



Fördjupningsgranskning av tekniska nämndens internkontroll 2012

NORRKÖPINGS KOMMUN Revisionskontoret		
2013 -04- 08		
D-nr	D-plan	PI-nr
20/2012	007	
KR-2013-125		

KOMMUNREVISIONEN

→ www.norrkoping.se



NORRKÖPING

2013-04-11

Dnr KR-20/2012 007

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

011-15 17 99

Tekniska nämnden

Fördjupningsgranskning internkontroll tekniska nämnden 2012

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av tekniska nämndens internkontroll. Rapporten lyfter fram att det under 2012 saknades rutiner för kontroll av direkt upphandlingar och att detta behöver åtgärdas. Det saknas även rutiner för att fånga jäv och bisysslor, eftersom nämnden är en stor upphandlare och gör många beställningar är sådana rutiner väsentliga. Revisionsrapporten bifogas denna revisionskrivelse.

Med anledning av rapporten vill vi särskilt lyfta följande:

- Hur avser nämnden att arbeta med att utveckla internkontrollplanen?
- Hur kommer nämnden i fortsättningen att arbeta med rutiner för att fånga jäv och bisysslor?
- Hur kommer nämnden att arbeta med rutiner för kontroll av upphandlingar och inköp?

Vi vill ha nämndens skriftliga svar på kommunrevisionens frågor senast den 22 maj 2013.

KOMMUNREVISIONEN
2013-04-11



Peter Åbrodd
Ordförande



Willy Holmberg
Vice ordförande

2013-01-30

Dnr KR-20/2012 007

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor

Daniel Cadei, revisor Ernst & Young

Fördjupningsgranskning av tekniska nämndens intern kontroll

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Nämndens ansvarsområde.....	3
3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer.....	3
4. Slutsatser	8

Postadress

Norrköpings kommun
Revisionskontoret
Dalsgatan 14
602 32 Norrköping

Besöksadress

Dalsgatan 14

Telefon

011-15 17 99

Telefax

011-15 70 90

E-post

revisionskontoret@norrkoping.se

Internet

www.norrkoping.se/revision

1. Inledning

Kommunens revisorer ska enligt revisionsreglementet i Norrköpings kommun årligen granska alla revisionsansvariga i nämnder och styrelser. Granskningen ska genomföras enligt god revisionsssed i kommunal verksamhet och i enlighet med kommunallagen. Denna granskning är en fördjupad granskning av tekniska nämndens intern kontroll.

I samband med den översiktliga granskningen av nämnden framkom svårigheter att avgöra om internkontrollen var tillräcklig, det beslöts därför att göra en fördjupad granskning. I början av 2013 framkom misstankar om att upphandlingar vid tekniska nämnden inte skett i enlighet med Lag om offentlig upphandling ("LOU") samt att kommunens riktlinjer för gåvor inte skulle ha följts. Revisorerna beslutade därför om en fördjupad granskning av nämnden.

1.1. Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är om den interna styrningen och kontrollen på den tekniska nämnden är tillräcklig med anledning av eventuella oegentligheter i samband med upphandlingar som kan ha skett under perioden 2007 till 2012.

1.2. Metod och avgränsning

I projektplanen angavs att detta projekt kopplades till en registeranalys av upphandlingar som görs i ett fördjupningsprojekt angående upphandlingar. I det projektet skulle otillåtna direktupphandlingar identifieras och studeras djupare inom ramen för denna granskning. Då avtalsdatabasen inte innehåller samtliga ramavtal och då avtal inte finns samlade på ett ställe i kommunen har den granskningen dragit över i tid.

Denna granskning har därför skett med hjälp av intervjuer, bakgrundsundersökning och granskning av akter gällande avslutade investeringsprojekt. Vi har intervjuat nio centrala tjänstemän på förvaltningen och studerat fem avslutade investeringsprojekt. Intervjuerna har skett med hjälp av en intervjuguide där en sakkunnig dokumenterat intervjun och en har genomfört intervjun. Intervjun har spelats in och transkriberats, därefter har ljudfilen raderats.

1.3. Kvalitetssäkring

Denna rapport är faktagranskad av förvaltningen, vilket betyder att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna svarar revisionskontoret för. Rapporten är även kvalitetssäkrad av Lena Joelsson på Ernst & Young.

1.4. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på gällande lagstiftning och kommunfullmäktiges beslut om uppdrag till nämnden.

Granskningen utgår ifrån följande revisionskriterier:

- Lagstiftning (kommunallag, förvaltningslag, speciallagstiftning)
- Riktlinjer för upphandling i Norrköpings kommun
- Riktlinjer för gåvor och andra förmåner
- Reglementen
- Attestordning och delegationsordning för tekniska förvaltningen

2. Nämndens ansvarsområde

Tekniska nämnden har ansvaret för kommunens gator, vägar och parker, liksom för drift och underhåll av spårvagnsspår, hamn- och industrispår.

Tekniska nämnden ansvarar också för kommunens naturvårdsåtgärder för biologisk mångfald samt avfallshanteringen. Nämnden är dessutom trafiknämnd och ansvarig för parkeringsövervakning på allmän mark.

Sedan den 1 januari 2012 är tekniska nämnden inte längre beställare av buss- och spårvagnstrafiken i kommunen. Nämnden ansvarar dock alltjämt för den kommunala färdtjänsten och skolskjutsar, samt utfärdar parkeringstillstånd för funktionshindrade.

Tekniska kontoret arbetar på uppdrag av tekniska nämnden. Tekniska kontoret är nämndens förvaltning och ansvarar för stadsmiljö och naturvård, vägar och trafik, färdtjänst, skolskjuts och kommunens avfallshantering.

3. Resultat och bedömning av dokumentstudier och intervjuer

3.1 Bakgrundskontroll

Vi har genomfört bakgrundskontroller av de intervjuade i syfte att utforska om otillåtna bisysslor eller bindningar till upphandlade konsulter kan upptäckas. Den information som eftersökts har bland annat varit styrelseuppdrag i aktiebolag, inkomstupplysningar, innehar personen F-skattesedel, eventuellt näringsförbud/rådgivningsförbud, ägda fastigheter, registrerade Fordon, allmän sökning med hjälp av sökmotorer.

Vi har inte identifierat några olämpliga bindningar som skulle kunna vara till hinder i tjänsteutövningen genom vår sökning.

3.2 Upphandlingar och inköp

Samtliga intervjuade hänvisar till LOU/LUF och att upphandlingscenter ska användas vid upphandlingar. Flertalet hänvisar även till att förvaltningen har en projektsamordnare som även fungerar som upphandlare. Några lokala riktlinjer för upphandlingar känner inte någon av de intervjuade till.

Inköp hänvisas till att delegationsordning och attestrutiner sätter gränser för vem som får göra inköp och vem som inte får göra det. En av de intervjuade menar att vem som helst kan göra inköp och ställa fakturan till kommunen, men det är attestrutinen som avgör om fakturan blir godkänd och betald. I praktiken innebär detta att alla inköp måste förankras med närmaste chef. Eftersom tekniska kontoret är ett beställarkontor är det många medarbetare som har beställningsattest. Fram till maj 2012 var det enligt attestlista totalt 73 medarbetare med beställningsattest och 13 äger beslutsattest, flertalet av dessa innehar chefsansvar.

Vid en stickprovsundersökning av attestrutinen framgår det att beslutsattestant och beställare/referens ibland görs av en och samma person.

Samtliga intervjuade saknar ett kommungemensamt system för inköp och upphandling. Brist på ett gemensamt system kan medföra att förvaltningarna inhandlar tjänster och varor oberoende av varandra hos samma leverantör och sammantaget kan beloppen för dessa inköp överstiga de tröskelbelopp som finns i LOU. På tekniska kontoret har förvaltningen infört att när fakturor betalas hänvisas till det aktuella avtalet, detta gäller från 2013.

Tekniska kontorets administrativa enhet har tagit fram instruktioner för diarieföring och i projektmodellen finns också rutiner för diarieföring. Flera av de intervjuade blir osäkra när frågor om diarieföring ställs. Svaren varierar mellan att det nog finns rutiner till att allt ska diarieföras eftersom centrala riktlinjer säger detta.

Revisionsbedömning

I kommunens gemensamma riktlinje för upphandling och inköp framgår att det är Norrköpings kommun som är upphandlande enhet även om nämnd genomför upphandling. Nämndernas ansvar liksom kommunstyrelsens ansvar vid upphandlingar är beskrivet i riktlinjen. Under punkten som berör beloppsgränser framgår att direktupphandling av varor och tjänster inte får genomföras om det totala värdet överstiger maximibeloppet enligt LOU för den upphandlande myndigheten.

Vid granskningen av tekniska nämnden blir det tydligt att det saknas system för att identifiera detta tröskelvärde för kommunen. Det saknas ett gemensamt inköpssystem och den avtalsdatabas som Upphandlingscenter ansvarar för innehåller inte samtliga avtal tecknade för Norrköpings kommun. Direktupphandlingar och ramavtal som nämnden själv tecknat finns inte i någon kommungemensam avtalsbas. Detta kan leda till att felaktiga avrop och upphandlingar kan ske. Nämnderna kan inte heller avgöra om en annan nämnd gjort en upphandling av samma leverantör eftersom ett gemensamt system för inköp saknas.

Vi har noterat att referensen/beställaren på fakturan i några fall även varit den som beslutsattesterat fakturan. Detta har varit fallet vid några mindre belopp, men även för större belopp. Vår uppfattning är att det är olämpligt att samma befattningshavare både beställer och beslutsattesterar fakturan. Risken för fel i form av otillåtna utbetalningar och misstanken om att så skett gör att detta bör undvikas.

Kommunen har en riktlinje för dokument och ärendehantering som flera av de intervjuade inte hänvisar till. Det finns dock en osäkerhet hos de intervjuade när vi ställer frågor om detta. Vi rekommenderar därför nämnden att med jämna mellanrum informera personalen om riktlinjerna som finns.

3.3 Mutor och korruption

Samtliga intervjuade hänvisar till kommunens centrala riktlinjer för gåvor och menar att möjligen kan en enklare bricklunch vara tillåten. Flera intervjuade säger att en skärpning skedde för ca två år sedan när stadsplaneringsnämnden hade en muthändelse i sin förvaltning. Alla kommunens medarbetare fick därefter gå en kurs kring mutor och korruption. Någon av de intervjuade menar att det tidigare förekom att medarbetare blev bjudna på idrottsevenemang och liknande av leverantörer till tekniska förvaltningen, men att detta upphört. En av de intervjuade hade direkt blivit erbjuden en gåva i mutsyfte av en leverantör, den intervjuade tog inte emot gåvan.

De intervjuade uppger att de inte tar emot middagar av konsulter ens vid jul sedan flera år tillbaka. Den julmiddag som ledningsgruppen gick på 2007, då de inbjöds av konsulter från konsult 1 och konsult 2, var en avslutning på en omorganisationsprocess av förvaltningen. Någon liknande middag har därefter inte förvaltningen låtit sig bjudas på. Vid den aktuella middagen uppger de intervjuade att de bjöds på en enklare kall tallrik och därefter en varm. Till maten erbjöds julmust eller öl, det bjöds även på en snaps för den som ville ha.

Revisionsbedömning

Vår bedömning är att medarbetarna är väl medvetna om riktlinjerna som kommunen tagit fram och vi har inte funnit något som tyder på att dessa inte efterlevs. Efter bjudmiddagen julen 2007 har vi inte funnit att förvaltningen deltagit i någon liknande aktivitet. Det finns även en hög medvetenhet om att detta inte är tillåtet.

3.4 Jäv och bisysslor

Vid frågor om bisysslor är det svårt för de intervjuade att precisera vad en bisyssla är. Ingen av de intervjuade kan hänvisa till någon central eller lokal riktlinje/överenskommelse som handlar om bisysslor. Däremot har det förekommit jävssituationer i samband med upphandlingar. Detta har närmaste chef hanterat genom att den berörda medarbetaren inte varit delaktig i upphandlingsprocessen. Det finns dock ingen nedskrivna instruktion för medarbetarna att hålla sig till i sådana situationer. Det blir upp till den enskilde att anmäla jäv och upp till den närmaste chefens omdöme att hantera jävet.

Några dokumenterade kontroller med avseende på jäv eller bisysslor finns inte.

Revisionsbedömning

Kommunen centralt eller nämnden har inte tagit fram andra riktlinjer för bisysslor och jäv än de som finns i lagstiftning och kollektivavtal. Jäv för offentligt anställda regleras i lag och återfinns i 11 § förvaltningslagen och i 6 kap. 24-27 §§ kommunallagen. Dessa regler beskriver när en anställd (eller förtroendevald) kan anses ha ett sådant intresse i ett ärende att opartiskheten kan ifrågasättas. Bisysslor regleras dels i lojalitetsplikten i anställningsavtalet, regler om bisysslor i kollektivavtal samt i 7 § lag om offentlig anställda. Otillåtna bisysslor brukar delas in i tre slag, arbetshindrande, konkurrerande och förtroendeskadliga.

Vi rekommenderar nämnden att tydliggöra dessa regler för sin personal då större delen arbetar med upphandling av och kontakt med leverantörer till kommunens verksamheter.

3.5 Granskning av inköpta konsulttjänster

Flertalet intervjuade har svårt att precisera när dessa angivna konsulter anlätades inom förvaltningen. Samtliga är överens om att det var i samband med omorganisationen av tekniska förvaltningen som konsulterna kom in. Någon upphandlingsprocess för angivna konsulter har vi inte fått del av, båda konsulterna är direktupphandlade år från år.

Två av tjänstemännen har informerat om att de är medlemmar i en orden som de blev inbjudna till genom en av konsulterna.

Vi har funnit leverantörsfakturor från 2006 för konsult 1 och från 2005 för konsult 2, se tabell. En av konsulterna har vi funnit ett utlägg på från 2004. För 2012 upphandlade Norrköpings kommun tjänster från konsult 2 som översteg direktupphandlingsgränsen. Även stadsplaneringsnämnden anlätade konsult 2 för 212 480 kr under 2012. Både barn- och ungdomsnämnden och kommunstyrelsen anlätade konsult 1 under 2012 till en kostnad av 141 100kr respektive 77 986 kr.

År	Konsult 1	Konsult 2
2005	0	93 680 kr
2006	193 652 kr	81 560 kr
2007	202 455 kr	252 605 kr
2008	182 000 kr	343 000 kr
2009	108 600 kr	303 116 kr
2010	9 174 kr	134 250 kr
2011	62 450 kr	185 898 kr
2012	58 000 kr	243 400 kr
Totalt	816 304 kr	1 637 509 kr

Konsulten på konsult 2 har kompetens att utföra så kallad Successivkalkylering, vilket är en sorts riskanalys som utförs på stora projekt. Syftet är att med hjälp av olika kompetenser och tekniker nå en kunskap om hur mycket ett visst projekt kommer att kosta. Denna teknik är vedertagen och endast ett fåtal konsulter har denna kompetens enligt de intervjuade. Förutom tekniska förvaltningen anlitar även stadsplaneringsnämnden konsulten från konsult 2 för att utföra successivkalkylering.

Revisionsbedömning

De båda konsulterna borde ha upphandlats och ett ramavtal tecknats för dessa. Kommunens dåvarande regler om endast 3 basbelopp för direktupphandling överstegs (även om LOU har 6 basbelopp). I tabellen ovan är det tydligt att nämnden under perioden haft ett varaktigt behov av denna typ av konsulttjänster och därför borde ett ramavtal tecknats. Tillsammans med övriga nämnder överstegs också direktupphandlingsgränsen för kommunen, vilket möjliggjordes då ett gemensamt inköpssystem saknas. Vi rekommenderar nämnden att se över sina avtal och direktupphandlingar och teckna ramavtal för de tjänster som nämnden har behov av. Nämnden behöver även tillsammans med övriga nämnder samordna sitt behov av avtal och behov av gemensamt inköpssystem.

Två av tjänstemännen har informerat om att de är medlemmar i en orden som de blev inbjudna till genom en av konsulterna. Det kan diskuteras huruvida en sådan inbjudan kan ses som en otillåten förmån då ett medlemskap kan ses som värdefullt för mottagaren och att förmånens art har en svag anknytning till mottagarens arbetsuppgift.

Det är dock tveksamt om denna förmån har påverkat tjänstemännen i sin yrkesutövning till nackdel för kommunen. Det är däremot ett besvärade faktum att de aktuella konsulterna direktupphandlats i strid mot LOU.

4 Slutsatser

Det saknades rutiner för kontroll av direkt upphandlingar under 2012. Nämnden behöver se över sina rutiner för direktupphandlingar och teckna ramavtal med de leverantörer som de har regelmässigt behov av. Nämnden har i likhet med övriga nämnder i kommunen även ett behov av ett gemensamt inköpssystem.

Det saknas rutiner för att fånga jäv och bisysslor. Nämnden genomför många beställningar och upphandlingar och bör därför upprätta rutiner för att följa upp och fånga jäv och bisysslor.

Nämnden bör överväga rutinerna för beslutsattester när beställare/referensen på fakturan ibland är densamma som beslutsattestanten. Beslutsattesterna är ofta på höga belopp och därför är det rimligt att i tekniska nämndens fall skilja referens/beställare från beslutsattesten.

Den interna kontrollplanen behöver bli mer detaljerad och innehålla fler risker som är av en sådan art att fel kan uppstå. Exempel på risker som bör tas upp är risken för att tekniska kontoret godkänner och betalar felaktiga ändrings- och tilläggsarbetet eller risken för att tekniska kontoret bryter mot LOU genom att anlita en konsult utan ett korrekt upphandlat avtal.

REVISIONSKONTORET



Caroline Nyman
Stadsrevisor



Daniel Cadei
Auktoriserad revisor, Ernst & Young