

Revisorerna i Nordanstigs kommun

Nordanstigs kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2016-09-21

Revisionsrapport ”Upphandling”

Revisionen har via KPMG genomfört en granskning av rutinerna för upphandling.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapporten, företrädesvis de som framgår av rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 9 januari 2017.

För Nordanstigs kommuns revisorer

Sverker Söderström
Ordförande



Nordanstigs kommun

**Upphandling
Revisionsrapport**

Advisory
KPMG AB
8 juni 2016
Antal sidor: 11

Rapport upphandling.docx

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig styrelse	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Styrdokument och rutinbeskrivningar	3
10.	Organisation och delegation	5
11.	Uppföljning av genomförda upphandlingar	6
12.	Avtalsförteckning och bevakning av avtal	7
13.	Intern kontroll	8
14.	Stickprov	8

1. Sammanfattning

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt, vilket är *väsentligt* utifrån vikten av att följa lagstiftning. Konkurrensutsättning på en fungerande marknad för att få det bästa priset för en vara eller tjänst är också *väsentligt* ur ett ekonomiskt perspektiv.

Vi bedömer att rutinbeskrivningar och den information som finns på intranätet bör kunna ge bra förutsättningar för att genomföra upphandling på ett korrekt sätt, se avsnitt 9. Vårt stickprov tillsammans med kommunstyrelsens uppföljning av intern kontroll visar dock att rutinerna inte efterlevs fullt ut, se avsnitt 13 och 14. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen tillser att rutiner för upphandling efterlevs, se avsnitt 14.

Våra övriga rekommendationer är:

- att kommunfullmäktige (eller enligt delegation kommunstyrelsen) fastställer riktlinjer för användning av direktupphandling (förslagsvis "Rutin för inköp i Nordanstigs kommun"). Rekommendationen riktas till kommunstyrelsen för att bereda ärendet, se avsnitt 9.
- att kommunstyrelsen fortsätter med den påbörjade översynen av organisationen för upphandling samt tillser att samtliga involverade har tillräcklig utbildning för att säkerställa resurser och kompetens, se avsnitt 10.
- att kommunen deltar i de uppföljningar som genomförs av Inköp Gävleborg, i varje fall för större och verksamhetsväsentliga upphandlingar, se avsnitt 11.
- att rutiner för att säkerställa att samtliga avtal blir diarieförda/förtecknade ses över omgående. Avtalen eller i varje fall information om avtalen måste göras tillgängliga för dem som berörs av dem, se avsnitt 12.
- att kommunstyrelsen beslutar om åtgärder för att komma till rätta med de brister som noterades vid uppföljning av intern kontroll samt följer upp att åtgärderna vidtas, se avsnitt 13.

2. Bakgrund

Vi har av Nordanstigs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Nordanstigs kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt, vilket är *väsentligt* utifrån vikten av att följa lagstiftning. Konkurren- utsättning på en fungerande marknad för att få det bästa priset för en vara eller tjänst är också *väsentligt* ur ett ekonomiskt perspektiv.

3. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Vi har därför granskat om

- om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen antagit upphandlingspolicy och tillämpnings- anvisningar, samt att dessa är aktuella och ändamålsenliga.
- om det finns organisation som ansvarar för upphandling och att beslut om upphandling fattas på rätt nivå.
- om om de som är lokalt ansvariga för upphandlingsfrågor får det stöd de behöver från Inköp Gävleborg.
- om det finns en ändamålsenlig delegationsordning och om avtal med leverantörer tecknas i enlighet med denna.
- om det finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle.
- om det finns rutiner inkl. system för att bevaka att tecknade avtal sägs upp i god tid för att kunna genomföra en förnyad upphandling.
- om det finns rutiner (intern kontroll) som säkerställer att tjänster har upphandlats samt om styrelsen regelbundet tar del av denna uppföljning.

