

Uppföljning av granskning av upphandlings- verksamheten

Hultsfreds kommun

Juni 2020

Elin Freeman



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning	4
1.5.	Metod	5
2.	lakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Har kommunstyrelsen utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar?	6
2.1.1.	Revisionell bedömning från granskningen år 2017	6
2.1.2.	lakttagelser	6
2.1.3.	Bedömning	10
2.2.	Följs avtalet med Västervik?	10
2.2.1.	Revisionell bedömning från granskningen år 2017	10
2.2.2.	lakttagelser	11
2.2.3.	Bedömning	12
2.3.	Genomförs upphandlingar i enlighet med LOU och kommunens styrdokument?	12
2.3.1.	Revisionell bedömning från granskningen år 2017	12
2.3.2.	lakttagelser	13
2.3.3.	Bedömning	14
2.4.	Görs uppföljning av avtalstrohet?	14
2.4.1.	Revisionell bedömning från granskningen år 2017	14
2.4.2.	lakttagelser	14
2.4.3.	Bedömning	15

Sammanfattning och revisionell bedömning

Under år 2017 genomfördes en granskning av upphandlingsverksamheten. Resultatet av granskningen var att upphandlingar delvis bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och att upphandlingarna delvis genomfördes i enlighet med LOU och kommunens regler. Brister i granskningen avsåg att det saknades styrning avseende avtalsuppföljning och dokumentation av direktupphandlingar. Det hade inte gjorts någon utvärdering av samverkansavtalet med Västerviks kommun. Uppföljning av avtalstroheten genomfördes inte.

Revisorerna har, baserat sin risk- och väsentlighetsanalys, beslutat att göra en uppföljning av granskningen av upphandlingsverksamheten.

Efter genomförd granskning är vår samlade revisionella bedömning att upphandlingsverksamheten huvudsakligen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att kommunstyrelsen till stor del säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens regler. Vi grundar vår bedömning på att policy och riktlinjer har uppdaterats sedan granskningen 2017 samt att det har tillkommit en dokumentationsblankett för direktupphandlingar i enlighet med LOU. Vi bedömer fortsatt att avtalet med Västervik i huvudsak följs. Vi anser dock att den del i avtalet som avser utbildningar behöver utvecklas för att säkerställa tillräcklig kunskap inom inköpsområdet. Vi bedömer att det inte görs uppföljning av avtalstrohet. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga rutiner för uppföljning avtalstrohet och att rätt avtalsvillkor tillämpas vid köp.

Bedömningar mot revisionsfrågorna redovisas nedan.

Revisionsfråga	Kommentar
Har kommunstyrelsen utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar?	<p>Uppfyllt</p> <p>Vi bedömer, utifrån de förändringar som har skett sedan granskningen år 2017, att kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar.</p> <p>Vi grundar vår bedömning på att policy och riktlinjer har uppdaterats sedan granskningen 2017 samt att det har tillkommit <i>"Blankett för dokumentation av direktupphandling"</i> där direktupphandlingar kan dokumenteras i enlighet med LOU.</p> <p>Vi noterar att kommunens riktlinjer för direktupphandling skiljer sig från den checklista som Inköpscentralen har upprättat. I kommunens riktlinjer är kraven på förfarande och</p>



dokumentation vid direktupphandling understigande 100 tkr lägre än de krav som framgår av Inköpscentralens checklista. Vi rekommenderar att det i riktlinjer och på kommunens webbplats tydliggörs att det är kommunens riktlinjer som ska tillämpas.

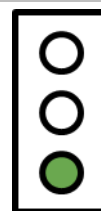
Vi rekommenderar att en översyn av kommunens inköpsorganisation sker i syfte att reducera antal inköpare för att uppnå en bättre följsamhet av kommunens regler och riktlinjer avseende upphandling och inköp.

Följs avtalet med Västervik?

Uppfyllt

Vi bedömer fortsatt att avtalet med Västervik i huvudsak följs. Vi anser dock att den del i avtalet som avser utbildningar behöver utvecklas för att säkerställa tillräcklig kunskap inom inköpsområdet.

Förutom personalomsättning hos Inköpscentralen bedöms samarbetet fungera väl. Det har inte skett någon dokumenterad utvärdering av avtalet sedan granskningen år 2017. Vi rekommenderar att en sådan utvärdering sker.

