

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

Västerbergslagens Kraft AB

Ludvika kommuns revisorer

Mars 2021

Projektledare, Fredrik Flodin

Projektmedarbetare, Sara Sommarin



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	4
Granskningsresultat	5
Om koncernen	5
Revisionsfråga 1	6
lakttagelser	6
Bedömning	7
Revisionsfråga 2	7
lakttagelser	7
Bedömning	7
Revisionsfråga 3	8
lakttagelser	8
Bedömning	9
Revisionsfråga 4	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Revisionsfråga 5	10
lakttagelser	10
Bedömning	11
Revisionsfråga 6	12
lakttagelser	12
Bedömning	12
Revisionell bedömning	13
Rekommendationer	14
Bilagor	14

Sammanfattning

På uppdrag av bolagets lekmannarevisor har PwC genomfört en granskning av huruvida Västerbergslagens Kraft 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?

Uppfyllt.

Bolaget bedöms ha tillräckliga rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal.

Revisionsfråga 2

Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?

Ej uppfyllt.

Det saknas riktlinjer och rutiner för direktupphandlingar.

Revisionsfråga 3

Är dessa rutiner tillräckliga och kända av medarbetare som genomför inköp?

Delvis uppfyllt.

Det finns utvecklingspotential avseende styrdokument och rutiner.

Revisionsfråga 4

Är dessa rutiner tillräckliga och kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?

Delvis uppfyllt.

Det finns utvecklingspotential avseende styrdokument och rutiner.

Revisionsfråga 5

Finns det en god följsamhet till rutinerna?

Delvis uppfyllt.

Följsamhet till avtal är god. Direktupphandlingarna uppfyller inte dokumentationskravet.

Revisionsfråga 6

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

Ej uppfyllt.

Inköp är inte bedömt som en risk av bolaget.

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 kontrollerar 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 tillräckliga och kända* av medarbetare som genomför inköp?
- Är dessa rutiner tillräckliga och 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?

* Frågan är utvecklad till att omfatta om rutinerna är *tillräckliga*

Revisionskriterier

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

Avgränsning

Granskningen avgränsas till Västerbergslagens Kraft 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, en enkät till anställda med inköps- och attestbehörighet samt stickprov på genomförda inköps följsamhet mot gällande ramavtal och genomförda direktupphandlingar. Intervju har genomförts med bolagets VD och affärsekonom på VB Energi.

De intervjuade har haft möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Om koncernen

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 WBAB 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.

Bolagets 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. Bolagets inköpsprocess hanteras till stora delar av Västerbergslagens Energi.

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 av Stadshuset AB har det tidigare inte funnits en 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 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 2019 och 2020 noteras att det enbart i planen från 2019 framgår en relevant kontrollpunkt:

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

Västerbergslagens Kraft AB

I bolagets upprättade attestinstruktionerna fastställs roll- och ansvarsfördelningen för beställare, sakgranskare och attestanter. Exempelvis framgår att:

- Varje faktura skall signeras av två olika personer; Sakgranskning och attest.
- Ansvarig beställare eller mottagare godkänner leverans, kvantitet, kvalitet och pris.
- Attestberättigade attesterar utlägg, fakturor, tidsedlar, reseräkningar m.m.
- Attestnivåer för attestberättigade inte är beslutade.

Utöver nämnda styrdokument har inga styrdokument relevanta för granskningen erhållits. Via skriftlig komplettering anger bolaget att Ludvika kommuns styrdokument gällande inköp- och upphandling efterlevs. Vid granskning av dessa dokument noteras att de enbart gäller för nämnderna, och i ett fall för UpphandlingsCenter, enligt beslut av fullmäktige. Därutöver noteras att styrdokumentet är upprättade utifrån LOU, och inte LUF som bolaget omfattas av. Protokollsutdrag som visar att bolaget beslutat att tillämpa kommunens styrdokument i tillämpliga delar har efterfrågats men inte erhållits.

Bedömning

Uppfyllt.

Bolaget har visserligen inga styrdokument utöver attestinstruktioner, men bedöms ändå ha tillräckliga rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal.

Noterbart är att huvuddelen av inköpen i bolaget görs av Västerbergslagens Energi. För detta finns rutin beskriven i avtalet (se revisionsfråga 3) mellan bolagen.

Revisionsfråga 2

Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?

Iakttagelser

Vilket framgår i revisionsfråga 1 har bolaget inte upprättat styrdokument för inköps- och upphandlingsverksamheten utöver attestinstruktioner. Bolaget omfattas heller inte av de av fullmäktige beslutade styrdokument.

För inköp som görs av Västerbergslagens Energi finns ett avtal som reglerar direktupphandlingar.

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.

