

Granskning av avtals- trohet

Sjöbo Kommun

November 2020

Emma Eksten, projektledare

Cornelia Pethrus, revisionskonsult



Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Avgränsning och metod	4
2.	lakttagelser och bedömningar	6
2.1.	Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering? 6	
2.1.1.	lakttagelser	6
2.1.2.	Bedömning	7
2.2.	Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?	8
2.2.1.	lakttagelser	8
2.2.2.	Bedömning	9
2.3.	Finns sammanställning av aktuella ramavtal inom kommunen?	10
2.3.1.	lakttagelser	10
2.3.2.	Bedömning	10
2.4.	Sker inköp som är utanför ramavtal?	10
2.4.1.	lakttagelser	11
2.4.2.	Bedömning	12
2.5.	Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?	12
2.5.1.	lakttagelser	12
2.5.2.	Bedömning	13
3.	Revisionell bedömning och bedömning av revisionsfrågor	14
3.1.	Revisionell bedömning	14
3.2.	Bedömningar mot revisionsfrågor	14
3.3.	Rekommendationer	15
4.	Bilagor	16
4.1.	Bilaga 1 – Plan för avtalsuppföljning	16

Sammanfattning

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av avtalstrohet.

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att kommunstyrelsen och nämndernas inköp **inte helt** sker enligt träffade ramavtal och att rutinerna och hanteringen av ramavtal är **inte helt** dokumenterade och följs upp. Bedömningen grundas på utfallet av nedan revisionsfrågor:

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

Revisionsfrågan är **ej uppfylld**. Det finns inte någon tydlig inköps-, beställar- eller avtalsorganisation. Det finns inte heller tjänstepersoner som är dedikerat inköpsansvariga i förvaltningarna, förutom gällande måltidsorganisationen inom omsorgsförvaltningen, vilket också bidrar till att organisationen för avtalshantering inte är ändamålsenlig. En samverkansgrupp avseende inköp håller på att införas i syfte att skapa förvaltningsövergripande samverkan.

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**. Det finns framtagna riktlinjer avseende inköp, upphandling samt direktupphandling och rollbeskrivningar men dessa innehåller inte i information eller riktlinjer om *hur* avtalshantering och uppföljning av avtal ska ske.

Finns sammanställning av aktuella ramavtal inom kommunen?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**. Aktuella avtal som upphandlats centralt finns att tillgå i avtalsdatabasen. Det finns däremot inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Förvaltningarna upplever också utmaningar att använda sig av avtalsdatabasen.

Skjer inköp som är utanför ramavtal?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**. Det sker inköp inom de avtal som finns i kommunen, men det sker även inköp som är utanför ramavtal. Förvaltningarna anger att det sker inköp som är utanför ramavtal, då dels avtalskatalogen upplevs vara svår att hitta i samt att det är svårt att få en överblick över vilka produkter som är avtalade. Det finns en betydande risk i att inköp sker utanför avtal.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**. Uppföljning av avtalstrohet sker inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll där en liten del av utvalda varugrupper kontrolleras årligen. Denna uppföljning av avtalstrohet betraktas inte som tillräcklig. Däremot sker ett utvecklingsarbete avseende att skapa en mer löpande uppföljningen avseende kontroller av inköp efter upphandling.

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram riktlinjer för *hur* avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Det är viktigt att en upphandlande verksamhet har kontroll över sina inköp och sina avtal och dokumenterar hur de har ingåtts. Sjöbo kommun har ramavtal med ett antal leverantörer både avseende inköp av varor och tjänster. Utöver egna upphandlade ramavtal har kommunen också möjlighet att utnyttja ett antal nationella ramavtal som till exempel upphandlats av kammarkollegiet. Avsikten med ramavtalen är att verksamheten skall upphandla varor och tjänster i enlighet med träffade avtal och inte med andra leverantörer inom de områden som avtalen avser.

