

Granskning av Hylte kommuns köp av snöröjningstjänster

Hylte kommun

September 2019

Charlie Lindström

Emma Ekstén

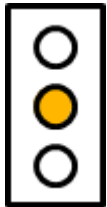
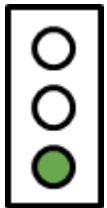
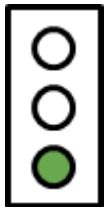


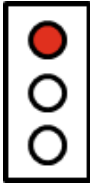
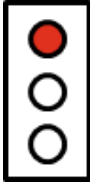
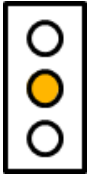
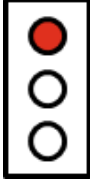
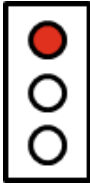
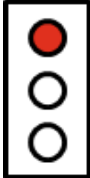
Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	5
Bakgrund	5
Revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Kontrollmål	5
Avgränsning	6
Metod	6
lakttagelser och bedömningar	7
Kommunens process vid planering och genomförande av upphandlingen har varit ändamålsenlig	7
Upphandlingsdokumentation är ändamålsenligt utformad	8
Genomförandet av upphandlingen och tilldelning av kontrakt har följt upphandlingspolicy och riktlinjer	9
Det finns dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster och dessa tillämpas	10
Attest och kontroll av leverantörsfakturor sker ändamålsenligt.	11
Uppföljning och rapportering sker ändamålsenligt (ekonomi, följsamhet mot avtal)	13
Revisionell bedömning	14
Bedömningar mot kontrollmål	14
Rekommendationer	19

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hylte kommun har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av upphandling av snöröjning. Efter genomförd revision gör vi bedömningen att upphandling avseende snöröjningstjänster i allt väsentligt genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer dock att den interna kontrollen avseende följsamhet till avtal, beställning och attest vid inköp av snöröjningstjänster inte är tillräcklig.

Kontrollmål	Kommentar	
Kommunens process vid planering och genomförande av upphandlingen har varit ändamålsenlig	Delvis uppfyllt	
Upphandlingsdokumentation är ändamålsenligt utformad	Uppfyllt	
Genomförandet av upphandlingen och tilldelning av kontrakt har följt upphandlingspolicy och riktlinjer	Uppfyllt	

Det finns dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster och dessa tillämpas	<u>Berörda nämnder</u> Ej uppfyllt.	
	<u>Hyltebostäder</u> Ej uppfyllt	
Attest och kontroll av leverantörsfakturor sker ändamålsenligt	<u>Berörda nämnder</u> Delvis uppfyllt	
	<u>Hyltebostäder</u> Ej uppfyllt	
Uppföljning och rapportering sker ändamålsenligt (ekonomi, följsamhet mot avtal)	<u>Berörda nämnder</u> Ej uppfyllt	
	<u>Hyltebostäder</u> Ej uppfyllt	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till berörda nämnder:

- Att tydliggöra system för hur och när ett anskaffningsbehov ska kommuniceras till upphandlingsenheten. Detta för att säkerställa att upphandlingsprocesser kan påbörjas i rätt tid och således inte hamna i tidsnöd.
- Att arbeta fram rutiner/riktlinjer som säkerställer att beställningar dokumenteras samt vad som ska dokumenteras när beställningar görs. I denna del är också viktigt att säkerställa ansvarsfördelning vid beställningar för att säkerställa att endast utvalda funktioner kan genomföra beställningar.
- Att etablera ändamålsenliga system för uppföljning av avtal och efterlevnad av avtal. Vidare är väsentligt att uppföljning sker av om leverantörer uppfyller de särskilda krav som ställts i upphandlingen.
- Att etablera system för ett tydligare samarbete mellan nämnd och bolag när gemensamma upphandlingar ska göras. Detta för att säkerställa att resultatet av upphandlingen är ändamålsenligt för båda parter.
- Att förtydliga fakturorna så att samtliga kontrollmoment går att spåra.
- Att se över gällande attestreglemente så att detta överensstämmer med nuvarande hantering.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till stiftelsen Hyltebostäder:

- Att arbeta fram rutiner/riktlinjer som säkerställer att beställningar dokumenteras samt vad som ska dokumenteras när beställningar görs. I denna del är också viktigt att säkerställa roll- och ansvarsfördelning vid beställningar för att säkerställa att endast utvalda funktioner kan genomföra beställningar. Detta är en även en viktig del i den interna kontrollen.
- Att etablera ändamålsenliga system för uppföljning av avtal och efterlevnad av avtal. Vidare är väsentligt att uppföljning sker av om leverantörer uppfyller de särskilda krav som ställts i upphandlingen.
- Att upprätta attestreglemente och beslutsattestlista för att på så vis kunna säkerställa att fakturor hanteras korrekt.

