

Granskning av oegentligheter inom upphandling och inköp

Österåkers kommun

December 2023

Sara Sommarin, Certifierad kommunal revisor och projektledare

Elina Lundberg, revisionskonsult

Henrik Fagerlind, Certifierad kommunal revisor och kvalitetssäkrare

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett förebyggande arbete mot oegentligheter avseende upphandlingar. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte helt* har säkerställt ett förebyggande arbete mot oegentligheter avseende upphandlingar.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt (arkivering, planering, kontroll av skatter och avgifter) innehåll?	Delvis	
Använder verksamheterna riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker i upphandlingsprocessen?	Ja	
Finns tillräckliga rapporteringskanaler för att rapportera vid misstanke om oegentligheter.	Ja	
Efterlevs riktlinjerna? Frågan besvaras genom stickprov.	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att styrdokumenterna är aktuella och kända.
- Utveckla styrdokumenterna relaterade till risken för oegentligheter/välfärdsbrott. Med fördel bör styrdokumenterna definiera "oegentlighet" och exempelvis omfatta bisysslor och tydliggöra ansvaret avseende oegentligheter/välfärdsbrott.
- Säkerställa att löpande informationsinsatser och utbildningar kring oegentligheter/välfärdsbrott ges till verksamheterna.
- Säkerställa en hög avtalstrohet. Rekommendationen innefattar särskilt att säkerställa att fakturerade priser sker i enlighet med avtal.
- Överväga att upprätta en uppförandekod för leverantörer i syfte att tydliggöra för kommunens leverantörer vilket förhållningssätt som gäller inom ramen för oegentligheter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Inledande avsnitt om det förebyggande arbetet mot mutor och korruption	5
Granskningsresultat	7
Samlad bedömning	17
Rekommendationer	17

Inledning

Bakgrund

Ett antal avslöjanden avseende oegentligheter inom den offentliga sektorn har inneburit en ökad uppmärksamhet på risken för oegentligheter inom dessa organisationer. Offentliga verksamheter arbetar på uppdrag av medborgare. För att upprätthålla allmänhetens förtroende är det väsentligt att det finns tillräckliga kontrollstrukturer som motverkar förekomsten av oegentligheter.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Under 2021 och 2022 genomfördes en granskning gällande upphandling och en förstudie om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsbrott (ej specifikt gällande upphandling). Granskningarna noterade att det saknas ett kommunövergripande arbete med riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker kopplat till välfärdsbrott samt att visseblåsarfunktionen inte var helt känd. Därtill visades att kommunen var i behov av att stärka den systematiska uppföljningen av upphandlingar.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten med fokus på hur man förebygger och förhindrar oegentligheter.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett förebyggande arbete mot oegentligheter avseende upphandlingar.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt (arkivering, planering, kontroll av skatter och avgifter) innehåll?
2. Använder verksamheterna riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker i upphandlingsprocessen?
3. Finns tillräckliga rapporteringskanaler för att rapportera vid misstanke om oegentligheter (frågan inkl. rapporteringskanaler)
4. Efterlevs riktlinjerna? Frågan besvaras genom stickprov.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6:1, 6:6, 6:11
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
 - Dokumentation och bevarande av handlingar, kap. 12 §14, kap. 12 §17, kap. 19 a §11, kap. 19 a §12
 - Riktlinjer för direktupphandling kap. 19 a §15
 - Varu- eller tjänstekontrakt som regelbundet återkommer eller som ska förnyas kap. 5 §11
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2023 och kommunstyrelsens ansvar.

Granskningen tar hänsyn till att en upphandlingsgranskning genomfördes 2021 (som följdes upp under 2022) samt en förstudie om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott.

Metod

Granskningen genomförs genom dokumentanalys, intervjuer, protokollgranskning och stickprov. Även en översiktlig registeranalys har genomförts.

