

Revisionsrapport

Granskning av upphandlingsverksamheten

Sandvikens kommun

Nina Törling
Erika Brolin

September 2018

Innehåll

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Revisionsfråga	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Rutiner och organisation.....	6
2.1.1. Iakttagelser	6
2.1.2. Bedömning.....	6
2.2. Kännedom om och efterlevnad av gällande regler och rutiner	7
2.2.1. Iakttagelser	7
2.2.2. Bedömning.....	7
2.3. Roller och ansvar	8
2.3.1. Iakttagelser	8
2.3.2. Bedömning.....	9
2.4. Uppföljning av genomförda upphandlingar.....	9
2.4.1. Iakttagelser	9
2.4.2. Bedömning.....	9

Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sandvikens kommun har PwC granskat om kommunstyrelsen bedriver en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen i begränsad utsträckning bedriver en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet.

Vi konstaterar bland annat att vissa dokumenterade rutiner och riktlinjer relevanta för området finns men att avsaknad av revidering har medfört att aktualiteten har påverkats. Det pågår ett arbete med revidering av styrande och stödjande dokument, vilket vi ser positivt på.

I granskningen framkommer vidare att medarbetare med beställningsrätt genomgår utbildningar avseende aktuella bestämmelser för området. Viss information anses dock något svår att hitta, varför vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa tillgängligheten och kommunikeringen till samtliga berörda medarbetare.

I beställningssystemet Raindance finns ett flertal olika roller. Utöver de med beställningsrätt i systemet kan övriga beställare utgöras av ”vem som helst” i kommunen vilket medför svårigheter i att ha en övergripande kontroll kring huruvida inköpet sker på korrekt sätt. Rutiner för systematisk och strukturerad uppföljning av genomförda upphandlingar saknas vid granskningstillfället.

Den sammanfattande bedömningen baseras på en sammanvägning av bedömningarna för nedanstående kontrollmål.

Kontrollmål	Kommentar
<p>Kontrollmål 1</p> <p><i>Har kommunstyrelsen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt.</p> <p>Vissa dokumenterade rutiner och riktlinjer finns. Vi noterar dock att avsaknad av revidering har medfört att aktualiteten har påverkats. Policyn och riktlinjer för direktupphandlingar är inte i enlighet med nuvarande upphandlingslagstiftning.</p>
<p>Kontrollmål 2</p> <p><i>Är regler och rutiner kända i organisationen och följs de?</i></p>	<p>Delvis uppfyllt.</p> <p>Vi ser det som väsentligt att kommunstyrelsen arbetar för att säkerställa kännedom om och efterlevnad av gällande regler och rutiner för det granskade området.</p>

Kontrollmål 3

Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?

Delvis uppfyllt

Vi grundar vår bedömning på att upphandlarnas roll och ansvar är tydlig där de uppges ha kompetens för sitt uppdrag. Inköpssamordnarnas roll, som en länk mellan Inköpskontoret och förvaltningarna, är dock otydligt. Vi kan konstatera att beställningsrätten i kommunen är decentraliserad, med olika nivåer på beställarbehörighet. Detta kan, tillsammans leda till, om information inte når ut till alla beställare, att felaktiga beslut fattas och att otillåtna direktupphandlingar sker.

Kontrollmål 4

Görs en ändamålsenlig uppföljning av genomförda upphandlingar?

Ej uppfyllt.

Vi bedömer att det inte förekommer någon systematiskt uppföljning av såväl avtalstrohet som avtalsföljsamhet och ser det som är ett utvecklingsområde för kommunen.

