



**Kristianstads kommun**

*Kommunstyrelsen*

*Tekniska nämnden*

*Barn- och utbildningsnämnden*

*Byggnadsnämnden*

*Kommunfullmäktige för kännedom*

**Granskning av intern kontroll - attester**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kristianstads kommun har PwC genomfört en granskning av intern kontroll kring attester. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende attester är tillräcklig. Utifrån genomförd granskning är vår sammanfattande revisionella bedömning att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och byggnadsnämndens interna kontroll avseende attester **delvis** är tillräcklig. Tekniska nämndens interna kontroll bedöms som **tillräcklig**.

Bedömningen grundar sig bland annat på att det har beslutats om ett reglemente med tillämpningsanvisningar för fakturahanteringen. Vi konstaterar dock att detta antogs år 2004 av kommunfullmäktige och ser, liksom kommunledningskontorets egen observation, att dessa styrdokument behöver aktualiseras. Avseende detta är vår bedömning att kommunstyrelsen i enlighet med 3 § i reglementet för verifikationshantering borde initierat denna översyn redan när ett nytt försystem för fakturor infördes för några år sedan. I detta arbete behöver även roll och ansvarsbeskrivningarna ses över och aktualiseras.

Vi konstaterar även att huruvida detta tas upp som ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen varierar mellan styrelse och nämnder där endast tekniska nämnden haft det som ett kontrollmoment de senaste två åren. Vi bedömer att det är viktigt att området uppmärksammas och ingår i styrelse och nämnders riskanalys och intern kontrollplan, detta ser vi som särskilt viktigt inom tekniska nämnden då dess verksamhet bedöms som mer riskfylld med många och stora inköp.

Vi konstaterar att det sker kontroller av avtalstrohet/ inköp inom ramen för upphandlingspolicyn där attest är ett givet område vilka omfattar styrelse och samtliga nämnder. Vi ser det som viktigt att dessa kontroller binds samman med reglementet för verifikationshantering och dess tillämpningsanvisningar i syfte att skapa en röd tråd genom de kontroller som sker i kommunen kopplat till inköp och attestering.

I granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- revidera reglemente för verifikationshantering samt tillhörande tillämpningsanvisningar och integrera de kontroller som genomförs inom ramen för upphandlingspolicyn i arbetet,
- implementera arbetssättet kring en digital inrapportering av behörigheter i ekonomisystemet till förvaltningarna,
- genomföra årliga kontroller av att upplagda attestbehörigheter är aktuella,
- genomföra kontroller inom den interna kontrollen kring att attestanterna genomfört en kontroll mot avtal vid attestering.

I granskningen rekommenderar vi nämnderna att:

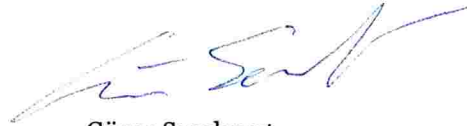
- genomföra årliga kontroller av att upplagda attestbehörigheter är aktuella,
- genomföra kontroller inom den interna kontrollen kring att attestanterna genomfört en kontroll mot avtal vid attestering.

Granskningsrapporten överlämnas till kommunstyrelsen, tekniska nämnden, byggnadsnämnden och barn- och utbildningsnämnden för beaktande och till kommunfullmäktige för kännedom. Revisorerna önskar svar på genomförd granskning före den 31 januari år 2021.

För revisorerna i Kristianstads kommun



Sven Gunnar Linné  
Ordförande



Göran Sevebrant  
Vice ordförande

# Granskning av intern kontroll - attester

Kristianstad kommun

Oktober 2020

*Projektledare: Malin Odby, Certifierad kommunal revisor*

*Projektmedarbetare: Camilla Westdahl*



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>lakttagelser och bedömningar</b>	<b>6</b>
<b>Har det beslutats om system och rutiner för fakturahantering?</b>	<b>6</b>
<b>Finns det fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av attestbehörigheter i ekonomisystemet?</b>	<b>8</b>
<b>Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna (mottagning, godkänna, beslut)?</b>	<b>10</b>
<b>Görs det kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?</b>	<b>13</b>
<b>Bedömningar utifrån revisionsfråga</b>	<b>15</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>16</b>

# Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer i Kristianstad kommun har PwC genomfört en granskning av internkontroll avseende attester. Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende attester är tillräcklig. Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och byggnadsnämndens interna kontroll avseende attester **delvis är tillräcklig**. Tekniska nämndens interna kontroll bedöms som **tillräcklig**.

Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan revisionsfrågor.

## Har det beslutats om system och rutiner för fakturahanteringen?

Vi konstaterar att det har beslutats om ett reglemente med tillämpningsanvisningar för fakturahanteringen. Vi konstaterar dock att detta antogs år 2004 av kommunfullmäktige och ser, likt kommunledningskontorets egen observation, att dessa styrdokument behöver aktualiseras. Avseende detta är vår bedömning att kommunstyrelsen i enlighet med 3 § i reglementet för verifikationshantering borde initierat denna översyn redan när ett nytt försystem för fakturor infördes för några år sedan. Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen.

## Finns det fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av attestbehörigheter i ekonomisystemet?

Vi ser det som positivt att en utbildning behöver ges innan behörighet för att beställa ges i ekonomisystemet. Vi konstaterar dock att det med fördel kan förtydligas vem som skall gå denna utbildning då intervjuerna gett en spretig bild över vilka utbildningen omfattar. Vi ser det som positivt att rutinen för tilldelning av attestbehörigheter framåt kommer att vara digital vilket minskar den manuella hanteringen och således risken för felaktigheter. Utifrån genomförd stickprovskontroll har vi inte noterat några väsentliga avvikelser men vi ser det som viktigt att det sker kontinuerliga uppföljningar kring att aktuella behörigheter är registrerade i ekonomisystemet. Detta kan med fördel genomföras 1-2 gånger årligen genom att kommunledningskontoret tar ut en sammanställning över behörigheterna till förvaltningarna som sedan går igenom dessa.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, tekniska nämnden och byggnadsnämnden vilket grundar sig på att vi inte funnit några väsentliga avvikelser i vår stickprovskontroll.

## Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna (mottagning, godkänna, beslut)?

Vi konstaterar att det framgår en roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna i tillämpningsanvisningarna för fakturahanteringen. Som lyfts tidigare antogs detta år 2004 och rollerna benämns inte på samma sätt i nuvarande försystem för fakturahantering vilket gör att beskrivningarna haltar och ej går att tillämpa fullt ut. Vi vill dock lyfta att det är fylliga beskrivningar men att dessa behöver aktualiseras, likt styrdokumentet i sin helhet. Vi ser det som positivt att det finns en utbildning som skall gås innan man läggs upp som beställare i ekonomisystemet. Vidare är det positivt att

det ingår information/ utbildning för attestanter i introduktionen för chefer. Vi ser dock att detta med fördel kan genomföras vid fler tillfällen än bara vid introduktionen.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen. Bedömningen grundar sig på att det finns en beskrivning av roll- och ansvarsfördelningen i tillämpningsanvisningarna men att denna inte är aktuell.

### **Görs det kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?**

Vi konstaterar att ansvaret för att göra kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest ligger på respektive beställningsattestant i enlighet med tillämpningsanvisningarna. Vi konstaterar även att huruvida detta tas upp som ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen varierar mellan styrelse och nämnder där endast tekniska nämnden haft det som ett kontrollmoment de senaste två åren. Vi bedömer att det är viktigt att området uppmärksammas och ingår i styrelse och nämnders riskanalys och intern kontrollplan, detta ser vi som särskilt viktigt inom tekniska nämnden då dess verksamheten bedöms som mer riskfylld med många och stora inköp.

Vi konstaterar att det sker kontroller av avtalstrohet/ inköp inom ramen för upphandlingspolicyn där attest är ett givet område vilka omfattar styrelse och samtliga nämnder. Vi ser det som viktigt att dessa kontroller binds samman med reglementet för verifikationshantering och dess tillämpningsanvisningar i syfte att skapa en röd tråd genom de kontroller som sker i kommunen kopplat till inköp och attestering.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och byggnadsnämnden vilket grundar sig i att det genomförs kontroller inom ramen för upphandlingspolicyn men att det saknas kontroller i den interna kontrollplanen avseende avstämning mot avtal vid attester. Även om det sker kontroller på kommunövergripande nivå inom ramen för upphandlingspolicyn ser vi det som viktigt att risken beaktas och dokumenteras i respektive styrelse/ nämnds riskanalys och interna kontrollplan. Revisionsfrågan bedöms som uppfylld för tekniska nämnden vilket grundar sig på att det varit ett kontrollmoment år 2018 i den interna kontrollplanen samt kommer att granskas år 2020.

### **Rekommendationer**

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- revidera reglemente för verifikationshantering samt tillhörande tillämpningsanvisningar och integrera de kontroller som genomförs inom ramen för upphandlingspolicyn i arbetet,
- implementera arbetssättet kring en digital inrapportering av behörigheter i ekonomisystemet till förvaltningarna,
- genomföra årliga kontroller av att upplagda attestbehörigheter är aktuella,
- genomföra kontroller inom den interna kontrollen kring att attestanterna genomfört en kontroll mot avtal vid attestering.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi nämnderna att

- genomföra årliga kontroller av att upplagda attestbehörigheter är aktuella,
- genomföra kontroller inom den interna kontrollen kring att attestanterna genomfört en kontroll mot avtal vid attestering.

# Inledning

## Bakgrund

Alla inköp, manuella bokföringar och manuella betalningar ska följa en given attestordning. Det finns risk att beslutade riktlinjer och policydokument inte följs i samband med attester.

Det är nämnderna som ansvarar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde både till utformning och till utförande. Nämnderna ska således utforma anvisningar för den egna interna kontrollens organisation, utformning och funktion. Kommunstyrelsen har till uppgift att främja den interna kontrollen.

Revisorerna har utifrån risk- och väsentlighet beslutat att genomföra en granskning av intern kontroll avseende attester.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende attester är tillräcklig. De revisionsfrågor som ska besvaras i granskningen är:

- Har det beslutats om system och rutiner för fakturahanteringen?
- Finns det fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av attestbehörigheter i ekonomisystemet?
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna (mottagning, godkänna, beslut)?
- Görs det kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?

## Revisionskriterier

- Interna styrdokument

## Avgränsning och metod

Revisionsobjektet i granskningen är kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, barn- och utbildningsnämnden och tekniska nämnden. Revisionsfråga 1 och 3 avgränsas till att endast avse kommunstyrelsen.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med följande tjänstepersoner:

Redovisningschef, kommunledningsförvaltningen

Controllers, kommunledningsförvaltningen

Ekonomichef, barn- och utbildningsförvaltningen

Ekonomiadministratör, barn- och utbildningsförvaltningen

Controller, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

Ekonomichef, tekniska förvaltningen

Controller, tekniska förvaltningen

Ordförande, tekniska nämnden  
Vice ordförande, tekniska nämnden

Vidare har stickprov genomförts genom att jämföra inrapporterade behörighetsbeställningar från förvaltningarna och inlagda behörigheter i ekonomisystemet. 16 stickprov har genomförts per förvaltning med undantag för miljö och samhällsbyggnad där samtliga 7 testats.

Samtliga intervjuade har erhållit rapporten för sakgranskning.



