



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

Handläggare  
Patrick Stenbacka  
08-535 302 88  
Patrick.Stenbacka@huddinge.se

Kommunstyrelsen

## Granskning av oegentligheter och riskbranscher – svar på revisionsrapport från Huddinge kommuns revisorer

### Förslag till beslut

#### *Kommunstyrelsens beslut*

Som svar på revisionsrapporten *Granskning av oegentligheter och riskbranscher* från Huddinge kommuns revisorer åberopas innehållet i kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 26 november 2018.

### Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Huddinge kommuns revisorer genomfört en granskning av oegentligheter och riskbranscher.

Revisionens sammanfattande bedömning beträffande oegentligheter är att det vidtagits en rad åtgärder för bättre kontroll i förebyggande syfte. Bland annat har det utarbetats en ny rutin där samtliga verksamheter årligen ska gå igenom ett samlat dokument innehållande bl. a. bisysslor, representation, jäv, gåvor m.m. Det saknas däremot inom löne- och ersättningsområdet styrande dokument och rutiner vars syfte är att specifikt minimera risken för oegentligheter. Mot den bakgrund har revisionen lämnat rekommendationer, som handlar om att tydliggöra reglerna för direktupphandling i Huddinge kommun, följa upp att fastslagna styrande och stödjande dokument gällande direktupphandling finns på plats och efterlevs, utföra rekommenderade utredningar avseende utbetalningar kopplade till de ersättningslönearter revisorerna identifierat i sin analys samt att utveckla och genomföra riskanalyser som underlag till styrande dokument och konkreta kontroller för att minimera risken för att oegentligheter inträffar.

Kommunstyrelsens förvaltning avser att åtgärda de rekommendationer som ges i revisionsskrivelsen i samband med att en ny policy och nya riktlinjer för upphandling tas fram för beslut i fullmäktige. Förvaltningen har vidare genomfört utredningar avseende utbetalningar kopplade till de ersättningslönearter som revisorerna identifierat i sin analys.

HUDDINGE KOMMUN

Postadress  
Huddinge kommun  
Kommunstyrelsens förvaltning  
141 85 Huddinge

Besök  
Kommunalvägen 28

Tfn 08-535 300 00  
Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se  
www.huddinge.se



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

## Beskrivning av ärendet

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av oegentligheter och riskbranscher. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Revisionens sammanfattande bedömning beträffande oegentligheter är att det vidtagits en rad åtgärder för bättre kontroll i förebyggande syfte. Bland annat har det utarbetats en ny rutin där samtliga verksamheter årligen ska gå igenom ett samlat dokument innehållande bl. a. bisysslor, representation, jäv, gåvor m.m. Det saknas däremot inom löne- och ersättningsområdet styrande dokument och rutiner vars syfte är att specifikt minimera risken för oegentligheter.

Mot bakgrund av KPMG:s granskning rekommenderar revisionen kommunstyrelsen att:

- Tydliggöra reglerna för direktupphandling i Huddinge kommun.
- Följa upp att fastslagna styrande och stödjande dokument gällande direktupphandling finns på plats och efterlevs.
- Utföra rekommenderade utredningar avseende utbetalningar kopplade till de ersättningslönearter revisionen identifierat i sin analys.
- Utveckla och genomföra riskanalyser som underlag till styrande dokument och konkreta kontroller för att minimera risken för att oegentligheter inträffar.

Nedan följer kommunstyrelsens förvaltnings svar på rekommendationerna:

## **Tydliggöra reglerna för direktupphandling i Huddinge kommun samt följa upp att fastslagna styrande och stödjande dokument gällande direktupphandling finns på plats och efterlevs**

Av kommunstyrelsens förvaltnings förslag till ny policy och riktlinjer för upphandling, som ska sändas på remiss till kommunens nämnder, framgår följande:

Förslaget innebär att kommunen är en upphandlande myndighet och inte som i nuvarande reglemente att varje nämnd är en upphandlande myndighet vilket är i linje med gällande upphandlingslagstiftning. Den nuvarande modellen innebär att antalet direktupphandlingar blir mycket stort.

Förslaget till nya riktlinjer innebär följande:

### Direktupphandlingar

Innan direktupphandling sker ska kontroll göras om det finns ett ramavtal där den aktuella produkten eller tjänsten finns. Kontroll kan ske i kommunens avtalsdatabas.

Tröskelvärde för direktupphandling är 28 procent av tröskelvärde för varor och tjänster. Tröskelvärde ska beräknas på hela Huddinge kommuns behov av den aktuella varan eller tjänsten under 12 månader. Alla direktupphandlingar ska anmälas till upphandlingssektionens inköpssamordnare innan den påbörjas.



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

Är det ett frekvent återkommande behov ska en ramavtalsupphandling genomföras vilket initieras av upphandlingssektionen.

Direktupphandlingar över 10 000 kr ska registreras i kommunens inköpssystem.

Regler för vad som gäller vid direktupphandlingar över 50 000 kr  
För direktupphandling med ett värde som överstiger 50 000 kr ska dokumentation upprättas av den enhet som genomfört direktupphandlingen. Dokumentationen ska registreras i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem enligt gällande dokumenthanteringsplaner för kommunens nämnder.