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Se över ifrågavarande dokument på det granskade området för att säkerställa aktualiteten och att de harmoniserar med gällande bestämmelser.
- Arbeta för att kännedom om och efterlevnad av gällande regler och rutiner för det granskade området.
- Systematisk egenkontroll av medarbetarnas medvetenhet på området.
- Tydliggöra samarbetet mellan verksamheterna och Inköpskontoret samt förtydligar inköpssamordnarnas och referensgruppernas roll.
- Se över beställarrätten hos sina medarbetare.
- Säkerställa rutiner för systematiskt uppföljningsarbete och internkontroll, så som exempelvis regelbundna (månatliga/kvartalsvisa) uppföljningar avseende avtalstrohet och stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

För att inte snedvrída konkurrensen på marknaden och samtidigt hushålla med skattemedel ska offentliga myndigheter såsom kommuner och landsting/regioner följa vissa bestämmelser, upphandlingsreglerna, när de köper eller hyr varor eller tjänster. Syftet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) är att säkerställa att myndigheter behandlar alla som vill få affärskontrakt med myndigheten lika. Upphandling av varor och tjänster samt byggnads- och anläggningsarbete bör samordnas så att myndigheten drar nytta av sin storlek som köpare och utnyttjar den upphandlingskompetens som finns.

Ramavtal är ett avtal som ingås mellan myndighet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en tidsperiod. Trohet till avtal är avgörande för leverantörers förtroende för myndigheten. En hög avtalstrohet ger också bättre villkor i upphandlingar och avtal.

Enligt LOU 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. Dokumentation är också viktig för den egna uppföljningen av sina köp. Konsekvenser kan vara att lagen inte följs, att inköpsverksamheten inte är effektiv och att förtroendet hos leverantörer skadas.

Revisorerna har utifrån sin riskbedömning beslutat att under 2018 genomföra en fördjupad granskning inom kommunens upphandlingsverksamhet.

1.2. Revisionsfråga

Bedriver kommunstyrelsen en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet?

1.3. Revisionskriterier

- Lagen om offentlig upphandling
- Rutiner och styrande dokument inom området

1.4. Kontrollmål

- Har kommunstyrelsen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?
- Är regler och rutiner kända i organisationen och följs de?
- Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?
- Görs en ändamålsenlig uppföljning av genomförda upphandlingar?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till intervjuer med berörda tjänstemän vid kommunens upphandlingsverksamhet/ansvarig samt utvalda samordnare på arbetslivsförvaltningen, individ- och familjeomsorgsförvaltningen, kunskapsförvaltningen och omsorgsförvaltningen.

1.6. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer och dokumentstudier.

2. Iakttagelser och bedömningar

Inköpskontoret i Sandvikens kommun

Inköpskontoret i Sandvikens kommun tillhör organisatoriskt kommunstyrelseförvaltningen. Verksamheten består av en inköpschef, tre upphandlare, en e-handelsansvarig samt en inköpsassistent. Därutöver finns på respektive förvaltning inköpssamordnare, vilka fungerar som en länk mellan förvaltningarna och Inköpskontoret.

2.1. Rutiner och organisation

Har kommunstyrelsen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?

2.1.1. Iakttagelser

Vissa styrande och stödjande dokument finns för området upphandling och inköp i Sandvikens kommun. I delegationsordningen, beslutad av kommunstyrelsen 2017-02-28, framgår vem som är delegat i olika frågor avseende upphandling och inköp.

En upphandlingspolicy finns, antagen av kommunfullmäktige 2007-06-18. Policyn innehåller bland annat uppgifter om mål och inriktning, ansvarsfördelning, tecknande av avtal, ramavtal samt direktupphandling. Vidare finns en bilaga med förklaring av begrepp relevanta för området. Sedan policyn antogs har vissa förändringar skett. Bland annat har Inköpsenheten bytt namn till Inköpskontoret. Vid intervjuer framkommer att det pågår ett arbete med att revidera policyn, vilket beräknas vara klart under hösten 2018.

Kommunstyrelsen antog 2007-05-24 riktlinjer för direktupphandling. Vi noterar att riktlinjerna inte är reviderade sedan de antogs. Därutöver finns en checklista för beställning, leveransmottagning och betalning. Dokumentet är inte daterat. På intranätet finns dessutom en steg för steg-beskrivning för hur man går tillväga för att genomföra en direktupphandling.

Sandvikens kommun använder inköpssystemet Raindance. Vid granskningstillfället finns ett fåtal (cirka fem) leverantörer inlagda i systemet. Desto fler leverantörer (ca 400-500 st) finns med i den avtalskatalog som finns tillgänglig via kommunens intranät. Samtliga leverantörer som återfinns i Raindance finns även i avtalskatalogen.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vissa dokumenterade rutiner och riktlinjer finns. Vi noterar dock att avsaknad av revidering har medfört att aktualiteten har påverkats. Policyn och riktlinjer för direktupphandlingar är inte i enlighet med nuvarande upphandlingslagstiftning.

Vi ser positivt på att ett arbete med att revidera upphandlingspolicyn pågår och rekommenderar att dokument relevanta för det granskade området ses över för att säkerställa aktualiteten och att de harmoniserar med gällande bestämmelser.

2.2. Kännedom om och efterlevnad av gällande regler och rutiner

Är regler och rutiner kända i organisationen och följs de?

2.2.1. Iakttagelser

All dokumentation rörande upphandling och inköp finns på kommunens intranät, tillgängligt för samtliga medarbetare. Vid intervjuer framkommer att medarbetare med beställningsrätt i systemet Raindance genomgått en intern utbildning avseende systemet samt om lag om offentlig upphandling. Ytterligare en utbildning planeras till hösten 2018, där utsedda beställare utgör målgrupp. Sådana utbildningar är vid granskningstillfället inte systematiskt återkommande.

Vid intervjuer framkommer att Inköpskontoret under hösten 2017 genomförde en mindre enkät i förvaltningarna. Enligt uppgift indikerade enkäten en medvetenhet om att avtalskatalogen finns på intranätet. Dock ansågs den svår att hitta.

Direktupphandlingar som har ett värde över 100 000 kr ska dokumenteras. I den steg för steg-beskrivning över direktupphandlingar som finns på intranätet framgår dokumentationsplikten och det finns en länk till formulär för dokumentation. Vid intervjuer framkommer att det dock saknas rutiner för uppföljning av att sådan dokumentation förs och att det är sannolikt att det finns brister på området.

I granskningen framkommer att vissa förvaltningar genomför egenkontroller avseende efterlevnad av gällande riktlinjer för upphandling och inköp, i syfte att säkerställa att berörda enhetschefer är medvetna om vad som gäller i dessa frågor. Det framkommer dock inte hur dessa egenkontroller genomförts eller resultat utifrån detta. Inte heller sker det systematiskt och enhetligt i hela kommunen.

De intervjuade framhåller att medarbetare på förvaltningarna vanligtvis kontaktar inköpskontoret vid frågor om eller vid behov av hjälp kring upphandling.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vi ser det som väsentligt att kommunstyrelsen arbetar för att säkerställa kännedom om och efterlevnad av gällande regler och rutiner för det granskade området. Som ett led i detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att dokument relevanta för området finns lättillgängliga. Berörda personer bör få en genomgång av avtalskatalogen och dess sökfunktioner, detta för att undvika otillåtna direktupphandlingar.

Vi rekommenderar också systematisk egenkontroll av medarbetarnas medvetenhet på området.

2.3. Roller och ansvar

Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?

2.3.1. Iakttagelser

Upphandlarna på inköpskontoret deltar i upphandlingar utifrån behov. Detta innebär att det i vissa fall är begränsat till rådgivning vid frågor från kommunens medarbetare, i andra fall att mer operativt och aktivt delta i upphandlingen.

Inköpskontorets upphandlare uppges delta i utbildningar och konferenser i kompetensutvecklingssyfte. Därutöver tas stöd från kommunjurist samt Upphandlingsmyndigheten vid behov. Sandvikens kommun deltar dessutom i Uppsam, vilket är ett samarbete med kommuner i Uppland. Inköpscheferna träffas regelbundet för att diskutera generella frågor kring upphandling och inköp.

På respektive förvaltning finns inköpsamordnare, som inom ramen för sin ordinarie tjänst ska fungera som en länk mellan förvaltningen och Inköpskontoret. I granskningen framkommer att det saknas en tydlig roll-/arbetsbeskrivning för uppdraget vilket de intervjuade inköpsamordnarna beskriver medför viss otydlighet i vad uppdraget innebär.

Flera av inköpsamordnarna anser sig inte ha tillräckliga kunskaper på upphandlings- och inköpsområdet för att i alla frågor kunna stötta sin förvaltning. I dessa fall uppges berörda chefer vända sig direkt till Inköpskontoret för stöd och hjälp. På intranätet finns ett forum där inköpsamordnare och övriga kan dela med sig av erfarenheter på upphandlings- och inköpsområdet. Därutöver förekommer inte några formaliserade träffar inköpsamordnarna emellan.

Vid granskningstillfället finns ett flertal olika roller i inköpssystemet. Beställare (som har tillgång till ett 100-tal produkter), superbeställare (som har tillgång till ett större utbud och utökade behörigheter) samt attestanter anser Inköpskontoret att man har kontroll över. Övriga beställare kan utgöras av "vem som helst" i kommunen vilket medför svårigheter i att ha en övergripande kontroll kring huruvida inköpet sker på korrekt sätt. Mot bakgrund av detta finns en plan om att se över roller i inköpssystemet.

Från Inköpskontoret uttrycks en upplevelse av att förvaltningarna i vissa fall har svårt att beskriva i ord vilka behov och krav man har i aktuell upphandling. Att kunna formulera vad man behöver framhålls som en väsentlig grund för en lyckad upphandling. När en upphandling genomförs deltar vanligtvis en referensgrupp. Referensgruppens uppdrag är att bistå med sakkunskap för att kravens utformning i upphandlingen ska spegla verksamhetens behov. Referensgruppen leds och samordnas av en upphandlare från Inköpskontoret. Ett dokument med beskrivning av vad som avses med referensgrupp, vad som ingår i rollen som referensperson samt vad man bör tänka på finns framtaget. Dokumentet är inte daterat.

Inköpschefen ansvarar för att tillse att beloppet för direktupphandlingar på totalen inte överskrider gällande bestämmelser.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att upphandlarnas roll och ansvar är tydlig där de uppges ha kompetens för sitt uppdrag. Inköpssamordnarnas roll, som en länk mellan Inköpskontoret och förvaltningarna, är dock otydligt. Vi kan konstatera att beställningsrätten i kommunen är decentraliserad, med olika nivåer på beställarbehörighet. Detta kan, tillsammans leda till, om information inte når ut till alla beställare, att felaktiga beslut fattas och att otillåtna direktupphandlingar sker.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra samarbetet mellan verksamheterna och Inköpskontoret samt förtydligar inköpssamordnarnas och referensgruppernas roll. Vi rekommenderar också att kommunen ser över beställarätten hos sina medarbetare.

2.4. Uppföljning av genomförda upphandlingar

Görs en ändamålsenlig uppföljning av genomförda upphandlingar?

2.4.1. Iakttagelser

I granskningen framkommer att rutiner för systematisk och strukturerad uppföljning av genomförda upphandlingar saknas. Detta innefattar bland annat avsaknad rutiner för att kontrollera att leveransen överensstämmer med beställningen och att varan eller tjänsten är av den kvalitet som angetts i upphandlingen. Därmed är inte heller omfattningen av eventuella upphandlingar utom ramavtal vid granskningstillfället känd. De intervjuade beskriver att förekomsten av uppföljning av genomförda upphandlingar således är varierande.

Inköpskontoret förmedlar att man vid granskningstillfället arbetar mer reaktivt när exempelvis problem uppstår, än proaktivt vad gäller uppföljning. Vid intervjuer framkommer att Inköpskontoret satt som ett internt, ej dokumenterat, mål om att välja ut ett visst antal upphandlingar gjorda under året och följa upp dessa.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

Vi bedömer att det inte förekommer någon systematiskt uppföljning av såväl avtalstrohet som avtalsföljsamhet och ser det som är ett utvecklingsområde för kommunen.

Mot bakgrund av detta rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa rutiner för systematiskt uppföljningsarbete och internkontroll. Så som exempelvis regelbundna (månatliga/kvartsvisa) uppföljningar avseende avtalstrohet och stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara.

2018-09-20

Pär Månsson
Uppdragsledare

Nina Törling
Projektledare