

Revisionsrapport

Camilla Engström
Richard Vahul

September 2014

*Granskning kommunens
beredskap avseende etik,
korruption och
oegentligheter samt
hanteringen av
förtroendekänsliga poster*

Nynäshamns kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1.1.	Sammanfattande bedömning	1
1.2.	Rekommendationer	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte, revisionsfrågor och kontrollmål	3
2.3.	Revisionsmetod samt avgränsningar	3
2.4.	Rapportens disposition	4
3.	Resultat av granskningen	5
3.1.	Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?	5
3.2.	Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?	5
3.3.	Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?	6
3.4.	Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?	7
3.5.	Finns det en beredskap för händelser?	8
3.6.	Vilken uppföljning och rapportering förekommer?	8
3.6.1.	Resultat av kommunens uppföljning av nämndernas internkontrollplaner	8
3.7.	Verifiering av förtroendekänsliga poster	9
	Bilaga 1 dokumentförteckning	12

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Med utgångspunkt i risk- och väsentlighetsanalys 2014 har revisorerna beslutat att övergripande granska kommunens arbete med frågor kring etik, korruption och oegentligheter. Granskningen har inriktats mot kommunens arbete med att förebygga förtroendeskadligt beteende. Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Syfte med granskningen har varit att besvara två revisionsfrågor. Detta har skett med hjälp av ett antal kontrollmål/granskningsmål.

1.1. Sammanfattande bedömning

Utifrån granskningens resultat är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsens arbete vad gäller förebyggandet av förtroendeskadligt beteende inte i alla delar är ändamålsenligt.

Bedömningen grundar sig bl.a. på att:

- kommunstyrelsen inte har genomfört någon riskanalys för var oegentligheter kan uppstå i kommunens verksamheter
- det saknas heltäckande och sammanhållande riktlinjer för ett förebyggande arbete mot oegentligheter samt att kommunledningen inte fullt ut känner till innehållet i den policy kommunfullmäktige beslutat om avseende mutor
- rutiner och intern kontroll avseende förtroendekänsliga poster inte är tillräcklig. Vid verifiering av förtroendekänsliga poster under vald period har vi funnit stora brister i redovisningen av dessa kostnader bl.a. i form av avsaknad av deltagarlistor, syfte/program samt felaktiga momsavdrag
- i de uppföljningar av intern kontroll som kommunen själva har gjort av nämndernas och styrelsens internkontrollplaner, och som vi tagit del av, har brister i hantering av förtroendekänsliga poster också noterats. Kommunen har själva inte noterat någon förbättring av iakttaga bister mellan 2012 och 2013

1.2. Rekommendationer

Med anledning av granskningens resultat och iakttagna förbättringsområden lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen och i förekommande fall till nämnderna. Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att:

- genomföra en riskanalys för var oegentligheter kan uppstå i kommunens verksamheter och att resultatet dokumenteras för att kunna användas i arbetet med att förebygga förtroendeskadligt beteende.
- på ett mer strukturerat sätt ha en kontinuerlig dialog och kommunikation med verksamheterna i vad som menas med oegentligheter, var dessa kan uppstå och hur dessa kan förebyggas.
- tillse att gällande policy mot givande och tagande av mutor kommuniceras ut till, och förankras i verksamheterna.
- sammanhållande riktlinjer inom området tas fram och förankras i verksamheterna.
- tillse att information om hur man ska gå tillväga och agera, vid misstanke om mutor eller oegentligheter, lämnas till anställda inom kommunen och kommunens bolag.
- utveckla sitt arbete inom området genom att mer kontinuerligt följa upp förtroendekänsliga poster och vidta åtgärder där brister förekommer. I de verksamheter där brister förekommer bör extra insatser göras för att komma tillrätta med de felaktigheter som funnits under en längre tid.

