

# Storstockholms brandförsvär (SSBF)

Granskning av upphandling och inköp



Building a better  
working world

<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3 Metod.....	4
<b>2. Styrning .....</b>	<b>4</b>
2.1 Finns det en strategi för att integrera förbundets övergripande mål i upphandlingsverksamheten? Finns det en fastställd målbeskrivning för upphandlingsverksamheten? .....	4
2.2 Finns det en uttalad strategi för maximal nytta av upphandlingen? .....	4
<b>3. Organisation .....</b>	<b>5</b>
3.1 Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning inom organisationen rörande upphandling och inköp? .....	5
3.2 Har SSBF god kunskap om leverantörsmarknaden? .....	8
3.3 Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling? .....	9
3.4 Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten? I vilken omfattning nyttjas upphandlingsfunktioner i ägarkommunerna eller andra externa upphandlingsspecialister vid upphandlingar? .....	10
<b>4. Kartläggning och bedömning av upphandlingar och inköp.....</b>	<b>11</b>
<b>5. Kontroll och uppföljning.....</b>	<b>11</b>
5.1 Har förbundet egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade? .....	11
5.2 Finns kunskap om och rutiner för uppföljning/kontroll av ingångna ramavtal i organisationen? .....	12
5.3 Hur stor del av inköpen sker utan upphandling? .....	13
5.4 Erhåller förbundets direktion tillfredsställande information och rapportering kring genomförande av upphandlingar och inköp?.....	14
5.5 Hur säkerställs att ändamålsenliga och effektiva kontroller sker av externa leverantörer som förbundet ingår avtal med, avseende exempelvis betalningar av skatter och avgifter, betalningsanmärkningar etc? .....	14
5.6 Bedöms direktion och förbundschef ha en ändamålsenlig insyn i de verksamheter som bedrivs av externa parter? .....	15
5.7 Hur följer ledningen upp att kollektivavtal följs och att arbetsmarknadsförsäkringar följs hos de externa parter som förbundet ingår avtal med? .....	16
<b>6. Slutsatser.....</b>	<b>16</b>
6.1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer .....	17

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

Upphandling och inköp av utgör, och kommer fortsatt utgöra, en väsentlig del av SSBF:s verksamhet. Upphandlingslagstiftningen ställer höga krav på korrekt hantering och på god beställar- och upphandlingskompetens, men det är även av stor betydelse att kompetens finns när det gäller att ingå avtal och följa upp dessa. En förutsättning för detta är bland annat att tydliga interna riktlinjer för upphandlings- och inköpsverksamheten finns upprättade. Revisorerna har uppdragit till EY att genomföra en granskning vad gäller upphandlings- och inköpsverksamhet, med särskild inriktning mot rutiner för uppföljning och kontroll rörande avtal med externa leverantörer.

### 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma om SSBF tillvaratar alla möjligheter som finns för att uppnå olika mål genom sin upphandling samt bedöma förbundets interna kontroll kopplat till upphandlingslagstiftningen. En granskning har genomförts med avseende på utveckling och användning av upphandlingssystem och verktyg/stöd, upphandlingskompetens, kontroll av ingångna avtal och uppföljning av dessa, statistik samt omfattning på den upphandling/inköp som sker.

För att uppnå syftet med granskningen har följande delfrågor besvarats:

- ▶ Finns det en fastställd målbeskrivning för upphandlingsverksamheten?
- ▶ Har SSBF god kunskap om leverantörsmarknaden?
- ▶ Finns det en uttalad strategi för maximal nytta av upphandlingen?
- ▶ Finns det en strategi för att integrera förbundets övergripande mål i upphandlingsverksamheten?
- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?
- ▶ Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning inom organisationen rörande upphandling och inköp?
- ▶ Finns kunskap om och rutiner för uppföljning/kontroll av ingångna ramavtal i organisationen?
- ▶ Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten? I vilken omfattning nyttjas upphandlingsfunktioner i ägarkommunerna eller andra externa upphandlingsspecialister vid upphandlingar?
- ▶ Har förbundet 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?
- ▶ Hur säkerställs att ändamålsenliga och effektiva kontroller sker av externa leverantörer som förbundet ingår avtal med, avseende exempelvis betalningar av skatter och avgifter, betalningsanmärkningar etc?
- ▶ Bedöms direktions- och förbundschefer ha en ändamålsenlig insyn i de verksamheter som bedrivs av externa parter?
- ▶ Hur följer ledningen upp att kollektivavtal följs och att arbetsmarknadsförsäkringar följs hos de externa parter som förbundet ingår avtal med?
- ▶ Erhåller förbundets direktions- och förbundschefer tillfredsställande information och rapportering kring genomförande av upphandlingar och inköp?

### 1.3 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med upphandlingsstrateg och avdelningschef för riskhantering. En genomgång har skett av relevanta policier och riktlinjer. Vidare har rapportering till direktionen granskats. En stickprovsgranskning av fem genomförda upphandlingar har genomförts med avseende på följsamhet till lagen om offentlig upphandling.

## 2. Styrning

I avsnittet presenteras de övergripande dokument som i huvudsak styr SSBF:s upphandlings- och inköpsverksamhet.

### 2.1 Finns det en strategi för att integrera förbundets övergripande mål i upphandlingsverksamheten?

#### Finns det en fastställd målbeskrivning för upphandlingsverksamheten?

Av Storstockholms brandförsvars *Verksamhetsplan och budget 2017 samt ekonomisk plan 2018-2019* framgår att en av de centrala målformuleringarna är "SSBF nyttjar sina resurser effektivt och har en god ekonomisk hushållning". Den centrala målformuleringen har brutits ned i ett antal mål varav ett fastslår att "upphandling och inköp sker med god framförhållning för att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet".

Av Storstockholms brandförsvars *Verksamhetsplan och budget 2017 samt ekonomisk plan 2018-2019* framgår att ett uppdrag under 2017 knutet till den centrala målformuleringen är att: "genomföra analys av våra inköp kopplat till befintliga upphandlingsavtal samt ta fram och implementera åtgärder som syftar till att skapa en stabil inköpsorganisation".

