

Revisionsrapport

SALA KOMMUN Kommunstyrelsens förvaltning	
Ink. 2016 -09- 0 8	
Diarienum	Aktbilaga

Intern kontroll av entreprenadavtal

Sala kommun

*Leif Karlsson
Niklas Eriksson*

Augusti 2016



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Avgränsning och metod.....	3
2.3.	Disposition.....	4
2.4.	Nuläge.....	4
3.	Iakttagelser och bedömning	5
3.1.	Upphandling av entreprenad	5
3.1.1.	Iakttagelser.....	5
3.1.2.	Bedömning och kommentarer	6
3.2.	Kontroller och uppföljningar.....	7
3.2.1.	Iakttagelser.....	7
3.2.2.	Bedömning och kommentarer	7
3.3.	Riskbedömning.....	8
3.3.1.	Iakttagelser.....	8
3.3.2.	Bedömning och kommentarer	9
3.4.	Visselblåsning.....	9
3.4.1.	Iakttagelser.....	9
3.4.2.	Bedömning och kommentarer	9

1. Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sala kommun genomfört en granskning av kommunstyrelsens interna kontroll av den tekniska verksamheten, med fokus på entreprenadavtal.

Följande revisionsfråga har besvarats i denna granskning. Följer kommunstyrelsen gällande lagstiftning avseende upphandling (LOU) och andra kommunala regler innan ingångna entreprenadavtal tecknas?

Vår revisionella bedömning är att kommunstyrelsen inte följer gällande lagstiftning avseende upphandling (LOU) och andra kommunala regler innan ingångna entreprenadavtal tecknas

Vi grundar vår revisionella bedömning på de nedan listade delbedömningarna utifrån granskningens kontrollfrågor.

Kontrollfråga	Bedömning och kommentar
Har kommunstyrelsen tagit beslut om entreprenaddrift?	Det finns ingen entreprenaddrift i Sala kommun och kommunstyrelsen har inte fattat beslut om entreprenaddrift. Bedömning är ej tillämpbar.
Har upphandling av entreprenörer genomförts i enlighet med LOU och interna regler/rutiner inom kommunen?	Kommunstyrelsen har inte säkerställt att upphandling av entreprenörer genomförs i enlighet med LOU och interna regler/rutiner inom kommunen
Vilka olika kontroller görs när det gäller avtalsförvaltning och hantering av fakturor i entreprenadavtal?	Kommunstyrelsen har inte säkerställt en tillfredställande kontroll avseende avtalsförvaltning och efterlevnad av rutiner för fakturahantering.
Finns det uppföljningssystem och rutiner för att säkerställa att beställningar och leveranser är korrekta och rimliga utifrån entreprenadkontrakt/beställningsskrivelser?	Kommunstyrelsen har inte säkerställt en tillfredställande uppföljning av avtalstrohet från entreprenörerna.
Har det gjorts en väsentlighet- och riskbedömning beträffande förekomst oegentligheter vid tjänster som utförs som entreprenad?	Kommunstyrelsen har inte säkerställt en tillfredställande styrning vad gäller verksamhetens möjlighet att genomföra kontroller och analyser av risker för verksamheten.
Finns det fastställda rutiner/ visseblåsningssystem att tillämpa vid misstanke om förekomst av oegentligheter?	Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillfredställande styrning för hantering av misstankar om oegentligheter.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- säkerställa att alla typer av avtal dokumenteras,
- se över sina rutiner för uppföljning och intern kontroll för att säkerställa en tillfredställande efterlevnad till LOU och gällande beslut och riktlinjer för upphandling. Samtliga muntliga avtal bör omgående avslutas och omförhandlas till skriftligt ingångna avtal,
- säkerställa att de rutiner som finns är kända i verksamheten,
- följa upp efterlevnaden av gällande rutiner,
- vidta åtgärder för att säkerställa att alla avtal finns tillgängliga i avtalsdatabasen för effektiv administration och uppföljning,
- utforma en handlingsplan för att skapa beredskap för och om korruption och oegentligheter inträffar, samt
- ta fram vägledande riktlinjer och rutiner för att hantera situationer när/om anställda blir utsatta för otillåten påverkan eller agerar oegentligt.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Tekniska kontoret bedriver en stor del av sin verksamhet i egen regi men upphandlar även entreprenörer framför allt inom gatu- och park verksamheten. Entreprenadavtal kan ha olika avtalslängd. De kan som ett exempel sträcka sig över 3 år med möjlighet till option på ytterligare 2 år (1+1 år).