# Iakttagelser och bedömningar

## Har det beslutats om system och rutiner för fakturahantering?

### *Iakttagelser*

Kommunfullmäktige antog 2004-05-11, § 96 ett reglemente för kontroll av verifikationer. Av § 1 framgår att reglementet gäller för kommunens samtliga verifikationer, inklusive verifikationer för medel som kommunen ålagts eller åtagit sig att förvalta.

Målsättningen med reglerna för kontroll av verifikationer är att undvika oavsiktliga eller avsiktliga fel och därigenom säkerställa att transaktioner som bokförs i tillämpliga fall är korrekta avseende:

**Prestation** Varan eller tjänsten har levererats till eller från kommunen.

**Bokföringsunderlag** Verifikationen uppfyller kraven enligt god redovisningssed.

**Villkor** Rätt villkor tillämpas, t.ex. förfalldatum.

**Bokföringstidpunkt** Bokföring sker vid rätt tidpunkt och i rätt redovisningsperiod.

**Kontering** Transaktionen är rätt konterad.

**Beslut** Transaktionen överensstämmer med beslut av behörig beslutsfattare.

Av reglementet (§ 3) framgår också att kommunstyrelsen ansvarar för utfärdandet av för kommunen gemensamma tillämpningsanvisningar till reglementet. Vidare ansvarar kommunstyrelsen också för den övergripande uppföljningen och utvärderingen av dessa regler samt för att vid behov ta initiativ till förändring av dessa regler. Kommunens nämnder och fullmäktigeberedningar ansvarar för att antagna regler och tillämpningsanvisningar avseende detta reglemente följs.

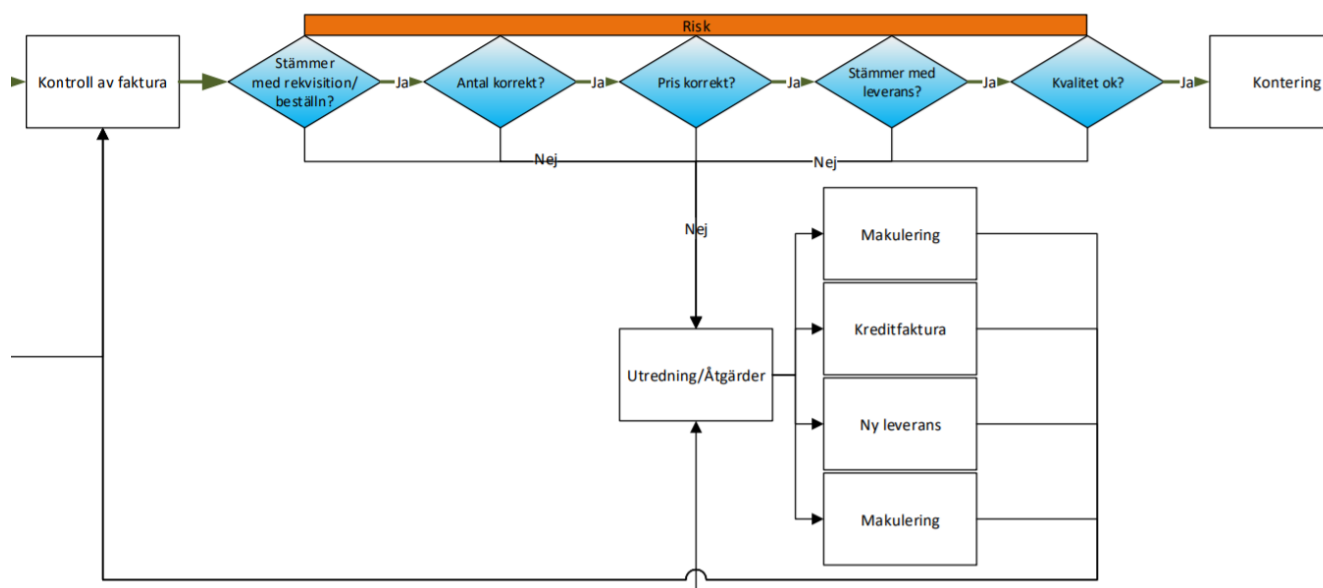
Varje nämnd/beredning utfärdar vid behov ytterligare tillämpningsanvisningar för sitt verksamhetsområde. Förvaltningschefen ansvarar inom nämndens verksamhetsområde för att kontrollansvariga är informerade om reglerna och anvisningarnas innebörd. Förvaltningschefen ansvarar också för att vid behov ta fram ytterligare tillämpningsanvisningar. Dessa skall fastställas av nämnden. Kontrollansvariges uppgift är att tillämpa fastställda anvisningar samt att när brister upptäcks rapportera dessa till närmast överordnad chef eller annan enligt fastställd rutin.

Kommunstyrelsen antog år 2004 tillämpningsanvisningar för kontroll av verifikationer, vilka även behandlades av fullmäktige 2004-05-11, § 96. Av anvisningarna framgår att ekonomidirektören ansvarar för en eventuell tolkning av tillämpningsanvisningarna.

Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen har en kompletterande rutin för fakturahantering vilken är uppdaterad 2020-07-16. Av denna framgår praktisk information kring roll och ansvarsfördelning, utbildning samt tilldelning och uppföljning av attestbehörighet. Barn- och utbildningsförvaltningen/ nämnden har inte antagit en kompletterande rutin utan bedömer den kommunövergripande som tillräcklig.

