

Revisionsrapport

December 2014
Sandra Volter
Richard Vahul

Granskning inkl. uppföljning av tidigare granskning av inköp och upphandling

Nynäshamns kommun

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	3
2.3.	Metod och redovisning	3
3.	Organisation och regelverk.....	4
3.1.	Organisation och intern regelverk.....	4
3.2.	Externt regelverk.....	5
4.	Granskningsresultat	6
4.1.	Upphandling av entreprenörer.....	6
4.2.	Uppläggning av nya leverantörer	8
4.3.	Avtalstrohet	9
4.4.	Överensstämmer mot tecknade avtal.....	11
4.5.	Kontroller vid utbetalning.....	13

1. *Sammanfattande bedömning och rekommendationer*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna utförde PwC under 2012 en granskning av intern kontroll avseende inköp och upphandling. Granskningen visade på ett antal väsentliga brister och åtta rekommendationer gavs för att stärka den interna kontrollen.

Inom ramen för 2014 års arbete med risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat att genomföra en förnyad granskning inom vissa områden samt följa upp om adekvata åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med 2012 års granskning.

De revisionsfrågor som ska besvaras med anledning av granskningen är om:

Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling är tillräcklig?

Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll i rutiner för leverantörsbetalningar och leverantörsregister är tillräckliga?

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att Nynäshamns kommun, i och med upprättandet av gemensam upphandlingsnämnd har en organisation som ger förutsättningar för en tillräcklig intern kontroll i samband med upphandling. Bedömningen grundar sig på att det finns en struktur och styrning samt en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsenheten och respektive ansvarig upphandlande nämnd i kommunen. Genomförd verifiering av ett antal upphandlingar stärker iakttagelsen ovan då den sammantagna bedömningen är att upphandlingar i huvudsak skett i enlighet med LOU och upphandlingspolicyn.

Kommunen har vidtagit åtgärder för att säkerställa en tvåhandsprincip i samband med leverantörsutbetalningar och har även konstruerat systemet så att en och samma person inte kan hantera en ekonomisk transaktion för flera moment. Vår bedömning är således att kommunen vidtagit åtgärder för att komma till rätta med rekommendationer från 2012 års granskning avseende detta. Däremot visar granskningen att uppläggnings- och antagande av nya leverantörer samt att kontroller mot gällande avtal i samband med leverantörsutbetalningar fortfarande är bristfällig och adekvata åtgärder i stora delar inte har vidtagits i enlighet med tidigare rekommendationer.

Utifrån genomförd granskning ger vi följande rekommendationer för att ytterligare stärka den interna kontrollen inom granskat område:

- Ansvarsfördelningen bör tydliggöras mellan upphandlingsenheten och kommunen avseende dokumentationen, för att säkerställa att all relevant dokumentation i samband med upphandling samlas på ett och samma ställe i akt.

- Att kommunen kontinuerligt tar ut logglistor och kontrollerar förändringarna avseende leverantörer i systemet för att minimera risken för eventuella fel och oegentligheter.

Utifrån granskningsresultat så kvarstår våra rekommendationer avseende ej åtgärdade områden enligt nedan:

- Ansvariga tjänstemän för leverantörsregister/reskontra utses.
- Rutiner för vilken typ av kontroll som ska ske vid uppläggning av ny leverantör samt hur dessa ska dokumenteras utarbetas. Ett minimikrav är att organisationsnummer alternativt personnummer inhämtas och läggs upp i systemet. Dessutom bör regelmässig kontroll ske av nya leverantörers fullgörande av skattskyldighet.
- Spärrar som omöjliggör att en leverantör kan läggas upp flera gånger införs snarast.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Under hösten 2012 genomförde PwC, på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer, en granskning av den interna kontrollen avseende inköp och upphandling.

I granskningen identifierades ett antal områden där PwC rekommenderade kommunstyrelsen att stärka den interna kontrollen, främst relaterat till rutiner för leverantörsutbetalningar och leverantörsregister. Dessutom identifierades brister i den interna kontrollen i samband med själva upphandlingsförfarandet.

Inom ramen för 2014 års arbete med risk- och väsentlighetsanalys har revisorerna beslutat att genomföra en förnyad granskning inom vissa områden samt följa upp om adekvata åtgärder vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i samband med 2012 års granskning.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfrågor:

Är Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll i samband med upphandling tillräcklig?

Är Kommunstyrelsens och nämndernas interna kontroll i rutiner för leverantörsbetalningar och leverantörsregister tillräckliga?

