



2022-03-30

Till
Kommunstyrelsen
Barn- och utbildningsnämnden
Socialnämnden

För kännedom
Kommunfullmäktige

Granskning av upphandling och inköp

Kungsör kommuns revisorer har genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur kommunen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens upphandlingar och inköp till största del sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Men att det saknas ett strukturerat arbetssätt för att förebygga mutor och jäv i samband med upphandlingar.

All upphandling ska enligt styrdokumenterna ske under kostnadseffektiva former och genom totalkostnadstänkande bidra till god ekonomisk hushållning. De konkurrensförhållanden som finns på marknaden ska utnyttjas. Upphandling ska genomföras med kompetens och objektivitet samt planeras i god tid. Upphandling ska svara mot verksamhetens behov och produkter (varor och tjänster samt entreprenader) som upphandlas ska också ha rätt funktion, rätt kvalitet, på rätt plats, i rätt tid och med hög säkerhet.

Registeranalys av leverantörsreskontra och ramavtalsuppgifter visar att det finns en stor andel leverantörer där det saknas ramavtal. Utifrån leverantörsreskontra har även ett antal stickprov av fakturor och eventuella avtal genomförts. Av fakturagranskningen framkom inget anmärkningsvärt.

Uppföljning av att det som levereras sker i enlighet med upphandling och avtal, endast sker i en liten omfattning. För att kontrollera avtals- och leverantörstrohet genomförs kontroller genom fakturor och även stickprov för att se om befintliga avtal har följts. När någon verksamhet ska göra ett inköp måste de enligt uppgift kontrollera med inköpssamordnaren om det finns ett avtal för efterfrågad vara eller tjänst.

Det saknas riktlinjer för mutor och jäv, vi bedömer att risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar är stor inom offentlig verksamhet.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över rutinerna och säkerställ att samtliga avtal registreras.
- säkerställa avtalsefterlevnad av befintliga avtal.
- införa ett systemstöd för upphandling och inköp
- ta fram riktlinjer om mutor och jäv.

Kommunrevisionen emotser svar senast 2022-08-31 på vilka konkreta åtgärder kommunstyrelsen och nämnderna har för avsikt att vidta med anledning av ovanstående synpunkter vad som för övrigt redovisas i rapporten. Vi vill också att det i svaret redogörs för en tidsplan för när åtgärderna kommer att genomföras.

Svaren ska översändas till samtliga förtroendevalda revisorer samt till Karin Helin Lindkvist, KPMG, e:post karin.helin-lindkvist@kpmg.se. Svaret ska även översändas till kommunfullmäktige.

För kommunrevisionen i Kungsörs kommun 2022-03-30.

Håkan Sundström
revisionsordförande



Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Kungsörs kommun

KPMG AB

2022-03-30

Antal sidor 17



Kungsörs kommun
Granskning av upphandling och inköp

2022-03-30

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Lagen om offentlig upphandling (LOU)	5
3.2	Grundläggande principer	6
3.3	Organisation	6
3.4	Styrdokument	7
3.5	Upphandlingsprocessen	7
3.6	Uppföljning och kontroll	12
3.7	Mutor och jäv	13
4	Slutsatser och rekommendationer	14
	Bilaga 1	15

1 Sammanfattning

KPMG har av Kungsörs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget avser 2021 års revision.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur kommunen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens upphandlingar och inköp till största del sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Men att det saknas ett strukturerat arbetssätt för att förebygga mutor och jäv i samband med upphandlingar.

All upphandling ska enligt styrdokumenterna ske under kostnadseffektiva former och genom totalkostnadstänkande bidra till god ekonomisk hushållning. De konkurrensförhållanden som finns på marknaden ska utnyttjas. Upphandling ska genomföras med kompetens och objektivitet samt planeras i god tid. Upphandling ska svara mot verksamhetens behov och produkter (varor och tjänster samt entreprenader) som upphandlas ska också ha rätt funktion, rätt kvalitet, på rätt plats, i rätt tid och med hög säkerhet.

Registeranalys av leverantörsreskontra och ramavtalsuppgifter visar att det finns en stor andel leverantörer där det saknas ramavtal. Utifrån leverantörsreskontra har även ett antal stickprov av fakturor och eventuella avtal genomförts. Av fakturagranskningen framkom inget anmärkningsvärt.

