

## Revisionsrapport

# Granskning av direktupphandling

Mariestads kommun

Nils Nordqvist  
Certifierad  
kommunal revisor

Oktober 2017

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund .....	3
1.2. Revisionsfråga och revisionskriterier.....	3
1.3. Metod och avgränsning .....	4
<b>2. Lagar och riktlinjer.....</b>	<b>5</b>
2.1. Lagar .....	5
2.2. Dokument och riktlinjer .....	5
<b>3. Granskningsresultat och bedömning.....</b>	<b>6</b>
3.1. Organisation och ansvarsfördelning.....	6
3.2. Policy och riktlinjer kring direktupphandling .....	7
3.2.1. Bedömning och rekommendation .....	8
3.3. Dokumentationsplikten .....	8
3.3.1. Verifiering .....	9
3.3.2. Bedömning och rekommendation.....	10
3.4. Uppföljningar av dokumentationsplikten .....	11
3.4.1. Bedömning och rekommendation .....	12
3.5. Avtalstrohet .....	12
3.5.1. Verifiering .....	12
3.5.2. Bedömning och rekommendation.....	14
<b>4. Revisionell bedömning.....</b>	<b>15</b>
4.1. Svar på revisionsfrågan .....	15

## Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mariestads kommun genomfört en granskning avseende rutiner kring och hantering av direktupphandlingar. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas arbete med direktupphandlingar är ändamålsenlig?

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen är att kommunens arbete med direktupphandlingar inte är ändamålsenligt. Det är dock positivt att kommunen har tagit fram uppdaterade styrdokument inom området. Kommunen har också tagit fram andra stödjande dokument till verksamheterna, lämnat information i olika medium och tagit fram blanketter samt erbjudit och utfört utbildningar till personalen. Vi ser positivt på att kommunen vidtagit dessa åtgärder men vår bedömning utifrån genomförd granskning är trots dessa insatser att den interna kontrollen inom området behöver stärkas. Vi bygger vårt svar på:

- Dokumentationsplikten efterlevs inte i tillräcklig utsträckning.
- Att det inte görs någon strukturerad uppföljning av direktupphandling eller avtalstrohet.

Nedan redovisar vi våra väsentligaste rekommendationer utifrån genomförd granskning. Vi rekommenderar kommunen att:

- säkerställa att direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras.
- tydliggör kraven på hur direktupphandlingar skall sparas och sammanställas. Säkerställ att kopior av alla utförda direktupphandlingar skickas in till upphandlingsenheter för att kunna ha en samlad bild av kommunens totala inköp.
- att säkerställa att information kring upphandling och inköp når de medarbetare som genomför inköp.
- säkerställa att kommunens avtalsdatabas är uppdaterad och aktuell.
- säkerställa dokumentationsskyldigheten avseende direktupphandlingar följs upp.
- skapa en rutin för regelbunden kontroll avseende köptrohet inom kommunen samt att på andra sätt agera för att höja köptroheten inom kommunen.
- utreda vad anledningen till den stora mängden småinköp är och utvärdera nuvarande inköpsorganisationen, finns det anledning att minska antalet medarbetare med rätt att genomföra inköp, möjligen begränsa antalet medarbetare till den organisation kommunen själv har definierat.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i rapporten

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Det är viktigt att en upphandlande verksamhet har kontroll över sina inköp och sina avtal och dokumenterar hur de har ingåtts. Det är grundläggande för att arbeta strategiskt med upphandlingar och för att bättre dra nytta av de medel som används för att köpa varor och tjänster. Dokumentationen är också viktig för den egna uppföljningen av inköp.

Det är även av stor betydelse att upphandlande myndighet efterlever ingångna avtal, det som brukar kallas avtalstrohet. Konsekvenserna av brister kan vara att lagen inte följs, att inköpsverksamheten blir ineffektiv och att förtroendet för kommunen skadas.

Från och med 1 juli 2014 gäller nya regler vid direktupphandling. Detta innebar höjda gränser för när direktupphandling är tillåten. Från och med 1 januari 2016 gäller 534 890 kronor enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Enligt reglerna ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandling och har en skyldighet att dokumentera direktupphandlingar som har ett värde över 100 000 kronor.

Denna granskning riktar in sig på avtalstrohet samt inköp inom spannet från 100 000 kronor upp till gränobeloppet om 534 890 kronor. Dessa inköp sköter förvaltningarna oftast i egen regi och omfattar ofta ett stort antal inköp årligen till betydande värden. Revisorerna har inom ramen för sin riskbedömning beslutat att granska direktupphandlingar.

## 1.2. Revisionsfråga och revisionskriterier

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: *Är kommunstyrelsens arbete med direktupphandlingar ändamålsenligt?*

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunens policy och riktlinjer
- EU-direktiv avseende offentlig upphandling

Med utgångspunkt från dessa har följande kontrollmål formulerats:

- Policy och riktlinjer inom området omfattar regler kring direktupphandling och överensstämmer med bestämmelser och lagar inom området.
- Dokumentationsplikten är säkerställd.
- Verksamheterna har kännedom kring vilka ramavtal som gäller inom kommunen.
- Avtalstrohet inom kommunen är säkerställd.
- Uppföljningen av direktupphandlingar och avtalstrohet är ändamålsenlig.

### **1.3. Metod och avgränsning**

Granskningen har inletts med en genomgång av styrande dokument inom området upphandling. Uppgifter om inköp har hämtats ur leverantörsreskontran och jämförts med ingångna ramavtal för åren 2015 och 2016. Stickprovsanalys har utförts på de inköp som överstiger 100 tkr. Totalt har 1 633 transaktioner gått igenom mot ramavtal och närmare uppföljning har genomförts avseende 198 inköp från 106 leverantörer. Avseende avtalstrohet har vi analyserat inköp genomförda under 2015 och 2016 inom områdena; livsmedel, sjukvårdsartiklar, kontorsmaterial, arbetskläder samt entreprenadtjänster.

En begränsning i granskningen är att vi jämfört inköp med avtal, finns avtal med leverantören inom kommunen har vi markerat detta inköp som acceptabelt. Det kan givetvis finnas tillfällen då inköp sker från en leverantör avseende andra varor eller andra tjänster än de som ingår i avtalet, den fördjupningen är inte gjord i denna granskning.

## **2. Lagar och riktlinjer**

### **2.1. Lagar**

Lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde ikraft 1 januari 1994 till följd av EU:s upphandlingsregler. LOU omfattar upphandlingar hos kommuner, landsting, staten och offentligt ägda företag. Syftet för lagstiftningen är att följa EU:s fyra friheter; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom EU:s inre marknad. Således skall lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

Direktupphandling är en upphandlingsform som har lägre krav än en vanlig upphandling. Detta kan tillämpas om en upphandlings värde inte överstiger 534 890 kronor eller om det finns synnerliga skäl (skäl som upphandlande myndighet inte råår över). Dock krävs att en organisation har riktlinjer för direktupphandling samt att krav på dokumentation finns för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet gällande upphandlingslagstiftningen. En upphandlingsskadeavgift kan dömas ut om det skett en otillåten direktupphandling där avtal ingåtts med leverantör utan utannonsering. Avgiften får inte överstiga tio procent av det aktuella avtalets värde och den maximala avgiften som kan åläggas den upphandlande myndigheten är tio miljoner kronor.

### **2.2. Dokument och riktlinjer**

Ofta sker styrningen av upphandlingsarbetet inom en myndighet genom en intern policy och interna riktlinjer, där policyn kan syfta till att beskriva vilka principer som gäller vid köp, hur man motverkar korruption samt tydliggöra målsättningar för upphandlingsverksamheten. Riktlinjerna kan vara mer detaljerade med regler för vem som får upphandla till vilka värden, regler för konkurrensutsättning, direktupphandlingsregler, den praktiska hanteringen etc. Sådana dokument bör vara fastställda i kommunfullmäktige för att ge avsedd tyngd samt att det kontinuerligt bör följas upp hur dessa tillämpas ute i verksamheterna.

## **3. Granskningsresultat och bedömning**

I granskningen har vi tagit del av grunderna för Mariestads kommuns interna kontroll kring upphandling och inköp i allmänhet och direktupphandling i synnerlighet. Vi har genomfört intervjuer med upphandlare inom kommunen samt med kommunens redovisningschef som också är ansvarig för upphandlingsfrågor inom kommunen. Vi har analyserat inköp tillsammans med tjänstemän inom de olika sektorerna som har ansvar för inköp och upphandling i Mariestads kommun. Vi har också genomfört stickprovskontroller avseende fakturor inom det spann där direktupphandling krävs och även granskat avtalstroheten via analyser av kommunens bokförda kostnader inom ett antal områden. Resultatet av granskningen presenteras nedan.

### **3.1. Organisation och ansvarsfördelning**

Mariestads kommun har ingen egen inköpsavdelning. Kommunstyrelsen och respektive nämnd ansvarar för sina specifika inköp och investeringar. Det är sektorcheferna som har ansvar för att inköp inom deras sektor följer gällande lagstiftning och de policys och riktlinjer som fastställts av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen.

Kommunfullmäktige har under 2014 fastställt styrdokumentet "Riktlinjer för upphandling och inköp" som ger grunderna kring uppgifter och ansvar för inköp och upphandling. För mer specifik vägledning hänvisar riktlinjerna till tillämpningsanvisningar som mer i detalj tydliggör upphandlings- och inköpsprocessen. Dessa tillämpningsanvisningar är fastställda av kommunstyrelsen i september 2015.

Det är kommunstyrelsen som har det strategiska ansvaret för all upphandlingsverksamhet i kommunen och kommunstyrelsens verkställande organ är upphandlingsenheten som är organiserad under redovisningsenheten med kommunens redovisningschef som ansvarig tjänsteman.

Organisation och ansvar för olika delar av inköpsprocessen framgår tydligt i kommunens tillämpningsanvisningar. Kortfattat och något förenklat kan man säga att kommunens sektorer har ett långtgående ansvar för att inköp inom deras verksamhetsområde sker på ett korrekt sätt, att lagar och riktlinjer följs, att inköp görs utifrån gällande ramavtal och att ha en adekvat och tillräckligt kompetent personal för att utföra uppdraget.

Upphandlingsenhetens ansvar, eller upphandlarnas ansvar som det står i tillämpningsanvisningarna, är att vara en samordnande, utvecklande och rådgivande funktion inom inköpsområdet. De är också ansvariga för att genomföra formaliserade upphandlingar i enlighet med LOU. Detta arbete sköts i praktiken av två heltidsanställda upphandlare inom upphandlingsenheten som praktiskt sköter de förvaltningsövergripande upphandlingarna, ramavtal, avtalsuppföljning, stöd till avdelningar och enheter i deras upphandlingar, kompetensutveckling av kommunens upphandlingsverksamhet samt uppföljning och utveckling av policy, organisation och rutiner inom upphandlingsområdet. Det finns också en resurs inom sektor samhällsbyggnad som arbetar med upphandlingsfrågor främst inom fastighetsfrågor och entreprenadtjänster.

Det framgår av kommunens tillämpningsanvisningar att tjänstemän inom de olika sektorerna, som genomför inköp, är skyldiga att följa gällande ramavtal och genomföra sina inköp i linje med dessa avtal. Däremot finns inga tydliga regler för hur tjänstemännen skall hantera områden där ramavtal saknas, dock finns information om direktupphandlingar. Av tillämpningsanvisningarna framgår:

*”Sektorernas chefer ansvarar för att inköp sker från upphandlade avtal när sådana finns.”*

*”Sektorernas chefer ansvarar för att direktupphandling av enskilda behov inom aktuellt verksamhetsområde genomförs i enlighet gällande regler och riktlinjer.”*

Inom kommunen finns det en beställarorganisation med behöriga beställare och inköpssammordnare inom respektive sektor. Kommunen har dock inte fullt ut begränsat inköp till dessa individer utan det är fler som kan genomföra inköp idag. Tanken och målsättningen är att endast de behöriga beställarna skall ha rätt att genomföra inköp men dit har kommunen en bit kvar. För att bli behörig beställare måste man ha genomgått en internutbildning i inköp och upphandling. Det har också diskuterats att införa en inköpsavdelning inom kommunen men detta har inte kommit längre än just diskussioner.

Upphandlingsenheten har ett informationsansvar avseende inköp och upphandling och finns tillgänglig som stödfunktion till samtliga beställare inom kommunen, denna kommunikation skall helst gå igenom de utsedda inköpssamordnarna i de olika sektorerna. Upphandlingsenheten ser också till att information finns på kommunens intranät med allmän information, lathundar, avtalsdatabas, blanketter med mera.

Kommunen genomför inte alla upphandlingar i egen regi utan samarbetar kring vissa upphandlingar med andra kommuner i länet, med regionen och ansluter sig även till nationella upphandlingar så som upphandlingar genomförda av SKLs upphandlingsenhet Kommentus.

### **3.2. Policy och riktlinjer kring direktupphandling**

När de nya reglerna avseende direktupphandling trädde ikraft 1 juli 2014 beslutades inte bara om nya gränsvärden och dokumentationsplikt avseende direktupphandlingar, utan LOU ställer också krav på att upphandlande myndigheter beslutar om riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjer för direktupphandling kan vara separata eller ingå i en policy för upphandlingsverksamheten. Konkurrensverket har tagit fram ett klagörande för vad som bör ingå i upphandlande myndigheters riktlinjer om direktupphandling och anger bland annat följande:

- När direktupphandling får genomföras.
- Att redan existerande och lämpliga avtal ska användas innan en ny direktupphandling genomförs.
- Vem eller vilka som har rätt att genomföra direktupphandlingar och till vilka beloppsgränser som gäller.
- Hur upphandlingar ska samordnas inom kommunen eller inom länet.
- När skriftliga avtal ska upprättas.
- Hur dokumentationen ska ske.
- Vad som gäller avseende sekretess.
- Vad som ska arkiveras.



Inom Mariestads kommun ingår information avseende direktupphandlingar i ovan nämnda riktlinjer och tillämpningsanvisningar kring inköp och upphandling, tillämpningsanvisningarna innehåller detaljerad information kring när och hur direktupphandlingar får genomföras. Kommunen har också tagit fram ett dokument för dokumentation av direktupphandlingar. Detta är hämtat från konkurrensverket och uppfyller således dokumentationskraven för direktupphandlingar om dokumentet fylls i korrekt.

### 3.2.1. Bedömning och rekommendation

Nuvarande riktlinjer för inköp och upphandling antogs 2014 och omfattar de nya bestämmelserna i LOU och ger, genom underliggande tillämpningsanvisningar, detaljerad information kring direktupphandlingar. Enligt vår bedömning innehåller riktlinjerna den information som kan anses nödvändig och presenterar också informationen på ett tydligt och användarvänligt sätt.

Trots att riktlinjer, förtryckta blanketter, utbildning och annan information kring direktupphandling finns är uppdaterad och enligt vår bedömning korrekt och användarvänlig har vi i denna granskning noterat tecken som tyder på att det finns ett behov av utökad stöd gällande upphandlingsfrågor ute i verksamheterna.

Eventuellt kan det vara intressant att begränsa antalet inköpare till de behöriga beställare som uppfyller de krav som fastställs i kommunens tillämpningsanvisningar. Detta för att säkerställa att kunskapen är tillräckligt hög hos de beställer varor och tjänster och för att underlätta informationsspridning vid förändringar av regelverk eller andra nyheter inom området.

Vi rekommenderar kommunen att:

- att säkerställa att information kring upphandling och inköp når de medarbetare som genomför inköp.

## 3.3. Dokumentationsplikten

Upphandlande myndighet ska, enligt LOU, kunna styrka att avtal ingåtts i enlighet med lagstiftningen, bland annat ifall någon ansöker om att avtalet ska ogiltigförklaras. Avseende de nya reglerna kring direktupphandlingar som trädde ikraft 1 juli 2014 fastslogs också ett dokumentationskrav för direktupphandlingar över 100 tkr. Den upphandlande myndigheten bör ha stödmaterial för att säkerställa att dokumentationsplikten uppfylls.

Det bör finnas en blankett för varje avtal. Dokumentationen bör innehålla:

- *Inköpare, kontaktperson, förvaltning, avdelning*
- *Avtalsföremålet, typ av vara eller tjänst*
- *Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks*
- *Om och hur konkurrens togs tillvara*
- *Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud*
- *Vilken leverantör som tilldelades avtalet*
- *Det viktigaste skälet för tilldelningen*

Mariestads kommun har tagit fram en blankett för dokumentation av direktupphandling som uppfyller kraven enligt ovan. Kommunen har också, som nämndes ovan, tagit fram vägledning för direktupphandlingar som ingår i tillämpningsanvisningarna till riktlinjer för inköp och upphandling. En vägledning som vi upplever som både tydlig och

användarvänlig. Det framgår också av dokumentet att inköp över 100 tkr måste dokumenteras och även att inköp under 100 tkr bör dokumenteras. I tillämpningsanvisningarna beskriver kommunen vilka krav som finns på dokumentationen, dessa krav överensstämmer väl med genomgången ovan. På kommunens intranät finns den framtagna blanketten tillgänglig för nedladdning.

Alla direktupphandlingar skall således dokumenteras och en blankett finns framtagen för ändamålet. Det framgår dock inte tydligt av kommunens riktlinjer hur dokumentationen skall arkiveras. Det finns dock information om att avtal och upphandlingsdokumentation skall diarieföras på kommunens intranät.

### 3.3.1. Verifiering

Nästa steg i granskningen var att ta fram stickprov för att undersöka om dokumentationsplikten är säkerställd inom kommunen. Stickproven har tagits på alla inköp mellan 100 000 kronor upp till gränsvärdet på 534 890 kronor under 2015 och 2016. Vi har i vår granskning utgått från samtliga utbetalningar inom intervallet vilka uppgick till 1633 stycken. Av dessa avsåg 1 042 stickprov utbetalningar som inte berörs av LOU, ersättningar, bidrag lokalhyror med mera. Av de kvarvarande stickprov, 591 stycken, var 348 stickprov inköp från en leverantör där Mariestads kommun har ett gällande ramavtal. De kvarvarande 243 stickproven avsåg inköp från ett hundratal olika leverantörer. Ett urval från respektive leverantör granskades närmare.

Av de 106 leverantörerna visade det sig att 21 inköp var acceptabla och 56 stickprov hade brister av någon form och 29 borde inte ha ingått i utredningen då inköpen baserade sig på ett upprättat avtal. Dessa avtal framgick dock inte av kommunens centrala avtalsdatabas. Dessa 29 stickprov borde således inte varit med i denna granskning varför vi lyfter ur dessa ur jämförelsen. Således kvarstår en granskning av 77 stickprov.

Vi noterar att kommunen kan förbättra sitt arbete med att sammanställa vilka gällande avtal som tecknats runt om i kommunen.

I tabellen nedan sammanställs granskningen:

Anledning	Antal	Andel
Direktupphandlat på ett korrekt sätt.	13	17%
Serviceavtal eller annat avtal finns för inköpet.	8	10%
<b>SUMMA</b>	<b>21</b>	<b>27%</b>
Ingen upphandling utförd, förklaring saknas.	23	30%
Ingen upphandling, hänvisar till att det endast finns en leverantör eller att speciallist krävs. Upphandlingen/inköpet ej dokumenterat i enlighet med riktlinjer.	9	12%
Direktupphandling utförd enligt tjänstemän, dock ingen dokumentation.	12	16%
Direktupphandlat utförd enligt tjänstemän, men beloppet överstiger direktupphandlingsgränsen.	4	5%
Akutåtgärd, upphandling har av den anledningen inte hunnits med.	3	4%
Direktupphandlat med annan brist	5	6%
<b>SUMMA</b>	<b>56</b>	<b>73%</b>

Vi kan notera att tretton stickprov är korrektupphandlade och även korrekt dokumenterade. Åtta stickprov avser inköp som är baserade på olika avtal, serviceavtal eller annat. Det är inte ovanligt att serviceavtal tecknas i samband med en installation, exempelvis vid en installation av en ny fläktanläggning. Dessa båda alternativ har vi bedömt som helt acceptabla och de utgör 27 % av stickproven. Vi vill dock poängtera vikten av att även serviceavtal (eller avtal av annan karaktär) upphandlas i de fall de inte är en del i upphandlingen av själva anläggningen, denna aspekt har vi inte granskat i denna rapport.

Vi har påträffat en hel del stickprov som på något vis avviker från kraven på direktupphandling. Det kan vara att tjänstemän hävdar att de genomfört en upphandling men de har ingen dokumentation att visa upp. Vi har också noterat att tjänstemän valt att inte genomföra en upphandling med hänvisning till att det bara finns en leverantör, att det rör sig om en specialvara eller specialkompetens. Vi har också noterat att man hänvisar till att det var bråttom.

Gemensamt för dessa stickprov (29 stycken eller 38 procent) är att kommunen inte har dokumenterat beslutet att inte upphandla med hänvisning till någon av ovan anledningar. I de fall där kommunen eftersöker leverantörer men bara hittar en leverantör som kan utföra ett visst jobb kan det vara ett rimligt utfall av en direktupphandling och därmed en acceptabel hantering om man bara dokumenterar den slutsatsen. Det torde dock vara relativt sällsynt med varor och tjänster där man blir beroende av en enda leverantör och dessutom är det en anledning för upphandlaren att fundera på om man som upphandlande myndighet gjort tillräckligt för att hitta alternativa leverantörer.

Vi har också noterat fyra fall där direktupphandling är utförd enligt tjänstemännen men där det upphandlade beloppet, ackumulerat på flera inköp, överstiger gränsvärdet för direktupphandling. Således borde dessa inköp inte skett via direktupphandling utan borde skett via en mer formaliserad upphandling med annonsering, formell anbudsöppning med mera.

Slutligen har vi noterat 23 stickprov där ingen dokumentation finns och där vi inte heller har hittat någon förklaring till varför upphandling inte har gjorts. Dessa 23 stickprov motsvarar 30 % av urvalet.

### *3.3.2. Bedömning och rekommendation*

Trots att vi noterat flera bra exempel på direktupphandlingar under granskningen är slutsatsen att dokumentationen av direktupphandlingar behöver stärkas inom kommunen. Granskningen visar att dokumentationsplikten inte är säkerställd. Efter samtal med tjänstemän inom kommunen har vi fått uppfattningen att viljan bland den stora majoriteten av beställare inom kommunen är att göra rätt för sig, man kolla upp priser, man jämför och upphandlar effektivt med kommunens bästa i tanken. Problemet är att tjänstemännen ute i kommunen inte fullt ut har förstått sitt ansvar att dokumentera även direktupphandlingar och därmed blir en uppföljning av dessa upphandlingar omöjlig.

Dokumentationsplikten är inte ett fokus inom alla verksamheter och det finns idag inga tydliga regler i kommunens riktlinjer för hur dokumentationen kring direktupphandlingar skall sparas eller arkiveras. Dock framgår det av kommunens intranät att alla handlingar som har med direktupphandlingen att göra ska diarieföras och arkiveras hos beställaren. Står också att kopia på ramavtal skall skickas till upphandlingsenheten. Detta är bra och vi anser att denna information även borde lyftas in i kommunens styrdokument.

Mariestads kommun har arbetat fram en inköpsorganisation, som beskrevs i kapitel 3.1. Kommunen har definierat olika befattningshavare som har olika befogenheter, som inköpssammordnare, behöriga beställare med flera. Problemet är att många anställda

utanför denna inköpsorganisation fortfarande har rätten att genomföra inköp, detta gör att beställningsrätten inom kommunen är relativt decentraliserad. Kommunens upphandlingsenhet har också gjort relativt stora insatser för att nå ut med information. Upphandlingsenheten har bland annat genomfört utbildningar, tagit fram riktlinjer, blanketter och annan information. Trots dessa insatser förefaller inte informationen få fäste i organisationen. Utifrån att kommunen har genomfört insatser för att sprida informationen på olika sätt och att resultatet av vår granskning ändå är relativt svagt rekommenderar vi kommunen att se över antalet medarbetare som har rätt att genomföra inköp i kommunen. Ett förslag är att begränsa inköpsrätten till den inköpsorganisation som kommunen själv beskriver i sina tillämpningsanvisningar till riktlinjer för inköp och upphandling. Med ett mindre antal beställare förbättras förutsättningarna att nå ut med information i upphandlings- och inköpsfrågor till berörda personer.

Vi rekommenderar kommunen att ta initiativ till att:

- säkerställa att direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras.
- tydliggör kraven på hur direktupphandlingar skall sparas och sammanställas och säkerställ att kopior av alla utförda direktupphandlingar skickas in till upphandlingsenheter för att kunna ha en samlad bild av kommunens totala inköp.
- säkerställa att befintliga inköpare nås av och följer fastställda riktlinjer och lagar kring direktupphandling.
- utvärdera nuvarande inköpsorganisationen, finns det anledning att minska antalet medarbetare med rätt att genomföra inköp, möjligen begränsa antalet medarbetare till den organisation kommunen själv har definierat.
- säkerställa att kommunens avtalsdatabas är uppdaterad och aktuell.

### **3.4. Uppföljningar av dokumentationsplikten**

För att säkerställa att kommunen efterlever kraven på dokumentationsplikten kan det vara av intresse att genomföra kontroller eller uppföljningar av efterlevnaden. Vi har inte i denna granskning noterat att upphandlingsenheten eller någon annan enhet eller befattningshavare har fått ett tydligt uppdrag att utföra en sådan uppföljning eller kontroll. Inte för direktupphandlingar och inte heller för kontroll av avtalstrohet vilket vi återkommer till i kapitel 3.5.

Kommunen har sedan något år tillbaka ett system för inköpsanalys men man utför än så länge inga systematiska analyser i systemet då kommunen för tillfället inte har personalresurser till detta. Att utnyttja detta system för inköpsanalys skulle sannolikt vara ett bra verktyg för att följa upp både dokumentationsplikten för direktupphandlingar och även avtalstroheten avseende ramavtal.

Som det ser ut idag finns det relativt små möjligheter för uppföljning och kontroller för att säkerställa att ramavtal följs eller om direktupphandlingar dokumenteras på ett korrekt sätt. Vi har dock noterat en ambition från upphandlingsenhetens sida att utföra denna typ av uppföljningar. Hittills har utrymmet för systematisk och regelbunden uppföljning inte funnits på grund av resursbrist, övriga åtaganden har prioriterats. Sporadiska uppföljningar har dock gjorts men då främst avseende uppföljning av ramavtal.

### 3.4.1. Bedömning och rekommendation

Vi har i denna granskning kontrollerat inköp inom intervallet 100 tkr till 535 tkr under åren 2015 och 2016. Stickproven omfattar ett par hundra inköp till ett belopp av drygt 38 mnkr varav vi granskat ungefär hälften närmare. För de allra flesta av dessa inköp borde en dokumentation av direktupphandling finnas upprättad men saknas i en majoritet av de granskade stickproven.

Kommunen har tagit fram övergripande rutiner och riktlinjer för direktupphandlingar men riktlinjerna tar inte upp uppföljningen av dokumentationsplikten. Vi kan konstatera att ingen strukturerad uppföljning har gjorts som avser dokumentationsplikten av direktupphandling.

Vi rekommenderar kommunen att:

- säkerställa att kommunen följer upp inköp i allmänhet och dokumentationsskyldigheten avseende direktupphandlingar i synnerhet.

## 3.5. *Avtalstrohet*

Vi har som ett led i denna granskning även genomfört en översiktlig kontroll av avtalstrohet, det vill säga om inköp sker via de ramavtal som kommunen har anslutit sig till.

Som framgick i kapitel 3.4. genomför kommunen inga systematiska kontroller av dokumentationsplikten avseende direktupphandlingar. Vi har inte heller noterat att någon systematisk uppföljning sker av inköp i övrigt, det vill säga kontroll av att inköp endast sker i enlighet med upprättade ramavtal, det som brukar kallas för avtalstrohet. Inom kommunen kan vi konstatera att respektive inköpare är ansvarig för att känna till vilka ramavtal som finns och att också köpa in i enlighet med dessa avtal. Vem som ansvarar för kontroll och uppföljning av att så faktiskt sker framgår inte tydligt av kommunens riktlinjer. Rimligen borde ett sådant ansvar ligga på upphandlingsenheten som har ett samordnande ansvar för inköp- och upphandlingsfrågor i kommunen. Som framgår av kapitel 3.4. arbetar också enheten med frågan och genomför sporadiska uppföljningar, det finns dock inte ett systematiskt arbete med uppföljning av avtalstrohet.

Resursbrist är således huvudanledningen till att uppföljning av avtalstroheten inte utförs i tillräcklig omfattning. Det har förts diskussioner inom kommunen om att finna resurser för en tjänst dedikerad till uppföljning och analys av inköp. Dessa inköpsanalyser skulle utföras via det system för inköpsanalys som kommunen har köpt in. I dagsläget finns dock inga fastställda planer eller beslut avseende denna fråga.

### 3.5.1. Verifiering

Vi har i vår granskning analyserat kostnadskonton för inköp av livsmedel, sjukvårdsartiklar, kontorsmaterial, arbetskläder samt entreprenadtjänster under åren 2015 och 2016. Vi har i genomgången noterat ett antal felkonteringar. Exempelvis finns leverantörer som inte levererar livsmedel bokförda som inköp av livsmedel i kommunens bokföring. Tillika kan inköp som avser livsmedel vara konterade på andra kostnadskonton. Denna typ av fel finns men inte i någon stor omfattning och vår bedömning är att effekten av dessa fel inte påverkar våra slutsatser väsentligt.

Fler sådana parametrar som gör att denna översiktliga granskning inte blir helt rättvisande kan föreligga men genomgången visar ändå att kommunen kan förbättra sin avtalstrohet inom vissa av de granskade områdena.

Granskningen gav följande resultat:

	Livsmedel	Sjukvårds- artiklar	Kontors- material	Arbets- kläder	Entre- prenader
Totalt inköp (tkr)	41 565	2 233	1 530	2 577	265 200
Från ramavtal (tkr)	36 384	2 107	857	1 786	199 000
Avtalstrohet (%)	88%	94%	56%	69%	75%
Antal leverantörer	132	25	82	56	190
Antal avtal inom inköpsområdet	13	1	2	2	33

Ovan avser inköp under åren 2015 och 2016. Tydligt är att avtalstroheten är relativt god avseende sjukvårdsartiklar, livsmedel och entreprenader. Det visar också på en tydlig förbättringspotential finns arbetskläder och framförallt kontorsmaterial. Avseende livsmedel och entreprenader är avtalstroheten god procentuellt men fortfarande ett relativt stora belopp (ca 5,2 mnkr för livsmedel och 18,9 mnkr för entreprenader) som handlas vid sidan om gällande ramavtal. Det omvända kan sägas om kontorsmaterial där en relativt liten andel köps in från gällande avtal men det rör sig inte om lika väsentliga belopp.

Entreprenadtjänster visade sig vara ett relativt svårt område att granska då det omfattar ett stort antal avtal, inte bara ramavtal utan även avtal avseende engångsinköp. Antalet avtal gör att uppföljningen blir svårare men våra slutsatser är att avtalstroheten är förhållandevis god, men det finns ett utrymme att snäppa upp inköpsrutinerna ytterligare. Vidare har vi haft svårt att få en helhetsbild av vilka avtal som faktiskt finns inom kommunen. Inte minst gällande entreprenader där inköpen till stor del hanteras av sektor samhällsbyggnad. Många av de avtal vi samlat in i denna granskning saknas i kommunens avtalsdatabas som upphandlingsenheten administrerar. Vi rekommenderar kommunen att säkerställa att alla aktuella ramavtal finns tydligt sammanställda hos upphandlingsenheten, denna databas får gärna även innefatta upphandlade inköp av engångskaraktär, investeringar eller annat.

Avseende entreprenadtjänster kan vi notera att de största inköpen genomförs i linje med ramavtal men att ett stort antal mindre inköp genomförs utanför gällande ramavtal. Vi har summerat inköp utanför ramavtal inom vissa intervall. Vi har då noterat 12 leverantörer utan avtal där inköp över 250 tkr har genomförts under 2015 eller 2016. Vidare har vi noterat småinköp, under 250 tkr per leverantör under 2015 och 2016, från ca 150 leverantörer.

Vi har gjort samma notering avseende övriga inköpsgrupper, det är ett stort antal leverantörer inom alla granskade inköpsområden, även inom de inköpsgrupper som har hög avtalstrohet. Detta visar att kommunen genomför majoriteten av sina inköp, de stora inköpen, inom gällande avtal men kommunen genomför vid sidan av gällande ramavtal ett stort antal mindre inköp hos ett stort antal leverantörer.

Kommunen har, efter att vi delgett dem vårt resultat, genomfört analyser i sitt inköpsanalyssystem, Bubo som vi nämnt tidigare i rapporten. Systemet utgår inte från bokföring i sin analys av inköp utan registrera istället SNI-koder (SNI är en standard för att dela in företags verksamhet i olika näringsgrenar) och kopplar dessa SNI-koder till de inköp som genomförts inom kommunen. Resultatet från kommunens analys avvek relativt mycket från vår granskning både vad avser omfattning, avtalstrohet och antalet leverantörer inom varje område.

Framförallt hade inköp av kontorsmaterial en betydligt högre avtalstrohet i kommunens analys (93%) än i vår granskning (56%). Entreprenader stack i stället ut åt andra hållet, de fick en betydligt sämre avtalstrohet i SNI-analysen (66%) än i vår analys (93%). Dessa skillnader mellan vår analys och kommunens SNI-analys bör analyseras vidare men det finns redan rimliga svar och förklaringar till varför skillnaderna uppstår. En anledning kan vara att kommunen köper in andra tjänster eller andra varor från ramavtalsleverantörer än de varor eller tjänster som omfattas av de upphandlade ramavtalen. Detta är en aspekt som vi i vår analys inte haft utrymme att ta i beaktande och kan förklara skillnaden i resultat i avtalstroheten avseende framförallt entreprenadtjänster.

Att denna typ av analyser genomförs är positivt och vi tror att kommunen skulle vinna mycket på att avsätta de resurser som krävs för att kunna genomföra systematiska analyser av kommunens inköp över tid. Skapas utrymme för att arbeta med inköpsanalyser av både SNI-koder och av kommunens bokförda kostnader skulle kommunens inköp sannolikt kunna effektivieras och avtalstroheten höjas, vilket i sin tur skulle kunna minska kommunens totala utgifter.

### *3.5.2. Bedömning och rekommendation*

Granskningen är översiktlig och för att ge ett helt rättvisande resultat skulle vi behöva genomföra en djupare analys. Vi anser ändå att granskningen tydligt visar att det finns risk för att inköp om stora belopp genomförs utanför gällande ramavtal. Vår bedömning är att kommunen bör stärka uppföljningen av kommunens inköp och skapa en rutin för regelbunden kontroll av avtalstroheten, gärna genom systematisk inköpsanalys.

Vår granskning har också påvisat ett stort antal småinköp hos många olika leverantörer. Kommunen bör utreda vad anledningen till den stora mängden småinköp är och undersöka om det finns anledning att ändra på kommunens nuvarande inköpsrutiner. Detta dels för att öka avtalstroheten och dels för att undvika den ineffektivitet det innebär att genomföra ett stort antal småinköp samt att undvika den ökade administrationskostnad det innebär.

Vi rekommenderar kommunen att:

- skapa en rutin för regelbunden kontroll avseende köptröhet och systematisk inköpsanalys inom kommunen samt att på andra sätt agera för att höja köptröheten inom kommunen.
- utreda vad anledningen till den stora mängden småinköp är och utvärdera nuvarande inköpsorganisationen, finns det anledning att minska antalet medarbetare med rätt att genomföra inköp.

## **4. Revisionell bedömning**

### **4.1. Svar på revisionsfrågan**

Revisionsfrågan för granskningen är: Är kommunens arbete med direktupphandlingar ändamålsenligt?

Vårt svar på revisionsfrågan är att kommunens arbete med direktupphandlingar inte är ändamålsenligt. Vi bygger vårt svar på:

- Att det inte görs någon strukturerad uppföljning av direktupphandlingar.
- Dokumentationsplikten efterlevs i liten utsträckning.

23 oktober 2017

***Nils Nordqvist***

*Projektledare*