



För kännedom

Samtliga nämnder

Fullmäktiges presidium

Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen

Kommunens beredskap avseende EKO-frågor

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning av kommunens beredskap avseende EKO-frågor (etik, korruption och oegentligheter); om detta bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll. Granskningen har varit avgränsad till kommunstyrelsen. I granskningen har vi biträtts av sakkunniga från PwC.

Vår sammanfattande bedömning är att arbetet med EKO-frågor i begränsad utsträckning bedrivs ändamålsenligt samt att den interna kontrollen avseende EKO-frågor inte är tillräcklig.

Bedömningen baseras på följande huvudsakliga iakttagelser:

- Det har inte genomförts någon riskbedömning avseende EKO-området annat än de riskområden som finns med i internkontrollplanen.
- Det saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet. Utbildningar för nyanställda omfattar endast i begränsad utsträckning EKO-området.
- Vissa åtgärder har genomförts i syfte att förebygga oegentligheter, ex. införandet av "Rena byggen", dialog kring avtalstrohet, inköpsdelegation vid avrop mot ramavtal.
- Avsaknad av rutiner och riktlinjer avseende EKO-området medför att det inte går att bedöma tillämpning av sådana för det förebyggande arbetet.
- Kontroller genomförs i syfte att upptäcka oegentligheter men i avsaknad av riskbedömning medför detta att det inte går att uttala sig om i vilken utsträckning dessa är tillräckliga.
- Uppföljning av beslut enligt delegationsordning och internkontrollplanen sker till Ks. Det sker dock ingen övrig uppföljning avseende förebyggande arbete och åtgärder för att minska risken för oegentligheter.



Beaktat detta vill vi lämna följande rekommendationer:

- Att en riskbedömning avseende EKO-området genomförs för kommunens samtliga verksamheter i syfte att ligga till grund för det vidare arbetet inom området.
- Att Ks säkerställer ändamålsenliga riktlinjer och rutiner kopplat till EKO-området.
- Att uppföljningar och utvärderingar genomförs för att säkra tillämpningen av riktlinjer och rutiner på området samt för att bedöma riktlinjernas och rutinernas aktualitet och omfattning.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.

För Kiruna kommuns revisorer

Roger Aitomäki, ordförande

Sören Sidér, vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport "Beredskap avs. EKO – etik, korruption och oegentligheter", PwC, mars 2017.

Revisionsrapport

Beredskap avs. EKO - etik, korruption & oegentligheter

Kiruna kommun

*Hans Forsström
Cert. kommunal
revisor*

*Jonas Wallin
Revisionskonsult*

Mars 2017

Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1.1.	Sammanfattande revisionell bedömning	2
1.2.	Rekommendationer	3
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Syfte och Revisionsfrågor	4
2.3.	Kontrollmål	4
2.4.	Revisionskriterier	4
2.5.	Avgränsning.....	4
2.6.	Metod.....	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Riskbedömning.....	6
3.1.1.	Iakttagelser	6
3.1.2.	Bedömning.....	7
3.2.	Rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet.....	7
3.2.1.	Iakttagelser	7
3.2.2.	Bedömning.....	8
3.3.	Tillämpning och kontroller för att upptäcka oegentligheter.....	8
3.3.1.	Iakttagelser	8
3.3.2.	Bedömning.....	9
3.4.	Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen.....	9
3.4.1.	Iakttagelser	9
3.4.2.	Bedömning.....	10

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kiruna kommun har PwC genomfört en granskning av kommunens beredskap avseende så kallade EKO-frågor (etik, korruption och oegentligheter). Uppdraget har varit att granska om arbetet kring EKO-frågor bedrivs ändamålsenligt samt med tillräcklig intern kontroll.

1.1. **Sammanfattande revisionell bedömning**

Nedan redogörs för bedömning av revisionsfrågan och kontrollmålen samt iakttagelser för kontrollmålen. Den sammantagna bedömningen av kontrollmålen ligger till grund för bedömningen av revisionsfrågorna.

Revisionsfrågor:

Vår bedömning är att arbetet med EKO-frågor i begränsad utsträckning bedrivs ändamålsenligt

Vår bedömning är att den interna kontrollen avseende EKO-frågor inte är tillräcklig

Kontrollmål:

Vår bedömning är att det i begränsad utsträckning har genomförts bedömning av var i verksamheten risker kan uppträda.

Bedömningen baserar vi på att det inte genomförts någon riskbedömning avseende EKO-området annat än de riskområden som identifierats i internkontrollplanen.

Vår bedömning är att det i begränsad utsträckning finns rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet i tillräcklig utsträckning avseende EKO.

Bedömningen baseras på att det saknas dokumenterade rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet. Utbildningar för nyanställda omfattar endast i begränsad utsträckning EKO-området. Det har genomförts åtgärder i syfte förebygga oegentligheter eller liknande, exempelvis införandet av "Rena byggen", dialog kring avtalstrohet, inköpsdelegation vid avrop mot ramavtal.

Då dokumenterade rutiner och riktlinjer saknas avseende EKO-området kan vi inte bedöma ev tillämpning avseende sådana för det förebyggande arbetet. Vår bedömning är vidare att det genomförs kontroller i syfte att upptäcka oegentligheter, men att avsaknad av riskbedömning medför att det inte går att uttala sig om i vilken utsträckning dessa är tillräckliga.

Vår bedömning är att det sker uppföljning avseende risker till Ks, men att det saknas uppföljning av det förebyggande arbetet till Ks.

Bedömningen baseras på att det sker uppföljning av beslut enligt delegationsordning och riskområden i internkontrollplanen. Det saknas idag dokumenterade rutiner att särskilt följa upp samt att det inte genomförts någon övrig uppföljning avseende det förebyggande arbetet, exempelvis beslutade åtgärder för att minska risken för oegentligheter.

1.2. Rekommendationer

Med anledning av granskningens iakttagelser vill vi lämna följande rekommendationer:

- Att en riskbedömning avseende EKO-området genomförs för kommunens samtliga verksamheter i syfte att ligga till grund för det vidare arbetet inom området.
- Att Ks säkerställer ändamålsenliga riktlinjer och rutiner kopplat till EKO-området.
- Att uppföljningar och utvärderingar genomförs för att säkra tillämpningen av riktlinjer och rutiner på området samt för att bedöma riktlinjernas och rutinernas aktualitet och omfattning.

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.

En kommuns verksamheter, och i Kirunas fall inte minst mot bakgrund mot den pågående stadsomvandlingen, innebär kontakter med leverantörer och andra intressenter. Vidare innebär verksamheterna en hantering av transaktioner och medel av betydande belopp. Väsentligt är därför att det finns en väl fungerande intern kontroll samt att det är säkerställt att arbetet sker på ett ändamålsenligt sätt utifrån detta perspektiv.

Med utgångspunkt i risk- och väsentlighet har revisorerna i kommunen sett ett behov av att övergripande granska kommunens arbete med EKO-frågor.

2.2. Syfte och Revisionsfrågor

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfrågor:

- ✓ Är arbetet med EKO-frågor ändamålsenligt?
- ✓ Är den interna kontrollen avseende EKO-frågor tillräcklig?

2.3. Kontrollmål

- ✓ Genomförs bedömningar av var i verksamheterna risker kan uppträda?
- ✓ Finns utarbetade rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet?
- ✓ Är rutiner och riktlinjer kända i organisationen, tillämpas de och genomförs kontroller i syfte att förebygga och upptäcka eventuella oegentligheter?
- ✓ Genomförs kontroller av risker för oegentligheter?
- ✓ Sker uppföljning och återrapportering till främst kommunstyrelsen avseende risker, förebyggande arbete och faktiska/eventuella händelser?

2.4. Revisionskriterier

- ✓ Kommunallagen
- ✓ Kommunövergripande policys och riktlinjer

2.5. Avgränsning

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen inklusive stadsbyggnadsförvaltningen. Vidare har granskningen koncentreras på kommunens förebyggande arbete att skydda sig mot att EKO-problem inträffar samt på kommunstyrelsens uppsiktsplikt avseende det aktuella området. Granskningen har i övrigt skett på övergripande nivå.

2.6. Metod

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer och analyser av relevanta dokument. Avgränsningen i form av intervjuer har gjorts till biträdande kammunchef, kommunjurist, VD Tekniska verken AB (TVAB), kommunens beställarombud, inköpschef, ekonomichef Kiruna Bostäder AB (KBAB), inköpare KBAB samt installationsamordnare KBAB. Dokumentgranskningen har avgränsats till sammanträdesprotokoll, internkontrollplaner, KBAB och TVAB:s policies på området.

3. Iakttagelser och bedömningar

Nedan redovisas iakttagelserna från dokumentanalys och intervjuer. Redovisningen sker för respektive kontrollmål och avslutas med en bedömning av det enskilda kontrollmålet. En samlad bedömning av kontrollmålen och revisionsfrågan återfinns i rapportens inledande del (kapitel 1).

3.1. Riskbedömning

En del i det förebyggande arbetet med EKO-frågor handlar om att på förhand försöka identifiera när och i vilka situationer risker kan uppstå. Inom ramen för granskningen av kommunens arbete med EKO-frågor har vi i detta kontrollmål bedömt i vilken utsträckning kommunen genom proaktivt arbete gör bedömningar om vart riskerna i verksamheten finns. Vidare har vi granskat vilka styrande dokument i form av riktlinjer, rutiner m.m. som finns kopplat till det förebyggande arbetet.

3.1.1. Iakttagelser

Det framgår av intervjuerna att det inte har genomförts någon riskbedömning på EKO-området i syfte att identifiera var i verksamheten risker för oegentligheter kan finnas. I internkontrollplanen har kommunen dock identifierat vissa riskområden med koppling till EKO-området, se avsnitt 3.4.1. Av intervju uppges att det i övrigt genomförs bedömningar om risker inom ramen för det dagliga arbetet. Här uppges kommunens arbete avseende bl. a. introduktion för nyanställda och värdegrundsarbete vara viktigt för hur den enskilde medarbetaren agerar. Värt att notera i detta sammanhang är att kommunen saknar en policy på området, men att en sådan är under framtagande, enligt intervju. Policyn kommer exempelvis innehålla formerna för introduktionssamtal och bisysslor. Det framgår av intervju att kommunjuristen arbetar med att ta fram styrande dokument på området och då särskilt kopplat till mutor. Vidare har ett arbete inletts för att ta fram riktlinjer och utbildning avseende någon form av visselblåsarfunktion¹ i syfte att tydliggöra hur medarbetaren kan agera vid en sådan situation.

Av intervjuerna framgår att det inte har förekommit någon händelse eller incident på EKO-området kopplat till de verksamheter som omfattats av denna granskning. Vidare uppger de intervjuade att det kan vara svårt att se vart i jobbet riskerna kan finnas.

Drivandet av projekt innebär risker genom att det i dessa finns pengar i omlopp. I detta sammanhang lyfts fram att det finns många som är avropsansvariga mot avtal. Det pågår ett arbete inom bl. a. KBAB med att flytta över ansvaret för avrop till områdesansvariga och detta skulle minska antalet individer med avropsansvar, enligt intervju.

Bolagen har arbetat fram eller håller på att ta fram policys med koppling till det granskade området, se nedan.

Kiruna Bostäder AB (KBAB) har följande styrdokument antagna på området:

- ✓ Mutpolicy

¹ Visselblåsare – en arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden hos arbetsgivare

- ✓ Representationspolicy

Tekniska Verken AB har följande styrdokument antagna på området:

- ✓ Representation
- ✓ Uppförandekod

3.1.2. Bedömning

Vår bedömning är att det i begränsad utsträckning har genomförts analys av var i verksamheten risker kan uppträda.

Bedömningen utgår ifrån att det inom ramen för internkontrollplanen har genomförts riskbedömningar av var i verksamheten det kan finnas risk för oegentligheter eller liknande. Baserat på intervjuerna är vår bedömning att det inte genomförts någon heltäckande analys för att identifiera var risker för oegentligheter i verksamheten kan uppträda. Dock är det vår bedömning att det finns en allmän medvetenhet om var risker kan finnas i verksamheten, exempel på detta är drivandet av projekt och den insikt som finns ute i verksamheten om risker kopplat till detta.

3.2. Rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet

3.2.1. Iakttagelser

Som noterats ovan arbetar kommunen med värdegrunden. En del i detta värdegrundsarbete är de introduktionsutbildningar som hålls två gånger per år där syftet är att informera och utbilda nyanställda i hur kommunen fungerar men där även vissa delar mot EKO-området är med, exempelvis vad som gäller kring bisysslor. Av intervju framgår dock att introduktionen för de nyanställda kan bli tydligare vad gäller mutor, jäv och korruption.

Utöver det som noterats ovan finns inga rutiner eller riktlinjer dokumenterade för hur det förebyggande arbetet på området ska bedrivas. De intervjuade hänvisar till att varje individ har ett ansvar att förebygga att oegentligheter eller liknande uppstår. Dock pågår ett arbete med att arbeta fram riktlinjer och rutiner på området, enligt intervju.

Det har genomförts åtgärder i syfte att bl. a. minska riskerna för korruption. Exempel på sådana åtgärder är;

- ✓ Införandet av "Rena byggen" – vilket innebär ett samarbete mellan skatteverket, ekobrottsmyndigheten och kommunen där de kommunala bolagen (KBAB och TVAB) även ingår i syfte att bl. a. motverka ekonomisk brottslighet.
- ✓ Inköpsdelegation vid avrop mot ramavtal i syfte att minska förutsättningarna för att kunna göra så kallade gentjänster
- ✓ Politiska beslut krävs vid upphandling kopplat till byggen
- ✓ Dialog om vikten av avtalstrohet
- ✓ Utbildning av förvaltningarna inom lagen om offentlig upphandling (LOU)

Det finns en målsättning, enligt intervju, att det ska finnas utpekade beställare på förvaltningar och enheter i syfte att öka avtalstroheten.

De intervjuade upplever att det är tydligt vad som gäller avseende EKO-området trots att det idag inte finns några styrande dokument för detta. Dock framgår att det varierar i vilken utsträckning det finns en kännedom på olika nivåer inom kommunen om vad som gäller vid upptäckt av oegentligheter eller liknande. På chefsnivå uppges att det finns sammanhang där EKO-frågor hanteras men att det är mindre förekommande ned på verksamhets- och medarbetarnivå i kommunen och att det medför att kännedomen är mindre bland medarbetare. Dock har det skett diskussioner kring mutor i kommunens ledningsgrupp vid flera tillfällen och enligt intervju har detta lett till direktiv till chefer om att diskussionerna även ska föras i personalgrupperna.

Projektledarutbildningar som bl. a. medarbetarna på de kommunala bolagen har deltagit i har berört EKO-området.

3.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att det inte finns tillräckliga rutiner och riktlinjer för det förebyggande arbetet avseende EKO.

Bedömningen utgår ifrån att de kommunövergripande utbildningar som genomförs endast i begränsad utsträckning omfattar EKO-området. Vidare finns inga dokumenterade rutiner eller riktlinjer kring hur det förebyggande arbetet ska genomföras. Vi ser däremot positivt på de åtgärder som vidtagits i syfte att förebygga att oegentligheter och liknande uppstår.

3.3. Tillämpning och kontroller för att upptäcka oegentligheter

3.3.1. Iakttagelser

Det finns inte några dokumenterade riktlinjer eller rutiner avseende EKO-området på kommunen, vilket medför att det inte går att granska huruvida dessa styrdokument tillämpas eller inte.

Inom ramen för granskningen kan vi konstatera att de intervjuade uppger att det är till närmaste chefen eller en nivå ovanför denna som en anmälan ska göras vid misstanke om oegentligheter eller liknande. Vidare uppges att det generellt sett finns goda rutiner i hur arbetet bedrivs och att detta medför att riskerna är mindre för att oegentligheter uppstår.

Resurser i form av personal uppges vara en orsak till att exempelvis utbildning på området inte kan genomföras i önskad utsträckning. Inköpsenheten har fått förfrågningar från förvaltningar om utbildning, exempelvis inom området offentlig upphandling. Det genomförs utbildningar i miniformat, enligt intervjuer, alltså komprimerade utbildningar eftersom resurser för mer omfattande insatser uppges inte finnas.

De frågor som dyker upp i de byggprojekt som genomförs och som är av karaktären oegentligheter eller liknande risker hanteras inom bolagens ledningsgrupper samt de enskilda projektens ledningsgrupper.

Det genomförs kontroller med koppling till EKO-området, bl. a. avseende köptrohet. Exempel på kontroller som genomförs är stickprov där det visade sig att andra kläder än

de som omfattades av avtalet köptes med orsak att "de var skönare". Kontrollen ledde till åtgärd i form av dialog kring vad som gäller.

De kommunala bolagen genomför kontroller kring inköp, exempelvis stickprov avseende byggmaterial. I samband med dessa har det visat sig att det främst är kopplat till underhållsarbeten avvikelser förekommer.

Av intervju framgår att kommunens byggprojekt sker enligt LOU och upphandlas enligt ett fast pris. Under de byggprojekt som pågår sker löpande kontroller och avstämningar under bygget genom de byggmöten som hålls. Uppföljningen som sker är prestationsbunden och kopplad till utbetalningsplanen enligt det upphandlade priset.

3.3.2. Bedömning

Då dokumenterade rutiner och riktlinjer saknas avseende EKO-området kan vi inte bedöma ev tillämpning avseende sådana för det förebyggande arbetet.

Vår bedömning är vidare att det genomförs kontroller i syfte att upptäcka oegentligheter, men att avsaknad av riskbedömning medför att det inte går att uttala sig om i vilken utsträckning dessa är tillräckliga.

3.4. Uppföljning och återrapportering till kommunstyrelsen

3.4.1. Iakttagelser

Uppföljningen till kommunstyrelsen sker utifrån de identifierade riskområdena i internkontrollplanen.

Följande risker finns identifierade med beröring på EKO-området;

- ✓ Bristande överblick över kommunens avtal – rutiner för bevakning av tecknade avtal, hantering av avtalskategorier utifrån gallringsplan
- ✓ Hushållning med ekonomiska medel – budgetuppföljning
- ✓ Avtalstrohet – 5-10 stickprov tas i ekonomisystemet
- ✓ Kontering och frisläppning av fakturor – uppdatering av attestreglemente, utbildning av attestanter, 10-20 stickprov för att säkra inköp till överkommet pris
- ✓ Genomförande av direktupphandling i strid med riktlinjer och lag – 5-10 stickprov med leverantörer som kommunen inte har ramavtal med

Av dokumentanalys framgår att Ks får delegationsbeslut återrapporterade. De delegationsbeslut som bl. a. återrapporteras till KS omfattar tilläggsarbeten för olika byggprojekt, Ks 2016-02-01 § 37. Rutinen vid beslut om tilläggsarbeten är att beställarombudet godkänner dessa, skickar kopia till biträdande kommunchef samt återrapport till Ks. Beslut som avser tilläggsarbeten och som är inom budgeten återrapporteras inte till Ks, enligt intervju.

Upplevelsen är att kommunen är mer avtalstrogen nu än den var för 3 år sedan, enligt intervju. I detta sammanhang lyfts det fram att det kan vara svårigheter att nå ut hela

vägen till de som har behörighet att beställa varor, vilket innebär att exempelvis information avseende förändringar av avtal inte når hela vägen ut till den som ska avropa.

Vidare framgår av intervjuerna att avtalstroheten ligger på över 80 % enligt de stickprov som genomförts. Stickproven har visat att det finns områden där avtalstroheten är lägre och dessa är exempelvis kem-produkter.

3.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att det sker uppföljning avseende risker till Ks, men att det saknas uppföljning av det förebyggande arbetet till Ks.

Bedömningen utgår ifrån att det sker uppföljning av det Ks beslutat om, d.v.s. delegationsordning och internkontrollplan. Det finns idag inga dokumenterade rutiner att särskilt följa upp samt att det inte har genomförts någon uppföljning avseende det förebyggande arbetet och därav inget att rapportera till Ks.

Mars 2017

Andreas Jönsson

Uppdragsledare

Hans Forsström

Projektledare