Uppföljning av att det som levereras sker i enlighet med upphandling och avtal, endast sker i en liten omfattning. För att kontrollera avtals- och leverantörstrohet genomförs kontroller genom fakturor och även stickprov för att se om befintliga avtal har följts. När någon verksamhet ska göra ett inköp måste de enligt uppgift kontrollera med inköpsansvarig om det finns ett avtal för efterfrågad vara eller tjänst.

Det saknas riktlinjer för mutor och jäv, vi bedömer att risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar är stor inom offentlig verksamhet.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över rutinerna och säkerställa att samtliga avtal registreras.
- säkerställa avtalsefterlevnad av befintliga avtal.
- införa ett systemstöd för upphandling och inköp
- ta fram riktlinjer om mutor och jäv.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Kungsörs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget avser 2021 års revision.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlitate leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Ur kommunens perspektiv är det vidare viktigt att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Kommunens inköp och upphandlingar ska rimligtvis medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydligt i svensk lagstiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, dvs. utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och anställda i offentlig verksamhet inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller intressen i sina uppdrag eller sitt arbete. Det är därmed viktigt att bedöma och förebygga eventuella risker för mutor och jäv i samband med upphandlingar. Likaså är det angeläget att inköp attesteras enligt gällande regler.

Revisionen gör bedömningen att det finns en risk för att det inom kommunen sker inköp där det görs avsteg från gällande lagstiftning. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska upphandling och inköp, med fokus på avtalstrohet samt reglerna gällande direktupphandling.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur kommunen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Hur sker kontroll av avtals- och leverantörstrohet och eventuell avvikelserapportering?
- Hur sker uppföljning av att leverans sker i enlighet med upphandling och avtal?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?
- Har enskilda inköp skett inom ramen för tecknade avtal?

2022-03-30

- Sker undertecknande av avtal i samband med inköp och upphandling i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning?
- Finns fastställda riktlinjer avseende mutor och jäv?
- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

Granskningen omfattar inköp gjorda inom Kungsörs kommun (primärkommunen) under 2020.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen om offentlig upphandling
- Upphandlings- och inköspolicy
- Riktlinjer för upphandling
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta dokument samt intervjuer/avstämningar med avdelningschef med ansvar för upphandling samt administratör och upphandlingssamordnare.

Registeranalyser av leverantörer och ramavtal har genomförts. Ett urval ur leverantörsreskontran har matchats mot befintliga ramavtal. Även uppgifter från den ekonomiska redovisningen har ingått.

Via analyser har urval av inköp valts ut från leverantörer som inte finns förtecknade i något avtalsregister/motsvarande. I denna del av granskningen har vi dels granskat inköp inom rådande beloppsgränser men där beloppet överstiger summan då det ställs krav på dokumentation. Vi har granskat inköp som överstiger rådande beloppsgränser.

Vi har även granskat ett antal inköp från avtalsbundna leverantörer. Vid denna granskningsinsats har vi valt att kontrollera om de aktuella inköpen har skett inom ramen för tecknat avtal.

Samtliga intervjuade har erbjudits att faktakontrollera rapporten.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen bygger främst på direktiv från EU. Direktiven är en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter och enheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och regioner, vissa offentligt styrda organ (till exempel flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman. Om det handlar om upprepade behov, exempelvis i form av ett ramavtal, ska värdet för löptiden räknas samman.

Från och med 2022-02-01 har några ändringar av lagen om offentlig upphandling genomförts samt att en lagändring kommer att ske i juli 2022. Förändringarna innebär en lagskärpning där klimatet, människors hälsa och djuromsorg ska beaktas vid offentlig upphandling. Granskningen avgränsas dock till inköp gjorda under 2020.

3.2 Grundläggande principer

De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem principer som har sin grund i EU-rätten.

- *Principen om icke-diskriminering* - förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Man får inte ställa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Lokala företag får inte ges företräde.
- *Principen om likabehandling* - alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle.
- *Principen om transparens* - den upphandlande myndigheten ska skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. Upphandlingsdokumenten ska vara klara och tydliga och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.
- *Proportionalitetsprincipen* - kraven som ställs i upphandlingsdokumenten måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen.
- *Principen om ömsesidigt erkännande* - intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

3.3 Organisation

Kommunstyrelsen har det övergripande strategiska ansvaret för inköps- och upphandlingsprocessen, utövar uppsikt över kommunens upphandlingsarbete och beslutar om övergripande mål samt ansvarar för kommunens upphandlingar. Kommunstyrelsen ansvarar även för att riktlinjer avseende inköp och upphandling tas fram och implementeras samt att gällande styrdokument revideras.

