

Promemoria

Uppföljning av granskning avseende upphandling.

Melleruds kommun

*Nils Nordqvist
Revisionskonsult
Januari 2017*

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Metod och avgränsning	4
2. Iakttagelser och bedömningar	5
2.1. Rutin för regelbunden kontroll avseende köptrohet.....	5
2.1.1. Iakttagelser	5
2.1.2. Bedömning.....	6
2.2. Säkerställa att aktuella avtal finns för väsentliga inköpsområden	6
2.2.1. Iakttagelser	6
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Förteckningen över gällande avtal är uppdaterad?.....	7
2.3.1. Iakttagelser	7
2.3.2. Bedömning.....	7
2.4. Nya bestämmelser kring direktupphandling	7
2.4.1. Bakgrund	7
2.4.2. Iakttagelser	8
2.4.3. Bedömning.....	9

Sammanfattande bedömning

De förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun har under perioden 2010 till 2013 beställt ett antal rapporter kring offentlig upphandling av sitt sakkunniga bi-träde. Revisionsrapporterna utmynnade i ett antal synpunkter och rekommendationer där kommunen framförallt uppmanas att stärka rutinerna avseende upphandlingar och uppföljningar av avtalstrohet.

Med bakgrund av sin riskanalys har revisorerna beslutat att genomföra en uppföljande granskning med en tilläggande kontroll avseende nyheter inom upphandlingsområdet, främst direktupphandling.

Revisionsfrågan som besvaras i denna uppföljning lyder: *Är kommunstyrelsens och nämndernas arbete med upphandlingar och inköp ändamålsenligt och följs inköp upp på ett ändamålsenligt sätt?*

Vår samlade bedömning är att kommunen i allt väsentligt vidtagit åtgärder för att förbättra upphandlingsrutinerna och möta revisorernas tidigare rekommendationer, vi noterar dock att den uppföljning av avtalstrohet som genomförs inte är strukturerad eller grundad i någon fastställd rutin. Skapande av rutiner och verkställande av den planerade upphandlingsorganisationen som innebär begränsar i antalet beställare inom kommunen torde vara steg i rätt riktning. Vidare har vi noterat att kommunen behöver stärka rutinen kring direktupphandlingar.

Vi grundar vår bedömning ovan på utvärderingen av granskningens kontrollmål enligt nedan.

Kontrollmål	Kommentar
Skapa en rutin för regelbunden kontroll avseende köptrohet inom kommunen samt att agera för att höja köptroheten inom kommunen.	Åtgärder vidtagna men ytterligare åtgärder rekommenderas. Se avsnitt 2.1.2. för mer information.
Kommunen bör se över sina inköp och säkerställa att alla områden där upphandling krävs också omfattas av ett aktuellt avtal. Upphandling skall genomföras inom alla områden där aktuellt avtal inte finns, till exempel avseende byggtjänster.	Tillräckliga åtgärder vidtagna
Säkerställa att förteckningen över gällande avtal är uppdaterad, tydlig och tillgänglig för alla inom kommunen samt att alla avtal finns arkiverade och tillgängliga i original.	Tillräckliga åtgärder vidtagna
Är kommunens policy och riktlinjer uppdaterade till nya lagkrav, främst avseende de nya bestämmelserna kring direktupphandling. Dokumenteras direktupphandlingar i enlighet med de nya lagkraven och genomförs uppföljningar avseende utförda direktupphandlingar.	Åtgärder vidtagna men ytterligare åtgärder rekommenderas. Se avsnitt 2.4 för mer information.

Rekommendationer

Nedan redovisar vi våra väsentligaste rekommendationer utifrån genomförd granskning:

- att genomföra de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen och på så vis minska antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp.
- fortsätta arbeta aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt att införa rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet.
- säkerställa att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras.
- införa rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs.
- att se över den information som finns inom kommunen kring direktupphandling och förtydliga riktlinjerna avseende direktupphandling.
- att säkerställa att en samordning finns mellan de direktupphandlingar som genomförs inom kommunstyrelsen och de direktupphandlingar som genomförs inom övriga nämnder.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i rapporten.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna i Melleruds kommun har under perioden 2010 till 2013 beställt ett antal rapporter kring offentlig upphandling av sitt sakkunniga bi-träde. Revisionsrapporterna utmynnade i ett antal synpunkter och rekommendationer där kommunen framförallt uppmanas att stärka rutinerna avseende upphandlingar och uppföljningar av avtalstrohet.

Med bakgrund av sin riskanalys har revisorerna beslutat att genomföra en uppföljande granskning med en tilläggande kontroll avseende nyheter inom upphandlingsområdet, främst direktupphandling.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att följa upp de synpunkter som framkom i de tidigare granskningar som genomförts under åren 2010-2013 och undersöka hur rekommendationerna från dessa granskningar har hanterats inom kommunen. Det ursprungliga syftet var att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till LOU och av fullmäktige beslutad policy för upphandling samt att undersöka kommunens köptrohet utifrån ingångna avtal.

Vi kommer också i denna granskning att följa upp hur kommunen har hanterat uppdateringar och förändringar i lagstiftningen, främst avseende direktupphandlingar. Detta summeras i följande revisionsfråga:

Är kommunstyrelsens och nämndernas arbete med upphandlingar och inköp ändamålsenlig och följs inköp upp på ett ändamålsenligt sätt?

1.3. Revisionskriterier

Följande kriterier utgör grunden för våra bedömningar:

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

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan kommer följande kontrollmål beröras:

1. Skapa en rutin för regelbunden kontroll avseende köptrohet inom kommunen samt att agera för att höja köptroheten inom kommunen.
2. Kommunen bör se över sina inköp och säkerställa att alla områden där upphandling krävs också omfattas av ett aktuellt avtal. Upphandling skall genomföras inom alla områden där aktuellt avtal inte finns, till exempel avseende byggtjänster.

3. Säkerställa att förteckningen över gällande avtal är uppdaterad, tydlig och tillgänglig för alla inom kommunen samt att alla avtal finns arkiverade och tillgängliga i original.
4. Är kommunens policy och riktlinjer uppdaterade till nya lagkrav, främst avseende de nya bestämmelserna kring direktupphandling. Dokumenteras direktupphandlingar i enlighet med de nya lagkraven och genomförs uppföljningar avseende utförda direktupphandlingar.

1.5. Metod och avgränsning

Granskningen har inletts med en genomgång av styrande dokument, information på hemsidor, intranät och annan information som kommunen ger ut avseende upphandling och inköp. Vi har också genomfört intervju med kommunens ekonomichef tillika upphandlingsansvarig inom kommunen. Vi kommer inte i denna uppföljande granskning att genomföra stickprovskontroller för att säkerställa hur avtalstroheten eller dokumentationsplikten efterlevs utan fokus ligger på att undersöka kommunens dokumentation, rutiner och arbetssätt.

2. Iakttagelser och bedömningar

I resultatet presenteras de iakttagelser som gjorts under granskningen kopplat till respektive rekommendation/förbättringsområde som lämnades i tidigare granskningar. Rekommendationerna och de åtgärder som vidtagits utifrån dessa är grunden för våra bedömningar och för att besvara revisionsfrågan. I kapitel 2.4 återfinns också iakttagelser och bedömningar avseende direktupphandlingar som inte ingått i tidigare granskningar.

Avsnittet är strukturerat så att varje rekommendation eller förbättringsområde utgör en delrubrik.

2.1. Rutin för regelbunden kontroll avseende köptrohet

Kommentar vid tidigare granskning:

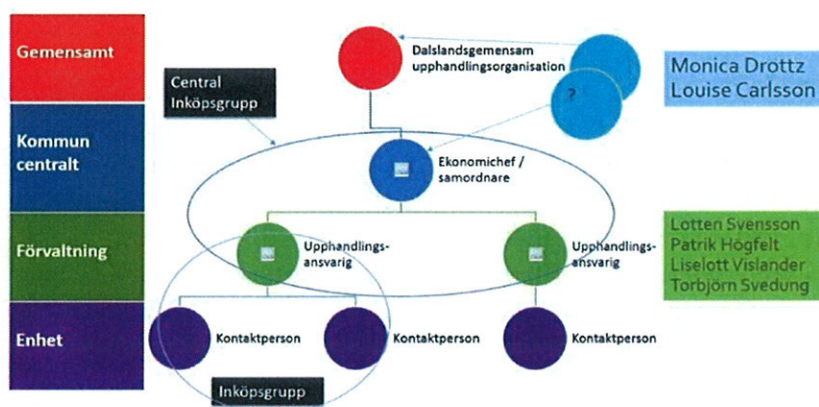
”Vi rekommenderar kommunen att skapa en rutin för regelbunden kontroll avseende köptrohet inom kommunen samt att agera för att höja köptroheten inom kommunen.”