#### 2.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en strategi för att integrera förbundets övergripande mål i upphandlingsverksamheten genom att målet brutits ned till en fastställd målbeskrivning för upphandlingsverksamheten. Upphandlingsverksamheten har även ett tydligt uppdrag knutet till nyss nämnda mål som är möjligt att arbeta strategiskt utefter.

### 2.2 Finns det en uttalad strategi för maximal nytta av upphandlingen?

Av Storstockholms brandförsvars *Verksamhetsplan och budget 2017 samt ekonomisk plan 2018-2019* framgår att SSBF upphandlar och köper in materiel, utrustning, kläder, tjänster med mera för betydande summor varje år. För att säkerställa effektivitet och rättssäkerhet måste arbetet ske med god framförhållning och planering. Under 2017 har SSBF fortsatt arbetet med att vidareutveckla och förädla organisationens inköpsprocess vilket också inneburit genomförande av en s.k. spendanalys<sup>1</sup> avseende kostnadsläge samt följsamhet till befintliga upphandlingsavtal. Med spendanalysen som grund har ett inköpsprojekt genomförts i syfte att skapa en stabil inköpsorganisation med förankring i verksamheten och fungerande uppföljningsrutiner avseende följsamhet till avtal.

Av inköspolicyn framgår att strategi för inköp och upphandling innebär att:

- ▶ inköp och upphandling ska präglas av kompetens, affärsmässighet samt god affärsetik.
- ▶ varor och tjänster upphandlas till rätt kvalitet, lägsta kostnad och med minsta

---

<sup>1</sup> Ett analysverktyg för uppföljning av inköp

- ▶ möjliga miljöpåverkan
- ▶ vid inköp och upphandling ska, när inköpets art så motiverar, sociala och etiska krav ställas

### 2.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en uttalad strategi för maximal nytta av upphandlingsprocessen. Det finns en tydlig strategi för utvecklingsarbetet under kommande år i verksamhetsplanen och det finns en utpekad strategisk inriktning för inköp och upphandling i inköspolicyn. Den strategiska inriktningen i inköspolicyn betonar nytta i form av kvalitet, kostnad, miljöpåverkan samt sociala och etiska frågor.

## 3. Organisation

### 3.1 Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning inom organisationen rörande upphandling och inköp?

Storstockholms brandförsvaret (SSBF) är en upphandlande myndighet vilket innebär att inköp regleras av Lagen om offentlig upphandling, LOU (2016:1145). På SSBF finns en inköpsgrupp som organisatoriskt återfinns under Avdelningen för stöd, styrning och administration. Inköpsgruppen bestod vid tidpunkten för granskningen av en anställd upphandlingsstrateg och en upphandlare som är konsult. Ekonomichef fungerar som inköpschef. I januari 2018 börjar en ny upphandlare som anställts av SSBF. Behovet av konsult hjälp kommer då att minska men troligtvis kvarstå till del enligt upphandlingsstrategi. En person som är anställd vid kansliet på avdelningen för stöd, styrning och administration arbetar med SSBF:s avtalskatalog på en deltid av sin tjänst. Inköpsgruppen har tidigare haft en anställd jurist. För akuta behov har SSBF, med berättigande enligt LOU 3 kap 22§, direktupphandlat juridisk kompetens.

Av delegationsordning framgår enligt nedan roller i inköpsprocessen, vem som har rätt att besluta om inköp och upphandling samt ingå avtal.

- ▶ Direktionen fastställer inköspolicy.
- ▶ Förbundsdirektören fastställer regelverk för inköp och upphandling samt årlig upphandlingsplan.
- ▶ Ekonomichef, tillika inköpschef, har ett övergripande ansvar för att organisationens inköp bedrivs i enlighet med policy, regler och rutiner för inköp. Ekonomichef ansvarar för:
  - inköpsprocessen och inköpsstrategin
  - att fastställa kompetensnivåer vid inköp och upphandling
  - stödsystem för inköp, upphandling och avtal
- ▶ Upphandlingsstrategen handlägger:
  - upphandlingsprocessen och avtalsuppföljning
  - inköps- och upphandlingsrutiner
  - att upprätta förslag till kompetensnivåer vid inköp och upphandling
  - att årligen ta fram upphandlingsplan för fastställande senast i december
  - information och utbildning inom inköps- och upphandlingsområdet
  - organisationsövergripande ramavtal där ingen verksamhetsansvarig finns
- ▶ Budgetansvarig ansvarar inom sitt verksamhetsområde för inköp i enlighet med delegationsordningen och regler vid inköp och upphandling i Storstockholms brandförsvaret samt för att:
  - årligen planera inköpsbehov av varor, tjänster och entreprenader

- beakta hela organisationens behov vid anskaffning
- upprätta inkösuppdrag som överlämnas till Inköpsgruppen
- tillhandahålla kravställare för organisationsövergripande upphandlingar samt för verksamhetsupphandlingar
- som avtalsägare ansvara för sina avtal
- utse direktköpare
- ▶ Direktköpare genomför inköp på uppdrag av budgetansvarig vilket innebär:
  - direktköp upp till 5 000 sek
  - beställning/avrop från avtal upp till 30 000 sek