Följ upp att fastslagna styrande och stödjande dokument gällande direktupphandling finns på plats och efterlevs.

Förslaget till ny policy och riktlinjer innebär att kommunens upphandlingssektion får kontroll över kommunens direktupphandlingar och när en direktupphandling kan genomföras.

Genom ovan arbets sätt garanteras en objektiv och rättssäker direktupphandling

Mot bakgrund av ovanstående beskrivning anser förvaltningen att revisionens rekommendation i detta fall kan hanteras i fortsatt process och rutiner under förutsättning att förslaget till ny policy och riktlinjer antas av kommunfullmäktige.

### **Utföra rekommenderade utredningar avseende utbetalningar kopplade till de ersättningslönearter som kommunrevisionen identifierat i sin analys**

Kommunstyrelsens förvaltning redovisar följande utredningar gällande pedagogiska måltider i skolan, ledighet annan arbetsgivare samt tidsbegränsat lönetillägg.

#### **Pedagogiska måltider i skolan (löneart 8406)**

En utredning föreslås genomföras och omfatta de år lönearten använts och besvara om kommunen under tio år har nått uppställda verksamhetsmål med de pedagogiska måltiderna och att de årliga kontrollerna även innehåller moment för att säkerställa att måltiderna inte uppfattas och därmed nyttjas som en löneförmån.

Barn- och utbildningsförvaltningens enhet tog i december 2007 fram riktlinjer för pedagogiska måltider inom förskolan samt riktlinjer för pedagogiska luncher inom grundskolan och gymnasiet.

I förskolans riktlinjer framgår att pedagogiska måltider ingår i arbetsuppgifterna och att det är önskvärt att all personal äter pedagogiskt.

I grund- och gymnasieskolans riktlinjer framgår att syftet med en pedagogisk måltid är att ge tillfälle till samvaro mellan vuxna och barn och att man sitter vid samma bord och äter samma mat. Riktlinjerna fastslår också att det är rektor som bedömer behovet av pedagogiskt ätande personal på sin enhet.



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

Enligt Skatteverkets meddelande 2017:17 så är fri eller subventionerad måltid för lärare eller annan personal vid grundskola, förskola, daghem och fritidshem av hävd skattefri om personalen vid måltiden har tillsynsskyldighet eller motsvarande ansvar för barn under skolmåltider och andra s.k. pedagogiska måltider.

Det finns alltså inga krav på att pedagogiska måltider enbart kan intas av pedagoger. Utan kravet är att ha tillsynsskyldighet eller motsvarande ansvar för barnen. De krav som Skatteverket ställer på fria måltider framgår klart av de riktlinjer som barn- och utbildningsförvaltningens kostenhet tagit fram.

Om det är rimligt att 2 564 medarbetare ätit pedagogisk under 2017 är svårt för kommunstyrelsens förvaltning att avgöra. Att det förekommer andra anställningskategorier än pedagoger/lärare som äter pedagogiskt är ett beslut som fattas av rektor vid respektive skolenhet och är i linje med de krav som Skatteverket ställer.

Skatteverket reglerar även fria måltider för vårdpersonal som vid måltiden har tillsynsskyldighet eller motsvarande ansvar för personer med demenssjukdom inom äldreomsorgen. Detta gäller även för vårdpersonal inom omsorgsvården som arbetar med personer med psykiska funktionshinder.

En utredning av om kommunen under de senaste tio åren nått uppställda verksamhetsmål med de pedagogiska måltiderna ser inte kommunstyrelsens förvaltning som genomförbart. Däremot håller förvaltningen med om att en kontroll över antalet pedagogiska måltider bör genomföras av barn- och utbildningsförvaltningen samt gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen för att säkerställa att måltiderna inte uppfattas och därmed nyttjas som en löneförmån.

### Ledighet annan arbetsgivare (löneart 6571)

Inrättande av lönearten "Ledighet annan arbetsgivare" tillkom efter att fullmäktige på 1990-talet beslutade om kraftiga kostnadssänkningar men kombinerade detta med ett paket av åtgärder för att underlätta för anställda att bland annat hitta nya arbeten varav den nu aktuella ledigheten var en av dessa åtgärder. Möjlighet till att vara ledig för att prova annat arbete skulle stimulera medarbetare att "våga" pröva annat arbete hos annan arbetsgivare. Vid införandet var ledigheten en "rättighet" för medarbetare som hade varit anställda i fem års tid. Idag finns möjligheten kvar men är inte någon "rättighet" för medarbetarna.

Att skapa separata lönearter för viss typ av ledighet är ett sätt att kunna få statistik över frekvensen av olika typer av ledighet. Det skulle vara fullt möjligt att använda sig av lönearten "tjänstledighet utan lön" – men då blir uppföljningen svårare att få ut mer specifik information om vad ledigheten faktiskt består i.