Som beställare av entreprenadavtal så ställs det höga krav avseende upphandling enligt LOU, kvalitet, lagar och regler. Det är viktigt med löpande utvärdering av entreprenörer. Framförallt så är uppföljning av tecknade avtal betydelsefullt.

Granskningen syftar till att bedöma löpande intern kontroll av aktuella entreprenadavtal inom Tekniska kontoret.

Revisionsfråga

Följer kommunstyrelsen gällande lagstiftning avseende upphandling (LOU) och andra kommunala regler innan ingångna entreprenadavtal tecknas?

Revisionskriterier

Bedömning av entreprenadavtal i jämförelse med drift i egen regi. Jämförelse med branschnyckeltal inom specifikt entreprenadområde.

Kontrollfrågor

- Har kommunstyrelsen tagit beslut om entreprenaddrift?
- Har upphandling av entreprenörer genomförts i enlighet med LOU och interna regler/rutiner inom kommunen?
- Vilka olika kontroller görs när det gäller avtalsförvaltning och hantering av fakturor i entreprenadavtal? Attestrutiner?
- Finns det uppföljningssystem och rutiner för att säkerställa att beställningar och leveranser är korrekta och rimliga utifrån entreprenadkontrakt/beställningsskrivelser?
- Har det gjorts en väsentlighet- och riskbedömning beträffande förekomst oegentligheter vid tjänster som utförs av entreprenad?
- Finns det fastställda rutiner/visselblåsningssystem att tillämpa vid misstanke om förekomst av oegentligheter?

2.2. Avgränsning och metod

Granskningen avser entreprenadavtal inom Tekniska kontoret. I granskningen har vi gått igenom aktuella entreprenadavtal och upphandlingsunderlag inom Tekniska kontoret.

Granskningen avser hela tekniska kontorets verksamhet, som inryms under kommunstyrelsens ansvarsområde. Stickprov om tre entreprenadavtal har valts ut i samråd med ekonomichef och Tekniska kontoret för närmare granskning. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, ekonomichef, inköps-/upphandlingsansvarig, teknisk chef och gatu-/parkchef.

I granskningen har vi fokuserat på gata- och parkverksamheten.

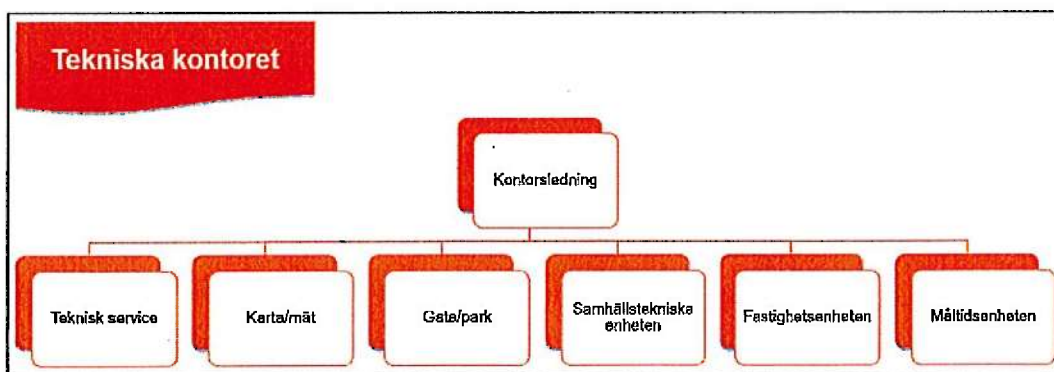
2.3. Disposition

I granskningsrapporten har kontrollfrågorna sorterats in under övergripande rubriker, eftersom några kontrollfrågor är sammankopplade och därmed av pedagogiska skäl blir enklare att redovisa, utan att behöva upprepa iakttagelserna.

2.4. Nuläge

Sedan 1 januari 2015 har Sala kommun en förvaltningsorganisation där samtliga verksamhetsområden är samlade under kommunstyrelsens förvaltning. Även om kommunen enbart har en förvaltningsorganisation har Sala fortfarande kvar en politisk organisation med nämnder.

Tekniska kontoret ligger inom kommunstyrelsens ansvarsområde och ansvarar bland annat för drift och underhåll av kommunens fastigheter, infrastruktur och tekniska system.



