



Nässjö kommun

Granskning av avtalsefterlevnad

Granskningsrapport

KPMG AB

7 november 2016

Antal sidor: 16

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Bedömning	1
1.3	Rekommendationer	3
2.	Inledning	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	Syfte	4
2.3	Avgränsning	5
2.4	Revisionskriterier	5
2.5	Ansvarig nämnd/styrelse	5
2.6	Metod	5
3.	Lagen om offentlig upphandling	5
4.	Iakttagelser	7
4.1	Styrdokument och rutinbeskrivningar	7
4.2	Organisation	8
4.3	Avtalsförteckning	9
4.4	Intern kontroll	10
4.5	Stickprov	11

1. Sammanfattning

1.1 Syfte

Granskningen syftar till att kartlägga kommunens organisation avseende upphandlingsfrågor samt att granska i vilken utsträckning ramavtal efterlevs, utifrån nedan angivna revisionsfrågor. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

1.2 Bedömning

- **Finns en formellt antagen upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar och är dessa aktuella samt ändamålsenliga? Rutiner och rutinbeskrivningar?**

Det finns en upphandlingspolicy som har antagits av fullmäktige 2013-11-28 och som reviderades senast 2014-04-24. I upphandlingspolicyn anges att till policyn följer dokumentet ”handbok för upphandling”. Kommunstyrelsens utskott I har även beslutat om riktlinjer för direktupphandling. Upphandlingspolicy och riktlinjer har aktuella värden samt en aktuell beskrivning av kommunens arbete och ansvarsfördelning avseende upphandling. Mallar för direktupphandling finns även upprättade.

Vi rekommenderar att det i upphandlingshandboken tydliggörs att kommunstyrelsen beslutat om dokumentet. Vi rekommenderar även att riktlinjerna för direktupphandling beslutas av kommunstyrelsen. Nuvarande version har antagits av kommunstyrelsens utskott I. Vidare rekommenderas att det i riktlinjerna tydliggörs att vid direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr ska omständigheter av betydelse dokumenteras¹. Vi rekommenderar även att kontroller genomförs avseende huruvida dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med riktlinjer (där värdet överstiger 100 000 kr).

- **Hur är verksamheten organiserad?**

I kommunen finns en upphandlingsenhet som består av totalt fem personer; upphandlingschef, tre upphandlare samt en upphandlingsadministratör. Tjänsten som administratör har nyligen tillsatts.

Upphandlingsenheten ska genomföra samtliga upphandlingar i kommunen som överstiger 250 000 kr, enligt riktlinjer för direktupphandling. Vidare förtydligas i upphandlingshandboken att vid förenklat och öppet förfarande ska upphandlingsenheten genomföra upphandlingen. Upphandlingen genomförs tillsammans med berörd verksamhet. Ansvarsfördelningen i förhållande till övriga förvaltningar är därmed tydlig.

Vi rekommenderar dock att ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och tekniska serviceförvaltningen tydliggörs, då vi inte kunnat finna dokumenterad ansvarsfördelning angiven i

¹ Enligt 15 kap 18 § LOU ska en upphandlande myndighet anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.

upphandlingshandbok eller andra riktlinjer. I riktlinjer för direktupphandling framgår dock att beloppsgränser för när upphandlingsenheten ska genomföra direktupphandlingen inte gäller för tekniska serviceförvaltningen.

Det är även viktigt att tid finns för uppföljning av avtal.

- **Hur säkerställs avtalstrohet och hur görs gällande ramavtal kända bland samtliga beställare i kommunens organisation?**

Gällande ramavtal görs kända via kommunens avtalsdatabas som samtliga medarbetare har tillgång till. Vidare anges information om nya avtal på kommunens intranät. I praktiken kan samtliga anställda i kommunen genomföra beställningar. Det är därför svårt att göra gällande avtal kända bland samtliga beställare i kommunen. Utbildningsinsatser har dock genomförts för beställare under år 2015. I samband med introduktionen för nyanställda chefer förmedlas även information avseende upphandling och lagstiftning.

Ett pilotprojekt avseende e-handel påbörjades våren 2016. Under hösten 2016 kommer pilotprojektet fortsätta med inkludering av ytterligare avtal samt beställare. Pilotprojektet kommer sedermera avslutas, men arbetet fortsätter i förvaltningsfasen. Vi anser detta arbete vara mycket positivt. Vidare anser vi att det är viktigt att kommunen försöker begränsa antal beställare samt tillser informationskanaler till dessa, exempelvis avseende nya avtal.

Vi anser det vara positivt att det i upphandlingshandboken tydligt finns information angiven avseende vikten av att medarbetare köper från de avtal som tecknats med olika leverantörer.