Följande kontrollfrågor/granskningsmål ingår:

- Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.
- Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att fungerande kontroller finns vid antagande/uppläggning av nya leverantörer.
- Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.
- Faktureringen från entreprenörerna överensstämmer med tecknade avtal.
- Kontroll sker inför betalning av leverantörsfakturor i enlighet med kommunens riktlinjer och rutiner.

Avgränsning görs till uppföljning av de rekommendationer som lämnades inom ramen för 2012 års granskning samt till granskning av ett urval upphandlingar genomförda under hösten 2013 och våren 2014.

2.3. Metod och redovisning

Granskningen utförs i samarbete med nyckelpersoner inom ekonomiadministration och upphandling inom kommunen och i förekommande fall den gemensamma nämnden med säte i Haninge kommun.

Granskningen sker genom intervjuer, dokumentgranskning och i förekommande fall genom granskning av upphandlingsunderlag, räkenskapsmaterial samt analytisk granskning baserat på registerutdrag från ekonomisystemet (leverantörsreskontra).

Granskningsresultatet, per kontrollmål, redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande analys och kommentarer. Vidare finns ett allmänt avsnitt kring organisation och regelverk samt ett avsnitt med sammanfattande bedömning och rekommendationer. Det senare avsnittet återfinns först i revisionsrapporten.

3. Organisation och regelverk

3.1. Organisation och intern regelverk

Kommunen har sedan oktober 2012 en gemensam upphandlingsnämnd tillsammans med Haninge kommun. ”Upphandling Södertörn” ingår i Haninge kommuns förvaltningsorganisation men är även utsedd till förvaltningsansvarig för upphandling inom Nynäshamns kommun. Deras ansvar är att se till att upphandlingar över upphandlingsgränsen går till rätt förvaltning och att förvaltningarna följer de framtagna riktlinjer och policies som finns.

Inom upphandlingsenheten arbetar sju upphandlare. Som grund finns det ett förvaltningsansvar hos upphandlarna där de har fördelat de olika förvaltningarna på medarbetarna. Dock börjar det mer och mer bli uppdelat på expertisområden.

Rutinen fungerar så att de får in upphandlingsuppdrag per mail eller telefon. Därefter fördelas uppdraget på upphandlingsenheten utifrån kompetens och beläggning hos upphandlarna. Utifrån intervjun framkommer det dock att kommunikationen mellan förvaltningarna och upphandlingsenheten kan vara bristfällig vid vissa tillfällen. Till exempel kan upphandlingsenheten komma in i arbetet med upphandlingen sent eller att förvaltningen inte är färdig med arbetet att äska pengar innan upphandlingsenheten blir inkopplad, vilket försvårar arbetet för dem. I samband med faktaavstämning uppger upphandlingsenheten att de tagit fram en blankett för inrapportering av samtliga upphandlingsbehov.

Upphandlingsenheten har även ett antal personer som ansvarar för inköp och uppföljning samt en person som ansvarar för arbetet med e-handelsinförandet.

Systemet som de använder sig av är E-avrop. Inom detta system hanterar de samtliga upphandlingar som hanteras centralt. Upphandlingsenheten har i dagsläget startat ett projekt med syftet att införa ett nytt inköpssystem.

Det finns en gemensam upphandlingspolicy som gäller för både Nynäshamn och Haninge kommun. Policyn är antagen av Nynäshamn kommunfullmäktige 2012-12-12 med en reviderad version i juni 2014. Till upphandlingspolicyn har upphandlingsenheten utarbetat riktlinjer i syfte att säkerställa att policyn efterlevs. Riktlinjerna är ännu inte antagna i nämnden. Anledningen till att man avvaktat beslut är att man måste se över regler kring direktupphandling med anledning av förändrat externt regelverk inom detta område (en ökad direktupphandlingsgräns enligt LOU med där tillhörande krav på framtagande riktlinjer och dokumentationsplikt på inköp över 100 tkr). I samband med faktaavstämning uppger upphandlingsenheten att riktlinjerna antagits i december.

Enligt intervju med upphandlingsenheten håller de för närvarande på att ta fram en checklista för upphandlingsprocessen samt en enklare mall för hur direktupphandling ska göras. I samband med faktaavstämning uppger upphandlingsenheten att de tagit fram dokument enligt ovan.

Enligt policyn äger den beställande förvaltningen processen och upphandlingsenheten stödjer med upphandlingskompetens som garanterar att upphandlingen genomförs på ett korrekt sätt. Detta medför ett delat ansvar där förvaltningen ansvarar för att det finns finansiella medel att tillgå, känna till marknadens förutsättningar och verksamheternas behov. Upphandlingsenhetens ansvar blir att kvalitetssäkra upphandlingen samt att ha ett övergripande ansvar för uppföljning av det aktuella avtalet.