Vidare föreskriver lagen² att dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor genomförs vilket det inte finns några rutiner för.

Slutligen framgår det inte heller hur bolaget säkerställer att en aktuell direktupphandling får genomföras, det vill säga om andra upphandlingar av samma slag har gjorts tidigare under året. Två tillåtna direktupphandlingar kan i förening vara otillåtna om de är av samma slag.³

Noteras ska att bolaget till skillnad från andra bolag i kommunkoncernen omfattas av LUF, vilket gör att kommunens styrdokument, även om de formellt skulle beslutas gälla även för bolaget, behöver kompletteras med en annan lagrumshänvisning.

¹ 19 kap. 7 § LUF

² 19 kap. 30 § LUF

³ 19 kap. 8 § LUF

Revisionsfråga 3

Är dessa rutiner tillräckliga och kända av medarbetare som genomför inköp?

lakttagelser

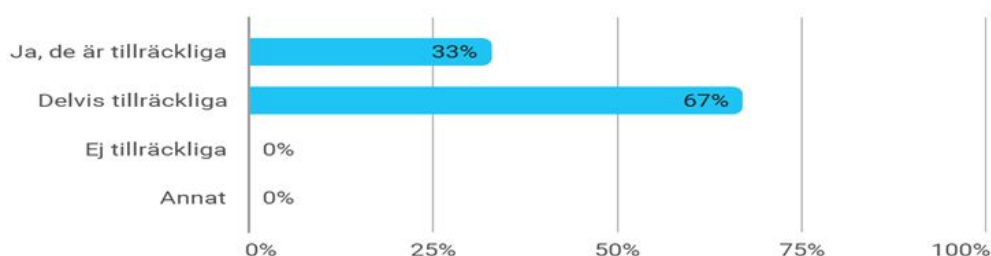
Bolaget har en heltidsanställd; VD. Genom ett avtal sköts drift och administration på entreprenad av personal anställd av Västerbergslagen Energi. Majoriteten av de inköps- och attestberättigade är därför anställda i detta bolag.

Enkätundersökning

Som en del av denna granskning har en enkät skickats ut till de inköps- och attestberättigade. Med avseende på att det rör sig om färre än totalt 10 personer kommer inte antalet redovisas i syfte att bevara respondenternas anonymitet. Fördelningen redovisas enbart i procent. Samtliga av de som erhöll enkäten har besvarat den.

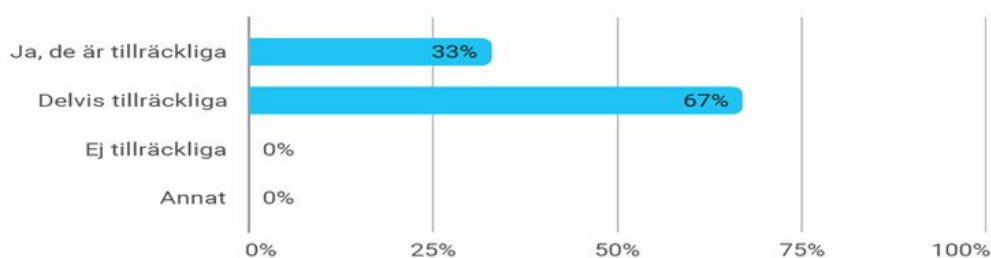
I nedanstående tabeller redovisas svaren från de respondenter som genomför inköp.

Fråga 1: Anser du att styrdokumentet är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer lagstiftning och avtal?



Utifrån respondenternas svar framgår att 67% anser att de styrdokument som används är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer gällande lagstiftning och avtal.

Fråga 2: Anser du att rutiner är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer lagstiftning och avtal?



Utifrån respondenternas svar framgår att 67% anser att rutinerna är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer lagstiftning och avtal. Av kommentar som givits i enkäten anges att rutiner inte är tillräckligt väl dokumenterade och att ansvarsfördelningen inte är helt tydlig.

Bedömning

Delvis uppfyllt.

Svaren indikerar att det finns utvecklingspotential avseende styrdokument och rutiner. Att bolaget använder kommunens dokument som inte är ämnade för bolaget kan vara en förklaring.

Revisionsfråga 4

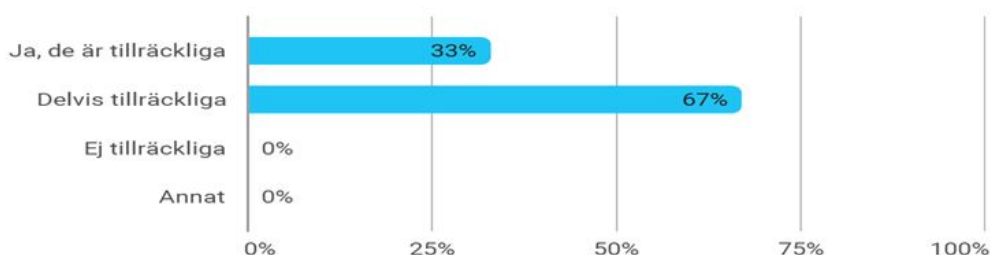
Är dessa rutiner tillräckliga och kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?

