

KS § 10:12

Dnr. KS 2019/0189

Yttrande över revisionsrapport – Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet

Kommunstyrelsens beslut

Som yttrande över revisionsrapport – granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2019-09-27.

Sammanfattning

Revisorerna i Österåkers kommun har under 2019 låtit PWC genomföra granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Resultatet finns sammanställt i revisionsrapport daterad i juni 2019, *Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet*. Upphandlingsenheten har bemött revisorernas rekommendationer och föreslagit ett antal åtgärder som redogörs för i detta yttrande.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontor tjänsteutlåtande daterat 2019-09-27.

Förslag till beslut

Michaela Fletcher (M) yrkar bifall till Kommunstyrelsens kontors beslutsförslag innebärande att som yttrande över revisionsrapport – granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2019-09-27.

Propositionsordning

Ordföranden frågar om Kommunstyrelsen beslutar enligt Michaela Fletchers (M) yrkande och finner att så är fallet.

Expedieras

- PwC
- De förtroendevalda revisorerna
- Kommunkansliet

Tjänsteutlåtande

Upphandlingsenheten

Datum 2019-09-27

Dnr KS 2019/0189

Till Kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapport - Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet

Sammanfattning

Revisorerna i Österåkers kommun har under 2019 låtit PWC genomföra granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Resultatet finns sammanställt i revisionsrapport daterad i juni 2019, *Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet*.

Upphandlingsenheten har bemött revisorernas rekommendationer och föreslagit ett antal åtgärder som redogörs för i detta yttrande.

Beslutsförslag

Kommunstyrelsen beslutar

Som yttrande över revisionsrapport – granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2019-09-27.

Bakgrund

Revisorerna i Österåkers kommun önskar Kommunstyrelsens yttrande över de iakttagelser som redovisas i, av PWC i Juni 2019 författad rapport, *Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet*.

Granskningen visar på områden där Österåkers kommun har möjlighet att förstärka och förbättra rutiner samt processer för upphandling och inköp. Detta i syfte att stärka den interna kontrollen samt se över och upprätta ändamålsenliga rutiner.

Revisionen har genomförts för att undersöka kommunens avtalstrohet samt kartlägga inköpsmönstret i kommunen. Revisorerna har tagit stickprovskontroller i syfte att bedöma kommunens avtalsföljsamhet, dokumentationskrav, fakturakontroll samt attestering avseende elva inköp. Utöver detta har även tre (3) stickprov genomförts för att kontrollera följsamheten av lagar och regler i genomförda publicerade upphandlingar samt intervjuer med chefer för fem olika förvaltningar samt upphandlingschef.

Följande kontrollmål har formulerats:

- 1) Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler
- 2) Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler
- 3) Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas

Tjänsteutlåtande

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

I rapporten sammanfattas att Kommunstyrelsen och nämnderna inte har en ändamålsenlig organisation för upphandling och inköp samt att ändamålsenliga rutiner och tillräcklig intern kontroll saknas.

Förvaltningens slutsatser

Kontrollmål 1 :

Kontrollmål ej uppfyllt.

Direktupphandling:

Den fakturagranskning som PWC genomfört visar att inköpen enbart delvis följer avtalen och att det finns brister i den dokumentationsplikt som råder vid inköp över 100 000 kr för direktupphandlingar som genomförts av verksamheter inom kommunen.

PWC bedömer att samtliga upphandlingar är relativt kortfattade och tydliga och att de krav som ställs är proportionerliga och icke-diskriminerande. PWC bedömer att konkurrensen och affärsmässigheten är osedvanligt god, då samtliga upphandlingar har minst tre utvärderade anbud.

Upphandling över tröskelvärdet:

Dokumentationen anses god för de annonserade upphandlingarna, men upphandlingsenheten uppmanas att använda de tekniska möjligheterna i upphandlingsverktyget mer frekvent såsom exempelvis för prisformulär. Detta för att minimera kommunens arbete och den risk för anbudsgivare och upphandlare som finns med separata och olästa p risfiler.