Inledning

Bakgrund

Kommunen 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.

Hylte kommun har under år 2018 genomfört upphandling av snöröjningstjänster och tilldelat kontrakt till en leverantör. Upphandlingen annonserades i två omgångar då inga anbud inkom vid första tillfället. Uppdraget gäller från och med 1/1-2019. Leverantören som tilldelades kontrakt efter den andra annonseringen var också enda leverantör som lämnade anbud i upphandlingen, varför frågor uppstått kring upphandlingens genomförande. Hylte kommun hade även stått utan leverantör av snöröjningstjänster från 1/1-2019 om kontrakt inte tilldelats ifrågavarande leverantör, varför även frågor kring kommunens framförhållning har uppstått.

Syftet med granskningen är att bedöma ifall upphandling avseende snöröjningstjänster genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Vidare ska granskningen bedöma ifall utförda snöröjningstjänster stämmer överens med avtal, beställning och fakturering.

Revisorerna i Hylte kommun har i sin analys av väsentlighet och risk identifierat ett behov av en fördjupad granskning av den interna kontrollen avseende entreprenadinköp gällande snöröjning.

Revisionsfrågor

1. Har genomförd upphandling avseende snöröjningstjänster genomförts på ett ändamålsenligt sätt?
2. Är den interna kontrollen avseende följsamhet till avtal, beställning och attest vid inköp av snöröjningstjänster tillräcklig?

Revisionskriterier

- Kommunens interna regelverk, policys och beslut
- Attestinstruktion
- Lagen om offentlig upphandling
- Upphandlingspolicy och riktlinjer
- Upphandlingsdokumentation och avtal
- Övriga relevanta styrdokument

Kontrollmål

Revisionsfrågorna kommer att besvaras utifrån nedanstående kontrollmål som har sin utgångspunkt i revisionskriterierna:

- Kommunens process vid planering och genomförande av upphandlingen har varit ändamålsenlig – *under kontrollmålet kommer både kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden bedömas.*
- Upphandlingsdokumentation är ändamålsenligt utformad - *under kontrollmålet kommer både kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden bedömas.*
- Genomförandet av upphandlingen och tilldelning av kontrakt har följt upphandlingspolicy och riktlinjer - *under kontrollmålet kommer både kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden bedömas.*
- Det finns dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster och dessa tillämpas - *under kontrollmålet kommer samhällsbyggnadsnämnden och stiftelsen Hyltebostäder bedömas.*
- Attest och kontroll av leverantörsfakturor sker ändamålsenligt - *under kontrollmålet kommer samhällsbyggnadsnämnden och stiftelsen Hyltebostäder bedömas.*
- Uppföljning och rapportering sker ändamålsenligt. (ekonomi, följsamhet mot avtal) - *under kontrollmålet kommer kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden och stiftelsen Hyltebostäder bedömas.*

Avgränsning

Granskningens första revisionsfråga avgränsas till att avse entreprenadinköp gällande snöröjning samt upphandling av snöröjningstjänster under 2018. Berörda nämnder är samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen.

Granskningens andra revisionsfråga berör förutom samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen även Stiftelsen Hyltebostäder. Detta då stiftelsen inte varit involverad i framtagande av upphandlingsdokumentation i avsedd upphandling utan enbart varit part i upphandlingen och på vis beställt från upphandlat avtal.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har gjorts med upphandlingschef, upphandlare, samhällsbyggnadschef samt ekonomichef och driftschef på Hyltebostäder.

I granskningen har stickprov genomförts av fyra av kommunen mottagna fakturor avseende snöröjning och två av stiftelsen Hyltebostäder mottagna fakturor.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

Iakttagelser och bedömningar

Kommunens process vid planering och genomförande av upphandlingen har varit ändamålsenlig

Iakttagelser

Av upphandlingsberättelsen som upprättades 2018-10-24 framgår att upphandlingen annonserades 2018-07-06 med sista anbudsdag 2018-08-31. Inga frågor inkom under anbudstiden och vid öppning av anbud hade inga anbud inkommit.