- **I vilken omfattning säkerställs en korrekt hantering av gällande avtal och avtalstrohet genom intern kontroll? Finns det rutiner (intern kontroll) som säkerställer att varor och tjänster har upphandlats?**

Vi anser det vara positivt att kommunstyrelsen beslutat om nämndmål avseende att det ska finnas avtal inom de områden där varor och tjänster köps mest frekvent samt att förvaltningar ska använda sig av de upphandlade avtalen. En rapportering har skett i kommunens delårsbokslut. Resultatet av en kontroll av avtalstroheten avseende två områden har då presenterats. En tydlig uppföljning av målet om avtalstrohet saknas dock i årsredovisning 2015.

Målet avseende att det ska finnas avtal inom de områden där köp sker frekvent är nytt för år 2016. Enligt uppgift har dock målet funnits angivet i styrpilen innan dess och upphandlingsenheten har uppgivits genomföra kontroller två gånger per år avseende förekomst av direktupphandling.

Kommunen har för närvarande inte något uppföljningssystem avseende avtalsefterlevnad. Detta gör det svårt samt tidskrävande att följa upp avtalsefterlevnaden i kommunen. Upphandlingsenheten anser att det hade varit fördelaktigt med ett system där möjlighet till uppföljning av avtalsefterlevnaden var integrerat med ekonomisystemet.

Vi anser utifrån genomfört stickprov att avtalsefterlevnaden inom vissa områden, såsom livsmedel, behöver förbättras. I brist på systemlösning behöver även möjligheten till uppföljning av livsmedel förbättras. Vidare finns behov av bättre rutiner avseende kontering. Vi noterar även att det är svårt att följa upp avtalsefterlevnaden via leverantörsreskontran utifrån nuvarande kontoplan.

Utifrån genomfört stickprov rekommenderar vi vidare att en sammanställning sker avseende kommunens samtliga upphandlade avtal (upphandlade med ett annonserat förfarande överstigande direktupphandlingsgränsen), kontroller sker avseende huruvida riktlinjerna för direktupphandling efterlevs samt fortsatta kontroller avseende avtalsefterlevnaden.

Vi noterar att upphandling och inköp inte har ingått som en kontroll i kommunstyrelsens interna kontrollplan. Vi rekommenderar därför att upphandling och inköp inkluderas i kommunstyrelsens interna kontrollplan och att vidare kontroller sker inom området. Kontrollerna inom området bör varieras och beslutas utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning.

1.3 Rekommendationer

Vi rekommenderar sammanfattningsvis kommunstyrelsen att;

- Det i upphandlingshandboken tydliggörs att kommunstyrelsen beslutat om dokumentet.
- Riktlinjerna för direktupphandling beslutas av kommunstyrelsen och att det i riktlinjerna tydliggörs att vid direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr ska omständigheter av betydelse dokumenteras².
- Ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och tekniska serviceförvaltningen tydliggörs.
- Begränsa antal beställare samt tillser informationskanaler till dessa, exempelvis avseende nya avtal.
- En sammanställning sker avseende kommunens samtliga upphandlade avtal,
- Upphandling och inköp inkluderas i kommunstyrelsens interna kontrollplan och att vidare kontroller sker inom området. Vi rekommenderar att kontrollerna varieras utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning. Exempel på kontroller avser huruvida riktlinjerna för direktupphandling efterlevs ink. dokumentation av direktupphandlingar.

² Enligt 15 kap 18 § LOU ska en upphandlande myndighet anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av Nässjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens organisation avseende upphandlingsfrågor samt att granska i vilken utsträckning avtal efterlevs. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2016.

Nässjö kommun upphandlar varor, tjänster och entreprenader för stora belopp varje år. All upphandling ska ske enligt LOU, Lagen om Offentlig Upphandling, vilken kommunen som upphandlande myndighet är skyldig att följa. Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. LOU syftar också till att ge leverantörerna möjlighet att delta på samma villkor i varje upphandling.

För att säkerställa en god avtalstrohet med de leverantörer kommunen har avtal med är det viktigt att kommunens avtal är kända i organisationen och att inköp inte genomförs utanför gällande avtal.

Revisionen upplever att det finns ett behov av att klargöra ett antal frågeställningar avseende kommunens administration kring avtal och rutiner för avtalsefterlevnad.

2.2 Syfte

Granskningen syftar till att kartlägga kommunens organisation avseende upphandlingsfrågor samt att granska i vilken utsträckning avtal efterlevs.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Finns en formellt antagen upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar och är dessa aktuella samt ändamålsenliga?
- Vilka rutiner och rutinbeskrivningar finns?
- Hur är verksamheten organiserad?
- Hur säkerställs avtalstrohet och hur görs gällande ramavtal kända bland samtliga beställare i kommunens organisation?
- I vilken omfattning säkerställs en korrekt hantering av gällande avtal och avtalstrohet genom intern kontroll?
- Finns det rutiner (intern kontroll) som säkerställer att varor och tjänster har upphandlats?

