

**Kommunstyrelsen
Barn- och ungdomsnämnden
Kompetens- och
arbetsmarknadsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Miljö- och
samhällsbyggnadsnämnden
Socialnämnden
Vård- och omsorgsnämnden**

**Kommunfullmäktige, för
kännedom**

Uppföljande granskning av upphandling och inköp

KPMG har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av 2015- och 2018 års revisionsgranskningar avseende kommunens upphandlings- och inköpsprocess. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens upphandlingar görs i enlighet med gällande upphandlingsregler. Granskningen har även syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer en hög lagefterlevnad samt att kommunens egna styrdokument på området följs. Uppdraget avser 2023 års revision.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens upphandlingar inte görs i enlighet med gällande upphandlingsregler. Vi bedömer att kommunens rutiner och processer inte, i tillräcklig utsträckning, säkerställer en hög lagefterlevnad samt att kommunens egna styrdokument på området följs. Vi bedömer att kommunstyrelsen har hörsammat de rekommendationer som lämnades 2018, men att en del insatser inte implementerats ändamålsenligt och/eller används fullt ut vid granskningstillfället.

Det finns enligt vår bedömning riktlinjer och rutiner som avser att styra och följa upp kommunens upphandlingar och inköp. Riktlinjer för inköp och upphandling uppges dock inte användas som ett styrande dokument vid granskningstillfället. Kommunstyrelsen har inte, i enlighet med LOU 19a kap. 15§, beslutat om riktlinjer för direktupphandling, och i enlighet med den av fullmäktige beslutade inköpspolicyn, beslutat om riktlinjer för inköp vilket vi bedömer som en brist.

Roll- och ansvarsfördelning bedöms inte vara tillräckligt tydlig vid granskningstillfället. Styrdokument, såsom reglementen och inköpspolicyn tydliggör en roll- och ansvarsfördelning. Granskning visar emellertid att styrdokumentet inte speglar kommunens organisering av upphandling och inköp vid granskningstillfället. Vi bedömer att den interna samverkan mellan inköps- och upphandlingsenheten och divisionerna kan stärkas.

Den interna kontrollen av upphandling och inköp måste enligt vår bedömning stärkas ytterligare. Granskningen visar bland annat att enskilda inköp inte alltid föregåtts av en upphandling som efterlever gällande regelverk. Vidare kan vi inte, efter genomförda stickprovskontroller, utsluta att det under granskad period genomförts otillåtna direktupphandlingar.

Även om det finns riktlinjer/rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning bedöms granskade nämnder inte tillse att dessa används på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- i enlighet med lagkrav och fullmäktigebeslut, besluta om riktlinjer för inköp samt riktlinjer för direktupphandlingar.
- säkerställa en uppdragsbeskrivning för kommunens inköpssamordnare som ligger i linje med kommunens nuvarande organisation av upphandling och inköp.
- stärka den interna samverkan avseende upphandling och inköp.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och granskade nämnder att:

- säkerställa en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning utifrån fullmäktiges beslut.
- säkerställa att berörda medarbetare genomför löpande och återkommande utbildning i upphandling och inköp.
- säkerställ en ändamålsenlig implementering av inköpt e-handelssystem.
- tillse en löpande uppföljning av avtalstroheten.
- stärka den interna kontrollen avseende upphandlingar och direktupphandlingar.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi granskade nämnder att:

- säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden samt kompetens- och arbetsmarknadsnämnden att:

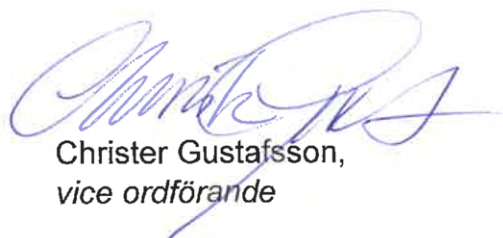
- överväga risker kopplade till upphandling och inköp inför beslut av internkontrollplan.

Granskningen översänds härmed till kommunstyrelsen och granskade nämnder för yttrande **senast 2024-02-29**. Rapporten skickas även till kommunfullmäktige för kännedom.

För Nyköpings kommuns revisorer



Göran Silfverling,
ordförande



Christer Gustafsson,
vice ordförande



Uppföljande granskning av upphandling och inköp

Rapport

Nyköpings kommun

KPMG AB

2023-11-22

Antal sidor: 21 (exklusive bilagor)

Antal bilagor: 2

1 Sammanfattning

KPMG har av Nyköpings kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en uppföljande granskning av 2015- och 2018 års revisionsgranskningar avseende kommunens upphandlings- och inköpsprocess. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens upphandlingar görs i enlighet med gällande upphandlingsregler. Granskningen har även syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer en hög lagefterlevnad samt att kommunens egna styrdokument på området följs. Uppdraget avser 2023 års revision.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens upphandlingar inte görs i enlighet med gällande upphandlingsregler. Vi bedömer att kommunens rutiner och processer inte, i tillräcklig utsträckning, säkerställer en hög lagefterlevnad samt att kommunens egna styrdokument på området följs. Vi bedömer att kommunstyrelsen har hörsammat de rekommendationer som lämnades 2018, men att en del insatser inte implementerats ändamålsenligt och/eller används fullt ut vid granskningstillfället.

Det finns enligt vår bedömning riktlinjer och rutiner som avser att styra och följa upp kommunens upphandlingar och inköp. Riktlinjer för inköp och upphandling uppges dock inte användas som ett styrande dokument vid granskningstillfället. Kommunstyrelsen har inte, i enlighet med LOU 19a kap. 15§, beslutat om riktlinjer för direktupphandling, och i enlighet med den av fullmäktige beslutade inköspolicyn, beslutat om riktlinjer för inköp vilket vi bedömer som en brist.

Roll- och ansvarsfördelning bedöms inte vara tillräckligt tydlig vid granskningstillfället. Styrdokument, såsom reglementen och inköspolicyn tydliggör en roll- och ansvarsfördelning. Granskning visar emellertid att styrdokumentet inte speglar kommunens organisering av upphandling och inköp vid granskningstillfället. Vi bedömer att den interna samverkan mellan inköps- och upphandlingsenheten och divisionerna kan stärkas.

Den interna kontrollen av upphandling och inköp måste enligt vår bedömning stärkas ytterligare. Granskningen visar bland annat att enskilda inköp inte alltid föregåtts av en upphandling som efterlever gällande regelverk. Vidare kan vi inte, efter genomförda stickprovskontroller, utesluta att det under granskad period genomförts otillåtna direktupphandlingar.

Även om det finns riktlinjer/rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning bedöms granskade nämnder inte tillse att dessa används på ett ändamålsenligt sätt.

Revisionsfråga	Bedömning	Rekommendation
Finns riktlinjer och rutiner avseende upphandling och inköp i tillräcklig utsträckning som stöd i processen?	Ja. Vår bedömning är att det finns riktlinjer och rutiner avseende upphandling och inköp som utgör ett tillräckligt stöd i processen. Riktlinjer för inköp och upphandling uppges dock inte användas som ett styrande dokument vid granskningstillfället.	Kommunstyrelsen rekommenderas att: <ul style="list-style-type: none">- i enlighet med lagkrav och fullmäktigebeslut, besluta om riktlinjer för inköp samt riktlinjer för direktupphandlingar.

Nyköpings kommun
Uppföljande granskning av upphandling och inköp

2023-11-22

Revisionsfråga	Bedömning:	Rekommendationer
Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp?	Nej. Vår bedömning är att kommunstyrelsen kan stärka sin interna kontroll avseende upphandling och inköp. Det finns kontrollaktiviteter inom kommunstyrelsen och flera nämnder, dels löpande dels kopplade till respektive nämnds internkontrollplan, som syftar till att stärka den interna kontrollen avseende upphandling och inköp. Med bakgrund av vad som framkommit i genomförda stickprovskontrollen (se avsnitt 3.6) bedömer vi emellertid att den interna kontrollen, vid granskningstillfället, inte är tillräcklig.	Kommunstyrelsen och granskade nämnder rekommenderas att: <ul style="list-style-type: none"> - stärka den interna kontrollen avseende upphandlingar och direktupphandlingar. Barn- och ungdomsnämnden och kompetens- och arbetsmarknadsnämnden rekommenderas att: <ul style="list-style-type: none"> - överväga risker kopplade till upphandling och inköp inför beslut av internkontrollplan.
Revisionsfråga	Bedömning:	Rekommendation
Finns riktlinjer/rutiner för avtalsuppföljning som tydliggör hur detta ska gå till, vem som är ansvarig för uppföljningen samt med vilken frekvens uppföljning ska ske?	Ja. Vår bedömning är att det finns riktlinjer/rutiner för avtalsuppföljning som tydliggör hur det ska gå till, vem som är ansvarig samt med vilken frekvens vilket vi som positivt. Samtidigt bedömer vi att granskade nämnder, vid granskningstillfället, inte säkerställer att framtagna riktlinjer/rutiner används ändamålsenligt.	Granskade nämnder rekommenderas att: <ul style="list-style-type: none"> - säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

- Har enskilda inköp¹ föregåtts av en upphandling som efterlever gällande regelverk?
- Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp?
- Finns riktlinjer/rutiner för avtalsuppföljning som tydliggör hur detta ska gå till, vem som är ansvarig för uppföljningen samt med vilken frekvens uppföljningen ska ske?

Granskningen avgränsas till att omfatta rutiner, regelverk och organisation.

Ett urval av upphandlingar och inköp gjorda av kommunen under 2022 ingår i granskningen och utgör ett exempel inom ramen för genomförd stickprovskontroll. Granskningen avser kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden, kompetens- och arbetsmarknadsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden samt vård- och omsorgsnämnden.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6 § (KL)
- Inköspolicy för Nyköpings kommunkoncern, KF 2017-11-14 §265

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevant dokumentation som exempelvis kommunens inköspolicy, riktlinjer för inköp och upphandling, reglementen och delegationsordningar. Vidare har upphandlingsunderlag så som annonser, förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll, anbudsutvärderingar, vinnande anbud, tilldelningsbeslut, avtal och efterannonser samt annat upphandlingsunderlag granskats inom ramen för genomfört stickprov.
- Intervjuer har genomförts med inköp- och upphandlingschef. Därtill har intervjuer även genomförts med divisionschef, ekonom och inköpssamordnare vid divisionerna Utbildning, Social omsorg, Näringsliv, Kultur och fritid, Samhällsbyggnad och Tekniska. Kommundirektör är informerad om genomförande av granskningen.
- Stickprovskontroll. Se avsnitt 3.5 för detaljerad beskrivning av metod som använts i samband med kontrollen.

Samtliga intervjuade, inklusive kommundirektör, har givits möjlighet till att faktakontrollera rapporten.

¹ Utifrån dels ett riktat, dels ett slumpmässigt urval har vi detaljgranskat ett antal upphandlingar och inköp närmare.

från att människor inte alltid fattar rationella beslut, utan syftar till att visa medborgare och organisationer mot en beteendeförändring som gynnar både individ, det affärsmässiga resultatet och planeten.

Programmet ska följas upp i sin helhet årligen utifrån de nyckeltal som finns kopplat till programmets olika verksamhetsområden.

3.1.2 Inköspolicy

Inköspolicyn fungerar som en yttre ram och gäller för kommunens styrelser, nämnder och bolag. Syftet för kommunens upphandlingar är, enligt inköspolicyn, den goda affären där anskaffning av varor, tjänster, entreprenader och verksamheter baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför en enskild verksamhets intresse. All anskaffning av varor och tjänster, byggentreprenader och byggkoncessioner ska oavsett värde föregås av upphandling i enlighet med svensk lagstiftning och de grundläggande upphandlingsprinciperna: likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet, transparens och ömsesidigt erkännande.

Kommunens resurser ska användas effektivt och behovet av varor, tjänster och entreprenader ska tillgodoses till lägsta möjliga totalkostnad. Inköpsprocessen ska hanteras på ett hållbart sätt ur ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv.

Av inköspolicyn framgår att kommunstyrelsen ska besluta om inköpsriktlinjer.

Som bilaga till inköspolicyn ligger:

- Nyköping kommuns uppförandekod för leverantör
- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (1948)
- Internationella Arbetsorganisationens (ILO) åtta kärnkonventioner om grundläggande principer och rättigheter i arbetslivet och FN:s barnkonvention
- Ingen förekomst av tvångsarbete (ILO 20 och 105)
- Ingen förekomst av diskriminering och trakasserier (ILO 100 och 111)
- Föreningsfrihet och kollektiva förhandlingar (ILO 87 och 98)
- Arbetsmiljön ska vara säker och hygienisk (ILO 155 och 170)
- FN:s deklaration mot korruption

3.1.3 Riktlinjer för inköp och upphandling

Som ovan nämnt ska kommunstyrelsen i enlighet med fullmäktiges beslut, ta fram och besluta om riktlinjer för inköp. I samband med granskningen har vi erhållit riktlinjer för inköp och upphandling. De är dock inte beslutade av kommunstyrelsen. Enligt intervjuade används de inte, exempelvis är de inte publicerade på kommunens intranät. Riktlinjerna uppges inte heller spegla kommunens nuvarande organisation och styrning av verksamhetsområdet. Enligt intervjuade skulle riktlinjen beslutas av kommunstyrelsen vid sammanträdet i oktober 2023. Av någon anledning, som de intervjuade inte känner till, gjordes inte det.

Med bakgrund av ovan har inköps- och upphandlingschefen föreslagit en översyn och revidering av befintlig inköspolicy. Revideringen innebär bland annat att policyn

2023-11-22

Kommunens riktlinjer för direktupphandling ställer högre krav än gällande lagstiftning, vilket enligt de intervjuade påverkar efterlevnaden av ställda krav, så som exempelvis att inköp över 100 tkr ska konkurrensutsättas genom att inhämta anbud från minst tre leverantörer. Flertalet av intervjuade vid divisionerna upplever att de vid granskningstillfället inte, på grund av tids- och resursmässiga skäl, inte lever upp till samtliga krav i riktlinjer för direktupphandling.

Vid direktupphandling i enlighet med bilaga 2 (över 700 000 kronor) ska upphandlingsenheten kontaktas för godkännande.

Visar sig kommunens inköpsbehov vara återkommande ska upphandlingsbehovet anmälas till upphandlingsenheten.

3.1.5 Övriga rutinbeskrivningar

Inom ramen för granskningen har vi erhållit flertalet rutinbeskrivningar. Bland annat kommunens inköpshandbok och en processbeskrivning.

Kommunens inköpshandbok⁴ syftar, tillsammans med riktlinjer för inköp- och upphandling, riktlinjer för direktupphandling samt övriga process- och rutinbeskrivningar till att utgöra en grundläggande vägledning som introduktion till inköp och upphandling för inköp som utförs direkt av verksamheterna (dvs. direktupphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar. Se avsnitt 3.2 Roller och ansvar).

Handboken innehåller rutinbeskrivningar och begreppsförklaringar avseende bland annat definiering av behov och köp från befintliga avtal, beslut om inköp/upphandling, roller och ansvar, mutor och jäv, genomförande av inköp på befintligt avtal samt utan befintligt avtal, inköp till värden <100 000 kronor samt mellan 100 000–700 000 kronor.

Kommunens processbeskrivning innehåller beskrivning av de tre faserna inom ramen för upphandlingsprocessen; planering, behovsanalys och marknadsanalys (fas 1), upphandling (fas 2), samt implementation och förvaltning (fas 3).

Både inköpshandbok och processbeskrivning finns tillgänglig via kommunens intranät.

3.1.6 Bedömning

Vår bedömning är att det finns riktlinjer och rutiner avseende upphandling och inköp som stöd i processen. Riktlinjerna uppges emellertid inte användas som ett styrande dokument vid granskningstillfället. Samtidigt bedömer vi att kommunstyrelsen bör stärka sin styrning genom att besluta om riktlinjer för direktupphandling, i enlighet med LOU 19a kap. 15§, samt besluta om riktlinjer för inköp, i enlighet med den av fullmäktige beslutade inköbspolicyn.

Vår bedömning är att det finns riktlinjer, rutinbeskrivningar, processbeskrivningar och mallar som beskriver hela upphandlings- och inköpsprocessen och därmed utgör ett tillräckligt stöd för berörda medarbetare. Styr dokumentet uppges emellertid inte spegla kommunens nuvarande organisation och roll- och ansvarsfördelning. Därtill uppges att

⁴ Senast reviderad och beslutad av inköps- och upphandlingschef, 2022-09-23

Enheten ansvarar även för den strategiska samordningen av varu- och tjänsteupphandlingar till kommunens verksamheter.

3.2.2 Divisionsnivå

Verksamhetschefer, tillika divisionschefer, ansvarar som ovan nämnt enligt inköbspolicyn för att gällande lagstiftning, policy och riktlinjer följs.

De ska enligt policyn utse inköpssamordnare som ska fungera som verksamhetens kontaktperson mot inköps- och upphandlingsenheten i frågor som avser inköpsprocessen. Divisionschefer har även delegation från kommunstyrelsen att bland annat teckna avtal avseende direktupphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar.

Funktionen som inköpssamordnare ska enligt riktlinjer för direktupphandling finnas tillgänglig som stöd och vägledning vid upphandling och inköp. Utöver detta har vi inte erhållit någon roll- och ansvarsbeskrivning avseende kommunens inköpssamordnare.

Rollen som inköpssamordnare tillkom efter 2018 års revisionsgranskning avseende upphandling och inköp och var finansierad av kommunstyrelsen under ett års tid. Enligt intervjuade flyttades finansieringen av funktionen därefter till respektive nämnd/division. När detta skedde lyftes önskan från divisionerna om att respektive verksamhet skulle få utforma funktionen utifrån respektive verksamhets behov och möjlighet. Enligt intervjuade hörsammades önskan av kommunledningsgruppen, som beslutade om att respektive division framgent ansvarar för och utformar funktionen utifrån den egna verksamhetens behov.

Enligt intervjuade har respektive inköpssamordnares roll och ansvar utvecklats åt olika håll beroende på vilken division funktionen tillhört under de senaste fyra åren. Detta uppges bero på storlek på inköps- och upphandlingsverksamheten inom divisionen samt kunskap hos den utsedda/rekryterade samordnaren. En del divisioner har ingen utsedd inköpssamordnare, medan andra divisioner (som till exempel tekniska) har en heltidsanställd inköpssamordnare som löpande arbetar med upphandlings- och inköpsverksamheten.

Beslutet av att flytta ansvaret om att utforma funktionen som inköpssamordnare till respektive division, samt det faktum att funktionen nyttjas på så pass olika sätt, har enligt en del intervjuade bidragit till en otydlighet avseende roll- och ansvarsfördelningen.

3.2.3 Intern samverkan avseende upphandling och inköp

Granskningen visar, som ovan nämnt, att flera intervjuade upplever att roll- och ansvarsfördelningen mellan inköps- och upphandlingsenheten och divisionerna inte är tillräckligt tydlig. Enligt intervjuade finns önskemål från divisionsnivå att öka stödet från inköps- och upphandlingsenheten vid exempelvis direktupphandling och förnyade konkurrensutsättningar. Samtidigt beskrivs att enheten inte har personella resurser för att tillsätta mer stödinsatser från inköps- och upphandlingsenheten utöver det som åligger enheten utifrån gällande reglementen och delegationsordning.

Enligt intervjuade finns ett nätverk för kommunens inköpssamordnare. Det saknar, vid granskningstillfället, en formell uppdragsbeskrivning men används enligt intervjuade främst för kunskapsutbyte. Alla divisioner är inte representerade i nätverket eftersom

Det är enligt vår bedömning viktigt att berörda medarbetare som genomför upphandlingar och direktupphandlingar, samt avrop och förnyade konkurrensutsättningar löpande genomför utbildningar. I Nyköpings kommun är ansvaret för upphandling och inköp delat mellan inköps- och upphandlingsenheten samt divisionerna. Med bakgrund av detta bör utbildnings- och informationsinsatserna enligt vår bedömning beakta respektive styrelse/nämnds ansvarsområde.

3.4 Uppföljning av avtals-och leverantörstrohet

Enligt inköspolicyn ska verksamheterna löpande följa upp inköpsprocessen och aktivt förbättra verksamhetens inköpsbeteende. Vidare framgår att avrop ska ske från upphandlade avtal, samt att kommunens beställningsrutiner ska tillämpas i syfte att uppnå en effektiv inköpsprocess för varor, tjänster och entreprenader.

Enligt riktlinjer för direktupphandling är en hög avtalstrohet en viktig faktor för kommunen och därför ska direktupphandling föregås av dialog med divisionens inköpssamordnare. Vi noterar att samtliga divisioner har till ansvar att genomföra direktupphandling. Däremot har inte alla divisioner en inköpssamordnare.

Vid granskningstillfället sker enligt intervjuade ingen systematisk uppföljning av avtalstroheten i kommunen. Efter 2018 års granskning köpte kommunstyrelsen in ett e-handelssystem. Enligt de intervjuade används inte systemet ändamålsenligt och endast ett fåtal avtal finns inlagda i systemet. Detta uppges vara en huvudsaklig anledning till att kommunen vid granskningstillfället inte har någon strukturerad uppföljning av avtalstroheten, det vill säga att inköp genomförs från avtalade leverantörer avseende avtalade varor/tjänster till rätt pris. Enligt intervjuade avstannade arbetet med att lägga in kommunens avtal i systemstödet på grund av att leverantören tog ut en kostnad per avtal som publicerades i tjänsten. Vid granskningstillfället uppger inköps- och upphandlingschef att avtalet är omförhandlat till en månatlig kostnad i stället. Anledningen till att avtalstrohet inte följs upp vid granskningstillfället uppges av intervjuade vara att personella resurser inte tillsätts för att implementera, driva, underhålla och utveckla inköpsystemet.

Inköps- och upphandlingsenheten använder ett annat systemstöd för att sammanställa månatliga Spend-rapporter, inköpsrapporter, till respektive division som tydliggör respektive verksamhets leverantörstrohet, det vill säga om de inköps som genomförts har skett från leverantörer som kommunen har avtal med. Kopplingen mellan detta systemstöd och det IT-system som handhar kommunens fakturatransaktioner medger enligt intervjuade inte uppföljning av avtalstrohet utan endast delvis leverantörstrohet.

Enligt de intervjuade följer samtliga divisioner upp den statistik som förmedlas i inköpsrapporten. Vid avvikelser följer ansvarig inköpssamordnare/utsedd medarbetare upp dessa med berörda verksamheter.

3.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det sker en systematisk uppföljning av leverantörstrohet. Däremot sker enligt vår bedömning ingen systematisk uppföljning av avtalstroheten.

Nedan redogörs de övergripande iakttagelserna som identifierats i samband med stickprovet. Se Bilaga 1, Tabell 1 – Annonserade upphandlingar och Tabell 2 - Direktupphandlingar för beskrivning av respektive stickprov.

3.5.1.1 Iakttagelser i stickprovskontroll avseende annonserade upphandlingar

Av de elva granskade upphandlingarna har vi erhållit upphandlingsunderlag avseende fyra upphandlingar. Av dessa fyra upphandlingar har vi erhållit samtliga efterfrågade underlag i två av fyra stickprov.

I samtliga fyra stickprov, där vi erhållit upphandlingsunderlag, noterar vi att det i respektive öppningsprotokoll anges att endast en person närvarat vid anbudsöppnande. I samband med faktakontrollen har vi erhållit ett öppningsprotokoll där två personer be- styrkt sin närvaro. Därmed kvarstår tre öppningsprotokoll där vi inte kan se att fler än en person närvarat vid anbudsöppnandet.

Sju av elva granskade upphandlingar överskrider lagstadgat direktupphandlingsvärde, 700 tkr.

3.5.2 Direktupphandlingar (inköp 100–700 tkr)

För att kunna genomföra stickprovskontrollen av direktupphandlingar har vi efterfrågat aktuell leverantörsfaktura samt allt sparad upphandlingsunderlag som finns kopplat till inköpet. Nedan redogörs de övergripande iakttagelserna i genomförd stickprovskontroll av sex stickprov.

Iakttagelser i stickprovskontroll avseende direktupphandlingar

I ett av sex granskade stickprov har vi erhållit upphandlingsunderlag som bedöms ligga i linje med gällande lagregler och kommunens egna riktlinjer. I två av sex stickprov har vi endast erhållit leverantörsfakturan. Det innebär att vi inte erhållit underlag som stärker inköpets motiv i samtliga skeden, i enlighet med LOU 19a kap. §11, i fyra av sex- stickprov.

3.5.3 Bedömning

Vår bedömning är att enskilda inköp inte alltid föregåtts av en upphandling som efterlever gällande regelverk.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och granskade nämnder kan stärka sin interna kontroll avseende annonserade upphandlingar och direktupphandlingar. I samband med genomförda stickprovskontroller har ett flertal avvikelser konstaterats, bland annat avsaknad av underlag som tydliggör konkurrensutsättning. Sju av elva granskade upphandlingar överskrider lagstadgat direktupphandlingsvärde, 700 tkr, vilket enligt vår bedömning föranleder en hög risk för att genomförda inköp tillsammans utgör otillåtna direktupphandlingar.

2023-11-22

av mot det som levererats, till exempel mot varu-/tjänstebeskrivning, antal och pris enligt beställning/avtal samt att bilagor finns bifogade i fakturasystemet.

Vid avvikelse kontaktas leverantören i första hand. Om överenskommelse med leverantör om åtgärd misslyckas ska aktuell inköpssamordnare kontaktas för vidare åtgärder.

Den som beslutar om betalning måste vara behörig enligt delegationsordning och gällande attestförteckning. Den som beslutsattesterar fakturan kontrollerar och intygar att fakturan stämmer och att korrekt kontering skett.

Övriga kontrollaktiviteter

Ansvarig upphandlare följer enligt de intervjuade på månadsbasis upp den övergripande utvecklingen inom respektive kategori och gör stickprov där "udda" transaktioner som exempelvis höga beloppsvärden på leverantörer som inte omfattas av avtal. Därutöver görs enskilda stickprov i mån av tid.

3.6.3 Bedömning

Säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp?

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte säkerställer en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp.

Vi bedömer att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna kan stärka sin interna kontroll avseende upphandling och inköp. Det finns kontrollaktiviteter inom kommunstyrelsen och flera nämnder, dels löpande dels kopplade till respektive nämnds internkontrollplan, som syftar till att stärka den interna kontrollen avseende upphandling och inköp. Med bakgrund av vad som framkommit i genomförda stickprovskontrollen (se avsnitt 3.6) bedömer vi emellertid att den interna kontrollen, vid granskningstillfället, inte är tillräcklig.

3.7 Avtalsuppföljning

Enligt inköspolicyn ska kommunen följa upp sina avtal genom en särskild avtalsuppföljning. Samtliga upphandlingar ska enligt riktlinjer för inköp och upphandling följas upp. Enligt de intervjuade kan avtalsuppföljning genomföras på olika sätt, beroende på vilket typ av upphandling, avtal, avtalsperiod samt vara/tjänst som anskaffats.

Verksamheterna ansvarar för avtalsuppföljning avseende levererade varor/tjänster medan inköps- och upphandlingsenheten ansvarar för den uppföljning som berör de avtalstekniska delarna.

Enligt inköpshandboken ska avtalsansvarig tillse att det finns en uppföljningsplan avseende uppföljning av de krav som finns ställda i upphandlingen och avtalet samt att denna biläggs avtalet. Av uppföljningsplanen ska det framgå hur många uppföljningsmöten som till ett minimum ska genomföras under avtalsperioden, vem som ansvarar för att genomföra mötena, vad som ska följas upp, vem som för protokoll samt hur distribution av protokollet ska ske. Vid uppföljningsmötena ska eventuella synpunkter på

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskning har varit att bedöma om kommunens upphandlingar görs i enlighet med gällande upphandlingsregler. Granskningen har även syftat till att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer en hög lagefterlevnad samt att kommunens egna styrdokument på området följs.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens upphandlingar inte görs i enlighet med gällande upphandlingsregler. Vi bedömer att kommunens rutiner och processer inte, i tillräcklig utsträckning, säkerställer en hög lagefterlevnad samt att kommunens egna styrdokument på området följs. Vi bedömer att kommunstyrelsen har hörsammat de rekommendationer som lämnades 2018, men att en del insatser inte implementerats ändamålsenligt och/eller används fullt ut vid granskningstillfället.

Det finns enligt vår bedömning riktlinjer och rutiner som avser att styra och följa upp kommunens upphandlingar och inköp. Riktlinjer för inköp och upphandling uppges dock inte användas som ett styrande dokument vid granskningstillfället. Kommunstyrelsen har inte, i enlighet med LOU 19a kap. 15§, beslutat om riktlinjer för direktupphandling, och i enlighet med den av fullmäktige beslutade inköspolicyn, beslutat om riktlinjer för inköp vilket vi bedömer som en brist.

Roll- och ansvarsfördelning bedöms inte vara tillräckligt tydlig vid granskningstillfället. Styrdokument, såsom reglementen och inköspolicyn tydliggör en roll- och ansvarsfördelning. Granskning visar emellertid att styrdokumentet inte speglar kommunens organisering av upphandling och inköp vid granskningstillfället. Vi bedömer att den interna samverkan mellan inköps- och upphandlingsenheten och divisionerna kan stärkas.

Den interna kontrollen av upphandling och inköp måste enligt vår bedömning stärkas ytterligare. Granskningen visar bland annat att enskilda inköp inte alltid föregåtts av en upphandling som efterlever gällande regelverk. Vidare kan vi inte, efter genomförda stickprovskontroller, utesluta att det under granskad period genomförts otillåtna direktupphandlingar.

Även om det finns riktlinjer/rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning bedöms granskade nämnder inte tillse att dessa används på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- i enlighet med lagkrav och fullmäktigebeslut, besluta om riktlinjer för inköp samt riktlinjer för direktupphandlingar.
- säkerställa en uppdragsbeskrivning för kommunens inköpssamordnare som ligger i linje med kommunens nuvarande organisation av upphandling och inköp.
- stärka den interna samverkan avseende upphandling och inköp.

Bilaga 1

Tabell 1 – Annonserade upphandlingar

Leverantör	Sammanlagt fakturerat belopp 2022	Erhållit efterfrågat upphandlingsunderlag	Kommentar
L1	1 553 160,50	Nej, inte annons. Övrigt efterfrågat underlag har inkommit.	Avser inköp av tjänster för trädfällning. Vi noterar att öppningsprotokollet inte be- styrkts av närvarande personer. Enligt proto- kollet har endast en person närvarat vid an- budsöppnandet. Övrigt underlag bedöms ligga i linje med lagregler och praxis.
L2	867 102,00	Nej. Endast erhållit ett avtal.	Avser inköp av konsult- stöd inom Funktions- stödsomsorgen. Risk föreligger för ge- nomförd otillåten direkt- upphandling.
L3	2 438 528,25	Nej. Endast erhållit ett ramavtal.	Avser inköp av kemika- lier vid avloppsrens- ning. Risk föreligger för ge- nomförd otillåten direkt- upphandling.
L4	1 420 701,06	Nej. Endast erhållit ett service- avtal från 2005.	Avser inköp av service på hissar. Risk föreligger för ge- nomförd otillåten direkt- upphandling.
L5	1 655 150,38	Ja.	Avser inköp av tek- niska konsulttjänster. Vi noterar att öppnings- protokollet inte be- styrkts av närvarande personer. Enligt proto- kollet har endast en person närvarat vid an- budsöppnandet. Övrigt underlag bedöms ligga i linje med lagregler och praxis.
L6	879 187,50	Nej. Endast korrespondens via e-post.	Avser renovering av golv. Enligt intervjuade har leverantören patent på

Tabell 2 – Stickprov avseende direktupphandlingar

Leverantör	Inköpsbelopp, enskilda fakturan	Sammanlagt fakturerat belopp 2022	Erhållet underlag	Kommentar
L1	240 308,75	454 377,50	Endast erhållit fakturan.	<p>Avser inköp av flytttjänster.</p> <p>Vi har inte erhållit underlag som visar att konkurrensutsättning har genomförts i enlighet med kommunens riktlinjer. Vi har inte heller erhållit underlag som stärker inköpets motiv i samtliga skeden, i enlighet med LOU 19a kap. §11.</p>
L2	273 340,00	273 340,00	Erhållet genomförd behovsanalys, avtal och faktura.	<p>Avser inköp av en truss/byggställning.</p> <p>Stickprovet bedöms ligga i linje med gällande lagregler och kommunens interna riktlinjer på området.</p>
L3	228 300,90	228 300,90	Erhållet offert och leverantörsfaktura.	<p>Avser inköp av lamellgardiner.</p> <p>Inköpet är enligt intervjuade inte konkurrensutsatt. Vi har inte erhållit underlag som visar att konkurrensutsättning har genomförts i enlighet med kommunens riktlinjer. Vi har inte heller erhållit underlag som stärker inköpets motiv i samtliga skeden, i enlighet med LOU 19a kap. §11.</p>
L4	227 560,87	227 560,87	Erhållet korrespondens via e-post, offert, avtal samt faktura.	<p>Avser inköp av snickeritjänster av befintlig underleverantör till en redan avtalad entreprenör till kommunen.</p> <p>Inköpet är enligt intervjuade inte konkurrensutsatt. Vi har inte erhållit underlag som visar att konkurrensutsättning har genomförts i enlighet</p>

Bilaga 2

Tabell 3 – Sammanställning över internkontroller 2023

Styrelse/Nämnd	Identifierad risk 2023	Kontroll
Kommunstyrelsen	Risk för att kommunen ej är trogen ramavtal, vilket leder till ökade kostnader och risk för skadeståndskrav och trovärdighetsproblem vid upphandling.	Kontroll av leverantörer inom vissa kostnadskonton.
	Kommunens sammantagna köp inom sakområde överskrider gränsvärden för direktupphandling.	Kontrolleras genom uppföljning av inköpsanalysstatistiken på utvalda riskområden.
Tekniska divisionen (under kommunstyrelsen)	Avtalstrohet	Kontroll, genom stickprov 2 ggr/år, av att varan/tjänsten är beställd från avtalad leverantör.
	Leverantörsfakturor	Kontroll, genom stickprov 2 ggr/år, av pris mot avtal samt timmar mot beställning.
Kultur- och fritidsnämnden	Avvikelse från avtal och partnerskap	Följa upp externa avtal och partnerskap genom regelbundna avstämningar med respektive utförare.
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden	Beställning och avtal följs inte.	Kontrolleras i samband med uppföljning av beställningen.
Socialnämnden	Risk att extern köpt vård inte upphandlats enligt LOU.	En plan för årlig systematisk uppföljning av upphandlad vård arbetas fram och rapporteras till nämnden.
	Risk att externt köpt vård inte följs upp enligt lag och avtal.	Nämnden ska ta del av den uppföljning av ramavtal som görs där samverkan sker med andra kommuner. En plan för årlig rapportering av uppföljning av upphandlad vård tas fram och rapporteras till nämnden.
Vård- och omsorgsnämnden	Att hemtjänsten genomför inköp utanför befintligt avtal.	Kontroll av hur beslut om matinköp verkställs.