Kommunens entreprenadavtal hanteras framför allt av enheterna Gata/park och Fastighetsenheten inom Tekniska kontoret. I och med att Tekniska kontoret driver mycket av sin verksamhet i egen regi finns det inga driftentreprenadavtal upprättade.

Fastighetsenheten har utifrån sin verksamhetsinriktning relativt många avtal med olika entreprenörer inom byggsektorn.

Enheten Gata/park bedriver i huvudsak driften i sin verksamhet i egen regi. Den typ av entreprenöravtal som huvudsakligen förekommer är avtal beträffande snöröjning och parkskötsel. Vidare finns det ett upphandlat ramavtal avseende asfaltarbeten och inhyrning av vissa maskiner.

3. Iakttagelser och bedömning

3.1. Upphandling av entreprenad

I följande avsnitt behandlas följande kontrollfrågor.

- Har kommunstyrelsen tagit beslut om entreprenaddrift?
- Har upphandling av entreprenörer genomförts i enlighet med LOU och interna regler/rutiner inom kommunen?

”Direktupphandlingsgränsen är 534 890 kronor enligt LOU eller 993 368 kronor enligt LUF/LUFS¹. Tänk dock på att det inte enbart är det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret. Sedan den 1 juli 2014 finns krav på att organisationen har riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Upphandlande myndigheter är skyldiga att ha riktlinjer för genomförandet av direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr.”²

Konkurrensverket ser även ogillande på att upphandlande myndigheter träffar muntliga avtal som understiger 100 000 kronor då det försvårar den egna kontrollen för den upphandlande myndigheten.

3.1.1. Iakttagelser

Vi noterar i intervju att det inte förekommer några driftentreprenadavtal i Sala kommun.³ Det framkommer dock att kommunstyrelsen har fattat beslut om andra typer av entreprenadavtal.

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning (pkt 3.1 a, beslutad av kommunstyrelsen 2016-01-20) kan kommunchef och kontorschef⁴ *initiera en upphandling genom en undertecknad beställning*. För beställningar om högst 50 prisbasbelopp kan enhetscheferna inom Tekniska kontoret⁵ initiera beställningen.

Delegationsordningen (pkt 3.5) gör även gällande att *avrop från ramavtal* om högst 10 prisbasbelopp kan göras av budgetansvarig tjänsteman. Avrop från ramavtal som överstiger 10 prisbasbelopp ska göras av kontorschef.

Enligt Sala kommuns riktlinjer för upphandling (KS § 99 2015-05-07) ska ”Direktupphandlingar som vid tidpunkten för genomförandet överstiger ett

¹ LUF/LUFS lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorn

² Konkurrensverket.

³ När vi startade granskningen var antagandet från vår sida, enligt de uppgifter vi hade fått till oss, att det fanns tecknade driftentreprenadavtal i Sala kommun.

⁴ Vad som sägs om kontorschef gäller även skolchef och socialchef.

⁵ Gäller inte enhetschef för Karta/mät.

prisbasbelopp (2016 44 300 kronor) dokumenteras i enlighet med framtagen blankett.

I de fall direktupphandlingar understiger 100 tkr ska "överenskommelsen med leverantören dokumenteras med någon form av skriftlig accept. Sådan kan bestå av en beställning, en accept av leverantörens offert per e-post, kontrakt eller liknande" (KS § 99 2015-05-07) För upphandlingar som överstiger 100 tkr finns en standardiserad kontraktsmall.

I intervju noterar vi att det finns ett flertal entreprenörer som utför tjänster fastän formellt påskrivna avtal saknas. Detta bekräftas även av en generell genomgång av Tekniska kontorets entreprenörsavtal. Enligt uppgift pågår ett arbete med att se över och formalisera de avtal som har ingåtts muntligt.

Vi kan konstatera från sammanställningen av Gata-/parkenhetens entreprenörer i driftredovisning för 2015, som vi har tagit del av, att 17 av 44 entreprenörer saknar dokumenterade avtal. De muntliga avtalen uppgår till ett värde av ca 2,7 mnkr och varierar i omfattning från 622 tkr som högst till 4,5 tkr som lägst. Vi noterar även i sammanställningen att kategorisering av de avtal som har ingåtts muntligt, gata, skog och park, medför att samtliga kategorier inköp uppgår till summor från flera hundra husen upp till över en miljon kronor.⁶

Utifrån stickprov och granskning av tre dokumenterade avtal har vi inget att anmärka (se bilaga).

3.1.2. Bedömning och kommentarer

I relation till kontrollfrågan får vi konstatera att *kommunstyrelsen har säkerställt att det finns tydliga instruktioner till verksamheten avseende hur upphandling av entreprenörer ska ske.*

Vi noterar att upphandlingsrutinerna är nya sedan mitten av 2015 att de kommun-interna kraven om avtalsdokumentation således inte kan belasta bedömningen av samtliga avtal som ingåtts 2015. Vi bedömer att det är en brist på att avtalsdokumentation i flera fall har uteblivit. Sedan 2014 gäller dokumentationsplikt för upphandlingar som överstiger 100 tkr varför de avtal som ingicks 2015 rimligen borde ha dokumenterats. Således gör vi bedömningen att *kommunstyrelsen inte har säkerställt att upphandling av entreprenörer genomförs i enlighet med LOU och interna regler/rutiner inom kommunen.*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att alla typer av avtal dokumenteras. Det finns skäl att tro att flera av de muntliga avtal som finns, såsom de är kategoriserade, är att betrakta som köp av samma slag och således omfattas av LOU:s och kommunens egna krav på dokumentation.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att se över sina rutiner för uppföljning och intern kontroll för att säkerställa en tillfredställande efterlevnad till LOU och

⁶ Vissa muntliga avtal avser flera kategorier, varför en exakt summa inte kan beräknas per kategori för dessa avtal. Fördelas kostnaden lika mellan kategorierna, för de avtal som omfattar flera kategorier, blir kostnaden för muntliga avtal för gata 621 tkr, för skog 778 tkr och för park 1 236 tkr.

gällande beslut och riktlinjer för upphandling. Samtliga muntliga avtal bör omgående avslutas och omförhandlas till skriftligt ingångna avtal.

3.2. Kontroller och uppföljningar

I följande avsnitt behandlas följande kontrollfrågor.

- Vilka kontroller görs när det gäller avtalsförvaltning och hantering av fakturor avseende entreprenadavtal?
- Finns det uppföljningssystem och rutiner för att säkerställa att beställningar och leveranser är korrekta samt rimliga entreprenadkontrakt?

3.2.1. Iakttagelser

Vi noterar från intervju att det finns en avtalsdatabas som ska användas för såväl uppföljning som bevakning av både interna och externa avtal. Dock framkommer att databasen inte är uppdaterad med samtliga aktuella avtal.

Utifrån sammanställningen av aktuella avtal mellan Gata/park-enheten och externa entreprenörer konstaterar vi att entreprenörer under 2015 har fakturerat för 19,5 mkr. Vi noterar att det saknas skriftliga avtal för ett flertal avtal.

Enligt uppgift finns det i dagsläget en formellt fastställd rutin⁷ som tydliggör hur avtal ska följas upp i samband med fakturering, vilket även bekräftas av de underlag som vi har tagit del av. Av rutinen framgår vilka kontrollmoment som ska utföras av mottagningsattestanten. Från intervju noterar vi att rutinen inte är känd i verksamheten och att det enligt "praxis" är sagt att den tjänsteman som har beställt varan eller tjänsten är ansvarig för att kontrollera fakturan mot avtalet.

Från intervju noterar vi att den person som har beställt en tjänst, där en överenskommelse om pris och utförande har skett muntligt, har varit ansvarig för att kontrollera att fakturabeloppet motsvarar vad som avtalats muntligt. Enligt uppgift finns det inget sätt för en tredje part (t ex revisionen eller ekonomikontoret) att kontrollera att om kostnaden motsvarar överenskommet pris.

3.2.2. Bedömning och kommentarer

Vi bedömer att kommunstyrelsen *inte har säkerställt en tillfredställande*

- *kontroll avseende avtalsförvaltning,*
- *efterlevnad av rutiner för fakturahantering, och*
- *uppföljning av avtalstrohet från entreprenörerna*

⁷ Med formellt fastställd rutin avser vi ett dokument som i text beskriver roll- och ansvarsfördelning vid utförandet av olika aktiviteter, t ex uppföljning av ingånget entreprenadavtal. Av dokumentet ska det även framgå vilken funktion (t ex verksamhetschef, kommunchef, nämnd, etc.) som har fattat beslutet om rutinens giltighet och från vilket datum rutinen är giltig.

Beträffande de avtal som har överenskommits muntligt ser vi det som bristfälligt ur ett kontroll- och uppföljningsperspektiv. I och med att det inte finns någon dokumenterad nedteckning av vad som ska utföras/levereras samt att samtliga parter har accepterat de stipulerade villkoren finns det ingen referens mot vilken fakturor för utförda tjänster kan kontrolleras.

En uppdaterad och väl använd avtalsdatabas är en förutsättning för att det ska finnas ordning och reda kring aktuella entreprenadavtal. Den interna kontrollen kring avtalsföljsamheten är en viktig del i det förebyggande arbetet mot korruption och oegentligheter.

Kommunstyrelsen behöver säkerställa att de rutiner som finns är kända i verksamheten. Om rutinen finns men inte är känd har rutinen i allt väsentligt ingen verkan och kommunstyrelsen har brustit i sin interna kontroll av verksamheten. Kommunstyrelsen behöver vidta åtgärder för att följa upp efterlevnaden av gällande rutiner.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att vidta åtgärder för att säkerställa att alla avtal finns tillgängliga i avtalsdatabasen för effektiv administration och uppföljning samt tillgängliggöra avtalsdatabasen för berörda tjänstemän i kommunen

3.3. Riskbedömning

I följande avsnitt behandlas följande fråga.

- Har det gjorts en väsentlighet- och riskbedömning beträffande risker för oegentligheter vid tjänster som utförs av entreprenad?

3.3.1. Iakttagelser

Vi noterar att det finns ett kontrollmoment i internkontrollplanerna för 2014 och 2015 där Ekonomikontoret 2014 kontrollerade huruvida inköpsavtalen följs och 2015 kartlades huruvida inköp sker inom eller utanför avtal.

Från intervju noterar vi att det som del i internkontrollen ska genomföras en risk- och konsekvensanalys av identifierade risker. Dock har så inte skett p.g.a. resursbrist. Det framgår även att det IT-stöd som kommunen idag har tillgång till, endast stödjer kontroller av kommunens "leverantörstrohet", d.v.s. att kommunen köper varor och tjänster av de leverantörer som kommunen har ramavtal med. IT-stödet kan inte användas för att genomföra motsvarande kontroll vad gäller avtalstrohet från leverantörernas sida gentemot kommunen.

Varken från intervju eller från de underlag vi har tagit del av uppfattar vi att det genomförs några risk- och väsentlighetsbedömningar (e.d.) för risker för oegentligheter vid entreprenadavtal.

I intervju informeras vi om att det har uppdragats misstankar om oegentligheter vad gäller en leverantörs avtalstrohet och att det pågår ett arbete med att utreda vad som har hänt i det aktuella fallet. Enligt uppgift har det bara förekommit misstankar om

oegentligheter ett fåtal gånger de senaste åren. Detta har dock bidragit till att rutiner för kontroll av fakturahantering har utvecklats.

3.3.2. Bedömning och kommentarer

Vi bedömer att kommunstyrelsen *inte har säkerställt en tillfredställande styrning vad gäller verksamhetens möjlighet att genomföra kontroller och analyser av risker* för verksamheten.

Kommunstyrelsen bör säkerställa att de begränsade resurser som finns organiseras på ett sådant sätt att kompetensen tas tillvara på bästa sätt.

3.4. Visselblåsning

I följande avsnitt behandlas följande fråga.

- Finns det fastställda rutiner/visselblåsningssystem att tillämpa vid misstanke om förekomst av oegentligheter?

3.4.1. Iakttagelser

Vi noterar från de underlag som vi har tagit del av att det finns riktlinjer mot korruption, mutor och jäv. Vi noterar dock att dessa inte ger tydlig vägledning om vart den som upptäcker oegentligheter ska vända sig eller på vilket sätt ett sådant ärende ska hanteras. Enligt uppgift finns det inget IT-system som är styrande eller kan ge stöd vid upptäckt av oegentligheter.

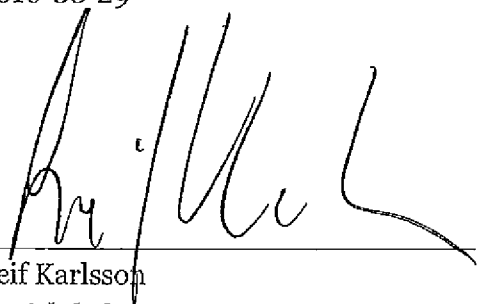
3.4.2. Bedömning och kommentarer

Vi bedömer att *kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillfredställande styrning för hantering av misstankar om oegentligheter.*

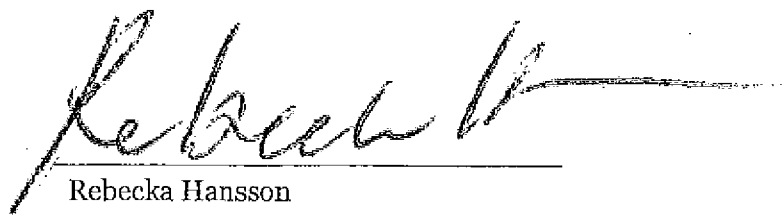
Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utforma en handlingsplan för att skapa beredskap för och om korruption och oegentligheter inträffar.

Vidare rekommenderar vi kommunstyrelsen att ta fram vägledande riktlinjer och rutiner för att hantera situationer när/om anställda blir utsatta för otillåten påverkan eller agerar oegentligt.

2016-08-29



Leif Karlsson
Projektledare



Rebecka Hansson
Uppdragsledare

Bilaga – Sala kommun, Utvärdering av 3 entreprenadavtal

Utvärderingen kompletterar huvudrapporten, Intern kontroll av entreprenadavtal.

Inledning

Vi bedömer generellt att utvalda entreprenadavtal håller god standard genomgående. Avtalen avser snöröjning, asfalteringstjänster samt entreprenadmaskintjänster. Vi utvärderar respektive avtals kvalitet och upphandlingsförfarandet nedan.

Avtal 1

Det är ett entreprenadavtal avseende entreprenadmaskintjänster. Avtalet är tecknat mellan Sala kommun och Gärdsbo Gräv & Maskin AB 22/7 2013. Det sträcker sig över 2 år med möjlighet att förlänga avtalet ett år i taget, dock maximalt 2 år. Besked om eventuell förlängning av avtalets giltighet ska lämnas senast 3 månader före avtalets utgång.

Upphandlingen har genomförts via förfrågningsunderlag i offertstödsystemet Visma. Det finns ett anbudsformulär medskickat som leverantören ska använda. Beträffande priser finns det med i avtalet med prisuppgifter på olika maskiner (bandgrävare, hjulgrävare, traktorgrävare och lastbil). Pris/timme varierar mellan 535- 670 kronor. Vi bedömer att upphandling och tecknat avtal är av god kvalitet.

Avtal 2

Avtalet avser asfalteringstjänster och är tecknat mellan Sala kommun och NCC Roads AB. Det är ett ramavtal över tre år 2012-05-01- 2015-04-30. Det finns möjlighet till förlängning ytterligare 1 år. Avtalstecknande har föregåtts av annonsering med bifogat förfrågningsunderlag i Visma. Priser och volymer finns med i anbudet uppdelat på beläggningstyper och beläggningsytor (uppskattade m²/år).

I förfrågningsunderlaget omnämns att volymerna asfalteringsarbeten endast är en uppskattning och ingen garanterad nivå. Entreprenören erhåller ersättning enligt beställarens à prislista och den faktiska mängd arbeten som genomförs. Vi bedömer att upphandling och tecknat avtal är av god kvalitet.

Avtal 3

Aktuellt avtal är ett snöröjnings- och halkbekämpningsavtal, distrikt 15 och 16. Avtalet är tecknat mellan Sala kommun och Araby Entreprenad AB. Avtalet gäller för perioden 2014-10-28- 2016-04-15. Kontraktet kan förlängas i 2 omgångar med 1 år per gång. Omfattningen gäller snöröjning och halkbekämpning i enlighet med kommunens förfrågningsunderlag och entreprenörens anbud.

Beredskapsersättning och Redskapsersättning utbetalas enligt överenskommelse mellan parterna. Redskapsersättningen är en ersättning som utgår per maskin. Det är en grundersättning som minskar med erhållen ersättning. Det regleras vid de första fakturorna. Kartor beträffande områdesavdelning för snöröjning och halkbekämpning finns med i upphandlingsunderlaget. Avtalstecknande har föregåtts av annonsering med bifogat förfrågningsunderlag i Visma. Vi bedömer att upphandling och tecknat avtal är av god kvalitet.