

Revisionsrapport

Granskning av kommunens upphandlings- verksamhet

Vingåkers kommun

Tobias Bjöörn,
Certifierad kommunal
revisor
Sofia Nylund

12 maj 2015



Innehållsförteckning

SAMMANFATTAD BEDÖMNING	2
1. INLEDNING	4
1.1. UPPDRAG	4
1.2. AVGRÄNSNING OCH TILLVÄGAGÅNGSSÅTT	4
2. GRANSKNINGSRESULTAT	6
2.1. REGLER OCH RUTINER PÅ OMRÅDET	6
2.1.1. <i>Regler, rutiner och styrande dokument</i>	6
2.1.2. <i>Spridning av ramavtal</i>	8
2.1.3. <i>Vår bedömning</i>	8
2.2. ORGANISATION OCH ANSVARSFÖRDELNING	9
2.2.1. <i>Vår bedömning</i>	11
2.3. EGEN UPPFÖLJNING, KÖPTROHET OCH INTERN KONTROLL	12
2.3.1. <i>Följsamhet till LOU</i>	12
2.3.2. <i>Köptrohet mot ramavtal</i>	12
2.3.3. <i>Verifiering av köptrohet</i>	14
2.3.4. <i>Internkontroll gällande upphandlade objekt</i>	17
2.3.5. <i>Vår bedömning</i>	21

Sammanfattad bedömning

Revisorerna i Vingåkers kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunen upphandlingsverksamhet. Den övergripande revisionsfrågan är: *finns det en ändamålsenlig organisationsstruktur för offentlig upphandling och är den interna kontrollen tillräcklig?*

Efter genomförd granskning gör vi följande bedömningar:

- Det finns en beslutad policy som behandlar området upphandling, men vi kan konstatera att det finns ett antal brister kring denna. Några delar av innehållet är numera inaktuella. Samtidigt ska sägas att policyn berör flera relevanta delar. Vi gör dock bedömningen att flera delar av policyn inte tillämpas.
- Vår bedömning är att det är av vikt att kommunstyrelsen beslutar om den fortsatta hanteringen, uppdaterar erforderliga styrande dokument och riktlinjer och säkerställer att dessa efterlevs.
- Inom förvaltningen finns en medvetenhet om behovet av uppdatering och utveckling av policyn. I kommunstyrelsens plan för 2014 angavs att policyn skulle ses över. Detta arbete är inte påbörjat men uppges vara tänkt att ske under 2015.
- Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver utveckla former för att säkerställa kunskap om upphandling och att befintliga avtal ska nyttjas. Rutinerna för upphandling av ramavtal och spridning av ramavtal i organisationen är enligt vår bedömning inte tillförlitliga. Vi har dock kunnat notera att Vingåker, genom samarbetet med Telge Inköp, samlar befintliga avtal i deras avtalsportal, vilket ger en lättare åtkomst till avtalen än via de andra sätt som tidigare har använts.
- Samverkan med Katrineholm och Telge Inköp löper vidare men enligt vår samlade bild var det vid tidpunkten för granskningen ännu oklart hur upphandlingsfrågorna kommer att organiseras och hanteras för Vingåkers del framöver.
- Vi har noterat att kommunstyrelsens delegationsordning nyligen har uppdaterats och där delegeras vissa moment till just Telge Inköp. Då det saknas avtal som fångar samarbetet med Telge Inköp via Katrineholm är det vår bedömning att kommunstyrelsen behöver prioritera att besluta om fortsatta samarbeten och teckna avtal kring dessa.
- Vi noterar att sedan en upphandlingssamordnare kommit på plats i november 2014 har diskussioner förts med Telge Inköp och Katrineholm om det fortsatta arbetet. Utöver detta har ett upphandlingsråd bildats i

Vingåker, vilket kan vara ett steg i rätt riktning att få tydligare organisation och ansvarsfördelning i dessa frågor.

- När det gäller den egna uppföljningen och köptroheten är vår bedömning att den inte är säkerställd ur ett internkontrollperspektiv. Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver stärka sin uppsikt på området och utveckla den interna kontrollen och uppföljningen för att säkra att ramavtal används och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris.
- Vår verifiering visar att det sannolikt görs otillåtna direktupphandlingar från en del leverantörer. Vi har analyserat köptroheten på åtta områden och kan konstatera att köptroheten varierar från 97 procent som högst till 49 procent som lägst.
- När det gäller verifieringen av fakturor är vår bedömning att det finns förbättringar att göra kring kontrollen av att fakturerade inköp och priser överensstämmer med avtal.
- Reglementet som rör kontroll av ekonomiska transaktioner är från 1994 och i behov av uppdatering.

Efter genomförd granskning är vår övergripande bedömning att det finns en del brister i organisationsstrukturen för offentlig upphandling samt att den interna kontrollen inte är tillräcklig. Delar av upphandlingsarbetet sköts dock via Katrineholm och Telge Inköp men vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver stärka sin uppsikt på området och utveckla den interna kontrollen och uppföljningen för att säkra att ramavtal används och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris. Vi har under granskningen noterat att insatser har skett inom området det senaste halvåret och att förbättringar uppges vara på gång under 2015.

1. *Inledning*

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlingsverksamheten i Vingåkers kommun.

1.1. *Uppdrag*

Revisorerna i Vingåkers kommun har givit PwC i uppdrag att genomföra en granskning av kommunen upphandlingsverksamhet. Den övergripande revisionsfrågan är: *finns det en ändamålsenlig organisationsstruktur för offentlig upphandling och är den interna kontrollen tillräcklig?*

Revisionskriterier

LOU samt rutiner och styrande dokument på området som beslutats i kommunen.

