www.pwc.se

HALLSBERGS KOMMUN
Kommunstyrelseförvaltningen
ANKOM
2018 -11- 23
Diarienr/Löpnr

Revisionsrapport

Granskning av Upphandlingar och inköp

Hallsbergs kommun

Fredrik Flodin
Ellen Röllgårdh

November 2018

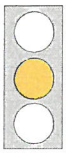
pwc

Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av kommunrevisorerna att genomföra en uppföljande granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Revisionsfrågan samt syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämndernas arbete med inköp och upphandlingar utvecklats ytterligare efter genomförd granskning och uppföljning 2015.

Med utgångspunkt från detta har följande kontrollmål formulerats:

- Vad har skett utifrån de områden som granskningen påtalade brister i?
- Granska hur kommunstyrelsen har utvecklat arbetet inom området.
- Granska hur hanteringen av inköp via rekvisition sker inom kommunen.



Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen och nämndernas arbete med inköp och upphandling delvis har utvecklats ytterligare efter genomförd granskning och uppföljning 2014-2015.

- Vissa brister som den tidigare granskningen påvisade är åtgärdade och andra inte.
- Kommunstyrelsen har delvis utvecklat arbetet inom området.
- Hantering av inköp via rekvisition visar på regelefterlevnad, även om rutinerna kring hanteringen kan förtydligas.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Uppdatera policy och rutin för inköp.
- Stärka uppföljningen av ramavtalstrohet.
- Stärka den interna kontrollen av leverantörer.
- Stärka samordningen av inköp och upphandling i kommunen.
- Höja gränsen för dokumentationsplikt av inköp till 50 000 kronor.
- Utveckla upphandlingsenheten med en avtalscontroller.
- Uppdatera avtalsdatabasen med samtliga avtal som kommunen ingår och göra den mer tillgänglig för kommunens anställda via sökning.
- Tillse att tertials- och årsvisa upphandlingsrapporter till förvaltningarna framställs.
- Tillse att inköpssamordnare finns på förvaltningarna.

- Tillse att rekvisitionsblanketten alltid förses med löpnummer för kontroll.
- Tillse att en daterad rutin för inköp via rekvisition tas fram av en namngiven handläggare

1.1. Bakgrund

Offentlig upphandling påverkar samhällsekonomin. Staten, landstingen och kommunerna köper allt från kontorsmaterial, idrottsarenor och konsulttjänster till sjukvård och omsorg.

För att nå den goda affären krävs att den upphandlande myndigheten tar ett strategiskt grepp om upphandlingsprocessen med allt ifrån behovsanalys och målsättning till uppföljning. Det finns förutsättningar att skapa goda affärer och samtidigt bidra till en hållbar utveckling och säkra en god konkurrens på marknaden.

Under 2014 gjordes en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet, vilken visade på flera brister i hanteringen av upphandlingsverksamheten. Under 2015 gjordes en uppföljning som visade att det skett förbättringar i rätt riktning och att flera åtgärder hade genomförts enligt kommunstyrelsens yttrande. Dock kvarstod en del arbete med att genomföra flertalet av åtgärderna.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfråga:

- Har kommunstyrelsen och nämndernas arbete med inköp och upphandlingar utvecklats ytterligare efter genomförd granskning och uppföljning?

1.3. Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, nedan LOU
- Kommunallag (2017:725)
- Förvaltningslag (2017:900)
- Domstolsprotokoll
- Kommunens policy och riktlinjer inom området

1.4. Kontrollmål

- Vad som har skett utifrån de områden som granskningen påtalade brister i
- Granska hur kommunstyrelsen har utvecklat arbete på området.
- Granska hur hanteringen av inköp via rekvisition sker inom kommunen.

1.5. Metod

1.5.1. Dokumentstudier

Dokumentstudier omfattar de rutiner, processer, blanketter som kan avses omfatta styrning, intern kontroll och information inom området upphandling och inköp enligt följande:

- Upphandlingspolicy
- Riktlinjer för upphandling
- Riktlinjer för direktupphandling
- Rutin hantering av rekvisitionsblankett
- Rekvisitionsblankett
- Internkontrollplan

1.5.2. *Intervjuer*

Intervjuer har gjorts på plats i kommunhuset, om inte annat anges, med kommunens:

- Fastighetschef (telefonintervju)
- Förvaltningschef Bildningsförvaltningen
- Förvaltningschef Social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Förvaltningschef Drift- och serviceförvaltningen
- Kommundirektör
- Teknisk chef
- Upphandlare

1.5.3. *Stickprovsgranskning av inköp via rekvisition*

Stickprovsgranskning av totalt 24 inköp via rekvisition på tre olika förvaltningar.

Rapporten har sakavstämts med intervjuade personer.

