

Tyresö kommun

Granskning av upphandlingsprocessen i
förhållande till LOU



Innehåll

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2.	Inledning.....	5
2.1	Bakgrund	5
2.2	Syfte och revisionsfrågor	5
2.3	Ansvariga nämnder och avgränsningar	5
2.4	Metod och genomförande	6
2.5	Revisionskriterier	6
3.	Roll- och ansvarsfördelning	7
3.1	Upphandlingsenheten har det övergripande ansvaret för upphandlingsprocessen	7
3.2	Inköpsorganisationen inom granskade nämnder skiljer sig åt	7
3.3	Tyresö Bostäders upphandlingsprocess är eftersatt	8
3.4	Ansvarsfördelningen framgår därutöver av nämndernas delegationsordningar	9
3.5	Ansvarsfördelningen är inte lika tydlig i praktiken som i styrdokument	9
3.6	Bedömning	10
4.	Styrning och systemstöd	11
4.1	Styrande dokument är inte uppdaterade	11
4.2	Avsteg görs från rutinen för direktupphandling.....	11
4.3	Avtalsuppföljning har under lång tid varit ett nedprioriterat område i kommunen	12
4.4	Det saknas ändamålsenliga systemstöd	13
4.5	Bedömning	14
5.	Kompetens inom upphandlande verksamheter	15
5.1	Förvaltningarna vill se fler kompetenshöjande insatser	15
5.2	Bedömning	15
6.	Riskbedömningar.....	16
6.1	Upphandlingsprocessen har inte riskvärderats och bedömts i internkontrollplaner	16
6.2	Bedömning	16
7.	Fördjupning genom stickprov.....	17
7.1	Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument	17
7.1.1	Övriga iakttagelser utifrån stickprov	19
7.2	Bedömning	20
8.	Svar på revisionsfrågor	21
	Bilaga 1 Källförteckning	22
	Bilaga 2 Revisionskriterier	23

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat Tyresö kommunkoncerns upphandlingsprocess. Granskningen har syftat till att bedöma huruvida det föreligger en ändamålsenlig intern kontroll i kommunkoncernen med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU samt gällande styrdokument. Vår sammantagna bedömning är att kommunkoncernen inte har säkerställt en ändamålsenlig intern kontroll avseende genomförande av upphandlingar enligt LOU samt gällande styrdokument.

Vår bedömning grundar sig i att upphandlingsfrågan under en lång tid varit nedprioriterad i kommunen. Det saknas därför en strategisk styrning och uppföljning av upphandlingsverksamheten i enlighet med kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicys intentioner. Upphandlingsenheten har under lång tid varit underbemannad till följd av omfattande personalomsättning och felprioritering av personalresurser efter enhetens omorganisering 2020. Det har resulterat i att respektive förvaltning inte har kunnat erbjudas den hjälp som styrande dokument stipulerar då upphandlingsenhetens administrativa börda varit för omfattande. Samtidigt bedömer vi att respektive nämnd inte har uppfyllt de krav som ställs i styrande dokument. Kunskapsnivån om LOU och erfarenheten av upphandlingsprocessen är förhållandevis låg i verksamheterna. Det är en brist att inte alla förvaltningar har en inköpsorganisation som inkluderar certifierade inköpare och en avtalscontroller. Detta för att säkerställa följsamhet till LOU och en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Vi bedömer det vidare vara en brist att ansvarsfördelningen mellan Tyresö kommun och Tyresö Bostäder AB (TyBo) under en lång tid varit otydlig samt att upphandlingsprocessen i TyBo har varit ett nedprioriterat område. Det är angeläget att det förändringsarbete som initierats fortskrider skyndsamt och att det prioriteras den närmsta tiden.

Ingen av granskade nämnder och styrelser har genomfört adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna för bristande följsamhet till LOU. Att så inte sker är en väsentlig brist. Relevanta risker har identifierats rörande otillåtna köpbeteenden och bristfällig avtalsuppföljning, men inte genom en risk- och konsekvensanalys. Det saknas en helhetssyn i kommunen i åtgärderna för att minska dessa risker. Konsekvensen är att styrelser och nämnder utövar en bristande styrning av hur följsamhet till LOU ska säkerställas inom kommunen samt att det inte genomförs tillräckliga kontrollaktiviteter för att upptäcka brister och möjlighet att åtgärda dessa. Här bör centrala kontroller eller utvärdering av genomförda kontroller övervägas i kombination med att respektive nämnd genomför kontroller lokalt.

Kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning bedöms vara bristfälliga. Kommunen saknar vid tidpunkten för granskningen ett spendanalysverktyg. Sammantaget medför detta svårigheter att följa upp vilka avtal som finns, vilka inköp som görs inom och utanför avtal samt kommunens avtalstrohet.

Genomfört stickprov visar på allvarliga brister inom upphandlingsområdet. Merparten av granskade upphandlingar påvisar brister. Vår bedömning är därför att granskade nämnder/styrelser inte fullt ut efterlever upphandlingslagstiftning och kommunens styrdokument. Det föreligger enligt vår bedömning risk att flera inköp är otillåtna direktupphandlingar.

Vi ser positivt på den utvecklingsprocess som initierats under 2022 och bedömer det som centralt att upphandlingsprocessen prioriteras för att kunna hantera kommunens samlade upphandlingsbehov. Tyresö kommun bör skyndsamt fortsätta implementeringen av att stärka upphandlingsorganisationen och öka medvetenheten om LOU i hela organisationen.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- ▶ Säkerställa att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens styrande dokument.
- ▶ Stärka den interna kontrollen och uppföljning avseende kommunens totala inköp för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i kommunen.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp, upphandling och avtalsuppföljning och implementera dessa i kommunen skyndsamt.
- ▶ Upprätta ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning som innehåller tydliga rutiner för att anpassa, planera och genomföra uppföljningen, samt utvärdera avtalsperioden.
- ▶ Säkerställa att kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning är ändamålsenliga samt överväga att implementera ett spendanalysverktyg.

Vi rekommenderar samtliga nämnder att:

- ▶ Säkerställ att det finns en uppdaterad upphandlingsplan utifrån genomförd behovsanalys enligt vad som anges i kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy.

Vi rekommenderar styrelsen i Tyresö Bostäder AB att:

- ▶ Säkerställa att det påbörjade förändringsarbetet rörande inköp och upphandling fortskrider skyndsamt och att det prioriteras den närmsta tiden.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis, förändras fortlöpande. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter och risker för de upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock ofta decentraliserat (förvaltningsnivå) ute i organisationen.

Revisionen har under de senaste två åren vid flera tillfällen uppmärksammat att felaktiga upphandlingar/inköp har genomförts, bland annat avseende inventarier till en av kommunens skolor samt IT-tjänster. Vidare konstaterar revisionen att det råder oklarhet i vilken utsträckning Tyresö Bostäder omfattas av kommunens inköps- och upphandlingspolicy. Av erfarenhet kan revisorerna konstatera att kommunala bolag tenderar att med varierande kvalitet hantera sina egna inköp och upphandlingar. Med anledning av detta har revisorerna beslutat att granskningen också omfattar det kommunala bolaget Tyresö Bostäder.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna beslutat att granska kommunkoncernens upphandlingsprocess.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma huruvida det föreligger en ändamålsenlig intern kontroll i kommunkoncernen med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU samt gällande styrdokument.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Följer granskade nämnder och styrelser lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?
 - Är de styrande dokumenten tillräckligt tydliga avseende upphandling och inköp i kommunkoncernen?
 - Är de styrande dokumenten uppdaterade?
- ▶ Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp?
- ▶ Säkerställer granskade nämnder och styrelser att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att genomföra upphandlingar?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet? (t.ex. rörande avtalstrohet och avtalsuppföljning)?

2.3 Ansvariga nämnder och avgränsningar

Granskningen avser kommunstyrelsen, samtliga nämnder samt Tyresö Bostäder på en övergripande nivå. Fördjupning sker inom ett antal nämnder (stickprov), utifrån ett riskbaserat urval. Granskningen avser år 2022.