Kontrollmål

- Det finns upprättade regler och rutiner i tillräcklig omfattning. Dessa efterlevs och den interna kontrollen är tillfredsställande.
- Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och nämnderna/verksamheterna.
- Rutinerna för upphandling av ramavtal och spridning av ramavtal i organisationen är tillförlitliga.
- Den egna uppföljningen av upphandlingsverksamheten och köptroheten mot ramavtal är säkerställd ur internkontrollperspektiv.
- Internkontrollen säkerställer att upphandlat objekt överensstämmer med beställningen.

1.2. *Avgränsning och tillvägagångssätt*

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen men avtal har valts för att i möjligaste mån täcka samtliga nämnder.

- Genomgång har skett av centrala dokument på området.
- Intervjuer har genomförts med ansvariga tjänstemän: ekonomichef och ekonom/ upphandlingssamordnare. Utöver detta har (pga Vingåkers samarbete med Katrineholm) kontakter skett med Katrineholms kommuns kommunjurist som vid tidpunkten för granskningen arbetade deltid med upphandling.

- Registeranalyser har gjorts för att kontrollera följsamheten till LOU (direkt-upphandlingsgränser och dokumentationskrav) samt en kontroll av kommunens avtalstrohet gällande köp från befintliga avtal.
- Genomgång av samtliga protokoll från kommunstyrelsens nio möten under 2014 som funnits tillgängliga på kommunens hemsida.

De intervjuade i Vingåkers kommun har givits möjlighet att sakgranska rapportens innehåll innan färdigställande.

2. Granskningsresultat

2.1. Regler och rutiner på området

2.1.1. Regler, rutiner och styrande dokument

När det gäller regler, rutiner och styrande dokument på området är det framförallt fem dokument vi har funnit under granskningen som har bäring på området upphandling.

Det första dokumentet av vikt är *Nämndplan för kommunstyrelsen i Vingåkers kommun år 2014 och planperiod 2015-2016*, i vilket det finns ett angivet mål för 2014 att den nuvarande upphandlingspolicyn ska ses över. Den vidhängande beskrivningen lyder: ”Utveckla riktlinjer för energi- och miljöanpassad upphandling som prioriterar inköp av energi- och miljö-anpassade varor och tjänster.”¹

För det andra finns *Inköps- och upphandlingspolicy för Vingåkers kommun* (antagen av kommunfullmäktige 2008-02-04, § 12). Detta är det centrala dokumentet som reglerar området upphandling i kommunen. I denna policy behandlas följande delar:

§	Exempel på innehåll
§ 1 Vision	”Upphandlingsverksamheten i Vingåkers kommun ska utgå ifrån ett ekologiskt och socialt hållbart samhälle med god totalekonomi. Mål och riktlinjer som uppställs för upphandlingsförfarandet ska utgå från denna vision.”
§ 2 Mål	Här framgår att upphandlingsförfarandet ska kännetecknas av denna policys vision och mål. Vidare nämns bl a att principer om likabehandling, affärsmässighet, transparens, proportionalitet och rättvisa ska gälla.
§ 3 Särskilda kontraktsvillkor	Avsnittet berör bl a miljömässiga och sociala krav.
§ 4 Rutiner och direktiv	”De mål som sätts upp i kommunens inköps- och upphandlingspolicy ska säkerställas med en genomgripande rutinbeskrivning för upphandling, samt rutiner som säkerställer dokumentation och arkivering, korrekt upphandlingsförfarande, uppföljning och information. Dessa rutiner och direktiv ska vara så preciserade att de utgör ett praktiskt arbetsunderlag.” ”Kommunstyrelsens delegationsordning ska vara styrande för ansvarsfördelningen i upphandlingsärenden.”
§ 5 Samordning	I stycket beskrivs att Vingåker har avtalad samverkan med Katrineholms kommun om upphandling. Uppföljning och utvärdering av samarbetet ska göras av båda parter gemensamt en gång per år. Vidare framgår bl a att samarbetets kontaktperson i Vingåker är upphandlingsresursen på kansliförvaltningen och att denne även är samordnare för kommunens samtliga upphandlingar. I samband med detta slås fast att ”samtliga planerade upphandlingar för kommande

¹ *Nämndplan för kommunstyrelsen i Vingåkers kommun år 2014 och planperiod 2015-2016*, s. 8

	budgetår, ska rapporteras i en sammanställning till samordnaren inför det att budget ska tas.”
§ 6 Direktupphandling	Avsnittet behandlar bl a att direktupphandling får utföras undantagsvis, vid enstaka inköp av antingen lågt värde eller av synnerliga skäl. ”Så som lågt värde räknas upp till tre basbelopp för varor och tjänster respektive sex basbelopp för avancerade konsulttjänster.”

Som nämndes ovan skulle alltså upphandlingspolicyn enligt nämndplanen ses över under 2014. Någon ny plan för 2015 finns inte framtagen utan planen för 2014 med planperiod 2015-2016 fortsätter att gälla. Vingåkers kommun arbetar generellt med att se över mål, målstruktur, styrande dokument och styrmodell. Arbetet beräknas vara klart under 2016. Enligt uppgift kommer policyn revideras under 2015 och avsikten är även se till att det kommer att finnas riktlinjer för upphandling och inköpsprocesserna.

Av intervjuerna framgår att innehållet i policyn delvis uppfattas vara bra, men det finns problem med efterlevnaden av vissa delar och policyn behöver uppdateras. Till exempel har gränsvärdena för direktupphandling höjts sedan policyns tillkomst.² Det uttrycks också tveksamheter kring hur känd policyn är i organisationen. Den ”genomgripande rutinbeskrivning” som nämns i § 4 i policyn finns heller inte.

