

Revisionsrapport nr 2/2018

Genomförd på uppdrag av revisorerna
Juni 2018

Granskning av förebyggande arbete mot oegentligheter

Upplands-Bro kommun



EY

Building a better
working world

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| 1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 2 |
| 2. Inledning | 3 |
| 2.1. Bakgrund..... | 3 |
| 2.2. Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| 2.3. Ansvarig nämnd | 3 |
| 2.4. Avgränsning | 4 |
| 2.5. Genomförande | 4 |
| 2.6. Kvalitetssäkring | 4 |
| 3. Revisionskriterier | 5 |
| 3.1. Kommunallagen | 5 |
| 3.2. Brottsbalken, 10 kap. och 20 kap. | 5 |
| 3.3. COSO – ett ramverk för intern kontroll..... | 5 |
| 3.4. Reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll, Upplands-Bro kommun | 6 |
| 4. Granskningsresultat | 7 |
| 4.1. Kontrollmiljön..... | 7 |
| 4.2. Riskbedömning | 9 |
| 4.3. Kontroller..... | 11 |
| 4.4. Kommunikation och information | 18 |
| 4.5. Utvärdering och uppföljning..... | 20 |
| 5. Svar på revisionsfrågorna | 22 |
| 6. Källförteckning | 24 |
| 7. Bilaga 1 | 25 |

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har EY genomfört en granskning av kommunens förebyggande arbete mot oegentligheter. Syftet är att bedöma om styrelser och nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen i vissa delar säkerställer en adekvat kontrollmiljö avseende oegentligheter, men att ett antal områden bör stärkas. Vid granskningstillfället varierar genomförande och dokumentation av riskanalyser. Dokumentationen gör det svårt att bedöma huruvida risker för mutor och andra oegentligheter beaktas. Ett antal närliggande risker inkluderas i nämndernas kontrollplaner.

Kommunen har övergripande riktlinjer inom flera väsentliga områden avseende oegentligheter. Kommunens policy mot muta och bestickning har dock inte reviderats sedan 2011 och bör uppdateras utifrån ändringar i mutlagstiftningen samt förtydligas avseende jäv.

Kommunstyrelsen har initierat ett arbete med att utveckla och stärka den interna kontrollen i både kommunen och bolagen. Vår bedömning är att arbetet har goda förutsättningar att åtgärda flera av de brister som identifierats i granskningen.

Bolagen omfattas inte i praktiken av kommunens struktur för internkontrollarbete idag, men detta kommer att ske under året. En noterad brist är att de styrdokument som till fullo eller i tillämpliga delar ska implementeras i bolagen, inte kommer bolagen till del på ett systematiskt sätt. Det saknas även rutiner för kontroll av bisysslor inom Upplands-Brohus.

Kommunen har inte inrättat en så kallad visselblåsarfunktion. Tips från medarbetare är ett av de vanligaste sätten att upptäcka oegentligheter och kommunen bör säkerställa att kanalerna för sådan information är säkra och kända bland personalen.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Ta fram förslag på reviderad policy om muta och bestickning som inkluderar information om jäv.
- ▶ Ta fram en kommungemensam policy för förtroendevaldas deltagande i kurser, konferenser och studieresor.
- ▶ Stärka informations- och utbildningsarbetet avseende mutor och andra oegentligheter för både personal och förtroendevalda.
- ▶ Säkerställ en struktur för ett enhetligt riskanalyserarbete inom hela koncernen i enlighet med reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll.
- ▶ Inrätta en koncerngemensam så kallad visselblåsarfunktion.
- ▶ Ta fram rutiner för hantering av incidenter gällande mutor och andra oegentligheter.
- ▶ Tillse att kommunikationen mellan kommunen och bolagen stärks avseende nya och reviderade styrdokument.
- ▶ Undersöka den eventuella förekomsten av att personal och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi styrelsen i Upplands-Brohus att:

- ▶ Ta fram en struktur för kontroll av anställdas bisysslor.
- ▶ Säkerställ att riskanalyserarbete genomförs i enlighet med reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll.
- ▶ Tillse att kommunikationen mellan kommunen och bolagen stärks avseende nya och reviderade styrdokument.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Tjänstemän, politiker och uppdragstagare i kommunal verksamhet utsätts för påverkan av andra och utsätter andra människor för påverkan av olika slag. Dessa kontakter är nödvändiga inslag i en demokrati. Det är emellertid viktigt att en sådan process går formellt riktigt till och att det finns gränser för hur denna påverkan får se ut. Inte minst kommunala bolag är särskilt utsatta verksamheter enligt en utredning som Statskontoret genomförde 2012.

Den 1 juli 2012 skärptes den svenska mutlagstiftningen. Bestämmelserna om tagande och givande av muta återfinns numera i kap. 10 i brottsbalken. Bland annat straffbeläggs s.k. handel med inflytande. Därigenom omfattas exempelvis att en närstående till en beslutsfattare tar emot en muta för att påverka honom eller henne i beslutsfattandet.

Oegentligheter kan inbegripa många andra företeelser än mutbrott, exempelvis transaktioner mellan organisationen och eget eller närståendes företag, att förskaffa sig fördelar eller motsvarande utifrån den position man har i organisationen.

En organisation kan åsamkas väsentliga förtroendeskadorna av eventuella mutbrott eller korruption. Därför är det av stor vikt att de organisationer, där mutbrott eller liknande kan förekomma, vidtar nödvändiga åtgärder i syfte att minska riskerna. Förtroenderisker i verksamheten kan få stora konsekvenser även om den finansiella konsekvensen är marginell.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelser och nämnder har säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra mutbrott och därtill kopplade oegentligheter i verksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har ansvariga styrelser och nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter?
- ▶ Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen?
- ▶ Säkerställer ansvariga styrelser och nämnder att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter?
- ▶ Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?
- ▶ Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

2.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunens samtliga nämnder¹ samt styrelserna för de helägda bolagen.² Granskningen omfattar på ett övergripande plan samtliga nämnder, styrelser och bolagsstyrelser. Ett antal verksamhetsområden som kan anses särskilt riskutsatta har valts ut för fördjupad granskning.

¹ Med undantag för valnämnden och gemensam nämnd med Järfälla i familjerättsfrågor

² Upplands-Bro kommunföretag, AB Upplands-Brohus och Upplands-Bro kommunfastigheter

2.4. Avgränsning

Granskningen avser det kommunövergripande arbetet med skydd mot oegentligheter. Granskningens fokus är att bedöma utformningen av den interna kontrollen avseende korruptionsrelaterade risker såsom mutor och andra oegentligheter. Granskningen syftar inte till att upptäcka indikatorer på, eller eventuell förekomst av, givande och tagande av muta.

Granskningen utförs på basis av intervjuer och dokumentstudier, och säkerställer således inte att den interna kontrollen rent operationellt fungerar som den beskrivs för oss.

2.5. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer med tjänstemän inom berörda förvaltningar och bolag (se källförteckning). Dokumentation i form av bl.a. riskanalyser, internkontrollplaner, riktlinjer och rutiner samt utbildningsmaterial och uppföljningsdokumentation har studerats.

För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat "referensurval" genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.³ Respektive förvaltningschef har utifrån våra instruktioner identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att externa personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället.

2.6. Kvalitetssäkring

Rapporten är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som har lämnat information. Slutsatserna och bedömningarna ansvarar EY för.

³ Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. Nedan beskrivs de revisionskriterier som ligger till grund för slutsatser och rekommendationer i granskningen.

3.1. Kommunallagen

Enligt kommunallagens 6 § 6 kap. ska nämnderna var och en inom sitt område, se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

3.2. Brottsbalken, 10 kap. och 20 kap.

I 10 kap. 5 § stadgas att om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta en ekonomisk angelägenhet eller självständigt hantera en kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av en sådan angelägenhet eller uppgift, missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han eller hon för trolöshet mot huvudman.

Den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget döms för tagande av muta. Detta gäller även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning som avses där eller efter det att den upphört. För tagande av muta döms också den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär förmånen för någon annan än sig själv. Den som lämnar, utlovar eller erbjuder en otillbörlig förmån döms för givande av muta.

För handel med inflytande döms den som tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling, eller lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling.

I 20 kap. 1 § stadgas att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för tjänstefel.