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar inköp som skett under år 2016, 1 januari t.o.m. 30 juni.

2.4 Revisionskriterier

Vi har i granskningen utgått ifrån;

- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling,
- Kommunallag (1991:900),
- Fullmäktigebeslut.

2.5 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser huvudsakligen kommunstyrelsen.

2.6 Metod

Granskningen har skett genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument,
- Intervjuer med berörda tjänstemän. I samband med granskningen har ekonomichef, upphandlingschef samt tre upphandlare intervjuats.
- Analys av leverantörsreskontran avseende ramavtalsefterlevnad inom ett urval av områden som valts av KPMG.

Rapporten har saklighetsgranskats av upphandlingschef.

Granskningen har utförts av Lina Olsson, specialist samt Certifierad kommunal yrkesrevisor, och Lars Jönsson, Certifierad kommunal yrkesrevisor, som kvalitetssäkrare.

3. Lagen om offentlig upphandling

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som t.ex. statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till ca 600 miljarder kronor per år.

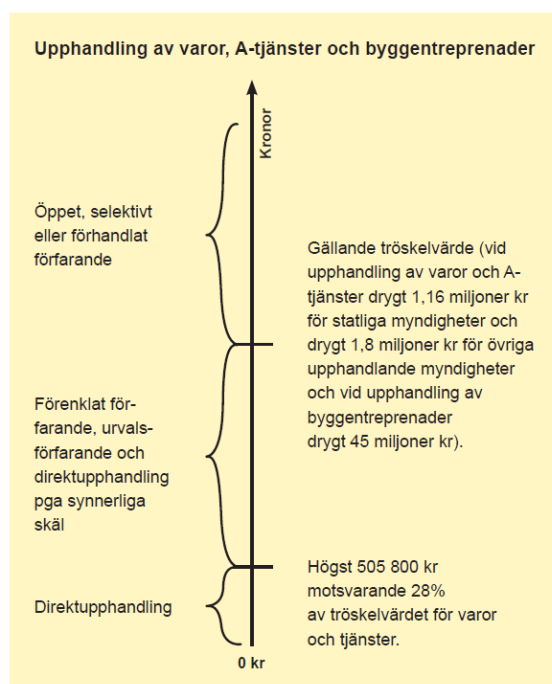
De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och

landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Nya EU-direktiv har beslutats inom området. Avsikten var att nya upphandlingsregler skulle införas i Sverige under våren år 2016, men beräknas numera inte träda i kraft förrän i början av år 2017. I juni 2016 överlämnades regeringens proposition 2015/16:195 avseende nytt regelverk för upphandling. Enligt de nya reglerna kommer bl.a. uppdelningen av A- och B-tjänster att tas bort.

Tidigare har det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgjort vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Har det varit fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 15 kap. LOU tillämpas. Tjänster delades in i A- och B-tjänster. Upphandling av en B-tjänst skulle genomföras enligt 15 kap. LOU, oavsett kontraktets värde.

Vad gäller upphandling av varor, A-tjänster och byggentreprenader uppgick gränsen för direktupphandling från 1 januari 2016 till 534 890 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. För år 2016 uppgick tröskelvärdet avseende varor och A-tjänster till 1,23 miljoner kr för statliga myndigheter och 1,9 miljoner kr för övriga upphandlande myndigheter. Tröskelvärdet för byggentreprenader uppgick till 47,7 miljoner kr. År 2015 var tröskelvärde samt direktupphandlingsgräns gällande enligt bilden till höger. Där framgår även att beroende av beloppsgräns kan olika förfaranden väljas vid upphandling.



Källa: Upphandlingsreglerna – en introduktion, Konkurrensverket, 2014.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. En upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman.

Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggentreprenader. Ramavtalets löptid kan vara maximalt fyra år (inklusive options- och förlängningsklausuler) om det inte finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan utgöras av t.ex. ett avgränsat projekt som beräknas pågå något längre tid än fyra år och som inte har någon naturlig fortsättning när projektet avslutats. Ett annat skäl kan vara att upphandlingen medför stora investeringar för leverantören som ska betala sig under avtalstiden.

Direktupphandling

Den 1 juli år 2014 trädde nya regler för direktupphandling i kraft. Gränsen för direktupphandling höjdes till 505 800 kr i lagen om offentlig upphandling. Även direktupphandlingsgränsen i lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna höjdes. Till detta infördes även nya regler avseende dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr liksom att det ska finnas riktlinjer för användning av direktupphandling.

Enligt kammarkollegiets vägledning för direktupphandling anges att vid beräkning av 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. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. Man måste alltså även tänka på det kommande behovet.

4. Iakttagelser

4.1 Styrdokument och rutinbeskrivningar

Kommunen har en upphandlingspolicy som har antagits av fullmäktige 2013-11-28. Denna reviderades senast 2014-04-24. I upphandlingspolicyn anges att respektive förvaltningschef ansvarar för att upphandlingspolicyn efterlevs. Det anges även att till upphandlingspolicyn följer förtydliganden i dokumentet "Handbok för upphandling".

Handbok för upphandling har antagits av kommunstyrelsen 2015-02-04. Det anges dock inte i dokumentet att det har fastställts av kommunstyrelsen. Det anges endast att nuvarande version av upphandlingshandboken har reviderats 2016-02-15. Aktuella värden avseende tröskelvärden samt direktupphandlingsgräns anges i upphandlingshandboken. I övrigt redogör denna för lagstiftning, policier, riktlinjer, information inför upphandling, direktupphandling samt förenklad och öppen upphandling. I handbok för upphandling anges att det är viktigt att kommunens verksamheter köper från de avtal som har tecknats med olika leverantörer. På det sättet fortsätter Nässjö kommun att vara en kund som leverantörer vill ha avtal med och kommunen får bra pris på de varor och tjänster som upphandlas. Samtliga medarbetare har möjlighet att se vilka avtal som finns tecknade för Nässjö kommun i avtalsdatabasen. Det framgår även att det är viktigt att känna till att medarbetare gör sig skyldig till avtalsbrott om inte köp av varan, tjänsten eller entreprenaden sker från det avtal som är tecknat. Vidare anges att det i värsta fall kan leda till att leverantören driver en skadeståndsprocess mot Nässjö kommun.

Riktlinjer för direktupphandling har antagits av kommunstyrelsens utskott I. I riktlinjer för direktupphandling anges att;

- Om värdet på det som ska köpas ligger mellan 1 – 99 999 kr kan direktupphandlingen göras av berörd verksamhet.

- Om värdet på det som ska köpas ligger mellan 100 000 - 249 999 kr kan direktupphandlingen göras av antingen berörd verksamhet eller upphandlingsenheten. Samråd ska dock alltid ske med upphandlingsenheten innan direktupphandlingen påbörjas. (detta anges dock inte gälla bygg- och anläggningsentreprenader som utförs av tekniska serviceförvaltningens upphandlare)
- Om värdet på det som köps ligger mellan 250 000 kr – 28 % av tröskelvärdet ska direktupphandlingen göras av upphandlingsenheten tillsammans med berörd verksamhet. (detta anges dock inte gälla bygg- och anläggningsentreprenader som utförs av tekniska serviceförvaltningens upphandlare)

Vidare framgår i riktlinjer för direktupphandling att beräkning av värdet för direktupphandling ska ske utifrån uppskattat totalt belopp som kommer att betalas för varan/tjänsten/entreprenaden under avtalstiden. Eventuella optioner- eller förlängningsklausuler ska räknas med i det totala beloppet under avtalstiden. Vid beräkning av avtalsvärdet ska man räkna med det totala värdet av alla direktupphandlingar av samma slag som Nässjö kommun har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. Vidare anges att respektive verksamhet därför, innan en direktupphandling genomförs, behöver överväga om de är ensamma om behovet av att köpa varan/tjänsten/entreprenaden eller om det kan vara så att andra verksamheter inom Nässjö kommun också köper detta. Det framgår även att om den berörda verksamheten är osäker på om behovet även finns i andra verksamheter kan kontakt tas med upphandlingsenheten.

Enligt kommunens attestreglemente som antagits av fullmäktige 2007-06-17 ska attest utföras av två personer. Det anges att kontrollen som helhet inte får utföras av en och samma person (om inte annat angivits i attestreglementets tillämpningsanvisningar). Beslutsattest utförs i normalfallet av den som har budgetansvar. Attest innebär kontroll mot beslut, kontering och finansiering. Vidare innebär den kontroll mot avtal, ramavtal, taxa, bidragsregler eller beställning samt kontroll av pris, uträkning och betalningsvillkor.

Det finns även interna mallar upprättade för dokumentation av direktupphandling, genomförande av direktupphandling, tilldelningsbeslut och avtal. På intranätet finns även information avseende att göra inköp, upphandlingspolicy och avtal. Vid direktupphandling anges i riktlinjerna för direktupphandling att för köp med ett värde motsvarande 5000 – 24 999 kr kan blanketten avseende direktupphandling användas. För värde motsvarande 25 000 -99 999 kr ska direktupphandling ske via direktupphandlingsmodul/e-post. För värde 100 000 kr – 249 999 kr ska en direktupphandling ske via direktupphandlingsmodul/upphandlingsenhetens upphandlingsmodul. Från 250 000 kr – 28 procent av tröskelvärdet ska annonsering ske via upphandlingsenhetens upphandlingsmodul.

Det har under granskningen uppgivits att policydokument samt riktlinjer är väl implementerade. Det har under granskningen dock framkommit att det inte sker några kontroller avseende huruvida riktlinjer för direktupphandling efterlevs, exempelvis avseende huruvida dokumentation sker i enlighet med riktlinjer (i direktupphandlingsmodul).

4.2 Organisation

Inom upphandlingsenheten arbetar totalt fem personer; upphandlingschef, tre upphandlare och en upphandlingsadministratör. Upphandlingschefen har personalansvar för övriga medarbetare. Upphandlingsenheten är en del av ekonomiavdelningen, som i sin tur är en del av

kommunledningskontoret. Tjänsten som upphandlingsadministratör har nyligen tillsatts. Upphandlingsenheten ansvarar för och genomför samtliga av kommunens upphandlingar, där det beräknande kontraktsvärdet överstiger 250 000 kr. Ett undantag finns avseende entreprenadupphandlingar som uteslutande genomförs av tekniska serviceförvaltningen, oavsett värde.

Det har under granskningen uppgivits att upphandlingsenhetens bemanning är ändamålsenlig. Då upphandling av byggentreprenader är ett specifikt område, fungerar det bra att dessa genomförs av tekniska serviceförvaltningen som har kompetens för detta. Ett arbete pågår även för närvarande avseende hur upphandlingsenheten samt tekniska serviceförvaltningen kan samarbeta i upphandlingsfrågor, exempelvis avseende enhetliga mallar. Ansvarsfördelning och gränsdragning mellan upphandlingsenheten och tekniska serviceförvaltningen är inte tydliggjord i styrdokument. I riktlinjer för direktupphandling framgår dock att beloppsgränser för när upphandlingsenheten ska genomföra direktupphandlingen inte gäller för tekniska serviceförvaltningen.

I riktlinjerna för direktupphandling anges att om värdet av en upphandling överstiger 250 000 kr ska upphandlingen genomföras av upphandlingsenheten. I upphandlingshandboken anges att vid förenklad och öppen upphandling ska alltid upphandlingsenheten kontaktas. Förvaltningen och upphandlingsenheten utvärderar gemensamt de anbud som har kommit in och kommer fram till ett gemensamt beslutsunderlag. Förvaltningen tar ett beslut om tilldelning av kontrakt eller avtal. Upphandlingsenheten skickar ut ett tilldelningsbeslut till samtliga anbudsgivare.

Det förekommer att kommunen medverkar i länsövergripande upphandlingar samt upphandlingar i samarbete med andra kommuner. Kommunen medverkar också i Höglandets Affärsstrategiska råd, där upphandlingschefer träffas sex gånger per år.

I kommunen finns ett upphandlingsråd som träffas ca två gånger per år. Upphandlingsrådet består av en till två representanter från respektive förvaltning. Upphandlingsrådets huvudsakliga roll är att ta upp övergripande och strategiska upphandlingsfrågor samt att fungera som bollplank till upphandlingsenheten i olika upphandlingsfrågor. Det har under granskningen dock uppgivits att det hade varit bra med en kontaktperson för respektive förvaltning avseende upphandling. Detta för kontakt avseende lämpliga medarbetare till referensgruppen till upphandlingar inom olika områden samt en bättre möjlighet till informationsspridning avseende avtal och nyheter inom inköpsområdet.

I samband med introduktionen för nyanställda chefer förmedlas information avseende upphandling och lagstiftning. En utbildning har skett under år 2015 som beställare själva har fått anmäla sig till. Därutöver har information skett i verksamheterna utifrån efterfrågan. Utbildningarna/informationen har t.ex. avsett lagen om offentlig upphandling, mottagningskontroll och etiska regler.

4.3 Avtalsförteckning

Länk till kommunens avtalsdatabas finns på kommunens hemsida och samtliga anställda har tillgång till denna. Samtliga avtal finns dock inte i avtalsdatabasen, såsom exempelvis entreprenadavtal som tecknats av tekniska serviceförvaltningen. Det är även möjligt att övriga förvaltningar har tecknat egna avtal som upphandlingsenheten inte tagit del av.

En gång per halvår sker en planering av upphandlingsenheten avseende vilka upphandlingar som behöver genomföras, utifrån när rådande avtal löper ut. Upphandlare får även en påminnelse från systemet e-avrop om att avtalet är på väg att löpa ut. Information om tecknande av nya avtal förmedlas via intranätet.

Avtalsuppföljning

Det har under granskningen uppgivits att kommunen för närvarande bedriver ett pilotprojekt avseende införande av e-handel. Pilotprojektet har avsett en leverantör och två beställare och påbörjades våren 2016. Under hösten 2016 kommer pilotprojektet fortsätta med inkludering av ytterligare avtal samt beställare. Pilotprojektet kommer sedermera avslutas, men arbetet fortsätter i förvaltningsfasen. Det har under granskningen uppgivits att via e-handel kommer det bli tydligare vilka som är beställare i verksamheterna. Därigenom kommer det bli lättare för upphandlingsenheten att rikta information till beställare. Upphandlingsenheten ser dock behov av ytterligare utbildning i verksamheterna för att de ska kunna använda e-handelsportalen.

Det finns ingen uppskattning av antal beställare i kommunen för närvarande. I praktiken har samtliga anställda möjlighet till detta. Det är upp till respektive chef att besluta om vilka som har rätt att göra inköp samt beställningar.

Det har under granskningen uppgivits finnas en hög arbetsbelastning inom upphandlingsenheten. Det har därför varit svårt för upphandlingsenheten att hinna med avtalsuppföljning. Det beror på avtalsägaren i vilken utsträckning som avtalsuppföljning genomförs. Det finns inte någon riktlinje avseende avtalsuppföljning. I upphandlingshandboken anges dock att det är upp till avtalsägaren att göra en uppföljningsplan över vad som är viktigt samt möjligt att följa upp.

4.4 Intern kontroll

I budget 2016 framgår att kommunstyrelsen har två nämndmål utifrån Pilen. Nämndmålen har följts upp i kommunens delårsbokslut för år 2016 enligt följande;

Nämndmål	Indikatorer	Utfall	Kommentar
Det ska finnas avtal inom de områden där varor och tjänster köps mest frekvent	Avtal ska finnas inom alla de områden där köp av varor och tjänster görs över direktupphandlingsgränsen.	—	Uppföljning av köp av varor och tjänster över direktupphandlingsbeloppet för första halvåret 2016 pågår. Svar beräknas komma in senast under vecka 37. Upphandlingar kommer att påbörjas under hösten 2016 för de områden som saknar avtal.
Förvaltningar ska använda sig av de upphandlade avtalen	Avtalstroheten ska öka 2016 jämfört med 2015	Delvis uppnått	Första halvåret 2016 har avtalstroheten för möbler ökat med 1% jämfört med 2015 medan avtalstroheten för kontorsmaterial har minskat med 4% jämfört med 2015. Avtalstroheten för möbler är första halvåret 2016 99% och avtalstroheten för kontorsmaterial är 90%.

Samma tydliga uppföljning av målet avseende avtalstrohet framgår dock inte i årsredovisningen för år 2015. Där anges att målen kring ramavtal och avtalstrohet inte riktigt når upp till målsättningarna, men att resultaten ändå får betraktas som goda. Bland nyckeltal och verksamhetsmått anges att avtalstrohet mot ramavtalsleverantörer avse 71-100 procent.

Tekniska servicenämnden har även ett nämndmål om att utveckla inköps- och upphandlingsrutinerna för att öka andelen ekologiska produkter, minska antalet tillkommande kostnader i deras upphandlingar samt öka avtalstroheten avseende inköp av varor och tjänster.

Det har under granskningen uppgivits att nuvarande ekonomisystem gör det svårt att följa upp avtalsefterlevnaden. Upphandlingsenheten anser att det hade varit fördelaktigt med ett system där möjlighet till uppföljning av avtalsefterlevnaden var integrerat med ekonomisystemet. Kontrollen av avtalstroheten tar mycket tid i anspråk, då kommunen inte har ett systemstöd för att genomföra detta. Varje enskild faktura granskas för utvalda områden. Det är svårt att avsätta resurser för att kontrollera avtalsefterlevnaden inom fler än två områden.

Enligt upphandlingspolicyn ska kommunens upphandlingar följas upp årsvis genom en skriftlig rapport. Den senaste skedde till kommunstyrelsen 2016-08-10. I protokollet anges att under år 2015 genomförde kommunen totalt 64 upphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar till ett uppskattat värde av 104 382 626 kr. Motsvarande redovisning har även skett år 2014.

Rapportering sker till kommunstyrelsen utifrån angivna mål ovan samt rapporteringar av genomförda upphandlingar. Upphandling och inköp har dock inte har ingått som en kontroll i kommunstyrelsens interna kontrollplan.

Målet avseende att det ska finnas avtal inom de områden där köp sker frekvent är nytt för år 2016. Enligt uppgift har dock målet funnits angivet i styrpilen innan dess och upphandlingsenheten har uppgivits genomföra kontroller två gånger per år avseende förekomst av direktupphandling. Detta via ett utdrag från leverantörsreskontra. Kontrollsystem avseende förekomst av direktupphandlingar saknas dock i övrigt.

4.5 Stickprov

1. Stickprov av totala inköpssummor per leverantör

Inom ramen för granskningen har vi genomfört ett stickprov avseende förekomst av direktupphandling. Detta har skett via en analys av total inköpssumma från enskilda leverantörer under tidsperioden 2016-01-01 t.o.m. 2016-06-31, som överstiger direktupphandlingsgränsen, via ett utdrag från kommunens leverantörsreskontra.

Direktupphandlingsgränsen utifrån lagen om offentlig upphandling, uppgår sedan 1 januari år 2016 till ca 534 890 kr. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.

Upphandlingsfunktionen har tillfrågats avseende huruvida ett upphandlat avtal finns med tio leverantörer, där total inköpssumma per leverantör under tidsperioden överstiger 1 miljon kr. Det

har under granskningen uppgivits att kommunen har ett upphandlat avtal med fem av tio utvalda leverantörer. Med fem av tio leverantörer finns dock inte ett upphandlat avtal. Avseende tre leverantörer har följande även uppgivits;

- Ett arbete med upphandling pågår och annonsering ska ske avseende tjänsterna som en av leverantörerna förmedlar. Kommunen har själva uppmärksammat behov av upphandling inom området.
- Inköpen från en av leverantörerna har uppgivits avse bostadsanpassning åt privatpersoner.
- För en tredje leverantör har hänvisning skett till 4 kap. 5§ punkt 3 LOU, som avser att en upphandlande myndighet får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid tilldelning av kontrakt som avser byggentreprenader, varor och tjänster om det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet, men synnerlig brådska, orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses av den upphandlande myndigheten gör det omöjligt att hålla tidsfristerna vid öppet, selektivt eller förhandlat förfarande med föregående annonsering.

Vid hänvisning till undantag utifrån 4 kap. 5§ punkt 3 LOU bör noteras att direktupphandlingar är tillåtna endast under förutsättning att synnerlig brådska orsakats av oförutsedda omständigheter som den upphandlade myndigheten inte själv kunnat påverka, förutse eller råda över. Att den upphandlade myndigheten råkat i brådska p.g.a. egen bristande planering är inte grund för direktupphandling.

Utifrån genomfört stickprov har vi funnit att kommunen behöver förstärka sina kontroller och rutiner vad gäller köp av större värden från enskilda leverantörer. Detta genom att tillse att rådande avtal efterlevs alternativt att genomföra upphandlingar om avtal saknas inom området.

2. Stickprov av avtalsefterlevnad inom fyra utvalda områden

Vi har genomfört ett stickprov av avtalsefterlevnaden utifrån kommunens inköpstransaktioner via leverantörsreskontran för tidsperioden 2016-01-01 till och med 2016-06-30. Stickprovet har avsett livsmedel, städtjänster, arbetskläder och el-service.

Livsmedel

Kategori	Inom avtal
Livsmedel (konto 644)	12 386 967 kr

Kontoslag 644 avser livsmedel. Kommunen har upphandlade avtal avseende;

- Livsmedel – Färsk fisk
- Livsmedel – Kolonial och fryst sortiment
- Livsmedel – Korv

- Livsmedel – Mejeriprodukter, ägg, frukt, grönsaker och rotfrukter
- Konditorivaror.

Det finns avtal med en leverantör per område enligt ovan, dvs. totalt fem leverantörer. I kommunens kontoplan finns endast ett konto avseende livsmedel. Kontoslaget är inte indelat inom olika områden. Detta innebär att det inte är möjligt att följa upp efterlevnaden av respektive avtal avseende färsk fisk, kolonial och fryst sortiment, korv eller konditorivaror. Det är endast möjligt att följa upp efterlevnaden totalt avseende livsmedel och samtliga leverantörer som det finns upphandlade avtal med.

Under tidsperioden 2016-01-01 till 2016-06-30 har köp för totalt 14 900 322 kr skett som konterats på kontot. Vi noterar att en del av inköpen vid en översiktlig granskning av inköpstransaktioner förefaller avse representation, därför anges inte en specifik andel av avtalstroheten utan endast en beskrivning av våra iakttagelser.

Av 14 900 322 kr har inköp skett för 12 386 967 kr från upphandlade leverantörer som anges i kommunens avtalslista. Vidare har inköp skett från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med, dock inte inom området livsmedel, för motsvarande 279 447 kr.

På kontoslaget noterar vi att inköp har skett från flera leverantörer utom avtal till stora belopp. Upphandlade avtal med leverantörerna finns inte. Den totala inköpssumman från en livsmedelsbutik överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi noterar även ett flertal köp från leverantörer inom livsmedelsområdet och närbutiker till stora värden, sammantaget överstiger inköpen från dessa direktupphandlingsgränsen. Det har under granskningen uppgivits att en del av inköpen avser pedagogiska handlingar till ensamkommande flyktingbarn och brukare.

Vi anser utifrån stickprovet att avtalsefterlevnaden behöver förbättras. I brist på systemlösning behöver även möjligheten till uppföljning av livsmedel förbättras. Vidare behövs förbättrade rutiner avseende kontering.

Städtjänster och städmaterial

Det finns tre konton inom området;

- Städ- och renhållningstjänster (Konto 613)
- Städning (Konto 61505)
- Städkemikalier (Konto 6462)

Kommunen har avtal med tre leverantörer avseende städmaterial. Kontot avseende städ- och renhållningstjänster föreföll utifrån leverantörsreskontran främst avse renhållning. Vad gäller städtjänster finns två avtal. Dessa avser fönsterputs för särskilda boenden samt städtjänster för Pigalle. Då dessa avtalsområden är limiterade har vi valt att begränsa stickprovet till kontot avseende städkemikalier.

Kategori	Inom avtal	Utom avtal	Total summa	Procent av köpet med upphandlad leverantör inom området
Städkemikalier (Konto 6462)	450 121 kr	7 501 kr	457 622 kr	98 %

Totalt har 457 683 kr konterats på konto 6462 avseende städkemikalier. Vid översyn av fakturor från leverantörer som inte upphandlats inom området förefaller inte 61 kr avse avtalsområdet. Av 457 683 kr avser 457 622 kr avtalsområdet. Inköp har skett inom avtal för motsvarande 450 121 kr och utom avtal för motsvarande 7 501 kr. Vad gäller städkemikalier finns således en hög avtalstrohet motsvarande 98 procent.

Arbetskläder

I kommunens avtalslista finns ett ramavtal avseende arbetskläder med en leverantör. Vi har gjort ett stickprov avseende konto 648 som avser arbetskläder, skyddskläder och skyddsmaterial. Under tidsperioden 2016-01-01 till 2016-06-30 har köp för totalt 851 368 kr skett som konterats på kontot. Inköp har skett för 417 630 kr från upphandlad leverantör avseende arbetskläder. Vid en översyn av kontot har inköp för 5 960 kr skett från optikerbutiker.

I övrigt har det under granskningen uppgivits att endast delar av tekniska serviceförvaltningen och socialförvaltningen ska avropa från avtalet. I ramavtalet anges även att det omfattar leverans av arbetskläder för vård och omsorg respektive för kök och städ. Vi har därför limiterat stickprovet utifrån ett antal ansvarskoder för avropsberättigande verksamheter, som delgivits från upphandlingsenheten.

Från dessa ansvarskoder har inköps skett för totalt 426 539 kr på kontot, varav 363 941 kr har skett från upphandlad leverantör. För övriga inköp, motsvarande 62 598 kr, har vi begärt fakturor för flertalet av inköpen. Vi noterar då att en faktura är felkonterad (och avser livsmedel) samt att nästan samtliga fakturor avser produkter som inte ingår i avtalet. Ett frånsteg från ramavtalet har skett för motsvarande 51 kr. I övrigt går det inte att utläsa vad 2 fakturor avser till ett belopp motsvarande 2428 kr och till två ytterligare fakturor kan vi inte utläsa utifrån produktnamn vad produkten avser, motsvarande 620 kr. Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att avtalsefterlevnaden inom området är god.

El-service

I kommunens kontoplan finns ett konto (61514) avseende El-service. Kommunen har avtal med totalt fem olika leverantörer avseende reparation och installation av el (inklusive tele-, brand-, inbrott och passersystem i UM's³ byggnader omfattande både svagström och starkström). Avtalen är rangordnade och ska även konkurrensutsättas. Gränsen för konkurrensutsättning uppgår till 30 000 kr. I detta stickprov har vi inte kontrollerat huruvida konkurrensutsättning skett eller huruvida korrekt avrop skett utifrån rangordning, utan endast i vilken utsträckning som inköp skett från de fem upphandlade leverantörerna.

³ Upphandlande myndighetens.

Totalt har inköp för 660 424 kr skett som konterats på kontot. Av 660 424 kr har 597 575 kr inhandlats från leverantörer som kommunen har ett upphandlat avtal med. Därutöver har inköp från kommunala bolag skett för motsvarande 24 162 kr. Vi har tagit del av fakturorna från återstående leverantörer. Utifrån dessa förefaller 13 601 kr inte avse avtalsområdet. Detta innebär att av total summa som konterats på kontot (660 424 kr) avser 646 823 kr avtalsområdet. Av detta har inköp utom avtal skett för motsvarande 49 248 kr, vilket innebär en avtalsefterlevnad motsvarande 92 procent.

Kategori	Inom avtal	Utom avtal	Total summa	Procent av köpet med upphandlad leverantör inom området
El-service (kontoslag 61514)	597 575 kr	49 248 kr	646 823 kr	92 %

Datum som ovan
KPMG AB

Lina Olsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor