

www.avesta.se



Avesta kommun
Kommunrevisionen

2023-09-19

Till:
Kommunfullmäktige

För kännedom:
Kommunstyrelsen
Omsorgsstyrelsen
Bildningsstyrelsen
Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden

Revisionsrapport – Granskning av leverantörsfakturor

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring leverantörsfakturor. Syftet med granskningen har varit att bedöma om granskade styrelser och nämnd säkerställer att leverantörsfakturor betalas korrekt och i enlighet med gällande styrdokument. Granskningen syftar även till att bedöma om inköp genomförs enligt de krav som finns i LOU och egna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning avseende inköp och leverantörsfakturor ytterligare. Kommunstyrelsen och samtliga granskade styrelser/nämnd bedöms även kunna stärka sin interna kontroll avseende leverantörsfakturor.

Granskade styrdokument bedöms vara tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll för att utgöra ett stöd i arbetet. Vi noterar dock att de hänvisar till tidigare gällande praxis/lagregler. Det finns enligt vår bedömning därför anledning att se över styrdokumenterna så att de är aktualiserade och i linje med gällande lagstiftning.

Roll- och ansvarsfördelningen bedöms vara tydligt formulerade i granskade underlag samt av intervjuade. Av intervjuer framgår att medarbetare i bildningsstyrelsens verksamheter, vid granskningstillfället, har möjligt att attestera sina egna inköp/beställningar. Det bidrar enligt vår bedömning till en högre riskutsättning för oegentligheter och jäv vid inköp.

Kommunens rutiner för intern kontroll bedöms efter genomförd granskning vara tydliga och utgöra ett tillräckligt stöd vid hantering av fakturor. Med undantag för Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden har samtliga styrelser/nämnd beslutat om att på olika sätt granska att inköp genomförts korrekt, vilket vi bedömer vi som positivt. Utöver beslutade internkontroller sker även granskning av leverantörsfakturor i samband med attestering samt genom ett särskilt IT-system för kontroll av exempelvis F-skattsedel. Efter genomförd dataanalys/stickprov bedömer vi dock att kommunstyrelsen och de granskade styrelser/nämnd kan stärka sin interna kontroll vid granskning av fakturor inför attestering. Vår dataanalys/stickprov visar avvikelser i form av en avsaknad av uppgifter som, enligt både lagregler och de av fullmäktige beslutade tillämpningsanvisningarna, ska finnas med i fakturor.

Vidare bedömer vi att granskade direktupphandlingar inte fullt ut lever upp till de krav som finns i LOU och i kommunens egna riktlinjer för direktupphandlingar. I samband med genomförd stickprovskontroll av direktupphandlingar har vi konstaterat avvikelser i form av avsaknad av dokumentation. Vi saknar bland annat underlag som visar att konkurrensutsättning genomförts, vilket enligt vår bedömning gör att det finns en risk för att kommunstyrelsen och granskade styrelser/nämnd åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor i samband med direktupphandlingar. Vi bedömer även att kommunstyrelsen och de granskade styrelser/nämnd kan stärka uppföljningen av delegationsbeslut som avser upphandling och inköp. Slutligen kan vi efter genomförd stickprovskontroll inte utesluta att otillåtna direktupphandlingar genomförts under 2022.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga styrelser/nämnd att

- tillse en tillräcklig intern kontroll inför attestering och utbetalning av leverantörsfakturor.
- stärka sin uppföljning av fattade delegationsbeslut avseende upphandling och inköp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- säkerställa att styrdokument avseende fakturahantering och direktupphandling löpande ses över och ligger i linje med aktuell lagstiftning.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bildningsstyrelsen att

- minska riskutsättningen för oegentligheter och jäv vid inköp genom att säkerställa att ansvarig beställare inte kan attestera sina egna beställningar/inköp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden

- överväga risker avseende upphandling, inköp och fakturahantering inför beslut om internkontrollplan.

Revisionen rekommenderar fullmäktige att begära in ett yttrande över bifogad revisionsrapport från omsorgsstyrelsen till fullmäktiges sammanträde i februari 2024.

Yttrandet bör även lämnas till revisionen för kännedom.

För de förtroendevalda revisorerna i Avesta kommun

DocuSigned by:

Maarit Hessling

5599938B8ABB4DB...

Maarit Hessling
Ordförande i kommunrevisionen



Granskning av leverantörs- fakturor

Rapport
Avesta kommun

KPMG AB

2023-09-19

Antal sidor 21



Avesta kommun
Granskning av leverantörsfakturor

2023-09-19

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Styrning och ledning	7
3.2	Organisation och roller	11
3.3	Intern kontroll av inköp	13
3.4	Dataanalys/stickprov avseende genomförda inköp	15
3.5	Stickprovskontroll av direktupphandlingar	17
4	Slutsats och rekommendationer	20
4.1	Sammanfattande bedömning	20
4.2	Rekommendationer	21

1 Sammanfattning

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att granska rutinerna kring leverantörsfakturor. Syftet med granskningen har varit att bedöma om granskade styrelser och nämnd säkerställer att leverantörsfakturor betalas korrekt och i enlighet med gällande styrdokument. Granskningen syftar även till att bedöma om inköp genomförs enligt de krav som finns i LOU och egna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning avseende inköp och leverantörsfakturor ytterligare. Kommunstyrelsen och samtliga granskade styrelser/nämnd bedöms även kunna stärka sin interna kontroll avseende leverantörsfakturor.

