

# Granskning av interna kontroller kopplade till risken för oegentligheter i upphandling och avtalsuppföljning

KUNGSBACKA KOMMUN



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>5</b>
1.1. Bakgrund .....	5
1.2. Syfte och revisionsfrågor.....	5
1.3. Revisionskriterier .....	5
1.4. Metod.....	5
1.5. Avgränsningar och ansvariga nämnder .....	5
<b>2. Organisation av upphandling och avtalsuppföljning .....</b>	<b>6</b>
2.1. Organisation och ansvarsfördelning i upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning är inte tydligt dokumenterat .....	6
<b>3. Riskanalyser av oegentligheter i upphandlingsprocessen .....</b>	<b>7</b>
3.1. Vår bedömning .....	7
3.2. Det framgår inte av styrdokument att riskanalys ska genomföras i upphandlingsprocessen eller inför avtalsskrivning .....	7
3.3. Nämnden för Service har inte riskvärderat oegentligheter i upphandlingsprocessen eller under avtalsperioder i sin årliga riskanalys .....	7
<b>4. Möjlighet att stänga ute oseriösa leverantörer .....</b>	<b>9</b>
4.1. Vår bedömning .....	9
4.2. Brottsförebyggande rådet.....	9
4.3. Möjligheterna för att utestänga oseriösa leverantörer före avtalsperiod kan stärkas ...	9
4.4. Möjligheterna att utestänga oseriösa leverantörer under avtalsperiod kan stärkas ...	10
4.4.1. Avtalsmallar .....	11
<b>5. Förhindra och upptäcka oegentligheter i upphandlingsprocessen samt kontroll och uppföljning av externa utförare.....</b>	<b>13</b>
5.1. Vår bedömning .....	13
5.2. Det finns styrdokument för avtalsskrivning, avtalsuppföljning och uppföljning av privata utförare men dessa följs inte .....	13
5.3. Samtliga kommunens nämnder ska granska privata utförare och avtalssamverkan inom ramen för internkontrollplanen .....	14
<b>6. Kontrollmiljö avseende uppföljning av avtalsefterlevnad.....</b>	<b>15</b>
6.1. Vår bedömning .....	15
6.2. Det finns riktlinjer för uppföljning av avtal men dessa efterlevs inte .....	15
6.3. Resultat av genomfört stickprov visar på bristande avtalsuppföljning och kontroller av leverantörer.....	16

<b>7.</b>	<b>Kanaler för att rapportera om oegentligheter .....</b>	<b>18</b>
7.1.	Vår bedömning .....	18
7.2.	Visselblåsarfunktion .....	18
7.3.	Andra rapporteringskanaler .....	18
<b>8.</b>	<b>Nämndens uppföljning av upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning .....</b>	<b>19</b>
8.1.	Vår bedömning .....	19
8.2.	Uppföljningen av upphandlingsprocessen kan stärkas .....	19
<b>9.</b>	<b>Samlad bedömning .....</b>	<b>20</b>
9.1.	Bedömning utifrån revisionsfrågorna .....	20
9.2.	Slutsatser .....	21
	<b>Bilaga 1. Bakgrund .....</b>	<b>22</b>
	<b>Bilaga 2. Revisionskriterier .....</b>	<b>23</b>
	<b>Bilaga 3. Källförteckning .....</b>	<b>26</b>

## Sammanfattning

På uppdrag av kommunrevisionen i Kungsbacka kommun har EY granskat kommunens arbete med interna kontroller kopplade till oegentligheter i upphandling och avtalsuppföljning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om Nämnden för Service har säkerställt tillräcklig intern kontroll kopplat till risken för oegentligheter i upphandlingsprocessen samt om kommunens avtalsuppföljning är tillräcklig.

De huvudsakliga resultat som framkommit i granskningen är följande:

Ansvarsfördelningen mellan nämnderna avseende avtalsuppföljningen är inte tydligt dokumenterad. Trots att arbetet styrs av flera policydokument och riktlinjer saknas det styrande dokument som klargör vem som ansvarar för att underteckna avtalen som upphandlas av inköpsenheten samt vilken nämnd som ansvarar för avtalsuppföljningen.

Det genomförs inga riskanalyser i upphandlingsprocessen. Det framgår inte av styrdokument att riskanalys ska genomföras i upphandlingsprocessen eller inför avtalsskrivning, och det saknas även en riskklassificering av avtal.

Kommunens riktlinjer för inköp och direktupphandling saknar beskrivningar för vilka kontroller som ska göras på leverantörer innan avtalsskrivning samt under avtalsperioden. Systemet Inyett används för att kontrollera leverantörer vid utbetalningar.

Kommunens riktlinjer för uppföljning av avtal efterlevs inte konsekvent. Detta till följd av att det inte är tydligt reglerat vilken nämnd som ansvarar för avtalsuppföljningen. Genomfört stickprov visar på bristande avtalsuppföljning och kontroller av leverantörer, där dokumentation av upphandlingen och kontroller innan avtalsskrivning ofta är bristfällig.

Det finns kanaler för att rapportera om oegentligheter, såsom en visselblåsarfunktion tillgänglig på kommunens hemsida som möjliggör anonymitet för anmälaren.

Nämnden för Service tar inte del av uppföljning avseende upphandlingsprocessen eller avtalsuppföljning.

Utifrån granskningen rekommenderas Nämnden för Service att:

- ▶ Tydliggöra via styrdokument vilka kontroller som ska göras inför varje upphandling/inköp. Exempelvis utifrån olika förutbestämda riskanalyser av kategorier av avtal/leverantörer.
- ▶ Införa tydliga kontroller av leverantörer och dess befattningshavare före avtalsperiod samt säkerställa att dessa kontroller systematiskt görs under avtalsperioden.
- ▶ Tillse att det i styrdokument framgår att kontroller ska genomföras avseende uppföljning av tillstånd samt belastningsregister hos avtalspartners
- ▶ Införa tydliga skrivningar avseende när och hur riskanalyser ska genomföras inför upphandling samt uppdatera riskanalyserna vid förändring.
- ▶ Införa krav kopplat till avtal och eller leverantör utifrån riskanalysens resultat.
- ▶ Utvärdera risker kopplat till oegentligheter i upphandlingsprocessen i sitt årliga internkontrollarbete.
- ▶ Tydliggöra ansvarsfördelningen avseende avtalsuppföljning.
- ▶ Systematiskt följa upp arbetet med avtalsuppföljning

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har bedömt att det är väsentligt att granska interna kontroller kopplade till risken för oegentligheter i upphandlingsprocessen samt avtalsuppföljning. För en mer detaljerad bakgrund se bilaga 1.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syftar till att bedöma om Nämnden för Service har säkerställt tillräcklig intern kontroll kopplat till risken för oegentligheter i upphandlingsprocessen samt om kommunens avtalsuppföljning är tillräcklig.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Genomförs riskanalys avseende oegentligheter i upphandlingsprocessen?
- ▶ Vilka möjligheter finns att utestänga oseriösa leverantörer före och under avtalsperiod?
- ▶ Säkerställer nämnden att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka oegentligheter vad gäller upphandlingsprocessen av externa utförare<sup>1</sup> samt kontroll och uppföljning av externa utförare?
- ▶ Finns en god kontrollmiljö avseende avtalsefterlevnad?
- ▶ Finns det tydliga kanaler för att rapportera om eventuella oegentligheter?
- ▶ Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?

### 1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna beskrivs närmare i bilaga 2.

### 1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov avseende avtalsuppföljning. Källförteckning framgår av bilaga 3. Samtliga intervjuade har getts tillfälle att sakfelsgranska rapporten. Intervjuade roller beskrivs i bilaga.

