

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunens upphandlings- verksamhet*

Ekerö kommun

*Sofia Nylund  
Morteza Ashouri*

*September 2018*

# 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 stödande dokument.....	5
<b>2. Kommunens organisation för upphandling</b> .....	<b>6</b>
2.1. Lagstiftning och reglementen.....	6
2.2. Upphandlingsenheten .....	6
<b>3. Uppföljning av kontrollmål</b> .....	<b>7</b>
3.1. Kontrollmål 1 .....	7
3.1.1. Iakttagelser .....	7
3.1.2. Granskning av upphandlingar .....	10
3.1.3. Bedömning.....	10
3.2. Kontrollmål 2.....	10
3.2.1. Iakttagelser .....	10
3.2.2. Bedömning.....	12
3.3. Kontrollmål 3.....	12
3.3.1. Iakttagelser .....	12
3.3.2. Bedömning.....	16
3.4. Kontrollmål 4.....	16
3.4.1. Iakttagelser .....	16
3.4.2. Bedömning.....	17

## 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 för ett urval upphandlingar och inköp som kommunen gjort under 2017 och i början av 2018.

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. Upphandlingsenheten 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.

Utifrån granskning av ett urval upphandlingar gör vi bedömningen att ansvarig nämnd i huvudsak följer LOU. Inga avvikelser förekommer i det granskade materialet.

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

Utifrån iakttagelser gör vi bedömningen att ansvarig nämnd säkerställer att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen vid upphandling. Av tio granskade avtal från 2017 innehöll åtta fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter, resterande två har inte ansetts nödvändigt på grund av uppdragets karaktär. I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke.

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, dock finns det ett undantag. Undantaget är den fördjupade avtalsuppföljningen som inte genomförs fullt ut. Emellertid bedömer vi att den granskning som genomförs är genomtänkt och relevant. Däremot visar den egna uppföljningen på ett stort antal brister kopplat till följsamhet såväl till gällande lagstiftning som 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 konkurrensen på marknaden, vilket alltså inte alltid görs, kan 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 (2017). 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 av verksamhetsåret 2016 var den sammanfattande bedömningen att Kommunstyrelsen och nämnderna inte fullt ut har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp. Däremot bedömdes den interna kontrollen vara tillräcklig utifrån att det fanns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa rutiner tillämpas. Upphandlingsenheten presenterade förslag till vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av noterade brister.

## 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 upphandlingsenheten 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. Vidare har granskning av ett urval upphandlingar genomförts. Granskningen har skett för ett urval upphandlingar och inköp som gjorts under 2017 och början av 2018 och slutligen har intervjuer med Ekerö kommuns upphandlingschef genomförts.

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

### **1.4. Styrande och stödande 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
- Infomail – nya rutiner för direktupphandling

## **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 upphandlingsdokument innehållande administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. I enlighet med tidigare nämnda principer, ska upphandlingsdokumentet 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. Upphandlingsenheten**

Under Kommunstyrelseförvaltningen i Ekerö kommun lyder kommunens upphandlingsenhet, 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 upphandlingsenheten 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 (2017: 534 890 kr) handläggas av upphandlingsenheten. Detta betyder i praktiken att upphandlingsenheten ansvarar för att upphandla kommunövergripande ramavtal samt bistår förvaltningarna i verksamhetsspecifika upphandlingar.

Inom upphandlingsenheten 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. Upphandlingsenheten 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 upphandlingsenheten 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 upphandlingsenheten 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 upphandlingsenheten kontaktas för stöd och råd. 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 upphandlingsenheten och sedan dokumenteras av beställande verksamhet.

För att förbättra efterlevnaden av rutiner och tillämpningsanvisningar samt för att förenkla genomförandet av direktupphandlingar kommer det att vara obligatoriskt, från och med den 1 oktober 2018, att genomföra direktupphandlingar med ett värde över 100 000 SEK i direktupphandlingsmodulen i kommunens digitala upphandlingsverktyg. I och med det kommer ingen direktupphandlingsblankett att behöva fyllas i/ skickas in eftersom dokumentationen sker i systemet. På kommunens intranät (Ekot) finns manual och de dokument som organisationen rekommenderas att använda.

