

# Granskning av upphandling och inköp

**Emmaboda kommun**

Februari 2021

*Emma Ekstén*

*Josefine Bennet*

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>2</b>
<b>Inledning</b>	<b>4</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>4</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>4</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>4</b>
<b>Metod</b>	<b>4</b>
<b>Allmänt</b>	<b>6</b>
<b>Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>8</b>
<b>Riktlinjer och policys</b>	<b>8</b>
<b>Roll- och ansvarsfördelning</b>	<b>10</b>
<b>Avtalshantering</b>	<b>12</b>
<b>Intern kontroll</b>	<b>13</b>
<b>Inköp och avrop i utvalda ärenden</b>	<b>14</b>
<b>Revisionell bedömning</b>	<b>17</b>
<b>Rekommendationer</b>	<b>18</b>
<b>Bilagor</b>	<b>19</b>
<b>Bilaga 1 - Kontroller upphandlingar enligt LOU</b>	<b>19</b>

# Sammanfattning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsens och nämndernas hantering upphandling och inköp **inte helt** är ändamålsenlig, samt att den **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

## Revisionsfråga 1: Finns ändamålsenliga riktlinjer/principer inom området?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**

Det finns en policy som täcker in väsentliga områden rörande upphandling och som omfattar hela kommunkoncernen. Vi ser däremot att det finns en otydlighet kring att det finns en policy på kommunens webbplats och ett annat dokument på kommunens intranät. Vi ser positivt på att policyn genomgår en revidering och att denna kommer kompletteras med tillämpningsanvisningar.

## Revisionsfråga 2: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**

Policyn tydliggör hur upphandlings- och inköpsorganisationen ska se ut i kommunen i förhållande till inköpssamordnarens och förvaltningarnas roller. Inköpsprocesserna på förvaltningsnivå behöver enligt vår mening utvecklas med bland annat vem som har rätt att genomföra inköp och hur dessa ska genomföras i samråd med inköpssamordnaren.

## Revisionsfråga 3: Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**

Upphandlade ramavtal samt de inköpscentraler som kommunen är anslutna till bidrar till att det finns avtal inom väsentliga inköpsområden. Aktuella avtal som berör flera förvaltningar finns att tillgå i avtalskatalogen, dock går inte samtliga kommunens avtal att tillgå. Det finns inte heller någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Antagen policy innehåller inte någon information eller riktlinjer om hur avtalshantering, avtalsförvaltning och uppföljning av avtal ska ske.

## Revisionsfråga 4: Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?

Revisionsfrågan är **delvis uppfylld**

Köptrohet mot ramavtal finns med som ett kontrollmoment i kommunens interna kontrollplan. Vi anser däremot att den interna kontrollen behöver utvecklas genom att fler avtalsområden följs upp vad avser avtalstrohet, samt att det även finns en kontroll av att avtalsvillkor och dokumentationskrav efterlevs.

## Revisionsfråga 5: Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?

Revisionsfrågan är **uppfylld**.

Bedömningen görs mot bakgrund av att vi i våra stickprovskontroller ser att avrop på ramavtal genomförs ändamålsenligt samt att upphandlingar enligt LOU genomförs i enlighet med lagstiftningens intentioner. Vi ser av stickproven att direktupphandlingar till delar genomförs ändamålsenligt. Det finns dokumentation kring direktupphandlingen som i huvudsak är i enlighet med Konkurrensverkets minimikrav.

### Rekommendationer

Med anledning av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Inom ramen för arbetet med revideringen rekommenderas kommunstyrelsen att se över informationen på intranätet så att denna stämmer överens med den nya policyn och tillhörande tillämpningsanvisningar samt att justering av text gällande tröskelvärden sker i den nya policyn.
- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram en gemensam process för hur inköp ska ske i hela kommunkoncernen, oaktat bolag eller nämnd.
- 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 bör utveckla den interna kontrollen genom att fler avtalsområden följs upp vad avser avtalstrohet, samt att det även finns en kontroll av att avtalsvillkor och dokumentationskrav efterlevs.

# Inledning

## Bakgrund

Kommunen gör årligen inköp av varor, tjänster och entreprenader till betydande belopp. Upphandlingen regleras av lagstiftning, bland annat lagen om offentlig upphandling (LOU) och den lagstiftning som reglerar den s k försörjningssektorn (LUF). Syftet med upphandlingsreglerna är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden, samt att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om kontrakten. Vidare förebyggs och förhindras korrupktion genom tillämpning av lagstiftningen.

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunstyrelsens och nämndernas hantering av upphandling och inköp.

## Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att säkerställa att kommunstyrelsen och nämnderna hanterar upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

- Finns ändamålsenliga riktlinjer/principer inom området?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?
- Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?
- Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?
- Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?