4. Avgränsning

Granskningen är översiktlig och avgränsas till att omfatta främst köp av tjänster under år 2015 fram till mitten av maj 2016.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)¹
- Interna regelverk och policys som upphandlingspolicy med tillämpningsföreskrift

6. Ansvarig styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

Rapporten är saklighetsgranskad av Samima Johansson, inköpsamordnare, Margaretha Tamm Persson, ekonomichef, Malin Rutström, vård- och omsorgschef, David Lindqvist, socialchef, Eva Fors, utbildningschef, och Mats Widoff, samhällsbyggnadschef.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda
- Stickprovsgranskning

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

9. Styrdokument och rutinbeskrivningar

Kommunfullmäktige fastställde 2016-04-04 "Upphandlingspolicy för hållbara offentliga affärer"²(fortsättningsvis Upphandlingspolicy). Upphandlingspolicyn är upprättad av Inköp Gävleborg och gemensam för de kommuner som ingår i Inköp Gävleborg. Policyn reglerar främst de hållbara krav (sociala, miljömässiga, ekonomiska samt som främjar tillväxt och utveckling) som ska ställas "där så är möjligt och rimligt". Det framgår också att policyn ska ses som komplement till gällande lagreglering av offentlig upphandling. Såsom vi uppfattar har inte Nordanstigs kommun tidigare haft någon policy för upphandling.

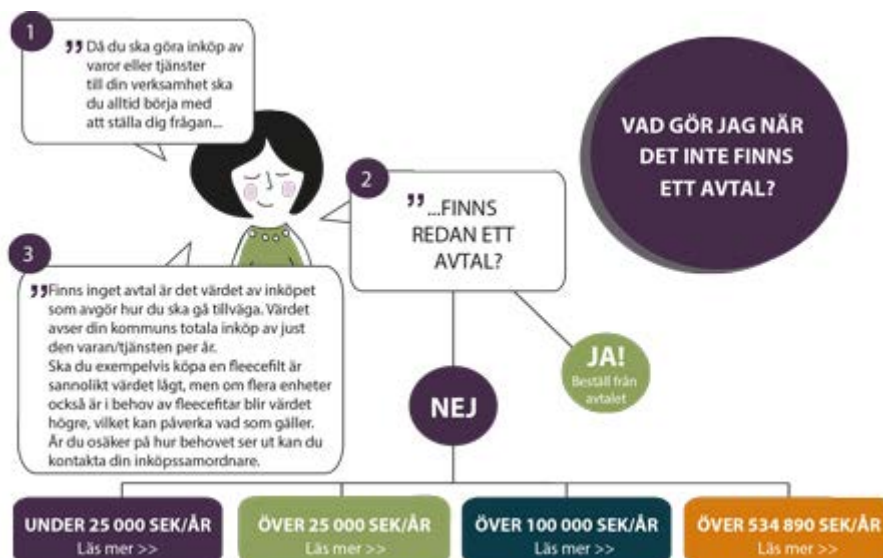
¹ SFS 2007:1091

² § 29

”Rutin för inköp i Nordanstigs kommun” (fortsättningsvis Inköpsrutin) har fastställts av ledningsgruppen, och är senast reviderad 2015-06-02. Rutinen innehåller bl.a. följande:

- Process för inköp med krav på att följa befintliga avtal.
- Beskrivning för hur inköp ska göras när produkten/tjänsten inte ingår i Gävleborgs avtal eller i de lokalt tecknade avtalen. Rutinerna är fördelade på upphandling mellan 0 – 25 tkr, 25 – 100 tkr, 100 – 506 tkr. Om beloppet överstiger direktupphandlingsgränsen, 506 tkr³, ska inköp Gävleborg alltid kontaktas.
- Beskrivning av hur upphandlingar över 25 tkr ska rapporteras för att säkerställa att gränserna inte överskrids totalt sett. Det finns även länkar till blanketter och information om vart blanketten ska lämnas.