### 1.5. Avgränsningar och ansvariga nämnder

Granskningen avser Nämnden för Service som ansvarig för upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning. Inom ramen för granskningen har ett stickprov genomförts av avtal som nyttjas av Nämnden för Individ och familjeomsorg och Nämnden för Teknik. Majoriteten av avtalen i stickproven har undertecknats av samt bevaras hos Nämnden för Service. Det saknas en tydlig ansvarsfördelning avseende avtalsuppföljning och det har inte tydliggjorts vilken nämnd som ansvarar för uppföljningen av de avtal vi tagit del av i granskningen. Stickprovsgranskningen avser inte kvalitetsuppföljning eller uppföljning enligt SoL och LSS. Granskningen avgränsas i enlighet med revisionsfrågorna.

---

<sup>1</sup> Med externa utförare avses här de leverantörer som kommunen köper varor och tjänster av

## 2. Organisation av upphandling och avtalsuppföljning

### 2.1. Organisation och ansvarsfördelning i upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning är inte tydligt dokumenterat

Arbetet med upphandling och avtalsuppföljning styrs av:

- ▶ Policy för inköp, antaget av kommunfullmäktige 9 mars 2021
- ▶ Riktlinjer för inköp, antaget av kommunfullmäktige KF 9 mars 2021
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling, antaget av kommunfullmäktige 18 oktober 2022
- ▶ Mål, uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare, antaget av kommunfullmäktige 9 april 2024

Nämnden för Service ansvarar enligt reglemente för att tillhandahålla och utveckla efterfrågade tjänster inom inköp, upphandling och e-handel. Av intervjuer framgår att förvaltningens inköpsenhet ansvarar för samtliga kommunens upphandlingar som är över direktupphandlingsgränsen. Upphandlingarna ska göras tillsammans med berörd nämnd. Inköpsenhetens ansvar framgår dock inte av kommunens styrdokument för inköp och upphandling.

Det saknas styrande dokument som klargör vem som ansvarar för att underteckna avtalen som upphandlas av inköpsenheten. Enligt respektive nämnders delegationsförteckning är det förvaltningschefen/verksamhetschefen som ansvarar för att underteckna avtal inom nämndens verksamhetsområde. Det saknas beskrivning i styrdokument avseende upphandling angående vilken nämnd som ansvarar för kommunens olika avtal. Av intervjuer framgår att ansvaret för vem som kan underteckna avtal upplevs som motsägelsefullt mellan Service delegeringsordning och andra nämnders delegeringsordning.

I kommunfullmäktiges program för privata utförare framgår att varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde av de avtal som träffats med varje utförare. Nämnderna ska årligen planera och genomföra uppföljningen. Det framgår inte om det är den eller de nämnder som avser använda avtalet eller om det är den nämnden som ansvarar för upphandlingen och signering av avtalet. Av intervjuer framgår att uppfattning är att det är nämnden för Service som ansvarar för att säkerställa att avtalen möjliggör insyn samt ansvarar för uppföljningen av avtal som inte direktupphandlats.

För upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ska en avtalsgrupp tillsättas. Det är en arbetsgrupp som ska säkerställa sakkunskap om det som ska upphandlas samt kunskap om upphandling. Av kommunens riktlinjer för inköp framgår att varje upphandling ska innehålla en plan på uppföljning. Planen ska upprättas tillsammans med avtalsgruppen och är beroende av avtalets och upphandlingens art. Det framgår även att villkor för kontraktets fullgörande alltid ska följas upp med kontroll, inspektion eller likande, oavsett avtalsform.

Vad gäller direktupphandlingar framgår det av riktlinjer för direktupphandling att det är verksamheten med behovet för av varan eller tjänsten som själva handlägger köp där värdet understiger direktupphandlingsgränsen. Förvaltningen för Service lämnar stöd i de fall köpet kräver reglering via avtal. Köp under 100 000 kronor omfattas inte av dokumentationsplikten. Köp över 100 000 kronor ska alltid dokumenteras. Det är den inköpande förvaltningen som ansvarar för uppföljning av avtal som skett genom direktupphandling.

### 3. Riskanalyser av oegentligheter i upphandlingsprocessen

#### 3.1. Vår bedömning

*Det genomförs ingen riskanalys avseende oegentligheter i upphandlingsprocessen.*

*Det saknas beskrivning i samtliga styrdokument kopplat till inköp och upphandling om när och hur riskanalys ska genomföras. Vi noterar att det i styrdokument beskrivs att verksamheterna ansvarar för att identifiera risker i samband med beslut om att lägga ut verksamhet på extern part. Det framgår även att verksamheten ska ha god kontroll över de avtal som kan anses vara av hög risk, särskilt avtal där beroendet av leverantören är starkt kopplat till leverans av välfärd. Dock saknas information gällande hur avtal ska riskklassificeras, det vill säga om ett avtal som bedömts vara av större risk ska kräva ytterligare kontroller eller kontroller ska ske med jämnare mellanrum. Vidare saknas information för hur kontroller ska utföras för de avtal där beroendet av leverantören är starkt kopplat till leverans av välfärd.*

*Granskningen visar att det saknas processbeskrivningar över hur identifiering av risker som kan uppstå vid användning av externa utförare ska gå till. Det saknas också beskrivning av hur eventuella risker skulle kunna påverka vilka kontroller som ska genomföras under avtalstiden. Slutligen saknar nämnderna även ett arbetssätt för att genomföra riskanalyser under upphandlingsprocessen.*

#### 3.2. Det framgår inte av styrdokument att riskanalys ska genomföras i upphandlingsprocessen eller inför avtalsskrivning

I kommunens riktlinje för inköp beskrivs inköpsprocessen utifrån tre faser; Förbereda, Upphandla och Realisera. Ingen av dessa faser beskriver hur processen för att identifiera risker som uppstår i samband med användning av externa utförare ska genomföras. Det saknas även en riskklassificering av avtal, det vill säga om ett avtal som bedömts vara av större risk ska kräva ytterligare kontroller eller kontroller ska ske med jämnare mellanrum.

I övriga tre övergripande styrdokument som beslutats av kommunfullmäktige kopplat till upphandlingsprocessen (och som nämnts i avsnitt 2) framgår inte heller att en riskanalys ska genomföras. I intervju framgår att inga andra styr- eller stöddokument finns kopplat till riskanalys i samband med upphandling. Vid upphandling av nya avtal saknas därmed formaliserade riskanalyser.

#### 3.3. Nämnden för Service har inte riskvärderat oegentligheter i upphandlingsprocessen eller under avtalsperioder i sin årliga riskanalys

Kungsbacka kommuns principer för internkontroll beskrivs i styrdokumentet *Gemensamt reglemente för kommunstyrelsen och nämnder* och ingår även i kommunens ekonomistyrningsprinciper. Arbetet med riskanalys och internkontroll beskrivs kortfattat som en del av dessa. Arbetet med intern kontroll beskrivs som en process med fyra byggstenar varav en av dessa fyra är riskanalysen. Riskanalysen beskrivs som "ett reflekterande och framåtsyftande förhållningssätt. Omvärldsanalys och faktainsamling inom och utom den egna

organisationen”. I omvärldsanalysen som genomförts för förvaltningen för Service har inte risken för oegentligheter i samband med upphandlingsprocessen identifierats.

För 2024 identifierades följande risker med indirekt koppling till oegentligheter eller upphandling i nämndens riskanalys. En av dessa har tagits upp till internkontrollplanen:

Nämnd	Risk	Sannolikhet/ Konsekvens	Upptagen till internkontrollplan
Nämnden för Service	Kommunövergripande risk: Inköp (granskning begränsas till belopp över 100 000 kr)	2 Mindre vanligt 3 Kännbar	Nej
	Kommunövergripande risk - Risk för korruption	2 Mindre vanligt 4 Allvarlig	Ja
	Risk att strategier, policies och mål kopplat till kommunens inköp åsidosätts i takt med ökad användning av inköpscentraler	3 Vanlig 3 Kännbar	Nej

Vi har tagit del av Nämnden för Individ & Familjeomsorgs och Nämnden för Teknisk (fartsatt kallat nämnderna) riskanalys och internkontrollplan för 2024. Ingen av dessa omfattar risker kopplat till oegentligheter i upphandlingsprocessen. Följande risker med indirekt koppling till oegentligheter eller upphandling har dock identifierats:

Nämnd	Risk	Sannolikhet/ Konsekvens	Upptagen till internkontrollplan
Nämnden för Individ & Familjeomsorg	Kommunövergripande risk: Inköp (granskning begränsas till belopp över 100 000:-)	2 Mindre vanligt 3 Kännbar	Ja
	Kommunövergripande risk - Risk för korruption	2 Mindre vanligt 4 Allvarlig	Ja
	Risk för välfärdsbrott inom personlig assistans	2 Mindre vanligt 3 Kännbar	Nej
Nämnden för Teknik	Kommunövergripande risk: Inköp (granskning begränsas till belopp över 100 000:-)	2 Mindre vanligt 3 Kännbar	Nej
	Kommunövergripande risk - Risk för korruption	2 Mindre vanligt 4 Allvarlig	Ja



## 4. Möjlighet att stänga ute oseriösa leverantörer

### 4.1. Vår bedömning

*Vi bedömer att Nämnden för Service inte säkerställt att oseriösa leverantörer kan utestängas före eller under avtalsperiod.*

*Det saknas tydliga riktlinjer och rutiner för vilka kontroller som ska göras innan ett nytt avtal skrivs. Detta riskerar att leda till att kontroller av leverantörer inte sker konsekvent. Vidare görs inga kontroller avseende befattningshavare till leverantörer. Kommunen saknar tydliga skrivningar för vilka kontroller som ska genomföras under avtalsperiod.*

*Slutligen återfinns vissa skrivningar i nämndernas avtal avseende utdrag kopplat till belastningsregister och möjlighet till att avbryta avtal i förtid. Vi har dock inte identifierat att detta konsekvent kontrolleras av nämnderna.*

### 4.2. Brottsförebyggande rådet

I Brottsförebyggande rådets rapport Välfärdsbrott mot kommuner och regioner (2022) beskrivs att den mest effektiva åtgärden mot välfärdsbrott är att aldrig ge oseriösa aktörer tillträde till marknaden. Tillträdet kan bland annat ske vid upphandling eller när en aktör ansluter sig till valfrihetssystem.

### 4.3. Möjligheterna för att utestänga oseriösa leverantörer före avtalsperiod kan stärkas

Kungsbacka kommuns Policy för inköp samt riktlinjer avseende inköp och direktupphandling saknar beskrivningar för vilka kontroller som ska göras på leverantörer innan upphandling kan ske. Vi har tagit del av en rutinbeskrivning som finns tillgänglig på intranätet vilken beskriver registrering av leverantör i kommunens ekonomisystem. Rutinbeskrivningen saknar även den hänvisningar till om några kontroller ska ha genomförts innan eller ska genomföras i samband med registrering. Följande information framgår på kommunens intranät:

*” Kontrollera att den valda leverantören uppfyller grundläggande krav i form av F-skatt och momsregistrering genom att söka på svenska företaget på [allabolag.se](http://allabolag.se). För utländska företag, ska du kontrollera registrerat VAT-nummer på [skatteverket.se](http://skatteverket.se). ”*

Vi har inte identifierat andra styrdokument som beskriver vilka kontroller som ska göras av leverantörer innan avtals skrivs. Det framgår inte om kontrollerna ska dokumenteras.

I intervjuer framgår att avtalsgruppen vid ny upphandling informerar om någon har ett egenintresse. Detta dokumenteras inte (exempelvis via jävsdeklaration). För leverantörer ska kreditstatus kontrolleras. Detta innefattar att kontrollera kreditvärdigheten av leverantören, skulder i bokslutet, resultat, omsättning, antal anställda, nyckeltal. Dessa kontroller görs per automatik i upphandlingen. Inga skriftliga rutiner för dessa kontroller finns. För tillståndspliktig verksamhet inom vård och omsorg kontrolleras om tillstånd finns. Det framgår inte om detta ska göras vid direktupphandlingar.

Inga kontroller avseende domar kopplat till leverantören görs före avtalsskrivning. Vidare görs inga kontroller kopplat till befattningshavare. I intervju med Nämnden för Service framgår att upphandlingsenheten inte ansvarar för registerkontroll. Kopplat till domar skrivs däremot sanningsförsäkran på av leverantören. Vid avrop av vissa avtal ska även belastningsregister på individen bifogas. I intervju med framgår det att inköpsenheten inte har någon rutin för när detta ska efterfrågas. Enligt intervju genomförs för närvarande en GAP-analys för att se vilka kontroller som borde genomföras men för närvarande inte görs.

I intervju med Nämnden för Teknik framgår att det förutsätts att kontroller görs men vi har inte identifierat några nämndspecifika riktlinjer för detta eller vilka faktiska kontroller som görs.

Vid avrop från ramavtal avseende köpta platser enligt SoL<sup>2</sup> och LSS<sup>3</sup> använder Nämnden för Individ & Familjeomsorg sig av en checklista. Checklistan är giltig från och med 2 november 2023 och beslutad av verksamhetschef. Checklistan beskriver vilken dokumentation som ska inhämtas i samband med placering inom SoL & LSS. Det handlar om att inhämta tillstånd, om det finns klagomål, referenstaging och studiebesök.

#### **4.4. Möjligheterna att utestänga oseriösa leverantörer under avtalsperiod kan stärkas**

Löpande kontroller av leverantörer är ett verktyg som en kommun kan använda sig av för att stänga ute oseriösa leverantörer. Ett annat verktyg är skrivningar i avtal. Verktöget består av flera aspekter. Den ena är en förebyggande effekt där kravspecifikation leder till att oseriösa leverantörer inte söker sig till kommunen. Den andra aspekten är att ge kommunen de verktyg den behöver för att kunna stävja eventuella felaktigheter.

Som tidigare nämnt finns styrdokument som beskriver att avtalsuppföljning ska genomföras. Därtill ska uppföljning av externa leverantörer genomföras. Vi har inte identifierat några styrdokument som beskriver vilka kontroller som ska genomföras av nämnderna under en leverantörs avtalsperiod. I avtalsmallar som förvaltningen för individ och familjeomsorg använder vid placeringar framgår dock att viss uppföljning ska göras avseende tjänsten. Vi har dock inte identifierat några skrivningar avseende uppföljning av leverantören i dessa avtalsmallar.

Kungsbacka kommun använder sig av systemet Inyett vid utbetalningar. Inyett ger möjlighet att ställa in olika kontroller i samband med betalning. Kungsbacka kommun använder följande kontroller kopplat till leverantör:

- ▶ F-skatt
- ▶ Företagsregistrering
- ▶ Momsregistrering
- ▶ Näringsförbud
- ▶ Registrerad Arbetsgivare
- ▶ Sanktioner

Utöver dessa finns även kontroller kopplat till själva fakturan:

- ▶ Avvikande beloppsmönster
- ▶ Avvikande kontomönster

---

<sup>2</sup> Socialtjänstlag (2001:453)

<sup>3</sup> Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

- ▶ Avvikande valutamönster
- ▶ Bankkonto: Sverige
- ▶ Betalmottagare (spärrad)
- ▶ Dubblett

Alla nya leverantörer kontrolleras för F-skatt, momsregistrering, adress samt om Inyett indikerar en varning på ekonomi, observationer eller påpekande. Varje gång en betalningsfil går till iväg till banken kontrolleras samtliga utbetalningar genom Inyett.

Enligt intervju med inköp enheten finns möjlighet att köpa till extrakontroller mot sanktionslistor. Detta har genomförts de senaste två åren utan anmärkning.

#### 4.4.1. Avtalsmallar

Möjligheten att utestänga oseriösa leverantörer påverkas även av hur avtal som Kungsbacka har med sina leverantörer är skrivna. Vi har via stickprovsgransking tagit del av följande avtal:

- ▶ 6 avtal som nyttjas av Nämnden för Individ & Familjeomsorg
- ▶ 2 avtalsmallar från Nämnden för Individ & Familjeomsorg
- ▶ 4 avtal som nyttjas av Nämnden för Teknik

För tre av ramavtalen är Göteborgs Stad köpare där Nämnden för Individ & Familjeomsorg avropar. Ramavtalet ställer krav på att giltiga tillstånd från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska finnas under hela avtalsperioden. Ramavtalet möjliggör till hävning av placeringsavtal i det fall brister föreligger i åtagandet som medför att det huvudsakliga syftet med insatsen inte kan uppnås. I detta fall upphör beställarens betalningsansvar omedelbart. Ramavtalen har även skrivningar avseende uppföljning och kontroll där avtalsuppföljning ska ske minst en gång per år om inget annat överenskommit. Vid avrop från ramavtalen kopplade till Individ och familjeomsorg skrivs ett placeringsavtal. Placeringsavtalen mellan Nämnden för Individ & familjeomsorg och respektive leverantör hänvisar till respektive ramavtal för villkoren. Inga ytterligare möjligheter till utslutning av leverantör eller uppsägning av avtal finns beskrivna i placeringsavtalen, exempelvis om leverantören blir dömd för brott eller hamnar i ekonomiskt trångmål. I ramavtalen som vi tagit del av inom ramen för stickprovsgranskingen regleras möjlighet att avbryta avtalet i förtid om leverantören (VD eller annan med ledande ställning) enligt laga kraft vunnen dom dömts för ekonomiska brott eller belagts med näringsförbud.

I avtalsmallen från Nämnden för Individ & Familjeomsorg avseende placering av Barn och Unga (HBV) ska uppföljningsmöten genomföras mellan leverantören och beställaren. Leverantören ska enligt avtal ha erforderliga tillstånd från IVO för att bedriva HBV verksamhet och ska under avtalsperioden inkomma till kommunen med eventuellt nya tillstånd som föranletts av förändringar, såsom byte av ansvarig chef. Leverantören ska även omedelbart meddela kommunen om tillståndet att bedriva verksamhet skulle återkallas eller om anmälningar mot verksamheten inkommer. Enligt avtalsmallen ansvarar leverantörer för att all personal uppvisat utdrag ur polismyndighetens belastningsregister. Dessa ska på anmodan uppvisas för beställaren. Vi har inte tagit del av någon information gällande att kontroller av detta genomförs systematiskt av kommunen. I intervju med Individ & Familjeomsorgsförvaltningen framgår att någon kontroll av detta inte sker kontinuerligt.

Tydliga skrivningar avseende vite saknas i avtalsmallen för placering av Barn och Unga (HBV).

Krav på tillstånd samt uppvisat utdrag ur polismyndighetens belastningsregister gäller även i avtalsmallen för placering av vuxna. Avtalsmallen ger beställaren möjlighet till vite vid dröjsmål med leverans. Inga andra skrivningar kopplat till vite finns med i avtalsmallen. För de avtal vi granskat kopplat till Nämnden för Teknik finns möjlighet till vite vid dröjsmål med leverans av tjänst eller vara. Inga andra specifika möjligheter till att utestänga oseriösa leverantörer har identifierats.

## 5. Förhindra och upptäcka oegentligheter i upphandlingsprocessen samt kontroll och uppföljning av externa utförare

### 5.1. Vår bedömning

*Vi bedömer att Nämnden för Service inte säkerställt att kontrollsystemet är effektiva för att förhindra och upptäcka oegentligheter i upphandlingsprocessen och vid kontroll och uppföljning av externa utförare.*

*Kommunfullmäktige har antagit styrdokument för avtalsskrivning, avtalsuppföljning och uppföljning av privata utförare. Granskningen visar att styrdokumentet inte följs fullt ut. Vidare finns det otydligheter avseende vilken nämnd som ansvarar för avtalsuppföljningen. För att kontrollsystemen ska vara effektiva ska kontrollerna bygga på riskanalys. Granskningen visar att det inte genomförs riskanalyser för att se var sårbarheter i upphandlingsprocessen finns. Det genomförs heller inte riskanalyser av olika typer av leverantörer eller avtal för att identifiera vilka leverantörer eller avtal som behöver kontrolleras eller följas upp. Vi noterar att det ska genomföras kontroller inom ramen för internkontrollplanen men det är inte tydligt vilka kontroller som sker.*

### 5.2. Det finns styrdokument för avtalsskrivning, avtalsuppföljning och uppföljning av privata utförare men dessa följs inte

I kommunfullmäktige program för mål, uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare regleras utformning av avtal och uppföljning och samordning av privata utförare. Det är varje nämnds ansvar att säkerställa att det i avtal med privata utförare regleras att kommunen ska ha tillgång till information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. I avtalen ska det säkras att utföraren biträder kommunen vid uppföljning och utvärdering av verksamheten, lämnar nödvändiga faktauppgifter till kommunen samt rapporterar in nödvändiga uppgifter till kommunen, i nationella register eller till andra myndigheter, branschorganisationer eller motsvarande.

Vidare framgår att varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde av de avtal som träffats med varje utförare. Nämnderna ska årligen planera och genomföra uppföljningen. Den uppföljning som görs av verksamhet som utförs av privata utförare ska också göras av motsvarande verksamhet i egen regi. Kommunstyrelsens ansvarar för samordning och för att programmet följs upp och redovisas för kommunfullmäktige minst årligen. Av riktlinjer för inköp ska även varje upphandling ska innehålla en plan på uppföljning som upprättas av avtalsgruppen. Villkor för kontraktets fullgörande alltid ska följas upp med kontroll, inspektion eller likande, oavsett avtalsform.

Som nämnts i avsnitt 2 framgår det inte om det är den eller de nämnder som avser använda avtalet eller om det är den nämnden som ansvarar för upphandlingen och signering av avtalet. Av intervjuer framgår att uppfattning är att det är Nämnden för Service som ansvarar för att säkerställa att avtalen möjliggör insyn samt ansvarar för uppföljningen av avtalet. Vi har inom ramen för granskningen efterfrågat planer för uppföljningar, avtalsuppföljningar och

kontroller som ska göras i enlighet med styrdokumentet men inte identifierat några. Däremot sker viss uppföljning av leverantören av berörda nämnder som tidigare beskrivits i rapporten. Av intervjuer framgår att avtalsuppföljningar är ett eftersatt område där förbättringsmöjligheter finns.

### **5.3. Samtliga kommunens nämnder ska granska privata utförare och avtalssamverkan inom ramen för internkontrollplanen**

I nämndernas internkontrollplan planeras granskningar kopplat till oegentligheter i upphandlingsprocessen och externa utförare. Varje nämnd ska årligen göra följande granskningar:

- ▶ Granskning av privata utförare 2024
- ▶ Granskning av avtalssamverkan 2024

Granskningarna ska genomföras med hjälp av tillgänglig data och statistik i verksamhetssystem där utfall av varje granskning ska rapporteras i verksamhetssystemet Stratsys. Rapporteringen ska genomföras av respektive ansvarig för granskningsområdet med stöd av den samordnade rollen inom förvaltningen. Resultat samt förslag till åtgärder ska stämmas av med förvaltningschef och verksamhetschefer i Service ledningsgrupp.

I internkontrollplanen för Nämnden för Service nämns fem områden där nämnden har privata utförare: Lokalvård, Måltid, Inköp, Fastighet samt Digitalt center. Samtliga delar omfattar risk för bristande avtalsuppföljning. Vi har inte identifierat att någon kontroll ska ske avseende själva leverantörer. Inga detaljer avseende specifika kontrollaktiviteter finns beskrivet i internkontrollplanen.

I internkontrollplanen från Nämnden för Teknik nämns att uppföljning av de privata utförarna sker genom avtalsuppföljning och regelbundna uppföljningsmöten. Inga detaljer avseende specifika kontrollaktiviteter finns beskrivet i internkontrollplanen.

I internkontrollplanen för Individ & Familjeomsorg nämns att uppföljning av privata aktörer sker enligt rutiner för inköp och upphandling. Inga detaljer avseende specifika kontrollaktiviteter finns beskrivet i internkontrollplanen.

Avtalssamverkan innebär att kommunen ingår avtal om att någon av dess uppgifter ska utföras av en annan kommun eller region. För Kungsbacka finns enligt internkontrollplanen avtalssamverkan med region Halland där Regionen utfärdar SITHS-kort<sup>4</sup> åt Kungsbacka samt att Nämnden för Service utför uppgifter åt andra kommuner. Inga detaljer avseende specifika kontrollaktiviteter finns beskrivet i internkontrollplanen.

Nämnden för Teknik har ingen avtalssamverkan.

Nämnden för Individ & Familjeomsorg har avtalssamverkan mellan nämnden och Göteborgs stad. Uppföljning av avtalet sker minst en gång per år enligt internkontrollplanen. Inga detaljer avseende specifika kontrollaktiviteter finns beskrivet i internkontrollplanen.

För samtliga nämnder ska avrapportering ske i februari 2025.

---

<sup>4</sup> En elektronisk ID-handling

## 6. Kontrollmiljö avseende uppföljning av avtalsefterlevnad

### 6.1. Vår bedömning

*Vi bedömer att Nämnden för Service inte säkerställt en god kontrollmiljö avseende avtalsefterlevnad.*

*Granskningen visar att styrdokumentet beskriver att ingångna avtal ska följas upp mot villkor och kvalitet men innehåller inga detaljer för hur eller när denna uppföljning ska ske. Stickprovsgranskningen visar att avtalsuppföljning i regel inte genomförs så som styrdokument anger. Vi noterar att det finns en otydlighet inom kommunen avseende vem som ansvarar för avtalsuppföljningen.*

*I granskningen framkommer även att viss avtalsuppföljning uppges genomföras men den dokumenteras inte. Vi ser det som en risk att avtalsuppföljning inte alltid dokumenteras i de fall kommunen behöver ha dokumenterat underlag för hävning av avtal. Vi menar att det riskerar att försvåra att utestänga en oseriös aktör.*

### 6.2. Det finns riktlinjer för uppföljning av avtal men dessa efterlevs inte

Enligt riktlinjer för inköp ska varje upphandling innehålla en plan på uppföljning, vilken upprättas tillsammans med avtalsgruppen beroende på avtalets och upphandlingens art. Villkor för kontraktets fullgörande ska alltid följas upp med kontroll, inspektion eller liknande, oavsett avtalsform. Det framgår inte när eller hur denna uppföljning ska ske.

I programmet för privata utförare framgår att respektive nämnd måste säkerställa efterlevnad av lagar, beslut och avtal som styr dessa aktiviteter. Avtal måste tydligt definiera samarbetsprocedurer och hantera eventuella brister, inklusive kommunens rätt att införa sanktioner eller upplösa kontrakt vid behov. Övervakning och utvärdering syftar till att verifiera efterlevnad av avtal och vägleda utvecklingen och förbättringen av kommunala tjänster som tillhandahålls invånarna. Varje nämnd ansvarar för att årligen planera och genomföra uppföljningsåtgärder inom sitt ansvarsområde. Dessa utvärderingar bör även omfatta jämförbara interna verksamheter. Kommunstyrelsen ansvarar för samordning och säkerställer att programmet rapporteras till kommunfullmäktige minst årligen.

Dokumentet "Rollbeskrivning avtalsgrupp" beskriver ramverket och ansvarsområdena för avtalsgruppen inom Kungsbacka kommun. Avtalsgruppens huvudsakliga syfte är att tillhandahålla specialiserad kunskap och erfarenhet för upphandlingsprocesser och att stödja hela livscykeln för ett avtal fram till dess utgång. Efter upphandlingen ansvarar avtalsgruppen för att delta i avtalsuppföljning för att säkerställa kontinuerlig övervakning, bistå med eventuella uppkomna frågor under avtalets genomförande och sprida kunskap om upphandlingsresultaten och avtalet inom sina verksamheter.

### 6.3. Resultat av genomfört stickprov visar på bristande avtalsuppföljning och kontroller av leverantörer

Inom ramen för granskningen har ett stickprov gjorts på avtal inom Nämnden för Tekniks område samt Nämnden för Individ- och Familjeomsorgs område. Stickprovet syftar till att granska om uppföljning ligger i linje med vad som reglerats i kommunens egna styrdokument samt i avtalet. Ett antal kontrollmoment har tagits fram utifrån kommunens styrdokument. För utvalda avtal har vi efterfrågat förfrågningsunderlag, upphandlingsunderlag, de kontroller som gjorts inför avtalsskrivning, avtal, avtalsuppföljning och underlag för den avtalsuppföljning som gjorts för leverantörerna. Vid urvalet av avtal tog vi del av avtal som Kungsbacka kommun upphandlat samt ramavtal som upphandlats av Göteborgs Stad. Olika kontrollpunkter har därmed tagits fram för avtal som ligger hos Kungsbacka respektive Göteborg.

#### Avtal upphandlade av Kungsbacka kommun har granskats gentemot följande kontrollpunkter:

1. Har korrekt upphandlingstyp tillämpats?
2. Är upphandlingen dokumenterad?
3. Har kontroller gjorts och dokumenterats inför avtalsskrivning?
4. Regleras kommunens rätt till insyn och kontroll hos leverantörer i avtalet?
5. Regleras uppföljning i avtalet?
6. Finns en plan för uppföljning i enlighet med riktlinjer för inköp?
7. Har uppföljning av avtal genomförts och dokumenterats under avtalsperioden?

#### Stickprov av avtal inom Nämnden för Tekniks verksamheter<sup>5</sup>

Kontrollpunkter Avtal	1	2	3	4	5	6	7
A							
B							
C							
D							

#### Stickprov av avtal<sup>6</sup> inom Nämnden för Individ och Familjeomsorgs verksamheter

Kontrollpunkter Avtal	1	2	3	4	5	6	7
E							
F							
G							

#### Kommentarer till stickprov för avtal som tecknats inom Kungsbacka kommun:

<sup>5</sup> Vi har definierat färgskalan som: Grön (Görs), Gul (Görs delvis), Röd (Görs inte)

<sup>6</sup> Avser ramavtal, ej avropade placeringsavtal.



- ▶ Nämnden för Teknik har gjort en direktupphandling som överstiger direktupphandlingsgränsen (Avtal A). Förvaltningen uppger att behovet av tjänsten upptäcktes för sent. Givet den korta ställtiden genomfördes en direktupphandling. Vid tid för granskning finns ett ramavtal på plats.
- ▶ Dokumentation av upphandlingen har endast gjorts i tre av sju fall.
- ▶ Dokumentation av kontroller innan avtalskrivning har gjorts i två av sju fall.
- ▶ Rätten till insyn och kontroll av leverantören har reglerats i två av sju avtal.
- ▶ I ett avtal regleras delvis att uppföljning av avtalet ska ske. Det framgår kommunen kallar till uppföljningsmöte under avtalsperioden och för mötesanteckningar.
- ▶ Av samtliga avtal som granskas saknas plan för uppföljning.
- ▶ Uppföljning av avtalet har gjorts av i ett fall.

#### **Göteborgs Stads avtal har granskats gentemot följande kontrollpunkter:**

1. Har Kungsbacka säkerställt att kontroller gjorts och dokumenterats inför avtalskrivning?
2. Regleras kommunens rätt till insyn och kontroll hos leverantörer i avtalet?
3. Regleras uppföljning i avtalet?
4. Har Kungsbacka säkerställt att uppföljning genomförts under avtalsperioden?

*Stickprov av avtal från Göteborgs stad som används inom Nämnden för Individ och Familjeomsorgs verksamheter*

Kontrollpunkter Avtal	1	2	3	4
E				
F				
G				

#### **Kommentarer till stickprov för avtal som Kungsbacka kommun avropar från:**

- ▶ För samtliga tre avtal har Kungsbacka inte säkerställt att kontroller gjorts inför avtalskrivning.
- ▶ Samtliga avtal reglerar rätt till insyn och kontroll hos leverantörerna.
- ▶ Samtliga avtal reglerar att uppföljning av avtalet ska göras minst en gång om året.
- ▶ För samtliga tre avtal har Kungsbacka inte säkerställt att avtalsuppföljningen gjorts i enlighet med vad som framkommer avtalet.

Utöver kontrollpunkterna har det vid stickprovgranskningen framkommit att det inte finns någon tydlighet i vem som undertecknar avtalen samt vilken nämnd som sedan ansvarar för uppföljningen av avtalet. För avtalen som träffar individ och familjeomsorgens verksamhet noteras det att förvaltningschefen på förvaltningen för individ och familjeomsorg undertecknat vissa ramavtal och inköpschefen på inköpsenheten undertecknat vissa ramavtal.

## 7. Kanaler för att rapportera om oegentligheter

### 7.1. Vår bedömning

*Vi bedömer att nämnderna säkerställt att tydliga kanaler finns för att rapportera om eventuella oegentligheter. Kommunen har en ändamålsenlig visselblåsarkanal som även är lättillgänglig. Visselblåsarfunktionen är lättillgänglig för interna och externa parter via stadens webbsida, vilket är viktigt i arbetet med att fånga upp eventuella oegentligheter.*

### 7.2. Visselblåsarfunktion

Kungsbacka har en visselblåsarfunktion tillgänglig på kommunens hemsida. Hemsidan beskriver när man kan visselblåsa, när funktionen inte ska användas samt vad som händer när en individ visselblåsar. Funktionen möjliggör till anonymitet för anmälaren. På hemsidan redovisas även möjlighet till alternativ rapportering till behöriga myndigheter, exempelvis:

- ▶ Finansinspektionen
- ▶ Ekobrottsmyndigheten
- ▶ Inspektionen för vård och omsorg
- ▶ Revisorsinspektionen

Visselblåsarsystemet SlåLarm tillhandahålls av Svenska Ledargruppen AB. Det är sedan Svenska Ledargruppen som tar emot anmälningen och gör en bedömning kring om det uppfyller kriterierna att skyddas av visselblåsarlagen. Om kriteriet bedöms vara uppfyllt skicks anmälan vidare till en särskild grupp som utreder händelsen.

De som omfattas av visselblåsarfunktionen är:

- ▶ Samtliga anställda
- ▶ Inhyrd personal och konsulter som arbetar på Kungsbacka kommun och Eksta Bostads AB
- ▶ Anställda hos leverantörer och underleverantörer som arbetar åt Kungsbacka kommun och Eksta Bostads AB
- ▶ Arbetssökande
- ▶ Praktikanter

### 7.3. Andra rapporteringskanaler

I intervju med Nämnden för Individ & Familjeomsorg framgår att rutiner finns för att anmälan om oegentligheter ska ske via Proceedo. För avtalsspecifika problem kan systemet Artwise användas.

Kungsbacka kommuns hemsida har även en synpunktshantering där möjlighet finns till att vara anonym och anmäla synpunkter kopplat till klagomål, beröm och förslag på förbättring.

## 8. Nämndens uppföljning av upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning

### 8.1. Vår bedömning

*Vi bedömer att Nämnden för Service inte säkerställt en tillräcklig uppföljning av upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning.*

*Granskningen visar att nämnden inte följt upp upphandlingsprocessen. Granskningen visar även att nämnden inte följt upp huruvida avtalsuppföljningar gjorts. Det är vår bedömning att Nämnden för Service bör säkerställa att arbetet med att motverka oegentligheter i upphandlingsprocessen och hos externa utförare är tillräcklig. Detta genom att strukturerat följa upp förvaltningens arbete avseende upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning.*

### 8.2. Uppföljningen av upphandlingsprocessen kan stärkas

I kommunens styrdokument för inköp och direktupphandling regleras inte att uppföljning av upphandlingsprocessen ska göras. Det framgår inte heller om uppföljning av specifika upphandlingar ska göras och återrapporteras. Varje upphandling ska innehålla en plan på uppföljning men det framgår inte hur uppföljningen ska återrapporteras. Av vad som framgår i genomfört stickprov samt intervjuer följs varken upphandlingsprocessen eller specifika upphandlingar upp av verksamheten eller nämnden.

Av intervju framgår att nämnden tar del av en lista med samtliga upphandlingar som genomförts under året. Därtill tar nämnden löpande del av information avseende projekt som genomförs av entreprenader men informationen är utifrån ett projektperspektiv. Av genomfört stickprov och av intervjuer framkommer att det inte genomförs avtalsuppföljningar i enlighet med fullmäktiges program.

## 9. Samlad bedömning

### 9.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Vår bedömning
Genomförs riskanalys avseende oegentligheter i upphandlingsprocessen?	<b>Nej.</b> Granskningen visar att det inte genomförts riskanalyser för upphandlingsprocessen eller för genomförda upphandlingar. Det saknas beskrivning i samtliga styrdokument kopplat till inköp och upphandling om när och hur riskanalys ska genomföras.
Vilka möjligheter finns att utestänga oseriösa leverantörer före och under avtalsperiod?	<b>Delvis.</b> Det finns ett antal möjligheter att utestänga oseriösa leverantörer men vår bedömning är att detta bör stärkas. Det återfinns vissa skrivningar i nämndernas avtal avseende utdrag kopplat till belastningsregister. Vi har dock inte identifierat att detta konsekvent kontrolleras av nämnderna. Granskningen visar att det saknas tydliga riktlinjer och rutiner för vilka kontroller som ska göras innan ett nytt avtal skrivs. Det saknas kontroller avseende befattningshavare till leverantörer. Kommunen saknar även tydliga skrivningar för vilka kontroller som ska genomföras under avtalsperiod.
Säkerställer nämnden att kontrollsystemen är effektiva för att förhindra och upptäcka oegentligheter?	<b>Nej.</b> Det finns styrdokument för avtalsskrivning, avtalsuppföljning samt för uppföljning av privata utförare. Granskningen visar dock att styrdokumentet inte följs. Det finns otydligheter avseende vilken nämnd som ansvarar för avtalsuppföljningen. För att kontrollsystemen ska vara effektiva ska kontrollerna bygga på riskanalys.
Finns en god kontrollmiljö avseende avtalsefterlevnad?	<b>Nej.</b> Granskningen visar att styrdokumentet beskriver att ingångna avtal ska följas upp mot villkor och kvalitet men innehåller inga detaljer för hur eller när denna uppföljning ska ske. Genomfört stickprov visar att avtalsuppföljning i regel inte genomförs så som styrdokument anger. Vi noterar att det finns en otydlighet inom kommunen avseende vem som ansvarar för avtalsuppföljningen. Vi bedömer att det är en risk för att uppföljning av avtal hamnar mellan stolarna.
Finns det tydliga kanaler för att rapportera om eventuella oegentligheter?	<b>Ja.</b> Kommunen har en ändamålsenlig visselblåsarkanal som även är lättillgänglig. Visselblåsarfunktionen är lättillgänglig för interna och externa parter via stadens webbsida, vilket är viktigt i arbetet med att fånga upp eventuella oegentligheter.
Följs processen upp och återrapporteras till rätt nivå?	<b>Nej.</b> Granskningen visar att nämnden inte följt upp upphandlingsprocessen. Nämnden har inte följt upp huruvida avtalsuppföljningar gjorts. Det är vår bedömning att Nämnden för Service bör säkerställa att arbetet med att motverka oegentligheter i upphandlingsprocessen och hos externa utförare är tillräcklig genom att strukturerat följa upp förvaltningens arbete avseende upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning.

## 9.2. Slutsatser

Vi sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att Nämnden för Service inte säkerställt tillräcklig intern kontroll kopplat till risken för oegentligheter i upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning.

Granskningen visar att det inte genomförs systematiska riskanalyser inom upphandlingsprocessen. Det genomförs inte riskanalys av olika typer av avtal eller leverantörer. Vidare visar granskningen att ansvarsfördelningen mellan nämnder avseende avtalsuppföljningen är otydlig, både i styrdokument och i verksamheternas nuvarande arbetssätt. Vi ser brister i kontrollmoment både inför avtalsskrivning och under avtalsperioden. Granskningen visar även att Nämnden för Service inte följt upp upphandlingsprocessen eller huruvida avtalsuppföljningar har genomförts. Slutligen visar granskningen att det finns tydliga kanaler för att rapportera om eventuella oegentligheter.

Utifrån granskningen rekommenderar Nämnden för Service att:

- ▶ Tydliggöra via styrdokument vilka kontroller som ska göras inför varje upphandling/inköp. Exempelvis utifrån olika förutbestämda riskanalyser av kategorier av avtal/leverantörer.
- ▶ Införa tydliga kontroller av leverantörer och dess befattningshavare före avtalsperiod samt säkerställa att dessa kontroller systematiskt görs under avtalsperioden.
- ▶ Tillse att det i styrdokument framgår att kontroller ska genomföras avseende uppföljning av tillstånd samt belastningsregister hos avtalspartners
- ▶ Införa tydliga skrivningar avseende när och hur riskanalyser ska genomföras inför upphandling samt uppdatera riskanalyserna vid förändring.
- ▶ Införa krav kopplat till avtal och eller leverantör utifrån riskanalysens resultat.
- ▶ Utvärdera risker kopplat till oegentligheter i upphandlingsprocessen i sitt årliga internkontrollarbete.
- ▶ Tydliggöra ansvarsfördelningen avseende avtalsuppföljning.
- ▶ Systematiskt följa upp arbetet med avtalsuppföljning

Göteborg 16 december 2024

Elin Forså  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst & Young AB

Daniel Brancalion Lind  
Specialist  
Ernst & Young AB

Mikaela Gretzer  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

Joel Altschul  
Specialist  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## Bilaga 1. Bakgrund

### Bakgrund

Välfärdsbrott handlar om att offentliga utbetalningar inom välfärdssystemet betalas ut på felaktiga grunder. Det inkluderar bidragsbrott, där en enskild får för mycket bidrag utbetalt. Det kan till exempel vara ekonomiskt bistånd, föräldrapenning, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Det kan också handla om aktörer som inte följer de avtal som de ingått med kommun, region eller stat, eller andra oegentligheter och brott så som bedrägerier. Välfärdsbrottsligheten har både ekonomiska följder och följder i form av kvalitetsbrister, exempelvis genom att seriösa aktörer inte kan konkurrera med dem som fuskar i samband med till exempel upphandlingar.<sup>7</sup>

Under 2021 lät kommunrevisionen genomföra en fördjupad granskning avseende arbetet med intern kontroll för att motverka, upptäcka och förhindra välfärdsbrott i verksamheten. Granskningen avslutades med en överlämning av rapport och rekommendationer, vilka följdes upp under 2023. Denna granskning syftar till att komplettera den granskning som genomfördes 2021 genom att fokusera på interna kontroller kopplade till risken för välfärdsbrott i upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning.

Kommunens förtroendevalda revisorer har mot bakgrund av ovanstående samt risk- och väsentlighetsanalys för 2024 bedömt att det är väsentligt att granska om interna kontroller kopplade till risken för oegentligheter i upphandlingsprocessen samt avtalsuppföljning.

---

<sup>7</sup> Välfärdsbrott - Brottsförebyggande rådet (bra.se)

## **Bilaga 2. Revisionskriterier**

### **Kommunallagen**

Kommunallagens 6 kap. 1 § anger att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet.

Enligt 6 kap. 6 § kommunallagen har nämnderna ansvar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså ska nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett övrigt tillfredställande sätt.

### **COSO-modellen**

För kommunala myndigheter finns inget bestämt regelverk för intern kontroll, förutom kommunallagen. Kommunen väljer sitt eget arbetssätt och tar intryck av det som är ändamålsenligt. Uppbyggnaden och utvecklingen av den interna kontrollen i den kommunala sektorn vilar i stor utsträckning på COSO8.

I vår granskning har vi utgått från COSO-modellen med anledning av ovan. Nedan redogörs för vad modellen innebär.

Bolag, myndigheter och andra organisationer förutsätts numera inte bara ha ordning och reda och hantera risker i sin verksamhet, utan måste också kunna visa att de hanterar sådana krav på ett strukturerat, effektivt och trovärdigt sätt. Kraven sätts av lagar, förordningar och professionella rekommendationer. Det finns ingen formellt fastställd standard för hur sådana frågor ska hanteras. I praktiken har dock en amerikansk standard blivit dominerande, the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission ("COSO"). Standarden skapades för att stävja ekonomiska oegentligheter kopplat till den finansiella redovisningen och tog sig an uppgiften att beskriva vad som utmärker god intern styrning och kontroll inklusive god riskhantering.

Målet med COSO och internkontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellens huvudmål är att garantera en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt att lagar, föreskrifter med mera följs.

COSO-modellen består av fem huvudkomponenter, vilka beskrivs nedan på ett övergripande sätt:

#### *Kontrollmiljö*

Kontrollmiljön utgör grunden för intern kontroll och är den miljö inom vilken den interna kontrollen verkar. Den består exempelvis av etiska värderingar, ledarskapsresurser och ansvarsfördelning inom organisationen. Kontrollmiljö utgörs till en betydande del av den kultur som finns i organisationen: Är de anställda medvetna om det interna regelverket? Kan de lyfta etiska frågor? Hur agerar de i avsaknad av regler?

---

<sup>8</sup> "Intern kontroll: För förtroende, trygghet och utveckling". Sveriges Kommuner och Landsting, 2018

Utöver organisationskultur består kontrollmiljön också av styrdokument, till exempel policyer och riktlinjer. Tekniska hjälpmedel tillhör också kontrollmiljön.

### *Riskbedömning*

Risikanalyser handlar om att identifiera interna och externa risker som en organisation riskerar att utsättas för. Till analysen hör också att kvantifiera hur stor sannolikhet det är att identifierad risk inträffar samt konsekvenserna för organisationen.

Utifrån verksamhetens behov kan det finnas anledning att göra riskanalyser på olika nivåer och i olika omfattning i organisationen för att hantera risker på ett ändamålsenligt sätt.

### *Kontrollaktiviteter*

Kontrollaktiviteter utgörs av de aktiviteter som en organisation företar för att minska eller till och med eliminera risker.

Internkontrollens kontrollaktiviteter - Kontrollaktiviteter kan anges i internkontrollplanen och i det systematiska kvalitetsarbetet och syftar då generellt till att följa upp att verksamhetens kontroller fungerar ändamålsenligt.

Verksamhetens kontrollaktiviteter - Verksamhetens kontroller finns ofta integrerade i verksamhetens vardagliga handläggningsprocesser. Kontroller kan i vissa fall utföras av särskild personal eller funktioner med ansvar för att hantera felaktiga utbetalningar. Kontrollaktiviteter i verksamheten kan utgöras av exempelvis kontroll av ID-handling, läkarintyg, anställningsavtal, tidsrapporter, fakturor samt genomföra behovsbedömningar, intervjuer, hembesök, databassökningar, kompetensutveckling av personal och uppföljning och utredning av avvikelser.

Ovan aktiviteter kan många gånger utföras vid olika tillfällen, på olika sätt och i olika omfattning, vilket påverkar kontrollens effektivitet. En kontroll kan vara proaktiv eller reaktiv, den kan ske varje gång ett moment utförs eller vara av stickprovskaraktär.

### *Information och kommunikation*

Enligt COSO-modellen är det viktigt att information och kommunikation mellan olika nivåer i en organisation fungerar väl för att en organisation ska lyckas identifiera, fånga upp och kommunicera relevant information till ledning och de som arbetar med intern kontroll.

Även det omvända gäller, att information från ledning sprids vidare ut i organisationen. Det kan röra information från nätverk och kompetensgrupper som rör det brottsförebyggande arbetet men även kommunikation kring riktlinjer och rutiner samt ansvarsfördelning inom organisationen. Kopplat till brottsförebyggande arbete är även frågan kring samverkan med interna och externa parter central.

### *Tillsyn / övervakande aktiviteter*

Den femte komponenten är övervakande aktiviteter som har som ändamål att utvärdera och följa upp den implementerade interna kontrollen i organisationen. Tillsynen bör ske kontinuerligt och med kontroller och utvärdering. Tillsyn kan till exempel bestå av internrevision, självutvärdering, och av oberoende externa utredningar av en organisation.



I verksamheten kan tillsyn ske till exempel genom att löpande föra statistik och analysera verksamheten avseende avvikelser.

### **Policy för inköp, antaget av kommunfullmäktige 9 mars 2021**

Anger övergripande kommunens förhållningssätt i inköpsprocessen.

Kungsbacka kommuns inköpsprocess ska ha ett strategiskt förhållningssätt som ska stärka och stödja välfärdsuppdraget samt medverka till att Kungsbacka kommun växer och utvecklas till ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart samhälle till nytta för kommunens invånare. Ett Kungsbacka ska vara ett principiellt och normerande förhållningssätt i inköpsprocessen i alla kommunens verksamheter. Ett Kungsbacka är ett organisatoriskt värde som ska skapa trygghet i affärsrelationerna samt ge mervärden för kommunen som helhet och för de vi är till för. Kungsbacka kommuns inköp ska grundas på affärsmässighet, en aktiv och sund konkurrens, främja etiska hänsyn samt söka innovativa lösningar på nuvarande och förväntade utmaningar. Det ska vara enkelt och tryggt att göra affärer med Kungsbacka kommun så att långsiktiga affärsrelationer byggs till ömsesidig nytta.

### **Riktlinjer för inköp, antaget av kommunfullmäktige KF 9 mars 2021**

Av kommunens riktlinjer för inköp framgår att varje upphandling ska innehålla en plan på uppföljning. Planen ska upprättas tillsammans med avtalsgruppen och är beroende av avtalets och upphandlingens art. Det framgår även att villkor för kontraktets fullgörande alltid ska följas upp med kontroll, inspektion eller likande, oavsett avtalsform.

### **Riktlinjer för direktupphandling, antaget av kommunfullmäktige 18 oktober 2022**

Det är verksamheten med behovet för av varan eller tjänsten som själva handlägger köp där värdet understiger direktupphandlingsgränsen. Förvaltningen för Service lämnar stöd i de fall köpet kräver reglering via avtal. Köp under 100,000 kronor omfattas inte av dokumentationsplikten. Köp över 100,000 kronor ska alltid dokumenteras. Det är den inköpande förvaltningen som ansvarar för uppföljning av avtal som skett genom direktupphandling.

### **Mål, uppföljning och insyn av verksamhet som utförs av privata utförare, antaget av kommunfullmäktige 9 april 2024**

I kommunfullmäktiges program för privata utförare framgår att det är varje nämnds ansvar att säkerställa att det i avtal med privata utförare regleras att kommunen ska ha tillgång till information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. Vidare framgår att det är varje nämnd ansvarar för uppföljning och kontroll inom sitt ansvarsområde av de avtal som träffats med varje utförare. Nämnderna ska årligen planera och genomföra uppföljningen.

## Bilaga 3. Källförteckning

### Dokument

#### Kommunövergripande

- ▶ Kommunbudget 2025 och plan 2026–2027
- ▶ Manual Kundfaktura Ekonomiportalen Raindance
- ▶ Register över utbetalningar i leverantörsreskontra; ekonomiportalen Raindance
- ▶ Regler för bisyssla i Kungsbacka kommun
- ▶ Rutiner gällande polisanmälan vid brott mot medarbetar i tjänst
- ▶ Samverkansöverenskommelse mellan polis och kommun 2023–2026
- ▶ Styrdokument lokala brottsförebyggande rådet
- ▶ Uppföljningsrapport internkontrollplan 2023 Kungsbacka kommun

#### Dokumentation Nämnden för service

- ▶ Här börjar resan i BI
- ▶ Urklipp inställning Inyett
- ▶ Intern kontrollplan 2024 Nämnden för Service
- ▶ Rollbeskrivning – Förvaltningens kontaktperson för inköpsfrågor
- ▶ Rollbeskrivning avtalsgruppen
- ▶ Rutinbeskrivning – hantera fakturastatus
- ▶ Rutinbeskrivning – registrera leverantör
- ▶ Rutinbeskrivning- kontrollera betalfil
- ▶ Sammanställning över frågeställningar hos vilken myndighet
- ▶ SE5 informationshanteringsplan
- ▶ Uppföljning internkontrollplan 2023 Nämnden för service
- ▶ Överenskommelse om samarbete mellan Skatteverket och Kungsbacka kommun
- ▶ Delegationsordning

#### Dokumentation för stickprovsgranskning Nämnden för Individ- och Familjeomsorg

- ▶ Ansvarsfördelning vid placering i familjehem
- ▶ Checklista köpta plaster
- ▶ Delegeringsförteckning; förvaltningschefens vidaredelegering
- ▶ Interkontrollplan 2024 för individ och familjeomsorgen
- ▶ Internkontrollplan 2023 för individ och familjeomsorgen
- ▶ Organisationsschema IF
- ▶ Processkarta granska faktura köpta platser
- ▶ Processkarta handlägga beslut om skyddat boende
- ▶ Processkarta över Administrera köpta platser
- ▶ Processkarta över upprätta avtal
- ▶ Register över avtal i avtalsdatabas 2022–2024
- ▶ Riktlinjer för att motverka kvalificerad välfärdsbrott
- ▶ Rutin för samverkan mellan socialtjänst och polis vid sekretessbelagda uppgifter avseende barn och unga
- ▶ Rutin förhandla pris vid nya avtal eller förändrade omständigheter

- ▶ Rutiner för systematisk uppföljning bistånd
- ▶ Rutiner för trygghet på hemmaplan
- ▶ Uppföljningsrapport internkontroll 2023 för individ och familjeomsorgen
- ▶ Dokumentation kopplat till stickprov

#### **Dokumentation för stickprovsgranskning Nämnden för Teknik**

- ▶ Delegeringsförteckning 2024
- ▶ Internkontrollplan 2024
- ▶ Uppföljningsrapport intern kontrollplan 2023 Nämnden för Teknik
- ▶ Anbudssamanställning matavfallspåsar 2023
- ▶ Dokumentation av direktupphandling – konsumentverket
- ▶Handledning anslutning E – handel
- ▶ Dokumentation kopplat till stickprov

#### **Intervjuer**

- ▶ Förvaltningschef Nämnden för Teknik
- ▶ Verksamhetschef Nämnden för Teknik
- ▶ Upphandlingschef Nämnden för Service
- ▶ Verksamhetschef Nämnden för Service
- ▶ Enhetschef e-handel och uppföljning Nämnden för Service
- ▶ Utvecklare Nämnden för Service
- ▶ Utvecklingsledare kvalité Nämnden för Individ- och familjeomsorg
- ▶ Biträdande Förvaltningschef Nämnden för Individ- och familjeomsorg