Nämnderna ansvarar för att upphandlingar genomförs inom sitt ansvarsområde, bedriver inköpsverksamheten ändamålsenligt och enligt antagen policy och riktlinjer samt ansvarar för att ställa relevanta krav på varor, tjänster och entreprenader i enlighet med gällande lagstiftning, policys och riktlinjer. Nämnderna ansvarar även för att följa upp objektsavtal och att vid behov ta fram egna riktlinjer och rutiner som ett komplement till gällande policy och riktlinjer.

Upphandlingsenheten i Västra Mälardalens Kommunalförbund (VMKF) samordnar upphandlingar för Köpings-, Arboga-, Kungsörs- och Surahammars kommun samt de kommunala bolagen. Arbetet sker med utgångspunkt i kommunens Upphandlings- och inköspolicy. Målsättningen är att få bästa kvalitet till lägsta möjliga kostnad.

Upphandlingsenhet/Inköpsenhet ansvarar för att samordna, utveckla och driva upphandlingsprocessen på uppdrag av kommunkoncernerna i samverkan och genomför upphandlingar över direktupphandlingsgränsen på uppdrag av styrelse och nämnder och i nära samverkan med berörda förvaltningar, ansvarar för uppföljning och

rapportering av upphandlingsverksamheten för kommunkoncernerna i samverkan och ansvarar för samordning av och samverkan i upphandlingar över direktupphandlingsgränsen.

3.4 Styrdokument

Kommunfullmäktige antog *upphandlings- och inköbspolicy för Kungsör kommun 2018-11-12*, Policyn gäller för samtliga styrelser och nämnder i kommunerna Köping, Arboga, Kungsör och Surahammar samt för Västra Mälardalens Kommunalförbund och Västra Mälardalens Myndighetsförbund. Med utgångspunkt från denna policy ska närmare riktlinjer för upphandlingsverksamheten fastställas. All verksamhet ska ha kunskap om och följa denna policy och fastställda riktlinjer.

Riktlinjer för upphandling Kungsör kommun antagna av kommunfullmäktige 2018-11-12, gäller tillsammans med upphandlingspolicy och anger att all upphandling och inköp av varor och tjänster samt entreprenader ska ske i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU), alternativt lagen om offentlig upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt fastställda riktlinjer. Ytterligare riktlinjer för Sociala & etiska hänsynstaganden respektive Miljö- & kvalité kan finnas inom respektive kommun.

Riktlinjer för direktupphandling är ett komplement till gällande Upphandlings och inköbspolicy, detta med anledning av förändring i lag om offentlig upphandling (LOU) från och med 1 juli 2014. Riktlinjerna ska säkerställa ett korrekt agerande och en god kvalitet vid direktupphandling och inköp.

3.5 Upphandlingsprocessen

All upphandling ska enligt styrdokumentet ske under kostnadseffektiva former och genom totalkostnadstänkande bidra till god ekonomisk hushållning. De konkurrensförhållanden som finns på marknaden ska utnyttjas. Upphandling ska genomföras med kompetens och objektivitet samt planeras i god tid. Upphandling ska svara mot verksamhetens behov och produkter (varor och tjänster samt entreprenader) som upphandlas ska också ha rätt funktion, rätt kvalitet, på rätt plats, i rätt tid och med hög säkerhet.

Konkurrensförhållanden som finns på marknaden ska enligt uppgift utnyttjas vid de upphandlingar som medför krav på dokumentation. Upphandlingar bör utformas så att såväl lokala som nationella och i vissa fall internationella företag har möjlighet att lämna anbud och delta i konkurrensen samt att gällande lagar efterföljs.

Möjligheterna till samverkan genom den gemensamma upphandlingsorganisationen ska tas tillvara enligt styrdokumentet. Möjligheterna till samordnad upphandling ska ske med medlemskommuner, kommunala bolag och andra upphandlande myndigheter där det är fördelaktigt. Huvudinriktningen för all upphandling ska i första hand vara att teckna ramavtal. Hållbar utveckling Upphandling ska främja hållbar utveckling –

2022-03-30

ekonomiskt, socialt och miljömässigt – till gagn för nuvarande och kommande generationer.

