

Revisionsrapport

Upphandlings- och inköpsverksamheten

Tyresö kommun

September 2015
Jan Nilsson
Cert kommunal revisor

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga och avgränsning	4
2.3.	Metod och redovisning	4
3.	Organisation och regelverk	5
3.1.	Organisation	5
3.2.	Externt regelverk	6
3.3.	Internt regelverk	7
4.	Granskningsresultat	9
4.1.	Styrande och stödjande dokument	9
4.2.	Avtalstäckning samt planering och framförhållning inom området	11
4.3.	Information och utbildning	13
4.4.	Kontroll av leverantörer och avtalstrohet	14
4.5.	Upphandling av leverantörer	17

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet numera är ändamålsenligt organiserad, men att den interna kontrollen inom den samlade verksamheten ännu inte är tillräcklig. Nedan utvecklas vår bedömning närmare och i detta sammanhang lämnas även ett antal rekommendationer.

Nuvarande organisation med en central upphandlingsenhet som har ett samordnade ansvar inom området är rationell. För att få en förankring av upphandlingsverksamheten i en stor och komplex organisation som en kommun är det viktigt med någon form av kompletterande lokal organisation, t ex upphandlingssamordnare eller olika former av nätverk. Det senare är något som håller på att utvecklas inom kommunen i och med upphandlingsenhetens numera har en samordnade roll i processen.

Vidare kan vi konstatera att upphandlingsenheten har en strategisk placering och roll i den samlade organisationen under kommunstyrelsen. I och med detta bedömer vi att det finns en tydlig koppling mellan den strategiska betydelsen av offentlig upphandling och upphandlingsfrågornas organisatoriska tillhörighet och ställning. Den personal- och resursmässigt utökade upphandlingsenheten ska numera ansvara för alla upphandlingar i kommunen över den dokumentationspliktiga direktupphandlingsgränsen, och detta ansvar omfattar även entreprenadupphandlingar. Genom att på detta sätt ta ett helhetsgrepp på kommunens samlade upphandlingsverksamhet inkl avtalsuppföljning ökar både transparensen samt förutsättningarna för kvalitetssäkring inom området, vilket är positivt. Detta är även något som har rekommenderats inom ramen för tidigare genomförda granskningar, t ex intern kontroll i byggprocessen samt styrning och uppföljning av avtal.

Det finns i huvudsak ändamålsenliga styrande och stödjande dokument inom verksamhetsområdet, som är anpassade till upphandlingslagstiftningen samt aktuella beloppsgränser för direktupphandling. Delar av dessa dokument är dock inaktuella i och med upphandlingsenhetens utökade ansvarsområde fr o m 2015. En översyn av styrande och stödjande dokument har aktualiserats på grund av detta och det faktum att ett E-handelssystem är upphandlat och ska implementeras i kommunen under 2016.

Vi kan konstatera att kommunstyrelsens reglemente är otydligt avseende styrelsens lednings- och samordningsansvar för den samlade inköps- och upphandlingsverksamheten.

Vår bedömning är att det inte är ändamålsenligt att kommunen fortfarande använder sig av två olika upphandlingsstöd, i form av E-avrop och Tendsign, vilket även påtalats i en tidigare granskning under 2012. Upphandlingsenheten har dock som målsättning att under 2016 upphandla ett gemensamt upphandlingsstöd och i detta även integrera en webbaserad löpande leverantörskontroll.

Bedömningen är att tecknade ramavtal i stort uppfyller verksamheternas behov av varor och tjänster samt att upphandlingsenheten aktivt arbetar med samverkan via exempelvis de nationella inköpscentralerna när detta anses ändamålsenligt. Detta utifrån en bedömning om det är verksamhetskritiska avtal eller inte.

Vi bedömer att den planering inom upphandlingsområdet, som påbörjades inför verksamhetsåret 2014, är ändamålsenlig. Vår bedömning är även att den kommer att ge en god överblick över kommunens samlade framtida upphandlingsbehov, när den är fullt ut implementerad i verksamheterna och integrerad med kommunens styrprocess. Med en sådan formaliserad planering undviks vidare upphandlingar i form av "brandkårsutryckningar", på grund av bristande planering och framförhållning samt kvalitetsbrister relaterade till detta.

Det kan konstateras att kommunens beställare har tillgång till relevant information inom upphandlingsområdet, främst via styrande och stödjande dokument, avtalsnytt och avtalsdatabasen. Den senare är för närvarande föremål för en översyn, med avseende på sökbarhet och användarvänlighet.

Bedömningen är att beställarna i normalfallet inte är tillräckligt utbildade för att uppfylla sitt uppdrag. Fortlöpande utbildning inom upphandlings- och inköpsområdet sker dock via upphandlingsenhetens försorg, bland annat inom ramen för introduktion av nya chefer i kommunen. Ovanstående bedömning görs utifrån att det vid granskningstillfället saknas ett digitalt beställningssystem i skarp drift, kopplat till former för formell certifiering av de som ska fungera som beställare i kommunen. Ett sådant system är, som tidigare nämnts, upphandlat och ska implementeras under 2016.

Avsaknad av digitalt beställningssystem och innebörden i nuvarande budgetansvar innebär i praktiken att varje anställd i kommunen är en "presumtiv inköpare". I ett sådant system bedöms det inte vara möjligt att säkerställa en tillräcklig intern kontroll när det gäller avtalstrohet. Upphandlat E-handelssystem bedöms dock ge grundförutsättningar framledes för en tillräcklig intern kontroll inom området.

Vår bedömning är att den nya tjänsten som avtalscontroller ger upphandlingsenheten förutsättning för, att i samverkan med förvaltningarna, arbeta med avtalsuppföljning på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. I detta sammanhang är det även viktigt att betona vikten av avtalsuppföljning inom entreprenadorområdet, där underentreprenörer i stor utsträckning förekommer inom vissa branscher.

Vi kan konstatera att upphandling av granskade leverantörer har skett i enlighet med de generella kraven i upphandlingslagstiftningen och kommunens interna regelverk. Grunddokumentationen i granskade upphandlingar är vidare komplett, men brister har uppmärksammats när det gäller anmälan till kommunstyrelsen av fattade tilldelningsbeslut och ramavtal. Protokollsgenomgång visar att detta vidare är en generell brist.

Bristande följsamheten till styrande och stödjande dokument har även konstaterats, när det gäller upprättande av direktupphandlingsrapporter, kravet på att anlita upphandlingsenheten vid direktupphandlingar över dokumentationspliktig beloppsgräns samt förvaltningarnas uppföljning av avtalstrohet.

Utifrån granskningsresultatet lämnas följande rekommendationer:

- Överväg vid revidering av kommunstyrelsens reglemente att tydligare betona styrelsens övergripande ledning och samordningsansvar för upphandlingsverksamheten.
- Säkerställ att anmälan av delegationsbeslut inom upphandlingsområdet sker till kommunstyrelsen, enligt gällande delegationsordning.
- Säkerställ även följsamheten kring styrande och stödjande dokument inom området, främst när det gäller rutinen för direktupphandling. Detta sker lämpligtvis inom ramen för aktualiserad översyn och kvalitetssäkring av dessa dokument.
- Komplettera anvisningarna för kommunplanen kring att även redovisa upphandlingsbehovet under perioden och att den strategiska upphandlingsplanen vidare ingår i detta dokument.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

I samband med genomförd väsentlighets- och riskanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten med avseende på om externt och internt regelverk inom området tillämpas, om upphandlade avtal är effektiva och heltäckande samt i vilken utstäckning avrop sker från dessa. Vidare omfattar granskningen den formella organisationens ändamålsenlighet samt status på informations- och utbildningsfrågor inom området.

2.2. Revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga: Är kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet ändamålsenligt organiserad och är den interna kontrollen i verksamheten tillräcklig?

Utifrån revisionsfrågan har granskningen avgränsats till nedanstående kontrollmål:

- Styrande och stödjande dokument finns inom området som är ändamålsenliga och aktuella
- Avtalstäckning samt tillfredsställande planering och framförhållning inom området
- Inköpare/beställare har tillgång till relevant information och är utbildade för att uppfylla sitt uppdrag
- Leverantörskontroll samt avtalstrohet och system för att mäta den
- Upphandling av leverantörer har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens interna regelverk

Granskningsobjekt är kommunstyrelsen i egenskap av både samordningssansvarig och facknämnd inom området. Revisionskriterierna utgår från upphandlingslagstiftningen samt kommunens styrande och stödjande dokument inom området.

Granskningen inriktas mot att kartlägga och bedöma organisationen och generella rutiner samt att genom urval av upphandlingar kontrollera följsamheten till externt och internt regelverk. Vidare sker en uppföljning av vissa synpunkter som lämnades i tidigare granskningar kring intern kontroll i byggprocessen samt ombyggnad av Trollbäckens bibliotek till att även inrymma förskola, bland annat när det gäller rekommendation om att förstärka upphandlingsfunktionen med entreprenadkunnig upphandlingskompetens.

2.3. Metod och redovisning

Granskningen genomförs i form av dokumentstudier, uppföljning av inköps- och leverantörsstatistik (registeranalys) samt intervjuer.

Granskningsresultatet, utifrån revisionsfråga och kontrollmål, redovisas i ett sammanhållet avsnitt med vidhängande analys och kommentarer. Vidare finns ett allmänt avsnitt kring organisation och regelverk samt ett avsnitt med samman-

fattande bedömning och rekommendationer. Det senare avsnittet återfinns först i revisionsrapporten.

3. Organisation och regelverk

3.1. Organisation

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för tillämpningen av fastställd policy samt olika former av riktlinjer för upphandling, som närmare redovisades i delavsnitt 3.3.

Kommunstyrelsens tjänstemannaorganisation, som övergripande leds av kommundirektören, består av kommunledningskontoret, samhällsbyggnadskontoret samt konsult- och servicekontoret. Det senare kontoret består, under en kontorschef, av en linjeorganisation bestående av en upphandlingsenhet och fyra andra enheter.

Upphandlingsenheten består i dagsläget av åtta tjänster (7,4 årsarbetare). Detta i form av 1,0 upphandlingschef, 0,75 assistent, 0,9 avtalscontroller, 1,0 strategisk inköpare¹ och 3,75 upphandlare. När det gäller upphandlarna är dessa indelade i olika ansvarsområden gentemot de olika verksamheterna och förvaltningarna. Upphandlingsenheten har fr o m 2015 ansvar för hela upphandlings- och inköpsprocessen inkl avtalsuppföljning. I samband med detta utökades enheten med tre tjänster, såsom en strategisk inköpare, en avtalscontroller och en entreprenad-upphandlare.

Upphandlingsenheten ansvarar för den sammanhållna inköps- och upphandlingsverksamhetens utveckling, samordning och kvalitetssäkring i enlighet med styrande och stödjande dokument. Upphandlingsenheten ska numera ansvara för alla upphandlingar i kommunen över den dokumentationspliktiga direktupphandlingsgränsen och detta ansvar omfattar även entreprenadupphandlingar. Genom att på detta sätt ta ett helhetsgrepp på kommunens samlade upphandlingsverksamhet inkl avtalsuppföljning ökar både transparensen samt förutsättningarna för kvalitetssäkring inom området, vilket är positivt. Detta är även något som har rekommenderats inom ramen för tidigare genomförda granskningar, t ex intern kontroll i byggprocessen samt styrning och uppföljning av avtal.

I dagsläget finns ingen formaliserad lokal upphandlingsorganisation i kommunen, enligt vad som stadgas i upphandlingspolicyn, i form av en central upphandlingsgrupp bestående av upphandlingsenheten samt av respektive förvaltning utsedda företrädare. Utifrån sitt utökade ansvarsområde har upphandlingsenheten dock påbörjat ett arbete med att formera strategiska nätverk inom området.

Via extern konsult pågår för närvarande en organisationsöversyn av det samlade konsult- och servicekontoret, men enligt uppgift kommer denna översyn inte att innebära några organisatoriska förändringar när det gäller upphandlingsenheten.

¹ En stödfunktion när det gäller arbetet med direktupphandling och förnyad konkurrensutsättning.

3.2. Externt regelverk

Kommunens upphandlingar regleras främst av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Vidare finns ett antal förordningar inom området, vilka inte närmare berörs i detta delavsnitt.

Syftet med upphandlingsreglerna i LOU är att de upphandlande myndigheterna och enheterna ska använda de offentliga medel som finansierar verksamheten på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Regelverket syftar också till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje enskild upphandling.

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 entreprenader. De upphandlande myndigheterna har därmed att följa LOU vid all köp, hyra och leasing av varor och tjänster, med några undantag.

I november 2007 antogs två nya lagar som ersatte lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Den första är lagen (2007:1091) om offentlig upphandling den s k klassiska lagen eller LOU. Den andra är lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, den s k försörjningslagen eller LUF.

Utifrån lagstiftningen gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och entreprenader, såsom:

- Principen om ickediskriminering
- Likabehandlingsprincipen
- Proportionalitetsprincipen
- Transparensprincipen
- Ömsesidighetsprincipen

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. Förfrågningsunderlaget ska, i enlighet med tidigare nämnda principer, innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att inte vissa leverantörer gynnas respektive missgynnas.

Skälen för samtliga beslut och vad som förekommit i övrigt under upphandlingsprocessen ska dokumenteras och förvaras i en upphandlingsakt, inklusive protokoll samt anteckningar som förts vid eventuella intervjuer med anbudsgivare. Den upphandlande myndigheten ska på eget initiativ lämna upplysningar om tilldelningsbeslut och skälet till val av leverantör.

Vidare skedde ett antal skärpningar i upphandlingslagstiftningen 2010-07-01. Exempelvis har en sanktionsavgift införts vid otillåten direktupphandling och gränsen för lågt värde/direktupphandling fastställts till en viss procentsats av respektive tröskelvärde.

I nedanstående tabell framgår den lagstadgade direktupphandlingsgräns som gällt under helåret 2014 och hittills under 2015, utifrån att gränsen höjdes 2014-07-01.

Direktupphandlingsgräns (belopp i tkr)	LOU	LUF
T o m 2014-06-30	271	542
Fr o m 2014-07-01	508	939

I samband med att direktupphandlingsgränsen höjdes infördes även en dokumentationsplikt för upphandlingar vars värde överstiger 100 tkr samt krav på att upphandlande myndighet eller enhet ska anta riktlinjer för direktupphandlingar.

I kommunallagen (1991:900) regleras bland annat styrelsens och nämndernas ansvar för intern kontrollen samt krav på avtalsuppföljning, när det gäller privata och kommunala utförare.

3.3. Internt regelverk

Kommunfullmäktige fastställde 2010-11-04 en upphandlingspolicy, vilket innebar att tidigare beslut om upphandlingsreglemente från 2002 upphävdes. När kommunstyrelsen behandlade förslaget till upphandlingspolicy 2010-10-26, beslutade styrelsen att för egen del fastställa tillhörande riktlinjer för upphandling, som är en typ av tillämpningsanvisningar. Riktlinjerna innehåller följande delar:

- Allmänt
- Upphandlingsenheten
- Upphandlingsprocessen
- Särskilda krav vid upphandling
- Information om nya avtal
- Beställning från avtal
- Avtalsförvaring
- Direktupphandling

Riktlinjerna för upphandling konkretiserar de olika delarna i policyn och ger därigenom vägledning kring hur dessa ska tillämpas.

Kommundirektören fastställde 2014-11-12 en rutin för direktupphandling², som gäller fr o m 2015-01-01. Rutinen kompletterar nuvarande upphandlingspolicy och ersätter den tillfälliga rutinen från 2014-06-30.