## Revisionskriterier

- Gällande lagstiftning på området
- För granskningen relevanta styrdokument

## Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2020.

## Metod

Granskningen genomförs genom dokumentstudier, intervjuer och ett urval av inköp.

Intervjuer har skett med inköpsamordnare och teknisk chef.

Ett urval av 10 inköp har följts upp mot upphandlingsform (ex separat upphandling LoU, ramavtal eller direktupphandling). Stickproven har valts ut genom att vi tagit del av bolagets leverantörsreskontra och utifrån denna har vi valt ut tio inköp över 100 000 kr, som är gränsen för när en upphandling enligt LOU ska dokumenteras. Vi har därefter begärt in underlag för de utvalda stickproven enligt följande:

- Faktura (den med störst belopp från leverantören) där beslutsattestant framgår samt beslutsattestlistor.

- Om stickprovet avser en upphandling enligt LOU har vi begärt in dokumentationen för upphandlingen i form av bland annat protokoll från anbudsöppning, utvärdering och tilldelningsbeslut.
- Ramavtal om inköpet avser ett avrop på ramavtal
- Om inköpet avser en direktupphandling har vi begärt eventuell dokumentation kring direktupphandlingen eller beskrivning om varför dokumentation saknas.

Rapporten har sakgranskats av de intervjuade.

# Allmänt

## Lagstiftning

### *Principer*

Syftet med upphandlingsreglerna är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden, samt att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om avtalen. Vidare förebygger och förhindrar tillämpningen av lagstiftningen korrupktion. Konkurrensverket utövar tillsyn och kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

### **Icke-diskriminering**

Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag kan uppfylla. Företag från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

### **Likabehandling**

Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar, exempelvis tillgång till information samtidigt. För sent inlämnade anbud får inte accepteras.

### **Proportionalitet**

Krav och villkor i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

### **Öppenhet**

Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet.

### **Ömsesidigt erkännande**

EU- och EES-länders myndigheters intyg och certifikat ska gälla mellan länderna.

### *Lagar*

Offentlig upphandling genomförs för att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal för att under avtalstiden löpande göra avrop. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggnadsentreprenader. Ramavtalets värde beräknas genom de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat genom:

### **Lagen om offentlig upphandling (LOU)**

Köp av byggentreprenader, varor och tjänster.

### **Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)**

Gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

### Tröskelvärden

Tröskelvärdet är avgörande för vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas, vilket innebär att värdet av ett kontrakt behöver uppskattas innan upphandlingen sker.

För upphandlingar över tröskelvärdet gäller en mer omfattande lagstiftning. Framförallt skiljer i krav om annonsering och tidsfrister.

För år 2020 gäller följande tröskelvärden:

<i>LOU, varor och tjänster</i>	<i>2 197 545 kr</i>
<i>LUF, varor och tjänster</i>	<i>4 395 089 kr</i>
<i>LOU och LUF, byggtreprenader</i>	<i>54 938 615 kr</i>
<i>LOU, sociala tjänster och andra särskilda tjänster</i>	<i>7 701 675 kr</i>

### Direktupphandling

Under en viss beloppsgräns är det tillåtet för den upphandlande myndigheten att göra en direktupphandling. Direktupphandlingsgränsen är en procentsats av gällande tröskelvärden.

För år 2020 gäller följande direktupphandlingsgränser:

<i>LOU</i>	<i>615 312 kr</i>
<i>LUF</i>	<i>1 142 723 kr</i>

Värdet av samtliga inköp av samma slag slås samman. Värdet av ett inköp räknas över hela avtalstiden.

Direktupphandling kan även ske om det finns synnerliga skäl eller om kriterierna för ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda.

Synnerliga skäl kan vara brådska som inte möjliggör en annonsering på vanligt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten inte kunnat förutse händelsen och att det är nödvändigt att genomföra upphandlingen skyndsamt.

Förhandlat förfarande som direktupphandling kan användas om en upphandling skett där inga anbud erhållits eller om de anbud som erhållits är ogiltiga/acceptabla anbud. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska ske. Det finns dock sedan den 1 juli 2014 krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.



# Iakttagelser och bedömningar

## Riktlinjer och policys

Revisionsfråga 1: Finns ändamålsenliga riktlinjer/principer inom området?

### *Iakttagelser*

Kommunens nuvarande upphandlings- och inköspolicy (hädanefter benämnd policyn) fastställdes av kommunfullmäktige i april 2012 och är senast ändrad i oktober 2017. Policyn omfattar även kommunens bolag. Policyn betonar samordning där kommunen har samarbetsavtal med Kalmar kommun i inköp- och upphandlingsfrågor. Samarbetsavtalet ska utnyttjas så långt det är möjligt och när det är fördelaktigt ska samarbete även kunna ske med andra kommuner och huvudmän såsom SKL/Kommentus.

