

Fördjupad granskning avseende inköp och upphandling

ALE KOMMUN



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	5
2. Styrning av inköp och upphandling i Ale kommun	6
2.1. Organisation	6
2.2. Styrdokument	7
2.3. Upphandlingsprocess	7
2.3.1. Direktupphandling	8
2.4. Vår bedömning	8
3. Intern kontroll och uppföljning	9
3.1. Uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten.....	9
3.2. Avtalstrohet.....	9
3.3. Avtalsuppföljning och leverantörsuppföljning	10
3.4. Resultat av stickprovsgranskning.....	10
3.4.1. Summering av stickprovsresultatet.....	11
3.5. Vår bedömning	11
4. Samlad bedömning.....	13
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	13
4.2. Slutsatser.....	13
Bilaga 1. Bakgrund	15
Bilaga 2. Revisions kriterier.....	16
Bilaga 3. Källförteckning.....	17
Bilaga 4. Stickprov	18

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Ale genomfört en granskning av inköp och upphandling. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen, servicenämnden, samhällsbyggnadsnämnden och utbildningsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig inköp- och upphandlingsprocess, samt till att bedöma efterlevnaden av gällande lagstiftning inom området.

Granskningen visar på att kommunstyrelsen i all väsentlighet säkerställt en ändamålsenlig styrning av inköp och upphandlingsprocessen. Av granskningen framgår att de befintliga styrdokument, rutinerna och mallarna för roll och ansvarsfördelning upplevs ge ett ändamålsenligt stöd i arbetet. Av intervjuer framkommer att ansvarsfördelning mellan förvaltningar och upphandlare även upplevs tydlig av de berörda parterna. Upphandlingsenheten upplevs vara ett välfungerande stöd till verksamheterna.

Granskningen visar vidare att kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig intern kontroll och uppföljning i inköps- och upphandlingsprocessen. Kommunen har tagit fram stöddokument som bidrar till intern kontroll och följsamhet till lagkrav och riktlinjer. Stickprovet visar på en relativt god följsamhet till lagstiftningen men visar på ett antal avvikelser gentemot kommunens egna styrdokument. Granskningen visar vidare att viss uppföljning av upphandlingsverksamheten sker till kommunstyrelsen. Dock saknas en systematisk uppföljning av avtalstrohet och följsamhet till bestämmelserna i upphandlingspolicyn. Gällande avtalsuppföljning beskrivs att arbetet upplevs fungera väl genom samarbete mellan verksamheterna och upphandlingsenheten. Avsaknaden av rutiner för en systematisk avtalsuppföljning kan innebära en risk för att arbetet blir personberoende och att det inte sker en tillräcklig avtalsuppföljning.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och nämnderna till viss del har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess och en efterlevnad till gällande lagstiftning. Enligt vår bedömning finns utvecklingsområden avseende uppföljning och kontroll av arbetet med inköp och upphandling, särskilt avseende avtalstrohet och upphandlingspolicyns bestämmelser.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Säkerställa att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med dokumentationskrav och egna bestämmelser.
- ▶ Säkerställa uppföljning och kontroll i enlighet med upphandlingspolicyn.
- ▶ Tillse framtagande av rutiner för systematisk avtalsuppföljning.
- ▶ Stärka kontroll av fakturor för att säkerställa att de innehåller tillräcklig information.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys 2021 bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning av kommunens arbete med inköp och upphandling. I God revisionsred framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är bland annat brister i styrning och intern kontroll samt förtroendeskada och ekonomisk skada. Hela bakgrunden till granskningen framgår i bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma huruvida kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess, samt till att bedöma efterlevnaden av gällande lagstiftning inom området. Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av inköps- och upphandlingsprocessen?
 - o Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunens upphandlingsprocess?
 - o Har det säkerställts att det finns ett ändamålsenligt rutinstöd i arbetet?
 - o Har det säkerställts ett tillräckligt stöd åt de verksamheter som genomför inköp?
- ▶ Har kommunstyrelsen, servicenämnden, samhällsbyggnadsnämnden samt utbildningsnämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll och uppföljning i inköps- och upphandlingsprocessen?
 - o Har det säkerställts att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer?
 - o Finns en ändamålsenlig avtalsförvaltning och avtalsuppföljning?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) som reglerar styrelsens ansvar.
- ▶ Lagen om offentlig upphandling¹ (2016:1145) som reglerar hur en upphandlande myndighet ska genomföra ett upphandlingsförfarande.
- ▶ Kommunspecifika dokument såsom reglemente och policys.
- ▶ Upphandlingsförordningen.

1.4. Metod

Granskningen genomförs som en dokument- och intervjustudie samt med stickprovsgranskning. Stickprovsgranskningen syftar till att granska följsamhet mot upphandlingslagstiftning och kommunens riktlinjer. Stickprov substansgranskas mot ett antal leverantörsfakturer samt tillhörande upphandlingsdokumentation och avtal.

¹ I rapporten förkortat till LOU.

1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen, servicenämnden, samhällsbyggnadsnämnden och utbildningsnämnden. Granskningen avser kommunstyrelsens roll som inköps- och upphandlingsorgan samt ansvar för den övergripande styrningen och samordningen.

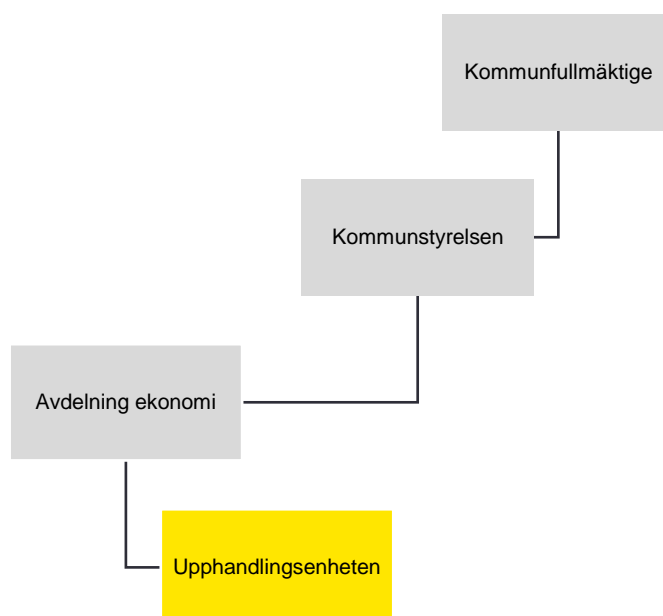
2. Styrning av inköp och upphandling i Ale kommun

2.1. Organisation

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för kommunens inköp- och upphandlingsverksamhet. Ansvaret utövas genom den centrala upphandlingsenheten, som är en avdelning inom kommunstyrelsens förvaltning. Upphandlingsenheten består av tre tjänstepersoner. Upphandlingsenhetens övergripande samordningsansvar innebär att genomföra upphandlingar som resulterar i fördelaktiga avtal för kommunen. Fördelaktiga avtal anses vara avtal med hänsyn till krav från beställarna, kommunens fattade beslut och främjande av konkurrens.

Upphandlingsenheten fungerar som en projektledare i upphandlingsprocessen där verksamheten är kravställare och medverkar under hela processen. Att upphandlingsenheten är projektledare innebär att det är deras uppgift att se till att upphandlingar sker korrekt från början till slut. Varje nämnd ansvarar dock för att de inköp och upphandlingar som görs inom sektorn följer upphandlingspolicyn och upphandlingsbestämmelserna. Det är också nämndernas ansvar att se till att den personal som genomför beställningar och avrop har den kompetens som krävs, samt att tecknade ramavtal och avtal följs.

Av intervjuer framkommer att roller och ansvar upplevs som tydliga. Det framkommer att upphandlingsenheten är tillgänglig när sektorerna behöver stöd och vägledning gällande upphandling och inköp. Upphandlingsenheten upplevs ha god kompetens och kapacitet för att bistå sektorerna i deras förfrågningar och stödbehov.



Figur 2. Upphandlingsenheten är en del av kommunstyrelsens förvaltning och tillhör avdelningen ekonomi.

2.2. Styrdokument

Kommunen har ett antal styrdokument för inköp och upphandling, dessa beskrivs nedan.



Figur 1. Ale kommuns styrdokument för inköp och upphandling.

Kommunfullmäktige har till grund för kommunens inköp- och upphandlingsarbete fastställt en upphandlingspolicy (antagen 2015). Upphandlingspolicyn reglerar ansvarsfördelning inom kommunen. Dess syfte är att säkerställa ett gemensamt förhållningssätt inom det strategiska viktiga upphandlingsområdet och omfattar samtliga sektorer och gäller all upphandling. Som ett komplement till upphandlingspolicyn har kommunchefen beslutat om upphandlingsbestämmelser (antagna 2015). Upphandlingsbestämmelserna går in mer i detalj och fungerar som vägledning för den som gör upphandlingar och inköp inom kommunen. Det är kommunchefens uppdrag att besluta om bestämmelser, riktlinjer och ansvarsfördelning gällande upphandling och inköp.

Utöver de två nämnda styrdokumenterna har upphandlingsenheten tagit fram en inköpshandbok. Inköpshandboken skapades i syfte att vara ett stöd för kommunens verksamheter i arbetet med inköp av varor och tjänster. Inköpshandboken är uppdelade i två delar. Första delen av handboken beskriver lagar, regler och policys som måste tas hänsyn till vid inköp. Den andra delen av handboken beskriver inköpsprocessen och dess arbetsgång. Arbetsgången beskrivs grundligt och steg för steg. Om den beställande tjänstepersonen är osäker på någon punkt står det beskrivet att beställaren alltid kan kontakta upphandlingsenheten för mer stöd och rådgivning.