Vid intervju med representanterna från tekniska nämnden och förvaltningen hänvisar man till det kommunövergripande reglementet samt tillämpningsanvisningarna men ekonomichefen har även tagit fram en kompletterande process/ flödesschema för leverantörsfakturahanteringen. Processen beskriver och illustrerar flödet från när en faktura ankommer till de moment som ligger på ekonomiadministratör, beställare/ granskare och beslutsattestant. I flödesschemat, se bild 1, är de moment som förväntas genomföras vid kontroll av faktura markerade som riskområden i syfte att uppmärksamma vikten av att detta sker. Processen illustrerar också att om någon av dessa fem moment inte stämmer ska det ske en utredning av fakturan.

**Bild 1: Tekniska förvaltningens process för leverantörsfakturahantering**



Även i tekniska nämndens attestförteckning så framgår det en hänvisning till reglementet för verifikationshantering med information om att beslutsattestanterans uppdrag innebär kontroll av att beställningar har skett av behörig person, att beställning har skett enligt direktiv och riktlinjer för verksamheten, att jäv ej föreligger och att kontering är korrekt.

Av intervjuer med representanter från kommunledningskontoret framgår att de identifierat att nuvarande reglemente och tillämpningsanvisningar från år 2004 behöver revideras. Då kommunen inte använder samma försystem för fakturor som när reglementet och anvisningarna togs fram är delar av innehållet inaktuellt och begreppen som används behöver anpassas till nuvarande försystem för fakturor.

### Bedömning

Vi konstaterar att det har beslutats om ett reglemente med tillämpningsanvisningar för fakturahanteringen. Vi konstaterar dock att detta antogs år 2004 av kommunfullmäktige och ser, liksom kommunledningskontorets egen observation, att dessa styrdokument behöver aktualiseras. Avseende detta är vår bedömning att kommunstyrelsen enligt 3 § i reglementet för verifikationshantering borde initierat denna översyn redan när ett nytt försystem för fakturor infördes för några år sedan. Även om informationen i grunden är densamma är det viktigt att de styrdokument som finns är aktuella och underlättar för användaren att tillämpa dem.

Vi konstaterar vidare att förvaltningarna i varierande utsträckning valt att ta fram kompletterande instruktioner för fakturahanteringen och vill lyfta tekniska förvaltningens flödesschema som ett gott exempel för hur man på ett tydligt och pedagogiskt sätt kan beskriva processen för fakturahantering. Vi vill dock lyfta vikten av att processen sprids till samtliga ansvariga för någon av de moment som beskrivs i processen inom tekniska förvaltningen.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen. Bedömningen grundar sig på att det finns ett beslutat reglemente och tillämpningsanvisningar för verifikationshantering men att detta är från 2004 och i delar inte innehåller aktuell information.

### **Finns det fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av attestbehörigheter i ekonomisystemet?**

#### *lakttagelser*

Kommunfullmäktige antog 2004-05-11, § 96 ett reglemente för kontroll av verifikationer. Av § 6 framgår att respektive nämnd utser attestanter samt ersättare för dessa. Kontrollansvar ska knytas till person eller befattning och kontointervall med angivande av inom vilka beloppsgränser som attestant är berättigad att utföra attest. Det framgår att transaktion över ens beloppsgräns är möjlig genom att kontakt tas systemansvarig på ekonomikontoret som tillfälligt kan häva spärren. Varje nämnd svarar enligt paragrafen för att upprätta och hålla förteckningar över utsedda attestanter. Enligt § 7, ska attest dokumenteras i enlighet med tillämpningsanvisningarna. Vi har i granskningen fått ta del av det utbildningsmaterial som används vid de introduktionsutbildningar som genomförs för att få göra bland annat inköp samt användarmanualen för affärssystemet.

För att få behörighet i ekonomisystemet, måste ansvarig chef ange den anställdes namn samt vilka behörigheter denne ska ha till förvaltningens behörighetsansvarig som för vidare informationen till kommunledningskontoret genom en blankett som skickas digitalt. På blanketten anges vilken attestkod de får lov att attestera och beloppsgräns. Om personen ska ha beställarbehörighet ska man även kryssa i om beställarutbildning genomgått eller om man är anmälda till den. Kommunledningskontoret lägger sedan in detta i ekonomisystemet. Inlagda attestkoder i systemet har maxbelopp kopplade till sig och om en attestant utifrån sin funktion har en högre attesträtt så lägger ekonomikontoret ändå in beloppet enligt attestkoden. I det fall attestanten behöver attestera en högre faktura kan ekonomikontoret ge denna behörighet (förutsatt att inskickad blankett intygar beloppet).

Vid intervju med representanter från kommunledningskontoret bekräftas ovanstående. Det lyfts även fram att det under hösten år 2020 kommer att implementeras en ny rutin för inrapportering av behörigheterna. Framåt skall ansvarig chef fylla i samma uppgifter digitalt, varpå denna ansökan sedan skall godkännas digitalt av kommunledningskontoret. Således kommer de uppgifter som ansvarig chef fyllt i automatiskt in i ekonomisystemet efter godkännande.

Kommunledningskontoret betonade vid intervju att ansvaret för att det är rätt personer som ges attesträtt ligger på respektive förvaltning och chef. Det sker ingen kontroll från kommunledningskontoret att behörigheterna stämmer mot attestordning.

Representanterna från förvaltningarna lyfte vid intervjun att de inte själva har möjlighet att ta ut en lista från ekonomisystemet där samtliga anställda med attesträtt framgår utan de måste be kommunledningskontoret om en sådan lista.

Avseende nämnderna så har tekniska kontoret genomfört ett kontrollmoment i den interna kontrollen år 2017 kopplat till attester. Barn- och utbildningsnämnden gjorde en liknande kontroll år 2014. Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen har en dokumenterad rutin, daterad 2020-07-16, som uppger att uppföljning av behörigheter skall göras 1-2 gånger per år.

