

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Smedjebackens kommun

Juni 2021

Fredrik Flodin




Sara Sommarin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Smedjebackens kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Den samlade revisionella bedömningen baseras på de bedömningar som gjorts för granskningens revisionsfrågor och utgår ifrån en tregradig skala: i allt väsentligt, inte helt och ej säkerställt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Revisionsfråga 1: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Nej 
Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja 
Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Nej 

Rekommendationer

Med utgångspunkt från de iakttagelser och bedömningar som har framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställa att kontrollen av direktupphandlingar stärks
- Säkerställa att dokumentation kring direktupphandlingar stärks
- Säkerställa att följsamheten till avtal förbättras
- Säkerställa att kompetensen inom upphandling och inköp i de olika kommunala verksamheterna stärks

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
Lagstiftning	4
Granskningsresultat	6
Upphandlingsprocessen	6
lakttagelser	6
Bedömning	10
Ändamålsenliga ramavtal	10
lakttagelser	10
Bedömning	12
Avtalsefterlevnad	12
lakttagelser	12
Samlad bedömning	14
Rekommendationer	14
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	15

Inledning

Bakgrund

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

Stora inköp görs årligen i kommunen och upphandlingsfunktionen bedöms vara strategisk både ur ekonomiskt och kvalitetsmässigt perspektiv.

Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en fördjupad granskning av upphandlingsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?
2. Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?
3. Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Lag (2016:1147) om tjänstekoncessioner (LUK)
- Kommunens Inköps- och upphandlingspolicy (Dnr 2017/00456)
- Kommunens riktlinjer för direktupphandling (Dnr 2019/00534)
- Kommunens instruktioner till Smedjebackens kommuns inköps- och upphandlingspolicy

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingar och inköp genomförda under år 2020 (revisionsfråga 1) samt avtal giltiga under år 2021 (revisionsfråga 2 och 3).

Metod

Intervjuer har genomförts med upphandlingsansvarig, upphandlare och economichef. Därtill har en enkät skickats till kommunens 40 chefer varav 27 har svarat (67,5 %) i syfte att fånga verksamheternas uppfattning av kommunens inköpsverksamhet. En registeranalys för att kontrollera huruvida otillåtna direktupphandlingar förekommer har genomförts.

Vidare har stickprov genomförts i syfte att kontrollera kommunens följsamhet till avtal gällande köp från tre befintliga avtal samt en kontroll av tre genomförda upphandlingar vad gäller följsamhet till lagar och policy. Även stickprov av direktupphandlingar har genomförts.

Slutligen har en kartläggning och bedömning av relevanta styrdokument genomförts.

De intervjuade har erhållit möjlighet att sakgranska rapporten.

Lagstiftning

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2016:1147) om tjänstekoncessioner (LUK)¹.

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

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar.³ Dessa beskrivs förenklat nedan.

Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommuner gäller för närvarande 2 197 545⁴ kronor, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande⁵.

Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet. Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt LOU-direktivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Vidare är tidsfristen för att lämna anbud reglerad till 30 dagar för elektroniska anbud.⁶ Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.⁷ Vidare ska myndigheten i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.⁸ Slutligen får ett ramavtal maximalt löpa under 4 år inklusive förlängningsoptioner⁹.

Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU.¹⁰ Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande.¹¹ Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i

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

² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 1 § 4

⁴ För sociala och andra särskilda tjänster är tröskelvärdet 7 113 450 kr och för byggentreprenader 52 620 561 kr.

⁵ Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU). I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet. (Upphandlingsmyndigheten).

⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 11 § 6

⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 12 § 10

⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 16 § 1

⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 7 § 2

¹⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 1

¹¹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

anbudsöppningen. Anbuderna ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.¹²

Direktupphandling

I LOU kapitel 19 återfinns regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 §¹³, den så kallade direktupphandlingsgränsen som under 2020 uppgick till 615 312 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form.¹⁴ Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar.¹⁵

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.¹⁶ Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling.¹⁷ Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.¹⁸

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

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.²⁰

Överstiger en upphandling direktupphandlingsgränsen om 615 312 kronor kan detta innebära att det rör sig om en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är ett tillsynsområde för Konkurrensverket och ses som en "särskilt allvarlig överträdelse" och kan resultera i upphandlingsskadeavgift.²¹