I styrdokumenterna framgår att upphandlingsprocessen ska, med utgångspunkt i en hållbar utveckling, medverka till att minska kommunernas kostnader och maximera verksamhetsnyttan inom de ramar som upphandlingslagstiftning medger. Detta ska bl.a. uppnås genom upphandling som i tillämpliga delar innefattar etiska och sociala hänsynstaganden, ger verksamheterna ökad tillgång till miljöanpassade produkter och främjar miljöhänsyn genom samordnade och effektiva transporter.

Ansvar

Respektive styrelse och nämnd ansvarar enligt uppgift för upphandlingar av entreprenader inom sitt verksamhetsområde. All upphandling av entreprenader överstigande gränsen för direktupphandling ska annonseras genom Västra Mälardalens Kommunalförbund. Dessa upphandlingar ska genomföras i nära samverkan med upphandlingsenheten och sakkunniga företrädare för kommun/bolag/förbund. Upphandlingsenheten konsulteras i upphandlingstekniska frågor.

Respektive styrelse eller nämnd handhar och ansvarar för upphandlingar under gränsen för direktupphandling inom sitt verksamhetsområde. Upphandlingsenheten kan även i det här fallen konsulteras i upphandlingstekniska frågor.

I styrdokumenterna anges att det av delegationsordning eller annat beslut i nämnd ska framgå vem som har rätt att besluta om och göra inköp. Förvaltningschef eller motsvarande ansvarar för att upphandlingspolicyn följs inom den egna förvaltningen, för att inköpsreglerna är väl kända och efterföljs av all personal och för tillhandahållande av nödvändig fackkunskap vid upphandlingar.

Ansvarig inköpare/beställare ska enligt uppgift hålla sig informerad om aktuella ramavtal och i förekommande fall, förvaltningens egna avtal, göra inköp av varor och tjänster som avrop på ramavtal eller egna avtal genom skriftlig beställning och se till att orderbekräftelse lämnas av leverantören. Den samordnar beställningar så att transport- och fakturakostnader till kommunens enheter minskar eller helt undviks och tillställer upphandlingsenheten beställning av upphandling.

Upphandlingsenheten initierar förnyelse av ramavtal för kommunernas räkning och är rådgivande vid bedömning av eventuell avvikelse från ramavtal. Enheten tillhandahåller kompetens och verktyg så att upphandlingar genomförs på ett professionellt vis, stöder upphandlande enhet vid specifika upphandlingar, erbjuder erforderlig utbildning inom upphandlingsområdet och har ansvar att informera kommun om det blir känt att gällande Upphandlingspolicy och/eller Riktlinjer för upphandling inte efterlevs.

Avtal

Vid upphandlingar ska sådana krav ställas att leverantören, vid varje tidpunkt, bedriver sin verksamhet så att den inte innebär åsidosättande av lag, avtal eller annat som strider mot vad som är allmänt godtagget inom verksamhetsområdet.

Samtliga verksamheter är utifrån styrdokumenterna skyldiga att känna till och nyttja de avtal och ramavtal som upprättats. Information om samtliga ramavtal ska finnas

2022-03-30

tillgängligt i form av avtalsdatabas. Avrops-/inköpsreglerna gäller för alla inköp oavsett belopp. Av delegationsordning eller annat beslut i styrelse/nämnd ska framgå vem som har rätt att besluta om inköp. Alla beställningar av upphandlingsuppdrag ska tydliggöras genom beställningsblankett för upphandling, vilken tillsänds upphandlingsenheten. Avrop från externa ramavtal (ex SKL, Kammarkollegiet), ska enligt uppgift ske genom uppdragsblankett som skickas till upphandlingsenheten.

Med ramavtal avses enligt uppgift avtal mellan kommunen och en leverantör om produkter och tjänster inom ett produktområde samt priser och övriga affärsvillkor som gäller för hela kommunen under avtalstiden. Efterhand som behoven uppstår i organisationen, kan produkterna sedan successivt avropas till i förhand överenskomna villkor genom att avtalet återopas hos leverantören. Volymen eller värdet på avtalet är beräknat enligt tidigare erfarenheter. Vid upprepade inköp av likartade varu- eller tjänstegrupper, ska ramavtal tecknas och upphandling ske för dessa grupper. Beställning via ramavtalet ska därefter vara det normala inköpsförfarandet för verksamheterna. Objektsupphandling innebär att man genom anbuds-förfarande gör en särskild upphandling av specificerade varor, tjänster eller entreprenader vid varje anskaffningstillfälle. Objektsupphandling behöver enligt styrdokumentet endast göras om ramavtal saknas för aktuell produkt. Denna upphandlingsmetod är lämplig för förvaltningsunika upphandlingar.

Inom VMKF finns en avtalskatalog där uppdraget avser att hålla en avtalsdatabas för upphandlade Ramavtal (TendSign Avtalskatalog). VMKF tillhandhåller även en förteckning över avtal (Qlickview), som upphandlingsenheten har för att hålla bevakning på även andra avtal. Det framgår dock av intervjuerna att avtalskatalogen har vissa begränsningar och att det krävs en del av läsaren för att kunna förstå vad som finns där och vad avtalen gäller.

En tjänsteperson på upphandlingsenheten ansvarar för att uppdatera dokumentet löpande. Upphandlingsprocessen i övrigt hanteras i systemet TendSign. I avtalskatalogen går det enligt uppgift att söka efter de avtal som har en koppling till ett specifikt område eller verksamhet, till exempel städ eller bygg, med aktuella priser på respektive avtalsprodukt.

Direktupphandling

Direktupphandling innebär inköp av varor-/tjänster/entreprenader till lågt värde, alternativt vid synnerliga skäl. Upphandling genomförs utan större formaliteter på upphandling, men med viss prisjämförelse av olika produkter och leverantörer. En upphandling enligt styrdokumentet får inte delas upp i flera upphandlingar i syfte att komma under beloppsgränserna för direktupphandling. Direktupphandling får inte användas som en ordinarie upphandlingsform utan ska ses som ett komplement. I upphandlingspolicyn förutsätts att i normalfallet ska kommunens enheter utnyttja de ramavtal som finns.

I riktlinjer för direktupphandling beskrivs att behovet av direktupphandlingar gäller främst situationer där ramavtal saknas för specifik vara eller tjänst. Direktupphandling innebär att inköp sker utan särskild form. Jämförelse av olika produkter och leverantörer ska göras till exempel genom offertförfrågan till möjliga leverantörer.

2022-03-30

Direktupphandling får enligt uppgift bara användas när varan eller tjänsten som ska inhandlas är så sällan förekommande att den samlade inköpssumman för hela kommunen under ett år understiger det för tillfället gällande värde för direktupphandling, s.k. lågt värde. När det gäller upprepade inköp av samma kategori av varor, tjänster eller entreprenader ska värdet räknas samman för avtalets hela löptid, där rekommendationen är att värdet beräknas för en tidsperiod om fyra år.

Direktupphandling får inte heller användas som en ordinarie upphandlingsform utan skall ses som ett komplement. I styrdokumentet beskrivs att tänka på inför ett Inköp:

- Beloppsgränserna i EU, vilket våra tröskelvärden baseras på, ändras vart annat år.
- Inköp får inte delas upp i syfte att komma under beloppsgränsen för direktupphandling.

Direktupphandling ska enligt uppgift ske med de konkurrensmöjligheter som finns och de krav som ställs ska följa de grundläggande principerna inom LOU, dvs de ska vara tydliga, transparenta, proportionella, förutsägbara och icke diskriminerande.

Av intervjuerna framgår att upphandlingsenheten arbetar för att inte enskilda inköp ska ske utanför ramen för tecknade avtal, att synliggöra problemet och att få inköpare att förstå vikten av att inköp görs utifrån befintliga avtal. Utbildningar genomförs i den mån det är möjligt att genomföra. Under pandemin har utbildningsverksamheten legat nere.

När det är dags att följa upp avtal skickar upphandlingsenheten enligt uppgift ut information till verksamheterna, som sedan hör av sig om det är något som behöver åtgärdats eller om det har förekommit brister i leverans med mera. Kommunen är den som har ansvaret för uppföljning i rollen som avtalsägare.

För ramavtal finns en specifik bevakningslista för att kunna upphandla innan avtalstiden går ut. Enligt uppgift förekommer det i undantagsfall att ett avtal hinner gå ut innan ett nytt avtal finns undertecknat.