3.2. Externt regelverk

Kommunens upphandlingar regleras främst av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Vidare finns ett antal förordningar inom området, vilka inte närmare berörs i detta delavsnitt.

Syftet med upphandlingsreglerna i LOU är att de upphandlande myndigheterna och enheterna ska använda de offentliga medel som finansierar verksamheten på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Regelverket syftar också till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje enskild upphandling.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder en upphandlande myndighet eller enhet vidtar för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. De upphandlande myndigheterna har därmed att följa LOU vid all köp, hyra och leasing av varor och tjänster, med några undantag.

I november 2007 antogs två nya lagar som ersatte lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Den första är lagen (2007:1091) om offentlig upphandling den s k klassiska lagen eller LOU. Den andra är lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, den s k försörjningslagen eller LUF. Utifrån lagstiftningen gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader, såsom:

- Principen om ickediskriminering
- Likabehandlingsprincipen
- Proportionalitetsprincipen
- Transparensprincipen
- Ömsesidighetsprincipen

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. Förfrågningsunderlaget ska, i enlighet med tidigare nämnda principer, innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att inte vissa leverantörer gynnas respektive missgynnas.

Skälen för samtliga beslut och vad som förekommit i övrigt under upphandlingsprocessen ska dokumenteras och förvaras i en upphandlingsakt, inklusive protokoll samt anteckningar som förts vid eventuella intervjuer med anbudsgivare. Den upphandlande myndigheten ska på eget initiativ lämna upplysningar om tilldelningsbeslut och skälet till val av leverantör.

Nämnas bör också att ett antal skärpningar i upphandlingslagarna trädde i kraft 2010-07-01. Exempelvis har en sanktionsavgift införts vid otillåten direktupphandling. Vidare har gränsen för lågt värde/direktupphandling fastställts till en viss procentsats av respektive tröskelvärde, vilket vid granskningstillfället motsvarade ca 506 tkr enligt LOU respektive ca 939 tkr enligt LUF.

4. Granskningsresultat

4.1. Upphandling av entreprenörer

Kontrollmål: Upphandling har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

Upphandlingspolicyn är framtagen för att säkerställa att Nynäshamns kommun följer de externa lagar som finns, bland annat LOU, LUF och LOV.

Enligt policyn för upphandling ska alla leverantörer behandlas lika och ges lika förutsättningar, exempelvis ska alla anbudsgivare få samma information vid en upphandling. Det finns även en princip om transparens där det framgår att kommunen måste vara helt öppen med vilka krav som ställs i upphandling och hur leverantörens anbud kommer att bedömas.

Utifrån de externa och interna riktlinjerna har följande 10 upphandlingar av tjänster och varor, genomförda under 2013 - 2014, granskats med avseende på dokumentation av förstudie, förfrågningsunderlag, annonsering, anbudsöppning, utvärdering av anbud, tilldelningsbeslut samt avtal.

Verifiering har skett via genomgång av följande upphandlingar:

- Bevakning och Larm – Securitas, KS 2012/10153
- Böcker – BTJ, SUN 97/2013
- Förskole paviljong – Expandia moduler AB, SUN 124/2013
- Kopieringspapper – Lyreco, SUN 116/2013
- Livsmedel – Arla, SUN 57/2013
- Projektledare GIS – Agima Management AB, SUN 19/2013
- Reklambyråtjänster – Paulins, SUN 52/2014
- Storstädning – JCS städ HB, SUN 16/2013
- Utomhusbelysning - Bogfelts Installationer och Entreprenad AB, SUN 18/2012
- Öppna programvaror - Arctic Group, 7063/10

Genomförd granskning visar att två av tio upphandlingar innehåller samtliga grunddokument.

I sju av tio granskade upphandlingar saknas förstudie. Enligt upphandlingsenhetens rutin ska förstudie endast genomföras vid stora upphandlingar och är deras förklaring till saknade förstudier vid verifieringen.

En upphandling saknar utöver förstudie även förfrågningsunderlag, annons samt anbudsöppning. I en upphandling saknas även avtal och utvärdering. Om de saknade dokumenten ej har upprättats eller att de inte finns tillgängligt i akten framgår ej. Tre av tio avtal är inte undertecknade. Vidare saknas underteckning på två av tio öppningsprotokoll.

Saknar förstudie	Saknar Förfrågningsunderlag	Saknar annons	Saknar Anbudsöppning	Saknar tilldelningsbeslut	Saknar utvärdering	saknar avtal
7 st	1 st	1 st	2 st	0 st	2 st	1 st

Bedömning och rekommendation

I 2012 års granskning konstaterade vi att kommunen saknade en fungerande upphandlingsorganisation som säkerställde att den interna kontrollen i upphandlingar var tillräcklig. Utifrån vår granskning kan vi konstatera att Nynäshamns kommun sedan hösten 2012 har gått in i gemensam upphandlingsnämnd tillsammans med Haninge kommun. Vår bedömning är att den nya organisationen ger Nynäshamns kommun förutsättningar att ha en tillräcklig intern kontroll i samband med upphandling. Bedömningen grundar sig på att det finns en struktur och styrning samt en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandling Södertörn och beställarna det vill säga ansvarig nämnd inom kommunen. Vi ser även positivt på det pågående arbete med riktlinjer för upphandlingspolicyn samt framtagande av specifika riktlinjer avseende direktupphandling för att säkerställa anpassning till förändringar i LOU.

Utifrån genomförd verifiering gör vi den samantagna bedömningen att upphandling av granskade leverantörer i huvudsak skett i enlighet med grundkraven i LOU samt i enlighet med upphandlingspolicyn. Som framgår av verifieringen har vi dock noterat ett antal brister avseende dokumentationen.

För att säkerställa att all relevant dokumentation i samband med upphandling samlas på ett och samma ställe i akt, rekommenderar vi att upphandling Södertörn och kommunerna tydliggör ansvarsfördelningen avseende dokumentationen.

4.2. *Uppläggnings av nya leverantörer*

Kontrollmål: Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att fungerande kontroller finns vid antagande/uppläggnings av nya leverantörer.

Utifrån granskningen som genomfördes under 2012 noterades en del brister. Vi gav ett antal rekommendationer om förbättringsåtgärder anseende hanteringen av uppläggnings av nya leverantörer. I kommande avsnitt sker en uppföljning av vidtagna åtgärder per rekommendation.

Uppföljning 2012 års rapport

- *Begränsa antalet personer med behörighet att registrera leverantörer i ekonomisystemet. Dessutom bör tvåhandsprincipen (dualitet) tillämpas vid uppläggnings av ny leverantör.*

Vid tillfället för den tidigare granskningen fanns det ett stort antal medarbetare inom kommunen som hade behörighet att registrera leverantörer i ekonomisystemet. Utifrån intervju med ekonomichef och systemansvarig i kommunen har detta åtgärdats och i dagsläget är det endast medarbetare på ekonomiavdelningen som kan registrera en ny leverantör, vilket minskar risken för felaktigheter.

Vidare noterades att det saknades en rutin för tvåhandsprincip vid uppläggnings av nya leverantörer. Ekonomichef konstaterar att ingen förändring har skett sedan tidigare granskning.

- *Ansvariga tjänstemän för leverantörsregister/reskontra utses.*

Kommunen har inte ändrat i sin rutin sedan tidigare granskning avseende att ansvariga tjänstemän bör utses för hantering av leverantörsregister/reskontra. Medarbetarna på ekonomiavdelningen arbetar inom områden där hantering av leverantörsregistret är en del av många olika arbetsysslor.

- *Rutiner för vilken typ av kontroll som ska ske vid uppläggnings av ny leverantör samt hur dessa ska dokumenteras utarbetas. Ett minimikrav är att organisationsnummer alternativt personnummer inhämtas och läggs upp i systemet. Dessutom bör regelmässig kontroll ske av nya leverantörers fullgörande av skattskyldighet.*

Enligt uppgifter från ekonomichef inkommer det ofta frågor från verksamheterna om hur de ska hantera en ny leverantör. Den kontroll som utförs är att säkerställa att den nya leverantören har en aktuell F-skattsedel.

Vidare stämmer ekonomiavdelningen, i samband med registrering av ny leverantör, av att den inkomna fakturan innehåller de grunduppgifter som ekonomisystemet kräver. Inga ytterligare kontroller utförs av att det är ett korrekt organisationsnummer eller om företaget finns med på svensk handels varningslista eller om det skulle vara ett "bluff-företag". Ekonomiavdelningen förlitar sig på den kontroll som utförs av attestanter och konterare och även de kontroller som bankerna genomför kontinuerligt.

Det saknas fortfarande dokumenterade rutiner över vilka kontroller som ska utföras samt vem som är ansvarig.