Upphandlingar över tröskelvärdena ska i huvudsak skötas av Kalmar kommuns upphandlingsenhet. Väljer en förvaltning att själv sköta en upphandling över tröskelvärdena ska det ske i samråd med kommunens centrala inköpssamordnare. Det framgår dock inte vad som gäller för bolagen i detta hänseendet.

I policyn betonas även att alla som göra inköp ska vara förtrogna med reglerna och riktlinjerna som finns och veta hur inköpsorganisationen arbetar. Varje nämnd/styrelse ska ansvara för att policyn följs.

Vi har i granskningen tagit del av den policy som finns att tillgå på kommunens webbplats samt den som återfinns på kommunens intranät EmmaNet. Vi ser vissa skillnader i de båda dokumenten. I intervju med kommunens inköpssamordnare uppges att dokumentet som finns på EmmaNet är en förkortad version av policyn och inte är heltäckande. Inom kommunen används policyn i sin helhet, vilket också bekräftas i intervju med företrädare för tekniska kontoret. Det framkommer också att i väntan på att ny policy beslutas ligger all information om exempelvis beloppsgränser på kommunens intranät där det också framgår vilka olika typer av upphandlingsformer som finns beroende på beräknat värde.

Av intervju framgår det att det historiskt har funnits brister i efterlevnaden av policyn gällande såväl bolag som förvaltningar. Tekniska kontoret, men även de kommunala bolagen framhålls som exempel där de tidigare i stor utsträckning har valt att genomföra upphandlingar själva utan inblandning från inköpssamordnaren i kommunen. Det framkommer dock att det har skett ett förbättringsarbete de senaste åren, men att det fortfarande finns förbättringspotential.

Kommunen har för avsikt att hela kommunkoncernen ska göra på samma sätt vad gäller upphandlingar där bolagen såväl som förvaltningarna ska följa de policys och riktlinjer som kommunen satt upp.

## **Ramavtal och direktupphandling**

Under särskilda rubriker i upphandlingspolicyn behandlas avtalstrohet, direktupphandling och dokumentation. Gällande direktupphandling understryker policyn vikten av att direktupphandling endast ska användas i undantagsfall, i normalfallet ska förenklad upphandling användas. Inköpsansvarig för respektive verksamhet ska veta vilka ramavtal som är aktuella. Avtalsförteckning finns på intranätet EmmaNet.

Vidare betonas vikten av att använda de ramavtal som kommunen ingått och öka troheten mot ingångna avtal. Finns inte ramavtal ska samordning ske. Om ramavtal inte finns ska planerade inköp anmälas till förvaltningens inköpssamordnare.

## **Information och mall för direktupphandling**

I policyn framgår att till och med upp till 15% av tröskelvärdet i LOU/LUF får direktupphandling göras och värdet får inte överstigas. Det finns en mall för direktupphandling i kommunens upphandlingspolicy. När något ska köpas in under 15 000 kr behöver inget skriftligt avtal tecknas och det räcker med att ta in prisuppgifter per telefon, mail eller via direkt kontakt. Över 15 000 kr behöver blanketten för direktupphandling fyllas i och tre leverantörer ska tillfrågas.

Det framkommer även att det finns flera mallar för direktupphandling tillgängliga på intranätet bland annat kopplat till förfrågan, öppningsprotokoll och protokoll.

Vid intervjuerna framgår att tekniska kontoret inte använder mallen för direktupphandling som kommunen tillhandahåller, trots att direktupphandlingar genomförs inom tekniska kontoret. Vid en direktupphandling går förvaltningen ut med en direkt förfrågan till minst tre leverantörer och förhandlar sedan om priset, utan att dokumentera detta i avsedd blankett. Dock dokumenteras ändå direktupphandlingarna.

## **Pågående arbete med revidering av policy**

Vid intervju med kommunens inköpssamordnare framkommer att det vid granskningstillfället sker en revidering av policyn. Revideringen kommer resultera i en ny policy med tillhörande tillämpningsanvisningar. Policyn kommer främst innehålla den lagtext som finns inom området medan tillämpningsanvisningarna kommer beskriva hur dessa ska tillämpas inom kommunkoncernen.

## **Bedömning**

Revisionsfrågan bedöms som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att det finns en policy som täcker in väsentliga områden rörande upphandling och som omfattar hela kommunkoncernen. Vi ser däremot att det finns en otydlighet kring att det finns en policy på kommunens webbplats och ett annat dokument på kommunens intranät. Att det finns information på intranätet som inte helt stämmer överens med den policyn kan enligt vår mening medföra en risk att berörda upphandlande myndigheter inte använder sig av policy i sin helhet. Det är dock enligt vår mening positivt att intranätet hålls uppdaterat i avvaktan av en reviderad policy.

