

Nykvarns kommun

Granskning av kommunens upphandlings-
och inköpsverksamhet



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier	4
3. Styrning	5
3.1. Roller och ansvar	5
3.2. Kommunens upphandlingspolicy	5
3.3. Bedömning.....	6
4. Rutiner, stöd och verktyg för inköp och upphandling	7
4.1. Upphandlingsprocessen	7
4.2. Direktupphandlingar	8
4.3. IT-stöd.....	8
4.4. Utbildning och information till inköps-/upphandlingsansvariga	9
4.5. Bedömning.....	9
5. Granskning av genomförda direktupphandlingar	10
5.1. Bedömning	11
6. Uppföljning och kontroll	12
6.1. Inköp utanför avtal (avtalstrohet)	12
6.2. Bedömning.....	13
7. Svar på revisionsfrågor	15
Bilaga 1: Källförteckning	17

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat kommunens upphandlingsverksamhet. Syftet med granskningen har varit att bedöma kommunens rutiner för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är syftet att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de inköp/upphandlingar som genomförs.

Vår sammantagna bedömning är att det föreligger brister i Nykvarn kommuns upphandlingsrutiner. Bristerna medför att den interna kontrollen inte är tillräcklig för att säkerställa korrekta och effektiva upphandlingar/inköp. Eftersom upphandlingsenheten inte har kontroll över alla direktupphandlingar som sker ute i verksamheterna och det saknas en fullständig och uppdaterad avtalsdatabas finns det en risk att det sker otillåtna direktupphandlingar.

Vi anser att det är en brist att det saknas kontroller av inköp som sker utanför avtal och vi framhåller återigen den nytta som system för e-handel och analysverktyg för uppföljning av inköp skulle innebära i detta sammanhang.

Vi ser positivt på att det finns dokumentation till stöd för genomförande av direktupphandlingar, speciellt då upphandlingsenheten saknar resurser för att själva genomföra dessa. Däremot bör kommunen säkerställa att upphandlingspolicyn och relevanta rutiner hålls uppdaterade.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Ta ställning kring vilken kompetens kommunen själva ska ha vad gäller upphandling, samt huruvida man behöver förstärka samarbetet med externa parter vad gäller upphandling.
- ▶ Överväga att införa ett e-handelssystem alternativt få kontroll på behöriga beställare i organisationen.
- ▶ Säkerställa att avtal utanför Telge rapporteras in rutinmässigt, så att avtalsrapporter och uppföljning innehåller aktuell information.
- ▶ Revidera upphandlingspolicyn, samt säkerställa att rutiner och riktlinjer hålls uppdaterade.
- ▶ Tillse att tydligare analyser görs av de direktupphandlingar som klassificeras som otillåtna samt tillse en ändamålsenlig intern kontroll så att otillåtna direktupphandlingar inte genomförs.

Nykvarn den 21 februari 2019

Johan Perols
EY

Madeleine Gustafsson
EY

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kostnader i samband med upphandlingar och inköp av varor och tjänster utgör en stor andel av kommunens verksamhetsbudget och det totala antalet leverantörer som anlitas i någon form är betydande.

Lagen om offentlig upphandling ställer höga krav på korrekt hantering och på god beställar- och upphandlingskompetens samt tydliga interna riktlinjer vad gäller former för ramavtal, följsamhet etc.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att bedöma kommunens rutiner för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är syftet att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger, kopplat till de inköp/upphandlingar som genomförs.

För att uppnå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?
- ▶ Vilka styrdokument finns inom kommunen med avseende på upphandlingar och inköp?
- ▶ Hur ser roll och ansvarsfördelningen ut när det gäller upphandlingar och inköp?
- ▶ Nyttjas externt upphandlingsstöd vid stora upphandlingar?
- ▶ Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?
- ▶ Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten?
- ▶ Har kommunen egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?
- ▶ Hur stor del av inköpen sker utan upphandling, och därmed i avsaknad av gällande ramavtal?

2.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1), samt stickprov på avtal och upphandlingar utifrån registeranalys. Intervjuer har skett med upphandlare, chef kommunledningskontoret, ekonomichef och kommundirektör. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd augusti-oktober 2018.

Tre direktupphandlingar har även granskats utifrån kommunens riktlinje samt konkurrensverkets skrift *Dokumentation av direktupphandlingar*. Med anledning av att kommunen inte har en fullständig förteckning över alla genomförda upphandlingar, samt att det bedömts ytterst komplicerat att sammanställa alla genomförda direktupphandlingar har

berörd tjänsteman valt ut tre direktupphandlingar med tillhörande underlag. Detta innebär att vi inte kan säkerställa ett representativt urval.

