

Kommunstyrelsen i
Ale kommun

2015-12-17


Granskningsrapport – Granskning av internkontroll inom inköp och upphandling

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av den interna kontrollen inom inköp och upphandling. Granskningen har identifierat nedanstående förbättringsområden:

- Att riktlinjer/bestämmelser för direktupphandlingar över 100 tkr förtydligas och fastställs av kommunchefen i enlighet med Konkurrensverkets riktlinjer
- Att kontroller för att säkerställa kommunens och samhällsbyggnadsnämndens avtalstrohet införs och/eller genomförs samt rapporteras i enlighet med vad som anges i internkontrollplanen

Vi önskar delta vid de AU-sammanträde där kommunstyrelsens svar på granskningsrapporten ska beredas. Vi önskar delta i ett sådant möte senast under mars månad 2016. Vid detta möte önskar vi, om möjligt, även få en övergripande redogörelse avseende rutiner för kontroller av avtalstrohet inom övriga nämnder. Vi önskar även ta del av förvaltningens tjänsteutlåtande som lämnas inför nämndens behandling av rapporten. Vi önskar få detta tjänsteutlåtande före ovan nämnda möte.

Ale som ovan



Leif Andersson
Ordf. i kommunrevisionen



Iréne Hellekant
Vice ordf. i kommunrevisionen



Ale kommun
Kommunrevisionen

**Internkontroll inom inköp och
upphandling**

Granskningsrapport

KPMG AB
16 december 2015
Antal sidor: 8

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Revisionskriterier	2
2.5	Ansvarig nämnd och styrelse	3
2.6	Metod	3
3.	Upphandlingsorganisationen	4
3.1	Upphandlingsenheten	4
3.2	Sektorn för samhällsbyggnad	4
4.	Styrdokument	5
4.1	Upphandlingspolicy	5
4.2	Upphandlingsbestämmelser	5
5.	Stickprovsgranskning	6
6.	Bedömningar och rekommendationer	7
6.1	Bedömningar revisionsfrågor	7
6.2	Identifierade förbättringsområden	8

1. Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av Ale kommuns revisorer att granska intern kontroll inom inköp och upphandling.

Kommunens revisorer har funnit att det är viktigt att intern styrning och kontroll fungerar väl i inköp- och upphandlingsprocessen för att säkerställa att inköp och upphandling sker ändamålsenligt och i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Det är vidare av vikt att hanteringen säkerställer en god ekonomisk hushållning av verksamhetens resurser. Kommunens revisorer anser därför att det är väsentligt att kommunen och dess nämnder har utvecklade rutiner och riktlinjer för hur inköp och upphandling ska genomföras, dokumenteras och följas upp.

Syftet har varit att bedöma den interna kontrollen inom inköps- och upphandlingsprocessen samt att bedöma efterlevnad av gällande lagstiftning inom området.

Vid granskningen har vi identifierat nedanstående förbättringsområden och vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att säkerställa:

- Att riktlinjer/bestämmelser för direktupphandlingar över 100 tkr förtydligas och fastställs av kommunchefen i enlighet med Konkurrensverkets riktlinjer
- Att kontroller för att säkerställa kommunens och samhällsbyggnadsnämndens avtalstrohet införs och/eller genomförs samt rapporteras i enlighet med vad som framkommer av den interna kontrollplanen

2. Inledning

2.1 Bakgrund

KPMG har fått i uppdrag av Ale kommuns revisorer att granska intern kontroll inom inköp och upphandling.

Kommunens revisorer har funnit att det är viktigt att intern styrning och kontroll fungerar väl vid inköp och upphandling för att säkerställa att det sker ändamålsenligt och i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är det av vikt att hanteringen säkerställer en god ekonomisk hushållning av verksamhetens resurser. Det är därför väsentligt att nämnderna har utvecklade rutiner och riktlinjer för hur inköp och upphandling ska genomföras, dokumenteras och följas upp. Granskningen ingår i revisionsplanen för 2015.

2.2 Syfte

Syftet har varit att bedöma den interna kontrollen inom inköps- och upphandlingsprocessen samt att bedöma efterlevnad av gällande lagstiftning inom området.

Granskningen har inriktas på följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning för inköp och upphandling genom tydliga och fastställda policys och riktlinjer?
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning för inköp och upphandling?
- Hur samordnas kommunens upphandlingar inom kommunen och med Göteborgs Stads Upphandlings AB?
- Sker upphandlingar i enlighet med lagkraven och med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens?
- Hur säkerställs att gällande avtal finns samlade och tillgängliga inom kommunen för berörda?
- Vilka kontroller sker för att säkerställa kommunens avtalstrohet?

2.3 Avgränsning

Granskningen avser genomförda upphandlingar under perioden januari – augusti 2015.

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier i denna granskning har främst utgjorts av:

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Konkurrensverkets riktlinjer
- Kommunallagen 6 kap 7§ som reglerar nämndernas ansvar
- Kommunens egna styrdokument avseende inköp och upphandlingar

2.5 Ansvarig nämnd och styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Stickprovsgranskning av genomförda upphandlingar under perioden januari – augusti 2015
- Intervjuer med berörda tjänstemän på upphandlingsenheten och handläggare/projektledare inom sektor samhällsbyggnad

3. Upphandlingsorganisationen

3.1 Upphandlingsenheten

Upphandlingsenheten i Ale kommun omfattar tre upphandlare (tre tjänster), en chef och två medarbetare. Tjänsterna har tidigare år till viss del varit vakanta men från 2015 är samtliga tjänster tillsatta. Upphandlingsenheten har under de senaste åren utökats med cirka en halvtidstjänst.

Upphandlingsenheten ansvarar för kommunens upphandlingar förutom i de fall det avser specialistområden såsom till exempel byggtreprenader eller IT-system. I sådana fall är upphandlingsenheten delaktig i upphandlingen medan verksamheten är den som leder upphandlingen. Upphandlingsenheten hanterar årligen cirka ett 50-tal upphandlingar.

Upphandlingsenhetens uppdrag och ansvar enligt kommunens upphandlingspolicy och upphandlingsbestämmelser är att samordna och genomföra upphandlingar som resulterar i för kommunen fördelaktiga avtal med beaktande av krav från beställare och i kommunen fattade beslut samt främjande av konkurrens.

3.2 Sektorn för samhällsbyggnad

Sektor samhällsbyggnad är indelad i fyra verksamhetsområden vilka är teknik, fastighet, miljö samt plan och bygg. Inom respektive område sker upphandlingar som hanteras av projektledare inom respektive verksamhetsområde.

Inom sektor för samhällsbyggnad finns framtaget rutinbeskrivningar och flödesscheman över flera centrala processer. Dessa dokument är inte alltid formellt fastställda men till exempel i kommunens planprocess så ingår beskrivning av tillvägagångssätt när konsulter ska anlitas i olika delar av processen.

Inom sektorn för samhällsbyggnad är de medarbetare som är involverade vid beställning och upphandling införstådda med lagstiftningen inom upphandlingsområdet. I huvudsak sker inköp antingen via avrop från ramavtal eller i samråd med upphandlingsenheten. I de fall en konsult anlitas för ett specifikt område där ramavtal saknas kan direktupphandlingen ske av medarbetare på respektive enhet inom förvaltningen. Dessa inköp uppnår dock, enligt uppgift, aldrig gränsvärdet för direktupphandling.

4. Styrdokument

4.1 Upphandlingspolicy

Ale kommun har upprättat och fastställt en upphandlingspolicy, den senaste är fastställd av kommunfullmäktige i april 2015. Av upphandlingspolicyn framgår att den gäller för all upphandling och samtliga inköp inom Ale kommun.

Vidare framgår av upphandlingspolicyn bland annat att all upphandling av varor och tjänster ska samordnas internt inom kommunen och att upphandlingsenheten har det samordnande ansvaret för kommunens upphandlingar. All upphandling ska ske i nära samverkan mellan upphandlingsenheten och verksamheterna så den samlade kompetensen i kommunen tas tillvara och det är kommunchefen som har uppdraget att besluta om bestämmelser, riktlinjer och ansvarsfördelning gällande upphandling och inköp.

Av upphandlingspolicyn framgår vidare att varje sektor har ansvar för att följa upp avtalstroheten och att upphandlingspolicyn följs samt rapportera detta till kommunstyrelsen minst en gång per år.

4.2 Upphandlingsbestämmelser

I kommunen finns också upphandlingsbestämmelser upprättade och fastställda av kommunchefen. Liksom upphandlingspolicyn gäller upphandlingsbestämmelserna för samtliga upphandlingar och inköp inom alla kommunens sektorer och nämnder.

Upphandlingsbestämmelserna beskriver översiktligt bland annat:

- De grundläggande principerna i Lagen om offentlig upphandling
- Vad upphandlingsenhetens samordningsansvar innebär
- Förhållningssätt för medarbetare och konsulter i samband med upphandlingar
- Grunder för uteslutning av leverantör
- Att kommunen ska beakta miljökrav, social hänsyn och etiska krav
- Upphandlingsförfarande vid olika upphandlingsvärden
- Regler för direktupphandlingar
- Att upphandlingsenheten beslutar om ramavtal som gäller tvingande för hela kommunen
- Vad som gäller vid överprövning och att en upphandlingsskadeavgift kan debiteras
- Att ramavtalstrohet ska följas upp regelbundet inom varje sektor
- Upphandlingsprocessen

Reglerna för direktupphandling omfattar i första hand riktlinjer för direktupphandlingar upp till 100 tkr medan det som framgår av bestämmelsen för direktupphandlingar över 100 tkr är att upphandlingsenheten ska kontaktas.

Avsnittet om upphandlingsprocessen omfattar instruktioner om att det är upphandlingsenheten som oftast utser en ansvarig projektledare för upphandlingen om inte upphandlingen avser en upphandling som kräver specialistkompetens. Krävs specialistkompetens ska dock upphandlingsenheten vara delaktig i upphandlingen. Vidare ska upphandlingen annonseras i kommunens upphandlingssystem och tilldelningsbeslut ska fattas av upphandlingsenheten.

5. Stickprovsgranskning

I granskningen har ingått att stickprovsvis granska upphandlingar under perioden januari- augusti 2015 med avsikt att verifiera den fastställda upphandlingsprocessen.

Utifrån en förteckning med samtliga, av upphandlingsenheten, slutförda upphandlingar under 2015 valdes 10 upphandlingar ut för vidare kontroll. Stickproven valdes med avsikt att de skulle omfatta upphandlingar avseende ramavtal, byggtreprenader och direktupphandlingar samt att de beloppsmässigt skulle exemplifiera både större och mindre upphandlingar.

För de utvalda upphandlingarna efterfrågades dokumentation för att säkerställa följande moment i upphandlingen:

- Att förfrågningsunderlag upprättats
- Att annonsering skett i enlighet med kommunens bestämmelser
- Hur inlämningen av leverantörens anbud skett
- Att utvärderingen dokumenterats
- Att tilldelningsbeslut finns
- Att underskrivet avtal finns samt
- Att datumföljden var logisk genom hela upphandlingen

Vi har erhållit *förfrågningsunderlag* för samtliga upphandlingar. I nio fall har upphandlingarna *annonserats* i det elektroniska upphandlingssystemet Kommers eLite. En upphandling avsåg en förnyad konkurrensutsättning gällande ett befintligt ramavtal varvid förfrågan då skickades direkt till ramavtalsleverantörerna men med önskemål om inlämning av anbud via Kommers. Vi har i detta fall också kontrollerat att ramavtal finns tecknat med aktuell leverantören och att det fortfarande är giltigt.

I nio av upphandlingarna framgick av förfrågningsunderlaget att leverantörens anbud skulle *inlämnas* elektroniskt medan det i en upphandling var möjligt att lämna in anbudet både elektroniskt och i pappersform. Den sistnämnda upphandlingen avsåg vinterväghållning och kantklippning.

I de fall ”lägsta pris” varit avgörande för val av leverantör har *utvärderingar* inte dokumenterats på annat sätt än i tilldelningsbeslut vilket är rimligt. I två upphandlingar har ”mervärdesmetod” använts och då har utvärderingen också dokumenterats i särskilt dokument. I ett fall valdes leverantör efter ”utvärdering och intervju” men den utvärderingen finns inte dokumenterad.

Tilldelningsbeslut har upprättats i samtliga stickprov.

Gällande avtal finns samlat i kommunens avtalsdatabas i de fall upphandlingsenheten varit involverad i upphandlingen. Vi har erhållit *underskrivna avtal* för samtliga stickprov.

Vi har inte funnit några avvikelser i upphandlingarnas *datumföljd*.

Resultatet är sammantaget att vi för samtliga 10 stickprov har erhållit efterfrågade dokument förutom att vi i ett fall saknar en dokumenterad utvärdering.

6. Bedömningar och rekommendationer

Vår bedömning utifrån respektive revisionsfråga har sammanställts nedan och sammanfattas slutligen i identifierade förbättringsområden.

6.1 Bedömningar revisionsfrågor

- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning för inköp och upphandling genom tydliga och fastställda policys och riktlinjer?
Vår bedömning är att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden har säkerställt en ändamålsenlig styrning för inköp och upphandling men att riktlinjer för direktupphandlingar över 100 tkr kan förbättras. Vår bedömning är vidare att samhällsbyggnadsnämnden inte har upprättat några nämndspecifika policys men att riktlinjer och processbeskrivningar som upprättats inom nämnden är tillräckliga för att kommunens rutiner för inköp och upphandling ska kunna följas.
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning för inköp och upphandling?
Vår bedömning är att kommunen har en tydlig roll- och ansvarsfördelningen för inköp och upphandling.
- Hur samordnas kommunens upphandlingar inom kommunen och med Göteborgs Stads Upphandlings AB?
Vår bedömning är att kommunens upphandlingar samordnas genom upphandlingsenheten på så sätt att upphandlingsenheten antingen genomför önskade upphandlingar eller rådfrågas i samband med en upphandling. Vidare är vår bedömning att kommunen numera har minskat engagemanget gentemot Upphandlingsbolaget och inte längre genomför upphandlingar i samarbete med Göteborgs Stads Upphandlings AB.
- Sker upphandlingar i enlighet med lagkraven och med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens?
Utifrån utförd stickprovsgranskning är vår bedömning att kommunens upphandlingar sker i enlighet med lagkraven och med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens.
- Hur säkerställs att gällande avtal finns samlade och tillgängliga inom kommunen för berörda?
Vår bedömning är att gällande ramavtal finns samlade i kommunens avtalsdatabas och därigenom tillgängliga för kommunens medarbetare. Vår bedömning är vidare att avtal som enbart avser samhällsbyggnadsnämnden finns samlade inom förvaltningen och tillgängliga för dem de berör.
- Vilka kontroller sker för att säkerställa kommunens avtalstrohet?
Vår bedömning är att det i kommunen finns brister vad gäller kontroller att säkerställa kommunens avtalstrohet. Vi har noterat att det inte finns någon övergripande kontroll av avtalstroheten och att den kontroll som finns i samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan inte har genomförts enligt plan.

6.2 Identifierade förbättringsområden

Vid granskningen har vi identifierat nedanstående förbättringsområden och vi rekommenderar kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden att säkerställa:

- Att riktlinjer/bestämmelser för direktupphandlingar över 100 tkr förtydligas och fastställs av kommunchefen i enlighet med Konkurrensverkets riktlinjer.
- Att kontroller för att säkerställa kommunens och samhällsbyggnadsnämndens avtalstrohet införs och/eller genomförs samt rapporteras i enlighet med vad som framgår av den interna kontrollplanen.

Datum som ovan
KPMG AB



Eva From
Auktoriserad revisor och
Certifierad kommunal revisor



Sofie Tauson
Certifierad kommunal revisor