Rutinen för inköp finns även beskriven på intranätet bl.a. genom nedanstående illustration som där den som söker information på intranätet kan ”klicka” sig vidare för att få mer information eller för att komma till de blanketter som ska användas för rapportering.



Kommentar

Den 1 juli 2014 ändrades LOU med bl.a. höjd direktupphandlingsgräns. Det infördes då även krav på att upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling samt upphandlingar där värdet överstiger 100 000 kronor ska dokumenteras. Konkursverket har tagit fram information om vad riktlinjerna bör innehålla. Konkursverket anser vidare att riktlinjerna bör fastställas av kommunfullmäktige, styrelse eller motsvarande organ som har det övergripande ansvaret för att riktlinjerna följs.

³ Gränsen är för år 2016 534 890 kr.

Vi bedömer att inköpsrutinen i stort motsvarar vad Konkurrensverket anser ska framgå av riktlinjerna. Vår rekommendation är att inköpsrutinen fastställs av kommunfullmäktige (eller enligt delegation av kommunstyrelsen). För att enklare hålla dokumentet ajour kan beloppsgränserna i inköpsrutinen anges med hänvisning till LOU istället för att ange det exakta beloppet som oftast ändras varje år. Det exakta beloppet bör dock framgå i bilden på intranätet.

Vår bedömning i övrigt är att inköpsrutinen tillsammans med den överskådliga bilden på intranätet ger bra förutsättningar för att en upphandling ska kunna genomföras på korrekt sätt. Vi ser även positivt på att det finns rutiner för att fånga upp om flera upphandlingar skulle innebära att beloppsgränserna överskrids. Vid en revidering av inköpsrutinen kan ett förtydligande göra om vem som har ansvaret för att bevaka att beloppsgränserna inte överskrids, särskilt intressant när flera enheter kan köpa samma typ av tjänst.

10. Organisation och delegation

Kommunalförbundet Inköp Gävleborg är ett gemensamt organ för medlemskommuner (Bollnäs, Gävle, Hofors, Hudiksvall, Ljusdal, Nordanstig, Ockelbo, Ovanåker, Söderhamn, och Älvkarleby) vad gäller inköpssamordning. En förbundsordning⁴ reglerar uppdraget. Av förbundsordningen framgår att byggtreprenader och vissa tjänster samt direktupphandling inte ingår i Inköp Gävleborgs uppdrag.

Ansvaret för upphandlingar är till viss del preciserat förbundsordningen. Därutöver finns ett arbetsmaterial avseende processbeskrivning som är framtagen i samband med att upphandlingspolicyn utarbetades. Processbeskrivningen är inte antagen, men Nordanstigs kommun har enligt uppgift påbörjat en anpassning av bl.a. organisationen till denna. Arbetet har påbörjats men har vid tidpunkten för vår granskning inte kommit så långt.

Enligt de intervjuer vi har gjort får Nordanstigs kommun det stöd som efterfrågas av Inköp Gävleborg. Däremot finns uppgifter om att Inköp Gävleborg inte alltid har kunnat hjälpa till om det är en brådskande upphandling där behovet inte har kunnat förutses.

I kommunen finns en tjänsteman med ansvar för inköpssamordning (motsvarande 5 % av en heltid är avsatt för uppdraget). Nuvarande ansvarig tjänsteman har arbetat med frågorna sedan årsskiftet.

⁴ Från Inköps Gävleborgs hemsida daterad 2007-10-09

Enligt delegationsordningen⁵ är beslut om upphandling och antagande av anbud delegerat enligt nedanstående tabell:

Belopp exkl. moms	Delegat	Vidaredelegation
Över 500 tkr	Ledningsutskott	
Upp till 500 tkr	Kommunchef	
Upp till 100 tkr	Kommunchef	Verksamhetschef
Upp till 50 tkr	Kommunchef	Verksamhetschef/enhetschef
Avrop inom ramen för anvisade upphandlingar	Kommunchef	Verksamhetschef/enhetschef

Enligt delegationsordningen får kommunchef med vidaredelegation till verksamhetschef/enhetschef avtal teckna avtal inom ramen för verksamhetsplan och tilldelad budget under innevarande verksamhets/budgetår.

