

Jönköpings kommun

Kartläggning av skyddet mot oegentligheter,
med fokus på muta och bestickning



Innehåll

1. Inledning	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte.....	2
1.3. Kartläggningsmetodik.....	2
1.4. Inriktning och avgränsningar	2
2. Granskningsresultat	4
2.1. Kontrollmiljön	4
2.2. Riskbedömningar	5
2.3. Kontroller	6
2.3.1. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden	7
2.4. Kommunikation och information	12
2.5. Utvärdering och uppföljning.....	13
3. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	14
Bilaga 1 – Genomförda intervjuer	15
Bilaga 2 – Granskade policyer och riktlinjer	16
Bilaga 3 – COSO-ramverkets fem komponenter	17

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Ett antal avslöjanden om oegentligheter inom den privata och offentliga sektorn har de senaste åren inneburit ett större fokus på risken för oegentligheter. Jönköpings kommun förutsätts ha en intern kontrollstruktur som motverkar och i förekommande fall upptäcker oegentligheter. Att skyddet fungerar handlar ytterst om att upprätthålla allmänhetens förtroende för Jönköpings kommun.

Revisorerna i Jönköpings kommun har mot bakgrund av ovanstående identifierat ett intresse av att genomföra en kartläggning av kommunens skydd mot oegentligheter med fokus på mutor och bestickning. Ernst & Young har fått i uppdrag att genomföra denna kartläggning. Kartläggningen genomfördes under september och oktober 2009.

1.2. Syfte

Det främsta syftet har varit att granska ett urval av riskutsatta verksamheter och områden inom Jönköpings kommun för att kartlägga skyddet mot oegentligheter, med fokus på korruptionsrelaterade risker. Kartläggningen har inte syftat till att upptäcka indikationer på eller eventuell förekomst av oegentligheter i verksamheten.

Som ett led i kartläggningen har ingått att lämna rekommendationer till förbättringar och förebyggande åtgärder av den interna kontrollen i syfte att öka och förbättra skyddet mot oegentligheter.

1.3. Kartläggningsmetodik

Till stöd för kartläggningen har ett granskningsprogram använts som är särskilt framtaget för kartläggningar av skyddet mot oegentligheter. Granskningsprogrammet utgår från COSO-ramverkets fem komponenter: kontrollmiljö, riskbedömningar, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt utvärdering och uppföljning (se bilaga 3).

Granskningen har baserats på intervjuer och dokumentationsgranskning, samt på stickprovsbasis granskning av avrop från ramavtal och efterföljande fakturering.

1.4. Inriktning och avgränsningar

Vi har haft i uppdrag att granska skyddet mot korruptionsrelaterade risker inom följande områden:

- Upphandling inom tekniska verksamheter (drift och underhåll vad gäller gator/vägar, park och snöröjning, etc.)
- Exploateringsverksamheten
- Byggnationer och ombyggnationer/underhåll av fastigheter
- Avyttring av fastigheter
- Inköp av datorer och kontorsmaterial

Vi har i rapporten valt att redogöra för de centrala rutiner och riktlinjer, samt övrig gemensam intern kontroll som har bäring mot de områden och verksamheter som är granskningens fokus. Detta innebär en begränsning med avseende på vilka generella slutsatser som kan dras för Jönköpings kommun som helhet utifrån våra observationer. De slutsatser som dras i

rapporten avseende gemensamma styrinstrument och kontrollåtgärder avser därför inte bedömning av Jönköpings kommun som helhet, utan snarare huruvida centralt inrättade riktlinjer och kontrollåtgärder finns inrättade i tillräcklig grad med avseende på risker inom granskade verksamheter och områden.

Kartläggningens fokus har varit att bedöma utformningen av intern kontroll avseende korruptionsrelaterade risker såsom muta och bestickning, och inte syftat till att upptäcka indikationer på, eller eventuell förekomst av, muta och bestickning. Fokus har varit mot de verksamhetsområden som bedömts ha en potentiellt högre risk och som därmed valts ut för granskning enligt vad som har beskrivits ovan. Ingen granskning har utförts av den verksamhet som bedrivs i de kommunala bolagen.

Rapportering är främst av avvikelsekaraktär, vilket innebär att redan fungerande processer och rutiner inte lyfts fram i samma omfattning som noterade brister och förbättringsområden. Kartläggningen har utförts på intervjubasis och säkerställer således inte att intern kontroll rent operationellt fungerar såsom det har beskrivits för oss.

2. Granskningsresultat

2.1. Kontrollmiljön

Kontrollmiljön anger tonen i en organisation och påverkar kontrollmedvetenheten hos dess medarbetare. Det är grunden för alla andra komponenter för intern styrning och kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer inom kontrollmiljön innefattar integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil, det sätt på vilket ledningen fördelar ansvar och befogenheter och organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som styrelsen ger.

I Jönköpings kommuns riktlinjer för internkontroll fastställs att Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillse att det finns en god intern kontroll. Vidare framgår att det är nämnderna som har det yttersta ansvaret för den interna kontrollen inom respektive verksamhetsområde. Inom vardera nämnds verksamhetsområde ansvarar sedan förvaltningschef eller motsvarande för att konkreta regler och anvisningar är utformade så att god intern kontroll kan upprätthållas.

Jönköpings kommun har ett antal kommungemensamma nedskrivna riktlinjer som redogör för områden som har bäring mot det område granskningen behandlar. I dokumentet "Farliga förmåner – Gå inte på muta!" betonas att kommunens etiska och moraliska syn skall vara vägledande. Det anges i dokumentet att det "i alla sammanhang skall iakttas ett sådant förhållningssätt att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldig till mutbrott". Vidare anges beloppsgränser för julgåvor och motsvarande. Dokumentet är från år 2003 och har inte uppdaterats.

Muta och bestickning berörs på olika sätt i flera policyer och riktlinjer enligt nedan:

- Farliga förmåner – Gå inte på muta!
- Attestregelment 2003-12-18
- Attestregelmente med tillämpningsanvisningar
- Internkontroll Riktlinjer
- Internkontroll - Tillämpningsanvisningar
- Riktlinjer och anvisningar för kommunens upphandlingsverksamhet
- Direktupphandling byggtreprenad, tjänster, varor
- Kvalificering av leverantörer för direktupphandling
- Regelmente för Tekniska Nämnden
- Delegationsbestämmelser för Tekniska Nämnden
- Kommunala Riktlinjer – Riktlinjer för bisysslor (avsnitt 17.6)

Vid våra intervjuer har det visat sig att det finns god kännedom om kommunens nedskrivna riktlinjer kring representationer, mutor och bestickning, samt om var dessa finns att läsa. Vidare har det framkommit att ledande befattningshavare har insikt om att det finns risk för mutor eller annan otillbörlig påverkan inom kommunens verksamheter. Området diskuteras inte sällan på muntlig basis inom olika avdelningar, och vi har vid vissa genomförda intervjuer noterat att man anser att det numera råder ett restriktivt förhållningssätt, där chefer har delgivit att det råder en låg tolerans, avseende gåvor och andra typer av representationer. Det har framförts under intervjuer att det skett en förändring i förhållningssätt till gåvor och representation de senaste fem åren inom Tekniska kontoret. Tidigare var det regelbundet förekommande med deltagande i middagar och liknande tillställningar där leverantörer ofta stod för kostnaden. Emellertid har det framförts från vissa

intervjuade att det råder oklarheter för personalen om var gränserna går och att inbjudningar till middagar, ishockeymatcher och liknande tillställningar fortfarande är förekommande.

Tekniska kontoret har under hösten 2009 omnämnts i massmedia där anonyma uppgiftslämnare har påstått att företrädare för förvaltningen låtit sig mutats av leverantörer för att dessa skulle erhålla kontrakt. Detta har aktualiserat frågan om mutor och bestickning och gjort att medvetenheten om denna typ av problem och risk ökat inom förvaltningen.

I samband med intervjuer har det framförts att frågor som rör mutor och bestickning sällan diskuteras med, eller kommuniceras till, personalen från förvaltningsledningens sida.

Ernst & Youngs kommentarer

I Jönköpings kommun finns en förhållandevis omfattande mängd centralt inrättade riktlinjer och policyer, vilka i varierande grad kan anses tydliggöra kommunens syn på, och motverka, muta och bestickning. Vår bedömning är att existerande policyer och riktlinjer är tillfyllest utifrån ett övergripande styrningsperspektiv.

I intervjuer vid Tekniska kontoret har det framkommit, som nämnts ovan, att kunskap och kännedom om styrinstrumenten generellt sett är god (se även avsnitt 2.4 om kommunikation och information för ytterligare kommentarer kring detta). Dock bör ledningen för Tekniska kontoret säkerställa att kommunens policyer och etiska förhållningssätt avseende mutor och bestickning, samt gåvor och inbjudningar, på ett effektivt sätt och över tiden kommuniceras till medarbetarna.

2.2. Riskbedömningar

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskbedömningen är etablerandet av mål knutna till olika nivåer och som är internt konsistenta. Riskbedömningen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna skall hanteras.

För att effektivt kunna skydda sig mot oegentligheter måste en organisation systematiskt identifiera var i verksamheten risker kan uppträda, samt därefter värdera de identifierade riskerna och besluta om hur de skall hanteras.

I Jönköpings kommuns riktlinjer för intern kontroll framgår att risk- och väsentlighetsanalyser bör utföras, samt att respektive nämnd bär ansvaret för detta. Det sägs att denna typ av analyser bör utgöra grund för internkontrollarbetet. Vid Tekniska kontoret ansvarar ekonomichefen för samordningen och det praktiska framtagandet av risk- och väsentlighetsanalyser, samt utformandet av förvaltningens internkontrollplan.

Framtagandet av risk- och väsentlighetsanalyser har pågått under några år, men processerna för detta bör enligt ansvarig ekonomichef ytterligare förbättras. För kommande år skall en risk- och väsentlighetsanalys tas fram av en arbetsgrupp under ledning av ekonomichefen, arbetet skall påbörjas under hösten 2009. Medlemmarna i gruppen utses av förvaltningsledningen. Gruppen kommer att identifiera de mest centrala och allvarliga riskerna vilka sedan kommer att presenteras för förvaltningsledningen för yttrande. Därefter kommer analysen att presenteras för nämnden. Efter att nämnden givit sina synpunkter kommer underlaget att ligga till grund för kommande års internkontrollplan.

Mutor och bestickning har inte ingått i den lista av risker som tagits fram i tidigare risk- och väsentlighetsanalyser. Dock innefattar internkontrollplanen för år 2009 två delmoment med bäring mot muta och bestickning (se avsnitt 2.3).

Ernst & Youngs kommentarer

Det kan konstateras att Tekniska kontoret, och därmed Jönköpings kommun, inte har ett färdigutvecklat, systematiskt och metodologiskt vedertaget sätt där respektive nämnd ansvarar för att utföra riskanalyser som sedan ligger till grund för efterföljande hantering och utformande av effektiva kontrollmoment. Specifika korruptionsrisker kan därmed inte sägas belysas och inkluderas i ett systematiskt riskhanteringsarbete. Dock innebär det arbete som pågår med att utveckla risk- och väsentlighetsanalyser inom förvaltningen att förutsättningarna för att också hantera korruptionsriskerna förbättras.

Vi rekommenderar att Jönköpings kommun fortsätter att utveckla rutiner som säkerställer att löpande riskbedömningar utförs av respektive nämnd. Riskanalyserna skall ha till syfte att ligga till grund för styrning och utvärdering av den interna kontrollen. Riskbedömningarna bör dokumenteras i skriftlig form.

2.3. Kontroller

Kontrollaktiviteter är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De bidrar till att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att hantera risker för att organisationens mål inte uppnås. Kontrollaktiviteter äger rum inom hela organisationen, på alla nivåer och i alla funktioner. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

Jönköpings kommun har skriftliga riktlinjer med tillämpningsanvisningar som reglerar ansvarsfördelning avseende upprättande av intern kontroll inom hela kommunen. I riktlinjerna framgår, som nämnts tidigare, att det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att tillse att god intern kontroll upprätthålls medan det ligger på respektive nämnd att ansvara för den interna kontrollen inom det specifika verksamhetsområdet. I riktlinjerna framgår vidare att förvaltningschefer årligen skall lämna en samlad bedömning till nämnden om hur den interna kontrollen fungerar. Vidare stipuleras att allvarigare avvikelser/oegentligheter skall rapporteras till nämnden omedelbart.

Varje nämnd skall enligt riktlinjerna årligen fastställa en plan för uppföljning av den interna kontrollen. I Tekniska nämndens internkontrollplan för år 2009 ingår två specifika områden som har bäring mot det område granskningen avser:

- Ramavtalsgenomgång – granskning av alla inköp under 2008, med undantag för investeringar
- Bisysslor – granskning av hur information sker till nyanställda

Det kan konstateras att Jönköpings kommuns riktlinjer avseende internkontroll är förhållandevis övergripande till sin karaktär. De anger inte, vare sig generellt eller specifikt, hur eller att kontroller skall inrättas för att förebygga och upptäcka fel och oegentligheter. Det finns emellertid inom ramen specifika riktlinjer, till exempel beträffande attestrutiner och anvisningar för upphandlingsverksamhet, regler för arbetsfördelning och transparens i processer, samt definierade ansvar och roller.

Delegation och attestrutiner

Attest av inköpsfakturor är ett viktigt kontrollmoment för att fånga upp potentiella oegentligheter. I Jönköpings kommun är det sex personer på den centrala ekonomienheten som har behörighet att lägga upp nya leverantörer och attesträtter, inklusive beloppsspärrar i systemet Aditro.

Inom respektive nämnd är det förvaltningschefen som beslutar om besluts- och behörighetsattesteranter. Det åligger på respektive nämnd att löpande se över att attestordning hålls uppdaterad och överensstämmer med vad som ligger upplagt i systemet.

I reglementet för internkontroll stipuleras att kontrollrutiner skall utformas så att den interna kontrollen inom respektive nämnd är tillräcklig. Vidtagna kontrollåtgärder skall vara anpassade till transaktionens art så att kontrollkostnaden står i rimlig proportion till riskerna. Vid utformningen av kontrollrutinerna skall det bland annat beaktas att ansvarsfördelningen ska vara tydlig. Huvudregeln är att ingen person ensam skall hantera en transaktion från början till slut.

2.3.1. Specifikt om kontroller inom riskutsatta områden

Ett antal områden, som erfarenhetsmässigt är att betrakta som riskutsatta, har i enlighet med fastställd projektplan särskilt granskats med avseende på inrättade kontroller i vår karläggning: inköp och upphandling, samt exploateringsverksamheten, inklusive fastighetsavyttring.

Nedan följer en sammanställning över generella iakttagelser beträffande respektive område.

Inköp och upphandling generellt

I Jönköping kommuns riktlinjer för upphandlingsverksamhet anges följande:

”Kommunstyrelsens ledningsutskott beslutar i upphandlingsärenden vars värde överstiger tröskelvärdet för varor och tjänster, för närvarande 200 000 euro, samt i andra upphandlingsärenden av principiell natur. Övriga upphandlingar under tröskelvärdet är delegerade till stadsdirektören”. Stadskontorets upphandlingsenhet har en övergripande roll och skall verka för samordning av upphandlingsverksamheten inom kommunen. Stadskontoret tecknar för varor och tjänster samtliga förvaltningsövergripande ramavtal samt upphandlingskontrakt över beloppsgränserna för direktupphandling, vilket är sju basbelopp.

Stadskontoret har ansvar för att:

- aktuella lagar och annan relevant juridisk information finns samlad och tillgänglig.
- anvisningar för hur upphandlingar och inköp/avrop skall utföras finns på kommunens intranät, Kompassen.
- ett IT-baserat upphandlingsstöd finns tillgängligt för berörda handläggare.
- erforderlig utbildning inom upphandlingsområdet erbjuds.
- uppföljning och utvärdering av upphandlingsavtal och rutiner för upphandling genomförs.

Varje nämnd/förvaltning beslutar om anskaffning inom ramen för sitt verksamhetsområde och med de begränsningar som anges i riktlinjerna för upphandling.

Stadskontoret har en central upphandlingsenhet bestående av 10 befattningshavare. Den centrala upphandlingsenheten hanterar samtliga av kommunens ramavtalsupphandlingar, med undantag för Tekniska kontoret som genomför egna ramavtalsupphandlingar. Totalt finns cirka 400 centrala ramavtal. Dessa finns samlade i en databas på intranätet (Kompassen) som samtliga förvaltningar har tillgång till och gör avrop mot. Varje år görs cirka 200 upphandlingar av ramavtal vid den centrala upphandlingsenheten.

Annonsering om en ny upphandling och upphandlingsprocessen sker elektroniskt i OPIC. Annonsering sker alltid i tre databaser samt på kommunens hemsida, och om upphandlingen överstiger tröskelvärdet sker annonsering även i TED (Tenders Electronic Daily för annonsering inom EU). Vid utformning av annons sätts en grupp samman med representant från berörd förvaltning, samt en person från upphandlingsenheten. Ibland ingår även en referensgrupp. En mall används för kvalificeringen, denna skall överensstämma med LOU:s

krav. I princip skickas alla anbud in elektroniskt till kommunen och ligger spärrade till dess att tiden för ankommande anbud har löpt ut.

Det skall alltid vara minst två personer som öppnar anbuden, och i samband med öppnandet skrivs personernas namn in i systemet. Systemet genererar en utvärderingsrapport som bygger på anbudsgivarnas svar jämfört med kraven i anbuden. En beslutsmall fylls i, och presenteras för Ledningsutskottet som sedan tar beslutet. Avtalet skapas automatiskt utifrån förfrågningsunderlaget, men det är dock potentiellt möjligt att ändra variabler som pris i underlaget. Sedan ligger förslaget låst i 10 dagar, prövningstiden, innan det slutligen går att godkänna. Enligt uppgift är det ovanligt med överklagan, runt två fall om året. När kommunen skriver ramavtal med ny leverantör går man ut och informerar berörda medarbetare om att de måste sluta handla mot den gamla leverantören.

Den centrala upphandlingsenheten gör varje halvår en uppföljning av i vilken utsträckning inköp görs utanför ramavtal av kommunens förvaltningar. Detta utförs genom granskning av leverantörsreskontran för att identifiera eventuella leverantörer som kommunen inte har ramavtal med men där inköp skett under granskad period. Om en leverantör identifieras med vilken inte ramavtal finns följs detta upp, bland annat för undersöka om kommunen bör komplettera med ytterligare ramavtal. Denna uppföljning görs dock inte beträffande Tekniska kontorets ramavtal och inköp.

Processen ovan anger upphandlingsprocessen centralt inom Jönköpings kommun. Inköpsverksamheten är dock långtgående decentraliserad till Tekniska kontoret specifikt, med avseende på enskilda upphandlingar under sju prisbasbelopp, förvaltningens egna ramavtal och löpande avrop och inköp.

Vid Tekniska kontoret har vi noterat att ett förhållandevis stort antal personer har möjlighet att genomföra upphandlingar utan inblandning av den centrala upphandlingsenheten. Det sker också löpande avrop från Tekniska kontorets egna ramavtal, utan insyn eller uppföljning av den centrala upphandlingsenheten. Detta ställer krav på att berörd personal erhållits tillräcklig och ändamålsenlig utbildning inom LOU, samt att övrig internkontroll är inrättad på ett ändamålsenligt sätt. Vi har blivit informerade om att Tekniska kontoret vid kommande årsskifte skall erhålla och bekosta en dedikerad upphandlare som stöd. Denne kommer att vara placerad vid den centrala upphandlingsenheten, men kommer att ha till uppgift att stödja Tekniska kontoret.

Det sker för närvarande ingen granskning av pågående eller genomförda projekt i syfte att upptäcka avvikelser från interna riktlinjer eller svensk lagstiftning av en oberoende funktion, utanför aktuell projektorganisation/inköpande enhet vid Tekniska kontoret. Viss ekonomisk uppföljning av projekt sker av ekonomienheten vid Tekniska kontoret. Fokus i denna uppföljning är emellertid endast att identifiera och följa upp avvikelser gentemot satta projekt- och underhållsbudgetar.

Nedan redovisar vi iakttagelser avseende upphandling och inköp inom de särskilda områden som nämnts i avsnitt 1.4.

Byggnationer och ombyggnationer/underhåll av fastigheter

Avrop från ramavtal och upphandlingar avseende kommunens byggnader sker vid ett antal olika enheter inom Tekniska kontoret och ett relativt stort antal befattningshavare har rätt att göra avrop från ramavtal. Vem och vilken enhet som ansvarar för ett visst avrop eller en upphandling beror på olika faktorer, till exempel projektets storlek, objektets karaktär och/eller en åtgärds syfte. Vid större underhålls- och ombyggnadsprojekt ansvarar personal inom enheten Byggledning för projektet, medan löpande serviceåtgärder hanteras av underhållsingenjörer med geografiskt områdesansvar inom kommunen. Löpande underhåll och byggnationer av mindre karaktär hanteras av enheten Fastighet och Byggservice.

Upphandlingar och inköp rörande stadens kommersiella fastigheter sker vid enheten Verksamhetsutveckling.

Det sker i huvudsak två typer av inköp, löpande avrop från ramavtal och upphandlingar. Under de senaste åren har en utveckling skett innebärande att man beslutat om att upprätta ramavtal med leverantörer för avrop, istället för att regelmässigt genomföra enskilda upphandlingar när behov uppstår. Detta har inneburit att antalet genomförda upphandlingar har minskat markant under senare år och att avrop istället görs från ramavtal. Principen vid ramavtalen är att det endast skall finnas en leverantör att avropa från för ett visst ändamål inom ett visst geografiskt område i kommunen.

Direktupphandlingar och andra former av upphandlingar i enlighet med LOU genomförs emellertid löpande inom Tekniska kontoret utöver ramavtalsropen. Vid upphandlingar över sju prisbasbelopp skall alltid den centrala upphandlingsenheten involveras. Även om det finns ramavtal som kan användas i samband med ett behov av åtgärd, har det framförts vid intervjuer att man ändå har rätt att genomföra en konkurrensutsatt upphandling, till exempel om det aktuella inköpet är beloppsmässigt omfattande.

Vid intervjuer har det dock framkommit att det råder oklarhet samt att det saknas riktlinjer för när man beloppsmässigt skall välja att genomföra en konkurrensutsatt upphandling i stället för avrop från ramavtal. Det är i princip upp till den enskilde person som är ansvarig för ett projekt att avgöra om avrop skall ske, eller om man skall genomföra konkurrensutsatt upphandling. Intervjuade har framfört att de principiellt anser att man bör genomföra en konkurrensutsatt upphandling om beställningen överstiger två till tre miljoner.

Då en befattningshavare väljer att genomföra en upphandling utan att involvera den centrala upphandlingsenheten (under sju prisbasbelopp) går man i normalfallet ut med en förfrågan via OPIC och via annons i lokala tidningar. På intranätet finns information tillgänglig om krav på att information skall inhämtas från minst tre parter i samband med en direktupphandling över två prisbasbelopp. Det förekommer även att man ibland ställer en anbudsförfrågan direkt till minst tre leverantörer istället för att annonsera.

Ansvar för att utforma anbudsförfrågan åvilar ansvarig befattningshavare för projektet, eller i förekommande fall ansvarige för den åtgärd som skall vidtas. Denne befattningshavare deltar även i öppnandet av anbud, tillsammans med minst två ytterligare personer, och är central vid utvärderingen av anbud och val av leverantör. Det är även samma ansvarige befattningshavare som i normalfallet granskningsattesterar inkommande fakturor från vald leverantör.

Det genomförs inte regelmässigt uppföljningar av genomförda avrop och upphandlingar, till exempel för att se om korrekt ramavtalsleverantör valts för ett visst ändamål och geografiskt område, eller om upphandling gjorts trots att ramavtal finns med en leverantör.

Upphandlingsdokumentation och avtal förvaras vid Tekniska kontoret i pappersform. Denna decentralisering av upphandlings- och avtalshanteringen innebär att efterföljande kontroll av huruvida regelrättiga inköp utförs försvåras då den centrala upphandlingsavdelningen omöjligt kan ha en överblick över vilka avtal som existerar, samtidigt som det försvårar en samordning av upphandlingsförfarandet.

Gata och park

Enheter Gata och Park ligger under avdelningen Förvaltning. Enheten sköter förvaltning av kommunens gator, inklusive belysning, broar och dammar. Enheten sköter även kommunens parker, grönområden och skogar. Intervjuade chefer vid enheten bedömer att cirka 25 procent av de inköpta varorna och tjänsterna upphandlas externt medan övrigt beställs internt inom kommunen. Den årliga budgeten uppgår till cirka 200 mkr.

Enheten har ett fåtal stora leverantörer såsom NCC och Peab. Varje år tecknas fyra till fem nya avtal. I samband med detta tar man hjälp av den centrala upphandlingsenheten, i vissa fall även av externa konsulter. Dessa bistår i hela upphandlingsprocessen, från utformande av annons, till öppnande och utvärderande av inkomna anbud. Det är dock alltid personal vid kommunen som på egen hand tar beslut om vem som vinner upphandlingen. Annonsering sker vanligen i lokal press och anbudsjournalen. Det händer också att man kontakter leverantörer och informerar om att en upphandling är på gång.

Inkomna anbud lämnas förseglat i receptionen och öppnas vid ett tillfälle. Det är alltid minst tre personer som närvarar vid öppning och utvärdering. Utvärderingen protokollförs. Upphandlingen görs inte elektroniskt på det sätt som sker vid den centrala upphandlingsenheten. Samtliga underlag, inklusive slutligt avtal, samlas istället i separata pärmar eller mappar och arkiveras vid enheten. Vidare är det vanligt att den person som leder upphandlingen är den person som i ett senare skede granskar inkommande fakturor.

Enheten använder sig också av ramavtal för löpande avrop från leverantörer. Dessa har upphandlats vid Tekniska kontoret och de flesta är på väg att löpa ut. Enligt intervjuade är det troligt att den centrala upphandlingsenheten kommer att ansvara för nästa upphandling av ramavtal.

Det var oklart för intervjuade chefer vid Gata/Park vilka nivåer på delegation för inköp och attest som gäller, samt vem som har rätt att skriva på avtal i samband med upphandlingen.

Exploateringsverksamheten och avyttring av fastigheter

Mark- och exploateringsavdelningen ansvarar för både markanvisningar och exploateringsfrågor. Avdelningen hanterar allt från upprättande av nya bostadsområden till förvaltning av diverse arrenden. Vid upprättande av nya bostadsområden skall detaljplan antas av kommunfullmäktige. Inköp sker om möjligt internt inom kommunen, i annat fall används redan befintliga ramavtal och i sista hand utförs egna upphandlingar, ofta genom hjälp från den centrala upphandlingsenheten. Upphandlingar sker elektroniskt på samma vis som vid den centrala upphandlingen.

Vid marktilldelning skickas inbjudan till de företag som bedöms vara intressanta, vanligtvis sker ingen offentlig annonsering. Inkomna svar poängbedöms utifrån ett antal parametrar, bland annat gestaltning, miljö och köpeskillning, där bedömningen sker i grupp om minst två personer. Därefter lägger Tekniska kontoret fram ett förslag till nämnden som ger ett slutligt godkännande.

Avdelningen handhar omkring 1000 arrenden. Samtliga arrenden är kopplade till avtal. Avtalen skrivs på ett eller två år, och översyn av pris sker i samband med att löptiden går ut. Att priserna är marknadsmässiga tillses genom att diskussion förs samt genom jämförelse mot andra kommuners arrendepriiser. Samtliga avtal signeras av avdelningens verksamhetschef.

Vid försäljning av fastighet anlitas alltid en värderingsman. Vid budgivning sker försäljning till den budgivare som angivit högst pris. Samtliga försäljningar skall godkännas av antingen nämnd eller kommunfullmäktige enligt vad som är fastslaget i delegationsordning.

IT-inköp och inköp av kontorsmaterial

Jönköpings kommun har en IS/IT-avdelning som skall verka för att samtliga IT-inköp, av såväl mjukvara som hårdvara, samordnas. Om en verksamhetsgren uppmärksammar ett behov av inköp där kommunen inte har ramavtal med leverantör kontaktas IS/IT som utreder inköpsbehovet. Därefter skickas en informell förfrågan till it-ansvarig person på den centrala upphandlingsenheten som sammanställer en annons med hjälp av IS/IT som bistår med

teknisk kompetens. Även utvärdering av inkomna svar utförs av en grupp bestående av personal från både den centrala upphandlingsenheten och IS/IT.

Ramavtal finns i dagsläget för inköp av PC, skrivare, servrar och telefoner. Även konsulttjänster avropas i regel mot befintliga ramavtal. Det har dock framkommit att inköp av konsulttjänster av mindre skala ibland utförs utanför avtal, vilket enligt uppgift görs då det bedöms att de konsulter kommunen har ramavtal med inte har tillfredsställande kompetens. Det utförs i dagsläget ingen efterföljande kontroll som visar på i vilken utsträckning inköp görs på avtalslösa grunder.

Samtliga datorer måste köpas in via IS/IT för att fungera i Jönköpings kommuns nätverk. I samband med inköp av datorer noteras artikeln i ett särskilt register där det även antecknas när utbyte skall ske. Ingen löpande inventering utförs, men då utbyte styrs systematiskt genom de noteringar som finns i PC-registret bedöms risken för att datorer köps in och används utanför kommunens verksamhet som liten. Liknande register och kontroller finns för telefoner och servrar. Däremot kvarstår möjligheten att mjukvara inhandlas ute i organisationen, vilket innebär att samordning försvåras och risk för otillbörliga inköp ökar.

Beträffande kontorsmaterial så skall kommunens förvaltningar avropa från två ramavtalsleverantörer. Det går att välja den leverantör som erbjuder lämpligast material för ändamålet. Ramavtalen är i princip tvingande för förvaltningar och man skall endast handla från andra leverantörer då ramavtalsleverantörerna inte kan leverera önskad vara. Om man behöver gå utanför ramavtalen får den enskilda förvaltningen upphandla för maximalt sju prisbasbelopp. Över denna gräns måste den centrala upphandlingsenheten involveras.

Stickprovsundersökning av en ramavtalsleverantör

I samband med utförd granskning gjordes en stickprovsgranskning av fakturor från en leverantör med vilken Tekniska kontoret har ramavtal. Den granskade leverantören hade fakturerat kommunen för cirka 38 miljoner kronor sedan början av år 2008. Vi granskade om ramavtalsupphandlingen utförts i enlighet med kommunens riktlinjer, samt om avtalsinnehåll överensstämde med bland annat prisuppgifter i insänt anbud. Vidare granskades om prisuppgifter i fakturor var överensstämmande med avtalade priser.

Vi kunde konstatera att upphandlingsdokumentation fanns arkiverad och var komplett. Det fanns ingen indikation som påvisade att avvikelser från interna regelverk skett eller att annat regelbrott ägt rum. Totalt granskades 44 fakturor (26 procent av samtliga fakturor). Samtliga fakturor uppfyllde bokföringslagens krav och prisuppgifter etc. var i enlighet med avtal.

Ernst & Youngs kommentarer

Vår samlade bedömning avseende generella kontrollaktiviteter är att Jönköpings kommun inte systematiskt och i tillräcklig utsträckning har inrättat förebyggande och upptäckande kontroller för att motverka mutor och bestickning. Detta baserat på iakttagelser primärt inom Tekniska kontoret.

Vi har identifierat svagheter avseende förebyggande kontroller i form av brist på effektiv arbetsfördelning vid upphandlingar och efterföljande attest inom Tekniska kontoret. Med detta avser vi att en enskild person i vissa fall är alltför dominant, eller på egen hand hanterar, upphandlingar och sedan ansvarar för efterföljande granskningsattester. Det är för närvarande relativt vanligt att en person, till exempel projektledare för större underhållsarbeten, ansvarar för, och är ledande i den grupp som ansvarar för framtagande av anbudsfrågan, och därefter även utvärderar leverantörer. Denne person är sedan också ansvarig för granskningsattest av fakturor från vald leverantör. I och med detta förfarande finns en förhöjd hypotetisk risk för icke affärsmässiga överenskommelser mellan leverantör och beställare.

Vi rekommenderar Jönköpings kommun att tydliggöra roller i samband med upphandling och att därvid säkerställa att den som senare kommer att granskningsattestera fakturor effektivt kompletteras med befattningshavare som har full insyn i upphandlingsprocessen.

Vi har också identifierat en avsaknad av så kallade upptäckande kontroller inom områden med potentiellt hög risk för muta och bestickning. Inte vid någon av de enheter där vi intervjuat personal genomförs systematiska kontroller i syfte att upptäcka indikationer på muta och bestickning. Detta skulle kunna ske exempelvis genom att en särskild funktion efterhand granskar enskilda avdelningars upphandlingar och inköp, samt även avrop från ramavtal. Avsaknaden av upptäckande kontroller kan emellertid till viss del kompenseras av offentlighetsprincipen som innebär att samliga ärenden är öppna för allmänheten att granska.

Vi rekommenderar också inrättandet av särskilt upptäckande kontroller inom området upphandling och inköp. Kontrollerna skall ha i syfte att spåra indikationer på otillbörliga leverantörsrelationer. Detta kan ske genom att en särskild funktion inom Förvaltningen via stickprov granskar genomförda upphandlingar, avrop mot ramavtal och andra inköp.

Vidare bör arbetet med att samverka inköpsverksamheten med den centrala upphandlingsfunktionen fortsätta. Detta innefattar även rutiner för arkivering av upphandlingsdokumentation och avtal.

Utvecklingen mot att alltmer använda sig av ramavtal vid Tekniska kontoret, samt inrättandet av en särskild upphandlingstjänst som stöd till Tekniska kontoret innebär i sammanhanget ett förstärkt skydd mot mutor och bestickning. I detta sammanhang bör riktlinjer tas fram som tydliggör när avrop skall ske mot ramavtal, alternativt om konkurrensutsatt upphandling kan genomföras.

2.4. Kommunikation och information

Effektiv kommunikation måste förekomma för en god intern kontroll. All personal måste få ett klart budskap från den högsta ledningen att ansvaret för intern styrning och kontroll måste tas på allvar. Relevanta kategorier av anställda måste få utbildning om risker som kan uppträda inom deras arbetsområden.

Jönköpings kommun använder primärt sitt intranät Kompassen som kommunikationskanal för att informera om verksamhetsstyrande riktlinjer till de anställda. Vid intervjuer har det framkommit att ledningen vid Tekniska kontoret har varit sparsam med proaktiv kommunikation för att på annat sätt kommunicera förhållningssätt med bäring mot mutor och bestickning. Vi har noterat att det inom kommunen inte förekommer några generella utbildnings- eller träningsinsatser rörande mutor och bestickning. Vidare saknas riktlinjer som fastställer hur anställda skall agera vid misstanke om interna oegentligheter. Ett generellt svar vid utförda intervjuer är att närmsta chef bör kontaktas om misstanke uppstår, men vi har noterat att organisationen saknar incidentrapporteringssystem.

Ernst & Youngs kommentarer

Jönköpings kommun kan med fördel utveckla sin kommunikation rörande muta och bestickning, exempelvis genom regelbundna kommunikationskampanjer samt genom att ytterligare väva in frågan i relevanta utbildningar.

Då upphandlingsförfarandet är långtgående decentraliserat vill vi vidare betona betydelsen av att samtliga chefer och medarbetare med upphandlingsansvar erhåller löpande utbildning avseende LOU, förändringar i rådande regelverk samt kommunens policyer kring både upphandling samt muta och bestickning.

2.5. Utvärdering och uppföljning

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas – en process som bestämmer kvalitén på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Uppföljningen genomförs för att säkerställa att de kontroller som designats för att möta risker verkligen utförs och fungerar som det är tänkt.

Uppföljning av arbetet med den interna kontrollen är en viktig aspekt då de erfarenheter som framkommer i exempelvis riskanalyser skall ligga till grund för det fortsatta internkontrollarbetet. Kontroller bör möta identifierade risker, vara formaliserade och överensstämna med det dagliga arbete som utförs i verksamheten. Vidare skall löpande utvärdering göras av identifierade kontroller i syfte att säkerställa att de utförts och fungerar som avsett.

Vi har noterat, såsom ovan nämnts, att Jönköpings kommun i stor utsträckning saknar upptäckande kontroller avseende muta och bestickning. Därav ser vi av naturliga skäl även en avsaknad av uppföljningsrutiner kring kontrollers effektivitet. Ett eftersträvansvärt förfaringssätt vid uppföljningsarbete kring kontroller är att ansvarig person, förslagsvis ekonomichef, löpande avrapporterar kommunens arbete kring intern kontroll, inklusive kontroller med fokus på muta och bestickning, till kommunstyrelsen.

Ernst & Youngs kommentarer

För att kunna utvärdera att kontroller fungerar väl över tid krävs att tydliga bevis på genomförda efterföljande kontroller finns arkiverade. Ett långsiktigt system för uppföljning av internkontrollens funktionalitet bör inrättas, där områden med risk för muta och bestickning särskilt bör beaktas.

3. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Jönköpings kommun har en omfattande och bred flora av centralt inrättade policyer och riktlinjer som även har bäring mot mutor och bestickning. Dessa kan anses täcka alla centrala aspekter avseende muta och bestickning. Vår bedömning är emellertid att frågor med koppling till mutor och bestickning kan diskuteras, och förhållningssätt kommuniceras till personalen, oftare från ledningen vid Tekniska kontoret än vad som sker idag.

Vi har också identifierat svagheter i kedjan av förebyggande kontroller, innebärande att arbetsfördelningsmoment i samband med upphandling, val av inköpsförfarande och efterföljande fakturering ibland domineras alltför mycket av en person. Vidare har vi noterat en svaghet i avsaknaden av regelbundna uppföljningsrutiner för att upptäcka avvikelser från interna riktlinjer i samband med inköp.

Nedan följer en sammanfattning av de mest väsentliga rekommendationerna efter genomförd granskning:

- Förstärk inrättade förebyggande kontroller, exempelvis genom säkerställande av effektiv arbetsfördelning i alla riskutsatta processer och transparens i handläggning av ärenden inför beslut.
- Fortsätt att utveckla arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser. Risker med koppling till mutor och bestickning bör behandlas i detta sammanhang.
- Utöka antalet analytiska upptäckande kontroller, exempelvis analys av ramavtalsavrop och inköp för bedömning av dess verksamhetsanknytning, samt en analys av olika enheters inköp av produkter av privatkonsumentvänlig karaktär.
- Säkerställ att upphandlingsdokumentation, ramavtal och avtal vid Tekniska kontoret arkiveras effektivt och enkelt görs tillgängliga för den centrala upphandlingsfunktionen. Detta underlättar för den centrala funktionen att följa upp upphandlings- och inköpsverksamheten vid Tekniska kontoret.
- Förstärk utbildningen rörande frågor med koppling till mutor och bestickning, till exempel av nyckelpersoner inom inköp och personer med regelbundna leverantörsrelationer.
- Överväg att införa en incidentrapporteringskanal i kommunen, där de anställda kan rapportera misstankar om oegentligheter.
- Ett system bör utvecklas och implementeras, för att på ett strukturerat sätt arbeta med uppföljning av kontrollaktiviteterna. Syftet med systemet är att säkerställa att kontrollerna utförs och effektivt hanterar avsedd risk. Det pågående arbetet med risk- och väsentlighetsanalyser är centralt i detta sammanhang.

Kenneth Johansson
Executive Director
Ernst & Young AB

Bilaga 1 – Genomförda intervjuer

- Björn Isaksson, upphandlingschef, Stadskontoret
- Kristina Portugués, upphandlare, bland annat ansvarig för IT-upphandlingar, Stadskontoret
- Janne Dicander, IT-chef IS/IT, Stadskontoret
- Daniel Håkansson, avdelningschef Tekniska kontoret – Förvaltning
- Thomas Bergholm, avdelningschef Tekniska kontoret – Produktion
- Lidija Popovic, ekonomichef, Tekniska kontoret
- Rolf Sandström, verksamhetschef Gata, Tekniska kontoret
- Mattias Johansson, enhetschef Gata, Tekniska kontoret
- Weine Modig, enhetschef Park, Tekniska kontoret
- Kent Lundwall, redovisningschef, Stadskontoret
- Peter Erlandsson, avdelningschef, Byggledning, Tekniska kontoret
- Seth Möllås, verksamhetschef, Mark och Exploatering, Tekniska kontoret
- Torbjörn Isacsson, verksamhetschef, Fastighet och Byggservice, Tekniska kontoret
- Anders Åberg, enhetschef, Fastighet och Byggservice, Tekniska kontoret

Bilaga 2 – Granskade policyer och riktlinjer

- Farliga förmåner – Gå inte på muta!
- Attestregelment 2003-12-18
- Attestregelmente med tillämpningsanvisningar
- Internkontroll Riktlinjer
- Internkontroll – Tillämpningsanvisningar
- Riktlinjer och anvisningar för kommunens upphandlingsverksamhet
- Direktupphandling byggtreprenad, tjänster, varor
- Kvalificering av leverantörer för direktupphandling
- Regelmente för Tekniska Nämnden
- Delegationsbestämmelser för Tekniska Nämnden
- Kommunala Riktlinjer – Riktlinjer för bisysslor (avsnitt 17.6)

Bilaga 3 – COSO-ramverkets fem komponenter

Kontrollmiljö

Kontrollmiljön anger tonen i en organisation och påverkar kontrollmedvetenheten hos dess medarbetare. Det är grunden för alla andra komponenter för intern styrning och kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer inom kontrollmiljön innefattar integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil, det sätt på vilket ledningen fördelar ansvar och befogenheter och organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som styrelsen ger.

Riskbedömningar

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskbedömningen är etablerandet av mål knutna till olika nivåer och som är internt konsistenta. Riskbedömningen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna skall hanteras.

Kontroller

Kontroller är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De bidrar till att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att hantera risker för att organisationens mål inte uppnås. Kontroller äger rum inom hela organisationen, på alla nivåer och i alla funktioner. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

Kommunikation och information

Effektiv kommunikation måste förekomma för en god intern kontroll och flöda nedåt, uppåt och över hela organisationen. All personal måste få ett klart budskap från den högsta ledningen att ansvaret för intern styrning och kontroll måste tas på allvar. De anställda måste förstå sin egen roll samt hur enskilda aktiviteter påverkar andras arbete. De måste ha en kanal för att kommunicera betydelsefull information uppåt. Det finns också behov av effektiv kommunikation med externa parter, såsom kunder och leverantörer.

Utvärdering och uppföljning

Interna styr- och kontrollsystem behöver övervakas, följas upp och utvärderas – en process som bestämmer kvalitén på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Uppföljningen genomförs för att säkerställa att de kontroller som designats för att möta risker verkligen utförs och fungerar som det är tänkt.