Effektivitet och objektivitet

Ett syfte med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda offentliga medel. Man ska också dra nytta av konkurrensen på marknaden för att göra goda affärer. Upphandling får dock enligt uppgift inte utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt. För att ta tillvara konkurrensen och därmed skapa bra förutsättningar för goda affärer, är det därför viktigt att kommunen genomför upphandlingar på sätt som gör det möjligt för alla typer av företag att lämna anbud. För att bidra till ökad konkurrens bör möjlighet att dela upp en upphandling i fler avtal utredas. Ökad konkurrens gynnar i regel både kommunen som får tillgång till fler nya lösningar samt att företagen som genom tillträde till marknaden inom offentlig upphandling, får incitament att utvecklas och att vara innovativa. Fler aktörer i anbudsgivningen innebär också att den kommunen ges bättre förutsättningar för att göra goda affärer och därigenom ökar möjligheterna för att skattemedlen används effektivt. I intervjuerna framkommer att undertecknande av avtal genomförs utifrån befintlig delegationsordning för kommunstyrelsen och respektive nämnd.

3.5.1 Resultat av dataanalys och stickprov

Fokus i dataanalysen har varit inköp från leverantörer som *inte* återfinns i det avtalsregister⁹ vi fått del av. Vi har exempelvis valt ut inköp från leverantörer där den sammanlagda summan uppgår till belopp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi har också tittat på enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men som överstiger gränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Därutöver har vi gjort stickprov på inköp från leverantörer som kommunen har avtal med. Denna stickprovskontroll har syftat till att kontrollera om de specifika inköpen avser sådana varor/tjänster som omfattas av de aktuella avtalen.

När det gäller inköp från leverantörer som *inte* återfinns i det avtalsregister vi fått del av ska det noteras att avtalsregistret inte innehåller samtliga avtal. Ett inköp kan därmed vara korrekt hanterat även om vi i vår kontroll konstaterar att leverantören i fråga inte finns med i avtalsregistret.

Som nämnts ovan ska alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret räknas med då man ska beräkna avtalsvärdet i förhållande till beloppsgränsen för direktupphandling. Det ska också noteras att liknande inköp men från olika leverantörer ska räknas samman. En fullständig kontroll utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. I den dataanalys vi genomfört har vi dock avgränsat kontrollen till att enbart fokusera på leverantör.

Registeranalys av leverantörsreskontra och ramavtalsuppgifter visar att det finns en stor andel leverantörer där det saknas ramavtal. Sökningen genererade drygt 700 leverantörer där det inte fanns något ramavtal. Av dessa fanns det kommuner, föreningar, statliga myndigheter, kommunala bolag med flera. Det fanns även bolag som bedriver friskolor med på listan, men i det fallet fakturerar bolaget för de elever som går på aktuell skola och är hemma hörande i Kungsörs kommun.

En del av inköpen utanför avtal hänvisas till att verksamheter under pandemin behövde göra brådskande inköp som inte kunde vänta på ett upphandlingsförfarande. Efter en andra sortering utifrån detta fanns det fortfarande kvar ett hundratal leverantörer där det saknades ramavtal. Utifrån leverantörsreskontra har även 10 leverantörer valts ut för stickprov där fakturor och eventuella avtal granskats. Av fakturagranskningen framkom inget anmärkningsvärt. Vi kan dock notera att en av fakturorna var på 1,56 kronor. Vilket i sammanhanget är ett lågt belopp. Att hantera en faktura med ett sådant lågt belopp är inte kostnadsmässigt försvarbart med tanke på vad en faktura kostar att hantera för verksamheten.

3.5.2 Bedömning

Vi bedömer att det finns rutiner för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp.

Vi bedömer att det har förekommit att enskilda inköp inte har föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk och att enskilda inköp inte har skett inom ramen för tecknade avtal. Vi rekommendera kommunstyrelsen att se över rutinerna och säkerställa att samtliga avtal registrerats samt att säkerställa avtalsefterlevnad av befintliga avtal.

Vi bedömer att undertecknande av avtal sker i samband med inköp och upphandling i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning.

3.6 Uppföljning och kontroll

Kommunens uppföljning av leveranser av varor och tjänster ska enligt styrdokumenterna ske kontinuerligt samt i enlighet med uppgift i avtal. Kommunens utvärdering av ingångna avtal ska även ske i samband med utgången av avtalsperiod och/eller i samband med förlängning av ramavtal.