Direktupphandlingsmodulen är en del av e-Avrop, som är ett webbaserat upphandlingsverktyg. Direktupphandlingar som annonseras via e-Avrop når ut till



leverantörer över hela Sverige, alternativt till de leverantörer som användaren valt att rikta direktupphandlingen mot.

Vidare kommer kommunen att erbjuda fyra utbildningstillfällen under våren för de som har behov av att utföra direktupphandlingar. Dessa tillfällen kommer att läggas ut på Ekot.

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 2017 - april 2018. Under den perioden har kommunen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 1 107 099 478 kronor. I denna summa ingår även interkommunala ersättningar, hyror och medlemsavgifter, som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Materialet omfattar 55 047 fakturor från totalt 2349 olika leverantörer/motparter.

Inköpsvolym (inkl. moms)	Leverantörer, st	Andel, %	Köp, kr	Andel, %
>5 000 000 kr	45	2 %	680 119 964	61 %
1 000 001 - 5 000 000 kr	121	5 %	258 512 885	23 %
500 001 - 1 000 000 kr	89	4 %	62 732 731	6 %
100 001 - 500 000 kr	324	14 %	73 466 845	7 %
50 001-100 000 kr	207	9 %	14 605 804	1 %
0-50 000 kr	1563	67 %	17 661 249	2 %
<b>Totalt</b>	<b>2349</b>	<b>100 %</b>	<b>1 107 099 478</b>	<b>100 %</b>

Av tabellen ovan framgår att 61 procent av alla utbetalningar går till 2 procent av alla anlitade leverantörer. Vidare noteras att det görs många småinköp i kommunen då 67 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:

Levnamn	Inköp, kr (ink.moms)	Kommentar från kommunen
Leverantör A	1 261 341	Ekonomienheten. Direktupphandlat. Dock har gränsen för direktupphandling överskridits. Avser inhyrning av personal/bemannning.
Leverantör B	1 123 196	Ej upphandlat. Dock ingen enskild verksamhet över 100 000 kr. Bristerna har uppmärksammats i internkontrollen för 2017.
Leverantör C	1 056 706	Socialkontoret. Ej upphandlat. Avser daglig verksamhet.
Leverantör D	6 094 273	Socialkontoret. Ej upphandlat. Avser HVB-hem ensamkommande flyktingar. Bristerna har uppmärksammats i internkontrollen 2017.
Leverantör E	1 272 361	Fastighetskontoret. Ej upphandlat. Avser i huvudsak inhyrning av personal/bemannning.
Leverantör F	3 751 332	Socialkontoret och Produktion omsorg. Delvis upphandlat. Vissa kostnader avser ett system och vissa kostnader avser inhyrning av personal/bemannning som ej får anses ingå i avtalet.
Leverantör E	873 830	Socialkontoret. Direktupphandlat. Dock har gränsen för direktupphandling överskridits.

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.

Vid föregående års granskning noterades att inköp gjorts i strid med gällande lagstiftning för samtliga 7 leverantörer.

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 X	184 000	1	Produktion Omsorg. Avser konsulter för hjälp med framtagande av kravspecifikation inför upphandling av verksamhetssystem. Uppdraget pågick under 2016 och 2017. Ingen direktupphandling har rapporterats in till Upphandlingsenheten.
Direktupphandling Y	115 283	1	Ekerö resursteam. Ej rapporterad direktupphandling.
Direktupphandling Z	125 000	1	Barn- och utbildningsförvaltningen. Avser direktupphandling av implementering och förvaltning av Office365. Verksamheten har korrekt rapporterat direktupphandlingen.

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

Vid föregående års granskning noterades att ingen direktupphandlingsblankett hade skickats in till upphandlingsenheten.

### **3.1.2. Granskning av upphandlingar**

Inom ramen av uppdraget har även en granskning genomförts för att verifiera att hela upphandlingsprocessen har skett i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens regler. Följande avtal har granskats:

- 2017-6 Datorutrustning
- 2017-40 Ledarutvecklingsprogram
- 2016-50 Avfallshantering
- 2017-51 Livsmedel
- 2017-5 Tekniska konsulttjänster, mark och anläggning ramavtal

Inga avvikelser förekommer i det granskade materialet. För detaljerat resultat se bilaga A.