Iakttagelser

Enkätundersökning

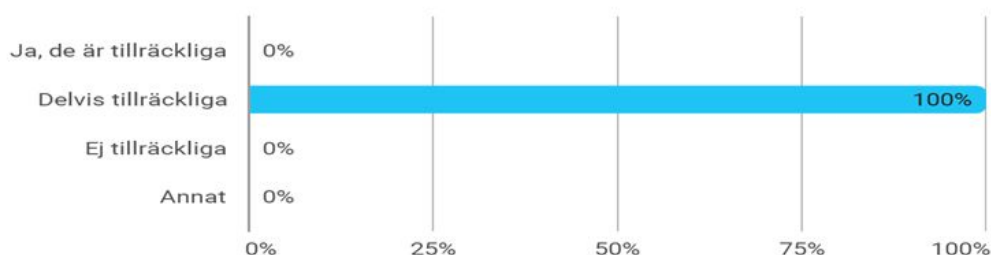
I nedanstående tabeller redovisas svaren från de respondenter som är attestberättigade. Som nämnts i revisionsfråga 3 redovisas enbart fördelningen av respondenternas svar i procent eftersom antalet respondenter är färre än 10 personer.

Fråga 3: Anser du att styrdokumentet är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer lagstiftning och avtal?



Utifrån respondenternas svar framgår att 67% anser att de styrdokument som används är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer gällande lagstiftning och avtal.

Fråga 4: Anser du att rutinerna är tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer lagstiftning och avtal?



Utifrån respondenternas svar framgår att samtliga anser att rutinerna som används är delvis tillräckliga för att säkerställa att inköp och upphandlingar följer gällande lagstiftning och avtal.

Bedömning

Delvis uppfyllt.

Svaren indikerar att det finns utvecklingspotential avseende styrdokument och rutiner. Att bolaget använder kommunens dokument som inte är ämnade för bolaget kan vara en förklaring.

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 leverantörsfakturer

Som en del av granskningen har leverantörsreskontra för bolaget för granskningsperioden oktober 2019 - september 2020 erhållits. Utifrån leverantörsreskontra har ett urval om totalt sex leverantörsfakturer valts ut. Av stickproven har tre fakturer valts ut i syfte att granska ramavtalstroheten och tre fakturer har valts ut för att granska huruvida direktupphandlingar genomförs enligt gällande lagstiftning.

Tre kontrollpunkter redovisas inte i nedanstående tabeller eftersom de inte är relevanta för granskningen utifrån antagna styrdokument och gällande lagstiftning:

- (Stickprov ramavtal) - Vid direktupphandling – har direktupphandling genomförts utifrån gällande regelverk?
- (Stickprov direktupphandling) - Har tre leverantörer tillfrågats?
- (Stickprov direktupphandling) - Finns skriftliga avtal/överenskommelser för direktupphandlingar över 50 000 kronor?

Utifrån gällande lagstiftning är det möjligt att en direktupphandling är ett ramavtal men inga stickprov som valts ut uppfyller detta. Punkt 2 stryks eftersom att konkurrensutsättning av en direktupphandling inte är ett lagkrav⁴. Punkt 3 stryks eftersom att kravet om att dokumentera upphandlingar gäller för upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor.

Tabell 1: Resultat av stickprov gällande ramavtal

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel (%) JA
<i>Finns giltigt avtal vid inköp från leverantören?</i>	3	100
<i>Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till befintligt avtal?</i>	E/T	E/T
<i>Är det fakturerade inköpet i enlighet med avtalet?</i>	3	100
<i>Är det fakturerade priset i enlighet med avtalet?</i>	3	100
<i>Är inköpet verksamhetsnära?</i>	3	100
<i>Är fakturan tillräckligt specificerad avseende vad som köps?</i>	3	100

⁴ Att en direktupphandling ska konkurrensutsättas rekommenderas däremot, bl.a. i proposition 2013/14:133.

Uppfyller fakturan bokföringslagens krav på en faktura?	3	100
Har mottagsattest/godkännande utförts av rätt person?	3	100
Har beslutsattest utförts av behörig person?	3	100
Finns det bilagor/beställningsunderlag för inköpen?	0	0
Samtliga kontrollpunkter	24	89

Nedan följer ett urval av iakttagelser som gjordes under granskningen:

- Kontrollpunkten om avrop bedöms som ej tillämplig (E/T) eftersom avtalet enbart omfattar en leverantör.
- I samtliga av fakturorna görs en tydlig hänvisning till gällande avtal.
- Samtliga fakturor är tillräckligt specificerade och det framgår tydligt vad som köpts.

I nedanstående tabell redovisas resultaten för stickproven gällande direktupphandlingar.

Tabell 2: Resultat av stickprov gällande direktupphandlingar

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel (%) JA
Kontroll av skatter/avgifter?	0	0
Är direktupphandlingen tillräckligt dokumenterad?	0	0
Bedöms inköpet vara verksamhetsnära?	3	100
Är fakturan tillräckligt specificerad?	3	100
Är kontrollattest utförd av behörig person?	3	100
Är beslutsattest utförd av behörig person?	3	100
Finns relevanta bilagor eller beställningar som underlag för inköpen?	2	67
Samtliga kontrollpunkter	14	74

Nedan följer ett urval av iakttagelser som gjordes under granskningen:

- För kontrollpunkten om tillräcklig dokumentation av direktupphandlingen beaktas enbart ett av tre stickprov. Resterande två stickprov bedöms som ej tillämpliga eftersom inköpen inte överskrider 100 000 kronor och därmed inte omfattas av kravet om att dokumentation.
- Att kontroller av skatter/avgifter genomförts kan inte verifieras.

Bedömning

Delvis uppfyllt.

Stickproven visar på skilda resultat. Följsamhet till avtal, ramavtalstrohet, är god, vilket tyder på god kontroll och styrning. För direktupphandlingarna är resultatet sämre; varken dokumentationskravet eller kontroll av leverantörens betalning av skatter och avgifter görs i tillräcklig omfattning.

Obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter utgör enligt upphandlingslagstiftningen⁵ en obligatorisk uteslutningsgrund. Då en sådan situation även kan uppkomma under avtalstiden är det lämpligt att regelbundet kontrollera att leverantörens skattestatus inte har ändrats för att förebygga fusk med skatter och avgifter. Om förhållanden som utgör en obligatorisk uteslutningsgrund föreligger så är dessa dessutom en grund för hävning av avtalet.

Revisionsfråga 6

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

lakttagelser

Det finns enligt uppgift inga upprättade internkontrollplaner för 2019 eller 2020. I intervjuer hänvisar bolaget till verksamhetsplanen för bolaget där en riskbedömning görs. Inköp är emellertid inte riskbedömt i denna plan. Enligt bolaget bedöms inte inköp som ett riskområde.

Bedömning

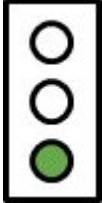
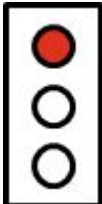
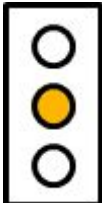
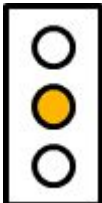
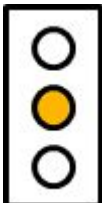
Ej uppfyllt.

Inköp är inte bedömt som en risk av bolaget. Vanligen förekommande risker inom inköpsområdet är mindre god följsamhet till avtal, liksom otillåtna samt bristfälligt dokumenterade direktupphandlingar.

⁵ 13 kap. 2 § LUF

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?	Uppfyllt Bolaget bedöms ha tillräckliga rutiner som säkerställer att gjorda inköp överensstämmer med tecknade ramavtal.	
Finns rutiner som säkerställer att direktupphandlingar genomförs enligt gällande regler?	Ej uppfyllt Det saknas riktlinjer och rutiner för direktupphandlingar.	
Är dessa rutiner tillräckliga och kända av medarbetare som genomför inköp?	Delvis uppfyllt Det finns utvecklingspotential avseende styrdokument och rutiner.	
Är dessa rutiner tillräckliga och kända av medarbetarna som attesterar fakturorna?	Delvis uppfyllt Det finns utvecklingspotential avseende styrdokument och rutiner.	
Finns det en god följsamhet till rutinerna?	Delvis uppfyllt Följsamhet till avtal är god. Direktupphandlingarna uppfyller inte dokumentationskravet.	

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

Ej uppfyllt.
Inköp är inte bedömt
som en risk av
bolaget.



Rekommendationer

Styrelsen rekommenderas att:

- Upprätta och formellt besluta om styrande dokument
- Stärka kontrollen av 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)
- Styrelsens arbetsordning
- VD-instruktion
- Attest och godkännande inom Västerbergslagens Kraft AB
- Avtal som reglerar fördelning mellan VB Energi och Västerbergslagens Kraft AB

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.