

Till
Kommunstyrelsen
Teknik- och servicenämnden

Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat upphandlingsverksamheten i kommunen. Syftet har varit att översiktligt bedöma ändamålsenlighet och effektivitet i Trosa kommuns upphandling, samt att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de upphandlingar som genomförs.

Sammantaget bedömer vi att kontroll och uppföljning bör stärkas för att tillse en tillräcklig intern kontroll rörande upphandling och inköp.

Ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling och inköp finns i stor utsträckning. Kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret (KFTS) har under hösten 2016 förstärkts med en upphandlartjänst, vilket bedöms positivt. Genom att avtal över direktupphandlingsgränsen samlas i avtalskalendern finns delvis kunskap och kontroll om ingångna avtal. För en överblick över kommunens inköp bör även direktupphandlingar dokumenteras samlat.

Det saknas kommunövergripande utbildning i upphandlingsfrågor. Det görs punktinsatser med utbildningar och information i olika forum. Avseende internkontrollarbetet är det främst KFTS som har kontrollmoment avseende upphandling och avtal. Det saknas en systematisk avtalsuppföljning, utöver uppföljning av större projekt, vilket är en brist. I genomförd stickprovsgranskning framkommer brister i dokumentationen av direktupphandlade platser på konsulentstödda jour- och familjehem.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ en enhetlig intern kontroll avseende upphandling och inköp, t.ex. avseende avtalstrohet.

Teknik- och servicenämnden:

- ▶ Tillse en komplett dokumentation av kommunens samlade upphandlingar och inköp, för att möjliggöra systematisk uppföljning och kontroll, t.ex. av hur stor del av kommunens inköp som sker utan upphandling.
- ▶ Säkerställ en systematisk avtalsuppföljning, i enlighet med upphandlings- och inköspolicy.
- ▶ Rikta avtalskalenderns påminnelser till funktionsbrevlåda, för att säkerställa kontinuitet i händelse av personalomsättning.
- ▶ Säkerställ att samtliga avtal som ska finnas i avtalskalendern, finns i avtalskalendern, i enlighet med beslutad dokumenthanteringsplan.
- ▶ Säkerställ att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med kommunens upphandlings- och inköspolicy.
- ▶ Vidareutveckla stödet till kontoren, bland annat avseende inköps- och upphandlingskompetens samt dokumentation av upphandlingar.

Rapporten överlämnas härmed till kommunstyrelsen samt teknik- och servicenämnden. Svar till revisionen önskas senast den 28 april 2017.

För kommunens revisorer

Claes Hedlund
Ordförande

Rolf Hugert
Vice ordförande

För kännedom: Fullmäktiges presidium

Revisionsrapport
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Februari 2017

Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

Trosa kommun



EY

Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1 Inledning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte och revisionsfrågor.....	5
1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning.....	5
1.4 Revisionskriterier.....	5
1.5 Genomförande.....	5
1.6 Kvalitetssäkring.....	6
2 Mål och ansvar.....	6
2.1 Mål.....	6
2.2 Ansvar och organisation.....	6
3 Styrdokument och verktyg för inköp och upphandling.....	7
3.1 Upphandlings- och inköbspolicy för Trosa kommun.....	7
3.2 Riktlinjer kring mutor och jäv.....	8
3.3 Upphandlingshandbok.....	8
3.4 Mallar för upphandling.....	8
3.5 Dokumenthanteringsplan för upphandlingsprocessen.....	9
3.6 Systemstöd.....	9
4 Upphandling i verksamheterna.....	9
4.1 Kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret.....	9
4.2 Upphandling på övriga kontor.....	10
4.3 Utbildning och information.....	11
4.4 Samverkan.....	11
5 Uppföljning och kontroll.....	12
5.1 Rutiner för uppföljning.....	12
5.2 Avtalstrohet.....	13
5.3 Intern kontroll.....	13
6 Stickprov.....	14
7 Bedömning.....	16
7.1 Svar på revisionsfrågorna.....	16
7.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer.....	17
Källförteckning.....	19

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat upphandlingsverksamheten i kommunen. Syftet med granskningen har varit att översiktligt bedöma ändamålsenlighet och effektivitet i Trosa kommuns upphandling, samt att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de upphandlingar som genomförs.

Sammantaget bedömer vi att kontroll och uppföljning bör stärkas för att tillse en tillräcklig intern kontroll rörande upphandling och inköp.

Ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling och inköp finns i stor utsträckning. Beslutad upphandlingspolicy, upphandlingshandbok samt upprättade mallar för dokumentation och uppföljning ger en god grundstruktur för genomförandet av upphandlingar. Det bör säkerställas att styrdokumentet revideras kontinuerligt.

Upphandlingar genomförs i IT-stödet TendSign och kommunen nyttjar SKL Kommentus Inköpscentral för ramavtal vid behov. Kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret har under hösten 2016 förstärkts med en upphandlartjänst. Det ger goda förutsättningar att stärka kommunens arbete med upphandlingar och inköp.

Genom att avtal över direktupphandlingsgränsen samlas i avtalskalendern finns delvis kunskap och kontroll om ingångna avtal. För en överblick över kommunens inköp bör även genomförda direktupphandlingar dokumenteras i avtalskalendern, i enlighet med dokumenthanteringsplanen. Det saknas kommunövergripande utbildning i upphandlingsfrågor. Punktinsatser görs avseende utbildningar och information i olika forum, dock utan kontinuitet.

Avseende internkontrollarbetet är det främst kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret som har kontrollmoment avseende upphandling och avtal. Det saknas systematisk kontroll av t.ex. avtalstrohet. Det saknas även en systematisk avtalsuppföljning, utöver större projekt, vilket är en brist.

I genomförd stickprovsgranskning framkommer brister i dokumentationen av direktupphandlade platser på konsulentstödda jour- och familjehem. Trosa kommuns blankett för dokumentation av direktupphandlingar har inte använts för de upphandlade platserna. Vi ser positivt på att socialkontoret påbörjat en upphandlingsprocess för konsulentstödda jour- och familjehem mot bakgrund av de upprepade avtal för direktupphandlade platser som tidigare tecknats.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ en enhetlig intern kontroll avseende upphandling och inköp, t.ex. avseende avtalstrohet.