Intervju har genomförts med följande funktioner:

- Tf. HR-chef.
- Företrädare för Upphandling och Inköpsenheten.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Inledande avsnitt om det förebyggande arbetet mot mutor och korruption

Intern kontroll och COSO-modellen

COSO-modellen är ett internationellt etablerat ramverk för utvärdering och utveckling av intern styrning och kontroll. I COSO-modellen definieras intern kontroll på följande sätt: *”Intern kontroll kan övergripande definieras som en process, där ledningen samt övrig personal samverkar, vilken utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:*

- *Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.*
- *Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.*
- *Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.”*

Enligt COSO-modellen omfattar intern kontroll komponenterna *Kontrollmiljö, Riskbedömning, Kontrollaktiviteter, Information & Kommunikation* samt *Uppföljning & Utvärdering*.

Figur 1. COSO-modellen och dess fem komponenter.



Nedan beskrivs COSO-modellens olika komponenter.

1. Kontrollmiljö är den omgivning som den interna styrningen och kontrollen verkar i och påverkas av. Detta kan vara riktlinjer, ~~policy~~, organisationskulturen och ledningens styrning. Kontrollmiljön kan sägas vara fundamentet för den interna kontrollen.

2. Riskbedömning handlar om hur risker för verksamheten identifieras, värderas och hanteras. Det kan tex handla om omvärldsrisker, finansiella risker, legala risker samt verksamhetsrisker.

3. Kontrollaktiviteter är de aktiviteter som utarbetas för att fel ska upptäckas, åtgärdas och även förebyggas. Åtgärderna kan även finnas inbyggda i såväl organisationsstruktur som rutiner.

4. Information & Kommunikation handlar om hur mål, policies, riktlinjer, risker, avvikelser och åtgärder kommuniceras i organisationen.

5. Uppföljning & Utvärdering handlar om hur organisationen följer upp beslutade mål och åtgärder samt hur den interna kontrollen utvärderas och utvecklas.

I det praktiska arbetet med intern kontroll är det viktigt att det finns en tydlig koppling mellan mål och de olika COSO-komponenterna. En grundläggande del för att arbetet med den interna kontrollen ska fungera är att det finns tydliga styrsignaler, exempelvis genom dokumenterade rutiner och riktlinjer.

COSO-modellen kan även användas som utgångspunkt för utformning av ett adekvat förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption.

Ett adekvat förebyggande arbete mot jäv, mutor och korruption skall vara riskbaserat vilket medför att det ställs särskild vikt vid COSO-komponenten *riskbedömning*. En bedömning, riskanalys, av vilka risker för jäv, mutor och korruption som kan finnas i en verksamhet är utgångspunkten och avgör omfattningen av det förebyggande arbetet och vilka åtgärder som sätts in för att minska riskerna. Riskerna kan se olika ut och exempelvis finnas i relationer med externa parter såsom leverantörer, typiskt sett i samband med upphandling och inköp, i myndighetsutövning, bidragsverksamhet, andra former av stödverksamhet eller annat i vilket externa parter är beroende av beslut fattade av verksamheten. Detta medför också att ett adekvat arbete mot jäv, mutor och korruption inte alltid ser lika ut utan skall vara anpassat efter de risker som typiskt sett kan finnas givet en verksamhets storlek, typ av verksamhet och de specifika risker som en verksamhet själva bedömer finns i den egna verksamheten.

Adekvata riktlinjer i det förebyggande arbetet

De styrdokument som nämns nedan är att anse som en grundläggande nivå i det förebyggande arbetet. Nedan följer också exempel på vad dessa styrdokument kan innehålla för att uppfattas som adekvata.

Värdegrund

Vikten av att vara saklig och opartisk bör vara en integrerad del av värdegrunden då dessa aspekter är direkt kopplade till det förebyggande arbetet mot jäv, mutor och korruption.

Tips och incidenthantering

Information om hur inkomna tips och eventuella incidenter ska hanteras och utredas.

Jäv

Det är viktigt att riktlinjen innehåller en hänvisning till gällande lagstiftning och regelverk, hur riktlinjen ska kommuniceras, hur man ska agera vid jäv samt att det åligger individen att självant lyfta jävsfrågan.

Uppförandekod för leverantör

Hänvisning kan ske till de delar i policys och riktlinjer för exempelvis värdegrund, representation och antikorrupsionspolicy vilka leverantörerna har att förhålla sig till och hur den skall kommuniceras och följas upp med leverantörerna.