Vi har genomfört 16 stickprov på respektive förvaltning för att kontrollera attestbehörigheterna i ekonomisystemet med undantag för miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen där endast 7 personer hade behörighet varför vi tog 7 stickprov där. Vi har kontrollerat behörigheterna i ekonomisystemet mot inlämnade blanketter från förvaltningarna vilka bygger på attestordningen i respektive nämnd. På blanketten ska ansvarig chef fylla i vilka behörighetskoder personer har rätt att attestera, beloppsgräns och huruvida personen gått beställarutbildningen.

Stickproven visar att en person på kommunledningskontoret har ett lägre belopp registrerat i systemet än vad som framgår av blanketten. Enligt kommunledningskontoret har vederbörande delegation på det högre beloppet. Detta är i enlighet med vad som beskrivits tidigare i rapporten där kommunledningskontoret kan justera detta manuellt om individen i framtiden skulle behöva nyttja det högre beloppsutrymmet.

Stickproven på tekniska kontoret visar att två personer med beställarbehörigheter inte genomgått beställarutbildningen enligt inskickad blankett. Enligt uppgift från tf. förvaltningschef beror detta på att de gått en tidigare version av utbildningen. Två av stickproven hade en annan beloppsgräns i ekonomisystemet jämfört med blanketten och gränsen för dess funktion. Det var dock ett lägre belopp registrerat i ekonomisystemet än vad individen egentligen har attesträtt för. Detta är i enlighet med vad som beskrivits tidigare i rapporten där kommunledningskontoret kan justera detta manuellt om individen i framtiden skulle behöva nyttja det högre beloppsutrymmet.

Stickproven på barn- och utbildningsförvaltningen visar att en person med beställarbehörighet som är upplagd i ekonomisystemet inte genomgått den obligatoriska beställarutbildningen.

Behörigheterna upplagda för miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningens har inte visat på några avvikelser mot inskickade behörighetsblanketter.

### *Bedömning*

Vi ser det som positivt att en utbildning behöver genomföras innan man ges behörighet för att beställa i ekonomisystemet. Vi konstaterar dock att det med fördel kan förtydligas vem som skall gå denna utbildning då intervjuerna gett en spretig bild över vilka utbildningen omfattar. Vi ser det som positivt att rutinen för tilldelning av attestbehörigheter framåt kommer att vara digital vilket minskar den manuella hanteringen och således risken för felaktigheter.

Utifrån genomförd stickprovskontroll har vi inte noterat några väsentliga avvikelser men vi ser det som viktigt att det sker kontinuerliga uppföljningar kring att aktuella behörigheter är registrerade i ekonomisystemet. Detta kan med fördel genomföras 1-2 gånger årligen genom att kommunledningskontoret tar ut en sammanställning över behörigheterna till förvaltningarna som sedan går igenom dessa.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, tekniska nämnden och byggnadsnämnden vilket grundar sig på att vi inte funnit några väsentliga avvikelser i vår stickprovskontroll.

## Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna (mottagning, godkänna, beslut)?

### *lakttagelser*

Av tillämpningsanvisningarna från år 2004 framgår ett förtydligande kring vad rollen som mottagningsattestant, beställningsattestant, beslutsattestant och behörighetsattestant innebär.

### **Mottagningsattest**

Mottagningsattest innebär kontroll av en erhållen leverans/ fullgjord tjänst mot beställning och faktura dvs. att leveransen har mottagits eller att prestationen har fullgjorts. Verifiering av utförd kontroll kan ske genom direkt påskrift på fakturan, signering i anbringad stämpel eller på vidhäftad konteringsblankett. Har attest skett på följesedlar eller rekvisitioner, måste dessa bifogas fakturan.

Mottagningsattestant och ersättare utses inom förvaltningen beroende på organisationsstruktur och funktioner. Att utse en mottagningsattestant i varje enskild situation är inte möjligt. Förvaltningen avgör själv i vilka fall det är lämpligt. Mottagningsattestant kan exempelvis vara kokerska på ett kök för vidimering av erhållande av råvaror eller en vaktmästare på en skola som attesterar mottagna möbler etc. Även vissa tjänster som service på maskiner mm skall attesteras att prestationen har fullgjorts.

Ibland kan inte alla beskrivna kontrollmoment utföras (t ex mottagningsattest när ingen leverans eller prestation har utförts). Så är fallet när transaktionen avser ianspråktagande av bankmedel eller andra fördelnings- och förmedlingstransaktioner. Vid mindre organisatoriska enheter kan det ibland vara svårt att skapa tillräckliga kontrollkedjor. Huvudprincipen skall emellertid vara två av varandra oberoende attester i förening, samt att dessa har god kännedom om verksamheten.

### **Beställningsattest**

Beställningsattestant och ersättare utses inom förvaltningen beroende på organisationsstruktur och funktioner. I den elektroniska fakturahanteringen är beställningsattestanten alltid tillika mottagningsattestant.

Beställningsattest innebär

- *kontering av verifikation*
- *kontroll mot beslut*

- *kontroll mot kvantitet och kvalitet är riktiga och i överensstämmelse med beställning*
- *kontroll av pris, rabatt och övriga villkor är riktiga och stämmer med ingångna avtal*
- *kontroll av formalia*
- *aritmetisk kontroll*

Övriga villkor avser bland annat att man i samband med avtalet kommit överens med leverantören i fråga om moms, dröjsmålsränta, fakturerings- och andra extra avgifter. Dessa frågor bör tas upp till förhandling redan i samband med beställningen eller då avtalsdiskussionen förs. När avgifterna kommer på fakturan är det ofta för sent att komma med invändningar. Extra avgifter, typ faktureringsavgifter måste vara avtalade med kommunen annars har leverantören ej rätt att debitera dem. Någon annan dröjsmålsränta än räntelagens (gällande referensränta + 8 %) skall inte accepteras. Om man accepterat annan ränta genom att tidigare betala till leverantör som angivit avvikande ränta på faktura eller avtal har man försatt sig i en situation där av leverantören begärd ränta måste betalas.