Med anledning av vår uppföljande granskning kring styrning och uppföljning av avtal har kommunstyrelsen 2012-03-27 beslutat att anta riktlinjer för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal.

Av kommunstyrelsens reglemente, som senast reviderat av fullmäktige 2012-10-11 framgår inte på ett tydligt sätt att styrelsen specifikt ska leda och samordna upphandlings- och inköpsverksamheten. Däremot finns i reglementet en generell skrivning om att kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter.

² Delegationsbeslutet anmäldes till kommunstyrelsen 2015-01-27.

Av kommunstyrelsens delegationsordning, senast reviderad 2013-04-29³, framgår lämnad delegation inom upphandlingsområdet när det gäller beslut kring tilldelningsbeslut och olika typer av avtal inom upphandlingsområdet, enligt nedanstående tabell.

Ärendetyp	Delegat
Fatta tilldelningsbeslut och andra avtal i samband med upphandling inom ramen för budget och investeringsprogram som rör specifika frågor för respektive förvaltning, konsult- och servicekontoret eller kommundirektörens stab.	Kommundirektören, förvaltningschef och kontorschef
Fatta beslut om ramavtal för kommunen samt meddela tilldelningsbeslut och andra beslut inom ramen för upphandlingen som rör generella kommunövergripande inköp, exempelvis förbrukningsvaror.	Upphandlingschef
Att själv eller genom att utse ombud med fullmakt föra kommunens talan inför domstol och andra myndigheter i sådana upphandlingsärenden där upphandlingschefen får meddela tilldelningsbeslut. Efter överenskommelse med respektive förvaltningschef, kontorschef eller kommundirektör beroende på vad ärendet rör, kan upphandlingschefen även i andra upphandlingsärenden föra kommunens talan i upphandlingsmål, alternativt utse ombud i sådana ärenden.	Upphandlingschef

Av delegationsordningen framgår att beslut som fattats med stöd av delegation ska anmälas till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen fastställde 2013-09-12 riktlinjer för riskhantering och internkontroll, som bl a innehåller krav på att nämnderna årligen ska fastställa en riskhanterings- och kontrollplan som även ska följas upp. Med utgångspunkt från dessa riktlinjer kompletterade kommunfullmäktige det gemensamma nämndreglementet med att nämnden svarar för riskhantering och internkontroll enligt de av kommunstyrelsen fastställda riktlinjerna.

Kommunfullmäktige fastställde 2015-06-16 ett program för uppföljning av privata och kommunala utförare 2015 till 2018. Detta utifrån skärpta regler inom området i kommunallagen fr o m 2015.

³ I tidigare delegationsordning finns en maxgräns på 2 mnkr, när upphandlingar eller inköp av varor och tjänster för drift- och investeringsändamål, som finns upptagen i gällande kommunplan ansågs vara verkställighet. Denna beloppsgräns är borttagen i den nya delegationsordningen och samtliga beslut inom budget ses som verkställighet. Det betonas dock att det alltid måste finnas ett politiskt beslut som fastställt budget för ändamålet samt att principiella frågor aldrig kan delegeras. Det framgår dock av delegationsordningen att även verkställighetsbeslut ska anmälas på nästkommande sammanträde, vilket är nödvändigt för att den tre veckor långa överklagandetiden ska börja löpa enligt bestämmelserna om laglighetsprövning enligt kommunallagen. Överklagandetiden gäller fr o m att det justerade protokollet med anmälan av besluten satts upp på kommunens anslagstavla.

4. Granskningsresultat

4.1. Styrande och stödjande dokument

Kontrollmål: Styrande och stödjande dokument finns inom området som är ändamålsenliga och aktuella.

Verifiering har skett via genomgång av kommunens styrande och stödjande dokument inom området, kompletterat med intervjuer. Följsamheten till dessa dokument redovisas i delavsnitt 4.5.

Kommentarer

I delavsnitt 3.3 redovisades det interna regelverket i kommunen som finns publicerat på intranätet, i form av:

- Upphandlingspolicy inkl riktlinjer
- Rutin för direktupphandling
- Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal
- Reglemente och delegationsordning för kommunstyrelsen
- Riktlinjer för riskhantering och internkontroll
- Program för uppföljning av privata och kommunala utförare

Upphandlingsenheten har utarbetat rutinbeskrivningar bland annat för direktupphandling inkl blankettmaterial som finns publicerat på kommunens intranät. Där finns även en avtalsdatabas och information kring upphandlingsområdet, såsom exempelvis kontaktuppgifter, ansvarsfördelning, avtalsnytt och aktuella länkar.

Det pågår ett översynsarbete kring upphandlingspolicyn inkl riktlinjer och rutiner kopplade till denna, utifrån upphandlingsenhetens utökade ansvarsområde fr o m 2015 samt implementering av ett E-handelssystem under 2016⁴. Det senare innebär att beställning och inköp görs via ett elektroniskt inköpssystem samt resulterar i en E-faktura. Införande av detta system görs bland annat för att nå full effekt av den samordnade varudistributionen inom Södertörn, där Tyresö är en av pilotkommunerna.

Ovanstående översynsarbete innefattar även en processkartläggning av hela upphandlings- och inköpsprocessen inkl avtalsuppföljning. När det gäller den senare är målsättningen att avtal som kommer att ingås utifrån upphandlingsplan 2016 ska klassificeras i olika kategorier, när det gäller risk- och väsentlighet, vilket senare styr vilken avtalsuppföljning som ska ske. I detta sammanhang vill vi betona vikten at de av kommunstyrelsen 2012-03-27 antagna riktlinjerna för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal ses över och uppdateras utifrån ansvars- mässiga och organisatoriska förändringar.

⁴ En projektledare för införandet av E-handelssystem finns utsedd i kommunen.

Upphandlingsenheten har vidare som målsättning att under 2016 upphandla ett gemensamt upphandlingsstöd. Detta eftersom att två olika systemstöd⁵ fortfarande används i kommunen, vilket även konstaterades i granskningen 2012 av ombyggnad av Trollbäckens bibliotek till att även inrymma förskola. I dagsläget har dock entreprenadupphandlaren på upphandlingsenheten behörighet till Tendsign och därigenom insyn i samtliga entreprenadupphandlingar som dokumenteras där. Det pågår även ett gemensamt arbete kring att kvalitetssäkra mallar för AMA AF⁶, som används vid entreprenadupphandlingar.

När det gäller otydligheten i kommunstyrelsens reglemente kring inköps- och upphandlingsverksamheten som redovisades i delavsnitt 3.2, kan även nämnas att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har kommit med ett nytt normalförslag till reglemente för kommunstyrelse och facknämnder i cirkulär 2014:58, som ersätter cirkulär 1991:147.

Som tidigare nämnts redovisas följsamheten till styrande och stödjande dokument i delavsnitt 4.5.

Vi bedömer att ändamålsenliga styrande och stödjande dokument i huvudsak finns inom verksamhetsområdet, som är anpassade till upphandlingslagstiftningen samt aktuella beloppsgränser för direktupphandling. Delar av dessa dokument är dock inaktuella i och med upphandlingsenhetens utökade ansvarsområde fr o m 2015. En översyn av styrande och stödjande dokument har aktualiserats på grund av detta och det faktum att ett E-handelssystem är upphandlat och ska implementeras i kommunen under 2016.

Vi bedömer även att kommunstyrelsens reglemente är otydligt när det gäller styrelsens lednings- och samordningsansvar för den samlade inköps- och upphandlingsverksamheten.

Vi bedömer vidare att det inte är ändamålsenligt att kommunen fortfarande använder sig av två olika upphandlingsstöd, i form av E-avrop och Tendsign, vilket även påtalats i en tidigare granskning under 2012. Upphandlingsenheten har dock som målsättning att under 2016 upphandla ett gemensamt upphandlingsstöd och i detta även integrera en löpande leverantörskontroll.

Vi rekommenderar att övervägande görs vid kommande revidering av kommunstyrelsens reglemente, när det gäller att tydligare betona styrelsens övergripande lednings- och samordningsansvar för den samlade inköps- och upphandlingsverksamheten.

⁵ E-avrop och Tendsign.

⁶ AMA står för Allmän Material- och Arbetsbeskrivning. AMA är till hjälp vid upprättandet av förfrågningsunderlagets administrativa föreskrifter (AF) och tekniska beskrivningar vid upphandling av anläggnings-, installations- och byggentreprenader.

4.2. Avtalstäckning samt planering och framförhållning inom området

Kontrollmål: Upphandlade avtal uppfyller verksamheternas behov av varor och tjänster samt karaktäriseras av tillfredsställande planering och framförhållning.

Verifiering har skett via genomgång avseende omfattningen av upphandlade avtal som finns i avtalsdatabasen samt former för planering och framförhållning inom området. Detta material har kompletterats med intervjuer och interkommunala jämförelser.

Kommentarer

Vid granskningstillfället fanns i avtalsdatabasen 603 avtal, inom 99 varu- och tjänsteområden. Avtalen är sådana som kommunen själv tecknat efter upphandling i egen regi eller via att man deltagit i samordnade upphandlingar, t ex via Kommentus inköpscentral eller tillsammans med andra Södertörnskommuner inom befintligt upphandlingsnätverk.

Avtalsdatabasen ger dock ingen helhetsbild av samtliga avtal, eftersom vissa förvaltningsspecifika avtal i dagsläget inte ingår. Vi kan dock konstatera att ett arbete pågår kring att successivt uppdatera avtalsdatabasen med de förvaltnings-specifika avtal som i dagsläget inte ingår.

Efter genomgång av vilka varor och tjänster som omfattas av ramavtalen kan vi konstatera att avtalstäckningen är relativt sätt god i kommunen samt utvecklats på ett positivt sätt över tid⁷. Ovanstående konstaterande sker utifrån en övergripande analys av kommunens inköpsmönster, som speglar verksamhetens behov av varor och tjänster samt jämförelser med andra kommuner som vi granskat inkl tidigare granskningar i kommunen.

Vi kan även konstatera att upphandlingsenheten aktivt medverkar i den nationella upphandlingssamverkan som sker via centrala inköpscentraler och även samverkan med andra kommuner inom ramen för lokalt upphandlingsnätverk på Södertörn. Detta sker inom de ramavtalsområden där upphandlingsenheten bedömer att det är ändamålsenligt och där avtalen inte anses vara "verksamhetskritiska". När det gäller det senare sker upphandling i egen regi för att kunna ställa nödvändiga verksamhetsspecifika krav.