I intervjuerna framgår att uppföljning av att om det som levereras sker i enlighet med upphandling och avtal endast sker i en liten omfattning. Flertalet av de avtal som upphandlas samordnas av VMKF och enligt uppgift borde uppföljningen kunna ske samordnat för de deltagare som finns med i avtal. Det skulle även vara värdefullt utifrån att kommunerna är en större part tillsammans i förhållande till leverantör och därigenom har större möjlighet till påverkan.

För att kontrollera avtals- och leverantörstrohet genomförs kontroller genom fakturor och även stickprov för att se om befintliga avtal har följts. När någon verksamhet ska göra ett inköp måste de enligt uppgift kontrollera med inköpssamordnaren om det finns ett avtal för efterfrågad vara eller tjänst.

Som ett exempel på hur avtal följs upp av kommunen är att om en leverans av en tjänst eller vara är bristfällig, men inte helt felaktig kontaktas upphandlingsenheten, som hjälper till att lösa problemet och att leveransen blir rätt utifrån befintligt avtal. Det uppges även att kommunen skulle kunna ha bättre kontroll på priser och kostnader. Vidare framförs att om kommunen hade systemstöd för inköp skulle verksamheterna få bättre kontroll direkt och innan köpet genomförts så att styrning mot rätt vara eller tjänst sker direkt vid beställning. Det kan då undvikas att upptäckten sker i efterhand vid eventuell uppföljning eller när fakturan ska attesteras. I dessa fall är det svårighet att backa ett gjort köp, jämfört med när inköp görs genom ett inköpssystem där attest sker innan beställningen skickas.

3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns en kontroll av avtals- och leverantörstrohet som sker på ett ändamålsenligt sätt med kontroller genom fakturor och stickprov för att se att befintliga avtal följs.

Vi bedömer även att uppföljning av att leverans sker i enlighet med upphandling och avtal bör stärkas och ske i en större omfattning än vad fallet är idag, för att säkerställa att rätt leveranser och för att undvika onödiga kostnader som kan uppstå vid felaktiga leveranser. Då flertalet av de avtal som upphandlas samordnas borde en samordnad uppföljning kunna ske.

Vi kan konstatera att kommunen saknar ett systemstöd för inköp och upphandling. Ett systemstöd skulle underlätta arbetet med styrning mot rätt vara innan köpet genomförts, så att styrning mot rätt vara eller tjänst sker direkt vid beställning.

3.7 Mutor och jäv

Vi har inom ramen för granskningen fått information om att det inte finns några fastställda riktlinjer för mutor och jäv inom Kungsörs kommun. Enligt uppgift finns det endast riktlinjer för uppvaktning och hur det får gå till. När det gäller jäv nämns i attestreglementet och hanteras till viss del i arbetsordningen för kommunstyrelse och nämnder. Där beskrivs dock endast jäv i samband med handläggningen av eller beslut i ett ärende. I författningssamlingen eller bland interna riktlinjer finns dock inget specifikt dokument för mutor och jäv. Information om detta område ges av ansvarig tjänsteperson på upphandlingsenheten och en övergripande information om vad som gäller ges på alla nyanställdas introduktion. Mutor och jäv ingår enligt uppgift i riskbedömningen i framtagandet av intern kontrollplan.

När det kommer till mutor framkommer det i intervjuerna att det är något som de intervjuade inte känner till att det har inträffat. Det framkommer även att mutor inte anses som någon stor risk i samband med upphandlingar och inköp.

3.7.1 Bedömning

Vi kan konstatera att det inte finns fastställda riktlinjer för mutor och jäv. Vi bedömer att risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar är stor inom offentlig verksamhet. Vi ser allvarligt på avsaknaden av riktlinjer för mutor och jäv

4 Slutsatser och rekommendationer

Vår sammanfattade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens upphandlingar och inköp till största del sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Det saknas dock ett strukturerat arbetssätt för att förebygga mutor och jäv i samband med upphandlingar.