Med anledning av att inga anbud inkommit togs beslut att avbryta upphandlingen och insamla synpunkter från de entreprenörer som plockat ut underlaget på varför de ej avlämnat anbud. Fyra av entreprenörerna svarade på det utskick som gjordes 2018-09-03. Efter att ha beaktat de kommentarer som inkom anpassades underlaget till marknadens kapacitet och vinterväghållningsdelen och "städning efter vintern" separerades. Flera krav justerades och vissa togs bort, däribland alkolås och backsignal.

Ett nytt förfrågningsunderlag annonserades 2018-09-06 med föregående underlag som utgångspunkt. Vid anbudsöppning 2018-10-09 hade två anbud inkommit och 4 av 5 geografiska områden blev kontraktstilldelade, vilket innebar att marknaden hade svarat på kommunens upphandling utom för ett geografiskt område.

För att lösa behovet av snöröjningstjänster beslutade processledare inom upphandling att det geografiska området skulle direktupphandlas enligt gällande regelverk. Uppdraget gavs till gatuchefen att sondera efter en lämplig leverantör. Gatuchefen beslutade att tillfråga en tidigare leverantör (Unnaryd Transport AB) som har kännedom om uppdraget. Ett möte bokades och skulle äga rum 2018-10-19. Innan mötet inkom e-post till gatuchefen från en annan entreprenör (Br Henrikssons maskintjänst AB) där de uttryckte intresse för att kunna leverera tjänster om snöröjning. Processledare på upphandlingsenheten ringer då upp representant på entreprenaden som bekräftar att de kan tänka sig att leverera om ställda krav i förfrågningsunderlaget förändras.

Processledaren tar beslutet att skicka tidigare förfrågningsunderlag till båda entreprenörerna, med uppdraget att de ska inkomma med synpunkter och förslag på nya skrivningar på kraven i förfrågningsunderlaget. Detta görs med anledning av att kunna anpassa kraven till marknadens utbud. Samtidigt tas också beslutet av processledaren att gatuchefen ska ställa in mötet med Unnaryd Transport AB i enlighet med likabehandlingsprincipen.

Gatuchefen får 2018-10-23 i uppdrag av processledaren att undersöka med de avtalade leverantörerna Mantum entreprenad AB och Bygg Bröderna i Falkenberg AB om vad de anser om att avlämna anbud på det berörda geografiska området och vad som kanske bör korrigeras i förfrågningsunderlaget för att de ska vara intresserade. Bygg Bröderna i Falkenberg AB avser inkomma med anbud och har inga synpunkter på underlaget. Mantum Entreprenad AB upplevs inte ha tillräcklig kapacitet. Inget av företagen avger något konkret förslag på förändring av krav i sina svar.

En direktupphandling och dess förfrågningsunderlag tas fram- Direktupphandling går 2018-10-26 ut till de tillfrågade entreprenörerna Mantum Entreprenad AB, Br Henrikssons maskintjänst AB, Unnaryd Transport AB och Bygg Bröderna i Falkenberg AB att de är inbjudna till att lämna anbud med sista anbudsdag 2018-11-09. Br Henrikssons maskintjänst AB hör av sig 2019-10-29 och informerar att de ej avser att inkomma med anbud då de anser att kraven är orimliga. Vid anbudsöppningen hade ett anbud inkommit från Bygg Bröderna i Falkenberg AB som därmed också tilldelades kontraktet.

Det har vidare framkommit att trots att stiftelsen Hyltebostäder står med som part i ramavtalet, för att de således ska ha möjlighet att beställa snöröjningstjänster, så har stiftelsen inte varit delaktiga i arbetet med framtagande av upphandlingsdokumentation.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Gällande planeringen av upphandlingen så har det framkommit att det finns förbättringspotential för hur och när ett anskaffningsbehov kommuniceras till upphandlingsenheten. Om denna process inte tydliggörs så riskerar upphandlingar att påbörjas för sent. Endast av den anledningen att upphandlingsenheten inte blivit informerade inom skälig tid. Detta anser vi utgöra en brist och ett förbättringsområde för samhällsbyggnadsnämnden. Vidare ska nämnas att stiftelsen Hyltebostäder knappt varit involverade i framtagande av upphandlingsdokumentationen trots att stiftelsen skulle vara med och beställa på ramavtalet. Vi anser att system bör etableras för ett tydligare samarbete mellan nämnd och stiftelse när gemensamma upphandlingar ska göras. Detta för att säkerställa att resultatet av upphandlingen blir ändamålsenligt för båda parter.

Upphandlingsdokumentation är ändamålsenligt utformad

lakttagelser

I denna del ska inledningsvis framhållas att förfrågningsunderlaget som annonserades 2018-07-06 arbetades om då inga anbud inkom. Detta förfrågningsunderlag upprättades av upphandlad konsult. Synpunkter inhämtades från de entreprenörer som plockat ut underlaget. Kommunen anpassades sedan underlaget till marknadens kapacitet utifrån dialog med entreprenörer och upphandlingens delar separerades. Flera krav justerades också för att möta marknadens kapacitet och vissa krav togs även bort.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Framhållas ska att enbart på den grund att inga anbud inkom vid första annonseringen så kan inte synpunkter riktas på upphandlingsdokumentationens ändamålsenlighet. Marknadens kapacitet varierar nämligen över tid och förutsättningarna för att utföra arbete under särskilda villkor kan också variera utifrån geografisk placering. Vidare ska nämnas att kommunen tagit hjälp av konsult för utarbetande av upphandlingsdokumentation för att säkerställa kvaliteten. Efter att entreprenörer getts tillfälle att ge synpunkter på det första förfrågningsunderlaget så arbetades underlaget om, vilket resulterade i att anbud inkom efter den andra annonseringen. Vi anser därför

att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden gjort vad som kan krävas för att säkerställa en ändamålsenlig upphandlingsdokumentation.

Genomförandet av upphandlingen och tilldelning av kontrakt har följt upphandlingspolicy och riktlinjer

lakttagelser

Policy för upphandling och inköp

Kommunfullmäktige beslutar 2017-04-27 § 60 anta ny policy för upphandling och inköp, samt att tidigare upphandlingspolicy från 18 december 2007 (§ 90) upphör att gälla. Policyn beskriver ett önskat förhållningssätt gällande upphandling och inköp och ger inte fasta regler, bara principer som vägledning för bedömningar från fall till fall. Policy innehåller följande punkter:

- Upphandling ska ske med utgångspunkt från gällande lagstiftning där grundläggande principer för offentlig upphandling måste följas. Dessa är icke-diskriminering, likabehandling, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet
- Upphandling ska genomföras med nyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns där såväl stora som medelstora och små företag ges möjlighet att delta.
- 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.
- Kommunsamordnad upphandling ska alltid ske där sådan är fördelaktig. Samordning kan också ske med andra huvudmän om det ger ekonomiska eller andra fördelar.
- Vid varje upphandling där det är tillämpligt ska kommunen inom ramen för gällande upphandlingslagstiftning och praxis ställa etiska och sociala krav, med beaktande av deklarationer och konventioner inom mänskliga rättigheter, arbetsrätt och arbetsmiljöhänsyn.
- I upphandlingar där det är tillämpligt ska miljökrav ställas i enlighet med upphandlingsmyndighetens kriteriedokument och kommunens miljöpolicy.
- Vid upphandlingar ska företrädare för kommunens verksamheter och Hyltebostäder uppträda på ett affärsetiskt korrekt sätt.
- Kommunens verksamheter och stiftelsen Hyltebostäder är skyldiga att känna till och utnyttja de ramavtal som upprättats samt gällande regler och rutiner

Riktlinje för upphandling och inköp

Kopplat till policyn finns en riktlinje som antogs av fullmäktige 2017-04-21 § 61. I samband med antagandet av riktlinjen beslutar kommunfullmäktige att Hyltebostäder inte ska omfattas av riktlinjen. Kommunfullmäktige beslutar även att uppdraga åt Bostadsstiftelsen Hyltebostäder att ta fram egna riktlinjer i enlighet med policyn för upphandling och inköp.

Riktlinjen innehåller gällande lagar vid upphandling, vad som gäller vid ramavtal, direktupphandlingar, sanktioner vid otillåten direktupphandling, övriga upphandlingsförfaranden samt hållbar upphandling. Vidare beskriver även riktlinjen vilka andra policys som styr, samordnad upphandling konkurrens och vilken uppföljning som ska göras.

Enligt uppgift från förvaltningschef inom samhällsbyggnadsnämnden är policy, riktlinjer och delegationsordning under omarbetning för att till viss del förändras. Nya förslag kommer enligt uppgift att tas fram under vintern.

Processkartläggning för upphandling

Det finns en processkartläggning för upphandling som beskriver upphandlingens olika delar och vem som ansvarar för de olika delarna. Processkartläggningen beskriver hur upphandlingen ska genomföras från det att det uppstår ett behov tills dess att avtalet signeras och sprids.

Upphandlingen av snöröjning kopplat till styrdokumentet

Varken av policy, riktlinje eller processbeskrivningen framgår vad som gäller vid avbrytandet av en upphandling. Själva upphandlingsförfarandet av den första delen av upphandlingen följer den processbeskrivning som finns. Vad gäller den andra delen där direktupphandling genomfördes framgår det av såväl riktlinjerna som av processbeskrivningen att upphandlingar på över 100 tkr ska genomföras genom en vanlig upphandling och inte en direktupphandling. Det tilldelade kontraktet motsvarande 300 tkr. Det kan dock konstateras att berörda områden som sedermera direktupphandlades stod utan snöröjning efter andra annonseringen varför direktupphandling användes först när andra alternativ var uttömda.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Bedömningen grundar vi dels på att vi kunnat följa hur processerna ska genomföras utifrån policy/riktlinjer och dels utifrån att vi anser att roller och ansvar är tydliga i de olika processerna. Vi ser emellertid positivt på att policy och riktlinjer är under omarbetning och ser även att det finns utrymme för att tydligare systematisera processer och att tydliggöra i vilka situationer det anses rimligt att genomföra direktupphandlingar trots att kontraktsvärdet är betydande.

Det finns dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster och dessa tillämpas

Iakttagelser

Det finns inga dokumenterade rutiner för beställning av snöröjningstjänster i Hylte kommun. Enligt förvaltningschef inom samhällsbyggnadsnämnden görs avrop från ramavtalet när tjänsterna behövs. Tidigare har gatuchefen haft ensamrätt på att beställa snöröjningstjänster och haft egen beredskap för att ta kontakt med entreprenörerna när det snöar. Beställningen har enligt uppgift från förvaltningschef inom samhällsbyggnadsnämnden enbart antecknats i dåvarande gatuchefens kalender. Sedan dåvarande gatuchef slutade vid kommunen så har dokumentation avseende beställningar inte gått att återfinna.

Gällande stiftelsen Hyltebostäder så framgår av intervjuer med ekonomi- och driftschef att beställningar är behovsstyrda och att några rutiner kring detta inte finns. Vidare dokumenteras inte beställningar särskilt varför vi inte kunnat följa upp detta i efterhand.

Bedömning samhällsbyggnadsnämnden

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Bedömningen grundar vi på att det inte finns några dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster. Att beställningarna enbart har antecknats i gatuchefens kalender ser vi som en brist då det ökar sårbarheten genom att beställningar inte går att följa eller koppla till fakturaunderlag. Avsaknaden av rutiner för beställning av snöröjningstjänster medför en risk att det inte finns någon kontroll över hur beställningar sker och att dessa sker på ett korrekt vis. Vidare saknas det spårbarhet när beställningar inte dokumenterats särskilt vilket är anmärkningsvärt.

Bedömning Stiftelsen Hyltebostäder

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Bedömningen grundar vi på att det inte finns några dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster. Vidare framgår att beställningar inte dokumenteras särskilt vilket resulterar i att ändamålsenlig uppföljning försvåras eller omöjliggörs. Det finns således en överhängande risk att beställningar inte går att följa eller koppla till fakturaunderlag. Avsaknaden av spårbarhet bedömer vi därför som en väsentlig brist.

Attest och kontroll av leverantörsfakturor sker ändamålsenligt.

Enligt kommunens attestreglemente, antaget under år 2009 (framgår ej av dokumentet vilket datum och vid vilken paragraf dokumentet är fastställt), § 2 ska alltid minst två personer skriva under varje fakturautbetalning, övriga transaktioner kräver bara en attest. Det framgår även att alla utbetalningar ska genomgå attest- och kontrollmoment i följande ordning innan de verkställs:

- Registreringskontroll - Görs av ekonomiassistenter som registrerar den elektroniska fakturan och som kan se att rätt uppgifter blir registrerade
- Granskningsattest alt mottagningsattest - Görs av personal som utan svårigheter kan kontrollera mot t ex leverans, beställning och avtal. Samt har kunskap om hur kostnaden skall konteras.
- Beslutsattest - Beslutsattestanten ska alltid knytas till ett ansvar och en namngiven person med ersättare som utses inom respektive kontor med beslut inom respektive nämnd. Enligt § 4 i reglementet är beslutsattestant skyldig
 - Att förvissa sig om att utbetalningen har med verksamheten att göra
 - Att säkerställa att kommunen är betalningsskyldig
 - Att utföra nödvändiga kontrollåtgärder såsom t ex att avtal följs, belopp stämmer.

- Att förvissa sig om att annat hinder för utanordning inte finns.
- Behörighetsattest - Görs av personal som centralt registrerar manuella leverantörsfakturer i leverantörsreskontran. Behörighetsattestanten är enligt reglementets § 5 skyldig:
 - Att kontrollera att behörig person har attesterat utbetalningen vid manuell utbetalning
 - Att två attester finns på underlaget
 - Att efter denna kontroll bekräfta riktigheten med sin namnteckning på buntetiketten för leverantörsfakturorna.
- Utanordning - Görs av personal vid ekonomi-, personal- samt arbetsmarknadsenheten som är behöriga att sända filer för utbetalning. Utanordnaren är enligt reglementets § 6 skyldig:
 - Att utbetalningarna granskas till leverantör och rimlighet
 - Att förvissa sig om att likvida medel finns tillgängliga
 - Att bevaka så att kreditfakturer dras
 - Att verkställa utbetalningen.

Registreringskontrollen och attestmomenten sker via lösenordsangivelser på de elektroniska leverantörsfakturorna. Övriga utbetalningar skall alltid bekräftas med läsbara namnteckningar.

lakttagelser

Vi har i granskningen fått ta del av samhällsbyggnadskontorets beslutsattestlista som gäller från och med 2018-06-30 samt en som gäller från 2018-10-26. Av listan framgår ansvarskoder, mottagare, granskare och ersättare.

Vi har i granskningen stickprovsgranskat fyra fakturer för vinterväghållningen. Samtliga fakturer innehar mottagningsattest och beslutsattest i enlighet med beslutsattestlistan från 2018-10-26. Av fakturorna framgår när fakturan är registrerad av ekonomiavdelningen. Det framgår ej av fakturorna vem som är granskningsattestant, trots att det finns en rubrik för granskningsattestant. Enligt beslutsattestlistorna för den berörda ansvarskoden ska granskningsattestanten vara samma person som mottagningsattestanten. Vi kan i fakturorna inte se om och av vem fakturorna har blivit behörighetsattesterade samt vem som utanordnat fakturorna.

Även från stiftelsen Hyltebostäder har vi fått ta del av två fakturer. På en av fakturorna framgår mottagningsattestant, granskningsattestant och beslutsattestant som är tre olika personer. Av den andra fakturan framgår ej vem som attesterat. Stiftelsen Hyltebostäder har varken något attestreglemente eller beslutattestantlista.

Bedömning samhällsbyggnadsnämnden

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Bedömningen görs mot bakgrund av att fakturorna är attesterade i enlighet med beslutsattestlistan, där attestant stämmer överens med listan. Reglementet beskriver att alltid minst två personer skriva under varje fakturautbetalning, vilket här har gjorts. Då reglementet framhåller mottagningsattest alternativt granskningsattest under samma punkt samt att det enligt beslutsattestlistorna är samma person som ska göra denna typ av attest, anser vi att reglementet följs.

Vidare beskriver reglementet även att alla utbetalningar ska genomgå attest- och kontrollmoment, där samtliga inte går att spåra av fakturorna. Vi saknar att kunna utläsa behörighetsattest och utanordning av fakturorna.

Enligt vår mening är reglementet svårtolkat då det först innehåller en bestämmelse om att minst två personer måste attestera fakturan och därefter att samtliga utbetalningar ska genomgå attest och kontrollmoment i en viss ordning. Enligt beskrivningen av attest och kontrollmomenten borde fakturan attesteras minst tre gånger; med mottagnings-/granskningsattest, beslutsattest samt behörighetsattest. Detta är inte gjort.

Bedömning Stiftelsen Hyltebostäder

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Bedömningen görs mot bakgrund av att en av de granskade två fakturorna helt saknar attest samt att avsaknaden av både reglemente och beslutsattestlista innebär att det inte går att kontrollera huruvida den attesterade fakturan har skett i enlighet med gällande regler.

Uppföljning och rapportering sker ändamålsenligt (ekonomi, följsamhet mot avtal)

Av kommunens riktlinje för upphandling och inköp framgår att följande delar ska följas upp och återredovisas till Kommunstyrelsen:

- Att direktupphandlingar och upphandlingar görs enligt gällande upphandlingsgränser.
- Att leverantörerna håller det som står i avtalet.
- Att organisationen avropar de avtal som finns.

lakttagelser

För upphandlingen av snöröjningen har det inte genomförts någon uppföljning, varken av avtalet som sådant eller efterlevnaden av detta. Av fakturorna med tillhörande underlag framgår att samhällsbyggnadskontoret har avropat snöröjningstjänster och hur många gånger, men det är också den enda dokumentation för uppföljning som finns. Det genomförs inte någon kontroll att leverantörerna håller det som står i avtalet i form av bland annat inställelsetid och vilka områden som snöröjs.

Kommunstyrelsen har inte heller fått någon uppföljning huruvida dessa upphandlingar följer gällande upphandlingsgränser.

Gällande stiftelsen Hyltebostäder så har heller ingen uppföljning genomförts av varken avtalet som sådant eller efterlevnaden. I denna del blir vidare avsaknad av dokumentation kring beställningar central då uppföljning av fakturor försvåras. Det framgår vidare att det saknas rutiner/riktlinjer för uppföljning.

Bedömning samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Bedömningen grundar vi på att det inte har genomförts någon uppföljning av upphandlingen av snöröjning. Vi anser även att uppföljningen försvåras av att gatuchefen enbart har antecknat beställningar i sin kalender som ingen annan har tillgång till. Detta medför svårigheter i att följa upp avtalet i form av inställelsetid och till vilka områden som snöröjning är beställd till. Det ska även framhållas att i avsaknad av uppföljning så saknas också möjlighet att följa upp kravställningen i upphandlingen. Mer konkret om leverantörer lever upp till de krav som ställts upp. Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt måste också anses ligga att följa upp ekonomin och följsamhet mot ramavtal. Detta har inte skett.

Bedömning Stiftelsen Hyltebostäder

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

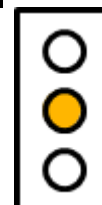
Bedömningen grundar vi på att det inte har genomförts någon uppföljning av upphandlingen av snöröjning. Delar av uppföljningen försvåras också av att det saknas rutiner för dokumentation av beställningar. Det ska även framhållas att i avsaknad av uppföljning så saknas också möjlighet att följa upp kravställningen i upphandlingen. Mer konkret om leverantörer lever upp till de krav som ställts upp.

Revisionell bedömning

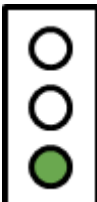
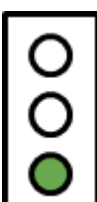
Efter genomförd revision gör vi bedömningen att upphandling avseende snöröjningstjänster i allt väsentligt genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömer dock att den interna kontrollen avseende följsamhet till avtal, beställning och attest vid inköp av snöröjningstjänster inte är tillräcklig.

Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Kommunens process vid planering och genomförande av upphandlingen har varit ändamålsenlig	Delvis uppfyllt Gällande planeringen av upphandlingen så har framkommit att det finns förbättringspotential för hur och när ett anskaffningsbehov kommuniceras till upphandlingsenheten. Om denna process inte tydliggörs så riskerar upphandlingar att påbörjas för sent endast av den anledningen att



upphandlingsenheten inte blivit informerade inom skälig tid. Detta anser vi utgöra en brist.

<p>Upphandlingsdokumentation är ändamålsenligt utformad</p>	<p>Uppfyllt</p> <p>Enbart på den grund att inga anbud inkom vid första annonseringen så kan inte synpunkter riktas på upphandlingsdokumentationens ändamålsenlighet. Marknadens kapacitet varierar nämligen över tid och förutsättningarna för att utföra arbete under särskilda villkor kan också variera utifrån geografisk placering. Efter att entreprenörer getts tillfälle att ge synpunkter på det första förfrågningsunderlaget så arbetades underlaget om, vilket resulterade i att anbud inkom efter den andra annonseringen.</p>	
<p>Genomförandet av upphandlingen och tilldelning av kontrakt har följt upphandlingspolicy och riktlinjer</p>	<p>Uppfyllt</p> <p>Bedömningen grundar vi på dels på att vi kunnat följa hur processerna ska genomföras utifrån policy/riktlinjer och dels utifrån att vi anser att roller och ansvar är tydliga i de olika processerna. Vi ser emellertid positivt på att policy och riktlinjer är under omarbetning och ser även att det finns utrymme för att tydligare systematisera processer och att tydliggöra i vilka situationer det anses rimligt att genomföra direktupphandlingar trots att kontraktsvärdet är betydande.</p>	

Det finns dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster och dessa tillämpas

Berörda nämnder

Ej uppfyllt

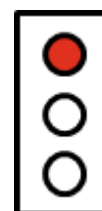
Bedömningen grundar vi på att det inte finns några dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster. Att beställningarna enbart har antecknats i gatuchefens kalender ser vi som en brist då det ökar sårbarheten genom att beställningar inte går att följa eller koppla till fakturaunderlag. Avsaknaden av rutiner för beställning av snöröjningstjänster medför en risk att det inte finns någon kontroll över hur beställningar sker och att dessa sker på ett korrekt vis.



Hyltebostäder

Ej uppfyllt

Bedömningen grundar vi på att det inte finns några dokumenterade rutiner vid beställning av snöröjningstjänster. Vidare har framgår att beställningar inte dokumenteras särskilt vilket resulterar i att ändamålsenlig uppföljning försvåras eller omöjliggörs. Det finns således en överhängande risk att beställningar inte går att följa eller koppla till fakturaunderlag.



Attest och kontroll av leverantörsfakturer sker ändamålsenligt

Berörda nämnder

Delvis uppfyllt

Bedömningen görs mot bakgrund av att fakturorna är attesterade i enlighet med beslutsattestlistan, där attestant stämmer överens med listan. Reglementet beskriver att alltid minst två personer skriva under varje fakturautbetalning, vilket här har gjorts.

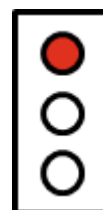
Vidare beskriver reglementet även att alla utbetalningar ska genomgå attest- och kontrollmoment, där samtliga inte går att spåra av fakturorna. Vi saknar också att kunna utläsa behörighetsattest och utanordning av fakturorna.



Hyltebostäder

Ej uppfyllt

Bedömningen görs mot bakgrund av att en av fakturorna helt saknar attest samt att avsaknaden av både reglemente och beslutsattestlista innebär att det inte går att kontrollera huruvida den attesterade fakturan har skett i enlighet med gällande regler.

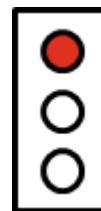


Uppföljning och rapportering sker ändamålsenligt (ekonomi, följsamhet mot avtal)

Berörda nämnder

Ej uppfyllt

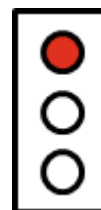
Bedömningen grundar vi på att det inte har genomförts någon uppföljning av upphandlingen av snöröjning. Vi anser även att uppföljningen försvåras av att gatuchefen enbart har antecknat beställningar i sin kalender som ingen annan har tillgång till. Detta medför svårigheter i att följa upp avtalet i form av inställelsetid och till vilka områden som snöröjning är beställd till. Det ska även framhållas att i avsaknad av uppföljning så saknas också möjlighet att följa upp kravställningen i upphandlingen



Hyltebostäder

Ej uppfyllt

Bedömningen grundar vi på att det inte har genomförts någon uppföljning av upphandlingen av snöröjning. Delar av uppföljningen försvåras också av att det saknas rutiner för dokumentation av beställningar. Det ska även framhållas att i avsaknad av uppföljning så saknas också möjlighet att följa upp kravställningen i upphandlingen.



Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till berörda nämnder:

- Att tydliggöra system för hur och när ett anskaffningsbehov ska kommuniceras till upphandlingsenheten. Detta för att säkerställa att upphandlingsprocesser kan påbörjas i rätt tid och således inte hamna i tidsnöd.
- Att arbeta fram rutiner/riktlinjer som säkerställer att beställningar dokumenteras samt vad som ska dokumenteras när beställningar görs. I denna del är också viktigt att säkerställa ansvarsfördelning vid beställningar för att säkerställa att endast utvalda funktioner kan genomföra beställningar.
- Att etablera ändamålsenliga system för uppföljning av avtal och efterlevnad av avtal. Vidare är väsentligt att uppföljning sker av om leverantörer uppfyller de särskilda krav som ställts i upphandlingen.
- Att etablera system för ett tydligare samarbete mellan nämnd och bolag när gemensamma upphandlingar ska göras. Detta för att säkerställa att resultatet av upphandlingen är ändamålsenligt för båda parter.
- Att förtydliga fakturorna så att samtliga kontrollmoment går att spåra.
- Att se över gällande attestreglemente så att detta överensstämmer med nuvarande hantering.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer till stiftelsen Hyltebostäder:

- Att arbeta fram rutiner/riktlinjer som säkerställer att beställningar dokumenteras samt vad som ska dokumenteras när beställningar görs. I denna del är också viktigt att säkerställa roll- och ansvarsfördelning vid beställningar för att säkerställa att endast utvalda funktioner kan genomföra beställningar. Detta är en även en viktig del i den interna kontrollen.
- Att etablera ändamålsenliga system för uppföljning av avtal och efterlevnad av avtal. Vidare är väsentligt att uppföljning sker av om leverantörer uppfyller de särskilda krav som ställts i upphandlingen.
- Att upprätta attestreglemente och beslutsattestlista för att på så vis kunna säkerställa att fakturor hanteras korrekt.

2019-09-12

Carl-Magnus Stenehav

Charlie Lindström

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. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.