

CS Komplettering  
av underlag  
KF § 3,  
2012-02-13

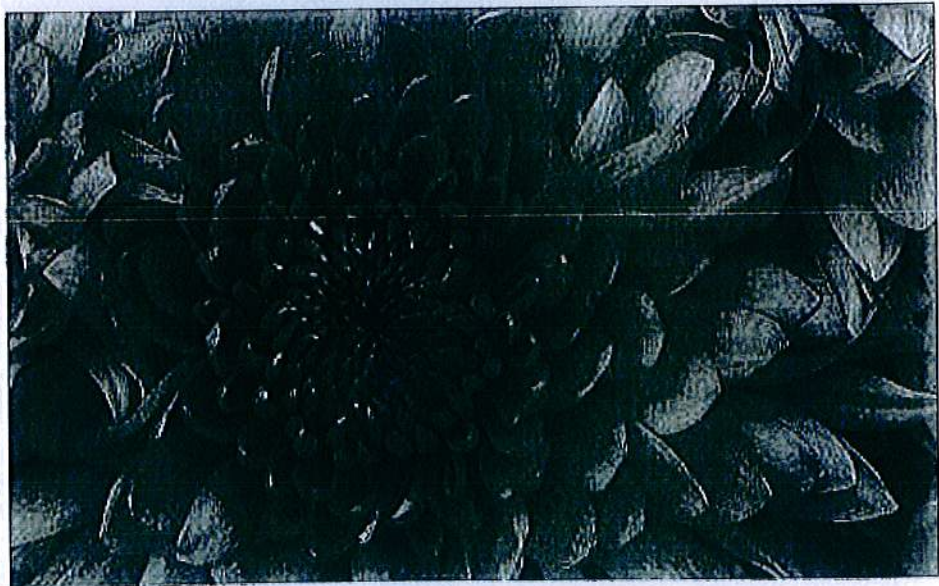
# Revisionsrapport

## **Intern kontroll inom förtroendekänsliga områden**

### Österåkers kommun

Johan Karlander  
Richard Vahul

2011-10-17



HANDLÄGGNING	REMISS-	KÄNNEDOM	
	Etchef/KL		Exp
	LSO/MFS		
	Kom-sek o/JE		

KF p 2)

VON

SI

SBY

KFN

DS

  
**pwc**

## Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har givit PwC i uppdrag att granska kommunstyrelsens arbete med att förebygga förtroendskadligt beteende bland anställda såväl som ledamöter i nämnder och styrelser.

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- Är kommunstyrelsens arbete ändamålsenligt vad gäller förebyggandet av förtroendskadligt beteende?
- Är den kommunövergripande interna kontrollen tillräcklig avseende detta område?

Granskningen visar att det inte finns någon kommunövergripande policy för arbetet med att förebygga förtroendskadligt beteende. Inte heller finns det dokumenterat vilka åtgärder som ska vidtas om någon förtroendskadlig händelse skulle uppstå.

Samtidigt visar granskningen att flera av kommunstyrelsens styrande dokument, i första hand riktlinjer kring redovisning och upphandling, ger en förhållandevis god grund för arbetet med att förebygga förtroendskadligt beteende. Vi bedömer dock att riktlinjerna inte efterlevs fullt ut när det gäller redovisning av förtroendekänsliga kostnadslag och avtalstrohet. Vidare bedömer vi att attestorganisationen skulle kunna bli tydligare.

Vi bedömer slutligen att den interna kontrollen inte är tillräcklig avseende arbetet med att förebygga oegentligheter och förtroendskadligt beteende.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Justera attestorganisationen så att attesträtt följer budget- och resultatansvar.
- Säkerställa att kommunstyrelsens riktlinjer kommuniceras och implementeras fullt ut bland kommunens anställda och förtroendevalda.
- Genomföra en risk- och väsentlighetsanalys avseende oegentligheter och anpassa ett system och arbete för intern kontroll därefter.
- Särskilt tillse att deltagarlistor och syfte alltid biläggs fakturor av förtroendekänslig karaktär, samt att hänvisning/upplysning lämnas i den permanenta anteckningen i de fall deltagare exempelvis är belagd med sekretess.
- Utarbeta dokumenterade riktlinjer, som ett tillägg till attestreglementet, för hur manuellt attesterade fakturor skall hanteras i det elektroniska fakturasystemet samt förtydliga vem/vilka som omfattas av denna hantering.
- Utarbeta en dokumenterad rutinbeskrivning för hur manuellt attesterade fakturor skall hanteras i det elektroniska fakturasystemet.

## ***Innehållsförteckning***

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Revisionsfrågor och kontrollmål	1
1.3	Metod och genomförande	1
2	Iakttagelser	2
2.1	Kommunövergripande styrande dokument	2
2.2	Tillämpning av de styrande dokumenten	3
2.3	Verifiering	4
2.3.1	Produktionsstyrelsen	5
2.3.2	Samhällbyggnadsnämnden	6
2.3.3	Vård- och omsorgsnämnden	7
2.3.4	Socialnämnden	8
2.3.5	Kultur- och utbildningsnämnden	9
2.3.6	Kommunstyrelsen	10
2.4	Fördjupad granskning av representations-poster	11
3	Bedömningar	12
3.1	Avstämning mot kontrollmålen	12
3.2	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	13

# ***1 Inledning***

## ***1.1 Bakgrund***

De förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun har givit PwC i uppdrag att granska kommunens arbete med att förebygga förtroendskadligt beteende bland anställda såväl som ledamöter i nämnder och styrelser.

Frågan om förtroendskadligt beteende aktualiserades nyligen genom att kostnaderna för en avtackning föranledde negativ medial uppmärksamhet. Arbetet med att förebygga förtroendskadligt beteende utgör dock ständigt en av kommunens mest grundläggande utmaningar och är nödvändigt för att upprätthålla allmänhetens tilltro till kommunens förtroendevalda och anställda.

## ***1.2 Revisionsfrågor och kontrollmål***

Kommunstyrelsen är föremål för granskningen, som syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- Är kommunstyrelsens arbete ändamålsenligt vad gäller förebyggandet av förtroendskadligt beteende?
- Är den kommunövergripande interna kontrollen tillräcklig avseende detta område?

För att besvara revisionsfrågorna har sex kontrollmål satts upp:

- Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?
- Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?
- Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?
- Genomförs kontroller i syfte att förebygga oegentligheter och förtroendskada?
- Finns det en beredskap för händelser?
- Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

## ***1.3 Metod och genomförande***

Granskningen har skett genom dokumentstudier, intervjuer med ledande tjänstemän samt genomgång och verifiering av bokförda förtroendekänsliga poster inom de olika förvaltningarna.

## **2 Iakttagelser**

### **2.1 Kommunövergripande styrande dokument**

Kommunstyrelsen har inte antagit något övergripande styrande dokument gällande förebyggande av oegentligheter och förtroendskadliga aktiviteter. Av intervjuer framgår att det inte heller förekommer någon aktiv diskussion om vilka risker som finns, hur förebyggande arbete skulle kunna bedrivas och vilka åtgärder som skulle kunna vidtas om något skulle inträffa.

Samtidigt har kommunstyrelsen flera styrande dokument som var för sig minskar risken för oegentligheter eller förtroendskadligt beteende:

#### *Attestpolicy*

Fastställer vilka olika typer av attest som finns för utbetalningar, och vilka personer som kan ha de olika attestbehörigheterna. Attestpolicyen fastställer bland annat att beslutsattestanter och ersättare ska utses för varje ansvarskod. Av intervjuer att döma är attestpolicyen levande, välkommunicerad och välanvänd inom kommunorganisationen.

#### *Rutin för förtroendekänsliga poster*

Klargör de särskilda krav som ställs på information i samband med attestering av förtroendekänsliga fakturor. Rutinen upprättades i januari 2011 sedan det konstaterats att det vid exempelvis kurser, konferenser och representation ofta saknas väsentlig information i fakturaunderlaget. Det kan exempelvis handla om antalet kursdeltagare eller syftet med en resa.

#### *Rutin för inköp (Utkast)*

Innehåller förtydliganden avseende inköp till de kommunala enheterna. I dokumentet formuleras bland annat att inköp i så stor utsträckning som möjligt ska göras mot faktura. Vidare betonas vikten av att använda kommunens befintliga avtal med leverantörer.

#### *Upphandlingspolicy*

Kommunövergripande dokument som antogs av kommunfullmäktige 2006 och reviderades 2010. Beskriver bland annat roller- och ansvarsfördelning i en upphandling och vilket förhållningssätt som förväntas av kommunens representanter i en upphandlingssituation. Det kan också noteras att vikten av avtalstrohet tydliggörs. Därmed överlappas rutinen för inköp, som ju också understryker att befintliga avtal ska användas.

#### *Riktlinjer om mutor Upphandlingsenheten*

Dokumentet är riktat till personal inom Upphandlingsenheten och beskriver vad som är att anse som muta i lagens mening. Syftet med riktlinjerna är att reglera hur den som är anställd inom Upphandlingsenheten ska agera om personer eller företag vill erbjuda förmåner av olika slag. Dokumentet exemplifierar det förhållningssätt som gäller med olika typer av förmåner, situationer och beloppsgränser.

#### *Bisyslepolicy*

Fastställer bland annat att en årlig inventering av alla anställdas bisysslor ska göras med hjälp av en särskild blankett.

#### *Uppvaktningspolicy samt policy för pensionsgåva*

Beskriver i konkreta ordalag beloppsgränser och praxis för olika typer av uppvaktningstillfällen, såsom femtioårs-, sextioårs-, och pensionsuppvaktning. Det är kommunledningsförvaltningen som har antagit policyn (kommunstyrelsen har dock informerats om dokumentet).

#### *Riktlinjer för representation*

Av riktlinjerna, som fastställdes av fullmäktige 2008, framgår att:

1. Med representation avses all form av värdskap, uppvaktning och minnesgåvor såväl externt som internt.
2. Representation budgeteras inom respektive styrelse/nämnd/verksamhet oavsett om denna är extern eller intern. Redovisningen ska ske enligt kommunens kontoplan.
3. För verifikationer som avser representation ska framgå syfte och deltagare i denna.
4. Momslyft ska ske fördelat per person för de verifikat som avser representationen.
5. Huvudregeln är att kommunens representation ska vara måttfull. Detta gäller vid såväl extern som intern representation.

## ***2.2 Tillämpning av de styrande dokumenten***

Genomförda intervjuer tyder på att Attestpolicyn och Rutinen för förtroendekänsliga poster är kända och efterlevs. Förvaltningarna är organiserade på ett sätt som ger förutsättningar att arbeta i enlighet med de båda styrande dokumenten. För varje nämnds ansvarsområde finns en controllerfunktion, som är formellt underställd ekonomichefen.

Controllerfunktionens arbetsuppgifter består bland annat av att säkerställa att förvaltningschefer erhåller rätt information och utbildning kring fakturahantering och redovisning. Det åligger exempelvis controllerfunktionen att årligen genomföra stickprovsmässiga kontroller av förtroendekänsliga poster. Dialog och utbildning kring attestförfarande sker löpande, dels från redovisningschef till controllers, dels från controllers till förvaltningschefer.

Intervjuer tyder på att Rutinen för inköp efterlevs i den del som gäller attestering av utbetalningar. Upphandlingsenhetens egen kartläggning gällande avtalstrohet visar dock att kommunens befintliga avtal kringgås i förhållandevis stor utsträckning.

Sedan upphandlingspolicyn antogs har upphandlingsenheten arbetat med att informera alla anställda om de regler som finns för kommunens upphandling. Enheten är organiserad för att kunna stödja kommunens alla förvaltningar, även om dessa är olika benägna att använda sig av det stöd och de avtal som finns. Intervjuer ger vid handen att upphandlingspolicyn är ändamålsenlig men att den inte fullt ut efterlevs.

Vi får intrycket att bisysslepolicyn efterlevs och att den årliga inventeringen genomförs i enlighet med policyn.

Kommunen hanterar fakturor med hjälp av en inköps- och faktureringsmodul till ekonomisystemet, som levereras av Aditro. Bara i undantagsfall hanteras fakturor manuellt. Den elektroniska fakturahanteringen gör det lättare att efterleva de riktlinjer som finns.

Fakturahanteringssystemet har utformats på ett sätt som gör att förtroendekänsliga kostnadslag kräver en så kallad permanent anteckning i systemet. Anteckningen utgör en kommentar till verifikatet, motsvarar en anteckning i bläck på pappersfakturan och måste

göras för att utbetalning ska kunna ske. Alla som har behörighet att se en viss faktura har möjlighet att ta del av och komplettera eventuella permanenta anteckningar.