I policyns § 5 behandlas formerna för samordning kring behoven av upphandling i Vingåker. Någon sådan samordning och sammanställning har inte skett. Förvaltningarna meddelar inte detta på det sätt som är tänkt och några former för att fånga detta finns inte utarbetade. Rapportering sker inte till samordnaren, utan nämnderna sköter mycket själva och tar kontakt med Telge Inköp eller Katrineholm.

I övrigt har samarbetet med Katrineholm inte utvärderats på det sätt som ska göras årligen enligt avtalets § 5. Vidare kan vi notera att det inte står något i policyn om uppföljning av avtal (se vidare under 2.3 om uppföljning av avtal).

Det tredje dokumentet vi tagit del av som finns på området är kommunens *Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner*, antaget av fullmäktige 1994-03-21 § 20, (se vidare under 2.3). Det fjärde dokumentet som berör området är *Attestering*, vilket saknar datum och annan information och uppges vara ett verksamhetsdokument. Det uppges vara troligt att flera av dokumenten som finns inom det ekonomiska området kommer slås ihop till en ekonomipolicy med vidhängande riktlinjer och anvisningar.

Utöver ovan nämnda dokument finns även en avtalad samverkan kring upphandling med Katrineholms kommun, vilket regleras av *Avtal om samverkan i upphandlingsfrågor*. Se nedan under avsnitt 2.2.

² Sedan 1 juli 2014 gäller följande beloppsgränser för direktupphandling: direktupphandling enligt LOU är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 505 800 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.

2.1.2. Spridning av ramavtal

Under intervjuerna har det framkommit att information om kommunens ramavtal finns att tillgå på tre olika sätt.

- I kommunens ärendehanteringssystem w3D3 finns en avtalsserie där alla avtal och priser ska finnas. Det upplevs dock som svårt av förvaltningarna att söka i ärendehanteringssystemet.
- På intranätet finns en excelfil med förteckning över avtal. Den var inte uppdaterad när nuvarande samordnaren tog över i november 2014. Vid tidpunkten för granskningen pågick uppdateringar.
- Telge inköp har en avtalsportal där flera av Vingåkers avtal lätt kan nås. Avtalsportalen nås via kommunens intranät och <http://avtalsportal.telge.se/>. Enligt uppgift är denna portal förhållandevis uppdaterad men innehåller ännu inte 100 procent av alla avtal. Processen med att få dit alla aktuella avtal från W3D3 pågår. Vid verifieringen av följsamheten till LOU noterade vi att avtalsportalen inte var komplett eftersom kommunen hade ett antal ramavtal som inte fanns med. Vi besökte även portalen och testade ett par avtalsområden och dessa innehöll relevanta uppgifter och det fanns vidhängande prislistor att tillgå.

Det har framkommit under intervjuerna att det har saknats arbetsätt/rutiner för att säkra att alla nya avtal läggs ut och görs tillgängliga.

Från centralt håll har man arbetat med att ramavtalen ska användas men det har funnits problem med att få genomslag i förvaltningarna och tendenser till att ”man vill handla där man alltid har handlat”. Vi återkommer till frågan om köptrohet och följsamhet gentemot ramavtalen under avsnitt 2.3.

2.1.3. Vår bedömning

Det finns en beslutad policy som behandlar området upphandling, men vi kan konstatera att det finns ett antal brister kring denna. Några delar av innehållet är numera inaktuella. Enligt vår bedömning saknas även relevanta delar, det gäller t ex vad som ska hända efter en upphandling, dvs hur kontroller ska göras under avtalsperioden, och organisationen av arbetet är inte tydliggjort.

Samtidigt ska sägas att policyn berör flera relevanta delar. Vi gör dock bedömningen att flera delar av policyn inte tillämpas. Det gäller t ex utvärdering av avtalet med Katrineholm, vilket inte har skett någon gång sedan 2008 trots att policyn stipulerar att detta ska ske årligen. Samtliga planerade upphandlingar sammanställs och samordnas inte heller på det sätt som anges. Policyn betonar också vikten av att innehållet ”ska säkerställas med en genomgripande rutinbeskrivning för upphandling”. Några sådana rutiner finns inte såvitt vi kan bedöma.

Vår bedömning är att det är av vikt att kommunstyrelsen beslutar om den fortsatta hanteringen, uppdaterar erforderliga styrande dokument och riktlinjer och säkerställer att dessa efterlevs.

Inom förvaltningen finns en medvetenhet om behovet av uppdatering och utveckling av policyn. I kommunstyrelsens plan för 2014 angavs att policyn skulle ses över. Detta arbete är inte påbörjat. Förklaringar till detta är bland annat att kommunen generellt arbetar med att se över mål och styrande dokument, samt att diskussioner pågår med Katrineholm och Telge Inköp om hur området upphandling ska hanteras framöver.

Vidare är vår bedömning att kommunstyrelsen behöver utveckla former för att säkerställa kunskap om upphandling och att befintliga avtal ska nyttjas. Rutinerna för upphandling av ramavtal och spridning av ramavtal i organisationen är enligt vår bedömning inte tillförlitliga. Vi har dock kunnat notera att Vingåker, genom samarbetet med Telge Inköp, samlar befintliga avtal i deras avtalsportal, vilket ger en lättare åtkomst till avtalen än via de andra sätt som tidigare har använts.

2.2. Organisation och ansvarsfördelning

Organisatoriskt hör frågor om upphandling till kommunstyrelsens ansvarsområde. I dokumentet *Nämndplan för kommunstyrelsen i Vingåkers kommun år 2014 och planperiod 2015-2016* nämns inte upphandling eller inköp bland de verksamhetsområden som listas för ekonomienheten inom kommunledningsförvaltningen utan åligger enheten Nämndservice.³ Kommunledningsförvaltningens ekonomienhet har dock upphandling som ansvarsområde sedan sommaren 2014.

När det gäller genomförande av upphandlingar har Vingåkers kommun och AB Vingåkershem samverkan med Katrineholms kommun. Detta regleras i *Avtal om samverkan i upphandlingsfrågor* som undertecknades av Katrineholms kommun 2003-06-30 och Vingåkers kommun och AB Vingåkershem 2003-09-25.⁴

Avtalet behandlar följande delar:

§	Innehåll
§ 1 Syftet	”Syftet med detta avtal är att Katrineholms kommun, Upphandlingskontoret skall bistå Vingåkers kommun med kompetens inom upphandlingsområdet och därigenom tillsammans skapa en organisation som på ett rationellt och effektivt sätt gör korrekta och kostnadseffektiva upphandlingar.”
§ 2 Omfattning	”Katrineholm ställer sin samlade kunskap och erfarenheter av upphandlingsarbete, marknadskännedom och dyl. till Vingåkers kommuns förfogande.”
§ 3 Kontaktpersoner	”Vingåkers kommun utser minst en kontaktperson per förvaltning som svarar för information och för att tecknade avtal efterlevs på respektive förvaltning. För förvaltningsövergripande information utses en central kontaktperson” ”Kontaktpersonerna skall också bistå Katrineholms kommun med uppgifter om volymer, kvalitets- och funktionskrav etc. Uppgifterna skall

³ *Nämndplan för kommunstyrelsen i Vingåkers kommun år 2014 och planperiod 2015-2016*, s. 2-3

⁴ Dnr 254/03 106

	lämnas inom den tidsrymd som överenskommes för varje upphandling.”
§ 4 Utbildning	”Katrineholms kommun medverkar vid utbildning av kontaktpersonerna (inköpsråd) i LOU, miljöanpassad upphandling m.m.”
§ 5 Uppföljning/ utvärdering	”Uppföljning och utvärdering av ej samordnade upphandlingsavtal ansvarar Vingåkers kommun för.” ”Uppföljning och utvärdering av samarbetet skall göras av båda parter gemensamt en gång per år.”
§ 6 Avtalstid och ersättning	”Avtalet gäller från 2003-01-01 och tillsvidare med en ömsesidig uppsägningstid om ett år.” ”Ersättning utgår för år 2003 med 150 000 kronor. För kommande avtalsår regleras ersättningen i relation till löneavtalet med SKTF. Ersättningen betalas halvårsvis i förskott mot faktura 30 dagar netto.”
§ 7 Kontaktpersoner	Kontaktpersoner för avtalet: Katrineholms kommun: Gösta Larsson, förvaltningschef Vingåkers kommun: Helena Viklund, kanslichef AB Vingåkershem: Lennart Dellerbring, VD
§ 8 Övrigt	”All upphandling sker enligt Lagen om offentlig upphandling.” ”Det lokala näringslivet i Vingåker och Katrineholm skall beredas tillfälle att delta i upphandlingarna.”
§ 9 Avtalsexemplar	”Detta avtal har upprättats i två likalydande exemplar av vilka parterna tagit var sitt.”

Av intervjuerna framgår att området upphandling organisatoriskt har förändrats historiskt. Ekonomienheten tog över ansvaret sommaren 2014, och en ny tjänsteman började arbeta med samordningen i november 2014. Vingåker använder sig även av Katrineholms kommun och avtalet kring samverkan löper enligt de intervjuade vidare. Katrineholm köper upphandlingstjänster från Telge Inköp, och Katrineholm delar på tjänsten från Telge med Vingåker tills vidare.

Även i Katrineholm sker förändringar. Det är relativt nytt för Katrineholm att inte ha en egen upphandlingsenhet och de är inte vana att köpa tjänsterna på det sätt som nu görs.

Något nytt samarbetsavtal mellan Katrineholm och Vingåker har alltså inte undertecknats men ett förslag har funnits där det framgår att Vingåker, genom att betala viss ersättning till Katrineholm, kan nyttja tjänsterna från Telge Inköp som Katrineholm har avtal med.

När det gäller det tidigare avtalet har någon avtalsutvärdering inte formaliserats.

Dokumentet *Inköps- och upphandlingspolicy för Vingåkers kommun* berör inte organisation, men under § 5, Samordning, framgår att kommunen har avtalad samverkan med Katrineholms kommun. Vidare framgår bl a att samarbetets kontaktperson i Vingåker är upphandlingsresursen på kansliförvaltningen, och att denna svarar som samordnare för kommunens samtliga upphandlingar. Av policyn framgår även att ”samtliga planerade upphandlingar för kommande budgetår, ska rapporteras i en sammanställning till samordnaren inför det att budget ska tas.”