Inköp Gävleborg erbjuder utbildning/information om upphandling, senast hösten 2014 för samtliga beställare. Vi noterar att tjänsteman med ansvar för samordning inte fått någon utbildning i upphandlingsfrågor utöver intern genomgång av ansvaret.

Kommentar

Enligt vår bedömning är de resurser som tilldelats för inköpssamordning (5 % motsvarar ca en arbetsdag/månad) inte är tillräckligt då det i ansvaret bl.a. ingår att delta i olika möten, vara kontaktperson mellan Inköp Gävleborg och kommunen, registrera uppgifter om upphandlingar samt enligt processbeskrivningen även samordna befintliga avtal och initiera utveckling av nya affärsmöjligheter. Vi bedömer även att inköpssamordnaren bör erhålla en grundläggande utbildning i LOU.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen fortsätter med den påbörjade översynen av organisationen för upphandling samt tillser att samtliga involverade har tillräcklig utbildning för att säkerställa resurser och kompetens enligt processbeskrivningen.

11. Uppföljning av genomförda upphandlingar

Enligt processbeskrivningen ska uppföljning av genomförda upphandlingar ske genom Inköp Gävleborg. Ansvaret har inte närmare preciserats.

Vid våra intervjuer har det framkommit att Nordanstigs kommun sällan deltar vid de tillfällen då upphandlingar ska utvärderas.

⁵ Daterad 2013-07-01, senast reviderad av kommunstyrelsen 2014-12-11, § 316

Kommentar

Uppföljning av genomförda upphandlingar och tecknade avtal är enligt vår uppfattning viktigt. Vi anser att uppföljningen bör ske vid flera olika tillfällen under avtalsperioden för att ta tillvara erfarenheter från avtalet som helhet men också från själva upphandlingen. Att enbart följa upp inför kommande upphandling är enligt vår uppfattning inte alltid tillräckligt då erfarenheter från förra upphandlingen kan gå förlorad genom att personal som deltagit slutat, eller enbart på grund av den tidsmässiga aspekten.

Vi rekommenderar att kommunen deltar i de uppföljningar som genomförs genom Inköp Gävleborg, i varje fall för större och verksamhetsväsentliga upphandlingar. Även i övrigt bör synpunkter dokumenteras för att kunna tillvaratas vid kontakt med leverantör och inför nästa upphandling.

12. Avtalsförteckning och bevakning av avtal

Det finns tre olika förteckningar över avtal:

- Upphandlade avtal via Inköp Gävleborg (avtalsdatabasen) – tillgång till förteckning och databas finns via intranätet. Bevakning av uppsägningstider etc. sker av Inköp Gävleborg.
- Kommunens diarium
- En förteckning i excel

Kommentar

Vad gäller den förteckning som finns via Inköp Gävleborg har vi inga synpunkter på.

Vad gäller kommunens egna avtal som finns i diarium och/eller förtecknade i excelark har vi följande synpunkter:

- Förteckningarna finns inte tillgängliga via intranätet.
- Någon systematisk bevakning av att avtalen sägs upp i tid finns inte.

Vid vårt stickprov framkom att det fanns ytterligare avtal som inte fanns diarieförda eller förtecknade i excelarket.