Teknik- och servicenämnden:

- ▶ Tillse en komplett dokumentation av kommunens samlade upphandlingar och inköp, för att möjliggöra systematisk uppföljning och kontroll, t.ex. av hur stor del av kommunens inköp som sker utan upphandling.
- ▶ Säkerställ en systematisk avtalsuppföljning, i enlighet med upphandlings- och inköspolicy.
- ▶ Rikta avtalskalenderns påminnelser till funktionsbrevlåda, för att säkerställa kontinuitet i händelse av personalomsättning.
- ▶ Säkerställ att samtliga avtal som ska finnas i avtalskalendern, finns i avtalskalendern, i enlighet med beslutad dokumenthanteringsplan.

- ▶ Säkerställ att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med kommunens upphandlings- och inköspolicy.
- ▶ Vidareutveckla stödet till kontoren, bland annat avseende inköps- och upphandlingskompetens samt dokumentation av upphandlingar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Revisionen har noterat att flera projekt inom det tekniska området har blivit dyrare än enligt plan. Kostnader i samband med upphandling av såväl varor som tjänster utgör en stor andel av kommunens kostnader. Lagen om offentlig upphandling ställer höga krav på korrekt hantering och på god beställar- och upphandlingskompetens. Vid felaktigt genomförda upphandlingar riskerar kommunen att drabbas av stora upphandlingsskadeavgifter.

Granskningen syftar till att bedöma om upphandling utförs på ett ändamålsenligt sätt, utifrån lagen om offentlig upphandling. Ett mindre stickprov på upphandlingar tas i samband med granskningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att översiktligt bedöma ändamålsenlighet och effektivitet i Trosa kommuns upphandlingsverksamhet med utgångspunkt i lagen om offentlig upphandling, samt att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de upphandlingar som genomförs.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid upphandling/inköp?
- ▶ Nyttjas externt upphandlingsstöd vid stora upphandlingar, t.ex. vid byggentreprenader?
- ▶ Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?
- ▶ Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten?
- ▶ Har kommunen egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?
- ▶ Hur stor del av inköpen sker utan upphandling?

1.3 Ansvarig nämnd och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och teknik- och servicenämnden.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av lagen om offentlig upphandling samt av fullmäktiges beslutade riktlinjer för upphandling.

1.5 Genomförande

Granskningen grundas på dokumentstudier samt intervjuer. Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Produktionschef, projektledare och upphandlare, kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret
- ▶ Skolchef
- ▶ Vård- och omsorgschef

Avstämningar har även skett med ekonomichef samt socialchef.

Ett mindre stickprov har även genomförts. En kartläggning av samtliga transaktioner under perioden 2015/01 – 2016/10 har gjorts genom en databaserad registeranalys. Två upphandlingar har valts ut för översiktlig granskning av upphandlingsprocessen och huruvida dessa följer lagstiftningens krav på dokumentation.

1.6 Kvalitetssäkring

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att komma med synpunkter på upprättat rapportutkast. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2 Mål och ansvar

2.1 Mål

Ett av kommunfullmäktiges mål i Budget 2016 är att "kärnverksamheterna (förskola, grundskola, gymnasium och äldreomsorg) ska vara kostnadseffektiva". Målvärdet är att kommunens kostnader ska vara i nivå med standardkostnad.

Den politiska målsättningen för upphandlingsverksamheten som uttryckts i budget 2016 - avsnittet "styrdokument för nämnder och styrelser mandatperioden 2015-2018" för teknik, gator och vägar - är "vi vill förstärka vår upphandlingskompetens ytterligare och förbättra förutsättningarna att leda, följa och följa upp våra investeringsprojekt".

Teknik- och servicenämnden har ett mål att "måltiderna är ekologiskt hållbara". Detta ska uppnås genom att 60 % av livsmedelsinköpen i kommunen ska vara ekologiskt och/eller närproducerat till 2018. Utöver detta saknas specifika mål knutet till inköp och upphandling.

2.2 Ansvar och organisation

Av reglemente för kommunstyrelse och nämnder framgår att kommunstyrelsen skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I de för kommunstyrelsen och nämnderna gemensamma bestämmelserna framgår att nämnd ansvarar för tecknande av avtal inom sitt eget verksamhetsområde.

I reglementet för teknik- och servicenämnden fastslås att nämnden ansvarar för upphandlingar (enligt lagen om offentlig upphandling, LOU) som gäller fler än en nämnd samt tecknande av ramavtal. Vidare framgår att det ska göras på ett sätt som är rationellt och i linje med en hållbar utveckling och god ekonomisk hushållning.

Kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret (i granskningen benämnt KFTS) genomför ramavtalsupphandlingar och kommungemensamma upphandlingar av varor och tjänster¹. Varje kontor ska informera KFTS om de behov av ramavtal som föreligger. Respektive facknämnd och dess förvaltningar/kontor ansvarar för verksamhetsspecifika inköp/upphandlingar utöver ramavtal, samt att bistå med verksamhetsspecifik kunskap i

¹ Framgår av upphandlings- och inköbspolicy, som beskrivs i avsnitt 4

upphandlingsprocessen. När behov föreligger av kommungemensamma inköp/upphandlingar ska dessa samordnas.

I respektive nämnds delegeringsordning framgår vem som har delegerats beslutanderätt att genomföra upphandling för verksamheten inom givna budgetramar. I kommunstyrelsens delegeringsordning framgår att "upphandling för verksamheten inom givna budgetramar" är delegerat till produktionschef och vidaredelegerat till enhetschef.² Av teknik- och servicenämndens delegeringsordning framgår utöver detta att upphandling av centrala avtal samt kommungemensamma varor och tjänster är delegerat till produktionschef, vidaredelegerat till upphandlare, och ska ske i samråd med berörda förvaltningar. Detsamma gäller för upphandling över tröskelvärdena. Öppning av anbud är delegerat till produktionschef och vidaredelegerat till upphandlare.