Verifiering av utförd kontroll kan ske genom direkt påskrift på fakturan, namnteckning i anbringad stämpel eller på vidhäftad konteringsblankett. Har attest skett på följesedlar eller rekvisitioner, måste dessa bifogas fakturan. I IoF sker verifiering med elektronisk signatur.

### **Beslutsattest**

Beslutsattest innebär att fakturan kontrolleras mot reglemente, beslut och beställning. Verifiering av utförd kontroll kan ske genom direkt påskrift på fakturan, namnteckning i anbringad stämpel eller på vidhäftad konteringsblankett. Har attest skett på följesedlar eller rekvisitioner, måste dessa bifogas fakturan. I IoF sker verifiering med elektronisk signatur.

I beslutsattesten inrymmer kontroll av att:

- *beställning har skett av behörig person*
- *beställning har skett enligt direktiv och riktlinjer för verksamheten*
- *jäv ej föreligger*
- *kontering är korrekt*

Ansvar för beslutsattest ska vara odelat. Vid sjukdom, ledigheter eller annat tjänsteuppdrag ersätts ordinarie beslutsattestant av ersättare. Innan bokföringsunderlag överlämnas till behörighetsattestant ska minst besluts- och beställningsattest vara undertecknade av olika personer.

Beslutsattesten är kärnan i kontrollen. Eftersom beslutsattesten är ett led i internkontrollen får inte en och samma befattningshavare inom samma transaktion vara både beställare och beslutsattestant.

Beslutsattestanten skall alltså i de fall då denne är beställare låta ersättare eller överordnad beslutsattestera dessa transaktioner. I beslutsattestantens ansvar ligger bland annat en rimlighetskontroll av att inköp endast sker av varor och tjänster som behövs för verksamheten.

Löner och andra personalkostnader kontrolleras på motsvarande sätt d v s att utbetalning och kontering är riktig.



Respektive beslutsattestant är ansvarig för att säkerställa att mottagningsattest tillämpas på ett korrekt sätt av behörig/lämplig befattningshavare.

Personliga kostnader eller kostnader som man kan ha ett personligt intresse i skall alltid attesteras av ersättare eller närmast överordnad chef. Exempel på personliga kostnader är representation, egna resor, reseräkningar, privatadresserad fakturering, privata telefonsamtal på tjänstetelefon och litteratur, samt personlig arbetsplatsutrustning. Förvaltningschefskostnader ska attesteras av respektive nämndsordförande eller ersättare för förvaltningschef. Områdeschefs/motsv. kostnader får attesteras av dennes ställföreträdare.

Arvoden och kostnader i samband med nämndssammanträden attesteras av tjänsteman som utses av nämnden. Ordförandes, vice ordförandes samt nämnsledamöters övriga personliga kostnader attesteras av tjänsteman som utses av nämnden. Kommunfullmäktiges arvodes- och resekostnader attesteras av kommunfullmäktiges sekreterare.

### **Behörighetsattest**

Behörighetsattest innefattar kontroll av att kontering har skett samt att attester är tecknade av behöriga personer enligt beslut av nämnd eller förvaltningschef.

Behörighetsattesten utgör slutkontrollen inför registreringen av transaktionen. Kontrollen omfattar att:

- *föreskrivna attester har skett*
- *behöriga personer har attesterat*
- *betalning är ställd till rätt mottagare*

Normalt bör den som upprättar bunten vid bokföring av leverantörsfakturer också vara behörighetsattestant. Behörighetsattest tecknas på buntsammandrag för samtliga transaktioner i bunten. Någon ytterligare kontroll sker inte efter behörighetsattesten. Det är viktigt att behörighetsattestanten har god kännedom om organisationen.

Vid intervju med representanterna från kommunledningskontoret framgår att rollerna som beskrivs ovan inte namnges på samma sätt i det nya försystemet för fakturahantering och därmed blir inte ansvarsbeskrivningarna tillämpliga fullt ut.

Innan en medarbetare läggs till i ekonomisystemet med rätt att beställa behöver medarbetaren gå en utbildning. Det finns två utbildningar som hålls centralt av kommunledningskontoret där utbildningen kring fakturahantering är frivillig:

- med rätt att beställa (för att kunna beställa i ekonomisystemet)
- fakturahantering (information kring granskning och attestering av fakturer)

Vid anmälan om beställarbehörighet kryssas det i på anmälan om behörighet att man som beställare genomgått ovan utbildning. Samtliga intervjuade från förvaltningarna lyfter fram att det är väldigt bra utbildningar som behandlar vilket ansvar som ligger på exempelvis en granskare av fakturer samt beslutsattestant. Representanterna från barn- och utbildningsförvaltningen, miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen och tekniska förvaltningen lyfte samtliga fram att de planerat att hålla utbildningar kring bland annat ansvarsfördelningen under år 2020. På grund av Covid-19 planeras de att genomföras

under hösten 2020/ våren 2021. För chefer ingår det utbildning och information kring ansvar vid attest i introduktionsutbildningen för chefer.

### *Bedömning*

Vi konstaterar att det framgår en roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna i tillämpningsanvisningarna för fakturahanteringen. Som lyfts tidigare antogs detta år 2004 och rollerna benämns inte på samma sätt i nuvarande förssystem för fakturahantering vilket gör att beskrivningarna haltar och ej går att tillämpa fullt ut. Vi vill dock lyfta att det är fylliga beskrivningar men att dessa behöver aktualiseras, likt styrdokumentet i sin helhet. Vi ser det som positivt att det finns en utbildning som skall gås innan man läggs upp som beställare i ekonomisystemet. Vidare är det positivt att det ingår information/ utbildning för attestanter i introduktionen för chefer. Vi ser dock att detta med fördel kan genomföras vid fler tillfällen än bara vid introduktionen.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen. Bedömningen grundar sig på att det finns en beskrivning av roll- och ansvarsfördelningen i tillämpningsanvisningarna men att denna inte är aktuell.

