



# Trollhättans stad

Granskning av interna kontroller kopplade till risken för oegentligheter samt kommunens visseblåsarfunktion

28 november 2022

## Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning .....	2
2.	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund .....	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3	Revisionskriterier .....	3
2.4	Metod och genomförande .....	3
2.5	Avgränsning .....	3
3.	Arbetet med skydd mot oegentligheter .....	4
3.1	Kontrollmiljö.....	4
3.2	Riskbedömningar .....	6
3.3	Kontrollaktiviteter .....	7
3.4	Information och kommunikation .....	10
3.5	Utvärdering och uppföljning .....	11
3.6	Visselblåsarfunktionen .....	12
4.	Slutsats och rekommendationer .....	14
4.1	Bedömning utifrån revisionsfrågorna .....	14
4.2	Slutsatser och rekommendationer .....	15
	Bilaga 1. Bakgrund .....	17
	Bilaga 2. COSO-modellen .....	18
	Bilaga 3. Källförteckning .....	20

# 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Trollhättans Stad genomfört en granskning av den interna kontrollen kopplad till risken för ekonomiska oegentligheter samt visselblåsarfunktionen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra ekonomiska oegentligheter i verksamheten.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt en god intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda potentiella oegentligheter. I vår mening finns utvecklingsområden inom arbetet med riskanalyser, kontrollsystemen, information och kommunikation, uppföljning och utvärdering. En naturlig början på ett sådant arbete är att uttala hur kommunen ska förhålla sig till dessa frågor och vad styrelsen vill att verksamheten ska göra för att motverka oegentligheter.

Vi bedömer visselblåsarfunktionen som ändamålsenlig och att den uppfyller de krav som ställs i Visselblåsarlagen.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- ▶ Tillse att riskerna kopplade till oegentligheter beskrivs mer utförligt för att täcka konkreta risker och underlätta uppföljningen av hantering av risken
- ▶ Tillse att styrelsen ges förutsättningar att delta i arbetet med riskanalysen samt besluta om vilka risker som prioriteras
- ▶ Överväga upptäckande kontroller avseende bisysslor, exempelvis genom återkommande stickprov inom ramen för internkontrollarbetet
- ▶ Överväga att aktivera kontroller av utbetalningar till företag där någon av kommunens anställda har ett registrerat engagemang
- ▶ Tillse att en kommunövergripande förteckning över rapporterade bisysslor utarbetas för att stärka kontrollen över bisysslor i kommunen och förebygga förtroendeskador
- ▶ Tillse att regelverket för rekrytering av närstående förankras i organisationen
- ▶ Genomföra riktade återkommande utbildningar som specifikt behandlar arbetet mot oegentligheter
- ▶ Stärka informationsdelningen kring kommunens riktlinjer för att bibehålla medvetenhet kring risker kopplade till oegentligheter
- ▶ Implementera ett arbetssätt för utvärdering av internkontrollarbetet, i syfte att säkerställa att kontrollerna är effektiva och ändamålsenliga

## 2. Inledning

### 2.1 Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning avseende kommunens interna kontroller för att motverka oegentligheter samt hur införandet av kommunens visseblåsarfunktion fortskrider. Granskningens bakgrund framgår av bilaga 1.

### 2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en god intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra ekonomiska oegentligheter i verksamheten.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för oegentligheter?
- ▶ Genomförs adekvata riskanalyser för att minska riskerna för oegentligheter?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka oegentligheter?
- ▶ Sker samverkan och sprids information till berörda medarbetare i organisationen?
- ▶ Finns det adekvat utbildning för kommunens anställda för att hjälpa dem i sitt arbete för att motverka oegentligheter?
- ▶ Följs relevanta processer upp och återrapporteras till rätt nivåer i organisationen?
- ▶ Finns det redan nu, en fungerande och ändamålsenlig visseblåsarfunktion? Uppfyller den kraven enligt den nya lagen?

### 2.3 Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning framgår av bilaga 2.

### 2.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Källförteckning framgår av bilaga 3.

Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten.

### 2.5 Avgränsning

Granskningen avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor samt till att avse kommunstyrelsen. Granskningen i sin helhet samt innehållet i våra rapporter utgör inte någon juridisk rådgivning.

Granskningen syftar inte till att granska kommunen avseende att upptäcka eller utreda brott. Bedömningar och slutsatser baseras på dokumentstudier och intervjuer.

### 3. Arbetet med skydd mot oegentligheter

#### 3.1 Kontrollmiljö

Kontrollmiljö omfattar organisationens kultur, såsom etiska värderingar, ledarskapsresurser och ansvarsfördelning inom organisationen. Utöver organisationskultur består kontrollmiljön även av styrdokument, exempelvis policyer och riktlinjer. Vissa övergripande tekniska system, såsom visseblåarsystem, tillhör också kontrollmiljön.

##### 3.1.2 Organisation och ansvarsfördelning

Grundstommen i kommunens kontrollmiljö är internkontrollarbetet. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet övervaka att kommunens löpande förvaltning sköts lagenligt och ekonomiskt. Kommunstyrelsen ska även följa hur den interna kontrollen sköts i nämnderna.

Av dokumentet *Bestämmelse om intern kontroll* som antogs av kommunfullmäktige 2018 framgår att nämnderna har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden. Nämnderna ska tillse att det finns en organisation för internkontroll samt att det finns nödvändiga regler och anvisningar. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god internkontroll i kommunen och ska utvärdera kommunens samlade internkontroll.

Respektive förvaltningschef ansvarar för att upprätta en verksamhetsanpassad internkontrollplan. Internkontrollplanen ska vara baserad på en risk- och väsentlighetsanalys. Respektive nämnd ska inför kommande år anta en plan för uppföljning och granskning av den interna kontrollen. I planen ska det framgå vilka kontrollområden som ska följas upp.

Förvaltningschef ansvarar för att återrapportera hur den interna kontrollen fungerar till nämnden/styrelsen samt att redovisa genomförda åtgärder och effekter av beslutade förbättringsåtgärder.

