



Kommunens revisorer

Kommunstyrelsen

### Granskning av upphandlingsverksamheten

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ekerö kommun har PwC genomfört en granskning i syfte att kartlägga Kommunstyrelsens och nämndernas rutiner kring upphandling och inköp och bedöma om dessa är ändamålsenliga samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen har skett på ett urval upphandlingar och inköp som kommunen gjort under 2016. Resultatet av granskningen framgår av bifogad rapport.

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp. Däremot gör vi bedömningen att den interna kontrollen är tillräcklig utifrån att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa rutiner tillämpas. Upphandlingsfunktionen har kommit med förslag till vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av noterade brister.

Inom ramen för granskningen har revisionen följt upp kommunens upphandling av modulbyggnader för gruppbostad i Roshagen. Baserat på detta vill revisorerna särskilt lyfta fram vikten av att kommunen säkerställer att man har erforderlig kunskap att genomföra kontroller av att tilltänkta leverantörer har tillräckligt stabil finansiell och ekonomisk styrka och relevant teknisk kompetens. Detta är inte minst viktigt avseende leverantörer från annat land än Sverige eller för bolag som ingår i olika former av avancerade koncernbildningar

Revisorerna översänder rapporten till Kommunstyrelsen för besvarande. Svaret ska vara revisorerna tillhanda den 30 juni 2017.

Roger Axelsson  
Ordförande

Lars-Olof Laurén  
vice ordförande

För kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens upphandlings- verksamhet*

Ekerö kommun

*Sofia Nylund  
Jenny Nyholm*

*Februari 2017*

**pwc**

—



# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattande bedömning.....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>4</b>
1.1. Bakgrund .....	4
1.2. Syfte/revisionsfråga .....	4
1.2.1. Kontrollmål.....	4
1.2.2. Revisionskriterier .....	5
1.3. Metod och avgränsning .....	5
1.4. Styrande och stödjande dokument.....	5
<b>2. Kommunens organisation för upphandling .....</b>	<b>6</b>
2.1. Lagstiftning och reglementen.....	6
2.2. Upphandlingsfunktionen .....	6
<b>3. Uppföljning av kontrollmål .....</b>	<b>7</b>
3.1. Kontrollmål 1 .....	7
3.1.1. Iakttagelser .....	7
3.1.2. Bedömning.....	9
3.2. Kontrollmål 2.....	9
3.2.1. Iakttagelser .....	9
3.2.2. Bedömning.....	11
3.3. Kontrollmål 3.....	11
3.3.1. Iakttagelser .....	11
3.3.2. Bedömning.....	14
3.4. Kontrollmål 4.....	14
3.4.1. Iakttagelser .....	14
3.4.2. Bedömning.....	15

## Sammanfattande bedömning

Revisorerna i Ekerö kommun har låtit PwC genomföra en granskning i syfte att kartlägga Kommunstyrelsens och nämndernas rutiner kring upphandling och inköp och bedöma om dessa är ändamålsenliga samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Granskningen har skett på ett urval upphandlingar och inköp som kommunen gjort under 2016.

Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga: *Har Kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?*

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att Kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp. Däremot gör vi bedömningen att den interna kontrollen är tillräcklig utifrån att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa rutiner tillämpas. Upphandlingsfunktionen har kommit med förslag till vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av noterade brister.

Bedömningen baseras på iakttagelser gjorda per kontrollmål:

Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

Bedömningen är att upphandling av entreprenör inte fullt ut har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler. Motsvarande har även konstaterats i kommunens egen uppföljning, se kontrollmål 3.

Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.

Bedömningen är att ansvarig nämnd i huvudsak säkerställer att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen vid upphandling. Av tio granskade avtal innehöll nio fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter. I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke. Av majoriteten av de granskade avtalen framgick endast att samtycke krävdes, inte att det skulle vara skriftligt. Enligt vår bedömning är det svårt att spåra eventuella godkännande om de inte görs skriftligen.

Det uppges vara svårt att fånga upp användandet av eventuella underleverantörer. Detta eftersom hanteringen bygger på att kommunen meddelas, eller på annat sätt får kännedom om detta.

Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

Bedömningen är att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa rutiner tillämpas. Däremot visar den egna uppföljningen på ett stort antal brister kopplat till följsamheten både till gällande lagstiftning och kommunens regler.

Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.

Bedömningen är att det inte finns ramavtal för att täcka in hela kommunens behov. Dock är det inget krav att ha ramavtal utifrån att LOU tillåter direktupphandlingar för inköp under 534 800 kr. Däremot visar både vår granskning och kommunens egen uppföljning att det finns stora brister vad gäller direktupphandlingar, framförallt vad gäller verksamheternas efterlevnad av rutiner och tillämpningsanvisningar för direktupphandlingar. För att bättre utnyttja konkurrens på marknaden, vilket alltså inte alltid görs, kunde det eventuellt finnas ett behov av fler ramavtal.



# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU), även kallad den klassiska lagen, reglerar köp som är finansierade med allmänna medel och som görs av myndigheter och vissa andra organisationer. Med offentlig upphandling menas de åtgärder en upphandlande myndighet eller enhet vidtar för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. I LOU fastställs gränsen för direktupphandling till 534 890 kronor. För upphandling inom försörjningssektorn görs mer flexibla regler gällande och det är istället lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), även kallad försörjningslagen, som reglerar. Ett anskaffningsbehov får inte delas upp i mindre delar i syfte att komma under gränsen för direktupphandling. Detta innebär att man vid en direktupphandling måste kunna beräkna det totala beloppet alla upphandlingar av samma slag kommer att uppgå till under beräknad avtalsperioden. Överstiger det totala beloppet 534 890 kronor ska istället ett ramavtal upphandlas.

Om synnerliga skäl finns är kommunen tillåten att direktupphandla även över 534 890 kronor. Framförallt avses med synnerliga skäl synnerlig brådska som orsakas av oförutsedda omständigheter som kommunen inte själv kan påverka, förutse eller råda över. Att kommunen råkat i brådska på grund av bristande framförhållning är inte en giltig orsak till direktupphandling. (prop. 2001/02:142 s.99).

Vid granskningen år 2012 bedömdes kunskapen om kommunens regelverk för direktupphandlingar samt efterlevnaden av tillhörande lagstiftning inte vara tillfredsställande och Kommunstyrelsen gavs ett antal rekommendationer.

## 1.2. Syfte/revisionsfråga

Granskningen syftar till att kartlägga rutiner och den interna kontrollen kring upphandling och inköp i kommunen. Följande revisionsfråga ska besvaras:

- *Har Kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?*

### 1.2.1. Kontrollmål

Granskningen har tillkommit till följd av revisorernas bedömning av väsentlighet och risk sedan stora inköp görs årligen i kommunen och upphandlingsfunktionen bedöms vara strategisk i flera avseenden. Som utgångspunkt för bedömningen i granskningen används ett antal kontrollmål:

- Upphandling av leverantörer har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.
- Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.

- Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.
- Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.

### *1.2.2. Revisionskriterier*

Revisionskriterier utgörs av LOU samt rutiner och styrande dokument på området som beslutats i kommunen.

### *1.3. Metod och avgränsning*

Granskning har skett via registeranalys där rutiner kring direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav kartlagts och jämförts med LOU och kommunens tillämpningsanvisningar för anskaffning. Inköp har kontrollerats mot tecknade avtal. Granskningen har skett på ett urval upphandlingar och inköp som gjorts under 2016 och slutligen har intervjuer med Ekerö kommuns upphandlingschef genomförts.

Granskningen avgränsas till att omfatta Kommunstyrelsen, men verifiering av avtal görs i möjligaste mån för att täcka samtliga nämnder.

### *1.4. Styrande och stödjande dokument*

Inom ramen för granskningen har vi inhämtat följande dokument:

- Upphandlingspolicy
- Tillämpningsanvisningar för anskaffning inom Ekerö kommun
- Arbetsordning för hantering av upphandlingsärenden – ett komplement till upphandlingspolicy, tillämpningsanvisningar, anskaffningsbehörighet samt övriga styrdokument
- Plan för uppföljning
- Anskaffningsbehörighet Ekerö kommun
- *Avtalsstatistik från kommunen*



## **2. Kommunens organisation för upphandling**

### **2.1. Lagstiftning och reglementen**

LOU är en svensk lag som baseras på EU-direktiv och som syftar till att få de upphandlande myndigheterna och enheterna att använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Lagen syftar även till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

LOU ska följas av upphandlande myndigheter vid alla köp av varor och tjänster samt vid all hyra och leasing, med ett fåtal undantag.