2.4. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kap. 7 § kommunallagen framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig, samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

De som omfattas skyldigheten att upphandla enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) kallas upphandlande myndigheter och inbegriper varje beslutande kommunal församling. Kommunala myndigheter och kommunala aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

De grundläggande principerna för offentlig upphandling anges i 1 kap. LOU och gäller för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader. Lagen reglerar vidare hur upphandlingar ska genomföras, samt bland annat så kallade upphandlingsskadeavgifter, vilket är en avgift som åläggs upphandlande enhet som på ett felaktigt sätt har genomfört upphandlingen, t.ex. om hänsyn ej har tagits till avtalsspärren, om en felaktig direktupphandling har gjorts med leverantör trots att ramavtal finns med en annan leverantör, eller om ingen upphandling har gjorts då det borde ha skett.

Som offentlig köpare ska man alltid beakta de grundläggande principerna för all EU-rätt och för upphandlingsdirektiven om: likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska tillämpas. Detta betyder till exempel att man inte kan gynna lokala leverantörer.

Regler för direktupphandling

En direktupphandling är ett förfarande utan krav på anbud i viss form (LOU 19 kap. 4§) och kan genomföras om det finns synnerliga skäl¹. Från och med 1 juli 2014 trädde nya regler i kraft gällande direktupphandling som innebar en höjd direktupphandlingsgräns och krav på dokumentation vid upphandlingar som överstiger 100 000kr². De nya reglerna innebar även att en upphandlande myndighet ska anta riktlinjer för användning av direktupphandling.

Gränsen för direktupphandlingar uppgår till 28 % av tröskelvärdet, det vill säga 586 907 kr för 2018. I Upphandlingsmyndighetens³ vägledning för direktupphandling anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas.

¹ Synnerliga skäl avser framför allt synnerlig brådska som orsakats av oförutsedda omständigheter.

² Lag (2014:474) om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

³ Upphandlingsmyndigheten tog 2015-09-01 över ansvaret från Konkurrensverket för att stödja andra myndigheters upphandling. Konkurrensverket är dock fortsatt tillsynsmyndighet

3. Styrning

I avsnittet presenteras organisationen och de styrande dokument som i huvudsak styr Nykvarn kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

3.1. Roller och ansvar

Kommunstyrelsen svarar för upphandling av varor och tjänster som är kommunövergripande. Enligt inhämtad information finns det en god dialog med upphandlare och ordförande i kommunstyrelsen gällande upphandlingsområdet.

Kanslichef beslutar enligt *delegationsordningen* om samt genomför kommungemensamma upphandlingar. Detta avser beslut om bland annat upphandling, upphandlingsförfarande, förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och tecknande av ramavtal. Beslut om upphandlingsärenden inom tekniska området och vid entreprenader tas av Samhällsbyggnadschef.

Det kommunala bolaget är en egen juridisk person och ska själv teckna egna ramavtal specifika för sin verksamhet. Samverkan vid upphandlingar ska dock alltid eftersträvas.

Kommunen arbetar på ett stuprörorienterat sätt med upphandlingar, där enheterna och kontoren upphandlar själva. Varje resultatenheter samt bolaget svarar för upphandling av varor och tjänster inom sitt område, i.e. sådan upphandling som inte anses vara kommunövergripande. I kommunens *Upphandlingspolicy* framgår att ekonomikontoret ska kontaktas om värdet på det upphandlade överstiger tröskelvärdena.

Till stöd har kommunens medarbetare en upphandlare på kansliavdelningen som tillträdde i mars 2017. Under året har dock kommunens egen upphandlare varit mer involverad i upphandlingar både i samarbete med Telge inköp och egna för kommunen, exempelvis när samhällsbyggnadschefen skulle upphandla byggnation av vattentornet. Tidigare har kommunen enbart använt sig av Telge inköp⁴ för upphandlingar av större karaktär, i enlighet med avtal. Kommunen har haft ett samarbete med Telge Inköp sedan 1999, och förlängde avtalet 2017 (optionsår).

Från och med september är dock upphandlartjänsten vakant och tillsätts temporärt (fram till årsskiftet) med en konsult på 40 % från och med oktober 2018. I granskningen framkom att kommunen har ett behov av ytterligare resurser när det kommer till upphandlare. I intervjuer framkommer att en upphandlarfunktion gör det svårt att arbeta proaktivt utöver rollen som stödfunktion för kommunens verksamheter.