3.3. COSO – ett ramverk för intern kontroll

Granskningens arbetsprogram är baserat på COSO. Det används för att övergripande analysera och bedöma följande punkter:

1. *Kontrollmiljö:* Har ledningen utarbetat tydliga policys inom området oegentligheter? Är dessa riktlinjer väl förankrade i organisationen?
2. *Riskbedömning:* Vilka risker och faror ser ledning respektive anställda inom verksamheten? Har det tagits fram en riskbedömning för organisationen? Hur ska de väsentliga riskerna hanteras?
3. *Kontrollåtgärder:* Vilka typer av kontroller finns det för att hantera riskerna? Utvecklas kontrollerna för att spegla riskanalysen?

4. *Information och kommunikation:* Vilka kanaler används för kommunikation av regler och riktlinjer? Finns det någon kanal för anställda att rapportera eventuella oegentligheter?
5. *Uppföljning:* Hur sker uppföljning av kontrollerna? Är uppföljningen strukturerad och regelbunden? Säkerställer uppföljningen att kontrollerna möter riskerna på ett ändamålsenligt sätt?

3.4. Reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll, Upplands-Bro kommun

Reglementet fastställdes av fullmäktige 2014 och syftar till att Upplands-Bro kommun ska ha en god intern styrning och kontroll i sin verksamhet. Reglementet omfattar den kommunala verksamheten i sin helhet samt de kommunägda bolagen, vilka ägs av kommunen till minst 50 %. Till reglementet finns tillämpningar samt nämndernas/bolagens anvisningar och mallar för arbetet med intern styrning och kontroll i den egna verksamheten.

Av reglementet framgår att kommunstyrelsen ansvarar för den övergripande interna styrningen och kontrollen för hela kommunen. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för att säkerställa tillfredsställande intern styrning och kontroll i de verksamheter de är direkt ansvariga för samt att följa upp och bedöma nämndernas och bolagsstyrelsernas hantering av den interna styrningen och kontrollen för sina verksamheter. Kommunstyrelsen ansvarar för att upprätta en övergripande organisation för att säkerställa arbetet i tjänstemannaorganisationen.

Nämnderna ansvarar för intern styrning och kontroll i sina egna verksamheter genom att:

- Fastställa anvisningar för arbetet med intern styrning och kontroll i de egna verksamheterna och årligen uppdatera dessa.
- Årligen fastställa kontroll- och åtgärdsplan med bas i verksamhetens riskanalyser
- Årligen följa upp arbetet med intern styrning och kontroll
- Årligen rapportera till kommunstyrelsen nämndens arbete med intern styrning och kontroll

Bolagsstyrelserna för de kommunägda bolagen har motsvarande ansvar som nämnderna har för sin verksamhet, det innebär att:

- Bolagsstyrelsen ansvarar för att bolaget, inom ramen för reglemente och tillhörande ramverk, säkerställer den interna styrningen och kontrollen inom bolaget
- Bolagsstyrelsen fastställer anvisningar, mallar och/eller rutiner för arbetet med intern styrning och kontroll i den egna verksamheten
- Bolagsstyrelsen rapporterar årligen till kommunstyrelsen hur bolagets interna styrning och kontroll fungerar, vilka kontroller och åtgärder som genomförts samt resultatet av dessa

Nämnderna och bolagsstyrelserna fastställer årligen en plan för specifika åtgärder och kontroller i verksamheterna med grund i riskanalysen, en så kallad kontroll- och åtgärdsplan.

Verksamheten rapporterar årligen till nämnderna uppföljningen av den kontroll- och åtgärdsplan som fastställts för året, samt det löpande arbetet i processer, riktlinjer och rutiner. Nämnderna rapporterar årligen till kommunstyrelsen verksamhetens arbete med intern styrning och kontroll.

4. Granskningsresultat

4.1. Kontrollmiljön

Kontrollmiljön anger tonen i en organisation och påverkar kontrollmedvetenheten hos dess medarbetare. Det är grunden för alla andra komponenter för intern styrning och kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer inom kontrollmiljön innefattar integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil, det sätt på vilket ledningen fördelar ansvar och befogenheter och organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som styrelsen ger.

4.1.1. Övergripande iakttagelser

Reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll omfattar den kommunala verksamheten i sin helhet, inklusive de kommunala bolag där ägandeandelen uppgår till minst 50 procent. I reglementet anges ansvarsfördelningen och att arbetet grundar sig på COSO-ramverkets verktyg och principer. Tillhörande reglementet finns en beskrivning av dess tillämpning. Där beskrivs bland annat innebörden av COSO-ramverket, hur kontrollen ska integreras i den övergripande styrprocessen och en mer detaljerad roll- och ansvarsfördelning.⁴

Policy om muta och bestickning beslutades av kommunfullmäktige 2011-09-22 och syftar till att tydliggöra gränsdragningen mellan tillbörlig och otillbörlig förmån för medarbetare och förtroendevalda i Upplands-Bro kommun och de kommunala bolagen. I policyn beskrivs lagstiftning och situationer som är särskilt utsatta gällande risk för mutbrott. Exempelvis behandlas gåvor, testamenten och studieresor.

I kommunens sponsringspolicy, antagen av kommunfullmäktige 2016-02-17, behandlas avtalsreglering, bedömning och beslut samt sponsringens förutsättningar. Bland annat anges att sponsringsbelopp över 50 000 ska beslutas av kommunstyrelsen efter behandling av en särskild beredningsgrupp.

Kommunens upphandlingspolicy antogs 2016-02-17 av kommunfullmäktige och innehåller principer som utöver gällande rättsregler ska gälla för kommunens upphandlingar. Det görs ingen hänvisning till kommunens policy om muta och bestickning, men det anges att upphandlingar ska genomföras utefter en objektiv behandling och kontakten med näringsidkare ska kännetecknas av god affärsetik, öppenhet, objektivitet och likabehandling. Kommunledningsgruppen har även beslutat om riktlinjer för direktupphandling.

Riktlinjer för bisysslor antogs av kommunstyrelsen under 2011. I riktlinjerna förklaras innebörden av olika former av otillåtna bisysslor och aktuell lagstiftning. Av mallen för medarbetarsamtal framgår att bisysslor ska stämmas av. En checklista finns också framtagen som stöd i bedömningen av huruvida bisysslan är tillåten eller inte.

Kommunfullmäktige har antagit en personalpolicy som gäller för samtliga kontor. I personalpolicyn anges de grundläggande värderingar som ska prägla arbetet i Upplands-Bro. Helhetssyn, engagemang och professionalitet anges som centrala värdeord. Flera intervjuade uppfattar att organisationsfilosofin är förankrad bland de kommunanställda.

⁴ Här framgår att kontorschefen ansvarar för att omedelbart rapportera eventuella oegentligheter till kommundirektör och ekonomistab.

4.1.2. Kommunen

Utöver beskrivna övergripande styrdokument, har kommunstyrelsen beslutat om en egen policy för förtroendevaldas deltagande i kurser, konferenser och studieresor. Motsvarande riktlinjer har inte tagits fram för övriga nämnder.

Härutöver har det inte tagits fram verksamhetsspecifika riktlinjer avseende mutor och andra oegentligheter. Det finns emellertid vissa framtagna rutiner med bäring på området. Bland annat har socialkontoret tagit fram rutiner vid hot och våld.

De intervjuade upplever överlag att de kommungemensamma styrdokumenterna är tydliga och lätta att ta till sig. Det varierar i vilken omfattning de aktualiseras.

4.1.3. Bolagen

Det framgår av ägardirektiven för Upplands-Bro Kommunföretag AB med dotterbolag⁵ att bolagen ska följa kommunens reglemente för intern kontroll. I policy för Upplands-Bro kommuns bolag⁶ anges vidare att bolagen ska känna till kommunens direktiv och policyer för den kommunala verksamheten samt tillkommande styrdokument och verka för att intentionerna med dessa följs i tillämpliga delar och inarbetas i bolagens egna riktlinjer och policyer. Moderbolaget skall tillse att samtliga av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen fastställda direktiv och policyer gällande bolagen efterlevs.

I policy om muta och bestickning framgår att även de kommunala bolagen omfattas, men enligt intervjuade har inget särskilt beslut tagits i bolagskoncernen avseende styrdokument med bäring på oegentligheter.

