

Varbergs kommun
Revisorerna

Kopia: Komdir/exp.
Varbergs kommun
Kommunstyrelsen
18/9-12
2012 -06- 13
Dnr.....KS 2012/0329-1/2012-06-13

Till

Kommunstyrelsen

(KF för kännedom)

Revisionsrapport: Kommunens skydd mot mutor och bestickning

KPMG har på vårt uppdrag biträtt i rubricerad granskning.

På revisionsmöte den 13 juni 2012 har vi i egenskap av revisorer fått genomgång av revisionsrapporten från KPMG.

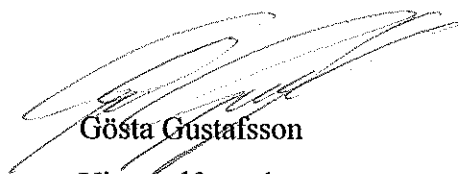
Härmed överlämnar vi revisionsrapporten till kommunstyrelsen för yttrande. Svar emotser vi senast 22 oktober 2012.

Varberg som ovan



Rune Andersson

Revisionens ordförande



Gösta Gustafsson

Vice ordförande



Varbergs kommun

Granskning av kommunens skydd mot
mutor och bestickning

Revisionsrapport

KPMG AB
2012-06-13
Antal sidor: 17

Innehåll

1.	Bakgrund	1
2.	Syfte	1
3.	Avgränsning	2
4.	Revisionskriterier	2
5.	Ansvarig nämnd/styrelse	3
6.	Metod	3
7.	Våra iakttagelser	4
7.1	Styrdokument med inriktning mot att motverka oegentligheter - kontrollmiljö	4
7.1.1	Upphandling och inköp	6
7.1.2	Bisysslor	6
7.1.3	Kommentarer	7
7.2	Riskvärdering	7
7.2.1	Kommentarer	8
7.3	Kontroll	8
7.3.1	Fastighetsenheten	9
7.3.2	Inköp	10
7.3.3	Attestregler	12
7.3.4	Kommentarer	12
7.4	Kommunikation och information av styrande regler	13
7.4.1	Kommentarer	14
7.5	Tillsyn, utvärdering och uppföljning	14
7.5.1	Kommentarer	14
8.	Sammanfattande synpunkter och rekommendationer	15

1. Bakgrund

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens skydd mot mutor och bestickning.

Under de senaste åren har ett flertal fall av oegentligheter avslöjats i Sverige som inneburit ett större fokus på riskerna för oegentligheter inom organisationer. Offentliga sektorn arbetar på uppdrag av medborgarna, i öppenhet och transparens. Som verksam inom den offentliga sektorn medföljer ett särskilt ansvar att bekämpa mutor och andra former av korruption samt att i övrigt upprätthålla kraven på saklighet och opartiskhet. Att offentliga verksamheter har ett fungerande skydd mot oegentligheter är viktigt för allmänhetens förtroende som helhet men också för det enskilda landstinget eller kommunen.

I kommunallagen tydliggörs styrelsens och nämnders ansvar för intern kontroll. Styrelsen och respektive nämnd ansvarar för att den interna kontrollen är utformad så att lagar och förordningar följs och att minska risken för att oegentligheter kan förekomma.

Det senaste året har ett antal oegentligheter inom bland annat Göteborgs kommun satt fokus på hur sådana händelser ska kunna upptäckas och förebyggas. Vi finner det relevant att granska kommunens processer avseende upphandling, inköp och tillståndsgivning. Otillåtna direktupphandlingar och tillståndsgivning är exempel där möjligheter öppnas för icke tillåtna åtgärder.

Mot denna bakgrund kommer upphandling, inköp och tillståndsgivning att granskas. Den interna kontrollen utgör en viktig förutsättning för att säkerställa att händelser av de slag som inträffat i Göteborg inte händer.

2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om Varbergs kommun kan anses ha en tillfredställande kontroll och struktur för att motverka oegentligheter i riskutsatta processer. Exempel på processer av särskilt intresse är upphandling, inköp och tillståndsgivning. Vi kommer därför att granska vilka styrdokument som finns inom kommunen för att motverka oegentligheter och hur dessa tillämpas i praktiken. Utifrån kommunallagen kommer vi särskilt att granska om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig avseende förebyggande av oegentligheter.

De revisionsfrågor som granskningen ska ge svar på är följande:

- Vilka styrdokument har kommunen för att motverka oegentligheter och hur tillämpas dessa?
- Vilken styrning och vilka kontroller finns inom organisationen?
- Genomförs riskanalyser av verksamheten? Vilka riskbedömningar finns för att oegentligheter kan förekomma inom kommunen?

- Vilken information har ledningen gett till anställda avseende oegentligheter och rapportering av dessa?
- Drar man erfarenhet av inträffade fall och i så fall på vilket sätt?
- Är den interna kontrollen tillräcklig och ändamålsenlig?

3. Avgränsning

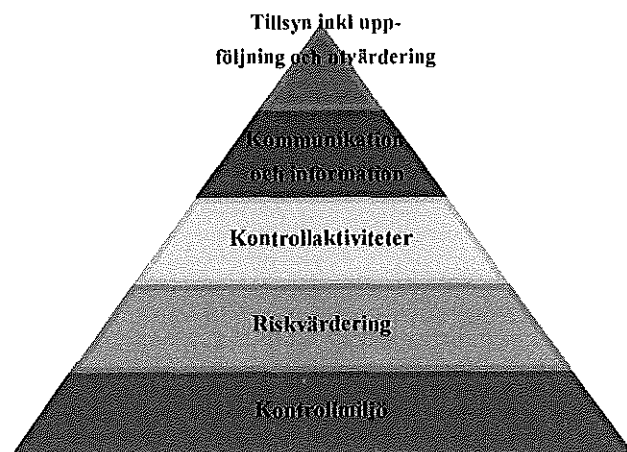
Vi har valt att granska vilka riktlinjer som finns och hur strukturen ser ut, för att motverka oegentligheter i kommunen. Granskningen syftar därmed inte till att upptäcka indikationer på eller förekomsten av oegentligheter. Vi har valt att fokusera på processerna avseende upphandling, inköp och tillståndsgivning.

4. Revisionskriterier

Granskningen har skett utifrån:

- Kommunallagen (SFS 1991:900)
- Brottsbalken(SFS 1962:700)
- Tillämpbara interna styrdokument och fullmäktigebeslut.
- Avstämningar/ intervjuer med berörda tjänstemän.

Vi har i vår bedömning utgått från COSO-modellens¹ beståndsdelar för intern kontroll (respektive beståndsdel presenteras närmare i avsnitt 6):



¹ Den amerikanska oberoende revisionsorganisationen Committee of Sponsoring Organizations of the Tradeway Commision (COSO) har beskrivit den interna styrningen och deras samband.

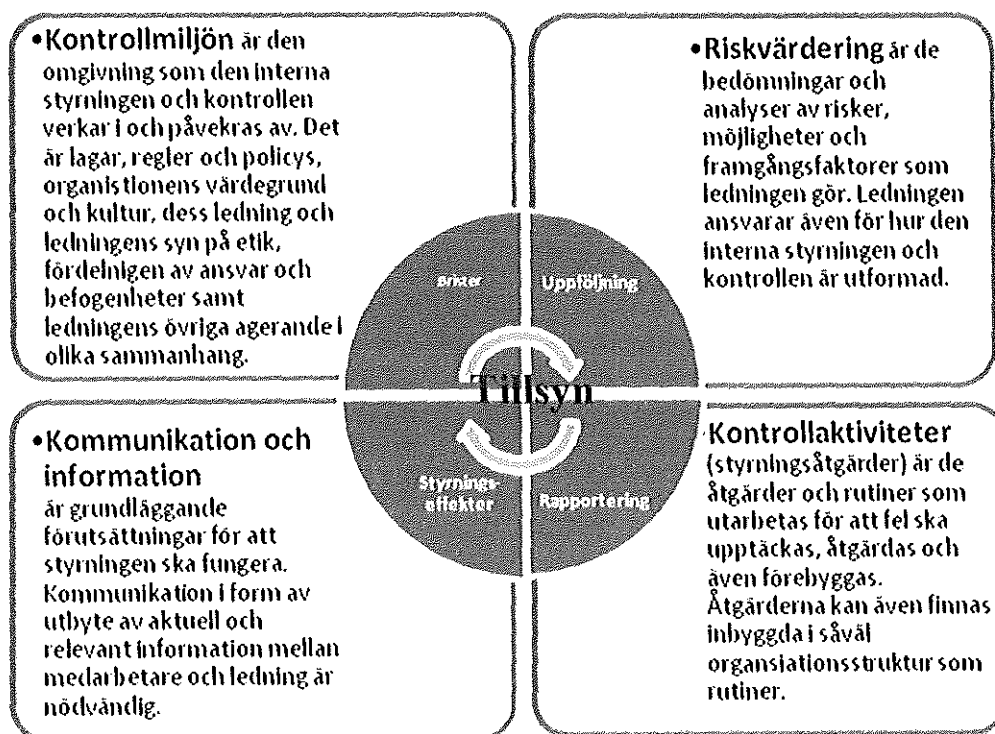
5. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser omfatta kommunstyrelsen (upphandlingsavdelningen), miljö- och räddningsnämnden (tillståndgivning), byggnadsnämnden (bygglov) och servicenämnden (fastighetsförvaltningen).

Rapporten är saklighetsgranskad av kommundirektör, upphandlingschef, stadsbyggnadschef, fastighetschef och förvaltningschef för miljö- och hälsoskyddsförvaltningen.

6. Metod

I våra bedömningar har vi utgått från COSO-modellen. Av modellen nedan framgår en beskrivning av COSO-modellens respektive delområden. Tillsynen (övervakning) innebär uppföljning med rapportering om styrningens effekter på verksamheten. Detta bör ske regelbundet bl.a. för att ledningen ska kunna anpassa styrningen och kontrollen till uppkomna aktuella risksituationer. Rutinerna siktar i detta sammanhang främst till att rapportera brister i den interna styrningen och kontrollen för att utan fördröjning kunna göra korrigeringar.



Styrelse och nämnder ansvarar för den interna kontrollen enligt KL 6 kap 7§. Nämnderna ska inom sitt område se till att verksamheterna bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Enligt 20 kap. 2§ brottsbalken döms arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han avslutat densamma. Enligt 17 kap. 7§ brottsbalken döms den som till arbets- eller uppdragstagare lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen, till bestickning eller fängelse i högst två år.

Intervjuer har skett med kommundirektör, upphandlingschef, stadsbyggnadschef, fastighetschef och förvaltningschef för miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Frågorna som ställts har utgått från COSO-modellen ovan.

Granskningen har utförts av Lina Olsson, Revisor, med Kristian Gunnarsson som projektledare/kvalitetssäkrare.

7. Våra iakttagelser

7.1 Styrdokument med inriktning mot att motverka oegentligheter - kontrollmiljö

Kontrollmiljö är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Det är lagar, regler och policys, organisationens värdegrund och kultur, dess ledning och ledningens syn på etik, fördelning av ansvar och befogenheter samt ledningens övriga agerande i olika sammanhang.

Kommunen har upprättat ett dokument avseende intern kontroll, där det anges att syftet med intern kontroll är bl.a. att trygga kommunens tillgångar och förhindra förluster, säkra att resurser används i enlighet med tagna beslut och att skydda politiker och personal från ooberättigade misstankar. Det hänvisas även till kommunallagen kap 6 och 9 avseende den interna kontrollen där det anges att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt att de föreskrifter som gäller för verksamheten och att kontrollen inom nämnden är tillräcklig liksom att revisorer prövar om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Varje nämnd ska göra en intern kontrollplan som ska innehålla riskbedömning för att kunna fastställa kontrollnivån, granskningsåtgärd och vilken tidsperiod som granskningen avser, granskningsmetodik, område för granskning, liksom ansvarig, tidsåtgång och när granskningen ska vara klar. En lista har även upprättats med förslag på kontrollmoment liksom en checklista för intern kontroll. Vad gäller attester anges att;

- Namnteckningsprover över attestberättigade ska upprättas inför varje räkenskapsår

- Såväl besluts- som mottagningsattestering ska utföras för varje verifikation
- Besluts- och mottagningsattest får aldrig vara av samma person
- Attesterings får inte göras av den som själv ska motta eller erlægga betalning
- Beslutsattest ska skrivas med hela namnet.

Dessa dokument är dock inte antagna av fullmäktige eller kommunstyrelse utan finns endast angivna i kommunens ekonomihandbok, som finns lätt tillgänglig på kommunens intranät. Rekrytering pågår för närvarande till en tjänst, där arbetsuppgifterna till viss del består av arbete med kommunens interna kontroll (samordning och uppföljning av nämndernas arbete).

Kommunen har även upprättat ett dokument avseende gåvor. Dessa riktlinjer har inte antagits av varken fullmäktige, kommunstyrelse eller nämnd utan har upprättats internt av kommunens jurist. I dokumentet anges att en gåva från utomstående väcker frågor om mutor och bestickning. Lagtexten använder begreppet otillbörlig förmån och det anges vidare att den som överlämnar gåvan riskerar att dömas för bestickning och den som tar emot gåvan riskerar att dömas för mutbrott. Det beskrivs vidare vara enklast att som offentligt anställd tacka nej till samtliga gåvor som inte endast har ett symboliskt värde. För offentligt anställda inom verksamheter med myndighetsutövning eller upphandling gäller i stort sett nolltolerans mot gåvor. Gåvor som exempelvis anges vara acceptabla är reklammateriel, enklare prydnadsaker och enklare lunch i tjänsten. Gåvor i form av pengar anges alltid vara otillbörliga. Vidare beskrivs att vid fråga om gåva kan tas emot bör chef eller kommunjurist tillfrågas.

På upphandlingsavdelningens sida på intranätet (som finns tillgängligt för samtliga kommunens anställda) finns även information om muta och bestickning. Där anges att det finns regler avseende muta och jäv. Det beskrivs vidare att muta är en förmån som någon tar emot och som kan tänkas påverka ens handlade. Hänvisning sker till institutet mot mutor.

I kommunens personalhandbok, som finns tillgänglig på kommunens intranät, finns även information om gåvor från allmänheten. Där anges att mottagarens ställning i organisationen, gåvans värde och relationen mellan givaren och mottagaren är av stor betydelse. Personliga gåvor eller penninggåvor ska under inga omständigheter tas emot, även om det rör sig om mindre summor.

Kommunen har även ett dokument (i ekonomihandboken) avseende moms vid representation, där det anges att det förutom sedvanliga kriterier på en faktura/verifikation ska ändamålet med representationen, namn på organisation eller företag som gästerna företräder och deltagande personer framgå. Avsnitten som rör gåvor i ekonomihandboken är under revidering och avsikten är att förtydliga information avseende skatteregler. I personalhandboken finns det även riktlinjer avseende avstängning där det anges att en arbetstagarare kan stängas av vid; svårare förseelse i arbetet, brott som kan medföra fängelse, svårare förseelse på fritiden (som kan skada arbetsgivarens förtroende för dig), andra vägande skäl (då avstängning är nödvändig för att undvika störningar i verksamheten t.ex. påtagliga samarbetssvårigheter).

Koncernledningsgruppen, under ledning av kommundirektören, arbetar för närvarande med att ta fram ett dokument avseende ledning och styrning av verksamhet i Varbergs kommun. Avsikten

är informera och presentera dokumentet för kommunstyrelsen före sommaren år 2012. I dokumentet anges att kommunens tjänstemän och förtroendevalda genom utbildning och information ska besitta goda kunskaper om vad som kan anses vara muta och bestickning. Det anges vidare att hanteringen följs upp genom den interna kontrollen.

Det uppges inte ha inträffat några misstänkta fall avseende oegentligheter. Kommunen har dock polisanmält en händelse som handlar om försäljning av en av kommunens bilar samt hanteringen kring försäljning. Processen uppges vara att när eventuell misstanke delges enhetschef eller motsvarande förs detta vidare till förvaltningschef som i sin tur rapporterar till nämndens ordförande och kommundirektör. Därefter sker en utredning av kommunjurist och, beroende på resultatet av denna, sker även eventuellt en polisanmälan.

Upphandlingsavdelningen uppger även att när beställare i verksamheterna får erbjudanden från leverantör kontaktas upphandlingsavdelningen vid vissa tillfällen som då informerar om oegentligheter.

7.1.1 Upphandling och inköp

Kommunen har en upphandlingspolicy som har antagits av fullmäktige, 2010-12-14 Kf § 151. I denna framgår en strategi avseende affärsmässighet, konkurrens, samordning, kvalitet och upphandling för hållbar utveckling. Där anges exempelvis att företrädare för kommunen och bolag ska uppträda på ett professionellt och etiskt korrekt sätt. Kommunstyrelsen anges ansvara för tillämpningen av policyn genom att fastställa riktlinjer. Kommunstyrelsen ansvarar även för att leda och samordna inköspolitiken samt lösa kommunens behov av gemensamma upphandlingar liksom stödja facknämnder vid upphandling. Varje nämnd ansvarar för upphandling och inköp inom nämndens verksamhetsområde samt att arbeta vidare med policy och riktlinjer genom exempelvis en handlingsplan.

Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för inköp och upphandling, 2011-08-30 Ks § 148, där det exempelvis finns information om affärsmässighet, konkurrens, samordning, kvalitet, upphandling för hållbar utveckling och ansvarsfördelning. Det yttersta ansvaret för upphandlingen och användande av avtal ligger hos respektive nämnd. I riktlinjerna anges det även att samtliga enskilda upphandlingar ska meddelas upphandlingsavdelningen som har ett samordningsansvar för hela den kommunala upphandlingen.

7.1.2 Bisysslor

Kommunen har riktlinjer avseende bisysslor som antagits av personalutskottet den 17 november år 2005. I riktlinjerna anges definitionen av bisyssla. Det beskrivs även att det är viktigt att chefer informerar om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten och att lämpliga tillfällen att ta upp detta är på arbetsplatsträffar, vid utvecklings-/medarbetarsamtal eller vid introduktion av nya medarbetare. Det anges även att varje chef ska inhämta och ha kännedom om vilka bisysslor som medarbetaren har.²

Varje närmast ansvarig chef har skyldighet att inom rimlig handläggningstid och i varje enskilt fall ta ställning till om bisysslan är tillåten. Vid oklara eller prejudicerande fall ska samråd ske

² Vid tidpunkten för denna granskning pågår en annan granskning avseende specifikt bisysslor.

med personalförvaltningen. Innan chefen överlämnar skriftligt beslut (kopia ska överlämnas till berörd medarbetare och diarieföras vid förvaltningen) till medarbetaren bör de ha en dialog där chefen kan kontrollera att uppgifterna om bisysslan är riktiga och förklara motivet för det fattade beslutet. Vid arbetshindrande bisyssla anges även att en diskussion bör ske vad gäller omfattning och förläggning av bisysslan. Ansvarig chef beslutar om bisysslan är tillåten eller inte. Vid förbud anges att skälig tid bör ges för avveckling, dock högst 3 månader. Samråd bör alltid ske med chefen innan medarbetaren tar på sig nya bisysslor. Det anges även att bisyssla som innebär att arbetstagaren missbrukar ett givet förtroende för egen vinning kan leda till avsked. Bisyssla anges som ett exempel på fråga avseende nuläge i den blankett som upprättats för medarbetarsamtal i kommunen.

Vad gäller att varje chef (enligt riktlinjer avseende bisysslor) ska inhämta och ha kännedom om vilka bisysslor som medarbetaren har, uppges detta säkerställas genom att riktlinjerna finns. Bisysslor uppges dock inom vissa förvaltningar tas upp vid medarbetarsamtal. Nyanställda tillfrågas om huruvida de innehar en bisyssla i de fall där det finns misstanke om detta. Inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har information om bisysslor skett år 2007. Det uppges vara arbetstagarna själva som får anmäla informationen utifrån riktlinjerna som finns på kommunens intranät. Inom fastighetsenheten tillfrågas personal om bisysslor på förekommen anledningen och man tillfrågar eller informerar inte om detta regelbundet vid utvecklingssamtal.

7.1.3 Kommentarer

Det finns information om mutor i såväl riktlinjerna avseende gåvor samt informationen om mutor och jäv på upphandlingsavdelningen hemsida. Dessa dokument och information avseende muta och bestickning är spridd, varmed det bör upprättas en central policy att samlat utgå ifrån, som beslutats av fullmäktige. Den centrala policyn bör innehålla definitioner av mutor såväl som bestickning, när man ska anmäla, till vem man ska anmäla, var gränsen kan anses gå vid en muta och exemplifierande avseende detta.

7.2 Riskvärdering

Riskvärdering är de bedömningar och analyser av risker, möjligheter och framgångsfaktorer som ledningen gör. Ledningen ansvarar även för hur den interna styrningen och kontrollen är utformad.

Vi kan inte finna information om att riskbedömningar skett inom kommunen under år 2010 eller år 2011 inom tillfrågade nämnder och styrelse (kommunstyrelsen, miljö- och räddningsnämnden och byggnadsnämnden). Servicenämnden har genomfört kontroller, men vi kan dock inte finna information om att dessa föregåtts av en risk- och väsentlighetsanalys. Genom de nya riktlinjer som fastställts av servicenämnden år 2011 kommer risk- och väsentlighetsanalys börjas användas från 2012 års kontroller.

Det saknas även system eller instruktion för rapportering av oegentligheter och det finns inga riktlinjer om hur anställda ska agera vid misstanke om oegentligheter (i dokumentet avseende gåvor anges dock att vid fråga om gåva kan chef eller kommunjurist kontaktas, vilket ger viss vägledning). Det har dock angivits att man skulle tala med närmaste chef om misstanken. Chefer uppger att de hoppas att medarbetare tar kontakt med honom/henne vid misstanke.

7.2.1 Kommentarer

Det har inte framkommit att riskanalyser skett inom kommunens verksamheter vad gäller de nämnder samt styrelse som varit föremål för granskning, vilket rekommenderas.

Kommunen har inte angivit till vem rapportering ska ske om misstänkta fall av oegentligheter och det finns ingen gemensam funktion för mottagande av eventuella överträdelser. Därmed skulle med fördel en grupp med personer som är ansvariga för att ta emot eventuella misstankar, om lagbrott eller oetisk verksamhet inom den egna organisationen, samt sprida information i området kunna inrättas.

7.3 Kontroll

Kontrollaktiviteter (styrningsåtgärder) är de åtgärder och rutiner som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.

Det har inte skett några planerade/dokumenterade interna kontroller för år 2010 eller år 2011 inom kommunstyrelsen, byggnadsnämnden eller miljö- och räddningsnämnden. Ekonomiavdelningen har tillfrågats om huruvida de genomför löpande kontroller avseende fakturering eller liknande genom stickprov, vilket inte uppges ske. Ett förslag till intern kontrollplan utarbetas för närvarande. Avsikten är att denna ska presenteras för kommunstyrelsen under sommaren år 2012. Avsikten är även att den ska innehålla en kontroll avseende bisysslor.

Miljö- och hälsoskyddschefen har uppgivit att det varken beslutats centralt eller i nämnden att en intern kontrollplan ska upprättas. Det har även uppgivits att miljö- och hälsoskyddsförvaltningen följer de beslut som fattats centralt vad gäller attester, leverantörsfakturor, upprättande av inventarieförteckning, handkassa, inköpsrutiner, kundfakturering, interndebitering, ekonomisk uppföljning, kontroll av delegationsbeslut etc. Delegationsbesluten redovisas kontinuerligt och ekonomisk uppföljning redovisas kvartalsvis på nämndens sammanträden.

Inom stadsbyggnadskontoret anmäls alla delegationsbeslut till nämnden en gång per månad. Själva prövningen av handläggningen uppges ske genom att ärendet överklagas och prövas i domstol. Antal överklaganden samt en analys av domslutet presenteras för nämnden en gång per år. För ett år sedan gick man igenom bygglovsprocessen och förbättrade ärendegången, vilket är en del i ett LEAN-projekt som funnits med i byggnadsnämndens handlingsplan för år 2011. Genom projektet har kvalitetssäkringen förbättrats och bygglovshandlingen effektiviserats. Checklistor samt blanketter har upprättats för en likställd handläggning. Det sker även avstämningsmöten varje vecka där avvikelser tas upp (exempelvis när handläggningstiden inte kommer att hållas). Förvaltningschefen erhåller även, genom systemet, månadsvis information om antal inkomna, obehandlade, avslutade samt pågående ärenden. I systemet kan det även följas vilka ärenden som är nära att överstiga tio veckors handläggningstid (enligt plan- och bygglagen).

Inom servicenämnden finns riktlinjer för intern kontroll. År 2010 bestod kontrollen av 1. upphandlingsform av inköp (avrop från ramavtal eller direktupphandling), 2. moms på leverantörsbonusar samt 3. rutin för externdebiteringar på inköpscentralen. Kontroll 1 har skett genom stickprovsundersökning på kost- och städavdelningen. Den visar att man beställer enligt ramavtalslistan. Kontroll 2 har följts upp genom en stickprovsundersökning på

upphandlingsavdelningen och visar att en av tio leverantörer har avvikit från riktlinjerna, vilket innebär att upphandlingsavdelningen inte har fått korrekt bonusbelopp utbetalt. I det fall bonusen avviker från riktlinjerna har leverantör räknat bort moms på ett bonusbelopp exklusive moms. Orsaken till detta är bristen på uppföljning. Rekommendation har skett om förbättrad uppföljning samt extra bevakning av bonusutbetalningar från leverantör som avviker från riktlinjerna. Nr 3 har förvaltningen valt att vänta med då verksamheten befinner sig under förändring.

År 2011 har nämnden beslutat att kontroller ska ske avseende rutiner för intern- och externdebiteringar, rutiner för kontanthantering, telefonkostnader med hänsyn till telefoniavtal med Telenor och att vidareutveckla rutiner för intern kontroll (vilka ska innefatta övergripande styrdokument med riktlinjer och verktyg för genomförande av internkontrollplan, ink risk- och väsentlighetsanalys). Resultatet av dessa kontroller har dock ännu inte presenterats för nämnden utan kommer ske innan sommaren 2012.

7.3.1 Fastighetsenheten

Med anledning av de misstankar om brott som förekommit i Göteborgs kommun har en intern utvärdering skett gällande rutiner inom serviceförvaltningens fastighetsavdelning. En sammanställning av genomlysningen upprättades 2010-05-03. Fastighetsavdelningen gör inför varje år en budget som visar kommande års planerade drift-, underhålls-, kapitalkostnader och hyresintäkter. Denna budget gör respektive förvaltare för varje objekt som förvaltaren ansvarar för. Fastighetsavdelningen är organiserad med tre fastighetsförvaltare som ansvarar för var sitt geografiskt område och till sin hjälp har varje förvaltare en underhållstekniker. Fastighetsförvaltarna lämnar uppdrag till projektenheten som i sin tur ansvarar för respektive projekt. Förvaltaren kan även avropa specifik underhållsåtgärd genom ramavtal. Fastighetsförvaltningen ansvarar för löpande drift av kommunens fastigheter men har även möjlighet att på initiativ av hyresgäst ombesörja anpassning av lokal upp till en kostnad på 500 tkr. Ny- eller ombyggnation över 500 tkr ansvarar planeringskontoret för, som ger ett uppdrag till Varbergs fastighetsbolag att hantera byggprojektet.

Avtalen skrivs på relativt kort tid och är gjorda inom samtliga entreprenörsområden som är representerade inom fastighetsområdet. I samband med ramavtalsupphandlingar tas stöd av kommunens upphandlingsavdelning. I de fall som man bedömer att det är mer fördelaktigt att göra en objektsupphandling sker detta vid specifika projekt. Denna rutin uppges undvika att långvariga relationer bildas som eventuellt skulle kunna missbrukas.

Skriftliga beställningar sker alltid där det framgår hur fakturering ska ske med redovisning av debiterade timmar och materialkostnad. Projekten följs upp genom byggmöten, slutbesiktningar och krav på skriftlig dokumentation. Vid slutbesiktning eller avslutat arbete sker kontroller av att arbetet är utfört i förhållande till beställning och ligger till grund för underlag till mottagning/beslutsattestering. Denna rutin anges göra beställningen och ansvarsfördelningen tydlig. Tydligheten gör även att uppföljningen underlättas för samtliga parter.

Om beställning av ett projekt gjorts från förvaltare till projekteringsfunktionen görs mottagningsattesten av byggnadsingenjören och beslutsattesten sker av fastighetsförvaltaren. Om fastighetsförvaltarna gjort beställningen mottagningsattesteras fakturan av annan förvaltare och beslutsattesten sker av ekonomiskt ansvarig förvaltare för projektet. Rutinen anges vara

tillräckligt bra då fakturorna hanteras elektroniskt med medföljande arbetsorder och att det alltid är två som attesterar fakturorna.

Fastighetsenheten följer attestreglemente som servicenämnden beslutat anta 2012-03-22 § 11. I detta framgår beloppsgränser samt delegat. Antagande av anbud upp till 200 000 kronor har delegerats till avdelningschef, 200 000 – 500 000 kronor till förvaltningschef/bitr. f.c. och 500 000 – 3 000 000 kronor till arbetsutskottet. Beslutsattest av faktura sker upp till 10 000 kronor av beställare E-handel, 100 000 kronor av kock, systemtekniker, driftstekniker, projektingenjör, 250 000 kronor enhetschef, 500 000 kronor fastighetsförvaltare, 750 000 kronor avdelningschef, 3 000 000 kronor av förvaltningschef och 5 000 000 nämndsordförande.

7.3.2 Inköp

Upphandlingsenhetens uppgift är att driva den strategiska utvecklingen av koncernens upphandling utifrån kommunens ledning och styrning samt vision 2025, att följa upp, utvärdera samt att utveckla kommunens inköp och upphandling utifrån policy och riktlinjer samt lösa kommunens behov av gemensamma upphandlingar och stödja facknämnder vid upphandling. Kommunstyrelsen beslutade, 2011-08-30 Ks § 148, att fastställa riktlinjer för inköp och upphandling, anta en arbetsordning mellan KS, KS AU och upphandlingsenheten samt att ge upphandlingschefen delegation att initiera, genomföra och besluta i ärenden avseende samordnade upphandlingar i enlighet med policy och riktlinjer för inköp och upphandling och därvid meddela tilldelningsbeslut och underteckna avtal. Delegeringen till upphandlingschefen avser upphandling av ramavtal. Arbetsutskottet anges i ett tjänsteutlåtande vara den naturliga part som kontinuerligt informeras och uppdateras om kommande och därefter genomförda upphandlingar. Arbetsutskottet har genom arbetsordningen rätt att besluta om när och hur upphandlingar ska lyftas till utskottet eller styrelsen.

Enligt kommunstyrelsen delegationsordning, antagen 2009-08-25 Ks § 137, har rätt att fatta beslut avseende upphandling upp till 5 basbelopp delegerats till kommundirektör/förvaltningschef och därutöver till arbetsutskottet. Upphandling av varor och tjänster i samband med ny- och ombyggnation har upp till 5 basbelopp och från 5 basbelopp – 500 000 kronor delegerats till samhällsplaneringschef. Därutöver till arbetsutskottet. Rätten att besluta om deltagande i upphandling som berör flera kommuner har delegerats till upphandlingschefen.

Kommunstyrelsen har beslutat att upphandlingschefen har delegation att initiera, genomföra och besluta i ärenden avseende samordnade upphandlingar i enlighet med policy och riktlinjer för inköp och upphandling och därvid meddela tilldelningsbeslut och underteckna avtal. Denna information framgår dock inte i kommunstyrelsens delegationsordning. Vi kan dessutom inte finna information i riktlinjer eller delegationsordning avseende till vilka beloppsgränser avdelningschefer och enhetschefer kan fatta beslut om inköp. Upphandlingschefen har dock varit i kontakt med kommunjuristen avseende detta och avsikten är att ta fram ett förslag med tillägg i kommunstyrelsens delegationsordning. För närvarande sker även arbete för att skapa en rutin avseende meddelande om delegationsbeslut till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Upphandlingsavdelningen genomför upphandlingar på uppdrag av kommunens nämnder som fattar beslut om val av leverantör. Det finns ingen beloppsgräns eller liknande angiven i policy eller riktlinjer om när nämnden ska kontakta upphandlingsavdelningen utan detta väljer den

enskilda förvaltningen. Den som ansvarar för upphandlingen ska dock säkerställa att det finns såväl beställar- som upphandlingskompetens i upphandlingsförfarandet.

Inför varje upphandling genomförs en översyn av inköpsbeteende och avtalstrohet. En gång per år erhålls även inköpsstatistik från leverantör. Upphandlingsavdelningen upprättar årligen en upphandlingsplan som skickas till samtliga förvaltningar. Förvaltningarna får utifrån angivna upphandlingar bestämma om de vill vara med i upphandlingsförfarandet. Förvaltningen får därefter föreslå person att ingå i den eventuella referensgruppen. Upphandlingsplanen fastställs av kommunstyrelsens arbetsutskott, som väljer cirka fyra upphandlingar som de vill följa genom att ta del av exempelvis förfrågningsunderlag och upphandlingens upplägg. I dessa fall fattar utskottet beslut om val av leverantör. Övriga delar i planen avrapporterar upphandlingsavdelningen en gång per år.

Kommunens revisorer har genomfört en granskning avseende kommunens inköpstrohet år 2007. En uppföljning skedde år 2009. I granskningen föreslogs kommunen att förbättra själva uppföljningen av köptroheten. Det konstaterades även att kommunen gjorde vissa större inköp utan att ramavtal fanns och kommunen rekommenderades därför undersöka möjligheten att teckna avtal med dessa. Vidare noterades att antal inköpsberättigade på barn- och utbildningsförvaltningen var många. Enligt uppföljningen har kommunen vidtagit åtgärder inom de områden som framhölls i tidigare granskning. Uppföljningen visar att flera av de insatser som gjorts innebär ett målmedvetet och långsiktigt arbete. Det anges även att införande av elektronisk handel är den enskilda åtgärd som kommer ha störst betydelse för kommunens förmåga att nå en hög köptrohet. I rapporten anges att upphandlingsavdelningen följer upp avtalstrohet genom stickprov av fakturor, där en erfarenhet är att attestanter inte alltid hänvisar till ramavtal vid avrop (vilket innebär att kommunen går miste om rabatter). Upphandlingsavdelningen undersöker även inköp från de 100 största leverantörerna samt volymernas fördelning i förhållande till förvaltning. Det sker en uppföljning minst en gång per år. Syftet är att se huruvida det behövs ramavtal inom olika områden.

Kommunen har en upphandlingsstrategisk grupp som består av totalt 9 personer, såsom upphandlingschef samt representanter från kommunens olika förvaltningar. Upphandlingskontakten har en samordnande funktion för upphandlingar och inköp inom förvaltningen.

En beställning skickas direkt till leverantör. När kommunen erhåller varan mottagningsattesterar den person som genomfört beställningen alternativt den person som mottager varan, och därefter skickas fakturan vidare till beslutsattestant. Kommunen har 900 ansvarskoder för beslutsattestanter registrerade, vilka är knutna till den person/ de personer som har budgetansvar. Dessa är knutna till endast en person, dvs. flera personer kan inte använda samma kod.

I kommunens nuvarande beställningssystem finns cirka 120 beställare registrerade. Merparten av kommunens beställningar sker dock utanför detta system, vilket innebär att i princip vem som helst kan beställa. I den elektroniska fakturahanteringen så är dock behörighet samt attesteringsnivå inlagt vilket innebär att det endast går att beställa i enlighet med dessa faktorer för att systemet ska godta beställningen. Ett nytt beställningssystem avses dock införas vid årsskiftet till år 2013. I det nya system kommer det finnas referenskoder som är knutna till varje person (användarid). Det är då möjligt att beslutsattester innan beställning skickas till leverantör annars krävs, som tidigare, två attestanter på fakturan.

7.3.3 Attestregler

Attesting sker elektroniskt och då en attestlista angivits i datasystemet måste angiven besluts- och mottagningsattestant attestera fakturorna för att betalning ska ske.

Kommunen har ett attestreglemente som antagits av fullmäktige 2008-01-22, Kf § 15. Målsättningen med reglerna för kontroll av ekonomiska transaktioner är att säkerställa att transaktioner som är korrekta avseende exempelvis att varan eller tjänsten har levererats till eller från kommunen, och/eller att transaktionen i övrigt stämmer med avtalade villkor samt att transaktionen är godkänd av behörig beslutsfattare. Enligt 5 § ansvarar kommunens olika nämnder för att antagna regler och tillämpningsanvisningar avseende reglementet följs. Varje nämnd ska årligen planera och genomföra kontroller av efterlevnaden av reglementet. Varje nämnd svarar för att upprätthålla aktuella förteckningar över utsedda beslutsattestanter. Enligt 6§ ansvarar förvaltningschefen för att attestförteckningen är aktuell och att handläggarna är informerade om reglerna och anvisningarnas innebörd. Enligt 7§ är attestanternas ansvar att tillämpa fastställda anvisningar samt att när brister upptäcks rapportera dessa till närmast överordnad chef.

Till attestreglementet finns tillämpningsanvisningar. Det anger exempelvis att om det inte är lämpligt att rapportera om brister till närmast överordnad chef kan rapport istället lämnas till förvaltningschefen, kommunens ekonomichef eller lämplig förvaltningsekonom. Beslutsattest är kopplad till budgetansvar och ska kontrollera att transaktionen ryms inom beslutad budget samt om tjänsten eller varan omfattas av ett ramavtal eller att upphandling är gjord. I beslutsattesten ingår även kontroll av att rätt vara eller tjänst levererats samt att mottagnings- och granskningsattest är utförd (granskningsattest sker dock endast på pappersfakturor). Vid e-handelsinköp görs beslutsattest av beställaren. Mottagningsattest görs vid inleverans av annan person än beställaren. Det är inte lämpligt att direkt underordnad personal beslutsattesterar överordnads utlägg och dylikt. Nämnden behöver inte utse personer till alla attestmoment då detta kan bli opraktiskt att hantera. Nämnden kan välja att utse enbart beslutsattestanter.

Enligt miljö- och räddningsnämndens reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner anges att nämndens förvaltningschefer svarar för den interna kontrollen och att tillse att bestämmelserna i reglementet iaktas och att tillämpliga attestmoment utföres. Transaktioner attesteras innan de utförs. Mottagnings-, gransknings- och beslutsattestant ska utföras av minst två olika personer. Det anges vidare att förvaltningschef fattar beslut och tecknar avtal om upphandling av varor och tjänster inom drift- och investeringsbudget. Enligt förvaltningschef har förvaltningen inte arbetat specifikt med detta. Det finns dock rutiner där granskningsattestant kontrollerar alla fakturor vad gäller att varan erhållits i enlighet med beställning liksom belopp.

7.3.4 Kommentarer

Det är viktigt att intern kontroll implementeras i kommunen. Av granskade nämnder och styrelse har varken miljö- och räddningsnämnden, byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen upprättat en intern kontrollplan för år 2010 eller 2011. Ett systematiskt arbete för att utforma dessa behöver ske liksom att de baseras på en risk- och väsentlighetsanalys. Vi rekommenderar att ett reglemente fastställs av kommunfullmäktige för att tydliggöra ansvarsfördelning och rapportering avseende intern kontroll.

Kommunstyrelsen beslutade, 2011-08-30 Ks § 148, att ge upphandlingschefen delegation att initiera, genomföra och besluta i ärenden avseende samordnade upphandlingar i enlighet med policy och riktlinjer för inköp och upphandling och därvid meddela tilldelningsbeslut och underteckna avtal. Denna information framgår dock inte i kommunstyrelsens delegationsordning. Vi kan dessutom inte finna information i riktlinjer eller kommunstyrelsens delegationsordning om till vilka beloppsgränser som avdelningschef eller enhetschef får fatta beslut. Vi anser att delegationsordningen bör förtydligas. Ett arbete pågår för närvarande med detta under ledning av upphandlingschefen.

Det är positivt att ett nytt beställningssystem ska införas vid årsskiftet där det kommer finnas referenskoder knutna till varje person (användarid). Det förefaller även inte finnas kontroll av antal beställare. Det bör finnas ett limiterat antal beställare i förvaltningarna för att säkerställa kompetens liksom information om rådande ramavtal samt att exempelvis prissättning sker i enlighet med rådande avtal.

Det är positivt att fastighetsenheten har genomfört en intern utvärdering med anledning av de misstankar om brott som förelegat i Göteborgs kommun. Vad gäller attestering bör förvaltarnas attesteringsrutiner ses över, då det för närvarande finns tre förvaltare som attesterar varandras fakturor upp till beloppsgräns i attestreglementet. Ett sätt att stärka den interna kontrollmiljön är att göra stickprovskontroller av fakturering liksom huruvida vara/tjänst erhållits i förhållande till specifikation. Vi tror att en sådan kontroll kan verka starkt förebyggande. Detta exempel gäller inte enbart fastighetsenheten utan kommunens verksamheter generellt.

Vi anser även att kommunen bör se över hur förvaltningarna hanterar uppföljning av bisysslor.³

7.4 Kommunikation och information av styrande regler

Kommunikation och information är grundläggande förutsättningar för att styrningen ska fungera. Kommunikation i form av utbyte av aktuell och relevant information mellan medarbetare och ledning är nödvändig.

Kommunen har en kommunikationspolicy som antagits av kommunfullmäktige år 2011, § 139. Den anger att den interna kommunikationen är en väsentlig del i ledarskapet och medarbetarskapet. Den ska skapa delaktighet samt engagemang. Kommunstyrelsen beskrivs ha det kommunövergripande ansvaret för information och kommunikation i kommunen. Samtliga har ansvar för att initiera samordning av information/kommunikation som berör flera verksamheter. Varje nämnd och styrelse har ansvar för den egna verksamhetens information och kommunikation, såväl intern som externt. Varje chef inom Varbergs kommun ansvarar för att förutsättningar för information och kommunikation inom det egna verksamhetsområdet finns och fungerar. Varje medarbete ansvarar för att söka, ta del av och dela med sig av information samt att aktivt delta i den interna dialogen.

Det har inte förekommit någon utbildning avseende specifikt oegentligheter, korruption eller liknande. Information och utbildning har dock givits där ämnet berörs. Tjänstemän har erbjudits att genomgå utbildning i kommunallagen och förvaltningslagen. Kommunens jurist har vid ett

³ En annan granskning kommer beröra detta närmare.

flertal tillfällen talat om hur oegentligheter ska hanteras. Han har informerat exempelvis statsbyggnadskontoret (mest nyligen hösten år 2011), socialförvaltningen och äldreomsorgen om sekretess, allmänna handlingar samt kort om mutor och bestickning. Kommunjuristen har dessutom medverkat i ett seminarium, som arrangerades av SKL, för att skapa nätverk avseende oegentligheter. För 5-6 år sedan höll även upphandlingsavdelningen en utbildning i inköp, varmed deltagarna informerades om att det finns regler avseende muta och bestickning angivet på kommunens intranät.

Information uppges främst spridas genom kommunens intranät samt e-post. Inom miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har riktlinjerna avseende gåvor presenteras under en arbetsplatsträff per år. Information och diskussion avseende gåvor brukar då ske liksom avseende beloppsgränser. Förvaltningen har även ett eget intranät där information sprids till medarbetare.

Inom fastighetsenheten sker två planeringsträffar per år. Utifrån kommunens värdegrundsarbete har det diskuterats att det är viktigt att anställda inte lockas att åka på bjudresor, ta emot gåvor och liknande. Denna information sker varje år.

7.4.1 Kommentarer

Vi anser att kommunen borde ha en policy avseende oegentligheter, vilken bör kommuniceras ut till anställda likväl som till nyanställda. Det är positivt att information har skett avseende oegentligheter av kommunens jurist liksom av upphandlingsavdelningen. Det är även positivt att information och diskussion skett inom såväl miljö- och hälsoskyddsförvaltningen som fastighetsenheten. Kommunikation avseende oegentligheter skulle kunna förbättras genom att en grupp av personer är ansvarig för dessa frågor.

7.5 Tillsyn, utvärdering och uppföljning

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas, vilket bestämmer kvalitén på systemets resultat över tiden. Man bör genomföra uppföljningar för att säkerställa att kontroller utförs och att de fungerar för att motverka de risker som kartlagts.

7.5.1 Kommentarer

Det är fördelaktigt om uppföljningar löpande redovisas avseende vilka effekter styrelsens/nämndens styrning haft på verksamheten. För att styrelsen/nämnderna ska kunna ändra styrning såväl som kontroller bör uppföljningar ske regelbundet. Det bör i förvaltningarnas anvisningar anges hur uppföljning ska ske och att redovisningen ska baseras på en risk- och väsentlighetsanalys.

Det har genomförts kontroller inom granskade områden, men styrelse och samtliga nämnder som varit föremål för granskning har inte upprättat en intern kontrollplan eller en risk- och väsentlighetsbedömning. Utvärderingar av kontroller inom kommunstyrelseförvaltning, stadsbyggnadskontoret, miljö- och hälsoskyddsförvaltningen samt serviceförvaltningen samt övriga verksamheter som kan anses vara utsatt för risk, bör ske för att se hur man för närvarande arbetar med oegentligheter och huruvida såväl kontroll samt tillsyn kan förbättras.

8. Sammanfattande synpunkter och rekommendationer

Kommunen har olika internt upprättade dokument om gåvor samt muta och bestickning angivna i författningssamling, personalhandbok och på upphandlingsavdelningens webbplats. Vi rekommenderar att en centralt beslutad policy avseende muta och bestickning beslutas för att samla den information som finns samt skapa vägledning. Den bör innehålla riktlinjer, definitioner, exemplifierande gränsdragningar samt när och till vem anmälan ska ske. Vi rekommenderar även att en central grupp av personer inrättas, till vilka misstänkta fall av oegentligheter kan anmälas.

Av fyra granskade nämnder och styrelse är det endast en nämnd som har upprättat en intern kontrollplan. Vi rekommenderar att ett övergripande reglemente fastställs av kommunfullmäktige för att tydliggöra ansvarsfördelning och rapportering avseende intern kontroll. Vi rekommenderar även att kommunstyrelsens delegationsordning snarast förtydligas och uppdateras i enlighet med fattade beslut avseende rätt att fatta beslut vad gäller upphandlingar och inköp. Det är även viktigt att det finns ett begränsat antal beställare som har kompetens vad gäller rådande ramavtal, priser och dylikt. Vi anser även att attesteringsrutinen inom fastighetskontoret bör ses över, då förvaltare för närvarande attesterar varandras fakturor. Ett exempel på intern kontroll är för övrigt stickprovskontroll av fakturaunderlag och huruvida vara/tjänst erhållits i förhållande till specifikation.

Vi anser inte att det förebyggande arbetet i form av styrdokument, riskanalyser och kontroller är tillräcklig. Vi rekommenderar även att den interna kontrollen utvecklas.

KPMG, dag som ovan



Lina Olsson
Revisor