2.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentationsstudier och stickprovsbaserad granskning av upphandlingsunderlag.

Intervjuer har genomförts med kommunens centralt placerade upphandlare inom upphandlingsenheten samt med ansvarig/samordnande funktion inom respektive nämnd. Intervjuer har genomförts med Tyresö Bostäder AB:s ledning. Samtliga intervjuade funktioner och granskade underlag framgår av källförteckningen.

En dokumentationsstudie avseende riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen har genomförts. Vidare har sammantaget tio stickprov av leverantörer till granskade nämnder genomförts, utifrån ett riskbaserat urval från leverantörsreskontra och genomförd registeranalys. Både stickprov avseende direktupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen har granskats inom ramen för stickprovskontrollen. Stickprov avseende direktupphandlingar har granskats mot kommunens interna styrdokument som reglerar upphandlingar och inköp. Upphandlingar över direktupphandlingsgränsen har granskats mot LOU samt kommunens interna styrdokument som reglerar upphandlingar och inköp. Stickprovskontrollen har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt granskats och eventuella brister i förfarandet påtalats.

Granskningen har följt god revisionssed och insatserna har kvalitetssäkrats internt, bland annat genom avstämning mot revisionsfrågor, faktagranskning och strukturerad dokumentation. Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet, detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta uttalanden.

2.5 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas från lagar och förarbeten eller interna regelverk beslutade av fullmäktige. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ COSO-modellen
- ▶ Kommunplan 2022-2025 med budget för 2022
- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy

Revisionskriterierna utvecklas i bilaga 2.

3. Roll- och ansvarsfördelning

3.1 Upphandlingsenheten har det övergripande ansvaret för upphandlingsprocessen

Av kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen beslutar om upphandlingsfrågor. Vidare ska styrelsen upprätta förslag till program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Inom ramen för sin uppsiktspflicht ska styrelsen övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs upp i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv. Styrelsen ska också utöva uppsikt över övriga nämnders och gemensamma nämnders beslut och löpande följa deras verksamhet.

Kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för strategiska uppdrag samt vissa serviceuppdrag för kommunstyrelsen, allmänheten och den övriga förvaltningsorganisationen. Kommunstyrelseförvaltningen består av sex avdelningar/kontor, varav stöd- och servicekontoret är ett av dessa. Stöd- och servicekontoret består av sju enheter, däribland upphandling sedan en omorganisering 2020. Upphandlingsenheten leds av en upphandlingschef och består av ytterligare nio medarbetare: en utvecklingsledare/upphandlare, en avtalscontroller och sju upphandlare. En tjänst som upphandlare är för närvarande vakant och rekrytering pågår.

Respektive upphandlare har ett kategoriansvar för en eller flera förvaltningar, kontor eller för särskilda typer av avtal, däribland LOV (lagen om valfrihet). Det innebär att den eller de upphandlare som exempelvis jobbar mot samhällsbyggnadskontoret hanterar all kontakt med samhällsbyggnadskontorets inköpsorganisation, inkomna frågor samt tillsammans med beställaren ansvarar för kontorets upphandlingar över 100 000 kr. Upphandlarnas kategoriansvar är således inte att förväxla med så kallad kategoristyrning.¹ Alla förvaltningar har inte en utpekad upphandlare på upphandlingsenheten, något som intervjuade i förvaltningarna framställer som en brist.

3.2 Inköpsorganisationen inom granskade nämnder skiljer sig åt

I praktiken skiljer sig respektive förvaltnings inköpsorganisation åt. Inom flertalet förvaltningar finns samordnande funktioner i form av exempelvis verksamhets-/enhetschef eller inköpsamordnare/certifierade inköpare. Inom ett par förvaltningar finns därutöver avtalscontrollers med särskilt ansvar för förvaltningens avtalsuppföljning. Inom vissa förvaltningar, däribland kultur- och fritidsförvaltningen, finns varken inköpsamordnare eller avtalscontroller. Upphandlingschef beskriver att det vore önskvärt om samtliga förvaltningar hade certifierade inköpare som utför direktupphandlingar samt controllers med uppdrag att ansvara för vissa delar i processen samt för avtalsförvaltning och uppföljning. I dagsläget råder det delade uppfattningar mellan upphandlingsenheten och förvaltningarna kring hur den samordnade funktions roll ska se ut i praktiken. Det är en fråga som ska behandlas under 2023.

Inom respektive förvaltning finns beställare. Beställarfunktionen har dock olika innebörder i kommunen. Det finns beställare i egenskap av representanter från verksamheten i en upphandling som genomförs med upphandlingsenheten med ansvar för behovs- och marknadsanalys, att hållbarhetsmål beaktas i upphandlingen samt att GDPR efterlevs

¹ Kategoristyrning är ett arbetssätt eller en metod som bland annat innebär att organisationens inköpsvolym delas upp och analyseras utifrån olika kategorier, till exempel livsmedel och fordon, i syfte att skapa förutsättningar att arbeta mer strategiskt med inköp och uppföljning, bland annat med hjälp av ett tvärfunktionellt arbetssätt.

genom att PuB-avtal² upprättas i samråd med säkerhetsenheten. Det finns beställare för att göra inköp från ramavtal som finns i kommunens inköps- och fakturasystem (Proceedo). Det finns även beställare med mandat från överordnad chef att göra direktupphandlingar, avrop från ramavtal eller förnyade konkurrensutsättningar på övriga ramavtal. Till sist finns det beställare i form av alla anställda inom kommunen som handlar över disk mot utlägg/faktura med mandat från överordnad chef.

För att få behörighet till Proceedo krävs godkännande från närmsta chef. Inköp via Proceedo ska även attesteras innan beställningen genomförs, vilket utgör en kontrollfunktion. Det finns inga motsvarande kontroller rörande inköp som sker direkt över disk. Det finns heller inga funktioner som är designade att upptäcka inköp som går utanför Proceedo. Enligt inköps- och upphandlingspolicyn ska upphandlingsenheten tillhandahålla beställarutbildningar för alla beställare som har behörighet i Proceedo. Utbildningen beskrivs av intervjuade dock vara generell och att det finns många beställare i kommunen som antingen aldrig har gått utbildningen eller som inte går utbildningen med nödvändig frekvens. Det är därutöver respektive förvaltningschefs ansvar att gällande lagstiftning, inköps- och upphandlingspolicyn och riktlinjer för inköp och upphandling följs inom verksamheten. Det resulterar i att kunskapsnivån kring inköp och upphandlingar bland beställarna är bristfällig, vilket kräver mycket resurser i form av stöttning och vägledning från upphandlingsenheten. Därutöver finns en stor variation i antalet beställare bland förvaltningarna, där det i vissa finns ett stort antal beställare och i andra ett fåtal. Ekonomistaben och upphandlingsenheten är kritisk till det stora antalet beställare i förvaltningarna med hänvisning till bristande kompetens.

3.3 Tyresö Bostäders upphandlingsprocess är eftersatt

Intervjuade beskriver att upphandlingsprocessen i Tyresö Bostäder AB (TyBo) under lång tid varit ett icke prioriterat område. Roll- och ansvarsfördelningen inom TyBo, och mellan TyBo och kommunen, har varit otydlig då båda aktörerna saknat en ändamålsenlig upphandlingsorganisation. Hela upphandlingsprocessen, från inköp till uppföljning, har därför blivit lidande. Direktupphandlingar lyfts fram som en särskild brist. Det finns en historik inom bolaget att inte upphandla, utan helt enkelt vända sig till en lokal företagare som "alltid har varit leverantör" och göra inköp därifrån. Därutöver har TyBo ingen avtalsdatabas och har endast tillgång till grundläggande delar av kommunens avtalsdatabas TendSign. Det pågår en översyn om även TyBo kan använda sig av alla funktioner i TendSign. I dagsläget krävs manuell hantering vilket medför risker och försvårar avtalsuppföljningen.

