

Granskning av de kommunala bolagens interna kontroll vid inköp genom ramavtal eller direktupphandling

Ludvika kommun Stadshus AB

Ludvika kommun

Mars 2021

Projektledare Fredrik Flodin

Projektmedarbetare Sara Sommarin

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	5
Granskningsresultat	6
Revisionsfråga 1	7
lakttagelser	7
Bedömning	8
Revisionsfråga 2	8
lakttagelser	8
Bedömning	8
Revisionsfråga 3	8
lakttagelser	8
Bedömning	8
Revisionsfråga 4	8
lakttagelser	8
Bedömning	8
Revisionsfråga 5	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Revisionsfråga 6	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Revisionell bedömning	10
Rekommendationer	10
Bilagor	10

Sammanfattning

På uppdrag av Ludvika kommuns förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av huruvida Ludvika kommuns Stadshus AB har en intern kontroll som säkerställer följsamhet till upphandlingslagarna vid direktupphandlingar samt inköp från ramavtal.

Utifrån genomförd granskning görs den samlade revisionella bedömningen att bolaget inte helt har en intern kontroll som säkerställer följsamhet till upphandlingslagarna vid direktupphandlingar samt inköp från ramavtal.

Revisionsfråga 1

Finns rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal?

Bedöms inte.

Revisionsfråga 2

Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?

Ej uppfyllt.

Upphandlingslagarna ställer krav på att en upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandlingar vilket inte bolaget gjort.

Revisionsfråga 3

Är dessa rutiner kända av medarbetare som genomför inköp?

Bedöms inte.

Revisionsfråga 4

Är dessa rutiner kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?

Bedöms inte.

Är dessa rutiner kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?

Revisionsfråga 5

Finns det en god följsamhet till rutinerna?

Bedöms inte.

Revisionsfråga 6

Ingår området inköp i enlighet med ramavtal och direktupphandlingar i bolagets riskbedömningar avseende intern kontroll?

Bedöms inte.

Inledning

Bakgrund

Inköpskostnader utgör en väsentlig del av kommunens externa kostnader. Omfattande risker finns förknippade med inköp och hantering av leverantörsfakturor. Då ansvaret för inköp, attest och kontering av leverantörsfakturor är decentraliserat finns en ökad risk för att kontroll av inköp och utbetalningar inte i alla delar har en tillfredsställande följsamhet till tecknade avtal. Det kan vara svårt att i alla delar upprätthålla kompetens och enhetlighet i kontrollerna. 2019 granskade revisorerna inköpsprocessen och konstaterade att det fanns brister i den interna kontrollen. Under 2020 har revisorerna, utifrån riskanalys, granskat hur kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, social- och utbildningsnämnden samt vård- och omsorgsnämnden kontrollerat följsamheten till tecknade ramavtal vid inköp. Även här har brister identifierats.

Revisorerna har nu utifrån bedömning av risk- och väsentlighet beslutat att granska följsamhet till upphandlingslagarna vid direktupphandlingar samt inköp utifrån ramavtal för de kommunala bolagen.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma huruvida de kommunala bolagen har en intern kontroll som säkerställer följsamhet till upphandlingslagarna vid direktupphandlingar samt inköp från ramavtal.

Revisionsfrågor:

- Finns rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal?
- Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?
- Är dessa rutiner kända av medarbetare som genomför inköp?
- Är dessa rutiner kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?
- Finns det en god följsamhet till rutinerna?
- Ingår området inköp i enlighet med ramavtal och direktupphandlingar i bolagens riskbedömningar avseende intern kontroll?

Revisionskriterier

- Upphandlingslagarna
- Lag om kommunal bokföring och redovisning
- De kommunala bolagens egna rutiner och riktlinjer

Avgränsning

Granskningen avgränsas till Ludvika kommun Stadshus AB.

I tid avgränsas granskningen till leverantörsbetalningar gjorda mellan 1 oktober 2019 – 30 september 2020.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta rutiner, riktlinjer och policy. Intervju har genomförts med bolagets VD.

Intervjuad har sakgranskat rapporten.

Granskningsresultat

Om bolaget

Under 2019 bildade kommunen en koncern med det helägda Ludvika kommun Stadshus AB som moderbolag. Bolagets uppgift är att på övergripande nivå samordna de kommunala bolagens verksamhet. Motivet för kommunens ägande av bolaget är att ge bolaget en tydlig ägarroll vad gäller koncernbolagen samt möjlighet till strategisk koordination genom koncernstyrning.

I samband med bildandet av koncernen beslutade fullmäktige (november 2018 §34) att överlåta samtliga aktier i Ludvika Kommunfastigheter AB, LudvikaHem AB, Västerbergslagens Kraft AB samt Wessman Barken Vatten och Återvinning AB till Ludvika Kommun Stadshus AB. Samtliga bolag är helägda av kommunen utom WBAB som vid tidpunkt för granskningen ägdes till 50 procent av Ludvika och 50 procent av Smedjebacken.

Bolagens samverkan med Ludvika kommun

Huvuddelen av Ludvika kommuns upphandlingar sker via UpphandlingsCenter som är en gemensam organisation för flera kommuner. Enligt det fastställda samarbetsavtal som organisationen regleras via (fastställt i oktober 2019 KF §131) är UpphandlingsCenters uppgift att "erbjuda samverkande kommuners helägda bolag (...) upphandlingsrelaterade tjänster mot ersättning, om utrymme finns". De kommunala bolagen omfattas därmed inte automatiskt av kommunens ingångna avtal.

Det finns inget gemensamt ekonomisystem för kommunkoncernen och i flera av bolagen utförs flera moment i inköpsprocessen av systerbolag eller i Stadshusets fall i kommunen.

Revisionsfråga 1

Finns rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal?

lakttagelser

Koncernövergripande styrdokument

Som en del i granskningen har vi erhållit styrdokumentet *Gemensamma ägardirektiv* (fastställt i mars 2018 KF §33). Samtliga av kommunens helägda bolag omfattades av direktivet som slutade gälla i december 2020 (KF §175) och ersattes av en gemensam bolagspolicy för alla helägda bolag och delägda bolag i tillämpliga delar. Enligt skriftlig återkoppling från bolaget har det tidigare inte funnits någon övergripande bolagspolicy eller andra övergripande styrdokument, utöver det nämnda gemensamma ägardirektivet.

I *Reglemente för intern kontroll* (fastställt i augusti 2016 KF §137) framgår att det är respektive styrelse för de helägda kommunala bolagen som är de ytterst ansvariga för den interna kontrollen och att dessa är ålagda att:

- Årligen fastställa en plan för den interna kontrollen som utöver att omfatta den egna verksamheten i en särskild plan ska ange hur de *kommungemensamma kontrollpunkterna* från den kommunövergripande planen ska följas upp.
- Säkerställa att de särskilda planerna föregås av en riskanalys.

Kommunstyrelsen är enligt det fastställda reglementet ansvarig för att upprätta den kommunövergripande planen med de *kommungemensamma kontrollpunkterna*. Vid granskning av internkontrollplanerna för år 2019 och 2020 noteras att det enbart i planen från år 2019 framgår en kontrollpunkt med bäring på granskningsområdet;

- Leverantörstrohet. Köps varor och tjänster från de leverantörer kommunen har avtal med?

Stadshuset AB

Inga styrdokument relevanta för granskningen har erhållits, utöver de tidigare nämnda. Bolaget har inte bifogat några protokoll eller liknande som visar på att de antagit de av fullmäktige upprättade styrdokument. På styrdokument som bedöms som ej tillämpliga för bolaget fastställs det i dokumenten att det enbart är nämnderna som omfattas.

Vi har heller inte erhållit upprättade internkontrollplaner för 2019 eller för 2020 eller en uppföljning av den *kommungemensamma kontrollpunkten* om leverantörstrohet. Enligt skriftlig återkoppling från kommunstyrelsens förvaltning har bolaget inte deltagit i den interna kontrollen eftersom bolaget bildades 2019 och eftersom bolaget har en så pass begränsad verksamhet, vilket bekräftas av en kontroll av antalet transaktioner.

I intervju uppges att det inte finns några skriftliga rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal.

Bedömning

Ej uppfyllt.

Det är oomtvistat att det inte finns några *skriftliga* rutiner för att säkerställa att inköp överensstämmer med ramavtal. Det ringa antalet transaktioner gör dock att frågan inte är aktuell för bedömning.

Eftersom bolaget har ett samordningsansvar bör dock någon form av styrdokument upprättas.

Revisionsfråga 2

Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?

lakttagelser

Vilket framgår i revisionsfråga 1 har bolaget inga upprättade styrdokument gällande inköps- eller upphandlingsverksamheten. Bolaget omfattas inte heller av de av fullmäktige beslutade styrdokument.

Bedömning

Ej uppfyllt.

Upphandlingslagarna¹ ställer krav på att en upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandlingar vilket inte bolaget gjort.

Revisionsfråga 3

Är dessa rutiner kända av medarbetare som genomför inköp?

lakttagelser

Enligt uppgift från kommunstyrelsens förvaltning har bolaget idag inga anställda och har därmed inga utsedda mottagningsattestanter. Koncernekonomichefen är den som brukar mottagsattestera. Med anledning av att bolaget inte har några anställda har ingen enkät genomförts.

Bedömning

Bedöms inte.

Revisionsfråga 4

Är dessa rutiner kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?

lakttagelser

Som nämnts i revisionsfråga 3 har bolaget inga anställda. Enligt uppgift av kommunstyrelsens förvaltning är det enbart bolagets VD, tillika kommundirektör, som är berättigad att beslutattestera. Eftersom intervju med VD:n genomförts utgår enkäten.

Bedömning

Bedöms inte.

¹ 19 kap. 7 § LOU

Revisionsfråga 5

Finns det en god följsamhet till rutinerna?

lakttagelser

Uppföljning av den interna kontrollen

Ingen uppföljning av den interna kontrollen för 2019 eller 2020 har erhållits.

Stickprovskontroll leverantörsfakturor

Vid granskning av bolagets leverantörsreskontra för granskningsperioden noteras att bolaget enbart genomfört 4 transaktioner under granskningsperioden oktober 2019 - september 2020. Samtliga utbetalningar understiger 100 tkr och omfattas därför inte av dokumentationsplikten.

Granskning av stickprov genomförs därför inte i denna rapport.

Bedömning

Bedöms inte.

Revisionsfråga 6

Ingår området inköp i enlighet med ramavtal och direktupphandlingar i bolagets riskbedömningar avseende intern kontroll?

lakttagelser

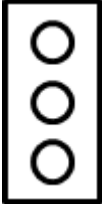
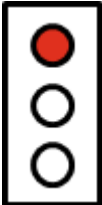
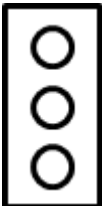
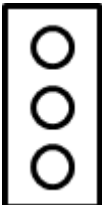
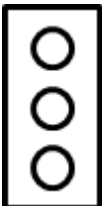
Enligt intervju görs ingen riskbedömning och det finns heller ingen intern kontrollplan. Istället regleras saken i bolagspolicyn vilket bolaget bedömer räcker.

Bedömning

Bedöms inte.

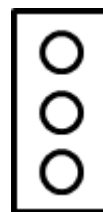
Revisionell bedömning

Utifrån genomförd granskning görs den samlade revisionella bedömningen att bolaget inte helt har en intern kontroll som säkerställer följsamhet till upphandlingslagarna vid direktupphandlingar samt inköp från ramavtal.

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal?	Bedöms inte	
Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?	Ej uppfyllt Bolaget saknar beslut om riktlinjer för användning av direktupphandlingar.	
Är dessa rutiner kända av medarbetare som genomför inköp?	Bedöms inte	
Är dessa rutiner kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?	Bedöms inte	
Finns det en god följsamhet till rutinerna?	Bedöms inte	

Ingår området inköp i
enlighet med ramavtal
och direktupphandlingar i
bolagets riskbedömningar
avseende intern kontroll?

Bedöms inte



Rekommendationer

Styrelsen rekommenderas att:

- Upprätta styrdokument utifrån bolagets samordningsansvar
- Besluta om riktlinjer för direktupphandlingar

Bilagor

Under granskningen har vi utgått ifrån nedanstående underlag:

- Bolagspolicy (antagen 2020-12-07 KF §174)
- Gemensamma ägardirektiv för Ludvika kommun (antagen 2018-03-05 KF §33)
- Reglemente för intern kontroll (antagen 2016-08-29 KF §137)
- Årsredovisning 2019
- Kommungemensam internkontrollplan 2019 (antagen 2019-04-23 KS §103)
- Kommungemensam internkontrollplan 2020 (antagen 2020-04-21 KS §80)
- Samarbetsavtal för GNU (antagen 2019-10-07 KF §131)

2021-03-12

Marie Lindblad

Uppdragsledare

Fredrik Flodin

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Ludvika kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-11-04. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.