3.2. Kommunens upphandlingspolicy

Nykvarns kommuns upphandlingspolicy beslutades av kommunfullmäktige 19 juni 2002 och reviderades senast 2006. Enligt inhämtad information fanns det en ambition hos upphandlare om att revidera dokumentet under 2018 men på grund av tidsbrist har det inte hunnits med.

Upphandlingspolicyn anger övergripande inriktning och förhållningssätt för inköp och upphandling inom kommunen och AB Nykvarnbostäder. Syftet med policyn är att:

- ▶ kapital- och driftkostnader ska vara så låga som möjligt med bibehållen kvalitet

⁴ ett kommunägt upphandlingsbolag som ansvarar för alla upphandlingar inom Södertälje kommun

- ▶ säkerställa att varor och tjänster som köps uppfyller krav för miljö och service
- ▶ stödja verksamheterna i sitt uppdrag

Av upphandlingspolicyn framgår att upphandlingarna ska baseras på en helhetssyn, med en effektiv och fungerande upphandlingsverksamhet. När ramavtal tecknats som är bindande för kommunen ska, om inte särskilda omständigheter finns, avrop av varor och tjänster ske via dessa avtal. Respektive verksamhetsområdes-/resultatenhetschef är ansvarig för att ramavtal följs.

Kansliavdelningen inom kommunledningskontoret (efter omorganisering 1 sept 2018) ansvarar för upphandling av varor och tjänster för tecknande av ramavtal för kommunens räkning. Enheten kan efter överenskommelse överlåta uppdraget på annan part t ex Telge Inköp eller något av kommunens verksamhetsområden, t ex fastigheter.

3.3. Bedömning

Vi understryker vikten av att upphandlingsfunktionen har resurser och förutsättningar för att kunna arbeta proaktivt vilket är en viktig faktor för att förhindra brister i upphandlingsarbetet. Vår bedömning är att fullmäktige, alternativt kommunstyrelsen, behöver ta ställning till huruvida kommunen ämnar förstärka kommunens egna upphandlingsfunktion eller förstärka samarbetet och utbytet med externa parter, som Telge Inköp.

Kommunens upphandlingspolicy behöver revideras. Upphandlarens roll och ansvar framgår inte i upphandlingspolicyn då tjänsten är förhållandevis ny. Det behöver framgå tydligt vilka upphandlingar upphandlaren ska prioritera och vilken basservice denna ska tillhandahålla till kontoren och enheterna. Detta för att det ska bli en tydligare roll- och ansvarsfördelning inom kommunens upphandlingsområde.

4. Rutiner, stöd och verktyg för inköp och upphandling

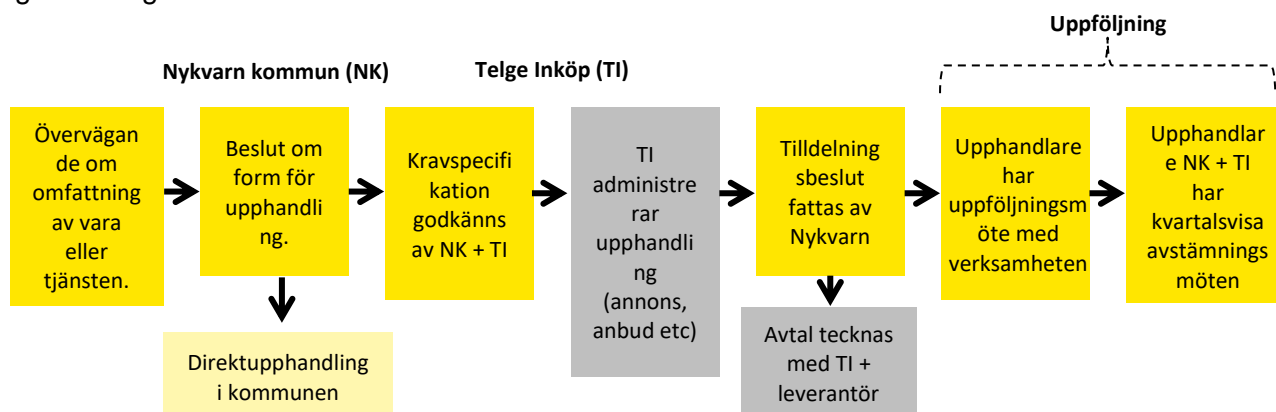
4.1. Upphandlingsprocessen

Upphandling kan, beroende på vara, tjänst och kostnad dels göras i egen regi, dels via Telge Inköp. Nykvarns kommun kan även göra avropsanmälan på ramavtal via SKL Kommentus eller via Statens Inköpscentral. Avgörande för varifrån avrop görs är vad som är lämpligast ur ett verksamhets- och ekonomiskt perspektiv.