Det konstateras att rutinen för att bestyrka öppningsprotokoll är svag. Samtliga av de granskade upphandlingarna saknar bestyrkta öppningsprotokoll i den mening att de inte är signerade.

Åtgärdsförslag:

Upphandlingsenheten kommer:

- I större utsträckning att använda de tekniska möjligheter som tillhandahålls av upphandlingssystemet Tendsign vid annonserade upphandlingar i systemet.
- att arbeta med att ta fram rutiner som inkluderar ett uppföljningsansvar för upphandlingsenheten av de upphandlingar som genomförs över 100 000 kronor. För att tillse att kommunens upphandlingar följer gällande lagstiftning och kommunens regler.
- att arbeta fram ett gemensamt/enhetligt strukturerat arbetssätt (i form av checklista) för att säkerställa en ändamålsenlig dokumentation.
- att ta fram en riktlinje för direktupphandling
- att erbjuda utbildningar för förvaltningarna inom upphandlingslagstiftningen för att de ska kunna genomföra direktupphandlingar på ett korrekt sätt.
- att lämna som förslag att förvaltningarna utser en upphandlingsansvarig person per förvaltning.
- utreda huruvida kommunen ska investerar i ett system för att stödja verksamheterna vid genomförande av direktupphandlingar

Tjänsteutlåtande

Kontrollmål 2:

Kontrollmål ej uppfyllt.

Skrivelse i de styrande dokumenten saknas kring följsamhet till avtal eller hur och av vem dessa ska följas upp eller kontrolleras av.

De sticksprovskontrollerade fakturorna visar att köp gjorts utanför giltiga avtal såväl som avvikande priser jämfört med avtal. De tre kontrollerade avtalen har skrivningar avseende uppföljning och samtliga krav anses proportionerliga vilket är en förutsättning för att en upphandlande myndighet med en rimlig insats ska kunna följa upp de krav som ställts i en upphandling. I detta fall är dock avtalen för unga för att detta ska kunna kontrolleras inom ramen för revisionens granskning.

Åtgärdsförslag:

Upphandlingsenheten kommer:

- att se över och uppdatera styrande dokument så att de är förenliga med gällande lagstiftning samt försäkra sig om att styrdokumentet innehåller ett tydligt uppföljningsansvar med tydlig ansvarsfördelning avseende vem samt när uppföljning ska ske.
- att vara en del av den interna kontrollplanen för budget 2020 som ett led i uppföljningsarbetet. Fem av kommunens största avtal har valts ut och dessa kommer att kontrolleras både ur ett leverantörs- samt ett avtalstrohetsperspektiv.
- att verka för att upphandlingsenheten ska vara en del av den interna kontrollplanen framgent.
- att utreda huruvida kommunen ska investera i ett e-handelssystem i enlighet med rekommendation från PWC. Med inköpsdata som ett e-handelssystem kan tillhandahålla skulle kommunen kunna få en helhetsbild över inköp som sker i organisationen. Kommunen skulle kunna styra inköp med ett strategiskt förhållningssätt, vilket i sig skulle resultera i att antalet småinköp skulle minska och den interna kontrollen samt uppföljningen skulle förenklas och förbättras.

En förutsättning är dock att:

- resurser tillförs för att implementera ett e-handelssystem och möjliggöra att kontinuerligt arbeta med att ansluta tillkommande avtal och säkerställa att dessa följs upp.
- resurser utses inom förvaltningarna eller att resurser tillsätts upphandlingsenheten för att på ett effektivt sätt kunna arbeta med inköpsprocessen inom kommunen. (Förslagsvis att inköpsamordnare utses samt att det utbildas behöriga beställare på enhetsnivå.)

Kontrollmål 3:

Kontrollmål ej uppfyllt.

Styrdokumentet har svaga skrivningar avseende uppföljning av avtal och de som finns är inte kända inom verksamheten. Intervjuer ger indikation på att rutiner till viss del saknas på området både inom och centralt i kommunen.

Tjänsteutlåtande

Vidare är det en svaghet att kommungemensamma avtal inte följs upp annat än i begränsad form. Revisionen menar också att det är en brist att verksamheternas uppfattning om upphandlingsenhetens arbete inte undersökts eller följts upp.

Åtgärdsförslag:

Upphandlingsenheten kommer:

- att uppdatera styrdokument kring hur kommunen ska arbeta med uppföljning av både förvaltningsspecifika samt kommunövergripande avtal samt ett cirkulärt resonemang för upphandlingsprocessen.
- att ta fram rutindokument för uppföljningsprocessen så att kommunstyrelsen kan försäkra sig om att förvaltningarna får rätt förutsättningar för att följa upp avtal.
- att implementera ett arbetssätt med reflektionsmöten efter avslutad upphandling för att fånga upp både goda samt mindre bra erfarenheter av genomförd och avslutad upphandling.
- att implementera ett utökat arbetssätt kring uppföljning av kommunens övergripande avtal på upphandlingsenheten.

Kontrollmål 4:

Kontrollmål uppfyllt.

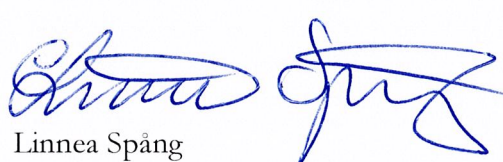
Kommunen har ramavtal som täcker verksamhetens behov, vilket kan styrkas genom att relativt få inköp görs av leverantörer utan avtal.

Bilaga

Revisionsrapport - Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet - Juni 2019.



Staffan Erlandsson
Kommundirektör



Linnea Spång
Upphandlingschef

Expedieras

- PwC
- De förtroendevalda revisorerna
- Kommunkansliet

Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet

Österåkers kommun

Juni 2019

Fredrik Flodin

Hugo Horstmann



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Kontrollmål	3
lakttagelser och bedömningar	4
Kontrollmål 1: Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler	4
lakttagelser	4
Om upphandling i kommunen	5
Bedömning	7
Kontrollmål 2 Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler.	8
lakttagelser	8
Bedömning	8
Kontrollmål 3 Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Kontrollmål 4 Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs	10
lakttagelser	10
Bedömning	10
Rekommendationer	11

Sammanfattning

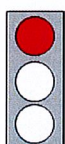
PwC har på uppdrag av Österåkers kommuns revisorer granskat kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor. Mot denna bakgrund har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfråga

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

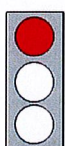
Den samlade bedömningen är att Kommunstyrelsen och nämnderna **inte** har en ändamålsenlig organisation för upphandling, att inköp och att ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp saknas samt att den interna kontrollen **inte** är tillräcklig.

De kontrollmål som granskningen besvarar är följande:



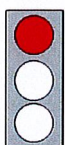
Kontrollmål 1: Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

Ej uppfyllt. Dokumentationsplikten följs inte.



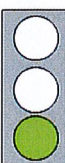
Kontrollmål 2: Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler

Ej uppfyllt. Styrande dokument saknar skrivelser om följsamhet till avtal eller hur och av vem dessa ska följas upp eller kontrolleras. Stickproven visar på brister i följsamhet.



Kontrollmål 3: Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas

Ej uppfyllt. Det saknas skrivelser i de styrande dokumenten inom området och det görs ingen strukturerad uppföljning av kommungemensamma avtal.



Kontrollmål 4: Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster

Uppfyllt. Kommunens inköpsmönster tyder på god täckning av ramavtal.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att de styrande dokumenten är överensstämmande med aktuell lagstiftning
- Tillse att kommunens upphandlingar följer lagstiftning och kommunens regler
- Försäkra sig om att kommunen har följsamhet till ingångna avtal
- Tillse att upphandlingsverksamheten i kommunen följs upp bättre rent generellt
- Arbeta med att minska antalet små-inköp i kommunen
- Överväga att införa e-handelssystem

Inledning

Bakgrund

Offentlig upphandling påverkar samhällsekonomin. Staten, regionerna och kommunerna köper allt från kontorsmaterial, idrottsarenor och konsulttjänster till sjukvård och omsorg. För att nå den goda affären krävs att den upphandlande myndigheten tar ett strategiskt grepp om inköpsprocessen med allting från behovsanalys och målsättning till uppföljning. Det finns goda förutsättningar att skapa goda affärer och samtidigt bidra till en hållbar utveckling och säkra en god konkurrens på marknaden.

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

Syfte och revisionsfråga

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

Kontrollmål

I granskningen har följande kontrollmål ställts upp:

1. Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler
2. Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler.
3. Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas
4. Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs

Metod

Genom en kvantitativ analys har en kontroll av kommunens avtalstrohet undersökts samtidigt som inköpsmönstret i kommunen kartlagts. Vidare har en kontroll via stickprov av kommunens avtalsföljsamhet, dokumentationskrav, fakturakontroll och attestering gällande elva olika inköp utförts samt kontroll av följsamhet av lagar och regler i genomförda publicerade upphandlingar genom tre stickprov. Slutligen har intervjuer genomförts med chefer för fem olika förvaltningar samt med upphandlingsenhetens chef.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1: Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

Iakttagelser

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av Lag (LOU 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)¹.

Lagarna reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande (4 kap. 1-2 §§ LOU).

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar (1 kap. 4 § LOU). Dessa beskrivs förenklat nedan.

Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommuner gällde under 2018 2 096 097² kronor, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande³.

Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet (19 kap. 2 § LOU). Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt LOU-direktivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Vidare är tidsfristen för att lämna anbud reglerad till 30 dagar för elektroniska anbud (11 kap. 6 § LOU). Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (12 kap. 10 § LOU).

Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU kapitel 19 (19 kap. 1 § LOU). Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande (19 kap. 7 § LOU). Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i anbudsöppningen. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (19 kap. 17 § LOU).

Direktupphandling

I LOU kapitel 19 återfinns även regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 § (19 kap. 7 §), den så kallade direktupphandlingsgränsen. 2018 var gränsen 586 907 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 §). Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar (4 kap. 1-2 §§ LOU).

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling (Prop. 2001/02:142 s. 99). Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 § LOU).

¹ Ytterligare lagar finns för offentlig upphandling men dessa är inte tillämpliga i denna granskning.

² För sociala och andra särskilda tjänster är tröskelvärdet 7 113 450 kr och för byggentreprenader 52 620 561 kr.

³ Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU). I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet. (Upphandlingsmyndigheten).

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap. 8 § LOU).

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (19 kap. § 30 LOU).

Styrande dokument

Kommunen har en policy för upphandling antagen av Kommunfullmäktige 2014-12-15, § 9:6 Dnr: KS 2014/0294. I den fastställs bland annat att verksamhetens behov är styrande för kommunens upphandlingar och att dessa ska genomföras så att efterfrågad kvalitet uppnås till långsiktigt lägsta kostnad. Vidare ska alla inköp och upphandlingar genomföras affärsmässigt och utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns. Slutligen fastslås att inköp ska alltid ske från befintliga avtal och att upphandlingsenheten ska mäta förvaltningarnas avtalstrohet samt arbeta för att alltid ha en hög avtalstrohet.

Policyn har en tillämpningsanvisning knuten till sig, även den antagen av Kommunfullmäktige 2010-06-14, § 88 Dnr: KS 2014/0295. I den står bland annat att inköp utanför avtal över 30 000 kronor ska registreras hos upphandlingsenheten så att enheten kan ta fram statistik på vad som bör upphandlas. Tillämpningsanvisningen hänvisar vidare till den lagstiftade dokumentationsplikten samtidigt som direktupphandlingsgränsen anges till 505 800 kronor⁴ ovanför vilken enbart upphandlingsenheten får göra inköp. Upphandlingar i spannet 100 000 kronor till direktupphandlingsgränsen får endast utföras av upphandlingsenheten eller inköpsansvarig på enhet/förvaltning som genomgått upphandlingsenhetens utbildning.⁵ I upphandlingsenhetens blankett för direktupphandling finns instruktioner om att minst tre leverantörer ska tillfrågas.

Vidare fastslås att upphandlingsenheten ansvarar för uppföljning av avtalstrohet samt att ett uppföljningsmöte ska genomföras årligen för avtal där den årliga inköpsvolymen överstiger 500 000 kronor. Slutligen stipulerar anvisningarna att förvaltningarna är ansvariga att genomföra marknadsundersökningar inför upphandling, fatta beslut om genomförande samt följa upp avtal.

Om upphandling i kommunen

Kommunens upphandlingsenhet består under våren 2019 av fem heltidstjänster, varav en chef, tre upphandlare och en controller. Enheten fungerar som en stödfunktion till verksamheten, men har enligt uppgift inget kontrollansvar. Dess främsta uppgift är att stödja verksamheterna i att göra upphandlingar. Kommunen tillämpar inget e-handelssystem.

⁴ Som framgår av lagtexten i stycket ovan är direktupphandlingsgränsen i de styrande dokumenten inaktuell

⁵ Enligt upphandlingsenheten finns ingen rutin för hur ofta utbildningen ska ske eller i vilken form. När det kommit många frågor från verksamheterna har enheten gjort punktsatser och besökt olika arbetsplatsträffar och talat om upphandling.

Stickprov fakturor

Fakturor från tio olika leverantörer har granskats med följande resultat:

Lev.nr	Faktura nr	Giltigt avtal	Pris enligt avtal	Avrop korrekt /dok. av direkt-upphandl
204832	203070	Ja	Ja	Ja
204468	321	Nej	Ej giltigt avtal	Ej giltigt avtal
200992	31728251	Ja	Ja	Ja
204679	64870293	Ja	Nej	Ja
204944	F691:5	Ja	Ja	Nej
204202	71749	Nej	Ej giltigt avtal	Ej giltigt avtal
203272	10611267	Ja	Ja	Ja
201265	662623979	Ja	Ja	Ja
200303	62742	Ja	Nej	Ja
200832	18-301043	Nej	Ej giltigt avtal	Ej giltigt avtal
200498	8080460	Ja	Ja	Nej
Totalt		8/11	6/8	6/8

Inom ramen för fakturagranskningen har vi tagit del av giltiga avtal för åtta av 11 fakturor.

För de åtta återstående avtalen kunde prisuppgifter i faktura verifieras i sex fall. För två av fakturorna kunde således inte pris i faktura härledas till avtal och tillhörande prisbilaga. En avvikelse identifierades även gällande kommunens krav på dokumentationsplikt för direktupphandling samt en avvikelse avseende rangordningen i avtal.

En kontroll att beslutsattesteranter för fakturorna överensstämde med gällande delegationsordning och attestförteckning genomfördes. 10/11 fakturor verifierades utan anmärkning. En faktura hade beslutsattesterats med en ansvarskod som inte återfanns i gällande attestförteckning för året.

Stickprov upphandlingar

Tre publicerade upphandlingar har granskats med följande resultat:

Ramavtal för bemanning personal socialförvaltningen - Förenklat förfarande

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattligt och okomplicerat. Omsättningen på kontraktet beräknas till totalt 20 miljoner kronor över kontraktstiden och utvärderingen är pris minus mervärde som tas fram via svar på tre frågor. Samtliga kvalificerade anbudsgivare har tilldelats maximalt mervärde. Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, dock ska priser inges i ett låst exceldokument. Öppningsprotokollet är inte bestyrkt, men hela 24 anbudsgivare inkom med anbud varav 16 var kvalificerade och fem antagna. Upphandlingen blev föremål för

överprövning vilken dock avlogs.⁶ Avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

Runö Gårds Södra GC-väg - Förenklad förfarande byggentreprenad

Upphandlingen är tydlig och okomplicerad med proportionerliga och rimliga krav. Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men fem olåsta excelfiler ska användas för priser, som sammantaget utgör utvärderingen lägsta pris. En anbudsgivare blev bedömd som utesluten då en av excelfilerna saknades. Öppningsprotokollet med fem anbudsgivare varav fyra kvalificerade är inte bestyrkt. Avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

Utskrift som tjänst - Öppet förfarande

Upphandlingen är tydlig och enkelt formulerad med proportionerliga och rimliga krav. Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men en oläst excelfil ska användas för pris, som ensamt utgör utvärdering. En anbudsgivare blev bedömd som utesluten då obligatoriska referenser saknades. Öppningsprotokollet med fyra anbudsgivare varav tre kvalificerade är inte bestyrkt. Ett avtal utan avvikelser är tecknat med en anbudsgivare efter iakttagen avtalsspärr.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Fakturagranskningen visar att inköpen enbart delvis följer avtalen. Det kan via stickproven vidare konstateras exempel på att dokumentation kring direktupphandling inte följs samt att gällande rangordning inte respekteras. Slutligen är flera av inköpen gjorda via ogiltiga avtal.

Upphandlingarna är samtliga relativt kortfattade och tydliga och har framförallt proportionerliga och icke-diskriminerande krav. Konkurrensen och därmed affärsmässigheten är osedvanligt god, då samtliga har minst tre utvärderade anbud.⁷

Vidare bedöms dokumentationen kring upphandlingarna som god. Framförallt har upphandlingen *Utskrift som tjänst* ett omfattande förarbete redovisat, något som de styrande dokumenten påpekar är nödvändigt. Dock bör de tekniska möjligheterna i upphandlingsverktyget genomgående användas mer frekvent, exempelvis prisformulär, vilket minimerar både kommunens arbete och den risk för anbudsgivare och upphandlare som finns med separata och olåsta prisfiler. I ett av fallen, där hela fyra separata prisfiler skulle inlämnas, har en av anbudsgivarna exempelvis missat detta krav.

Slutligen bedöms rutinen för att bestyrka öppningsprotokoll svag. Samtliga tre anbud saknar bestyrkta öppningsprotokoll i den mening att de inte är signerade. Här ska dock påpekas att elektronisk upphandling, vilket kommunen enligt styrande dokument ska tillämpa, vilket också följts i stickproven, försvårar manipulation av anbud.

⁶ Sökande framförde synpunkter på manipulerande av priser samt att utvärderingen av svaren på frågorna skulle strida mot lagstiftning

⁷ I genomsnitt har en upphandling 4,1 anbud (Konkurrensverket Statistik om offentlig upphandling 2018)

Kontrollmål 2 Rutiner finns som säkerställer följsamhet till tecknade ramavtal och i övrigt efterlevnad av kommunens riktlinjer och regler.

lakttagelser

Styrande dokument

Kommunens policy fastslår att om avtal finns ska dessa användas. I övrigt talar inte de styrande dokumenten något om följsamhet till avtal.

Intervjuer

Enbart en förvaltning uppger att de har nedtecknade rutiner som säkerställer följsamhet till tecknade avtal. Upphandlingsenheten uppger att de kontrollerar att leverantörerna uppfyller de uppställda kraven för ekonomi, skatter och avgifter fyra gånger per år. Vidare uppger enheten att de i övrigt inte rutinmässigt säkerställer följsamhet till tecknade avtal, utan hänvisar till verksamheterna.

Stickprovresultat

Ramavtal för bemanning personal socialförvaltningen

Avtalet omfattar punkt om samråd (Avtalet 2.7) där parterna förbinder sig att samråda i den omfattning som erfordras för genomförandet av tjänsterna. Vidare ska leverantören delta i möten som beställaren kallar till vid behov, dock minst två gånger per år. Slutligen ska parterna vara skyldiga att kontinuerligt informera varandra om förhållanden som är av betydelse för tjänsternas genomförande.

Runö Gårds Södra GC-väg - Förenklad förfarande byggtreprenad

Avtalet har nog samma beskrivningar om hur parterna ska genomföra uppföljningsmöten (Avtalet AFC 33) där både startmöten, byggmöten och övriga möten beskrivs.

Utskrift som tjänst

Avtalet har en punkt om hantering av synpunkter och klagomål (Avtalet 1.3) där det bestäms att leverantören ska lämna en sammanställning av synpunkter och klagomål till beställaren upp till två gånger per år, i samband med delårsbokslut och årsbokslut. Sammanställningen ska innehålla beskrivning av synpunkten eller klagomålet, eventuell åtgärd, samt den enskildes reaktion på åtgärden. Beskrivningarna och aktiviteterna i sammanställningen ska vara daterade med datum.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

De styrande dokumenten har utöver påpekandet av avtal ska följas, inga skrivelser om följsamhet till avtal eller hur och av vem dessa ska följas upp eller kontrolleras.

De stickprovskontrollerade fakturorna omfattar både köp utanför giltiga avtal såväl som avvikande priser jämfört med avtal (se tabell i Kontrollmål 1).

De tre kontrollerade avtalen kan samtliga sägas ha skrivningar om uppföljning vilka ska säkerställa följsamhet. Noterbart är också att de krav som ställs (jämför Kontrollmål 1) i samtliga fall bedöms som proportionerliga. Eftersom alla krav i en upphandling ska vara möjliga att kontrollera till en rimlig insats är det av vikt att kraven är just proportionerliga. Avtalen är dock för unga för att detta ska kunna kontrolleras inom ramen för denna granskning.

Kontrollmål 3 Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas

lakttagelser

Styrande dokument

Tillämpningsanvisningen slår fast att ett uppföljningsmöte ska genomföras årligen för avtal där den årliga inköpsvolymen överstiger 500 000 kronor, dock utan att specificera hur och av vem.

Utöver detta finns inget fastslaget om uppföljning i kommunens styrande dokument. Snarare slår tillämpningsanvisningen fast att upphandlingsprocessen avslutas i och med att avtal tecknas och att den sista aktiviteten i processen är arkivering.

Intervjuer

Upphandlingsenheten uppger att de följer upp avtal när och om detta initieras av beställarna i verksamheten, men att uppföljning generellt inte genomförs, då de inte har resurser för detta.

Det görs heller inga uppföljningar av hur och om avtalen efterlevs eller hur verksamheterna och leverantörerna uppfattar avtalen. Vidare görs det inga aggregerade undersökningar om hur verksamheterna uppfattar upphandlingsenhetens arbete.

Av de fem förvaltningar som intervjuats uppger två att de har rutiner för strukturerade uppföljningar av avtal, och då inom avtal som är unika och verksamhetskritiska för den egna förvaltningen.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

De styrande dokumenten har påfallande svaga skrivningar om uppföljning av avtal, och de få som finns är heller inte kända av verksamheterna. Intervjuerna ger indikationer på att rutiner till viss del saknas på området, både på förvaltningarna och centralt i kommunen.

Vidare är det en svaghet att kommungemensamma avtal inte följs upp annat än i begränsad form.

Slutligen bedöms det som en brist att verksamheternas uppfattning om upphandlingsenhetens arbete inte undersökts eller följts upp.

Kontrollmål 4 Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs

lakttagelser

I tillämpningsanvisningarna står att upphandlingsenheten ska mäta förvaltningarnas avtalstrohet samt arbeta för att alltid ha en hög avtalstrohet.

Ingen av de intervjuade förvaltningarna anser att det saknas ramavtal i någon större omfattning, men två uppger spontant att de faktiskt saknar avtal inom två relativt centrala områden.⁸

Upphandlingsenheten har uppfattningen att kommunen har ramavtal som täcker verksamhetens behov, men medger samtidigt att de inte mäter avtalstrohet eller leverantörstrohet.

Den kvantitativa analysen visar på följande inköpsmönster i form av omsättning och leverantör:

Inköpsvolym 2017	Antal leverantörer	Andel ~ %	MSEK i intervallet	Andel ~ %
>5 000 000	44	2	946 344	71
1 000 001-5 000 000	110	5	227 945	17
500 001-1 000 000	92	4	67 221	5
100 001-500 000	309	14	68 451	5
50 001-100 000	221	10	15 732	1
<50 000	1 438	65	16 970	1
Summa	2 214	100	1 342 665	100

Inköpsvolym 2018	Antal leverantörer	Andel ~ %	MSEK i intervallet	Andel ~ %
>5 000 000	44	2	909 985	71
1 000 001-5 000 000	109	5	215 410	17
500 001-1 000 000	76	4	54 046	4
100 001-500 000	326	15	72 410	6
50 001-100 000	198	9	13 739	1
<50 000	1 429	65	17 022	1
Summa	2 182	100	1 282 614	100

Vidare hittades sex leverantörer utan avtal som fakturerat kommunen över direktupphandlingsgränsen. Därutöver har tre leverantörer avtal som löpt ut enligt avtalsdatabasen samtidigt som de fakturerat kommunen över direktupphandlingsgränsen.⁹

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Kommunen har ramavtal som täcker verksamhetens behov vilket bevisas av att relativt få inköp görs av leverantörer utan avtal. I jämförelse med andra kommuner är leverantörstroheten, definierad som köp av leverantörer med giltigt avtal, relativt god. Vidare visar en analys av inköpsvolymerna att mängden småinköp som görs i kommunen är färre i jämförelse med andra kommuner. Detta tyder på att det sannolikt finns ramavtal som täcker behoven i verksamheterna. Dock är det nedslående att det är i stort sett ingen skillnad alls i inköpsmönster mellan 2017 och 2018 vilket tyder på att kommunen inte arbetar tillräckligt aktivt mot att minska antalet leverantörer genom att göra inköp via befintliga ramavtal. Det är dessutom en svaghet att leverantörstrohet inte mäts i kommunen.

⁸ LSS för Vuxna samt Juridisk rådgivning. Noteras ska att båda dessa tjänster dock finns upphandlade.

⁹ Leverantörernas verksamhet är av sådan art att inköpet bedöms vara upphandlingspliktigt.

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Föreliggande granskning har syftat till att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och om den interna kontrollen är tillräcklig?

Den samlade bedömningen efter genomförd granskning är att Kommunstyrelsen och nämnderna **inte** har en ändamålsenlig organisation för upphandling och inköp och att ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och att den interna kontrollen **inte** är tillräcklig.

Mot bakgrund av granskningen ges kommunstyrelsen följande rekommendationer:

Tillse att de styrande dokumenten är överensstämmande med aktuell lagstiftning

Tillse att kommunens upphandlingar följer lagstiftning och kommunens regler

- Dokumentation av direktupphandlingar är bristfällig.

Försäkra sig om att kommunen har följsamhet till ingångna avtal

- Styrande dokument bör omfatta skrivelser om hur och när avtal skall följas upp samt hur denna uppföljning ska dokumenteras.
- Kommunstyrelsen bör försäkra sig om att respektive nämnd tillser att förvaltningarna följer rutiner för att följa upp avtal.
- Den interna kontrollplanen bör omfatta kontroll av inköp.
- Upphandlingsprocessen som den är beskriven i styrande dokument bör innehålla cirkulära resonemang. Processen bör inte ses som avslutad i och med att avtal är signerat, utan omfatta även avtalsperioden då denna har betydelse för att framtida upphandlingar blir framgångsrika.

Tillse att upphandlingsverksamheten i kommunen följs upp bättre rent generellt

- Det görs i dag ingen systematisk uppföljning av upphandlingarna vilket försvagar framtida affärer samt leverantörernas uppfattning av kommunen som avtalspart.

Arbeta med att minska antalet små-inköp i kommunen

- Kommunstyrelsen rekommenderas att i ökad utsträckning låta genomföra inköpsanalyser framgent. Sannolikt finns stora summor att spara i inköpskostnader för kommunen om detta arbete görs noggsamt och strukturerat.

Överväg att införa e-handelssystem

- E-handelssystem är sannolikt det mest effektiva medlet att snabbt öka avtalstroheten samtidigt som det, korrekt genomfört, minskar inköps- och avropskostnader för beställaren.

Stockholm, juni 2019

Henrik Fagerlind

Fredrik Flodin

Uppdragsledare

Projektledare Fredrik Flodin

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 10 januari 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.