3 Styrdokument och verktyg för inköp och upphandling

3.1 Upphandlings- och inköbspolicy för Trosa kommun

Trosa kommuns upphandlings- och inköbspolicy antogs av fullmäktige i september 2015 och stadgar att inköp och upphandlingar skall främja användningen av förnyelsebara naturresurser. Upphandlingar ska präglas av affärsmässighet, effektivitet, samverkan, saklighet och objektivitet samt av miljö- och social hänsyn. Upphandlingar skall genomföras på ett sådant sätt att förtroendet för kommunen som en seriös upphandlare bibehålls.

Anställd eller förtroendevald ska bland annat säkerställa att varor och tjänster köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad och med minsta möjliga miljöpåverkan samt säkerställa att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer samt att de utförs med en god och långsiktig hållbar ekonomisk situation för kommunen.

Samordnad upphandling beskrivs vara huvudregel. Samordning ska också ske med andra huvudmän om det ger ekonomiska eller andra fördelar. Av policyn framgår även ansvar för avtal och uppföljning, vilket beskrivs i avsnitt 7.

Av upphandlings- och inköspolicyn framgår att direktupphandling får användas då värdet av varan eller tjänsten understiger 505 800 kr.³ Direktupphandling får endast användas om ram- eller avropsavtal saknas eller om "synnerliga skäl" föreligger.⁴ Sker upprepade direktupphandlingar av samma typ av vara eller tjänst bör ett ramavtal övervägas. Ett anskaffningsbehov får inte delas upp i mindre delar i syfte att komma under gränsen för direktupphandling.

Minst tre leverantörer skall erbjudas möjligheten att inkomma med anbud vid direktupphandling. Dokumentation av den upphandlande enheten skall ske gällande tilldelningsbeslut, utvärdering inkl. värdet av kontraktet, vem som upphandlat och skäl till upphandlingen. Till hjälp finns dokumentationsmallar på kommunens intranät. Det framgår även krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

² Denna delegation finns även för humanistiska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden, vars upphandlingsorganisation beskrivs översiktligt i avsnitt 5.2

³ Den 1/1 2016 infördes nya tröskelvärden, och direktupphandlingsgränsen går vid 534 890 kr.

⁴ T.ex. ofrivillig brådska - maskinhaveri och liknande

3.2 Riktlinjer kring mutor och jäv

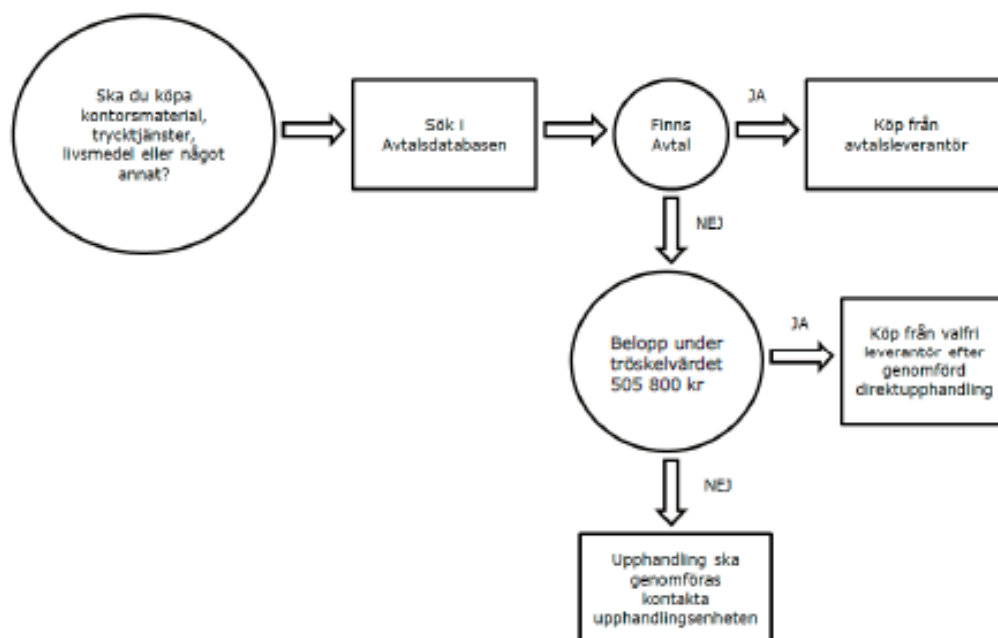
Kommunstyrelsen antog i mars 2016 formellt SKL:s skrift *Om mutor och jäv* som styrdokument i Trosa kommun⁵.

Om mutor och jäv är en vägledning för anställda inom kommuner, landsting och regioner som förklarar hur lagen ser på mut- och jävsituationer. Vägledningen avhandlar exempelvis handel med inflytande samt gränsdragning mellan tillbörlig och otillbörlig förmån vid offentlig upphandling. Skriften innehåller även exempel på rättsfall.

3.3 Upphandlingshandbok

Upphandlingshandboken⁶ innehåller information om upphandlingsrättsliga principer, avtal och beloppsgränser, direktupphandling, upphandlingsförfaranden, upphandlingsprocessen, sekretess, rutiner vid mottagande av anbud och förvaring av upphandlingsärenden. Enligt intervjuade finns den att tillgå på kommunens intranät.

I upphandlingshandboken beskrivs inköpsprocessen enligt nedan:



3.4 Mallar för upphandling

Ett antal mallar är upprättade som stöd i upphandlingsarbetet, vilka beskrivs nedan.

Trosa kommuns *Blankett för dokumentation av direktupphandlingar* ska fyllas i med information om upphandlande myndighet/enhet, beskrivning av avtalsföremålet, avtalets löptid och värde, leverantör/er, metod för konkurrensutsättning, anbudsgivare (förutom vinnande leverantör/er), anledning till att avtal ej ingåtts, kriterier/krav för utvärdering av anbud, kommentarer samt beställare/handläggare. Blanketten bygger på Konkurrensverkets blankett för direktupphandlingar.

⁵ Detta skedde efter att revisionen under sin granskning av kommunens skydd mot oegentligheter 2015 konstaterade att en tydligare hänvisning till skrifter bör ske.