I policyn hänvisas även till kommunstyrelsens delegationsordning, som behandlar beslut i anslutning till LOU. Där framgår att kommunen delegerat delar av upphandlingsprocessen till Telge Inköp AB. Nedanstående är från författningssamlingens flik 3.4, Delegationsordning för kommunstyrelsen, senast reviderad 2015-03-30 § 66:

Ärendegrupper	Delegat	Ersättare
4. Beslut i anslutning till Lagen om offentlig upphandling (LOU)		
4.1. Godkännande av upphandlingsunderlag	KC	EC
4.2. Anbudsöppning	Anställda på Telge Inköp AB	Två i förening
4.3. Tecknande samt förlängning av kommunens samtliga upphandlade avtal.	VD Telge Inköp AB/KC	Anställd Telge Inköp AB/EC
4.4. Undertecknande av tilldelningsbeslut	KC	EC
5. Inköp av varor och tjänster		
5.1 Direktupphandling upp till av kommunen fastställt belopp	KC	EC

Genom kontakterna och samarbetet med Katrineholm har Vingåker bildat ett upphandlingsråd bestående av samordnaren, representanter från varje förvaltning, IT samt ekonomichef. Detta råd har funnits sedan januari 2015. Tillkomsten beskrivs bland annat bero på att Katrineholm önskat ha kontaktpersoner till respektive förvaltning. Rådets former och arbete är beroende av hur det blir med avtal och samarbetsformerna med Telge Inköp och Katrineholms kommun framgent.

2.2.1. Vår bedömning

När det gäller ansvarsfördelning och organisering kring upphandling har det varit tydligt att flera förändringar har skett på området. Organisatoriskt tillhör upphandlingsfrågorna ekonomienheten sedan sommaren 2014. Under året har samarbete med Norrköping aktualiserats och avbrutits (vilket framgår av kommunstyrelsens protokoll). Utökad samverkan med Telge Inköp sker nu genom samverkan med Katrineholms kommun, som i sin tur har avtal med Telge Inköp. Den samverkan löper vidare men enligt vår samlade bild var det vid tidpunkten för granskningen oklart hur upphandlingsfrågorna kommer att organiseras och hanteras för Vingåkers del.

Vi har noterat att kommunstyrelsens delegationsordning nyligen har uppdaterats och där delegeras vissa moment till just Telge Inköp. Då det saknas avtal som fångar samarbetet med Telge inköp via Katrineholm är det vår bedömning att kommunstyrelsen behöver prioritera att besluta om fortsatta samarbeten och teckna avtal kring dessa.

Vi noterar att sedan en upphandlingssamordnare kommit på plats i november 2014 har diskussioner förts med Telge Inköp och Katrineholm om det fortsatta arbetet. Utöver detta har ett upphandlingsråd bildats i Vingåker, vilket kan vara ett steg i rätt riktning att få tydligare organisation och ansvarsfördelning i dessa frågor.

2.3. Egen uppföljning, köptrohet och intern kontroll

2.3.1. Följsamhet till LOU

Syftet med upphandlingsreglerna i LOU är att de upphandlande myndigheterna och enheterna⁵ ska använda de offentliga medlen 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 upphandling.

Sedan 1 juli 2014 gäller följande beloppsgränser för direktupphandling.

- Direktupphandling enligt LOU är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 505 800 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.
- Direktupphandling enligt LUF eller LUF5 är möjlig att göra om värdet uppgår till högst 939 342 kronor, inklusive värdet av eventuella options- och förlängningsklausuler.

Beloppsgränsen beräknas genom att alla direktupphandlingar av samma slag inom den upphandlande myndigheten under räkenskapsåret summeras. Samma beloppsgräns gäller oavsett om man upphandlar varor, tjänster eller byggtreprenader.

2.3.1.1. Verifiering

Som ett led i granskningen har ett antal av leverantörer där inköp gjorts över direktupphandlingsgränsen kontrollerats mot kommunens avtalsregister. I kontrollen fanns tre leverantörer som vi inte kunde se var upphandlade. Det finns därmed en risk att köp inte alltid görs i enlighet med gällande lagstiftning.

Vi noterade även fem leverantörer där vi inte kunde hitta ett avtal i avtalsdatabasen men där kommunen kunnat påvisa att avtal finns. Det beror på att Telge Inköps avtalsportal ännu inte innehåller alla aktuella avtal. Vi fann även en leverantör där kommunen uppger att leverantören är upphandlad men där vi inte har tillhandahållits något avtal.

2.3.2. Köptrohet mot ramavtal

Hög köptrohet (dvs. att kommunen köper en vara/tjänst av en upphandlad leverantör och inte från någon annan) ger större intresse från leverantörernas sida att delta i kommunens upphandlingar, större volymer och därmed bättre priser, vilket tillsammans bör minska totalkostnaden för kommunen. Av bland annat den anledningen har vi undersökt köptroheten mot ramavtal.

Det kan konstateras att det inte sker någon intern kontroll som fångar upp området upphandling och kommunen gör i dagsläget inga egna kontroller av köptrohet. Om de ser att företag utanför ramavtal används så påtalas dock detta. Ekonomienheten har upptäckt att det förekommer rekvisitioner som är godkända blankt i förväg, vilket medför att inköp kan göras var som helst och dessa är attesterade i förväg. Faktura ska förvisso attesteras i efterhand men då är inköpet redan gjort från en leverantör som kommunen eventuellt inte har avtal med.

Av intervjuerna framgår att kommunen ser ett behov av att få struktur för att säkra att ramavtal används för inköp och enligt uppgift är ett möte inbokad med Telge Inköp för att se hur kommunen därifrån kan få analyser av köptrohet, en rapport som kallas ”spendanalys”.

2.3.2.1. Kommunstyrelsens protokoll

En genomgång av samtliga protokoll från kommunstyrelsens nio möten under 2014 har gjorts. Den visar att frågan om upphandling på olika sätt har varit uppe 4 gånger:

- **Information om upphandlingssamarbete, 2014-01-27, KS § 2**

Information ges om upphandlingssamarbete med Upphandlingscenter i Norrköping som ger att utvidgat tjänsteutbud till Vingåker och Katrineholm. Kommunstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.