## **Görs det kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?**

### *Iakttagelser*

Enligt tillämpningsanvisningarna är det beställningsattestanten som kontrollerar att kvantitet och kvalitet är riktiga och i överensstämmelse med beställning samt om det stämmer med ingångna avtal. Kommunledningskontoret lyfter i enlighet med detta fram att ansvaret ligger på varje attestant.

Tillämpningsanvisningarna hänvisar vidare till reglementet för internkontroll och att uppföljning och utvärdering av processen skall ske årsvis. Det framgår dock inget specifikt kring detta i reglementet för intern kontroll utan där framgår att den interna kontrollplanen ska vara baserad på en risk- och väsentlighetsanalys. Vid intervju med representanterna från förvaltningarna framgår att kontroll av attesthanteringen återfunnits i varierande utsträckning i nämndernas interna kontrollplan.

Barn- och utbildningsnämnden hade år 2014 ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen kring attest- och kvittenslistor vilket genomfördes utan anmärkning enligt den interna kontrollplanen. Förvaltningens ekonomichef lyfter att det är sällan som inköp sker utanför ramavtalen samt att beställningarna oftast sker genom beställningssystemet Proceedo vilket enligt intervjun innebär att det automatiskt blir rätt mot avtal. Enligt information från ekonomichefen från barn- och utbildningsförvaltningen erhålls det månatligen en rapport kring vad som köpts utanför ramavtal och vid behov tar administrativ chef kontakt med den som gjort inköpet för att erhålla motiv till inköpet. Ekonomichefen lyfter även att det tagits fram en app som kan användas för attestering och att attestanten inte behöver öppna fakturan innan godkännande vilket bedöms öka risken att kontroll inte sker innan attest.

Tekniska nämnden hade år 2018 ett kontrollmoment i den interna kontrollen där fakturor kontrollerades mot beställning, leverans och överenskommet pris. Resultatet visade på att manuell kontroll av att fakturan överensstämmer med gjord beställning och levererat



antal/ kvalitet fungerar bra. Manuell kontroll av att priser stämmer hade vissa mindre brister, men fungerade i stort sett. Det konstaterades även att efterhand som fler leverantörer kommer in i beställningsverktyget Proceedo kommer andelen automatiska kontroller att öka. Kontrollmomentet fick en grön bedömning. I tekniska nämndens kontrollplan för år 2020 finns det med ett kontrollmoment kring upphandling/ avtal där den identifierade risken som ska kontrolleras är *"Köper vi i enlighet med reglementet (utförs inköper av behörig personal?"*. Kontrollmomentet kommer enligt tf. förvaltningschef att testas i oktober 2020. Av förvaltningens flödesschema för leverantörsfakturahantering anges att fakturan skall stämmas av mot rekvisition/ beställning. Det framgår dock inte huruvida fakturan stäms av mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser.

Enligt uppgift från kommunens tf. upphandlingschef sker det kontinuerligt uppföljning inom ramen för upphandlingspolicyn där kontroll av utbetalning, och således attest, utgör en naturlig del. Detta ska enligt uppgift från kommunens tf. upphandlingschef ske både på central nivå, via upphandlare och avtalscontroller på upphandlingsenheten, så väl som via förvaltningarnas inköpssamordnare. Även här lyfts det fram att i takt med att fler leverantörer registreras i beställningsverktyget Proceedo kommer andelen automatiska kontroller mellan exempelvis avtalat pris och faktura att öka.

### *Bedömning*

Vi konstaterar att ansvaret för att göra kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest ligger på respektive beställningsattestant i enlighet med tillämpningsanvisningarna. Vi konstaterar även att huruvida detta tas upp som ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen varierar mellan styrelse och nämnder där endast tekniska nämnden haft det som ett kontrollmoment de senaste två åren. Vi bedömer att det är viktigt att området uppmärksammas och ingår i styrelse och nämnders riskanalys och intern kontrollplan, detta ser vi som särskilt viktigt inom tekniska nämnden då dess verksamheten bedöms som mer riskfylld med många och stora inköp.

Vi konstaterar att det sker kontroller av avtalstrohet/ inköp inom ramen för upphandlingspolicyn där attest är ett givet område vilka omfattar styrelse och samtliga nämnder. Vi ser det som viktigt att dessa kontroller binds samman med reglementet för verifikationshantering och dess tillämpningsanvisningar i syfte att skapa en röd tråd genom de kontroller som sker i kommunen kopplat till inköp och attestering.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och byggnadsnämnden vilket grundar sig i att det genomförs kontroller inom ramen för upphandlingspolicyn men att det saknas kontroller i den interna kontrollplanen avseende avstämning mot avtal vid attester. Även om det sker kontroller på kommunövergripande nivå inom ramen för upphandlingspolicyn ser vi det som viktigt att risken beaktas och dokumenteras i respektive styrelse/ nämnds riskanalys och interna kontrollplan. Revisionsfrågan bedöms som uppfylld för tekniska nämnden vilket grundar sig på att det varit ett kontrollmoment år 2018 i den interna kontrollplanen samt kommer att granskas år 2020.

# Bedömningar utifrån revisionsfråga

Syftet med granskningen har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll avseende attester är tillräcklig. Utifrån genomförd granskning är vår **sammanfattande revisionella bedömning** att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och byggnadsnämndens interna kontroll avseende attester **delvis är tillräcklig**. Tekniska nämndens interna kontroll avseende attester bedöms som **tillräcklig**.

Bedömningen grundar sig på utfallet av nedan revisionsfrågor.

## Har det beslutats om system och rutiner för fakturahanteringen?

Vi konstaterar att det har beslutats om ett reglemente med tillämpningsanvisningar för fakturahanteringen. Vi konstaterar dock att detta antogs år 2004 av kommunfullmäktige och ser, likt kommunledningskontorets egen observation, att dessa styrdokument behöver aktualiseras. Avseende detta är vår bedömning att kommunstyrelsen i enlighet med 3 § i reglementet för verifikationshantering borde initierat denna översyn redan när ett nytt försystem för fakturor infördes för några år sedan. Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen.

## Finns det fungerande rutiner för tilldelning och uppföljning av attestbehörigheter i ekonomisystemet?

Vi ser det som positivt att en utbildning behöver ges innan behörighet för att beställa ges i ekonomisystemet. Vi konstaterar dock att det med fördel kan förtydligas vem som skall gå denna utbildning då intervjuerna gett en spretig bild över vilka utbildningen omfattar. Vi ser det som positivt att rutinen för tilldelning av attestbehörigheter framåt kommer att vara digital vilket minskar den manuella hanteringen och således risken för felaktigheter. Utifrån genomförd stickprovskontroll har vi inte noterat några väsentliga avvikelser men vi ser det som viktigt att det sker kontinuerliga uppföljningar kring att aktuella behörigheter är registrerade i ekonomisystemet. Detta kan med fördel genomföras 1-2 gånger årligen genom att kommunledningskontoret tar ut en sammanställning över behörigheterna till förvaltningarna som sedan går igenom dessa.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som uppfylld för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, tekniska nämnden och samhällsbyggnadsnämnden vilket grundar sig på att vi inte funnit några väsentliga avvikelser i vår stickprovskontroll.

## Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna (mottagning, godkänna, beslut)?

Vi konstaterar att det framgår en roll- och ansvarsfördelning mellan de olika attestanterna i tillämpningsanvisningarna för fakturahanteringen. Som lyfts tidigare antogs detta år 2004 och rollerna benämns inte på samma sätt i nuvarande försystem för fakturahantering vilket gör att beskrivningarna haltar och ej går att tillämpa fullt ut. Vi

vill dock lyfta att det är fylliga beskrivningar men att dessa behöver aktualiseras, likt styrdokumentet i sin helhet. Vi ser det som positivt att det finns en utbildning som skall gås innan man läggs upp som beställare i ekonomisystemet. Vidare är det positivt att det ingår information/ utbildning för attestanter i introduktionen för chefer. Vi ser dock att detta med fördel kan genomföras vid fler tillfällen än bara vid introduktionen.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen. Bedömningen grundar sig på att det finns en beskrivning av roll- och ansvarsfördelningen i tillämpningsanvisningarna men att denna inte är aktuell.

### **Gör det kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest?**

Vi konstaterar att ansvaret för att göra kontroller mot befintliga ramavtal eller andra överenskommelser i samband med attest ligger på respektive beställningsattestant i enlighet med tillämpningsanvisningarna. Vi konstaterar även att huruvida detta tas upp som ett kontrollmoment i den interna kontrollplanen varierar mellan styrelse och nämnder där endast tekniska nämnden haft det som ett kontrollmoment de senaste två åren. Vi bedömer att det är viktigt att området uppmärksammas och ingår i styrelse och nämnders riskanalys och intern kontrollplan, detta ser vi som särskilt viktigt inom tekniska nämnden då dess verksamheten bedöms som mer riskfylld med många och stora inköp.

Vi konstaterar att det sker kontroller av avtalstrohet/ inköp inom ramen för upphandlingspolicyn där attest är ett givet område vilka omfattar styrelse och samtliga nämnder. Vi ser det som viktigt att dessa kontroller binds samman med reglementet för verifikationshantering och dess tillämpningsanvisningar i syfte att skapa en röd tråd genom de kontroller som sker i kommunen kopplat till inköp och attestering.

Sammantaget bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld för kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden och byggnadsnämnden vilket grundar sig i att det genomförs kontroller inom ramen för upphandlingspolicyn men att det saknas kontroller i den interna kontrollplanen avseende avstämning mot avtal vid attester. Även om det sker kontroller på kommunövergripande nivå inom ramen för upphandlingspolicyn ser vi det som viktigt att risken beaktas och dokumenteras i respektive styrelse/ nämnds riskanalys och interna kontrollplan. Revisionsfrågan bedöms som uppfylld för tekniska nämnden vilket grundar sig på att det varit ett kontrollmoment år 2018 i den interna kontrollplanen samt kommer att granskas år 2020.

### **Rekommendationer**

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- revidera reglemente för verifikationshantering samt tillhörande tillämpningsanvisningar och integrera de kontroller som genomförs inom ramen för upphandlingspolicyn i arbetet,
- implementera arbetssättet kring en digital inrapportering av behörigheter i ekonomisystemet till förvaltningarna,
- genomföra årliga kontroller av att upplagda attestbehörigheter är aktuella,

- genomföra kontroller inom den interna kontrollen kring att attestanterna genomfört en kontroll mot avtal vid attestering.

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi nämnderna att

- genomföra årliga kontroller av att upplagda attestbehörigheter är aktuella,
- genomföra kontroller inom den interna kontrollen kring att attestanterna genomfört en kontroll mot avtal vid attestering.

2020-10-07

---

*Uppdragsledare*

Lena Salomon

---

*Projektledare*

Malin Odby

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av revisorerna i Kristianstad kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från år 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.