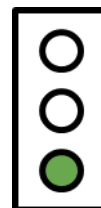


Genomförs upphandlingar i enlighet med LOU och kommunens styrdokument?

Uppfyllt

Vi bedömer, med utgångspunkt från genomförda intervjuer, att de rutiner som tillämpas till stor del säkerställer att upphandling sker i enlighet med LOU och kommunens styrdokument.

Vi rekommenderar dock att följa upp att den dokumentation som ska ske av direktupphandling är tillräcklig utifrån lagstiftning och kommunens regelverk.



Görs uppföljning av avtalstrohet?

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det inte görs uppföljning av avtalstrohet. Vi grundar vår bedömning på att det inte har skett någon förändring sedan granskningen år 2017. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga rutiner för uppföljning avtalstrohet och att rätt avtalsvillkor tillämpas vid köp. Det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig inom inköpsområdet.



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Upphandling inom kommuner sker ofta till betydande belopp. Hur upphandlingar ska genomföras styrs till stor del av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen bygger på att upphandlande myndigheter behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras öppet.

Under år 2017 genomfördes en granskning av om upphandlingsverksamheten. Resultatet av granskningen var att upphandlingar delvis bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och att upphandlingarna delvis genomfördes i enlighet med LOU och kommunens regler. Brister i granskningen avsåg att det saknades styrning avseende avtalsuppföljning och dokumentation av direktupphandlingar. Det hade inte gjorts någon utvärdering av samverkansavtalet med Västerviks kommun. Uppföljning av avtalstroheten genomfördes inte.

Revisorerna har, baserat på sin risk- och väsentlighetsanalys, beslutat att göra en uppföljning av granskningen av upphandlingsverksamheten.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att fastställa om upphandlingsverksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens regler.

- Har kommunstyrelsen utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar?
- Följs avtalet med Västervik?
- Genomförs upphandlingar i enlighet med LOU och kommunens styrdokument?
- Görs uppföljning av avtalstrohet?

1.3. Revisionskriterier

- Lagen om offentlig upphandling, LOU
- Fullmäktiges antagna upphandlingspolicy
- Samverkansavtal med Västervik
- Andra policys och riktlinjer på området

1.4. Avgränsning

Granskning av Hultsfreds kommun och Kommunalförbundet Östra Smålands Kommunalteknikförbund (ÖSK). Uppföljningen avgränsas till de brister som konstaterades i granskningen som utfördes år 2017.

1.5. Metod

Genomgång av styrande dokument och andra riktlinjer. Intervju med ekonomichef och upphandlingssamordnare i Hultsfreds kommun samt förbundschef och projektchef inom ÖSK.

Rapporten har sakavstämts av kommunens ekonomichef samt projektchef ÖSK.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Har kommunstyrelsen utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar?

2.1.1. Revisionell bedömning från granskningen år 2017

Kontrollmålet, att kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar, bedöms delvis vara uppfyllt.

Inköpscentralen ansvarar bl.a. för att samordna upphandlingar, genomföra upphandlingar samt tillsammans med upphandlingssamordnaren förse förvaltningarna med information mm via intranätet. Enligt intervju fungerar samarbetet med Inköpscentralen bra.

Vi bedömer att det finns riktlinjer som stödjer styrning och organisation i upphandlingsfrågor. Styrdokument är upprättade efter senaste genomförda förändringar i LOU avseende direktupphandling, däremot har den senaste beloppsändringen from 1/1 2016 inte uppdaterats.

Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska alla som genomför en direktupphandling förvissa sig om det samlade behovet i kommunen av just den varan eller tjänsten som ska direktupphandlas. Vidare anges att om det finns ramavtal för varan/ tjänsten/ byggentreprenaden ska dessa användas. För att säkerställa samordningen ska Inköpscentralen alltid informeras innan ett köp genomförs. Enligt intervju dokumenteras inte alla inköp inom kommunen i enlighet med lagens krav eller i enlighet med kommunens riktlinjer. Därmed säkerställs inte de samlade inköpen i kommunen. Vi bedömer att styrningen av direktupphandling behöver förstärkas.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer samt att Inköpscentralen informeras innan köp genomförs. Detta bör ske i syfte att följa upp genomförda direktupphandlingar och kontrollera att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids.

2.1.2. Iakttagelser

Upphandlingspolicy för Hultsfred, Högsby, Mönsterås, Oskarshamn, Vimmerby och Västerviks kommuner, KF 2018-03-19, § 38. Enligt policyn ska all upphandling ske enligt gällande bestämmelser, däribland lagen om offentlig upphandling samt upphandlande myndigheters policy och riktlinjer för inköp och upphandling. Detta innebär att grundläggande principerna om likabehandling, proportionalitet, transparens, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande ska tillämpas.

Vidare framgår av policyn att respektive kommuns, kommunalförbunds och bolags ansvariga chefer ansvarar för att denna upphandlingspolicy följs.

Inköpscentralen i Västervik ansvarar i förekommande fall att genomföra upphandlingar enligt ingånget avtal eller efter beställning enligt antagna riktlinjer samt ge råd, utbilda och informera i frågor som rör upphandling och konkurrens.

De upphandlande myndigheternas upphandlingar ska följas upp årsvis.

Riktlinjer för upphandling, (KF 2018-03-19, § 38. Kommunernas gemensamma organ för upphandling benämns Inköpscentralen. Västerviks kommun är värdkommun för Inköpscentralen. Hultsfreds kommun och dess förvaltningar är en upphandlande myndighet. De kommunala bolagen är egna upphandlande myndigheter. I riktlinjerna anges bl.a. följande:

- **Ansvar:** För anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader till ett värde som överstiger gränsen för direktupphandling ska utsedd handläggare från respektive upphandlande myndighet överlägga med Inköpscentralen om hur upphandlingen ska genomföras.
Anskaffning av varor, tjänster eller byggtreprenader till ett värde som understiger gränsen för direktupphandling ska ske enligt anvisningarna i "Riktlinjerna för direktupphandling" och i "Checklistan för kommunala inköp".
- **Checklista för direktupphandling samt inköpsrutiner:** Gällande inköpsrutiner ska framgå i de upphandlande myndigheternas checklistor. Respektive chef ansvarar för att dessa regler är kända och följs.
- **Avtalstrohet och ramavtal:** Många av de upphandlingar som genomförs resulterar i att ett ramavtal tecknas. De medarbetare som i enlighet med delegationsordningen har rätt att göra inköp är skyldiga att informera sig om vilka ramavtal som finns och att beställa från dessa. Avsteg från ramavtal ska dokumenteras. Inför varje ramavtalsupphandling är det Inköpscentralen som ansvarar för att de upphandlade myndigheternas behov samordnas och tillgodoses på bästa sätt.

Kompetens: Upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ska genomföras av personal på Inköpscentralen som är särskilt anställd för detta och har kompetens och erfarenhet.

- **Inköpscentralen:** Inköpscentralens uppgift är bl.a.
 - att ansvara för utbildning och information kring offentlig upphandling i samtliga kommuner
 - att inventera behovet av nya upphandlingar i samtliga kommuner
 - att samordna om möjligt alla upphandlingar och avtalstider för samtliga kommuner
 - att ansvara för att en avtalsdatabas utvecklas för samtliga kommuners räkning
- **Uppföljning:** Kommunernas upphandlingar ska följas upp årsvis, detta ska ske genom en skriftlig rapport från Inköpscentralen till respektive kommunstyrelse. I

rapporten ska det bl.a. framgå vad som upphandlats, volym och värde. Rapporten ska lämnas senast i februari efterföljande år.

Riktlinjer för direktupphandling, KF 2018-03-19, § 38. Enligt riktlinjerna är huvudregeln att det endast är tillåtet att direktupphandla när båda nedanstående punkter är uppfyllda samtidigt:

- Det saknas avtal/ramavtal för det som ska köpas
- Värdet inte överstiger beloppsgränsen för direktupphandling inklusive eventuella övriga inköp av varor/tjänster av samma slag som ska göras och som gjorts tidigare under året.

Det är också tillåtet att direktupphandla om det vid annonserad upphandling inte har inkommit några giltiga eller lämpliga anbud. Den som genomför en direktupphandling måste bevisa att direktupphandling är tillåtet.

I de fall befintliga avtal finns ska dessa användas. Om avsteg behöver göras från ramavtalet ska ansvarig för avtalet kontaktas. Om inte annat framgår av delegationsordningen har alla medarbetare med budgetansvar rätt att göra en direktupphandling eller ge någon annan i uppdrag att genomföra en direktupphandling. Alla som genomför en direktupphandling ska förvissa sig om det samlade behovet inom den upphandlande myndigheten. Det är det sammanlagda värdet av de inköp av samma slag som gjorts tidigare under räkenskapsåret och som beräknas göras under resterande del av året hos den upphandlande myndigheten som utgör värdet av direktupphandlingen.

Om direktupphandlingens värde understiger 100 tkr väljer den som upphandlar hur inköpet ska konkurrensutsättas, om direktupphandling ska ske skriftligen samt huruvida skriftligt avtal ska tecknas.

För en direktupphandling av ett värde från 100 tkr och upp till respektive gränsvärde ska, normalt, minst tre leverantörer bjudas in att lämna skriftlig offert. Undantag från regeln fattas av budgetansvarig och ska motiveras skriftligen samt dokumenteras. Skriftligt avtal ska tecknas och direktupphandlingen ska dokumenteras.

Vid avtalsvärde över 100 tkr bör annonsering av upphandling ske. Om direktupphandling sker utanför e-upphandlingsverktyget ska dokument "Blankett för dokumentation av direktupphandling" användas. Ifyllda blanketter skickas till Inköpscentralen. Inköpscentralen ansvarar för uppföljning av rapporterade direktupphandlingar. Uppföljning sker årsvis.

Blankett för dokumentation av direktupphandling. Blanketten innehåller bl.a. uppgifter om avtalets löptid och värde, metod för konkurrensutsättning, anbudsgivare samt anvisningar för ifyllande. Blanketten följer Upphandlingsmyndighetens förslag på dokumentationsblankett.

På kommunens hemsida finns information avseende inköp och upphandling. Vi noterar att den angivna gränsen för direktupphandling bör uppdateras till gällande gränsvärde. Vidare noterar vi att kommunens riktlinjer för direktupphandling skiljer sig från den checklista som Inköpscentralen har upprättat och som kommunen hänvisar till både på sin webbplats samt i *Riktlinjer för upphandling*. Inköpscentralens checklista anger exempelvis att prisförslag ska inhämtas från minst tre leverantörer redan vid inköp över 10 tkr. Kommunens riktlinjer för direktupphandling anger att minst tre leverantörer bjuds in till att lämna offert först vid inköp över 100 tkr. Enligt intervjuerna är det kommunens riktlinjer som gäller och det framgår att Inköpscentralens checklista inte är uppdaterad.

Av intervjuerna framgår att kommunen fortsatt har en inköpssamordnare vars tjänst omfattar 50 % av en heltidstjänst. Inköpssamordnarens roll är främst att vara länken mellan Inköpscentralen och verksamheterna. Samordnaren tillhandahåller information till personalen avseende bl.a. avtal och avrop på ramavtal.

ÖSK är en egen upphandlande myndighet. Vad gäller investeringsprojekt upphandlar förbundet i medlemskommunernas respektive organisationsnummer. Kommunens inköpssamordnare avser även ÖSK men enligt intervjuerna har förbundet mest direktkontakt med representant från Inköpscentralen.

Inköpssamordnaren assisterar vid arbetet med leverantörsfakturor och uppges därmed få en god inblick i vilka leverantörer som kommunen handlar av och när avtal inte följs. I detta arbete fångar inköpssamordnaren upp om inköp exempelvis görs av leverantörer som det ej finns tecknade avtal med. Vid uppkomna fel tar samordnaren kontakt med attestant.

Enligt de intervjuade framgår att kommunen har fortsatt många inköpare. Samtliga anställda kan agera inköpare, dvs omkring 1400 personer. Det är beslutsattestanten som är kontrollfunktion. Det finns enheter som enbart har ett fåtal medarbetare som gör inköp medan andra enheter har betydligt fler inköpare. Inom ramen för *Ledarforum* hålls minst en gång per år ett seminarium om inköp och upphandling. *Ledarforum* består av 80 chefer som sedan ska sprida informationen till kommunens 1400 anställda.

Vidare framgår att kommunen har diskuterat huruvida de kan forma en inköpsorganisation för att öka kontrollen och minska antalet inköpare.