När Nykvarns kommun själva upphandlar annonserar och tar man emot anbud via IT-systemet Visma Tensa⁵. Medarbetarna i kommunen har även processkartor och vägledningar tillgängliga på kommunens intranät, Insidan. Processkartan beskriver upphandlingsprocessen med 20 steg och reviderades senast våren 2018 av upphandlare. I enlighet med LOU 20 kap. får den upphandlande myndigheten inte ingå avtal i upphandlingen så länge avtalsspärren löper. Under avtalsspärren kan anbudsgivarna hos förvaltningsrätt ansöka om överprövning av upphandlingen.

Vid större upphandlingar tenderar kommunen att använda Telge Inköp för att administrera kommunens upphandlingar. Kommunen har tidigare accepterat en option avseende den samordnade varudistributionen som upphandlats av *Upphandling Södertörn* (gemensam upphandlingsenhet med medarbetare i Haninge kommun).

Telge Inköp AB använder sig av elektronisk anbudsgivning genom TendSign. Anbudsgivare registrerar sig och hämtar handlingar där⁶. Nedan är en något förenklad beskrivning av upphandlingsprocessen när Telge inköp används baserad på inhämtad information under granskningen.



Genom upphandlingsdokument säkerställer Nykvarns kommun att upphandlingen tillgodoser verksamhetens behov, utnyttjar konkurrensen på marknaden och genomförs rättssäkert och effektivt. I granskningen framkom det att kommunens medarbetare inte alltid har goda förutsättningar att vara engagerade i kravspecificeringarna på grund av tidsbrist, vilket leder

⁵ Enligt Tryckfrihetsförordningen gäller att ett anbud eller ansökan inte anses inkommen till den upphandlande myndigheten före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. Anbudet eller ansökan i en upphandling blir därmed inte en allmän handling hos den upphandlande myndigheten före denna tidpunkt.

⁶ Upphandlingar över tröskelvärdena ska annonseras i EUs gemensamma annonsdatabas Tenders Electronic Daily – "TED".

till att Nykvarns kommun inte alltid får sina behov tillgodosedda. Upphandlare är även tidsbegränsad och kan inte delta i enheternas kravspecificeringar.

4.2. Direktupphandlingar

När en upphandlande myndighet gör direktupphandling köps en vara eller tjänst utan att annonsera om upphandlingen innan. Kommunen får göra direktupphandling när värdet av upphandlingen inte är mer än 28 procent av tröskelvärdet⁷ för varor och tjänster enligt LOU.

Upphandlaren har tagit fram en *Vägledning vid direktupphandling* som fastslår att verksamheter först ska göra en behovsanalys och en marknadsanalys. Därtill ska underlag från tidigare köp och direktupphandlingar studeras. På kommunens intranät, Insidan, finns en direktupphandlingsmall att tillgå. Enligt vägledningen fastslås att förfrågan/underlag för direktupphandling ska skapas med efterfrågade krav och skickas till minst tre tilltänkta leverantörer.

I *Regler för direktupphandling i Nykvarns kommun*, framtagna av kommunkontoret 18 februari 2013, fastställs vid vilka summor (sex prisbasbelopp) som direktupphandling får tillämpas. Ansvarig för att rutinen direktupphandling följs är budgetansvarig enhetschef/verksamhetschef. Tröskelvärdet för direktupphandling är inte uppdaterat i reglerna.

Vid öppning av inkomna offerter/anbud finns "mall för anbudsöppningsprotokoll" att tillgå. När anbudet har utvärderats utifrån kriterierna fylls "mall för tilldelningsbeslut" i och skickas till upphandlare. Tilldelningsbeslut vid direktupphandling skrivs på enligt delegationsordning. Avrops, leverans- eller ramavtal skrivs med överenskomna villkor. Avtalet skrivs på enligt delegationsordning.

I rutinvägledningen fastslås att upphandlingar med belopp som överstiger 100 000kr per år ska dokumenteras ytterligare i enlighet med lagkraven rörande dokumentation som infördes 2014. Av denna anledning används "mall dokumentation av direktupphandling" på Insidan.

4.3. IT-stöd

När Nykvarns kommun själva upphandlar annonserar och tar man emot anbud via IT-systemet Visma Tensa. Genom detta system kommer berörd medarbetare åt anbud och kan generera tilldelningsbeslut. Medarbetarna i kommunen har även processkartor och vägledningar tillgängliga på kommunens intranät, Insidan.