Användandet av lönearten innebär att det blir ett löneavdrag motsvarande 100% för den tiden som ledigheten avser. Därmed anser förvaltningen att någon utredning inte behövs för att se om det medfört att kommunen betalt lön/ersättning till personal som varit tjänstlediga för att pröva annat arbete.



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

## Tidsbegränsat lönetillägg (löneart 1614)

Lönearten används för tidsbegränsade lönetillägg som inte avser ”Förste lärare tillägg”. Lönearten tillkom utifrån behovet av att kunna registrera mer än ett lönetillägg. Registrering av löneart 1614 är hårt behörighetsstyrt och kan endast registreras av HR-supporten på förvaltningarna samt HR-administrativa sektionen på kommunstyrelsens förvaltning. All registrering i systemet kräver ett underlag som är attesterat av beslutande chef.

Förvaltningarna har delegation på att fatta beslut om lön. Kommunstyrelsens förvaltning håller med om att tidsbegränsade lönetillägg inte är optimalt men det kan finnas behov av möjligheten att kunna ersätta medarbetare under viss period med ett lönetillägg. Granskningen har visat på att det under år 2017 fanns 247 medarbetare som till det sammanlagda värdet av 9 miljoner kronor haft tidsbegränsade lönetillägg registrerat med löneart 1614.

Kommunstyrelsens förvaltning håller inte med om att en separat utredning behöver genomföras för tidsbegränsade lönetillägg.

## **Utveckla och genomföra riskanalyser som underlag till styrande dokument och konkreta kontroller för att minimera risken för att oegentligheter inträffar**

Revisorernas sammanfattande bedömning gällande området oegentligheter är att kommunen inom ramen för rapportens granskningsområde har vidtagit en rad åtgärder för bättre kontroll i förebyggande syfte – till exempel genom en nyligen införd rutin för att samtliga verksamheter årligen utifrån ett samlat dokument ska gå igenom reglerna kring bland annat bisysslor, representation, jäv, gåvor, mutor och korruption på arbetsplatsträffar.

Revisorerna konstaterar att det i kommunstyrelsens internkontrollplan finns ett antal kontroller som kopplar mot området oegentligheter, vilket de tycker är bra. Dessutom bedömer de att Huddinge kommuns arbete totalt sett är något mer i framkant än de tre jämförda kommunerna.

Huddinge kommuns internkontrollprocess baseras på årlig riskanalys med utgångspunkt från kommunens mål, vision och gemensamma värden samt från respektive nämnds mål, ansvar och verksamheternas processer.

Internkontrollplanen innehåller årets prioriterade internkontrollåtgärder för att minska valda risker samt de viktigaste systematiska kontrollerna. En väl fungerande intern kontroll förutsätter kontinuerlig övervakning och utvärdering; man måste fortlöpande säkerställa att processer och rutiner tillämpas och att de ger avsedd effekt. Utöver de riskreducerande åtgärder och kontroller som beslutas om i planen så genomförs därför även åtgärder och kontroller i den ordinarie linjeverksamheten. Särskilt inom områden som till exempel HR och redovisning genomförs regelbundna kontroller av olika slag.

Kommunstyrelsens förvaltning genomför en mängd kontroller och tar fram underlag till förvaltningarnas HR-avdelningar för att förhindra felaktiga utbetalda



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

löner. Ett exempel är längre frånvaro som löper ut – med avsikt att undersöka hur vida frånvaron faktiskt löper ut eller om den ska förlängas.

Förvaltningen gör stickprov på belopp som registreras på rörliga tillägg och avdrag för att få kontroll på att det finns ett attesterat underlag för det inlagda och utbetalda beloppet. Vi tar även fram underlag till förvaltningarna om vilka anställda som har dubbla anställningar (anställningar på olika förvaltningar) för att undvika att anställda arbetar mer än 165 tim/mån. Mer än 165 tim/mån genererar övertidsersättning.

Alla utgående lön ska attesteras av chef. Vissa ersättningar ska även godkännas i systemet innan det går för utbetalning och attest av chef.

### **Förvaltningens synpunkter**

Kommunstyrelsens förvaltning instämmer i revisorernas bedömning att kommunen har de styrande och stödjande dokument som är nödvändiga för att teoretiskt stävja eventuella kontakter och felaktigt agerande när det gäller kontakter med riskbranscher. Kommunen arbetar aktivt för att minimera eventuella oegentligheter.

Förvaltningen kommer att arbeta vidare för att stärka skyddet mot oegentligheter genom ständig utveckling av internkontrollarbetet som ska identifiera behov av riskreducerande åtgärder och systematiska granskningar.

### **Ekonomiska och juridiska konsekvenser**

Svaret på revisionsrapporten innebär inga ekonomiska eller juridiska konsekvenser.

Bengt Svenander  
Tf. kommundirektör

Åsa Brunqvist  
Tf. HR-direktör

Patrick Stenbacka  
Sektionschef

### **Bilaga**

Bilaga. Revisionskrivelse Granskning av oegentligheter och riskbranscher från Huddinge kommuns revisorer



Datum  
2018-11-26

Diarienummer  
KS-2018/2100.912

**Beslutet delges**  
Huddinge kommuns revisorer