2022 genomförde en extern konsult en övergripande granskning av inköpsmönster och avtalstrohet i TyBo. Ett antal brister identifierades och den sammanfattande slutsatsen var att det finns en rad områden för bolaget att arbeta vidare med för att stärka den interna kontrollen i processen för inköp och upphandling. Under 2022 har TyBos ledningsgrupp bytts ut och upphandlingsprocessen satts i fokus, något som även kommunen märkt av. Bland annat har upphandlingsorganisationen stärkts genom att ansvarsfördelningen tydliggjorts, delegationsordningen reviderats, framtagande av nya rutinbeskrivningar påbörjats och en inköpschef anställts. En åtgärdsplan har tagits fram. Nedan följer en lista av bolagets påbörjade och planerade aktiviteter kopplat till upphandlingsprocessen:

- ▶ Upphandlingsplan (påbörjad)
- ▶ Utbildning LOU (påbörjad)
- ▶ Uppföljning av avropsvolym för respektive avtal (påbörjad)

² Personuppgiftsbiträdesavtal.

- ▶ Mappstruktur avtalsdata (påbörjad)
- ▶ Rutiner upphandling och avrop ramavtal (planerad)
- ▶ Framtagning av mallar (planerad)
 - Upphandlingsstrategi
 - Avropsmall från ramavtal
 - Tilldelningsbeslut
- ▶ Rapporteringsmall för inköpschef (planerad)

Av intervjuade framgår att omorganiseringen görs i syfte att skapa ordning och reda samt förändra beteendemönster i bolaget. Förändringsarbetet är pågående men det kommer ta tid innan beteendemönster ändras, uppger intervjuad. Samarbetet med upphandlingsenheten har förbättrats under 2022, bland annat genom att TyBo genom upphandlingsenheten tillsammans med övriga förvaltningar ska börja planera nästkommande års upphandlingsbehov.

Samverkansformerna mellan upphandlingsenheten och TyBo stipuleras i en överenskommelse om samordnad upphandling inom kommunkoncernen mellan parterna enligt Tyresö Bostäders AB ägardirektiv. Under 2022 har en ny föreslagen debiteringsmodell varit föremål för diskussion där parterna vid tidpunkten för granskningen inte är överens kring innehållet. En ny överenskommelse ska signeras under 2023 där debiteringsmodellen står i centrum.

3.4 Ansvarsfördelningen framgår därutöver av nämndernas delegationsordningar

Under 2022 har flertalet nämnders delegationsordningar reviderats där ansvarsfördelningen och behörigheten att fatta beslut av upphandlingar har angivits. Ansvarsfördelningen har tydliggjorts utifrån otydligheter kring upphandlingsområdet där det i delegationsordningarna tidigare saknats uppgifter om upphandlingar. Samtliga nämnders delegationsordningar, med undantag från kultur- och fritidsnämnden, har reviderats. Tyresö Bostäders AB delegationsordning har också reviderats under 2022.

I de delegationsordningar som har reviderats har chefer normalt sett behörighet att göra inköp upp till direktupphandlingsgränsen samt avrop och förnyade konkurrensutsättningar från kommunens egna ramavtal och ramavtal som kommunen upphandlat gemensamt med andra kommuner. Beloppsgränsen för direktupphandlingar framgår inte. Det framgår därutöver att samråd ska ske med upphandlingschef. Hur attesträtten ska fördelas framgår av attestreglemente. Beloppsgränser för attest fastställs av ekonomidirektören.

3.5 Ansvarsfördelningen är inte lika tydlig i praktiken som i styrdokumentet

Intervjuade inom både upphandlingsenheten och respektive förvaltning vittnar om att upphandlingsprocessen varit ett lågt prioriterat område i kommunen. Det synliggörs genom bristande styrning, otydlig ansvarsfördelning, underbemanning och generellt låg kunskapsnivå om kommunens riktlinjer och om upphandlingslagstiftning. Det resulterar i vad som benämns som oordning i upphandlingsprocessen. Exempelvis beskrivs att det råder oklarheter kring specifika avtalsvillkor, otydlighet kring vart ingångna avtal finns, bristande kommunikation och att mycket kommunikation sker via mejl istället för via kontaktformulär som angivits i policy och riktlinjer/rutiner. Inom samhällsbyggnadskontoret har det historiskt funnits och delvis finns än idag, en stor eftersläpning av upphandlingar.

Personalomsättningen har historiskt varit omfattande inom upphandlingsenheten. 2020 genomfördes en omorganisering av upphandlingsenheten. Innan dess fanns operativa inköpare och upphandlingskoordinatorer på upphandlingsenheten. Deras uppgift var att utföra direktupphandlingar och hantera löpande administrativa arbetsuppgifter, såsom

funktionsbrevlåda, avtalskatalog, dokumenthantering och arkivering. Dessa funktioner har allt eftersom ersatts med upphandlare i syfte att hantera en ökad mängd upphandlingsuppdrag samtidigt som de administrativa arbetsgifterna också har varit ökande. Den administrativa bördan beskrivs därför som betungande. Enligt upphandlingschefen bemannas upphandlingsenheten av få personer i jämförelse med andra jämförbara kommuner. Under 2022 påbörjades ett omfattande förändringsarbete som fortsatt pågår. Året beskrivs mot bakgrund av detta som prövande och enheten är fortsatt underbemannad och planerade upphandlingar står i kö att genomföras. Samtidigt beskriver intervjuade tjänstepersoner i förvaltningarna att de önskar mer hjälp från upphandlingsenheten.

Till följd av uppmärksammade brister i roller och ansvarsfördelning mellan upphandlingsenheten och förvaltningar/kontor har det under 2022, i samband med att nuvarande upphandlingschef tillträdde, påbörjats ett förändringsarbete. Det har tillsatts fler tjänster med syftet att anställa upphandlare med strategisk och taktisk kompetens för att förbättra kvaliteten och öka affärsmässigheten i kommunens upphandlingar. Därutöver ska roll- och ansvarsfördelningen tydliggöras genom att under 2023 revidera och implementera riktlinjer/rutiner. Samtidigt framhävs att det fortsatt är en lång resa att få respektive verksamhet i förvaltningarna att prioritera upphandlingsprocessen i planeringen och att det vid tidpunkten för granskningen är för tidigt att märka framsteg. Enligt upphandlingschef behövs det tillföras eller frigöras personella resurser både i implementeringsfasen av reviderade riktlinjer/rutiner och för att genomföra upphandling, inköp och avtalsförvaltning/-uppföljning så att efterlevnad av LOU och kommunens egna styrdokument kan säkerställas.

3.6 Bedömning

Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen i styrdokumentet i huvudsak är tydlig men att det i praktiken under en lång tid varit otydligt vem som gör vad. Detta till följd av att upphandlingsfrågan varit nedprioriterad. Vi ser allvarligt på att upphandlingsenhetens brist på tillräckliga personella resurser har resulterat i att respektive förvaltning inte har kunnat erbjuda den hjälp som styrande dokument stipulerar. Vidare bedömer vi det vara en brist att alla förvaltningar inte har en inköpsorganisation som inkluderar certifierade inköpare och en avtalscontroller. Detta för att säkerställa följsamhet till LOU och en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Vi bedömer det vidare vara en brist att ansvarsfördelningen mellan Tyresö kommun och Tyresö Bostäder AB under en lång tid varit otydlig samt att upphandlingsprocessen i TyBo har varit ett nedprioriterat område. Vi ser positivt på de förändringar som skett inom TyBo under 2022, däribland att upphandlingsorganisationen stärkts och att en åtgärdsplan har tagits fram med beskrivningar av planerade åtgärder. Vi bedömer det som angeläget att förändringsarbetet fortskrider skyndsamt och att det prioriteras den närmsta tiden.

Vi ser positivt på den utvecklingsprocess som initierats under 2022 och bedömer det som centralt att upphandlingsprocessen prioriteras för att kunna hantera kommunens samlade upphandlingsbehov.

4. Styrning och systemstöd

4.1 Styrande dokument är inte uppdaterade

Av kommunens inköps- och upphandlingspolicy framgår att upphandlingsenheten ska verka för att beslutade upphandlingar enligt upphandlingsplanen blir genomförda inom utsatt tid. Det beskrivs inte närmare vad upphandlingsplanen ska innehålla. En upphandlingsplan innehåller vanligtvis information om upphandlade myndighets upphandlingsbehov kommande år/åren. Av intervjuer framgår att upphandlingsplanen, till följd av att upphandlingsprocessen under en lång tid varit icke prioriterad i kommunen, har varit bristfällig. Sedan 2022 har säkerställandet av en fullständig och uppdaterad upphandlingsplan varit ett prioriterat område. Det kvarstår dock fortsatt arbete för att komma i mål med att uppdatera upphandlingsplanen enligt kommunens upphandlingsbehov. Däribland framställs förvaltningarnas kommunikation via mejl istället för via upprättad upphandlingsblankett som en försvårande omständighet.

Kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy ska kompletteras med kommunövergripande riktlinjer för avrop, inköp och upphandling som gäller för förvaltningsorganisationen. Utöver inköps- och upphandlingspolicyn har kommunen följande styrdokument inom området:

- ▶ Investeringspolicy för Tyresö kommun och dess bolag (2021)
- ▶ Inköps- och upphandlingsriktlinjer (2016)
- ▶ Rutin för direktupphandling (2014)
- ▶ Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal (2012)

Det finns inga nämnd-/förvaltningsspecifika rutiner eller riktlinjer. Vi noterar att riktlinjerna/rutinerna är av olika ålder och att flera innehåller inaktuella hänvisningar rörande exempelvis beloppsgränser. Vi noterar därtill att fullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy samt ovanstående riktlinjer/rutiner inte behandlar huruvida hela kommunkoncernen, det vill säga även TyBo, omfattas. Ansvarsfördelningen tydliggörs istället i en överenskommelse om samordnad upphandling inom kommunkoncernen, där det bland annat framgår att kommunens rutin för upphandlingar ska följas av TyBo.

Det har under 2023 påbörjats en översyn av dokumentationen som ska revideras och beslutas av kommunstyrelsen under året. Behovet uppges framförallt vara att uppdatera beloppsgränser och tydliggöra roll- och ansvarsfördelning.

4.2 Avsteg görs från rutinen för direktupphandling

Inköps- och upphandlingsriktlinjen syftar till att stödja inköps- och upphandlingspolicyn. Den ger en vägledning i hur medarbetare ska agera vid inköp och upphandling. I riktlinjen tydliggörs samverkan och ansvar i upphandlingsprocessen mellan upphandlingsenheten och förvaltningarna. Av riktlinjen framgår lagstiftning och principer rörande direktupphandling samt kommunens förhållningssätt och vägledning för hur de olika stegen i en direktupphandling ska genomföras:

- ▶ Innan en direktupphandling får genomföras ska beställare kontrollera om det finns redan existerande och tillämpliga avtal. Om ingen befintlig avtalad leverantör kan leverera behovet ska direktupphandlingsformuläret på intranätet fyllas i.
- ▶ Vid direktupphandlingar till ett värde mellan 20 000-100 000 kr ansvarar respektive förvaltning för direktupphandlingen. Genom ett formulär ska samtlig dokumentation bifogas och skickas till upphandlingsenheten. Vid

direktupphandlingar inom detta beloppsspänn bör (*kursivering, vår anmärkning*) minst tre leverantörer tillfrågas.

- ▶ Vid direktupphandlingar överstigande 100 000 kr ska ett formulär fyllas i av beställaren. Därefter genomförs direktupphandlingen av upphandlingsenheten tillsammans med beställaren. Minst tre leverantörer ska tillfrågas. Upphandlingsenheten ansvarar för diarieföring och arkivering.

Vid behov av en vara eller tjänst som överstiger gränserna för direktupphandling ska kommunen genomföra upphandlingen enligt av riktlinjen beskriven process. Vi noterar att det av riktlinjen inte framgår vilken beloppsgräns som gäller för direktupphandlingar av varor och tjänster. Av rutin för direktupphandlingar framgår att gränsen är 505 800 kr (*700 000 kr för 2022, vår anmärkning*). I övrigt framgår samma uppgifter om direktupphandlingar i direktupphandlingsrutinen som i inköps- och upphandlingsriktlinjen. Därutöver finns information om direktupphandlingar på intranätet där rätt beloppsgränser framgår.

Vid intervjuer beskrivs att det historiskt förekommit bristande följsamhet till kommunens rutiner för direktupphandlingar. Vad som bland annat nämns är att det från och med pandemin 2020 har gjorts avsteg från stipulerad ansvarsfördelning då respektive förvaltning själv har genomfört direktupphandlingar överstigande 100 000 kr, utan upphandlingsenhetens hjälp eller vetskap. Orsakerna som anges är flera. Däribland att upphandlingsenheten under pandemin inte hade tid att avsätta till följd av personalbrist, ett utökat behov av att genomföra annonserade upphandlingar utan att antalet upphandlare tillförts samt till följd av den tidigare beskrivna ökade administrativa bördan. Därutöver beskrivs den nedlagda tiden per upphandlingar ha varit ökande till följd av bristande kunskap och erfarenhet bland flertalet beställare, däribland externa konsulter, och chefer i förvaltningarna. Avsteget från skrivningarna i styrande dokumentationen beslutades aldrig politiskt, utan var endast en muntlig överenskommelse som kommunicerades till förvaltningarna. Enstaka förvaltningar uppger att de inte har kännedom om att avsteget från rutinerna för direktupphandlingar ägde rum. Avsteget från följsamheten till rutinen finns i stor utsträckning kvar i kommunen idag vilket resulterar i otydliga ansvarsförhållanden och stundtals bristande hantering av direktupphandlingar.

Ytterligare identifierade brister i vad gäller direktupphandling är att många kommunicerar till upphandlingsenheten via mejl i stället för via kontaktformulär. Konsekvenser till följd av detta är att ärenden faller mellan stolarna, att det blir svårt att upprätta en tydlig överblick över vilka direktupphandlingar kommunen genomfört och vilka direktupphandlade avtal som finns och när de löper ut. Det resulterar i att direktupphandlade avtal löper ut utan någons vetskap samtidigt som kommunen fortsätter köpa från leverantören utan avtal eller att de totala inköpssummorna under ett år överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Tre sådana brister har nyligen uppmärksammats av upphandlingsenheten, däribland textilslöjdsmaterial, maskinsäkerhetsöversyn/maskiner och reservdelar för trä- och metallslöjd samt skadedjurssanering.

4.3 Avtalsuppföljning har under lång tid varit ett nedprioriterat område i kommunen

Uppföljning och utvärdering av avtal ska följa särskild rutin. Respektive förvaltningschef ansvarar för att årligen följa upp och analysera förvaltningens följsamhet till tecknade avtal. Upphandlingsenheten ansvarar för att genom Skatteverket kontinuerligt kontrollera att leverantörer betalar skatt och sociala avgifter samt följer angivna avtalsvillkor. Respektive förvaltning ansvarar för att efter avtalstecknande, i enlighet med upprättad avtalsuppföljningsplan, kontinuerligt kontrollera att kraven i upphandlingen uppfylls samt att dokumentera genomförda uppföljningar i enlighet med avtalsuppföljningsprocessen.

Av intervjuer framgår att rutinen i begränsad utsträckning följs av förvaltningarna. Det saknas bland annat kännedom om rutinen vilket resulterar i otydlig ansvarsfördelning. Förvaltningarna har, i varierande utsträckning, begränsad kännedom om sitt avtalsuppföljningsansvar i kombination med bristande stöd från upphandlingsenheten samtidigt som avsaknaden av ändamålsenliga systemstöd försvårar uppföljningen (se avsnitt 4.4). Uppföljning av hållbarhetskraven lyfts fram som särskilt bristande till följd av otydlig ansvarsfördelning. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen samt äldre- och omsorgsförvaltningen har varsin anställd avtalscontroller med särskilt ansvar för avtalsuppföljningar och framhåller att de har goda uppföljningsrutiner. Upphandlingsenheten har under 2022 anställt en avtalscontroller med ansvar för avtalsförvaltning och uppföljningar. Tjänsten har inte funnits tidigare. I uppdraget ingår inledningsvis att kartlägga kommunens arbete med avtalsuppföljning, för att därefter dels genomföra avtalsuppföljningar, dels förankra metoder för avtalsuppföljning i respektive förvaltning. Under 2022 har ett verktyg för avtalsuppföljning upphandlats (Merzell CLM) i syfte att underlätta processen.

4.4 Det saknas ändamålsenliga systemstöd

Upphandlingar annonseras i upphandlingssystemet TendSign, som även fungerar som kommunens avtalskatalog, i vilken samtliga ramavtal ska finnas publicerade.³ Kommunen har även ett e-handelssystem (Visma Proceedo) sedan 2017. Det huvudsakliga syftet med ett e-handelssystem är att spara tid och resurser genom att kommunen tydligt kan se det totala inköpsbehovet. E-handel innefattar processen efter tilldelat kontrakt till beställning, leverans och faktura. E-handel möjliggör också ökad avtalstrohet och förbättrade möjligheter till uppföljning och analys. Enligt intervjuade är dock intresset för att använda systemet lågt i organisationen.

Ekonomistaben ansvarar för kommunens e-handelssystem och upphandlingsenheten för kommunens avtalskatalog. Via e-tjänsterna kan förvaltningarna:

- ▶ Rapportera avvikelser (exempelvis bristande kvalitet eller felaktigt pris på varor/tjänster)
- ▶ Söka efter ramavtal
- ▶ Beställa varor från Proceedo

Av intervjuer framgår att avtalskatalogen inte är användarvänlig. Det är exempelvis svårt att hitta avtal med hjälp av sökfunktionen, som kräver specifika sökord. Det är enligt intervjuade alldeles för lätt att göra fel, exempelvis att avropa från fel avtal. Detta resulterar i att förvaltningarna gör inköp från fel avtal eller otillåtna direktupphandlingar utan vetskap om att det finns giltiga avtal.

Inom upphandlingsenheten finns önskemål om förtydligande i roll- och ansvarsfördelningen, bland annat genom att upphandlingsenheten istället för ekonomistaben ansvarar för e-handelsfunktionen. I nuläget beskrivs att det vore önskvärt om e-handelsfunktionen och inte upphandlaren ansvarar för att hålla artikel- och prislistor uppdaterade. Därutöver kritiserar avsaknaden av mål och nyckeltal för ökad e-handel samt att det inte finns tillräckliga resurser för att öka andel avtal som kan avropas i e-handelssystemet.

I kommunen finns inte ett spendanalysverktyg, det vill säga ett analysverktyg vars syfte är att underlätta analysen av en kommuns samlade inköp samt inköp inom respektive inköpskategori. Ett spendanalysverktyg hade exempelvis automatiskt kunnat varna när direktupphandlingar riskerar att överstiga beloppsgränsen. Det innebär att det i dagsläget kräver mycket manuell handpåläggning att spåra exempelvis fakturor till avtal då det saknas

³ Resten av Åsas kommenterar längre ned

ett referensnummer. Upphandlingsenheten beskriver att det är ett utvecklingsområde att utbilda förvaltningarna i vad de attesterar, det vill säga att kontrollera att fakturorna stämmer överens med avtalets prisbilagor, att prisbilagorna är uppdaterade etc. Sammantaget resulterar detta bland annat i att det är svårt att fastslå avtalstroheten, det vill säga följa upp vad det har gjorts för inköp och från vilka avtal. Kommunens överblick över sina inköp och avtal blir därför bristfällig.

4.5 Bedömning

Vi bedömer att upprättade styrande dokument inte är ändamålsenliga. Samtliga är ett antal år gamla och vi noterar att det finns inaktuella hänvisningar, olika begreppsanvändning samt vissa överlappningar av information.

Vi bedömer det också vara allvarligt att det gjorts avsteg från rutinen för direktupphandlingar sedan pandemins start 2020 samt att det saknas tillräcklig intern kontroll över vilka direktupphandlingar som genomförts. Det har resulterat i otydlighet kring roll- och ansvarsfördelningen avseende hanteringen av direktupphandlingar och en löpande risk att direktupphandlingar genomförs på felaktiga grunder.

En bristfällig upphandlingsplan resulterar enligt vår bedömning i att nämnderna inte gör en ändamålsenlig behovsanalys av nästkommande års upphandlingsbehov och att det därför saknas förutsättningar för att planera inköp och upphandlingar och arbeta proaktivt. Detta bedömer vi vara en brist.

Enligt vår bedömning är kommunens nuvarande struktur för avtalsuppföljning bristfällig. Det saknas ett övergripande ramverk för att bedriva riskbaserad avtalsuppföljning. En bristande uppföljning omöjliggör en ändamålsenlig inköpsprocess då avtalsuppföljningen och utvärderingen av tidigare avtalsperiod utgör en väsentlig del i förberedelsen av en ny upphandling, vilken i sin tur är avgörande för kvaliteten i förfrågningsunderlaget.

Slutligen bedömer vi kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning vara bristfälliga. Kommunen saknar vid tidpunkten för granskningen ett spendanalysverktyg. Sammantaget medför detta svårigheter att följa upp vilka avtal som finns, vilka inköp som görs inom och utanför avtal samt kommunens avtalstrohet.

5. Kompetens inom upphandlande verksamheter

5.1 Förvaltningarna vill se fler kompetenshöjande insatser

Upphandlingsenhetens medarbetare deltar på seminarier och webinarier arrangerade av SKR, i digitala utbildningar samt följer utvecklingen i andra kommuner genom omvärldsbevakning. Det beskrivs av intervjuade att antalet utbildningstillfällen har ökat då större fokus lagts på frågan.

När en förvaltning har identifierat ett behov av en upphandling ska de i samarbete med upphandlingsenheten strategiskt samordna upphandlingen. I praktiken sker det genom ett startmöte initierat av upphandlingsenheten. Vid startmötet sker den enda utbildningen i LOU som förvaltningarna får ta del av, då ansvarig upphandlare informerar om lagstiftningen och kommunens regelverk. Det sker inga löpande utbildningstillfällen eller annan informationsförmedling för nyanställda.

Intervjuade upphandlare vid upphandlingsenheten beskriver att detta inte är tillräckliga utbildningsinsatser och att det är en orsak till förvaltningarnas bristande kunskaper i LOU. En särskild identifierad brist är förvaltningarnas bristande kunskaper i att formulera krav i upphandlingar. Enligt uppgift finns det ibland orimliga förväntningar på vilka krav som kan ställas, vilket skapar onödiga konflikter. Det försvaras av att vem som helst kan vara kravställare. Ytterligare utbildningsinsatser i direktupphandlingsförfarandet beskrivs därför vara nödvändigt.

I dagsläget omfattar introduktionsutbildningen för chefer upphandlingsfrågor. I övrigt utbildas inte förvaltningarna i LOU, varken genom interna eller externa utbildningar. Konsekvensen blir att ansvaret att vidareförmedla kunskaper till övriga medarbetare på förvaltningarna vilar på cheferna, men då många chefer har bristande kunskaper i LOU så förmedlas lätt felaktig information. Förvaltningarna efterfrågar mer utbildning och fler kompetenshöjande insatser avseende LOU och kommunens interna regelverk.

5.2 Bedömning

Förvaltningarna får endast ta del av utbildning och andra kompetenshöjande insatser vid startmötet vid en ny upphandling tillsammans med upphandlingsenheten, vilket vi bedömer vara otillräckligt. Kunskaper i LOU framställs som ett prioriterat utvecklingsområde av såväl upphandlingsenheten som av förvaltningarna. Vi bedömer att det bör genomföras kontinuerliga utbildningsinsatser i LOU och kommunens interna regelverk, för att säkerställa följsamhet till lagstiftning och kommunens styrande dokument.