Vid intervjuer framkommer att kommunens styrdokument är svagt förankrade i bolagen. Enligt intervjuade finns ingen rutin för hur antagna eller reviderade styrdokument kommer bolagen tillhanda. I framtagandet av nya styrdokument inhämtas bolagens synpunkter inte systematiskt i remissförfarandet. Det sker ingen samordning avseende styrdokument eller förhållningssätt avseende oegentligheter via moderbolaget.⁷

Dotterbolagen har tagit fram attestinstruktioner och en gemensam delegationsordning. Upplands-Brohus har även tagit fram riktlinjer för användning av bolagets bilar, släpkärra och skylift. En fysisk logg förs över resor. Upplands-Brohus har vidare tagit fram en egen värdegrund som kretsar kring begreppen trygghet, kvalitet och engagemang. Värdegrunden ligger till grund för årliga diskussionstillfällen bland medarbetare på bolaget. Av det diskussionsmaterial vi tagit del av framgår att frågor om bland annat representation och otillbörligt nyttjande av bolagets tillgångar har diskuterats.

Bedömning

De kommunövergripande riktlinjer som finns framtagna täcker i allt väsentligt de områden som är aktuella avseende mutor och interna oegentligheter. Det saknas dock riktlinjer kring jäv och riktlinjerna om förtroendevaldas deltagande i kurser, konferenser och studiebesök gäller endast för kommunstyrelsen.

Policyn mot muta och bestickning har inte reviderats sedan 2011 och är i behov av en uppdatering. Bland annat är laghänvisningarna i policyn inaktuella sedan mutlagstiftningen

⁵ Antaget av kommunfullmäktige 2017-12-05.

⁶ Antaget av kommunfullmäktige 2005-12-14.

⁷ Moderbolaget bedriver ingen egen verksamhet, och dotterbolagen har en gemensam organisation. Samtliga medarbetare är anställda inom Upplands-Brohus.

ändrades 2012. I policyn mot muta och bestickning finns inga instruktioner för hur misstanke om interna oegentligheter ska hanteras. Erfarenhet från andra kommuner visar att kommuners hantering av incidenter ibland brister i enhetlighet i avsaknad av tydliga riktlinjer. Dessutom är tydliga riktlinjer kring detta enligt Ekonomistyrningsverket en viktig del av myndigheters ramverk avseende interna oegentligheter.⁸

Det framkommer oklarheter avseende hur relevanta styrdokument kommuniceras och förankras i bolagen, vilket bör tydliggöras. Att nya och reviderade styrdokument som ska implementeras i bolagen förmedlas på ett tydligt sätt är en förutsättning för avsedd styrenade effekt.

4.2. Riskbedömning

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskbedömningen är etablerandet av mål knutna till olika nivåer och som är internt konsistenta. Riskbedömningen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att inte uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna ska hanteras.

4.2.1. Övergripande iakttagelser

För att effektivt kunna skydda sig mot oegentligheter måste en organisation systematiskt identifiera var i verksamheten risker kan uppträda, samt därefter värdera de identifierade riskerna och besluta om hur de ska hanteras.

Enligt reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll ska riskhanteringen fokusera på risker som hotar kommunens måluppfyllelse, kan leda till ekonomisk skada eller förtroendeskada. I det arbetet ansvarar kommunstyrelsen för kommunens övergripande riskhantering.

Nämnderna och bolagen ansvarar för de egna verksamheternas riskhantering. De ska genomföra riskanalyser och förbereda underlag för riskprioritering. De mest prioriterade riskerna ska ingå i den årliga kontroll- och åtgärdsplanen. I samband med att denna följs upp ska en riskinventering göras avseende:

- Om kontrollerna visat på avvikelser ska åtgärder sättas in.
- Om åtgärder har genomförts ska kontroller sättas in för att säkerställa åtgärdernas effektivitet.
- Om åtgärder och kontroller visar på tillfredsställande fungerande process revideras risken. Eventuellt sätts stickprov eller löpande kontroller in för att säkerställa åtgärdernas efterlevnad.

Riskhanteringen gäller även det löpande arbetet i verksamheterna. I specifika processer ska det ske löpande riskhantering där de mest prioriterade processerna bör vara de där pengar hanteras eller där stora effektivitetsmöjligheter finns. Varje år ska verksamheterna rapportera vilka processer som varit prioriterade samt vilka åtgärder som utförts.

⁸ Se Ekonomistyrningsverkets vägledning "Oegentligheter och intern styrning och kontroll: Att komma vidare i arbetet med att förebygga och upptäcka oegentligheter".

4.2.2. Kommunen

Under 2017 påbörjades ett utvecklingsarbete avseende internkontroll i kommunen, då riskhanteringsarbetet varierade i stor utsträckning samt i flera fall inte genomfördes i enlighet med beslutat reglemente. Sedan augusti 2017 arbetar en controller på ekonomistaben med att utveckla och systematisera internkontrollprocessen. I arbetet ingår att stödja kontor och bolag att börja arbeta i enlighet med reglementet samt tydligare utifrån COSO-modellen.

I det nya arbetssättet ingår bland annat att upprätta en bruttolista med risker och utifrån en risk- och väsentlighetsanalys välja ut de mest prioriterade i den slutgiltiga internkontrollplanen. Detta arbete är även planerat att integreras i verksamhetssystemet Stratsys. Förhoppningen är att den nya modellen ihop med Stratsys bland annat ska öka riskmedvetenheten genom den dokumenterade riskinventeringen och riskanalysen. Riskbedömningsmodellen bygger på ett etablerat tillvägagångssätt där risker bedöms utifrån sannolikhet och konsekvens.

Vanligtvis är det kontorens ledningsgrupper som medverkar i riskanalysarbetet och framtagandet av kontrollplan. Det förekommer även att verksamhetschefer deltar. Kommunledningskontoret är inte delaktiga i övriga kontors internkontrollprocesser, men finns enligt uppgift tillgängliga för rådgivning. Samhällsbyggnadskontorets riskanalys omfattar risker som behandlas i internkontrollplan för kommunstyrelsen, bygg- och miljönämnden samt tekniska nämnden.⁹

Eftersom arbetet med att förändra internkontrollarbetet påbörjades sent i förhållande till när nämnder och bolag tar fram sina internkontrollplaner, kommer det nya arbetssättet att implementeras fullt ut i samband med framtagandet av 2019 års internkontrollplaner. Vi har dock noterat att flera kontor använder sig av den nya modellen för riskbedömning, i olika utsträckning.

Kommunledningskontoret, socialkontoret, utbildningskontoret och samhällsbyggnadskontoret har enligt uppgift genomfört ett riskanalysarbete, men inte dokumenterat sin risk- och väsentlighetsanalys enligt den nya modellen. Kultur- och fritidskontoret har dokumenterat sin risk- och väsentlighetsanalys, men de värderade riskerna är en återanvändning av tidigare års internkontrollmoment. Enligt kultur- och fritidschef ska kommande års riskanalysarbete genomföras mer utförligt.

Samhällsbyggnadskontoret har i bygg- och miljönämndens samt tekniska nämndens internkontrollplan redovisat bruttolistan med risker som värderats och de risker som utifrån bedömning inkluderats i kontrollplanen.

Inga kontor har specifikt värderat risken för mutor eller andra oegentligheter. I de riskanalyser vi tagit del av framgår dock ett antal risker inom närliggande områden. Kommunledningskontoret har identifierat tre risker som bland annat rör avvikelser från priset i upphandlade ramavtal och otillåten direktupphandling. En av kultur- och fritidskontorets prioriterade risker avser att om stora direktupphandlingar inte registreras kan kommunen ha köpt för mer än lagstiftningen tillåter. Socialkontoret har valt att prioritera avtalstroheten. I övrigt prioriterar utbildningskontoret, socialkontoret och kommunledningskontoret risken för felaktig attestering och felaktig hantering av handkassar prioriteras av socialkontoret och kommunledningskontoret. Bygg- och miljönämnden har identifierat och prioriterat risken för brister i rutinen för bygglovsbeslut.

⁹ De risker som utgör underlag till kommunstyrelsens internkontrollplan har alltså tagits fram av både kommunledningskontoret och samhällsbyggnadskontoret.

