



Hofors kommun

**Granskning av de helägda bolagens
interna kontroll vid upphandling och
inköp**

Revisionsrapport

Audit
KPMG AB
December 2011
Antal sidor: 10

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Granskning av bolagets interna kontroll vid upphandlingar och inköp	3
10.	Styrdokument och tillämpningsföreskrifter	4
10.1	Kommunstyrelsen	4
10.1.1	Styrdokument som omfattar de kommunala bolagen	4
10.1.2	Organisationsstruktur	5
10.2	Styrdokument i Hofors Kommunhus AB och dess dotterbolag	6
11.	Riskanalyser och kontroller	6
11.1	Resultat från intervjuer	7
12.	Uppföljning	8

1. Sammanfattning

KPMG har av revisorerna i Hofors kommun fått i uppdrag att granska om Hofors kommuns helägda bolag, Hofors Kommunhus AB, Hoforshus AB och Hofors Elverk AB, kan sägas ha en intern kontroll så att upphandling och inköp har hanterats på ett ändamålsenligt sätt. I projektet har ingått att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att avsiktliga fel inte kan förekomma inom Hofors kommuns helägda bolag.

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

Utifrån genomförd granskning av vilka etiska regler och styrdokument som finns upprättade konstaterar vi att de helägda bolagen saknar policy mot mutor och bestickning. Inte heller några riktlinjer som beskriver vad gränsen går mellan tillbörlig och otillbörlig gåva från leverantörer finns. Det finns en kommunal policy mot mutor och bestickning, dock har denna varit okänd, som även bolagen har en skyldighet att anta och göra gällande.

Vi har konstaterat ovan att riktlinjer kring mutor och bestickning saknas och genomförda *intervjuer* visar att det finns utrymme för att mer systematiskt diskutera vikten av att tydliga riktlinjer finns och var gränserna går, hur man kan söka information om gränsdragningen samt till vem man vänder sig om man misstänker något som inte är tillbörligt.

Ett av de viktigaste direktiven för bolagen, förutom ägardirektiven, är det av fullmäktige antagna reglementet för intern kontroll. Detta direktiv efterlevs inte av bolagen. Vi har inte funnit att det finns något system för det interna kontrollarbetet. Det finns inte heller upprättade interna kontrollplaner. Vi rekommenderar att de kommunala bolagen inför ett system för internt kontrollarbete.

Vi har i vår granskning inte funnit att bolaget genomför några riskbedömningar eller kontroller som har till uppgift att motverka att eventuella avsiktliga fel kan inträffa. Detta är ett kontrollmoment som med fördel skulle kunna ingå i en intern kontrollplan.

Sammantaget gör vi den bedömningen att avsaknaden av en intern kontroll medför att det finns en risk för att avsiktliga fel kan inträffa samt att avsaknaden av ett fungerande skydd ökar risken för oegentligheter. Kommunstyrelsens ansvar att följa, leda och samordna kommunens bolag med fördel kan utvecklas och bör ha samma form som för de kommunala nämnderna. Kommunstyrelsen bör även för att underlätta sitt arbete utveckla en strategi för hur uppsiktsplikten ska bedrivas och formerna för vilka avrapporteringar som ska lämnas och när i tiden avlämning ska ske.

2. Bakgrund

I kommunallagen och aktiebolagslagen tydliggörs styrelsens och nämnders ansvar för intern kontroll. Styrelsen och VD ansvarar för att den interna kontrollen är utformad så att lagar och förordningar följs och för att minska risken för att oegentligheter kan förekomma. Av Hofors kommuns reglemente för kommunstyrelsen framgår att det är kommunstyrelsens ansvar att leda och samordna planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter (inklusive de kommunala bolagen) samt ha fortlöpande uppsikt över verksamheten i de företag som kommunen helt eller delvis äger.

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

Under de senaste åren har ett flertal fall av oegentligheter avslöjats i Sverige som inneburit ett större fokus på riskerna för oegentligheter inom organisationer.

KPMG har noterat att de nämnda händelserna ofta har en bakgrund i upphandlings och/eller inköpsituationen. Otillåtna direktupphandlingar är oftast ett första steg där möjligheter sedan öppnas för icke tillåtna åtgärder. Genom otillåtna direktupphandlingar bortfaller också den kontroll som görs av företag innan avtal skrivs med företaget. Utifrån ett väsentlighets- och riskperspektiv gör vi bedömningen att den interna kontrollen utgör en viktig förutsättning för att säkerställa att händelser av de slag som inträffat i Västsverige inte händer.

3. Syfte

Projektets *syfte* har varit att granska om Hofors kommuns helägda bolag, Hofors Kommunhus AB, Hoforshus AB och Hofors Elverk AB kan sägas ha en intern kontroll så att upphandling och inköp kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt. I projektet har ingått att granska huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att avsiktliga fel inte kan förekomma inom bolagen samt om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för oegentligheter.

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat Hofors Kommunhus AB, Hoforshus AB och Hofors Elverk AB. Granskningen har omfattat administrativa tjänster och entreprenader där risken är stor för att avsiktliga fel kan förekomma.

5. Revisionskriterier

De kriterier som legat till grund för analys, bedömning och rekommendationer är hämtade från kommunallagen samt kommuninterna regler som reglemente för intern kontroll och tillämpningsanvisningar, bolagsordning, ägardirektiv, kommunstyrelsens reglemente m.fl.

Viktiga delar att ta hänsyn till när vi bedömer det kommunala bolagets hantering av upphandlingar och inköp är efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling samt brottsbalkens regler.

6. Ansvarig styrelse

Respektive bolagsstyrelse i de helägda kommunala bolagen. Avseende kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten hänvisar vi till en granskning som genomförts parallellt med denna granskning. Granskningen heter ”Kommunstyrelsens uppsiktsplikt med inriktning mot de kommunala bolagen”.¹

7. Metod

I våra bedömningar har vi utgått från COSO-modellens beståndsdelar och genomfört intervjuer som följer upprättade granskningsprogram i dess anda.

Utifrån kommunallagen och kommunens styrande dokument har vi särskilt granskat om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig vid hantering av upphandlingar och inköp.

8. Projektorganisation

Projektet har letts av Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor. Magnus Larsson har deltagit i egenskap av sin roll som kundansvarig och som övergripande övervakare och utvärderare projektet.

9. Granskning av bolagets interna kontroll vid upphandlingar och inköp

Nedan i avsnitt 11 - 13 följer en översiktlig sammanfattning av vad som framkommit i våra iakttagelser avseende bolagets interna kontrollarbete vid upphandlingar och inköp samt huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att oegentligheter inte kan förekomma.

Föreliggande redovisning av granskningsresultatet är inriktad på följande delområden:

- Kontrollmiljön
- Riskvärdering
- Kontrollaktiviteter
- Kommunikation och information

¹ Rapporten presenteras för kommunens revisorer i december 2011.

- Tillsyn

Ansvarsfrågan regleras i lagens föreskrifter och styrelsens uppdrag regleras av reglementen, ägardirektiv och andra styrdokument (se revisionskriterier i avsnitt 5).

10. Styrdokument och tillämpningsföreskrifter

I varje kommun och i varje landsting/region finns det en beslutande församling, fullmäktige. Fullmäktige ska tillsätta styrelser och därutöver nämnder och bolag som ska fullgöra kommunens uppgifter. Det är fullmäktige som bestämmer nämnders och bolagens verksamhetsområden och uppdrag. Fullmäktige har som uppgift att besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annat av större vikt för kommunen och de kommunala bolagen. Det är styrelsen som ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha *uppsikt* över övriga nämnders verksamhet.²

Kommunfullmäktige beslutar om övergripande mål och inriktning, om prioriteringar och fördelning av resurser. Fullmäktige fördelar budgeten till de olika politiska nämnderna och styrelserna, som i sin tur beslutar hur pengarna ska användas av det egna ansvarsområdet. Därutöver beslutar fullmäktige om reglementen, ägardirektiv samt andra direktiv och styrdokument, som t.ex. policy.

10.1 Kommunstyrelsen

Det grundläggande syftet med uppsikten är att säkra tillgången till aktuell information från styrelser och nämnder så att kommunstyrelsens uppdrag att leda och samordna de olika verksamheterna kan möjliggöras. Uppföljning bör ske löpande under verksamhetsåret med syfte att ge kommunstyrelsen information om bl.a. att nämndernas och bolagens ekonomi och verksamhet fortlöper enligt fastställda planer samt att den interna kontrollen är tillräcklig. Uppsikten bör vidare genomföras på ett medvetet, förebyggande och kontinuerligt sätt.

Avseende kommunstyrelsens arbete med uppsiktsplikten hänvisar vi till en granskning som genomförts parallellt med denna granskning. Granskningen heter "*Kommunstyrelsens uppsiktsplikt med inriktning mot de kommunala bolagen*".³

10.1.1 Styrdokument som omfattar de kommunala bolagen

Av bolagens ägardirektiv framgår att bolaget har att följa de av kommunfullmäktige och av kommunstyrelsen utfärdade direktiven. Bolaget uppger att man följer anvisningar för ekonomistyrning, uppföljningar, bokslut och budget.

Ett av de viktigaste direktiven för bolagen, förutom ägardirektiven, är det av *fullmäktige* antagna reglementet för intern kontroll. Detta direktiv efterlevs inte av bolagen. Vi har inte funnit att det finns något system för det interna kontrollarbetet. Det finns inte heller upprättade interna

² Kommunallagen 3 och 6 kap

³ Rapporten presenteras för kommunens revisorer i december 2011.

kontrollplaner. Dessa syftas att ge stöd för att utveckla verksamheterna och deras interna processer, följa upp och utvärdera effekten av ledningens styrning, säkerställa att den finansiella rapporteringen är tillförlitlig, att inga *avsiktliga fel* har inträffat samt om verksamheterna följer externa och interna direktiv.

De kommunala bolagens åiterrapportering av ett systematiskt internkontrollarbete skulle kunna vara ett viktigt verktyg i kommunstyrelsens uppsikt.

För att i någon mån tydliggöra innebörden av begreppet intern kontroll ges nedan en kort beskrivning baserad på den s.k. COSO-modellen, vilken har fått stort genomslag på området och valda delar ingår i reglementet för intern kontroll. Enligt denna modell syftar den interna kontrollen till att verka för:

- ändamålsenliga och effektiva system och rutiner
- tillförlitlig ekonomisk redovisning och rapportering av verksamheten
- efterlevnad av lagar, föreskrifter och riktlinjer
- skydd mot förluster av tillgångar
- eliminering eller upptäckt av allvarliga fel

Enligt modellen understryks vidare behovet av att integrera den interna kontrollen som en *process* i den dagliga verksamheten, där flera aktörer samverkar d v s politiker, professionell ledning och övrig personal.

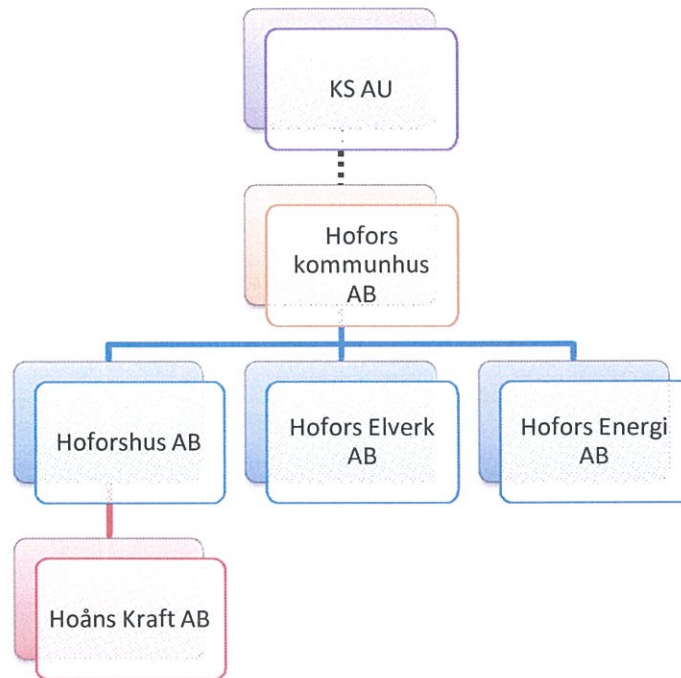
Viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt arbete med intern kontroll är att detta pågår i en miljö där det finns ett omfattande *informationsflöde* mellan de olika aktörerna och där deras respektive *ansvarsområden* är väl kända i organisationen. Det krävs också kunskap om *målen* för verksamheterna, de *processer* som används för att nå dessa mål, liksom de *kontrollkomponenter* som ingår i den fortlöpande interna kontrollprocessen.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsens ansvar att följa upp hur de kommunala bolagen arbetar med intern kontroll inte fungerat. VD konstaterar vid intervju att det är en riktig iakttagelse att ett system för intern kontroll saknas och bör införas.

- Vi rekommenderar att de kommunala bolagen inför ett system för internt kontrollarbete.

10.1.2 Organisationsstruktur

Hofors kommun har bildat en ny struktur för bolagskoncernen. Från och med den 1 januari 2012 bildas ett nytt beredningsorgan i kommunstyrelsen, kommunstyrelsens arbetsutskott (KS AU). Det kommer att föreligga personunion mellan kommunstyrelsens arbetsutskott och det helägda moderbolaget Hofors kommunhus AB's styrelse. Den strukturen ser ut som följer nedan:



I dag har de kommunala bolagen gemensam administration som hanteras av Hoforshus AB där också alla personella resurser i hela koncernen finns. Samtliga bolag har en gemensam VD. Någon policy eller riktlinjer mot mutor och bestickning finns inte antaget av bolaget.

10.2 Styrdokument i Hofors Kommunhus AB och dess dotterbolag

Huruvida de kommunala bolagen har ändamålsenliga styrdokument som säkerställer att risker för att avsiktliga fel inte kan förekomma inom bolagen samt om det finns ett fungerande skydd som minskar risken för oegentligheter, kan vi konstatera att detta saknas i samtliga helägda bolag.