Vi bedömer att det finns en stor risk för att avrop inte sker mot rätt avtal, att avtal inte sägs upp i tid och/eller upphandlas i tid. Rutiner för att säkerställa att samtliga avtal blir diarieförda/förtecknade är något som omgående måste ses över. Avtalen eller i varje fall information om avtalen måste göras tillgängliga för dem som berörs av dem

Enligt den information som vi fått från Inköp Gävleborg betalar Nordanstigs kommun för ett inköpssystem där beställningar kan läggas via avtalsregistret. Orsaken till att systemet inte utnyttjas är att det inte funnits resurser att registrera avtal och komma igång med systemet. Vi ställer oss däremot frågan om det inte vore mer tideffektivt att samla resurser för att komma igång med systemet jämfört med att söka och hålla aktuellt i tre olika register. Vi skulle därför gärna se att resurser för att komma igång prioriteras.

13. Intern kontroll

Kommunstyrelsen har via Inköp Gävleborg gjort en uppföljning av köptroheten, d v s att inköp sker via avtal⁶. Kontrollen har skett genom att leverantörens organisationsnummer har matchats mot avtalsdatabasen och förteckningen i excel. Resultatet visar att 68,7 % av inköpen har skett med leverantör som har avtal. Målet är 80 %.

De åtgärder som föreslås för att komma till rätta med bristerna är:

- Ta bort lokalt tecknade avtal som inte är aktuella samt synliggöra de avtal som ska vara kvar så att de blir lättare att hitta för medarbetarna.
- Säkerställa att alla lokala avtal dokumenteras i den lokala avtalsdatabasen.
- Undersöka möjligheten att få in de lokala avtal i samma avtalsdatabas som Inköp Gävleborg.

Kommunstyrelsen fastställde rapporten men utan kommentarer om åtgärderna ska vidtas.

Kommentar

Det är bra att uppföljning av avtalstroheten har genomförts. Vi konstaterar att lagstiftningen inte medger att endast viss del av inköpen sker utifrån LOU. Kontrollen visar att ca 1/3 av inköpen inte sker utifrån upphandling.

Vi anser vidare att kommunstyrelsen i beslutet bör tydliggöra om föreslagna åtgärder ska vidtas. Kommunstyrelsen bör även följa upp att så också sker.

14. Stickprov

Eftersom kommunstyrelsen vid uppföljning av intern kontroll fokuserat på inköp över direkt-upphandlingsgränsen har vårt stickprov omfattat inköp i intervallerna 100 – 500 tkr respektive 25 – 100 tkr. Intervallerna är valda utifrån att det är olika rutiner som gäller enligt inköpspolicy. Sexton respektive åtta fakturor (leverantörer) som inte kunde återfinnas i de tre avtalsregister som vi erhållit valdes ut för närmare granskning.

⁶ Kommunstyrelsen 2016-06-21, § 163

Vi har avseende dessa konstaterat att:

- Tecknande av avtal och beslut om upphandling har skett på en lägre nivå än vad delegationsordningen föreskriver (1).
- Underlag saknas helt eller delvis som styrker att upphandling har skett på ett korrekt sätt (15)
- Dokumentation och information om den aktuella upphandlingen har inte lämnats på det sätt som föreskrivs i inköpsrutinen (23).

Kommentar

Vi har som framgår ovan gjort ett begränsat stickprov men utifrån det bedömer vi att rutinerna för upphandling inte fungerar ändamålsenligt. Förutom att rutinerna för direktupphandling inte efterlevs, så fungerar inte rutinen för att säkerställa att beloppsgränser för direktupphandling överskrids då rutinerna för att anmäla upphandlingen inte fungerat.

Några av inköpen har varit av sådan karaktär att vi bedömer att en ramavtalsupphandling, för att möjliggöra avrop vid behov, skulle vara mer ändamålsenlig. Det gäller bl.a. olika former av bemanningstjänster där behovet kan uppstå med kort varsel och vid ett långvarigt behov kan gränsen för direktupphandling komma att överskridas.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tillser att rutinerna för upphandling efterlevs. Utbildning och rutiner för att kvalitetssäkra upphandlingar är exempel på åtgärder som kan vara lämpliga att vidta.

Datum som ovan
KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor