

Granskning av entreprenadinköp

Hylte kommun

Februari 2021

Anna Hilmarsson, Certifierad kommunal revisor

Magnus Persson, Revisorsassistent

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 2 |
| Rekommendationer | 2 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| lakttagelser och bedömningar | 6 |
| Revisionsfråga 1: Har riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster upprättats och efterlevs? (Hur regleras förändring av avtal/beställning?) | 6 |
| Revisionsfråga 2: Har skriftliga avtal/beställningar upprättats avseende granskade leverantörer? | 8 |
| Revisionsfråga 3: Sker attest av leverantörsfakturor på ett ändamålsenligt sätt? | 10 |
| Revisionsfråga 4: Sker uppföljning/kontroll/stickprov och utvärdering av entreprenadinköp? | 12 |
| Revisionell bedömning | 16 |
| Bedömningar mot revisionsfrågor | 16 |
| Bilagor | 18 |
| Bilaga 1: Riktlinjer | 18 |

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hylte kommun har vi genomfört en granskning av entreprenadinköp. Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende entreprenadinköp.

Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi bedömningen att samhällsbyggnadsnämndens interna kontroll avseende entreprenadinköp inte är tillräcklig. Vi grundar bl.a. vår bedömning på avsaknad av styrdokument, identifierade brister i vår stickprovsgranskning av underlag tillhörande entreprenadinköp samt avsaknad av uppföljning, kontroller och utvärdering av entreprenadinköp.

Revisionsfråga 1: Har riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster upprättats och efterlevs? (Hur regleras förändring av avtal/beställning?)

Bedömning: Ej uppfylld

Revisionsfråga 2: Har skriftliga avtal/beställningar upprättats avseende granskade leverantörer?

Bedömning: Delvis uppfylld

Revisionsfråga 3: Sker attest av leverantörsfakturor på ett ändamålsenligt sätt?

Bedömning: Delvis uppfylld

Revisionsfråga 4: Sker uppföljning/kontroll/stickprov och utvärdering av entreprenadinköp?

Bedömning: Ej uppfylld

Rekommendationer

Vi rekommenderar samhällsbyggnadsnämnden att vidta följande åtgärder:

- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att det upprättas processbeskrivningar, riktlinjer, rutinbeskrivningar och mallar för inköp av entreprenadinköp där hela kedjan från beställning till uppföljning och utvärdering beaktas. Samhällsbyggnadsnämnden bör även tillse att ett fullständigt systematiskt arbetssätt inrättas för dokumentation av entreprenadinköp. Detta för att stärka den interna kontrollen inom området och göra hanteringen mindre sårbar och personberoende.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att det upprättas dokumenterade rutiner för att tillse att riktlinjer utfärdade av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen efterföljs.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att kommunens attestreglemente efterföljs, samt formellt besluta om beloppsbegränsningar kopplat till attesträtterna.
- I syfte att stärka den interna kontrollen bör samhällsbyggnadsnämnden inleda ett systematiskt arbete med intern kontroll för att hantera riskområden inom entreprenadinköp. Detta mot bakgrund av att vi i denna granskning identifierat ett

antal brister och riskområden, som t.ex. dokumentation av beställningar samt uppföljning av dessa, samt att det saknas risker kopplat till entreprenadinköp specifikt och hur dessa risker har riskbedömts inom ramen för nämnden arbete med internkontrollplaner.

- Samhällsbyggnadsnämnden bör fastställa vilken typ av uppföljning som ska ske avseende entreprenadinköp samt vilken återrapportering som nämnden ska få. Samtidigt bör samhällsbyggnadsnämnden fastställa rutiner för uppföljning och rapportering som beslutats av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Inledning

Bakgrund

Enligt Kommunallagen 12 kap ska revisorerna årligen granska i den omfattning som följer av god revisions sed all verksamhet som bedrivs inom nämndernas eller fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden.

Revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Hylte kommun köper årligen entreprenadtjänster för betydande belopp. I planering och genomförande måste det finnas god ordning, struktur och kontroll. Brister kan leda till merkostnader eller att inte förväntad funktion och kvalitet uppnås. Brister i kontroll kan också öppna upp för oegentligheter där kommunens förtroende och anseende kan skadas.

Revisorerna i kommunen har tidigare noterat brister avseende den interna kontrollen gällande rutiner och tillämpning av dessa. Revisorerna har utifrån sin riskanalys beslutat att genomföra en granskning avseende samhällsbyggnadsnämndens interna kontroll avseende köp av entreprenadtjänster.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende entreprenadinköp.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Har riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster upprättats och efterlevs? (Hur regleras förändring av avtal/beställning?)
- Har skriftliga avtal/beställningar upprättats avseende granskade leverantörer?
- Sker attest av leverantörsfakturor på ett ändamålsenligt sätt?
- Sker uppföljning/kontroll/stickprov och utvärdering av entreprenadinköp?

Revisionskriterier

För samtliga revisionsfrågor:

- Kommunallagen
- Attest- och delegationsordning
- Interna policyer och riktlinjer
- Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader
- Upprättade avtal

Avgränsning

Granskningen avgränsas till 7 beställningar för perioden 2020-01-01-2020-09-30 bokförda som entreprenadinköp. Granskningen avser revisionsår 2020.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med kontorschef, ansvariga beställare (gatu- och parkchef, miljöchef och VA/renhållningschef) samt att frågor ställts till ekonom för att få en bild av hur verksamheten arbetar med ovan nämnda kontrollfrågor.

Dokumentgranskning har skett av styrande dokument. Stickprovsgranskning har skett av avtal/beställningar/fakturor för att verifiera uppdrag, priser m.m. för att vidimera att levererade varor och tjänster samt att leverantörsfaktura stämmer överens med avtal, beställning och attest.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

Iakttagelser och bedömningar

Revisionsfråga 1: Har riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster upprättats och efterlevs? (Hur regleras förändring av avtal/beställning?)

Iakttagelser

Enligt intervjusvar finns det kommunövergripande policy och riktlinjer kring upphandling och inköp generellt samt intern kontroll, men det saknas riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster inom samhällsbyggnadsnämndens verksamhet. Det har heller inte upprättats några rutinbeskrivningar kopplat till granskningsområdet eller riktlinjer och rutinbeskrivningar för ändrings- och tilläggsarbeten, så kallade ÄTA. År 2019 upprättades en avropmall i samband med upphandling av tekniska konsulter (ramavtal). Enligt intervjusvar är tanken att mallen även ska användas vid andra avrop. I övrigt saknas mallar inom området entreprenadinköp.

För nedanstående kommunövergripande policys och riktlinjer som berör området entreprenadtjänster redogörs i Bilaga 1.

- Policy för upphandling och inköp
- Riktlinjer för upphandling och inköp
- Policy för intern kontroll
- Riktlinjer för intern kontroll
- Riktlinjer för investeringar

De framgår av granskningen att det saknas förvaltningsspecifika processbeskrivningar kring hur och på vilket sätt upphandling/avrop av entreprenad inköp ska ske.

Enligt uppgift arbetar förvaltningen med att hitta ett system för dokumentation kring beställningar m.m. där ett systemstöd är önskvärt. Idag finns ekonomisystemet och kommunens övergripande ärendehanteringssystem att tillgå, men uppges ha sina begränsningar. Vid större projekt används projekthanteringssystemet iBinder, men det fungerar t.ex. inte för dagliga journalanteckningar. Då det till viss del är personal ute i verksamheten som avropar så behöver systemstödet vara användarvänligt och lättillgängligt. Kommunens övergripande ärendehanteringssystemet upplevs inte vara det och uppges svårt att använda för sällananvändare.

Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning

Samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning fastställdes 2019-05-17 och har senast reviderats 2019-11-12. I delegationsordningen daterad 2019-10-21 finns ett avsnitt avseende *Upphandling*, som enligt intervjusvar är likalydande i kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar. Där framgår att anskaffningsbeslut vid beslut om ny upphandling är delegerat till enhetschef upp till 100 tkr och från 100 tkr till kontorschef. Delegationsordningen reglerar även antagande av

förfrågningsunderlag där inköp/upphandling av varor, tjänster och entreprenader delegerats till enhetschef för belopp om högst 100 tkr per inköp/upphandling. Belopp mellan 100 tkr och LOUs tröskelvärde per inköp/upphandling samt belopp över LOUs tröskelvärde är delegerat till processledare Upphandling/inköp. Övriga delar i upphandlingsförfarandet räknas som verkställighet. Vidare framgår att underteckna fullmakt till extern part att genomföra upphandling för kommunen samt avbrytande av upphandling är delegerat till processledare upphandling/inköp. Versionen daterad 2019-10-21 är gällande under tiden för vår granskningsperiod för våra stickprov och merparten av vår granskning.

Enligt intervjusvar har det inte varit så tydligt att anskaffningsbeslut ska fattas och det har funnits brister. Där har det genomförts ett arbete med att uppmärksamma berörd personal på att det är delegationsbeslut som gäller.

Under vår granskning har vi erhållit den reviderade versionen som fastställdes 2020-09-22. Även här finns ett avsnitt kring *Upphandling*. Här går att utläsa att anskaffningsbeslut vid beslut om ny upphandling är delegerat till enhetschef/kontorschef upp till tröskelvärdet för direktupphandling enligt gällande lagstiftning och från tröskelvärdet till kontorschef. I den nya versionen finns det fler punkter och de består främst i att förtydliga olika delar utifrån tröskelvärdet och utifrån olika lagstöd. Vi noterar att det inte anges någon särskild delegation avseende avrop på ramavtal.

Enligt intervjusvar är det främst enheterna VA/Renhållning och Gata/Park som gör de största avropen på ramavtal. Vidare uppges att det inte alltid är chefer som avropar, utan det är ofta längre ner i organisationen som det sker. Då det inte finns förvaltningsspecifika styrdokument avseende beställning av entreprenadinköp har det blivit upp till var och en projektledare hur hantering av avrop på ramavtal sker och det kan skilja sig mellan projektledarna.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms: Ej uppfylld.

Vi grundar vår bedömning på att det saknas riktlinjer och rutinbeskrivningar avseende beställning av entreprenadtjänster. De dokument som finns som berör området är på en kommunövergripande nivå och de anger inte detaljerat hur t.ex. beställningsarbetet ska utföras och dokumenteras. Det finns heller inte några riktlinjer avseende hantering av förändring av avtal/beställning, vilket bedöms som en brist. Avsaknad av dokumenterade processbeskrivningar, riktlinjer och rutinbeskrivningar gör hanteringen sårbar och personberoende, samt att det medför en risk att det inte finns tillräckligt med kontroll över hur beställningar sker och att dessa sker på ett korrekt vis. Det som finns reglerat specifikt avseende entreprenadinköp är kring vem som har rätt att fatta beslut om inköp och upphandling av entreprenadinköp i enlighet med delegationsordningen. Det framgår dock ingen reglering kring vem som har rätt att göra avrop på ramavtal.

Då det saknas dokumenterade riktlinjer och rutinbeskrivningar för entreprenadtjänster kan vi inte bedöma efterlevnaden av sådana.

Revisionsfråga 2: Har skriftliga avtal/beställningar upprättats avseende granskade leverantörer?

lakttagelser

Vi har i vår granskning genomfört stickprovgranskning av sju entreprenadinköp. Vi har granskat om det finns skriftliga avtal med entreprenören och att det finns skriftliga beställningar av tjänsten. Vidare har vi även kontrollerat om det finns skriftliga beställningar i de fall som det förekommer ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA). Resultatet av stickprovgranskningen presenteras nedan.

Vår stickprovgranskning visar på avsaknad av formella riktlinjer, rutiner och mallar avseende beställning av entreprenadinköp och ändrings- och tilläggsarbeten, i linje med vad som anges under revisionsfråga 1.

Skriftliga avtal/beställningar

- För sex av sju stickprov finns någon form av ramavtal eller avtal i grunden, vilka har undertecknats av behörig personal i enlighet med delegationsordningen. Det sjunde stickprovet avser ett avrop, men vi har inte erhållit något ramavtal mellan entreprenören och kommunen. Entreprenören som utfört arbetet är underentreprenör och vi har erhållit ett avtal mellan entreprenören och underentreprenören. Fakturan från underentreprenörer är skickad till kommunen. Beställningen skedde muntligt och har inte dokumenterats i efterhand. Stickprovet avser beställning av ett akut fall och det saknas riktlinjer kring hur akuta fall/inköp ska hanteras och dokumenteras.
- För fyra av sju stickprov finns det en undertecknad beställningsskrivelse som undertecknats av behörig personal i enlighet med delegationsordningen. Pris framkommer av beställningsskrivelsen eller tillhörande underlag som t.ex. bilagor eller upphandlingsdokument. Men bl.a. noteras att på en beställningsskrivelse anges att arbetet sker snarast. Det är därmed inte tydligt tidssatt när arbetet senast ska genomföras.
- För övriga tre stickprov finns det brister avseende dokumentation av beställning. I ett fall saknas beställningsskrivelse, samt att avtalet inte har uppdaterats avseende förändring av priser och andra maskiner, d.v.s. det saknas en uppdaterad prislista. Därmed stämmer inte priserna i avtalet överens med priserna som anges på fakturorna. Trots detta har fakturan attesterats (se även revisionsfråga 3). I sakavstämningen framkom att upphandlande myndighet är Falkenbergs kommun, vilka inte meddelat Hylte kommun om justering av priset. I det andra fallet saknas det skriftligt avrop på ramavtalet. Det tredje fallet avser ovanstående akuta inköp, där det saknas dokumentation.

Ändrings och tilläggsarbeten

Avseende ändrings- och tilläggsarbeten så godkänns det t.ex. via byggmöten och det ska enligt uppgift ske skriftligt. Resultatet av vår stickprovsgranskning visar på att någon form av ändrings- och tilläggsarbeten finns i fyra av sju stickprov.

- I det första fallet regleras ÄTA i förfrågningsunderlaget till upphandlingen där det bl.a. anges att *entreprenören är skyldig att utföra ÄTA-arbeten beställda av Beställaren under avtalstiden såvida dessa inte strider mot författning. Sådana ändringar eller tilläggsbeställningar skall framföras skriftligen av Beställaren till Entreprenören. Entreprenören skall vid mottagandet av sådana tilläggsbeställningar skriftligen återkomma till Beställaren med en uppskattad kostnad för arbetsinsatsen. Sådan kostnad skall baseras på avtalade å-priser, mängdförteckning eller annan avtalad debiteringsnorm. Entreprenören får ej påbörja ändringsarbete utan Beställarens skriftliga godkännande av den föreslagna merkostnaden.* Vi har i vår granskning inte erhållit några sådana dokument. Enligt uppgift diskuteras förändringar vid avstämningsmöten med entreprenören.
- I det andra fallet har entreprenören utfört ändrings- och tilläggsarbeten utan att meddela det. Här har förvaltningen även bestridit fakturan utan att få gehör för det hos entreprenören. Efter diskussion med jurister valde förvaltningen att inte inleda en rättslig process utan de betalade fakturan. Därefter avslutades avtalet med entreprenören.
- I det tredje fallet har ändrings- och tilläggsarbeten dokumenteras i protokoll i samband med byggmöten med entreprenören. De protokoll som vi har stickprovsgranskat undertecknas ej. Enligt uppgift undertecknas normalt inte byggmötesprotokollen, men distribueras digitalt till berörda.
- I det fjärde fallet var det tydligt vad som ingick i grundbeställningen. Sen skedde vissa förändringar i beställningen, vilket diskuterades muntligt mellan representanter från förvaltningen och entreprenören samt att det upprättades beställningsskrivelse. I beställningen framgår inte tydligt vad förändringen innebär för förändring i pris. Fakturabeloppet är något mer än ursprungligt avtal.

Vår stickprovsgranskning visar sammanfattningsvis på att det saknas tydliga skriftliga beställningar av ändrings- och tilläggsarbeten.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms: Delvis uppfyllt

Vi grundar vår bedömning på att det för flera stickprov finns någon form av avtal och beställningsskrivelser, men inte i alla fall. Erhållna avtal/beställningsskrivelser är inte heller alltid tydliga och specifika eller uppdaterade. Likaså är det en brist att beställning av akuta fall inte dokumenterats. Även om hanteringen sker akut ska dokumentationen ske i efterhand. Avsaknad av ovanstående leder till att det inte alltid är tydligt och spårbart vad som har överenskommit, vilket försvårar uppföljning och kontroller av att rätt leverans har skett.

Revisionsfråga 3: Sker attest av leverantörsfakturor på ett ändamålsenligt sätt?

lakttagelser

Attestreglemente

I kommunens attestreglemente¹ anges att reglementet gäller för kommunstyrelsen samt övriga styrelser och nämnder. Vidare anges att för att uppnå en god intern kontroll ska alltid minst två personer skriva under varje fakturautbetalning.

Enligt attestreglementet § 3 ska nämnden för en tid av högst två år utse beslutsattestanter samt ersättare för dessa. Beslutsattestantuppdraget kan begränsas i fråga om verksamhetsområde, ärendetyper, tidsperiod, konteringsbelopp eller totalbelopp. Nämnden ska upprätta en förteckning över aktuella beslutsattestanter och deras ersättare. Som kommentar anges att nämnden ska i så fall besluta om att en person endast får attestera fakturor avseende t.ex. material och upp till 50 tkr.

Vidare anges olika roller där bl.a. nedanstående framgår:

Mottagningsattest: Personal som utan svårigheter kan kontrollera mot t.ex. leverans, beställning och avtal.

Granskningsattest: Personal som utan svårigheter kan kontrollera mot t.ex. leverans, beställning och avtal. Samt har kunskap om hur kostnaden ska konteras.

Beslutsattest: Personal med ansvar för berörda ansvarsområden (enligt ansvarskod).

För attesterna mottagnings- och granskningsattest finns inga ytterligare anvisningar. För beslutsattest anges i § 4 ett flertal skyldigheter för beslutsattestant, som exempelvis att utföra nödvändiga kontrollåtgärder såsom t.ex. att avtal följs och belopp stämmer. Som kommentar anges att beslutsattestanten är kärnan i kontrollen och att attesten innebär en bekräftelse av att prestationer och transaktioner och deras underlag stämmer med beslut, avtal eller planer, beställning och leverans, att behöriga personer har agerat samt att villkor är riktiga. I attesten ligger också ansvaret för att konteringen blir rätt.

Beslutsattestanten ansvarar även för att han/hon, eller mottagnings- eller granskningsattesten, utför ett antal exemplifierade kontrollåtgärder vid en fakturautbetalning. Exempelvis:

- Att varan eller tjänsten beställts
- Att beställare och inköpsbeslutare var behörig (enligt delegation).
- Att beställningen skett i överenskommelse med beslut
- Att fakturans utställare antagits som leverantör
- Att varan eller tjänsten levererats och mottagits
- Att fakturans uppgifter stämmer mot underlag (följesedel, avtal etc.)
- Att kvalitet, kvantitet, pris, rabatt, uträkning och betalningsvillkor är riktiga
- Att eventuella á-contolikvider är avdragna
- Att kontering utförs och är korrekt
- Att fakturan i övrigt uppfyller de krav som ekonomienheten utfärdat (vilket framgår av attestreglementet)

¹ Styr- och ledningsdokument, Attestreglemente samt anvisningar. Bilaga till Finans- och kvalitetsplan 2010-2012, enligt uppgift är det antaget av KF 2009-12-17. Dokumentet är daterat 2009-05-12, men datum för när det är antaget av KF anges med 2009-XX-XX § X. Detsamma gäller datum för när ekonomienheten tagit fram dokumentet.

Attestförteckning

För samhällsbyggnadskontoret finns upprättat en attestförteckning gällande fr.o.m. 2020-01-21². Av den framgår ansvar, namn på beslutsattestant samt första, andra och tredje ersättare. Det framgår även vem som är mottagnings- och granskningsattestant för respektive ansvar.

Enligt intervjusvar finns det inte några ytterligare riktlinjer eller rutinbeskrivningar kopplat till attestmomenten inom förvaltningen. Det sker inte heller några systematiska kontroller av utförda attester. Samtidigt uppges att det inte upplevs något problem kring detta. Enligt uppgift läggs beloppsbegränsningar in i ekonomisystemet kopplat till attesträtterna för kontorschef, park- och gatuchef, VA/renhållningschef, bygg- och miljöchef, kostchef och lokalvårdschef, vilka inte formellt beslutats.

Stickprovsgranskning

Inom ramen för vår granskning har vi stickprovsgranskat 9 st leverantörsfakturer som tillhör de sju entreprenadinköp som framgår under avsnittet *Revisionsfråga 2: Har skriftliga avtal/beställningar upprättats avseende granskade leverantörer*. Vi har granskat om attester har skett i enlighet med attestförteckningen och om attestmomenten i samband med attest skett i enlighet med attestreglementet.

Vår stickprovsgranskning visar att mottagnings-, gransknings- och beslutsattest har skett i enlighet med ovan nämnda attestförteckning för samtliga leverantörsfakturer. Dock har vi, som tidigare nämnts i rapporten, noterat att det inte alltid finns ett avtal/beställningsskrivelser eller att uppdatering skett med korrekta priser och kvantiteter att utgå ifrån eller någon skriftlig beställning av t.ex. ÄTA. Trots detta har fakturorna attesterats.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms: Delvis uppfylld

Vi grundar vår bedömning på att attesterna i sig har skett korrekt utifrån attestförteckningen och antalet attester i enlighet med attestreglementet. Däremot kan inte attestmomenten med tillhörande kontroller ha gjorts i enlighet med attestreglementet utifrån identifierade brister och avsaknad av dokumenterad information om gjorda överenskommelser och inköp. Därmed bedöms inte attest ha skett på ett ändamålsenligt sätt i dessa avseenden.

I övrigt bedömer vi att begränsningar kopplat till attesträtterna bör formellt beslutas av nämnden i enlighet med attestreglementet.

Revisionsfråga 4: Sker uppföljning/kontroll/stickprov och utvärdering av entreprenadinköp?

lakttagelser

Det finns inga riktlinjer eller rutinbeskrivningar kring hur entreprenadinköp särskilt ska följas upp, kontrolleras och utvärderas. Däremot finns det vissa riktlinjer i de

² Beslutattestantförteckningen beslutades av kontorschef på delegation, punkt 2.1 i samhällsbyggnadsnämndens delegeringsordning, och anmäldes sedan till nämnden 2020-01-21, §4.

styrdokument som nämnts ovan³ avseende upphandling och inköp samt investeringar som berör området. Likaså kan det beaktas inom ramen för nämndens systematiska arbete med intern kontroll.

I det kommungemensamma dokumentet *Riktlinjer för upphandling och inköp* finns ett avsnitt kring *Uppföljning* där det framgår att:

I samband med årsbokslutet ska följande delar följas upp och återredovisas till Kommunstyrelsen:

- *Att direktupphandlingar och upphandlingar görs enligt kommunens upphandlingsgränser.*
- *Att leverantörerna håller det som står i avtalet. Utföres via stickprov.*
- *Att organisationen avropar de avtal som finns. Utföres via stickprov.*
- *Redovisning av differensen av högsta och lägsta anbudssummor där det är möjligt.*
- *Redovisning av antalet inkomna anbud med organisationsnummer beläget lokalt inom kommunen.*

Enligt svar efterföljs inte ovanstående riktlinjer. I samband med delårsbokslut och årsbokslut används en kommungemensam mall för de uppgifter som ska sammanställas och där finns enligt uppgift inte heller något sådant avsnitt med. Förvaltningen uppger även att de inte fått någon påminnelse från kommunledningsförvaltningen kring detta.

Internkontrollplaner

I vår granskning har vi efterfrågat nämndens internkontrollplaner för åren 2019 och 2020 samt tillhörande riskbedömningar. I internkontrollplanen för år 2020 finns *Upphandling* med som en rutin/process att kontrollera. Kontrollmomentet består i att kontrollera att inköp sker enligt kommunens ramavtal och det ska ske genom stickprov av tio fakturor i samband med bokslut. Kontrollerna har därför ännu inte genomförts.

I internkontrollplanen för år 2019 finns inga kontrollmoment avseende entreprenadinköp. I övrigt noterar vi att det inte finns upprättat någon riskbedömning för år 2019, samt att det i riskbedömningen för år 2020 saknas sannolikhets- och konsekvensbedömningar.

Investeringar m.m.

I det kommungemensamma dokumentet *Riktlinjer för investeringar* finns ett avsnitt kring *Uppföljning* och *slutredovisning* där det bl.a. framgår att alla investeringar ska följas upp i samband med bokslut och delårsbokslut till kommunfullmäktige. Alla investeringar ska dessutom vid varje prognostillfälle enligt årshjulet redovisas både till ansvarig nämnd och till kommunstyrelsen. Redovisningen ska innehålla en prognos vid årets slut samt för hela projektet samt kommentarer kring avvikelserna. Vidare framgår att investeringar som är större än 2,5 mnkr ska slutredovisas till kommunfullmäktige senast sex månader efter att investeringen har slutgodkänts. Slutredovisningen ska innehålla:

³ Revisionsfråga 1: Har riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster upprättats och efterlevs? (Hur regleras förändring av avtal/beställning?)

- ekonomisk redovisning med avstämning mot beslutad totalbudget
- beskrivning av om projektet mål och syfte har uppnåtts
- tidpunkt för färdigställande och avstämning mot tidplanen
- eventuella övriga avvikelser i förhållande till projektplanen

Enligt intervjusvar finns det inte någon formell rutin som beskriver och säkerställer att ovanstående redovisning genomförs. Avseende slutredovisningar över 2,5 mnkr är det muntligt uttalat att det är projektledarens ansvar. Det uppges även att det inte är så ofta som förvaltningen har investeringar över 2,5 mnkr. Inom samhällsbyggnadsförvaltningen har det nyligen tagits fram en mall för att slutredovisning av dessa investeringar. Vi har tagit del av ett exempel på en slutredovisning. Mallen innehåller de punkter som anges ovan och dokumentation har skett i enlighet med mallen, förutom att avstämning mot tidplan kunde ha specificerats ytterligare. Bland våra stickprov är det ett stickprov som innehåller en investering över 2,5 mnkr. Vi har inte erhållit någon slutredovisning enligt ovan för det projektet. Förklaringen som förvaltningen ger är att projektet i sin tur faktureras Stora Enso och inte följer den normala gången.

Övrigt

Alla investeringsprojekt följs upp separat i beslutsstödsystemet Hypergene och redovisas vid månadsuppföljningarna. Vid prognostillfällena redovisas drift och investeringar för nämnden generellt sett, men inte specifikt kring entreprenadinköp och alla projekt. Inom förvaltningen finns även en excellista över pågående projekt där det bl.a. framgår fastighet/plats, aktivitet, budget, ansvarig, när åtgärden ska göras, när det ska vara klart och anteckningar. Enligt intervjusvar redovisas inte denna på nämnden och det är inte alla projekt som finns med.

Enligt intervjusvar anges att det vore önskvärt att det genomförs stickprovsgranskning avseende löpande avrop i uppföljningssynpunkt, men det är en resursfråga. I övrigt anges att det inte finns några rutiner för uppföljning av entreprenadinköp, bara för de större projekten. Det sker löpande inom projekten, men inte i någon större omfattning med t.ex. stickprov där det kontrolleras att beställt arbete genomförts.

Stickprovsgranskning - uppföljning

Vi har i vår stickprovsgranskning av sju entreprenadinköp granskat om det skett någon form av uppföljning, kontroller och utvärdering av entreprenadinköpen. Resultatet presenteras i nedan:

För fyra av sju stickprov saknas dokumenterad uppföljning och utvärdering. För ett av dessa stickprov har en rutinbeskrivning för kontroller av utfört arbete upprättats i samband med vår granskning. Enligt uppgift har kontrollerna utförts, även om de tidigare inte var dokumenterade. För ett annat av dessa stickprov har ett dokument med kommentarer till fakturan upprättats i samband med vår granskning där det bl.a. framgår varför löpande räkning har tillämpats.

För övriga tre stickprov har någon form av uppföljning/utvärdering skett:

- För det första stickprovet finns skriftlig uppföljning i form av ett dokument där det anges vad som noterades vid genomförda kontroller samt att entreprenaden godkändes efter att anmärkningarna utförts. Dokumentet saknar signering och

någon mall har inte använts. I övrigt saknas dokumenterad uppföljning/utvärdering av stickprovet.