- **Utökat samarbete kring upphandling, 2014-05-26, KS § 82**

Telge Inköp informerar om planer kring utökat samarbete med Vingåker och Katrineholm.

Kommunstyrelsen beslutar att avtalet med Upphandlingscenter i Norrköping sägs upp senast 2014-06-30, samt att ett nytt avtal upprättas kring upphandling med Katrineholms kommun, samt att Vingåkers kommun köper en del av tjänst som upphandlingsstrateg av Katrineholm.

- **Information från kommunledningsförvaltningen, 2014-10-27, KS § 178**

Kommunchefen informerar om aktuell upphandling med Katrineholm och ekonomichefen informerar om att kommunens bankupphandling nu är aktuell.

Kommunstyrelsen beslutar att lägga informationen till handlingarna.

- **Svar på motion – etisk hållbar mat i våra skolor, 2014-03-24, KS § 72**

I en motion föreslås att kommunen ska följa miljöstyrningsrådets baskrav av etiska (animaliekriterier) skäl vid livsmedelsupphandling.

Kommunstyrelsen beslutar att avslå motionen.

Två av ärendena handlar alltså om hanteringen av upphandling utifrån externt samarbete/stöd; två ärenden rör specifika upphandlingar. Utifrån intervjuerna framgår att det är möjligt att kontroller sker ute i förvaltningarna men det är inget som är initierat från centralt håll eller rapporterat till kommunstyrelsen. Inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt sker ingen tydlig styrning eller uppföljning som fångar detta område.

2.3.3. Verifiering av köptrohet

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en uppföljning av köptrohet från ramavtalsleverantörer på kontonivå. Uppföljning har gjorts för ett urval områden där ett kostnadskonto har kunnat kombineras med ett ramavtal. Kontroll av avtalstrohet har gjorts inom följande områden:

- Möbler
- Byggnadsarbete
- Tolktjänster
- Snöröjning
- Livsmedel
- Städmaterial
- Arbetskläder
- Kontorsmaterial

För dessa områden har vi kvantifierat inköpen mot ramavtal respektive utanför ramavtal i belopp och i procent. Vi har även kommenterat eventuella andra avvikelser.

Möbler (konto 4023)

Kommunen har tre upphandlade leverantörer för möbler inom tre olika avtalsområden⁶. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

Kommunen har tre upphandlade leverantörer för möbler inom tre olika avtalsområden⁷. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	539 355	70%	3
Köp utanför ramavtal	227 862	30%	8
	767 217	100%	11

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 70 procent.

Byggnadsarbete (konto 4602)

Kommunen har tre upphandlade leverantörer (rangordnade) för måleriarbete. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	282 695	86 %	1
Köp utanför ramavtal	45 470	14 %	5
	328 165	100 %	6

⁶ Möbler för skola och förskola, möbler för kontor och möbler för offentlig miljö

⁷ Möbler för skola och förskola, möbler för kontor och möbler för offentlig miljö

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 86 procent. Inköp har gjorts från den leverantör som är nummer ett i rangordningen. Avtalet gäller från och med 2014-07-01 och vi kan se att samtliga inköp från leverantörer har gjorts efter det.

Tolktjänster (konto 4652)

Kommunen har en upphandlad leverantör för tolktjänster. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	537 054	97%	1
Köp utanför ramavtal	17 414	3%	4
	554 468	100%	5

Granskningen visar att köptroheten är hög, 97 procent, och endast en mindre andel tolktjänster köps utanför avtal.

Snöröjning (konto 4656)

Kommunen har tre upphandlade leverantörer (områdesindelade) för snöröjning. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	717 339	95%	3
Köp utanför ramavtal	41 491	5%	2
	758 829	100%	5

Granskningen visar att köptroheten är hög, 95 procent, och endast en mindre andel snöröjning köps utanför avtal. Samtliga tre upphandlade leverantörer har använts under granskningsperioden. Granskningen har dock inte innefattat någon kontroll av att leverantör har använts för rätt område.

Livsmedel (konto 6441)

Kommunen har fem upphandlade leverantörer för livsmedel inom sex olika avtalsområden (en leverantör har två avtalsområden). Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	5 744 091	89%	5
Köp utanför ramavtal	706 930	11%	26

6 451 021**1****31**

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 89 procent och att inköp har gjorts från samtliga fem upphandlade leverantörer. Vi noterar följande:

- Otillåten direktupphandling har gjorts från en leverantör: kommunens inköp från leverantören under granskningsperioden uppgår till över 520 tkr.
- Analysen visar att det görs många småinköp av livsmedel från många olika leverantörer.

Städmaterial kemikalier (konto 6461)

Kommunen har en upphandlad leverantör för städmaterial ("förbrukningsmaterial till kök och städ"). Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	674 757	72%	1
Köp utanför ramavtal	265 708	28%	15
	940 465	100 %	16

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 72 procent. Analysen visar dock att det görs många småinköp av städmaterial, främst från Färghuset i Katrineholm.

Arbetskläder (konto 6491)

Kommunen har två upphandlade leverantörer för arbetskläder inom tre olika avtalsområden⁸ (en leverantör har två avtalsområden). Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	188 821	49%	1
Köp utanför ramavtal	192 876	51%	9
	381 697	100%	10

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 49 procent och att endast en av de upphandlade leverantörerna har anlåtats. Från den leverantör som är upphandlad inom området arbetskläder för städ har inga inköp gjorts under granskningsperioden, vilket uppges bero på att lokalvården numera sköts av det kommunala bolaget.

⁸ Arbetskläder för städ, arbetskläder för kök, arbetskläder för vård

Kontorsmaterial (konto 6513/6519)

Kommunen har två upphandlade leverantörer för kontorsmaterial inom två olika avtalsområden⁹. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp (kr)	Andel	Antal leverant.
Köp från ramavtal	130 365	60%	2
Köp utanför ramavtal	86 511	40%	28
	216 877	100%	30

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 49 procent och att både av de upphandlade leverantörerna har använts under granskningsperioden. Vi noterar följande:

- Det köps en del, ca 16 procent, från den leverantör som är upphandlad för kopieringspapper. Detta kan eventuellt förklaras av felkontering (kopieringspapper ska konteras på 6511).

2.3.4. Internkontroll gällande upphandlade objekt

I Vingåkers kommun regleras attesteringen i kommunens ”Reglemente för kontroll av ekonomiska transaktioner” (KF § 20/1994). Kommunen använder sig av följande olika attester:

1. Mottagningsattesten ska kontrollera att varan/tjänsten kommit kommunen tillhanda. Denna attest bör utföras före de andra attesterna.
2. Granskningsattesten ska kontrollera att beloppen på fakturan är rätt beräknade (att pris och moms beräknats korrekt). Det framgår att denna attest kan utformas som en stickprovskontroll.
3. Beslutsattesten ska kontrollera att budgeterade medel finns, att inköpsbeslut har fattats, att faktisk beställning har skett och att villkoren stämmer med vad som har avtalats.
4. Behörighetsattesten ska kontrollera att behöriga personer har attesterat handlingen.

Av reglementet framgår att transaktioner ska attesteras innan de utförs, det framgår dock inte om det är ett krav att detta ska göras av två personer.

Kommunens reglemente är inte uppdaterat utifrån att kommunen idag använder ett elektroniskt attestsystem. Enligt uppgift från ekonomiavdelningen finns det två obligatoriska roller i ekonomisystemet, mottagningsattest och beslutsattest, och samma person ska inte utföra både momenten. Det finns ingen automatisk spärr i det elektroniska systemet, däremot uppges att det manuellt läggs in i systemet vem

⁹ Kontorsförbrukningsmaterial och skolförbrukningsmaterial

som ska ha attest på ett specifikt kostnadsställe, vilket innebär en manuell kontroll att det inte blir samma person.

Det elektroniska attestsystemet innehåller information om vem som är ansvarig för mottagningsattest/beslutsattest per kostnadsställe. Systemet hanterar därmed behörighetsattesten (se nr 4) eftersom det inte är möjligt att beslutsattestera där man inte har behörighet. Inställningarna i systemet sätts utifrån attestlistor som revideras årligen samt om det sker förändringar under året.

I verksamhetsplanen för kommunstyrelsen finns en internkontrollplan bilagd, och av denna framgår att det finns fem kontrollmoment som är kopplade till fakturahandling.¹⁰

Fakturahantering	Kontrollmoment	Metod	Kontroll-frekvens	Ansvarig	Rapportering till	Risk-bedömning
Kommunens attestreglemente följs.	Kontroll av att attester genomförs i enlighet med gällande attestförteckningar.	Stickprov	Årsvi	Ekonomi assistent	Ekonomichef	4
Korrekta fakturaadresser på leverantörsfakturor.	Kontroll av att uppgifter på fakturan stämmer	Stickprov	Årsvi	Ekonomi assistent	Ekonomichef	4
Kostnadsställe som referens finns angivna på leverantörsfakturor.	Kontroll av att fakturorna har uppgift om kostnadsställe/-referens.	Stickprov	Årsvi	Ekonomi assistent	Ekonomichef	4
Bilagor/följesedlar finns till leverantörsfakturor där det krävs för fullständig verifikation.	Kontroll av att bilagor/följesedlar finns till de fakturor där det krävs för att härleda inköpet.	Stickprov	Årsvi	Ekonomi assistent	Ekonomichef	9

2.3.4.1. Verifiering

För att få en uppfattning om det finns en tillräcklig internkontroll gällande upphandlande objekt har vi inom ramen för granskningen kontrollerat fakturor gentemot de villkor som finns i tecknade avtal. Vi har kontrollerat följande:

- att fakturerade inköp överensstämmer med avtal
- att fakturerade priser överensstämmer med avtal

Vi har valt att kontrollera fakturor från kommunens avtalsleverantörer inom följande områden:

¹⁰ Nämndplan för kommunstyrelsen i Vingåkers kommun år 2014 och planperiod 2015-2016

- Byggnadsarbete
- Kontorspapper
- Arbetskläder
- Snöröjning

2.3.4.2. Avtal: Byggnadsarbete

Avtalet är ett ramavtal avseende löpande byggarbeten och mindre entreprenader med rangordning i fastigheter som ägs eller förvaltas av kommunen. Avropsvolym kan inte garanteras eftersom avtalet avser löpande behov. Avtalstiden gäller från 2014-07-01 – 2015-06-30. Alla granskade fakturor ligger inom ramen för avtalstiden.

Fem fakturor har granskats och följande har noterats:

- Två fakturor avser tjänster utförda av underentreprenörer. Av fakturorna framgår inte vem som utfört tjänsterna eller tidsåtgången för detta.
- Enligt avtalet är timdebiteringen för arbetare 497 kr/h. Tre av fakturorna avser arbetstid och på en av dessa avviker timpriset från avtalet, 395 kr/h, vilket är lägre än avtalat.
- Materialkostnader framgår på tre av fakturorna och uppgår till 20 502 kr. Materialkostnaderna är inte specificerade, vilket de borde vara enligt vad som framkommer i avtalet.
- Två fakturor avser deponi, en faktura avser transport och en faktura avser flytt av piano. Ingen av dessa utförda tjänster omfattas av avtalet.
- Enligt avtalet ska en kopia av beställningen bifogas fakturan, något som saknas i samtliga fall.

