



Kungsbacka

Revisionsrapport 2008

Ordning och reda, god intern kontroll beträffande löne- och upphandlingsrutiner samt representation

inom

**Nämnden för Individ- och familjeomsorg
Nämnden för Äldreomsorg
Nämnden för Förskola och Grundskola
Nämnden för Teknik**

Sammanfattning

Uppdraget

Ernst & Young har på de förtroendevalda revisorernas uppdrag genomfört en granskning av den interna kontrollen med fokus på om ordning och reda föreligger avseende kommunens hantering av personal-/lönerutiner, representation, inköp och upphandling i kommunen.

Lönehantering

Vår bedömning är att Kungsbacka kommun har en ändamålsenlig organisation för lönehantering. Den centrala löneenhetens organisation med olika team där lönekonsulterna har ansvar för olika förvaltningar synes fungera tillfredsställande.

Kommunen använder sig av ett internt köp- och säljsystem där lönetjänsten köps från den centrala löneenheten av respektive förvaltning. Det intryck vi fått är att det från såväl förvaltningar som från den centrala enheten finns en bild av samtycke kring att denna organisation fungerar väl.

Upphandling

Vår bedömning är att Kungsbacka kommun har en ändamålsenlig organisation för upphandling. Kommunens satsning på elektronisk handel kommer sannolikt även att innebära en ökad effektivitet och förbättrad intern kontroll avseende kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Vi bedömer även att samtliga av de granskade nämnderna har ordning och reda och en tillräckligt god intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Vid vår stickprovsgranskning avseende nämndernas följsamhet mot kommunens ramavtal har dock framkommit vissa avvikelser som indikerar att avtalstroheten kan öka. Vi vill därför framhålla för nämnderna att kommunens ramavtal ska följas och att det är viktigt att informationen om detta når ut i respektive förvaltning.

Representation

Vår övergripande bedömning är att nämnden har ordning och reda och en tillräckligt god intern kontroll avseende representation. Vi bedömer dock att det finns anledningen att titta över de rutiner som finns gällande att syfte, program och deltagarförteckning.

Hantering av moms liksom rutin att bifoga deltagarförteckning synes fungera väl. Dock finns det anledning att se över rutinerna kring vem som skall attestera de fakturor som avser representation. Vår uppfattning är att chef inte ska attestera fakturor avseende representation där man själv varit deltagare. Dessa fakturor ska attesteras på högre nivå.

Vi bedömer att det kan finnas vissa tveksamheter kring val av konto då vissa av de kostnader som granskats kan ifrågasättas om de i strikt mening är representationskostnader. I det cirkulär som finns framgår dock att inköp av livsmedel för representation skall redovisas under dessa konton.

Innehåll

Sammanfattning	2
Innehåll.....	3
1. Inledning.....	4
1.1 Bakgrund	4
1.1 Syfte.....	4
1.3 Revisionsfrågor.....	4
1.4 Avgränsning.....	5
1.5 Metod.....	5
2. Ordning och reda i hanteringen av personal- och lönerutiner	6
2.1 Kungsbacka kommuns organisation för personal och löner	6
2.2 Rutiner för löner och personal	7
3. Ordning och reda i rutiner avseende inköp och upphandling.....	11
3.1 Kungsbacka kommuns organisation för inköp och upphandling.....	11
3.2 Rutiner för inköp och upphandling	13
4. Ordning och reda i rutiner avseende representation.....	17
4.1 Kungsbacka kommuns organisation för representation.....	17

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Revisorerna är kommunfullmäktiges organ för kontroll av, och stöd till, nämnderna. Enligt kommunallagen 9 kap 9 § är revisionens uppgift att ge underlag till fullmäktiges prövning om:

- Verksamheten sköts ändamålsenligt
- Verksamheten, ur ekonomisk synvinkel, sköts tillfredsställande
- Räkenskaperna är rättvisande
- Den interna kontrollen är tillräcklig

Av Kommunallagen 6 kap 7 § framgår att "nämnderna skall var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt."

Säkrade rutiner och processer utgör en grund för den interna kontrollen. En förutsättning för att rutiner och processer skall genomsyra medarbetarnas förhållningssätt är att det råder en god ordning i grundläggande dokument samt att de är kända.

1.1 Syfte

Granskningen syftar till att belysa och bedöma den interna kontrollen med fokus på om ordning och reda föreligger vad gäller kommunens hantering av personal-/lönerutiner, representation, inköp och upphandling i kommunen.

En bedömning görs i denna rapport av om de granskade nämnderna kan anses uppfylla de kontrollmål som kännetecknar en god intern kontroll. Förvaltningens kontrollmiljö, dvs. vad som inom förvaltningen styr och påverkar enheternas kontrollmedvetande, bedöms. Kontroll ska förstås som nämndens förmåga att styra och utöva tillsyn över verksamheten. Kontrollmiljön utgör grunden i den interna kontrollen och förmedlar säkerhet och tillförlitlighet åt den ekonomiska rapporteringen.

1.3 Revisionsfrågor

Vi har granskat och säkerställt att:

Rutiner kring personaladministration:

- Ändamålsenliga och aktuella rutiner finns för rekrytering och anställning av personal (tillsvidareanställda, timanställda och vikarier).
- Det finns en tydlig ansvarsfördelning och organisation.
- Avdelningar/enheter har tillräckliga styrdokument som tydligt klargör vilka krav som ställs inom de granskade områdena.
- Avdelningar/enheter har tolkat styrdokumentet korrekt, vilket resulterar i en korrekt hantering/rapportering till central nivå samt säkra kontroller.

Löner etc.:

- Säkra, ändamålsenliga och aktuella handläggningsrutiner finns för utbetalning av lön, rapportering av sjukfrånvaro etc. Dessa är väl dokumenterade.
- Kontroll och attest sker av analyslistor, fel lön, övertidsgränser, fasta lönedata.
- Tillräcklig kompetens och kunskap inom området finns.
- Samtliga lönehanteringsmoment sker korrekt och resulterar i korrekta löner.

