlig.

**Inköp/attest:** Risk för oavsiktliga och avsiktliga fel. Konsekvensen bedöms som mindre allvarlig.

**Anmälan om bisyssla:** Anställda med bisyssla kan ha en leverantörsrelation med kommunen. Risken bedöms som möjlig och allvarlig.

I intern kontroll planen framgår även vilka åtgärder och kontrollmoment som ska utföras och av vem.

### 3.3 Riktlinjer för det förebyggande arbetet (beslut angående EKO - frågor)

Följande beslut, policys och riktlinjer har identifierats vid genomgång av policys och kommunstyrelsens protokoll:

**Attestreglemente:** Innefattar även kontokortsanvändning, som är begränsad till ca 13 personer (förvaltningschefer, kommunalråd och näringslivschef).

**Delegationsordning** för kommunstyrelsen: Reglerar beslutsordning och beslutsnivå inom kommunstyrelsens verksamhet. Delegationsordningar finns för samtliga nämnder.

**Policy för kontokortsanvändning:** Behandlades av kommunstyrelsen i december 1996 § 266. Beslutet innebar att regler för hantering av kontokort och betalkort inryms i attestreglementet samt att rätten att inneha kort begränsades.

**Regler om farliga förmåner:** Beslutades av kommunfullmäktige i april 2005.

**Bisysslor:** Regler omkring detta beslutades av kommunstyrelsen år 2006 (§ 179) och 2010 (§ 169).

**Handlingsplan för intern kontroll:** Antogs av kommunstyrelsen 2004, § 57, där det i beslutsunderlaget framgår att den interna kontrollen ska vara en integrerad del i kommunens ekonomi och verksamhetsstyrning.

### ***3.4 Genomförs det förebyggande arbetet enligt riktlinjerna?***

Enligt koncerncontrollern genomförs det förebyggande arbetet i enlighet med planen för intern kontroll. Det finns en plan för intern kontroll som omfattar hela kommunförvaltningen samt en plan för intern kontroll för varje enskild förvaltning. Det är upp till respektive nämnd och förvaltning att själv utforma formerna för uppföljning och kontroll av antagen plan för intern kontroll.

### ***3.5 Kontrolleras verksamhet där risker för korruption och oegentligheter bedöms föreligga?***

Rutiner och verksamhet som är föremål för övergripande kontroller från kommunledningsförvaltningen är exempelvis: Ramavtal – köptrohet, som minst ska uppgå till 95 %. Kontrollen utförs av upphandlingskontoret. ”Farliga förmåner” är en annan punkt som kontrolleras och ansvarig för denna kontroll är kommunjuristen. Även bisysslor, kontokortshantering samt attestrutiner kontrolleras.

Nedan ges exempel av vad som är föremål för kontroll enligt ansvarig nämnds beslutade planer för intern kontroll:

- Utförarstyrelsen (serviceförvaltningen): Kontroll av avtal, attestrutiner (behörighetsattest), lönehantering, kontanthantering, inköp och beställning och förbrukning av bensin och diesel.
- Utförarstyrelsen (teknisk förvaltning): Uppföljning av investeringar samt stickprov på enskilda projekt och redovisning, inköp och attest, kontroll av ramavtalstrohet, direktupphandlingar, bisysslor och farliga förmåner.

- Miljö – och samhällsnämnden (samhällsbyggnad): Kontanthantering, biljournaler, parkeringsverksamheten och dess intäkter.
- Vård – och omsorgsnämnd (vård- och omsorgsförvaltningen): Kontanthantering, attesträtt, uppföljning av övertid, bisysslor och ramavtalstrohet.
- Socialnämnden (socialförvaltningen): Kontroll av attest, uppföljning av externa avtal med familjehem om ekonomisk ersättning, kontroll av utbetalning av försörjningsstöd och kontroll av delegationsbestämmelserna.
- Barn – och utbildnings nämnden: Kontroll av attest, bisysslor, betalningsmoral (dröjsmålsräntor med mera) och kontroll av inventarieförteckningar.

### **3.6 Vilken uppföljning och rapportering förekommer?**

Den gemensamma planen för intern kontroll avrapporteras för närvarande formellt en gång per år i samband med årsbokslutet till finansutskott och kommunstyrelse. I samband med kommunledningsträffar kan även information omkring intern kontroll frågor diskuteras. Planer finns att utöka rapporteringen till två gånger per år där en rapportering och avstämning i så fall skulle ske i samband med delårsbokslutet per sista augusti.

För respektive nämnd och förvaltning sker det en kontroll från kommunledningsförvaltningen av att planer för intern kontroll har upprättats av samtliga förvaltningar. Däremot sker det ingen kontroll av innehåll och vad som faktiskt utförs i praktiken inom respektive nämnd från kommunledningsförvaltningens sida. Rent formellt, enligt kommunallagens 6 kapitel § 7, ansvarar respektive nämnd var och en för att den interna kontrollen är tillräcklig inom respektive verksamhetsområde.

För respektive nämnd sker det en formell avrapportering en gång per år i samband med årsbokslutet benämnd årsrapport. I årsrapporten framgår resultatet av årets arbete med intern kontroll. Löpande under året sker även avrapportering till exempelvis förvaltningschef och ledningsgrupp inom förvaltningen.

## **4 Revisionell bedömning**

### **4.1 Bedömning av kontrollmålen**

Vi bedömer att kommunstyrelsen **genomfört bedömningar**, genom att upprätta en väsentlighets – och riskanalys som resulterat i en övergripande plan för intern kontroll omfattande samtliga förvaltningar, av var i verksamheten risker kan uppstå. I analysen behandlas bland annat farliga förmåner, bisysslor, inköp och attest.

Vi bedömer även att **riktlinjer för det förebyggande arbetet** finns innefattande bland annat följande policys och beslut: Attestreglemente, som innefattar även kontokortsanvändning, delegationsordningar för samtliga förvaltningar, regler för farliga förmåner och regler för bisysslor samt kravet på att en plan för intern kontroll ska finnas inom samtliga förvaltningar.

Genom intervjuer med bland annat controllers i kommunen bedömer vi att det **förebyggande arbetet genomförs** i stort enligt riktlinjerna. Lokala variationer i utformning av planer för intern kontroll kan förekomma samt hur underbyggda planerna är beroende på genomförd riskanalys vid den enskilda förvaltningen.

Beträffande punkten 3.5 ”kontrolleras verksamhet där risker för korruption och oegentligheter bedöms föreligga” bedömer vi att det i stort sker en kontroll men att det finns en förbättringspotential av bland annat kontroll av investeringsprojekt och inköp samt information och utbildning kring ”farliga förmåner”.

Vi bedömer att **uppföljning och rapportering** förekommer men att den kan förbättras i följande avseenden: Avrapportering av hur det pågående arbetet med intern kontroll fortskrider kan med fördel utökas med ett rapporteringstillfälle, förslagsvis i samband med kommunens delårsrapport.

## **4.2 Bedömning av övergripande revisionsfråga**

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens arbete med frågor rörande etik, korruption och oegentligheter (EKO) i stort är ändamålsenligt (funktionell) men att vissa förbättringsområden finns. Vi vill bland annat uppmärksamma om följande punkter:

- Vid rekommenderar att information och utbildning kring punkten ”farliga förmåner” intensifieras och verkställs i enlighet med fastslagen plan för intern kontroll från kommunledningsförvaltningen. I dagsläget har enbart teknisk förvaltning haft en första genomgång med hjälp från en av kommunjuristerna. Teknisk förvaltning är den enda förvaltning som i sin förvaltningsspecifika plan för intern kontroll medtagit punkten ”farliga förmåner”, vilket är noterbart. De kommunala bolagen borde även omfattas av denna genomgång.
- Det kan finnas anledning att se över samordningen av enskilda insatser beträffande exempelvis kontroll av attest och följsamhet mot gällande ramavtal. Dessa kontrollér återfinns på i stort sätt samtliga förvaltningars planer för intern kontroll samt i den övergripande planen som omfattar hela kommunen. Kan det finnas risk för ”dubbelarbete” och att onödigt stora resurser läggs på åtgärder som skulle kunna användas och samordnas på ett mer effektivt sätt?
- Vi bedömer också att enskilda investeringsprojekt på ett mer ingående sätt än idag bör väljas ut och granskas avseende inköp, attest och rimlighet i kostnader med mera. Denna åtgärd kan ytterligare säkerställa arbetet med en effektiv intern kontroll samt öka medborgarnas förtroende för kommunens förebyggande arbete avseende EKO-frågor.



Östersund 2011-08-23

---

*Kjell Pettersson, projektledare*

---

*Anneth Nyqvist, uppdragsledare*