### **3.1.3. 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**

Ansvaret 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 upphandlingsenheten 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 återropa 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:

Upphandlingsdokument	Finns reglering (ja/nej)?
Juristtjänster - Skatterätt (Dnr AV-2017-26)	Ja
Juristtjänster - Immaterialrätt (Dnr AV-2017-25)	Ja
Juristtjänster - Entreprenadrätt (Dnr AV-2017-19)	Ja
Konsulttjänster - Transaktionsrådgivning (Dnr KSUH17/11)	Nej. Dock är det ej något ramavtal utan en tidsbegränsad utredning/tjänsteuppdrag. Reglering kring underleverantörer har ej bedömts nödvändigt. Direktupphandlat.
Konsulttjänster - Kartläggning och kvalitetssäkring av integrationsprocessen för nyanlända (Dnr KSUH17/39)	Nej. Dock är det ej något ramavtal utan en tidsbegränsad utredning/tjänsteuppdrag. Reglering kring underleverantörer har ej bedömts nödvändigt. Direktupphandlat.
Tekniska konsulttjänster - Projektledning bygg (Dnr KSUH17/15-205)	Ja
Entreprenader - Vinterväghållning (Dnr KSUH17/14-205)	Ja
Tekniska konsulttjänster - Mark och anläggning (Dnr KSUH17/5-205)	Ja
Juristtjänster - Försäkringsrätt (Dnr AV-2017-17)	Ja
Juristtjänster - Miljörätt (Dnr AV-2017-21)	Ja

Utifrån genomförd verifiering noteras att 8 av 10 granskade avtal innehöll fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter. De resterande två avtalen har reglering inte ansetts nödvändigt eftersom upphandlingarna/avtalen avsåg tidsbegränsade uppdrag som skulle utföras av namngivna konsulter/specialister. De upphandlade uppdragen var avgränsade och några möjligheter till utvidgning av uppdragen fanns inte.

I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke. Av majoriteten av de granskade avtalen framgick att skriftligt samtycke krävdes.

Vid föregående års granskning noterades att nio av tio granskade avtal innehöll fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter och att majoriteten av de granskade avtalen inte krävde skriftligt samtycke.

### **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 från 2017 innehöll åtta fråga/reglering av underleverantörer/-konsulter, resterande två har inte ansetts nödvändigt på grund av uppdragets karaktär. I samtliga fall kunde underleverantör användas efter beställarens samtycke.

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 upphandlingsenheten 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 upphandlingsenhetens *Plan för uppföljning* framgår att det görs tre olika former av uppföljning av upphandlingsenheten.

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 för perioden januari 2017 – mars 2018. Statistiken nedan är dock inte justerad för kända felkällor.

<b>Mån</b>	<b>Avtal</b>	<b>Ej avtal</b>	<b>Avtalstrohet</b>
201701	26 655 853 kr	18 421 927 kr	59,1%
201702	60 681 644 kr	18 995 449 kr	76,2%
201703	41 271 271 kr	29 449 779 kr	58,4%
201704	36 240 400 kr	18 493 994 kr	66,2%
201705	41 272 858 kr	24 585 632 kr	62,7%
201706	39 629 573 kr	29 240 969 kr	57,5%
201707	35 879 936 kr	23 083 069 kr	60,9%
201708	38 257 179 kr	30 929 737 kr	55,3%

201709	32 656 882 kr	25 690 775 kr	56,0%
201710	33 923 268 kr	27 343 648 kr	55,4%
201711	46 565 227 kr	28 504 790 kr	62,0%
201712	57 333 800 kr	36 333 036 kr	61,2%
201801	28 833 042 kr	20 276 826 kr	58,7%
201802	63 972 935 kr	24 457 776 kr	72,3%
201803	35 098 149 kr	22 791 030 kr	60,6%
<b>Totalt</b>	<b>618 272 016 kr</b>	<b>378 598 437 kr</b>	<b>62,0%</b>

Utifrån tabellen ovan noteras att avtalstroheten för perioden januari 2017 – mars 2018 i snitt varit ca 62 procent.

Föregående års granskning noterades att avtalstroheten under januari 2016 – oktober 2016 i snitt varit ca 53 procent.

### Verifiering

Vi har tagit del av den kontroll som upphandlingsenheten genomfört. Följande framgår av rapporten:

Ekerö kommuns övergripande avtalstrohet under perioden januari – november 2017 är, till stora delar, god och har ökat i jämförelse med motsvarande period för år 2016. 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:

Upphandlingsenheten 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.

Upphandlingsenheten 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.

Upphandlingsenheten 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.

#### 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 del av den kontroll som upphandlingsenheten genomfört. Följande framgår av rapporten:

Upphandlingsenheten har identifierat 255 leverantörer utan upphandlade avtal vars totala volym överstiger 100 000 kr men understiger 1 000 000 kr för perioden januari – november 2017. Under samma period har upphandlingsenheten genomfört direktupphandlingar eller fått in direktupphandlingsblanketter för 21 direktupphandlingar.

Upphandlingsenheten har genomfört fördjupad granskning av 30 av de 255 leverantörerna. Av dessa 30 leverantörer har 13 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 upphandlingsenheten i enlighet med rutiner och tillämpningsanvisningar. Vissa direktupphandlingar har genomförts på ett korrekt och sätt men inte dokumenterats och rapporterats till upphandlingsenheten. Andra direktupphandlingar har allvarliga brister även i genomförandet.

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

Upphandlingsenheten 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.

Upphandlingsenheten bör fortsätta implementeringen av e-Avrops direktupphandlingsmodul. Om verksamheterna genomför sina direktupphandlingar i upphandlingssystemet så minimeras riskerna för brister i dokumentation och, till viss del, i genomförande.

Upphandlingsenheten 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 upphandlingsenheten 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. Följande kontroller ska genomföras vid den fördjupade granskningen:

1. Uppföljning av kvalificeringskrav från upphandlingen
  - a. Kontroll av:
    - i. Skatter och avgifter
    - ii. Ekonomisk och finansiell ställning
    - iii. Försäkringsbevis
    - iv. Underleverantörer
    - v. Övriga för upphandlingen specifika krav
2. Uppföljning av pris och betalningsvillkor



- a. Stickprovskontroller av fakturor för att kontrollera:
  - i. Pris
  - ii. Leveransvillkor
  - iii. Betalningsvillkor
  - iv. Prisjustering
3. Uppföljning av kvalitet
  - a. Intervju med avropande verksamhet/er
  - b. Genomgång av inrapporterade avvikelser
  - c. Kontroll av:
    - i. För upphandlingen specifika kvalitetskrav
4. Uppföljning av avtalsvillkor
  - a. Kontroll av övriga avtalsvillkor
5. Återkoppling
  - a. Återkoppling till avropande verksamhet/er
  - b. Återkoppling till leverantör

Upphandlingsenheten har uppgett att de inte har resurser att genomföra samtliga kontroller och därmed valt att begränsa antalet leverantörer och kontroller.

### **Verifiering**

Sannolikhet- och konsekvensanalysen har genomförts och utifrån den har ett urval på 14 leverantörer valts ut. Den fördjupade granskningen innefattar dock endast 6 av 14 utvalda leverantörer. Vidare har inte samtliga ovannämnda kontroller genomförts, emellertid uppfattar vi det som att det förekommer en relevant prioritering och spridning på de kontroller som har genomförts.

#### **3.3.2. Bedömning**

Utifrån iakttagelserna ovan gör vi bedömningen att det finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och att dessa rutiner tillämpas, dock finns det ett undantag. Undantaget är den fördjupade avtalsuppföljningen som vi bedömer genomtänkt och fortfarande relevant. Däremot visar den egna uppföljningen på ett stort antal brister kopplat till följsamheten såväl till gällande lagstiftning som kommunens regler. Vi noterar dock att upphandlingsenheten 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 835 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 upphandlingsenheten 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 534 890 kr, vilket verksamheterna utnyttjar. Upphandlingsenheten uppger att de inte har personell kapacitet att genomföra samtliga direktupphandlingar, alternativt upphandla ramavtal för inköpsbehov under direktupphandlingsgränsen. Att öka bemanningen inom upphandlingsenheten för att klara av den mängden upphandlingar vore enligt uppgift troligtvis 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 de senaste 8 åren.

### *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 534 890 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.

2018-09-11

**Sofia Nylund**

Projektledare

**Anders Hägg**

Uppdragsledare