Granskade styrdokument bedöms vara tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll för att utgöra ett stöd i arbetet. Vi noterar dock att de hänvisar till tidigare gällande praxis/lagregler. Det finns enligt vår bedömning därför anledning att se över styrdokumenten så att de är aktualiserade och i linje med gällande lagstiftning.

Roll- och ansvarsfördelningen bedöms vara tydligt formulerade i granskade underlag samt av intervjuade. Av intervjuer framgår att medarbetare i bildningsstyrelsens verksamheter, vid granskningstillfället, har möjligt att attestera sina egna inköp/beställningar. Det bidrar enligt vår bedömning till en högre riskutsättning för oegentligheter och jäv vid inköp.

Kommunens rutiner för intern kontroll bedöms efter genomförd granskning vara tydliga och utgöra ett tillräckligt stöd vid hantering av fakturor. Med undantag för Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden har samtliga styrelser/nämnd beslutat om att på olika sätt granska att inköp genomförts korrekt, vilket vi bedömer vi som positivt. Utöver beslutade internkontroller sker även granskning av leverantörsfakturor i samband med attestering samt genom ett särskilt IT-system för kontroll av exempelvis F-skattsedel. Efter genomförd dataanalys/stickprov bedömer vi dock att kommunstyrelsen och de granskade styrelser/nämnd kan stärka sin interna kontroll vid granskning av fakturor inför attestering. Vår dataanalys/stickprov visar avvikelser i form av en avsaknad av uppgifter som, enligt både lagregler och de av fullmäktige beslutade tillämpningsanvisningarna, ska finnas med i fakturor.

Vidare bedömer vi att granskade direktupphandlingar inte fullt ut lever upp till de krav som finns i LOU och i kommunens egna riktlinjer för direktupphandlingar. I samband med genomförd stickprovskontroll av direktupphandlingar har vi konstaterat avvikelser i form av avsaknad av dokumentation. Vi saknar bland annat underlag som visar att konkurrensutsättning genomförts, vilket enligt vår bedömning gör att det finns en risk för att kommunstyrelsen och granskade styrelser/nämnd åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor i samband med direktupphandlingar. Vi bedömer även att kommunstyrelsen och de granskade styrelser/nämnd kan stärka uppföljningen av delegationsbeslut som avser upphandling och inköp. Slutligen kan vi efter genomförd stickprovskontroll inte utesluta att otillåtna direktupphandlingar genomförts under 2022.



Avesta kommun
Granskning av leverantörsfakturor

2023-09-19

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga styrelser/nämnd att

- tillse en tillräcklig intern kontroll inför attestering och utbetalning av leverantörsfakturor.
- stärka sin uppföljning av fattade delegationsbeslut avseende upphandling och inköp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- säkerställa att styrdokument avseende fakturahantering och direktupphandling löpande ses över och ligger i linje med aktuell lagstiftning.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bildningsstyrelsen att

- minska riskutsättningen för oegentligheter och jäv vid inköp genom att säkerställa att ansvarig beställare inte kan attestera sina egna beställningar/inköp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden

- överväga risker avseende upphandling, inköp och fakturahantering inför beslut om internkontrollplan.

2 Bakgrund

KPMG har av Avesta kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner avseende leverantörsfakturor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlidade leverantörer har god affäretik, följer lagar och förordningar samt fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) kan brister i följsamheten leda till skadestånd och/eller upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling. Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydlig i svensk lagstiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, det vill säga utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och anställda i offentlig verksamhet inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller intressen i sina uppdrag eller sitt arbete. Det är därför viktigt att det finns tydliga processer och rutiner för hur inköp ska hanteras samt att inköp attesteras enligt gällande regler.

Under 2022 genomfördes en granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden (GNU). Granskningen visade bland annat att kommunstyrelsen i de granskade kommunerna inte, i tillräcklig utsträckning, sammanställer och registrerar direktupphandlingar enligt gällande riktlinjer för direktupphandling. Därtill framgick att kommunerna, med undantag för Ludvika kommun, inte genomförde någon strukturerad uppföljning av avtalstroheten. Granskningen genomfördes på övergripande nivå och omfattande inte leverantörsfakturor.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för att rutiner för betalning av leverantörsfakturor inte följs ändamålsenligt samt att direktupphandlingar inte genomförs i enlighet med de lagregler som finns på området. Med bakgrund av detta har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av leverantörsfakturor.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om granskade styrelser och nämnder säkerställer att leverantörsfakturor betalas korrekt och i enlighet med gällande styrdokument. Granskningen syftar även till att bedöma om direktupphandlingar genomförs enligt de krav som finns i LOU och egna styrdokument.

Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Är framtagna styrdokument avseende fakturahantering ändamålsenligt utformade?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning vid hantering av leverantörsfakturor?
- Säkerställer granskade styrelser och nämnder en tillräcklig intern kontroll?
- Genomförs direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?
- Sker en ändamålsenlig rapportering avseende direktupphandlingar till ansvariga styrelser och nämnder?

Granskningen avser kommunstyrelsen, omsorgsstyrelsen, bildningsstyrelsen, Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnd samt individnämnden. Granskningen omfattar inte de kommunala bolagen.

Granskningens stickprov omfattar inköp från 2022.