- Ändamålsenliga rutiner finns som säkerställer att behörighetsadministrationen är korrekt samt att ansvaret för uppföljning är klarlagt.
- Loggningsrutiner samt incidentberedskap finns för lönesystemet samt att de efterlevs.

Upphandling och inköp:

- Väl dokumenterade och kända riktlinjer för upphandling och inköp finns
- Upphandlings- och inköpsrutiner finns, vilka säkerställer god intern kontroll samt överensstämmer med LOU.
- All upphandling sker med affärsmässighet och konkurrens.
- Följsamhet mot kommunens ramavtal uppvisas

Representation:

- Omfattning av intern- respektive extern representation?
- Är det vissa avdelningar/enheter som återkommer?
- Förekommer ofta samma personer vid extern representation? Anges syfte etc?
- Förekommer det ofta intern representation med andra förvaltningar/bolag?

1.4 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till att omfatta Nämnden för Individ- och familjeomsorg, Nämnden för Äldreomsorg, Nämnden för Förskola och Grundskola, Nämnden för Teknik.

1.5 Metod

I huvudsak baseras granskningen på dokumentgranskning avseende styrande dokument, lagstiftning, kommunens policys och riktlinjer samt att intervjuer genomförs. Intervjuer har genomförts med förvaltningschefer, ekonomi-, personal- och upphandlingsansvariga samt ett urval av verksamhetsansvariga. För att säkerställa riktigheten i given information har även stickprovgranskningar av ett urval av underlag avseende lön, upphandling/ramavtal och representation genomförts

2. Ordning och reda i hanteringen av personal- och lönerutiner

2.1 Kungsbacka kommuns organisation för personal och löner

Den centrala löneenheten ingår organisatoriskt som en del av Serviceområde Personal som tillhör Förvaltningen för Service. Personalsystem med undersystem är Personec P (lönesystem), Personec Förhandling, Personec Utdata och Personec Självservice. Bägge dessa system levereras av Aditro. Löneenheten har under året omorganiserats och består numera av tre team:

● Team 1 - Systemförvaltning

Två stycken systemförvaltare som hanterar personalsystemen.

● Team 2 - Lönekonsulter

Teamet består av sju stycken lönekonsulter som sköter lönehanteringen i Personec P. Detta handlar om löpande inmatningar av tex. nyregistreringar och avvikelserapportering. Varje förvaltning har en (eller ibland flera) konsulter, principen är att varje chef skall arbeta gentemot en lönekonsult.

● Team 3 - Support

Team för support i de olika systemen gentemot verksamheten. Teamet består av tre personer.

Inom förvaltningen för För- och grundskola finns skolassistenter som hanterar delar av vad de centrala lönekonsulterna gör åt andra förvaltningar såsom nyregistreringar.

Följande dokumentation har inhämtats:

- Rekryteringspolicy (2008-04-07)
- Lönepolicy (2005-05-12)
- Rekryteringshandbok (2006-03-16)
- Rekrytering/rekryteringsadministration 2007 – Information och tjänster (2007-03-15)
- Rutiner på Individ och Familjeomsorgen – Löneadministration (2008-04-10)
- Lathund för PS Självservice – Arbetsledare (2008-01-30)
- Handbok för PS Självservice – Arbetstagare (2008-03-01)
- Arbetskopior, Processdokumentation av lönehantering (2008-05-15)

Tio stickprov har genomförts i respektive förvaltning på utbetalning av lön. Urvalet har gjorts slumpmässigt utifrån lönelistor för januari till april 2008 för respektive förvaltning. Underlag som sedan efterfrågats från förvaltningarna är:

- Lönespecifikation
- Anställningsavtal
- Logg från Respons löneutveckling för rimlighetsbedömning av löneutveckling
- Attest/godkännande av ledighet, sjukdom etc (utdrag från PS-självservice) för att kontrollera att godkännande av rätt person
- Underlag för övriga poster, tex milersättning, personliga utlägg

Vi har tidigare år påpekat brister i att logglistor inte tas ut från lönesystemet för kontroll mot de förändringar som gjorts. Avsikten med detta är att förhindra felaktiga förändringar av fast

data. I tidigare granskning har även framkommit att samtliga löneassistenter och lönekonsulter centralt haft full behörighet att göra justeringar i systemet.

2.1.1 Våra kommentarer

Vår bedömning är att Kungsbacka kommun har en ändamålsenlig organisation för lönehantering. Den centrala löneenhetens organisation med olika team där lönekonsulterna har ansvar för olika förvaltningar synes fungera tillfredsställande.

Kommunen använder sig av ett internt köp- och säljsystem där lönetjänsten köps från den centrala löneenheten av respektive förvaltning. Det intryck vi fått är att det från såväl förvaltningar som från den centrala enheten finns en bild av samtycke kring att denna organisation fungerar väl.

Vi kan konstatera att logglistor numera skrivs ut månatligen från lönesystemet där det framgår vem som gjort förändringar. Det finns dock ingen fastställd rutin för hur dessa logglistor skall kontrolleras. Ingen förändring har vidare gjorts avseende behörighet att göra förändringar i lönesystemet. Vi rekommenderar kommunen fortsatt att dels se över möjligheten att begränsa eller anpassa behörigheterna i lönesystemet för att minska risken för fel, dels att det i rutinen för framtagna logglistor definieras ett ansvar för genomgång av registrerade förändringar.

2.2 Rutiner för löner och personal

2.2.1 Rutiner för löner

PS självservice används av samtliga anställda i kommunen utom fem kategorier:

- Lärare inom gymnasieskolan
- Timanställda
- Personliga assistenter
- Dagbarnvårdare
- Lokalvårdare

Anledningen till att de fyra första kategorierna inte hanteras i PS självservice är schemalägningsproblematik då PS kräver att det finns ett inlagt grundschema. För lokalvårdarna är tillgången på datorer det som gör att hanteringen inte sköts i PS.