All upphandling ska enligt styrdokumenterna ske under kostnadseffektiva former och genom totalkostnadstänkande bidra till god ekonomisk hushållning. De konkurrensförhållanden som finns på marknaden ska utnyttjas. Upphandling ska genomföras med kompetens och objektivitet samt planeras i god tid. Upphandling ska svara mot verksamhetens behov och produkter (varor och tjänster samt entreprenader) som upphandlas ska också ha rätt funktion, rätt kvalitet, på rätt plats, i rätt tid och med hög säkerhet.

Registeranalys av leverantörsreskontra och ramavtalsuppgifter visar att det finns en stor andel leverantörer där det saknas ramavtal. Utifrån leverantörsreskontra har även ett antal stickprov av fakturor och eventuella avtal genomförts. Av fakturagranskningen framkom inget anmärkningsvärt.

Uppföljning av att det som levereras sker i enlighet med upphandling och avtal, endast sker i en liten omfattning. För att kontrollera avtals- och leverantörstrohet genomförs kontroller genom fakturor och även stickprov för att se om befintliga avtal har följts. När någon verksamhet ska göra ett inköp måste de enligt uppgift kontrollera med inköpsansvarig om det finns ett avtal för efterfrågad vara eller tjänst

Det saknas riktlinjer för mutor och jäv, vi bedömer att risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar är stor inom offentlig verksamhet.

Utifrån våra slutsatser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över rutinerna och säkerställ att samtliga avtal registreras.
- säkerställa avtalsefterlevnad av befintliga avtal.
- införa ett systemstöd för upphandling och inköp
- ta fram riktlinjer om mutor och jäv.

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin Lindqvist
Certifierad kommunal revisor

Frida Hald
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

Bilaga 1

Revisionsfråga	Svar
Hur sker kontroll av avtals- och leverantörstrohet och eventuell avvikelserapportering?	<p>För att kontrollera avtals- och leverantörstrohet genomförs kontroller genom fakturor och även stickprov för att se om befintliga avtal har följts. När någon verksamhet ska göra ett inköp måste de enligt uppgift kontrollera med inköpssamordnaren om det finns ett avtal för efterfrågad vara eller tjänst.</p> <p>Som ett exempel på hur avtal följs upp av kommunen är att om en leverans av en tjänst eller vara är bristfällig, men inte helt felaktig kontaktas upphandlingsenheten, som hjälper till att lösa problemet och att leveransen blir rätt utifrån befintligt avtal.</p>
Hur sker uppföljning av att leverans sker i enlighet med upphandling och avtal?	<p>Uppföljning av leveranser av varor och tjänster ska enligt styrdokumentet ske kontinuerligt samt i enlighet med uppgift i avtal. Kommunens utvärdering av ingångna avtal ska även ske i samband med utgången av avtalsperiod och/eller i samband med förlängning av ramavtal.</p> <p>Uppföljning av att det som levereras sker i enlighet med upphandling och avtal, endast sker i en liten omfattning. Flertalet av de avtal som upphandlas samordnas av VMKF och enligt uppgift borde uppföljningen kunna ske samordnat för de deltagare som finns med i avtal.</p>
Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?	<p>Respektive styrelse eller nämnd ansvarar för upphandlingar under gränsen för direktupphandling inom sitt verksamhetsområde.</p> <p>I delegationsordning eller annat beslut i nämnd ska framgå vem som har rätt att besluta om och göra inköp. Förvaltningschef eller motsvarande ansvarar för att upphandlingspolicyn följs</p>

	<p>inom den egna förvaltningen, för att inköpsreglerna är väl kända och efterföljs av all personal och för tillhandahållande av nödvändig fackkunskap vid upphandlingar.</p> <p>Ansvarig inköpare/beställare ska enligt uppgift hålla sig informerad om aktuella ramavtal och i förekommande fall, förvaltningens egna avtal, göra inköp av varor och tjänster som avrop på ramavtal eller egna avtal genom skriftlig beställning</p>
Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?	Granskningsens stickprover visar de inköp som har föregåtts av upphandling, efterlever gällande regelverk.
Har enskilda inköp skett inom ramen för tecknade avtal?	Granskningsens stickprover visar det har skett inköp utanför tecknade avtal.
Sker undertecknande av avtal i samband med inköp och upphandling i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning?	Ja, inom ramen för granskningsens stickprover.
Finns fastställda riktlinjer avseende mutor och jäv?	Nej, det saknas riktlinjer för mutor och jäv.
Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?	Mutor och jäv anses inte som någon stor risk i samband med upphandlingar och inköp.