

Revisionsrapport

Beredskap avs. EKO-frågor

Gällivare kommun

*Hans Forsström
Cert. kommunal revisor*

*Jonas Wallin
Revisionskonsult*

Februari 2017

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1.1.	Sammanfattande revisionell bedömning	2
1.2.	Rekommendationer	3
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3.	Kontrollmål	4
2.4.	Revisionskriterier	4
2.5.	Metod och avgränsning	4
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Riskbedömningar	6
3.1.1.	Iakttagelser	6
3.1.2.	Bedömning.....	7
3.2.	Rutiner och riktlinjer – förebyggande arbetet	8
3.2.1.	Iakttagelser	8
3.2.2.	Bedömning.....	9
3.3.	Kännedom, tillämpning samt kontroller för att upptäcka/förebygga	9
3.3.1.	Iakttagelser	9
3.3.2.	Bedömning.....	10
3.4.	Rapportering/uppföljning till Ks	11
3.4.1.	Iakttagelser	11
3.4.2.	Bedömning.....	11

Februari 2017

Hans Forsström

Uppdragsledare/Projektledare

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av revisorerna i Gällivare kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens beredskap avseende så kallade EKO-frågor (etik, korruption och oegentligheter). Uppdraget har varit att granska om arbetet med EKO-frågor är ändamålsenligt samt om den interna kontrollen på området är tillräckligt. Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen (Ks) samt service- och tekniknämnden (SoTn).

1.1. **Sammanfattande revisionell bedömning**

Nedan redogörs för bedömning av revisionsfrågan och kontrollmålen samt iakttagelser för de olika kontrollmålen. Den sammantagna bedömningen av kontrollmålen ligger till grund för bedömningen av revisionsfrågan.

Revisionsfråga:

Vår bedömning är att arbetet med EKO-frågor i begränsad utsträckning bedrivs ändamålsenligt för både Ks och SoTn.

Vår bedömning är att den interna kontrollen avseende EKO-frågor inte är tillräcklig för både Ks och SoTn.

Kontrollmål:

Vår bedömning är att det i begränsad utsträckning har genomförts bedömning av var i verksamheten risker kan uppträda.

Det saknas en heltäckande riskbedömning av kommunens verksamheter avseende EKO-området. Internkontrollplanerna för Ks och SoTn omfattar inte identifierade risker i tillräcklig utsträckning. Viss kontroll av förekomst av oegentligheter eller liknande sker genom muntlig kontroll från kommunchef till förvaltningschefer.

Vår bedömning är att det till övervägande del finns rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet i tillräcklig utsträckning avseende EKO-området.

Det finns befintliga och antagna styrdokument på området samt att det arbetas med att ta fram ytterligare riktlinjer och rutiner med koppling till EKO-området. Kommunens styrning för att inkludera Gällivare Energi AB och TOP Bostäder AB i de styrande dokumenten på området är inte tillräckliga.

Vår bedömning är att rutiner och riktlinjer kring det förebyggande området i begränsad utsträckning tillämpas och är kända i organisationen.

EKO-området inkluderas inte i den introduktion som ges vid nyanställning eller utbildning av befintlig personal. Viss information ges vid anställningen om vart rutiner och riktlinjer finns med koppling till EKO, dock skiljer det sig åt i vilken utsträckning den anställde får information om detta och i vissa fall ges ingen information kring detta.

Vår bedömning är att det inte genomförs kontroller i tillräcklig utsträckning för att upptäcka oegentligheter.

Bedömningen utgår ifrån att det saknas kontrollmoment i antagna internkontrollplaner för Ks och SoTn samt att det av granskningen framgått att det inte genomförts några övriga kontroller för att upptäcka oegentligheter.

Vår bedömning är att det inte sker någon uppföljning avseende risker gällande EKO till Ks och SoTn samt att det saknas uppföljning av det förebyggande arbetet avseende EKO till Ks och SoTn.