I övrigt har alla användare personliga användaridentiteter med personliga lösenord. All rapportering skall ske i PS, tex. semester, föräldraledighet, sjukdom och personliga utlägg (i samband med tjänsteresa) undantag är ledigheter över 1 månad som sköts av lönekonsulten. Varje användare har en chef som varje månad skall godkänna den rapportering som gjorts och elektroniskt attestera detta. Två undersystem till PS finns för hanteringen av detta, PS Arbetsledare och PS Arbetstagare.

Som hjälp, instruktion och förklarande av ansvarsfördelning finns Handbok för PS Arbetstagare, Lathund för PS Arbetsledare, ett antal olika blanketter på intranätet liksom anvisningar till dessa.

Bearbetning görs varje dag för preliminär lön. Slutlig bearbetning (verkställighet) gör ca 8 dagar innan utbetalningsdag. Bankfil sammanställs och skickas genom Decapus till Swedbank. Banken skickar kvittens på mottagen fil- att den är mottagen och klar för utbetalning. Post och Bankgiroblankett (utanordning) med utbetalt belopp atteras av en systemförval-

tare och skickas till kommunens kassa. Bokföringsfil skapas och läggs i ekonomisystemet Raindance.

För att kontrollera de uppgifter som körs in gör lönekonsulterna stickprov på det som rapporteras in i PS. Vid bearbetning av lön ges signaler om felaktigheter. Signallistor är en elektronisk kontroll på vad som rapporterats in i lönesystemet, på listorna rapporteras tex. orimlig bruttolön eller direkt felaktiga inmatningar. Logglistor skrivs ut av systemförvaltarna som överskådligt tittar igenom dessa efter "saker som bryter mönstret", tex. ovanligt stora belopp. Inga stickprov görs från logglistan.

Dokumentation för hanteringen av lön på löneavdelningen finns för närvarande på flera ställen i olika dokument och inte samlat på ett ställe. Just nu arbetas med att ta fram en komplett processdokumentation vilket initierades under förra året. Tanken är att detta ska säkra kvaliteten på lönehanteringen, vara ett sätt att identifiera eventuella felkällor samt ett sätt att informera i organisationen hur hela löneprocessen ser ut.

Avstämning av redovisningen i Raindance görs en gång per månad och i samband med årsavstämning av lönesystemet. Man kontrollerar då att det som redovisats i ekonomisystemet till totalbelopp på olika typer av lönekostnader skall överrensstämma med de siffror som finns i lönesystemet. Enligt uppgift från serviceförvaltningen stämmer detta nästan alltid på kronan när.

När det är dags för årlig lönerrevision startar planeringen på central nivå i kommunstyrelsens förvaltning. Det är sedan upp till varje förvaltning att fastställa egna tidplaner. För hanteringen av förhandlade löner när revisionen pågår används PS Förhandling. Hanteringen av lönerrevisionen sköts i detta system medan utbetalning av t.ex. retroaktiva löner hanteras maskinellt i Personec lön. Om exempelvis ny lön skall gälla från 1 april men avtalet blir klart i augusti får den anställda sin nya lön från augusti och den retroaktiva i september. Detta kan inte hanteras i PS Förhandling utan måste hanteras maskinellt i Personec lön.

När förhandlingsprocessen är klar med de olika facken kommer information från systemleverantören Aditro som skickar uppdateringar på mjukvaran som är skraddarsydd för att hantera innehållen i de specifika avtalen, tex. vid engångsutbetalningar, eller förändringar i lagar och avtal.

Lönekonsulterna har befogenhet att ändra andra personers löner men det finns en spärr från att ändra sin egen lön i systemet. Ändring av fasta värden loggas i systemet så att man kan följa användare som gjort justering, tidpunkt och historiska belopp. Exempel på information som loggas är typ av anställning, löneutveckling och frånvaro.

Varje chef har ansvar att kontrollera att den lön som betalas ut stämmer genom en elektronisk signatur. Kontroll sker genom analyslistor från ekonomisystemet Raindance. Varje chef kan skapa egna rapporter i PS självservice. Ett nytt system, PS Utdata +, håller dock på att fasas in vilket skall göra det enklare för användaren att ta fram den information som behövs vid det specifika tillfället.

2.2.2 Rutiner vid nyanställning mm

När chefer anställs får de en introduktionsutbildning där det bl.a. ingår information om hur en rekryteringsprocess kan gå till. Till detta finns också en Rekryteringshandbok framtagen. Översiktligt går en rekryteringsprocess till som så att förvaltningen fastställer ett behov av rekrytering, tar fram en kravprofil och ett utkast på annonsmanus.

Upprättande av anställningsavtal administreras av ansvarig chef alternativt assistent. Vid nyanställning av månadsavlönad personal upprättas ett anställningsavtal i fyra exemplar, där ett exemplar går till vardera:

- Arbetstagaren
- Arbetsgivaren
- Löneavdelningen
- Personalakten

Mall för anställningsavtal finns på intranätet. Dessutom finns ett dokument framarbetat som informerar arbetsgivaren om vilka delar i anställningsavtalet som bör vara ifyllda samt vad dessa syftar till. Detta dokument är framtaget som stöd för personal som inte anställer kontinuerligt.

Vid timanställning fungerar tjänstgöringsrapporten som anställningsavtal. Om en timanställd får ett vikariat som sträcker sig över längre tid än tre veckor och som är schemalagt så upprättas ett "ordinarie" anställningsbevis.

Anställningsbeviset, tillsammans med schema och A-skattsedel lämnas till lönekonsulten. Ett schema krävs för samtlig personal som är månadsavlönad. Personal med flex utgår från ett generellt grundschema. Blankett, som anger löneutbetalningskonto skall även lämnas in för att lön skall kunna utbetalas. Lönekonsulten lägger därefter in uppgifterna i lönesystemet. Efter att ny personal är inlagd i systemet görs en simulering, för att säkerställa att uppgifterna är korrekta och verkar rimliga.

Serviceområde Personal hjälper sedan till med annonsering, insamling av ansökningar etc. Vid önskemål och behov hjälper de också till med att tex. ta referenser eller medverka vid intervjuer. Vid sådan extra hjälp faktureras detta inom kommunens program för köp av interna tjänster.¹

2.2.3 Nämnden för Individ- och familjeomsorg

Nämnden har inte fattat beslut om några interna riktlinjer utan tillämpar de direktiv som framtagits centralt i kommunen. Nämnden köper de tjänster som behövs från den centrala löneenheten.