4.2.3. Bolagen

Inga dokumenterade riskanalyser eller internkontrollplaner har upprättats för bolagen utifrån kommungemensam mall. Däremot har SWOT-analyser upprättats i Upplands-Brohus affärsplan 2018-2022 och en riskanalys har genomförts inför nyproduktion.¹⁰ Det finns en SWOT-analys framtagen för ekonomi, kund/marknad, personal, fastigheter, miljö samt organisation och struktur. Mutor eller andra oegentligheter lyfts inte upp specifikt i någon av dem. Avseende personal är fokusområden under 2018 bland annat att hålla värdegrunden levande, utveckla den interna informationen samt utveckla introduktionen för nyanställda.

Enligt intervjuade är rutinerna kring hyreskön och tilldelning av kontrakt ett väsentligt område för riskhantering.

Inom Upplands-Bro Kommunfastigheter sker inget dokumenterat riskanalyserarbete, även om verksamhetsrisker och finansiella risker värderas. Då kommunen är den främsta hyresgästen, ligger inte fokus på riskhantering här utan i Upplands-Brohus.

4.2.4. Bedömning

Ett antal nämnder har börjat använda den nya modellen för riskbedömning, men tillämpningen är av varierande kvalitet. Tre av nämnderna har inte dokumenterat riskbedömningsprocessen, vilket är en brist.

Det är positivt att det bedrivs ett övergripande utvecklingsarbete avseende internkontrollen och riskbedömningsarbetet. Kommande förändring har goda förutsättningar att både stärka kvaliteten i nämndernas risk- och väsentlighetsanalyser samt enhetligheten i framtagandet.

Bolagens riskanalyserarbete följer inte instruktionerna i reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll. Det förekommer visserligen ett riskanalyserarbete på bolagen, men detta bedrivs inte inom ramen för kommunens gemensamma tillvägagångssätt och inkluderar idag inte risker knutet till oegentligheter. Det är positivt att bolagen omfattas av kommunens pågående utvecklingsarbete.

4.3. Kontroller

Kontrollaktiviteter är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De bidrar till att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att hantera risker för att organisationens mål inte uppnås. Kontrollaktiviteter äger rum inom hela organisationen, på alla nivåer och i alla funktioner. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

4.3.1. Generellt om kontroller

Kommunstyrelsen ansvarar för den övergripande interna styrningen och kontrollen i kommunen. Där ingår att upprätta en övergripande organisation för att säkerställa arbetet i tjänstemannaorganisationen. Nämnderna och bolagsstyrelsen, å andra sidan, ska fastställa anvisningar för arbetet med intern styrning och kontroll i de egna verksamheterna, fastställa åtgärds- och kontrollplaner med bas i verksamheternas riskanalyser, följa upp arbetet med

¹⁰ SWOT står för "strengths, weaknesses, opportunities och threats". Det är ett etablerat planeringsverktyg som används i organisationers strategiska arbete.

intern styrning och kontroll samt rapportera sitt arbete med intern styrning och kontroll till kommunstyrelsen.

Nämnderna, kommunstyrelsen och bolagen kan i sina åtgärds- och kontrollplaner hantera prioriterade risker genom kontroller eller åtgärder. I kommunstyrelsens, kultur- och fritidsnämndens, bygg- och miljönämndens samt tekniska nämndens kontrollplaner¹¹ innehåller åtgärder medan socialnämndens och utbildningsnämndens kontrollplaner endast innehåller kontrollmoment.

Nämndernas antagna kontrollplaner skiljer sig till stor del åt i utformning. I de flesta kontrollplaner redogörs för startdatum och slutdatum för kontroller som ska genomföras samt vem som är ansvarig. Dessa uppgifter saknas i kultur- och fritidsnämndens och utbildningsnämndens antagna kontrollplaner. Uppgifter läggs dock kontinuerligt in i verksamhetssystemet Stratsys under året. Vid granskningstillfället saknades i kultur- och fritidsnämndens samt utbildningsnämndens kontrollplan (i Stratsys) uppgifter om bland annat hur och när kontrollen ska genomföras.

Som tidigare nämnts ska internkontrollarbetet förändras inför 2019. Den nya modellen bygger fortfarande på reglemente för tillämpning för intern styrning och kontroll, men betonar vikten av enhetlighet i nämnders arbetssätt samt kopplingen mellan risker, kontrollmoment och åtgärder. Anledningen till att kommunstyrelsen initierade arbetet med att förändra den interna kontrollen var att de uppfattat brister i nämndernas arbetssätt.

Nämnderna har i nuvarande arbetssätt inkluderat vissa kontroller som kan fungera upptäckande och förebyggande avseende oegentligheter. Exempelvis kontrollerar kommunledningskontoret att det finns tillräckliga underlag till fakturor innan beslutsattest avseende representation och socialkontoret kontrollerar att faktura är beslutsattesterad av behörig attestant och att ekonomiskt bistånd sker till rätt betalningsmottagare. Vidare kontrollerar utbildningskontoret att chefer inte attesterar egna kostnader. Flera nämnder har också kontrollmoment knutet till upphandling. I bilaga 1 redovisas samtliga kontrollmoment som berör skydd mot mutor och andra oegentligheter.

Bygg- och miljönämnden har inte kontrollmoment för samtliga risker som bedömdes som kritiska i riskanalysen. Däremot har vissa risker med lägre riskpoäng inkluderats i kontrollplanen.¹² Risken för brister i rutinen för bygglovsbeslut hanteras inte genom ett kontrollmoment utan en riktad åtgärd, där rutinen för bygglovsbeslut ska revideras och implementeras bland handläggarna.

Vid intervjuer framkommer önskemål om att ekonomistaben tar ett större ansvar för internkontrollen avseende genomförande av ekonomiska kommungemensamma kontrollmoment. Det finns planer på att i samband med 2020 års kontrollplaner formulera kontrollmoment som gäller för samtliga nämnder, så att respektive nämnd inte behöver formulera egna likartade kontroller.

Frågan om medarbetares bisysslor ska behandlas vid anställning samt de årliga medarbetarsamtalen. Denna rutin följs av de flesta kontor. Samhällsbyggnadschef anger dock att det inte förekommer någon årlig uppföljning inom samhällsbyggnadskontoret.

¹¹ Nämnderna och kommunstyrelsen benämner det som kontrollplan eller intern kontrollplan.

¹² Detta beror på att risker värderades självständigt på enhetsnivå och det enligt uppgift uppstod en viss diskrepans mellan hur enheterna värderade riskerna. Däremot valdes kontrollmomenten ut centralt.

Attester

År 2009 antog kommunfullmäktige regler för kontroll av ekonomiska transaktioner. Reglerna gäller för kommunens ekonomiska transaktioner, inklusive de interna. Enligt bestämmelserna ska nämnd uppdra åt kontorschef att utse attestanter och ersättare till dessa. Valet av attestanter och ersättare till dessa ska rapporteras till kommunledningskontorets ekonomiavdelning. Varje nämnd ansvarar för att attestförteckningen är aktuell och finns inlagd i ekonomisystemets attestregister.

På varje kontor ska det finnas en funktion som granskar att transaktioner är korrekta avseende kontering. Beslutattest får inte utföras av den som är berörd av transaktionen, antingen som betalande till kommunen eller som mottagare från kommunen och minst två personer ska delta i attesthandläggningen av varje transaktion.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av delegationsförteckningar för samtliga nämnder. Kommunstyrelsens, kultur- och fritidsnämnden, socialnämndens samt utbildningsnämndens delegationsförteckningar reviderades senast 2018, bygg- och miljönämndens samt tekniska nämndens senast 2016. Vi har även tagit del av ett urval av attestförteckningar¹³, vilka är utdrag ur attestregister. Vi har inte kunnat kontrollera när de reviderades senast.

Bolagen

Det finns inga upprättade internkontrollplaner för bolagen. Vidare framkommer av intervjuer att bolagen inte har upprättat några rutiner för kontroll av personalens bisysslor.

Det saknas strukturerade och dokumenterade kontroller avseende mutor och andra oegentligheter, utöver de risker som fångas i löpande ekonomirutiner (se avsnitt om attester nedan). Härutöver spelar värdegrundsarbetet en central roll inom Upplands-Brohus, enligt intervjuade. Bolaget har 39 anställda, vilket beskrivs möjliggöra en god informell kontroll, om t.ex. en otillåten bisyssla skulle förekomma.

Kösystemet för bostadsuthyrning är tydligt styrt genom ett IT-stöd och undantag från kösystemet kan endast beviljas av VD. Det krävs särskilda skäl för undantag och det rör sig enligt uppgift om något enstaka fall per år utifrån bestämda premisser.

Ekonomichef kontrollerar fakturor av mer betydande belopp. De fakturor som överstiger 100 000 kronor brukar kontrolleras löpande. Det finns även en person med ansvar för att granska om rätt moms dragits.

I övrigt pågår ett aktivt arbete med att minimera den svarta andrahandsmarknaden på lägenheter genom bland annat hembesök.

Attester

Av attestinstruktionerna och delegationsordningen för Upplands-Brohus och Upplands-Bro kommunfastigheter framgår bland annat vilka som har rätt att attestera fakturor och ingå avtal. Samma regler gäller för leverantörsfakturor och investeringar inom budgetramen. Det ska vara minst två personer som signerar varje faktura. Beställaren godkänner att leverans har skett och att leverans tillsammans med pris överensstämmer med fakturan. Den som har budgetansvaret attesterar fakturan. Om fakturan överstiger attestantens attestbelopp ska även dennes chef attestera fakturan. Skulle beställaren vara samma person som

¹³ Kommunstyrelsen och socialnämnden.

attestanten, ska dennes chef attestera fakturan och därmed säkerställa att det alltid är två personer som signerar fakturan. Attestgränsen för de flesta medarbetare i bolagen är 10 000 kronor.

Attestordningen och beloppsnivåer är framtagna och inlagda i fakturahanteringssystemet Palette. Fakturorna kan endast sakgranskas av en roll och attesteras av en annan vilket innebär att dubbelattest utförs på samtliga fakturor, i enlighet med attesteringsinstruktionerna. Under semestertider kan det dock bli behövt att anpassa dessa regler utefter rådande förhållanden. När VD är på semester tar en person i ledningsgruppen dennes roll.

Av 2017 års förvaltningsrevision av bolagen framgår att inga avvikelser avseende attester förekom i stickprovet.

Bedömning

Nämnderna har genom löpande ekonomirutiner och kontrollmoment flera kontroller som verkar upptäckande och förebyggande avseende oegentligheter.

Nämndernas kontrollplaner skiljer sig åt avseende utformning och innehåll. Kontroller med bäring på oegentligheter varierar mellan verksamheterna. En större enhetlighet i utformning av kontrollmoment och uppföljning av dessa planeras till kommande års internkontrollplaner.

På samhällsbyggnadskontoret sker ingen årlig uppföljning av bisysslor, vilket bör åtgärdas. Myndighetsutövningen inom samhällsbyggnadskontoret berör en riskutsatt verksamhet vilket påkallar särskilt noggrann kontroll av att anställda inte har otillåtna bisysslor.

Vissa ekonomiska kontrollmoment skulle med fördel kunna samordnas centralt av ekonomistaben. Dessa bör i sådana fall bygga på en centralt upprättad riskanalys som omfattar ekonomiska risker för kommunen som helhet.

Bolagen ska enligt uppgift upprätta internkontrollplaner inom kommande utvecklingsarbete, och idag sker löpande kontroller främst via ordinarie ekonomirutiner. Det saknas rutiner för kontroll av anställdas bisysslor, vilket bör tas fram och implementeras.

4.3.2. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden

Följande områden är erfarenhetsmässigt att betrakta som riskutsatta och har granskats särskilt:

- ▶ Inköp och upphandling
- ▶ Bygglov
- ▶ Serveringstillstånd

Fokus har varit att identifiera och redovisa om det finns förebyggande och/eller upptäckande kontroller i aktuella verksamheter och processer. Nedan följer en sammanställning över iakttagelser inom respektive område.

Inköp och upphandling

Upphandlingsenheten inom kommunledningskontoret ansvarar för och samordnar kommungemensamma upphandlingar. Respektive nämnd ansvarar för mindre, verksamhetsspecifika upphandlingar även om dessa ofta genomförs i samarbete med upphandlingsenheten.

På upphandlingsenheten arbetar 3 tjänster med upphandling, varav en halvtidstjänst är särskilt avsatt för uppföljning. Förutom att dessa är direkt involverade i flera upphandlingsprocesser bistår de även med rådgivning till kontor och bolag. De upphandlingar som annonseras ska genomföras tillsammans med upphandlingsenheten.

Av intervjuerna framgår att en stor andel direktupphandlingar görs av kontoren på egen hand och dessa inte registreras systematiskt i upphandlingsenhetens katalog för upphandlingar. Detta beskrivs som ett förbättringsområde.

Det finns idag ingen särskild behörighet knutet till att genomföra inköp och upphandlingar. Det krävs heller ingen utbildning i upphandling för att ha en sådan roll. Enligt ekonomichef är även detta ett område som ska utvecklas.

Även om upphandlingar genomförs tillsammans med upphandlingsenheten är det kontoren som ansvarar för organiseringen av projektgruppen och utformning av kravspecifikationen. Enligt intervjuade företrädare för kontoren är det vanligtvis en projektgrupp som arbetar tillsammans med upphandlingsenheten i framtagandet, vilket fungerar som kvalitetssäkring i processen. Större upphandlingar som genomförs tillsammans med upphandlingsenheten ska skrivas under av kontorschef.

Bland kommunledningskontorets kontrollmoment ingår flera kontroller av inköps- och upphandlingsprocessen, vilka framgår av 2018 års internkontrollplan. Bland annat kontrolleras prisavvikelser från ramavtal, attest av leverantörsfakturor, underlag för representation, avtalstrohet och flera aspekter av genomförda direktupphandlingar. Att utveckla kontrollen av avtalstrohet beskrivs som ett gemensamt utvecklingsområde. Även ett antal kontor har kontroller som rör inköp och upphandling.

Kommunen har under 2018 bytt upphandlingssystem till Kommers eLite från tidigare använda e-Avrop. Upphandlingsfunktionen administrerar verktyget. Funktioner som finns i upphandlingsstödet och används är upphandlingsstöd, avtalshantering och uppdragshantering (beställning av upphandlingsuppdrag)¹⁴. Via systemet sker kontroller mot Skatteverket avseende skatter och avgifter.

Kontroll och uppföljning av leverantörer sker härutöver genom bland annat uppföljningssystemet Inyette och ekonomisystemet Agresso. Utöver dessa system har funktionen tillgång till upphandlingsbiblioteket i TendSign samt Svensk Byggtjänst onlinetjänst för AMA AF.¹⁵

I första hand finns de upphandlade avtal som upphandlingsenheten ansvarar för i kommunens avtalsdatabas, men den kan även omfatta upphandlade avtal inom kontoren. Påminnelser om avtalsförnyelse ligger inlagt i systemen.

När kommunen använde e-avrop genomfördes direktupphandlingar, som beräknats till ett värde mellan 50 000 och översta beloppsgräns för direktupphandlingar enligt LOU, i en särskild direktupphandlingsmodul.¹⁶ Vid direktupphandling i modulen kunde användaren antingen välja att annonsera eller endast rikta sig till inbjudna företag. Om det senare förfarandet valdes, skulle upphandlingsunderlaget skickas till minst tre leverantörer, i enlighet med kommunens interna regler. Till hjälp i detta förfarande fanns en

¹⁴ Härutöver finns en marknadsmodul, samt optioner för projektmodul och enkätmodul.

¹⁵ AMA AF är administrativa föreskrifter med råd och anvisningar för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader.

¹⁶ 2018 års gräns är 586 907 kronor.

användarguide. Den är i nuläget under revidering för att anpassas till funktionerna i Kommers eLite.

Uppföljningen ska göras av den verksamhet som är ansvarig för avtalet. Verksamheterna ska kontinuerligt följa upp avtalet under avtalstiden för att säkerställa att åtaganden som omfattas av avtalet följs. Av intervjuerna framkommer att uppföljningens utformning varierar.

Bolagen följer enligt uppgift kommunens riktlinjer för upphandling. Det finns ingen särskild upphandlingsfunktion inom bolagen, utan en grundkunskap hos ett antal medarbetare. Upphandlingsenheten konsulteras sällan enligt intervjuade. Utöver att ett antal egna upphandlingar genomförs, avropar bolagen från ramavtal via SKL Kommentus och HBV.¹⁷

Bolagen använder vissa av kommunens ramavtal, men skulle enligt intervjuade kunna nyttja fler. Enligt uppgift har dock bolagen av olika anledningar inte inkluderats vid tecknandet av ramavtal vid vissa tillfällen, varför de inte kunnat göra avrop inom ramen för dessa avtal. Detta lyfts av intervjuade som en brist.

Dokument- och ärendehanteringssystemet CaneaOne används för att bevaka när bolagens avtal löper ut och behöver förnyas. Varje avtal har en ansvarig person som får meddelande innan avtalet löper ut.

Sett ur ett längre perspektiv har relationen till leverantörer förändrats, enligt intervjuade. Idag kännetecknas förhållandet av större försiktighet och professionalism. Om leverantörer kommit med erbjudanden till anställda har detta diskuterats i ledningsgruppen, som även tagit beslut i frågan. Det har under de senaste åren inte förekommit några misstankar om oegentligheter i kontakten mellan leverantör och anställda inom bolagen.

Vid upphandlingar arbetar ansvarig projektledare ofta på egen hand gentemot leverantörens kontaktperson. Vid större upphandlingar brukar extern projektledare hyras in och då antar bolagen en mer renodlad beställarroll i upphandlingsarbetet.

Bedömning

Kommunen har ett antal rutiner och kontrollsystem som både verkar förebyggande och upptäckande avseende oegentligheter rörande upphandling. Bland annat innehåller kommunstyrelsens internkontrollplan ett antal kontrollmoment med bäring på inköp och upphandling, samt att upphandlingsenheten har en halvtidstjänst avsatt för uppföljning. Samtliga direktupphandlingar registreras inte i avtalskatalogen idag, vilket ger begränsad möjlighet att följa upp den totala inköpsvolymen för leverantörer.

Det saknas grundläggande kontroll avseende inköpsbehörighet, och fordras idag ingen utbildning för att ha befogenhet att göra inköp. Det bör övervägas om inköpsbehörighet ska knytas till utbildningskrav.

Vidare bör kommunstyrelsen se över i vilken utsträckning ramavtalsupphandlingar kan göras koncerngemensamt och även omfatta bolagen.

¹⁷ SKL Kommentus erbjuder upphandlingsstöd och ramavtal för offentlig sektor. HBV är inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag, som genomför samordnade upphandlingar för produkter och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

Bygglov

Bygg- och miljönämnden ansvarar för kommunens myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen inom bygglovsprövning, förhandsbesked och anmälan.

Handläggning av ärenden sker på samhällsbyggnadskontoret. På kontoret arbetar tio handläggare med beslutsfattande i bygglovsfrågor.

Samhällsbyggnadskontorets myndighetsutövning avseende bygglovsärenden är reglerat i nämndens delegationsordning. Nämnden fattar beslut avseende ett flertal typer av bygglovsärenden. Handläggare har mandat att fatta beslut om exempelvis godkännande av bygglov för åtgärder som inte kräver lov, att lämna ett positivt förhandsbesked inom detaljplanelagt område och att byggnadsverk får tas i bruk utan att slutbesked lämnats.

Det finns ett antal moment i handlägningsprocessen med inslag av kollegial kontroll. Varje vecka hålls ett fördelningsmöte av inkomna och registrerade ärenden. En gång i veckan hålls även ett verksamhetsmöte där olika ärenden behandlas och varannan vecka hålls en handläggartreff med liknande agenda. I handlägningsprocessen finns dokumenterade rutiner och mallar som ska följas i bygglovsärenden.

Inför varje nämnd hålls en genomgång av ärendena med ordförande och vice ordförande. På detta möte presenteras kontorets förslag till beslut, om det beslutas om vilka ärenden som är klara att gå upp till nämnd.

I nämndens internkontrollplan ingår risken för brister i rutinen för bygglovsbeslut. Risken omfattas inte av något kontrollmoment, men däremot en åtgärd i form av uppdatering och implementering av rutinen för bygglovsbeslut.

Bedömning

Det finns ett antal rutiner på samhällsbyggnadskontoret som stärker kontrollen av handlägningsprocessen i bygglovsärenden. Den öppna tilldelningen av ärenden och gemensamma ärendegranskningen bidrar till transparens i handlägningsprocessen.

Bygg- och miljönämnden har vidare en inplanerad åtgärd under året för att stärka bygglovsprocessen.

Serveringstillstånd

Bygg- och miljönämnden ansvarar även för utfärdande av serveringstillstånd och tillsyn över de restauranger som har serveringstillstånd i kommunen. Förutom kommunen har även Polisen, länsstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut ett tillsynsansvar.

Kommunen är förpliktigad genom alkohollagen att tillhandahålla riktlinjer för tillämpningen av de kommunala föreskrifterna. Dessa reviderades senast 2016 av bygg- och miljönämnden och syftar till att tydliggöra och förklara vad som gäller och förväntas av den som söker serveringstillstånd.

Av nämndens delegationsordning framgår att flera beslut fattas av tjänstemän. Bland annat tar avdelningschefen för livsmedelsavdelningen beslut avseende permanenta serveringstillstånd för slutna sällskap och ett års utökning av serveringstiden efter klockan 01.00. Nämnden däremot, fattar beslut av större dignitet, exempelvis gällande permanent tillståndsgivning.

Samma procedur som för avstämning av beslutsärenden i bygglovsfrågor tillämpas för beslut enligt alkohollagen i det fall beslut ska fattas av nämnden.

På kommunen är det endast en handläggare som utreder och tar beslut i alkoholärenden.

Bedömning

Det finns risker med att en ensam handläggare ansvarar för beredningen av kommunens samtliga ärenden enligt alkohollagen. Av nämndens riskanalys framgår att risken för oegentligheter i dessa ärenden inte beaktats. Vår bedömning är att nämnden bör se över sina rutiner avseende handläggningen enligt alkohollagen i syfte att säkerställa en tillräcklig kontroll.

Nämnden har en viktig roll i myndighetsutövningen av serveringstillstånd. Det är viktigt att nämnden förstår sin roll och får kontinuerlig utbildning om jäv och ansvarsfull tillståndsgivning.

4.4. Kommunikation och information

Effektiv kommunikation måste förekomma för en god intern kontroll. All personal måste få ett klart budskap från den högsta ledningen att ansvaret för intern styrning och kontroll måste tas på allvar. Relevanta kategorier av anställda måste få utbildning om risker som kan uppträda inom deras arbetsområden.

4.4.1. Övergripande iakttagelser

Den primära kanalen för information till anställda går via kommunens intranät, vilket beskrivs som enkelt av intervjuade att använda för att hitta aktuella styrdokument och rutiner. Hur ofta intervjuade aktivt söker information via intranätet varierar efter behov.

Härutöver kommuniceras nya policyer och riktlinjer främst via nyhetsbrev och arbetsplatsträffar. Det är svårt att bedöma huruvida policyn mot mutor och oegentligheter är känd inom kommunen. Exempelvis uttrycker företrädare för utbildningskontoret att det finns många styrdokument att beakta och att policyn mot mutor inte bedömts vara den mest angelägna att informera sin personal om. Denna uppfattning delas av flera intervjupersoner.

4.4.2. Kommunen

Nämnderna får utbildning om kommunallagen inför varje ny mandatperiod. Där ingår information om jävsfrågor. Nämndledamöter bedöms av intervjuade som noggranna med att anmäla jäv. Upphandlingsenheten planerar även att hålla utbildningar med nämnderna gällande LOU.

I introduktionen för nya chefer och medarbetare inkluderas information utifrån värdegrunden, där policyn mot mutor i någon mån berörs, enligt intervjuade. Vid nyanställning ges det ut ett informationsmaterial gällande exempelvis jäv och bisysslor. Enligt uppgift ska nyanställda genom underskrift intyga att de tagit del av detta material. I övrigt finns ingen funktion för att säkerställa att personalen tagit del av nya eller reviderade riktlinjer.

Utbildning avseende upphandling riktas även mot kontoren. Under de senaste åren har det hållits flera utbildningar i upphandlingsfrågor. Samtliga verksamheter har genomgått utbildning i direktupphandling och härutöver har det genomförts riktade utbildningar för vissa

grupper. Under 2018 har hittills fyra avdelningar utbildats i LOU.¹⁸ Därutöver har det anordnats informationsträffar om upphandlingsprocessen för leverantörer.

Inom ramen för pågående utvecklingsarbete av den interna kontrollen informeras kontoren om det nya arbetssättet. Controller på ekonomistaben har för respektive kontor presenterat hur arbetet med 2019 års internkontrollarbete ska bedrivas, med särskilt fokus på riskinventering och riskanalys. I samband med genomförandet kommer ytterligare möten att hållas.

Som tidigare nämnts har kommunen en gemensam organisationsfilosofi. Den anses vara välförankrad bland personal och chefer. Den behandlas under introduktionen till anställda och förankras även i medarbetarsamtalen.

I policyn om muta och bestickning anges genom vilka informationskanaler misstanke om oegentligheter ska rapporteras. Om oegentligheter uppdagas ska dessa rapporteras omedelbart till kommundirektör och ekonomistab. Det finns dock ingen så kallad visselblåsarfunktion i kommunen, dvs. möjlighet för den som anmäler att vara anonym.

Överlag har det under senare år varit få misstänkta fall av interna oegentligheter i kommunen. På utbildningskontoret uppkom dock en situation 2014 som resulterade i polisanmälan och extern utredning. Med anledning av incidenten initierades ett arbete med utbildning avseende bland annat attestering. Det finns inga dokumenterade riktlinjer för hur incidenter av denna art ska hanteras.

4.4.3. Bolagen

Information om exempelvis nya riktlinjer förmedlas bland annat via bolagens digitala nyhetsbrev som går ut en gång i månaden. I övrigt förmedlas information genom personalmöten. En fråga som varit aktuell på senare tid är hur personalen får använda bolagets fordon.

Bolagen bedriver ett aktivt värdegrundsarbete med årliga diskussionssamtal och grupparbeten. Hyresgäster har även inkluderats i detta arbete.

Personalen har inom ramen för värdegrundsarbetet diskuterat vilka kanaler medarbetare bör använda om oegentligheter misstänks. I första hand ska överordnad direkt kontaktas och i det fall detta inte är tillämpligt kan andra funktioner kontaktas. Det finns ingen särskild visselblåsarfunktion i bolagsverksamheten.

Det har inte genomförts några särskilda utbildningar där moment om mutor eller andra oegentligheter ingått under senare år.

Bedömning

Vår bedömning är att kommunens organisationsfilosofi hålls levande i organisationen genom ett ändamålsenligt värdegrundsarbete.

Enligt Statskontoret är det vanligast att oegentligheter upptäcks genom tips av medarbetare.¹⁹ Därför är det viktigt att informationskanalerna för uppgiftslämnare är säkra och att inkomna uppgifter hamnar hos rätt funktion. Kommunstyrelsen bör därför inrätta en

¹⁸ Utföraravdelningen, Planavdelningen, Gata Park Trafik och Fritidsgårdarna.

¹⁹ Se Statskontoret rapport "Myndigheternas arbete för att förebygga och upptäcka korruption".

så kallad visselblåsarfunktion som omfattar hela kommunkoncernen. I framtagandet av denna bör Statskontorets rekommendationer gällande visselblåsarfunktioner beaktas.²⁰

Det har i kommunen inte genomförts några utbildningar kopplat särskilt till förebyggande arbete mot oegentligheter. Det finns skäl för kommunstyrelsen att identifiera riskutsatta grupper och göra en bedömning av lämpliga utbildningsinsatser.

Bolagen bedriver ett aktivt värdegrundsarbete som engagerar samtliga medarbetare. Vi bedömer att detta arbete säkerställer att värdegrunden hålls levande.

4.5. Utvärdering och uppföljning

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas – en process som bestämmer kvaliteten på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Uppföljningen genomförs för att säkerställa att de kontroller som designats för att möta risker verkligen utförs och fungerar som det är tänkt.

Uppföljning av arbetet med den interna kontrollen är en viktig aspekt då de erfarenheter som framkommer i exempelvis väsentlighet- och riskanalyser ska ligga till grund för det fortsatta internkontrollarbetet. Kontroller bör möta identifierade risker, vara formaliserade och överensstämna med det dagliga arbetet som utförs i verksamheten. Vidare ska löpande utvärdering göras av identifierade kontroller i syfte att säkerställa att de utförts och fungerar som avsett.

4.5.1. Kommunen

Nämnderna ska årligen rapportera resultatet av den interna kontrollen till kommunstyrelsen, som har det övergripande ansvaret för att internkontrollarbetet bedrivs på ett tillfredställande sätt. Resultaten presenteras i sin helhet i respektive nämnd och kommunstyrelsen sammanställer resultaten i samband med kommunens årsredovisning.

I kommunstyrelsens övergripande sammanställning för 2017 redovisas nämndernas uppföljning av deras kontroll- och åtgärdsarbete. Nämndernas redovisningar skiljer sig åt i form och innehåll. Utbildningsnämnden har exempelvis en betydligt mer utförlig och ingående beskrivning än bygg- och miljönämnden.

Kommande år ska uppföljningen ske genom Stratsys i syfte att enhetliggöra arbetssätt för uppföljning och använda begrepp. Det ska även bli en tydligare koppling mellan riskanalys, internkontrollplan och åtgärder. Vidare är ambitionen att det ska bli en tydligare utvärdering av årets internkontrollarbete i samband med uppföljningen.

Tidigare har åiterrapporteringen av internkontrollen skett enbart i samband med årsbokslutet. Till kommande år ska detta ändras och rapportering till nämnd ska ske även vid delårsboksluten.

4.5.2. Bolagen

Bolagen omfattas av kommunens utvecklingsarbete avseende den interna kontrollen och ska framgent arbeta på samma sätt som nämnder och kontor. Uppföljning av verksamheten

²⁰ Se Statskontorets rapport "Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen".

sker i nuläget genom ordinarie rapportering i delårsrapporter och årsredovisning vilka delges kommunstyrelsen.

Varken kommunen eller bolagen utvärderar, genom enkät eller annan metod, huruvida anställda och förtroendevalda kommit i kontakt med eller blivit erbjudna mutor.

4.5.3. Bedömning

Uppföljningen av den interna kontrollen skiljer sig åt i omfattning och genomförande. Det genomförs för närvarande ingen utvärdering av årets internkontrollarbete.

Kommunens pågående arbete med att utveckla internkontrollen har goda förutsättningar att stärka nämndernas och bolagens internkontrollarbete. Vår bedömning är att kommunstyrelsen identifierat relevanta förbättringsområden.

Vi rekommenderar att kommunen undersöker förekomsten av mutor och andra oegentligheter genom en enkät till anställda och förtroendevalda inom hela kommunkoncernen. Det kan, till exempel, göras inom ramen för medarbetarundersökningar.

5. Svar på revisionsfrågorna

| Revisionsfråga | Svar |
|---|---|
| Har ansvarig styrelser och nämnder säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för mutor och oegentligheter? | <p>Delvis. De kommunövergripande riktlinjer som finns framtagna täcker i allt väsentligt de områden som är aktuella avseende mutor och interna oegentligheter. Det saknas dock riktlinjer kring jäv och riktlinjerna om förtroendevaldas deltagande i kurser, konferenser och studiebesök gäller endast för kommunstyrelsen.</p> <p>Policyn mot muta och bestickning har inte reviderats sedan 2011 och är i behov av en uppdatering. Bland annat är laghänvisningarna i policyn inaktuella sedan mutlagstiftningen ändrades 2012.</p> <p>Vidare framkommer att bolagen inte tar del av kommunens styrdokument som avsett, i enlighet med policyn för Upplands-Bro kommuns bolag och ägardirektiv. Här bör kommunikation och rutiner stärkas.</p> |
| Genomförs adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna i organisationen? | <p>Nej. Nämndernas ambitionsnivå avseende riskanalyser varierar. Vissa nämnder har tagit fram och dokumenterat sina riskanalyser. Andra nämnder har inte dokumenterat sitt riskanalyserarbete i tillräcklig omfattning.</p> <p>Bolagen har inte genomfört ett riskanalyserarbete enligt kommunens styrdokument, även om det framgår att centrala risker för verksamheten värderas.</p> <p>Inom ramen för utvecklingsprojektet av internkontrollen planeras åtgärder för att förbättra nämndernas riskanalyserarbete. Vår bedömning är att dessa har goda förutsättningar att stärka nämndernas riskanalyser.</p> |
| Säkerställer ansvariga styrelser och nämnder att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka mutor och oegentligheter? | <p>Delvis. Kommunen har upprättat flera ändamålsenliga kontrollmoment och rutiner. Det finns flera kontrollmoment avseende inköp och upphandling samt en åtgärd för att stärka bygglovsprocessen. Inga särskilda förebyggande kontroller genomförs avseende serveringstillstånd.</p> <p>Årlig kontroll av bisysslor saknas inom samhällsbyggnadskontoret.</p> <p>Inom bolagen saknas rutiner för kontroll av bisysslor.</p> |

Sprids information om regelverk, riskanalys och kontroller till berörda medarbetare?