Vidare konstaterar vi att det i policyn framgår att till och med upp till 15% av tröskelvärdet i LOU/LUF får direktupphandling göras och värdet får inte överstigas. Detta stämmer inte med gällande direktupphandlingsgränser som för år 2020 inom LOU uppgår till 615 312 kr och inom LUF till 1 142 723. Vi rekommenderar att beloppsgränsen ses över så att den stämmer överens med lagstiftningen.

Vidare framgår det även av gällande policy att inköp över 15 000 kr ska dokumenteras på blanketten för direktupphandling och denna ska skickas till minst tre leverantörer. LOU anger att upphandlingar över 100 000 behöver dokumenteras. Enligt vår mening är det positivt att upphandlingar även under 100 000 kr ska dokumenteras då det kan bidra till att få en samlad bild av huruvida något avtal behöver träffas inom området.

Vi ser positivt på att policyn genomgår en revidering och att denna kommer kompletteras med tillämpningsanvisningar, även om nuvarande policy beskriver hur regelverket ska tillämpas. Inom ramen för arbetet med revideringen rekommenderas kommunstyrelsen att se över informationen på intranätet så att denna stämmer överens med den nya policyn och tillhörande tillämpningsanvisningar samt att justering av text gällande tröskelvärden sker.

## **Roll- och ansvarsfördelning**

### **Revisionsfråga 2: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?**

#### *lakttagelser*

Av policyn framgår kommunstyrelsens övergripande strategiska ansvar och varje nämnd/styrelse har skyldighet att se till att policy och riktlinjer efterlevs i organisationen. Inköpsamordnaren har samarbetsparter på respektive bolag/förvaltning som det sker kontinuerliga möten med. Formerna för dessa möten har under de senaste åren utvecklats.

#### **Samordning**

Emmaboda kommun samverkar med Kalmar kommuns inköpscentral i upphandlingsfrågor. Den centrala inköpsamordnaren i Emmaboda kommun är kommunens kontaktperson gentemot upphandlingsenheten i Kalmar. Vidare är den centrala inköpsamordnaren bolagens och förvaltningarnas kontaktperson i upphandlingsfrågor.

I kommunens policy framgår hur den kommunala inköpsorganisationen ser ut. Bland annat framgår av policyn att alla ska sträva efter att samordna sina inköp genom utsedda lokala inköpsamordnare. Upphandlingar över tröskelvärdet ska ske i samråd med kommunens centrala inköpsamordnare, oavsett om det är en kommunal förvaltning eller ett bolag. Den centrala inköpsamordnaren ansvarar även för att samordna inköpsgruppen för upphandlingar under tröskelvärdet. Inköpsansvarig handlägger enligt policyn det enskilda inköpsärendet inom förvaltningen. Inköpsansvarige ska vid behov konsultera lokal inköpsamordnare och även då inte avtal finns. Det är bolagen och förvaltningarna själva som utser den lokala inköpsamordnaren. Den personen ansvarar för samordning av förvaltningens inköp och

är även kontaktperson till den centrala inköpssamordnaren. Det finns även beställare i kommunen som har rätt att göra avrop på ingångna avtal.

### **Ansvarsfördelning**

Kommunstyrelsen utser de personer som får öppna anbud där förslag på personer läggs fram från respektive förvaltning.

Det är anställda med rollen inköpare som har rätt att göra en direktupphandling i enlighet med gällande policy. Dessa har också rätt att avropa på befintliga avtal och får en genomgång av kommunens centrala inköpssamordnare avseende gällande policy och hur inköp och upphandling sker.

I intervjuer beskrivs det att ansvarsfördelningen för upphandlingar skiljer sig inom kommunens olika förvaltningar. Vid vissa upphandlingar skapas projektgrupper där kommunens centrala inköpssamordnare tillsammans med förvaltningen genomför upphandlingen där förvaltningen står för verksamhetskompetensen och kommuns centrala inköpssamordnare för upphandlingskompetensen.

I vissa fall får kommunens centrala inköpssamordnare till sig ett färdigt underlag från förvaltningarna kring vad som behöver upphandlas. Det framhålls att det då kan finnas brister i underlagen och att förvaltningarna exempelvis inte använder sig av de generella texter som bör användas vid samtliga upphandlingar samt att de hämtar blandad information från de grundmallar som finns. Detta gör att underlagen inte alltid är så som inköpssamordnaren önskar.