Kommunen använder Telge Inköps (tibas) avtalskatalog som avtalsdatabas. En länk till avtalskatalogen finns från kommunens intranät, Insidan. Avtalskatalogen är även sökbar för medarbetarna med nyckelord som kopplas till varje avtal för att underlätta för medarbetarna. Upphandlare lägger in 5-10 sökord kopplade till upphandlingen.

Kommunen har ingen e-handelsportal. I granskningen framkom att ett e-handelssystem med behöriga inköpare skulle effektivisera upphandlingsarbetet och underlätta kontroll.

⁷ Regeringen bestämmer varje år hur stora tröskelvärdena är. LOU 5 kap. 1 §

4.4. Utbildning och information till inköps-/upphandlingsansvariga

Enligt inhämtad information framkommer det att kommunens upphandlare har fått relevant fortutbildning inom upphandlingsområdet. I kommunens *Upphandlingspolicy* framgår att all personal som handlägger inköpsärenden ska ha kunskap om LOU och övrig lagstiftning som berör offentlig upphandling. I nuläget har inte kommunens upphandlare kunskap om alla inom kommunen som utför inköp på enheterna.

Kommunens samhällsbyggnadsavdelning och upphandlaren har haft Skatteverket på besök för att informera om risker med upphandling av företag i byggbranschen, vilken beskrivs som en riskbransch. Intervjuad upphandlare uppger även att det finns en ambition om att ta fram en vägledning om oseriösa företag och varningssignaler för att distribuera till alla kommunens verksamheter. Detta har dock inte hunnits med då det uppges hindras av tidsbrist.

4.5. Bedömning

Vi ser positivt på att kommunens upphandlare har tillräckligt med kompetens. Det är viktigt att kompetensen upprätthålls även i kommande rekrytering. Vidare uppmantrar vi utbildning av personal som ofta ägnar sig åt upphandling på enheterna, för att nå djupare kunskap inom respektive upphandlingsområde.

Vi ser positivt på att det finns dokumentation till stöd för genomförande av direktupphandlingar, speciellt då upphandlaren saknar resurser för att själva genomföra dessa.

Av erfarenhet från tidigare granskningar konstaterar vi att verktyg såsom e-handel och analysverktyg för uppföljning av inköp är en förutsättning för att nå en hög effektivitet och god regelefterlevnad. Ett e-handelssystem skulle även tydliggöra vilka som har behörighet för inköp och upphandling vilket underlättar kontroll. I nuläget har inte kommunens upphandlare kunskap om alla inom kommunen som utför inköp på enheterna vilket försvårar möjligheten att säkerställa att all personal har kunskap om lagstiftningen. Utökade kontrollpunkter är väsentligt för att säkerställa avtalstrohet.

5. Granskning av genomförda direktupphandlingar

LOU tillåter att kommunen direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 586 907 kr (2018)⁸. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras. I 6 kap. 7 § LOU framgår vissa krav på dokumentationen, bland annat att upphandlingsdokumenten ska:

- ▶ fastställa föremålet för upphandlingen genom att beskriva myndighetens behov och vad som krävs i fråga om egenskaper hos de varor, tjänster eller byggtreprenader som ska anskaffas,
- ▶ ange vad i beskrivningen som utgör de minimikrav som alla anbud ska uppfylla, och
- ▶ ange kriterierna för tilldelning av kontrakt.

I Konkurrensverkets skrift *Dokumentation av direktupphandlingar* föreslås vilka uppgifter som bör dokumenteras i samband med direktupphandlingar. Granskningen kommer därför att utgå från Konkurrensverkets rekommendationer om vad dokumentationen bör innehålla samt kommunens *Regler för direktupphandling i Nykvarns kommun*.

I granskningen har vi granskat tre genomförda direktupphandlingar från 2017-2018⁹. De granskade upphandlingarna avser:

1. Tillsättande av tillförordnad kommundirektör (KS/2018:291)
2. Arbetsplatser och elevdatorer 2015 (KS/2017:418)
3. Direktupphandling av tillförordnad säkerhetschef (KS/2018:357), påskyndat förfarande.

Samtliga granskade avtal är inom gränsen för tillåten direktupphandling, och uppfyller helt eller delvis Konkurrensverkets förslag. Det första avtalet uppfyller däremot inte kommunens regler för direktupphandling, då enbart två leverantörer tillfrågades.

Granskningspunkt	1	2	3
<i>Konkurrensverkets förslag:</i>			
Namn på upphandlande myndighet	●	●	●
Avtalsföremålet	●	●	●
Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks	●	●	●
Om och hur konkurrensen togs till vara	●	●	●
Leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud	●	●	●
Vilken leverantör som tilldelades avtalet	●	●	●

⁸ Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ inom hela kommunen ska sammanvägas.

⁹ Urvalet är inte slumpmässigt. Med anledning av att kommunen inte har en fullständig förteckning över alla genomförda upphandlingar, samt att det bedömts ytterst komplicerat att sammanställa alla genomförda direktupphandlingar har berörd tjänsteman valt ut tre direktupphandlingar med tillhörande underlag. Detta innebär att vi inte kan säkerställa ett representativt urval.

Det viktigaste skälet för tilldelningen	●	●	●
<i>Dokumentationskrav därutöver enligt kommunens riktlinje</i>			
Pris och kvalitet jämförs	●	●	●
Muntliga anbud från minst tre (3) leverantörer	●	●	●
● = uppfyllt, ● = delvis uppfyllt, ● = ej uppfyllt			

5.1. Bedömning

Dokumentationen av de tre upphandlingarna uppfyller helt eller delvis de förslag som Konkurrensverket ger. Då urvalet inte är slumpmässigt eller kan bedömas representativt bör viss försiktighet tas vid tolkning av resultatet. En av upphandlingarna motsvarar däremot inte kraven i kommunens regler för direktupphandlingar. Framgent bör kommunen säkerställa att kommunens regler för direktupphandlingar är förankrade inom organisationen, samt att dessa efterlevs.

En upphandlande myndighet bör ha kontroll över upphandlingar som genomförs inom myndigheten för att säkerställa att upphandlingarna inte överstiger beloppsgränsen. Vår bedömning är att det inom kommunen inte finns en tillräcklig kontroll i detta avseende.

6. Uppföljning och kontroll

Avtalsförvaltningen syftar till att:

- säkerställa att kvaliteten på utförda varor eller tjänster håller avtalad nivå
- säkerställa att skattemedel används på bästa möjliga sätt
- uppnå verksamhetsmål
- uppnå en affärsmässig relation mellan upphandlande myndighet och leverantör
- god konkurrens på lika villkor för leverantörer då kraven i genomförd upphandling följs upp.

UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN, 2017

Beslut som fattas med stöd av delegation anmäls till kommunstyrelsens nästkommande sammanträde enligt KL 6 kap. 40 §. Vid upphandling ska leverantören och kontraktssumman anges. Anmälan har informations- och kontrollsyfte. Vidare är det nödvändigt att beslut anmäls för att besluten ska vinna laga kraft.

Kommunen har ingen e-handelsportal. Ett e-handelssystem med enbart behöriga inköpare skulle effektivisera upphandlingsarbetet och underlätta kontroll och uppföljning. Uppföljning av upphandlingarnas effekt sker av verksamheterna gällande implementering, leveransk kontroll och operativ uppföljning. Telge inköp har egen undersökning efter att avtal trätt i kraft där involverade medarbetare får svara på frågor.

Intervjuad upphandlare uppger att kommunen i avtal som har ingåtts under året, har implementerat krav i avtalen med leverantörerna om att de ska föra statistik och rapportera.

6.1. Inköp utanför avtal (avtalsstrohet)

Det är önskvärt att kommunen kan följa upp alla inköp och koppla dem till respektive kontrakt, dels för att det ska vara möjligt att kontrollera att leverantörerna följer de priser och andra villkor som man kommit överens om, dels för att kontrollera att det inte förekommer inköp vid sidan om avtalen. Om det förekommer inköp vid sidan om avtalen kan detta vara en indikation på att avtalen inte motsvarar myndighetens behov. Sidoköp kan utgöra otillåtna direktupphandlingar som kan resultera i en talan om ogiltighet eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift, vilket också är starka skäl för att kontrollera inköpen.¹⁰

Kommunen använder Telge Inköps (tibas) avtalskatalog som avtalsdatabas. Avtalskatalogen används för att ha kontroll på ingångna avtal. Upphandlare följer upp ingångna avtal manuellt via faktureringsdatabasen och stämmer av mot avtalsdatabasen. Detta för att manuellt kontrollera vilka inköp som har gjorts utöver gällande avtal.

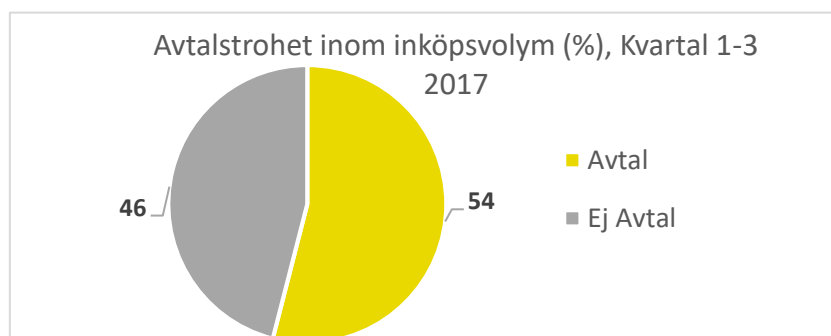
Nykvarn får även en inköpsrapport från Telge inköp varje kvartal med analys¹¹. Inköpsrapporten ger en grundläggande kännedom om vad, hur och för hur mycket kommunen köper. Genom inköpsrapporten för uppföljning av inköp kan ekonomichef och upphandlare kontrollera hela kommunens inköp fördelat på område och leverantörer.

I *Inköpsrapport – Nykvarn total*, kvartal 1-3 2017, konstateras att 46 % av inköpsvolymen sker utan avtal. Se diagram nedan. I intervjuer framkommer dock att tillförlitligheten vad gäller rapporten är låg. Bland annat redovisas flera inköp som kommunen har upphandlat

¹⁰ Konkurrensverket, "Dokumentation av direktupphandlingar"

¹¹ Så kallad spendanalys

eller har ramavtal med som "utanför avtal". Detta gör att de procentuella fördelningarna inte bedöms tillförlitliga av tjänstemän inom kommunen.



INKÖPSRAPPORT – NYKVARN TOTAL, TELGE INKÖP

Det framkommer även att otillåtna direktupphandlingar (över 534 000 kr) genomförts ett flertal gånger. Se nedan tabell.

	Antal	Summa
Otillåtna direktupphandlingar	18	43 461 440 kr
Köp över 10 000kr utanför avtal	287	64 371 639 kr

INKÖPSRAPPORT – NYKVARN TOTAL, TELGE INKÖP

I den inköpsrapport som Telge levererar finns enbart inrapporterade upphandlingar/avtal. De upphandlingar som har gjorts utanför kommunen är således enbart redovisade om det är inmatade i systemet. I granskningen framkommer det att alla inköp inte är inrapporterade vilket föranleder en ofullständig kontroll.

6.2. Bedömning

Vår sammantagna bedömning är att det föreligger ett antal brister i uppföljning och kontroll. I samband med ett EY begärde ut en sammanställning över genomförda direktupphandlingar under 2018, framkom att det inte finns komplett information över genomförda direktupphandlingar tillgängliga för upphandlaren. Möjligheten att få en komplett information avseende de upphandlingar som görs inom kommunen är kopplad till enskilda medarbetares benägenhet att dokumentera i kommunens digitala system. Detta uppges inte ske rutinmässigt vilket innebär att det är komplext och resurskrävande att få tillgång till information avseende genomförda upphandlingar.

Vi ser positivt på att det finns dokumentation till stöd för genomförande av direktupphandlingar, speciellt då upphandlaren saknar tid och resurser för att själv genomföra dessa. En notering är att dokumentationen behöver uppdateras med den nya beloppsgränsen för direktupphandling.

Inköpsrapport används för att följa upp inköp mot avtal. Det framkommer att en stor andel av inköpsvolymen sker utan avtal, samt att ett flertal otillåtna direktupphandlingar genomförts. I granskningen framkommer det däremot att tillförlitligheten i rapporten är låg. Flera avtalade köp som inte genomförts genom Telge Inköp redovisas som "utanför avtal" och alla inköp är inte inrapporterade vilket föranleder en ofullständig kontroll.

Vi anser att det är en brist att det saknas ett proaktivt arbete med inköp som sker utanför avtal och vi framhåller återigen den nytta som system för e-handel medför. Nyttan av

kommunens avtalsdatabas ökar ytterligare om den kopplas ihop med ekonomisystemet så att varje utbetalning lättare kan kopplas till ett avtal.

7. Svar på revisionsfrågor

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för sammanfattande bedömning och rekommendationer.

Delfråga	Svar
Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?	Ja, kommunen har policy, rutiner, vägledningar och mallar med bäring på inköps- och upphandlingsområdet. Kommunens upphandlingspolicy behöver dock revideras för att hållas aktuell mot gällande lagstiftning samt roll- och ansvarsfördelning.
Vilka styrdokument finns inom kommunen med avseende på upphandlingar och inköp?	Kommunen har en upphandlingspolicy som beslutades av kommunfullmäktige 19 juni 2002, § 69, och reviderades senast 21 juni 2006, § 58.
Hur ser roll och ansvarsfördelningen ut när det gäller upphandlingar och inköp?	Kanslichef och samhällsbyggnadschef har enligt delegationsordning formellt ansvar för upphandlingar inom kommunen. Till stöd har kommunen haft en upphandlare under 2018. Initialt en funktion på 100 %, för att under det andra halvåret 2018 ha en funktion på 40 %.
Nyttjas externt upphandlingsstöd vid stora upphandlingar?	Ja, Telge Inköp, SKL Kommentus, Kammarkollegiet. Vid ett tillfälle accepterades en option från Upphandling Södertörn.
Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?	<p>Delvis. Kommunen använder Telge Inköps (tibas) avtalskatalog som avtalsdatabas. Avtalskatalogen används för att ha kontroll på ingångna avtal. Upphandlare följer upp ingångna avtal manuellt via faktureringsdatabasen och stämmer av mot avtalsdatabasen. Däremot framkommer det att kommunens alla avtal inte finns registrerade i databasen, vilket gör att kontrollen inte kan anses tillräcklig.</p> <p>Genom Telge inköps inköpsrapport, vilken redovisas varje kvartal, finns viss möjlighet att följa upp de inköp som görs inom kommunen. Denna baseras på det som finns inrapporterat och bedöms därmed inte vara komplett. I granskningen framkommer det även rapportens tillförlitlighet är låg.</p>
Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten?	Delvis. Inköpsansvariga på samhällsbyggnadsavdelningen har erhållit information under året. Upphandlare har även varit ute i verksamheterna och informerat, samt tagit fram mallar. Då kommunen inte har någon förteckning över alla inköpsansvariga ute i

	<p>verksamheterna, har kommunen svag kontroll över ansvariga vilket gör det svårt att identifiera funktioner med behov av utbildning och information.</p>
<p>Har kommunen egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?</p>	<p>Delvis. Det finns en strukturerad kontroll av upphandlingar som sker genom Telge inköp. Kommunen har däremot ingen kontinuerlig kvalitetssäkringskontroll avseende upphandlingar och direktupphandlingar genomförda inom organisationen.</p>
<p>Hur stor del av inköpen sker utan upphandling, och därmed i avsaknad av gällande ramavtal?</p>	<p>Med anledning av att avtalsdatabasen inte bedöms komplett är det inte möjligt att på ett ändamålsenligt vis kontrollera hur stor del av inköp som sker utan upphandling och därmed utanför avtal.</p> <p>Den inköpsrapport från Telge inköp av kvartal 1-3, 2017, visar på att 46 % av inköpsvolymen sker utan avtal. I granskningen framkommer det däremot att tillförlitligheten i rapporten är låg.</p>

Nykvarn den 21 februari 2019

Johan Perols
EY

Madeleine Gustafsson
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Upphandlare, t o m 30 aug 2018
- ▶ Chef kommunledningsförvaltningen
- ▶ Kommundirektör
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Upphandlare 40 %, konsult, fr o m okt 2018

Dokument:

- ▶ Delegationsordning för kommunstyrelsen antagen den 2 december 2014, § 189
- ▶ Upphandlingspolicy Nykvarns kommun, antagen av kommunfullmäktige 19 juni 2002, § 69 och justerad 21 juni 2006, § 58
- ▶ Vägledning vid direktupphandling
- ▶ Regler för direktupphandling i Nykvarns kommun, 18 februari 2013.
- ▶ Samarbetsavtal – upphandlingar, Telge inköp, Avt 2015:63, 7 december 2015.
 - Förlängning av avtal, Samarbetsavtal – Upphandlingar, 18 december 2017.
- ▶ Konkurrensverket, "Dokumentation av direktupphandlingar", januari 2016.
- ▶ Inköpsrapport – Nykvarn Total, kvartal 1-3, 2017, Telge Inköp
- ▶ Inköpsrapport – Ekonomichef, kvartal 1-3, 2017, Telge Inköp

Granskade direktupphandlingar:

- ▶ Tillsättande av tillförordnad kommundirektör (KS/2018:291)
 - Offertförfrågan
 - Utvärderingsbilaga
 - Anbudsöppningsprotokoll
 - Tilldelningsbeslut
 - Avtal
- ▶ Arbetsplatser och elevdatorer 2015 (KS/2017:418)
 - Avropsförfrågan
 - Svarsmall, utvärdering
 - Anbudöppningsprotokoll
 - Tilldelningsbeslut
 - Kontrakt
- ▶ Direktupphandling av tillförordnad säkerhetschef (KS/2018:357), påskyndat förfarande.
 - Offertförfrågan
 - Utvärderingsbilaga
 - Anbudsöppningsprotokoll
 - tilldelningsbeslut