För offentlig upphandling gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader; principen om icke-diskriminering, principen om likabehandling, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen samt principen om transparens.

Vid all upphandling, direktupphandling undantaget, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag innehållande administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. I enlighet med tidigare nämnda principer, ska förfrågningsunderlaget innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att leverantörer varken gynnas eller missgynnas.

Sedan direktupphandlingar är reglerat i lag kan sanktioner sättas in för otillåtna direktupphandlingar. Det högsta belopp som kan dömas ut enligt upphandlingsreglerna är i dagsläget 10 miljoner kronor.

### **2.2. Upphandlingsfunktionen**

Under Kommunstyrelsen i Ekerö kommun lyder Kommunledningskontoret, som består av ett antal olika enheter. Inom ekonomienheten finns kommunens upphandlingsfunktion, bestående av en upphandlingschef och två upphandlare.

Ekerö kommun har en upphandlingspolicy som tillsammans med upprättade tillämpningsanvisningar för anskaffning inom kommunen utgör komplement till de lagar och förordningar som styr anskaffning inom offentligt finansierade verksamheter. Därtill finns en upprättad plan för upphandlingsfunktionens uppföljning.



## 3. Uppföljning av kontrollmål

### 3.1. Kontrollmål 1

Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

#### 3.1.1. Iakttagelser

Enligt *Tillämpningsanvisningar för anskaffning inom Ekerö kommun* ska alla upphandlingsärenden som överstiger 28 procent av tröskelvärdet (534 890 kr) handläggas av upphandlingsfunktionen. Detta betyder i praktiken att upphandlingsfunktionen ansvarar för att upphandla kommunövergripande ramavtal samt bistår förvaltningarna i verksamhetsspecifika upphandlingar.

Inom upphandlingsfunktionen finns en trygghet i att de upphandlingar som genomförs sker på ett korrekt sätt utifrån lagrum och kommunens regler. Däremot händer det ibland att direktupphandlingsgränsen överskrids, och det förklaras oftast av att verksamheterna har dålig framförhållning. Upphandlingsfunktionen följer dock löpande upp avtalstroheten (se avsnitt 3.3.1.1) och kontaktar verksamheter där väsentliga köp gjorts från leverantörer med vilka kommunen saknar avtal. Det framkommer dock vid intervju att uppföljningen av felaktiga inköp till sin natur alltid blir sen. Detta eftersom upphandlingsfunktionen ser inköpen först när de är slutkonterade. Det uppges även att uppföljningen inte heller blir fullständig eftersom antalet köpare, leverantörer och fakturor i kommunen överstiger vad nuvarande bemanning på upphandlingsfunktionen kan följa upp resursmässigt.

Vid intervju framkommer att det finns en oro för bristande följsamhet till rutiner och regler, samt bristande dokumentation vad gäller direktupphandling överstigande 100 tkr. Enligt tillämpningsanvisningarna ska direktupphandling tillämpas för köp som uppgår till ett värde av högst 28 procent av tröskelvärdet. Vid direktupphandling ansvarar verksamheten själv för att upphandlingen sker i enlighet med lagar och regler på området men om det uppstår frågor så kan upphandlingsfunktionen kontaktas. Vid direktupphandling ska alltid tre leverantörer tillfrågas och om direktupphandlingen överstiger 100 tkr ska dokumentation göras på särskild blankett. Ifylld blankett ska innehålla information om vilka leverantörer som tillfrågats samt en motivering till det val av leverantör som gjorts. Kopia på blanketten ska mailas till upphandlingsfunktionen och sedan dokumenteras av beställande verksamhet.

Ramavtal tecknas aldrig för mer än fyra år, enligt upphandlingschefen. Däremot har det hänt att ramavtal har förlängts längre än så vid t.ex. vid överprövning. Förfarande är egentligen inte tillåtet men ibland nödvändigt för att säkerställa att kommunens verksamhet fungerar. Avtalstiden för upphandlingar av avtal som inte avser ramavtal kan vara längre än fyra år, dock uppger upphandlingschefen att fyra år oftast är en bra utgångspunkt även för övriga avtal. Det uppges dock vara viktigt att beakta den aktuella upphandlingens förutsättningar vid fastställande av avtalstiden. Vissa upphandlingar förutsätter stora investeringar för leverantören och då är det rimligt att avtalstiden reflekterar det.

## Verifiering

Inom ramen för granskningen har en registeranalys genomförts. Registeranalysen innehåller alla fakturor i leverantörsreskontran under perioden jan-nov 2016. Under den perioden har kommunen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 1 010 855 161 kronor. I denna summa ingår även interkommunala ersättningar, hyror och medlemsavgifter, som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Materialet omfattar 38 520 fakturor från totalt 2269 olika leverantörer/motparter.

Inköpsvolym (inkl. moms)	Leverantörer, st	Andel, %	Köp, kr	Andel, %
>5 000 000 kr	42	2 %	603 522 755	60 %
1 000 001 - 5 000 000 kr	120	5 %	248 238 842	25 %
500 001 - 1 000 000 kr	89	4 %	64 565 669	6 %
100 001 - 500 000 kr	290	13 %	63 896 893	6 %
50 001-100 000 kr	183	8 %	13 127 905	1 %
0-50 000 kr	1 545	68 %	17 503 097	2 %
<b>Totalt</b>	<b>2269</b>	<b>100 %</b>	<b>1 010 855 161</b>	<b>100 %</b>

Av tabellen ovan framgår att 60 procent av alla utbetalningar går till 2 procent av alla anlitade leverantörer. Vidare noteras att det görs många småinköp i kommunen då 68 procent av alla leverantörer svarar för endast två procent av den totala inköpsvolymen.

Utifrån ovanstående har vi valt ut ett antal leverantörer där kommunen gjort köp över direktupphandlingsgränsen och där leverantören inte gått att matchat mot kommunens avtalsregister. Leverantörerna har sedan stämts av tillsammans med kommunens upphandlingschef. Efter genomgången återstod följande leverantörer:

Leverantörerna presenteras i tabellen nedan:

Levnamn	Inköp, kr (inkl.moms)	Kommentar från kommunen
Leverantör A	9 173 905	Ej upphandlad (ingick även i kommunens egen uppföljning)
Leverantör B	2 388 083	Ej upphandlad – upphandling planerad under 2017
Leverantör C	2 287 020	Ej upphandlad upphandling planerad under 2017
Leverantör D	1 865 690	Ej upphandlad
Leverantör E	1 798 550	Ej upphandlad – avtal har tidigare funnits med leverantören. Oklart om inköp avser placering som påbörjats innan dess.
Leverantör F	884 500	Ej upphandlad
Leverantör G	712 160	Ej upphandlad



Utifrån ovanstående tabell kan konstateras att det finns ett antal leverantörer där kommunen gjort inköp i strid med gällande lagstiftning, något som även konstaterats i den egna uppföljningen, se avsnitt 3.3.

Vi har även valt ut tre inköp över 100 tkr för att kontrollera att dokumentation av inköp har gjorts enligt kommunens regler och gällande lagstiftning, se nedan:

Leverantör	Belopp SEK	Antal fakturor	Kommentar från kommunen
Direktupphandling A	251 048	1	Ingen direktupphandlingsblankett inskickad. Avser dock ett verksamhetssystem som kommunen använt under många år.
Direktupphandling B	134 375	1	Ingen direktupphandlingsblankett inskickad
Direktupphandling C	131 548	1	Ingen direktupphandlingsblankett inskickad

Utifrån ovanstående tabell kan vi konstatera att ingen direktupphandlingsblankett har skickats in till upphandlingsfunktionen i enlighet med kommunens rutiner. Motsvarande har även konstaterats i kommunens egen uppföljning, se avsnitt 3.3.

### 3.1.2. Bedömning

Utifrån iakttagelserna ovan gör vi bedömningen att upphandling av entreprenör inte fullt ut har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler. Motsvarande har även konstaterats i kommunens egen uppföljning, se kontrollmål 3.

## 3.2. Kontrollmål 2

Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.

### 3.2.1. Iakttagelser

Underleverantören används främst vid byggentreprenader, men förekommer även vid andra typer av upphandlingar/avtal. Det uppges t.ex. vara vanligt att transporttjänster (t.ex. varuleveranser) genomförs av en underleverantör till den upphandlade leverantören.

För kommungemensamma avtal ska huvudleverantören vända sig till upphandlingsfunktionen för godkännande. Vad gäller verksamhetsspecifika avtal är det upp till avtalsägaren att godkänna underleverantören. Det framkommer under intervju att det är svårt att fånga upp förekomsten av underleverantörer eftersom hanteringen bygger på att kommunen meddelas, eller på annat sätt får kännedom om detta. Det är sällan det upptäcks på något annat sätt, t.ex. skickas fakturan så gott som alltid via huvudleverantören och av den är det inte säkert att användning av underleverantör framgår.

Det uppges vara svårt för kommunen att neka en leverantör att använda sig av underleverantörer om dessa lever upp till de krav som kommunen ställer. Enligt uppgift från upphandlingschefen har leverantörerna enligt LOU möjligheten att åberopa en annan leverantörs kapacitet eller tekniska förmåga för att kunna genomföra uppdraget.

Enligt uppgift från kommunens fastighetschef händer det att underleverantörer används men uppfattningen är att beställaren blir informerad och därefter godkänner. Vidare uppges att det många gånger handlar om leverantörerna vill använda en underleverantör som kommunen redan har avtal med och då för man en diskussion kring detta.

### Verifiering

Inom ramen för granskningen har vi kontrollerat huruvida tio avtal innehåller fråga/reglering av eventuella underentreprenörer/-konsulter. Resultatet av verifieringen presenteras i tabellen nedan:

Förfrågningsunderlag	Finns reglering (ja/nej)?
Ramavtal beläggningsarbeten (Dnr KSUH14/45-052)	Ja
Ramavtal Drift och underhåll offentlig belysning och trafiksignaler (Dnr KSUH14/33-052)	Ja
Ramavtal Tekniska konsulttjänster A. Projektering VA och anläggning B. Konstruktion VA och anläggning	Ja
Ramavtal Konsulttjänster inom avfallshantering (Dnr KSUH13/38-055)	Ja
Entreprenadavtal Optisk sortering och behandling av kärl- och säckavfall (Dnr TN14/36-452, KSUH14/30-055)	Nej
Ramavtal byggnadsarbeten (Dnr KSUH16/25-052, TN16/59)	Ja
Ramavtal elarbeten (Dnr KSUH16/26-052, TN16/60)	Ja
Klottersanering (Dnr KSUH14/63)	Ja
Ramavtal Projektledningstjänster byggprojekt m m (Dnr KSUH13/19-055)	Ja
Bevakningstjänster (Dnr KSUH13/34)	Ja

Utifrån genomförd verifiering noteras att nio av tio granskade avtal innehöll fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter. I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke. Av majoriteten av de granskade avtalen framgick endast att samtycke krävdes, inte att det skulle vara skriftligt.



### 3.2.2. *Bedömning*

Utifrån ovanstående iakttagelser gör vi bedömningen att ansvarig nämnd i huvudsak säkerställer att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen vid upphandling. Av tio granskade avtal innehöll nio fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter. I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke. Av majoriteten av de granskade avtalen framgick endast att samtycke krävdes, inte att det skulle vara skriftligt. Enligt vår bedömning är det svårt att spåra eventuella godkännande om de inte görs skriftligen.

Det uppges vara svårt att fånga upp användandet av eventuella underleverantörer. Detta eftersom hanteringen bygger på att kommunen meddelas, eller på annat sätt får kännedom om detta.

## 3.3. *Kontrollmål 3*

Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.

### 3.3.1. *Iakttagelser*

Avtalsuppföljning är en central del av kommunens upphandlingsprocess och kommunen ansvarar för att följa upp alla ingångna avtal med avseende på både formella krav och kvalitet, enligt upphandlingspolicyn. LOU ställer inga direkta krav på att den upphandlande myndigheten ska följa upp upphandlingar och avtal. Enligt upphandlingschefen kan man dock argumentera för att det finns indirekta krav på avtalsuppföljning grundade i t.ex. likabehandlingsprincipen.

Vid intervju anges att det med dagens bemanning på upphandlingsfunktionen inte är möjligt att följa upp alla avtal årligen. Det yttersta ansvaret för avtalsuppföljningen finns hos avtalsägaren.

När det gäller upphandlingar som görs gemensamt med andra kommuner är det fortfarande respektive kommuns ansvar att följa upp avtalet, oavsett vilken kommun som praktiskt genomför själva upphandlingen.

Av upphandlingspolicyn framgår att interna och externa avtalsuppföljningar rutinmässigt ska genomföras under avtalstiden för att garantera att ingångna avtal följs av både beställare och leverantörer. Utgångspunkten för uppföljningen ska vara att slå vakt om den affärsmässiga relationen och tillse att varje upphandling ger rätt kvalitet till rätt pris.

Av upphandlingsfunktionens *Plan för uppföljning* framgår att det görs tre olika former av uppföljning av upphandlingsfunktionen.

1. Avtalstrohet mot tecknade avtal (inom ramen för internkontrollarbetet)
2. Regler och rutiner för direktupphandling (inom ramen för internkontrollarbetet)
3. Avtalsuppföljning av leverantörer

Nedan beskrivs kort de olika uppföljningarna.

### 3.3.1.1. Avtalstrohet mot tecknade avtal

Med avtalstrohet menas här att kommunen gör inköp från en leverantör som det finns ett avtal med.

Kontroll av kommunens avtalstrohet görs genom inköpsapplikationen i QlikView. Avrapportering görs helårsvis i samband med kommunledningskontorets internkontrollplan. Avtalstroheten rapporteras på följande nivåer: (1) kommunen som helhet, (2) per ansvarskod, (3) per kontoslag, och (4) per de 50 största leverantörerna i volym/omsättning. Statistiken rapporteras utan justeringar och kan därför innehålla felkällor, t.ex.

- Köp av fel varor/tjänster från upphandlad leverantör
- Köp från leverantör som direktupphandlats men som ej finns i avtalsdatabasen
- Köp från upphandlad leverantör där fakturan kommer efter att avtalstiden löpt ut
- Köp från leverantör där upphandling inte är aktuellt (t.ex. skolplaceringar i andra kommuner, medlemskap i föreningar/förbund)
- Köp från leverantör där organisationsnummer i ekonomisystemet inte matchar organisationsnummer i avtalsdatabasen

Utifrån ovanstående analys väljs sedan ett antal områden ut för fördjupad granskning. Vid den fördjupade kontrollen tas stickprovskontroller av fakturor för att kontrollera innehållet i det som köpts utanför avta. Målet med kontrollen är att säkerställa om bristande avtalstroheten beror på kända (eller okända) felkällor eller om det avser felaktigt inköp.

Kommunens upphandlingschef följer även avtalstroheten löpande under året. Då görs löpande kontroll av nya leverantörer och leverantörer som inte fått matchning mot något avtal. Om de hittar nya leverantörer eller icke-matchade så kontaktas verksamheten för att få svar på vad det gäller.

Enligt erhållen statistik har utfallen avseende avtalstrohet sett ut enligt följande under 2016 fram till oktober. Statistiken nedan är dock inte justerad för kända felkällor.

<u>Mån</u>	<u>Avtal</u>	<u>Ej avtal</u>	<u>Avtalstrohet</u>
201601	22 168 668 kr	25 128 031 kr	47 %
201602	31 102 772 kr	31 150 700 kr	50 %
201603	33 728 691 kr	62 573 316 kr	35 %
201604	31 580 673 kr	23 986 748 kr	57 %
201605	39 764 604 kr	39 395 225 kr	50 %
201606	29 992 283 kr	21 077 410 kr	59 %
201607	35 765 614 kr	27 615 238 kr	56 %
201608	32 855 360 kr	18 983 817 kr	63 %
201609	39 311 247 kr	26 419 069 kr	60 %
201610	34 126 633 kr	20 372 528 kr	63 %
	<b>330 396 544 kr</b>	<b>296 702 083 kr</b>	<b>53 %</b>



Utifrån tabellen ovan noteras att avtalstroheten under 2016 i snitt varit ca 53 procent. Dock noteras att avtalstroheten har förbättrats under året.