Tekniska kontoret står för en stor del av de inköp som görs inom kommunen. Generellt när en upphandling ska göras försöker den tekniska chefen hitta de personer som är bäst lämpade utifrån upphandlingskompetens och kunskap inom området. Förvaltningschefen gör sedan upphandlingen tillsammans med den personen som innehar kompetensen och försöker i största mån ta hjälp av den centrala inköpssamordnaren. Inom tekniska kontoret finns det flera personer som agerar lokala inköpssamordnare.

Tekniska kontoret har en bred verksamhet med många olika typer av ansvarsområden och med anledning av det behöver det finnas flera som har rätt att göra inköp och upphandlingar. När en upphandling ska genomföras inom tekniska kontoret används den kompetens som är mest lämpad, både ur ett upphandlingsperspektiv men även avseende kunskap kring verksamhetens behov. Som exempel framhålls att fastighetschefen har god kunskap inom upphandling och hjälper därför ibland till med upphandlingar som rör det området. Även teknisk service är en avdelning som genomför ett antal upphandlingar årligen och dessa sköts främst av förvaltningschef eller projektledare. För flera av verksamheterna inom tekniska kontoret sker enbart ett fåtal upphandlingar där istället avrop från befintliga ramavtal sker i större utsträckning.

Generellt ska kontakten med Kalmar kommun skötas genom kommunens centrala inköpssamordnare. Dock framhåller tekniska chefen att även han ibland tar direktkontakt med Kalmar kommun i specifika frågor. När en ny förfrågan dyker upp från Kalmar

kommun är det kommunens centrala inköpssamordnare som tar dessa vidare till berörd förvaltning inom Emmaboda kommun.

Kommunens centrala inköpssamordnare har informerat ledningsgrupper, koncerngrupper och styrelsegrupper om upphandling.

### **Delegationsordning**

Kommunstyrelsens delegationsordning, senast ändrad 2020-06-02, följande avseende upphandling:

Nr	Ärende	Delegat	Ersättare
3.1	Att anta anbud för kommungemensamma varu- och tjänstegrupper(ramavtal) < 1 000 000 kr.	Kommunchef	Ekonomichef
3.2	Att anskaffa varor och tjänster inom den av kommunfullmäktige fastställda budgetramen för enheten	Kommunchef	Tf Kommunchef

### *Bedömning*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfyllt.

Bedömningen grundar vi på att policyn tydliggör hur upphandlings- och inköpsorganisationen ska se ut i kommunen i förhållande till inköpssamordnarens och förvaltningarnas roller. Vi konstaterar att det finns skillnader i hur ansvarsfördelningen ser ut inom de olika förvaltningarna. Inköpsprocesserna på förvaltningsnivå behöver enligt vår mening utvecklas med bland annat vem som har rätt att genomföra inköp och hur dessa ska genomföras i samråd med inköpssamordnaren. Vi ser det som väsentligt att inköp och upphandlingar sker likartat oavsett upphandlande myndighet.

### **Avtalshantering**

Revisionsfråga 3: Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?

### *lakttagelser*

Den centrala inköpssamordnaren på kommunen ansvarar för upprättandet av en central sammanställd avtalsförteckning/katalog där alla avtal finns som gäller flera nämnder eller bolag, inklusive avtalen från de avtalsdatabaser kommunen är anslutna till. Denna finns att tillgå för såväl förvaltningar som bolag på intranätet EmmaNet. När ett anbud antagits ska den centrala inköpssamordnaren informeras så att avtalskatalogen kan hållas aktuell. Alla förvaltningar skickar kopia på sina avtal gällande upphandling inköp till inköpssamordnaren via registrator, dock läggs inte alla in i avtalskatalogen. Det förekommer att avtal som inte gäller flera nämnder finns i katalogen, såsom exempelvis

alla entreprenadupphandlingar. För dessa läggs det också in påminnelser för att förlänga eller göra nya upphandlingar.

Tekniska kontoret beskriver i intervju att de utöver avtalskatalogen också har en egen mappstruktur på en server där de samlar avtal som rör deras verksamhet. Denna mappstruktur finns inte i något system än, men planen är att alla avtal så småningom ska finnas i ett system så att förvaltningen kan få en notis om till exempel ett avtal är på väg att gå ut. För närvarande är det upp till varje chef att bevaka avtalen. Viss uppföljning sker på chefsmöten, exempelvis när ett avtal går ut.

För att öka andelen ramavtal försöker kommunen medverka i så många ramavtalsupphandlingar som möjligt via Kalmar kommun. Även avtal som finns genom SKL Kommentus, HBV (allmännyttans inköpsfunktion) och Kammarkollegiet nyttjas i den mån det är möjligt.

I avtalssystemet finns det en möjlighet att sätta påminnelser i avtalsförteckningen så att kommunen får en notifiering om exempelvis ett avtal är på väg att löpa ut.