Direktupphandling

Hänvisning till regelverken med förklaring kring gällande regler och lagar samt information om kommunspecifika riktlinjer.

Granskningsresultat

Övergripande organisation och ansvar

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av Österåkers kommuns angelägenheter. Därtill ska styrelsen följa frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I styrfunktionen ingår att leda arbetet med övergripande mål och riktlinjer och ha hand om kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Reglementet antogs av fullmäktige 2022-11-21 §7:5.

I kommunen är det Upphandling och Inköpsenheten som driver upphandlingsarbetet i kommunen. Enheten består av 10 medarbetare, inklusive Upphandling och Inköpschef. Varje nämnd och bolag ansvarar för sina upphandlings- och inköpsbehov enligt kommunens upphandlingspolicy, samt att beslut om inköp och beslut om att upphandla fattas på behörig nivå i enlighet med delegationsordningen.

Ändamålsenliga riktlinjer

Revisionsfråga 1: Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt (arkivering, planering, kontroll av skatter och avgifter) innehåll?

Iakttagelser

Upphandlingspolicy

I "Policy för upphandling i Österåkers kommun" (2021) beskrivs styrdokumentets syfte, utgångspunkter för upphandlingsverksamheten samt ansvar avseende upphandlingsprocessen. Syftet med policyn, enligt skrivelse, är att säkerställa att anskaffning av varor, tjänster och entreprenader sker enligt gällande lagstiftning för offentlig upphandling, med rätt kvalitet till rätt kostnad samt bidrar till en hållbar utveckling.

Av styrdokumentet framgår följande utgångspunkter för upphandlingsverksamheten:

- Upphandling ska bedrivas på ett affärsmässigt och affärsetiskt sätt så att förtroendet för Österåkers kommun som offentlig myndighet och avtalspart upprätthålls.
- Verksamhetens behov ska vara styrande vid anskaffning av varor, tjänster och entreprenader.
- Upphandlingsdokument ska, om så är möjligt, utformas på ett sådant sätt att även små och medelstora företag har möjlighet att konkurrera.
- Vid genomförande av upphandlingar, oavsett värde, ska säkerställas att upphandlingsprinciperna efterlevs samt att konkurrens tillvaratas.

Riktlinjer avseende inköp och upphandling

“Riktlinjer till upphandlingspolicy” (2021) utgör ett komplement till kommunens upphandlingspolicy. Syftet med riktlinjerna beskrivs vara att tillse att upphandlingar genomförs med kunskap, kompetens, saklighet och objektivitet. Riktlinjerna gäller även för upphandlingskonsulter som genomför upphandlingar på uppdrag av kommunen. Av riktlinjen framgår bland annat:

- Roll- och ansvarsbeskrivningar för styrelsen, nämnderna, förvaltningarna och beställarna samt upphandlingsenheten. Bl.a. anges att upphandlingsenheten ansvarar för att riktlinjer är aktuella inom området, och att genomföra ekonomisk kontroll för att säkra att leverantörer har en tillräcklig ekonomisk ställning.
- Upphandlingsprocessens olika steg, från beställning och planering till framtagandet av upphandlingsdokument och avtalsuppföljning. För samtliga delar framgår tydliga beskrivningar.
- Anskaffningsprocessen för inköp. Exempelvis ska beställaren kontrollera i avtalskatalogen först innan beställning i syfte att se om produkten/varan kan införskaffas på gällande avtal.
- Dokumenthanteringsprinciper. Efter att avtal tecknats ansvarar upphandlingsenheten för att samtliga handlingar arkiveras enligt gällande dokumenthanteringsplan samt att signerat avtal laddas upp i upphandlingsverktyget TendSign. Inom ramen för granskningen har vi mottagit dokumenthanteringsplanen som anger var dokumenten ska förvaras, hur de ska registreras och gallringsprinciper.

Vid genomläsning noteras att riktlinjen är daterad år 2021 och exempelvis hänvisar till tidigare gällande tröskelvärden.

Riktlinjer för direktupphandling

Vidare har vi mottagit “Riktlinjer för direktupphandling” (2022) som beskriver hur direktupphandlingar får genomföras och under vilka förutsättningar tillvägagångssättet får nyttjas. Syftet med riktlinjerna anges vara att kommunen ska säkra en enhetlig hantering av direktupphandlingar, få ökad konkurrens och uppfylla gällande lagkrav. Beroende på direktupphandlingens värde ska olika förfaranden tillämpas. I samband med tilldelningsbeslut för direktupphandlingar mellan 100 000 - 300 000 kr framgår i riktlinjen att upphandlingsenheten ska kontaktas för stöd vid företagskontroll, samt anges vilka uppgifter som ska bifogas.

Vid intervju förklaras att ansvaret för direktupphandlingar till del centraliserats och att 2 nya medarbetare anställts sedan den tidigare upphandlingsgranskningen gjord av PwC. Medarbetarna tillhör organisatoriskt upphandlingsenheten. Enheten hanterar direktupphandlingar vars värde överstiger 300 000 kr. Resterande direktupphandlingar hanteras ute på verksamheterna.

Mallar och stödmaterial

Inom ramen för granskningen har vi mottagit flertalet mallar som ska fyllas i, i samband med genomförande av upphandling/direktupphandling. Dessa omfattar:

- Avtalsmallar för tjänster och varor.
- Blankett för dokumentation av direktupphandlingar.
- Jävsdeklaration vid upphandling.
- Stöd vid offertförfrågan för direktupphandlingar under 100 000 kr samt mellan 100 000 och 300 000 kr.
- Tilldelningsbeslut.
- Uppdragsbeställning av upphandling.

Vid intervju anges att upphandlingar över 300 000 kr konkurrensutsätts via upphandlingsverktyget TendSign.

Vidare anges att jäv ofta diskuteras och att upphandlingsenheten informerar inför upphandlingar om vikten att fylla i jävsdeklarationer och vad jäv innebär. Alla som är delaktiga i en upphandlingsprocess är ålagda att fylla i blanketten. Detta framgår även av jävsblanketten, där det därutöver framgår hänvisningar till relevanta lagrum och att ifylld blankett ska mejlas till upphandlingsenheten.

I avtalsmallarna för tjänster och varor framgår bl.a. avsnittet "Lagar, förordningar och föreskrifter" i vilket det anges att leverantören är ålagd att följa gällande lagar, förordningar och föreskrifter. Därtill anges att leverantören ansvarar för att självständigt hålla sig uppdaterad kring gällande regelverk.

Rutin för visselblåsning i Österåkers kommun

År 2021 började den s.k. visselblåsarlagen gälla, lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.

I kommunen finns det framarbetade styrdokumentet "Visselblåsning i Österåkers kommun" (2022). I styrdokumentet framgår bakgrund till lagen, vilka personer som kan nyttja visselblåsarsystemet, vilka ärenden som ska rapporteras via kanalen och hur ärenden handläggs. Det är HR-chefen i kommunen som ansvarar för funktionen. Visselblåsningsfunktionen omnämns närmare i revisionsfråga 3.

Vid intervju lyfts att det finns ett stort förtroende inom kommunen och mellan kollegor. De intervjuade är eniga kring att informationsinsatser genomförts avseende visselblåsarsystemet.

Övriga styrdokument

Av intervjuer framkommer att det finns en policy för mutor och jäv. "Policy för Österåkers kommun avseende mutor och jäv" är fastställd av fullmäktige, antagen år 2013 och publicerad på kommunens hemsida. Policyn behandlar huvuddelarna tagande/givande av muta, hur mutförsök uppmärksammas samt jäv och andra intressekonflikter. Bland de intervjuade råder däremot meningsskiljaktigheter huruvida policyn gäller och huruvida den är känd i kommunen.

Förstudie om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott

Under 2023 genomfördes en förstudie om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott. Områdena ekonomiskt bistånd, personlig assistans och föreningsstöd omfattades av förstudien.

Av förstudiens slutsatser framgår att det inte finns upprättade styrdokument som tydliggör hur kommunen avser att arbeta med frågan om välfärdsbrott.

Av intervju med upphandlingsenheten framförs att ett enhetligt arbetssätt i kommunen för att arbeta gemensamt mot välfärdsbrott med ett tydligt ägarskap är önskvärt.

Bedömning

Finns det adekvata riktlinjer med ändamålsenligt (arkivering, planering, kontroll av skatter och avgifter) innehåll?

Bedömning: Delvis

Vi har i granskningen kunnat konstatera att kommunen har flera upprättade styrdokument med tillhörande stödmaterial som behandlar bl.a. jäv, visseblåsning och upphandling.

Vår bedömning är dock att exempelvis begreppet oegentlighet ytterligare kan utvecklas och exemplifieras. I detta sammanhang vill vi även lyfta vikten av att omfatta antikorrupsionsarbete, samt ge hänvisning till andra relevanta riktlinjer inom området såsom bisysslor.

Verksamheternas riskanalyser

Enligt Upphandlingsmyndigheten är riskanalysen ett viktigt verktyg för att identifiera vad som kan gå snett i samband med en upphandling. Störst blir effekten om arbetet med riskhantering sker kontinuerligt i inköpsprocessen och det tas fram handlingsplaner för när och hur identifierade risker hanteras.

Risker som framhålls av Upphandlingsmyndigheten är:

- Risken att upphandlingen misslyckas.
- Finansiella risker.

- Risker på marknaden.
- Samhällsrisker.

Enligt SKR:s rapport "Välfärdsbrott och otillåten påverkan" (2021) är riskanalyser som syftar till att identifiera svagheter i organisationen ett av de viktigaste verktygen i det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott.

Revisionsfråga 2: Använder verksamheterna riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker i upphandlingsprocessen?

lakttagelser

Riskanalyser i den interna kontrollen

Enligt "Riktlinjer för intern kontroll i Österåkers kommun" (2021) ska nämnderna/kommunstyrelsen ta fram en riskanalys för att identifiera relevanta kontrollmoment. Riskanalysen ska årligen omfatta oegentligheter.

Inom ramen för granskningen har vi mottagit verksamhetsplanen för år 2023 för kommunstyrelsen där bl.a. internkontrollplanen redogörs. I internkontrollplanen tydliggörs att en central grupp på kommunstyrelsens förvaltning tillsammans med kontrollernätverket identifierat 3 centrala kontrollmoment. Inga av dessa behandlar upphandling, jäv, mutor eller korruption.

Utöver de centralt beslutade kontrollmomenten ska styrelsen/nämnderna genomföra en egen risk- och väsentlighetsanalys för att få fram kontrollmoment som är verksamhetsspecifika inom området mutor, jäv och korruption. Det moment som beslutats om för kommunstyrelsen är:

- Genomförd utbildning inom ämnet mutor, jäv respektive korruption gentemot samtliga inom kommunstyrelsen.

Av delårsrapport per augusti 2023 för kommunstyrelsen framgår att utbildningstillfället är planerat att genomföras senare under hösten, i samband med framtagandet av verksamhetsplanen för år 2024. Delårsrapporten behandlades av kommunstyrelsen 2023-10-09 §13.

Riskanalyser i upphandlingsarbetet

Av upphandlingsenheten anges att riskanalyser kontinuerligt genomförs inför upphandlingar. Särskilt när det gäller upphandlingar inom riskområden. Detta då det finns en medvetenhet kring att det exempelvis finns oseriösa leverantörer och att det finns risk för överprövningar. Som exempel på riskområde lyfts städbranschen, där det av kommunen ställs minimikrav på lön, arbetstid, semester men även inom hållbarhet ur ett miljöperspektiv. Vidare anges att gällande krav på leverantörer framgår i upphandlingsunderlagen, och i de s.k. ska-kraven. Ska-kraven är obligatoriska krav som måste uppfyllas för att ett anbud ska kvalificera sig i upphandlingsprocessen.

Därtill anges av upphandlingsenheten att utbildningsinsatser genomförts, både internt (för beställare) samt externt (för näringslivet). I samband med insatserna anges att upphandlingsprocessen diskuterats, och att insatserna skedde med anledning av önskemål från verksamheterna och för att upphandlingsenheten noterat att det finns ett behov.

Av de intervjuade lyfts samtidigt att upphandlingsenheten har en hög arbetsbelastning och att det händer att upphandlingar initieras sent vilket medför att det förberedande arbetet ibland får nedprioriteras. Till del beskrivs denna process ha förbättrats då inköpsplanen nu utgör en del av verksamhetsplanen för nästkommande år. På så vis erhåller verksamheterna direktiv från ledningen att denna ska fyllas i.

Vid kompletterande intervju anges att kommunen tecknat ett kontrakt med ett företag som håller på att utveckla en tjänst som syftar till att kontrollera företag och effektivisera den interna kontrollen. Exempelvis ska kommunen kunna se om det finns en dom mot huvudmän i företagen. Kontraktet är skrivet på en provotid fram till den 1 januari år 2024. Avtalet kan sägas upp utan uppsägningstid om företaget inte kan erbjuda tjänsten innan den 31 mars år 2024.

Bedömning

Använder verksamheterna riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker i upphandlingsprocessen?

Bedömning: Ja

Utifrån granskningen bedömer vi att det används riskanalyser för att medvetandegöra och upptäcka risker i upphandlingsprocessen. Vi konstaterar att riskanalyser görs inför upphandlingar, och att kommunstyrelsen beaktat mutor, jäv och korruption i sin internkontrollplan.

Samtidigt ser vi ett behov av att kommunstyrelsen kontinuerligt arbetar vidare och utvecklar arbetet med riskanalyser.

Rapporteringskanaler av misstanke om oegentligheter

Revisionsfråga 3: Finns tillräckliga rapporteringskanaler för att rapportera vid misstanke om oegentligheter

År 2021 började den s.k. visselblåsarlagen gälla, lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Lagen gäller vid rapportering i ett arbetsrelaterat sammanhang av information om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram.

Iakttagelser

Sedan år 2022 finns det ett visselblåsarsystem i Österåkers kommun. I styrdokumentet framgår information om:

- Syftet med visselblåsarsystemet.

- Vilka personer som kan nyttja visselblåsarsystemet.
- Vilka ärenden som ska rapporteras via kanalen
- Hur ärenden handläggs.
- Utvärdering och förbättring.
- Allmänna handlingar, sekretess och diarieföring.

Styrdokumentet fastställer även vilka som inte har möjlighet att rapportera in missförhållanden via visselblåsarsystemet, till exempel förtroendevalda, vårdnadshavare och boende i kommunen (kommunmedlemmar).

Som nämnts i revisionsfråga 1 är det HR-chefen som är ansvarig för funktionen. Vid intervju anges att information om visselblåsarsystemet även finns på kommunens hemsida. Av kommunens hemsida förtydligas vilka som funktionen riktar sig mot och hur en anmälan genomförs. En anmälan kan göras via en extern länk, genom att scanna en QR-kod på hemsidan eller genom att ringa in. När anmälan är gjord får visselblåsaren tillgång till en länk där denne kan följa ärendet samt besvara eventuella frågor ställda av utredaren. Visselblåsarsystemet sköts av den externa leverantören Lantero i syfte att säkerställa visselblåsarens anonymitet samt att informationen hanteras korrekt. Vid en anmälan genomför Lantero en screening av anmälan och bedömer om ärendet är ett s.k. kvalificerat visselblåsarärende. Kommunen delges, enligt intervju, information om ärendet. Om ärendet bedöms som kvalificerat handläggs det av HR-chefen, kanslichefen och ekonomidirektören förutsatt att ingen av dessa är jäviga. Enligt styrdokumentet föredras utredning och eventuell rekommendation för åtgärd i Österåkers kommuns ledningsgrupp av HR-chef. Detta bekräftas även vid intervju.

Inom ramen för granskningen efterfrågades statistik avseende typ av ärenden som inrapporterats. Enligt statistiken har det inkommit 7 ärenden sedan systemet implementerades år 2022, varav 5 avskrivits då de faller utanför systemets syfte (inte ses som visselblåsarärenden). Resterande gällde 1 HR-ärende och 1 ärende om möjligt jäv. Jävsärendet utreddes av extern part och avskrevs senare då det bedömdes att omständigheterna inte utgjorde jäv.

Utöver visselblåsarsystemet finns inga andra rapporteringskanaler avseende kommunövergripande oegentligheter enligt de intervjuade. Vid intervjuer anges att när visselblåsarsystemet implementerades genomfördes en gedigen informationskampanj för att säkerställa att visselblåsarsystemet blev känt inom kommunen.

De är i första hand närmaste chef som de intervjuade skulle informera om misstänkta oegentligheter. Även diskussioner med kollegorna skulle genomföras enligt uppgift. Som också angetts i revisionsfråga 1 diskuteras vikten av jävsdeklARATIONER och jävssituationer inför upphandlingar.

Av de intervjuade anges att visselblåsarsystemet tillsammans med den öppna kulturen inom kommunen ses som tillräckliga rapporteringskanaler.

Förstudie om kommunens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka välfärdsfusk och välfärdsbrott

I förstudien framgår att visselblåsarsystemet inte fullt ut sågs som känt.

Bedömning

Finns tillräckliga rapporteringskanaler för att rapportera vid misstanke om oegentligheter?

Bedömning: Ja

Av granskningen konstateras att kommunen implementerat ett visselblåsarsystem. Av riktlinjen framgår hur systemet ska nyttjas och hur anonymitet för visselblåsaren säkerställs.

Av de intervjuade framhålls att när visselblåsarsystemet implementerades genomfördes en informationskampanj för att säkerställa att systemet blev känt inom kommunen.

Efterlevnad av riktlinjer

Revisionsfråga 4: Efterlevs riktlinjerna?

Iakttagelser

Registeranalyser

Som en del i granskningen har vi genomfört en registeranalys där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra (period januari - oktober 2023) mot avtalskatalogen innehållande kommunens gällande avtal. Enbart transaktioner kopplade till leverantörer i avtalskatalogen har beaktats i syfte att kunna kontrollera moment i upphandlingsprocessen i stickproven. De transaktioner som inte kan kopplas till avtal kan vara (och avser oftast) direktupphandlingar.

Utifrån analyser har vi granskat transaktioner per konto, per förvaltning, per leverantör och per utvalda omsättningsintervaller. Samtliga analyser har utgått ifrån kommunens redovisade nettotransaktioner, detta eftersom LOU inte tar hänsyn till moms. Syftet med analyserna har varit att skaffa oss en överblick över vilka inköp som genomförts och hur köpmönstren ser ut.

Stickprov

Totalt genomfördes 20 stickprov avseende 20 inköp, fördelat på 10 leverantörer. Det vill säga 2 inköp per leverantör. Kopplat till stickproven har vi begärt ut kompletterande underlag såsom avtal och beställningar.

Stickproven har valts ut utifrån resultatet av genomförd registeranalys samt med hänsyn till tidigare erfarenheter om riskområden. Exempelvis har vi valt ut stickprov utifrån total omsättning, höga enskilda fakturor och nyttjanden av olika konton. Bedömningarna

grundas på huruvida vi kunnat styrka/verifiera kontrollpunkterna. Våra bedömningar tydliggörs under tabellen.

Följande kontrollpunkter har stickproven kontrollerats mot.

1. Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?
2. Är fakturerade priser i enlighet med avtal?
3. Har inköp attesterats av rätt person?
4. Har ett korrekt tilldelningsbeslut fattats? (Inkl. om man lämnat motivering).
5. Uppfyller upprättad faktura kraven i bokföringslagen och ML (mervärdesskattelagen)?
6. Genomförs kontroll av skatter och avgifter?
7. Möjliggör avtalen uppföljning, insyn, dialog och kontroll?

Tabell: Stickprov, resultat

	Leverantör									
Kontrollpunkt	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	Godkänt 1 av 2	Godkänt 1 av 2	Godkänt 0 av 2	Godkänt 0 av 2	Godkänt 1 av 2	Godkänt 0 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 0 av 2
Har inköp attesterats av rätt person?	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2
Har ett korrekt tilldelningsbeslut fattats?	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Stryks	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Stryks	Stryks
Uppfyller upprättad faktura kraven?	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 1 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 0 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2
Genomförs kontroll av skatter och avgifter?	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2
Möjliggör avtalen uppföljning, insyn, dialog och kontroll?	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2	Godkänt 2 av 2

Grön = 2 av 2 stickprov är uppfyllda, **gul** = 1 av 2 stickprov är uppfyllda, **röd** = inga stickprov är uppfyllda/kontrollfrågan har ej kunnat styrkas

Följande iakttagelser har gjorts i granskningen:

- **Kontrollpunkt gällande avrop:** För samtliga inköp har vi kunnat styrka att avrop skett på rätt sätt.

- *Kontrollpunkt gällande fakturerade priser:* För 3 leverantörer har vi inte mottagit prislistor varvid vi inte kunnat verifiera att de priser som kommunen betalat är i enlighet med avtal. För 3 leverantörer har vi antingen inte hittat varorna i prislistan eller så har priset inte stämt med prislistan. Avseende leverantör 6 är priset på fakturan redovisat i en klumpsumma varvid vi inte kunnat stämma av mot gällande prislista att fakturerat pris är korrekt.
- *Kontrollpunkt gällande attester:* För samtliga inköp har vi kunnat styrka att attestering skett på rätt sätt.
- *Kontrollpunkt gällande tilldelningsbeslut:* Inga avvikelser har noterats. För 3 leverantörer (totalt 6 stickprov) har kontrollfrågan strukits. Detta då upphandlingarna genomförts av inköpscentralen Adda och inte av kommunen.
- *Kontrollpunkt gällande upprättad faktura:* För 2 leverantörer noteras att fakturorna inte visar styckpris/antalet. Ingen ytterligare fakturaspecifikation har bifogats.
- *Kontrollpunkt gällande skatter och avgifter:* Vi har mottagit upphandlingsunderlag som visar att leverantören måste försäkra om att betalning av skatter och betalning av sociala avgifter skett korrekt.
- *Kontrollpunkt gällande uppföljning, insyn och dialog:* Av samtliga avtal vi mottagit framgår antingen att uppföljning ska göras eller att möjlighet finns för kommunen att begära underlag/initiera uppföljning.

Vid intervju anges att kontroll av skatt vid upphandling genomförs via Creditsafe samt att kontroll av arbetsgivaravgiften är betald. Även i flera avtal noteras formulering om att leverantören ska fullgöra sina skyldigheter avseende socialförsäkringsavgifter och skatter.

Av de intervjuade anges därtill att processen avseende att säkerställa avtalstrohet är ett utvecklingsområde. Till del beror detta på att kommunen inte har ett inköpssystem som är helt implementerat än i kommunen. Alla avtal är exempelvis inte inlästa än. Vid de fall då det uppmärksammas att köp utanför avtal genomförts anges att ansvarig chef kontaktas.

Bedömning

Efterlevs riktlinjerna?

Bedömning: Delvis

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att riktlinjerna delvis efterlevs.

Bedömningen grundas på resultatet av stickprovsgranskningen samt att de intervjuade anger att avtalstrohet är ett utvecklingsområde.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt ett förebyggande arbete mot oegentligheter avseende upphandlingar. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte helt* har säkerställt ett förebyggande arbete mot oegentligheter avseende upphandlingar.

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att styrdokumentet är aktuella och kända.
- Utveckla styrdokumentet relaterade till risken för oegentligheter/välfärdsbrott. Med fördel bör styrdokumentet definiera "oegentlighet" och exempelvis omfatta bisysslor och tydliggöra ansvaret avseende oegentligheter/välfärdsbrott.
- Säkerställa att löpande informationsinsatser och utbildningar kring oegentligheter/välfärdsbrott ges till verksamheterna.
- Säkerställa en hög avtalstrohet. Rekommendationen innefattar särskilt att säkerställa att fakturerade priser sker i enlighet med avtal.
- Överväga att upprätta en uppförandekod för leverantörer i syfte att tydliggöra för kommunens leverantörer vilket förhållningssätt som gäller inom ramen för oegentligheter.

December 2023

Henrik Fagerlind

Sara Sommarin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplanen. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.