Förvaltningschefen anser att vissa chefer har haft för många underställda sig vilket kan ha inneburit brister i insyn och kontroll i den rapportering av avvikelser som görs till lönekonsulten då det är det upp till varje chef att granska de underlag som finns. Förvaltningschefen upplever dock att det råder god disciplin bland cheferna när det gäller att kontrollera löneutbetalningarna. Under våren 2009 kommer en något ändrat organisation att införas vilken innebär att varje chef får färre personer att kontrollera.

Vid den stickprovsgranskning som genomförts upptäcktes att en felaktig timlön om totalt 95 tkr initialt hade inmatats. Detta fel har dock upptäckts och rättats varför utbetald lön är korrekt.

¹ Alla tjänster tillhör ett beställar- och utförarkoncept vilket innebär att utförda tjänster faktureras. Antingen ingår tjänsten i ett "grundköp" eller så tilläggsdebiteras förvaltningen. Lön debiteras utifrån antalet lönespecifikationer.

2.2.3.1 Våra kommentarer

Vid vår stickprovsgranskning saknades underlag för semesterdagstillägg för en person och underlag för ersättning för obekvämt arbetstid för en annan person. Vår övergripande bedömning är dock att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende löner och personal. Den omorganisation som genomförs under våren 2009 kommer enligt vår bedömning att ytterligare stärka den interna kontrollen.

2.2.4 Nämnden för Äldreomsorg

De rutinbeskrivningar som finns är centrala och ligger på kommunens intranätet, förvaltningen har med andra ord inga egna rutinbeskrivningar. Det är alltid upp till varje enskild chef att kontrollera utbetalningarna varje månad. Finns ingen avvikelserapportering i PS körs lönen automatiskt igenom utan att någon chef behöver godkänna. Centralt görs en kontroll av de utbetalda lönerna genom lönesystemet för att finna avvikelser. Dessutom erhålls listor (för de chefer som önskar) för att mer grundligt gå igenom sina anställda. Varje chef har mellan 20 och 50 personer under sig vilket förvaltningschefen inte ser som ett problem ur intern kontrollsynpunkt. Förvaltningschefens uppfattning är att cheferna har tillräcklig överblick och kontroll över medarbetarna.

Av de stickprov som genomförts inom äldreomsorgen visar ett anställningsavtal att det justerats genom manuella strykningar och rättningar. Av totalt tio stickprov specificeras inte lön på fem avtal däremot finns det noterat att senaste lönebeslut gäller.

2.2.4.1 Våra kommentarer

Trots att varje chef har ansvar för kontroll och attest av avvikelser för ett relativt stort antal medarbetare har inga väsentliga avvikelser iakttagits i våra stickprov. Ett stickprov avsåg en timanställd där tjänstgöringsrapporten skall fungera som anställningsavtal i de fall personen är anställd mindre än 3 veckor. Detta stickprov visar dock ett undantag från denna rutin då denne varit anställd längre.

Beaktat våra kommentarer är vår övergripande bedömning att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende löner och personal.

2.2.5 Nämnden för Förskola och grundskola

Nämnden har en skoladministratör samt en registrator som arbetar centralt inom nämnden med lönerelaterade frågor. I verksamheterna finns det ett 30-tal skolassistenter. Liksom inom övriga nämnder är det upp till närmsta chef att göra de kontroller som den finner nödvändigt samt godkänna avvikelserapportering.

Ändringar med anledning av lönerevision sker centralt på serviceförvaltningen. De tar själva ut listorna ur systemet. Det finns även en personalsekreterare på förvaltningen som har ett särskilt ansvar att ha kontroll på dessa förändringar.

Nämnden gör årliga beställningar från nämnden för service avseende stöd vid rekrytering. Cheferna på förvaltningen har ansvaret för rekryteringen och beroende på vad det är för typ av tjänst inhämtar de stöd från serviceförvaltningen.

2.2.5.1 Våra kommentarer

Av de tio stickprov som genomförts uppvisade två stickprov mindre differenser mellan uttagen lönematrix och lönespecifikationen. En anställd var också timanställd och då fungerar tjänstgöringsrapporten som anställningsavtal. I övrigt inget att notera.

Beaktat våra noteringar är vår övergripande bedömning att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende löner och personal.

2.2.6 Nämnden för Teknik

Nämnden för teknik har tre egna löneassistenter vars arbete samordnas via den administrativa chefen. Lönehandläggarna tar hand om avvikelseredogörelserna. Respektive chef godkänner det som läggs in. Avstämningar vid avvikelserapportering görs genom rimlighetsbedömningar, vid beredskapsersättning mot bekräftelser om gångna larm och dessutom mot arbetstidslagstiftningen.

Av ett stickprov specificerades inte lön i avtal utan genom notering att senaste lönebeslut gäller. Ett stickprov hade ett stort nettobelopp beroende på en person som avslutat sin anställning och därmed erhållit sparad övertid och semester i utbetald lön. Denna bedömdes korrekt i enlighet med det underlag som erhöles.

Ett stickprov visade att en löneassistent utfört inmatning och att chef inte attesterat denna inmatning i lönesystemet. Enligt erhållen anteckning skall chef ha godkänt detta men inget underlag har erhållits med godkänd attest. I övrigt inget att anmärka.

2.2.6.1 Våra kommentarer

Vid granskningen framkom dock att det inte fanns någon skriftligt godkännande i ett fall då en löneassistent utfört en inmatning. Vi anser att avvikelserapportering i första hand skall göras i enlighet med de direktiv som finns, genom godkännande av chef i PS Självservice. I de fall detta inte är hanterbart bör ändå ett skriftligt godkännande från närmsta chef finnas tillgängligt.

Beaktat våra kommentarer är vår övergripande bedömning att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende löner och personal.