6. Riskbedömningar

6.1 Upphandlingsprocessen har inte riskvärderats och bedömts i internkontrollplaner

Riskhanteringsprocessen i Tyresö kommun följer kommunens styrprocess och består av riskinventering, riskanalys, utforma en riskhanteringsplan, utforma en kontrollplan, genomförande av riskhanteringsåtgärder samt uppföljning och återrapportering efter genomförda åtgärder. Riskanalys görs en gång per år i samband med upprättande av kommun-/nämnd-/verksamhets-/enhetsplan. Utifrån analysen upprättas en riskhanteringsplan som inkluderas i kommun-/nämnd-/verksamhets-/enhetsplan. Åtgärder ska genomföras kontinuerligt enligt upprättad plan. Uppföljning genomförs i samband med delårsrapportering och i verksamhetsberättelsen. På verksamhets- och enhetsnivå görs uppföljningar mer frekvent.

I kommunstyrelsens nämnd- och förvaltningsplan för 2022 framgår ett antal gemensamma risker för centrala staber, samt risker som bedömts behövt lyftas till en övergripande nivå. Sju identifierade risker kategoriseras utifrån fyra områden, eller "typ av risk"; omvärld, medarbetare, verksamhet, finansiell. Det finns inga identifierade risker med bäring på upphandlingsprocessen eller avtalsuppföljning. Detsamma gäller för samtliga övriga granskade nämnder. En intervjuad lyfter oklar ansvarsfördelning som en orsak och framhåller att det bör vara kommunstyrelsen och upphandlingsenhetens ansvar att hantera risken. I och med att risken inte hanteras i nämndernas riskhantering genomförs inga kontrollerande fördjupade stickprovskontroller av följsamhet till LOU.

6.2 Bedömning

Vi bedömer att ingen av granskade nämnder och styrelse genomfört adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna för bristande följsamhet till LOU. Att så inte sker är en väsentlig brist. Väsentliga risker har identifierats rörande otillåtna köpbeteenden och bristfällig avtalsuppföljning, men inte genom en risk- och konsekvensanalys. Det saknas en helhetssyn i kommunen i åtgärderna för att minska dessa risker. Konsekvensen är enligt vår bedömning att styrelse och nämnderna utövar en bristande styrning av hur följsamhet till LOU ska säkerställas inom kommunen samt att det inte genomförs tillräckliga kontrollaktiviteter för att upptäcka brister och möjlighet att åtgärda dessa. Här bör centrala kontroller eller utvärdering av genomförda kontroller övervägas i kombination med att respektive nämnd genomför kontroller lokalt.

7. Fördjupning genom stickprov

7.1 Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument

För att få en bild av upphandlingsprocessen och efterlevnad av lagstiftning samt kommunens egna styrdokument har ett stickprov genomförts. Stickprovet är baserat på ett riskurval. Det innebär att upphandlingar inom verksamhetsområden med högre risk har valts ut för granskning. Risken kan avse väsentliga värden, typ av upphandling eller andra faktorer som bedömts relevanta.

Totalt har nio leverantörer som fakturerat kommunen under 2022 valts ut och granskats. Av dessa överstiger sju direktupphandlingsgränsen (700 000 kr, 2022-02-01) och resterande två understiger direktupphandlingsgränsen men överstiger beloppet 100 000 kr och kräver därför adekvat dokumentation. Uppgifter avseende antal fakturor avser perioden 2022-01-01 till 2023-01-31.

För samtliga leverantörer har all tillgänglig dokumentation begärts in. Det avser:

- ▶ Anbudsförfrågan
- ▶ Anbud
- ▶ Anbudsöppningsprotokoll (endast över direktupphandlingsgränsen)
- ▶ Ev. separat bedömningsmatris
- ▶ Tilldelningsbesked
- ▶ Avtal
- ▶ Dokumentation av direktupphandlingar (endast under direktupphandlingsgränsen)

Bedömningen av stickprovet har kategoriserats i tre nivåer vilka presenteras i tabellen nedan:

Bedömning	Färgkod
Ej tillräckligt: Underlag saknas eller har stora brister.	RÖD
Delvis tillräckligt: Underlag finns, men har brister.	GUL
Tillräckligt: Underlag finns, och är i allt väsentligt tillräckligt.	GRÖN

I tabellen nedan presenteras resultatet av stickprovet med kommentarer och bedömning enligt ovan beskrivna kategorier. Efter tabellen redogörs en sammanfattning av iakttagelserna. I nästa avsnitt redovisas mer utförliga kommentarer kopplat till mottagna underlag.

Leverantör	Upphandlande förvaltning, kontor, enhet	Antal fakturor	Belopp (kr)	Kommentar EY	Bedömning
Hako Ground & Garden AB (ADDA)	Samhällsbyggnadskontoret	14	1 905 560	Kommunens är avropsberättigad på ADDA:s (SKR) ramavtal för Parkmaskiner och gräsklippare 2019. Vi har tagit del av korrekt avropsdokumentation.	GRÖN

Gottlieb Paludan Architects	Samhällsbyggnadskontoret	11	1 892 594	Underlag finns men anbudsfrågan och bedömningsmatrix saknas.	GUL
Videnc AB (tidigare Datacenter)	IT-enheten	22	1 874 497	Felaktig upphandling enligt LOU då leverantör upphandlats utan föregående annonsering trots att förutsättningar för detta fanns.	RÖD
Handelsbröderna i Tyresö AB (ICA)	Kommunövergripande	991	1 766 519	Dokumentation saknas. Ingen upphandling har skett, inköp sker utan avtal via e-faktura.	RÖD
Ifous forskningsinstitut	Barn- och utbildningsförvaltningen	8	1 586 850	Avtalet avser deltagande i forskningsprojekt. Upphandlingsregler ej tillämpningsbara. Dokumentation korrekt.	GRÖN
-(streck)		35	923 780	Se information i fotnot.	Ej tillämpbart.⁴
Center for Mindfulness Sweden AB	Äldre- och omsorgsförvaltningen	3	707 900	Underlag saknas. Avtal finns men saknar underskrift. Direktupphandling har gjorts med hänvisning till bilaga 2 i LOU, Personalutbildning. Tre leverantörer har inte tillfrågats.	RÖD
Kallionen & Jonasson AB	Samhällsbyggnadskontoret	1	700 000	Dokumentation mottagen, avtal finns. Totalbelopp för upphandling är 1 750 000 kr. 700 000 kr avser en delbetalning 2022.	GRÖN
Gudmund Israelssons Ingenjörbyrå AB	Samhällsbyggnadskontoret	16	588 933	Avtal finns men har löpt ut och är inte giltigt vid inköpets tidpunkt. Övrig	RÖD

⁴ I leverantörsreskontran saknas information om leverantören då det endast står ett streck (-) i lista på leverantörer. Organisationsnumret kunde dock koppla hela summan om 923 780 kr till ett enligt Svensk Handel misstänkt bluffföretag vid namn Web Hosting Solutions 24 AB. Kommunen har dock kunnat påvisa att leverantörer som har namn - (streck) är i ett tidigt flöde i Proceedo och har inte lagts upp i kommunens leverantörsregister. När nya, okända leverantörer dyker upp kontrolleras de mot betalkontroll. Är de godkända enligt betalkontrollerna och det är fakturor som ska betalas och hanteras i fakturaflödet läggs leverantören upp och fakturan läses om för att matcha mot rätt leverantör. Bland dessa finns fem fakturor till Web Hosting Solutions 24 AB till ett värde av 19 500 kr. Samtliga fakturor är makulerade av kommunen och har inte betalats till leverantör.

				dokumentation saknas.	RÖD
Cultor Team AB	Barn- och utbildningsförvaltningen	3	561 600	Avtal finns, men nödvändig dokumentation av direktupphandling saknas.	

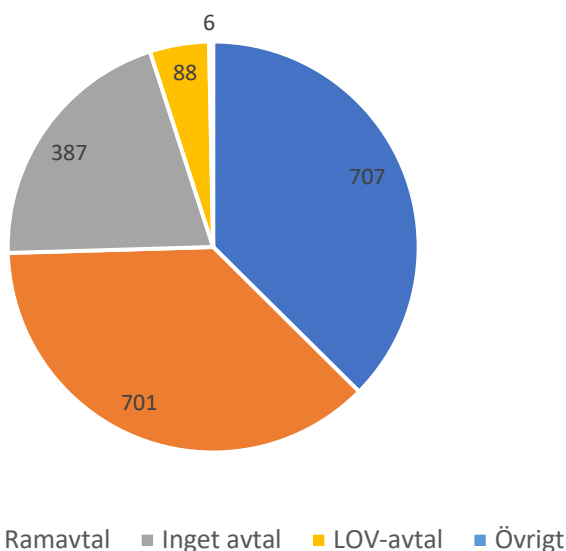
Av stickprovet framkommer väsentliga brister. Våra noteringar utvecklas nedan:

- ▶ **Videncas AB:** Konkurrensverket har med anledning av en felaktigt utförd upphandling på IT-kontoret inom kommunstyrelseförvaltningen yrkat om 450 000 kronor i upphandlingsskadeavgift den 29 september 2022. Enligt Konkurrensverket har Tyresö kommun brutit mot LOU genom att ingå avtal om hyra av virtualiseringsplattform och köp av tillhörande tjänster utan föregående annonsering, trots att förutsättningar för detta saknades. Revisorerna har uppmärksammat upphandlingen och fått svar från kommunstyrelsen den 2022-11-28.
- ▶ **Handelsbröderna i Tyresö AB (ICA):** Vi har inte erhållit någon dokumentation. Alla förvaltningar handlar via e-faktura, däribland fikabröd. Det finns inget avtal med leverantören, alla inköp har således skett utan avtal. Enligt svar från upphandlingsenheten rör det sig om ett mindre belopp egentligen, drygt 300 000 kr. Övriga delen av det totala beloppet har vi inte kunnat verifiera vad det avser.
- ▶ **Center for Mindfulness Sweden AB:** Direktupphandling med hänvisning till bilaga 2 i LOU, Personalutbildning. Det innebär att gränsen för direktupphandling är 7,8 mnkr. Vi har inte erhållit någon dokumentation av upphandlingen förutom ett avtal som saknar underskrift. Enligt uppgift skedde direktupphandlingen tillsammans med upphandlingschefen.
- ▶ **Gudmund Israelssons Ingenjörbyrå AB:** Avtalet gick ut 2019. Det saknas upphandlingsunderlag för det avtal som finns. Vi kan av mottaget underlag inte verifiera huruvida det finns en förlängning som medger fakturering under 2022. Det avtal vi mottagit har ett sista slutdatum 2019-01-07.
- ▶ **Cultor Team AB:** Leverantören har direktupphandlats med rätt förfarande, men dokumentation saknas. Tre leverantörer har inte tillfrågats, direktupphandlingen har inte dokumenterats enligt gällande rutin då förfrågan skedde per telefon och avtalet har inte diarieförts och arkiverats.

7.1.1 Övriga iakttagelser utifrån stickprov

Tyresö kommun har under 2022 gjort inköp för 1 889 miljoner kronor enligt granskad leverantörsreskontra, det vill säga knappt 1,9 miljarder kronor. Av dessa har ett totalt belopp om 387 miljoner kronor (20,5 procent) fakturerats av leverantörer som antingen saknar avtal med kommunen, eller har giltiga avtal som inte finns i avtalsdatabasen.

Kommunens totalt fakturerade belopp 2022 (mnkr)



Att göra inköp utanför avtal strider mot LOU och kan, förutom ökad risk för korruption och stora förtroendesador, resultera i ekonomiska sanktioner genom upphandlingsskadeavgifter. Stickprovet visar också att det gjorts inköp med giltiga avtal av de 387 miljoner kronorna som har fakturerats av leverantörer vars avtal inte finns med i avtalsdatabasen. Det innebär att det finns en stor mängd avtal som inte finns med i kommunens avtalsdatabas. Intervjuade inom ekonomistaben beskriver att det är vanligt förekommande att avtal och fakturor finns ute i förvaltningarna utan ekonomistabens och upphandlingsenhetens vetskap. Det ökar riskerna för avsteg från LOU och felaktigt genomförda inköp.

7.2 Bedömning

Resultatet av stickprovet visar på allvarliga brister inom upphandlingsområdet. Merparten av granskade upphandlingar påvisar brister. Vissa av dessa bedömer vi vara allvarliga. Vår bedömning baserat på det genomförda stickprovet är därför att granskade nämnder/styrelser inte fullt ut efterlever upphandlingslagstiftning och kommunens styrdokument. Bedömningen baseras på att det enbart är tre av tio som bedöms ha tillräckligt dokumenterat upphandlingsunderlag. Bedömningen baseras på vad Konkurrensverket bedömer bör dokumenteras i samband med upphandling. Vi bedömer att det utan tillräcklig dokumentation finns risk att kommunen inte kan säkerställa efterlevnad av grundläggande principer för offentlig upphandling, icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Det föreligger enligt vår bedömning risk att flera inköp är otillåtna direktupphandlingar.

Resultatet av stickprovet visar att kommunens inköps- och upphandlingsarbete påvisar brister som bör åtgärdas omgående. Sammantaget visar resultatet på för många avvikelser för att kommunens interna kontroller i dessa frågor ska bedömas vara tillräckliga. Enligt vår bedömning bör Tyresö kommun skyndsamt fortsätta implementeringen av att stärka upphandlingsorganisationen och öka medvetenheten om LOU i hela organisationen.

8. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
<p><i>Följer granskade nämnder och styrelser lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?</i></p> <ul style="list-style-type: none">○ Är de styrande dokumenten tillräckligt tydliga avseende upphandling och inköp i kommunkoncernen?○ Är de styrande dokumenten uppdaterade?	<p>Nej. Genomförd stickprovsgranskning visar på allvarliga brister. Därutöver har det sedan pandemin 2020 gjorts avsteg från riktlinjen för direktupphandlingar vilket resulterat i otillåtna direktupphandlingar.</p> <ul style="list-style-type: none">○ Delvis. De styrande dokumenten beskriver roll- och ansvarsfördelningen genom hela upphandlingsförfarandet förhållandevis tydligt, men granskningen visar att de inte efterlevs i praktiken.○ Nej. Samtliga styrande dokument är ett antal år gamla och vi noterar att det finns inaktuella hänvisningar, olika begreppsanvändning samt vissa överlappningar av information. Beloppsgränsen för direktupphandlingar har inte reviderats på flera år och stämmer därför inte överens med nuvarande lagstiftning.
<p><i>Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp?</i></p>	<p>Nej. Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen i styrdokumentet beskrivs förhållandevis tydligt men att det i praktiken under en lång tid varit ottydligt till följd av att upphandlingsfrågan varit nedprioriterad. Upphandlingsenhetens brist på tillräckliga personella resurser har resulterat i att respektive förvaltning inte har kunnat erbjudas den hjälp som styrande dokument stipulerar. Vidare behöver gränssnittet mellan upphandlingsenhetens ansvar och den övriga organisationens ansvar tydliggöras för att säkerställa förutsättningar för ändamålsenliga upphandlingsprocesser. Vi noterar och ser positivt på att det under 2022 initierats ett förändringsarbete.</p>
<p><i>Säkerställer granskade nämnder och styrelser att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att genomföra upphandlingar?</i></p>	<p>Nej. Kompetensen bland förvaltningarna rörande LOU är låg vilket bedöms vara en bidragande orsak till brister i upphandlingsförfarandet. Upphandlingsenheten tillhandahåller inga kompetenshöjande insatser till förvaltningarna mer än vid introduktionsmötena inför en upphandling. Till följd av upphandlingsenhetens brist på personella resurser har de tidigare inte kunnat säkerställa förvaltningarna tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar. Under 2022 har dock fler personer anställts och vid granskningens tidpunkt bedöms förvaltningarna till stor del ha tillräckligt stöd. Vi bedömer att de kompetenshöjande insatserna behöver stärkas.</p>
<p><i>Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet? (t.ex. rörande avtalstrohet och avtalsuppföljning)</i></p>	<p>Nej. Vi bedömer att ingen av granskade nämnder och styrelse genomfört adekvata riskanalyser på rätt nivå för att minska riskerna för bristande följsamhet till LOU. Konsekvensen är enligt vår bedömning att styrelse och nämnderna utövar en bristande styrning, kontroll och uppföljning för hur följsamhet mot LOU ska säkerställas inom kommunen samt att det inte genomförs tillräckliga kontrollaktiviteter för att upptäcka brister och möjliggöra att dessa åtgärdas.</p>