- För det andra stickprovet sker löpande uppföljning vid verksamhetsmöten med entreprenören. Dokumentation finns i form av anmälda ärenden, vilka dokumenteras med noteringar i excel-filer tillsammans med vidtagna åtgärder. Dessa signeras ej.
- För det tredje stickprovet har så kallade byggmöten skett löpande med entreprenören och protokoll har upprättats. Vi har stickprovsgranskat några protokoll och de har inte undertecknats av behörig tjänsteman inom kommunen eller entreprenören. Protokollen följer en struktur där bl.a. tekniska frågor, tidplan och resurser samt ekonomi finns med. Extern besiktningsman har anlåtats där slutbesiktningsprotokoll har upprättats, vilket vi erhållit.

Vår stickprovsgranskning och de intervjuer som skett i samband med denna bekräftar avsaknad av dokumenterade riktlinjer och rutiner kring uppföljning av entreprenadinköp. T.ex. sker uppföljning ofta vid byggmöten, men det finns inga instruktioner om hur ofta eller i vilken form det ska ske. Muntliga instruktioner har, enligt uppgift, lämnats kring att beställningar och uppföljning ska dokumenteras, men det finns ingen mall för vad som ska ingå i uppföljningen. Vidare saknas instruktioner kring när och hur en extern besiktningsman ska användas. Det görs enligt uppgift en individuell bedömning i varje projekt när det behövs.

I vår stickprovsgranskning har vi även efterfrågat om överenskommet pris enligt avtal/beställning stämmer överens med slutpris. En fullständig redovisning kring detta har inte kunnat lämnas. Enligt uppgift från förvaltningen har det i vissa av fallen inte varit möjligt. Utifrån de underlag vi erhållit har det inte varit möjligt att stämna av hur fakturerade kostnader förhåller sig till avtal. Som nämnts ovan har löpande räkning tillämpats för ett av våra stickprov. Det innebär att det inte finns något att stämna av mot.

Bedömning

Revisionsfrågan bedöms: Ej uppfylld

Vi grundar vår bedömning på att de riktlinjer som generellt är framtagna i kommunen gällande *Riktlinjer för upphandling och inköp* samt *Riktlinjer investeringar* inte efterföljs och det saknas rutiner som säkerställer att riktlinjerna efterföljs. Vidare saknas det av samhällsbyggnadsnämnden fastställda riktlinjer, rutinbeskrivningar och mallar för hur entreprenadinköp generellt sätt ska följas upp, kontrolleras och utvärderas. Avsaknad av dessa typer av dokument gör hanteringen sårbar och personberoende och att hanteringen inte sker på ändamålsenligt sätt. Detta bekräftas av vår stickprovsgranskning där det i flera delar brister kring uppföljning och utvärdering samt dokumentation. Bl.a. är det en brist att det inte finns dokumenterad redovisning över hur fakturerade kostnader förhåller sig till avtal. Likaså att löpande räkning tillämpats, utan någon form av takpris eller annan reglering.

Vi grundar även vår bedömning på att det sker ekonomisk uppföljning i samband med månadsuppföljningarna, vilket redovisas för nämnden vid prognostillfällen, men inte specifikt för alla projekt/entreprenadinköp. Listan som upprättats över pågående projekt bör enligt vår bedömning kompletteras med uppgifter om t.ex. prognos och omfatta samtliga projekt.

Vi ser positivt på att upphandling finns med som ett kontrollmoment i nämndens internkontrollplan för år 2020. Däremot saknas det övriga risker kopplat till entreprenadinköp specifikt och hur dessa risker har riskbedömts. Detta bedömer vi är en brist i samhällsbyggnadsnämndens systematiska internkontrollarbete.




Revisionell bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende entreprenadinköp. Efter genomförd revision och genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi följande bedömning:

Vi bedömer att samhällsbyggnadsnämndens interna kontroll avseende entreprenadinköp inte är tillräcklig. Vi grundar bl.a. vår bedömning på avsaknad av styrdokument, identifierade brister i vår stickprovsgranskning av underlag tillhörande entreprenadinköp samt avsaknad av uppföljning, kontroller och utvärdering av entreprenadinköp.

Bedömning per revisionsfråga redovisas nedan samt mer utförligt i rapporten.

Bedömningar mot revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Kommentar | |
|--|-----------------|---|
| Revisionsfråga 1 <i>Har riktlinjer för beställning av entreprenadtjänster upprättats och efterlevs? (Hur regleras förändring av avtal/beställning?)</i> | Ej uppfyllt |  |
| Revisionsfråga 2 <i>Har skriftliga avtal/beställningar upprättats avseende granskade leverantörer?</i> | Delvis uppfyllt |  |
| Revisionsfråga 3 <i>Sker attest av leverantörsfakturor på ett ändamålsenligt sätt?</i> | Delvis uppfyllt |  |

Revisionsfråga 4
*Sker uppföljning/kontroll/
stickprov och utvärdering av
entreprenadinköp?*

Ej uppfyllt



Bilagor

Bilaga 1: Riktlinjer

Policy för upphandling och inköp och tillhörande riktlinjer för upphandling och inköp

Kommunfullmäktige har beslutat⁴ om *Policy för upphandling och inköp* där det framgår att Hylte kommun och stiftelsen Hyltebostäder ska upphandla varor, tjänster och entreprenader på ett sådant sätt att kommuninvånarna, medarbetarna och övriga intressenters krav på offentlig service uppfylls. I övrigt framgår övergripande direktiv och t.ex. att upphandling ska genomföras så att kommunens verksamheter och Hyltebostäder får varor och tjänster med rätt funktion och rätt kvalitet till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, samt att kommunens verksamheter och stiftelsen Hyltebostäder är skyldiga att känna till och utnyttja de ramavtal som upprättats samt gällande regler och rutiner.

Till policyn har *Riktlinjer för upphandling och inköp*⁵ upprättats som gäller för kommunen och som syftar till att tydliggöra arbetet för att uppnå policyn. Bl.a. finns ett avsnitt kring *Ramavtal* där det anges att: *Ramavtal innebär att kommunen har genomfört eller deltagit i en upphandling och därefter tecknat avtal med leverantör(er) om successiva avrop/beställningar under avtalsperioden med reglerade priser, kommersiella villkor och kvalitet. Ramavtal innebär att den som är inköpsberättigad enligt delegeringsordningen kan avropa/beställa direkt från leverantören.*

Kommunens verksamheter är skyldiga att informera sig om vilka ramavtal som finns för att sedan beställa från dessa. Upphandlings- och inköpsfunktionen ska informera verksamheterna om samtliga ramavtal som kommunen tecknat.

Det finns även ett avsnitt kring *Uppföljning*. För det redogörs under revisionsfråga 4 i denna rapport.

Policy intern kontroll

Kommunfullmäktige har beslutat om *Policy för intern kontroll*⁶ med tillhörande riktlinje, vilken gäller för Hylte kommuns samtliga nämnder/styrelser samt stiftelsen Hyltebostäder.

I policyn anges att: *Med intern kontroll avses den process som syftar till att nämnder/styrelser med rimlig säkerhet säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med kommunens vision, grunduppdrag, mål och riktlinjer som fullmäktige fastställt samt*

⁴ KF 2017-04-27 § 60 (senaste revidering). Den är samtidigt daterad 2017-07-04.

⁵ Själva dokumentet saknar datering, men filen är döpt till 2019-10-02. Enligt uppgift har beslut fattats 2019-11-28.

⁶ Antagen av KF 2017-04-27 § 62, senast reviderad KF 2020-06-16 § 73, vilket anges längst ner i dokumentet. I sidhuvudet anges 2017-07-04 Dnr: 2017 KS0065.

de lagkrav och föreskrifter som gäller för verksamheten. Kommunens styrmodell utgör grunden för detta. Det anges även att nämnder/styrelser årligen ska upprätta en plan.

Det finns även avsnitt kring organisation och ansvar där det finns stycken för kommunstyrelsen, nämnderna, kontorschefer, chefer och verksamhetsansvariga samt medarbetare. Av stycket avseende nämnderna framgår att: Nämnder och styrelser har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom sina respektive ansvarsområden. Ansvaret innebär en helhetssyn som omfattar dels skydd av tillgångar och säkerställande av en ändamålsenlig och effektiv verksamhet dels uppdrag, styrning och uppföljning. I detta ansvar ligger att säkerställa att styrande principer, rutiner och anvisningar följs samt att en internkontrollplan utarbetas och följs upp årligen. Allvarliga brister i internkontrollen ska snarast rapporteras till kommunstyrelsen.

I policyn anges även att en risk- och väsentlighetsanalys ska upprättas årligen, i samband med nulägesanalysen, i syfte att identifiera omständigheter som kan utgöra en risk för att ovanstående punkter inte tillämpas. Riskanalysen ligger till grund för nämndens/styrelsens plan för intern kontroll.

Riktlinjer för investeringar

Kommunfullmäktige har antagit riktlinjer för investeringar⁷ där det anges att riktlinjerna beskriver hantering, befogenheter och ansvarsfördelning mellan bygg- och anläggningsansvariga nämnder, verksamhetsansvariga nämnder, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Riktlinjerna riktar sig mot alla investeringar men har fokus på investeringar i byggnader och anläggningar. Vidare anges att:

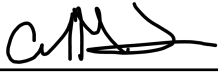
Kommunens investeringar kan delas in i fyra olika typer

1. Lokalinvesteringar
2. Investeringar i anläggningar
3. Investeringar i utrustning och inventarier
4. Övriga investeringar

Det anges att inom övriga investeringar ryms bland annat markförvärv och markförsäljningar samt exploatering.

⁷ KF 2017-04-27 § 66

2021-03-01



Carl-Magnus Stenehav
Uppdragsledare



Anna Hilmarsson
Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hylte kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 10 augusti 2020. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.