2. Granskningsresultat

2.1. Vad har skett utifrån de områden som granskningen påtalade brister i?

2.1.1. Identifierade brister och planerade åtgärder 2014 och 2015

Område	Status 2015	Status 2018	Kommentar
Skapa rutiner som följer LOU	Åtgärdat	Inte uppdaterade	Riktlinjer för upphandling finns. Dock är riktlinjer för direktupphandling inte uppdaterade med nya beloppsgränser. Hänvisningar till nya LOU (2016:1145) saknas.
Ny policy ska upprättas	Åtgärdat	-	Policy har upprättats, dock har den felaktig lagrumshänvisning (LOU 2007:1091 och LUF 2007:1092 gäller inte längre).
Riktlinjer ska upprättas	Åtgärdat	Inte uppdaterade	Enligt tidigare rapport (2015) ska riktlinjerna vara uppdaterade enligt lagstiftning vilket de inte är (jfr rutiner ovan).
Handbok ska upprättas	Inte åtgärdat	Inte åtgärdat	Enligt intervjuer är arbetet med handbok påbörjat men inte avslutat.
Diskussion om vilka som får göra inköp i kommunen	Inte åtgärdat	Inte åtgärdat	
Informationskampanj till medarbetare	Inte åtgärdat	Delvis åtgärdat	Drift- och serviceförvaltningen har haft kampanjer om inköp.
Ansvarsfördelning och rutiner kring upphandling och inköp	Åtgärdat	-	Policy och riktlinjer finns på plats.
Översyn och implementering av IT-system	Åtgärdat	-	
Utbildningstillfälle för inköpare	Inte åtgärdat	Delvis åtgärdat	Utbildning inom området ges till nyanställda chefer. De möten som var tänkt att hållas mellan upphandlare och inköpssamordnare (och fungera som utbildningstillfälle) har inte genomförts.
Utbildningsprogram för nyanställda	Inte åtgärdat	Delvis åtgärdat	Utbildning inom området ges till nyanställda chefer, men inte till nyanställda i övrigt.

2.1.2. *Lag om offentlig upphandling*

Lagarna reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, ska tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande (4 kap. 1-2 §§ LOU).

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar (1 kap. 4 § LOU eller 1 kap. 4 § LUF).

I LOU och LUF kapitel 19 återfinns regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 § (19 kap. 7 §), den så kallade direktupphandlingsgränsen. 2017 var gränsen 534 890 kronor vilken höjdes 1 januari 2018 till 586 907.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 §). Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar (4 kap. 1-2 §§ LOU).

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling (Prop. 2001/02:142 s. 99). Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 § LOU).

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap. 8 § LOU).

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (19 kap. § 30 LOU).

2.1.3. *Interna policyer och riktlinjer*

Kommunstyrelsen har antagit upphandlingspolicy och riktlinjer för direktupphandling. I den förra finns hänvisning till lagstiftning som inte längre gäller. Den senare innehåller förutom felaktig hänvisning till lagstiftning även inaktuella belopp för direktupphandling.

Dokumentationsplikten, som enligt 19 kap. § 30 LOU gäller för upphandling över 100 000 kronor, har i kommunens riktlinje sänkts till 5 000 kronor.

2.1.4. *Bedömning och rekommendation*

Kommunens policy har en felaktig laghänvisning. För att undvika detta framgent rekommenderas att inte hänvisa till lagrum utan snarare använda uttryck som ”följa lagstiftning inom området”. Riktlinjer som inte behöver beslutas i Kommunstyrelsen ska däremot ha korrekt och uppdaterad laghänvisning och framförallt uppdaterade tröskelvärden och direktupphandlingsgränser angivna.1

1 Tröskelvärdena och därmed även direktupphandlingsgränsen uppdateras normalt vartannat år. Den senaste uppdateringen gäller from 1 januari 2018

Vidare är kommunens dokumentationsplikt enligt vår bedömning satt för lågt och rekommenderas höjas till 50 000 kronor. En för låg nivå riskerar att resultera i dålig regelefterlevnad.

2.2. Hur har kommunstyrelsen utvecklat arbete på området

2.2.1. Iakttagelser

I intervjuer framgår att upphandlingsområdet utvecklats positivt sedan granskningen 2015. Flertalet intervjuade påpekar att det varit positivt för området att en upphandlare anställts och att kompetensnivån generellt höjts genom detta. Det har införts en bättre struktur vad gäller dokumentation samtidigt som avtalet finns samlade i en databas. Flera uppger dock att databasen inte är helt uppdaterad och att den är svår att söka i.

Vidare framgår det att den interna kontrollen stärkts genom att upphandlingarna görs internt inom kommunen. Däremot görs ingen systematisk kontroll av ramavtalstrohet eller kontroll av det sammanlagda värdet av inköp av samma slag under räkenskapsåret.

Samarbetet med de övriga kommunerna i regionen har fortsatt att utvecklats sedan 2015. Upphandlingsenheterna i kommunerna träffas exempelvis åtta gånger per år för att diskutera och besluta om gränsdragningar, planerade upphandlingar och annat inom området.

I utbildningen för nyanställda chefer som hålls två gånger per år ingår enligt uppgift ett block om inköp och upphandling, däremot sker ingen generell utbildning för samtliga nyanställda.

En av de intervjuade förvaltningarna uppger att de stärkt rutinerna kring inköp, främst med avseende på godsmottagning som varit ett problem tidigare. Utöver detta har förvaltningen även stärkt den interna kontrollen av fakturor. Ingen av rutinerna finns skriftligt nedtecknade.

2.2.2. Bedömning och rekommendation

Den positiva utvecklingen av upphandlingsområdet kommunen haft är enligt vår bedömning till stor del beroende av beslutet att anställa en upphandlare. Vår rekommendation är att utveckla enheten med en avtalscontroller som har till uppgift att tillsammans med förvaltningarna samordna inköp.

Vidare bör avtalsdatabasen uppdateras med samtliga avtal som kommunen ingår och göras mer tillgänglig för kommunens anställda via sökning.

Vi rekommenderar vidare kommunstyrelsen att tillse att tertials- och årsvisa rapporter till förvaltningarna omfattande:

- Leverantörstrohet uttryckt i kronor och procent samt hur mycket som köps utanför avtal uttryckt i kronor och procent för förvaltningen och för kommunen totalt. Här ska också visas de 20 största avtalade leverantörerna och de 20 största icke-avtalade leverantörerna.
- En sammanställning av händelser inom upphandling som berör förvaltningen.
- En analys av besparingspotential kopplat till upphandling.

Rapporten kan baseras på ekonomisystemet och avtalsdatabasen. Den omfattar alla inköp, och analyserar leverantörstrohet och besparingspotential.

Slutligen rekommenderas kommunstyrelsen tillse att inköpssamordnare utses på respektive förvaltningen för att vidare utveckla inköpsområdet tillsammans med upphandlingsenheten.

2.3. Hanteringen av inköp via rekvisition

2.3.1. Iakttagelser

I intervjuer framgår att samtliga tre intervjuade förvaltningar använder sig av inköp via rekvisition, vilket också bekräftas av ekonomiavdelningen. En av förvaltningarna använder sig av rekvisitionsblock (ett original och två kopior på varje rekvisition) eller blankett medan de andra två enbart använder blankettversionen. Blanketten finns tillgänglig på intranätet och skrivs ut och signeras av beslutsattestant innan den kan användas.

Enligt uppgift från en förvaltning ska rekvisition användas vid inköp utanför avtal.

Fakturan som genereras av inköpet ska i de fall blanketten används ha en kopia av blanketten bifogad. Då rekvisition från block används ska numret på rekvisitionen framgå av fakturan. Fakturan attesteras sedan enligt kommunens attestordning.

Enligt samtliga intervjuade fungerar hanteringen av inköp via rekvisition väl.

Revisionen har redovisats en rutin för hantering av rekvisitionsblock som inte är daterad eller har en namngiven handläggare. Enligt den rutinen kvitteras blocken personligen och används hos leverantörer med ramavtal. Det finns en kontroll inbyggd i rutinen som stipulerar att det ska utredas om blocket inte är komplett (en kopia av varje rekvisition ska sitta kvar i blocket). Det finns ingen uppgift i rutinen för hur blocket ska hanteras eller förvaras.

Ingen annan rutin eller riktlinje om inköp via rekvisition har redovisats revisionen.

2.3.2. Stickprov inköp via rekvisition

Åtta stickprov per förvaltning har granskats. De rekvisitionsinköp som gjorts via block har inga anmärkningar eller avvikelser. Samtliga efterfrågade rekvisitioner har redovisats och fakturan har uppgift om rekvisitionsnummer. De inköp som gjorts via blankett saknar i 13 av 16 fall bifogad rekvisition i fakturaunderlaget. En av de tre fakturor som har rekvisition bifogad är signerad in blanco, dvs attestering har gjorts, men rekvisitionen i övrigt är inte ifylld.

Via intervjuer framgår att fakturorna godkänns av administratören på avdelningen som parar ihop fakturan med rekvisitionen.

2.3.3. Bedömning och rekommendation

Vår bedömning är att inköp via rekvisition med block ur ett kontrollperspektiv är säkert. Samtliga stickprov var lätta att kontrollera och inga avvikelser kunde identifieras. Däremot är riktlinjerna kring blocken svaga. Vår rekommendation är att blocken behålls då de av samtliga intervjuade uppfattas som praktiska samtidigt som den interna kontrollen av dem och tillhörande faktura är enkel. Dock rekommenderas Kommunstyrelsen att tillse att en daterad rutin tas fram av en namngiven handläggare.

Vår bedömning är att inköp som görs via rekvisition på blankett i nuvarande form är mindre lämpliga ur ett kontrollperspektiv. Då rekvisitionen inte har något löpnummer är det svårt att kontrollera fakturan som genereras. Kontrollen bygger på personlig kontakt mellan förvaltningens administratörer och beställaren. Svårigheten förstärks av att endast tre fakturor i stickprovet hade en kopia av rekvisitionen bifogad, trots att det tydligt framgår av rekvisitionen att en kopia av densamma ska bifogas fakturan.

Vår rekommendation är att blanketten som genereras från intranätet alltid förses med ett löpnummer när den skrivs ut. Vidare rekommenderar vi att en daterad rutin tas fram av en namngiven handläggare.

2018-11-20

Fredrik Flodin, Projektledare ***Lars Dahlin, Uppdragsledare***