Ändring av kontrakt²²

Huvudregeln är att upphandlande kontrakt, ramavtal och koncessioner inte får ändras utan att det genomförs en ny upphandling. I vissa fall kan dock ändringar göras. En ändring i avtalet kan exempelvis vara tillåten om det är fråga om ändringar av mindre värde (10 %) eller som genomförs i enlighet med tydliga ändrings- eller optionsklausuler i avtalet. Kompletterande beställningar som av tekniska eller ekonomiska skäl inte kan upphandlas av annan leverantör under 50 % av kontraktsvärdet är också tillåtna.

¹² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 17

¹³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹⁴ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 4

¹⁵ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

¹⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7 st 3

¹⁷ Prop. 2001/02:142 s. 99

¹⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 8

²⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 30

²¹ Konkurrensverket.

²² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 17

Granskningsresultat

Upphandlingsprocessen

Revisionsfråga 1: Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?

lakttagelser

Kommunens riktlinjer

Inköps- och upphandlingspolicy²³

Smedjebackens kommuns inköps- och upphandlingspolicy utgör ett komplement till upphandlingslagarna och andra styrande dokument som reglerar offentlig upphandling. Policyn gäller för hela kommunkoncernen.

Policyn fastställer att upphandling ska präglas av effektivitet och kompetens där målet är en långsiktigt god totalekonomi för hela kommunkoncernen genom samverkan i kommunkoncernen. Vidare ska varor, tjänster samt entreprenader upphandlas med rätt kvalitet till lägsta kostnad med minsta möjliga miljöpåverkan. Slutligen ska extern samordning med andra kommuner eller bolag övervägas om man genom det kan uppnå ekonomiska eller andra affärsmässiga fördelar.

Instruktioner för inköp och upphandling²⁴

Som komplement till policyn har upphandlingsenheten tagit fram en instruktion för inköp och upphandling. Där fastställs bland annat ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenhetens och verksamheten. I den framgår att upphandlingsenheten är en servicefunktion som har ett övergripande ansvar för samordning av upphandling av varor, tjänster och entreprenader som sker för Smedjebackens kommunkoncern. Vidare framgår att upphandlingsenheten inte genomför några inköp och inte äger några avtal.

Riktlinjer för direktupphandling²⁵

Riktlinjernas syfte är, utöver att vara obligatorisk enligt lagstiftning, att kommunkoncernen tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling som även innefattar direktupphandling. Riktlinjerna skall också syfta till att säkerställa att kommunen tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

Riktlinjerna stipulerar att det vid ett inköpsbeslut alltid först ska kontrolleras om behovet omfattas av ett giltigt ramavtal vilket i så fall ska följas. Om inte annat framgår av delegationsordningen har samtliga medarbetare med budgetansvar rätt att göra en direktupphandling eller ge någon annan i uppdrag att genomföra en direktupphandling.

Alla som genomför en direktupphandling ska enligt riktlinjerna förvissa sig om det samlade behovet inom den upphandlande myndigheten av just den vara eller tjänst som ska direktupphandlas. Samordningen är viktig för att säkra att beloppsgränsen för direktupphandling av samma slag inom den upphandlande myndigheten inte överskrids.

²³ Antagen av Kommunfullmäktige 2017 Dnr 2017/00456.

²⁴ Stödjande dokument framtaget av Upphandlingschefen 2021-01-20.

²⁵ Antagen av Kommunstyrelsen 2020 Dnr 2019/00534.

Konkurrensutsättning ska om möjligt ske genom att minst tre leverantörer inbjuds att lämna anbud. Eventuella anbud som inkommer via annonsen skall prövas tillsammans med anbud från redan inbjudna. Systemstöd²⁶ för direktupphandling ska användas och en kopia av komplett ifyllt blankett för direktupphandling ska sändas till Upphandlingsenheten tillsammans med kopia på ingått avtal.

Upphandlingsenheten

Upphandlingsenheten i kommunen består av två personer som ingår i ekonomi- och upphandlingsavdelningen som i sin tur ingår i Kommunstyrelseförvaltningen. Enheten ansvarar enligt upphandlingsansvarig för hela kommunkoncernen och upphandlar för både kommunens förvaltningar och för bolagen. Utöver att administrera publicerade upphandlingar genomför enheten utbildningar inom området både i kommunen och i kommunens bolag.

Vidare genomför enheten på eget initiativ uppföljningar av inköp via leverantörsreskontra. Denna uppföljning består i en registeranalys av kommunkoncernens inköp och har som målsättning att identifiera behov av kommande upphandlingar. Resultatet sammanställs till förvaltningarna som enligt enheten har ansvar för att inköp sker enligt lagstiftning och kommunens regler.

Resultat stickprov upphandlingar

Inom ramen för revisionsfrågan har tre publicerade upphandlingar granskats.

- *Ramavtal för parkeringsövervakning - Förenklat förfarande*

Omsättningen på kontraktet beräknas till totalt 1,3 miljoner kronor över kontraktstiden och utvärderingen är lägsta pris. Upphandlingen har genomförts med begränsad kontroll vilket innebär att anbudsgivaren med lägst pris har kontrollerats. Förfrågningsunderlaget är relativt lättförståeligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet och två referenser. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud och pris anges i ett formulär inne i verktyget. Öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. Två anbudsgivare inkom med anbud varav det med lägst pris kontrollerades och antogs. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad och bedömd. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

- *Sotning och brandskyddskontroll - Förenklat förfarande (tjänstekoncession)²⁷*

Tjänstekoncessionen innebär att den vinnande anbudsgivaren blir kommunens kontrollant och sotare för fastigheter i kommunen. Omsättning är inte beräknad och utvärderingen är bästa kvalitet enligt elva objektiva mätbara parametrar indelad i fyra områden; Kvalitet och leverans, Arbetsmiljö, Miljö och Kundbemötande och flexibilitet.

²⁶ Kommunen använder upphandlingsverktyget e-Avrop

²⁷ Lag (2016:1147) om tjänstekoncession (LUK) gäller när den upphandlande organisationen vill ingå ett avtal om utförande av tjänster eller en byggtreprenad och ersättningen omfattar rätten att nyttja resultatet. Det måste även innebära en viss verksamhetsrisk för koncessionshavaren (leverantören). Detta innebär att koncessionshavaren kan få rätt att driva en verksamhet och då ta betalt av de personer som nyttjar tjänsten.

Priset är fast. Upphandlingen har genomförts med begränsad kontroll vilket innebär att anbudsgivaren med bäst kvalitet har kontrollerats. Förfrågningsunderlaget är relativt lättförståeligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet och två referenser. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och utvärderingen förståelig.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men kvalitetsfrågorna ska besvaras som bilagor och inte i direkt i verktyget vilket är möjligt. Öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. En anbudsgivare inkom med anbud vilket kontrollerades och antogs. Anbudsgivaren är korrekt kvalificerad och bedömd. Upphandlingen överprövades inte och ett avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med en anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

- *Bygg- och järnhandelsvaror - Öppet förfarande*

Omsättningen på kontraktet beräknas till totalt 4,5 miljoner kronor över kontraktstiden och takvolym är angiven till 8 miljoner kronor. Målsättningen är att teckna avtal med två leverantörer i rangordning där utvärderingen är lägsta pris. Upphandlingen har genomförts med begränsad kontroll vilket innebär att anbudsgivarna med lägsta priser kontrolleras. Förfrågningsunderlaget är relativt lättförståeligt och okomplicerat. Kraven på anbudsgivaren är ett medelvärde i kreditvärdighet och två referenser. Kravet på tjänsten är tydligt och konkret och prisfrågan förståelig.

Upphandlingsverktyget används för att inge anbud, men pris anges i ett oläst exceldokument omfattande 115 olika prisposter. Öppningsprotokollet är bestyrkt av två personer. Två anbudsgivare inkom med anbud varav båda antogs i rangordning i enlighet med förfrågningsunderlaget. Anbudsgivarna är korrekt kvalificerade och bedömda. Upphandlingen överprövades inte och avtal utan avvikelser från förfrågningsunderlaget är tecknat med båda anbudsvinnare efter iakttagen avtalsspärr.

Resultat registeranalys

Som en del i granskningen har en registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan kommunens leverantörsreskontra (som visar betalningar till leverantörer) för räkenskapsåret²⁸ 2020 och avtalskatalogen i kommunen. Därtill har en jämförelse gjorts mellan leverantörsreskontrat och kommunens entreprenadavtal. Syftet med genomförandet av en registeranalys är att erhålla en indikation kring vilka leverantörer som har avtal/är upphandlade och vilka leverantörer som är direktupphandlade. Vid genomförandet av registeranalysen har leverantörsreskontra exklusive moms använts eftersom LOU inte tar hänsyn till moms.

För de leverantörer som registeranalysen indikerat saknat avtal har en bedömning gjorts huruvida de är upphandlingspliktiga eller inte. Inköp som är undantagna eller inte omfattas av upphandlingslagarna är t ex interna köp²⁹ samt, under vissa förutsättningar, köp från andra myndigheter³⁰.

²⁸ Sortering har gjorts utifrån betalningsdatum.

²⁹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 3 §§ 11-16.

³⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 3 §§ 17-18.

Utifrån färdigställd analys indikerades att fyra leverantörer som inte återfanns i avtalsdatabasen översteg direktupphandlingsgränsen under 2020 samtidigt som de bedöms som upphandlingspliktiga. Nedan redovisas de fyra leverantörernas totala omsättning exklusive moms:

- Leverantör 1: Omsättningen uppgick till 1 573 980 kronor.
- Leverantör 2: Omsättningen uppgick till 1 540 089 kronor.
- Leverantör 3: Omsättningen uppgick till 1 520 790 kronor.
- Leverantör 4: Omsättningen uppgick till 668 304 kronor.

Upphandlingsdokumentation för leverantörerna har efterfrågats men inte erhållits.

Av upphandlingsenheten anges att det i samband med den egna uppföljningen uppmärksammats att särskilt konsulter används utan att upphandling genomförs eller att efter att perioden för det upphandlade avtalet gått ut.

Utifrån kommentarer i enkäten framkommer ett behov av mer utbildning inom området. Regelverket upplevs som svårt samtidigt som den kompetensen inom den egna arbetsgruppen bedöms som varierande, men generellt för låg.

Registeranalys - övriga iakttagelser

I samband med genomförandet av registeranalysen noterades att:

- En del (ca 20) organisationsnummer saknades i leverantörsreskontrat. Vid avstämning med ekonomerna angavs att det inte finns en systematik kring registrering av organisationsnummer.
- I ett fåtal fall (i förhållande till det totala antalet leverantörer) noteras att samma organisationsnummer förekommer mer än en gång i leverantörsreskontrat. Orsaken till detta var vanligen att leverantörens namn registrerats olika vid olika transaktioner. I enstaka fall konstateras däremot att fel organisationsnummer registrerats.
- 37 av 263 avtal som var registrerade i kommunens avtalsdatabas sträcker sig över fyra år.

Resultat direktupphandlingar

För att kontrollera dokumentationsplikten har tre direktupphandlade köp över 100 000 kronor granskats med följande resultat:

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
<i>Har 3 leverantörer tillfrågats?</i>	0	0
<i>Har kontroll av skatter/avgifter gjorts?</i>	0	0
<i>Är direktupphandlingen tillräckligt dokumenterad?</i>	0	0
<i>Är fakturan tillräckligt specificerad?</i>	1	33
<i>Är beslutattest utförd av korrekt person?</i>	3	100
Samtliga kontrollpunkter	4	27

Utifrån granskning konstateras att dokumentationen är bristfällig. Utöver attestflöden och fakturor har ingen dokumentation erhållits. Därtill konstateras att fakturorna inte är tillräckligt specificerade för att det tydligt ska framgå vad som köpts in.

Samtliga leverantörer har en total omsättning för 2020 som understiger direktupphandlingsgränsen om 615 312 kronor exklusive moms.

Bedömning

Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?

Nej.

De tre publicerade upphandlingarna bedöms vara utförda i enlighet med lagstiftning och kommunens regler. En notering kan göras att upphandlingsverktyget inte används fullt ut, vilket ökar risken för både anbudsgivare vid anbudsgivning och för kommunen vid utvärdering. Vidare kan en viss brist vad gäller konkurrens i upphandlingarna noteras.

Utifrån granskningen kan vi inte utesluta att kommunen genomfört otillåtna direktupphandlingar. En iakttagelse som försvårar den interna kontrollen av direktupphandlingar är att samma leverantörs namn registrerats olika vid olika transaktioner samt att fel organisationsnummer registrerats i leverantörsreskontra.

Direktupphandlingarna i intervallet 100 000 - 615 312 kronor visar att det lagstadgade dokumentationskravet i stort sett inte följs alls. Vi kan inte verifiera att konkurrensen tillvaratas i något av stickproven.

Ändamålsenliga ramavtal

Revisionsfråga 2: Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

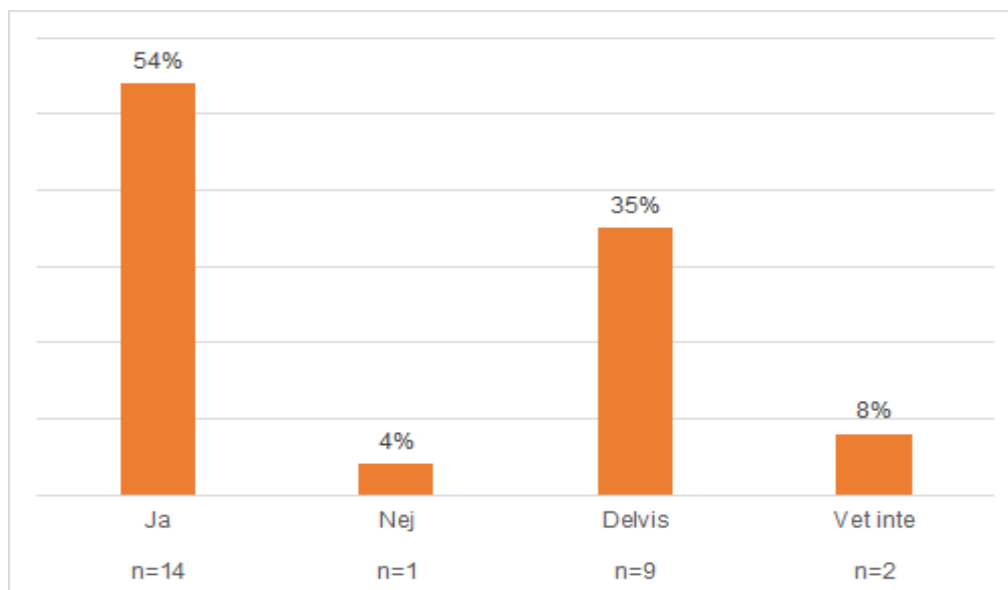
Iakttagelser

Kommunens Inköps- och upphandlingspolicy fastställer att ramavtal upprättas inom alla områden där så är lämpligt och att Smedjebackens kommunkoncern ska följa gällande ramavtal.

Enligt upphandlingsenheten är det verksamhetens ansvar att framföra behov av ramavtal. Enheten har enligt egen uppgift inget kontrollansvar för detta, men utför på eget initiativ en registeranalys årligen där köp utanför avtal fångas upp. Dessa köp kommuniceras till verksamheten med påpekandet att ett ramavtal sannolikt bör upphandlas för köpen.

I den enkätundersökning som har genomförts i samband med denna granskning ställdes frågan: *Finns ramavtal som täcker din arbetsgrupps behov?* Av diagrammet nedan framgår hur cheferna besvarade frågan. En majoritet av cheferna anser att det finns ramavtal som täcker den egna gruppens behov.

Fråga: Finns ramavtal som täcker din arbetsgrupps behov?



Av de kommentarer som givits framkommer bland annat att:

- Upphandlingsbehov av bemanningspersonal finns.
- Ramavtal för en del områden saknas trots att behov identifierats vid uppföljning.

Registeranalysens resultat visar att över 80 % av alla inköp görs i de tre översta intervallen:

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel	SEK	Andel
5 000 000 och över	8	0,9%	134 371 297	51,9%
1 200 000 - 4 999 999	28	3,1%	56 356 083	21,8%
615 313 - 1 199 999	22	2,4%	17 897 495	6,9%
100 000 - 615 312	136	14,8%	35 413 974	13,7%
1 - 99 999	708	77,2%	11 856 090	4,6%
0	8	0,9%	0	0,0%
Krediteringar*	7	0,8%	3 186 119	1,2%
Summa	917	100%	252 708 820*	100%

* Summan för krediteringar är en minuspost. Den totala summan har tagit hänsyn till detta.

Bedömning

Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?

Ja.

Inköp görs i stor utsträckning från leverantörer vars omsättning hos kommunen överstiger 615 312 kronor vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

En detalj i sammanhanget är policyns något vaga formulering "ramavtal upprättas där så är lämpligt". En striktare formuleringen hade varit "ramavtal ska finnas för återkommande behov" vilket minskar risken för otillåtna direktupphandlingar och ökar sannolikheten för kommunen att göra bra affärer.

Avtalsefterlevnad

Revisionsfråga 3: Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

lakttagelser

Kommunens regler

Inköps- och upphandlingspolicyn har ingen direkt skrivelse om avtalsefterlevnad, men i Instruktioner för inköp och upphandling³¹ står att det är beställarens ansvar att följa ingångna avtal. I samma instruktion framgår att det är beställarens ansvar att följa ingångna ramavtal och avtal gjorda för kommunkoncernen.

För att kontrollera ramavtalstroheten har tre inköp granskats och jämförts mot tillhörande ramavtal med följande resultat:

Kontrollpunkter	Antal JA	Andel JA (%)
Omfattas köpet av avtal?	3	100
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	3	100
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	0	0
Är fakturan tillräckligt specificerad?	1	33
Har kontroll av skatter och avgifter gjorts?	0	0
Är beslutsattest utförd av korrekt person?	3	100
Samtliga kontrollpunkter	10	56

³¹ Stödjande dokument framtaget av Upphandlingschefen 2021-01-20.

I granskningen av stickproven framkommer att:

- Dokumentation i flertalet fall saknas. Exempelvis saknas prisbilagor och underlag som verifierar att kommunen gjort kontroller av skatter och avgifter.
- Fakturorna är i behov av att specificeras ytterligare. I två av tre fakturor saknas uppgifter som visar å-pris och antal. Enligt avtalet är detta uppgifter som ska redogöras.

Av de stickprovskontrollerade upphandlingarna har alla tre avtalsklausuler om avtalsuppföljning.

Bedömning

Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?

Nej.

Det är, vilket slås fast i kommunens styrande dokument, beställarens ansvar att följa ingånget avtal. Detta sker inte i tillräckligt stor utsträckning för att uppfylla revisionsfrågan.

En notering i sammanhanget är att kommunen via de egenförfattade avtalen skaffat sig relativt goda möjligheter att, utan kostnad utöver den egna arbetsinsatsen, följa upp ingångna avtal. Detta är särskilt viktigt i avtal som bedöms ha en hög risk för att både säkra kvalitet och för att hedra ingånget avtal vilket något också de styrande dokumenten tar sikte på.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Smedjebackens kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.




Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas Kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att kontrollen av direktupphandlingar stärks
- Säkerställa att dokumentation kring direktupphandlingar stärks
- Säkerställa att följsamheten till avtal förbättras
- Säkerställa att kompetensen inom upphandling och inköp i de olika kommunala verksamheterna stärks

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Sker inköp i enlighet med lagstiftning och kommunens regler?	Nej Dokumentationsplikten för direktupphandlingar följs inte samtidigt som köp riskerar att vara otillåtna direktupphandlingar.	
2. Finns ramavtal som täcker verksamhetens behov?	Ja Inköp görs i stor utsträckning från leverantörer vars omsättning hos kommunen överstiger 615 312 kronor vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.	
3. Är efterlevnaden och uppföljningen av avtal tillfyllest?	Nej Det är ett konstaterande i analysen av stickproven att följsamheten till avtal inte är tillräcklig.	

Juni 2021

Petra Ribba

Fredrik Flodin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Smedjebacken enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 24 februari 2021. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.