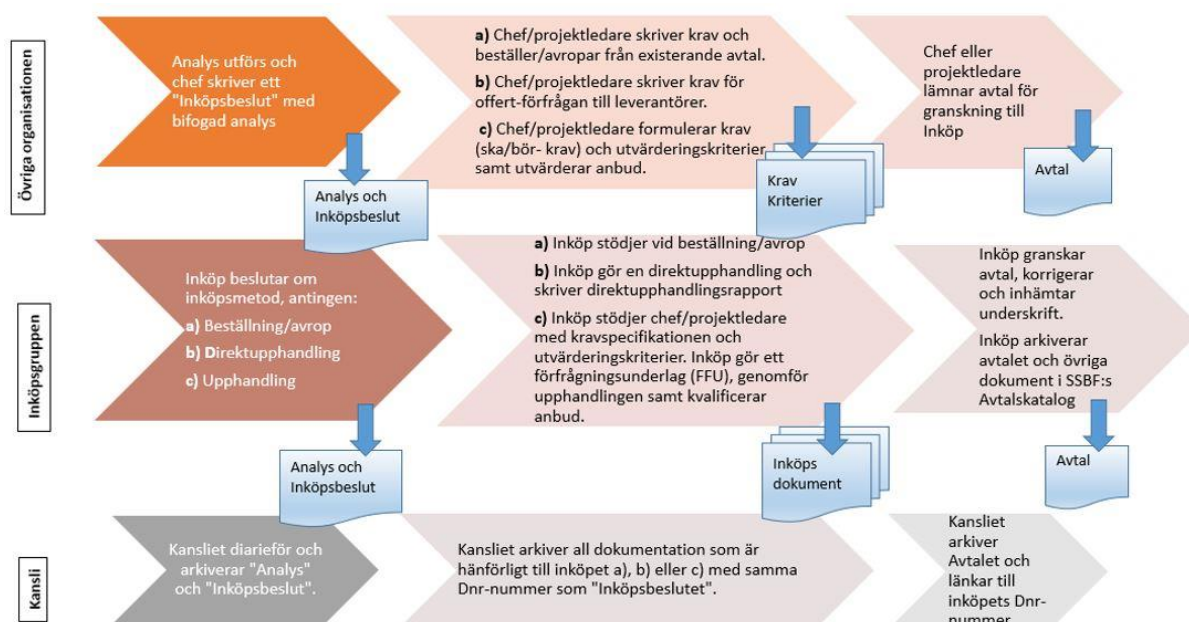
### 3.1.1 Inköpsprocessen

Bilden nedan visar en översikt av inköpsprocessen. Processbilden visar vilket ansvar som åligger inköpsgruppen, kansli och den övriga organisationen. Inköpsprocessen tydliggjordes under 2017 i syfte att få större förståelse för processen ute i SSBF:s verksamheter och säkerställa en korrekt arkivering av upphandlingsdokumentation.

Inköpsprocessen startar i verksamheten där ett inköpsbehov uppstår. Blanketten *analys – underlag till beslut* fylls i. Ansvarig chef skriver sedan under ett inköpsbeslut. Efter att inköpsbeslutet är underskrivet beslutar inköpsgruppen om inköpsmetod. Verksamheten skriver därefter krav och formulerar kriterier beroende av inköpsmetod. Inköpsgruppen tar i nästa steg vid. Beroende på upphandlingsmetod stöder inköpsgruppen vid beställning/avrop, gör en direktupphandling eller stödjer chef/projektledare med kravspecifikation och utvärderingskriterier samt gör förfrågningsunderlag och genomför upphandlingen.

Chef eller projektledare i verksamheten lämnar sedan avtal för granskning till inköp som granskar, korrigerar och inhämtar underskrift. Inköp arkiverar avtal och övriga upphandlingsdokument i SSBF:s avtalskatalog.

Kansliet diarieför och arkiverar analys, inköpsbeslut och avtal.



Av *Ansvarsfördelning och regler vid inköp och upphandling i Storstockholms brandförsvär* framgår hur processen ser ut från att behov uppstår till leverans av vara/tjänst.

Behov av inköp i organisationen uppstår av flera anledningar, exempelvis för den dagliga verksamhetens drift, resultat av utvecklingsarbete och ändrade arbetssätt samt produktförändringar hos leverantörer.

Budgetansvarig ansvarar för att definiera och ta beslut om inköp inom ramen för den egna verksamheten, tillgängliga medel och i enlighet med delegationsordningen. I beslutet om inköp ska det ingå en affärsstrategisk analys. Detaljeringsgraden i beslutsunderlaget får ställas i relation till inköpets storlek/komplexitet.

Efter beslut om inköp ska följande steg tas:

1. Kontrollera om varan/tjänsten finns att beställa i inköpsportalen och följ instruktionerna i portalen för beställning
2. Om varan/tjänsten inte finns i portalen kontrollera om den finns i avtalskatalogen och följ instruktionerna i katalogen för beställning/avrop
3. Om avtal inte finns i avtalskatalogen ska följande dokument användas som vägledning:
  1. Delegationsordningen punkt 9.4 Direktupphandling
  2. För belopp inom gränsen för direktupphandling "Rutin direktupphandling"
  3. För belopp över gränsen för direktupphandling "Rutin formaliserad upphandling"

Vid genomförande av upphandling ansvarar utsedd upphandlare för att leda och genomföra upphandlingsarbetet. Budgetansvarig ansvarar för att definiera verksamhetens behov och formulera funktionskrav.

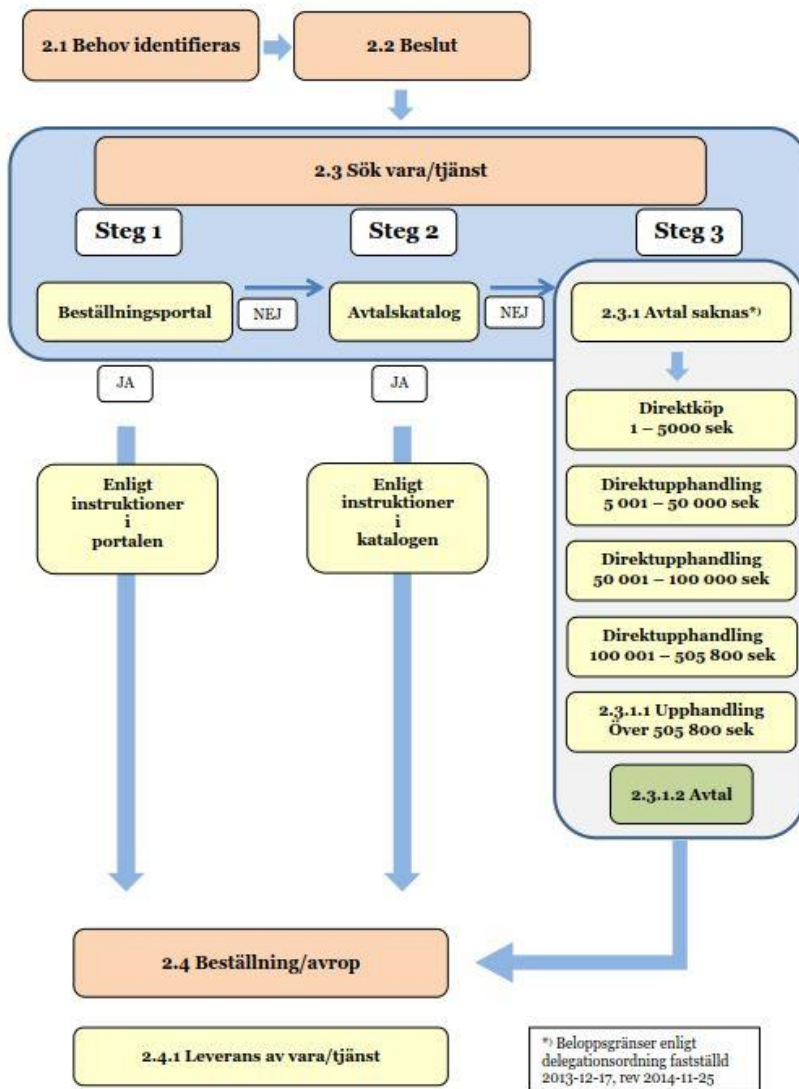
- ▶ direktupphandling genomförs av inköpsgruppen eller budgetansvarig enligt rutin om direktupphandling
- ▶ förnyad konkurrensutsättning av ramavtal genomförs av utsedd upphandlare
- ▶ formaliserad upphandling genomförs av utsedd upphandlare, lämnas som uppdrag åt extern konsult eller inköpscentral enligt rutin om formaliserad upphandling.

Tilldelningsbeslut tecknas enligt delegationsordning.

Upphandlingen avslutas genom att avtal ingås med vinnande anbudsgivare i enlighet med tilldelningsbeslut och delegationsordning.

Förbundsdirektör och avdelningschef har rätt att teckna avtal med vinnande anbudsgivare. Varje avtal ska också ha en avtalsägare som förvaltar sina avtal.

Bilden från *Ansvarsfördelning och regler vid inköp och upphandling i Storstockholms brandförsvaret* nedan visar grafiskt nyss beskrivna process från att behov uppstår till leverans av vara/tjänst.



Observera att gränsen för direktupphandling nu är 534 890 kronor enligt LOU och att det med anledning av detta finns ett behov av att revidera Ansvarsfördelning och regler vid inköp och upphandling i Storstockholms brandförvar.

### 3.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att det finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning inom förbundet rörande upphandling och inköp. Vi baserar vår bedömning på att det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning som är reglerad via delegationsordning och inköpsprocess. Det har inte framkommit att det finns några otydligheter gällande roller och ansvarsfördelning.

### 3.2 Har SSBF god kunskap om leverantörsmarknaden?

Vid upphandling av varugrupper som tillhör kärnverksamheten (exempelvis fordon, kläder och utrustning) tillsätts expertgrupper från kravställande verksamheter. Enligt upphandlingsstrateg har expertgrupperna god kunskap om leverantörsmarknaden. Det är beställaren som tillsätter medlemmarna av expertgruppen. I vissa fall, exempelvis vid upphandling av sotning, har en extern konsult med expertkunskaper om uppdrag och



leverantörsmarknad anlitas. Konsulten agerade stöd till SSBF vid upphandling av tjänsterna och ökade kunskapen hos de medarbetare som är kravställare av tjänsterna.

### **3.2.1 Bedömning**

Vår bedömning är att SSBF genom sina expertgrupper och konsultstöd säkerställer att god kunskap finns om leverantörsmarknaden vid upphandlingar.

### **3.3 Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?**

SSBF har en inköspolicy som fastställdes av förbundsstyrelsen 2012-03-21. Policyn gäller all upphandling av varor, tjänster och entreprenader inom Storstockholms brandförsvaret. Upphandling definieras som köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, tjänster och entreprenader.

Policyns syfte är att uppnå den för förbundet bästa totalekonomin vid anskaffning av varor, tjänster och entreprenader och därmed bidra till en god ekonomisk hushållning samt stödja verksamheten i sitt uppdrag att kunna möta medborgarnas behov.

Policyn fastslår att Storstockholms brandförsvaret är en upphandlande myndighet enligt Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. Inköspolicyn är ett komplement till lagregleringen kring offentlig upphandling.

För all offentlig upphandling gäller EU:s grundläggande principer, vilka är likabehandling, icke-diskriminerade, öppenhet och förutsägbarhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Till policyn hör regler och rutiner som ger vägledning om hur policyn genomförs i praktiken och som ger stöd och information vid inköp och upphandling.

SSBF använder sig av upphandlingsprogrammet Tendsign. I Tendsign finns en avtalskatalog där samtliga avtal arkiveras för att anställda ute i organisationen ska kunna se vilka avtal som finns. Utöver detta arkiveras allt upphandlingsmaterial i SSBF:s diarium efter avslutad upphandling.

För uppföljning av inköp avseende inköpsområden, inköpsvolym i kronor, vilka och hur många leverantörer som nyttjas, vem som köper och vilken typ av inköp det är fråga om används Excel för att sortera data från ekonomisystemet.

SSBF har en webbshop som kallas inköpsportalen. Från denna handlar verksamheterna själva. I inköpsportalen finns exempelvis material för kontor, IT-utrustning, städprodukter, hushållsmaskiner, kläder och brandmaterial. Brandmaterialet beställs via SSBF:s materialdepå på Ågesta utbildningsanläggning. Där sker en extra kontroll av beställningen innan den går till leverantören.

Inköpsgruppen har en egen rubrik och sida på SSBF:s intranät. På intranätet finns länkar till exempelvis avtalskatalog, webshopen inköpsportalen, inköspolicy och blanketter för inköp. Följande blanketter för inköp finns att tillgå på intranätet under Dokumentcenter:

- ▶ Rutin affärsstrategisk analys
- ▶ Rutin direktupphandling
  - mall direktupphandling
  - mall direktupphandlingsrapport
- ▶ Rutin formaliserad upphandling
- ▶ Inkösuppdrag

### **3.3.1 Bedömning**

Vår bedömning är att det i huvudsak finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling. Vi baserar vår bedömning på att det finns en policy med regler och rutiner, ett ändamålsenligt upphandlingssystem med tillhörande avtalsdatabas, en webbshop samt att funktioner, stöd och verktyg är åtkomliga för alla via SSBF:s intranät. Vi noterar att beloppsgränser i Ansvarsfördelning och regler vid inköp och upphandling i Storstockholms brandförsvär är obsoleta och behöver uppdateras. Det skulle även vara av godo att se över inköbspolicy och ansvarsfördelning och regler mot bakgrund av det utvecklingsarbete som pågår kring inköpsprocessen.

### **3.4 Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr verksamheten? I vilken omfattning nyttjas upphandlingsfunktioner i ägarkommunerna eller andra externa upphandlingsspecialister vid upphandlingar?**

Upphandlingsstrategen och den nyanställda vid inköpsgruppen har båda genomgått utbildning till diplomerad upphandlare. Vid upphandlingar på specifika områden har upphandlingsstrategen sett till att utbilda sig på det aktuella avtalet. Ett sådant exempel är förlängningen av ett SKL-avtal kring fordon. Upphandlingsstrategen medverkar i Stockholms stads upphandlingsnätverk, där delas information och kunskap mellan medlemmarna.

Enligt SSBF:s årsredovisning 2016 fick nytilträdna chefer under 2016 information kring inköp, upphandling och LOU. Enligt upphandlingsstrateg sker utbildning av anställda i beslutande ställning vid nyanställning eller på förekommen anledning. Till följd av omorganisation har löpande upphandlingsarbete prioriterats. Av SSBF:s tertialrapporter 1 och 2 2017 framgår att som ett led i implementering av den nya inköpsprocessen sker informationstillfällen med och för nyckelpersoner.

Enligt upphandlingsstrategen håller denne informations-/utbildningstillfällen enskilt eller i mindre grupper med anställda i beslutande ställning eller som på annat sätt är involverade i inköp. Samtalen har enligt uppgift lett till en större förståelse och ökad medvetenhet om upphandlingsprocessen och inköpsgruppens roll. Givet att antalet anställda med behov av utbildning och information är den mer informella hanteringen ändamålsenlig, enligt upphandlingsstrateg. Tidigare har regelbunden utbildning skett av direktköpare i organisationen. Detta har upphört till följd av de aktuella personerna i regel går på schema och är svåra att samla för utbildningstillfällen.

Av SSBF:s årsredovisning 2016 framgår att förbundet under året har ökat kunskapen hos medarbetarna kring upphandling av sotning och brandskyddskontroll. En konsult i sotningsbranschen har anlåtats för att granska SSBF:s arbete med brandskyddskontroll och sotning/rengöring, agera stöd till SSBF vid upphandling tjänsterna och öka kunskapen hos de medarbetare som är kravställare av tjänsterna.

Enligt upphandlingsstrateg nyttjas inte upphandlingsfunktioner i ägarkommunerna. Externa upphandlingsspecialister på konsultbasis i form av upphandlare och jurister nyttjas vid behov.

#### **3.4.1 Bedömning**

Vår bedömning är att utbildning och information till inköps-/upphandlingsansvariga i SSBF erbjuds kontinuerligt. En förutsättning för upprätthållandet av kunskap i organisationen är att

anställda i inköpsgruppen ges förutsättningar att tillskansa sig utbildning och information för att sedan kunna sprida den vidare till ansvariga i SSBF.

## 4. Kartläggning och bedömning av upphandlingar och inköp

Inom ramen för granskningen har fem genomförda upphandlingar valts ut för granskning.

Följande underlag har begärts in för genomgång:

- Förfrågningsunderlag
- Anbudsöppningsprotokoll
- Anbudsutvärdering
- Upphandlingsprotokoll
- Utvärdering av genomförd upphandling
- Avtal och avtalstecknande

De granskade upphandlingarna avser:

**Upplands Brandservice** - otillåten direktupphandling då den upphandlande tjänsten uppgår till 594 850 kr. Enligt enhetschef är köp av tjänster från Upplands brandservice en gammal kvarleva som SSBF gjort under många år. SSBF kommer dock under 2018 att genomföra en upphandling av dessa tjänster.

**SynKa Consulting AB** – otillåten beställning då offerter från tre leverantörer inte har begärts in. Inköpet uppgår till 354 880 kr.

**Hertzmans Byggservice AB** – köp för sammanlagt 664 422 kr under 2016. Vår genomgång visar att ramavtal saknas och att offerter från tre leverantörer inte har begärts in.

**Sala Brand AB** – upphandling av stegbilar. Vi har tagit del av den dokumentation som visar att upphandlingen genomförts i enhetlighet med lagen om offentlig upphandling.

**Fitness brands Sweden AB** – avrop från ramavtal upphandlat av SSBF. Vi har tagit del av ramavtal, underlag för inriktnings-/ genomförandebeslut och avropsavtal.

### 4.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att förbundet bör säkerställa upphandlingsprocessen så att gällande lagkrav följs i samtliga fall av upphandling och inköp av varor och tjänster. Genomgången har påvisat fall med tydliga avvikelser från gällande lagkrav.

## 5. Kontroll och uppföljning

### 5.1 Har förbundet egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?

Flera olika kontroller finns för att säkerställa kvalitet i SSBF:s upphandlingar. Inköpsgruppen har som rutin att alltid kollegialt granska upphandlingarna när de är färdiga för att undvika felaktigheter. Efterföljande av inköpsprocessen (att verksamheterna inte själva fattar beslut om upphandlingsform utan lämnar beslutet om inköpsmetod till inköpsgruppen) finns för att säkerställa kvaliteten. Till hjälp för att följa processen finns mallar.

Delegationsordningen är en kvalitetssäkringskontroll som begränsar antalet anställda med tillåtelse att göra inköp. SSBF:s ungefär 20 enhetschefer har rätt att göra inköp upp till 50

000 kr. De fem avdelningschefer som finns i SSBF har rätt att göra inköp upp till 300 000 kr. Däröver krävs underskrift av förbundsdirektören som har en delegation på 10 000 000 kr.

Webbshopen är ännu en form av kvalitetssäkring som minskar antalet anställda som kan handla och säkerställer att anställda beställer från ingångna avtal.

I SSBF:s internkontrollplan för 2017 ingår ett moment avseende inköpsprocessen. Risker som kan uppstå är "inköp görs utan att den nya inköpsrutinen används. Lagen om offentlig upphandling efterlevs inte". Risker bedöms i planen ha en sannolikhet på 3 och en väsentlighet på 5 (skala 1-5). Som kontrollmoment finns "uppföljning av att beslutsblankett för inköp används och stöd ges enligt ny rutin". Ekonomi/inköp ansvarar för kontrollen som ska rapporteras i december 2017.

### **5.1.1 Bedömning**

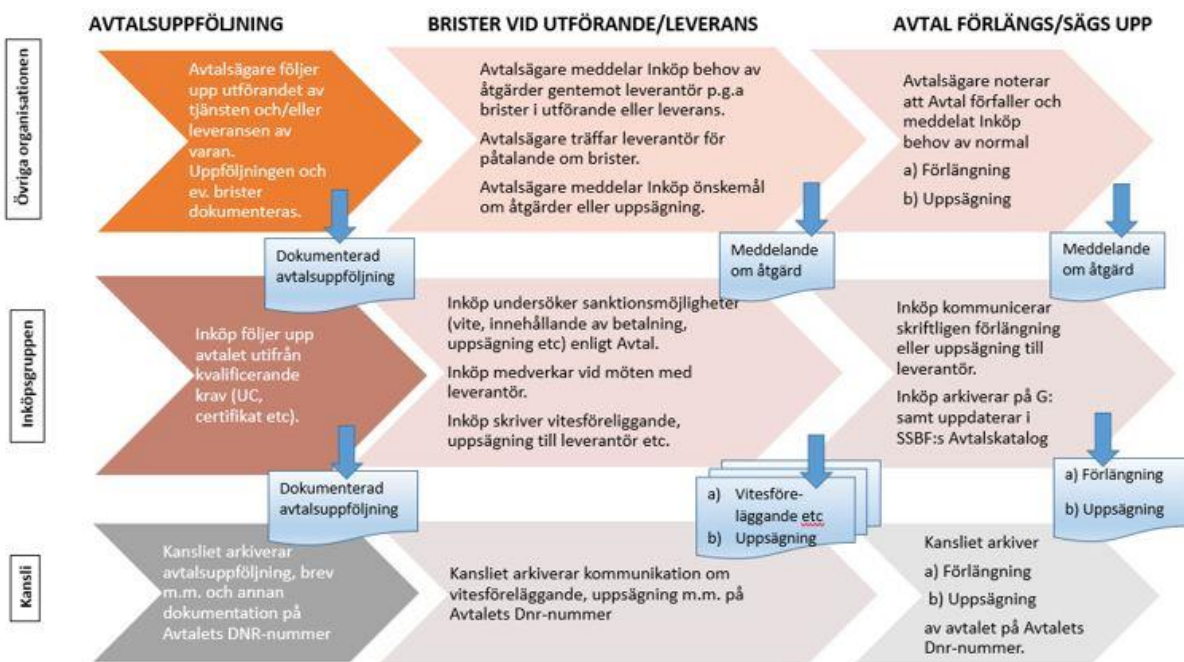
Vår bedömning är att förbundet har egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler. Vi anser att kvalitetssäkringskontrollerna i form av rutiner, delegationsordning och internkontroll bör stärkas (se även avsnitt 4).

## **5.2 Finns kunskap om och rutiner för uppföljning/kontroll av ingångna ramavtal i organisationen?**

Avtalshanteringsprocessen nedan tydliggör ansvar för avtalsuppföljning, brister vid utförande/leverans och avtal förlängs/sägs upp mellan inköpsgruppen, kansli och övriga organisationen. Processen säkerställer kunskap om uppföljning eftersom uppföljning sker av avtalsägaren. Rutiner för avtalsuppföljning och dokumentation av denna följer av processen.

Kontroll av leverantörer som förbundet ingår avtal med sker i början av upphandling samt vid den årliga uppföljningen. Alla avtal hinner inte följas upp, enligt upphandlingsstrategi väljer inköpsgruppen ut de mest strategiskt viktiga och de ekonomiskt största avtalen.

I inköpsgruppen pågår ett arbete med att utveckla ett mer strategiskt sätt att följa upp avtal. Modellen ska bygga på tanken att verksamheterna själva ska klassificera den strategiska vikten av avtalen genom att fylla i en mall för avtalsklassificering. Viktningen sker genom poängsättning av betydelse/kostnad samt risk/kompexitet. Upphandlingsstrategin betonar vikten av att inköpsgruppen medverkar som stöd i processen för att bedömningen ska bli likartad mellan verksamheterna. Enligt upphandlingsstrategin är kunskapen om uppföljning och kontroll av varierande grad ute i organisationen. Utvecklingen av ett mer strategiskt arbetssätt är tänkt att öka medvetenheten hos de funktioner som behöver ha kunskap.



### 5.2.1 Bedömning

Vår bedömning är att processen för avtalsuppföljning borgar för god kunskap om uppföljning/kontroll av ingångna ramavtal i organisationen. Tydliga rutiner finns som stöd. Vi uppmuntrar det påbörjade arbetet med strategisk avtalsuppföljning för att minska den risk som idag föreligger då avtal på grund av tidsbrist eller okunskap inte följas upp.

### 5.3 Hur stor del av inköpen sker utan upphandling?

Spendanalyser av inköp har utförts av inköpsgruppen under år 2017 (avseende år 2016) och år 2016 (avseende år 2015). I 2016 års spendanalys analyserades inköp för totalt 101 mnkr, vilket motsvarar 79 % av SSBF:s "övriga verksamhetskostnader" enligt årsredovisningen. Enligt upphandlingsstrateg är en slutsats av analyserna att inköpsgruppen behöver bli bättre på att få organisationen att följa upphandlingsprocessen. I spendanalysen av 2016 års inköp framkom att SSBF köpte varor och tjänster från leverantörer utan avtal för 15,6 mnkr (motsvarande 17 % av analyserade inköp). Avtal med leverantörer saknas främst på området "övriga främmande tjänster & inhyrd personal", där inköp för 5,9 mnkr har gjorts utan avtal. Inom samma kategori finns även flest leverantörer, totalt 199 stycken varav avtal saknas för 32.

I den totala summan om 15,6 mnkr ingår otillåtna direktupphandlingar till ett värde av minst 3,9 mnkr. Av kartläggningen framgår att värdet av otillåtna direktupphandlingar sannolikt är högre om gruppering sker ned på vara/tjänst oavsett leverantör.

Enligt upphandlingsstrateg är det svårt att se någon trend i de inköp som gjorts utan avtal. Inköpen har granskats på detaljnivå och enligt upphandlingsstrateg har det rört sig om rimliga överträdelser i flera fall. Spendanalysen har därför inte gett underlag för behov av upphandling av ramavtal inom specifika områden. Som åtgärd i spendanalysen föreslås att alla inom SSBF följer fastställd inköpsprocess för köp över 50 000 kr. Inköpsgruppen får på så sätt en överblick över inköpsbehoven och kan initiera ramavtal med en leverantör för en viss vara/tjänstgrupp.

Upphandlingsstrategen rapporterar resultatet av spendanalysen till sin chef, chefen rapporterar sedan resultatet i SSBF:s ledningsgrupp.

### **5.3.1 Bedömning**

Vi ser mycket positivt på att det genomförs regelbundna spendanalyser för att identifiera inköp utan upphandling. Spendanalysen är ett effektivt verktyg för att identifiera områden där behov av att upphandla ramavtal finns. Vi instämmer i bedömningen av att det finns rimliga förklaringar till flera av de överträdelser som gjorts under året. Mot bakgrund av att det rör sig om tillfälliga lösningar förväntar vi oss därmed att andelen inköp som sker utan upphandling sjunker till i analysen av 2017 års inköp.

### **5.4 Erhåller förbundets direktion tillfredsställande information och rapportering kring genomförande av upphandlingar och inköp?**

Kommande års planerade upphandlingar sammanställs årligen av upphandlingsstrateg i en upphandlingsplan. Plan för kommande år fastställs av förbundsdirektören och redovisas i verksamhetsplan och budget. Planen innehåller både investeringar och drift, nyanskaffning och ersättning av anläggningstillgångar och tjänster. Uppgifter som redovisas är föremål för anskaffning och avtalsvolym.

Information och rapportering kring genomförande av upphandlingar och inköp samt andra händelser på området sker i årsredovisning och tertialrapporter. Anskaffningar under året inom investeringsbudget på summor över 300 000 kr redovisas i årsredovisningen.

Enligt delegationsordning för SSBF ska inom området "Inköp och upphandling" beställningar/avrop överstigande 300 000 kr anmälas till förbundsdirektionen.

#### **5.4.1 Bedömning**

Vår bedömning är att förbundets direktion får en tillräcklig information och rapportering kring genomförande av upphandlingar och inköp genom rapportering av upphandlingsplan och uppföljning i årsredovisning.

### **5.5 Hur säkerställs att ändamålsenliga och effektiva kontroller sker av externa leverantörer som förbundet ingår avtal med, avseende exempelvis betalningar av skatter och avgifter, betalningsanmärkningar etc?**

Enligt uppföljningsprocessen kontrollerar inköpsenheten externa leverantörer som förbundet ingår avtal med genom UC<sup>2</sup> och certifikat<sup>3</sup>. Enligt upphandlingsstrateg kontrolleras utöver detta även skatter och arbetsgivaravgifter. Leverantören får även intyga att den inte begått brott (sanningsförsäkran) enligt kapitel 13 i nya LOU. Samma kontroller som uppföljningsprocessen beskriver sker även vid upphandlingstillfället. Med dagens regler saknas förutsättningar för upphandlande myndigheter att kräva att leverantörer och deras företrädare lämnar in utdrag ur belastningsregistret.

---

<sup>2</sup> Ett affärs- och kreditinformationsföretag

<sup>3</sup> I de fall där SSBF krävt certifikat

### 5.5.1 Bedömning

Vår bedömning är att inköpsenheten har ändamålsenliga och tillräckliga kontroller av externa leverantörer vid upphandling och under avtalsperioden. Resurser saknas dock för att följa upp samtliga externa leverantörer årligen.

### 5.6 Bedöms direktion och förbundschef ha en ändamålsenlig insyn i de verksamheter som bedrivs av externa parter?

Av SSBF:s handlingsprogram för åren 2016-2019 framgår att sotning och brandskyddskontroll utförs av entreprenörer utifrån genomförd upphandling. Enligt kommunallagen ska SSBF en gång per mandatperiod anta ett program för verksamhet som utförs av privata utförare. Som bilaga till handlingsprogrammet finns Program för uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare. Syftet med programmet är att säkerställa enskildas rätt till insyn i hur verksamheten bedrivs. Programmet beskriver politiska mål och inriktning för verksamheten samt hur kontroll och uppföljning kommer att bedrivas. Inriktning för år 2016-2019:

- ▶ Eftersom brandskyddskontroll inkluderar kontroll av hur sotning genomförts kommer inte avtal att tecknas med samma företag om sotning och brandskyddskontroll inom ett och samma område.
- ▶ Sotning och brandskyddskontroll ska ske enligt föreskrivna frister och taxor samt även i övrigt i enlighet med förvaltningslagens krav på myndighetsutövning.
- ▶ Enkätundersökning till hushåll där sotning/brandskyddskontroll skett ska genomföras av upphandlade företag enligt avtal.

SSBF får årligen en kopia på företagens objektsförteckningar. Registret ska vara uppställt i kolumner med följande rubriker: Folionummer, ägare, kontaktuppgifter, nyttjanderättshavare, fastighetsbeteckning, fastighetens adress, kontrollpliktiga objekt med respektive tillämpade frister samt utförandedatum under avtalstiden. Handläggare på SSBF kontrollerar att sotning och brandskyddskontroll har skett i avtalad omfattning. SSBF ska dessutom årligen genomföra dokumenterade besök hos företagen.

Enligt SSBF:s handlingsprogram för åren 2016-2019 följs upphandlad verksamhet som rengöring (sotning) och brandskyddskontroll upp genom årliga kontrollbesök. Ytterst ansvarig för att uppföljning genomförs, sammanställs och dokumenteras är förbundsdirektören som delegerar till lämplig funktion i organisationen. Enligt avdelningschef för riskhantering finns ingen uttalad delegation för uppgiften men menar att uppgiften troligen faller på honom själv som avdelningschef och ansvarig för verksamheten sotning och brandskyddskontroll i SSBF.

Av Program för uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare framgår att eftersom de objektsregister som finns tillhör sotarmästarna saknar SSBF en fullständig kontroll av såväl antal som placering av de kanaler som omfattas av krav på brandskyddskontroll. Underhand som nya avtal träffats har detta reglerats så att SSBF nu har rätt att få del av registren. Registren förs dock på olika sätt hos de olika sotarna och är sällan kompatibla med SSBF:s datorstöd. Mot bakgrund av det stora antal kanaler det handlar om innebär detta att SSBF inte har full kontroll över att sotning och brandskyddskontroll till fullo sker på föreskrivet sätt.

För att få bättre kontroll avser SSBF att upprätta ett centralt register för alla kanaler. Enligt avdelningschef för riskhantering är det ett pågående arbete. Avdelningschefen vet dock inte när i tid det kommer att vara klart. SSBF har i nuläget ett Excel-register från föregående års genomförda brandskyddskontroller och sotningar. SSBF vill enligt uppgift införa ett system som SSBF själva äger och där det finns möjlighet att i realtid se vad entreprenörerna utför.

Med ett samlat register underlättas även byten av entreprenör vid ny upphandling och risken för felvärden i registren minskar.

Direktionen ger anställda i de upphandlade företagen, med föreskriven kompetens, rätt att utfärda förelägganden och förbud. Direktionen informeras fortlöpande om utfärdade förelägganden och förbud. Beslut på delegation t.ex. förelägganden om åtgärder ska redovisas för direktionen. Kopia på förelägganden ska lämnas in till SSBF.

Enkätundersökning till hushåll där sotning/brandskyddskontroll skett ska genomföras av upphandlade före tag enligt avtal. Resultatet av enkätundersökning redovisas årligen för direktionen.

### **5.6.1 Bedömning**

Det finns kontrollmekanismer som exempelvis "Program för uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare" för att säkerställa enskildas rätt till insyn i hur verksamheten bedrivs. SSBF direktion och förbundschef kan dock inte sägas ha en ändamålsenlig insyn i de verksamheter som bedrivs av externa parter förrän kontroll upprättats av de kanaler som omfattas av krav på brandskyddskontroll. Det centrala register som Program för uppföljning behandlar är således av stor vikt.

### **5.7 Hur följer ledningen upp att kollektivavtal följs och att arbetsmarknadsförsäkringar följs hos de externa parter som förbundet ingår avtal med?**

Enligt proposition 2016/17:163, arbetsrättsliga villkor i upphandling, som infördes 1:a juni 2017 är upphandlande myndigheter och enheter skyldiga att ställa arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal, om det är behövligt och det går att fastställa arbetsrättsliga villkor. Denna skyldighet gäller vid upphandling av varor, tjänster, byggtreprenader samt koncessioner som uppgår till minst de tröskelvärden som gäller enligt LOU, LUF eller LUK. Skyldigheten avser inte upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Bestämmelserna innebär dock inte att det blir tillåtet att ställa krav på att leverantören ska vara bunden av ett kollektivavtal.

SSBF har enligt upphandlingsstrateg som rutin att följa upp alla de krav som ställs i varje enskild upphandling. SSBF har ännu inte haft någon upphandling som uppfyller ovanstående kriterier.

En del av SSBF:s avtal är upphandlade av SKL Kommentus och i dessa fall är kontroll av externa parter redan utförd. Detta gäller exempelvis bemanningstjänster.

### **5.7.1 Bedömning**

Mot bakgrund av att lagändringen gjorts nyligen har ledningen ännu inte gjort några uppföljningar. Vi rekommenderar att en rutin för kontroll av arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal införs i inköpsprocessen och avtalshanteringsprocessen.

## **6. Slutsatser**

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för sammanfattande bedömning och rekommendationer.



## **6.1 Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning som syftat till att bedöma om SSBF tillvaratar alla möjligheter som finns för att uppnå olika mål genom sin upphandling samt bedöma förbundets interna kontroll kopplat till upphandlingslagstiftningen.

Vår bedömning är att förbundet har en ändamålsenlig inköpsprocess och en modell för intern kontroll. Vi anser att det är positivt att det pågår ett arbete med att utveckla förbundets upphandlingsprocesser och rutiner.

I granskningen har vi dock identifierat brister i efterlevnad av upphandlingsrutiner och upphandlingsprocess. Vår bedömning är därför att det är viktigt att det pågående arbetet fortskrider och prioriteras.

### **Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi förbundsdirektionen att:**

- Uppdatera "Ansvarsfördelning och regler vid inköp och upphandling" i Storstockholms brandförsvaret med korrekta beloppsgränser
- Inför en rutin för kontroll av arbetsrättsliga villkor om lön, semester och arbetstid i nivå med kollektivavtal i inköpsprocessen och avtalshanteringsprocessen vid upphandling av underleverantörer.
- Upprätta ett centralt register för rökkanaler som omfattas av krav på brandskyddskontroll
- Ytterligare säkerställa att upphandlingsprocessen och gällande lagkrav följs i samtliga fall av upphandling och inköp av varor och tjänster

Stockholm den 15 december 2017

Jakob Hallén  
Verksamhetsrevisor

## **Källförteckning**

### **Granskade dokument**

Ansvarsfördelning och regler vid inköp och upphandling i Storstockholms brandförsvaret, fastställda av förbundsdirektör 2013-12-02

Förbundsordning för Storstockholms brandförsvaret, fastställd av medlemskommunerna: Danderyd, Lidingö, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Täby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö och Österåker 2012-12-19

Inköspolicy för Storstockholms brandförsvaret, fastställd av förbundsstyrelsen 2012-03-21

Inköpsprocess och avtalshanteringsprocess, SSBF 2017-01-16

Internkontrollplan 2017, SSBF 2017-04-07

Mall analys - underlag för beslut, inköpsgruppen SSBF 2017-01-31

Mall inköpsbeslut, inköpsgruppen SSBF 2017-08-22

Mall offertförfrågan vid direktupphandling, inköpsgruppen SSBF 2015-06-30

Program för uppföljning av verksamhet som utförs av privata utförare, SSBF 2015

Storstockholms brandförsvares handlingsprogram för åren 2016-2019, fastställd av förbundsdirektionen 2015-11-24

Tertialrapport 2 2016, SSBF

Tertialrapport 1 2017, SSBF

Tertialrapport 2 2017, SSBF

Verksamhetsplan och budget 2017 samt ekonomisk plan 2018-2019, fastställd av förbundsdirektionen, 2016-10-17

Årsredovisning 2016, SSBF