⁶ Förvaltningsdokument, upprättat 2015

Instruktion kravspecifikation för direktupphandling innehåller rubriker och tips som kan vara till hjälp vid författande av kravspecifikation.

Dokumentet *offertförfrågan direktupphandling* kan användas som mall att skicka ut till leverantörer som vill lämna offert i direktupphandling.

Mallen för *avtalsuppföljning* innehåller frågor om det ingångna avtalet som besvaras genom att kryssa i boxar. Mallen kan användas vid intern kontroll och innehåller exempelvis frågor kring om leverantören följer ingånget avtal, om inkomna klagomål gåtts igenom, om avtalstroheten på området är genomgången och om inköp, leveranser och fakturering fungerar enligt överenskommelse.

3.5 Dokumenthanteringsplan för upphandlingsprocessen

Dokumenthanteringsplan för upphandlingsprocessen beslutades av teknik- och servicenämnden 2015. Av planen framgår exempelvis gallringsfrister och vilken dokumentation som ska diarieföras. Dokumenthanteringsplanen följer upphandlingsprocessens etapper. Det framgår att kopior på avtal från direktupphandlingar ska finnas i avtalskalendern.

3.6 Systemstöd

KFTS hanterar upphandlingar i IT-stödet TendSign. Kommunen har också en digital avtalskalender (avtalsdatabas) som enligt produktionschef är uppdaterad med kommunens samtliga avtal över direktupphandlingsgränsen. Kontroll över att alla avtal kommer in i avtalskalendern säkerställs genom att endast KFTS har tillgång till upphandlingssystemet. När en upphandling ska annonseras så måste upphandlande kontor kontakta KFTS.

Kopior på avtal från direktupphandlingar ska enligt dokumenthanteringsplanen finnas i avtalskalendern. Så är dock inte fallet, enligt intervjuade förvaras underlag för direktupphandlingar endast på respektive upphandlande kontor. En kommungemensam sammanställning av genomförda direktupphandlingar saknas.

Engångsavtal, såsom specifika byggtreprenader, finns inte i avtalskalendern. Engångsavtal ska dock alltid diarieföras om de upphandlats (över direktupphandlingsgränsen), enligt produktionschef.

Avtalskalendern har en påminnelsefunktion som skickar ut mailaviseringar när det närmar sig förlängning av avtal, exempelvis sex månader innan avtalet löper ut. Detta betonas av intervjuade som positivt. Ett förbättringsområde som lyfts är dock att aviseringar bör gå till en funktionsbrevlåda för upphandling istället för till en person, för att minska personberoendet. Det beskrivs en potential att förenkla och förbättra avtalskalenderns struktur för att lättare kunna navigera bland avtalen.

4 Upphandling i verksamheterna

4.1 Kultur-, fritids-, teknik- och servicekontoret

Upphandlingsorganisationen består av produktionschef, projektledare samt en upphandlare. Den sistnämnda är en ny tjänst som tillsattes hösten 2016.

Upphandlaren agerar som stöd åt övriga verksamheter och ansvarar för internutbildningar. Ett arbete pågår enligt intervjuade avseende uppdatering av TendSign samt styrdokument.

Arbetsuppgifterna som upphandlaren utför låg tidigare på produktionschef och teknisk chef. Projektledaren håller i upphandlingar kring större byggprojekt och byggtreprenader och har tidigare hanterat projekt i sin helhet. Upphandlaren kommer nu att sköta de upphandlingsrättsliga delarna med annonsering och formalia medan projektledaren ansvarar för utförandeprocessen. Tidigare anlätades konsulter till projektledarrollen vilket enligt intervjuade gav sämre kontinuitet. Intervjuade beskriver det som positivt att ha kunskapen i kommunen, vilket också var anledningen till att tjänsten skapades.

Enligt produktionschef har stödet till kommunens övriga kontor i upphandlingsfrågor varierat över tid. Kontoren har klarat en del själva genom tillgängliga mallar och korta kontaktvägar vid behov. Ansvaret för att dokumentera avtal i verksamheterna åligger respektive verksamhetsansvarig.

Kommunen har tidigare i stor utsträckning hanterat pappersanbud, men genom utveckling av TendSign kan nu anbud tas in elektroniskt. Förfrågningsunderlag kan även besvaras via IT-stödet. Detta innebär att kommunen nu uppfyller kommande krav på digital anbudsgivning. Upphandlaren stöder kommunens verksamheter i detta arbete.

KFTS använder vanligtvis inte extern konsult hjälp vid upphandlingar. För projekteringshandlingar i byggprojekt anlitas externa tekniska konsulter.

Trosa kommun använder i hög grad de samordnade avtal som hanteras av SKL Kommentus Inköpscentral. Enligt intervjuade är SKL Kommentus till stor hjälp och ger god tillgång till ramavtal.

4.2 Upphandling på övriga kontor

En översiktlig granskning har skett av omfattningen och processen för verksamhetsspecifika upphandlingar inom skolkontoret samt vård- och omsorgskontoret.

4.2.1 Skolkontoret

Enligt skolchef gör skolkontoret få egna upphandlingar, då avrop till stor del kunnat göras från befintliga avtal. Samordnad upphandling inom SKL Kommentus används också i stor utsträckning. Skolchef definierar ofta ett verksamhetsbehov, som KFTS sedan genomför upphandlingen utifrån.

Skolchefen har vid något tillfälle haft behov av att göra en förenklad upphandling. Vid det tillfället efterfrågades stöd av den upphandlare som då var anställd i kommunen samt kommunens dokument för upphandling. I övrigt har skolkontoret förnyat de avtal som funnits sedan tidigare, bland annat avtal för skolläkare. I vissa fall beskrivs att avtal förlängts utöver giltighetstid. Mindre inköp och beställningar förekommer även utan upphandling, enligt skolchef.

Stödet från KFTS upplevs som gott. Kunskapen kring frågor om upphandling och inköp på skolkontoret bland chefer och övrig personal beskrivs bli bättre över tid. Idag ser personalen vinster med att arbeta med frågorna, enligt skolchef.

4.2.2 Vård- och omsorgskontoret

Enligt vård- och omsorgschefen initierar kontoret några större upphandlingar. Återkommande är upphandling av tjänstefordon och för tillfället pågår upphandling kring trygghetslarm i särskilda boenden. Förfrågningsunderlag har formulerats när granskningen genomförs för att lägga ut personlig assistans på entreprenad. Vård- och omsorgschefen har i upphandling av bilar och larm tagit hjälp av berörda enhetschefer.

Vård- och omsorgschef upplever att kontoret har gott stöd i upphandlingsfrågor från KFTS och bidrar med verksamhetsspecifik kunskap i samtliga upphandlingar.

Vård- och omsorgskontoret har en gång använt sig av externt upphandlingsstöd, vid upphandling av trygghetslarm då en extern konsult anlätades för stöd i den tekniska kravställningen.

KFTS produktionschef har varit behjälplig i arbetet med avtalskalendern. Vård- och omsorgskontoret stämmer av med KFTS om någon osäkerhet eller fråga finns rörande avtalen. Vård- och omsorgschefen bedömer att verksamheten har relativt bra kontroll på ingångna avtal. Ibland behövs dock hjälp med att tolka avtal som tecknats flera år tillbaka i tiden.

Vård- och omsorgschef får signal från avtalskalendern när avtal är på väg att löpa ut. För några år sedan genomfördes ett arbete för att säkerställa att alla avtal fanns i kalendern. Vid kontrollen fanns samtliga avtal inlagda och kvalitetssäkringen upplevs genom detta som god. Det sker dock ingen löpande kontroll.

4.3 Utbildning och information

Det finns idag ingen kommunövergripande utbildning där stöd och dokumentation kring upphandling och inköp presenteras. Enligt intervjuade sker utbildning främst vid behov och förändringar. KFTS ansvarar, vid efterfrågan eller på förekommen anledning, för att vid behov gå ut med information om upphandling vid chefsträffar. Vid två tillfällen årligen samlas alla nyanställda i kommunen för en utbildningsdag där bland annat upphandlings- och avtalsfrågor avhandlas. Exempelvis visas det stöd som finns att tillgå på kommunens intranät.

Produktionschef på KFTS skickar ut nyhetsbrev och nyheter på intranätet om förnyade eller förändrade avtal genom SKL. De korta kontaktvägarna i kommunen gör enligt intervjuade att kunskap kring upphandlingar och inköp lätt kan delas mellan anställda vid behov. Enligt KFTS produktionschef har utbildningsinsatser kopplade till upphandlingshandboken genomförts av KFTS under kommunens chefsdagar.

Skolkontoret har en samrådspunkt för upphandling och inköp på ledningsgruppsmöten där en dialog förs kring aktuella frågor knutet till upphandling och inköp. Skolchef betonar att det snarare handlar om kollegialt stöd än om utbildning. Vid rekryteringar säkerställer skolchef att kunskap om upphandling och inköp finns hos den som är aktuell för anställning.

På vård- och omsorgskontoret har vård- och omsorgschef samt två enhetschefer gått grundutbildning i upphandling och inköp. Kursen var praktiskt utformad för den typ av verksamhet som är bedrivs på vård- och omsorgskontoret vilket gjort den användbar exempelvis vid upphandling av personlig assistans. Enligt vård- och omsorgschef måste cheferna främst kunna arbeta fram bra kravspecifikationer och förfrågningsunderlag. Efter det kan upphandlingen hanteras av upphandlaren på KFTS.

Vård- och omsorgschefen lyfter att det är en utmaning för vård- och omsorgskontoret att personalen måste ha grundkompetens inom området upphandling och inköp och hålla den aktuell. KFTS beskrivs vara till stor hjälp, men grundkompetens måste även finnas i verksamheten.

4.4 Samverkan

Trosa kommun samverkar kring upphandling och inköp för att öka volymen i sina beställningar och på så sätt bli mer attraktiva hos anbudsgivare. Enligt intervjuade kan det vara svårt att få in bra anbud när kommunen upphandlar som ensam aktör på områden

där marknaden är het. Kommunen har alltid fått in anbud, ibland dock bara ett eller ett fåtal. Vid sådana fall har det hänt att anbud legat utanför kostnadsramen och lett till att projekt fått avbrytas.

Trosa kommun ingår i kommunsamverkan med Nyköping, Oxelösund och Gnesta kommun. Nätverket för upphandling träffas ett antal gånger om året⁷. Under träffarna sker erfarenhetsutbyte kring upphandlingar och kommunerna gör även gemensamma upphandlingar. Till exempel har en upphandling av storkök/livsmedel och renhållning genomförts tillsammans med Gnesta kommun.

Enligt vård- och omsorgschef tar även vård- och omsorgskontoret hjälp av andra kommuner i större upphandlingar. Exempelvis har gemensamma upphandlingar gjorts med Nyköping kommun och Eskilstuna kommun gällande sjukvårdsartiklar⁸.

5 Uppföljning och kontroll

I kommunens upphandlings- och inköspolicy fastslås att varje upphandlande förvaltning och enhet är skyldig att genomföra en systematisk uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar, så att inköpsrutiner och upphandlingsverksamheten kontinuerligt förbättras. Den totala inköpsvolymen av varor och tjänster beskrivs vara en viktig del av prissättningen i kommande upphandlingar.

Uppföljningen ska dokumenteras och kan sedan användas som underlag till kommande upphandlingar. Uppföljning ska ske minst en gång per år samt vid behov. Enligt upphandlingspolicyn ska statistik över gjorda inköp under pågående ramavtal föras för att underlätta kommande ramavtalsupphandlingar.

Enligt upphandlingshandboken är ansvarig för avtalsuppföljningen avtalsansvarig eller utsedd avtalsanvändare. Redovisning av uppföljningen ska dokumenteras och registreras enligt gällande dokumenthanteringsplan och Trosa kommuns mall för avtalsuppföljning. Intervjuade på KFTS är osäkra på i vilken utsträckning mallen används i verksamheterna. Avtalsuppföljning beskrivs vara en process som ofta brister.

5.1 Rutiner för uppföljning

Enligt produktionschef för KFTS görs avtalsuppföljningar av KFTS om köparen signalerar att den är missnöjd. Utvärdering sker när ramavtalsperioden går mot sitt slut och underlag ska tas fram för en ny upphandling.

Byggmöten i samband med byggtreprenader hålls varannan vecka och protokollförs i enlighet med ABT 06⁹. Detta är en mycket viktig del i uppföljning av byggprojekten enligt produktionschef, då byggprojekten utgör en stor del av kommunens samlade kostnader avseende upphandling. Mötena utgör en löpande uppföljning.

Driften av den tekniska verksamheten¹⁰ i kommunen är utlagd på entreprenad och när granskningen genomförs följs kommunens driftavtal upp en gång i månaden.

⁷ I nätverket ingår personer som arbetar med upphandling från kommunerna, framförallt upphandlare. Gruppen består av ca 10 personer (Nyköping 4, Gnesta 3, Oxelösund 2, Trosa 1). Vid arbete med specifika upphandlingar kan personer från verksamheterna ingå i arbetsgrupper.

⁸ Med syfte att ha ett gemensamt sortiment oberoende om patienten ges vård i landstingets eller kommunens regi

⁹ Allmänna bestämmelser för totalentreprenader avseende byggnads-, anläggnings- och installationsarbeten

¹⁰ Exempelvis fastigheter, gator, vatten- och avloppsanläggningar och parker.

För kost och livsmedel används ett webbaserat system som heter COMPARE för upphandling och uppföljning av livsmedelsavtal¹¹.

Intervjuad skolchef bekräftar bilden av avsaknad av systematiserad uppföljning av leverantörer och avtal. Om skolkontoret inte är nöjd med vad leverantörer levererar tas en kontakt med leverantören.

Enligt vård- och omsorgschef sker uppföljningar av avtal när synpunkter eller klagomål kommer in. Så har nyligen skett avseende t.ex. transport av avlidna. Klagomål och synpunkter på leverantörer dokumenteras på socialkontoret hos ansvarig chef. Det finns inget särskilt system för detta, vård- och omsorgschef lyfter att ett system där klagomål och synpunkter samlas skulle vara värdefullt vid kommande upphandlingar.

5.2 Avtalstrohet

Trosa kommun har inga övergripande kontroller för avtalstrohet. Enligt produktionschef kan påbud om särskilda kontroller om följsamhet mot ramavtal komma centralt från kommunens ekonomiavdelning. Ansvaret för att utföra kontrollen ligger sedan på respektive produktionskontor. Enligt intervjuad saknas en systematik i att utföra kontroller.

Enligt skolchef arbetade skolkontoret för några år sedan intensivt med avtalstroheten i verksamheten. Uppföljning av avtalstrohet ingick som en del i ett besparingsarbete och skedde med stöd från ekonomikontoret. Skolkontoret visade sig i uppföljningen ha hög avtalstrohet. För närvarande finns dock ingen systematiserad uppföljning.

Inom vård- och omsorgskontoret har genomgångar av avtalstrohet tidigare skett på chefsträffar, men idag sker enligt intervjuad chef ingen liknande uppföljning. Cheferna fick tidigare statistik på hur det såg ut avseende inköp utan upphandling per kontor. Enligt vård- och omsorgschef finns det kunskap i personalen om att allt ska upphandlas men att avsteg från detta kanske ändå sker.

Skanning av fakturor sker på ekonomiavdelningen som på så vis får viss kontroll över ingångna avtal i pappersform. Enligt ekonomichef kontrolleras inte avtalstrohet i denna skanning. Kontrollen sker mer utifrån att kontrollera för bluffakturor, enligt produktionschef. Skanning sker ej av e-fakturor vilket utgör ca 40 procent av det totala antalet fakturor. Det sker ingen systematiserad avstämning mellan KFTS och ekonomiavdelningen, enligt intervjuade.

Enligt intervjuade saknas dokumentation om andelen inköp som görs utan upphandling samt kostnader för detta. Exempel som lyfts är t.ex. beställningar gällande konferensanläggningar.

5.3 Intern kontroll

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens internkontrollarbete berör inte specifikt upphandling och inköp. Styrelsen har dock det övergripande ansvaret för att se till att det finns en god intern kontroll i kommunen.

Teknik- och servicenämnden

Teknik- och servicenämndens internkontrollplan för den tekniska enheten har ett antal kontrollmoment som berör inköp och upphandling.

Rutin	Kontrollmoment	Ansvarig	Metod	Uppföljning	Rapport till	Risk
-------	----------------	----------	-------	-------------	--------------	------

¹¹ Inköpsportalen innehåller statistik för exempelvis avtalstrohet och andel ekologiska inköp.

Avtal saknas	Inventera vilka eventuella avtal som saknas	Teknisk chef	Årligen check av inköp och avtal	1 gång/år	Produktionschef	8
Avtal följs inte	Beställning i förhållande till avtal	Teknisk chef	Stickprov fakturor mot avtal	Vid attest av fakturor	Produktionschef	15
Personal har kännedom om vägledning för anställda	Kunskap finns om vägledning och riktlinjer för mutor och jäv	Teknisk chef	Ta upp på APT	1 gång/år	Produktionschef	16
Mutor	Felaktig tilldelning	Teknisk chef	Utvärdering av anbud	Vid tilldelning	Produktionschef	10

Övriga nämnder

Humanistiska nämndens internkontrollarbete rörande upphandling och avtal för barnomsorg och utbildning sker utifrån kontrollmomentet att rutiner finns och följs för kontroll av verksamhetsavtal sägs upp och omförhandlas i god tid. Kontrollen genomförs en gång per år och rapporteras till produktionschef. För individ- och familjeomsorg saknas kontrollmoment avseende upphandling och inköp i internkontrollarbetet.

Vård- och omsorgsnämndens internkontrollplan saknar kontrollmoment avseende upphandling och inköp.

6 Stickprov

I granskningen har Trosa kommuns leverantörsreskontra för perioden januari 2015 – oktober 2016 begärts ut. Under perioden uppgår den samlade summan av kommunens fakturor till 879 506 244 kr. Den största posten utgörs av 4859 fakturor från Trotab till ett sammanlagt värde av 174 179 886 kr. Den näst största är KPA Pensionsförsäkringar AB där värdet på de 22 fakturorna uppgår till 53 171 378 kr. Totalt finns 2324 leverantörer i leverantörsreskontran.

Inom ramen för granskningen har två upphandlingar, en med öppet förfarande enligt LOU samt en direktupphandling, granskats utifrån lagens dokumentationskrav.

Upphandling av Åkerbergs Trafik AB i Vagnhärad genomfördes 2012 som ett öppet förfarande enligt LOU. EY har tagit del av förfrågningsunderlag, anbudsöppningsprotokoll, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut och avtal. Under annonseringstiden inkom två anbud; från Åkerbergs Trafik AB i Vagnhärad samt Samtrans Skol- & Handikapptransporter Stockholm AB. Båda uppfyllde samtliga ställda krav, Åkerbergs Trafik AB vann upphandlingen till följd av det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet. Av tilldelningsbeslutet framgår att upphandlingen gäller för en period av fem år med avtalsstart 2012-07-01. Avtalet kan förlängas med två år.

Avtalet med Åkerbergs Trafik AB skrevs under av produktionschef för kultur, fritid, teknik- och servicekontoret i enlighet med delegationsbeslut i humanistiska nämnden. Uppdraget avser persontransporter för grundskolan inom Trosa kommun samt särskoleskjutsar. Av granskningen framkommer det inte några brister i dokumentationen.

Granskad direktupphandling avser flera avtal som slutits med Nystartarna under 2015 och 2016. Upphandlingen avser konsulentstödda jour- och familjehem. Totalt har 119 fakturor inkommit från Nystartarna under perioden 2015/01-2016/10 till ett sammanlagt värde av 9 424 800 kronor. Avtalen för är skrivna per barn, vilket av socialchef uppskattas till totalt ca 18 under perioden. För samtliga avtal gäller 30 dagars föregående skriftlig

uppsägningstid. Vid tiden för granskningen har en upphandlingsprocess startat gällande konsulentstödda jour- och familjehem.¹²

Av granskningen framgår att dokumentation för direktupphandlingar saknas i upphandlingarna. Enligt upphandlings- och inköspolicyn ska dokumentation av den upphandlande enheten ske gällande tilldelningsbeslut, utvärdering inkl. värdet av kontraktet, vem som upphandlat och skäl till upphandlingen för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

Enligt socialchef har kontoret inte tidigare fyllt i blanketterna eller dokumenterat på ett systematiskt sätt. Vid tillfället för granskningen har dock en *Rutin för placering på behandlingshem och konsulentstödda familjehem* införts. Av rutinen framgår att om ramavtal eller upphandling saknas fyller socialchefen i dokumentation för direktupphandling.

¹² Intervjuad socialchef beskriver att när Trosa kommun tog emot många ensamkommande barn under 2015-2016, var det mycket svårt att hitta placeringar. Kommunen tog då i första hand kontakt med de hem som är upphandlade av vårdförbundet Sörmland, det fanns dock sällan plats på dessa hem. Under senare tid har socialkontoret kunnat hitta lediga platser med upphandlade leverantörer.

7 Bedömning

7.1 Svar på revisionsfrågorna

Nedan redovisas kortfattade svar på de revisionsfrågor som har ingått i granskningen.

Delfråga	Svar
Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid upphandling/inköp?	Ja. Genom upphandlingspolicy, upphandlingshandbok och övriga stöddokument bedöms ändamålsenliga stöd och verktyg finnas. Förbättringspotential finns dock avseende att förenkla användandet av avtalskalendern.
Nyttjas externt upphandlingsstöd vid stora upphandlingar, t.ex. vid byggentreprenader?	Externt upphandlingsstöd har nyttjats vid något enstaka tillfälle, då avseende en teknisk lösning inom vård- och omsorgskontoret. Vid projektering i större byggprojekt har tekniska konsulter anlåtats för att ta fram tekniska underlag.
Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?	Delvis. Viss kunskap och kontroll finns genom att avtalen över direktupphandlingsgränsen är samlade i avtalskalendern. Enligt kommunens dokumenthanteringsplan ska även kopior på avtalen under direktupphandlingsgränsen sparas i avtalskalendern, vilket idag inte sker.
Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten?	Till viss del. Det sker ingen kontinuerlig utbildning för samtliga funktioner som ansvarar för att genomföra upphandlingar i kommunen. Punktinsatser görs av KFTS i olika forum, enligt intervjuade. Produktionschef för KFTS informerar genom nyheter på intranätet vid förändringar i lagar, regler och rutiner som behöver förmedlas till verksamheten. Upphandlingsansvariga på kontoren söker stöd och information från KFTS vid behov.

<p>Har kommunen egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?</p>	<p>Till viss del. Det finns kvalitetssäkringskontroller i upphandlingsprocessen, exempelvis genom nyttjande av TendSign, samordnad upphandling via SKL och genom kommunsamverkan. Kommunen använder systemet COMPARE för utvärdering vid kost- och livsmedelsupphandling.</p> <p>Det genomförs ingen systematisk avtalsuppföljning, vilket är en brist. För specifika projekt och upphandlingar sker löpande uppföljning, men sammantaget sker uppföljning till största del vid klagomål och upptäckta brister från leverantörens sida.</p> <p>Avseende intern kontroll har teknik- och servicenämnden kontrollmoment gällande beställning i förhållande till avtal samt att erforderliga avtal finns.</p> <p>Vid granskning av ett urval av internkontrollplaner framgår att det inom humanistiska nämndens avdelning för barnomsorg och utbildning finns kontrollmoment för att rutiner finns och följs för kontroll av att verksamhetsavtal sägs upp och omförhandlas i god tid. För vård- och omsorgsnämnden saknas kontrollmoment avseende inköp och upphandling. Vid intervjuer framkommer att kontoren inte genomför några systematiska kvalitetssäkringskontroller. Kontroller görs främst vid missnöje med leverantörer.</p> <p>Det saknas systematisk uppföljning av avtalstrohet.</p>
<p>Hur stor del av inköpen sker utan upphandling?</p>	<p>Frågan är svårbesvarad då inköp utan upphandling inte följs upp. Det finns enligt intervjuade ingen samlad kunskap i verksamheterna kring hur många upphandlingar som görs utan upphandling eller kostnader i förhållande till inköpsvolym.</p>

7.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att översiktligt bedöma ändamålsenlighet och effektivitet i Trosa kommuns upphandling, samt att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de upphandlingar som genomförs.