Det saknas styrning för vad som ska rapporteras avseende risker gällande EKO till Ks och SoTn. Den återrapportering som sker med koppling till EKO-området är den återkoppling som sker inom ramen för internkontrollplanerna samt delegationsordningarna.

1.2. Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser vill vi lämna följande rekommendationer

- Att Ks säkerställer att en heltäckande riskbedömning för kommunens nämnder och verksamheter genomförs i syfte att ligga till grund för arbetet kopplat till EKO-området.
- Att Ks och SoTn säkerställer en ändamålsenlig implementering av antagna styrdokument avseende EKO-området och att detta omfattar så väl nyanställd som befintlig personal.
- Att Ks säkerställer en ändamålsenlig styrning avseende att de kommunala bolagen ska omfattas av de styrande dokumenten på området.
- Att Ks och SoTn följer upp och utvärderar så väl implementeringen av styrdokumenterna på EKO-området som tillämpningen.
- Att Ks och SoTn utvecklar styrningen gällande uppföljningen av risker, förebyggande arbete och faktiska/eventuella händelser i syfte att skapa underlag för eventuella beslut och korrigerande åtgärder.

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.

En kommuns verksamheter, och i Gällivares fall inte minst mot bakgrund mot den pågående samhällsomvandlingen, innebär kontakter med leverantörer och andra intressenter. Vidare innebär verksamheterna en hantering av transaktioner och medel av betydande belopp. Väsentligt är därför att det finns en väl fungerande intern kontroll samt att det är säkerställt att arbetet sker på ett ändamålsenligt sätt utifrån detta perspektiv.

Med utgångspunkt i risk- och väsentlighet har revisorerna i kommunen sett ett behov av att övergripande granska kommunens arbete med EKO-frågor.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att besvara följande revisionsfrågor:

- ✓ Är arbetet med EKO-frågor ändamålsenligt?
- ✓ Är den interna kontrollen avseende EKO-frågor tillräcklig?

2.3. Kontrollmål

- ✓ Genomförs bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?
- ✓ Finns utarbetade rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet?
- ✓ Är rutiner och riktlinjer kända i organisationen, tillämpas de och genomförs kontroller i syfte att förebygga och upptäcka eventuella oegentligheter?
- ✓ Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?
- ✓ Sker uppföljning och återrapportering till främst kommunstyrelsen avseende risker, förebyggande arbete och faktiska/eventuella händelser?

2.4. Revisionskriterier

- ✓ Kommunallagen
- ✓ Kommunövergripande policys och riktlinjer

2.5. Metod och avgränsning

Revisionsobjekt i granskningen har varit kommunstyrelsen (Ks) och service- och tekniknämnden (SoTn).

Granskningen är avgränsad till kommunens förebyggande arbete att skydda sig mot att EKO-problem inträffar samt på kommunstyrelsen uppsiktsplikt avseende det aktuella området. Granskningen har i övrigt skett på övergripande nivå.

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer och analyser av relevanta dokument. Intervjuer har genomförts med t.f. kommunchef, ekonomichef, kvalitetsutvecklare, avdelningschef projekt och samordning, upphandlingsansvarig, chef teknikavdelningen, projektledare TOP, förvaltningschef service- och teknikförvaltningen samt förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen (SAM). Dokumentgranskningen har omfattat sammanträdesprotokoll, rutiner, riktlinjer, policys, internkontrollplaner, delegationsordningar, kommunplan.

I bedömningen av revisionsfrågan och kontrollmål har en fyrgradig skala använts enligt nedan:

Bedömningsskala för revisionsfråga och kontrollmål

- **inte** (uppnått målnivån)
- **i begränsad utsträckning** (uppnått målnivån)
- **till övervägande del** (uppnått målnivån)
- **ja** (uppnått målnivån)

3. Iakttagelser och bedömningar

Nedan redovisas iakttagelserna från dokumentanalys och intervjuer. Redovisningen sker för respektive kontrollmål och avslutas med en bedömning under varje kontrollmål. En samlad bedömning av kontrollmålen och revisionsfrågan återfinns i rapportens inledande del (kapitel 1).

3.1. Riskbedömningar

En del i det förebyggande arbetet med EKO-frågor handlar om att på förhand försöka identifiera när och i vilka situationer risker kan uppstå. Inom ramen för granskningen av kommunens arbete med EKO-frågor har vi i detta kontrollmål bedömt i vilken utsträckning kommunen genom proaktivt arbete gör bedömningar om vart riskerna i verksamheten finns.

3.1.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår inte att det genomförts någon bedömning på EKO-området för att identifiera inom vilka verksamheter det kan finnas risker för oegentligheter eller liknande. Tillförordnad kommunchef har genom dialog med förvaltningscheferna stämt av om det har förekommit något olämpligt beteende och det framkom inte att det fanns någon kännedom om något sådant fall. Vidare framgår det av intervjuer att det idag skett en förändring mot hur det tidigare har gått till avseende att bjudas på evenemang, give-aways och liknande. Det som lyfts fram under intervjuerna som acceptabelt och som är allmänt känt i kommunen är att bli bjuden på arbetslunch av enklare beskaffenhet.

Fokus idag är att upphandlingar av mindre volymer av löpande karaktär ska fångas upp och styras mot ramavtal och dessa ska täcka upp så mycket som möjligt av det framtida behovet. Större projekt och volymer upphandlas enskilt.

Projekt som bedrivs avseende fastighetsförvaltning upphandlas via inköpsenheten och projektleds av Gällivare TOP Bostäder AB (TOP). De kontroller som genomförs inom ramen för upphandling av projekt som handlar om fastighetsförvaltning sker på inköpsenheten. I detta sammanhang är TOP inte inblandad för att genomföra några kontroller. Inköpsenheten ansvarar även för att genomföra de upphandlingar som är aktuella för SoTn samt SAM och står på så sätt för de kontroller som genomförs inom ramen för upphandlingen av dessa. Av intervju framgår att trenden är att de leverantörer som anlitas kommer utifrån kommunen och genom detta inte finns representerade ute i det lokala samhället. Vid projektupphandlingarna är, enligt intervju, majoriteten av anbudsgivarna från annan ort.

Idag är upplevelsen bland de intervjuade att frestelser och risker för oegentligheter främst är kopplade till maskintjänster och byggsektorn. I detta sammanhang är upplevelsen dock att leverantörerna är mottagliga för synpunkter kring vilka beteenden/erbjudanden som är lämpliga eller inte.

Rutin Internkontroll

På kommunövergripande nivå finns en framtagen kommunplan som är antagen av kommunfullmäktige, Kf 2016-06-20 § 168. Planen beskriver vad kommunen särskilt vill åstadkomma och fokusera på under kommande treårsperiod och är samtidigt styrande för kommunen samt att den ska vara en utgångspunkt för nämnders och styrelsers arbete med verksamhetsplaner.

Av kommunplanen framgår även att kommunen ska arbeta med internkontroll på ett systematiskt sätt enligt det som finns gällande det av lagstiftningen stipulerade kravet om intern kontroll, Kommunallagen 6:7.

Det finns en framtagen riktlinje för hur arbetet med den interna kontrollen ska bedrivas samt vad en internkontrollplan bör omfatta, Kf 2012-11-12 § 152. Följande områden är förslag på vilka områden som kan ingå i internkontrollplanen:

- ✓ Risk- och problembedömning, avvikelshantering med ev. åtgärder till förbättring
- ✓ Måluppfyllelse
- ✓ Ärendeuppföljning
- ✓ Uppföljning av specifika verksamhetsområden
- ✓ Ekonomisk uppföljning

Vidare framgår att respektive nämnd och styrelse utifrån ovan områden ska prioritera vad de ska följa upp i sin internkontrollplan, när detta ska ske samt på vilket sätt denna uppföljning ska ske.

Ansvarsfördelningen och organisationen gällande den interna kontrollen är definierad i riktlinjen för den interna kontrollen. Exempelvis framgår att Ks två gånger per år ska säkerställa att det sker en återrapportering av den interna kontrollen av nämnder och styrelser. Vidare framgår ansvaret från Kf, Ks, styrelser, nämnder, förvaltningschefer, avdelnings-/områdes-/enhetschefer ned till övriga anställda.

Det finns en framtagen mall som kan användas vid dokumenteringen av internkontrollplanen i "Styrsystem för intern kontroll", Kf 2012-11-12 § 152. Vidare omfattar dokumentet även en mall som kan användas som stöd och dokumentering då internkontrollplanerna ska följas upp .

3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att det i begränsad utsträckning har genomförts bedömning av var i verksamheten risker kan uppträda.

Bedömningen utgår ifrån att det inte har genomförts någon heltäckande analys av kommunens verksamheter för att identifiera var risker för oegentligheter och liknande kan finnas. Vidare omfattar internkontrollplanerna för Ks samt SoTn endast i begränsad utsträckning identifierade riskområden kopplat till EKO. Bedömning av risker har skett genom kontroller kopplat till upphandlingar samt att viss kontroll skett muntligt för att bedöma om det förekommer några oegentligheter. I sammanhanget är det vår bedömning att det för kommunen över tid har skett förändringar gällande i vilken utsträckning anställda på kommunen utsätts för situationer där risk för oegentlighet föreligger och att dessa är lägre idag.

3.2. Rutiner och riktlinjer – förebyggande arbetet

I detta kontrollmål ges en genomgång över de styrdokument som finns antagna i kommunen kopplat till EKO-området samt övriga rutiner kopplat till det förebyggande området.

3.2.1. Iakttagelser

Styrdokument

Följande riktlinjer finns utarbetade för det förebyggande arbetet:

- ✓ Riktlinjer gällande mutor och bestickning för Gällivare kommun, Kf 2013-12-16 § 160, och innehåller följande:
 - Förhållning till; gåvor och förmåner, representation, studieresor, kurser, konferenser, tjänster, rabatter och lån, övriga erbjudanden (ex subventioner av olika slag avseende arrangemang på fritiden), offentliga upphandlingar
 - Hur kommunala bolagen omfattas av riktlinjerna
 - Rutiner vid misstanke om mutbrott
- ✓ Representation, Kf 2012-11-12 § 148.
- ✓ Betalkort, Ks 1996-10-07 § 202.
- ✓ Bisyssla, Ks 2014-03-24 § 58. Innehållande rutiner för tillämpning, uppföljning, kontroll samt checklista för bedömning av bisysslor.
- ✓ Kontant försäljning och kontantkassor, Ks 2011-06-14 § 207. Rutiner för hantering, dokumentering och inventering av kontantkassor.

När det gäller riktlinjerna avseende representation, betalkort, bisyssla och kontant försäljning och kontantkassor klassas dessa i dokumenten som andra styrdokument, vilket innebär att dessa är mer styrande till sin karaktär än vad riktlinjer gällande mutor och bestickning är.

Vidare är vår iakttagelse att styrdokumentet ovan till viss del är att betrakta som rutiner snarare än riktlinjer på området. Exempelvis, som noterats ovan, innehåller riktlinjerna för bisyssla och kontant försäljning och kontantkassor ingående rutiner för hur dessa ska hanteras vid olika skeenden och situationer.

Övriga rutiner

Det sker ett arbete kring behörig beställare i kommunen. Bland annat ska riktlinjer och rutiner på området tas fram samt att det kommer att genomföras utbildningsinsatser i syfte att göra dessa kända i organisationen. Utbildningsinsatserna som genomförts har varit i form av information i organisationen kring behörig beställare samt att det varit en del av chefsutvecklingsprogrammet. Av intervju framgår att riktlinjerna och rutinerna bl. a. kommer att omfatta i vilka typer av avtal som ska tecknas, tillvägagångssättet för att teckna avtal samt vikten av att följa antagna delegationsordningar. Riktlinjer gällande upphandling är framarbetade och innehåller ett särskilt avsnitt gällande upphandlingsetik, enligt intervju.

Det har funnits situationer där det funnits risk för oegentligheter, exempelvis har det vid upphandling uppdragats att det funnits en koppling mellan de som lämnat anbud och de som skulle besluta som innebar att oberoendet kunde ifrågasättas. I det specifika fallet kunde detta hanteras genom att anbuden maskerades.

I de byggprojekt som TOP är inblandade i sker löpande kontroller och ekonomisk uppföljning i samband med bygg- och projektmöten. Av intervju framgår att det inte har upptäckts några oegentligheter eller liknande under dessa byggprojekt. Vid drivandet av byggprojekt för kommunens räkning upplever projektledare från TOP att det finns en osäkerhet kring hur ansvaret ser ut exempelvis gällande fullmakter och befogenheter att företräda kommunen och fatta beslut. I de kommunala investeringsprojekt som bedrivs av TOP granskar TOP fakturor och kommunen har attestansvaret. TOP anlitas i huvudsak för projekt- och byggledning. Det finns önskemål om att ansvaret tydliggörs.

I de projekt som bedrivs gällande nybyggnation är det projektledare från SAM som hanterar den löpande fakturahanteringen samt att attestordning följs avseende dessa. Vidare finns på SAM en controller som särskilt följer upp avtalstroheten, att de projekt och uppdrag som genomförs på förvaltningen följer exempelvis uppsatta mål och budget.

3.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att det till övervägande del finns rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet i tillräcklig utsträckning avseende EKO-området.

Bedömningen utgår ifrån att det finns antagna styrdokument på området samt att det arbetas med att ytterligare arbeta fram riktlinjer och rutiner på området. Gällande TOP är bedömningen att styrning från kommunen inte är tillräcklig för att inkludera dessa i de antagna styrdokumenterna på området.

3.3. Kännedom, tillämpning samt kontroller för att upptäcka/förebygga

3.3.1. Iakttagelser

Det finns ingen särskild rutin för hur utbildning av personal ska gå till avseende EKO-området och de styrande dokument som finns på det området oavsett om det är vid nyanställning eller för befintlig personal. Däremot sker viss information vid introduktionen, enligt intervju. I detta sammanhang kan information kring den pågående samhällsomvandlingen bli tydligare för att i större utsträckning omfatta information kring EKO-området, enligt intervju.

Det framgår dock att de som nyligt blivit anställda och som varit föremål för denna granskning i olika omfattning introducerats för de riktlinjer och rutiner som nämnts ovan och i vissa fall har ingen introduktion till dokumenten skett. Dels handlar det om att den nyanställda har fått information om vart riktlinjer och rutiner för området finns och att det är dennes ansvar att läsa in sig på dokumenten. Det har även förekommit att ingen information har getts kring rutiner och dokument på området och således har den nyanställda inte haft möjlighet att få del av dessa.

För chefer finns ett introduktionsprogram och där ingår delar av EKO-området samt genomgång om vilken information som finns i chefshandboken, enligt intervju.

Diskussioner kring EKO-området förekommer på vissa av de arbetsplatsmöten som hålls i organisationen och då är fokus på inköpsregler och rutiner kopplat till inköp. Av intervju lyfts även fram att styrdokumenterna på EKO-området kommer att gås igenom på kommande arbetsplatsträffar. Det varierar dock mellan de olika verksamheterna i vilken utsträckning och hur diskussioner/utbildning/information sker kring EKO-området.

Rutinen för bisysslor anger att arbetsgivaren har skyldighet att informera arbetstagaren i kommunen om synen på bisyssla. Vid nyanställning ska det vara rutin att tillsammans med den anställda bedöma den anställdes eventuella bisysslor och i vilken utsträckning dessa kan komma att påverka oberoendet kopplat till den anställdes tjänsteutövning. Den anställda ska även skriva under och godkänna bedömningen/kartläggningen.

Uppföljning av bisysslor sker sedan vid varje utvecklingssamtal, enligt intervju, vilket även framgår av rutinen för bisyssla att så ska ske. Det framgår dock av intervjuer att inte alla fått sina bisysslor kartlagda och därmed inte kunnat skriva under något kring detta.

Av intervjuerna framgår en delad bild över inköpsenhetens roll vid eventuell upptäckt eller misstanke om oegentligheter vid inköp och liknande. Dels är uppfattningen att det finns en rutin att vid misstanke kontakta inköpsenheten, men denna uppfattning delas inte av alla intervjuade.

Det finns idag inga dokumenterade rutiner för hur implementeringen av styrdokumenterna avseende EKO-området (styrdokumenterna noteras om i avsnitt 3.2) ska gå till.

Av Ks och SoTn:s internkontrollplaner för 2016 framgår att ett område identifierats med koppling till EKO-området – Översyn av delegationsordningar som rör samhällsomvandlingen, Ks 2015-09-21 och SoTn 2015-1013. I övrigt finns inga särskilda områden identifierade avseende EKO-området i internkontrollplanerna. Det framgår heller inte av intervjuerna att det finns några särskilda kontroller som genomförs i förebyggande syfte, exempelvis stickprov av fakturor, upphandlingar m.m.

3.3.2. Bedömning

Vår bedömning är att rutiner och riktlinjer kring det förebyggande området i begränsad utsträckning tillämpas och är kända i organisationen.

Bedömningen utgår ifrån att introduktionen av nyanställda inte i tillräcklig utsträckning omfattar EKO-området. Vidare är det vår bedömning att det finns variation i vilken utsträckning som bedömning av bisysslor tillämpas i organisationen och att detta kan medföra att kommunens oberoende kan ifrågasättas.

Vår bedömning är att det inte genomförs kontroller i tillräcklig utsträckning för att upptäcka oegentligheter.

Bedömningen baserar vi på att internkontrollplanen inte omfattar några kontrollmoment utöver översynen av delegationsordningarna för verksamheterna kopplat till samhällsomvandlingen samt att det i övrigt inte genomförts några kontroller i förebyggande syfte.

3.4. Rapportering/uppföljning till Ks

3.4.1. Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att det inte gjorts någon särskild uppföljning eller information kring EKO-området till Ks (eller till SoTn), exempelvis utifrån omvärldsfaktorer eller liknande. I internkontrollarbetet som genomförts har det, enligt intervju, inte framkommit något med koppling till EKO-området och därav inte funnits något särskilt att rapportera kring. Inte heller av dokumentanalysen framgår om, eller i vilken utsträckning, rapportering sker kring EKO-området.

Vidare framgår att ingen av de intervjuade har varit till Ks och informerat kring EKO-området. Kommunstyrelsen, eller SoTn, har inte heller efterfrågat någon särskild uppföljning på området.

Dock lyfter de intervjuade fram att det fortfarande finns tveksamheter kring köptroheten mot genomförda upphandlingar. En orsak till lägre köptrohet uppges vara att för många är behöriga att beställa, i avsnitt 3.2.1 redogörs för rutiner kring behörig beställare.

Dokumentanalysen visar att beslut fattade på delegation avseende både Ks och SoTn rapporteras till styrelsen respektive nämnden. När det gäller internkontrollplanen framgår att Ks har fattat beslut vid uppföljning av 2015 års plan gällande att arbeta vidare med riskbedömning av samhällsomvandlingen och flyktingfrågan. Service- och tekniknämnden har inte fattat något särskilt beslut vid uppföljning av sin internkontrollplan.

3.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att det inte sker någon uppföljning avseende risker gällande EKO till Ks eller SoTn, samt att det saknas uppföljning av det förebyggande arbetet avseende EKO till Ks och SoTn.

Bedömningen utgår ifrån att det saknas styrning för vad som ska rapporteras kring EKO-området till Ks och SoTn. Det sker återrapportering inom ramen för delegationsordningen och internkontrollplanen men dessa omfattar endast i begränsad utsträckning EKO-området.