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. Arbetet med att förebygga förtroendskadligt beteende utgör ständigt en av kommunens mest grundläggande utmaningar och är nödvändigt för att upprätthålla allmänhetens tilltro till kommunens förtroendevalda och anställda.

Revisionen kan peka på risker och på behovet av väl fungerande intern kontroll, samt pröva dess ändamålsenligt. Med utgångspunkt i 2014 års risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna besluta att övergripande granska kommunens arbete med frågor kring etik, korruption och oegentligheter.

Granskningen inriktas mot kommunens arbete med att förebygga förtroendskadligt beteende bland anställda såväl som ledamöter i nämnder och styrelser.

2.2. Syfte, revisionsfrågor och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande **revisionsfrågor**:

- Är kommunstyrelsens arbete ändamålsenligt vad gäller förebyggande av förtroendskadligt beteende?
- Är den kommunövergripande (kommunstyrelsen och nämnder) interna kontrollen tillräcklig avseende detta område?

Revisionsfrågorna kommer att besvaras utifrån följande

kontrollmål/granskningsmål:

- 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 av risker för oegentligheter?
- Finns det en beredskap för händelser?
- Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

2.3. Revisionsmetod samt avgränsningar

Granskningen sker genom dokumentstudier, intervjuer med ledande tjänstemän på kommunledning samt två intervjuer med chefer i verksamheterna. Genomgång och verifiering av bokförda förtroendekänsliga poster inom de olika förvaltningarna har också skett inom ramen för granskningen. Granskningen omfattar Kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Rapporten har varit föremål för faktaavstämning.

2.4. Rapportens disposition

Rapportens granskningsresultat presenteras, per kontrollmål, med vidhängande kommentarer och bedömningar i ett sammanhållet resultatavsnitt. I resultatavsnittet presenteras även resultatet av genomförd verifiering av förtroendekänsliga poster samt en redogörelse för resultatet av kommunens senast genomförda uppföljning av nämndernas internkontrollplaner. En sammanfattande bedömning samt rekommendationer återges i ett sammanhängande avsnitt vilket presenteras först i rapporten.

3. Resultat av granskningen

I detta avsnitt redogörs för granskningens resultat per kontrollmål.

3.1. Har kommunstyrelsen genomfört bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?

Kommunstyrelsen och kommunstyrelseförvaltningen har inte genomfört någon strukturerad riskbedömning av var i verksamheterna risker för oegentligheter kan ske. Det finns inte någon genomförd eller dokumenterad riskanalys för kommunens verksamheter.

Vid intervjuer med ledande tjänstemän i verksamheterna framkom att man inte känner till att det från kommunstyrelsen eller kommunstyrelseförvaltningen skulle ha skett någon bedömning av var i verksamheterna risker kan uppträda. Det är inte heller något som diskuteras aktivt i t ex ledningsgrupp eller dylika sammankomster.

Bedömning och rekommendation

Utifrån granskningens resultat kan vi konstatera att kommunstyrelsen varken har genomfört en riskbedömning eller riskanalys för var oegentligheter kan ske i kommunens verksamheter. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tillser att detta genomförs och att resultatet dokumenteras samt förankras i verksamheterna.

3.2. Har styrelsen utarbetat riktlinjer för det förebyggande arbetet?

Utifrån genomförda intervjuer framkommer att kommunstyrelsen och kommunstyrelseförvaltningen inte har utarbetat några specifika riktlinjer för det förebyggande arbetet avseende etik, korruption och oegentligheter. Däremot finns det inslag i kommunens kommande riktlinjer för intern kontroll, attest och budgetansvar, som till viss del är tillämpliga även inom detta område. Exempelvis kommer det finnas regler för att utbetalningar behöver attesteras av två i förening.

I våra dokumentstudier har vi noterat att det finns dokumenterade rutiner som ska tillämpas då mutbrott misstänks eller upptäcks (se, Policy mot givande och tagande av mutor, antagen av KF 2013-02-13). Vid granskningen har vi även tagit del kommunens information kring mutor och bestickning som finns presenterad på kommunens intranät. Det framkom vid intervjuerna med personal från kommunledningen att man inte till fullo känner till innehållet i denna policy.

En av två ledande tjänstemän i verksamheterna som intervjuades kände till kommunens policy mot givande och tagande av mutor. En av dem hänvisade till SKL:s riktlinjer kring muta och jäv, som återfinns på kommunens intranät, men kände alltså inte till att det fanns en av kommunen antagen policy.

En typ av ekonomisk händelse som kan innebära ökad risk för bedrägeri är hantering av utanordningar. Det är viktigt att ha en välfungerande internkontroll vad gäller t ex system och behörigheter. På förvaltningarna kan man idag endast registrera nya leverantörer om man har behörighet till detta i systemet. Vid granskningen framkom att den centrala ekonomiavdelningen inte genomför någon kontroll av nyupplagda leverantörer.

En utanordning atteras alltid av chef. Betalningen av utanordningen går sedan till ekonomiavdelningen för signering och infogas i en betalfil. Betalfilen signeras av två i förening. Den första personen som signerar betalfilen gör kontroll av datum, belopp, fakturanummer samt att det inte förekommer några orimligheter. Den andra personen som signerar betalfilen gör en kontroll av den första personens underlag. Betalfilen signeras genom Bank-ID.

Bedömning och rekommendation

Vår bedömning är att det saknas heltäckande och sammanhållna riktlinjer för det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Enligt vår bedömning är det bekymmersamt att kommunledningen inte i alla delar känner till innehållet i den policy som kommunfullmäktige beslutat om avseende mutor.

Utifrån gjorda iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att tillse att gällande policy kommuniceras ut till och förankras i verksamheten och att sammanhållande riktlinjer för kommunen utarbetas.

Vi bedömer att rutinen för hantering av utanordningar är tillfredsställande.

3.3. *Genomförs det förebyggande arbetet enligt antagna riktlinjer?*

Som vi redogjort för under avsnitt 3.2 finns inga specifika riktlinjer för det förebyggande arbetet mot oegentligheter. Riktlinjer för intern kontroll, attest och budgetansvar är äldre och nya riktlinjer är ännu inte antagna.

Kommunens ledningsgrupp har dock under våren 2014 genomfört utbildningsinsatser för samtliga chefer (vid totalt ett tiotal tillfällen) där man bl.a. haft genomgång av de kommande riktlinjerna.

Vid intervjuer med två ledande tjänstemän i verksamheten framkom att man i en av verksamheterna inte genomfört något förebyggande arbete. I den andra verksamheten sker årligen, framförallt under hösten, diskussioner om vilka risker som finns. Man diskuterar då t.ex. vilka gåvor som kan anses vara acceptabla eller inte. Man följer kommunens regelverk "Policy mot givande och tagande av mutor". Den verksamhet som inte känner till kommunens policy om mutor anger dock att man kommer att ta upp risker för oegentligheter på APT möten framgent.

Bedömning och rekommendation

Utifrån att kommunen i allt väsentlig saknar riktlinjer för det förebyggande arbetet kan vi konstatera att kommunen inte heller genomför något strukturerat förebyggande arbete. Det utbildningsmaterial vi har tagit del av, som riktar sig till chefer, budgetansvariga och konterare, bedömer vi vara ett steg i rätt riktning mot ett förebyggande arbete. Dock bedömer vi att utbildningsmaterialet saknar väsentliga områden från policyn mot mutor för att kunna anses vara helt ändmålsenligt.

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att på ett mer strukturerat sätt ha en kontinuerlig dialog och kommunikation med verksamheterna om vad som avses med oegentligheter, var dessa kan uppstå samt hur dessa kan förebyggas.

3.4. *Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?*

Inom ramen för de riktlinjer som tidigare funnits (och som i skrivande stund gäller) avseende nämndernas interna kontroll har kommunstyrelseförvaltningen (redovisningsansvarig) årligen genomfört stickprovskontroller inom ett antal områden. Exempelvis har kontroller skett av leverantörsfakturor, intäkter, personalkostnader, projektredovisning, redovisningen av statliga bidrag, behörighetsrutin i ekonomisystemet etc.

Åtterrapporering av genomförd granskning sker via protokoll. Ett protokoll upprättas för socialnämnden och ett protokoll upprättas för övriga nämnder. Vi har tagit del av protokollen som avser 2012 och 2013. Resultatet av kommunstyrelseförvaltningens senast genomförda stickprovskontroll redovisas under avsnitt 3.6.1.

Vid intervjuer med ledande tjänstemän i verksamheterna uppgavs att inga kontroller av risker för oegentligheter sker, mer än vad som står i internkontrollplanen. I planerna står inte något uttryckligen om risker för oegentligheter. En av de intervjuade ger exempel på att man inom verksamheten gör kontroll av inköps- och betalkort, att utbetalningar går till rätt person samt behörigheter i verksamhetssystemet Treserva vilket sker två gånger per år i form av stickprov.

Bedömning och rekommendation

Enligt vår bedömning genomförs inga strukturerade kontroller av risker för oegentligheter. Däremot genomförs kontroller enligt nämndernas internkontrollplaner avseende förtroendekänsliga poster vilket är en del av de risker som är förenliga med oegentligheter.

Vi rekommenderar kommunen att genomföra kontroller inom områden/verksamheter som identifierats som riskfyllda avseende oegentligheter.

3.5. Finns det en beredskap för händelser?

Vid intervju med representanter från kommunledningen framkom att det inte finns någon utarbetad eller formellt antagen beredskapsplan för att hantera eventuellt uppkomna händelser av muta/bestickning eller andra oegentligheter. Om man noterar något ovanligt eller i ögonfallande, inom ramen för uppföljningen av internkontrollplanerna, så vidtas åtgärder på förekommen anledning.

Vid intervjuer med tjänstemän i verksamheterna framkom att en av de två intervjuade känner till att kommunen har en policy där det finns angivet hur man ska agera om man misstänker, eller om det uppdragas, att någon t.ex. tagit emot en muta.

Bedömning och rekommendation

I policyn avseende mutor som vi tagit del av finns ett avsnitt som behandlar rutiner då mutbrott misstänks eller upptäcks. Vi bedömer att det finns rutiner för beredskap om hur man ska agera vid misstanke om mutbrott. Dock är rutinerna inte kända eller förankrade i verksamheten.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att rutinerna förankras i hela organisationen och att kommunen tillser att man vid lämpliga utbildningar tar med information om hur man som anställd ska agera vid misstanke om mutbrott.

3.6. Vilken uppföljning och rapportering förekommer?

Nämndernas internkontrollplaner följs upp årligen (se avsnitt 3.4). Kommunen erhåller även rapport från företaget Leaseright som bland annat gör en körning mellan kommunens leverantörsreskontra och lista på oseriösa leverantörer. Dessa körningar har ekonomiavdelningen funnit värdefulla för kontrollen av de leverantörer som kommunen använder.

Ingen av de i verksamheterna intervjuade ledande tjänstemännen anger att något fall av oegentligheter förekommit och känner därför inte till i vilken omfattning uppföljning och rapportering förekommer.

3.6.1. Resultat av kommunens uppföljning av nämndernas internkontrollplaner

I Nynäshamns kommun genomförs interkontroll av ekonomiavdelningen avseende ansvar som börjar med 2, 3, 4, 5 och 7. Socialförvaltningen gör sin egen intern kontroll.

I granskningarna ingår t ex intern och extern representation, uppvaktning och gåvor, betal- och kreditkort samt oseriösa leverantörer.

Av kommunens egna granskningar framkommer att det finns brister inom regelverket för intern och extern representation inklusive gåvor samt bokföring och attestering av betal- och kreditkort. Felaktiga momsavdrag, brister i att bifoga deltagarförteckningar och anledning till representationen förekommer. I vissa fall har attestant själv deltagit i representationen. Ingen förbättring noterades mellan

2012-2013. Kommunen ger själv förslag på åtgärder för att komma till rätta med detta i protokoll för intern kontroll.

Bedömning och rekommendation

Vi bedömer att internkontrollgranskningarna utförs tillfredställande, i enlighet med gällande riktlinjer. Vi bedömer dock att kommunen inte fullt ut arbetar med de förbättringsområden som framkommer vid dessa granskningar då brister kvarstår mellan åren, trots att kommunen anger egna förslag på åtgärder för att komma till rätta med de felaktigheter som finns.

Kommunen bör utveckla sitt arbete genom att mer kontinuerligt följa upp områden där risker för oegentligheter finns och säkerställa att åtgärden vidtas där brister påvisats i internkontrollarbetet.

3.7. Verifiering av förtroendekänsliga poster

Inom ramen för granskningen har vi begärt in samtliga transaktioner, per nämnd, för ett antal konton där förtroendekänsliga poster bokförts under perioden 2013-01-01 till 2014-03-31. Följande konton har varit föremål för urval:

Konto	Kontobenämning
5811	KURS O KONFERENSAVGIFTER
5871	PERSONALREPRESENTATION
6442	VIN, ÖL, SPRIT
7051	BILJETTER
7052	HOTELL O LOGI, SV
7053	HOTELL O LOGI, UTL
7054	LOKALA RESOR
7059	ÖVRIGA RESEKOSTNADER
7101	REPRESENTATION EXTERN
7102	ÖL,VIN O SPRIT
7103	UPPVAKTNING OCH MINNEGÅVOR

Utifrån genomgång av nämndernas transaktionslistor har vi granskat ett urval poster per nämnd som, utifrån ett revisionellt perspektiv, bedömts intressanta. Dessa transaktioner består exempelvis av höga belopp, okända leverantörer etc. För valda transaktioner har vi begärt in följande uppgifter:

- underliggande fakturor/verifikat inklusive konterings-/och attesteringsrad
- deltagarlistor, syfte samt kurs-/konferensprogram (i förekommande fall)
- om det är en omföring (dvs. bokföringsorder) har vi även begärt in den ursprungliga fakturan/verifikationen för transaktionen

Verifiering av underliggande räkenskapsmaterial

I nedanstående tabeller redovisas resultatet av genomförd verifiering. Resultatet presenteras per nämnd och kommentarer till eventuellt noterade avvikelser ges under respektive tabell.

Nämnd	Korrekt hanterade fakturor	Bristfälligt hanterade fakturor
Barn- och utbildningsnämnden	3	3

I ett fall gör vi bedömningen att kostnaden är konterad på fel kostnadsslag. Kostnaden är bokförd som personalrepresentation men bedöms vara inköp av konsulttjänst.

I ett fall har vi noterat att det skett en omföring av en internfaktura avseende julfest från konto 5811 till konto 5871. Vi gör bedömning att kostnaden är korrekt klassificerad i och med omföringen. Utifrån de underlag som vi erhållit kan vi inte bedöma om korrekt momsavdrag skett då det på fakturan inte framgår hur många som deltagit eller kontering. Vi har dock erhållit deltagarlista för denna faktura men eftersom antalet deltagande inte framgår av fakturan kan vi inte säkerställa att korrekt momsavdrag har redovisats.

I ett fall gör vi bedömningen att felaktigt momsavdrag har skett i samband med inköp av gåvor till en resa till vänskola i Japan. Kommunen har bokfört momsavdrag med vad som på FirstCard fakturan anges redovisad moms, vilket inte överensstämmer med moms på underliggande kvitton. Momsen på kreditkortfakturor stämmer enligt uppgift sällan överens med redovisad moms på underliggande kassakvitton.

Nämnd	Korrekt hanterade fakturor	Bristfälligt hanterade fakturor
Kommunstyrelsen	1	4

I tre fall saknas deltagarförteckning, syfte och program i samband med konferens.

I ett fall saknas även deltagarlista i samband med extern representation, vilket bl.a. medfört att vi inte kunnat kontrollera att korrekt momsavdrag skett.

Nämnd	Korrekt hanterade fakturor	Bristfälligt hanterade fakturor
Kultur- och fritidsnämnden	1	4

I ett fall saknas deltagarlista i samband med utbildning.

I ett fall i samband med representation saknas deltagarlista. I detta fall ser det dessutom ut som att dubbel kostnadsersättning utgått då kvitton som bifogas avser samma datum och tidpunkt.

I ett fall saknas syfte/program i samband med hotellövernattning

I ett fall saknas information om både syfte och deltagare i samband med inköp av öl.

Nämnd	Korrekt hanterade fakturor	Bristfälligt hanterade fakturor
Socialnämnden	0	6

I ett fall saknas deltagarlista i samband med konferens.

I två fall saknas deltagarlista och syfte i samband med representation. I det ena fallet har vi dessutom noterat att ett för stort momsavdrag skett.

I ett fall har vi noterat att en internfaktura avseende julfest är felklassificerad som kurs och konferensavgift. Vår bedömning är att kostnader avser representation. Med det underlag som vi erhållit oss kan vi inte bedöma om korrekt momsavdrag skett.

I ett fall har vi noterat att deltagarlistor och syfte saknas samt att felaktigt momsavdrag och kontering skett, personalrepresentation (julfest) på kontot för minnesgåvor.

I ett fall saknas deltagarlista, syfte och originalfaktura. Vi har endast erhållit bokföringsorder på omföringen från konto 5811 till konto 5871.

Nämnd	Korrekt hanterade fakturor	Bristfälligt hanterade fakturor
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden	3	2

I två fall saknas deltagarlista i samband med personalrepresentation. Detta medför att vi inte kunnat kontrollera att korrekt momsavdrag skett.

Bedömning och rekommendation

Vid granskningen av fakturor avseende förtroendekänsliga poster framkommer det att det finns stora brister i redovisningen av dessa kostnader vad gäller felkonteringar samt brister i kompletterande information till fakturan, såsom syfte och deltagarlista. Det finns även brister i redovisningen av den ingående momsen eftersom lagstadgade avdragsbegränsningar för moms gäller.

Kommunen egna internkontroller av dessa kostnader påvisar att kommunen själv uppmärksammat dessa brister under 2012 och 2013. Vi har tagit del av protokollen för internkontroll och det är bekymmersamt att det inte skett någon förbättring mellan åren.

Vi rekommenderar att kommunen fortsätter med den löpande internkontrollen förtroendekänsliga kostnader. Kommunen bör tillse att utbildning och information tillhandahålls för förvaltningar/verksamheter. Lagstadgade regler och avdragsbegränsningar som gäller dessa typer av kostnader behöver bli tydliga för de som berörs i kommunen, oavsett om man är konterare, attesterare eller chef.

Bilaga 1 dokumentförteckning

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande dokument, riktlinjer och policys:

- ”Policy mot givande och tagande av mutor Nynäshamns kommun, fastställd av kommunfullmäktige 2013-02-13
- ”Mutor och bestickning, information”, från intranätet 2014-04-24
- ”Om mutor och jäv”, från SKL
- Upphandlingspolicy för kommunerna Haninge och Nynäshamn
- ”Upphandlingspolicy” från intranätet 2014-04-24
- ”Lagar, regler och riktlinjer”, från intranätet 2014-04-24
- Protokoll avseende Intern kontroll 2012 och 2013

23 september 2014

Camilla Engström

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare