

Handläggare  
Backlund Thomas

Datum  
2018-08-14

Diarienummer  
KSN-2018-1970

Kommunstyrelsen

## Yttrande över kommunrevisionens granskning av kommunens kontroll över externa kostnader

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

### Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rapporten Granskning av kommunens kontroll över externa kostnader för yttrande senast den 19 september 2018, **bilaga 2**.

Granskningen är av översiktlig karaktär. Flera av de processer som kortfattat beskrivs har varit föremål för fördjupade granskningar och har besvarats av kommunstyrelsen, nämligen Granskning av löneutbetalningar (KSN-2018-1368), Granskning av attester för utbetalningar (KSN-2018-1368) samt Granskning av upphandling och inköp (KSN-2018-1369).

Revisionens samlade bedömning är att kommunen har en tydlig övergripande styrmodell, att ändamålsenliga anpassningar gjorts och pågår samt att kommunen i stort har bra styrdokument och kontroller. I granskningen lyfter revisionen fram att ökad e-handel är gynnsam för kontroll och styrning, att efterkontroller av manuella bokföringsorder och betalningar från systemet Procapita kan utvecklas samt att periodisering av föreningsbidrag och liknande årliga bidrag kan förbättras.

### Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

### Föredragning

Kommunstyrelsen noterar revisionens samlade bedömning att det finns goda rutiner, men att det naturligtvis finns utvecklingspotential på vissa områden.

Arbetet mot utvecklad e-handel har varit prioriterad och projektet står vid ett vägskaal avseende utvärdering av teknisk lösning. Ett helhetsperspektiv kring teknik och resurser ska förankras inom i första hand upphandling, ekonomi och IT. Beslut väntas under hösten men

utvärderingen kommer att leda till att en e-handel som motsvarar förväntningarna är implementerad tidigast 2019.

Utbetalningar till juridiska personer från systemet Procapita flyttade från och med maj 2018 till en nyutvecklad sekretessfakturafunktion i Agresso. Arbete med denna funktion har bedrivits en längre tid. Resultatet är att sekretessfakturer kan följa samma säkra elektroniska fakturaflöde som övriga fakturer i kommunen.

Bättre periodisering av bland annat föreningsbidrag är en naturlig del av en löpande utveckling av budgetprocessen. Fokus har de senaste åren legat på den samlade och övergripande mål- och budgetprocessen med mål, resursallokering och investeringsnivåer på kommun, nämnd och dotterbolagsnivå. En naturlig fortsättning på detta arbete är fördjupning av systemstöd och processer som stödjer nämndernas och dotterbolagens detaljbudgetarbete.

Manuella bokföringsorder är en återkommande fråga i alla stora organisationer. De är nödvändiga för att flytta och fördela kostnader på ett rättvisande sätt inom och mellan nämnder och verksamheter. En god styrning baseras på en rättvisande bild av kostnader och resultat, därför är vissa fördelningar nödvändiga att genomföra. Likaså kräver rimlig uppföljning av konkurrensneutralitet och likabehandling att kommunens verksamhet i egen regi bär sin andel av gemensamma kostnader för kommun och förvaltning. Så långt det är praktiskt möjligt är kommunens strategi därför att uppfylla en god intern kontroll av fördelade kostnader genom förutsägbara och transparenta modeller, en enkel och felfri hantering samt en ändamålsenlig resultatuppföljning i de verksamheter som i till sist bär kostnaden.

#### *Ekonomiska konsekvenser*

Inga ekonomiska konsekvenser förutses som direkt effekt av detta ärende. Resurser är redan prioriterade mot utvecklad e-handel.

Utvecklingsresurser avseende löpande redovisning och intern kontroll finns inbyggda i organisationens ordinarie strukturer. De prioriteras löpande mot de åtgärder som bedöms skapa störst effekt och nytta.

Joachim Danielsson  
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson  
Chef kommunledningskontoret

Handläggare  
Backlund Thomas

Datum  
2018-08-14

Diarienummer  
KSN-2018-1970

Kommunrevisionen

## Granskning av kommunens kontroll över externa kostnader

Kommunrevisionen har överlämnat rubricerad skrivelse för yttrande.

Kommunstyrelsen delar revisionens uppfattning om utvecklingspotentialer och vill särskilt lyfta fram följande.

### Periodiseringar – en av grunderna för effektiv uppföljning

En väl periodiserad budget minskar onödiga avvikelser och ökar fokus på verkliga och väsentliga avvikelser. Föreningsbidrag är en liten del av kommunens totala kostnader men faller under principen att god planering och budgetering ger en effektiv uppföljning.

En god kunskap om och kontroll över verksamhetens mål och kostnader är grundläggande för en god ekonomistyrning. Sedan omorganisationen 2015 och centraliseringen av stödfunktionerna har ett gemensamt och mer enhetligt arbete med budget varit en viktig prioritering. Stor kraft har lagts på helhetsperspektivet, inklusive koncernen, i fullmäktiges mål och budget. Det har inneburit en mer enhetlig styrning genom tydligare mål och resurser för verksamheterna. I det nu framlagda förslaget till mål- och budget för 2019–2021 har fokus även ökat på investeringsnivåernas långsiktiga påverkan på kommunens kapitalkostnad och skuldsättning.

Ett gemensamt systemstöd för budget, prognos och uppföljning har utvecklats. Trots detta finns ett behov av fortsatt utveckling av både metod och systemstöd i framförallt nämndernas detaljbudgetprocesser. Här kan ännu tydligare spelregler för framförallt interna fördelningar av administrativa kostnader och ett minskat detaljfokus ge ytterligare förbättringar.

Budgetprocessens utveckling är ett kontinuerligt arbete där befintliga resurser prioriteras mot de områden som bedöms ge störst nytta. Ett ökat fokus på nämndernas detaljbudgetprocesser det närmaste året kommer ge effekter på periodiseringar, rimliga detaljnivåer m.m. Effekterna blir synliga som ständiga förbättringar där vissa delar kommer vara synliga redan 2019. I detta arbete kan även olika nämnder ha olika utvecklingstakt beroende på vilka förutsättningar som råder i respektive nämnd.

## **Ökad e-handel**

Ett framgångsrikt e-handelsprojekt bygger på många faktorer där det slutliga köpbeteendet och processerna bygger på såväl kultur som riktlinjer och systemstöd. Arbetet med e-handel har varit en av flera prioriteringar för kommunstyrelsen. Ett intensivt projekt har bedrivits för att öka anslutningen av leverantörer och möjliga varor och tjänster att beställa i befintlig teknisk plattform för e-handel, ekonomisystemet Agresso.

Projektet har efter en utvärdering i maj kommit till ett vägskäl där nyttan av fortsatta insatser i den tekniska plattformen ifrågasätts. Utvärderingen indikerar problem med gränssnitt och teknik men också att olika funktioner och intressenter i organisationen, var och en på god grund, gör delvis olika bedömningar och prioriteringar utifrån sina förutsättningar. Innan beslut fattas om hur ökad e-handel bäst uppfylls utifrån ett helhetsperspektiv kring teknik och resurser återstår ett förankringsarbete inom i första hand upphandling, ekonomi och IT. Beslut väntas under hösten men förseningen kommer att leda till att en full e-handel inte förväntas vara implementerad förrän tidigast 2019.

## **Utbetalningar från Procapita och efterkontroller av manuella bokföringsorder**

Kommunen har ett tydligt definierat och väl reglerat elektroniskt flöde för sina leverantörsfakturor och löner, vilket också uppmärksammas av revisionen. Revisionen tar däremot upp manuella bokföringsordrar och utbetalningar från verksamhetssystemet Procapita som utvecklingsområden.

Vad gäller utbetalningar från verksamhetssystemet Procapita är en processkartläggning påbörjad och färdigställs hösten 2018. Kartläggningen väntas påvisa behov av ändringar i attestförfarande och arbetssätt, samtidigt som den är en viktig del av kravställningen inför ett eventuellt nytt verksamhetssystem för ekonomiskt bistånd och andra sociala verksamheter. Upphandling av ett sådant system ska påbörjas.

I tidigare ärende (Granskning av attester för utbetalningar, KSN-2018-1368) har kommunstyrelsen svarat mer utförligt om utbetalningar från Procapita. Från detta svar kan exempelvis nämnas att från maj 2018 kan samtliga sekretessfakturor i kommunen hanteras i Agresso. Det innebär att de ca 8 000 fakturor som revisionen nämner i sin granskning nu hanteras med dualitet i Agressos elektroniska flöde istället för genom Procapita. Att flytta detta flöde har varit en ambition som det har arbetats med en längre tid.

Hantering av manuella bokföringsorder kan utvecklas. De flöden som revisionen observerat nyttjas framförallt för interna fördelningar av kostnader. Fördelningar förekommer såväl inom som mellan nämnder, ofta som effekt av organisatoriska beslut. När en central resurs delas, exempelvis staberna i KLK till övriga nämnder eller inom nämnderna där overhead av konkurrens- och likabehandlingskäl flyttas från förvaltningsledning till egen regi, krävs bokföringsorder.

Sedan 2016 finns möjlighet att skicka bokföringsorder i samma flöde som elektroniska fakturor. Av praktiska skäl görs detta sällan eftersom fördelningarna är omfattande och måste passera så många attestanter att de sällan hinner hanteras inom rimlig tid. Så långt det är

praktiskt möjligt är kommunens strategi därför att uppfylla en god intern kontroll av fördelade kostnader genom förutsägbara och transparenta modeller, en enkel och felfri hantering samt en ändamålsenlig resultatuppföljning i de verksamheter som i till sist bär kostnaden.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick  
Ordförande

Ingela Persson  
Sekreterare

UPPSALA KOMMUN  
REVISORERNA

2018-05-18

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av kommunens kontroll över externa kostnader

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att belysa kommunens kontroll över externa rörande kostnader.

Utifrån vad som framkommit i granskningen bedömer vi att kommunen har en tydlig övergripande styrmodell och att ändamålsenliga anpassningar gjorts och pågår till den från 2017 nya organisationen. Vår bedömning är att kommunen i stort har bra styrdokument och kontroller. Kommunen har dock ett stort antal utbetalningar, drygt 70 000 per år, ur systemet Pro Capita utan dualitet i godkännandeförfarandet. Vidare hanteras ca 8 000 leverantörsfakturer i ett manuellt attestflöde. Vi bedömer att kontrollerna är starkast för de ca 375 000 fakturer som följer det digitala attestflödet med dualitet i Agresso men i ett så stort antal fakturer är det ofrånkomligt att fel uppstår trots de tvingande kontrollerna.

Det är respektive styrelse och nämnd som ansvarar för kostnadskontrollen inom sina verksamhetsområden. Ett viktigt verktyg för kontroll över både kostnader och redovisning är en löpande och aktiv budgetuppföljning på alla organisatoriska nivåer. En sådan uppföljning praktiskt taget förutsätter att budgeten på varje nivå upprättas och periodiseras med hög detaljeringsgrad.

Med ca 450 000 leverantörsfakturer och andra betalningsunderlag per år behöver kontrollerna så långt möjligt vara automatiserade. En fortsatt digitalisering av godkännandeförfaranden bör ske.

Utöver en fortsatt utveckling av styrning och uppföljning av verksamheter och ekonomi rekommenderar vi att

- användandet av det digitala beställningssystemet utökas så att en betydligt större andel än dagens 2% följer detta flöde,
- samtliga leverantörsavtal registreras i det digitala avtalsregistret,
- efterkontroller av inköp regelmässigt sker som del av nämndernas egna uppföljningar av den interna kontrollen,
- efterkontroller sker även av manuella bokföringsordrar samt att
- en analys görs av periodiseringen av årsvisa kostnader såsom föreningsbidrag.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-08-31 till sakkunnigt biträde; [bo.adel@kpmg.se](mailto:bo.adel@kpmg.se).

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Karolina Larfors, ordförande



# Granskning av kostnader

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-05-18

Antal sidor 23





## Innehållsförteckning

1	Inledning och sammanfattning	1
2	Uppdraget	1
2.1	Bakgrund	1
2.2	Syfte och granskningsfrågor	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Revisionskriterier	2
2.5	Ansvariga nämnder	2
2.6	Metod	2
2.7	Projektorganisation	3
2.8	Kvalitetssäkring	3
3	Resultatet av granskningen	3
3.1	Ansvar, styrdokument och kontroller	3
3.1.1	Kommunövergripande ekonomistyrning	3
3.1.2	Primärt ansvar	4
3.1.3	Kommunövergripande regler, system och stöd	4
3.1.4	Upphandling	5
3.1.5	Beställningar	6
3.1.6	Digitala upphandlingar och digitalt avtalsregister	6
3.1.7	Behörigheter	6
3.1.8	Godkännande av faktura	7
3.1.9	Klassificering av kostnader	8
3.1.10	Kostnadsposter med manuella bokföringsordrar som underlag	8
3.1.11	Utbetalningar vid sidan av det digitala attestflödet	9
3.2	Höga kostnadsslag	10
3.2.1	Översikt	10
3.2.2	Bidrag till enskilda	11
3.2.3	Övriga lämnade bidrag	13
3.2.4	Köp av huvudverksamhet	16
3.2.5	Lokal- och markhyror	17
3.2.6	Fastighetskostnader och fastighetsentreprenader	19
3.2.7	Övriga främmande tjänster	20
3.2.8	Övriga verksamhetskostnader	21
3.3	Slutsatser	22

## 1 Inledning och sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att belysa kommunens kontroll över externa kostnader.

Utifrån vad som framkommit i granskningen bedömer vi att kommunen har en tydlig övergripande styrmodell och att ändamålsenliga anpassningar gjorts och pågår till den från 2017 nya organisationen. Vår bedömning är att kommunen i stort har bra styrdokument och kontroller. Vi har dock konstaterat att kommunen har ett stort antal utbetalningar, drygt 70 000 per år, ur systemet Pro Capita utan dualitet i godkännandeförfarandet. Vidare hanteras ca 8 000 leverantörsfakturer i ett manuellt attestflöde. Vi bedömer att kontrollerna är starkast för de ca 375 000 fakturer som följer det digitala attestflödet med dualitet i Agresso men i ett så stort antal fakturer är det ofrånkomligt att fel uppstår trots de tvingande kontrollerna.

Det är respektive styrelse och nämnd som ansvarar för kostnadskontrollen inom sina verksamhetsområden. Ett viktigt verktyg för kontroll över både kostnader och redovisning är en löpande och aktiv budgetuppföljning på alla organisatoriska nivåer. En sådan uppföljning praktiskt taget förutsätter att budgeten på varje nivå upprättas och periodiseras med hög detaljeringsgrad.

Med ca 450 000 leverantörsfakturer och andra betalningsunderlag per år behöver kontrollerna så långt möjligt vara automatiserade. En fortsatt digitalisering av godkännandeförfaranden bör ske.

Utöver en fortsatt utveckling av styrning och uppföljning av verksamheter och ekonomi rekommenderar vi att

- Användandet av det digitala beställningssystemet utökas så att en betydligt större andel än dagens 2% följer detta flöde
- Samtliga leverantörsavtal registreras i det digitala avtalsregistret
- Efterkontroller av inköp regelmässigt sker som del av nämndernas egna uppföljningar av den interna kontrollen
- Efterkontroller sker även av manuella bokföringsordrar
- Årsvisa kostnader, såsom föreningsbidrag, periodiseras med tolfte delar per månad

## 2 Uppdraget

### 2.1 Bakgrund

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att belysa kommunens kontroll över externa kostnader.

I delårsrapporten per 31 augusti 2017 fanns bland annat kostnader som köp av platser/verksamhet 2,2 miljarder kr, IT-relaterade kostnader drygt 100 miljoner kr och konsultkostnader ca 100 miljoner kr.

Kommunens externa kostnader uppgår totalt sett för år 2017 till cirka 6,9 miljarder kr varav ca 840 miljoner kr rubriceras som övriga kostnader.

En viktig del i kommunens interna kontroll utgörs av att säkerställa att kostnaderna är nödvändiga och/eller till nytta för de verksamheter som bedrivs av kommunen.

I tidigare års granskningar har revisorerna noterat brister i kommunens interna kontroll rörande utgifter. KS och nämnderna noterar i sina uppföljningar av intern kontroll avvikelser från fastställda rutiner.

Uppsala kommuns revisorer har i sin *riskanalys* gjort bedömningen att en granskning av dessa omfattande och kommunövergripande rutiner ska genomföras.

## 2.2 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med granskningen har varit att granska och bedöma kommunens kontroll över de externa kostnaderna.

Den övergripande granskningsfrågan är om kommunens kontroller avseende externa kostnader är så utformade att de redovisade kostnaderna i allt väsentligt är ändamåls- enliga samt korrekt klassificerade, beräknade och periodiserade.

## 2.3 Avgränsning

Granskningen har omfattat hanteringen av kostnader under 2017. Granskningen har inte omfattat finansiella kostnader, av- och nedskrivningar och personalrelaterade kostnader.

Granskningen har inte specifikt omfattat efterlevnad av LOU, där vi hänvisar till rapporten Granskning av upphandling och inköp Uppsala kommun, daterad 2018-03-28.

## 2.4 Revisionskriterier

Granskning har skett att redovisningen av kostnader följer den kommunala redovisnings- lagen och rekommendationer m m utgivna av Rådet för Kommunal Redovisning.

Granskningen har även innefattat en bedömning av att kostnader inte uppenbart strider mot Kommunallagen.

## 2.5 Ansvariga nämnder

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänst- män.

Vi har utgått ifrån huvudboken för 2017. Ur denna har vi gjort följande analyser:

- Analys på kontogruppernivå av kostnaders fördelning över året. Bedömning av förklaringar till större eller till synes ologiska variationer.
- För ett urval av konton med större kontosaldon stickprovvis granskat större transaktioner m a p
  - o Belopp, moms, kontering, periodisering, verksamhetsgiltighet.
  - o Bedömning om aktivering borde skett som tillgång.
- Identifiering av eventuella ej aktiverbara utgifter och bedömning av hur dessa hanterats i redovisningen och den finansiella rapporteringen.

## 2.7 Projektorganisation

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor.

## 2.8 Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av granskning och rapport har skett i enlighet med KPMG:s gällande rutiner.

# 3 Resultatet av granskningen

## 3.1 Ansvar, styrdokument och kontroller

### 3.1.1 Kommunövergripande ekonomistyrning

Modellen för den kommunövergripande ekonomistyrningen har fastställts av kommunfullmäktige i dokumentet Principer för Uppsala kommuns ekonomistyrning (Dnr KSN-2015-2455).

För att säkerställa ett enhetligt arbetssätt i ekonomistyrningen och stödja fullmäktiges inriktning för nämndorganisation har kommunfullmäktige fastslagit nio gemensamma principer som klargör förhållningssätt och hantering inom de mest väsentliga delarna av ekonomistyrningen. Principerna är samlade under följande områden:

1. Grunder i ekonomistyrningen
  - varje nämnds ansvar att driva verksamheten inom tilldelad ram och följa upp verksamheten
2. Fördelning av budget
  - egenregins bärande av vissa overheadkostnader och att nämnden fördelar medlen genom systemledarrollen
3. Disponering av budget
  - fördelningen mellan verksamhetsområden i Mål och budget gäller, väsentliga omprioriteringar i verksamheten ska beslutas av KF
4. Överenskommelse mellan nämnder
  - förutsättningar när en nämnd vill använda kapacitet under annan nämnds ansvar

5. Priser och ersättningar
  - reglering kring ersättningar mellan nämnder
6. Centraliserat verksamhetsstöd
  - utgångspunkter kring användande av exempelvis stabsstöd
7. Lokaler
  - hantering av avtal, ersättningar etcetera vad gäller olika typer av verksamhetslokaler
8. Fördelningsnycklar
  - utformning av fördelningsnycklar
9. Avvikelsehantering och efterlevnad
  - uppföljningsåtgärder vid avvikelser från principerna.

### 3.1.2 Primärt ansvar

Av Kommunallag (2017:725) 6 kap 6§ framgår:

”Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.”

Även i de av kommunen fastställda principerna för ekonomistyrning framgår under p1 att det är varje nämnds ansvar att driva verksamheten inom tilldelad ram och följa upp verksamheten.

### 3.1.3 Kommunövergripande regler, system och stöd

Ett viktigt stöd för nämndernas utövande av sitt ansvar för verksamhetens kostnader är det stöd och de tillkommande kontroller som ges genom kommunstyrelsen och kommunledningskontoret.

En viktig del av stöd och kontroller är den kommunövergripande utformningen av regelverk för redovisningen samt av ekonomisystem, försystem och andra system för styrning och uppföljning, såsom analysverktyget Hypergene. För att kunna hänföra kostnaderna till rätt förvaltning och verksamhet är kontoplanen i ekonomisystemet upplagd utifrån Kommunbas 13. Kodsträngen innehåller vidare de fält som behövs för att transaktioner ska kunna utläsas och aggregeras på nämndnivå.

### 3.1.4 Upphandling

#### 3.1.4.1 Regelverk

All upphandling som genomförs av Uppsala kommun ska ske enligt lagen (2007: 1091) om offentlig upphandling (LOU) med tillhörande förordningar och annan relevant lagstiftning.

Uppsala kommun är en upphandlande myndighet och ingår avtal som är avsedda för samtliga nämnder. Kommunens nämnder kan därutöver agera som självständiga upphandlande myndigheter och ingå avtal som är avsedda för endast en viss nämnds verksamhet. Kommunens bolag utgör självständiga upphandlande myndigheter och ingår avtal som är avsedda för endast ett visst bolags verksamhet. Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret och samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen och koncernen.

Varje nämnd och kommunalt bolag ansvarar för sina inköpsbehov och beslut om att upphandla tas på behörig nivå. Varje nämnd utser en "upphandlingssamordnare" som ansvarar för att nämndens upphandlingar samordnas och att upphandlingsuppdrag lämnas till kommunledningskontoret.

Om ramavtal finns ska dessa i första hand följas, om ramavtal saknas får direktupphandling göras. Med direktupphandling avses en upphandling som understiger ett visst beloppsvärde och utan krav på att anbud ska lämnas i viss form och utan krav på att upphandlingen annonseras.

Direktupphandling förutsätter att lämpligt ramavtal saknas. Respektive beställare ansvarar för att kontrollera om ramavtal finns genom systemet Kommers e-Lite eller genom kontroll med Upphandlingsenheten. Direktupphandlingar kan genomföras av alla nämnder.

Följande beloppsgränser gäller i Uppsala kommun, från och med 2018:

*Inget avtal finns, köp under 50 000 kr;* Om det samlade inköpsvärdet understiger 50 000 kr kan inköp ske direkt hos lämplig leverantör utan att andra leverantörer tillfrågas.

*Inget giltigt avtal finns, inköp 50 000 - 586 907 kr;* När det samlade inköpsvärdet överstiger 50 000 kr ska minst tre leverantörer tillfrågas. Sedan 1 juli 2014 gäller även en obligatorisk lagstadgad dokumentationsplikt för direktupphandlingar. För Uppsala Kommun gäller dokumentationsplikten vid inköp över 50 000 kr (LOU sätter gränsen vid 100 000 kr). Dokumentationen ska bl a innehålla information om hur upphandlingen genomfördes, vilka leverantörer som tillfrågades, lämnade anbud och avtalets värde m m.

*Inget giltigt avtal finns, inköp över 586 907 kr;* Om avtal saknas och om inköpsvärdet förväntas överstiga 586 907 kr (gräns enligt LOU) är direktupphandling inte tillåten att genomföra. Kommunens enhet Upphandling & inköp hjälper då till med att genomföra upphandlingen.

### 3.1.4.2 *Kontroller av efterlevnad*

Upphandlingsenheten gör uppföljningar av använda leverantörer med högre saldon för att säkerställa att kommunen inte bryter mot LOU. Under 2017 har även en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertiäl. Det nya arbetssättet innebär att enhetschefer regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för ansvarig chef som ska identifiera eventuella behov av åtgärder.

### 3.1.5 **Beställningar**

Varje nämnd ansvarar för sina egna inköp och att de sker på behörig nivå. Dock finns i dagsläget inga kontrollfunktioner som hindrar att anställda kringgår reglerna då majoriteten av beställningar görs genom att beställaren själv tar kontakt med leverantören. En beställare kan sakattestera men inte slutattestera ett inköp som personen ifråga själv initierat.

Kommunen har ett digitalt system för e-handel benämnt "e-Handel" som är en modul till Agresso. I detta system finns möjligheter att reglera behörigheter samt införa attestkrav redan innan beställning. Det är även enklare att kontrollera samt reglera att godkända leverantörer används då endast sådana ska läggas in av behöriga användare i systemet.

I dagsläget används detta system i begränsad omfattning till följd av att det är ett relativt nystartat projekt. Ca 10 leverantörer finns upplagda och systemet användes för ca 2 % av kommunens totala inköpsfakturer under 2017.

### 3.1.6 **Digitala upphandlingar och digitalt avtalsregister**

För genomförande av upphandlingar samt avtalsregistrering använder sig kommunen av det elektroniska upphandlingssystemet e-Lite. Kommers e-Lite är ett kommungemensamt upphandlingssystem och även koncerngemensamt. I Kommers e-Lite finns kommunens avtal samlade. Systemet används dels för ramavtal men också för direktupphandlingar.

### 3.1.7 **Behörigheter**

När behörighet ska läggas upp för attestant i Agresso och e-Handel görs en begäran via ett ärendehanteringssystem. Beloppsgräns anges i begäran. Begäran görs i ett webbformulär och skickas sedan via programmet Ernst som en förfrågan till systemadministratör för behandling. Om ytterligare information behövs för beviljande av behörighet ska ansökande part komplettera och besvara eventuella frågor innan behörighet godkänns. Alla begäranden, motiveringar och behandlingar loggas.

Andra behörigheter söks och registreras via programmet Iris som nås via webbportalen Insidan. Via Iris genereras ett e-postmeddelande till ansvarig chef som sedan granskar och behandlar ärendet i Iris.

Kommunledningskontoret har i dokumentet *Åtagande för verksamhetsansvarig i samband med behörighetshantering* klargjort den verksamhetsansvarigas ansvar vid beslut om behörigheter för användare, som följer linjeansvaret. Verksamhetsansvarig ansvarar för att:

- Besluta om att tilldela, förändra och avsluta behörigheter inom det egna verksamhetsområdet.
- Se till att god intern kontroll enligt gällande regler upprätthålls.
- Aktivt hålla sig uppdaterad gällande kommunens regler, riktlinjer och andra styrande dokument.
- Som medarbetare ta eget ansvar för medverkan i informationssäkerhetsarbetet.
- Informera användare om gällande regelverk inför tilldelandet av behörighet.
- Undertecknade ansvarsförbindelser finns för alla som ges behörighet.
- Användare har nödvändig utbildning för att på ett säkert sätt hantera system utifrån tilldelad behörighetsnivå.
- Meddela Systemägare om behov av förändrade behörighetsnivåer utifrån verksamhetens utformning och roller.
- Fortlöpande följa upp och revidera utdelade behörigheter.
- Alla beslut kring behörigheter finns dokumenterade.
- Hantera och rapportera incidenter till närmaste överordnad.

### 3.1.8 Godkännande av faktura

#### 3.1.8.1 Ansvar

Godkännande av faktura ska för merparten av alla fakturor ske via det fastställda attestreglementet. Det innebär att det först sker en förattest ("sakattest") där kontroll sker att

- leverans eller prestation ägt rum, att
- kostnaden ifråga är rimlig i förhållande till nämndens verksamhet, att
- belopp och kvantiteter stämmer med beställning samt att
- tillräckliga underlag finns och att den är korrekt konterad.

Därefter sker en beslutattest där slutattestanten intygar det sakattestanten kontrollerat och konterat.

#### 3.1.8.2 Kontroller

Utöver de kontroller som ska utföras i attestförfarandet sker även efterkontroller. Vid större belopp (överstigande 200 tkr) sker ytterligare kontroll av kostnaden utöver det sedvanliga attestflödet. För dessa transaktioner delegeras ett attestansvar till en ekonom



med ansvar eller insyn i respektive nämnds verksamhet. Denna kontroll innebär en extra granskning av fakturans korrekthet, periodisering, belopp och kontering samt även bedömning av huruvida den ekonomiska händelsen utgör en driftkostnad eller en investering.

Särskild efterkontroll sker även av kostnader för intern och extern representation med avseende på syfte, deltagarlistor, rätt momsavdrag och kvitton.

### **3.1.9 Klassificering av kostnader**

#### **3.1.9.1 Ansvar**

Klassificering av kostnader sköts dels i attestflödet och dels i extrakontroller som initieras för att säkerställa just klassificeringen. Utgångspunkten är att den som registrerar en affärshändelse har bäst kunskap om vad affärshändelsen ifråga avser.

#### **3.1.9.2 Kontroller**

De kontroller som finns ytterligare är dels efterkontrollen av större fakturor som nämnts ovan, dels en kontroll som innebär att Redovisningsenheten ska godkänna alla aktiveringar. Det innebär att den som anser att ett inköp ska aktiveras måste motivera detta innan Redovisningsenheten registrerar affärshändelsen. Denna kontroll har nyligen införts som följd av tidigare brist på enhetlighet rörande vad som aktiverats och vad som kostnadsförts. Kontrollen motverkar även att s.k. "förgävesutgifter" aktiveras som egentligen borde kostnadsföras.

#### **3.1.9.3 KPMGs tester av kontroller**

Vi har i vår granskning stickprovvis kontrollerat klassificering av utgifter. Utgifter som aktiverats har granskats mot underlag för att kontrollera att de är rimliga med hänsyn till projektets art samt inte avser så kallade förgävesutgifter. Utgifter klassificerade som konsultkostnader samt förbrukningsinventarier har granskats mot underlag. I denna stickprovsgranskning har ingenting som tyder på felaktigheter påträffats. Se vidare om detta nedan.

### **3.1.10 Kostnadsposter med manuella bokföringsordrar som underlag**

#### **3.1.10.1 Regler**

Det förekommer även kostnader som ej föranleds av en faktura som följer det "ordinarie" attestflödet. Underlagen kan även utgöras av manuella bokföringsordrar. Det finns ett uppdaterat register kring vilka personer som får registrera manuella bokföringsordrar.

Samtliga verifikat till manuella bokföringsordrar samlas hos Redovisningsenheten för att säkerställa kvalitet och spårbarhet från elektronisk huvudbok till verifikat.

### 3.1.10.2 Kontroller

Möjlighet finns till bokföringsorder på digitalt attestflöde. Bokföringsorder skickas då till attest innan definitivbokföring. Möjligheten tillämpas dock inte på alla bokföringsordrar, med motivet att rutinen är för tidskrävande i förhållande till risk.

### 3.1.10.3 KPMGs tester av kontroller

KPMG har gjort en genomgång av kostnadsposter med manuella bokföringsordrar som underlag. Kostnader som påträffats vid denna genomgång av såväl större som mindre kostnader med manuella bokföringsordrar som underlag är

- fördelning av kommunbidrag
- ombokningar relaterade till exploateringsprojekt
- fördelning av kostnadsutjämningsavgift enligt beslut från SKV
- omfördelning av kostnader mellan nämnder
- ersättningar för utlägg

Kommunen har i sin genomgång av äldre exploateringsprojekt noterat bokföringsordrar om väsentliga belopp där dokumentation saknats som visat att bokföringsåtgärderna varit korrekta. I vissa fall har slutsatsen blivit att bokföringsordrar, även avseende väsentliga belopp, varit felaktiga.

I vår granskning av bokförda externa kostnader 2017 har vi inte funnit några felaktigheter i de bokföringsordrar vi tittat på. Vissa avser rättelser och ombokningar av väsentliga belopp inom exploateringsredovisningen.

Ingenting som tyder på felaktigheter har påträffats vid vår genomgång av bokföringsordrar 2017.

### 3.1.11 Utbetalningar vid sidan av det digitala attestflödet

Vi har i särskild rapport, Granskning av attester för utbetalningar, daterad 2018-03-08, kommenterat betalningar av kostnader som inte följer det ordinarie attestflödet. Vi hänvisar till den rapporten för detaljer.

Här bör dock nämnas att under 2017 ca 375 000 leverantörsfakturer följde det digitala attestflödet i Agresso. Ytterligare ca 73 000 betalningar skedde från systemet Pro Capita som används av förvaltningarna på arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden. I detta system saknas dualitet i godkännandeförfarandet av utbetalningar. I stället sker stickprovsvisa kontroller av var tjugonde betalning. Det rör sig här inte om inköp men om kostnader i form av bistånd till enskilda.

Socialnämnden har även ca 8 000 betalningar av fakturor. Hanteringen av dessa fakturor är manuell men följer samma attestförfarande som de fakturor som hanteras i Agresso. Under 2018 har ett arbete påbörjats med att digitalisera attestrutinen även för dessa fakturor.

## 3.2 Höga kostnadsslag

### 3.2.1 Översikt

Kommunens externa kostnader exklusive lokalhyror uppgick totalt sett för år 2017 till cirka 6,9 miljarder kr varav ca 840 miljoner kr rubricerats som övriga kostnader. Större kostnadsslag:

- *Bidrag till enskilda:* Kostnader för ekonomiskt bistånd.
- *Övriga lämnade bidrag:* Kostnader avseende ersättning för personliga assistenter samt ersättningar till externa juridiska personer.
- *Köp av huvudverksamhet:* Kostnader hänförliga externa utförare såsom friskolor.
- *Lokal och markhyror:* Kostnader för lokal, bostads- samt markhyror. Även förhållandevis mindre kostnader för arrenden ingår här.
- *Fastighetskostnader och fastighetsentreprenader:*
- *Övriga främmande tjänster:* Licensavgifter, konsultkostnader samt sjuk- och hälsorelaterade kostnader till anställda.
- *Övriga verksamhetskostnader:* Förbrukningsmaterial, livsmedel, böcker, reparationer, telefoni samt skolskjutsar.

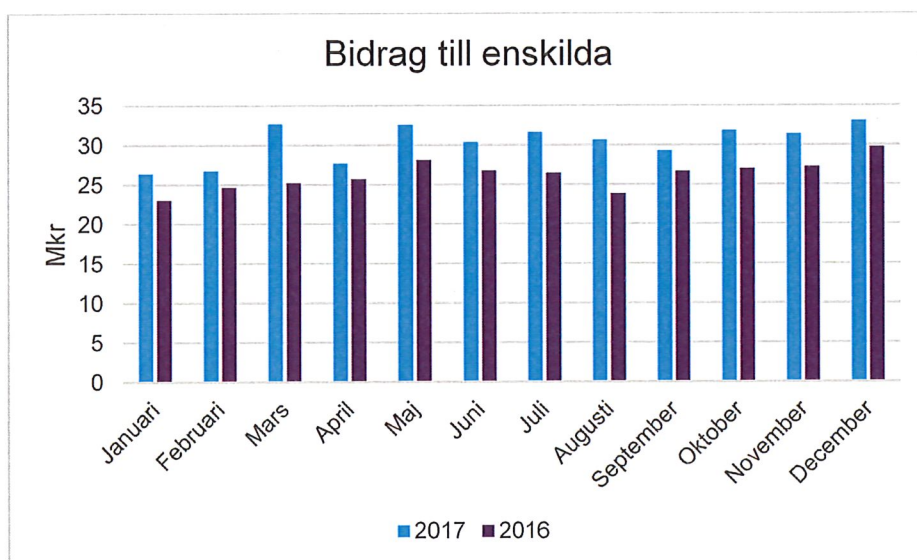
För 2017 blev det redovisade utfallet, med referens till respektive efterföljande avsnitt där vi lämnar kommentarer till respektive kostnadsslag:

Kostnadsslag	Utfall 2017 (mkr)	Avsnitt
Bidrag till enskilda	365	3.2.2
Övriga lämnade bidrag	323	3.2.3
Köp av huvudverksamhet	3 332	3.2.4
Lokal- och markhyror	1 264	3.2.5
Fastighetskostnader och fastighetsentreprenader	136	3.2.6
Övriga främmande tjänster	314	3.2.7
Övriga verksamhetskostnader	1 064	3.2.8
Personalkostnader	6 516	-
Avskrivningar	573	-
Finansiella kostnader	119	-
Anskaffningskostnad såld mark, reaförluster m m	110	-
<b>Totala kostnader enligt årsredovisningen</b>	<b>14 116</b>	

### 3.2.2 Bidrag till enskilda

#### 3.2.2.1 Utfall månadsvis

Månadsvis utfall 2017 jämfört med 2016:



*Kommentar:*

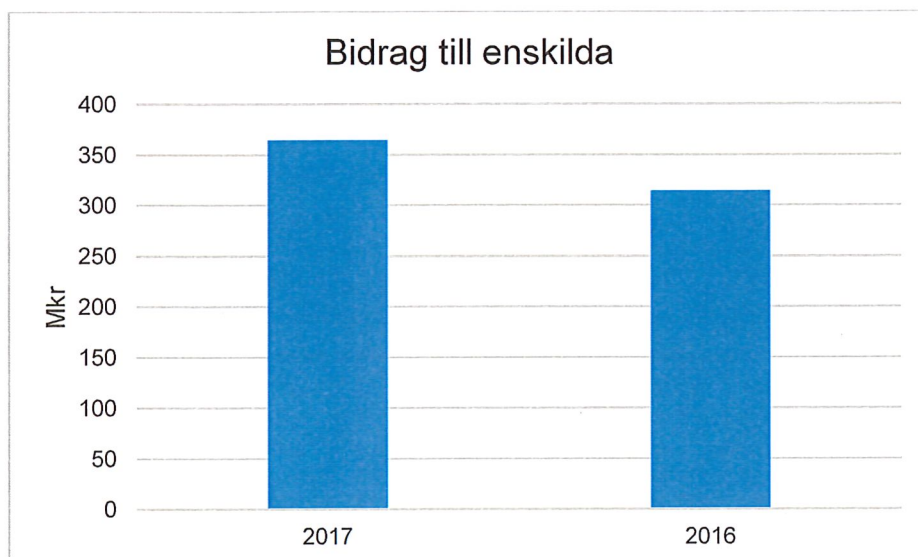
Bidrag till enskilda är till stor del månatligen återkommande kostnader varför en viss kontinuitet förväntas mellan månaderna.

#### 3.2.2.2 Förklaringar

Från maj och framåt har kostnaden för bidrag till enskilda ökat. Enligt de intervjuer vi fått är orsaken att fler hushåll ansökt om och beviljats ekonomiskt bistånd under 2017 jämfört med 2016 och denna ökning har främst skett från maj månad. Kostnaden per bostad tenderar även att öka till följd av renoveringar samt nybyggen som leder till högre hyror. Höga hyror är även i sig en vanlig orsak till att söka försörjningsstöd.

#### 3.2.2.3 Årsviss utfall

Årsviss utfall 2017 jämfört med 2016:



*Kommentar:*

Kostnaden för bidrag till enskilda har ökat från föregående år och överstiger även budget med cirka 42 mkr.

#### 3.2.2.4 Förklaringar

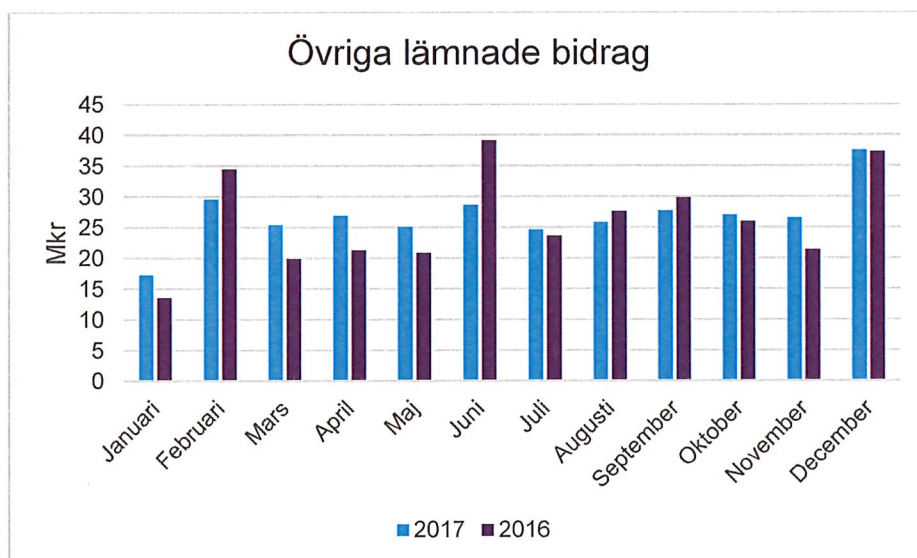
Orsaken till denna ökning uppges vara främst ökningen av antalet ärenden men även dyra boendelösningar. Många av de nyanlända som togs emot på anvisning under 2016 finns kvar i kommunen och behöver kompletterande försörjningsstöd till följd av bl.a. höga hyreskostnader. Samtidigt har kommunen tagit emot ytterligare 563 personer på anvisning under 2017.

Vidare är det även fler som stannar kvar och fortsatt är i behov av ekonomiskt bistånd när etableringsperioden löper ut efter 24 månader i takt med att målgruppen blir större. När etableringsperioden tar slut tar kommunen över en större del av försörjningen. I dagsläget är cirka 70 % fortsatt beroende av samhällets stöd efter avslutad etableringsperiod vilken tagit slut för somliga nyanlända vilket innebär högre kostnader för ekonomiskt bistånd.

### 3.2.3 Övriga lämnade bidrag

#### 3.2.3.1 Månadsvis utfall

Månadsvis utfall 2017 jämfört med 2016.



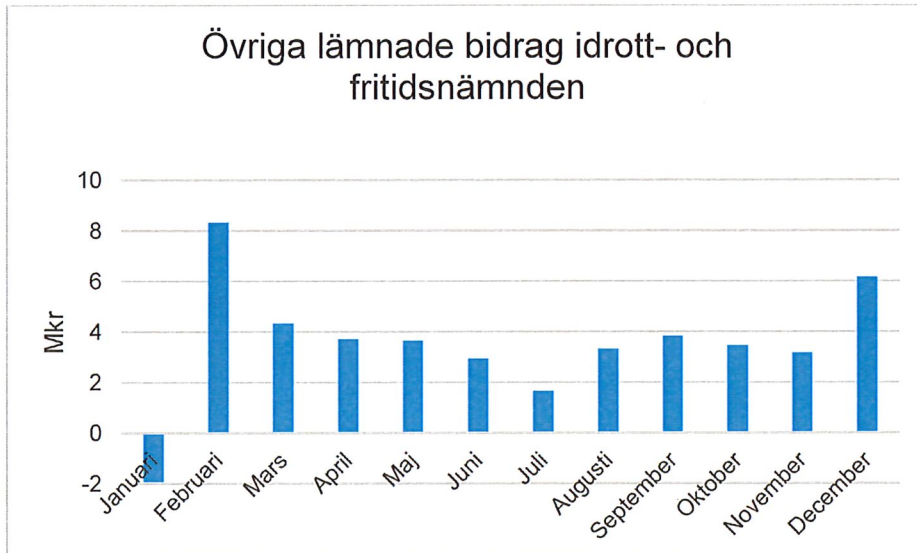
*Kommentar:*

Intäktsflödet ovan visar på lägre kostnader i januari samt högre kostnader i december under år 2017. Utöver det ser vi en månadsvis korrelation mellan åren samt månaderna som möter förväntan.

#### 3.2.3.2 Förklaringar

Vid uppföljning av de högre kostnaderna i december på nämndnivå har framkommit att ökningen beror på att idrott- och fritidsnämnden samt även äldrenämnden har väsentligen högre kostnader denna månad. Idrottsnämnden har även bokföringsmässigt en låg kostnad under januari månad vilket gör att denna är lägre än resterande månader. Som förklaring har till oss uppgivits att kostnadernas fördelning över året följer betalningsflödet. Se diagram över dessa nämnders kostnadsflöden samt förklaring av variationer nedan.

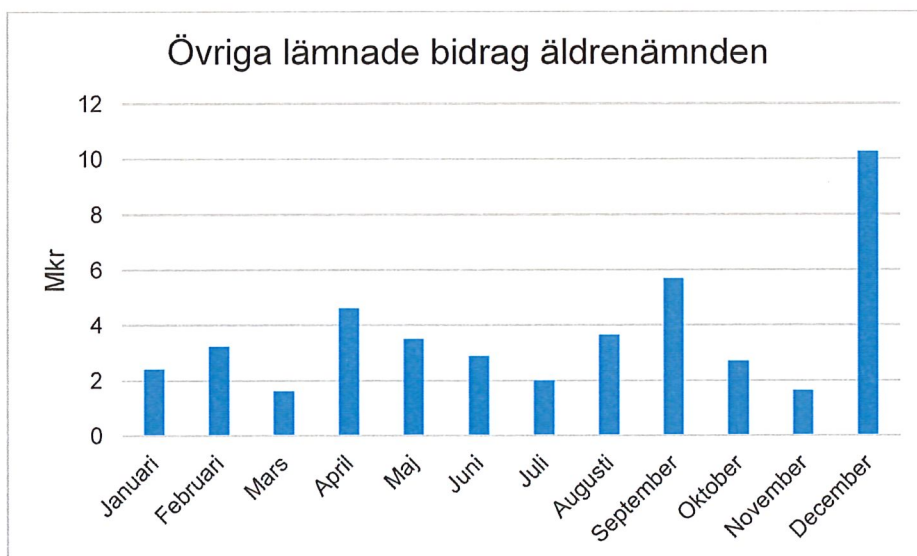
Månadsvis utfall år 2017:



Kommentar:

Dessa kostnader avser föreningsbidrag. Utbetalningarna är högre i början och slutet av året där de i all väsentlighet betalas ut i februari samt december. Att det är en negativ stapel i januari beror på att några bidrag förskottas redan i december året innan, med återföring bokföringsmässigt januari. Sett över månaderna januari-februari sammanslaget är dessa kostnader rimliga i förhållande till resterande månader. Utöver dessa finns det även vissa bidrag som betalas ut löpande utifrån aktiviteter.

Månadsvis utfall år 2017:

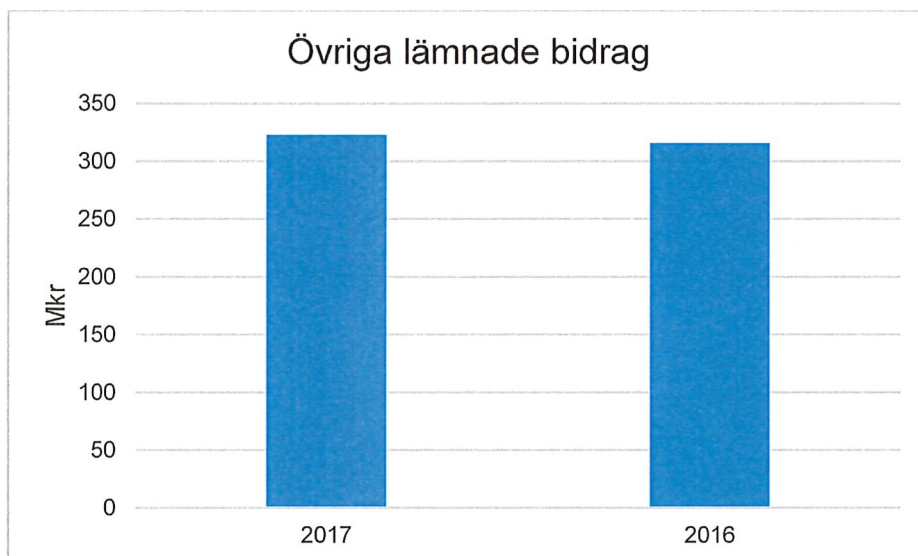


Kommentar:

De huvudsakliga kostnaderna som äldrenämnden har avseende övriga lämnade bidrag gäller stimulansbidrag för ökad bemanning inom äldreomsorgen som Socialstyrelsen betalar ut till kommunen och ÄLN sedermera delar ut till utförare. Att kostnaderna är väsentligen högre i december beror på att de privata utförarna får betalt per tertial och således kommer fakturor på nya året som avser 2017 och bokas då upp i december. Detta år fick även egen regi beviljat mer stimulansbidrag i slutet av året då alla stimulansmedel ej var utfördelade.

### 3.2.3.3 Årsvis utfall

Årsvis utfall 2017 jämfört med 2016:



Kommentar:

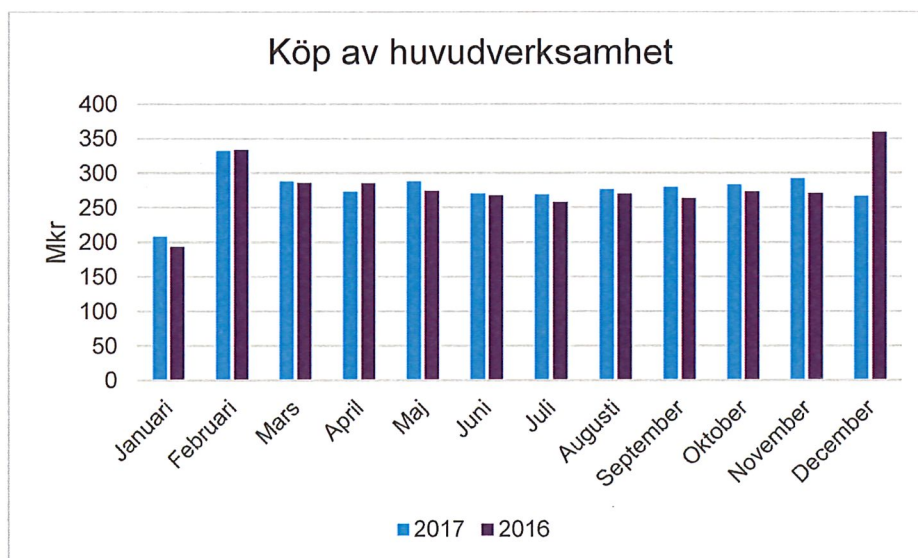
Externa kostnader för övriga lämnade bidrag är i linje med föregående år. Ingen signal framkommer som tyder på väsentliga felaktigheter i redovisningen.



### 3.2.4 Köp av huvudverksamhet

#### 3.2.4.1 Månadsvis utfall

Månadsvis utfall 2017 jämfört med 2016:

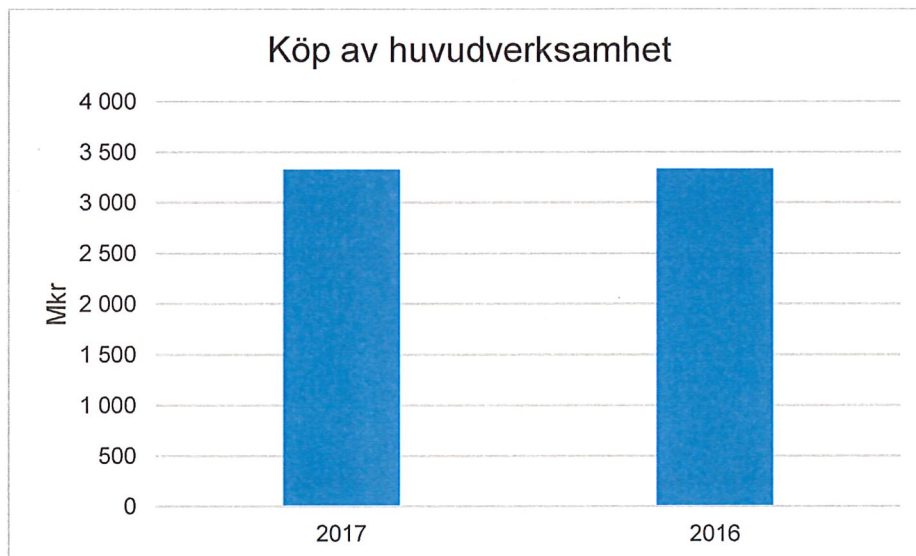


*Kommentar:*

Externa kostnader hänförliga till köp av huvudverksamhet är i linje med föregående år samt rimliga sett över månaderna. I bokslutet för 2016 gjordes av försiktighetsskäl en reservering för möjlig kostnad efter krav på ökade retroaktiva ersättningar från friskolor. Bokningen framträder i decemberstapeln för 2016.

### 3.2.4.2 Årsvis utfall

Årsvis utfall 2017 jämfört med 2016:



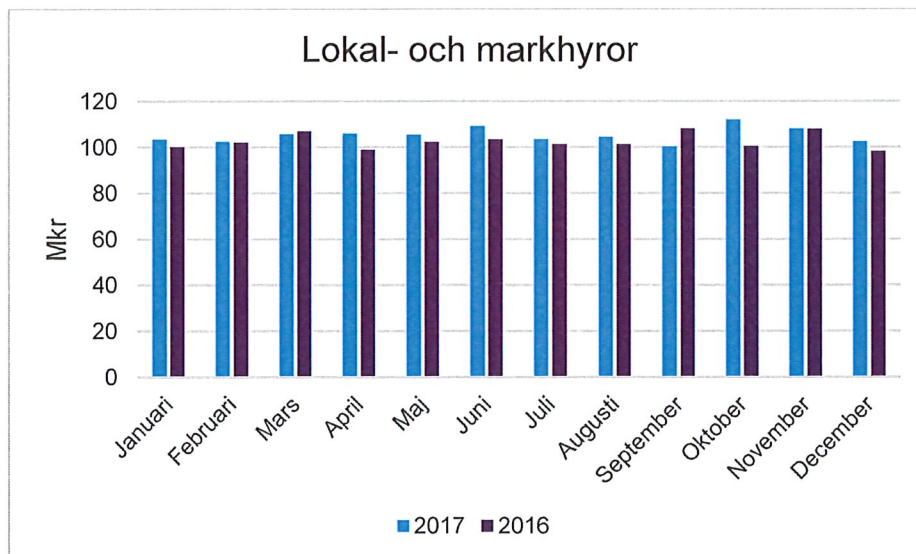
Kommentar:

Externa kostnader hänförliga till köp av huvudverksamhet har ökat något i enlighet med förväntan sedan hänsyn tagits till den extra reserveringen i bokslutet för 2016.

### 3.2.5 Lokal- och markhyror

#### 3.2.5.1 Månadsvis utfall

Månadsvis utfall 2017 jämfört med 2016:

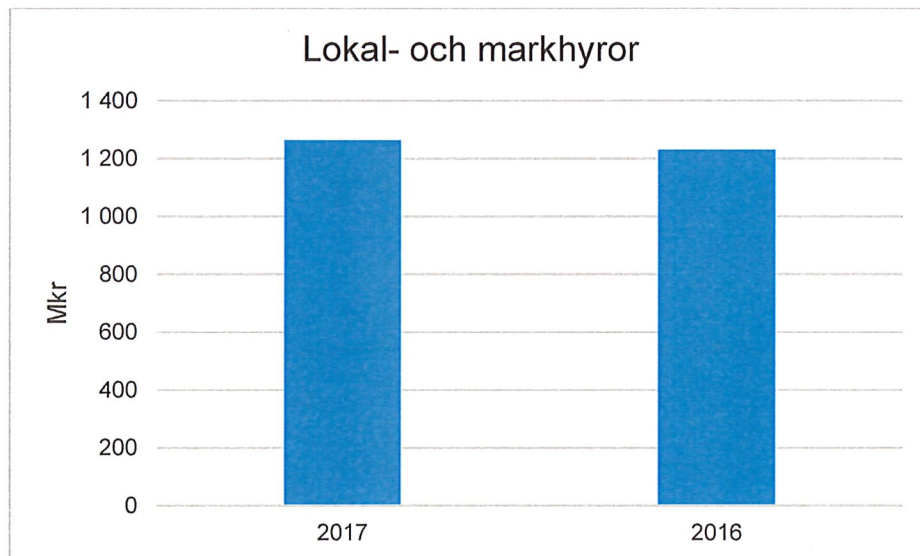


*Kommentar:*

En stark månadsvis korrelation mellan åren framträder, vilket motsvarar förväntan.

### 3.2.5.2 Årsviss utfall

Årsviss utfall 2017 jämfört med 2016:



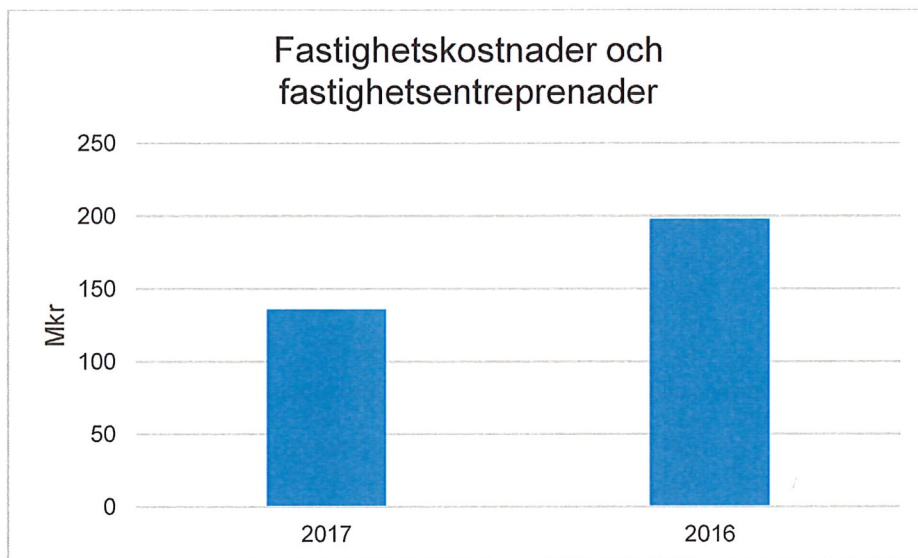
*Kommentar:*

Kostnaderna har ökat med ca 2,6% vilket motsvarar förväntan.

### 3.2.6 Fastighetskostnader och fastighetsentreprenader

#### 3.2.6.1 Utfall årsvis

Årsviss utfall 2017 jämfört med 2016:



*Kommentar:*

Granskning sker enbart av förändringen mellan åren då denna typ av kostnad är av karaktären att den av naturliga skäl kan variera mycket mellan månaderna.

Fastighetskostnaderna har minskat med ca 62 mkr mot föregående år.

#### 3.2.6.2 Förklaring

Minskningen är i all väsentlighet hänförlig till diverse kostnader för markarbeten vilka är av engångskaraktär. Förändringen mellan åren bedöms således som rimlig.

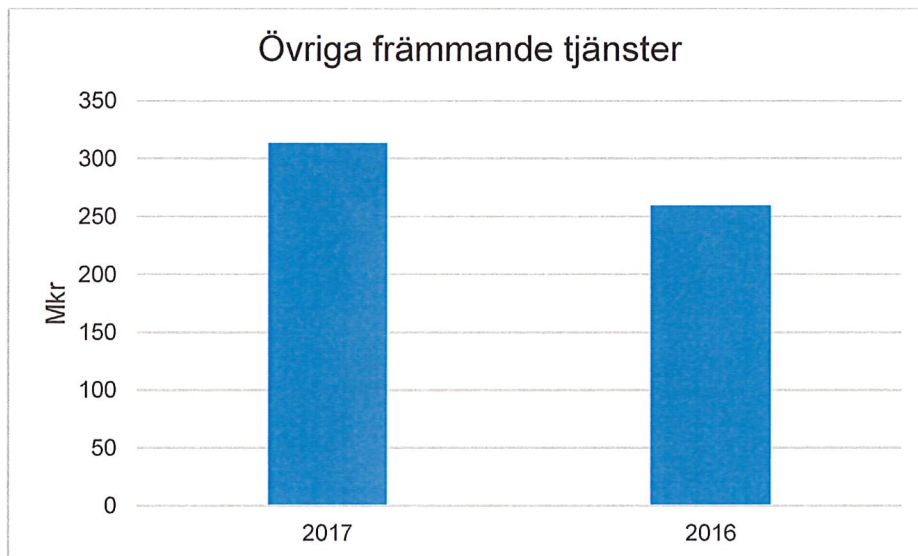
#### 3.2.6.3 KPMGs granskning

Större kostnader av denna typ som balanserats har stickprovsgranskats utan att något som rimligtvis borde ha kostnadsförts påträffats.

### 3.2.7 Övriga främmande tjänster

#### 3.2.7.1 Årsvis utfall

Årsvis utfall 2017 jämfört med 2016:



*Kommentar:*

Dessa kostnader består av kostnader för bl.a. konsulter samt sjukvårdsrelaterade kostnader för anställda varför det bedöms mest intressant att jämföra dessa på årsbasis. Kostnaderna har ökat något mot föregående år och ökningen består till stor del av ökade konsultkostnader (ca 18 mkr).

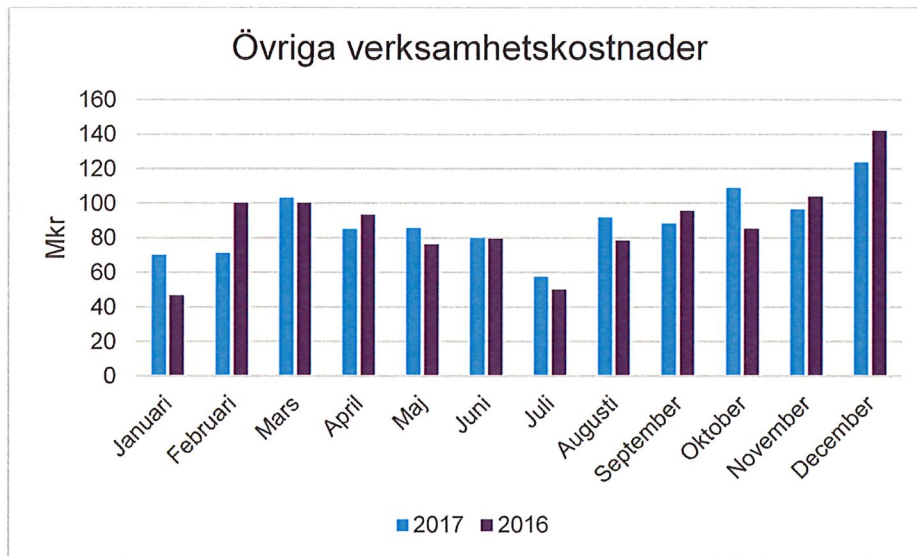
#### 3.2.7.2 KPMGs granskning

En riktad stickprovsgranskning har gjorts specifikt för konsultkostnader. Genomgång har dels gjorts av de största kostnadsposterna för konsultkostnader och dels ett urval av beloppsmässigt mindre poster. Inga felaktigheter eller verksamhetsfrämmande kostnader har påträffats vid denna granskning.

### 3.2.8 Övriga verksamhetskostnader

#### 3.2.8.1 Månadsvis utfall

Månadsvis utfall 2017 jämfört med 2016:



Kommentar:

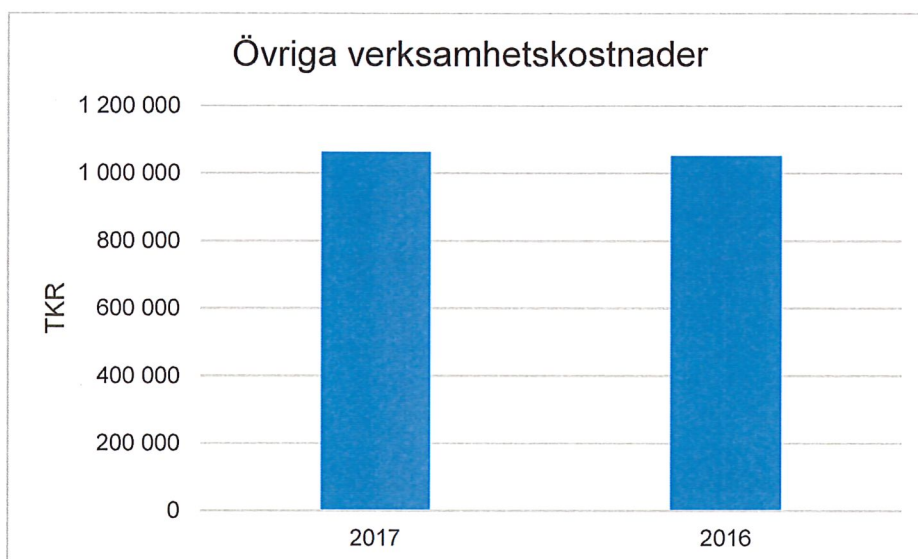
Övriga verksamhetskostnader består bland annat av återkommande kostnader såsom kostnader för el, försäkringar samt långtidshyror vilka bör ha ett relativt jämnt flöde över året. Utöver det innehåller posten även kostnader för förbrukningsinventarier, inköp av varor i förråd och lager samt andra kostnader av engångskaraktär varför dessa kostnader varierar mellan månaderna men ändå bör ha en viss kontinuitet. Kostnaderna är relativt jämnt fördelade under året med lägst kostnader under juli vilket följer förväntan då den enskilt största kostnaden i posten avser skolskjuts.

#### 3.2.8.2 KPMGs granskning

Vi har tagit 15 stickprov på förbrukningsinventarier för att kontrollera att dessa är rimliga sett till inköpande nämnds verksamhet samt ej avser sådant som rimligtvis bör aktiveras. Vi noterade att ett inköp kostnadsförts vilken enligt de interna riktlinjerna borde ha aktiverats. Posten avsåg dock inget större belopp. Utöver det hade vi inga anmärkningar i stickproven.

### 3.2.8.3 Årsvis utfall

Årsvis utfall 2017 jämfört med 2016:



*Kommentar:*

Totalt sett har kostnaderna ökat med ca 13 mkr eller ca 1% vilket ligger inom förväntat intervall.

## 3.3 Slutsatser

Med ca 450 000 leverantörsfakturor och andra betalningsunderlag per år behöver kontrollerna så långt möjligt vara automatiserade. En fortsatt digitalisering av godkännandeförfaranden bör ske.

Utöver en fortsatt utveckling av styrning och uppföljning av verksamheter och ekonomi rekommenderar vi att

- Användandet av det digitala beställningssystemet utökas så att en betydligt större andel än dagens 2% följer detta flöde
- Samtliga leverantörsavtal registreras i det digitala avtalsregistret
- Efterkontroller av inköp regelmässigt sker som del av nämndernas egna uppföljningar av den interna kontrollen
- Efterkontroller sker även av manuella bokföringsordrar
- Årsvisa kostnader, såsom föreningsbidrag, periodiseras med tolfte delar per månad



Uppsala kommun  
Granskningsrapport kostnader  
KPMG AB  
2018-05-18

KPMG, dag som ovan

Bo Ädel  
Auktoriserad revisor

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