### Verifiering

Vi har fått de del av den kontroll som upphandlingsfunktionen genomfört. Följande framgår av rapporten:

Ekerö kommuns övergripande avtalstrohet under perioden januari – november 2016 är, till stora delar, god och har ökat i jämförelse med motsvarande period för år 2015. Dock finns det relativt stora skillnader i avtalstrohet mellan kommunens verksamheter och mellan olika varu-/tjänsteområden

Av rapporten framgår även följande förslag till åtgärder utifrån resultatet ovan:

Upphandlingsfunktionen bör följa upp verksamheter som visat upp låg avtalstrohet för att klargöra om det behövs ytterligare information, nya upphandlingar eller annan åtgärd för att förbättra avtalstroheten.

Upphandlingsfunktionen bör utveckla informationsarbetet kring regler och rutiner vid avrop/inköp. En viss del av bristerna i avtalstroheten kan troligtvis åtgärdas med tydligare och frekventare information och bättre stöd till verksamheterna. Fokus bör ligga speciellt på nyanställda chefer.

#### 3.3.1.2. Regler och rutiner för direktupphandlingar

Även denna kontroll görs med hjälp av inköpsanalysapplikationen i QlikView och avrapportering görs helårsvis i samband med kommunledningskontorets internkontrollplan.

Ett antal leverantörer där inköp gjorts mellan 100 tkr och 1000 tkr väljs ut (ej avtalsleverantörer) för att kontrollera att beställande verksamhet har skickat in blankett för direktupphandling, om direktupphandling har gjorts via e-Avrop eller genomförts på annat sätt. Kommunens rutiner för direktupphandlingar finns beskrivna under avsnitt 3.1.1.

### Verifiering

Vi har fått de del av den kontroll som upphandlingsfunktionen genomfört. Följande framgår av rapporten:

Upphandlingsfunktionen har identifierat 233 leverantörer utan upphandlade avtal vars totala volym överstiger 100 000 kr men understiger 1 000 000 kr för perioden januari – november 2016. Under samma period har Upphandlingsfunktionen genomfört direktupphandlingar eller fått in direktupphandlingsblanketter för 14 direktupphandlingar.

Upphandlingsfunktionen har genomfört fördjupad granskning av 20 av de 233 leverantörerna. Av dessa 20 leverantörer har 5 avsett korrekt genomförda och dokumenterade direktupphandlingar eller gällt ej upphandlingspliktig verksamhet.

Resultatet av den genomförda internkontrollen visar att det finns allvarliga brister i verksamheternas efterlevnad av rutiner och tillämpningsanvisningar för direktupphandlingar. Endast ett begränsat antal av kommunens potentiella direktupphandlingar har dokumenterats och rapporterats till Upphandlingsfunktionen i enlighet med rutiner och tillämpningsanvisningar.

Vissa direktupphandlingar har genomförts och dokumenterats på ett korrekt och sätt men inte rapporterats till Upphandlingsfunktionen. Andra direktupphandlingar har allvarliga brister även i genomförandet och dokumentationen.

Av rapporten framgår även följande förslag till åtgärder utifrån resultatet ovan:

Upphandlingsfunktionen bör utveckla informationsarbetet kring regler och tillämpningsanvisningar för direktupphandlingar. En viss del av bristerna i efterlevnad och rutiner och tillämpningsanvisningar kan troligtvis åtgärdas med tydligare och frekventare information och bättre stöd till verksamheterna.

Upphandlingsfunktionen bör undersöka möjligheten att anskaffa e-Avrops direktupphandlingsmodul. Om verksamheterna genomför sina direktupphandlingar i upphandlingssystemet så minimeras riskerna för brister i dokumentation och, till viss del, i genomförande.

