

# Revisionsrapport

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

David Boman  
Johanna Kemppainen

December 2015

Revisorerna Bollnäs kommun

---

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
1.1. Rekommendationer.....	2
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Avgränsning.....	4
2.3. Metod.....	4
<b>3. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>5</b>
3.1. Har kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet? ....	5
3.1.1. Bedömning.....	6
3.2. Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda? .....	6
3.2.1. Bedömning.....	6
3.3. Sker det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?.....	7
3.3.1. Bedömning.....	7
3.4. Sker kontroller av risker för oegentligheter och förekommer tillfredställande uppföljning och rapportering förekommer hos kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen?.....	7
3.4.1. Bedömning.....	7
3.5. Finns en beredskap för händelser om EKO-problem uppstår? .....	7
3.5.1. Bedömning.....	8
<b>4. Revisionell bedömning</b> .....	<b>9</b>
4.1. Rekommendationer.....	9

---

# Sammanfattning

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

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

Det är vår revisionella bedömning att kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens arbete med EKO-frågor till viss del är ändamålsenligt. Bedömningen baseras på att det finns styrdokument på plats i form av policy mot mutor och bestickning, ”Riktlinjer för handläggning av kommunens marknadsföringsinriktade sponsring – uppvaktning och representation.” samt ”Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda”. Det genomförs även riskanalyser av verksamheten inom ramen för internkontrollprocessen. Däremot är dokumenten inte uppdaterade eller kända i organisationen, det sker inget förebyggande arbete på övergripande nivå och det saknas en tydlig beredskap för att hantera eventuella problem som kan uppstå.

## 1.1. Rekommendationer

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att:

- Styrdokumentet inom området uppdateras efter ny lagstiftning.
- Det sker en kontinuerlig utbildning för personalen i vilka lagar, riktlinjer och policyer som gäller.
- Det sker en årlig uppföljning av området utifrån riskanalyser.
- En tydlig handlingsberedskap arbetas fram för att hantera eventuella händelser på ett ändamålsenligt sätt.

---

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

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

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

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

#### **Revisionsfråga:**

Är kommunstyrelsen, nämnderna och bolagens arbete med EKO-frågor ändamålsenligt?

#### **Revisionskriterier:**

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

#### **Kontrollmål:**

- Har kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?
- Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?
- Sker det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?
- Sker kontroller av risker för oegentligheter?
- Finns en beredskap för händelser om EKO-problem uppstår?
- Förekommer tillfredställande uppföljning och rapportering förekommer hos kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen?

---

## **2.2. Avgränsning**

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

## **2.3. Metod**

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kunnigchef, ekonomichef och VD i bolagen samt genom dokumentgranskning av styrdokument och planer för intern kontroll.

---

## **3. Iakttagelser och bedömningar**

### **3.1. Har kommunstyrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?**

Kommunfullmäktige i Bollnäs kommun beslutade år 2006, på kommunstyrelsens förslag, att införa en policy mot mutor och bestickning. Policyn hade arbetats fram av Inköp Hälsingland och samtliga kommuner i Hälsingland rekommenderades att anta policyn. Policyn tar upp då gällande rätt, exempel på situationer där mutbrott kan bli aktuellt samt rutiner för personalen ska agera vid misstanke om brott. Det framkommer under intervju att policyn inte kändes till av kommunledningen och att policyn inte är känd inom Bollnäs kommun. Policyn är inte uppdaterad utifrån förändringar i lagstiftningen som kom år 2012.

Bollnäs kommun har även Finansdepartementets och Sveriges kommuner och landstings (SKL) dokument "Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda". Detta dokument är även det från 2006 och enligt uppgift inte heller känt i organisationen. Från kommunens externa internetsidor (handbok för förtroendevalda) finns länk till detta dokument.

Det finns kommungemensamma attest- och delegationsrutiner. Kommunen arbetar med attester då två personer alltid skall attestera. Detta förhindrar att en person kan kontrollera hela flödet av en inkommen faktura från attest till utbetalning. Två attester gäller även andra typer utbetalningar som inte avser fakturabetalningar från kommunens bankkonton.

År 2007 antog styrelsen dokumentet "Riktlinjer för handläggning av kommunens marknadsföringsinriktade sponsring – uppvaktning och representation." Dokumentet specificerar vilken typ av sponsring kommunen kan bidra med och hur denna ska utformas. Dokumentet sätter också tydliga gränser för storleken på gåvor vid uppvaktning av olika organisationer och föreningar. Även representation tas upp i dokumentet; när detta kan se och hur det ska beslutas.

I Bollnäs kommuns personalpolicy tas inte EKO-frågor upp specifikt.

Bollnäs bostäder AB har tagit fram ett policydokument kallat "Bollnäs Bostäder – om mutor och jäv". Dokumentet är inte daterat men är enligt uppgift framtaget för cirka två år sedan. Policyn tar upp gällande rätt enligt lagtext, exempel på situationer där mutbrott/bestickning eller jäv kan bli aktuellt samt rutiner för hur tjänstemän ska agera då brott misstänks. Dokumentet är dock inte uppdaterat utifrån förändringar i lagtexten som kom år 2012.

Helsing Vatten AB har antagit kommunens övergripande policy mot mutor och bestickning, men BORAB och Bollnäs Energi anger att de inte har någon policy för detta trots att det framgår av respektive bolags ägardirektiv att de ska tillämpa de policys kommunfullmäktige antagit.

### **3.1.1. Bedömning**

Det är vår bedömning att kommunstyrelsen har utarbetat riktlinjer för ett förebyggande arbete inom området. Det är dock väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer att dokumenten uppdateras och att personalens kännedom om frågorna höjs.

## **3.2. Har kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?**

I det interna kontrollreglementet anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina verksamhetsområden. Enligt reglementet ska nämnderna årligen anta en intern kontrollplan. Enligt tillämpningsanvisningarna ska en riskanalys genomföras till grund för planering, prioriteringar och uppföljning av intern kontrollarbetet.

Enligt anvisningarna ska kommunstyrelsen infordra rapport från de kommunala företagen kring hur den interna kontrollen fungerar.

Vi har tagit del av risk- och väsentlighetsanalyser för styrelse, nämnder och bolag. Kommunens styrelse, nämnder och bolag arbetar med riskanalyser i samband med kommunens och bolagens interna kontrollprocess. Styrelsens, nämndernas och bolagens interna kontrollplaner innehåller inga kontrollpunkter som direkt är kopplade till EKO-frågor. Det förekommer dock kontrollpunkter inom intern kontrollplanerna vilka kan anses vara till för att förebygga och kontrollera oegentligheter. Exempel på detta är:

- Att varor och tjänster köps enligt gällande ramavtal.
- Att drivmedelsförbrukning är relevant mot körsträckor och fordon.
- Att utbetalningar sker till rätt person, från rätt konto och endast utifrån ifylld rapport.
- Att samtliga bisysslor är anmälda.

Utifrån intervjuer kan konstateras att EKO-frågor inte värderas som stora risker i samband med analysen i det interna kontrollarbetet.

Enligt intervjuer sker ingen övrig årlig bedömning om var risker för EKO-problem kan uppstå inom kommunen eller bolagen. Däremot förs en diskussion om detta under intervjutillfället samt i vissa fall inom nämndens eller bolagets ledningsgrupp.

### **3.2.1. Bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen till viss del har genomfört bedömningar av var risker för EKO-problem kan uppträda. För att ytterligare utveckla och tydliggöra det interna kontrollarbetet rekommenderar vi dock att risk- och väsentlighetsanalyserna dokumenteras separat.

Ett sådant upplägg innebär att fler riskbilder kan analyseras och att enbart områden med en hög risk sammanlänkas med kontrollmoment. Upplägget medför även att hela processen dokumenteras på ett tydligare sätt.

### **3.3. Sker det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?**

Enligt de intervjuade var riktlinjerna vid granskningstillfället inte kända av kommunledningen. Det har inte skett något övergripande förebyggande arbete för att motverka EKO-problem. Dock har det uppdagats att kommunen har ett gammalt avtal med skatteverket där skatteverket ska hålla i utbildningar i EKO-frågor för Bollnäs kommun. Detta har dock inte skett på flera år utan avtalet har nu uppdagats av skatteverket igen. Detta innebär att skatteverket nu har erbjudit sig att hålla en utbildning för kommunledningen under hösten 2015 och eventuellt för delar av kommunens övriga personal under 2016.

Två av bolagen har angett att de arbetar med gällande riktlinjer som bas i sitt förebyggande arbete, främst genom diskussioner med personalen.

#### **3.3.1. Bedömning**

Det är vår bedömning att det förebyggande arbetet till viss del sker utifrån riktlinjer.

### **3.4. Sker kontroller av risker för oegentligheter och förekommer tillfredställande uppföljning och rapportering förekommer hos kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen?**

Det sker ingen separat uppföljning av eventuellt identifierade risker för oegentligheter. Det finns emellertid rutiner för uppföljning av de risker som identifierats och bedömts som väsentliga inom intern kontrollarbetet. Rapportering sker till kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen.

Några av de intervjuade angav att det i verksamheten även genomförs andra typer av stickprov, uppföljningar och analyser. Exempelvis när det gäller avtalstroheten.

#### **3.4.1. Bedömning**

Vår bedömning är att det inte sker någon kontroll av identifierade risker för oegentligheter. Det sker ingen uppföljning eller rapportering av området.

### **3.5. Finns en beredskap för händelser om EKO-problem uppstår?**

Enligt de intervjuade anses det vara en låg risk för att EKO-problem ska inträffa inom kommunen. Därmed finns det också en låg beredskap för att hantera händelser som beror på detta. Inom policyn mot mutor och bestickning finns det beskrivet hur tjänstemän ska agera vid misstanke om brott, men policyn är som tidigare sagt föga känd inom organisationen.



---

### *3.5.1. Bedömning*

Det är vår bedömning att det saknas en tydlig beredskap för att hantera eventuella EKO-problem. Det är vår rekommendation att kommunstyrelsen säkerställer att det utarbetas och dokumenteras en handlingsplan om oegentligheter skulle inträffa. Kommunstyrelsen kan göra ett tillägg i nuvarande riktlinjer.

Tillägget kan exempelvis innefatta en tydligare beskrivning av rutiner, påföljder, hur kontakten med media samt allmänheten bör hanteras samt initiativ till nya kontrollaktiviteter.

---

## **4. Revisionell bedömning**

Det är vår revisionella bedömning att kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens arbete med EKO-frågor till viss del är ändamålsenligt. Bedömningen baseras på att det finns styrdokument på plats i form av policy mot mutor och bestickning, ”Riktlinjer för handläggning av kommunens marknadsföringsinriktade sponsring – uppvaktning och representation.” samt ”Om mutor och jäv – en vägledning för offentligt anställda”. Det genomförs även riskanalyser av verksamheten inom ramen för den interna kontrollprocessen. Däremot är dokumenten inte uppdaterade eller kända i organisationen, det sker inget förebyggande arbete på övergripande nivå och det saknas en tydlig beredskap för att hantera eventuella problem som kan uppstå.

### **4.1. Rekommendationer**

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att:

- Styrdokumentet inom området uppdateras efter ny lagstiftning.
- Det sker en kontinuerlig utbildning för personalen i vilka lagar, riktlinjer och policyer som gäller.
- Det sker en årlig uppföljning av området utifrån riskanalyser.
- En tydlig handlingsberedskap arbetas fram för att hantera eventuella händelser på ett ändamålsenligt sätt.

2015-11-30

**David Boman**

---

Projektledare

**Micaela Hedin**

---

Uppdragsledare