Stockholm den 29 mars 2023

Anja Nilsson Roos
EY

David Leinsköld
EY

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Upphandlingschef (upphandlingsenheten)
- ▶ Kategorisansvarig upphandlare kommunstyrelseförvaltningen (upphandlingsenheten)
- ▶ Kategoriansvarig upphandlare arbetsmarknads- och socialförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen samt kultur- och fritidsförvaltningen (upphandlingsenheten)
- ▶ Kategoriansvarig upphandlare samhällsbyggnadskontoret (upphandlingsenheten)
- ▶ Avtalscontroller (upphandlingsenheten)
- ▶ Enhetschef ekonomistyrning (kommunstyrelseförvaltningen)
- ▶ Systemförvaltare (Procedo) ekonomistyrning (kommunstyrelseförvaltningen)
- ▶ Koordinator/inköpsamordnare/avtalscontroller arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- ▶ Biträdande förvaltningschef arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- ▶ Skolchef gymnasium och vuxenutbildning/inköpsamordnare barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef kultur- och fritidsförvaltningen
- ▶ Enhetschef projektavdelningen samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Byggprojektledare projektavdelningen samhällsbyggnadskontoret
- ▶ Avtalscontroller äldre- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Verksamhetschef myndighet äldre- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Interim VD/ekonomichef Tyresö bostäder
- ▶ VD Tyresö bostäder
- ▶ Härutöver har ett antal ansvariga avtalsägare ingått i stickprovet.

Granskad dokumentation

- ▶ Kommunplan 2022-2025 med budget för 2022
- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy (2016/KS0043003)
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen (2020/KS0267006)
- ▶ Bolagsordning för Tyresö Bostäder AB (KS/20210258)
- ▶ Ägardirektiv till Tyresö Bostäder AB och dess dotterbolag (2021/KS0259)
- ▶ Åtgärdsplan gällande upphandling och inköp 2022-09-13, Tyresö Bostäder AB
- ▶ Överenskommelse om samordnad upphandling, Tyresö Bostäder AB
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning (2022/KS0086003)
- ▶ Barn- och utbildningsförvaltningens delegationsordning (2022/BUN0069003)
- ▶ Byggnadsnämndens delegationsordning (BNS-2022-390)
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning (2021/KFN0021003)
- ▶ Arbetsmarknads- och socialnämndens delegationsordning (2022/ASN0132)
- ▶ Äldre- och omsorgsnämndens delegationsordning (2022/ÄON0010)
- ▶ Inköps- och upphandlingsriktlinjer (2016/KS0269)
- ▶ Beslut om rutin för direktupphandling (2014/KS0447 003)
- ▶ Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal
- ▶ Riktlinjer för riskhantering och internkontroll

Bilaga 2 Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksammat följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen gäller för köp av byggtreprenader, varor och tjänster. Grundprinciperna i offentlig upphandling är objektivitet och öppenhet. Upphandlande myndigheter får inte vara lojala mot det egna närområdets leverantörer eller mot tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på en affärsmässig grund. Valet ska utgå från vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren och alla leverantörer ska därför ha möjlighet att tävla om kontraktet på samma villkor i en upphandling.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 700 000 kr (fr.om. februari 2022) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling anges att värdet av ett avtal ska inkludera det maximala belopp som kan komma att betalas under avtalstiden, inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler. Man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

COSO-ramverket för intern kontroll

Det finns varken för kommuner, företag eller andra organisationer en formellt fastställd standard för hur den interna kontrollen ska hanteras. I praktiken har dock en amerikansk standard blivit dominerande: The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Målet med COSO och intern kontroll är att säkerställa att risker undviks och ge en trygghet i att organisationens mål uppfylls. COSO-modellens huvudmål är att garantera en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten samt att lagar följs.

COSO-modellen består av fem huvudkomponenter: kontrollmiljö, riskanalys, kontrollaktiviteter, information och kommunikation samt uppföljning. Dessa perspektiv beaktas i revisionsfrågorna samt rapportens analys och bedömningar.

Kommunfullmäktiges mål och budget 2022

Av Tyresö kommuns kommunplan 2022-2025 med budget för 2022 framgår att ett av kommunens målområde är "Hållbar ekonomi - kostnadseffektiv, balanserad och cirkulär". Hållbar ekonomi handlar om att använda resurser så effektivt som möjligt och att skapa största möjliga nytta. Den riktar sig mot tre områden: kostnadseffektiv verksamhet, balanserad finansiell ställning och cirkulär ekonomi. Det formulerade målet är att Tyresö

kommuns inköp, investeringar och resursanvändning sker inom den cirkulära ekonomins villkor - kostnadseffektiv, balanserad och klimatneutral. Målnivån är 100 procent, det vill säga att alla indikatorer ska vara gröna. Ingen enskild indikator bedöms vara kopplad till granskningens inriktning.

Tyresö kommuns inköps- och upphandlingspolicy

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy beslutades av kommunfullmäktige 2016 och har inte reviderats sedan dess. Policyn beskriver kommunens regelverk för inköpsprocessen. Inköpsprocessen innefattar alla delar från behov, beställning, anskaffning (upphandling/inköp) och fakturahantering till uppföljning.

Inköps- och upphandlingspolicyn ska säkerställa att:

- ▶ Inköp och upphandlingar görs i enlighet med gällande lagar och regler (LOU, LOV och LUF), samt följer kommunens riktlinjer för inköp och upphandling.
- ▶ Kommunens resurser används effektivt med fokus på långsiktighet, hållbarhet samt lägsta möjliga totalkostnad (direkta och indirekta kostnader).
- ▶ Kommunens upphandlingar följer uppsatta mål i kommunplanen.
- ▶ Av policyn framgår roll- och ansvarsfördelningen mellan kommunens centrala inköps- och upphandlingsenhet och respektive förvaltning.

Den centrala inköps- och upphandlingsfunktionen äger inköpsprocessen och avtalsuppföljningsprocessen och ansvarar bland annat för att kommunens upphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar genomförs korrekt samt verkar för att beslutade upphandlingar enligt upphandlingsplanen blir genomförda inom utsatt tid. I samarbete med förvaltningsorganisationen ska de strategiskt samordna, effektivisera och följa upp kommunens inköp i enlighet med gällande policy och riktlinjer. De ska också löpande informera verksamheten om nya avtal, beställningsrutiner och andra aktuella frågor inom inköps- och upphandlingsområdet. För att identifiera områden där behov finns och upphandling bör genomföras samt områden där tecknade ramavtal inte följs ska de i samarbete med verksamheterna följa upp avtalstroheten. Vidare ska de tillhandahålla beställarutbildning, det vill säga utbilda i kommunens inköpsprocess och öka kunskapen om gällande lagar och regler för inköp och upphandling. Slutligen ska de ansvara för alla direktupphandlingar över ett av kommunstyrelsen fastställt belopp (100 000 kr) samt för större och mer komplexa avrop.

Respektive förvaltningschef ansvarar för att gällande lagstiftning, inköps- och upphandlingspolicy och riktlinjer för inköp och upphandling följs inom sin verksamhet. Förvaltningarna ansvarar för att referenspersoner, samt vid behov personer med sakkunskap, är delaktiga i genomförandet av upphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar. Respektive förvaltning ansvarar för de krav som ställs på varan/tjänsten/utförandet i upphandlingen. För att effektivisera och förenkla i kommunikationen i frågor gällande avtal och inköpsprocessen utser förvaltningarna kontaktpersoner mot inköps- och upphandlingsenheten. Kontaktpersonerna ansvarar för att sprida informationen till de som berörs inom verksamheterna. Förvaltningarna ansvarar för att följa upp sina egna avtal i enlighet med riktlinjerna.

Kommunens riktlinjer för avrop, inköp och upphandling kompletterar inköps- och upphandlingspolicyn och gäller för hela förvaltningsorganisationen.