Av intervjuer framgår att det övergripande arbetet med internkontroll inom ekonomiområdet genomförs av en kontrollgrupp bestående av ekonomer från de olika förvaltningarna. Kontrollgruppen leds av en controller och träffas två till tre gånger per år. Kontrollgruppen tar fram gemensamma kontrollpunkter inom ekonomiområdet som ska genomföras i hela staden. Respektive nämnd ansvarar för att ta fram kontrollpunkter inom sina respektive verksamhetsområden. Samtliga genomförda kontroller sammanställs i en gemensam kommunövergripande kontrollrapport som behandlas i kommunstyrelsen i samband med bokslutet.

##### 3.1.3 Styrande dokument

EY har erhållit nedan policys, riktlinjer och andra dokument av relevans för denna granskning<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> För detaljerad beskrivning, se Bilaga 3

- ▶ Bestämmelser om intern kontroll
- ▶ Riktlinje mutor och andra oegentligheter
- ▶ Riktlinjer vid kränkande särbehandling, diskriminering, trakasserier, sexuella trakasserier och repressalier
- ▶ Delegeringsordning för kommunstyrelsen
- ▶ Attestbestämmelser för kontroll av transaktioner
- ▶ Rutiner för handkassa
- ▶ Tillämpningsanvisningar attester
- ▶ Riktlinjer avseende bisysslor
- ▶ Riktlinje för visseblåsning

Riktlinjerna berör såväl anställda som förtroendevalda i kommunen och omfattar i viss utsträckning även de kommunala bolagen.

Ovanstående styrdokument ger vägledning kring bland annat gränsdragningen mellan tillbörlig och otillbörlig förmån samt vilka regler som gäller för användande av arbetsgivarens egendom och rekrytering. Styrdokumenterna anger även regler för attest, handkassar, anställdas bisysslor och visseblåsning (se avsnitt 3.6)

#### 3.1.4 Övergripande system

I kommunens ekonomisystem UBW ERP finns inbyggda kontroller avseende felaktiga utbetalningar och attester. Alla leverantörer som läggs upp hanteras av ekonomiavdelningen. Det är endast ett fåtal personer som har behörighet att lägga upp leverantörer samt ändra fast data och att samtliga justeringar som görs beträffande en leverantör loggas. Det sker inte någon regelbunden uppföljning gällande ändring av fasta data. En förebyggande kontroll finns genom att förändringar i fasta data i ekonomisystemet inte går igenom utan att först ha attesterats. Detta avser dock ej nya uppläggningar. Fakturor över 1 000 000 kr går till automatisk efterkontroll hos upplagd person i ekonomisystemet. Utöver den generella gränsen om 1 000 000 kr finns inga beloppsgränser gällande attesteringar av fakturor.

#### 3.1.5 Kultur

Förutsättningarna för kommunens internkontroll påverkas av den kultur och miljö som råder inom organisationen. I intervjuer framkommer en samstämmig bild av det finns god kultur i kommunen gällande skydd mot oegentligheter. I intervjuer uppges att det finns en kultur av att kunna vända sig till sin chef när den anställda är osäker på hur en situation bör hanteras. I kommunens riktlinjer anges därtill att om en arbetstagare i kommunen är osäker på hur en gåva eller förmån ska hanteras bör den anställda ta upp frågan med sin chef eller nämndordförande för bedömning. Det uppges dock att kommunen har en hög personalomsättning och att det därav inte alltid är möjligt att förlita sig på att alla anställda har tillräckligt med kunskap och kompetens för att veta hur de ska agera i frågor som berör oegentligheter.

### 3.1.6 Bedömning av kommunens kontrollmiljö

Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för oegentligheter. Det finns en tydlig ansvarsfördelning för olika delar av arbetet med intern kontroll samt för kommunens visselblåsarfunktion. Respektive nämnd ansvarar för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde, därutöver finns en kontrollgrupp som beslutar om gemensamma kontrollpunkter som ska genomföras i hela staden.

I intervjuer framkommer en samstämmig bild av att det finns ett levande samtal kring oegentligheter och att anställda har möjlighet att vända sig till chef vid osäkerheter vilket vi ser positivt på. Det finns flertalet policyer som riktar in sig på områden/processer som är utsatta för risk för oegentligheter. I intervjuer framkommer en samstämmig bild av att det finns ett levande samtal kring oegentligheter och att anställda har möjlighet att vända sig till chef vid osäkerheter vilket vi ser positivt på. Det övergripande systemet för ekonomi bedöms fylla sin funktion, vi konstaterar dock att det saknas beloppsgränser för attestering av fakturor under 1 000 000 kr.

## 3.2 Riskbedömningar

Riskanalys handlar generellt om att identifiera interna och externa risker som en organisation utsätts för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt vilka konsekvenser det skulle ge. Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledningar att göra riskanalyser på olika nivåer och i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt. Detta har beaktats i efterföljande analys av kommunen.

Enligt stadens bestämmelser för intern kontroll ska internkontrollplanen baseras på en riskanalys. Risk- och väsentlighetsanalysen ska dokumenteras och beslutas av respektive nämnd.

Kommunstyrelsens förvaltning utarbetar årligen en riskanalys som underlag inför framtagande av interkontrollplanen. Arbetet med att ta fram riskanalysen sker i förvaltningens ledningsgrupp där samtliga avdelningar är representerade. I intervjuer beskrivs att riskanalysen i huvudsak är en tjänstemannaprodukt. Kommunstyrelsens ledamöter är inte delaktiga i framtagandet av riskanalysen men bereds möjlighet att besluta om hela eller delar av förvaltningens förslag på riskanalys.