Inom kommunen ansvarar aktuell chef för att implementera nya ramavtal. I de fall där ramavtal avser flera verksamheter ansvarar inköpssamordnaren för att implementera avtalet. Ett exempel på ett sådant avtal är leasing av bilar.

Enligt intervjuerna med förbundet fungerar inköpsorganisationen på samma sätt som inom kommunen. Samtliga anställda kan agera inköpare och har möjlighet att avropa på befintliga ramavtal. Fakturor beslutsattesteras av chef. Enligt delegationsordningen utses beslutsattestanter av förbundschef.

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning, senast reviderad § 71, 2018-06-05, framgår vilka som får fatta beslut och till vilka belopp avseende inköp och upphandling. Exempelvis anges upphandling av inventarier, material och tjänster får ske av chef inom fastställd budget. Antagande av anbud och entreprenader rörande byggnads- och underhållsarbeten för anbudssummor över 20 prisbasbelopp görs av arbetsutskottet. Enligt förbundets delegationsordning, senast fastställd av förbundsdirektionen 2019-07-10, § 57, framgår att förbundschef och projektchef tar beslut i ärenden om direktupphandling. Förbundschef och projektchef har beslutanderätt att anta anbud och entreprenader inom ramen för fastställd budget till ett belopp i varje särskilt fall upp till högst 1 mnkr exkl. moms.

Enligt de intervjuade representanterna för förbundet är det respektive chef som ansvarar för att uppdatera sin personal avseende nya ramavtal. Vid nya upphandlade avtal hålls genomgång med samtliga tänkbara avropare för att på bästa sätt efterleva avtalet. Vid stora koncernövergripande avtal så som arbetskläder, VA-material skickas de nya avtalen ut till berörda medarbetare som information.

Inköpscentralen ansvarar för uppdatering av avtalskatalogen. Inköpscentralen bevakar löptiden på avtalen och tar kontakt med kommunen när avtalen löper ut.

2.1.3. *Bedömning*

Vi bedömer, utifrån de förändringar som har skett sedan granskningen år 2017, att kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar.

Vi grundar vår bedömning på att policy och riktlinjer har uppdaterats sedan granskningen 2017 samt att det har tillkommit ”*Blankett för dokumentation av direktupphandling*” där direktupphandlingar kan dokumenteras i enlighet med LOU.

Vi noterar att kommunens riktlinjer för direktupphandling skiljer sig från den checklista som Inköpscentralen har upprättat. I kommunens riktlinjer är kraven på förfarande och dokumentation vid direktupphandling understigande 100 tkr lägre än de krav som framgår av Inköpscentralens checklista. Vi rekommenderar att det i riktlinjer och på kommunens webbplats tydliggörs att det är kommunens riktlinjer som ska tillämpas.

Vi rekommenderar att en översyn av kommunens inköpsorganisation sker i syfte att reducera antal inköpare för att uppnå en bättre följsamhet av kommunens regler och riktlinjer avseende upphandling och inköp.

2.2. **Följs avtalet med Västervik?**

2.2.1. *Revisionell bedömning från granskningen år 2017*

Kontrollmålet, att avtalet med Västerviks kommun följs, bedöms i huvudsak vara uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att Inköpscentralen enligt avtal har ett antal områden som de ansvarar för och att dessa områden till största delen följs. Vidare anger kommunen,

ÖSK och Inköpscentralen att samarbetet fungerar bra. Dock har en utvärdering av samverkan inte skett efter avtalets slut.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se till att en utvärdering av avtalet genomförs för att undersöka om samverkan hanteras enligt avtal samt om det finns områden som behöver förtydligas/förstärkas.

2.2.2. Iakttagelser

Avtal om gemensam inköpscentral har inte uppdaterats sedan granskningen år 2017. Det är fortsatt avtalet med avtalstid 1 mars 2013 till och med 28 februari 2016 som gäller. Enligt avtalet sker förlängning med ett år så länge inte uppsägning sker.

Enligt avtalet är Inköpscentralens uppgift att:

- svara för upphandlingar av gemensamma avtal för varor och tjänster som köps frekvent i stora kvantiteter och som efterfrågas av samverkande kommunerna och deras bolag.
- svara för specifika upphandlingar hos respektive kommun och att handlägga upphandlingar över direktupphandlingsgränsen (tröskelvärdet för LOU och LUF).
- ansvara för utbildning och information kring offentlig upphandling i samtliga kommuner, inventera behovet av nya upphandlingar i samtliga kommuner, att samordna om möjligt alla upphandlingar och avtalstider för samtliga kommuner.
- ansvara för att en avtalsdatabas utvecklas för varje kommuns räkning. Varje kommun ansvarar för sin del av det digitala upphandlingsstödet.
- att ansvara för arkivering av originalhandlingar i genomförda upphandlingar
- att medverka när en andra konkurrensutsättning ska genomföras
- att vid behov medverka vid offertförfrågningar och andra former av direktupphandlingar
- ta fram mallar och andra dokument som stöd för inköp och avrop

Därutöver ska Inköpscentralen:

- ge råd, stöd och juridisk kompetens i upphandlings- och konkurrensfrågor till kommunerna
- årligen informera kommunstyrelsen i respektive kommun om sin verksamhet
- årligen anordna informations- och utbildningsdagar för företag i varje kommun
- årligen upprätta en gemensam plan över avtal som ska upphandlas

Vi har tagit del av *Årsrapport 2019 för Inköpscentralen*. Av rapporten framgår att det totalt för kommunerna som ingår i Inköpscentralen har utförts 272 upphandlingar under år 2019, till ett värde av 769,1 mnkr. Antal upphandlingar i Hultsfreds kommun uppgick till 36 st., varav 5 st. avsåg direktupphandlingar. Totalt upphandlat värde för Hultsfreds kommun uppgick 148,7 mnkr.

Antal upphandlingar inom ÖSK uppgick till 21 st. till ett värde av 54,6 mnkr. Av dessa 21 upphandlingar avsåg 18 förenklat förfarande och 3 förnyad konkurrensutsättning. Av bilaga till rapporten framgår vidare de största avtalsleverantörerna för respektive medlemskommun.

Av intervjuerna framgår att avtalet med Västervik fortlöper enligt ursprungligt avtal. Inköpscentralen har varit hårt belastade med hög personalomsättning, vilket har resulterat i att medlemskommunerna inte alltid har erhållit det stöd de har efterfrågat. Det framgår att kommunen arbetar i nära samarbete med Inköpscentralen och har tät kontakt för att hitta en god framförhållning i arbetet med upphandlingar.

Inköpscentralen har inte bedrivit eller erbjudit några utbildningar kring offentlig upphandling sedan granskningen 2017. Det framgår att den nytilträdde inköpssamordnaren ska erhålla utbildning inom ramen för sin roll. Utbildningen ska genomföras av Inköpscentralen. Vidare framgår att Inköpscentralen arbetar med en upphandlingsplan för samtliga medlemskommuner som ska innehålla en kartläggning av behovet av upphandlingar 1–2 år framåt.

Enligt intervjuerna framgår att det inte har genomförts någon dokumenterad utvärdering av avtalet. Löpande dialog samt en mer utförlig genomgång sker en gång per år i referensgruppen. Referensgruppen består av ekonomichefer och kommunalråd från samtliga medlemskommuner. Det finns också tillfällen under året då ekonomicheferna från samtliga medlemskommuner träffas. ÖSK har ingen egen representant som ingår i referensgruppen.

2.2.3. Bedömning

Vi bedömer fortsatt att avtalet med Västervik i huvudsak följs. Vi anser dock att den del i avtalet som avser utbildningar behöver utvecklas för att säkerställa tillräcklig kunskap inom inköpsområdet.

Förutom personalomsättning hos Inköpscentralen bedöms samarbetet fungera väl.

Det har inte skett någon dokumenterad utvärdering av avtalet sedan granskningen år 2017. Vi rekommenderar att en sådan utvärdering sker.

2.3. Genomförs upphandlingar i enlighet med LOU och kommunens styrdokument?

2.3.1. Revisionell bedömning från granskningen år 2017

<i>Kontrollmålet, upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens styrdokument, bedöms delvis vara uppfyllt.</i>

Vi har granskat tre upphandlingar med inriktning på formalia i upphandlingsprocessen. Utifrån granskningen av dokumenten så bedömer vi att upphandlingarna genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Uppföljning av granskade upphandlingar visar att löpande uppföljningar görs i form av platsbesök, byggmöten samt i form av andra kontroller men även via faktura när det gäller pris och produkt.

Enligt intervju dokumenteras inte samtliga direktupphandlingar i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer. Se vidare under bedömning 2.1.1.

2.3.2. Iakttagelser

Då vi in granskningen år 2017 fann att upphandlingarna genomfördes på ett ändamålsenligt sätt har vi inte granskat dokument från några upphandlingar med inriktning på formalia i upphandlingsprocessen.

Avseende direktupphandlingar framgår av intervjuerna att direktupphandlingar genomförs av både kommunens personal och med hjälp av Inköpscentralen. Inköpsamordnaren har inlogg i upphandlingsverktyget *Tendsign*. Vid upphandling av ramavtal meddelas alltid Inköpscentralen. De ansvarar för att avtalskatalogen uppdateras samt arkivering av avtal.

Vid prisförfrågning för ett engångssköp meddelas inte Inköpscentralen. Enligt de intervjuade är prisförfrågningar sällan förekommande eftersom ramavtal i de flesta fall finns.

Av intervjuerna med förbundet framgår att de följer kommunens riktlinjer för direktupphandling. Förbundet publicerar sina direktupphandlingar över 100 tkr i *Tendsign*, vilket medför att upphandlingen dokumenteras per automatik. Enligt intervjuerna är direktupphandlingar inom förbundet inte vanligt förekommande.

För att bedöma huruvida nya ramavtal görs vissa avstämningar mot leverantörsreskontran avseende totala inköp per leverantör. Det framgår att det är en fördel att inköpsamordnaren assisterar vid arbetet med leverantörsfakturor för att skapa sig en bild över vilka leverantörer kommunen handlar av samt vilka varor som kommunen köper. Det finns även rapport i *Hypergene* som visar vilka belopp som handlats från respektive leverantör. Det finns däremot inget systemstöd eller rapport för att få en bild av vilka varor som köps in från respektive leverantör.

Av intervjuerna med förbundet framgår att det är respektive chef som ansvarar för respektive avtal med leverantörerna och att de avtalade priserna följs. Inköpslistor med avtalade priser finns tillgängliga på gemensam plats.

Av intervjuerna och i riktlinjerna framgår att kommunen har sänkt sina krav på förfarande och dokumentation vid direktupphandling som understiger 100 tkr. Personen som upphandlar väljer själv hur inköpet ska konkurrensutsättas, om direktupphandlingen ska ske skriftligen samt om skriftligt avtal ska tecknas. Vid direktupphandling över 100 tkr, ska enligt riktlinjerna, normalt minst tre leverantörer bjudas in till att lämna skriftlig offert. Det

anges inte i riktlinjerna att inköpet ska annonseras. Efter att kraven i riktlinjerna har förändrats genomförs inte många direktupphandlingar som kräver dokumentation.

2.3.3. Bedömning

Vi bedömer, med utgångspunkt från genomförda intervjuer, att de rutiner som tillämpas till stor del säkerställer att upphandling sker i enlighet med LOU och kommunens styrdokument. Vi rekommenderar dock att följa upp att den dokumentation som ska ske av direktupphandling är tillräcklig utifrån lagstiftning och kommunens regelverk.

2.4. Görs uppföljning av avtalstrohet?

2.4.1. Revisionell bedömning från granskningen år 2017

Kontrollmålet, uppföljning av avtalstrohet görs, bedöms ej vara uppfyllt.

Vi bedömer att uppföljning av upphandlingar inte görs fullt ut. Kommunen följer inte upp samtliga ingångna avtal i avseende på produkt, pris, rabatter eller att leverantören håller sig till avtalet. Dock har de granskade upphandlingarna samt intervjuer inom ÖSK visat på att uppföljning av entreprenörer görs löpande av projektledarna under projektets tid.

Vidare följs inte direktupphandlingar upp i enlighet med de riktlinjer som finns. 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 viktig för den egna uppföljningen av sina köp. Konsekvenser kan vara att lagen inte följs, att verksamheten inte är effektiv och att förtroendet hos leverantörer skadas.

Det övergripande uppföljningsarbetet med avtalstrohet finns inte reglerat i riktlinjerna och det görs få egna analyser av inköp och avtalstrohet, varken utifrån inköp av rätt leverantör eller rätt produkt. De intervjuade anser att uppföljningsarbetet bör prioriteras.

I intervjuerna har det framkommit att Tendsign inte fullt ut är stödjande för att göra inköp av avtalad produkt/tjänst. Vidare finns en direktupphandlingsmodul som inte används. Vi rekommenderar att detta ses över i syfte underlätta för inköparna/beställarna att göra rätt inköp som leder till att förbättra avtalstroheten.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till att avtalstrohet följs upp och utvärderas ingångna ramavtal på ett ändamålsenligt sätt. Bland annat för att kunna kartlägga inköpsmönster och totala inköpsvolymen samt att åtgärder vidtas vid eventuella avvikelser.

Ansvar för uppföljning av upphandlingar finns inte tydligt reglerat och bör förtydligas i avtalet. Bland annat för att kunna kartlägga inköpsmönster och totala inköpsvolymen samt för att kunna kontrollera att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids i kommunen.

2.4.2. Iakttagelser

Det framgår av intervjuerna att kommunen inte har några rutiner eller system för att kontrollera kommunens samlade avtalstrohet. Det finns inget systemstöd för att

kontrollera om kommunen följer avtal i avseende på produkt, pris, rabatter eller att leverantören håller sig till avtalet. Enligt de intervjuade kan systemstöd för att följa upp avtalstrohet bli aktuellt som först om kommuner går över till e-handel. Frågan huruvida kommunen kommer övergå till e-handel diskuteras men är inte aktuellt vid tidpunkten för denna granskning.

Inköpssamordnaren utför vissa översiktliga kontroller under året i enlighet med beskrivs under avsnitt 2.3.2. Det uppges att det är svårt att kontrollera vilka varor som köps från de olika leverantörerna. Det förekommer att enskilda leverantörer hör av sig till kommunen och begär ut statistik för att kontrollera att avtal följs.

Av intervjuerna framgår uppfattningen att avtalstroheten förmodligen skulle öka om antalet inköpare blev färre. Ett önskemål vore att det fanns ett begränsat antal inköpare per förvaltning.

Vidare framgår att system för uppföljning av avtalstrohet på produktnivå inte anses vara en fråga för varje enskild kommun utan att det krävs en lösning för alla kommuner inom samverkansavtalet. Uppföljning av avtalstrohet har diskuterats i referensgruppen inom samverkanskommunerna. Enligt intervjuerna finns det ingen kommun inom samverkansgruppen som har ett system för kontroll av avtalstrohet. Avtalstrohet är inte reglerat i vare sig kommunens riktlinjer eller i avtalet med Inköpscentralen.

I intervjuerna har det framkommit att avtalskatalogen inte fullt ut är stödande för att göra inköp av avtalad produkt/tjänst. Det finns förbättringspotential avseende sökfunktionen. Vidare framgår att Inköpscentralen ska upphandla nytt upphandlingssystem under år 2020. Anledningen till detta anges bl.a. vara att avtalsdatabasen inte har fungerat fullt ut.

Av intervjuerna med representanter med förbundet framgår att avtalskatalogen inte är ändamålsenlig. Det framgår att förbundet ofta tar fram en egen lathund med beställningsinformation.

Vi har tagit del av kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2019 och 2020. I båda internkontrollplanerna finns ett kontrollmoment som har bäring på granskningsområdet. Enligt kontrollmomentet ska chefer på serviceenheten två gånger per år utföra stickprovvisa kontroller av avtalstrohet vid inköp av livsmedel, kemprodukter och papper. Enligt uppföljningen av internkontrollplanen för år 2019 har stickprov utförts i samband med delårsbokslut samt bokslut. Inga avvikelser har identifierats.

Enligt förbundet finns ingen internkontrollplan men stickprov utförs löpande av att avtalen följs vad gäller priser och villkor.

2.4.3. Bedömning

Vi bedömer att det inte görs uppföljning av avtalstrohet. Vi grundar vår bedömning på att det inte har skett någon förändring sedan granskningen år 2017. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att det finns tillräckliga rutiner för uppföljning avtalstrohet och att rätt avtalsvillkor tillämpas vid köp. Det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer att den interna kontrollen är tillräcklig inom inköpsområdet.

2020-06-10

Caroline Liljebjörn

Uppdragsledare

Elin Freeman

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Hultsfreds kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-02-03. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.