

# Insatser för att motverka oegentligheter

Gällivare kommun 2019

*Per Stålberg, Projektledare  
Pär Koyanagi-Gustafsson*

# Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Avgränsning	4
1.5. Metod	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Analys och bedömning av risker inom verksamheterna	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning	5
2.2. Riktlinjer och program för att reducera/eliminera risker för oegentligheter	6
2.2.1. Iakttagelser	6
2.2.2. Bedömning	7
2.3. Kontrollrutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter	7
2.3.1. Iakttagelser	7
2.3.2. Bedömning	8
2.4. Politisk styrning och kontroll inom granskningsområdet	8
2.4.1. Iakttagelser	8
2.4.2. Bedömning	8
3. Avslutning	9
3.1. Bedömningar mot kontrollmål	9
3.2. Rekommendationer	9

# Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Gällivare kommuns revisorer granskat om kommunstyrelsens arbete för att motverka oegentligheter bedrivs med tillräcklig intern kontroll. Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens roll som facknämnd och risker i samband med byggprojekt/investeringar kopplade till samhällsomvandlingen.

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

- Analys och bedömning av risker inom verksamheterna
- Riktlinjer och program för reducera/eliminera risker för oegentligheter
- Kontrollrutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter
- Politisk styrning och kontroll inom granskningsområdet

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen har säkerställt att kommunens arbete för att motverka oegentligheter i allt väsentligt bedrivs med tillräcklig intern kontroll. Bedömningen utgår från granskningens kontrollområden ovan.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i rapportens följande avsnitt.

För att utveckla området lämnar vi följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen utvecklar analysen kring risker för oegentligheter i samband med byggprojekt och investeringar kopplat till samhällsomvandlingen.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att även inhyrda projektkonsulter delges information om gällande styrdokument och regler kopplat till det granskade området.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Bedrägerier och oegentligheter inträffar då och då i offentliga verksamheter. Förutom ekonomisk skada kan det även orsaka förtroendeskada för verksamheten. De händelser som figurerat i media senaste åren har bland annat medfört att fokus i allt högre grad riktas mot kommunernas förebyggande insatser inom området. Ett område där risk för oegentligheter kan sägas vara förhöjd är bland annat inom bygg och entreprenad. Då kommunen är mitt uppe i sin samhällsomvandling så kan en ökad risk finnas då kommunen är inblandad i många och stora investeringsprojekt.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen.

## 1.2. Syfte och revisionsfråga

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Syftet med granskningen är att pröva om arbetet för att motverka oegentligheter bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

- Analys och bedömning av risker inom verksamheterna
- Riktlinjer och program för att reducera/eliminera risker för oegentligheter
- Kontrollrutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter
- Politisk styrning och kontroll inom granskningsområdet

## 1.3. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Kommunallagen 6:6
- Kommuninterna regler och riktlinjer som rör granskningsområdet

## 1.4. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens roll som facknämnd och risker i samband med byggprojekt/investeringar kopplade till samhällsomvandlingen. I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se syfte och kontrollområden.

## 1.5. Metod

Analys av för granskningen relevant dokumentation samt kompletterande intervjuer med företrädare för kommunledning och nyckelpersoner inom verksamheten.

## 2. Iakttagelser och bedömningar

### 2.1. Analys och bedömning av risker inom verksamheterna

#### 2.1.1. Iakttagelser

Grundläggande för att ha en god intern kontroll är att risker i en verksamhet kartläggs och att insatser i form av rutiner och kontroller upprättas för att förebygga att riskerna inträffar.

I fullmäktiges styrdokument, Styrssystem för intern kontroll, framgår bland annat definitionen av intern kontroll, varför den ska finnas, vinster med densamma samt hur det systematiska arbetssättet ska bedrivas i kommunkoncernen. Vidare finns en mall för hur internkontrollplanerna ska se ut och här framgår också ansvarsfördelning och organisation för den interna kontrollen. I sammanhanget ansvarar kommunstyrelsen för att säkerställa att återrapportering av den interna kontrollen sker två gånger per år.

I fullmäktiges policydokument Gemensam plan för intern kontroll i Gällivare Kommun finns bland annat en separat punkt om etik, korruption och oegentligheter (EKO). För att uppnå fungerande rutiner för att säkerställa att kommunen har en god etik utan korruption och oegentligheter så föreslås följande åtgärder:

1. Implementering av kommunens styrdokument inom EKO-området.
2. Introducera nyanställda inom EKO-områdets riktlinjer och styrdokument.

Under punkten Riskbedömningar i verksamheterna i dokumentet framgår tre områden som styrelse och nämnder särskilt bör beakta när de gör sina egna riskbedömningar:

1. Etik, korruption och oegentligheter
2. Samhällsomvandlingen
3. Övergripande organisationsförändringar

Granskningen visar att kommunstyrelsen har antagit en internkontrollplan där åtgärderna om implementering av styrdokument samt introduktion av nyanställda på EKO-området finns med. Av styrelseprotokoll kan vi också utläsa att de följt upp internkontrollplan 2018 i februari 2019, och planen för 2019 i oktober innevarande år utan anmärkning.

Samhällsbyggnads- och teknikförvaltningen har en särskild riskanalys kopplat till genomförandet av samhällsomvandlingen. Riskanalysen genomförs tillsammans med representanter för LKAB enligt överenskomna principer. Den är ursprungligen gällande från 2015-03-11, och senast noterade uppdatering skedde 2019-06-10. Analysen innehåller en mängd punkter såsom risker avseende resurstillgång, beslut, tillstånd, överklagningar, avtal och ekonomi mm. Däremot har inga risker lyfts på EKO-området. Av intervjuer bekräftas att det inte gjorts några riskbedömningar på området etik, korruption och oegentligheter särskilt kopplat till samhällsomvandlingen.

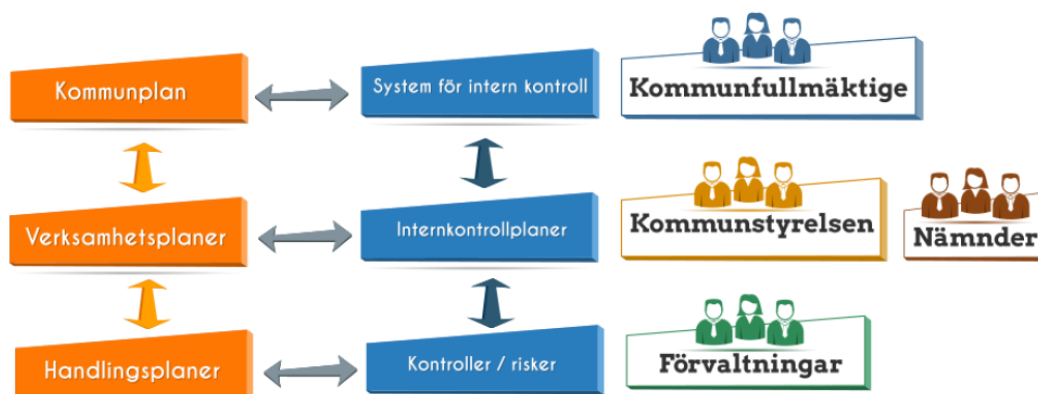
#### 2.1.2. Bedömning

Kontrollmålet anses delvis uppfyllt då kommunen i viss mån har bedömt risken för oegentligheter och vidtagit åtgärder för att de kommunanställda ska hållas informerade om regler och riktlinjer på området. I riskanalysarbetet inklusive den särskilda riskanalysen för samhällsomvandlingen har däremot inga andra risker på EKO-området tagits hänsyn till.

## 2.2. Riktlinjer och program för att reducera/eliminera risker för oegentligheter

### 2.2.1. Iakttagelser

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av de styrdokument för Gällivare kommun som på olika sätt rör EKO-området. Som övergripande dokument har kommunfullmäktige antagit en Kommunplan 2019-2021, vilken beskriver organisationen för intern kontroll enligt bild nedan:



Policydokumentet Gemensam plan för intern kontroll i Gällivare Kommun innefattar, som nämnts ovan, kontroller kring implementering av kommunens styrdokument och introduktion av nyanställda inom EKO-områdets riktlinjer mm.

Ansvarig chef ansvarar för implementering och införande av EKO-riktlinjer och styrdokument. Personalenheten ansvarar för att säkerställa och följa upp introduktionen för nyanställda. Löpande implementering sker vid arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal.

Den gemensamma planen hänvisar till de riktlinjer och styrdokument som finns på EKO-området och de är:

- Riktlinjer för mutor och bestickning
  - Beskriver vilka förmåner som betraktas som korrupktion, redogör för hur kommunanställda och förtroendevalda ska agera i olika situationer som kan uppstå (måltider, kurser/konferenser, gåvor, tjänster, rabatter, offentlig upphandling mm). Klargör också vad som gäller om en anställd erbjuds något otillbörligt eller misstänker att någon kollega låter sig påverkas otillbörligt. Något som poängteras är att anställda och förtroendevalda som ägnar sig åt myndighetsutövning samt upphandlare och inköpsansvariga behöver vara speciellt uppmärksamma. För dessa anses alla typer av förmåner som otillbörliga.
- Beslutade regler för extern representation
  - Med representation avses varje form av värdskap utövat genom kommunens företrädare, förtroendevalda eller tjänstepersoner. Representationen ska ha ett direkt samband med kommunens verksamhet. Krav på underlag tydliggörs. All representation ska ske med iakttagelse av måttfullhet och kostnaderna ska hållas inom rimliga och försvarbara gränser. Representation gentemot stora sällskap ska förankras hos ansvarig inom verksamhetsområdet, dvs. kommunstyrelsen, nämnderna eller bolagen. Försiktighet ska också iakttas beträffande ofta återkommande representation mot en och samma person eller grupp av personer.

- **Betalkort**
  - Här framkommer bland annat att kommunens interna kontroll och hantering av betalningsrutiner ej ska försvåras vid användning av betalkort.
- **Bisyssla – riktlinjer och rutiner för systematisk uppföljning och kontroll**
  - Bisyssla definieras och hänvisning till lagrum görs. Skyldigheter för arbetsgivaren och den anställda framgår. Bedömningsgrunder för vad som kan bedömas som en otillåten bisyssla presenteras. Rutiner för systematisk kontroll och uppföljning av bisyssla.
- **Regler för kontantförsäljning och kontantkassor**
  - Här framgår begränsningar, ansvar, redovisning, inventering mm av kontantkassor och kontanta försäljningar.

I kommunens riktlinje för upphandling ställs krav på upphandlingsetik vilket bland annat innebär att:

- inget samröre, utöver pågående affärskontakter får förekomma med leverantörer under tiden för upphandlingen.
- om en jävsituation kan befaras i ett upphandlingsärende ska aktuell person ofördröjligen ersättas.
- för att kunna upprätthålla objektivitet ska den eller de personer som ansvarar för upphandlingen förvissa sig om att presumtiva anbudsgivare inte finns i en nära vänskrets. De ska inte heller vara i släktskap eller ha andra anknytningar till de personer som beslutar om och ansvarar för upphandlingen.
- personer som deltar vid upphandlingar betraktas som särskilt integritetskänsliga och ska inte ta emot gåvor eller delta i studieresor, studiebesök och konferenser där någon annan än kommunen står för hela eller delar av kostnaden. Deltagande i resor där en övervägande del av innehållet kan betraktas som nöjen, exempelvis revy, teater och sportarrangemang, får inte förekomma.

### 2.2.2. *Bedömning*

Kontrollmålet anses som uppfyllt då kommunen har väl dokumenterade planer och riktlinjer för att reducera risker för oegentligheter.

## 2.3. **Kontrollrutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter**

### 2.3.1. *Iakttagelser*

Dokumentet Styrssystem för intern kontroll och Gemensam plan för intern kontroll beskriver modellen och systematiken för hur arbetet med intern kontroll ska utföras. Utöver detta har kommunstyrelsen beslutat om internkontrollplan för 2019 som beskriver ett antal kontrollpunkter, med specificering av VAD som ska kontrolleras, VEM som ska utföra kontrollen och NÄR kontrollen skall ske.

Vid intervjuer med representanter från olika delar av verksamheten framkommer det att samtliga är väl medvetna om de beslutade kontrolldokument som finns, samt har kunskap om de uppgifter som åligger deras olika roller i organisationen. Kommunens styrdokument för EKO-området introduceras vid nyanställning och diskuteras återkommande enligt föreskrivna rutiner. Av intervjuer framkommer att de inhyrda konsulter som arbetar som projektledare inte på samma sätt delges kommunens styrdokument och krav på agerande på EKO-området.

Då kommunen genomför stora byggnadsprojekt i samband med samhällsomvandlingen har både stora och många upphandlingar för byggnationerna genomförts. Flera olika avtalsformer har provats för att hitta den bästa formen för varje enskilt uppdrag. För att särskilja

projektledarna som jobbar nära leverantörerna anonymiserar inköpsavdelningen offerterna i möjligaste mån för att minska eventuell favorisering vid utvärderingen av dessa. Personalen på inköpsavdelningen samt övriga som är inblandade i upphandlingen skriver på en framtagen sekretessblankett som förbjuder röjande av uppgifter under och efter upphandlingen. Inköpsavdelningen använder även upphandlingsmyndighetens utbildningar och material för att ha kunskap och medvetenhet om riskerna för oegentligheter.

De styrgrupper som är sammansatta för byggprojekten har regelbundna uppföljningsmöten, där projektens ekonomi- och tidsprognoser ligger i fokus. Riskanalyser genomförs inför projekten med fokus på tillgängliga resurser och tidsaspekter. EKO-frågor är sällan diskuterade i dessa grupper. Ingen av de intervjuade uppger att de har vetskap om att något ärende angående oegentligheter har kommit fram i samband med samhällsomvandlingen, men ett flertal nämner trots detta att risken såklart finns att något ändå kan förekomma.

Samtliga investeringsprojekt följs upp månatligen av controller och analyseras och godkänns av respektive projektledare. Attestnivåer för fakturor är beslutade. De intervjuade meddelar att nivåerna inte överskrids utan snarare tvärtom att de ser flertalet fakturor som passerar genom projekten, även de som underställd har attestträtt för. Tillkommande fakturor, ätor (ÄTA = Ändring, Tillägg, Avdrag) kontrolleras alltid och en hel del tvistigheter uppstår kring dessa.

I styrdokumentet om bisysslor framgår att arbetsgivarens informationsskyldighet om reglerna kring bisysslor fullgörs vid arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal och anställande chef ska informera nyanställda i samband med anställning. Anmälan om bisyssla görs på särskild blankett och anteckning om detta görs i Personec. Ifylld blankett med godkännande eller avslag skickas till personalenheten som förvarar den i personakt.

### **2.3.2. Bedömning**

Kontrollmålet bedöms uppfyllt baserat på att beslutade EKO-riktlinjer finns med vid introduktion av nyanställda samt diskuteras återkommande med sedan tidigare anställda. För ansvariga chefer finns dokumenterade rutiner och tydlig roller. Åtgärder i samband med upphandling såsom sekretessrutiner och anonymisering av anbud finns etablerade för att motverka risker. Rutiner för uppföljning av bisysslor, månatliga uppföljningar, attester tillämpas samt ifrågasättande av fakturor (främst ätor) sker.

## **2.4. Politisk styrning och kontroll inom granskningsområdet**

### **2.4.1. Iakttagelser**

Granskningen visar att kommunen har politiskt beslutade planer och riktlinjer för intern kontroll och hantering av risker för oegentligheter. Internkontrollplanerna följs upp två gånger per år i enlighet med gällande rutin. Några avvikelser har inte konstaterats vid dessa tillfällen. Uppföljning av investeringsprojekt sker kvartalsvis av politiken, med fokus på ekonomi och tidsplaner. Av intervjuer med verksamheten framkommer dock att EKO-frågor inte diskuteras eller frågas efter i någon nämnbar omfattning. Däremot bedöms det finnas instruktion och tillfälle att lyfta eventuella incidenter om de inträffar, det konstateras att ingen incident särskilt kopplat till samhällsomvandlingen har kommit till kännedom.

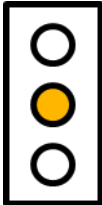



### **2.4.2. Bedömning**

Kontrollmålet anses uppfyllt då kontrollrutiner och planer är beslutade och återrapporing sker genom löpande redovisning av internkontrollplaner samt att investeringsprojekt följs upp på politisk nivå.



# 3. Avslutning

## 3.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Analys och bedömning av risker inom verksamheterna.	<b>Delvis uppfyllt</b> I viss mån bedömt risken för oegentligheter och vidtagit åtgärder för att de kommunanställda ska hållas informerade om regler och riktlinjer på området. I riskanalysarbetet inklusive den särskilda riskanalysen för samhällsomvandlingen har däremot inga andra risker på EKO-området tagits hänsyn till.	
Riktlinjer och program för reducera/eliminera risker för oegentligheter.	<b>Uppfyllt</b> Kommunen har väl dokumenterade planer och riktlinjer för att reducera risker för oegentligheter.	
Kontrollrutiner för att förebygga och upptäcka oegentligheter	<b>Uppfyllt</b> Åtgärder i samband med upphandling såsom sekretessrutiner och anonymisering av anbud finns etablerade. Rutiner finns för månatliga uppföljningar, attester, kontroll av bisysslor mm.	
Politisk styrning och kontroll inom granskningsområdet.	<b>Uppfyllt</b> Kontrollrutiner och planer är beslutade och återrapportering sker genom löpande redovisning av internkontrollplaner samt att investeringsprojekt följs upp på politisk nivå.	

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att kommunstyrelsen har säkerställt att kommunens arbete för att motverka oegentligheter i allt väsentligt bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

## 3.2. Rekommendationer

- Att kommunstyrelsen utvecklar analysen kring risker för oegentligheter i samband med byggprojekt och investeringar kopplat till samhällsomvandlingen
- Att kommunstyrelsen säkerställer att även inhyrda projektkonsulter delges information om gällande styrdokument och regler kopplat till det granskade området

December 2019



Hans Forsström

Per Stålberg

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2019-04-29. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.