I kommunstyrelsens riskanalys för 2022 framgår ett tiotal risker som är graderade utifrån risk och väsentligheter. I riskbedömningen har risker för oegentligheter, mutor och jäv angivits som en av de mest väsentliga riskerna. I konsekvensbeskrivningen anges att bristande kunskap om eller, respekt för kommunens policys kan leda till risk för förekomsten av mutbrott eller andra oegentligheter. Risken specificeras inte ytterligare i riskanalysen eller internkontrollplanen. Inga av de övriga riskerna i riskanalysen har koppling till oegentligheter.

### 3.2.2 Bedömning av kommunens arbete med riskanalyser

Vi bedömer att det finns utvecklingsområden i arbetet med riskbedömningar. Kommunstyrelsen beslutar årligen om en riskanalys. I riskanalys för 2022 finns endast en övergripande risk kopplat till oegentligheter. I vår mening kan bör risken för oegentligheter utvecklas på en mer detaljerad nivå för att säkerställa att relaterade åtgärder är ändamålsenliga och effektiva.

Granskningen visar även att kommunstyrelsens ledamöter inte är delaktiga i framtagandet av riskanalysen. Det är styrelsens ansvar att tillse att den intern kontrollen är tillräcklig. I vår mening bör kommunstyrelsen inkluderas i arbetet med att ta fram riskanalysen för att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig.

## 3.3 Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller eliminera risker. Inom ramen för granskningen har EY ställt frågor om och efterfrågat dokumentation som beskriver hur kommunen arbetar med att minska risken för oegentligheter. Vi delar in dessa aktiviteter i förebyggande, upptäckande och utredande.

### 3.3.2 Förebyggande kontroller

En förebyggande kontroll avser att förhindra att fel eller oegentligheter inträffar. Som tidigare beskrivits finns flertalet styrande dokument och riktlinjer för att förebygga oegentligheter inom Trollhättans stad. Dokumentstudier visar att samtliga styrdokument som beslutats av kommunstyrelsen har uppdaterats under mandatperioden. Nedan följer en sammanfattande redogörelse av förebyggande kontroller inom kommunstyrelsens förvaltning.

Enligt tillämpningsanvisningar till Trollhättans stads attestbestämmelser ska attestering<sup>2</sup>, i tillämpliga fall föregås av följande kontroller:

- ▶ Kontroll att vara eller tjänst har mottagits
- ▶ Kontroll att mottagen vara/tjänst håller avtalad kvalitet
- ▶ Kontroll att pris är korrekt, exempelvis utifrån avtal
- ▶ Kontroll att betalningsvillkor är uppfyllda
- ▶ Kontroll att behörigt beslut finns
- ▶ Kontroll att konteringen<sup>3</sup> är korrekt
- ▶ Kontroll att verifikationen uppfyller krav enligt lagstiftning

Av stadens attestbestämmelser framgår att alla ekonomiska transaktioner för utbetalningar kräver minst två attester, en granskningsattest och en beslutsattest. Undantag från regeln om minst två attestanter får göras om granskningsattestanten kan ersättas av annan

---

<sup>2</sup> **Attestering** intyga att en ekonomisk transaktion följer lagar och regler genom att intyga med namn eller elektronisk signatur.

<sup>3</sup> **Konterering** att kontera betyder att förse till exempel en faktura med värden för konto, kostnadsställe, kostnadsbärare, projektnummer och liknande som behövs för att bokföra fakturan på rätt sätt

likvärdig kontroll eller om utbetalning gäller lön via försystem. Attestbestämmelserna och tillhörande tillämpningsanvisningar saknar beloppsgränser under 1 000 000 kr.

Som tidigare beskrivits finns flertalet rutiner, policys och riktlinjer som är relevanta för att förebygga oegentligheter.

#### Otillbörliga förmåner

I stadens *riktlinjer för mutor och andra oegentligheter* beskrivs gränsdragningen mellan en tillbörlig och otillbörlig förmån. Exempel på otillbörliga förmåner utifrån riktlinjen är:

- ▶ Penninggåvor i kontanter, värdepapper eller liknande
- ▶ Sidoleveranser av varor eller tjänster från leverantörer så som byggmaterial, eller transport- och hantverkstjänster
- ▶ Förfogande över fordon, båt eller fritidsbostad för privat bruk

#### Kommunal egendom

I riktlinjen anges att stadens egendom är avsedd för tjänstebruk och därför inte får användas för privat bruk eller lånas ut till utomstående, om inget annat särskilt är beslutat. I revisionens förstudie av fordonshantering 2020 framkom att det fanns utvecklingsområden gällande kontrollen av fordon. I intervju uppges att det sedan dess införts elektroniska körjournaler i stadens bilpoolsbilar, serviceförvaltningen uppges att en upphandling av elektroniska körjournaler i övriga fordon ska genomföras.

#### Rekrytering

I stadens riktlinjer anges att den som ansvarar för en rekrytering inte själv ska fatta beslut om anställning av personer till vilka han eller hon har ett släktskaps- eller vänskapsförhållande med eller är i någon form av beroendeställning till. Detta gäller även vid vikariatstillsättning och vid lönesättning. I intervjuer uppges att regelverket för rekrytering av närstående inte fullt ut är känt i organisationen och att rekrytering av närstående förekommer.

### 3.3.3 Bisysslor

Enligt lagen om offentlig anställning får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada arbetsgivarens anseende. Arbetsgivaren skall på lämpligt sätt informera arbetstagarna om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. En arbetstagare skall på arbetsgivarens begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren skall kunna bedöma arbetstagarens bisyssla.

Personalutskottet i Trollhättans stad har beslutat om en *riktlinje avseende bisysslor*. Enligt riktlinjen ska arbetsgivaren förbjuda bisysslor som är förtroendeskadliga, arbetshindrande eller konkurrerande. I riktlinjen definieras bisysslor som anställning hos annan arbetsgivare, eget företag, styrelseuppdrag i aktiebolag samt uppdrag som god man eller kontaktperson. Enligt de Allmänna bestämmelserna och Lagen om offentlig anställning är samtliga anställda skyldiga att anmäla bisysslor till sin arbetsgivare, det åligger arbetsgivaren att upplysa om denna skyldighet.

Trollhättans Stad gör årligen ett utskick till samtliga månadsanställda för att säkerställa att frågan om bisysslor ställs årligen. Medarbetare i staden anmäler bisysslor genom ett digitalt verktyg. I verktyget ska anges hur mycket tid bisysslan tar i anspråk och vilken typ av uppdrag bisysslan avser. Frågan om bisyssla tas också upp vid medarbetarsamtal. Upptäckande kontroller avseende bisysslor, så som kontroll av anställdas registrerade engagemang i bolagsverkets näringslivsregister sker ej. Det sker heller inga kontroller avseende utbetalningar till företag som har en affärsmässig relation till kommunen och där anställda i kommunen också har ett registrerat bolagsengagemang.

Rapporterade bisysslor diarieförs i respektive nämnds diarium. Någon kommunövergripande förteckning över rapporterade bisysslor finns inte.

### 3.3.4 Upptäckande aktiviteter

En upptäckande kontroll avser att kontrollera att de förebyggande kontrollerna är effektiva. Upptäckande kontroller i Trollhättans Stad sker i huvudsak inom ramen för internkontrollarbetet. Av uppföljning av 2021 års internkontroll framgår att följande upptäckande aktiviteter rapporterats till kommunstyrelsen inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.

- ▶ *Kommunstyrelsen:* Kontroll av att direktupphandlingar genomförts i enlighet med lokala bestämmelser. Kontrollen har genomförts genom stickprov på underlag. Kontrollen har inte visat på några avvikelser.
- ▶ *Överförmyndaren:* Kontroll av ställföreträdare görs löpande. Årligen kontroll sker av ställföreträdare genom utdrag i belastningsregistret och hos Kronofogdemyndigheten.
- ▶ *Kultur- och fritidsnämnden:* Kontroll av att föreningsbidrag används för avsett ändamål enligt upprättad överenskommelse eller annat beslut. Fem föreningar har kontrollerats genom stickprov. Inga avvikelser noterades i kontrollen.
- ▶ *Samhällsbyggnadsnämnden:* Uppföljning att jäv inte förkommer i myndighetsutövning. Uppföljningen uppges inte ha resulterat i några avvikelser. Det framgår dock inte hur kontrollerna har genomförts.

Under 2020 genomfördes kontroller avseende gåvor och handkassar inom ramen för utbildningsnämndens, kultur och fritidsnämndens, omsorgsnämndens samt samhällsbyggnadsnämndens internkontrollarbete. I den uppföljning som kommunstyrelsen erhöåll i februari 2022 presenterades en återrapportering utifrån tidigare års internkontroll. I sammandrag visade kontrollerna att det fanns utvecklingsområden kring att kommunicera gällande rutiner för respektive område.

### 3.3.5 Utredande aktiviteter

En utredande aktivitet syftar till att identifiera orsaken till avvikelser kopplat till de förebyggande och/eller upptäckande kontrollerna. I intervjuer framgår att kommunen hittills varit förskonade från oegentligheter av allvarlig art och att det därför inte funnits behov av utredande aktiviteter. Inom arbetsmarknads- och socialförvaltningen finns en rutin för hantering och utredning vid information om misstänkta oegentligheter. Rutinen beskriver

översiktligt tillvägagångssättet vid utredning samt roll- och ansvarsfördelning inom förvaltningen. EY har inte erhållit någon motsvarande rutin från övriga förvaltningar.

Sedan sommaren 2022 har kommunen implementerat en visselblåsarfunktion där relevanta ärenden ska behandlas och utredas av en mottagarfunktion i Vänersborgs kommun. Vidare beskrivning av funktionen återfinns under avsnitt 3.6

### 3.3.6 Bedömning av kommunens kontrollaktiviteter

Utifrån tillhandahållen dokumentation kan vi konstatera att kommunen arbetar med kontroller inom många olika områden. I kommunen finns flertalet olika kontroller för att förebygga oegentligheter. Det finns dock vissa utvecklingsområden gällande kommunens förebyggande kontroller. Vi noterar att attestbestämmelserna och tillhörande tillämpningsanvisningar saknar beloppsgränser samt att kommunens regelverk för att förebygga jäv vid rekrytering inte är helt känt i organisationen och att rekrytering av anhöriga uppges ha förekommit.

Kommunen har i vår mening ett regelverk för bisysslor som uppfyller lagkraven, det sker också en årlig inventering av anställdas bisysslor. Kommunen gör i nuläget inga upptäckande kontroller avseende bisysslor. Det sker heller inga kontroller av förtroendskadliga utbetalningar<sup>4</sup> kopplat till bisysslor. Avsaknad av upptäckande kontroller gällande bisysslor innebär i vår mening risk för att regelverket inte efterlevs fullt ut.

Kommunstyrelsen erhåller årligen en återrapportering av internkontrollarbetet inom nämnderna. Av 2021 års åiterrapportering framgår att upptäckande kontroller görs inom flera olika områden ute i förvaltningarna vilket vi ser positivt på.

## 3.4 Information och kommunikation

Det är viktigt att information och kommunikation fungerar väl mellan olika nivåer i organisationen för att den ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information. Detta gäller både från organisationen upp till ledningen och de som arbetar med intern kontroll samt från ledning ut i organisationen. Detta har beaktats i efterföljande analys av kommunen.

### 3.4.2 Informationsdelning och utbildning

Av intervjuer framgår att samtliga styrdokument med relevans för att förebygga oegentligheter finns tillgängliga via stadens intranät eller via stadens hemsida. Information kring arbetet mot oegentligheter sker också i vissa fall vid arbetsplatsträffar. Vid introduktion av nyanställda ges information om stadens rutiner bland annat kopplat till oegentligheter, dock är det upp till varje avdelning att säkerställa att information ges till nyanställda.

---

<sup>4</sup> **Förtroendskadlig utbetalning** avses i detta fall en utbetalning till ett företag där en anställd har ett engagemang och där företaget också har en affärsmässig relation till kommunen.

Kommunstyrelsen har en stående informationspunkt varje sammanträde, där chefer inom förvaltningen kan ge information om viktiga händelser i förvaltningen eller omvärlden exempelvis avseende misstankar om oegentligheter.

Staden erbjuder inga återkommande utbildningar till anställda avseende oegentligheter, orsaken till detta uppges vara att personalomsättningen är hög och att staden hittills varit förskonad från oegentligheter av mer allvarlig karaktär. Intervjuade beskriver att det ser positivt på fler kompetenshöjande insatser gällande oegentligheter.

Visselblåsarfunktionen är upphandlad gemensamt med Vänersborgs kommun och Kunskapsförbundet Väst (se avsnitt 3.6), i övrigt finns ingen samverkan mellan kommunen och annan extern verksamhet gällande arbete mot oegentligheter. Inom kommunen finns som tidigare nämnts en kontrollgrupp som består av ekonomer från de olika förvaltningarna. Kontrollgruppen beslutar om gemensamma kontrollpunkter inom ekonomiområdet som gäller för hela staden.

### 3.4.3 Bedömning av kommunens arbete med informationsdelning och kommunikation

Polycys och riktlinjer finns tillgängliga via kommunens intranät. Informationsdelning sker även vid exempelvis arbetsplatsträffar samt nyanställning. I dagsläget sker dock ingen kontinuerlig eller återkommande utbildning kring oegentligheter eller policyer relaterade till ämnet. För att medarbetare skall vara uppdaterade och hålla kommunens policys i åtanke i det vardagliga arbetet är kontinuerlig kunskapsdelning i form av utbildning och informationsdelning viktigt.

Vi noterar även att kommunens regelverk för att förebygga jäv vid rekrytering (se avsnitt 3.3.1) inte är helt känt i organisationen och att rekrytering av närstående förekommer, detta indikerar i vår mening ett behov av att stärka informationen kring kommunens regelverk. För att säkerställa att samtliga medarbetare är medvetna om stadens regelverk kopplat till oegentligheter bör riktade utbildningsinsatser övervägas.

Utöver visselblåsarfunktion finns ingen samverkan med annan extern verksamhet gällande arbetet mot oegentligheter. Inom kommunen finns en kontrollgrupp bestående av ekonomer från de olika förvaltningarna. Kontrollgruppen beslutar om kommungemensamma kontrollpunkter inom ekonomiområdet.

## 3.5 Utvärdering och uppföljning

Övervakande aktiviteter inkluderar att utvärdera och följa upp den implementerade interna kontrollen i organisationen. Utvärdering av internkontrollen kan utgöras av bland annat uppföljning av internkontrollplanen. Övervakande aktiviteter i verksamheten kan utgöras av löpande analys av verksamheten. Detta har beaktats i efterföljande analys av kommunen.

### 3.5.2 Uppföljning och övervakande aktiviteter

Utöver återkommande riskanalyser sker ingen systematisk utvärdering avseende internkontrollen. Vi konstaterar att kommunstyrelsens internkontrollplan saknar information

om vem som ansvarar för att genomföra kontrollerna och vem resultatet ska återrapporteras till.

### 3.5.3 Återrapportering

Återrapportering av internkontrollarbetet sker årligen till kommunstyrelsen, dels gällande kommunstyrelsens egna kontroller, dels gällande internkontrollarbetet i stadens nämnder. I samband med uppföljningen erhåller kommunstyrelsen även förslag på åtgärder utifrån tidigare års kontroller. Av intervjuer framgår att riskanalysen justeras årligen och att nya kontrollområden tas fram utifrån bedömd riskbild.

### 3.5.4 Bedömning av kommunens utvärdering och uppföljning

Vi konstaterar att internkontrollarbetet följs upp och återrapporteras till kommunstyrelsen årligen. Internkontrollplanen saknar dock information om vem som ansvarar för att genomföra kontroller och vem resultatet av kontrollen ska återrapporteras till. Det saknas också en systematisk utvärdering av huruvida internkontrollarbetet är effektivt och ger önskat resultat. För att säkerställa att kontrollerna är ändamålsenliga och effektiva finns det i vår mening behov av att implementera ett arbetssätt för utvärdering av internkontrollen.

## 3.6 Visselblåsarfunktionen

Trollhättans Stad har tillsammans med Vänersborgs kommun och Kunskapsförbundet Väst upphandlat en gemensam tjänst för visseblåsning. Visselblåsarfunktionen tillhandahålls av en extern leverantör och implementerades under sommaren 2022.

Figur 1: Visselblåsarfunktionens egenskaper



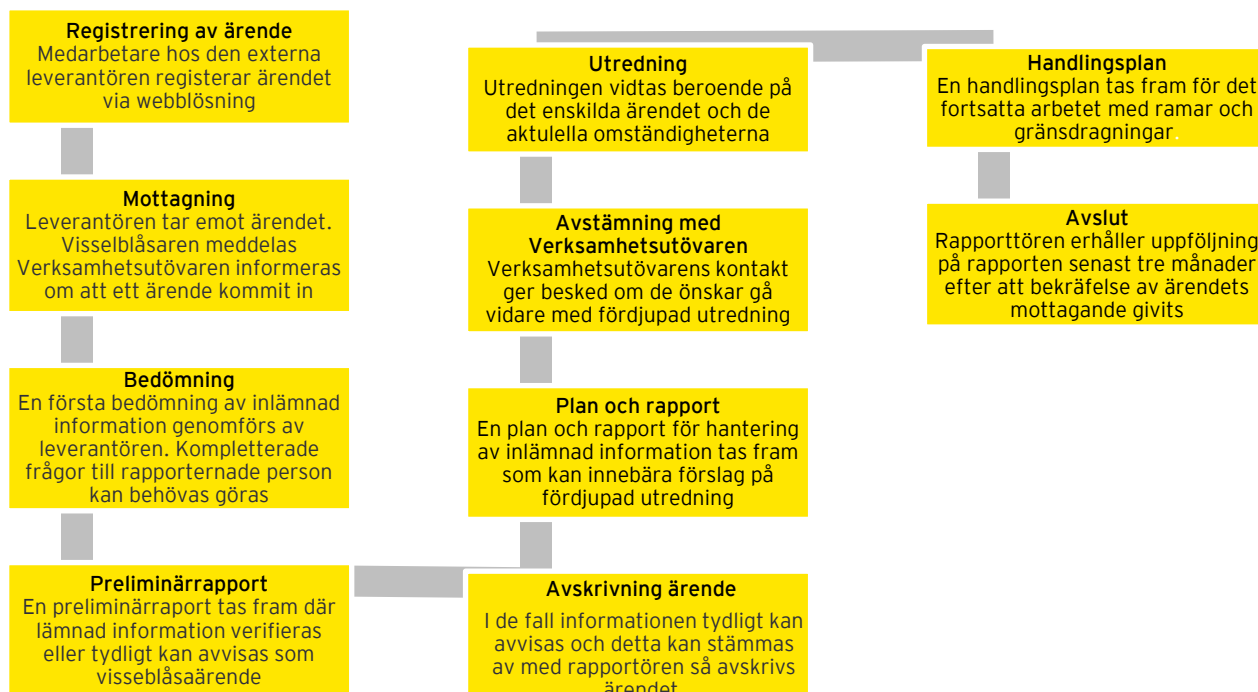
Information om visseblåsarsystemet har gått ut via intranätet och till chefer. Visselblåsarfunktionen finns tillgänglig på kommunens hemsida både för interna och externa parter. Samtliga visseblåsningar är anonyma såvida inte uppgiftslämnare frivilligt väljer att uppge sin identitet. Det finns en länk till visseblåsarfunktionen både på den externa hemsidan och via intranätet. Där återfinns även telefonnummer eller adress om visseblåsaren skulle vilja lämna sin rapport via telefon eller genom ett fysiskt möte.

När ett ärende inkommer genom visseblåsarkanalerna görs en initial granskning av den externa leverantören för att avgöra om ärendet behöver utredas vidare. Ärenden som gäller Trollhättans Stad handläggs av Vänersborgs kommun. Ärenden som gäller Vänersborgs kommun handläggs av personal i Trollhättans stad. Vid intervjutillfället per september 2022 hade ännu inga visseblåsningar inkommit via systemet, per 8 november hade tre

visselblåsarärenden inkommit i systemet. I intervju uppges att kommunen planerar att föra statistik över inkomna ärenden.

Stadsdirektören i Trollhättans Stad har per juni 2022 beslutat om en riktlinje för visselblåsning som finns tillgänglig via kommunens hemsida samt kommunens intranät. Nedan beskrivs översiktligt hanteringen av ett visselblåsarärende utifrån riktlinjen:

Figur 2: Riktlinje för kommunens hantering av en visselblåsning



### 3.6.2 Bedömning av kommunens visselblåsarfunktion

Visselblåsarfunktionen implementerades innan lagkravet på tjänsten trädde i kraft den 17 juli 2022 och funktionen bedöms fungerande och ändamålsenlig samt lever upp till de lagstadgade kraven för tjänsten. Den externa visselblåsarfunktionen är lättillgänglig för medarbetarna via kommunens webbsida, vilket är viktigt för att fånga upp alla potentiella rapporter. Utöver webbsidan kan anställda även ringa eller lämna en visselblåsarrapport via ett personligt möte.

I och med att det ännu ej inkommit några visselblåsarärenden, så kan hantering av ärendena inte bedömas ännu.

## 4. Slutsats och rekommendationer

### 4.1 Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen **inte fullt ut** säkerställt en god intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda potentiella oegentligheter kopplat till organisationen. Nedan följer en sammanställning av de granskningsfrågor som varit del av uppdraget samt vår bedömning av utfallet för respektive fråga.

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen säkerställt en god kontrollmiljö avseende risken för oegentligheter?	<b>Ja, i huvudsak.</b> Bedömningen grundar vi på att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i arbetet med internkontroll samt kommunens visseblåsarfunktion. Vidare finns styrdokument och vägledning kring hur oegentligheter ska förebyggas. I intervjuer framkommer en samstämmig bild av att det finns ett levande samtal kring oegentligheter och att anställda har möjlighet att vända sig till chef vid osäkerheter vilket vi ser positivt på. Det övergripande systemet för ekonomi bedöms fylla sin funktion, vi konstaterar dock att det saknas beloppsgränser för attestering av fakturor under 1 000 000 kr.
Genomförs adekvata riskanalyser för att minska riskerna för oegentligheter i kommunen?	<b>Nej,</b> det finns endast en generell risk kopplat till oegentligheter. Risker kring oegentligheter bör utvecklas på en mer detaljerad nivå tillsammans med respektive åtgärd.
Säkerställer kommunstyrelsen att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka oegentligheter?	<b>Delvis,</b> styrelsen tar årligen del av uppföljning av internkontrollarbetet för styrelsen och nämnderna. Granskningen visar dock att det finns utvecklingsområden kring kommunens förebyggande och upptäckande kontroller.
Sker samverkan och sprids information till berörda medarbetare i organisationen?	<b>Delvis,</b> samverkan sker inom ramen för internkontrollarbetet där ekonomifunktionens kontrollgrupp tar fram kommungemensamma kontrollpunkter inom ekonomiområdet. Därutöver finns en samverkan med Vänersborgs kommun och Kunskapsförbundet Väst kring visseblåsarfunktionen. Det sker dock ingen övrig samverkan med andra kommuner kopplat till oegentligheter. Informationsdelning sker vid arbetsplatsträffar och genom intranätet.

Finns det adekvat utbildning för kommunens anställda för att hjälpa dem i sitt arbete för att motverka oegentligheter?	Delvis, nyanställda får en introduktion kring gällande policys och riktlinjer. Det saknas dock återkommande utbildning inom oegentlighetsområdet.
Följs relevanta processer upp och återrapporteras till rätt nivåer i organisationen?	Delvis, internkontrollarbetet följs upp och återrapporteras till styrelsen. Granskningen visar att det saknas en systematisk utvärdering av huruvida internkontrollarbetet är effektivt och ger önskat resultat
Finns det redan nu, en fungerande och ändamålsenlig visselblåsarfunktion? Uppfyller den kraven enligt den nya lagen?	Ja, sedan den juni 2022 har kommunen köpt in en extern visselblåsarfunktion som uppfyller kraven enligt den nya lagen.

## 4.2 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställt en god intern kontroll för att förebygga, upptäcka och utreda potentiella oegentligheter. I vår mening finns utvecklingsområden inom arbetet med riskanalyser, kontrollsystemen, information och kommunikation, uppföljning och utvärdering. En naturlig början på ett sådant arbete är att uttala hur kommunen ska förhålla sig till dessa frågor och vad styrelsen vill att verksamheten ska göra för att motverka oegentligheter.

Vi bedömer visselblåsarfunktionen som ändamålsenlig och att den uppfyller de krav som ställs i Visselblåsarlagen.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

### Riskbedömning:

- ▶ Tillse att riskerna kopplade till oegentligheter beskrivs mer utförligt för att täcka konkreta risker och underlätta uppföljningen av hantering av risken
- ▶ Tillse att styrelsen ges förutsättningar att delta i arbetet med riskanalysen samt besluta om vilka risker som prioriteras

### Kontrollaktiviteter:

- ▶ Överväga upptäckande kontroller avseende bisysslor, exempelvis genom återkommande stickprov inom ramen för internkontrollarbetet
- ▶ Överväga att aktivera kontroller av utbetalningar till företag där någon av kommunens anställda har ett registrerat engagemang
- ▶ Tillse att en kommunövergripande förteckning över rapporterade bisysslor utarbetas för att stärka kontrollen över bisysslor i kommunen och förebygga förtroendesador
- ▶ Tillse att regelverket för rekrytering av närstående förankras i organisationen
- ▶ Tillse att det av internkontrollplanen framgår vem som ansvarar för att följa upp kontrollen och hur resultatet ska återrapporteras.

Information och kommunikation:

- ▶ Genomföra riktade återkommande utbildningar som specifikt behandlar arbetet mot oegentligheter
- ▶ Stärka informationsdelningen kring kommunens riktlinjer för att bibehålla medvetenhet kring risker kopplade till oegentligheter

Utvärdering och uppföljning:

- ▶ Implementera ett arbetssätt för utvärdering av internkontrollarbetet, i syfte att säkerställa att kontrollerna är effektiva och ändamålsenliga

Göteborg den 28 november



Lena Hedenberg  
Projektledare och specialist  
Ernst & Young AB



Johan Palmgren  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Erik Skoglund  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB



Mikaela Gretzer  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1. Bakgrund

Den kommunala verksamheten i Trollhättan bedrivs på mandat från medborgarna. Genom allmänna val utser medborgarna politiker som ska tillse att kommunens verksamhet bedrivs på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Genom kommunstyrelsen och nämnderna tillser de folkvalda politikerna att det finns förutsättningar för att kommunens verksamhet ska kunna bedrivas med god internkontroll som motverkar uppkomsten av oegentligheter, såsom mutor, jävsförhållanden och misshushållning med kommunens resurser.

För att möjliggöra god intern kontroll behöver kommunstyrelsen därför arbeta förebyggande med riskanalyser, styrning och kontroller för att reducera riskerna för oegentligheter generellt. Detta arbete behöver även kompletteras med att arbeta med upptäckande kontroller på ett systematiskt och strukturerat sätt.

Den 17 december 2021 trädde den nya Visselblåsarlagen i kraft - Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden - som stärker skyddet för visselblåsare jämfört med tidigare reglering. Lagen innebär tydligare regler för vilka kanaler som ska finnas tillgängliga för visselblåsare samt ger ett ökat skydd mot repressalier för visselblåsaren. Den 17 juli 2022 ska alla kommuner ha inrättat en visselblåsarfunktion.

Granskningen granskning omfattat staden samt Kraftstaden Fastigheter Trollhättan AB, Trollhättan Energi Aktiebolag och AB Eidar, Trollhättans bostadsbolag denna rapport avser Trollhättans Stad.

## Bilaga 2. COSO-modellen

### ► COSO- ramverket för intern kontroll

I vår granskning har vi utgått från COSO-modellen, varför vi kort redogör för vad modellen innebär.

Bolag, myndigheter och andra organisationer förutsätts numera inte bara ha ordning och reda och hantera risker i sin verksamhet, utan måste också kunna visa att de hanterar sådana krav på ett strukturerat, effektivt och trovärdigt sätt. Kraven sätts av lagar, förordningar och professionella rekommendationer. Det finns ingen formellt fastställd standard för hur sådana frågor ska hanteras. I praktiken har dock en amerikansk standard blivit dominerande, the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ("COSO"). Standarden skapades för att förbättra den interna kontrollen knuten till den finansiella rapporteringen och tog sig an uppgiften att beskriva vad som utmärker god intern styrning och kontroll inklusive god riskhantering.

Målet med COSO och internkontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellens huvudmål är att garantera en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt att lagar, föreskrifter m.m. följs.

COSO-modellen består av fem huvudkomponenter: kontrollmiljö, riskbedömning, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt tillsyn / övervakande aktiviteter. Nedan redogörs för dessa fem komponenter på ett övergripande sätt.

#### **Kontrollmiljö**

Kontrollmiljön utgör grunden för intern kontroll och är den miljön inom vilken den interna kontrollen verkar. Den består exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser, ansvar och ansvarsfördelning inom organisationen. Kontrollmiljö utgörs till en betydande del av den kultur som finns i organisationen: Är de anställda medvetna om det interna reglementet, dvs. vad de får respektive inte får göra? Kan de lyfta etiska frågor? Vet de till vem de ska vända sig med frågor och funderingar?

Utöver företagskultur består kontrollmiljön också av styrdokument, policyer och reglementen. Tekniska hjälpmedel räknas också till kontrollmiljön.

#### **Riskbedömning**

Riskbedömning handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt konsekvenserna för organisationen.

#### **Kontrollaktiviteter**

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller till och med eliminera risker. Kontrollaktiviteter kan finnas på olika nivåer i en organisation. De kan utgöras av handlingsplaner, granskningsrutiner, rapporteringssystem, verksamhetsstyrning, informationsinsatser och kompetensutveckling.

#### **Information och kommunikation**

Enligt COSO-modellen är det viktigt att information och kommunikation mellan olika nivåer i en organisation fungerar väl för att en organisation ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information till ledning och de som arbetar med intern kontroll. Till denna komponent hör rapporteringssystem, kommunikation kring policyer och reglemente

och ansvarsfördelning inom organisationen. Som hjälpmedel inom denna kategori räknas intranät, informationssystem och utbildningar.

### **Tillsyn / övervakande aktiviteter**

Den femte komponenten i COSO-modellen är övervakande aktiviteter som har som ändamål att utvärdera och följa upp den implementerade interna kontrollen i organisationen. Tillsynen bör ske kontinuerligt och med punktinsatta kontroller och utvärdering. Tillsyn kan bestå av internrevision, självutvärdering, uppföljning av chefer/ledning/styrelse och av oberoende externa utredningar av en organisation.

#### ► **Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden**

Lagen stärker skyddet för visseblåsare jämfört med tidigare reglering. Lagen innebär tydligare regler för vilka kanaler som ska finnas tillgängliga för visseblåsare samt ger ett ökat skydd mot repressalier för visseblåsaren. Den 17 juli 2022 ska alla kommuner ha inrättat en visseblåsarfunktion.

#### ► **Bestämmelse om intern kontroll**

Bestämmelsen syftar till att säkerställa att styrelsen och nämnderna upprätthåller en tillräcklig internkontroll. Bestämmelserna beskriver roll- och ansvarsfördelningen vad gäller internkontroll

#### ► **Kommunallagen (2017:725)**

Kommunallagens 6 kap. 1 § anger att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över nämndernas verksamhet. Vidare anger 6 kap. 6 § att nämnderna har ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

#### ► **Lag (1994:260) om offentlig anställning**

Vad gäller förtroendeskadliga bisysslor omfattas alla som är anställda i kommunala förvaltningar av 7 § LOA. Arbetstagaren får enligt LOA inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

Arbetsgivaren är enligt LOA skyldig att på lämpligt sätt informera sina arbetstagare om vilka slags förhållanden som kan göra en bisyssla otillåten. Arbetstagare är enligt LOA skyldiga att på begäran lämna de uppgifter som behövs för att arbetsgivaren ska kunna bedöma om arbetstagarens bisyssla är tillåten eller inte. Arbetsgivarens beslut om att en arbetstagare ska upphöra med, eller inte åta sig, en förtroendeskadlig bisyssla ska enligt LOA vara skriftligt och innehålla en motivering. Beslutet behöver inte föregås av förhandling enligt 11-4 §§ MBL.

## Bilaga 3. Källförteckning

### Intervjuade funktioner:

- ▶ Stadsdirektör
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Kommunstyrelsens ordförande
- ▶ Kommunstyrelsens vice ordförande
- ▶ HR-chef

### Dokument:

- ▶ Attestbestämmelser för ekonomiska transaktioner, inklusive interna transaktioner, 2020
- ▶ Attestbestämmelser - Tillämpningsanvisning, 2020
- ▶ Bestämmelser för lokaler i Stadshuset, 2021
- ▶ Bestämmelser om styrning av verksamhet och ekonomi, 2022
- ▶ Bestämmelser för Trollhättans Stads finansiella verksamhet, 2021
- ▶ Bestämmelser för upphandling, 2018
- ▶ Bestämmelse om intern kontroll, 2018
- ▶ Borgenpolicy för Trollhättans stad, 2020
- ▶ Delegeringsordning för Kommunstyrelsen, 2021
- ▶ Grundkrav och information för uppdrag inom Trollhättans kommun, 2022
- ▶ Intern kontrollplan - Kommunstyrelsen 2022
- ▶ Jämställdhets- och mångfaldsplan, 2017
- ▶ Lokalbehovsprocess Trollhättans stad, 2021
- ▶ Lokalförsörjningsplan Trollhättans stad 2020-2024, 2019
- ▶ Mall risk och väsentlighetsanalys och internkontrollplan
- ▶ Nämndernas återrapportering Intern kontroll 2021
- ▶ Personalpolicy för Trollhättans stad, 2020
- ▶ Policy för intern styrning och kontroll, 2013
- ▶ Ramprogram för ny- och ombyggnation av lokaler i Trollhättans stad, 2021
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen, 2019
- ▶ Riktlinjer avseende bisysslor, 2021
- ▶ Riktlinjer för internhyra inom Trollhättans stad, 2020
- ▶ Riktlinjer för Lokalbank inom Trollhättans stad, 2021
- ▶ Riktlinjer för lokalförsörjning i Trollhättans stad, 2015
- ▶ Riktlinjer för Visselblåsning, 2022
- ▶ Riktlinjer kommunstyrelsen uppsiktspflicht, 2021
- ▶ Riktlinjer mot mutor och andra enigheter, 2016
- ▶ Riktlinjer vid kränkande särbehandling, 2020
- ▶ Risk och väsentlighets analys - Kommunstyrelsen 2022
- ▶ Rutin för användning Kundkort, 2009
- ▶ Rutin för betalningsbevakning gentemot föreningar, 2019
- ▶ Rutin för handkassor, 2014
- ▶ Samverkan i lokalbehovsprocessen, 2016
- ▶ Strategi för Trollhättans stads finansiella verksamhet, 2021