Det är av stor betydelse att upphandlande myndighet efterlever ingångna avtal, det som brukar kallas avtalstrohet. Konsekvenserna av brister kan vara att lagen inte följs, att inköpsverksamheten blir ineffektiv och att förtroendet för kommunen skadas, många gånger medför inköp utanför upphandlade avtal också dyrare inköp, i vissa fall betydligt mycket dyrare.

De förtroendevalda revisorerna i Sjöbo kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av avtalstrohet. Uppdraget har tillkommit utifrån en genomförd riskbedömning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?
- Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?
- Finns sammanställning av aktuella ramavtal inom kommunen?
- Sker inköp som är utanför ramavtal?
- Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

1.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Lagen om offentlig upphandling
- Sjöbo kommuns interna styrdokument

1.4. Avgränsning och metod

Granskningen avser år 2020 och fokuserar på kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Granskningsunderlag har utgjorts av dokumentation relevant granskningen. Vidare har intervjuer genomförts med representanter för vård- och omsorgsförvaltningen, familjeförvaltningen, tekniska förvaltningen, stadsbyggnadsförvaltningen och med enhetschef för upphandlingsenheten. Stickprov har genomförts genom att vi i granskningen begärt in kommunens avtalsdatabas och leverantörreskontra. Vi har jämfört leverantörreskontran med avtalsdatabasen och valt ut tio poster där vi inte hittat motsvarande leverantör i av-

talsdatabasen och för dessa begärt in eventuellt avtal, dokumentation för upphandling eller direktupphandling.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av de intervjuade.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

2.1.1. Iakttagelser

Organisation för inköp och upphandling

Att det finns en organisation för inköp och upphandling är en del i själva avtalshanteringens då det är i dessa led dels avtal upprättas men även där avrop från avtal sker.

Av policyn för inköp- och upphandling (vilken beskrivs vidare i revisionsfrågan avseende riktlinjer) framgår ansvarsfördelningen avseende upphandling. Kommunstyrelsen anges vara ytterst ansvarig för att upphandlingsverksamheten bedrivs på ett korrekt och effektivt sätt. Kommunstyrelsen ansvarar för samordning och övervakning av kommunens upphandlingsverksamhet och ansvarar för att en central upphandlingsfunktion upprätthålls. Vidare anges att kommunstyrelsen samt nämnderna ansvarar för upphandlingar inom respektive ansvarsområde.

Avseende verksamhetsansvariga chefer så framgår bland annat att de ansvarar för att personal som handlägger inköps- och upphandlingsärenden har den kompetens som krävs. Verksamhetsansvariga chefer ansvarar även för att verksamheten verkar för samordnad upphandling samt att verksamheten använder de gemensamma ramavtalen.

Vidare framåt kommunens centrala upphandlingsenhets ansvar som anges vara att ha överblick och kännedom om samtliga enheters behov. Vid intervjuer anges att enheten samordnar upphandlingar och upprättar ramavtal. Enheten fungerar som konsulter åt förvaltningarna. Vidare framgår upphandlingsprojekten vanligtvis drivs tillsammans med en eller flera personer från förvaltningarna, där upphandlingsenheten står för upphandlingskompetensen och förvaltningarna för kompetensen av det som ska upphandlas. När det gäller exempelvis en mindre direktupphandling så för upphandlingsenheten dialog med beställaren.

Av intervjuer framgår att det en grupp med representanter från varje förvaltning och upphandlingsenheten håller på att skapas i syfte att skapa en samsyn gällande inköps- och upphandlingsfrågor. Förvaltningsrepresentanterna i gruppen kan sedan föra vidare information ut i förvaltningarna. Det anges att medarbetare i förvaltningarna i dagsläget inte alltid får information avseende dessa frågor till sig. Vid intervjuer med flera förvaltningsrepresentanter anges att det är positivt att en samverkansgrupp implementeras i syfte att arbeta med utvecklingsområden och möjliggöra förvaltningsövergripande arbete när det gäller upphandlingsprocessen.

Vidare framgår vid intervjuer med förvaltningsrepresentanter att det inte finns inköpsansvariga utan att inköpen sker utifrån roll och mandat. Avseende exempelvis familjeförvaltningen så anges att oftast går inköpen via en medarbetare på enheterna inom familjeförvaltningen, främst chefer eller administratörer. När det gäller tekniska förvaltningen så anges att det beror på ansvarsområde, när det till exempel gäller VA så gör drifttekniker- na beställningar och det är fyra medarbetare inom förvaltningen som har möjlighet att beslutsattestera. Avseende stadsbyggnadsförvaltningen så anges att det är ett antal medarbetare, bland annat administratör som köper in produkter, vidare anges att enhets-

cheferna får lov att göra inköp men att det ofta sker genom exempelvis administratör. Vad gäller vård- och omsorgsförvaltningen anges att inköpen är styrda och att antalet beställare har minimerats. Verksamheten får beställa via två administratörer när det gäller produkter som vård- och omsorg använder. Avseende livsmedel så sker beställning av förstekockar och kockar beroende på behörighet.

Organisation för avtalshantering

Gällande själva hanteringen av avtal har det enligt intervjusvar inte funnits någon särskild struktur. Enhetschefen för upphandlingsenheten anger att när hon påbörjade sin tjänst fanns det också en avtalscontroller som var övergripande ansvarig för att förvalta och följa upp avtal. Därefter gjordes en omorganisation och den tjänsten försvann, vilket innebär att det vid granskningstillfället inte finns någon särskilt utsedd ansvarig för hanteringen av avtal. Det framkommer också att tiden inte riktigt räcker till.

När nya avtal träffas utses alltid en avtalsförvaltare. Att vara avtalsförvaltare innebär att personen är väl insatt i avtalets förutsättningar, samt är den person som, tillsammans med upphandlingsfunktionen, har kontakt med leverantörerna vid uppföljningsträffar och liknande. Avtalsförvaltaren är även länken mellan verksamheten och upphandlingsfunktionen och är den person som står som kontaktperson i avtalsdatabasen när avtal är tecknat. I avtalsuppföljningen har avtalsförvaltaren en viktig roll och ansvarar för/medverka i de aktiviteter för uppföljning som är kopplade till den dagliga verksamheten.

Att upphandlingsfunktionen och avtalsförvaltaren medverkar gemensamt på leverantörsträffar och i avtalsuppföljningen ska ge goda förutsättningar för att både kunna utveckla avtalet under dess gång samt dra lärdom av de för- och nackdelar man upptäckt med tidigare avtal när det är dags att göra en ny upphandling. Att flera personer/funktioner har goda kunskaper om avtalet gör också organisationen mindre känslig för att en person försvinner.

Avtalsförvaltaren är även den person som ser till avtal blir påskrivna av personer med rätt befogenhet enligt delegationsordningen. Det framkommer dock under intervjuer att det inte sker ett ändamålsenligt arbete på så vis som är tänkt med avtalsförvaltare och att de som är avtalsförvaltare inte alltid känner till sitt ansvar.

Gällande omsorgsförvaltningen finns en strukturerad organisation för avtalshantering avseende måltidsorganisationen där måltidschefen ansvarar för såväl hantering som strukturering och uppföljning av avtal.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **ej uppfylld** för kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en tydlig inköps-, beställar- eller avtalsorganisation avseende inköp. Det finns inte heller tjänstepersoner som är dedikerat inköpsansvariga i förvaltningarna, förutom gällande måltidsorganisationen inom omsorgsförvaltningen, vilket också bidrar till att organisationen för avtalshantering inte är ändamålsenlig. Vidare noterar vi att vård- och omsorgsnämnden har minskat antalet beställare och att inköpen styrs genom dessa.

Vi noterar även att en samverkansgrupp avseende inköp håller på att införas i syfte att skapa förvaltningsövergripande samverkan och även i syfte att säkerställa att information når medarbetare i förvaltningarna. Vi ser positivt på att det finns en rollbeskrivning för avtalsförvaltare.

2.2. Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

2.2.1. Iakttagelser

Inköps- och upphandlingspolicy

Policyn antogs av kommunfullmäktige 2016-02-24 och syftet med policyn anges vara att säkerställa att inköp och upphandling utförs affärsmässigt i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens tillämpningsanvisningar, samt att de utförs med en för kommunen god och långsiktig hållbar totalekonomi. Policyn tillsammans med tillhörande tillämpningsanvisningar (vilka beskrivs nedan) innehåller de huvudprinciper som gäller för all upphandling och inköp av varor, tjänster och entreprenader inom Sjöbo kommun. Av policyn framgår att kommunen inte ska genomföra upphandlingar på egen hand där samordnad upphandling är möjlig och fördelaktigare.

I policyn finns även ett avsnitt kring strategiskt upphandlingsarbete vilket beskriver att vid prioriteringar av upphandlingar ska, förutom upphandlingens totala värde, även beaktas om upphandlingen främjar de strategiska utvecklingsområden och nämndsmål som varje år beslutas av kommunfullmäktige. För att kunna göra en korrekt prioritering av upphandlingar är det viktigt att den centrala upphandlingsfunktionen årligen informeras om verksamheternas anskaffningsbehov de kommande 12 månaderna.

Inköps- och upphandlingspolicyn innehåller dock inte några bestämmelser kring avtalshantering. Policyn innehåller inte några förhållningsregler vad gäller avtalstecknande eller avtalsuppföljning.

Tillämpningsanvisningar till Inköps- och upphandlingspolicy – ”Riktlinjer för direktupphandling”

Av dokumentet riktlinjer för direktupphandling framgår att innan direktupphandling görs ska beställaren alltid göra en kontroll mot kommunens avtalsdatabas eller kontakta den centrala upphandlingsenheten för att försäkra sig om att ramavtal inte finns. I riktlinjen anges att oavsett värdet på en direktupphandling ska en avvägning göras om det är lämpligt att konkurrensutsätta genom att till exempel tillfråga minst tre leverantörer eller genom att annonsera på kommunens hemsida. Vidare framgår att kommunen strävar efter att ha en hög avtalstrohet och utgångspunkten är därmed att ingångna ramavtal alltid ska följas, vilket innebär att om inköp sker utanför ramavtal så ska detta göras med goda skäl och med godkännande från den centrala upphandlingsenheten.

Vidare anges arbetsprocessen avseende direktupphandling och vad som ska göras i följande olika steg:

- **Innan upphandling:** Om varan/tjänsten inte omfattas av ett ramavtal ska en bedömning göras om anskaffningsbehovet är återkommande eller om det rör sig om ett enskilt inköp. Om anskaffningsbehovet är återkommande anger rutinen att den sammanlagda summan av inköp under ett räkenskapsår uppskattas. Den centrala upphandlingsenheten bör kontaktas om en enskild anskaffning beräknas kostar mer än 30 000 kronor, eller om det sammanlagda anskaffningsbehovet under räkenskapsåret beräknas vara över 100 000 kronor.
- **Definiera upphandlingsföremålet:** Utgångspunkten vid alla anskaffningar till kommunen ska vara att slutanvändarna ska få en vara/tjänst som är anpassad till verksamhetens behov till bästa möjliga pris, med hänsyn till miljö och sociala riktlinjer. Viktiga frågor att ställa sig innan man en direktupphandling genomförs är:
 - Kan upphandlingen samordnas med andra förvaltningar/bolag?
 - Vilka kvalitetskrav finns?

- Går de kostnader som är förknippade med ökade kvalitetskrav att rättfärdiga?
- Är det lämpligt att ställa miljökrav i upphandlingen?
- Är det lämpligt att ställa sociala krav i upphandlingen?
- **Konkurrensutsättning:** Huvudregeln är att konkurrensutsättning alltid ska ske vid direktupphandling. Vid direktupphandlingar under ett prisbasbelopp är direktinköp tillåtet. Direktinköp ska alltid ske på affärsmässiga grunder. Med affärsmässiga grunder menas att inköpet ska gå till rättfärdiga på ett objektivt sätt, till exempel genom att man väljer den billigaste varan/tjänsten, den med bäst kvalitet i förhållande till pris eller den som innebär minst extraarbete för verksamheten.

Vid direktupphandlingar vars värde beräknas uppgå till mellan ett prisbasbelopp och 100 000 kronor ska konkurrensutsättning alltid ske. Det betyder att minst tre leverantörer ska ges möjlighet att lämna anbud om det är möjligt. Offerterna som begärs in bör vara skriftliga och en enkel leverantörskontroll ska genomföras. Vid direktupphandlingar över 100 000 kronor ska tre leverantörer kontaktas, inkomna offerter/anbud ska vara skriftliga och en leverantörskontroll ska genomföras. Ett skriftligt förfrågningsunderlag bör upprättas och leverantörer ska ges 2 - 4 veckor på sig att komma in med anbud.

Vidare anges i riktlinjer för direktupphandling avseende arbetsprocessen även information om sekretess, val av leverantör, tilldelningsbeslut, avtal och dokumentation. Det framgår även att vid direktupphandlingar under ett prisbasbelopp behöver skriftliga avtal inte upprättas. Vid direktupphandlingar vars värde uppgår till mellan ett prisbasbelopp och 100 000 kronor bör avtal upprättas med leverantören enligt avtalsmall som tillhandahålls av den centrala upphandlingsenheten. Vid direktupphandlingar över 100 000 kronor ska avtal upprättas om det inte finns goda skäl att inte göra det.

I riktlinjen finns även en blankett för dokumentation av direktupphandling samt anvisningar för ifyllande av blanketten.

Vi har tagit del av dokumentet **rollbeskrivning avtalsförvaltare**. Av rollbeskrivningen framgår det som beskrivits i avsnitt 2.1 avseende avtalsförvaltarens roll. Kopplat till denna roll så finns även ett dokument avseende **plan för avtalsuppföljning** enligt bilaga 1.

Av intervjuer framgår att de riktlinjer som finns är de som beskrivits ovan vilka är framtagna centralt i kommunen, det finns således ingen nämnd som antagit egna riktlinjer avseende inköp och upphandling.

2.2.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Vi grundar vår bedömning på att det finns framtagna riktlinjer avseende inköp, upphandling samt direktupphandling och rollbeskrivningar men att dessa inte innehåller information eller riktlinjer om *hur* avtalshanteringen och uppföljning av avtal ska ske. Vi ser endast att rollbeskrivningen för avtalsförvaltare beskriver vad denna ska göras, men inte *hur* själva avtalsförvaltningen ska genomföras.

2.3. Finns sammanställning av aktuella ramavtal inom kommunen?

2.3.1. Iakttagelser

Som ovan nämnts ska beställaren innan en direktupphandling sker göra en kontroll mot kommunens avtalsdatabas eller kontakta den centrala upphandlingsenheten för att försäkra sig om att ramavtal inte finns. Tillgång till avtalsdatabasen finns på intranätet för medarbetarna. Vid intervju anges att alla aktuella avtal som är centralt upphandlade finns att tillgå i databasen. Dock anges att om tex en förvaltning har genomfört en direktupphandling som enbart rör denna förvaltning och ingen annan så läggs inte avtalet upp i avtalsdatabasen. Vidare anges att leverantörerna uppdateras i databasen och att det läggs ut en artikel på intranätet vid exempelvis en ny leverantör inom ett visst område.

Vid intervju med representanter för vård- och omsorgsförvaltningen inom måltidsverksamheten anges att förvaltningen håller på att genomföra en inventering av alla avtal genom att titta på vilken typ av avtal som finns, längden för dessa och uppföljning av avtalen. Av interkontrollplanen avseende vård- och omsorgsnämnden framgår denna inventering som ett kontrollmoment, där alla avtal inventeras av registrator och de avtal som behöver ses över kommer att lämnas till ledningsgruppen för vidare åtgärd.

Vidare anges vid intervjuer att vissa varor och tjänster som verksamheterna har behov av inte finns att tillgå i databasen. Vidare anges att det kan vara svårt att hitta det som eftersöks i databasen. Det anges även vid intervju att det kan vara svårt att veta vilka produkter som finns avtalade för vilken leverantör men att det sker ett arbete med att förbättra detta.

Det finns inte några dokument som beskriver vilken information som ska finnas dokumenterad i kommunens avtalsdatabas.

2.3.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Vi grundar vår bedömning på att aktuella avtal som upphandlats centralt finns att tillgå i avtalsdatabasen, men att det inte finns någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Vidare konstaterar vi att det finns utmaningar för förvaltningarna att använda sig av avtalsdatabasen samt att vissa inköp bör samordnas i gemensam upphandling genom samverkan mellan förvaltningarna. Vi konstaterar även att måltidsverksamheten inom vård- och omsorgsförvaltningen har en särskilt strukturerad förteckning över sina avtal.

2.4. Sker inköp som är utanför ramavtal?

Lagen om offentlig upphandling tillåter att kommunen direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 615 312 kr (2020). Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ inom hela kommunen ska sammanvägas. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för att uppfyllnad av dokumentationsplikten för direktupphandlingar:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer.

- Avtalsföremålet.
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks.
- Om och hur konkurrensen togs till vara.
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud.
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet.
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp.

Genomförandet av en upphandling ska dokumenteras och dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Som exempel nämns i förarbetena kommunikation med leverantörer, interna överläggningar, utformning av upphandlingsdokumenten, eventuella dialoger eller förhandlingar samt urval och tilldelning av kontrakt. Denna dokumentation ska sparas i minst tre år från tilldelning av kontrakt.

Vid inköp över direktupphandlingsgränsen ska en regelrätt upphandling genomföras, vilket kan resultera i att ramavtal träffas med leverantören.

2.4.1. Iakttagelser

Av intervjuer framgår att det förekommer att inköp sker utanför ramavtal. Det anges att det kan ske när det avser specifika produkter som bara finns på ett särskilt ställe. Vidare anges ett exempel vid en intervju att det inte finns ett centralt framtaget avtal avseende blommor, trots att det står i gåvoriktlinjen att en anställd som fyller 50 år ska få en blomma. Detta gör att inköp av blommor, som sker återkommande, sker utanför avtal. Ytterligare exempel som lyfts fram är inköp i matbutik och vikten av att upphandla detta samordnat i kommunen. Det lyfts också att det är svårt att hitta i avtalskatalogen, dels vad gäller vilka avtal som finns samt vilka specifika produkter och tjänster som är avtalade på vilka avtal. Detta gör att förvaltningarna i god tro gör ett avrop på ett avtal, men att det senare kan visa sig att de inte avtalat rätt produkt utifrån avtalet. Svårigheten att hitta i avtalskatalogen samt bristande kunskap längst ut i organisationen

Stickprovgranskning:

Inom ramen för stickprovgranskningen har vi slumpmässigt valt ut tio poster i leverantörsreskontran som överstiger 100 000 kr. Fem av dessa avser inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen på 615 312 kr, vilket innebär att upphandling enligt LOU behöver göras för dessa. Av tabellen nedan framgår resultatet av stickprovgranskningen:

Stickprovgranskning:	Avtal	Vid direktupphandling - finns dokumentation i enlighet med konkurrensverkets krav?	Kommentar
Inköp över 615 312 kr			
Stickprov 1	Ja	-	
Stickprov 2	Ja	-	
Stickprov 3	Ja	-	
Stickprov 4	Ja	-	
Stickprov 5	Ja	-	
Inköp 100 000 kr – 615 312 kr			
Stickprov 6	Nej	Nej	Handlats utan formellt avtal senaste åren Dock har förvaltningen nyligen haft ute för upphandling och förvaltningen avser teckna kontrakt med leverantör på 2+1+1 år.

Stickprov 7	Nej	Ja	
Stickprov 8	Ja	-	
Stickprov 9	Nej	Ja	
Stickprov 10	Nej	Nej	Vid avropet fanns inget avtal med leverantören, det gjordes ingen dokumenterad direktupphandling heller. Avtalet var utgången och SKR-upphandlingen blev utdragen. Nu finns avtal för avrop via Sinfra. ¹

För inköpen över direktupphandlingsgränsen ser vi att det finns aktuella avtal, dessa finns lokalt på förvaltningarna och finns inte i avtalsdatabasen. Avtalen för dessa leverantörer har träffats genom ett ordinarie upphandlingsförfarande och följer således upphandlingslagstiftningen.

För avtalen som överstiger 100 000 kronor men understiger direktupphandlingsgränsen ser vi att avtal saknas avseende flera av dessa, vilket innebär att inköp för dessa har skett utanför kommunens ramavtal. För två av dessa har vi inte heller tagit del av någon upprättad dokumentation i enlighet med Konkurrensverkets krav. För dessa inköpstyper har kommunen heller inte några avtalade ramavtal vilket gör att det inte finns några ramavtal att göra inköp från. Vi ser däremot att vissa av dessa leverantörer förekommer mer än en gång i leverantörsreskontran.

2.4.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Vi grundar vår bedömning på att vi i stickproven kan konstatera att det sker inköp inom de avtal som finns i kommunen men att det även sker inköp som är utanför ramavtal. Vi konstaterar att det inom förvaltningarna upplevs som att det sker inköp som är utanför ramavtal, då dels avtalskatalogen upplevs vara svår att hitta i och dels att det är svårt att få en överblick över vilka produkter som är avtalade. Därmed anser vi att det finns en betydande risk i att inköp sker utanför avtal. Då vi även ser att det i leverantörsreskontran finns leverantörer som förekommer flera gånger och som inte är avtalade ser vi en risk i att årsbeloppet för leverantörerna kan komma att överstiga direktupphandlingsgränsen vilket kräver en regelrätt upphandling enligt LOU. Då det sker flera inköp från samma leverantörer bör det för de produkterna och tjänsterna träffas ramavtal.

2.5. Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

2.5.1. Iakttagelser

Vid intervju framgår att den centrala upphandlingsenheten fått ett uppdrag från ledningsgruppen att löpande genomföra kontroller av inköp efter det att upphandlingar genomförts. Detta arbete anges startas upp under hösten år 2020 efter planering av hur kontrollerna ska ske ut. I samband med detta har samverkan skett med andra kommuner för att se hur de arbetar med att göra kontroller.

Vidare anges att det sker kontroll av avtalstrohet inom inköpsområdet inom ramen för den interna kontrollen. Vi har även tagit del av kommunstyrelsens internkontrollplan avseende år 2020 där kontrollen som beskrivs ovan framgår. Stickprov ska göras på varugrupper, där 5% av inkomna fakturor i respektive varugrupp kontrolleras. Föreslagna varugrupper för år 2020 är livsmedel, kontorsmaterial, drivmedel och juridiska tjänster. Vid intervju

¹ Sinfra står för Svensk Inköpscentral för Infrastruktur Ekonomisk förening. Sinfra representerar medlemmar i Sverige som bedriver fjärrvärme, VA och EI verksamheter. Syftet med verksamheten är att förse medlemmar med produkter och tjänster via ramavtal med ramavtalsleverantörer som är upphandlade utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

anges att denna uppföljning dock endast avser 5% av inköpen för vissa varugrupper årligen.

Vid intervju med flera av representanterna för förvaltningarna anges att uppföljningen sker centralt i kommunen.

Avseende familjeförvaltningen har vi tagit del av familjenämndens internkontrollplan för år 2019 där det fanns en internkontrollpunkt avseende upphandlingsavtal vilket innebar att efterlevnaden av befintliga upphandlingsavtal skulle kontrolleras. Ansvarig för detta kontrollmoment har enhetschef för ekonomi varit. För 2019 har avtalsområdena för inköp av stationstankning och inköp av läromedel följts upp. Av intervju framgår att kontrollmomentet avseende upphandlingsavtal funnits med den årliga interna kontrollen sedan åtminstone år 2013. Avseende år 2020 så har punkten utgått vilket anges bero på att ekonomifunktionerna samlats centralt i kommunen istället för att finnas på förvaltningsnivå.

Vad gäller vård- och omsorgsförvaltningen anges att måltidsverksamheten har ett systemstöd för att kontrollera avtalstroheten. Övriga verksamheten inom vård- och omsorgsförvaltningen har inte systemstöd för att kontrollera avtalstroheten utan uppföljning av fakturor sker manuellt på chefsnivå.

2.5.2. Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis uppfylld** för kommunstyrelsen och samtliga nämnder.

Vi grundar vår bedömning på att uppföljning av avtalstrohet sker inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll där en liten del av utvalda varugrupper kontrolleras årligen. Vi bedömer dock att denna uppföljning av avtalstrohet inte är tillräcklig men noterar att det sker ett utvecklingsarbete avseende att skapa en mer löpande uppföljningen avseende kontroller av inköp efter upphandling.

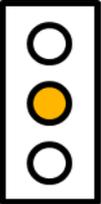
3. Revisionell bedömning och bedömning av revisionsfrågor

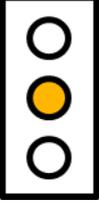
3.1. Revisionell bedömning

Den sammanfattande revisionella bedömningen är att kommunstyrelsen och nämndernas inköp **inte helt** sker enligt träffade ramavtal och att rutinerna och hanteringen av ramavtal är **inte helt** dokumenterade och följs upp.

3.2. Bedömningar mot revisionsfrågor

Den revisionella bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar utifrån nedanstående revisionsfrågor.

Revisionsfråga	Kommentar	
Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?	Ej uppfylld Det finns inte någon tydlig inköps-, beställar- eller avtalsorganisation. Det finns inte heller tjänstepersoner som är dedikerat inköpsansvariga i förvaltningarna, förutom gällande måltidsorganisationen inom omsorgsförvaltningen, vilket också bidrar till att organisationen för avtalshantering inte är ändamålsenlig. En samverkansgrupp avseende inköp håller på att införas i syfte att skapa förvaltningsövergripande samverkan.	
Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?	Delvis uppfylld Det finns framtagna riktlinjer avseende inköp, upphandling samt direktupphandling och rollbeskrivningar men dessa innehåller inte i information eller riktlinjer om hur avtalshanteringen och uppföljning av avtal ska ske.	
Finns sammanställning av aktuella ramavtal inom kommunen?	Delvis uppfylld Aktuella avtal som upphandlats centralt finns att tillgå i avtalsdatabasen. Det finns däremot inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Förvaltningarna upplever också utmaningar att använda sig av avtalsdatabasen.	

Sker inköp som är utanför ramavtal?	<p>Delvis uppfylld</p> <p>Det sker inköp inom de avtal som finns i kommunen, men det sker även inköp som är utanför ramavtal. Förvaltningarna anger att det sker inköp som är utanför ramavtal, då dels avtalskatalogen upplevs vara svår att hitta i samt att det är svårt att få en överblick över vilka produkter som är avtalade. Det finns en betydande risk i att inköp sker utanför avtal.</p>	
Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?	<p>Delvis uppfylld</p> <p>Uppföljning av avtalstrohet sker inom ramen för kommunstyrelsens interna kontroll där en liten del av utvalda varugrupper kontrolleras årligen. Denna uppföljning av avtalstrohet betraktas inte som tillräcklig. Däremot sker ett utvecklingsarbete avseende att skapa en mer löpande uppföljningen avseende kontroller av inköp efter upphandling.</p>	

3.3. Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram riktlinjer för *hur* avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

2020-11-09

Lena Salomon, uppdragsledare

Emma Ekstén, projektledare

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