Upphandlingsfunktionen bör revidera rutiner och tillämpningsanvisningar för direktupphandlingar för att förtydliga och förenkla för verksamheterna.

### 3.3.1.3. Avtalsuppföljning av leverantörer

I planen för uppföljning anges att en analys av sannolikhet och konsekvens ska genomföras av upphandlingsfunktionen i januari/februari varje år som en inledande kontroll av samtliga upphandlade leverantörers avtalsuppfyllelse. Därefter ska det beslutas om fördjupande granskningar för de avtalsområden som uppvisat högst kombination av sannolikhet och konsekvens och en tidplan för dessa ska sättas för resten av året. Uppföljning kan även ske på indikation från beställande verksamhet eller leverantör.

### Verifiering

När det gäller avtalsuppföljningen är 2017 första året som den kommer att genomföras. Vid granskningstillfället hade endast sannolikhet- och konsekvensanalys genomförts och utifrån den hade ett urval leverantörer valts ut. Den fördjupade granskningen ska genomföras under Q1 och Q2 2017.

### 3.3.2. Bedömning

Utifrån iakttagelserna ovan gör vi bedömningen att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa rutiner tillämpas. Däremot visar den egna uppföljningen på ett stort antal brister kopplat till följsamheten både till gällande lagstiftning och kommunens regler. Vi noterar dock att upphandlingsfunktionen har kommit med förslag till vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av noterade brister.

## 3.4. Kontrollmål 4

Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.

### 3.4.1. Iakttagelser

Ekerö kommun har vid tidpunkt för granskning cirka 600 avtal och enligt uppgift finns nästan alla i kommunens avtalsdatabas. Vissa avtal är kommungemensamma såsom städ, frukt, kaffe etc. Kommunen använder även Kammarkollegiets och SKL Kommentus Inköpscentrals avtal i viss mån, samt upphandlar tillsammans med andra kommuner om



det vid samma tidpunkt finns liknande behov i kommunerna. Samarbetena är oftast specifika för enskilda upphandlingar och sällan långvariga (d.v.s. över flera upphandlingstillfällen), enligt uppgift.

Nya kommungemensamma avtal informeras om på Ekot (kommunens intranät). Verksamhetsspecifika avtal kommuniceras med berörda verksamheter.

Om verksamheterna upptäcker att ramavtal saknas inom ett område där frekvent anskaffning sker, ska upphandlingsfunktionen kontaktas. Vid intervju anges dock att det inte går att ha upphandlade ramavtal som täcker in hela kommunens behov. LOU tillåter direktupphandlingar för inköp under 534 800 kr, vilket verksamheterna utnyttjar. Upphandlingsfunktionen uppger att de inte har personell kapacitet att genomföra samtliga direktupphandlingar, alternativt upphandla ramavtal för inköpsbehov under direktupphandlingsgränsen. Att öka bemanningen inom upphandlingsfunktionen för att klara av den mängden upphandlingar vore enligt uppgift ett felaktigt sätt att använda kommunens ekonomiska resurser.

Vid intervju anges att det inom verksamheterna finns en acceptabel nöjdhet avseende de avtal som kommunen upphandlat. Det finns dock avtalsområden som genererar mer klagomål än andra, exempelvis utförda städtjänster. Städavtalet har hävts två gånger under en kort tid.

### *3.4.2. Bedömning*

Utifrån iakttagelser ovan gör vi bedömningen att det inte finns ramavtal för att täcka in hela kommunens behov. Dock är det inget krav att ha ramavtal utifrån att LOU tillåter direktupphandlingar för inköp under 534 800 kr. Däremot visar både vår granskning och kommunens egen uppföljning att det finns stora brister vad gäller direktupphandlingar, framförallt vad gäller verksamheternas efterlevnad av rutiner och tillämpningsanvisningar för direktupphandlingar. För att bättre utnyttja konkurrens på marknaden, vilket alltså inte alltid görs, kunde det eventuellt finnas ett behov av fler ramavtal.

2017-03-01

**Sofia Nylund**

Projektledare

**Anders Hägg**

Uppdragsledare