3. Ordning och reda i rutiner avseende inköp och upphandling

3.1 Kungsbacka kommuns organisation för inköp och upphandling

Kungsbacka kommuns totala årliga inköpsvolym är ca 1,6 miljarder kronor. Den upphandlade volymen motsvarar i dagsläget ca 1,2 miljarder kronor. Kungsbacka kommuns gemensamma inköpsresurs är serviceområde upphandling som sorterar under servicenämnden.

I kommunens inköpsordning anges att serviceområde upphandling ansvarar för att:

- Samordna upphandlingsvolymerna över förvaltningsgränserna och göra ramavtal.
- Göra objekts- eller enskilda upphandlingar för kommunen och dess förvaltningar.
- Ge råd, hjälp och information till övriga kommunen i fråga om upphandling, (konsulttroll).

- Vara kommunens främsta resurs inom upphandlingsområdet.
- Samordna upphandlingar med andra kommuner, landsting etc. när detta bedöms som lämpligt.
- Skapa och sammankalla ett inköpsråd bestående av representanter från alla förvaltningar och bolag i kommunen samt personalen på inköpsavdelningen.²

Inköps- och upphandlingsansvariga tjänstemän inom Kungsbacka kommuns förvaltningar har att arbeta i enlighet med Kungsbacka kommuns inköpsordning.³ I inköpsordningen anges att förvaltningarna ansvarar för att:

- Vid inköp och upphandlingar följa kommunens inköpsordning.
- Utse en representant till inköpsrådet.
- Vara aktiva i framtagandet av kravspecifikationer som underlag för upphandlingar.
- Följa ingångna upphandlingsavtal gjorda för kommunen.

Kommungemensamma upphandlingsbeslut fattas av servicenämnden. Förvaltningsspecifika upphandlingsbeslut fattas av respektive förvaltnings nämnd. Serviceområde upphandling svarar sedan för genomförandet av kommunens samtliga upphandlingar.⁴ Direktupphandling handhas dock inom respektive nämnd.

Vid kommungemensamma upphandlingar skriver serviceområde upphandling ramavtal med leverantören. Alla kommunens förvaltningar skall enligt inköpsordningen följa ingångna ramavtal. Serviceområde upphandling ansvarar för att avtalsinformation och övrig inköpsinformation når ut till hela organisationen. Förvaltningarna utser själva beställnings- och rekvisitionsberättigade personer inom respektive förvaltning, vilka sedan har att avropa från ramavtalen.

Direktupphandling får enligt inköpsordningen användas vid köp av varor och tjänster upp till ett basbelopp samt för enstaka konsulttjänster upp till två basbelopp. Enligt uppgift från serviceområde upphandling kommer troligen gränsen för direktupphandling att höjas till fem basbelopp i samband med att kommunens inköpsordning omarbetas. I samband med detta kommer även riktlinjer för direktupphandling att arbetas fram.

Kommunen har infört Proceedo för elektronisk hantering av all handel. Målsättningen är att all handel i kommunen inom två år ska ske elektroniskt. Enligt intervjuuppgift är för närvarande ca 170 leverantörer av totalt 500 inlagda i kommunens system och ca 40 % av fakturorna är elektroniska. Under år 2009 kommer två personer att projektanställas för att arbeta med att ansluta leverantörer till kommunens system. I syfte att stärka kontrollen av ramavtalstroheten kommer begäran om att lägga upp nya leverantörer i systemet i fortsättningen att hanteras av serviceområde upphandling.

3.1.1 Våra kommentarer

Vår bedömning är att Kungsbacka kommun har en ändamålsenlig organisation för upphandling. Kommunens satsning på elektronisk handel kommer sannolikt även att innebära en

² Detta har enligt uppgift inte fungerat. Istället har förvaltningarna i uppdrag att medverka genom referenspersoner som sammankallas inför olika upphandlingar. Referenspersonerna svarar för att ställa krav med utgångspunkt från förvaltningarnas behov.

³ Enligt uppgift från upphandlingschefen håller inköpsordningen på att omarbetas till en upphandlingspolicy med tillhörande tillämpningsanvisningar. Förslaget till ny upphandlingspolicy kommer att tillställas kommunfullmäktige under inledningen av år 2009.

⁴ Enligt uppgift från upphandlingschefen har nämnden för teknik under en övergångsperiod rätt att genomföra vissa upphandlingar på egen hand.

ökad effektivitet och förbättrad intern kontroll avseende kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet.

Eftersom kommunens verksamheter är ålagda att använda sig av de ramavtal som serviceområde upphandling tecknar är det särskilt viktigt att det finns väl utvecklade rutiner för behovsidentifiering. Detta sker enligt uppgift från upphandlingschefen genom att tjänstemän från kommunens förvaltningar deltar i samband med framtagandet av kravspecifikationer. Vår erfarenhet är att denna behovsidentifiering sällan är oproblematisk och att det är viktigt att rätt personer från förvaltningarna deltar i samband med att kravspecifikationerna utarbetas. Därför vill vi göra nämnderna uppmärksamma på att det har ett ansvar för att säkerställa att de personer som deltar vid upprättandet av kravspecifikationer har en mycket god överblick över förvaltningens totala behov. Annars finns det risk för att de ramavtal som tecknas inte fullt ut speglar verksamheternas behov.

Av som framgår nedan under respektive nämnd sker inom vissa tjänsteområden en systematisk avvikelse från ramavtal. Vi konstaterar att förvaltningarna köper konferenstjänsten till ett sammantaget belopp som väsentligt övertiger gränsens för direktupphandling av annan än dem som kommunen har avtal med. Det är viktigt att förvaltningarna uppmärksammas på att inköp endast få ske från de leverantörer som ingått avtal med kommunen.

3.2 Rutiner för inköp och upphandling

En översiktlig granskning av inköps- och upphandlingsrutiner har genomförts inom nämnden för Individ- och familjeomsorg, nämnden för Äldreomsorg, nämnden för Förskola och Grundskola samt nämnden för Teknik. Granskningen bygger på dokumentstudier och intervjuer med förvaltningscheferna. Därutöver har även nämndernas följsamhet mot kommunens ramavtal granskats avseende inköp av kontorsmaterial samt nyttjande av konferensanläggningar. Granskningen har genomförts genom en kontroll av genomförda transaktioner för identifierade kontoslag under ettårsperioden 2007-07-01--2008-06-30⁵.

3.2.1 Nämnden för Individ- och familjeomsorg

Nämnden har inte några interna riktlinjer för inköp och upphandling utan stödjer sig på kommunens inköpsordning. Förvaltningschefen är mån om att kommunens inköpsordning ska följas och har enligt uppgift en fortlöpande dialog med verksamhetscheferna kring efterlevnaden av kommunens regelverk. Nyanställda chefer får även information via kommunens chefsutbildning.

Verksamhetscheferna avgör, med utgångspunkt från förvaltningschefens vidaredelegation, vilka personer inom det egna ansvarsområdet som ska ges inköpsrättigheter. Det åvilar även verksamhetscheferna att säkerställa att kommunens inköpsordning efterlevs.

Nämnden genomför enligt förvaltningschefen inte några egna upphandlingar utan använder sig av serviceområde upphandling när behov uppstår. Detta har verifierats genom stickprovsgranskning.

⁵ Metoden har varit att efter identifiering av aktuella kontoslag, vilket även omfattat närliggande konton, genomföra en total granskning av relevanta transaktioner på ovan nämnda konton. Vidare har ett urval av fakturor utanför ramavtal granskats mot faktura för att säkerställa att det rör sig om inköp av kontorsmaterial eller nyttjande av konferensanläggning.

Granskningen av nämndens följsamhet mot kommunens ramavtal visar att inga inköp har utförts vid sidan av ramavtal vad avser kontorsmaterial. Nyttjande av konferensanläggningar har förekommit utanför ramavtal för 60 311 kronor.⁶

3.2.1.1 Våra kommentarer

Nämnden genomför endast direktupphandlingar på egen hand. I övrigt anlitas nämnden för service som tillhandahåller upphandlingskompetens. Nämnden har inte utfärdat några riktlinjer för hur direktupphandling ska ske. En viktig del av den interna kontrollen är att nämnden säkerställer att även direktupphandling sker affärsmässigt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Riktlinjer för direktupphandling håller enligt uppgift på att utarbetas av nämnden för service. Vi ser det som viktigt att nämnden säkerställer att dessa riktlinjer implementeras i och tillämpas av verksamheten framgent.

Vår övergripande bedömning är att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende inköp och upphandling.

3.2.2 Nämnden för Äldreomsorg

Nämnden har inte några interna riktlinjer för inköp och upphandling utan stödjer sig på kommunens inköpsordning. Inköpsrättigheterna regleras via nämndens delegeringsförteckning och attestlista. Verksamhetscheferna har enligt delegeringsförteckningen rätt att göra inköp motsvarande högst tre basbelopp och enhetscheferna har en beloppsgräns för inköp motsvarande ett basbelopp. Enligt förvaltningschefen ska upphandlingar uteslutande genomföras av serviceområde upphandling. Detta har verifierats genom stickprovsgranskning.

Nyanställda chefer får via Kungsbacka kommuns chefsutbildning information om kommunens inköpsordning. Förvaltningschefens uppfattning är att det finns goda kunskaper om kommunens regelverk inom förvaltningen. Det förekommer dock, enligt uppgift från förvaltningschefen, att avtalen avseende inköp av blommor och frukt inte används med motiveringen att det inte är praktiskt eller ekonomiskt fördelaktigt att följa kommunens ramavtal.

Granskningen av nämndens följsamhet mot kommunens ramavtal visar att inköp av kontorsmaterial utanför ramavtal har skett för 18 168 kronor och nyttjande av konferensanläggningar som inte har avtal med kommunen har skett för 27 072 kronor.⁷

3.2.2.1 Våra kommentarer

Nämnden genomför endast direktupphandlingar på egen hand. I övrigt anlitas nämnden för service som tillhandahåller upphandlingskompetens. Nämnden har inte utfärdat några riktlinjer för hur direktupphandling ska ske. En viktig del av den interna kontrollen är att nämnden säkerställer att även direktupphandling sker affärsmässigt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Riktlinjer för direktupphandling håller enligt uppgift på att utarbetas av nämnden för service. Vi ser det som viktigt att nämnden säkerställer att dessa riktlinjer implementeras i och tillämpas av verksamheten framgent.

Motiveringen att det inte är praktiskt och ekonomiskt att följa kommunens ramavtal är enligt vår mening inte godtagbar. Finns ramavtal tecknade så ska dessa användas. I samband

⁶ Avvikelserna avser konferensbesök på Radisson Björkö Hotell samt Varbergs kurorter.

⁷ Inköp av kontorsmaterial har genomförts hos Comena AB som inte är en ramavtalsleverantör. Konferens har genomförts hos Varbergs kurorter som inte är upphandlade av kommunen.

med upphandling ställs samtliga de krav på leverantörerna som kommunen anser som angelägna. Motsvarande prövning genomförs inte vid enstaka inköp varför det ibland kan framstå som mer ekonomiskt att handla utanför ramavtal. Det är enligt vår mening inte affärsmässigt att genomföra inköp hos en leverantör som inte behövt svara mot samma krav som de upphandlade leverantörerna.

Vi vill med andra ord särskilt påtala vikten av att nämnden säkerställer att inköp sker i enlighet med gällande avtal. Vår bedömning i övrigt är att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende inköp och upphandling.

3.2.3 Nämnden för Förskola och Grundskola

Nämnden har inte några interna riktlinjer för inköp och upphandling utan stödjer sig på kommunens inköpsordning. Inköpsrättigheterna regleras i attestreglementet. Attestreglementet revideras en gång per år. I samband med revideringen av attestinstruktionen genomförs även en självgranskning genom stickprov. Bland annat granskas om inköp genomförts av ramavtalsleverantör eller ej. I samband med 2007 års granskning framkom vissa avvikelser där ingen kontroll hade genomförts av om den inköpta varan/tjänsten kunde ha köpts hos leverantör med ramavtal.

Förvaltningen genomför enligt förvaltningschefen inte egna upphandlingar utan använder sig av serviceområde upphandlings kompetens då behov uppstår. Detta har verifierats genom stickprovsgranskning.

Nyanställda chefer får via Kungsbacka kommuns chefsutbildning information om det regelverk som gäller inom kommunen avseende inköp och upphandling. Förvaltningschefen har även en fortlöpande dialog med verksamhetscheferna kring kommunens inköpsordning. Det åvilar sedan verksamhetscheferna att säkerställa att rektorerna har tillräckligt med kunskaper om kommunens inköpsordning.

Granskningen av nämndens följsamhet mot kommunens ramavtal visar att inköp av kontorsmaterial utanför kommunens ramavtal har skett till ett belopp motsvarande 131 143 kronor⁸ och nyttjande av konferensanläggningar som inte har avtal med kommunen har skett för 48 097 kronor.⁹

3.2.3.1 Våra kommentarer

Nämnden genomför endast direktupphandlingar på egen hand. I övrigt anlitas nämnden för service som tillhandahåller upphandlingskompetens. Nämnden har inte utfärdat några riktlinjer för hur direktupphandling ska ske. En viktig del av den interna kontrollen är att nämnden säkerställer att även direktupphandling sker affärsmässigt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Riktlinjer för direktupphandling håller enligt uppgift på att utarbetas av nämnden för service. Vi ser det som viktigt att nämnden säkerställer att dessa riktlinjer implementeras i och tillämpas av verksamheten framgent.

Vi vill med andra ord särskilt påtala vikten av att nämnden säkerställer att inköp sker i enlighet med gällande avtal. Vår bedömning i övrigt är att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende inköp och upphandling.

⁸ Avvikelserna avser inköp hos Nordoffice AB, Rahmqvist Serama AB, KIFAB Pappersgrossisten och Papena Kontorsspecialisten.

⁹ Avvikelserna avser konferenser på Radisson SAS Göteborg, Hällsnäs AB, Varbergs Kurorter samt Nösundsvärdshus.

3.2.4 Nämnden för Teknik

Nämnden har inte några interna riktlinjer för inköp och upphandling utan stödjer sig på kommunens inköpsordning. Inköpsrättigheterna regleras i attestreglementet. Enligt förvaltningschefen är det i dagsläget ca tjugo personer av drygt hundra anställda som har inköpsrättigheter. Förvaltningen genomför i begränsad omfattning egna upphandlingar. Detta är avstämt med serviceområde upphandling och är enligt uppgift en accepterad ordning under en övergångsperiod.

En stickprovsgranskning har genomförts avseende tre större inköp för att bedöma att nämnden följer aktuell lagstiftning samt kommunens regelverk för inköp och upphandling. I granskningen har inte framkommit några avvikelser.¹⁰

Förvaltningschefen förutsätter att kommunens inköpsordning är känd bland avdelningscheferna. Kommunens inköps- och upphandlingsregler är inte något som diskuteras regelbundet i ledningsgruppen. Nyanställda chefer får dock via Kungsbacka kommuns chefsutbildning information om kommunens regler. Utöver detta går de byggledare som genomför upphandlingar regelbundet på fortbildning.

Förvaltningschefen är av uppfattningen att kommunens ramavtal ska följas, men anser samtidigt att det är godtagbart att göra akuta små inköp vid sidan av ramavtal.

Granskningen av nämndens följsamhet mot kommunens ramavtal visar att inköp av kontorsmaterial utanför kommunens ramavtal har skett till ett belopp motsvarande 17 804 kronor¹¹ och nyttjande av konferensanläggningar som inte har avtal med kommunen har skett för 37 528 kronor.¹²

3.2.4.1 Våra kommentarer

Nämnden har inte upprättat några riktlinjer för hur direktupphandling ska ske. En viktig del av den interna kontrollen är att nämnden säkerställer att även direktupphandling sker affärsmässigt och med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Riktlinjer för direktupphandling håller enligt uppgift på att utarbetas av nämnden för service. Vi ser det som viktigt att nämnden säkerställer att dessa riktlinjer implementeras i och tillämpas av verksamheten framgent.

Vi vill med andra ord särskilt påtala vikten av att nämnden säkerställer att inköp sker i enlighet med gällande avtal. Vår bedömning i övrigt är att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende inköp och upphandling.

¹⁰ Det första av de granskade inköpen visade sig var ett avrop från kommunens ramavtal, det andra var ett avrop från ett ramavtal tecknat av Kommentus och det tredje inköpet var ett tilläggsköp med utgångspunkt från tidigare genomförd upphandling.

¹¹ Avvikelseerna avser inköp hos Rahmqvist Serama AB samt KIFAB Pappersgrossisten.

¹² Avvikelseerna avser konferenser på Hagabadet och Varbergs Kurorter.

4. Ordning och reda i rutiner avseende representation

4.1 Kungsbäcka kommuns organisation för representation

Det finns ingen särskild organisation avseende representation utan det är upp till varje nämnd att följa de direktiv och riktlinjer som finns. För hanteringen av representation har följande dokumentation inhämtats:

- Cirkulär nr: 2/2006 Representation (2006-11-13)

I detta cirkulär framgår att representationskostnader kan avse kostnader för mat, dryck, teaterbesök och liknande evenemang samt gåvor. Där framgår också att det alltid av verifikationen klart skall framgå syftet med representationen, namn på personer som deltagit samt kontering.

Tio stickprov har gjorts i respektive förvaltning. Urvalet har gjorts slumpmässigt utifrån huvudboksutdrag för respektive förvaltning för såväl intern som extern representation under perioden 2006-01-01 till 2008-03-31. Underlag som sedan efterfrågats från förvaltningarna är:

- Fakturabild
- Deltagarförteckning
- Syfte/program
- Attest
- Fullständig kontering inkl moms

4.2.1 Nämnden för Individ- och familjeomsorg

Inom Individ- och familjeomsorg uppgår under den kontrollerade perioden extern representation till 1 tkr och består av ett fåtal poster. Den interna representationen uppgår däremot till 358 tkr. Till följd av det låga redovisade belopp som extern representation görs urvalet enbart på poster som redovisat som intern representation.

Stickprov har bland annat avsett jullunch för de anställda, konferens och julklappar. Av sju stickprov där syfte, program och deltagarförteckning bör bifogas saknas detta i tre fall. I dessa fall är det därmed oklart om en deltagande person också godkänt och attesterat fakturan.

Ett stickprov avsåg månadsfaktura från en livsmedelsbutik. Av verifikationen framgår inte vad som köpts och vad inköpen har för användningsområde inom förvaltningen. Rekvisition och kvitto bör bifogas verifikationen för att säkerställa att köpen inte är rörelsefrämmande. Hanteringen av moms vid representationen synes fungera tillfredsställande.

4.2.1.1 Våra kommentarer

Vår övergripande bedömning är att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende representation. Vi bedömer dock att det finns anledningen att titta över de rutiner som finns gällande att syfte, program och deltagarförteckning.

4.2.2 Nämnden för Äldreomsorg

Nämnden för Äldreomsorg tillämpar enligt uppgift kommunens centrala riktlinjer.

Enligt förvaltningschefen rör det sig i princip uteslutande om intern representation vilket bekräftas genom den analys av representation vi har gjort. De enda lite större utgifterna under året är julborden. Vid våra stickprov framkom att det fanns fakturor som förvaltningschefen attesterat själv och samtidigt varit deltagare.

Av attestordningen framgår:

"Den som utför kontrollen får ej kontrollera in- och utbetalningar rörande sig själv eller närstående. Detta innefattar också bolag och föreningar där den anställda eller närstående har ägarintressen eller ingår i ledningen. För bedömning av om jäv föreligger bör försiktighetsprincipen tillämpas dvs i tveksamma fall hellre överlämna till överordnad chef att attestera"

Förvaltningschefen har inte reflekterat över att detta skulle vara ett problem eller att det bryter mot det attestreglemente som finns.

Inom Äldreomsorg finns ingen extern representation under den kontrollerade perioden. Där emot uppgår den interna representationen till 1 589 tkr. Urvalet har därmed genomförts bland de som redovisats som intern representation.

I de fall syfte, program och deltagarförteckning bör bifogas verifikationen har förvaltningen uppfyllt kraven för deltagarförteckning väl. Vid två fall framgår dock inte syfte varför anledning till lunch är oklar. Hanteringen av moms synes fungera tillfredsställande. Vid erhållna fakturor för julbord har deltagande chef attesterat fakturorna.

4.2.2.1 Våra kommentarer

Hantering av moms liksom rutin att bifoga deltagarförteckning synes fungera väl. Dock finns det anledning att se över rutinerna kring vem som skall attestera de fakturor som avser representation. Vår uppfattning är att chef inte ska attestera fakturor avseende representation där man själv varit deltagare. Dessa fakturor bör attesteras på högre nivå.

Beaktat våra kommentarer är vår övergripande bedömning att nämnden i övrigt har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende representation.

4.2.3 Nämnden för Förskola och grundskola

Inom Förskola och grundskola uppgår den externa representationen till 90 tkr och består av många små poster. Den interna representationen uppgår till 2 807 tkr. En post som är något större har kontrollerats bland de externa och i övrigt poster från intern representation. Liksom inom övriga nämnder används de centrala direktiven rörande representation.

Syfte, program och deltagarförteckning finns bifogat i det fall det bedöms nödvändigt inom denna förvaltning. En verifikation avser diverse inköp vid sexton tillfällen vid en livsmedelsbutik där det av anteckning på verifikationen framgår att kostnader avser "diverse kostnader för möte, rektorer utvecklingsgruppen". Det är oklart varför denna kostnad valts att redovisas som extern representation.

Ett stickprov avser inköp av 250 stycken ryggsäckar med brodyr. Syfte med detta inköp är oklart liksom val att redovisa som intern representation. Inga fel har framkommit i hanteringen av moms vid representation.

4.2.3.1 Våra kommentarer

Vi bedömer att det kan finnas vissa tveksamheter kring val av konto då vissa av de kostnader som granskats kan ifrågasättas om de i strikt mening är representationskostnader. I det cirkulär som finns framgår dock att inköp av livsmedel för representation skall redovisas under dessa konton.

Beaktat våra kommentarer är vår övergripande bedömning att nämnden har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende representation.

4.2.4 Nämnden för Teknik

Nämnden för Teknik följer de centrala riktlinjer som finns. Den externa representationen uppgår till 28 tkr och den interna uppgår till 339 tkr. Tre poster har valts bland de externa och övriga sju från de interna.

Av de tio stickproven bör syfte, program och deltagarförteckning bifogas till sex. Av dessa sex saknas nämnda underlag till fyra. Ett stickprov avser inköp med kreditkort på en livsmedelsbutik där attesterad följesedel och kvitto finns bifogad.

En verifikation avser jullunch för "samtliga förvaltningens medarbetare och nämndens ledamöter". Verifikationen är attesterad av förvaltningschef som själv deltagit. Enligt förvaltningschefen handlar det om att göra en rimlighetsbedömning när han själv kan attestera fakturor. Förvaltningschefen menar att så länge han inte är ensam deltagare från förvaltningen vid representation med exempelvis konsulter så är det rimligt att attestera själv.

4.2.4.1 Våra kommentarer

Rutiner för bifogande av syfte, program och deltagarförteckning bör enligt vår bedömning ses över. Vi anser även att nämnden måste se över rutinerna kring vem som skall attestera de fakturor som avser representation. Vår uppfattning är att chef inte ska attestera fakturor avseende representation där man själv varit deltagare. Dessa fakturor bör attesteras på högre nivå.

Beaktat våra kommentarer är vår övergripande bedömning att nämnden i övrigt har ordning och reda och en tillräcklig god intern kontroll avseende representation.

Odd Hessler
Ordförande för revisionen

Hans Gavin
Certifierad yrkesrevisor

Vilhelm Rundqvist
Certifierad yrkesrevisor

Hans Andreasson
Revisor