Upphandlingsenheten publicerar löpande nyhetsbrev på intranätet kring aktuella frågor, avtalsnytt m m. Vidare kan konstateras att upphandlingsenheten under 2015 har påbörjat ett arbete med att utveckla avtalsdatabasen, när det gäller användarvänlighet och sökbarhet. Detta bland annat genom att anpassa databasen

⁷ Vid tidigare granskning inom området konstaterades att det fanns ca 200 avtal i databasen.

till kommunens kontoplan, när det gäller kostnadsslagen. Utifrån detta kan vi konstatera att databasen håller på att utvecklas med målsättningen att hålla en tillfredsställande standard.

Det är viktigt att löpande utveckla avtalsdatabasen och stimulera användningen av den, eftersom information och utbildning inom inköps- och upphandlingsområde är en av grundförutsättningarna för en tillfredsställande leverantörs- och avtalstrohet. Detta kommenteras närmare i delavsnitt 4.3 och 4.4.

I upphandlingsverktygen E-avrop finns en automatisk bevakningsfunktion utifrån avtalens slutdatum⁸. När ett avtal är på väg att "gå ut" skickar systemet en notering om detta och i dialog med verksamheten tar upphandlingsenheten ställning till om förlängning ska ske eller om ny upphandling ska genomföras. Dessa upphandlingar tillsammans med de upphandlingar som fångas upp inom nätverken eller på annat sätt sammanställs av upphandlingsenheten i en årlig upphandlingsplan som fastställs av kommundirektörens ledningsgrupp.

Vi bedömer att tecknade ramavtal i stort uppfyller verksamheternas behov av varor och tjänster samt att upphandlingsenheten aktivt arbetar med samverkan via exempelvis de nationella inköpscentrallerna när detta anses ändamålsenligt. Detta utifrån en bedömning om det är verksamhetskritiska avtal eller inte.

Vi bedömer även att den planering inom upphandlingsområdet, som påbörjades inför verksamhetsåret 2014, är ändamålsenlig. Vår bedömning är även att den kommer att ge en god överblick över kommunens samlade framtida upphandlingsbehov, när den är fullt ut implementerad i verksamheterna och integrerad med kommunens styrprocess. Med en sådan formaliserad planering undviks vidare upphandlingar i form av "brandkårsuttryckningar", på grund av bristande planering och framförhållning samt kvalitetsbrister relaterade till detta.

Vi rekommenderar att anvisningarna för kommunplanen kompletteras kring att även redovisa upphandlingsbehovet under perioden och att den strategiska upphandlingsplanen vidare ingår i detta dokument.

⁸ Motsvarande funktion finns även i upphandlingsverktyget Tendsign.

4.3. Information och utbildning

Kontrollmål: Inköpare/beställare har tillgång till relevant information och är utbildade för att uppfylla sitt uppdrag.

Verifiering har skett via genomgång av information och genomförd utbildning inom upphandlings- och inköpsområdet, kompletterat med intervjuer.

Kommentarer

Avtalsdatabas finns på kommunens intranät, tillsammans med styrande och stödande dokument inom området. Databasen bedöms, efter pågående uppdatering, ge förutsättningar för en tillfredsställande överblickbarhet och sökbarhet när det gäller leverantörer samt olika varu- och tjänsteområden. En närmare beskrivning kring detta lämnades i delavsnitt 4.2.

Något formellt system för utbildning av certifierade beställare finns inte i nuläget inom kommunen, men upphandlingsenheten genomför årliga generella utbildningar inom upphandlings- och inköpsområdet. Under 2014 har 10 utbildningar för beställare och nya chefer genomförts. För 2015 har hittills sju sådana utbildningar genomförts.

Vid tidigare genomförd granskning har vi bland annat påtalat behovet av att utveckla information och utbildning inom upphandlings- och inköpsområdet. Detta för att därigenom förbättra leverantörs- och avtalstrohet samt följsamhet till styrande och stödande dokument inom området.

Vi bedömer att kommunens beställare har tillgång till relevant information inom upphandlingsområdet, främst via styrande och stödande dokument, avtalsnytt och avtalsdatabasen. Den senare är för närvarande föremål för en översyn, med avseende på sökbarhet och användarvänlighet.

Bedömningen är dock att beställarna i normalfallet inte är tillräckligt utbildade för att uppfylla sitt uppdrag. Fortlöpande utbildning inom upphandlings- och inköpsområdet sker dock via upphandlingsenhetens försorg, bland annat inom ramen för introduktion av nya chefer i kommunen.

Ovanstående bedömning görs utifrån att det vid granskningstillfället saknas ett digitalt beställningssystem i skarp drift, kopplat till former för formell certifiering av de som ska fungera som beställare i kommunen. Ett sådant system är dock upphandlat och E-handel ska implementeras under 2016.

4.4. **Kontroll av leverantörer och avtalstrohet**

Kontrollmål: Leverantörskontroll samt uppföljning av att inköp görs från upphandlade leverantörer (inkl leverantörs- och avtalstrohet samt system för att mäta detta).

Verifiering har skett via genomgång av verksamhetens system för intern kontroll och uppföljning av leverantörs- och avtalstrohet via registeranalys, kompletterat med intervjuer.

Kommentarer

Ramavtalsleverantörer kontrolleras digitalt inom ramen för upphandlingsprocessen via samarbete med Skatteverket samt inför nyupplägg i leverantörsreskontran. Löpande leverantörskontroll sker under avtalstiden, men denna kontroll är i dagsläget inte integrerat med de upphandlingsverktyg som i för närvarande används, E-avrop och Tendsign. Kontroll omfattar inte heller eventuella underentreprenörer som anlitas av den entreprenör som avtal formellt slutits med.

Upphandlingsenheten har från 2015 en ny tjänst som avtalscontroller för löpande uppföljning av att avtalade kontraktsvillkor, priser m m efterlevs av leverantörerna. Initialt ligger fokus avtalsuppföljning när det gäller nya avtal. Redan vid avtalstecknande ska dessa, som tidigare nämnts i delavsnitt 4.1, klassificeras utifrån risk och väsentlig, vilket senare styr formerna för uppföljning av avtalen. I detta sammanhang vill vi även betona vikten av avtalsuppföljning även genomförs inom entreprenadområdet, där underentreprenörer förekommer i stor utsträckning i vissa branscher. Exempel på en kommun i länet som kommit långt när det gäller kontroller av denna typ är Nacka⁹.

Något digitalt beställningssystem är ännu inte i skarp drift i kommunen, men ett sådant övergripande E-handelssystem är upphandlat och ska implementeras i kommunen under 2016. Det finns exempel på kommuner i länet, t ex Lidingö stad, som för flera år sedan infört ett sådant system och därigenom förenklat och kvalitetssäkrat beställningar från ramavtal, vilket i sin tur inneburit ekonomiska besparingar, en hög avtalstroheten samt möjlighet att löpande följa upp den på ett ändamålsenligt sätt.

Mot bakgrund av ovanstående har Tyresö i kommunplan 2015-2018 formulerat ett uppdrag kring införandet av system för E-handel, med målsättningen att till 2020 sänka inköpskostnaderna med 10 %.

Med nuvarande budgetansvar i kommunen följer automatiskt anskaffningsrätt av varor och tjänster inom budgetramen. Budgetansvarig kan även uppdra till underställd personal att göra inköp i viss omfattning och på vissa villkor.

⁹ Detta för att uppfylla och följa upp kraven på entreprenörer och underentreprenörer enligt ID 06 Allmänna bestämmelser. Detta i form av gällande behörighetskort, föransmälan, daglig närvaroredovisning, skatteredovisning på individnivå m m).

Detta innebär i praktiken att varje anställd i kommunen kan vara inköpare/beställare, vare sig personen i fråga har någon kunskap/utbildning inom inköpsområdet eller inte.

Lite tillspetsat kan man konstatera att Tyresö kommun, liksom många andra kommuner, historisk har börjat i fel ände när det gäller att kvalitetssäkra denna process. Fokus har legat på processens slutprodukt, fakturan, istället för där processen startar, beställningen. Vi kan konstatera att den stora besparingspotentialen inte ligger i skanning av fakturor, utan i uppstyrning av beställnings-skedet i processen.

Mot ovanstående bakgrund är det positivt att ett E-handels-system har upphandlats i kommunen och ska implementeras under 2016 samt att målsättning har fastställts kring nivå på ekonomisk besparing.

Kommunens upphandlingar sköts numera i de elektroniska upphandlingssystemen. Detta ger en i huvudsak digital hantering av upphandlingsdokumentationen, vilket är arbetsbesparande för upphandlingsenheten och kvalitetssäkrar även dokumenthanteringen. Varje upphandling har vidare ett diarienummer i ärendehanteringssystemet och undertecknade originalhandlingar förvaras i en pärm, dvs anbudsöppningsprotokoll, tilldelningsbeslut och avtal.

Under de senaste åren har det inte skett någon strukturerad uppföljning av leverantörs- och avtalstroheten inom kommunen, t ex inom ramen för de årliga planerna för intern kontroll¹⁰. Detta trots att upphandlingspolicyn stadgar att respektive förvaltningschef ansvarar för att årligen följa upp och analysera förvaltningens avtalstrohet. Enligt riktlinjerna för upphandling ska denna årliga uppföljning även rapporteras till upphandlingsenheten.

I kommunstyrelsens riskhanterings- och kontrollplan 2015 är inkorrekt upphandling/inköp upptaget som ett prioriterat område. De kontrollinsatser som redovisas är granskning av upphandlingsprocessen (revisionen), kontroll av att utbildning genomförs samt att rutiner och riktlinjer tillämpas.

För 2015 har upphandlingsenhetens avtalscontroller genomfört en heltäckande inköpsanalys på driften för 2014, utifrån förvaltning och verksamhet, kostnadslag, större leverantörer m m. Denna analys utgör ett bra underlag för att mäta besparingseffekten av införandet av system för E-handel, utifrån formulerad målsättning i kommunplan 2015-2018.

Med kommunens nuvarande inköpsstruktur och kontoplan är det svårt att följa upp avtalstroheten, utan vad som kan följas upp med en rimlig arbetsinsats är leverantörstroheten.

¹⁰ Enligt kommunstyrelsens riktlinjer 2013-06-16 numera benämnd riskhanterings- och kontrollplan.

Mot den bakgrunden har vi, inom ramen för denna granskning, genomfört en begränsad uppföljning av leverantörstroheten, när det gäller tre kostnadslag för första halvåret 2015.

	Inköps- volym i tkr	Via avtalad leverantör	Andel i %	Via ej avtalad leverantör	Andel i %
Livsmedel	13 130	11 837	90,2%	1 293	9,8%
Kontorsmaterial	790	490	62,0%	300	38,0%
Personalinhyrning	1 505	1 146	76,1%	359	23,9%
Totalt	15 425	13 473	87,3%	1 952	12,7%

Av tabellen framgår att leverantörstroheten varierar mellan 62,0 och 90,2 %. Denna övergripande uppföljning säger dock inget om avtalstroheten, dvs om man har köpt avtalade produkter från leverantörerna eller även andra produkter som inte omfattas av avtalet.

Vi bedömer att avsaknad av ett digitalt beställningssystem och innebörden i nuvarande budgetansvar i praktiken innebär att varje anställd i kommunen är en "presumtiv inköpare". I ett sådant system bedöms det inte vara möjligt att säkerställa en tillräcklig intern kontroll, när det gäller avtalstrohet. Upphandlat E-handelssystem bedöms dock ge grundförutsättningar framledes för en tillräcklig intern kontroll inom området.

Vi bedömer vidare att den nya tjänsten som avtalscontroller ger upphandlingsenheten förutsättning för, att i samverkan med förvaltningarna, arbeta med avtalsuppföljning på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. I detta sammanhang är det även viktigt att betona vikten av avtalsuppföljning inom entreprenadområdet, där underentreprenörer i stor utsträckning förekommer inom vissa branscher.

4.5. Upphandling av leverantörer

Kontrollmål: Upphandling av leverantörer har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler.

Verifiering har skett via intervjuer samt genomgång av tre upphandlingar och följsamhet till externt och internt regelverk. Inom ramen för detta sker även en uppföljning av följsamhet kring de styrande och stödjande dokument som redovisades i delavsnitt 4.2.

Kommentarer

Följande upphandlingar av varor och tjänster, slutförda under 2014 och hittills under 2015, har granskats. Detta med avseende på dokumentation kring förfrågningsunderlag, annonsering, anbudsöppning, utvärdering av anbud, tilldelningsbeslut och avtal:

- Telefoni
- Landskapsarkitekter
- Va-projektering

Vår genomgång visar att en komplett grunddokumentation finns i samtliga tre granskade upphandlingar. Granskningen visar dock att tilldelningsbeslut/avtal inte anmälts till kommunstyrelsen.

Utifrån ovanstående har vi generellt följt upp anmälan av delegationsbeslut inom upphandlingsområdet. Efter genomgång av kommunstyrelsens och kommunledningsutskottets protokoll för 2014 och hittills under 2015 kan vi konstatera ingen anmälan av tilldelningsbeslut¹¹ har skett under granskad period, vilket visar att detta är en generell brist.

Även om antalet diarieförda direktupphandlingsrapporter har ökat något under de senare åren, från tre 2013 till åtta hittills under 2015, så kan vi konstatera brister i följsamheten till fastställd rutin till direktupphandling. Detta med avseende på dokumentationskravet samt stadgandet kring att upphandlingsenheten ska anlitas för alla direktupphandlingar över dokumentationspliktig beloppsgräns¹².

I delavsnitt 4.4 konstaterades även bristande följsamhet till upphandlingspolicyns regler om att respektive förvaltningschef ansvarar för att årligen följa upp och analysera förvaltningens avtalstrohet. Enligt riktlinjerna för upphandling ska denna årliga uppföljning även rapporteras till upphandlingsenheten, vilket inte skett på något strukturerat sätt under granskad period.

¹¹ Detta förutom ett delegationsbeslut av kommundirektören kring rutiner för direktupphandling, som återrapporterades till kommunstyrelsen 2015-01-27. Denna typ av delegation följer av den politiskt fastställda styrmodellen i kommunen och är inte reglerad i delegationsordningen.

¹² Köp till ett värde av 100 tkr till 28 % av tröskelvärdet (delavsnitt 3.2).

Vi bedömer att upphandling av granskade leverantörer har skett i enlighet med de generella kraven i upphandlingslagstiftningen och kommunens interna regelverk. Grunddokumentationen i granskade upphandlingar är vidare komplett, men brister har uppmärksammats när det gäller anmälan till kommunstyrelsen av fattade tilldelningsbeslut. Protokollsgenomgång visar att detta vidare är en generell brist.

Bristande följsamheten till styrande och stödjande dokument har även konstaterats när det gäller upprättande av direktupphandlingsrapporter, kravet på att anlita upphandlingsenheten vid direktupphandlingar över dokumentationspliktig beloppsgräns samt förvaltningarnas uppföljning av avtalstrohet.

Vi rekommenderar att fattade delegationsbeslut inom upphandlingsområdet anmäls till kommunstyrelsen, utifrån vad som stadgas i gällande delegationsordning.

Vi rekommenderar vidare att följsamheten säkerställs kring övriga styrande och stödjande dokument, främst när det gäller rutinen kring direktupphandling. Detta sker lämpligtvis inom ramen för aktualiserad översyn och kvalitetssäkring av dessa dokument.

2015-09-14

Jan Nilsson
Projektledare/uppdragsansvarig