Delvis. Kommunen arbetar systematiskt med utbildning kring bl.a. upphandling och jäv. Det bedrivs även ett värdegrundsarbete i kommunen.

I pågående arbete med att utveckla den interna kontrollen genomförs ett informationsarbete. Ansvarig controller informerar och utbildar respektive kontors ledningsgrupp i hur 2019 års internkontrollarbete ska genomföras.

Det har i kommunen inte genomförts några utbildningsinsatser med direkt bäring på oegentligheter. Det är ett område som bör utvecklas.

Bolagen arbetar aktivt med värdegrundsfrågor och involverar samtlig personal i det arbetet. I övrigt sprids information bl.a. genom nyhetsbrev och personalmöten. Det är dock oklart huruvida alla relevanta kommunövergripande riktlinjer kommer bolagens medarbetare tillgodo.

Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

Ja. Internkontrollens resultat rapporteras både till kommunstyrelsen samt respektive nämnd. Kommunstyrelsen följer upp processen och har utifrån identifierade brister inlett ett övergripande förändringsarbete.

Flera ändamålsenliga åtgärder har vidtagits för att stärka nämndernas arbete med den interna kontrollen. Även bolagen omfattas av detta förbättringsarbete.

Upplands-Bro den 26 juni 2018

Anja Zetterberg

EY

Herman Rask

EY

6. Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ekonomichef, controller och upphandlingsstrateg, kommunledningskontoret
- ▶ Kultur- och fritidschef
- ▶ Utbildningschef, stabschef, controller, vice ordförande utbildningsnämnden
- ▶ Samhällsbyggnadschef
- ▶ Socialchef samt avdelningschef kvalitet och verksamhetsstöd
- ▶ VD och ekonomichef, Upplands-Brohus och Upplands-Bro kommunfastigheter

Dokument:

- ▶ Affärsplan 2018-2022, Upplands-Brohus, styrelsen 2017-12-05
- ▶ Attestinstruktioner och delegationsordning, AB Upplands-Brohus och Upplands-Bro kommunfastigheter AB
- ▶ Delegationsförteckning för bygg- och miljönämnden
- ▶ Delegationsförteckning för kommunstyrelsen
- ▶ Delegationsförteckning för kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Delegationsförteckning för socialnämnden
- ▶ Delegationsförteckning för tekniska nämnden
- ▶ Delegationsförteckning för utbildningsnämnden
- ▶ Exempelpresentationer avseende intern styrning och kontroll (PowerPoint)
- ▶ Generella ägardirektiv för Upplands-Bro kommunföretag AB med dotterbolag, kommunfullmäktige 2017-12-05
- ▶ Intern kontrollplan bygg- och miljönämnden
- ▶ Intern kontrollplan kommunstyrelsen
- ▶ Intern kontrollplan kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Intern kontrollplan socialnämnden
- ▶ Intern kontrollplan tekniska nämnden
- ▶ Intern kontrollplan utbildningsnämnden
- ▶ Introduktion av nyanställda medarbetare, personalstaben 2014-03-07
- ▶ Lokala värdegrundsgarantier, socialnämnden
- ▶ Mall medarbetar- och uppföljningssamtal, personalstaben 2018-04-25
- ▶ Personalpolicy, kommunfullmäktige 2015-11-18
- ▶ Policy för Kommunstyrelsens förtroendevaldas deltagande i kurser, konferenser och studieresor, kommunstyrelsen 2012-03-20
- ▶ Policy för Upplands-Bro kommuns bolag, 2005-12-14.
- ▶ Policy om muta och bestickning, kommunfullmäktige 2011-09-22
- ▶ Presentation LOU (PowerPoint)
- ▶ Reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll, kommunfullmäktige 2014-05-07
- ▶ Regler för kontroll av ekonomiska transaktioner, kommunfullmäktige 2009-09-24
- ▶ Riktlinjer för bisysslor, kommunstyrelsen 2011-09-07
- ▶ Riktlinjer för serveringstillstånd i Upplands-Bro kommun, bygg- och miljönämnden 2016-04-16
- ▶ Rutin för hot och våld, socialkontoret
- ▶ Sponsringspolicy, kommunfullmäktige, 2016-02-17
- ▶ Statskontoret (2012). *Köpta relationer – Om korruption i det kommunala Sverige.*
- ▶ Upphandlingspolicy, kommunfullmäktige 2016-02-17
- ▶ Upplands-Brohus värdegrund

7. Bilaga 1

Nedan följer en redovisning av de kontrollmoment som är aktuella avseende kontroll av mutor och andra oegentligheter.

Kommunstyrelsen:

| Risk | Kontrollmoment |
|--|---|
| Faktiska avvikelser från priset i upphandlade ramavtal. | Kontroll av avtal mot ett urval fakturor. |
| Beslutsattestant attesterar egna kostnader. | Kontroll av attesterade fakturor. |
| Underlag saknas som ger ledning vad representationen/konferensen har för syfte och mål samt vilka som deltagit. | Kontroll av att underlag finns till fakturorna. |
| Att inte rätt varor och tjänster köps på ramavtalen och att inte ramavtalsleverantörerna används. | Kontroll av ett urval antal ramavtal och vilka leverantörer som använts för vissa varor och tjänster. |
| Vi upphandlar från företag som inte betalt sina skatter, socialförsäkringsavgifter eller inte är registrerade för F-skatt. Att dokumentation inte sker. Att konkurrens inte sker. Otillåten direktupphandling. | Genomgång av ett urval av genomförda direktupphandlingar. |
| Risk | Åtgärd |
| Att intäkter i kontantkassor inte redovisas eller inte redovisas korrekt. | Säkerställa att samtliga som ansvarar för kontantkassor använder sig utav den rutin som upprättats under 2017 |
| Risk att fel uppgifter rapporteras i Personec till följd av misstag, okunskap eller bedrägligt beteende | Fortsatt behov av insatser för att säkra att lönekontroller genomförs. Kontinuerligt kompetenshöjande insatser för chefer och arbetsledare. |

Kultur- och fritidsnämnden

| Risk | Kontrollmoment |
|--|-----------------------|
| Om stora direktupphandlingar inte registreras kan kommunen ha köpt för mer än lagstiftningen tillåter. | Redovisas ej. |

Bygg- och miljönämnden

| Risk | Åtgärd |
|---------------------------------------|---|
| Brister i rutinen för bygglovsbeslut. | Uppdatera rutinen för bygglovsbeslut. Implementera rutinen hos handläggarna. |
| | |

Socialnämnden

| Process som avses | Kontrollmoment |
|--|---|
| Egenkontroll Fakturakontroll i ekonomisystem | <ul style="list-style-type: none"> - Faktura är beslutsattesterad av behörig attestant - Ekonomiskt bistånd sker till rätt betalningsmottagare - Kontroll av samtliga handkassor |
| Uppföljning av avtalstrohet enligt kommunallagen | <p>Att kommunen köper tjänster enligt avtal. Att uppföljning av avtal sker kontinuerligt. Detta gäller: Växelvårdsplatser Korttidsplatser HVB-hem SÄBO DV Öppenvård Trygghetslarm m.fl.</p> |

Utbildningsnämnden

| Kontrollmoment | Beskrivning |
|------------------------|--|
| Attestering av räkning | Kontrollera att utbildningskontoret följer kommunens rutiner om att beslutattestantansvariga/chefer inte betalar sina egna räkningar |