### *Bedömning*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att upphandlade ramavtal samt de inköpscentraler som kommunen är anslutna till bidrar till att det finns avtal inom väsentliga inköpsområden. För dessa anser vi att det finns en tydlig hantering. Vidare grundar vi vår bedömning på att aktuella avtal som berör flera förvaltningar, samt större entreprenadavtal finns att tillgå i avtalskatalogen, dock går inte samtliga kommunens avtal att tillgå. Enligt vår mening finns det därmed en risk att det finns skillnader i avtalshantering mellan förvaltningarna och även att det finns lokala avtal som flera förvaltningar skulle kunna dra nytta av. Det finns även en risk att det inte sker en ändamålsenlig bevakning av avtalen på en aggregerad nivå. Det finns inte heller någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Antagen policy innehåller inte någon information eller riktlinjer om hur avtalshantering, avtalsförvaltning och uppföljning av avtal ska ske.

### **Intern kontroll**

**Revisionsfråga 4: Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?**

#### *lakttagelser*

Enligt kommunens internkontrollplan för år 2020 ska ekonomiavdelningen en gång per kvartal genomföra stickprov avseende följsamhet av kommunens ramavtal. Vid granskningstillfället är inte sammanställningen av den interna kontrollen för år 2020 färdigställd. Enligt intervjusvar är detta en stående punkt i kommunens internkontrollplan (dock inte inom kommunkoncernen) och resultatet av stickproven de senaste åren har påvisat att köptroheten mot ramavtal har blivit betydligt bättre. Kontroll görs också när en ny leverantör tillkommer för att se att avtalet efterföljs.

Vidare framkommer det även att upphandlingar som ska publiceras alltid ska gå via kommunens inköpssamordnare för genomläsning innan upphandlingen publiceras för att på så vis säkerställa att det inte redan finns något befintligt avtal inom området.

Under år 2021 ska det genomföras en större kontroll av avtalstroheten inom kommunen som är mer omfattande än den kontroll som tidigare gjorts inom ramen för den interna kontrollen.

Tekniska kontoret beskriver i intervju att de inte vet vilka kontroller som görs på central nivå och det genomförs inte några kontroller inom tekniska kontoret.

Enligt kommunens inköpssamordnare sker avtalsuppföljning när fakturor hanteras av ekonomer. För de gemensamma avtalen via Kalmar kommun, SKL Kommentus och kammarkollgiet, samt vid länsgemensamma med Region Kalma sker avtalsuppföljning.

Utöver det ovan sker ingen systematisk uppföljning av köptrohet. Det saknas även rutiner för att följa upp fakturor och leveranser mot faktiska avtalsvillkor. Uppföljning mot avtalsvillkor sker företrädesvis på förekommen anledning, exempelvis om problem upplevs med leveranser eller själva varan/tjänsten. Vidare saknas en uppföljning och kontroll avseende att dokumentationskraven vid direktupphandling efterlevs.

### *Bedömning*

Vi bedömer revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar vi på att köptrohet mot ramavtal finns med som ett kontrollmoment i kommunens interna kontrollplan. Vi anser däremot att den interna kontrollen behöver utvecklas genom att fler avtalsområden följs upp vad avser avtalstrohet, samt att det även finns en kontroll av att avtalsvillkor och dokumentationskrav efterlevs.

### **Inköp och avrop i utvalda ärenden**

**Revisionsfråga 5: Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?**

#### *Iakttagelser*

Ett urval av 10 inköp har följts upp mot upphandlingsform (ex separat upphandling LoU, ramavtal eller direktupphandling). Stickproven har valts ut genom att vi tagit del av kommunens leverantörsreskontra och utifrån denna har vi valt ut 10 inköp över 100 000 kr, som är gränsen för när en upphandling enligt LOU ska dokumenteras. Vi har därefter begärt in underlag för de utvalda stickproven enligt följande:

- Faktura (den med störst belopp från leverantören) där beslutsattestant framgår samt beslutsattestlistor.
- Om stickprovet avser en upphandling enligt LOU har vi begärt in dokumentationen för upphandlingen i form av protokoll från anbudsöppning, utvärdering och tilldelningsbeslut.
- Ramavtal om inköpet avser ett avrop på ramavtal



- Om inköpet avser en direktupphandling har vi begärt eventuell dokumentation kring direktupphandlingen eller beskrivning om varför dokumentation saknas.

Stickprov	Upphandlingsform	Erhållen dokumentation	Korrekt attest
1	Upphandling enligt LOU	- Öppningsprotokoll - Annonsering - Utvärdering - Tilldelningsbeslut - Faktura	Ja
2	Avrop på ramavtal via Kalmar kommun	- Bekräftelse på att ramavtal finns	Ja
3	Avrop på ramavtal via SKL Kommentus	- Ramavtal	Ja
4	Avrop på ramavtal via SKL Kommentus	- Ramavtal	Ja
5	Utbetalning av assistansmedel	-	-
6	Direktupphandling	- Avtal med prisuppgifter - ifylld blankett för direktupphandling	Ja
7	Upphandling enligt LOU	- Öppningsprotokoll - Annonsering - Tilldelningsbeslut - Svarsformulär - Avtal	Ja
8	Direktupphandling	- Inbjudan att inkomma med anbud - Avtal - Svarsformulär	Ja
9	Avrop på ramavtal via SKL Kommentus	- Ramavtal	Ja
10	Direktupphandling	- Blankett för direktupphandling - Mailkorrespondans	Ja

Efter att stickproven valts ut visade det sig att en av de utvalda posterna i leverantörsreskontran avsåg en utbetalning till ett assistansbolag, därav utgår ett stickprov. Tre av stickproven avsåg direktupphandlingar och för samtliga har blanketten för direktupphandlingar använts. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för 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



För stickprov 6 anges ovan punkter. Dock framgår det inte att konkurrensutsättning skett. Som kommentar till varför konkurrensutsättning ej skett anges god service och närhet.

Avseende stickprov 8 användes inte blanketten för direktupphandling, däremot finns svarsformulär och avtal med leverantören. Det går ej i erhållna dokument att spåra hur och om konkurrensen tillvaratagits, vilka leverantörer som tillfrågats och hur många som lämnat anbud eller det viktigaste skälet för tilldelningen. Avtalet innehåller två leverantörer vilket tyder på att flera leverantörer tillfrågades.

För stickprov 10 har blanketten för direktupphandling använts. Dock framgår det inte att konkurrensutsättning skett. Som kommentar till varför konkurrensutsättning ej skett anges särskilda skäl med hänvisning till Covid-19 pandemin då ordinarie leverantörer inte kunde leverera efterfrågat material.

För stickprov 1 och 7 som genomförts som upphandling enligt LOU har vi i granskningen också kontrollerat följande (se bilaga 1 för bakgrundsinformation om kontrollerna):

Stickprov	Är värdet beräknat?	Är upphandlingen annonserad?	Finns ett öppningsprotokoll?	Har korrekt tilldelningsbeslut fattats?	Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?
1	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
7	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

### *Bedömning*

Vi bedömer revisionsfrågan som uppfylld.

Bedömningen görs mot bakgrund av att vi i våra stickprovskontroller ser att avrop på ramavtal genomförs ändamålsenligt samt att upphandlingar enligt LOU genomförs i enlighet med lagstiftningens intentioner.

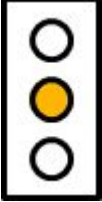
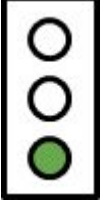
Vi ser av stickproven att direktupphandlingar till delar genomförs ändamålsenligt. Det finns dokumentation kring direktupphandlingen som i huvudsak är i enlighet med Konkurrensverkets minimikrav.

# Revisionell bedömning

Efter genomgång av granskningens samtliga revisionsfrågor gör vi den samlade bedömningen att kommunstyrelsens och nämndernas hantering upphandling och inköp **inte helt** är ändamålsenlig, samt att den **inte helt** sker med tillräcklig intern kontroll.

Den revisionella bedömningen görs mot bakgrund av utfallet av nedan revisionsfrågor:

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns ändamålsenliga riktlinjer/principer inom området?	<b>Delvis uppfyllt</b> Det finns en policy som täcker in väsentliga områden rörande upphandling och som omfattar hela kommunkoncernen. Vi ser däremot att det finns en otydlighet kring att det finns en policy på kommunens webbplats och ett annat dokument på kommunens intranät. Vi ser positivt på att policyn genomgår en revidering och att denna kommer kompletteras med tillämpningsanvisningar.	
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?	<b>Delvis uppfyllt</b> Policyn tydliggör hur upphandlings- och inköpsorganisationen ska se ut i kommunen i förhållande till inköpssamordnarens och förvaltningarnas roller. Inköpsprocesserna på förvaltningsnivå behöver enligt vår mening utvecklas med bland annat vem som har rätt att genomföra inköp och hur dessa ska genomföras i samråd med inköpssamordnaren	
Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?	<b>Delvis uppfyllt</b> Upphandlade ramavtal samt de inköpscentraler som kommunen är anslutna till bidrar till att det finns avtal inom väsentliga inköpsområden. Aktuella avtal som berör flera förvaltningar finns att tillgå i avtalskatalogen, dock går inte samtliga kommunens avtal att tillgå. Det finns inte heller någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Antagen policy innehåller inte någon information eller riktlinjer om hur avtalshantering, avtalsförvaltning och uppföljning av avtal ska ske.	

<p>Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?</p>	<p><b>Delvis uppfyllt</b>          Köptrohet mot ramavtal finns med som ett kontrollmoment i kommunens interna kontrollplan. Vi anser däremot att den interna kontrollen behöver utvecklas genom att fler avtalsområden följs upp vad avser avtalstrohet, samt att det även finns en kontroll av att avtalsvillkor och dokumentationskrav efterlevs.</p>	
<p>Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?</p>	<p><b>Uppfyllt</b>          Bedömningen görs mot bakgrund av att vi i våra stickprovskontroller ser att avrop på ramavtal genomförs ändamålsenligt samt att upphandlingar enligt LOU genomförs i enlighet med lagstiftningens intentioner. Vi ser av stickproven att direktupphandlingar till delar genomförs ändamålsenligt. Det finns dokumentation kring direktupphandlingen som i huvudsak är i enlighet med Konkurrensverkets minimikrav.</p>	

### Rekommendationer

Med anledning av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Inom ramen för arbetet med revideringen rekommenderas kommunstyrelsen att se över informationen på intranätet så att denna stämmer överens med den nya policyn och tillhörande tillämpningsanvisningar samt att justering av text gällande tröskelvärden sker i den nya policyn.
- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram en gemensam process för hur inköp ska ske i hela kommunkoncernen, oaktat bolag eller nämnd.
- 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 arbets sättet 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 bör utveckla den interna kontrollen genom att fler avtalsområden följs upp vad avser avtalstrohet, samt att det även finns en kontroll av att avtalsvillkor och dokumentationskrav efterlevs.

# Bilagor

## Bilaga 1 - Kontroller upphandlingar enligt LOU

### Är värdet beräknat?

Enligt upphandlingslagstiftningen ska värdet av en upphandling alltid beräknas oavsett om det är fråga om objekts- eller ramavtalsupphandling, däremot finns osäkerhet kring hur detta generellt ska dokumenteras och om det ska anges i upphandlingsdokumentationen. När det gäller ramavtalsupphandlingar finns dock praxis som tydliggör att värde eller volym ska anges. När det gäller objektsupphandling är det uppskattade värdet centralt för huruvida den upphandlande myndigheten har valt rätt förfarande. Om en upphandling är genomförd enligt de direktivstyrda reglerna, som ställer högre krav, saknas dock anledning att ifrågasätta om myndigheten uppskattat värdet korrekt.

Innan en upphandlande myndighet annonserar en upphandling har myndigheten en skyldighet att i ett första steg beräkna värdet för upphandlingen för att avgöra om upphandlingen ska/får göras enligt de direktivstyrda reglerna eller nationella reglerna (5 kap LOU). Vid bedömningen av värdet ska även eventuella optioner räknas med.

Om resultatet vid beräkning av värdet inte överstiger tröskelvärdet så är nästa steg att beräkna värdet enligt 19 kap 8 § LOU för att bestämma vilka bestämmelser i 19 kap som ska följas.

Har den upphandlande myndigheten agerat omsorgsfullt och gjort en restriktiv bedömning av värdet så utgör ett val av fel förfarande nödvändigtvis inte ett brott mot LOU:s regler.

### Är upphandlingen annonserad?

Huvudregeln är att en upphandling ska annonseras. Avseende upphandlingar som omfattas av det direktivstyrda området regleras detta i 10 kap 1 § och i 19 kap 9 § för upphandlingar på det icke-direktivstyrda området.

### Finns det ett "öppningsprotokoll"?

Vid anbudsöppningen ska minst två personer delta och en förteckning (ofta kallat öppningsprotokoll) ska föras och bestyrkas av de som deltar (se 12 kap 10 § respektive 19 kap 17 §).

### Har ett korrekt "tilldelningsbeslut" fattats?

Den upphandlande myndigheten ska genom underrättelse om beslut (ofta kallat tilldelningsbeslut) skriftligen meddela samtliga anbudsgivare vem eller vilka som tilldelas kontrakt eller beslut om att ingå ett avtal. Underrättelsen ska innehålla vem/vilka som valts, skälen för beslutet och uppgifter om avtalsspärr (se 12 kap 12 § respektive 19 kap 29 § LOU).

### **Är kontrakt tecknat med iakttagande av avtalsspärr?**

Avtalsspärr är den period då avtal inte får tecknas beroende på att anbudsgivarna ska kunna ansöka om överprövning under denna tid. Det är därför viktigt att kontrakt inte tecknas innan denna period löpt ut.

2021-02-05

Caroline Liljebjörn

---

*Uppdragsledare*

Emma Ekstén

---

*Projektledare*

---

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