

Uppföljning av tidigare genomförd granskning av upphandling

Melleruds kommun

Augusti 2021

Sofia Bengtsson, projektledare

Sara Ljungberg, projektmedarbetare

Lars Dahlin, Kvalitetssäkrare



Innehållsförteckning







Sammanfattning	2
Inledning	3
Granskningsresultat	4
Den tidigare granskningen	4
Uppföljning av vidtagna åtgärder	4
Upphandlingsorganisation	4
Kontroller av avtalstrohet	5
Dokumentation av direktupphandlingar	6
Information och riktlinjer avseende direktupphandlingar	8
Samordning av direktupphandlingar	9
Revisionell bedömning	10
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	10

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun genomfört en uppföljande granskning av en tidigare genomförd granskning av upphandling. Syftet med uppföljningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har vidtagit relevanta åtgärder till följd av den uppföljande granskning som tidigare genomförts.

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte helt* har vidtagit relevanta åtgärder till följd av den uppföljande granskning som tidigare genomförts.

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

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Har de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen genomförts så att antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp har minskat?	Delvis	
2. Arbetar kommunstyrelsen aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt har de infört rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet?	Delvis	
3. Har kommunstyrelsen säkerställt att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras?	Delvis	
4. Har kommunstyrelsen infört rutiner som säkerställer att regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs genomförs?	Nej	
5. Har kommunstyrelsen sett över den information som finns inom kommunen kring direktupphandling och förtydliga riktlinjerna avseende direktupphandling?	Nej	
6. Har kommunstyrelsen säkerställt att en samordning finns mellan de direktupphandlingar som genomförs inom kommunstyrelsen och de direktupphandlingar som genomförs inom övriga nämnder?	Nej	

Inledning

Bakgrund

Revisorerna i Melleruds kommun har tidigare genomfört granskning av upphandling. Under 2017 genomfördes en uppföljande granskning där det konstaterades att upphandlingsverksamheten i stort fungerar ändamålsenligt, dock kvarstod en del delar där upphandlingsverksamheten kunde förbättras.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med uppföljningen är att bedöma om kommunstyrelsen har vidtagit relevanta åtgärder till följd av den uppföljande granskning som tidigare genomförts?

- Har de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen genomförts så att antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp har minskat?
- Arbetar kommunstyrelsen aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt har de infört rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras?
- Har kommunstyrelsen infört rutiner som säkerställer att regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs genomförs?
- Har kommunstyrelsen sett över den information som finns inom kommunen kring direktupphandling och förtydligat riktlinjerna avseende direktupphandling?
- Har kommunstyrelsen säkerställt att en samordning finns mellan de direktupphandlingar som genomförs inom kommunstyrelsen och de direktupphandlingar som genomförs inom övriga nämnder

Metod

Granskningen har omfattat genomgång av erhållet svar på tidigare granskning och kartläggning av nuvarande läge. Detta har skett genom granskning av aktuella styrdokument och utskick av frågor till berörda tjänstepersoner. En avslutande digital intervju har hållits med kommunens ekonomichef samt upphandlare.

Samtliga intervjupersoner har haft möjlighet att sakgranska ett utkast av rapporten.

Granskningsresultat

Den tidigare granskningen

lakttagelser och samlad bedömning

Den samlade bedömning i den tidigare granskningen var att kommunstyrelsen i allt väsentligt vidtagit åtgärder för att förbättra upphandlingsrutinerna och möta revisorernas tidigare rekommendationer. Däremot noterades att den uppföljning av avtalstrohet som genomförs inte är strukturerad eller grundad i någon fastställd rutin. Vidare noterades att kommunen behöver stärka rutinen kring direktupphandlingar. I revisionsrapporten lämnades totalt sex rekommendationer, vilka ligger till grund för revisionsfrågorna i denna uppföljande granskning.

Revisorernas rekommendationer

Revisorerna behandlade revisionsrapporten på sitt sammanträde den 9 februari 2017 och beslutade att skicka rapporten till kommunstyrelsen, kultur- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt för kännedom till kommunfullmäktige. En begäran om ett samlat svar från kommunstyrelsen över vidtagna åtgärder med anledning av vad som framkommer i rapporten begärdes senast den 30 april 2017.

Nämndernas yttrande

Kommunstyrelsen behandlade ett svar på revisionsrapporten den 7 juni 2017 § 91, vilket är efter utsatt tid. Kommunstyrelsen beslutar att förvaltningarna uppmärksammas på att följa gällande upphandlingslagstiftning och att följa upp avtalstroheten avseende förvaltningarna avropsavtal samt att direktupphandlingar ska dokumenteras och även vara en indikation på upphandling och avtal.

Beslutsunderlag för ärendet är tjänsteskrivelse från kommunstyrelseförvaltningen med yttranden från kultur- och utbildningsförvaltningen samt socialförvaltningen. Av tjänsteskrivelsen framgår att ekonomienheten har inlett ett projekt för att utöka antalet leverantörer som skickar elektroniska fakturor, vilket ska möjliggöra analys av inköpta artiklar. Yttranden från Kultur- och utbildningschef samt Socialchef bifogas har vi på förfrågan inte erhållit från kommunen.

Uppföljning av vidtagna åtgärder

Upphandlingsorganisation

Revisionsfråga 1: Har de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen genomförts så att antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp har minskat?

lakttagelser

I den tidigare granskningen framkom att kommunen hade noterat att det fanns ett stort antal personer som genomför inköp i kommunen. Ett förslag till förändrad upphandlingsorganisation hade tagits fram där antalet beställare begränsas i syfte att enklare att få ut information om upphandlingsregler, nya avtal med mera.

Sedan den tidigare granskningen har kommunfullmäktige fastställt ett nytt *Upphandlingsreglemente för Melleruds kommun* (KF 2018-09-26 §93). I reglementet

beskrivs organisation och ansvar för upphandling. Det ska finnas en central upphandlingsgrupp i kommunen och varje enhet ska utse en kontaktperson för inköp som ska vara den som i huvudsak gör enhetens inköp.

Av intervjuer och en dokumenterad organisationskarta följer vidare att upphandlingsgruppen leds av ekonomichef och omfattar upphandlingsansvariga för varje förvaltning samt kommunens upphandlare. Inom varje förvaltning ska det finnas en inköpsgrupp bestående av upphandlingsansvarig och kontaktpersoner på enhetsnivå.

Inom utbildningsförvaltningen finns en utsedd kontaktperson på varje enhet som ansvarar för inköpen. Socialförvaltningen uppges ha infört en inköpsfunktion inom administrativa enheten under våren 2021. Tanken är att samtliga inköp inom socialförvaltningen ska gå genom denna tjänsteperson. Vid sakavstämning av rapporten i augusti 2021 uppges att socialförvaltningen meddelat ekonomichef att inköpen nu går via utsedd tjänsteperson

I dagsläget uppges dock att det saknas kontaktpersoner inom flera förvaltningar. Någon central uppföljning om kontaktpersoner utsetts har inte genomförts utan ansvar för detta åligger respektive verksamhet. Intervjuade beskriver vidare att det saknas en formaliserad process för att utse kontaktpersoner på enheterna. För enstaka förvaltningar uppges att utsedda kontaktpersoner har dokumenterats i en lista. De intervjuade har svårt att bedöma huruvida det i praktiken skett en minskning av antalet inköpsansvariga, men upplever trots detta att upphandlingsorganisationen har förbättrats och förtydligats i sin helhet.

Det har inte genomförts någon uppföljning av huruvida organisationsförändringen resulterat i några effekter på avtalstroheten, men uppfattningen är att en förbättring har skett genom att det nu finns en upphandlingsansvarig på varje förvaltning.

Intervjuade lyfter även att det finns planer på att införa ett e-handelssystem i kommunen och genomföra en kartläggning av inköpsprocessen. Detta i syfte att stärka följsamheten till reglementet. Det pågår även ett arbete med att ta fram riktlinjer som kompletterar upphandlingsreglementet, vilket beskrivs närmare i revisionsfråga 4 och 5.

Bedömning

Har de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen genomförts så att antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp har minskat?

Delvis. Det har antagits ett nytt upphandlingsreglemente för kommunen som reglerar antalet inköpsansvariga till en huvudsaklig på varje enhet. Denna förändring har dock i praktiken ännu inte fått genomslag på alla förvaltningar.

Kontroller av avtalstrohet

Revisionsfråga 2: Arbetar kommunstyrelsen aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt har de infört rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet?

Iakttagelser

I den tidigare granskningen framkom att kommunen hade vidtagit vissa åtgärder för att öka avtalstroheten. Det gällde bland annat översynen av upphandlingsorganisationen

(se föregående revisionsfråga) samt ökade möjligheter till uppföljning genom uppgraderingar av system. Däremot noterades att kommunen inte genomför regelbundna kontroller eller har några rutiner för att arbeta systematiskt med uppföljning av avtalstroheten.

Uppföljning av avtalstrohet var ett område i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2020. Området bestod av två kontroller: *Kontroll av avtalstrohet: Kontroll av i vilken omfattning förvaltningarna köper eller inte köper av en avtalsleverantör samt Stickprovskontroll av leverantörer under beloppet för direktupphandling*. Stickproven uppges har gjorts på inköp inom hela kommunen. Kommunstyrelsens beslutade att godkänna uppföljning av arbetet enligt internkontrollplan 2020 i februari 2021 (KS 2021-02-10 § 24. Återrapporteringen visar att områdets två kontroller har genomförts. Resultatet av genomförda kontroller beskrivs översiktligt, exempelvis anges att stickprovskontrollerna visat att inköp sker mot avtal där upphandlat avtal finns.

Vi har tagit del av filer för genomförda stickprov som visar att kontroller gjorts på 59 av förvaltningarnas köp från avtalsleverantör samt på 49 inköp under direktupphandlingsgräns. Vi noterar att vissa avvikelser finns markerade i båda stickproven, exempelvis framgår att det finns befintliga avtal för flera av inköpen som genomförts under direktupphandlingsgränsen. Kontrollerna uppges ha genomförts av controller på kommunstyrelseförvaltningen. Vid intervjuer beskrivs resultatet som att inköp till största del sker genom befintliga avtal samt att det inte framkom några avvikelser som lett till vidtagna åtgärder.

Kontroll av avtalstroheten är inte ett område i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2021. Däremot uppger ekonomichef att en årlig internkontroll som omfattar avtalstroheten planeras att genomföras på förvaltningsnivå. Programmet Inyett används även för att till viss del kontrollera avtalstroheten. Intervjuade bedömer dock inte detta som en fulländad kontroll då programmet endast kontrollerar inköp från avtalsleverantör, men inte inköp från upphandlat sortiment.

Dokumenterade rutiner som omfattar kontroll av avtalstroheten utgörs av instruktion för internkontrollen.

Bedömning

Arbetar kommunstyrelsen aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt har de infört rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet?

Delvis. Bedömningen grundas på att avtalstroheten har kontrollerats inom ramen för kommunstyrelsens internkontroll 2020 då få avvikelser identifierades. Däremot har inga rutiner införts som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller och avtalstrohet är inte ett beslutat moment i kommunstyrelsens internkontrollplan för 2021. Vissa kontroller genomförs på förvaltningsnivå, men dessa är inte regelbundna.

Dokumentation av direktupphandlingar

Revisionsfråga 3: Har kommunstyrelsen säkerställt att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras?

lakttagelser

I den tidigare granskningen bedömdes dokumentationen av direktupphandlingar behöver förbättras inom kommunen.

I nuvarande upphandlingsreglemente anges att kommunens upphandlingar ska göras i upphandlingssystemet e-Avrop, vilket innebär att alla upphandlingar dokumenteras och avtalen hamnar i kommunens avtalsdatabas. Av intervjuer följer att dokumentation i dagsläget till övervägande del fortfarande görs på en blankett som finns på intranätet, vilket inte framgår av reglementet.

Kommunen har under 2020 köpt in en funktion i e-Avrop vid namn *Direktupphandlingsmodulen*. Direktupphandlingsmodulen syftar till att förenkla för enheterna att genomföra direktupphandlingar då dokumentation sker automatiskt. Modulen ska implementeras som obligatorisk i hela organisationen. Hittills (maj 2021) har modulen börjats användas inom kommunstyrelseförvaltningen och implementeringen i resterande förvaltningar är under uppstart och ska fortgå under hösten. Intervjuade bedömer att modulen kommer att både underlätta dokumentationen av direktupphandlingar samt öka kännedomen om förfarandet. Utbildning för inköpsansvariga planeras att genomföras.

Vid frågor om direktupphandling uppges att upphandlare alltid informerar om att dokumentation ska ske. Baserat på ökade antalet frågor som ställs till upphandlaren är dennes uppfattning att det möjligen skett en förbättring i kännedomen om dokumentationsplikten. Någon regelbunden uppföljning av huruvida direktupphandlingar dokumenteras på rätt sätt genomförs däremot inte. Detta uppges bero på att upphandlingsenheten inte får information om alla inköp som görs inom kommunen.

Bedömning

Har kommunstyrelsen säkerställt att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras?

Delvis. Det har inte genomförts någon uppföljning av följsamheten till dokumentationsplikten, vilket vi bedömer försvårar för kommunstyrelsen att säkerställa detta. Vi ser däremot att införandet av direktupphandlingsmodulen kan skapa bättre förutsättningar för att efterfölja dokumentationsplikten.

Revisionsfråga 4: Har kommunstyrelsen infört rutiner som säkerställer att regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs genomförs?

lakttagelser

Den tidigare granskningen kunde inte påvisa att det finns något uppdrag för vare sig förvaltning, upphandlingsansvarig eller annan att genomföra uppföljningar eller kontroller för att säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras på ett korrekt sätt. Bedömningen var att kommunen bör säkerställa att en uppföljning av dokumentationsplikten genomförs.

Som nämnt i revisionsfråga 3 finns inga rutiner för uppföljning av huruvida dokumentationsplikten efterföljs. Intervjuade har ingen bild av hur huruvida dokumentationsplikten efterföljs i dagsläget.

Några dokumenterade riktlinjer som säkerställer att regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs har inte tagits fram och upphandlingsreglementet (beslutad av KF 2018-09-26 § 93) anger inget om detta. Enligt intervju planerar upphandlingsenheten att ta fram nya riktlinjer för upphandling i vilka direktupphandling och dokumentationsplikten kommer vara en del. Förhoppningen är även att den nya direktupphandlingsmodulen ska möjliggöra automatiserade kontroller av dokumentationsplikten.

Bedömning

Har kommunstyrelsen infört rutiner som säkerställer att regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs genomförs?

Nej. Det finns inte några dokumenterade riktlinjer eller inarbetade rutiner för att kontrollera att direktupphandlingar över 100 000 dokumenteras på rätt sätt. Vi ser positivt på att nya riktlinjer som omfattar detta område planeras att tas fram.

Information och riktlinjer avseende direktupphandlingar

Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen sett över den information som finns inom kommunen kring direktupphandling och förtydligat riktlinjerna avseende direktupphandling?

Iakttagelser

I den tidigare granskningen framkom att viss information om direktupphandling fanns i inköspolicy och viss information fanns på intranätet. Exempelvis saknades information i dåvarande Riktlinjer för direktupphandling avseende när direktupphandling får genomföras samt beloppsgränser. Bedömningen var att informationen kan bli tydligare och enklare att finna, exempelvis genom att all information om direktupphandling samlas på ett ställe.

Som ovan nämnt planerar upphandlingsenheten att ta fram riktlinjer som specificerar förfarandet vid direktupphandling. Information om direktupphandling finns fortsatt på intranätet som uppdaterats med beloppsgränser.

I upphandlingsreglementet hänvisas till ett dokument vid namn *Beskrivning upphandlingsprocessen Melleruds Kommun* för tillvägagångssätt för de olika upphandlingsformerna. Av intervjuer följer att detta dokument inte finns och är de riktlinjer som planeras att tas fram.

Bedömning

Har kommunstyrelsen sett över den information som finns inom kommunen kring direktupphandling och förtydligat riktlinjerna avseende direktupphandling?

Nej. Kommunstyrelsen har inte tagit fram några nya riktlinjer som omfattar direktupphandling. Det finns planer på att utarbeta riktlinjer som omfattar direktupphandling vilket är positivt.

Samordning av direktupphandlingar

Revisionsfråga 6: Har kommunstyrelsen säkerställt att en samordning finns mellan de direktupphandlingar som genomförs inom kommunstyrelsen och de direktupphandlingar som genomförs inom övriga nämnder?

Lakttagelser

I den tidigare granskningen framkom att direktupphandlingar genomförs i de olika förvaltningarna och diarieförs i förvaltningarnas egna diaries. Detta försvårar för kommunen att säkerställa att den som helhet inte överstiger gränsvärdet för direktupphandling.

Av skriftligt svar och genomförd intervju framkommer att då central upphandlare är involverad i en upphandling för någon av nämndernas räkning diarieförs detta i kommunstyrelsens diarium. Upphandlaren uppges dock inte vara involverad i direktupphandlingar i särskilt stor utsträckning utan detta sker i regel vid större upphandlingar. Det saknas ett verktyg för att sammanställa kommunens alla direktupphandlingar och kunna utöva kontroll på detta område. Ett hinder som beskrivs är att förvaltningarna saknar ett gemensamt diariesystem.

Det görs inga kontroller av att kommunen som helhet inte överstiger gränsvärdet för direktupphandling. Intervjuade uppger att det är oklart huruvida förvaltningarna sammanställer värdet av de direktupphandlingar som de genomför. Upphandlaren uppges informera verksamheterna regelbundet för att stärka kännedomen om att gränsvärdet gäller kommunens samtliga direktupphandlingar.

Bedömning


Har kommunstyrelsen säkerställt att en samordning finns mellan de direktupphandlingar som genomförs inom kommunstyrelsen och de direktupphandlingar som genomförs inom övriga nämnder?

Nej. Dokumentation av genomförda direktupphandlingar sker i regel inom respektive förvaltning. Det finns ingen funktion med ansvar för att samordna samtliga kommunens direktupphandlingar för att säkerställa att gränsvärdet inte överstigs. Brister avseende diariesystem försvårar möjligheterna till samordning.

Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun genomfört en uppföljande granskning av upphandling. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har vidtagit relevanta åtgärder till följd av den uppföljande granskning som tidigare genomförts. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte helt* har vidtagit relevanta åtgärder till följd av den uppföljande granskning som tidigare genomförts.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Har de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen genomförts så att antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp har minskat?	Delvis Upphandlingsreglemente reglerar antalet inköpsansvariga till en huvudsaklig på varje enhet. Denna förändring har dock i praktiken ännu inte fått genomslag på alla förvaltningar.	
2. Arbetar kommunstyrelsen aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt har de infört rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet?	Delvis Avtalstroheten har kontrollerats inom kommunstyrelsens internkontroll för 2020. För 2021 har ingen kontroll beslutats. Inga rutiner har införts för att säkerställa att kommunen genomför regelbundna kontroller och, vissa kontroller genomförs dock på förvaltningsnivå	
3. Har kommunstyrelsen säkerställt att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras?	Delvis Det har inte genomförts någon uppföljning av följsamheten till dokumentationsplikten. Införandet av direktupphandlingsmodulen kan skapa bättre förutsättningar för att efterfölja dokumentationsplikten.	
4. Har kommunstyrelsen infört rutiner som säkerställer att regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs genomförs?	Nej Det finns inga dokumenterade riktlinjer eller inarbetade rutiner för att kontrollera att dokumentationsplikten efterföljs. Vi ser positivt på att nya riktlinjer som omfattar detta område planeras att tas fram.	
5. Har kommunstyrelsen sett över den information som finns inom kommunen kring direktupphandling och förtydliga riktlinjerna avseende direktupphandling?	Nej Det har inte tagits fram kompletterande riktlinjer till upphandlingsreglemente, trots att detta anges i reglementet som varit giltigt i flera år. Det finns planer på att utarbeta riktlinjer som omfattar direktupphandling.	
6. Har kommunstyrelsen säkerställt att en samordning finns mellan de direktupphandlingar som genomförs inom kommunstyrelsen och de direktupphandlingar som	Nej Det finns ingen funktion med ansvar för att samordna samtliga kommunens direktupphandlingar för att säkerställa att gränsvärdet inte överstigs. Brister avseende diariesystem försvårar möjligheterna till samordning.	

genomförs inom övriga
nämnder?

2021-08-31

Lars Dahlin

Uppdragsledare

Sofia Bengtsson

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Melleruds kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-04-05. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.