Av granskningen framgår att det i stor utsträckning finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling och inköp. Beslutad upphandlingspolicy, upphandlingshandbok samt upprättade mallar för dokumentation och uppföljning ger en god grundstruktur för upphandlande verksamheter. Det bör säkerställas att styrdokumenterna revideras kontinuerligt. Roller och ansvar i upphandlingsprocessen upplevs tydliga av intervjuade.

Upphandlingar genomförs i IT-stödet TendSign och kommunen nyttjar SKL Kommentus Inköpscentral för ramavtal vid behov. KFTS har under hösten 2016 förstärkts med en upphandlartjänst, vilket bedöms positivt. Detta ger förutsättningar att stärka kommunens arbete med upphandlingar och inköp avseende utveckling av systemstöd och rutiner, kontroll och uppföljning samt stödet till verksamheterna.

Genom att avtal över direktupphandlingsgränsen samlas i avtalskalendern finns delvis kunskap och kontroll om ingångna avtal. För en överblick över kommunens inköp bör även genomförda direktupphandlingar dokumenteras i avtalskalendern, i enlighet med dokumenthanteringsplanen. Avtalskalenderns påminnelsefunktion säkerställer att inlagda

avtal förlängs eller förnyas i tid. Påminnefunktioner riktar sig dock till enskilda anställda vilket kan utgöra en risk vid personalomsättning. Av intervjuer har även framkommit att en förenkling och förbättring av avtalskalenderns struktur efterfrågas.

Det saknas kommunövergripande utbildning i upphandlingsfrågor, utöver viss information som delges nyanställda. Det görs punktinsatser med utbildningar och information i olika forum på förfrågan eller förekommen anledning. Intervjuade verksamheter lyfter ett behov av en god grundkompetens avseende upphandling.

Avseende internkontrollarbetet är det främst KFTS som har kontrollmoment avseende upphandling och avtal. Det saknas systematisk kontroll av t.ex. avtalstrohet. Utöver större projekt genomförs ingen systematisk avtalsuppföljning, vilket är en brist.

I genomförd stickprovsgranskning framkommer brister i dokumentationen av direktupphandlade platser på konsulentstödda jour- och familjehem. Trosa kommuns blankett för dokumentation av direktupphandlingar har inte använts för de upphandlade platserna. Vi ser positivt på att socialkontoret påbörjat en upphandlingsprocess för konsulentstödda jour- och familjehem mot bakgrund av de upprepade avtal för direktupphandlade platser som tidigare tecknats.

Sammantaget bedömer vi att kontroll och uppföljning bör stärkas för att tillse en tillräcklig intern kontroll rörande upphandling och inköp.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ger vi följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- ▶ Säkerställ en enhetlig intern kontroll avseende upphandling och inköp, t.ex. avseende avtalstrohet.

Teknik- och servicenämnden:

- ▶ Tillse en komplett dokumentation av kommunens samlade upphandlingar och inköp, för att möjliggöra systematisk uppföljning och kontroll, t.ex. av hur stor del av kommunens inköp som sker utan upphandling.
- ▶ Säkerställ en systematisk avtalsuppföljning, i enlighet med upphandlings- och inköspolicy.
- ▶ Rikta avtalskalenderns påminnelser till funktionsbrevlåda, för att säkerställa kontinuitet i händelse av personalomsättning.
- ▶ Säkerställ att samtliga avtal som ska finnas i avtalskalendern, finns i avtalskalendern, i enlighet med beslutad dokumenthanteringsplan.
- ▶ Säkerställ att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med kommunens upphandlings- och inköspolicy.
- ▶ Vidareutveckla stödet till kontoren, bland annat avseende inköps- och upphandlingskompetens samt dokumentation av upphandlingar.

Trosa den 2 februari 2017

Jakob Hallén
Verksamhetsrevisor

Anja Zetterberg
Verksamhetsrevisor

Källförteckning

- ▶ Avtalsuppföljning, Trosa kommun (2015)
- ▶ Blankett för dokumentation av direktupphandlingar
- ▶ Delegeringsordning (Kommunstyrelsen (2016-09-07), Teknik- och servicenämnden (2016-12-08), Humanistiska nämnden (Barnomsorg – Utbildning 2015-01-27 samt Individ- och familjeomsorg 2015-10-06), Vård- och omsorgsnämnden (2016-09-30))
- ▶ Dokumenthanteringsplan för upphandlingsprocessen - Dnr TSN 2015/62
- ▶ Instruktion kravspecifikation för direktupphandling (2016)
- ▶ Internkontrollplan 2016 (Kommunstyrelsen, Teknik- och servicenämnden, Humanistiska nämnden, Vård- och omsorgsnämnden)
- ▶ Kommunfullmäktiges budget 2016 med flerårsplan 2017-2018
- ▶ Lathund för sammanställning efter skannade fakturor
- ▶ Om mutor och jäv – Sveriges kommuner och landsting (2012)
- ▶ Redovisning av utförd internkontroll 2015 – Teknik- och servicenämnden TSN 2015/33
- ▶ Reglemente för intern kontroll (2016)
- ▶ Sammanställning av leverantörsreskontra under perioden 2015/01-2016/10
- ▶ Upphandlings- och inköspolicy för Trosa kommun (2015)
- ▶ Upphandlingshandbok för Trosa kommun (2015)
- ▶ Utförd internkontroll - Kommunstyrelsen KS 2015/36