2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från nedanstående revisionskriterier:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Kommunallagen (Lag 2017:725) (KL)
- Mervärdeskattelag (2023:200) (ML)
- Upphandlingspolicy, KF 2021-03-29, §32
- Riktlinjer för direktupphandling, KF 2020-06-15, §177
- Attestreglemente för Avesta kommun, KF 2014-10-27, §122
- Tillämpningsanvisningar för attestreglementet, KF 2014-10-27, §122

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation så som attestreglemente samt tillhörande tillämpningsanvisningar, delegationsordningar, attestlöpare, inköbspolicy, riktlinjer för direktupphandling, internkontrollplaner 2023. Inom ramen för stickprovskontrollen har 2022 års leverantörsreskontra, leverantörsfakturor, attester samt övrigt räkenskapsmaterial granskats.
- intervjuer som har genomförts med ekonom och inköpssamordnare vid kommunkansliet, förvaltningschef och förvaltningsekonom, ekonom, skoladministratör och handläggare på bildningsförvaltningen, förvaltningschef och förvaltningsekonom på Avesta-, Norberg- och Fagersta miljö- och byggförvaltning, omsorgschef, förvaltningsekonom, resultatenhetschef, enhetschef och administrativ handläggare vid omsorgsförvaltningen.
- en övergripande dataanalys/stickprov över genomförda inköp. För beskrivning av metod se avsnitt 3.4.
- en stickprovskontroll avseende direktupphandlingar. För beskrivning av metod se avsnitt 3.5.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning och ledning

3.1.1 Attestreglemente för Avesta kommun

Attestreglementet¹ reglerar vilka attester och kontrollmoment som ska genomföras samt roll- och ansvarsfördelning för styrelser, nämnder och förvaltningar.

Reglementet gäller för kommunens samtliga transaktioner inklusive interna transaktioner, medelsförvaltning och medel som kommunen ålagts eller åtagits sig att förvalta. Syftet med reglementet är att undvika oavsiktliga eller avsiktliga fel och därigenom säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta avseende:

- | | |
|----------------------|----------------------|
| — Prestation | — Bokföringstidpunkt |
| — Bokföringsunderlag | — Kontering |
| — Betalningsvillkor | — Beslut |

3.1.1.1 Tillämpningsanvisningar till attestreglementet

Attestreglementets tillämpningsanvisningar² anger formkrav på verifikationer och hantering av attester. Enligt anvisningarna ska fakturorna omfatta följande uppgifter för bland annat rätt till momsavlyft:

- datum för utfärdande (fakturadatum),
- ett unikt löpnummer för varje faktura (fakturanummer),
- säljarens momsregistreringsnummer (VAT-nummer vid EU-handel) eller organisationsnummer för juridiska personer eller personnummer för enskilda näringsidkare när dessa inte är momsregistrerade.
- säljarens och köparens namn och adress,
- varornas mängd och art eller tjänsternas omfattning och art,
- datum då omsättning av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts,
- vilka handlingar som ligger som grund för fakturan, exempelvis beställning, offert eller avtal,
- var varorna mottas,
- beskattningsunderlag för varje skattesats (nettobelopp),
- tillämpad skattesats,

¹ Senast reviderad KF 2014-10-27, §122

² Senast reviderad KF 2014-10-27, §122

2023-09-19

- den moms som ska betalas, samt
- vid befrielse från moms – hänvisning till relevant bestämmelse.

Om någon av uppgifterna saknas ska leverantörens kontaktas för komplettering av uppgifter genom att en ny faktura skickas.

I vissa fall, om köpet avser ett belopp som är högst 4 000 kronor inklusive moms, räcker det med en förenklad faktura. Av denna ska följande framgå:

- datum för utfärdandet (fakturadatum),
- identifiering av säljaren,
- identifiering av vilken typ av varor som levererats eller tjänster som tillhandahållits, samt
- den moms som ska betalas eller uppgifter som gör det möjligt att beräkna momsen.

En bokföringsorder ska enligt tillämpningsanvisningarna innehålla följande uppgifter för att få registreras:

- vem som upprättat bokföringsorden,
- bokföringsperiod,
- upprättandedatum,
- beslutsattest, samt
- en tydlig beskrivning av vad som avses med eventuellt kompletterande underlag.

Vid rättelse ska verifikationsnummer anges för den verifikation som rättelsen avser. Alternativt via särskilda förteckningar eller rättningsjournaler som produceras av redovisningssystemet.

Undantag för beslutsattest kan göras gällande interna köp- och säljtransaktioner om tecknade avtal eller skriftliga beställningar finns. Dessa kan ersätta beslutsattesten under förutsättning att avtalstecknaren/beställaren har beslutsattest. Avtalen/beställningarna hanteras i dessa fall som räkenskapsmaterial.

Vi noterar att det i tillämpningsanvisningarna hänvisas till endast manuella fakturor. Sedan den 1 april 2019 gäller Lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling. Det innebär i huvudregel att alla fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande organisation eller enhet till följd av en offentlig upphandling ska vara i form av en e-faktura (digital)³. Lagen är tillämplig vid alla upphandlingar som genomförs enligt LOU, LUF, LUK⁴ och LUF5⁵.

³ Observera att lagen om e-faktura vid upphandling endast är aktuell att tillämpa till följd av offentlig upphandling som påbörjats efter den 1 april 2019. Den påverkar därför inte befintliga avtal som upphandlats innan dess.

⁴ LUK – Lag () om upphandling av koncessioner

⁵ LUF5 – Lag () om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Attestliggare

Attestliggaren fastställs för respektive styrelse och nämnd i kommunen. Den anger ansvarsområde för respektive attestant utifrån organisatorisk tillhörighet och befattningens ansvarsområde. Attestliggaren ska omfatta attestanter med eget budgetansvar, samt attestanter utan budgetansvar men med rätt att attestera, särskilt angivna konton, identiteter eller aktiviteter.

3.1.2 Upphandlingspolicy

Kommunens upphandlingspolicy⁶ innehåller riktlinjer som, utöver LOU, ska tillämpas vid upphandling av varor och tjänster samt byggtreprenader. Policyn gäller för de sju kommuner⁷ som samverkar inom ramen för den gemensamma upphandlingsnämnden i Dalarna.

Upphandlingspolicyn syftar till att

- vägleda kommunernas anställda kring hur upphandlingar ska genomföras,
- beskriva förhållningssätt för leverantörer och anbudsgivare,
- bidra till att varor, tjänster och byggtreprenader köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad,
- långsiktigt främja en marknadssituation präglad av uthållighet och en väl fungerande konkurrens, samt
- säkerställa att upphandling sker enligt gällande rätt.

Enligt policyn kan direktupphandlingar användas vid lågt värde med beaktande av ”Riktlinjer för direktupphandling”. I undantagsfall kan direktupphandling även tillämpas om synnerliga skäl föreligger.

3.1.3 Riktlinjer för direktupphandling

Riktlinjerna för direktupphandling⁸ tydliggör kommunens riktlinjer för inköp utanför avtal. Enligt riktlinjerna finns inga formkrav på inköp upp till 29 999 kronor. Nedan redogörs de av fullmäktige beslutade rutinerna för inköp utifrån beslutade beloppsintervaller.

Inköp 30 000 – 99 999 kronor

- Beslut om inköp tas av attestberättigad chef.
- Framtagna mallar för förfrågan, beställning och beslut ska användas.
- Inköpet görs av utsedd direktupphandlare vid aktuell förvaltning.

⁶ KF 2021-03-29, §32

⁷ Falu-, Borlänge-, Avesta-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika- och Sätters kommuner.

⁸ KF 2020-06-15, § 177

2023-09-19

- En enklare form av prisförfrågan ska göras. Minst tre leverantörer ska tillfrågas. Attestberättigad chef beslutar om eventuella undantag, vilket ska dokumenteras.
- Marknadsundersökning måste inte genomföras, men potentiella leverantörer bör ses över.
- Inköpet ska diarieföras inom respektive förvaltning och ska innehålla:
 - Offertförfrågan
 - Anbud
 - Utvärdering
 - Beställning/eventuellt avtal
- Direktupphandlingsrapporten ska skickas via e-post till Upphandlingscenter (Uhc) i Ludvika kommun.

Inköp 100 000 – 615 312⁹ / 1 142 723¹⁰ kronor

- Attestberättigad chef beslutar om inköpet.
- Marknadsundersökning måste inte genomföras, men man bör se över potentiella leverantörer.
- Uhc i Ludvika kommun ska genomföra inköpet. Beställning sker skriftligt via Uhc's hemsida.
- Minst tre leverantörer ska ges möjlighet att lägga anbud. Förvaltningschef beslutar om eventuella undantag, vilket ska dokumenteras. Annonsering av direktupphandlingen sker i E-avrop.
- Förfrågan och anbud ska vara skriftliga.
- En leverantörskontroll ska göras av Uhc i samband med kvalificering av leverantör.
- Skriftligt avtal ska upprättas och publiceras i E-avrop, samt återsändas till kommunen för diarieföring.
- Dokumentationen ska upprättas av kommunen.

Liksom vid tidigare granskning 2022 noterar vi att riktlinjerna hänvisar till icke giltiga beloppsgränser. Enligt intervjuade pågår en revidering av riktlinjer för direktupphandling.

3.1.4 Bedömning

Arbetet med fakturahantering utgår från beslutat attestreglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar. Styrdokumentet bedöms vara tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll för att utgöra ett stöd i arbetet. Vi noterar dock att dokumenten

⁹ Lagen om offentlig upphandling (LOU): Direktupphandlingsgränsen är 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. I januari 2020 var direktupphandlingsgränsen 615 312 kronor.

¹⁰ Lagen om upphandling inom försörjningssektorena (LUF): Direktupphandlingsgränsen är 26% av tröskelvärdet för varor och tjänster. I januari 2020 var direktupphandlingsgränsen 1 142 723 kronor.

hänvisar till manuella fakturer. Från 1 april 2019 ska fakturer som utfärdas till följd av en offentlig upphandling vara digitala.

Upphandlingspolicy och riktlinjer för direktupphandling styr kommunens arbete med upphandling och inköp. Även dessa styrdokument bedöms vara tillräckliga avseende omfattning och innehåll. Vi noterar dock att de refererar till tidigare gällande beloppsgränser inom LOU och LUF. När det i styrdokumenten hänvisas till lagstadgade beloppsgränser bör kommunstyrelsen säkerställa att dessa löpande ses över och aktualiseras så att berörda medarbetare hänvisas till korrekta beloppsgränser. Det finns därför anledning att se över både riktlinjer för direktupphandling samt tillämpningsanvisningar till attestreglementet så att de är aktualiserade och i linje med gällande lagstiftning.

3.2 Organisation och roller

Från den 1 januari 2020 ingår Avesta kommun i en upphandlingssamverkan i Dalarna genom den gemensamma nämnden för upphandling, GNU¹¹. Nämndens förvaltning UhC, som är placerad fysiskt i Ludvika kommun, genomför både kommunens annonserade upphandlingar som överskrider direktupphandlingsgränsen 700 000¹² kronor, samt inköp som överskrider 100 000 kronor.

Varje samverkanskommun har en utsedd kommunansvarig upphandlare som fungerar som UhC:s kontakt i kommunen. Den kommunansvarige upphandlaren är tillgänglig för frågor, tar emot och vidarebefordrar uppdrag till UhC samt tar initiativ till informations- och utbildningsträffar för de olika verksamheterna.

I kommunen finns även en lokal upphandlingsgrupp (LUG) med representanter från respektive förvaltning, bolag och förbund som träffas fyra gånger per år.

3.2.1 Roll- och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens gemensamma tillämpningsanvisningar till attestreglementet samt den övergripande uppföljningen och utvärderingen av reglementet. Kommunstyrelsen ansvarar även för att, vid behov, ta initiativ till förändringar av reglementet.

Kommunens nämnder och styrelser ansvarar enligt attestreglementet för att:

- antagna regler och tillämpningsanvisningar efterlevs,
- årligen planera och genomföra kontroller av efterlevnaden av reglementet,
- vid behov, utfärda ytterliga tillämpningsanvisningar för sitt verksamhetsområde,

¹¹ Gemensam nämnd för upphandling, GNU, styrs av ett gemensamt samverkansavtal mellan de sju samverkande kommunerna; Falun, Borlänge, Ludvika, Gagnef, Säter, Avesta och Hedemora.

¹² Gällande direktupphandlingsgräns 2023

2023-09-19

- utse beslutsattestanter samt ersättare för dessa. Attesträtten knyts till person och ansvarsområde med angivande av eventuella begränsningar, samt
- upprätta aktuella förteckningar över utsedda attestanter.

Förvaltningschefer i kommunen ansvarar för att, vid behov, aktualisera beslut om attestberättigande, utse beställningsberättigade och övriga kontrollansvariga i IT-baserade system. De ansvarar även för att handläggare inom nämndens/styrelsens verksamhetsområde är informerade om attestreglementets och anvisningarnas innebörd.

Handläggarnas ansvar är att tillämpa fastställda anvisningar och för att rapportera eventuella avvikelser till närmast överordnad chef eller annan enligt fastställd rutin.

Delegationsordningar

Av granskade delegationsordningar framgår att respektive förvaltningschef har delegation från styrelse/nämnd att inom beslutad rambudget för styrelsen/nämnden besluta om avtal samt upphandling och inköp av varor och tjänster. Förvaltningschefen har även delegation att, inom respektive styrelse/nämnds verksamhet, besluta om tilldelningsbeslut och vara anbudsöppnare vid direktupphandling.

Inköp och upphandlingar som understiger gränsen för dokumentationskrav enligt LOU (100 000 kronor) liksom avrop av varor och tjänster från ramavtal, ses enligt kommunstyrelsen och nämnder som verkställighet.

Enligt intervjuade är roller och ansvar tydligt formulerade i aktuella styrdokument. Vid intervjuer framgår emellertid att det inom en del verksamheter, inom bildningsstyrelsens ansvarsområde, finns beställare som attesterar sina egna beställningsfakturor. Enligt de intervjuade pågår arbetet med att ta fram en ny kommunövergripande rutin för fakturahantering. Med den nya rutinen ska kontrollen av att beställare inte attesterar sina egna inköp stärkas.

3.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att roll- och ansvarsfördelningen för hantering av leverantörsfakturor är tydligt formulerade i aktuella styrdokument. Intervjuade instämmer i att detta är tydligt.

I intervjuer framgår dock att det inom en del av bildningsstyrelsens verksamheter är möjligt för beställare att attestera sina egna inköp/beställningar. Detta bidrar enligt vår bedömning till en högre riskutsättning för oegentligheter och jäv vid inköp.

3.3 Intern kontroll av inköp

3.3.1 Internkontrollplaner

Kommunstyrelsen har i sin internkontrollplan 2023¹³ beslutat om en kontroll som avser inköp och hantering av leverantörsfakturor, *köptrohet*. Kontrollen ska genomföras genom en statistisk jämförelse (två ggr/år) samt genom att upprätta rutiner för utbildning.

Bildningsstyrelsen har i sin internkontrollplan 2023¹⁴ beslutat att kontrollera att delegationsbeslut rapporteras enligt beslutad delegationsordning. Detta inkluderar även delegationsbeslut avseende inköp och upphandling.

Omsorgsstyrelsen och individnämnden har i sin internkontrollplan 2023¹⁵ beslutat att granska "Hantering av beställning och faktura" genom en stickprovskontroll. Enligt planen har tidigare stickprov visat på avvikelser.

Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden har inom ramen för internkontrollplanen 2023 inte beslutat om någon kontroll som avser inköp, upphandling eller fakturahantering.

Vid granskningstillfället har inte någon av ovan nämnda styrelser eller nämnder genomförd någon intern kontroll. Resultat av genomförda kontroller återrapporteras till ansvarig styrelse och nämnd i samband med årsbokslut.

3.3.2 Övriga kontrollaktiviteter

Attestering

Inför attestering av fakturor åligger det enligt de intervjuade granskningsattestant och beslutsattestant att säkerställa att priset på varan/tjänsten är korrekt utifrån avtal, att rätt vara/tjänst har levererats samt att övriga villkor i avtalet efterlevts. Se avsnitt 3.1.1.1 för beskrivning över vad som granskas.

Extern kontroll av leverantörsfakturor

Som stöd i arbetet använder sig kommunen av Inyett, som är en IT-funktion som kontrollerar leverantören inför betalning av leverantörsfakturor. Kontroller som görs är exempelvis om leverantören fortfarande betalar sin skatt (F-skattsedel) samt om anmärkningar hos någon myndighet tillkommit sedan föregående kontroll.

¹³ KS 2023-03-13, §25

¹⁴ BS 2022-11-09, §108

¹⁵ OS 2023-01-17, §13

Rutiner för kontroll av inköp

Kommunens rutin för kontroll vid inköp är att säkerställa att följande kontrollmoment utförs:

<i>Prestation och kvalitet</i>	Kontroll att vara eller tjänst mottagits och håller avtalad kvalitet.
<i>Pris och villkor</i>	Kontroll av pris och betalnings-/leveransvillkor mot avtal, beställning, taxa, bidragsregler eller motsvarande.
<i>Formalia</i>	Kontroll att verifikation uppfyller krav enligt lagstiftning och god redovisningssed.
<i>Kontering</i>	Kontroll att konteringen är korrekt.
<i>Beslut</i>	Kontroll mot formella beslut, disponibla medel enligt budget och att utgiften är förenlig med verksamheten.
<i>Behörighet</i>	Kontroll att nödvändiga kontrollmoment utförts av behöriga personer.

Kontrollerna ska utformas så att den interna kontrollen inom respektive styrelse och nämnd är tillfredsställande. Vidtagna kontrollåtgärder ska vara anpassade till transaktionens art så att kontrollkostnaden står i rimlig proportion till riskerna.

Vid identifiering av brister i kontrollen ska det anmälas till närmaste chef enligt fastställt rapportkedja som vi tagit del av. I de fall avvikelser inte hanteras på aktuell nivå lyfts den vidare upp i kedjan för råd och stöd. Möjlighet finns även att få råd och stöd från personal- och ekonomifunktionen. Upptäcks brister utanför den egna enheten ska det anmälas till egen närmsta chef, som därefter rapporterar vidare. I de fall avvikelser berör en överordnad, det vill säga en person som man står i beroendeställning till, kan anmälan även göras till närmaste högre chef.

Bedömning av avvikelser sker i varje enskilt fall. För förseelse följs reglerna i AB17 kap. 3 §§10 och 11 beträffande avstängning och disciplinåtgärder om så bedöms lämpligt.

3.3.3 Bedömning

Utifrån granskad dokumentation samt genomförda intervjuer bedömer vi att kommunen har kända rutiner som syftar till att kontrollera och säkerställa att inköp genomförs samt fakturer hanteras ändamålsenligt.

Med undantag för Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden har samtliga styrelser och nämnder beslutat om att, på olika sätt i sin interna kontroll, granska att inköp genomförs korrekt, vilket vi bedömer vi som positivt.

Utöver styrelser och nämnders internkontrollplaner sker kontroller dels i samband med attestering av leverantörsfakturor dels en extern kontroll genom ett särskilt IT-system som kontrollerar att leverantörerna betalar sin skatt. Vidare sker kontroll vid mottagande av varor/tjänster utifrån en framtagen checklista. Vår bedömning är att löpande kontroller tillsammans med stickprov kan minska riskutsättningen för både avsiktliga och oavsiktliga fel/avvikelser.

3.4 Dataanalys/stickprov avseende genomförda inköp

I samband med granskningen har en övergripande dataanalys genomförts för att bedöma i vilken omfattning kommunens leverantörsfakturor följer de av fullmäktige beslutade Tillämpningsanvisningar till Reglementet. Granskad period är 1 januari – 31 december 2022.

Kontrollen har gjorts för att undersöka om granskade leverantörsfakturor lever upp till de av fullmäktige beslutade tillämpningsanvisningar och därmed innehåller:

1. datum för utfärdande (fakturadatum),
2. ett unikt löpnummer för varje faktura (fakturanummer),
3. säljarens momsregistreringsnummer (VAT-nummer vid EU-handel) eller organisationsnummer för juridiska personer eller personnummer för enskilda näringsidkare när dessa inte är momsregistrerade.
4. säljarens och köparens namn och adress,
5. varornas mängd och art eller tjänsternas omfattning och art,
6. datum då omsättning av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts,
7. vilka handlingar som ligger som grund för fakturan, exempelvis beställning, offert eller avtal,
8. var varorna mottas,
9. beskattningsunderlag för varje skattesats (nettobelopp),
10. tillämpad skattesats,
11. den moms som ska betalas, samt
12. vid befrielse från moms – hänvisning till relevant bestämmelse.

Tio av tolv punkter ovan ligger i linje med de uppgifter som en faktura, enligt 11 kap. 8§ ML, ska innehålla. Undantag är 7. vilka handlingar som ligger som grund för fakturan samt 8. var varorna mottas (leveransadress). I tabell 1 redogörs resultatet av dataanalysen/stickprovet.

Tabell 1

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Fakturadatum	12 (12)	100%
Fakturanummer	12 (12)	100%
VAT-nummer/momsregistreringsnummer	12 (12)	100%
Säljarens och köparens namn och adress	9 (12)	75%
Varornas mängd och art eller tjänsternas omfattning och art	11 (11)	100%
Datum då omsättning av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts	11 (12)	92%
Vilka handlingar som ligger som grund för fakturan - exempelvis beställning, offert eller avtal	4 (12)	33%
Var varorna mottas (Leveransadress)	9 (12)	75%
Nettobelopp	12 (12)	100%
Tillämpad skattesats	12 (12)	100%
Den moms som ska betalas	12 (12)	100%

Kommentar

För samtliga granskade fakturor kan vi konstatera att de innehåller uppgifter såsom fakturadatum, fakturanummer, VAT-nummer/momsregistreringsnummer, varornas mängd och art/tjänstens omfattning och art¹⁶, nettobelopp, tillämpad skattesats och den moms som ska betalas.

En faktura saknar datum för när omsättning av varorna eller tjänsterna utförts/slutförts och två fakturor saknar uppgifter om säljarens och köparens namn och adress samt en leveransadress. I endast fyra av tolv granskade fakturor har det identifierats uppgifter om vilka handlingar som ligger som grund för fakturan (exempelvis en beställning, offert eller avtal).

Ingen av de granskade fakturorna har avsett ett inköp som är befriade från moms.

¹⁶ Kontrollen är tillämpningsbar i 11 av 12 granskade fakturor. En faktura avsåg inköp av musik till lokaler.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna kan stärka sin interna kontroll vid granskning av fakturer inför attestering och betalning. Vår dataanalys/stickprov visar avvikelser i form av en avsaknad av uppgifter avseende leveransadress namn och adress, datum då varorna mottagits samt vilka handlingar som ligger till grund för fakturan.

Mervärdeskattelagen anger vilka uppgifter som ska framgå av en handling för att den ska kunna betecknas som en faktura. Fakturer kan utfärdas som en s.k. fullständig eller förenklad faktura. Enligt 11 kap. 8 § ML ska säljarens och kundens namn och adress tydligt framgå av fakturan. Vidare ska även datum då omsättning av varorna eller tjänsterna utförts eller slutförts framgå. Vår bedömning är att kontrollen i dessa specifika fall brustit då dessa fakturer gått igenom granskning inför attestering och därmed utbetalats.

3.5 Stickprovskontroll av direktupphandlingar

För att bedöma den interna kontrollen i inköpsverksamheten avseende direktupphandlingar har vi genomfört en stickprovskontroll av direktupphandlingar.

Inledningsvis har vi begärt ut en förteckning över leverantörsfakturer för tidsperioden 1 januari - 31 december 2022. Stickprovet avser endast inköp av varor och tjänster (LOU). Inköp under 100 000 kronor och över 800 000 kronor har exkluderats. Leverantören har därefter stämts av mot erhållen avtalsförteckning för att exkludera de leverantörer som för perioden hade avtal med kommunen för varan/tjänsten. Totalt valdes tolv stickprov ut för vidare granskning. Fem av tolv stickprov har exkluderats då de avser annonserade upphandlingar¹⁷, avrop från ramavtal hos Adda Inköpscentral¹⁸, statsbidrag samt faller inom ramen för teleundantaget (3 kap. 6 § LOU). Totalt har vi granskat sju direktupphandlingar fördjupat.

Följande granskningsprogram har använts i samband med kontrollen:

- Om den som attesterat fakturan har behörighet till det.
- Om beslut som fattats med delegation anmälts till ansvarig nämnd.
- Om det finns ett upprättat avtal i enlighet med kommunens riktlinjer för upphandling.
- Om den som undertecknat ett eventuellt avtal har behörighet till det.
- Om dokumentation har upprättats i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer för direktupphandling.
- Om konkurrensutsättning har genomförts.

¹⁷ Två stickprov har identifierats som en annonserad upphandling, det vill säga inte en direktupphandling. Leverantören som upphandlats har inte identifierats i samband med kontroll av kommunens avtalsregister och därmed har den inte valts ut för vidare granskning.

¹⁸Adda Inköpscentral – SKR:s inköpscentral som löpande genomför upphandlingar av ramavtal.

2023-09-19

— Om det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret överskrider direktupphandlingsgränsen för vald leverantör.

I samband med stickprovskontrollen har en bedömning gjorts om inköpet är att anse som en otillåten direktupphandling eller ej. För att kunna genomföra ovanstående kontroller har vi efterfrågat följande underlag:

- Leverantörsfaktura och eventuella tillhörande bilagor.
- Giltig attestordning för granskad period.
- En print-screen eller motsvarande från fakturasystemet som visar vilka som attesterat fakturan.
- Underlag som tydliggör att konkurrensutsättning genomförts och/eller det upphandlingsunderlag/dokumentation som finns kopplat till inköpet (utöver fakturan).

I tabell 2 redogörs våra övergripande iakttagelser i stickprovskontrollen. Inom parentes anges det totala antalet granskade stickprov i respektive kontrollpunkt.

Tabell 1

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Den som attesterat leverantörsfakturan har behörighet till det.	7 (7)	100%
Beslut som fattats med delegation har delgetts nämnden.	0 (7)	0%
Vi har erhållit ett upprättat avtal som enligt kommunens riktlinjer ska finnas.	1 (7)	14%
Den som har undertecknat avtalet har behörighet till detta.	1 (1)	100%
Dokumentation har upprättats i enlighet med LOU och riktlinjer för direktupphandling.	0 (7)	0%
Vi har erhållit underlag som tydliggör att konkurrensutsättning har genomförts.	1 (7)	14%
Det samlade värdet av genomförda inköp under kalenderåret överskrider inte direktupphandlingsgränsen för vald leverantör.	1 (7)	14%

Kommentar

I samtliga granskade stickprov (7) kan vi konstatera att den som attesterat leverantörsfakturorna även har behörighet till detta. I ett av sju granskade stickprov har vi erhållit ett upprättat avtal som ska finnas enligt kommunens riktlinjer för direktupphandling. Detta avtal har undertecknats av en tjänsteperson som har behörighet till det.

2023-09-19

I ett av sju granskade stickprov har vi erhållit underlag som, i enlighet med kommunens riktlinjer, tydliggör att inköparen har tillfrågat tre leverantörer inför köpet. I ett stickprov överskrider det samlade värdet av genomförda inköp under 2022 den lagstadgade direktupphandlingsgränsen för vald leverantör.

Vi har inte för något av de granskade inköpen/direktupphandlingarna erhållit dokumentation som upprättats i enlighet med riktlinjerna för direktupphandling. Det innebär även att vi saknar underlag som motiverar inköpen under upphandlingarnas samtliga skeden (19 a kap. 11§ LOU). Avvikelserna som identifierats avser en avsaknad av skriftliga avtal, samt underlag som tydliggör att det genomförts en konkurrensutsättning.

I samband med stickprovskontrollen har vi inte kunnat genomföra kontrollen av att beslut som fattats med delegation har delgetts nämnden. Enligt erhållna delegationsordningar har respektive förvaltningschef delegation från styrelsen/nämnden att inom beslutad rambudget för styrelsen/nämnden besluta om avtal samt upphandling och inköp av varor och tjänster överskridande 100 000 kronor. I granskade protokoll kan vi se att kommundirektören/förvaltningschefer återrapporterat delegationsbeslut under 2022. Det framgår emellertid inte vad delegationsbesluten avser. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat beslutsunderlag/underlag som tydliggör att beslutet att genomföra inköpen som granskats i stickprovet även har delgivits ansvarig styrelse/nämnd som ett delegationsbeslut, men ej erhållit något underlag.

3.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att granskade direktupphandlingar inte fullt ut lever upp till de krav som finns i LOU och kommunens egna riktlinjer för direktupphandling. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen och granskade nämnder kan stärka uppföljningen av fattade delegationsbeslut avseende upphandling och inköp.

I samband med genomförd stickprovsgranskning har vi konstaterat avvikelser i form av avsaknad av dokumentation som ska finnas i enlighet med LOU och de av fullmäktige fastställda riktlinjerna för direktupphandling. Vi saknar bland annat underlag som visar att konkurrensutsättning genomförts. Det innebär enligt vår bedömning att det finns en risk för att kommunstyrelsen och granskade styrelser/nämnder åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor i samband med direktupphandlingar.

Efter genomförd stickprovskontroll kan vi inte utesluta att otillåtna direktupphandlingar genomförts under 2022.

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning avseende inköp och leverantörsfakturer ytterligare. Kommunstyrelsen och samtliga granskade styrelser/nämnd bedöms även kunna stärka sin interna kontroll avseende leverantörsfakturer.

Granskade styrdokument bedöms vara tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll för att utgöra ett stöd i arbetet. Vi noterar dock att de hänvisar till tidigare gällande praxis/lagregler. Det finns enligt vår bedömning därför anledning att se över styrdokumenten så att de är aktualiserade och i linje med gällande lagstiftning.

Roll- och ansvarsfördelningen bedöms vara tydligt formulerade i granskade underlag samt av intervjuade. Av intervjuer framgår att medarbetare i bildningsstyrelsens verksamheter, vid granskningstillfället, har möjligt att attestera sina egna inköp/beställningar. Det bidrar enligt vår bedömning till en högre riskutsättning för oegentligheter och jäv vid inköp.

Kommunens rutiner för intern kontroll bedöms efter genomförd granskning vara tydliga och utgöra ett tillräckligt stöd vid hantering av fakturer. Med undantag för Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden har samtliga styrelser/nämnd beslutat om att på olika sätt granska att inköp genomförts korrekt, vilket vi bedömer vi som positivt. Utöver beslutade internkontroller sker även granskning av leverantörsfakturer i samband med attestering samt genom ett särskilt IT-system för kontroll av exempelvis F-skattsedel. Efter genomförd dataanalys/stickprov bedömer vi dock att kommunstyrelsen och de granskade styrelser/nämnd kan stärka sin interna kontroll vid granskning av fakturer inför attestering. Vår dataanalys/stickprov visar avvikelser i form av en avsaknad av uppgifter som, enligt både lagregler och de av fullmäktige beslutade tillämpningsanvisningarna, ska finnas med i fakturer.

Vidare bedömer vi att granskade direktupphandlingar inte fullt ut lever upp till de krav som finns i LOU och i kommunens egna riktlinjer för direktupphandlingar. I samband med genomförd stickprovskontroll av direktupphandlingar har vi konstaterat avvikelser i form av avsaknad av dokumentation. Vi saknar bland annat underlag som visar att konkurrensutsättning genomförts, vilket enligt vår bedömning gör att det finns en risk för att kommunstyrelsen och granskade styrelser/nämnd åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor i samband med direktupphandlingar. Vi bedömer även att kommunstyrelsen och de granskade styrelser/nämnd kan stärka uppföljningen av delegationsbeslut som avser upphandling och inköp. Slutligen kan vi efter genomförd stickprovskontroll inte utesluta att otillåtna direktupphandlingar genomförts under 2022.



Avesta kommun
Granskning av leverantörsfakturor

2023-09-19

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga styrelser/nämnd att

- tillse en tillräcklig intern kontroll inför attestering och utbetalning av leverantörsfakturor.
- stärka sin uppföljning av fattade delegationsbeslut avseende upphandling och inköp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- säkerställa att styrdokument avseende fakturahantering och direktupphandling löpande ses över och ligger i linje med aktuell lagstiftning.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bildningsstyrelsen att

- minska riskutsättningen för oegentligheter och jäv vid inköp genom att säkerställa att ansvarig beställare inte kan attestera sina egna beställningar/inköp.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi att Västmanland-Dalarna miljö- och byggnadsnämnden

- överväga risker avseende upphandling, inköp och fakturahantering inför beslut om internkontrollplan.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten

Certifierad kommunal revisor

Linnea Grönvold

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.