Bolagen har ingen policy mot mutor och bestickning, inte heller några riktlinjer som beskriver vad gränsen går mellan tillbörlig och otillbörlig gåva från leverantörer. Det finns en kommunal policy mot mutor och bestickning, dock är denna okänd, som även bolagen har en skyldighet att anta och göra gällande.

11. Riskanalyser och kontroller

För att utreda hur de kommunala bolagen arbetar med intern kontroll vid upphandlingar och inköp samt huruvida den interna kontrollen säkerställer att risker för att oegentligheter inte kan förekomma har vi genomfört ett flertal intervjuer med bolagens ledning och anställda som har ansvar för att genomföra upphandlingar och inköp.

11.1 Resultat från intervjuer

Nedan sammanfattas resultatet av vad som framkommit vid intervjuer med anställda (samtliga befinner sig organisatoriskt i Hoforshus AB) och VD.

Sammantaget visar intervjuerna att det finns ett behov av att bolagen tydliggör vilka regler som gäller för anställda när de i affärsrelationer med leverantörer kan bli erbjudna måltider, gåvor och evenemang.

En grundprincip som borde gälla är att bolagen ska stå för sina egna kostnader i samband med mässor, evenemang etc. som tillhandahålls av leverantörer.

Det finns dock en diskrepans mellan VD's uppfattning och de anställdas om att det finns tydliga (ej dokumenterade) riktlinjer. Vi kan konstatera att det förekommer aktiviteter som kanske kan ifrågasättas att vara mindre lämpliga, inte ur ett ekonomiskt värde utan mer att det skulle kunna medföra en förtroendskada. Det är även viktigt att diskutera gränsdragningen utifrån vilken förtroendskada ett eventuellt deltagande i en aktivitet med en leverantör kan medföra, trots ett eventuellt lågt ekonomiskt värde i evenemanget.

Vi vill särskilt understryka att en anställd kan vara påverkbar även under pågående avtals- eller ramavtalsperiod. I samband med ny upphandling kan positiva referenser inifrån organisationen dock få en betydande roll i en samlad utvärdering. Oavsett position i organisationen bör en gemensam hållning gälla utåt mot leverantörer.

Vi har konstaterat ovan att riktlinjer kring mutor och bestickning saknas och genomförda intervjuer visar att det finns utrymme för att mer systematiskt diskutera vikten av att tydliga riktlinjer finns och var gränserna går, hur man kan söka information om gränsdragningen samt till vem man vänder sig om man misstänker något som inte är tillbörligt.

Vi har i vår granskning inte funnit att bolaget genomför några riskbedömningar eller kontroller som har till uppgift att motverka att eventuella avsiktliga fel kan inträffa. Detta är ett kontrollmoment som med fördel skulle kunna ingå i en intern kontrollplan.


I samband med stora upphandlingar anlitas extern konsult. Därutöver sker avrop mot Inköp Gävleborgs upphandlade ramavtal.

- Bolagen kan med fördel tydliggöra gränserna för vad som är tillåtet och otillåtet för anställda att ge eller ta emot i en policy för mutor och andra oegentligheter med tillhörande riktlinjer.
- Bolagen bör se över arbetet med att genomföra riskbedömningar och kontroller i verksamheten och system för att motverka att eventuella avsiktliga fel kan inträffa.
- Bolagen bör utveckla ett system för att fånga upp signaler om eventuella otillbörliga händelser och beteenden hos anställda. Någon form av Whistle Blowing-system kan vara ett stöd i detta arbete.

12. Uppföljning

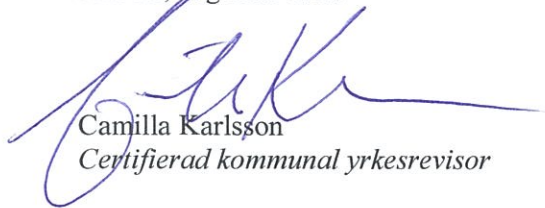
Syftet med granskningen har varit att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig och ändamålsenlig. Utifrån genomförd granskning finns det ett flertal förbättringsförslag som avser både kommunstyrelsen och de kommunala bolagen.

Sammantaget gör vi den bedömningen att avsaknaden av en intern kontroll medför att det finns en risk för att avsiktliga fel kan inträffa samt att avsaknaden av ett fungerande skydd ökar risken för oegentligheter.



Tydliga riktlinjer och en tydlig kommunikation om vad gränserna går, är ett skydd för de anställda!

KPMG, dag som ovan



Camilla Karlsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Magnus Larsson
Kundansvarig