2.1.1. Iakttagelser

Köptroheten har granskats dels 2010 och dels i en uppföljande granskning under 2013. I granskningen noterades att köptroheten inom de granskade områdena bör förbättras och kommunen rekommenderades att i egen regi genomföra kontroller av köptroheten. I den uppföljande granskningen, från 2013, konstaterades att kommunen vidtagit vissa åtgärder men kommunen hade ännu inget kontrollsystem för att säkerställa att köptroheten inom kommunen är god, kommunen genomförde ingen regelbunden kontroll av köptroheten.

Vi kan idag konstatera att kommunen fortfarande inte har upprättat något formellt kontrollsystem för att säkerställa att köptroheten inom kommunen är god. Kommunen har dock sett över sin upphandlingsorganisation. Kommunen har noterat att man har ett stort antal beställare i kommunen, det vill säga ett stort antal personer som genomför inköp. Genom att begränsa antalet beställare blir det enklare att få ut information om upphandlingsregler, nya avtal med mera. Vi ser positivt på detta förslag till förändring, se en föreslagen organisationskarta nedan:

Upphandlingsorganisation



Kommunen har införskaffat "Inyett" vilket främst är ett program som skall varna för dubbel betalningar, betalningar av konstiga (höga) belopp samt beställningar från "tveksamma bolag" eller bolag med betalningsanmärkningar eller andra ekonomiska problem. I systemet finns också en möjlighet att på olika sätt analysera kommunens betalningar. Analyser kan till exempel göras per leverantör eller kontroller av vilka leverantör som kommunen har avtal med, detta görs genom att koppla ihop systemet med kommunens avtalsregister. På så sätt kan man notera i vilken utsträckning kommunen köper i enlighet med upprättade avtal. Problemet är även fortsättningsvis att kommunen handlar av ett mycket stort antal leverantörer även om det minskat de senaste åren. Vid granskningen 2013 fanns cirka 2 600 leverantörer i systemet idag är man nere under 2 000 leverantörer.

2.1.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att kommunen vidtagit åtgärder eller planerar att vidta åtgärder för att öka avtalstroheten, främst genom att se över sin upphandlingsorganisation och genom att öka möjligheten till uppföljning genom systemuppgraderingar av systemen. Vi bedömer att en ny upphandlingsorganisation, som den kommunen har planerat för där ett mindre antal anställda har möjlighet att genomföra inköp, skulle ge goda förutsättningar inte bara för ökad avtalstrohet utan även skapa bättre förutsättningar för en god upphandlings- och inköpskultur i stort. När det gäller just kontroller av avtalstrohet så har vi inte noterat att kommunen genomföra regelbundna kontroller eller har några rutiner för att arbeta systematiskt med uppföljning av avtalstroheten. En sådan rutin skulle mycket väl kunna kopplas till någon eller några av funktionerna i den nya upphandlingsorganisationen.

Vi rekommenderar kommunen:

- att genomföra de planerade förändringarna i upphandlingsorganisationen och på så vis minska antalet anställda med befogenhet att genomföra inköp.
- fortsätta arbeta aktivt för att höja avtalstroheten inom kommunen samt att införa rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av avtalstrohet.

2.2. *Säkerställa att aktuella avtal finns för väsentliga inköpsområden*

Kommentar vid tidigare granskning:

"Noterades i granskningen att det inte finns några upphandlingar avseende byggtjänster (bortsett från byggtreprenader). Vi noterade under granskningen även andra inköpsområden där det kan saknas aktuella avtal.

2.2.1. *Iakttagelser*

Inom detta område såg vi en stor förbättring mellan tidigare granskningstillfällen, mellan det första granskningstillfället 2010 och den uppföljande granskningen 2013. Även här använder sig kommunen av analysverktyget Inyett för att lokalisera inköpsområden där avtal saknas. I systemet kan kommunen sortera ut vilka inköp som sker från bolag med ramavtal och vilka inköp som sker utanför aktuella avtal. Kommunen har genomfört löpande analyser i Inyett för att lokalisera inköpsområden utan gällande ramavtal och har därefter initierat en upphandling avseende

dessa inköpsområden. Kommunen anser sig numera ha god kontroll och översikt över kommunens inköp och inom vilka områden det saknas ramavtal.

Vid en snabb genomgång av de leverantörer där kommunen genomför störst inköp kan vi konstatera att avtal finns i de fall ramavtal skall finnas. Vi har också översiktligt gått igenom kommunens avtalsdatabas och sökt avtal inom väsentliga inköpsområden, vi har inte noterat något väsentligt inköpsområde där avtal saknas.

2.2.2. *Bedömning*

Vi konstaterar att kommunen har sett över sina inköp och säkerställt att väsentliga inköpsområden också har aktuella ramavtal. Kontrollmålet är uppfyllt. Vi rekommenderar kommunen att fortsatt aktivt arbeta för att säkerställa att aktuella ramavtal finnas för alla inköpsområden.

2.3. *Förteckningen över gällande avtal är uppdaterad?*

Kommentar vid tidigare granskning:

"Kommunen håller en förteckning över gällande ram- och rabattavtal. Det finns problem kring att hålla denna förteckning uppdaterad, framförallt med att få in nya avtal som tecknas. Aktuella avtal har i vissa fall heller inte kunnat presenteras för oss i granskningen, tanken är att alla aktuella avtal skall finnas arkiverade hos upphandlingsansvarig tjänsteman. Så är alltså inte fallet."

2.3.1. *Iakttagelser*

Inom detta område såg vi en stor förbättring mellan tidigare granskningstillfällen, mellan det första granskningstillfället 2010 och det andra 2013 och bedömningen från 2013 kvarstår. Kommunen använder sig av en web-baserad tjänst som kallas för "e-avrop". Via denna tjänst finns kommunens alla avtal samlade på ett strukturerat sätt. Avtal finns också tillgängliga för både anställda och övriga intresserade att ta del av via en hemsida (e-avrop.com). Avtalen i original skall finnas samlade hos den tjänsteman inom kommunen som ansvarar för samordningen av upphandlingar och rutinen är numera tillfredställande.

2.3.2. *Bedömning*

Vår bedömning är att kommunen har vidtagit åtgärder och håller idag avtal samlade på ett strukturerat sätt och de finns också tillgängliga för alla anställda. Kontrollmålet är uppfyllt.

2.4. *Nya bestämmelser kring direktupphandling*

Kontrollmål:

"Är kommunens policy och riktlinjer uppdaterade till nya lagkrav, främst avseende de nya bestämmelserna kring direktupphandling. Dokumenteras direktupphandlingar i enlighet med de nya lagkraven och genomförs uppföljningar avseende utförda direktupphandlingar."

2.4.1. *Bakgrund*

Från och med 1 juli 2014 gäller en uppdaterad lag om offentligupphandling (LOU), de nya reglerna gäller främst direktupphandling. Förändringen innebar höjda gränser för när direktupphandling är tillåten, från och med 1 januari 2016 gäller 534 890

kronor enligt LOU. Enligt reglerna ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandling och har en skyldighet att dokumentera direktupphandlingar som har ett värde över 100 000 kronor.

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

Konkurrensverket har tagit fram ett klagörande för vad som bör ingå i upphandlande myndigheters riktlinjer om direktupphandling och anger bland annat följande:

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

2.4.2. Iakttagelser

Inom Melleruds kommun finns en av kommunfullmäktige beslutad inköpspolicy, dokumentet är senast uppdaterat i oktober 2014. I dokumentet finns ett avsnitt som heter "Riktlinjer för direktupphandling" som i fem punkter går igenom grunderna för hur direktupphandling skall hanteras i kommunen. Dokumentet anger att man skall tillfråga flera leverantörer och att man skall dokumentera upphandlingen i den blankett som kommunen tagit fram samt att upphandlingen skall diarieföras. Det saknas information om när direktupphandling får genomföras eller beloppsgränser för direktupphandling. Beloppsgränser framgår dock av den blankett som kommunen har tagit fram för dokumentation av direktupphandlingar.

På kommunens intranät finns information om upphandlingar i stort, avseende direktupphandlingar finns en länk till en annan hemsida. På denna hemsida finns mer information om upphandlingar i stort men också specifik information kring direktupphandlingar. Information om när direktupphandling får ske, om gränsvärden, dokumentationsplikt och mycket annat. Informationen är bra men kanske lite väl omfattande och kan vara svårt att få grepp om frågan om man inte vet vad man är ute efter. Informationen är inte skriven som en riktlinje för Melleruds kommun utan är en allmän information om LOU till upphandlande myndigheter i stort. Vi skulle se det som positivt om informationen om direktupphandling fanns samlad på

ett ställe, att de är tydliga och koncisa samt att det är tydligt att reglerna gäller just Melleruds kommun.

Vi har inte i denna granskning haft resurser att granska i vilken utsträckning kommunen genomför direktupphandlingar för inköp mellan 100 000 kronor och 534 890 kronor som lagen avser. Vi har heller inte haft möjlighet att granska kvalitén på dokumentationen av de direktupphandlingar som genomförs i kommunen. Vi har dock genomfört en sökning i kommunens diarium under 2015 och 2016 och noterat 10 ärenden gällande direktupphandlingar i kommunstyrelsens diarium men inget registrerat ärende hos kultur- och utbildningsnämnden eller hos socialnämnden. Det torde genomföras någon direktupphandling även i andra nämnder.

Det finns heller ingen samordning avseende genomförda direktupphandlingar inom kommunen. Direktupphandlingar genomförs i de olika förvaltningarna och diarieförs i förvaltningarnas egna diarium. Vi anser att kommunen på något sätt borde samordna så att alla genomförda direktupphandlingar dokumenteras på ett och samma ställe. På så vis kan kommunen kontrollera hur mycket kommunens totala inköp från olika leverantörerna är och säkerställa att kommunen som helhet inte överstiger gränsvärdena för direktupphandling. I många fall köper olika förvaltningar samma varor eller tjänster och då hela kommunen är en upphandlande enhet måste det finnas en sammanhållande funktion.

I kommunens inköspolicy finns ett uppdrag till förvaltningarna att regelbundet gå igenom sina inköpsvolymerna per leverantör för att fånga upp behov av ytterligare ramavtal. Att detta uppdrag finns är positivt och vi kan notera att detta arbete fungerar relativt väl, se kapitel 2.2. Detta är positivt att kommunen tar upp uppföljningsansvar i sina riktlinjer och vi anser att liknande rutiner bör tas fram avseende dokumentationsplikten. Vi har inte noterat något uppdrag för vare sig förvaltning, upphandlingsansvarig eller annan att genomföra uppföljningar eller kontroller för att säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras på ett korrekt sätt.

2.4.3. *Bedömning*

Vi noterar att kommunen vidtagits åtgärder för att hantera förändringarna i LOU. Kommunen har beslutat om en uppdaterad inköspolicy som tar hänsyn till nya regler kring direktupphandling, kommunen har också tagit fram ett dokumentationsverktyg samt lagt ut information på intranätet. Vi anser att dessa initiativ är positiva men vår bedömning är att informationen kring direktupphandling kan bli tydligare och enklare att finna. All information om direktupphandling bör finnas på ett ställe, i inköspolicyn eller i en egen riktlinje. Att informationen sedan sprids på andra sätt, till exempel via hemsidan eller intranätet är bara positivt.

Denna granskning är översiktlig men vi menar att den ändå indikerar att dokumentationen av direktupphandlingar behöver förbättras inom kommunen. Vidare anser vi att kommunen bör säkerställa att en uppföljning av dokumentationsplikten genomförs. Denna uppföljning kan samordnas med uppföljningen avseende avtals-trohet. Vi anser också att en samordnad insamling av kommunens samtliga direktupphandlingar skulle förbättra kommunens möjlighet att leva upp till de nya lagkraven, hela kommunen är en upphandlande enhet och det bör därför finnas en sammanhållande funktion som kan bedöma hela kommunens inköp av olika varor

och tjänster. Detta borde gå att inkorporera i kommunens nya upphandlingsorganisation, se 2.1.1.

Vi rekommenderar kommunen:

- säkerställa att alla direktupphandlingar över 100 000 kronor dokumenteras.
- införa rutiner som säkerställer att kommunen genomför regelbundna kontroller av att dokumentationsplikten efterlevs.
- att se över den information som finns kring direktupphandling och förtydliga riktlinjerna avseende direktupphandling.
- att säkerställa att en samordning finns mellan kommunstyrelsen och nämndernas olika direktupphandlingar.

3 januari 2017

Nils Nordqvist
Projektledare

Lars Dahlin
Uppdragsledare