

Revisionsrapport

Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet

Enköping kommun

Sofia Nylund
Morteza Ashouri

Februari 2019

pwc

—

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	2
1. Inledning	5
1.1. Bakgrund.....	5
1.2. Syfte/revisionsfråga	5
1.2.1. Kontrollmål.....	5
1.2.2. Revisionskriterier	6
1.3. Metod och avgränsning.....	6
1.4. Styrande och stödjande dokument	6
2. Organisation för upphandling	7
2.1. Lagstiftning.....	7
2.2. Organisation	7
2.3. Policy och riktlinjer	8
3. Uppföljning av kontrollmål	10
3.1. Kontrollmål 1	10
3.1.1. Iakttagelse.....	10
3.1.2. Registeranalys	10
3.1.3. Bedömning.....	14
3.2. Kontrollmål 2.....	14
3.2.1. Iakttagelser	14
3.2.2. Bedömning.....	15
3.3. Kontrollmål 3.....	15
3.3.1. Iakttagelser	15
3.3.2. Bedömning.....	16
3.4. Kontrollmål 4.....	16
3.4.1. Iakttagelser	16
3.4.2. Bedömning.....	17
3.5. Kontrollmål 5.....	17
3.5.1. Iakttagelser	17
3.5.2. Bedömning.....	18

Sammanfattande bedömning

Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

Har Kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och att den interna kontrollen inte är helt tillräcklig.

Bedömningen baseras på iakttagelser gjorda per kontrollmål:

Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

Utifrån gjorda iakttagelser och kontroller bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande iakttagelser:

- Utifrån genomförda stickprov kan vi konstatera att tre av sex inköp inte är i enlighet med kommunens regler och gällande lagstiftning. Två av tre nämnda inköp har dessutom överskridit direktupphandlingsgränsen. Vidare förekommer det, enligt uppgifter, direktupphandlingar inom verksamheterna där det sammanlagda inköpsbeloppet överstiger direktupphandlingsgränsen.
- Det saknas systematisk efterkontroll i kommunen för att säkerställa att inköp och direktupphandlingar som sker ute i verksamheterna är i enlighet med lagar och regler.

Vi noterar även att kommunen gör inköp från ett mycket stort antal leverantörer till låga genomsnittliga belopp. För att säkerställa effektivitet i upphandlingsverksamheten bör en analys av leverantörsstatistik och inköpsmönster genomföras.

Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kontrollmålet är uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- samtliga granskade avtal innehöll fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter.

För två av de granskade avtalen framgick endast att samtycke krävdes, inte att det skulle vara skriftligt. Enligt vår bedömning är det svårt att spåra eventuella godkännanden om de inte görs skriftligen.

Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler.

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- Kommunen har riktlinjer för direktupphandling på intranätet där det bl.a. framgår vem som får upphandla.
- Det finns instruktioner på kommunens intranät som översiktligt beskriver hur ett inköp ska genomföras.
- Det finns certifierade upphandlare ute i verksamheterna. Dessa har utbildats av upphandlingsenheten och ska genomföra upphandlingen ute i verksamheten.

Emellertid är följsamheten gentemot kommunens riktlinjer och regler inte fullt ut tillfredställande. Ett exempel är att inköp inte alltid sker via certifierade upphandlare.

Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att kontrollmålet inte är uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- Det saknas dokumenterad process/rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och leverantörer.
- Det synes saknas övergripande uppföljningar/analyser av de totala inköpen (spendanalys). Vi har inte kunnat verifiera att någon sådan analys genomförts under 2018.
- Upphandlingsenheten har inte analyserat närliggande upphandlingsområden som eventuellt skulle inkluderas i kommande upphandling.
- Internkontrollplanen för Tekniska nämnden saknar konkreta kontrollaktiviteter kopplat till de risker som anförs inom upphandling/inköp.

Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.

Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- Det saknas enligt uppgift avtal inom vissa områden där inköp sker frekvent men som beloppsmässigt sammantaget uppgår till lägre belopp. Registeranalysen påvisar även att en relativt stor andel av kommunens inköp ligger i intervallet mellan 100 tkr och 500 tkr vilket kan indikera behov av ytterligare ramavtal. Det saknas breda ramavtal för konsulttjänster.
- Analys av inköpsmönster och leverantörer synes inte ha skett på en övergripande nivå i kommunen.

Baserat på de iakttagelser och bedömningar som redovisas i rapporten rekommenderar vi Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa, bl a genom uppföljande kontroller, att direktupphandlingar och dokumentation av dessa följer lagstiftning och gällande riktlinjer. Varor och tjänster av liknande slag som genomförs i verksamheten under året behöver sammanräknas för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen efterlevs.
- regelbundet följa upp och analysera inköp och inköpsmönster bl a i förhållande till de ramavtal som finns tecknade för att säkerställa tillräckligt antal ramavtal och en effektiv inköpsverksamhet.
- införa en rutin för kontinuerlig uppföljning av leverantörer och avtal.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EU-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

På kommunledningskontoret finns en upphandlingsenhet. Upphandlingsenheten är en central upphandlings- och inköpsfunktion som arbetar för att bygga upp en väl fungerande och effektiv upphandlings- och inköpsverksamhet i kommunen.

Upphandlingsenheten ansvarar i första hand för de förvaltningsgemensamma upphandlingarna, avtalstecknande, avtalsuppföljningar med mera. De jobbar för att samordna kommunens avtal och inköp, skapa effektiva rutiner både internt och externt, sträva efter ett totalekonomiskt tänkande, stimulera miljötankande vid upphandling och inköp samt att verka för ett införande av elektroniskt dokumentflöde i upphandling, beställning och fakturering.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar i huvudsak för kommunens entreprenadupphandlingar och för förvaltnings specifika upphandlingar inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Stora inköp årligen görs i kommunen och upphandlingsenheten bedöms vara strategisk i flera avseenden. Vid tidigare granskning av upphandlings- och inköpsverksamheten har revisionen noterat brister bl a kopplat till bristande följsamhet till ramavtal och att inköp från ej upphandlade leverantörer skett. Sammantaget har revisorerna mot ovanstående bakgrund vid sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten.

1.2. Syfte/revisionsfråga

Granskningen syftar till att kartlägga rutiner och den interna kontrollen kring upphandling och inköp i kommunen. Följande revisionsfråga ska besvaras:

- *Har Kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?*

1.2.1. Kontrollmål

Som utgångspunkt för bedömningen i granskningen används ett antal kontrollmål:

- Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler
- Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.
- Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler.
- Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

- Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.

1.2.2. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av LOU samt rutiner och styrande dokument på området som beslutats i kommunen.

1.3. Metod och avgränsning

Granskning har skett via registeranalys där en kontroll av följsamheten till LOU (direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav) samt en kontroll av kommunens avtalstrohet gällande köp från befintliga avtal, samt att inköspriser överensstämmer med tecknade avtal/offert.

Med utgångspunkt i detta material sker en granskning för ett urval upphandlingar och inköp under 2017 och 2018. Uppföljande intervjuer med berörda tjänstepersoner inom kommunen har gjorts enligt följande:

- Björn Paulsson – inköpschef
- Paula Hautala – ekonomichef

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen och tekniska nämnden men avtal väljs i möjligaste mån för att täcka samtliga nämnder.

1.4. Styrande och stödjande dokument

Inom ramen för granskningen har vi inhämtat följande dokument:

- Inköps- och upphandlingspolicy (KF, beslutades 11 juli 2018)
- Riktlinjer för direktupphandling
- Blankett för direktupphandling
- Internkontrollplan 2018 för Tekniska nämnden
- Rapport uppföljning, internkontrollplan halvår 1 2018
- Internkontrollplan 2019 – Tekniska nämnden (ska beslutas i nämnden den 13 februari 2019)

2. Organisation för upphandling

2.1. Lagstiftning

LOU är en svensk lag som baseras på EU-direktiv och som syftar till att få de upphandlande myndigheterna och enheterna att använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Lagen syftar även till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

LOU ska följas av upphandlande myndigheter vid alla köp av varor och tjänster samt vid all hyra och leasing, med ett fåtal undantag.

För offentlig upphandling gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader; principen om icke-diskriminering, principen om likabehandling, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen samt principen om transparens.

Vid all upphandling, direktupphandling undantaget, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag innehållande administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. I enlighet med tidigare nämnda principer, ska förfrågningsunderlaget innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att leverantörer varken gynnas eller missgynnas.

Eftersom direktupphandlingar är reglerat i lag kan sanktioner sättas in för otillåtna direktupphandlingar. Det högsta belopp som kan dömas ut enligt upphandlingsreglerna är i dagsläget 10 miljoner kronor.

2.2. Organisation

Kommunen har två olika upphandlande enheter. Förutom upphandlingsenheten som ligger under kommunledningskontoret genomför även samhällsbyggnadsförvaltningen diverse upphandlingar inom sitt verksamhetsområde.

Upphandlingsenheten är en central upphandlings- och inköpsfunktion som arbetar för att bygga upp en väl fungerande och effektiv upphandlings- och inköpsverksamhet i kommunen. Upphandlingsenheten ansvarar i första hand för de förvaltningsgemensamma upphandlingarna, avtalstecknande, avtalsuppföljningar med mera. De jobbar för att samordna kommunens avtal och inköp, skapa effektiva rutiner både internt och externt, sträva efter ett totalekonomiskt tänkande, stimulera miljötänkande vid upphandling och inköp samt att verka för ett införande av elektroniskt dokumentflöde i upphandling, beställning och fakturering.

Samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar i huvudsak för kommunens entreprenadupphandlingar och för förvaltningsspecifika upphandlingar inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

Det finns utsedda direktupphandlare och utsedda beställare inom de olika verksamheterna.

2.3. Policy och riktlinjer

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy¹ gäller vid all upphandling samt alla inköp av varor, tjänster och entreprenader inom kommunen. Policyn är kortfattat (en sida) och fastställer de principer som, utöver lagstiftning, gäller för kommunens inköp och upphandlingar.

Av policyn framgår bl a att; upphandling ska genomföras professionellt och affärsmässigt. Kommunen ska verka för en långsiktigt hållbar utveckling i samhället. Anlitade leverantörer ska verka för jämlikhet och mångfald.

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för direktupphandling². Enligt dessa får direktupphandling genomföras då samtliga nedanstående punkter är uppfyllda

- det saknas avtal/ramavtal för det som ska köpas (se avtalsdatabasen på Enköpings kommuns intranät),
- direktupphandlingens värde inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. 2018: LOU 586 907 kr, LUF (Lag om upphandling inom försörjningssektorerna) 1 092 436 kr,
- det sammanlagda värdet av den direktupphandling som ska genomföras och de inköp av varor/tjänster av samma slag som gjorts i kommunen tidigare under året inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling.

Utöver huvudregeln får man genomföra direktupphandling om det vid en annonserad upphandling inte har inkommit några anbud eller endast ogiltiga anbud.

Direktupphandling får även genomföras om det finns synnerliga skäl såsom synnerlig brådskande pga. oförutsedda omständigheter (t ex eldsvåda eller översvämning) som inte kunnat förutses av den upphandlande enheten.

Direktupphandling avser endast enstaka upphandlingar under ett år. Om kommunen vet att det kan bli upprepade direktupphandlingar av samma slag, ska det övervägas att upphandla ett ramavtal eller upphandla med stöd av andra upphandlingsformer enligt LOU/LUF (Lag om upphandling inom försörjningssektorerna). En upphandling får inte delas upp i syfte att underskrida beloppsgränserna för direktupphandling. Det innebär att direktupphandlingar av samma slag ska räknas samman, varför en god överblick över vad och hur mycket som behöver upphandlas under ett verksamhetsår måste finnas hos den upphandlande myndigheten. Kommunens ekonomisystem ska användas som verktyg för uppföljning. Varje direktupphandling ska undertecknas av budgetansvarig för respektive verksamhet. Direktupphandlingsblankett återfinns på kommunens intranät.

Vid direktupphandling i intervallet från 10 000 kronor upp till direktupphandlingsgränsen gäller nedanstående:

¹ Inköps- och upphandlingspolicy beslutades på KF den 11 juli 2018.

² Ärendenummer KS2016/735

- flera leverantörer ska skriftligen/muntligen bjudas in att lämna anbud. Undantag från regeln ska motiveras skriftligen.
- inkomna anbud ska skriftligen sammanställas, utvärderas och val av vinnare motiveras på blanketten "Direktupphandling" samt i förekommande fall iakttas avtalsspärr. Kopia av ifylld direktupphandlingsblankett, ska skickas till upphandling@enkoping.se.
- vinnande leverantör/er ska kontrolleras avseende registrering av mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter, innehav av F-skatt samt eventuella skatteskulder.
- samtliga anbudsgivare ska underrättas efter avslutad direktupphandling.
- skriftlig beställning ska skickas till vinnande leverantör/er och skriftligt avtal då det är lämpligt.
- direktupphandlingen, anbudsfrågan, anbud, tilldelningsbeslut och beställning/avtal ska sparas och diarieföras/arkiveras.
- samtliga avtal över 10 000 kronor ska läggas in i avtalsdatabasen. Kopia av avtal skickas till upphandling@enkoping.se

3. Uppföljning av kontrollmål

3.1. Kontrollmål 1

Upphandling har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

3.1.1. Iakttagelse

En registeranalys har skett i syfte att kunna bedöma om inköp har skett från upphandlade leverantörer i enlighet med LOU och kommunens regler. Fokus på granskningen inom detta kontrollmål har varit att bedöma följsamheten till LOU kopplat till att ramavtal eller annat avtal ligger till grund för de inköp som kommunen genomfört samt i förekommande fall att direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav efterlevts. En kontroll har även genomförts av kommunens avtalstrohet gällande köp från befintliga avtal samt att inköpspriser överensstämmer med tecknade avtal.

Enligt intervjuer finns det ingen samlad vetskap eller information i kommunen kring i vilken omfattning som eventuellt otillåtna direktupphandlingar genomförts. Emellertid förekommer det exempel där verksamheterna har direktupphandlat och där det sammanlagda inköpsbeloppet överstiger direktupphandlingsgränsen.

Idag sker seriositetskontroll av leverantörer via två olika bolag beroende på vilken upphandlande enhet som genomför kontrollen. Upphandlingsenheten använder Inyett och samhällsbyggnadsförvaltningen använder Bisnode när de kvalificerar en leverantör.

Vi har inte uppfattat att kommunen arbetar med en strukturerad uppföljning och rapportering av upphandlings- och inköpsverksamheten till Kommunstyrelsen eller nämnderna. Enligt uppgifter noteras avslutade upphandlingar på ett excel-dokument som sedan tas upp på Kommunstyrelsen. Samhällsbyggnadsförvaltningen återskärmar frågor relaterade till inköp och upphandling i enlighet med delegationsordningen samt även relaterat till IK³-arbetet.

3.1.2. Registeranalys

Registeranalysen innehåller alla fakturor i leverantörsreskontran under perioden januari - december 2017 och januari - juni 2018. Under den perioden (18 månader) har kommunen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 2 499 mnkr. I denna summa ingår även interkommunala ersättningar, hyror och medlemsavgifter, som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Materialet omfattar 113 120 fakturor från totalt 2 843 olika leverantörer/motparter för 2017 och 2 057 olika leverantörer/motparter för 2018.

³ Intern kontroll

Inköpsvolym jan 2017 - dec 2017	Leverantörer, st	Andel, %	Köp, kr	Andel, %
>5 000 000 kr	52	2%	-1 140 989 436	67%
1 000 001 - 5 000 000 kr	159	6%	-353 368 781	21%
500 001 - 1 000 000 kr	105	4%	-76 308 514	4%
100 001 - 500 000 kr	430	15%	-99 765 776	6%
50 001-100 000 kr	284	10%	-20 343 353	1%
0-50 000 kr	1813	64%	-21 884 371	1%
Totalt	2843	100%	-1 712 660 230	100%

Inköpsvolym jan 2018 - jun 2018	Leverantörer, st	Andel, %	Köp, kr	Andel, %
>5 000 000 kr	35	2%	-464 596 435	59%
1 000 001 - 5 000 000 kr	91	4%	-171 225 368	22%
500 001 - 1 000 000 kr	74	4%	-51 995 977	7%
100 001 - 500 000 kr	308	15%	-67 772 926	9%
50 001-100 000 kr	207	10%	-14 628 656	2%
0-50 000 kr	1342	65%	-16 310 407	2%
Totalt	2057	100%	-786 529 769	100%

Av tabellen ovan framgår att 67 procent respektive 59 % av inköpen sker från 2 procent av alla anlitade leverantörer. Vidare noteras att det görs många småinköp i kommunen då 64 procent respektive 65 procent av alla anlitade leverantörer svarar för endast 1 - 2 procent av den totala inköpsvolymen.

Utifrån ovannämnda registeranalys har vi valt ut ett antal leverantörer där kommunen gjort inköp över direktupphandlingsgränsen och där leverantören inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas. Syftet med detta moment är att kontrollera att kommunen har giltiga avtal till grund för inköp och att avsteg inte skett mot LOU och kommunens regler.

Tabell 1. Inköp över direktupphandlingsgränsen som ej kunnat matchas mot avtalsregistret.

Levnamn	Inköp, kr	Kommentar
Leverantör 1	944 890 (2017) 4 567 47 (2018)	Ramavtal via SKL Kommentus
Leverantör 2	29 501 483 (2017) 10 200 278 (2018)	Avser utförandeentreprenad. (Samhällsbyggnadsförvaltningen, ej i avtalsdatabas)
Leverantör 3	16 742 329 (2017) 693 062 (2018)	Fria skolvalet - posten avser bidrag till en fristående förskola och ersättning utbetald per inskrivet barn.
Leverantör 4	6 273 304 (2017) 2 754 936 (2018)	Avtal fanns, dock avslutades det 2018-05-01. Det förekommer fakturor som

		avser perioden efter. Orsaken till detta var en administrativ lösning vid övergången av leasingbilarna.
Leverantör 5	3 732 318 (2017) 2 156 936 (2018)	Ramavtal avseende bygg- och projektledning mm. (Samhällsbyggnadsförvaltningen, ej i avtalsdatabas)
Leverantör 6	133 723 448 (2017) 25 833 881 (2018)	Avser utförandeentreprenad (Samhällsbyggnadsförvaltningen, ej i avtalsdatabas)
Leverantör 7	2 859 185 (2017) 1 534 650 (2018)	Avser totalentreprenad (Samhällsbyggnadsförvaltningen, ej i avtalsdatabas)

Utifrån ovanstående tabell kan konstateras att det finns giltiga avtal för samtliga ovannämnda inköp. Godtagbar förklaring har erhållits i ett fall då avtalet har löpt ut.

Vi har även kontrollerat att priserna på fakturorna stämmer överens med avtalade/offererade priser för följande leverantörer och fakturor:

Tabell 2: Kontroll av fakturerade priser mot avtal.

Levnamn	Inköp, kr	Kommentar
Leverantör 1, Vernr:		
200270689	303 036,00	Priser enligt avtal
200270686	3 579 125,00	Faktura avser vidarefakturerings av underleverantörer. Priser enligt avtal
200282427	252 859,00	Priser enligt avtal
Leverantör 2, Vernr:		
200269346	227 500,00	Planerad service. Pris enligt offert. offert via mail (2017-11-16)
200273102	235 000,00	Planerad service. Pris enligt offert. Offert via mail (2017-11-24)
200260634	204 375,00	Planerad service. Pris enligt offert. Offert via mail (2017-09-19)
Leverantör 3, Vernr:		
200269423	5 062 500,00	Delbetalning enligt entreprenadavtal och betalplan.
200275267	5 634 375,00	Delbetalning enligt entreprenadavtal och betalplan.
200282636	5 000 000,00	Delbetalning enligt entreprenadavtal och betalplan.

Samtliga nio fakturor i stickprovet som vi har kontrollerat är i enlighet med avtal.

Som framgår av registeranalysen så är en relativt stor andel av kommunens inköp i intervallet mellan 100 tkr och 500 tkr, dvs. inom direktupphandlingsintervallet. Därav har vi valt ut inköp från sex olika leverantörer inom/nära ovannämnda intervall, som inte

kunnat matchas mot avtalsdatabasen, för att kontrollera att inköpen är enligt kommunens regler och gällande lagstiftning, se nedan.

Tabell 3. Kontroll av inköp under direktupphandlingsgränsen.

Leverantör	Belopp SEK	LOU/regler och rutiner	Kommentar
Leverantör 1	186 tkr (2017) 39 tkr (2018)	Gammal direktupphandlingsblankett från 2007 Ingen konkurrensutsättning Motivering: enda återförsäljare av programmet Leverantörskontroll framgår inte i blanketten Prisuppskattning 98 tkr	Den första fakturan (bifogas) avser en programvara som direktupphandlades år 2007 av Chaos systems som sedan har förnyats i avtal dels 2011 och dels 2017 (företaget bytte namn till Adtollo 2011). Revisionen har tagit del av avtalshandlingarna. Avtalet reglerar licenskostnaden för de moduler som kommunen nyttjar. Programvaran är en kommunlicens som är en del av kommunens GIS-/kartsystem och som kan nyttjas av flera förvaltningar och även för dataleveranser till lantmäteriet.
Leverantör 2	308 169 (2018)		Leverantör 2 är egen arbetsgivare för sin personliga assistans. När man är beviljad personlig assistans har man rätt att själv välja utförare, kommunen, privat aktör eller vara egen arbetsgivare.
Leverantör 3	257 tkr (2017) 973 tkr (2018)	Ingen konkurrensutsättning Motivering: utrustningen går lätt att anpassa till nuvarande anläggning och därmed blir kostnader för installationen låg. Saknar underskrift från certifierad upphandlare. Ingen leverantörskontroll har gjorts Prisuppskattning 955 tkr	Slamavvattning för avloppsslam (LUF). Direktupphandlingsblankett finns. Inköpet inom direktupphandlingsgränsen (2018: 1 092 436 kr) för LUF (Lag om upphandling inom försörjningssektorerna).
Leverantör 4	643 tkr (2017)	Ingen konkurrensutsättning Motivering: relevant kompetens, kort tid för upphandling. Saknar underskrift från certifierad upphandlare. Ingen leverantörskontroll har gjorts. Prisuppskattning 300 tkr	Projektsamordning Fastighetsverksamhet. Inköpet överskrider direktupphandlingsgränsen för LOU.
Leverantör 5	228 tkr (2018), 264 tkr (2017)	Två tillfrågade leverantörer (+ Experis) Kriterier/krav: pris, meritförteckning, leveranstid, samt kvalitet. Motivering: kandidaten har stor erfarenhet av bokföring och arbete med bokslut, kommunens verksamhet, revision samt agresso. Prisuppskattning 200 tkr	Bemanningsstjänst Ekonom Dokumentationskrav uppfyllt. Inköp inom direktupphandlingsgränsen för LOU.
Leverantör 6	318 tkr (2018) 1 497 tkr (2017)	Två tillfrågade leverantörer (+ praktikertjänster)	Skolläkare 180101-180331 Inköpet överskrider

Motivering: lägst pris.
Ingen leverantörskontroll har gjorts.
Prisuppskattning 198 tkr

direktupphandlingsgränsen för LOU.

Utifrån ovanstående tabell kan vi konstatera att tre av sex inköp inte är enligt kommunens regler och gällande lagstiftning.

3.1.3. Bedömning

Utifrån gjorda iakttagelser och kontroller bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande iakttagelser:

- Utifrån genomförda stickprov kan vi konstatera att tre av sex inköp inte är i enlighet med kommunens regler och gällande lagstiftning. Två av tre nämnda inköp har dessutom överskridit direktupphandlingsgränsen. Vidare förekommer det, enligt uppgifter, direktupphandlingar inom verksamheterna där det sammanlagda inköpsbeloppet överstiger direktupphandlingsgränsen.
- Det saknas systematisk efterkontroll i kommunen för att säkerställa att inköp och direktupphandlingar som sker ute i verksamheterna är i enlighet med lagar och regler.

Vi noterar även att kommunen gör inköp från ett mycket stort antal leverantörer till låga genomsnittliga belopp. För att säkerställa effektivitet i upphandlingsverksamheten bör en analys av leverantörsstatistik och inköpsmönster genomföras.

3.2. Kontrollmål 2

Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.

3.2.1. Iakttagelser

Enligt uppgift sker säkerställandet av underleverantörer på olika sätt beroende på avtal. Emellertid sker godkännandet med de större leverantörerna oftast skriftligt.

Inom ramen för granskningen har vi för fem avtal kontrollerat huruvida de innehåller fråga/reglering av eventuella underentreprenörer/-konsulter. Resultatet av verifieringen presenteras i tabellen nedan:

Tabell 4. Kontroll av förekomst av underleverantörer.

Upphandlingsdokument	Finns reglering (ja/nej)?
Pensionsadministration - KS2014/368	Ja, ej skriftligt
Teknisk och fysisk säkerhet till fastigheter, skydd mot stöld, inbrott och brand - KS2014/366	Ja, ej skriftligt
Konsulttjänster inom IT, FKU UPPH2017-0165-6	Ja
Avtal 34590 Ramavtal konsult, Projektering landskap 2018-05-17	Ja

Utifrån genomförd verifiering noteras att samtliga granskade avtal innehöll fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter. I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke. Av fem granskade avtal framgick att skriftligt samtycke krävdes för tre avtal.

3.2.2. Bedömning

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kontrollmålet är uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- samtliga granskade avtal innehöll fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter.

För två av de granskade avtalen framgick endast att samtycke krävdes, inte att det skulle vara skriftligt. Enligt vår bedömning är det svårt att spåra eventuella godkännanden om de inte görs skriftligen.

3.3. Kontrollmål 3

Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler.

3.3.1. Iakttagelser

Kommunens riktlinjer för direktupphandling finns tillgängliga på intranätet där det bl.a. framgår vem som får upphandla. Emellertid är beloppsgränsen inte uppdaterad i detta dokument. Det finns även instruktioner på kommunens intranät som översiktligt beskriver hur ett inköp ska genomföras. Vidare finns det certifierade upphandlare ute i verksamheterna. Dessa har utbildats av upphandlingsenheten och ska genomföra upphandlingar ute i verksamheten. Enligt uppgifter har dock en del direktupphandlingar genomförts av icke certifierade upphandlare. Underlag från sådana upphandlingar inkommer sällan till upphandlingsenheten enligt gällande rutin.

Vid inköp ska beställningen kontrolleras och godkännas av beställaren. Till hjälp finns instruktioner på intranätet för hur detta ska göras i ekonomisystemet.

Alla direktupphandlingar som överstiger 10 tkr ska dokumenteras. Detta görs genom att underlag skickas till upphandlingsenheten. Enligt intervju har upphandlingsenheten samlat in allt relevant underlag för de upphandlingar som de har hjälp till med.

Det har gjorts en kartläggning gällande användningen av First card kort. Dessa kort används i första hand för resor, taxi, mat och andra udda inköp. Eftersom storleken på dessa inköp är relativt liten jmf. med kommunens totala inköpsvolym har frågan inte prioriterats. Upphandlingsenhetens fokus för närvarande är på inköp från stora leverantörer och stora upphandlingar som inte har gått via upphandlingsenheten.

Kommunen har genomfört en förstudie gällande införande av ett inköpssystem. Under 2019 beräknas en implementering av inköpssystemet starta.

Se även iakttagelser under 3.1.

3.3.2. Bedömning

Utifrån gjorda iakttagelser bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- Kommunen har riktlinjer för direktupphandling på intranätet där det bl.a. framgår vem som får upphandla.
- Det finns instruktioner på kommunens intranät som översiktligt beskriver hur ett inköp ska genomföras.
- Det certifierade upphandlare ute i verksamheterna. Dessa har utbildats av upphandlingsenheten och ska genomföra upphandlingen ute i verksamheten.

Emellertid är följsamheten gentemot kommunens riktlinjer och regler inte fullt ut tillfredställande. Ett exempel på detta är att inköp inte alltid sker via certifierade upphandlare.

3.4. Kontrollmål 4

Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

3.4.1. Iakttagelser

Det saknas en gemensam och centralt fastställd process för avtalsuppföljning. Enligt uppgift pågår ett arbete kring detta i samband med den totala översynen/utvecklingen av inköpsprocessen. I granskningen har framkommit att det finns underlag lokalt bl a inom samhällsbyggnadsförvaltningen i form av checklista och mall för avtalsuppföljning.

Vidare har det inte gjorts någon övergripande spendanalys före 2018 men vissa analyser uppges ha genomförts under 2018. Dessa analyser verkar dock inte vara dokumenterade då de inte uppvisats inom ramen för granskningen. Upphandlingsenheten har heller inte analyserat närliggande upphandlingsområden som eventuellt skulle kunna inkluderas i kommande upphandlingar. Kommunen har heller inte använt sig av något verktyg för inköp och upphandling (E-handelssystem).

Enligt uppgift har en viss avtalsuppföljning genomförts av upphandlingsenheten där fokus har legat på avtalstrohet. Detta har genomförts sporadiskt och uppföljningen är inte dokumenterad. Det har inte genomförts någon avtalsuppföljning på avtalsvillkor och priser av den centrala upphandlingsenheten.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av en särskild avtalsuppföljning kopplat mot några få leverantörer som har genomförts hos samhällsbyggnadsförvaltningen där bl.a. fakturerade priser jämförts med avtalade priser.

Nedan följer delar av resultatet gällande den nämnda avtalsuppföljningen:

- Entreprenören debiterar överlag ca 3 gånger så höga priser på material jämfört med om kommunen upphandlar material själva. Baserat på detta ansågs att priset på material inte har konkurrensutsatts.
- Entreprenören debiterar överlag förbrukningsmaterial som ska ingå i offererade timpriser.
- Entreprenören debiterar överlag allmänna hjälpmedel som ska ingå i offererade timpriser.

Internkontrollplanen för tekniska nämnden 2018 har kontrollpunkter avseende ramavtalstrohet. Där nämns bl a att utebliven uppföljning kan resultera i risk för att kommunen får sämre kvalitet än vad som avtalats alternativt att kommunen inte kan genomföra delar av sin verksamhet på grund av uteblivna eller bristfälliga leveranser.

Enligt nyligen reviderad process är upphandlingsenheten delaktig i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen. Vidare kommunicerar upphandlingsenheten både internt och externt för att bl a undvika överprövningar men också för att avtalen ska användas på rätt sätt, med rätt priser och villkor. Upphandlingsenheten har även fått i uppdrag att införa e-handel.

3.4.2. *Bedömning*

Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att kontrollmålet inte är uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- Det saknas dokumenterad process/rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och leverantörer.
- Det synes sakna övergripande uppföljningar/analyser av de totala inköpen (spendanalys). Vi har inte kunnat verifiera att någon sådan analys genomförts under 2018.
- Upphandlingsenheten har inte analyserat närliggande upphandlingsområden som eventuellt skulle kunna inkluderas i kommande upphandling.
- Internkontrollplanen för Tekniska nämnden saknar konkreta kontrollaktiviteter kopplat till de risker som anförs inom upphandling/inköp.

3.5. *Kontrollmål 5*

Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster

3.5.1. *Iakttagelser*

Enligt de intervjuade täcker kommunens ramavtal de stora inköpsområdena. Det saknas dock avtal inom vissa områden där inköp sker frekvent men som beloppsmässigt sammantaget uppgår till lägre belopp. Registeranalysen påvisar även att en relativt stor andel av kommunens inköp ligger i intervallet mellan 100 tkr och 500 tkr vilket kan indikera behov av ytterligare ramavtal.

Vidare saknar kommunen breda ramavtal för konsulttjänster, vilket resulterar i många direktupphandlingar av specialistkonsulter. Enligt intervju kan det finnas avtal i verksamheterna som upphandlingsenheten inte har vetskap om.

Fördjupad analys av inköp och leverantörer har inte genomförts, se tidigare avsnitt.

3.5.2. Bedömning

Utifrån gjorda iakttagelser gör vi bedömningen att kontrollmålet är delvis uppfyllt. Bedömningen är baserad på följande:

- Det saknas enligt uppgift avtal inom vissa områden där inköp sker frekvent men som beloppsmässigt sammantaget uppgår till lägre belopp. Registeranalysen påvisar även att en relativt stor andel av kommunens inköp ligger i intervallet mellan 100 tkr och 500 tkr vilket kan indikera behov av ytterligare ramavtal. Det saknas breda ramavtal för konsulttjänster.
- Analys av inköpsmönster och leverantörer synes inte ha skett på en övergripande nivå i kommunen.

2019-02-07



Anders Hägg
Uppdragsledare

Morteza Ashouri
Projektledare