2.3.4.3. Avtal: Kontorspapper

Avtalet är ett ramavtal upphandlat av Upphandlingscenter och avser kopieringspapper. Avtalet omfattar avrop av kopieringspapper vid behov under avtalstiden som är 2014-01-01 – 2015-12-31. Alla granskade fakturor ligger inom ramen för avtalstiden.

Fem fakturor har granskats och följande har noterats:

- Tre av fakturorna avser kopieringspapper. Utifrån informationen på fakturorna går det dock inte att stämma av huruvida det kopieringspapper som levererats är i enlighet med avtalet. Artikelnumren samt priserna på fakturorna går inte att härleda till den i avtalet bilagda prislistan.
- En faktura avser kuvert, vilket inte omfattas av avtalet. En faktura avser toner till skrivare, vilket inte heller omfattas av avtalet. Vi kan dock inte se att kommunen har något avtal med någon annan leverantör som omfattas av dessa produkter och därför accepteras inköpen.

2.3.4.4. Avtal: Arbetskläder

Med den granskade leverantören har kommunen två olika avtal:

1. Avtal avseende arbetskläder för personal i kök. Avtalstiden är 2011-02-01 – 2013-01-31, förlängt till 2015-01-31.
2. Avtal avseende arbetskläder för personal inom vård. Avtalstiden är 2013-06-01 – 2015-05-31.

Samtliga fakturor avser köp som faller inom ramen för avtalstiden. Fem fakturor har granskats och följande har noterats:

- Samtliga fakturor innehåller modeller vars pris överensstämmer med prislistan för respektive avtal, exempelvis kockskjorta, t-shirt och förkläde. Emellertid finns det även på samtliga fakturor modeller vars pris inte överensstämmer med priserna i prislistan, såsom capribyxa och pikétröja.
- Samtliga fakturor innehåller även en eller flera produkter/modeller som inte finns med i den i avtalet bilagda prislista, exempelvis jeans och kockbyxor med benficka. För övriga modeller, som inte finns med i prislistan, ska erhållas 20 % rabatt för kläder avseende måltid och 30 % för kläder avseende vård. Av de granskade fakturorna framgår dock inte huruvida denna rabatt har erhållits eller inte.
- En faktura avser skor, vilket inte omfattas av avtalet. Dock kan det mycket väl tänkas att skor faller under kategorin ”övriga modeller”.

2.3.4.5. Avtal: Snöröjning

Avseende snöröjning har kommunen ramavtal med tre olika leverantörer som ansvarar för olika områden i kommunen. Avtalstiden för samtliga avtal är 2013-11-12 – 2015-04-30. Alla tjänster för respektive leverantör är utförda inom ramen för avtalstiden.

För leverantören Andersson & Åbrink Entreprenad AB har tre fakturor granskats och följande har noterats:

- Samtliga granskade fakturor avser snöplogning och priset bedöms vara korrekt i enlighet med avtalet.
- Två av fakturorna avser även halkbekämpning. Enligt avtalet är priset för halkbekämpning 670 kr/h, på fakturorna uppgår dock priset till 1300 kr/h, respektive 1326 kr/h.
- En av fakturorna avser saltblandad sand, vilket inte omfattas av avtalet.

För leverantören MR Sörmland har två fakturor granskats och följande har noterats:

- Fakturorna avser i huvudsak snöröjning och sandning och de utförda tjänsterna är till utförande och pris i enlighet med avtalet.
- En av fakturorna avser 3,5 ton sandningssand/flis till ett belopp av 1 032,50 kr. Enligt bifogad lista för ersättning omfattas detta inte av avtalet.

För leverantören TA Gräv & Schakt AB har tre fakturor granskats och följande har noterats:

- Samtliga fakturor avser i huvudsak plogning samt sandning. För två av fakturorna finns bifogat tydliga specifikationer av vilka framgår vilket arbete som utförts, var, av vem, tidsåtgång samt pris. Det enda som inte framgår är datering för utförandet av tjänsten. Prissättningen på samtliga fakturor är korrekt i enlighet med avtalet. För en av fakturorna saknas specifikationer för tre utföranden och därmed går det inte i dessa fall att verifiera huruvida prissättningen är korrekt i enlighet med avtalet.
- En av fakturorna avser hämtning av sandningssand, vilket inte omfattas av avtalet.

2.3.5. Vår bedömning

När det gäller den egna uppföljningen och köptroheten är vår bedömning att den inte är säkerställd ur ett internkontrollperspektiv. Kommunstyrelsen har vid några tillfällen haft frågan om upphandling på sin dagordning, men det har rört information om specifika upphandlingar samt information om samarbeten med Norrköping och Telge Inköp.

Vi kan konstatera att inköp inte alltid sker i enlighet med lagstiftningen. Vår verifiering visar att det sannolikt görs otillåtna direktupphandlingar från en del leverantörer. Vi har analyserat köptroheten på åtta områden och kan konstatera att köptroheten varierar från 97 procent som högst till 49 procent som lägst.

När det gäller verifieringen av fakturor är vår bedömning att det finns förbättringar att göra kring kontrollen av att fakturerade inköp och priser överensstämmer med avtal.

Reglementet som rör kontroll av ekonomiska transaktioner är från 1994 och i behov av uppdatering.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen behöver stärka sin uppsikt på området och utveckla den interna kontrollen och uppföljningen för att säkra att ramavtal används och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris.

2015-05-20

Tobias Bjöörn

Projektledare

Kerstin Svensson

Uppdragsledare

12 maj 2015

PwC