### **2.3 Verifiering**

Som ett led i granskningen har vi genomfört stickprovsmässiga kontroller av förtroendekänsliga poster avseende perioden 2011-01-01 t.o.m. 2011-05-31. Urvalet av stickproven omfattar samtliga nämnder och förvaltningar. Stickproven har valts ut så att samtliga typer av förtroendekänsliga kostnader ska vara representerade för samtliga nämnder och förvaltningar. Det betyder dock inte att samtliga nämnder och förvaltningar har alla typer av kostnader. Nedan anges vilka förtroendekänsliga kostnadslag som ingår i granskningen (på huvudkontonivå):

- 581 Avgifter för kurser m.m.
- 582 Sjuk- och hälsovård
- 583 Friskvård och fritidsverksamhet
- 585 Personalrekrytering
- 586 Personalavveckling
- 587 Personalrepresentation
- 589 Övriga personalkostnader
- 705 Resekostnader
- 710 Representation
- 719 Övriga kostnader (representationsgåvor och dyl.)

Granskningen av posterna har gjorts utifrån ett antal kontrollfrågor, varefter controllers inom respektive förvaltning har givits möjlighet att inkomma med justeringar, kompletteringar eller kommentarer till granskningsresultatet.

För varje utbetalning som granskas kontrolleras:

- Att attestering har skett i enlighet med kommunens rutin för hantering av förtroendekänsliga poster.
- Att syftet med utbetalningen framgår.
- Att det framgår vilka som deltagit om utbetalningen gäller en gruppaktivitet, exempelvis en kurs. Utan deltagarlista går det exempelvis inte att klargöra huruvida attestanten själv deltagit i aktiviteten, ett krav som ställs i kommunens attestreglemente. Antal deltagare vid exempelvis representationsmåltid påverkar även vilket momsavdrag kommunen får göra.
- Att utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till den vara eller tjänst som avses.
- Att underlaget håller den kvalitet som kan förväntas av räkenskapsmaterial.
- Att korrekta momsavdrag har gjorts. Kontrollen avser i första hand att rätt momssats har använts och att hänsyn tagits till de särskilda regler för momsavdrag som finns avseende restaurangbesök.

Resultatet av verifieringen presenteras i tabellform per nämnd/förvaltning och anger om de olika kontrollmålen är uppfyllda, ej uppfyllda eller ej tillämpliga. Efter varje tabell kommenterar vi eventuella brister/avvikelser i granskningsresultatet och redovisar även de eventuella justeringar eller kommentarer som inkommit från förvaltningarna.

### 2.3.1 Produktionsstyrelsen

Kontrollfrågor	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej tillämpligt
Fakturan är korrekt attesterad i enlighet med kommunens rutin för förtroendekänsliga poster?	18	1	1
Syfte framgår av underlagen?	7	12	1
Deltagare framgår av underlagen?	4	12	4
Utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning?	15	4	1
Underlagen uppfyller i övrigt ställda krav på räkenskapsmaterial?	20		
Avdrag för moms har skett korrekt?	19	1	

**Nedan kommenteras de viktigaste frånstegen från kontrollfrågorna:**

- Uppgift om syfte och deltagare saknas i flera fakturaunderlag avseende frisk- och hälsovårdskostnader.
- Fakturaunderlag för kurser och konferenser saknar deltagarlistor. I ett fall saknas syfte med kursen.
- Samtliga fakturor/underlag avseende resekostnader saknar syfte, några saknar dessutom deltagarlista.
- Kostnad för inköp av hörselskydd har felaktigt registrerats som personalrepresentation.

**Följande kompletteringar har gjorts av nämnden/förvaltningen med anledning av granskningsresultatet:**

- I sju fall har syfte med kostnaden kompletterats.
- I två fall har deltagarlistor kompletterats.
- I två fall har deltagarlistor inte skickats med pga. sekretess.
- I tre fall har viss komplettering skett.



### 2.3.2 Samhällbyggnadsnämnden

Kontrollfrågor	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej tillämpligt
Fakturan är korrekt attesterad i enlighet med kommunens rutin för förtroendekänsliga poster?	21	2	
Syfte framgår av underlagen?	16	7	
Deltagare framgår av underlagen?	7	10	6
Utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning?	23		
Underlagen uppfyller i övrigt ställda krav på räkenskapsmaterial?	23		
Avdrag för moms har skett korrekt?	22	1	

#### Nedan kommenteras de viktigaste frånstegen från kontrollfrågorna:

- I två fall har kostnaderna inte attesterats i enlighet med kommunens regler. I det ena fallet har deltagaren vid en konferens själv beslutsattesterat fakturan, i det andra fallet saknas utanordningsattest för en manuell utbetalning.
- I ett fall, där en anställd erhållit ersättning för utlägg, upptäcktes en differens mellan vad som har utbetalats och vad som finns bokfört, vilket tyder på att personen i fråga har erhållit för mycket utbetalt i förhållande vad som finns bokfört.
- Felaktig momsredovisning har upptäckts i ett fall där förvaltningen köpt in böcker till minnesgåvor.
- I ett fall avseende konferens för 23 personer om totalt 93 000 kr saknas både deltagarlista och program/kursupplägg.
- I nio fall saknas deltagarlistor.
- I sju fall saknas syfte för utgiften. Dessutom saknas även mer detaljerade program/kursupplägg vid konferenser.

#### Följande kompletteringar har gjorts av nämnden/förvaltningen med anledning av granskningsresultatet:

- I tre fall har förvaltningen, pga. sekretess, valt att inte bilägga deltagarlistor i ekonomisystemet.
- I sex fall har deltagarlista kompletterats.

### 2.3.3 Vård- och omsorgsnämnden

Kontrollfrågor	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej tillämpligt
Fakturan är korrekt attesterad i enlighet med kommunens rutin för förtroendekänsliga poster?	15	4	
Syfte framgår av underlagen?	13	6	
Deltagare framgår av underlagen?	7	10	2
Utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning?	17	2	
Underlagen uppfyller i övrigt ställda krav på räkenskapsmaterial?	16	3	
Avdrag för moms har skett korrekt?	16	3	

#### Nedan kommenteras de viktigaste frånstegen från kontrollfrågorna:

- Felaktig momsredovisning: I tre fall har felaktiga momssatser använts.
- I två fall saknas utanordningsattest för manuella utbetalningar. En faktura har beslutsattesterats av en person som själv deltog i personalrepresentationen.
- I ett fall är underlaget/fakturan för en konferens undermålig. Det går inte att utläsa hur många personer som har deltagit i konferens.
- I ytterligare sju fall saknas deltagarlista.
- En arbetslunch för 280 kr per person skulle kunna ifrågasättas utifrån representationsriktlinjerna, som betonar måttfullhet.

#### Följande kompletteringar har gjorts av nämnden/förvaltningen med anledning av granskningsresultatet:

- I fyra fall har deltagarlista kompletterats.
- I ett fall har felaktigt redovisad moms omförts.
- I två fall har "felaktigt attesterade" fakturor kontrollerats. Båda var attesterade av två personer, dock är den ena attesten oläslig.
- I ett fall har syfte med kostnaden kompletterats.
- Kompletterande uppgifter avseende arbetslunchen för 280 kr per person har inkommit. Kostnaden avsåg dessutom både för- och eftermiddagsfika (vilket dessvärre inte framgick av fakturan).

### 2.3.4 Socialnämnden

Kontrollfrågor	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej tillämpligt
Fakturan är korrekt attesterad i enlighet med kommunens rutin för förtroendekänsliga poster?	15	2	
Syfte framgår av underlagen?	12	4	1
Deltagare framgår av underlagen?	7	6	4
Utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning?	17		
Underlagen uppfyller i övrigt ställda krav på räkenskapsmaterial?	16	1	
Avdrag för moms har skett korrekt?	14	3	

**Nedan kommenteras de viktigaste frånstegen från kontrollfrågorna:**

- Deltagarlista saknas i ett fall, där inte heller momsen är korrekt redovisad.
- I ett annat fall har det lyfts för mycket moms i samband med julbord. Även i detta fall saknas deltagarlistor.
- En post bedöms vara felklassificerad, då den är klassificerad som friskvård, trots att den avser leasingkostnad. Det framgår dock inte vad leasingkostnaden avser. Fakturan kan därför inte sägas leva upp till normala kvalitetskrav på räkenskapsmaterial.
- I ytterligare fyra fall saknas både syfte och deltagarlistor.

**Följande kompletteringar har gjorts av nämnden/förvaltningen med anledning av granskningsresultatet:**

- I fyra fall har deltagarlistor kompletterats och i ytterligare ett fall omfattas listans deltagare av sekretess.
- I samtliga fall har felaktigt redovisad moms omförts.
- I ett fall har syfte kompletterats.

### 2.3.5 Kultur- och utbildningsnämnden

Kontrollfrågor	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej tillämpligt
Fakturan är korrekt attesterad i enlighet med kommunens rutin för förtroendekänsliga poster?	13	1	
Syfte framgår av underlagen?	12	2	
Deltagare framgår av underlagen?	6	7	1
Utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning?	14		
Underlagen uppfyller i övrigt ställda krav på räkenskapsmaterial?	13	1	
Avdrag för moms har skett korrekt?	13	1	

#### Nedan kommenteras de viktigaste frånstegen från kontrollfrågorna:

- Det finns en faktura avseende personalrepresentation där det av fakturan varken framgår vad som har köpts in eller hur mycket – räkenskapsmaterialet är därför att betrakta som undermåligt. Av fakturan framgår dock att det är fråga om varor med två olika momssatser (12 procent livsmedel och 25 procent övrigt). Därför kan vi inte utesluta att momsen registrerats felaktigt. Fakturaunderlaget saknar också deltagarlista.
- I ett fall av personalrepresentation har beslutsattestanten själv deltagit.
- I två fall har SL-remsor köpts in utan att syfte angivits.
- Deltagarlistor saknas för ytterligare sex representationstillfällen.

#### Följande kompletteringar har gjorts av förvaltningen med anledning av granskningsresultatet:

- I sju fall har deltagarlistor kompletterats.
- I två fall har syfte kompletterats.

### 2.3.6 Kommunstyrelsen

Kontrollfrågor	Uppfyllt	Ej uppfyllt	Ej tillämpligt
Fakturan är korrekt attesterad i enlighet med kommunens rutin för förtroendekänsliga poster?	18	3	
Syfte framgår av underlagen?	17	4	
Deltagare framgår av underlagen?	7	11	3
Utlägget bedöms vara motiverat och rimligt i förhållande till verksamhetens karaktär och omfattning?	20	1	
Underlagen uppfyller i övrigt ställda krav på räkenskapsmaterial?	17	4	
Avdrag för moms har skett korrekt?	16	5	

#### Nedan kommenteras de viktigaste frånstegen från kontrollfrågorna:

- I två fall har kostnaderna inte attesterats korrekt.
  - I det ena fallet gäller det en manuell utbetalning där samtliga tre attestnivåer saknas. Kostnaden avser utlägg för hotell i utlandet och det finns en mindre differens mellan bankutdraget (som ligger till grund för utanordningen) och det som är utbetalat - dock är det till kommunens fördel.
  - I det andra fallet har beslutsattestanten deltagit i konferensen. Underlaget omöjliggör också en korrekt momsredovisning då det inte går att särskilja de olika tjänsternas momssatser.
- I fyra ytterligare fall är momsen felaktigt redovisad:
  - I samband med ett julbord har moms dragits av motsvarande 137 kr per person.
  - Det andra fallet gäller en faktura för resekostnader. Av underlaget, som är undermåligt, framgår inte i tillräcklig detalj vad kostnaden avser. Kommunen har lyft moms till 25 procent, men för vissa resekostnader gäller sex procents moms. Därmed kan vi inte kontrollera att momsen hanterats korrekt.
  - Två fall avser avtackningen av kommunstyrelsens tidigare ordförande. Se avsnitt 2.4.
- I åtta fall saknas deltagarlistor.
- I fyra fall saknas uppgift om syfte.

#### Följande kompletteringar har gjorts av nämnden/förvaltningen med anledning av granskningsresultatet:

- Felaktigt redovisad moms har omförts i tre fall.
- I nio fall har komplettering med deltagarlistor gjorts.
- I sex fall har komplettering med syfte gjorts.

## 2.4 Fördjupad granskning av representationsposter

På revisorernas uppdrag har kostnaderna för avtackningen av kommunstyrelsens tidigare ordförande särskilt granskats. Vi har kontrollerat och noterat följande:

- Kommunens sammanlagda kostnad för avtackningen var 206 tkr exklusive moms. Det underlag som finns består av en offert för arrangerandet av sammankomsten. Det offererade beloppet var på 278 tkr exklusive moms. Skillnaden mellan kostnad och offererat pris ska enligt uppgift ha berott på att offerten inkluderade högre rörliga kostnader än vad som blev utfallet.
- De två fakturor som avsett de största kostnaderna för avtackningen ("Mat och dryck"/64 tkr respektive "Dekoration"/138 tkr) kan inte sägas leva upp till fullmäktiges riktlinjer för representation i följande avseenden:
  - Gällande den förstnämnda fakturan konstaterar vi att deltagarlista saknas (även om det framgår att ca 180 personer deltagit). Vidare konstaterar vi att kommunen felaktigt har lyft 25 procent moms på hela beloppet (motsvarande 71 kr person, att jämföra med det maximalt tillåtna momsavdraget som är 45 kr per person).
  - Det kan inte heller säkerställas att momsen avseende den sistnämnda fakturan hanterats korrekt, då fakturaunderlagets specifikationsgrad inte tillåter någon sådan kontroll.
- Det är kommunstyrelsens nuvarande ordförande som har fattat beslut om avtackningen och som är kommunens referens på fakturorna.
- Budgetansvaret ligger hos kommunstyrelsens nuvarande ordförande och det är även dennes kostnadsställe som har belastats för avtackningen.
- Kommunens referens på offerten är en kulturstrategi inom kultur- och utbildningsförvaltningen, som också är den som granskningsattesterade fakturorna.
- Fakturorna är manuellt beslutsattesterade av nuvarande ordförande och de attesterade fakturorna ligger med som bilagor i det elektroniska fakturasystemet. Ordföranden har inte tillträde till det elektroniska fakturasystemet och därför har den elektroniska beslutsattesteringen utförts av en controller inom kommunstyrelsens kontor. Vi har noterat att det saknas dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivning för denna typ av attesteringsförfarande, samt vilka som omfattas av den. Vi har kontrollerat attestförteckningen inom kommunstyrelsekontoret och där framgår att kontrollern har generell attesträtt för kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens verksamhetsområde samt att ordföranden bl.a. har beslutsattest för kommunstyrelsen (utifrån beslut av kommunstyrelsen Dnr 2010/198-002). Vi har även stämt av attestförteckningen mot inlagda uppgifter i fakturasystemet, varvid ingen avvikelse har noterats dvs. att kontrollern finns inlagd medan ordförande inte gör det. Av attestreglementet framgår även att beslutsattestant ska garantera att transaktionen genomförs i enlighet med fattade beslut. Vi uppfattar att så har skett.

## 3 Bedömningar

### 3.1 Avstämning mot kontrollmålen

Kontrollmål	Kommentar
Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?	Delvis. Vi bedömer att de förebyggande åtgärder som vidtagits är kommunövergripande snarare än inriktade på specifika delar av organisationen. Samtidigt bedömer vi att det inom upphandlingsenheten, det vill säga en av de delar av kommunen där risken för förtroendeskadliga aktiviteter är störst, finns en särskilt stark medvetenhet om dessa risker. Därutöver gör vi bedömningen att kommunstyrelsen inte genomför bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda.
Har kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?	Ja. Vi bedömer att de dokument som redogjorts för i denna rapport utgör en bra grund för det förebyggande arbetet mot oegentligheter och korruption.
Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?	Delvis. Genomförda intervjuer visar att ledande tjänstemän i huvudsak känner till de riktlinjer som finns. Förebyggande åtgärder vidtas dock i varierande utsträckning. Mot denna bakgrund, i kombination med resultatet av verifieringarna, gör vi bedömningen att implementeringen av de antagna riktlinjerna inte är fullt genomförd.
Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?	Delvis. Controllerfunktionen inom respektive förvaltning ska, enligt rutinen för förtroendekänsliga poster, genomföra årliga stickprovskontroller. Detta skedde för första gången i samband med årsbokslutet för 2010.  Genom fakturahanteringssystemets utformning finns vissa inbyggda kontrollmekanismer, exempelvis kravet på så kallad permanent anteckning när det är fråga om förtroendekänsliga kostnadsslag.  Trots dessa kontrollsystem förekommer felaktigheter i en förhållandevis stor del av de granskade förtroendekänsliga posterna. Vi bedömer att kontroller utförs i otillräcklig utsträckning.
Finns det en beredskap för händelser?	Delvis. Av granskningen framgår att det varken finns några formella riktlinjer, uttalade förhållningssätt eller en pågående diskussion kring beredskap avseende avslöjanden om oegentligheter och förtroendeskadligt beteende. Samtliga intervjupersoner uppger dock att eventuella incidenter skulle kommuniceras till närmsta chef.  Efter genomförd granskning är det vår bedömning att beredskapen är förhållandevis låg. Inom upphandlingsenheten finns dock särskilda riktlinjer för hur personalen ska agera i händelse av upptäckt av oegentligheter eller försök till bestickning.

<p>Vilken uppföljning och rapportering förekommer?</p>	<p>Upphandlingschefen sammanställer en årlig rapport till bland andra kommunstyrelsens ordförande kring kommunens följsamhet till lagen om offentlig upphandling.</p> <p>Controllers utför årliga stickprovsmässiga kontroller av förtroendekänsliga poster.</p> <p>I övrigt förekommer ingen uppföljning av arbetet mot oegentligheter och förtroendeskadligt beteende. Inte heller sker någon återrapportering till kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.</p>
--	--

### 3.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

**Revisionsfråga 1: Är kommunstyrelsens arbete ändamålsenligt vad gäller förebyggandet av förtroendeskadligt beteende?**

Vi bedömer att kommunstyrelsen har antagit ett flertal styrdokument som sammanlagt ger en grund för arbetet med att förebygga förtroendeskadligt beteende.

Gällande implementeringen av riktlinjerna bedömer vi att kommunstyrelsen har förutsättningar att kommunicera med och styra förvaltningarna, dels genom förvaltningscheferna, dels genom de controllers som är underställda ekonomichefen men arbetar inom förvaltningarna. Kommunstyrelsens styrning av redovisningsfrågor, som ju är en central del av förebyggandet av oegentligheter och förtroendeskadligt beteende, har så tillvida goda chanser att fungera.

Samtidigt bedömer vi att kommunstyrelsens attestorganisation är otydlig. Genom att förse controllers med generell beslutsatsträtt lägger kommunstyrelsen grunden för att en situation kan uppstå där attesträtten inte följer budget- och resultatansvaret. En attestordning (där attesträtten följer budget- och resultatansvar) är enligt vår uppfattning motiverad ur ett ekonomistyrningsperspektiv och undanröjer dessutom en (åtminstone teoretisk) risk för att överordnad utövar påtryckning på underställda som har generell attesträtt.

**Revisionsfråga 2: Är den kommunövergripande interna kontrollen tillräcklig avseende detta område?**

Vi bedömer att den interna kontrollen inte är tillräcklig avseende arbetet med att förebygga oegentligheter och förtroendeskadligt beteende. Bedömningen baserar vi främst på resultatet av vår kontroll av förtroendeskadliga poster. Redovisningen av förtroendekänsliga poster behöver förbättras. Vi bedömer att problemet inte i första hand ligger i utformningen av de styrande dokument som finns, utan snarare i kommunikeringen och implementeringen av dessa. Dessutom behöver kontrollen av att regler, riktlinjer och rutiner efterlevs stärkas.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:



- Justera attestorganisationen så att attesträtt följer budget- och resultatansvar.
- Säkerställa att kommunstyrelsens riktlinjer kommuniceras och implementeras fullt ut bland kommunens anställda och förtroendevalda.
- Genomföra en risk- och väsentlighetsanalys avseende oegentligheter och anpassa ett system och arbete för intern kontroll därefter.
- Särskilt tillse att deltagarlistor och syfte alltid biläggs fakturor av förtroendekänslig karaktär, samt att hänvisning/upplysning lämnas i den permanenta anteckningen i de fall deltagare exempelvis är belagd med sekretess.
- Utarbeta dokumenterade riktlinjer, som ett tillägg till attestreglementet, för hur manuellt attesterade fakturor skall hanterats i det elektroniska fakturasystemet samt förtydliga vem/vilka som omfattas av denna hantering.
- Utarbeta en dokumenterad rutinbeskrivning för hur manuellt attesterade fakturor skall hanterats i det elektroniska fakturasystemet.

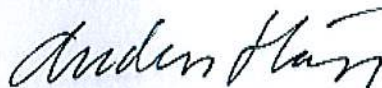
2011-10-17



Richard Vahul

---

Projektledare



Anders Hägg

---

Uppdragsledare