Av intervju framkommer att tjänstepersonerna upplever handboken som ett stöd i vart de hittar information om hur en upphandling eller inköp ska utföras. Dock beskrivs det att sektorerna i många fall kontaktar upphandlingsenheten innan de använder inköpshandboken.

2.3. Upphandlingsprocess

Upphandlingsprocessen börjar med att verksamheterna identifierar ett behov av upphandling av tjänst och/eller vara. Därefter undersöks om det redan finns avtal att avropa från. Beroende på vad som framkommer så görs sedan val av upphandling. Vid mindre inköp, under 100 tkr, kan sektorerna utföra upphandlingen själva. Däremot vid större upphandling blir upphandlingsenheten inblandad. Upphandlingsenheten hjälper då till med att driva projektet och utser en upphandlare som är ansvarig för upphandlingen. I fall där en specialkompetens krävs, kan en extern projektledare utses. Utifrån respektive upphandlingsstruktur och komplexitet sätts en arbetsgrupp samman. Det finns inte någon roll och ansvarsfördelning eller arbetsbeskrivning för arbetsgrupperna, mer än att det framgår att upphandlingsenheten står för det övergripande frågorna och tjänstepersoner från sektorerna ansvarar för de mer

verksamhets-specifika uppgifterna. Anbud utvärderas mot gällande regelverk och ett tilldelningsbeslut fattas av upphandlingsenheten, för att till sist teckna avtal.

2.3.1. Direktupphandling

Processen för direktupphandlingar regleras i upphandlingspolicyn för inköp och upphandling. Sektorer och enheter kan själva genomföra direktupphandlingar. Direktupphandling ska genomföras när det inte finns något gällande ramavtal och om värdet av det som ska upphandlas understiger 100 tkr². Direktupphandlingar över 100 tkr får även genomföras om det finns synnerliga skäl och i dessa fall ska alltid upphandlingsenheten kontaktas. Även i direktupphandling ska olika aktörer tillfrågas. Samtliga leverantörer som lämnat anbud i en direktupphandling ska erhålla skriftligt besked om upphandlingens resultat.

Direktupphandlingen slutförs genom en skriftlig beställning. Den beställande enheten sparar därefter dokumentationen av en genomförd direktupphandling i tolv månader. Om det finns ett återkommande behov inom en tolv månaders ram ska upphandlingsenheten kontaktas för att bedöma om nästa upphandling ska annonseras publikt. I samband med direktupphandlingar mellan 10–100 tkr ska blanketten ”dokumentation vid direktupphandling”³ fyllas i om inte upphandlingsenheten genomför direktupphandlingen med publik annonsering.

Innan direktupphandling genomförs ska det göras en kontroll om ramavtal inom upphandlingsområdet redan finns. Alla kommungemensamma ramavtal hittas i kommunens upphandlingsdatabas. Om inte ramavtal finns ska en kontroll av om liknande behov finns i organisationen i övrigt, vilket kan leda till att en annonserad upphandling ska genomföras.

2.4. Vår bedömning

Enligt LOU ska upphandlande myndighet (kommunen i det här fallet) besluta om riktlinjer för användning av upphandling. Kommunstyrelsen är enligt reglemente kommunens inköps- och upphandlingsorgan och har det övergripande ansvaret för området. Kommunfullmäktige har beslutat om upphandlingspolicy.

Kommunen har de styrdokument som krävs enligt lagstiftning. Fullmäktiges styrdokument för inköp och upphandling har också brutits ner i (upphandlingsbestämmelser och inköpshandboken). Befintliga styrdokument, rutiner och mallar upplevs även ge ett ändamålsenligt stöd i arbetet. Det finns en dokumenterad roll och ansvarsfördelning. Respektive ansvar är anpassat till både typ av upphandling samt upphandlingsvärde. Granskningen visar att ansvarsfördelningen mellan förvaltningar och upphandlare upplevs som tydlig. Upphandlingsenheten upplevs vara ett välfungerande stöd till verksamheterna. Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställt en ändamålsenlig styrning av inköps- och upphandlingsprocessen.

² Notera att detta är kommunens eget gränsvärde, och inte gränsvärde enligt LOU för direktupphandlingar. Däremot är 100 tkr gränsvärdet för dokumentationskrav enligt LOU.

³ I blanketten för direktupphandling ska följande ingå: ange direktupphandlingens art, anskaffningsprocessen, och information om beställande enhet.

3. Intern kontroll och uppföljning

3.1. Uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten

Enligt upphandlingspolicyn ansvarar varje sektor för att följa upp avtalstroheten och följsamheten av upphandlingspolicy samt rapportera detta till kommunstyrelsen minst en gång per år. Av intervjuer framkommer att det saknas en systematisk uppföljning till respektive nämnd gällande avtalstrohet och följsamhet till upphandlingspolicy. Enligt upphandlingsenheten sker det dock en uppföljning av upphandlingsstatistik varje kvartal till kommunstyrelsen tillsammans med en löpande dialog. Upphandlingsenheten har även vid ett antal tillfällen varit med och gått igenom inköpsstatistik inom respektive sektor. För de berörda sektorerna beskrivs att uppföljning sker löpande när behov identifieras. Endast uppföljning av hantverkstjänster anges ske regelbundet varje månad av sektor samhällsbyggnad.

Av intern kontrollplanen 2021 framkommer att endast samhällsbyggnadsnämnden har planerat kontroller som avser inköp eller upphandling. Samhällsbyggnadsnämnden ska enligt intern kontrollplan i år kontrollera att avrop sker enligt korrekt avtal samt att fakturering sker enligt gällande taxa. Även om kommunstyrelsen inte har identifierat inköp och upphandling i sin interna kontrollplan, beskrivs i intervju en pågående insats. För att stärka den interna kontrollen och minska risken för felaktiga inköp planerar kommunen att minska antalet beställare. Därtill för att förhindra olovliga inköp och upphandlingar finns det i inköpshandboken information om när en person/organisation kan anses jävig och vart det finns mer information om jäv och otillåten påverkan.

Enligt attestreglementet är det upp till varje nämnd att besluta om attestanter. Varje attestant blir tilldelad en ansvarskod samt ett maxbelopp som nämnden beslutat om. Reglering av attestering sker sedan i fakturasystemet. En faktura kan endas attesteras på ansvarskoder och upp till beställarens maxbelopp, vilket innebär att endast behöriga kan genomföra ett inköp.

3.2. Avtalstrohet

Kommunens ramavtal är bindande för alla verksamheter i kommunen och ska användas vid inköp. Detta innebär att sektorerna är skyldiga att avropa från ramavtalen och är förhindrade att göra egna upphandlingar inom ramavtalsområdet. För att kontrollera lagefterlevnad och avtalstrohet ska beställaren vid varje inköpstillfälle undersöka om ramavtal finns. Kommunens gemensamma ramavtal finns samlade i kommunens avtalsdatabas och hanteras via systemstödet Kommers (webbaserat inköpsstöd). Här finns information om kommunens ramavtal, leverantörer, produkter och tjänster. Om egna avtal för sektorn tecknas ska det alltid meddelas till upphandlingsenheten så att de kan lägga in det i den gemensamma ramavtalsdatabasen⁴.

Inom varje sektor finns ett antal behöriga beställare. Som nämnt i avsnitt 2.1 ansvarar varje nämnd för att de som genomför beställningar och avrop har den kompetens som krävs. Enligt

⁴ Som nämnt i 3.1 framkommer av intervju att det inte görs någon uppföljning av avtalstrohet.

inköpshandboken säkerställs detta genom att varje beställare utbildas innan beställaren får utföra ett inköp. De som utbildas i LOU är främst nya chefer. Det är sedan cheferna som ansvarar för att berörd personal utbildas, antingen genom att själv leda en utbildning eller genom att koppla in upphandlingsenheten. Det uppges även finnas en introduktionsfilm på intranätet som alla kan ta del av. Att personer med kompetens utför inköp och upphandlingar säkerställs också genom att upphandlingsenheten måste kopplas in på alla köp över 100 tkr.

3.3. Avtalsuppföljning och leverantörsuppföljning

Inför avtalstecknande kontrollerar upphandlingsenheten leverantörer och dess trovärdighet. Upphandlingsenheten gör en bakgrundskontroll av leverantörer. I upphandlingsbestämmelserna framgår vilka faktorer som ligger till grund för att en leverantör ska uteslutas från upphandlingen eller sägas upp under pågående avtal.

Gällande leverantörsuppföljning finns i inköpshandboken rutiner för leveranskontroll. Av intervju framkommer att när upphandlingen är genomförd är det respektive beställare som uppges ha en löpande kontakt med leverantör. Enligt inköpshandboken är upp till beställande tjänsteperson att se så det sektorn/enheten har beställt överensstämmer med det sektorn/enheten får och att säkerställa kvalitet. Beställaren kommunicerar avvikelser kopplat till leverans av vara eller tjänst till leverantören. Om leverantören inte levererar signaleras det till upphandlingsenheten som kallar till möte och en lösning diskuteras fram.

Inför ett avtals upphörande underrättar upphandlingsenheten berörd sektor om upphörandet. I upphandlingssystemet finns en funktion som skickar en notis till upphandlingsenheten. Därefter meddelar upphandlingsenheten berörd sektor. Genom en diskussion mellan upphandlingsenheten och verksamheten utvärderas hur leverantören fungerat och vilka anpassningar som behöver göras inför ny upphandling.

Av granskningen framkommer att den löpande diskussionen upplevs som ett välfungerande system för uppföljning. De berörda parterna anser att det fungerar bra att följa upp problem när de uppstår.

3.4. Resultat av stickprovgranskning

Stickprovgranskning har genomförts av leverantörsfakturer som registrerats mellan den 1 januari 2021 och 8 september 2021. Stickprovgranskningen har omfattat totalt 23⁵ inköp. Urvalet av inköpen har skett strategiskt i syfte att tangera de beloppsgränser som framkommer i LOU och kommunens antagna policy och tillhörande riktlinjer. En tabell över stickprovet samt en utförlig beskrivning av resultatet för respektive nämnd och styrelse återfinns i bilaga 4.

⁵ Stickprovet omfattade till en början 28 stickprov men fem stickprov föll bort i och med att de inte avsåg fakturer med koppling till upphandlingsfrågor.

I stickprovsgranskningen har följande kriterier kontrollerats:

1. Att debiterbart pris är enligt avtal
2. Att dokumentation av direktupphandling har skett enligt LOU (inklusive förarbeten) och/eller kommunens egna riktlinjer⁶
3. Att konkurrensutsättning och förnyad konkurrensutsättning genomförts i enlighet med LOU och/eller kommunens egna riktlinjer
4. Vid direktupphandling: Att inköp av samma slag understiger direktupphandlingsgränsen innevarande år⁷

3.4.1. Summering av stickprovsresultatet

Sammantaget visar stickprovsgranskningen att merparten av de avvikelser som identifierats är avvikelser från kommunens egna riktlinjer och inte lagstiftning. Vi noterar också att majoriteten av de noterade avvikelserna är avvikelser där vi inte genom underlag kan intyga att det kontrollerade kriteriet utförts. Det är ingen större skillnad mellan antalet och typ av avvikelser mellan sektorerna.

För 13 av 23 inköp har avvikelser noterats. Avvikelseerna avser avsaknad av dokumentation av konkurrensutsättning vid direktupphandling vilket förekommer i fyra av fem granskade direktupphandlingar. I alla fyra fall motiveras det med att konkurrensutsättning skett muntligt, vilket är enligt lagstiftning. Däremot kan vi inte med underlag intyga att det skett. I tre av fem granskade direktupphandlingarna saknas även dokumentation av direktupphandlingar mellan 10 – 100 tkr vilket strider mot kommunens upphandlingsbestämmelser. I ytterligare en direktupphandling, över 100 tkr, saknas dokumentation i enlighet med dokumentationskraven i LOU.

I sju fall kan vi inte härleda kostnaderna i fakturor till priser i gällande avtal. Vi noterar att det i dessa avtal i varierande grad beskrivs vad som ska framgå i fakturorna. Flera fakturor saknar tydlig beskrivning av vad som har köpts gällande levererade varor, tjänster och priser.

I ett av sektor services avrop på avtal saknas underlag på förnyad konkurrensutsättning. I inköpets ramavtal framkommer att avrop som beräknas överstiga 100 tkr endast kan göras efter att förnyad konkurrensutsättning skett. I granskningen framkommer ingen dokumentation av förnyad konkurrensutsättning.

3.5. Vår bedömning

Enligt kommunens upphandlingspolicy ska all upphandling och inköp ske i enlighet med upphandlingslagstiftning och övrig berörd lagstiftning. LOU anger att upphandlingar ska

⁶ Enligt LOU och riktlinjer ska direktupphandlingar över 100 tkr dokumenteras med skriftligt avtal/kontrakt, skäl för tilldelning, leverantör som tilldelats kontrakt samt hur konkurrensen togs tillvara. Enligt kommunens upphandlingsbestämmelser ska även en dokumentation fyllas i för upphandlingar mellan 10-100 tkr där upphandlingsenheten inte har varit delaktig i.

⁷ Under ett räkenskapsår ska kommunens upphandlingar av samma slags vara/tjänst, oavsett leverantör understiga gränsen som för 2021 uppgår till 615 312 kronor.

konkurrensutsätts och att direktupphandlingar över 100 tkr ska dokumenteras. Enligt policyn är respektive nämnd ansvarig för de inköp och upphandlingar som berör nämndens verksamhet. I upphandlingsbestämmelserna framkommer även att direktupphandlingar mellan 10 – 100 tkr ska dokumenteras samt att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas. Därutöver framkommer att varje sektor ansvarar för att upphandlingspolicy följs samt att avtalstrohet följs upp årligen och att utfallet redovisas till upphandlingsenheten.

Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut säkerställt att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella dokumentationskrav och kommunens egna riktlinjer. I kommunen finns stöddokument som bidrar till intern kontroll och följsamhet till lagkrav och riktlinjer. Stickprovet indikerar en relativt god följsamhet till lagstiftningen men visar på ett antal avvikelser gentemot kommunens styrdokument. Granskningen visar vidare att viss uppföljning av upphandlingsverksamheten sker till kommunstyrelsen. Dock saknas en systematisk uppföljning av avtalstrohet och följsamhet till bestämmelserna i upphandlingspolicyn. Kommunstyrelsen, servicenämnden och utbildningsnämnden har inte med kontroll av upphandling och inköp i sina internkontrollplaner för 2021.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna till viss del säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning och avtalsuppföljning. För leverantörskontroller finns rutiner och arbetet upplevs fungera väl. Gällande avtalsuppföljning beskrivs att arbetet upplevs fungera väl genom samarbete mellan verksamheterna och upphandlingsenheten. Däremot saknas dokumenterade rutiner för systematisk avtalsuppföljning. Avsaknaden av rutiner för en systematisk avtalsuppföljning kan innebära en risk för att arbetet blir personberoende och att det inte sker en tillräcklig avtalsuppföljning.

Sammantaget bedömer vi att kommunstyrelsen och nämnder inte fullt ut har säkerställt en tillräcklig intern kontroll och uppföljning i inköps- och upphandlingsprocessen.

4. Samlad bedömning

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p><i>Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av inköps- och upphandlingsprocessen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunens upphandlingsprocess?</i> - <i>Har det säkerställts att det finns ett ändamålsenligt rutinstöd i arbetet?</i> - <i>Har det säkerställts ett tillräckligt stöd åt de verksamheter som genomför inköp?</i> 	<p>Ja. Av granskningen framkommer att roll- och ansvarsfördelningen mellan sektorer och upphandlingsenheten upplevs som tydlig. Upphandlingsenheten anges vara ett bra stöd till verksamheterna. Kommunen har även rutiner och styrdokument som krävs enligt lagstiftning. Befintliga styrdokument, rutiner och mallar upplevs ge ett ändamålsenligt stöd i arbetet.</p>
<p><i>Har kommunstyrelsen, service-nämnden, samhällsbyggnads-nämnden samt utbildningsnämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll och uppföljning i inköps och upphandlingsprocessen?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Har det säkerställts att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med aktuella lagkrav och kommunens egna riktlinjer?</i> - <i>Finns en ändamålsenlig avtalsförvaltning och avtals-uppföljning?</i> 	<p>Inte fullt ut. Av granskningen framkommer att det finns stöddokument som bidrar till intern kontroll och följsamhet till lagkrav och riktlinjer. Stickprovet indikerar en relativt god följsamhet till lagstiftningen men visar på ett antal avvikelser gentemot kommunens styrdokument. Av granskningen framkommer att det saknas en systematisk uppföljning av avtalstrohet.</p> <p>Gällande avtalsuppföljning beskrivs att arbetet upplevs fungera väl genom samarbete mellan verksamheterna och upphandlingsenheten men att det saknas dokumenterade rutiner.</p>

4.2. Slutsatser

Granskningen syfte har varit att bedöma huruvida kommunstyrelsen och nämnderna säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess, samt till att bedöma efterlevnaden av gällande lagstiftning inom området. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att kommunstyrelsen och nämnderna till viss del har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess och en efterlevnad till gällande lagstiftning. Enligt vår bedömning finns utvecklingsområden avseende uppföljning och kontroll av arbetet med inköp och upphandling, särskilt avseende avtalstrohet och upphandlingspolicyns bestämmelser.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnderna att:

- ▶ Säkerställa att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med dokumentationskrav och egna bestämmelser.
- ▶ Säkerställa uppföljning och kontroll i enlighet med upphandlingspolicyn.
- ▶ Tillse framtagande av rutiner för systematisk avtalsuppföljning.
- ▶ Stärka kontroll av fakturor för att säkerställa att de innehåller tillräcklig information.

Göteborg 21 februari 2022



Josephine Lönnqvist
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Christoffer Henriksson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Liselott Daun
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1. Bakgrund

Nationella lagar reglerar köp som görs av offentliga organisationer. Med offentlig upphandling avses enligt lag de åtgärder som vidtas för att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. Myndigheter ska vara sakliga och välja leverantör på affärsmässig grund med hänsyn enbart till det som köps. Offentliga organisationer tecknar genom upphandling ramavtal som verksamheterna kan göra avrop från. Att kommunen följer de ramavtal som är tecknade är rättsligt, ekonomiskt och förtroendemässigt väsentligt. Enligt Upphandlingsmyndigheten bör upphandlande myndigheter under avtalstiden följa upp de krav som ställts på tjänsten i en upphandling. Detta innefattar uppföljning av volym och pris samt uppföljning av kvalitet.

Kommunstyrelsen är kommunens inköps- och upphandlingsorgan. Kommunstyrelsen ansvarar också för att leda och samordna kommunens styrning, ekonomi och interna kontroll. Inom kommunstyrelsens förvaltning finns kommunens upphandlingsenhet. Kommunens förvaltningar gör årligen ett stort antal inköp från många olika leverantörer. Det är av vikt att styrning och intern kontroll fungerar väl för att inköp och upphandling ska ske på ett organiserat och ändamålsenligt sätt. Det är även av vikt att hanteringen säkerställer en god ekonomisk hushållning av kommunens resurser. Möjlighet till styrning av inköps- och upphandlingsprocessen bygger på att det finns tydliga policys, riktlinjer och arbetssätt samt att dessa är kända i organisationen.

Av årsredovisning 2020 framgår att kommunen nyligen implementerat en inköpshandbok för att öka kommunens ekonomiska hushållning och ge bättre förutsättningar för ordnade och konkurrensutsatta inköp. I verksamhetsplan för 2021 inkluderas mål kopplat till klimatsmart upphandling vilket ställer ytterligare krav på inköps- och upphandlingsprocessen.

Kommunrevisionen har utifrån ovanstående och i sin risk- och väsentlighetsanalys 2021 bedömt det som väsentligt att genomföra en fördjupad granskning av kommunens arbete med inköp och upphandling. I God revisionssed framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är aktuella i denna granskning är risken för bristande uppföljning och kontroll.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av:

Kommunallagen (2017:725) som reglerar styrelsens ansvar.

Av 6 kap 6 § kommunallag (2017:725) framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) som reglerar hur en upphandlande myndighet ska genomföra ett upphandlingsförfarande.

Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap 7 §). Vidare ska den upphandlade myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap 8 §). I lag (2014:474) om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling framgår att det är en skyldighet för upphandlade myndigheter att dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor.

Kommunstyrelsens reglemente

I kommunstyrelsens reglemente beskrivs kommunstyrelsen ansvarar i kommunen för upphandlingar enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling eller annan författning. Dock görs avrop på avtal av den myndighet som behöver varan eller tjänsten.

Kommunens upphandlingspolicy och upphandlingsbestämmelser

Kommunens upphandlingspolicy och upphandlingsbestämmelser reglerar kommunens förhållningssätt, kommunstyrelsens ansvar, upphandlingsfunktionens ansvar och nämndernas ansvar.

Respektive nämnd ansvarar för att upphandlingspolicy samt upphandlingsbestämmelserna följs. Nämnderna ansvarar även för att personal som genomför beställningar och avrop har den kompetens som krävs, samt att nämnderna följer tecknade ramavtal och avtal.

Upphandlingsförordningen

I upphandlingsförordningen (2016:1162) finns bestämmelser om annonsering och innehållet i individuella rapporter. Upphandlingsförordningen gäller upphandlingar som utförs enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS).

Bilaga 3. Källförteckning

Dokument

- ▶ Attestreglemente
- ▶ Attestblankett
- ▶ Delegeringsordning – Kommunstyrelsen
- ▶ Inköpshandboken
- ▶ Intern kontrollplan 2021 – Kommunstyrelsen
- ▶ Intern kontrollplan 2021 – Samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Intern kontrollplan 2021 – Servicenämnden
- ▶ Intern kontrollplan 2021 – Utbildningsnämnden
- ▶ Leverantörstransaktioner 2021-01-01 till 2021-09-08
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente
- ▶ Upphandlingsbestämmelser
- ▶ Upphandlingspolicy

Intervjuer

- ▶ Kommunstyrelsens ordförande, 17 december
- ▶ Kommunchef tillsammans med ekonom, 22 oktober
- ▶ Upphandlingsansvarig tjänsteperson tillsammans ekonom, 22 oktober
- ▶ Gruppintervju med representanter från sektor samhällsbyggnad, sektor service och sektor utbildning, 22 oktober

Bilaga 4. Stickprov

Kontrollerade kriterier:

1. Att debiterbart pris är enligt avtal
2. Att dokumentation av direktupphandling har skett enligt LOU (inklusive förarbeten) och/eller kommunens egna riktlinjer
3. Att konkurrensutsättning och förnyad konkurrensutsättning genomförts i enlighet med LOU och/eller kommunens egna riktlinjer
4. Vid direktupphandling: Att inköp av samma slag understiger direktupphandlingsgränsen innevarande år

Stickprov	Belopp kr	1	2	3	4	Nämnd
1	109 1812,25	✓	ET	✓	ET	KS
2	212 624,00	-	ET	✓	ET	KS
3	131 250,00	-	ET	✓	ET	KS
4	282 000,00	-	ET	✓	ET	KS
5	215 250,00	-	ET	✓	ET	KS
6	2 587,50	✓	ET	✓	ET	KS
7	70 000,00	ET	✗	-	✓	KS
8	1 886 774,47	✓	ET	✓	ET	SBN
9	807 999,94	✓	ET	✓	ET	SBN
10	343 773,00	✓	ET	✓	ET	SBN
11	110 050,50	✓	ET	✓	ET	SBN
12	71 900, 00	ET	✗	-	✓	SBN
13	924 000,00	-	ET	✓	ET	SN
14	703 708,00	✗	ET	✗	ET	SN
15	113 400,00	-	ET	✓	ET	SN
16	374 000,00	✓	ET	✓	ET	SN
17	180 000,00	✓	ET	✓	ET	SN
18	8 292,00	-	ET	✓	ET	SN
19	29 970, 50	ET	✗	-	✓	SN
20	396 380,00	✓	ET	✓	ET	UN
21	187 200,00	✓	ET	✓	ET	UN
22	379 554,41	ET	✗	-	✓	UN
23	225 560,38	-	ET	✓	ET	UN

Kommunstyrelsen

Den genomförda stickprovsgranskningen omfattar inköp av konsulttjänster, skyddsutrustning, fotografering, samverkan och ekonomisystem. Avvikelser har noterats för fem av sju inköp.

I ett avrop på ramavtal avseende ekonomisystem på strax över 210 tkr bedömer vi att debiterbart pris enligt avtal delvis uppnås då vi inte kan intyga att fakturan och avtalet överensstämmer. Kommunen uppger att inköpet är en del av en stor investering. I de dokument vi har fått ta del av kan vi inte spåra alla kostnader i fakturan till avtalet.

Vi noterar att i tre inköp omfattande drygt 628 tkr avseende skyddsutrustning framgår inte vad som har köpts. Till stickproven uppger kommunen att fakturorna är knappa men att leveransen är kontrollerad för respektive inköp. Därmed är det svårt att intyga att debiterbart pris är enligt avtal och vi anser det därför delvis uppfyllt.

En direktupphandling har gjorts på cirka 64 tkr avseende fotograf. Enligt LOU behöver inte direktupphandlingar under 100kr dokumenteras. Däremot av upphandlingsbestämmelserna framkommer att blanketten "dokumentation vid direktupphandling" ska fyllas i för direktupphandling mellan 10 - 100 tkr om inte upphandlingsenheten genomför direktupphandlingen med publik annonsering. För denna direktupphandling finns ingen ifyllt blankett och vi bedömer därmed att kommunens egna riktlinjer inte har uppfyllts. I samma ärende beskrivs konkurrensutsättning har skett genom muntlig kommunikation. Däremot kan inte vi genom stickprovet intyga det och bedömer det därför konkurrensutsättning som delvis uppfyllt.

Samhällsbyggnadsnämnden

Den genomförda stickprovsgranskningen omfattar inköp av konsulttjänster, transport, entreprenad, och sanitet. Avvikelser har noterats för ett av fem inköp.

Stickprovet visar avvikelser gällande utköp av begagnade toaletter på drygt 70 tkr. De begagnade toaletterna har köpts från ett gammalt avtal och eftersom inte något avtal finns i dagsläget bedömer vi köpet som en direktupphandling. Eftersom utköpet ligger på 70 tkr ska blanketten för "dokumentation vid direktupphandling" fyllas i, vilket vi inte har fått ta del av. Utöver det framgår att konkurrensutsättning skett men eftersom det skett muntligt, saknas dokumentation och därmed kan vi inte intyga att det skett.

Servicenämnden

Inom ramen för servicenämnden innefattar stickprovsgranskningen inköp av VVS-arbeten, kylenheter, datortillbehör, ventilation, projektverktyg och glasmästeritjänster. Avvikelser har noterats i fem av sju ärenden.

I två ärende om 924 tkr respektive 113 tkr avseende VVS och ventilation går det inte att härleda priset i fakturorna till avtalen. Vi kan därmed inte intyga att inköpen är utförda i enlighet med avtalen och bedömer ärendena delvis uppfyllda. Även i ett inköp om 8 tkr kan vi inte matcha alla kostnader med avtalet och bedömer även det som delvis uppfyllt.

I ett avrop på avtal gällande IT på drygt 700 tkr saknas dokumentation på förnyad konkurrensutsättning. I inköpets ramavtal framkommer att avrop som beräknas överstiga 100 tkr endast kan göras efter förnyad konkurrensutsättning skett. Detta på grund av att priserna i IT-branschen varierar stort. Vid förnyad konkurrensutsättning finns det beskrivit i ramavtalet vilka faktorer som ska tas hänsyn till. Vi saknar dokumentation på förnyad konkurrensutsättning där också pris, konkurrensutsättning och tilldelning framgår och bedömer därmed dessa kriterier som ej uppfyllda.

En direktupphandling har gjorts på cirka 30 tkr avseende kylfunktioner. För denna direktupphandling saknas ifylld blankett för direktupphandling och vi bedömer därmed att kommunens egna riktlinjer inte uppfylls. I samma ärende beskrivs att konkurrensutsättning har skett genom muntlig kommunikation. Därmed saknas dokumentation och vi kan inte intyga att direktupphandlingen har konkurrensutsatts.

Utbildningsnämnden

Den genomförda stickprovsgranskningen omfattar inköp av konsulttjänster, transport, inventarier och utrustning. Stickprovsgranskningen visar på avvikelser i tre av fem fall.

Gällande inköpet av skolskjuts på cirka 226 tkr kan vi i granskningen inte följa vad den fakturerade kostnaden innefattar och markerar den därmed som delvis uppfyllt. Dock noterar vi att summan överensstämmer med det avtalade priset.

En direktupphandling har gjorts på 380 tkr avseende begagnad utrustning saknas dokumentation i enlighet med dokumentationskraven i LOU. Därtill, beskrivs konkurrensutsättning ha skett genom muntlig kommunikation dock saknas underlag för att intyga det. Därmed kan vi även i detta fall inte intyga att det har konkurrensutsatts och bedömer det därför konkurrensutsättning som delvis uppfyllt.