- *Spärrar som omöjliggör att en leverantör kan läggas upp flera gånger införs snarast.*

Det saknas fortfarande spärrar som omöjliggör att en leverantör kan läggas upp flera gånger.

När en leverantör läggs upp i ekonomisystemet kommer det upp en varning om att leverantören redan finns registrerad. Dock är det möjligt att kringgå den varningen och lägga upp leverantören så att den finns dubbelt (eller ännu fler) i ekonomisystemet.

Det uppstår ofta tillfällen då ekonomiavdelningen måste byta organisationsnummer på leverantören. Dock kan det finnas fakturor ute för betalning på det gamla organisationsnummer vilket gör att de inte kan stänga leverantören innan betalningen inkommit.

Bedömning och rekommendationer

Vår bedömning, utifrån granskningen, är att de rekommendationer som tidigare lämnats avseende fungerande kontroller vid uppläggning/antagande av nya leverantörer till stora delar kvarstår.

Enligt vår bedömning har åtgärder vidtagits avseende följande områden. Kommunen har kraftigt begränsat antalet behöriga personer till att registrera ny leverantör i systemet. Man utför kontroll av F-skatt i samband med ny leverantör.

Enligt vård bedömning har åtgärder inte vidtagits avseende följande områden. Det saknas fortfarande en dokumentation över vilka kontroller som ska utföras och av vem vid upplägg av nya leverantörer. Man har inte infört tvåhandsprincip vid upplägg av nya leverantörer. Man har heller inte utsett ansvarig för leverantörsregister/reskontra. Kontroll mot svensk handels varningslista borde utföras innan upplägg av nu leverantör sker. Det finns fortfarande inga spärrar som omöjliggör att en leverantör kan läggas upp flera gånger.

Utifrån granskningsresultat så kvarstår våra rekommendationer inom ej åtgärdade områden. Vidare rekommenderar vi att kommunen kontinuerligt tar ut logglistor och kontrollerar förändringarna avseende leverantörer i systemet för att minimera eventuella fel.

4.3. Avtalstrohet

Kontrollmål: Rutiner för kontinuerlig uppföljning av att avtal finns och tillämpas.

Enligt policyn ansvarar respektive förvaltningschef i kommunen för uppföljning gällande avtalstrohet gentemot aktuella ramavtal. Upphandlingsenheten ansvarar för att säkerställa att leverantören lever upp till de villkor som finns avtalat. Vi har översiktligt granskat både kommunens respektive enskild nämnds årsredovisning 2013 och enligt vår bedömning finns ingen tydlig uppföljning avseende avtalstrohet.

Som nämns i tidigare avsnitt pågår ett arbete inom upphandlingsenheten avseende förtydligande av riktlinjer för upphandling. Genomförda upphandlingar ska enligt förslaget följas upp på tre nivåer. Bland annat ska upphandlingsenhetens arbete och processer med upphandlingsarbetet följas upp. Vidare ska förvaltningarnas användande av avtalet och leverantörernas efterlevnad av avtalet följas upp.

Riktlinjerna nämner även att för upphandlingar som överstiger betydande värde ska det alltid upprättas en uppföljningsplan.

Under 2013 gjorde upphandlingsenheten en granskning gällande avtalstrohet i kommunen avseende 2012 års inköp. Resultat visade att under 2012 fanns det 400 avtal i den centrala avtalsdatabasen, 2 850 stycken leverantörer med ca 50 000 stycken fakturor. De totala kostnaderna för inköp uppgick till 596 mnkr och 390 mnkr av detta är upphandlingspliktigt. Granskningen visar att 63% av de 390 mnkr är inköpt hos avtalad leverantör. Enligt rapporten är de vanligaste inköpsmetoderna bland annat beställningsköp via leverantörens webbutik, mejl eller telefon, köp i butik eller köp direkt av entreprenör. Vidare visar genomgången att den vanligaste metoden för inköp är att inköparen söker upp avtal i avtalsdatabasen, tar kontakt med upphandlingsenheten eller själv letar efter det billigaste alternativet med mera.

I granskningen har upphandlingsenheten fördjupat sig i olika kategorier för varor och tjänster för att se var det finns störst brist i avtalstroheten. De kategorier där flest inköp sker från upphandlade leverantörerna är inom kategorierna: Bränsle, Energi & Vatten (100%), livsmedel (77%) samt IT-kommunikation (71%) och fordon & tillhörande produkter (71%). De kategorier där minst inköp sker från upphandlade leverantörer är inom kategorierna: administration (31%) och omsorg (39%).

Enligt upphandlingsenhetens rapport är det inte bara mellan kategorier som avtalstroheten varierar. Det finns även variation i avtalstroheten mellan de olika förvaltningarna/nämnderna inom kommunen. Upphandlingsenhetens förklaring till detta är bland annat att kulturen och medvetenheten skiljer sig mellan förvaltningarna/nämnderna men också beroende av beställarstödet på respektive förvaltning/nämnd. En ytterligare förklaring som nämns i rapporten är att de avtal som finns inte motsvarar alla förvaltningars behov.

Det slutliga resultatet av rapporten om avtalstrohet renderade i förslag till åtgärder. Bland annat har upphandlingsenheten fått i uppdrag att förbättra möjligheter att göra uppföljningar av avtalstrohet. Enhetens ska ta fram en rutin och handlingsplan inom detta område samt ta fram en mer användarvänlig avtalsdatabas.

Någon avtalsuppföljning avseende 2013 års inköp enligt ovanstående modell har inte skett. Anledning till att detta inte utförts, enligt upphandlingsenheten är att kommunens ekonomisystem inte stödjer denna typ av analys vilket medför att denna typ av arbete med uppföljning av avtal kräver mycket handpåläggning.

Upphandlingsenheten har gjort en del analyser i Haninge kommun som de inte har kunnat genomföra i Nynäshamn kommun. Bland annat har de genomfört en analys av hur många direktupphandlingar som gjorts i Haninge Kommun där de tog fram samtliga leverantörsfakturor och bröt ner alla inköp för att se det eventuella behovet av ramavtal. Upphandlingsenhetens mål är att arbeta enhetligt med de två kommunerna men i dagsläget saknas systemstöd för detta arbete.

Kommentar uppföljning synpunkt rekommendation 2012:

- *Rutin för kontinuerlig uppföljning av avtal utarbetas.*

Rutiner för kontinuerliga uppföljningar av avtal har utarbetats och finns dokumenterat i policyn och kommande riktlinjer för upphandling.

Utifrån intervju med upphandlingsenheten kommer de påbörja arbetet med att ta fram en uppföljningsplan i slutet av 2014. Vidare kommer de påbörja en genomgång av några strategiska avtal där de kommer gå in mer på detalj i avtalen och bland annat se att priserna stämmer mot avtal.

I dagsläget är det inte möjligt för upphandlingsenheten att göra fullständiga uppföljningar på de avtal som finns. Det finns indikationer på att Nynäshamn kommun och dess förvaltningar gör vissa uppföljningar men in dagsläget finns inga krav från upphandlingsenheten på hur de ska återrapportera för att skapa enhetlighet.

Bedömning

Vår bedömning är att det finns dokumenterade rutiner för kontinuerliga uppföljningar av avtal. Dock visar granskningen att formerna för och tillämpning av rutinerna inte är implementerade och efterlevs i kommunen.

4.4. Överensstämmer mot tecknade avtal

Kontrollmål: Fakturering från entreprenörerna överensstämmer med tecknade avtal.

Som ett led i granskningen har vi gjort urval om fem fakturor per upphandlad leverantör, se tidigare avsnitt, där vi granskar leverantörsfakturor mot villkoren i underliggande avtal. De granskade fakturorna uppgår till 6,9 mnkr. Vi kan konstatera att samtliga avtal som omfattas av granskningen är aktuella vid inköpet.

För 39 av de totalt 50 granskade fakturorna överensstämmer priset mot underliggande avtal, vilket motsvarar 4,8 mnkr eller 70 % av det granskade beloppet. I vissa avtal framgår det att ändring av priser kan ske då det är råvaror med rörliga priser vilket accepteras. För 5 av de totalt 50 granskade fakturorna har inköpen gjorts ifrån inhämtad offert, priserna på enskilda fakturor stämmer mot inhämtade offerter vilka är olika för varje inköpstillfälle. Övriga fakturor överensstämmer helt mot avtalade priser i respektive avtal/prislista.

För 11 av de granskade 50 fakturorna avviker priserna till viss del mot underliggande avtal vilket motsvarar 2,1 mnkr eller 30 % av det granskade beloppet. För 5 av fakturorna är priset på fakturan lägre än avtalat pris trots att det är samma konsulter på fakturan som i prislistan och avtalet. För övriga 5 granskade fakturor överensstämmer vissa priser mot prislistan medan andra är lägre och andra högre.

Slutligen kan vi konstatera att 1 faktura avser ett köp utanför avtal.

Pris överensstämmer mot avtal	Viss avviker mot avtalade priser	Totalt testade
39 st	11 st	50 st

Från tidigare genomförd granskning under 2012 noterades att ca 68 % av de granskade fakturorna hade avvikelser mot gällande avtal. Utifrån verifieringen ovan ger det indikationer på att inköpen utanför gällande avtal har minskat något. Dock noterar vi fortsatt avvikelser som:

- Fakturabeloppen inte stämmer överens med avtalade priser (upp och ned)
- Inköp har gjorts av produkter/tjänster som inte ingår i avtalet
- Inköp har gjorts utan att avtal finns

I intervju med upphandlingsenheten framkommer att man har startat ett E-handelsprojekt som bland annat kommer omfatta ett inköpssystem. Syftet med projektet är att säkerställa att inköpen som görs sker från upphandlade leverantörer och utifrån tecknade avtal. I samband med granskningen är det inte klart huruvida Nynäshamns kommun kommer delta i detta projektarbete tillsammans med upphandlingsenheten. I samband med faktaavstämning uppger upphandlingsenheten samt ekonomichef i Nynäshamn kommun att beslut är taget och Nynäshamn kommer delta i e-handelsprojektet. Enligt ekonomichefen finns avsatta medel för detta i mål och budget 2015.

Kommentar uppföljning synpunkt rekommendation 2012:

- *Kontroll av att leverantörsutbetalningar stämmer överens med gällande avtal genomförs löpande.*

Enligt intervju med ekonomiansvarig utförs inga kontroller i samband med utbetalningen. De som konterar och attesterar fakturorna ska kontrollera vissa saker i enlighet med riktlinjerna. Riktlinjerna har uppdaterats i juni 2014, men kontrollen fanns med även i den äldre versionen. Det görs stickprovskontroller på att kontroller genomförs dock är det inget som dokumenterats.

Inom kommunen har en ny riktlinje för intern kontroll har tagits fram. Under 2014 kommer de använda sig av förra årets internkontrollplan. Bland annat gjordes en kontroll av s.k bluffakturor under 2013 och kommer antagligen att ske även under okt-nov 2014.

Bedömning och rekommendationer

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att tidigare rekommendation avseende kontroll av att leverantörsutbetalningar stämmer överens med gällande avtal inte har åtgärdats. I den verifiering vi har genomfört framkommer fortfarande vissa brister gällande överenskomna villkor.

För att säkerställa att inköp görs korrekt av upphandlade leverantörer och av behöriga beställare i kommunen så är vår rekommendation i samband med granskningen att kommunen överväger att gå med i projektet, avseende inköpssystem, som upphandlingsenheten har initierat. Utifrån de uppgifter som inkommit i samband med faktaavstämning ser vi positivt på Nynäshamns beslut att gå med i projektet.

4.5. *Kontroller vid utbetalning*

Kontrollmål: Kontroll sker inför betalning av leverantörsfakturer i enlighet med kommunens riktlinjer och rutiner.

Kommunen har tagit fram riktlinjer för attest som delvis ersätter de tidigare reglemente för budgetansvar och intern kontroll. Riktlinjerna är beslutade och gäller från och med 2014-06-15. I och med detta har förvaltningarnas attestlistor uppdaterats.

Enligt kommunens attestrutiner går en leverantörsfaktura genom två instanser, en konterare samt en behörighetsattestant. Behörighetsattestanten är budgetansvarig och är ytterst ansvarig för transaktionen. Budgetansvarig ska kontrollera att behörig person har attesterat samt göra en rimlighetsbedömning av transaktionen.

Den person som är utsedd till konterare ska enligt kommunens riktlinjer för attest kontrollera och bekräfta att behöriga personer har agerat korrekt. Samt att utförda prestationer och transaktioner är enligt beslut och att villkor är riktiga.

Då det avser en leverantörsfaktura är det upp till beslutsattestanten att kontrollera, att:

- Beställningen har skett av behörig person.
- Fakturan ska stämma mot beställning, beslut och budget
- Leverans/utförd prestation har skett
- Pris, betalningsvillkor och uträkning är korrekt
- Felaktig, inskannad, faktura stoppas före utbetalning
- Kontering sker på ett riktigt sätt

Det är förvaltningschefen som beslutar om beslutsattestant och det är förvaltningschefens ansvar att ge beslutsattestanten den kunskap som behövs för att kunna genomföra sin uppgift.

Kommunen har upprättade attestlistor så att det är rätt medarbetare som attesterar fakturan. Attestlistorna uppdateras löpande, dock skiljer det sig mellan de olika förvaltningarna om hur ofta det sker.

Som ett led i granskningen har vi gjort urval om 5 fakturer per upphandlad leverantör, se tidigare avsnitt, enligt ovan där vi granskar vissa kontrollmoment som beslutsattestanten har som uppgift att kontrollera innan fakturan blir godkänd för utbetalning. Totalt har 50 fakturer blivit granskade.

Kontrollmomenten vi har verifierat är:

- Det finns fakturaunderlag
- Det finns tydliga beställningsunderlag
- Rätt personen enligt attestlistan har attesterat fakturan

För 25 av de totalt 50 granskade fakturorna finns det fakturaunderlag som överensstämmer med den faktiska fakturan. Bland annat finns det följesedel som mottagaren har stämt av mot levererade varor, offert där pris och utförd tjänst är specificerat eller speciella fall där uttryckning har skett och fakturering baseras på en uttryckningsjournal.

Enligt uppgift har 20 av de totalt 50 granskade fakturorna blivit skickade från leverantören i samband med att ansvarig chef eller beställare har givit ett muntligt godkännande av utförd prestation. Vilket gör det svårt för konteraren att kontrollera utifrån attestinstruktionen.

För 5 av de granskade fakturorna ska det enligt uppgift finnas följesedel hos verksamheterna som har gjort beställningen. Dock har vi inte tagit del av dem under granskningen.

Faktura överensstämmer mot fakturaunderlag	Muntligt godkännande	Underlag saknas	Totalt testade
25 st	20 st	5 st	50 st

Enligt kommunens riktlinjer ska attestanten se till att det finns tydliga beställningsunderlag för fakturan. Utifrån verifieringen kan vi konstatera att majoriteten av beställningarna görs muntligen eller via leverantörens websida. Vid speciella fall avseende avtalet för bevakning och larm sker det ingen beställning utan det sker uttryckning vid larm. För 5 av de totalt 50 granskade fakturorna har det funnits ett beställningsunderlag som hänvisar till det specifika avtalet. 5 beställningar har gjorts via mailkonversation med leverantören.

Vidare har vi under verifieringen stämt av aktuell attestlista mot faktisk attestant i systemet. Vi kan konstatera att 46 fakturor av de totalt granskade fakturorna har blivit attesterade av rätt person. Avseende 3 fakturor är det annan konterare än utsedd enligt attestlistan. 1 attest har blivit gjord manuellt med signatur på fakturan, dock framgår det inte vem som har signerat och vi kan inte uttala oss om det är rätt eller fel.

Attestant överensstämmer mot attestlista	Avvikande attestant	ET	Totalt testade
46 st	3 st	1 st	50 st

Uppföljning 2012 års rapport

- *Reglementet kring leverantörsutbetalningar snarast uppdateras och att tvåhandsprincipen säkerställs vid leverantörsutbetalningar.*

Kommunen under 2014 tagit fram riktlinjer för attest. I riktlinjerna framgår att en leverantörsfaktura ska gå igenom två olika attestanter, konteraren och budgetansvarig.

- *System och rutiner konstrueras så att möjligheten för en och samma person att hantera en ekonomisk transaktion för flera moment i betalningsflödet begränsas.*

Sedan granskningen 2012 har denna rutin uppdaterats och hanteringen avseende upplägg av nya leverantörer har begränsats till att enbart omfatta ekonomiavdelning. Som vi har beskrivit ovan sker attestflödet därefter för varje leverantörsutbetalning enligt tvåhandsprincip. Det är ekonomiavdelningen som effektuerar utbetalningarna även här gäller tvåhandsprincipen.

Bedömning

Utifrån genomförd granskning gör vi bedömningen att rekommendationerna från tidigare granskning har åtgärdats. Kommunen har tagit fram ett attestreglemente som stipulerar att varje leverantörsutbetalning kräver tvåhandsprincip. Som vi nämnt i tidigare avsnitt har kommunen begränsat antalet behöriga att lägga upp nya leverantörer. Dessutom tillämpas tvåhandsprincipen gällande utbetalningar. Därmed har kommunen enligt vår bedömning åtgärdat tidigare brister att en och samma person hanterar hela flödet i en leverantörsutbetalning.

Utifrån genomförd verifiering bedömer vi att attest och kontroller i huvudsak sker i enlighet med kommunens riktlinjer och rutiner.

Däremot har vi noterat att det förekommer brister i spårbarheten mellan beställning och leverantörsfakturor. Enligt vår bedömning påverkar detta kvaliteten negativt avseende de kontroller som sker innan leverantörsutbetalning.

2014-12-16

Richard Vahul

Projektledare

Anders Hägg

Uppdragsledare