

Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Täby kommun

KPMG AB

2021-09-13

Antal sidor 14



Täby kommun
Granskning av upphandling och inköp

2021-09-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Lagen om offentlig upphandling (LOU)	4
3.2	Grundläggande principer	5
3.3	Organisation	6
3.4	Styrdokument	7
3.5	Upphandlings- och inköpsprocessen	9
4	Uppföljning och utvärdering	11

1 Sammanfattning

KPMG har av Täby kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt är tillfredsställande och tillräcklig gällande att 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 anlitade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar samt 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 upphandlingar och inköp ska rimligtvis medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Kommunfullmäktige beslutade 2018-11-26 om en Upphandlingspolicy som gäller för all anskaffning som görs av Täby kommuns kommunala verksamheter och avdelningar samt kommunala bolag.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt i huvudsak är tillfredsställande och tillräcklig gällande att kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

Vi bedömer att:

- kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande organisationsstruktur och uppgifts- och ansvarsfördelning för upphandlings- och inköpsarbetet. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom inköpsenheten bl.a. gällande den nya upphandlingsmodellen.
- det finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer/tillämpningsanvisningar för kommunens upphandlingar och inköp. Dokumenten utgår från aktuell lagstiftning och EU-rättens grundläggande principer.
- det finns en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsprocess som är dokumenterad och som ska säkerställa att upphandlingar sker enligt beslutade styrdokument. Det finns tydliga anvisningar och utbildningsmaterial för att minska risken för att upphandlingar inte sker på ett korrekt sätt.
- kommunstyrelsen har säkerställt rutiner för uppföljning och utvärdering av kommunens upphandlingar och inköp.
- kommunstyrelsen behöver fortsatt säkerställa en tillräcklig intern kontroll vad gäller avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer och att avtalsuppföljning genomförs i den omfattning som policy och anvisningar anger.

Utifrån våra bedömningar är våra rekommendationer att:

- ✓ kommunstyrelsen i sin fortsatta verksamhetsplanering i mål och budget överväger mål och indikatorer för upphandlingsverksamheten för att säkerställa de resultat som behövs för den ökade inköpssamordningen, minskning av kostnader och förbättrad uppföljning.
- ✓ den interna kontrollen fördjupas gällande kontroller och stickprov och att inköpsenheten diskuterar systematiska utbildningsinsatser inom upphandlingsområdet för att säkerställa kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

2 Bakgrund

KPMG har av Täby 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 anlitade 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 upphandlingar och inköp 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, det vill säga 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.

I Täby kommun finns en policy för upphandling som är antagen i kommunfullmäktige i november 2018. Det finns även riktlinjer till policyn. Revisionens bedömning är att det finns en risk för att det inom kommunen sker inköp där det görs avsteg från gällande policy för upphandling och rådande lagstiftning. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister. Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska den interna kontrollen av upphandling och inköp för att bedöma om kommunens policy för upphandling efterlevs på ett tillfredställande sätt.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunstyrelsens ledning, styrning och uppsikt är tillfredställande och tillräcklig gällande att kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

I samband med granskningen har följande frågor besvarats:

- Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisationsstruktur för upphandlings- och inköpsarbetet?
- Finns en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning i kommunens upphandlings- och inköpsarbete?
- Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll vad gäller avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer?
 - Genomförs avtalsuppföljning utifrån policy och anvisningar?

Granskningen omfattar inköp och upphandling genomförda av Täby kommun.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen om offentlig upphandling
- Upphandlings- och inköbspolicy
- Anvisningar för upphandling och inköp
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policy

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta dokument samt intervjuer/avstämningar med inköpschef, inköpsamordnare, controller på ekonomiavdelningen/controllerenheten samt kommundirektör, ekonomidirektör och chefscontroller på ekonomiavdelningen.

Samtliga 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 2020/2021 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.

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 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

3.3.1 Iakttagelser

Enligt kommunstyrelsens reglemente 16 § ansvarar kommunstyrelsen för att organisationen inom dess verksamhet är tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till lagar och andra förordningar inom verksamhetsområdet samt de av kommunfullmäktige fastställda mål, riktlinjer och budget.

Vi uppfattar att hösten 2020 omorganiserades kommunens upphandlingsenhet och det bildades en inköpsenhet med både upphandlare och avtalsförvaltare. De senare hade tidigare tillhört en egen enhet. Inköpsenheten leds av inköpschefen. En fördel är att inköpsenheten nu ansvarar för hela inköpsprocessen.

Inköpsenheten är placerad under kommunstyrelsens förvaltning och består av:

- 1 Inköpschef
- 1 Inköpssamordnare
- 1 Upphandlingsjurist
- 2 Upphandlare SON
- 1 Upphandlare KS/KFN
- 1 Upphandlare BGN/GNN
- 1 Upphandlare IT
- 3 Upphandlare SAM
- 2 Avtalsförvaltare
- 2 Avtalsförvaltare/Dietist (konsult 50%)

I dag är det 8 upphandlare som stöttar samtliga verksamheter inom kommunen. Enhetens uppdrag är att i samverkan med verksamheterna säkerställa att anskaffningar sker enligt gällande lagstiftning och kommunens mål och riktlinjer, d.v.s. att förenkla verksamheternas anskaffningar. Målsättningen är att verka för en strategisk och hållbar hantering av kommunens resurser genom en effektiv inköpsprocess där leverantörsdialog, behovs- och marknadsanalys och avtalsförvaltning ska ha en central roll.

Från intervjuer har en av uppgifterna för den nya enheten varit att ta fram en ny modell för klassificering av upphandlingar och avtal utifrån deras strategiska betydelse. Upphandlingar och avtal kommer att riskbedöms och klassificeras, något förenklat som antingen strategiska avtal eller standardavtal.

För varje inköpskategori finns en utsedd kategoriansvarig och ett kategoriteam. Våra intervjuade menar att kartläggningen har pågått under det senaste året. Inköpsenheten har lagt upphandlingar och inköp i nio olika kategorier. I varje kategori undersöker de hur de kan förbättra kontrollen gällande förberedelse, genomförande och utredning. Målet är träffsäkra, effektiva och rättssäkra upphandlingar.

Täby kommun

Granskning av upphandling och inköp

2021-09-13

Det pågår ett test av klassificeringsmodellen på äldreomsorgens avtal. Slår det väl ut kommer modellen erbjudas alla verksamheter.

Från intervjuer kommenteras att upphandlingsarbetet blir mer och mer komplext för varje ny lagstiftning. Det blir mycket avtalsfrågor inom inköpsenheten som behöver hanteras, vilket är tidskrävande. Dock är det positivt att verksamheterna hör av sig för att få rådgivning.

Ny modell för kategoriindelning:

Bygg och anläggning <i>Kategoriansvarig: Camilla Klingzell</i> <i>Kategoriteam: Anna, vakant</i> Drift utemiljö Energi Drift byggnader & tekniska installationer Vatten, avlopp och avfall Fastighetsbyggnation Mark- och anläggningsbyggnation Larm, lås, bevakning, brandskydd Teknisk konsult	Måltider & livsmedel <i>Kategoriansvarig: Maria Bälverfeldt</i> <i>Kategoriteam: Maria S, Caroline</i> Livsmedel Måltidsförsörjning Catering Köksutensilier Näringspreparat	Professionella tjänster <i>Kategoriansvarig: Monica Carlsson</i> <i>Kategoriteam: Denise, Kenneth</i> Bank och finans Bemanning & rekrytering Försäkring Juridisk-, mgment & upphandl.konsult Marknadskommunikation Måklartjänster Tolk Företagshälsövård- och hjälpmedel Personalutbildning Resa, konferens, blommor, gåvor	Förbrukningsmaterial <i>Kategoriansvarig: Erik Guldbland</i> <i>Kategoriteam: Cecilia</i> Hygien- och städmaterial Kläder och skor Kontors- och skolmaterial Verktyg och byggmaterial Vårdrelaterad förbrukning & läkemedel Inkontinens Medicinteknisk utrustning	Fastighetsnära varor och tjänster <i>Kategoriansvarig: Erik Guldbland</i> <i>Kategoriteam: Denise</i> Arkiv Dryckes- och matautomater Lokalförbrukning Möbler och inredning Vitvaror Postförmedling och kontorstjänster Tvätt
IT & kommunikation <i>Kategoriansvarig: Måns Jacobsson</i> <i>Kategoriteam: Monica, Denise</i> IT-kommunikation IT-produkter IT-system, licenser och programvaror Telefoni Återvinning av IT-utrustning IT-konsult	Transporter <i>Kategoriansvarig: Maria Spaarw</i> <i>Kategoriteam: Maria B, Kenneth</i> Distribution & flyttransport Drivmedel Transportfordon med tillhörande tjänster Persontransport Arbetsmaskiner	Lärande, idrott och kultur <i>Kategoriansvarig: Maria Spaarw</i> <i>Kategoriteam: Monica, Kenneth</i> Verksamhetsdrift idrott och kultur Konst och kultur Litteratur och läromedel Pedagogiskt material Prenumeration Idrottsmaterial Vuxenutbildning Artister	Sociala tjänster & vård <i>Kategoriansvarig: Maria Bälverfeldt</i> <i>Kategoriteam: Cecilia</i> Boende Öppenvård Verksamhet dagtid Personligt stöd Vårdrelaterade tjänster Trygghetslarm	

Gällande kompetensförsörjning till enheten är det i nuläget svårt att rekrytera. De har en tjänst som varit ute på annonsering två gånger. Det är många kommuner som konkurrerar om samma resurser.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande organisationsstruktur och uppgifts- och ansvarsfördelning för upphandlings- och inköpsarbetet.

Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom inköpsenheten bl.a. gällande den nya upphandlingsmodellen.

3.4 Styrdokument

Upphandlingspolicy:

Kommunfullmäktige beslutade 2018-11-26 om en Upphandlingspolicy som gäller för all anskaffning som görs av Täby kommuns kommunala verksamheter och avdelningar samt kommunala bolag. Mer information om genomförande av anskaffningar finns i framtagna Riktlinjer (se nedan).

Syftet med Upphandlingspolicyn och Riktlinjerna är att:

- säkerställa att varor, tjänster och byggentreprenader tilldelas den/de leverantör/er vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunen.
- säkerställa att anskaffning sker i enlighet med vid var tid gällande lagstiftning.

- tydliggöra och ge vägledning vid anskaffning.
- säkerställa att anskaffning bidrar till hållbara och sunda affärer.
- underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud till kommunen.

Grundläggande principer vid anskaffning:

- Kommunen ska behandla potentiella leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra anskaffningar på ett öppet sätt. Anskaffningar ska vidare genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.
- Kommunens anskaffningar ska även kännetecknas av effektivitet och öppenhet, men med beaktande av den upphandlingssekretess som råder under upphandlingsförfarandet och den sekretess, avseende exempelvis affärsförhållanden, som kan gälla därefter.

Befintliga avtal:

- När ett behov av att anskaffa vara, tjänst eller byggentreprenad uppstår ska alltid befintliga avtal nyttjas när sådana finns. Finns inte något avtal ska en anskaffning enligt upphandlingslagstiftningen samt Riktlinjerna göras.

Ansvar och roller:

- Anskaffning är ett samarbete mellan inköpsenheten och den/de verksamheter som har behovet. Närmare om ansvarsfördelning regleras i Riktlinjerna.

Samordning:

- När det är lämpligt ska anskaffningar samordnas. Detta gäller såväl inom kommunen som genom nationella och regionala samarbeten.

Riktlinjer framtagna av inköpsenheten:

Riktlinjerna är reviderade 2021-02-19. Rutinbeskrivningarna i dokumentet innehåller anvisningar för hur direktupphandling ska genomföras i Täby kommun och syftar till att säkerställa att kommunen tillämpar ett rättssäkert, strategiskt, affärsmässigt och konkurrensfrämjande förhållningssätt vid direktupphandling. Dokumentet innehåller anvisningar om bl.a. vad direktupphandling är, när och hur den ska genomföras.

När ett behov av att köpa en vara eller tjänst uppstår är det första steget alltid att se om kommunen har något befintligt avtal för det man behöver. Om kommunen har ett avtal för en vara eller tjänst som motsvarar behoven ska det avtalet nyttjas.

Om avtal inte hittas som uppfyller behov i kommunens avtalskatalog ska kontakt tas med inköpsenheten på upphandlingen@taby.se.

3.4.1 Iakttagelser

Vi konstaterar att det finns styrdokument för upphandlingar och inköp i kommunen och att de hänvisar till gällande lagstiftning, d.v.s. den svenska lagstiftningen som bygger på EU-direktiv och de grundläggande principerna.

I riktlinjerna framgår anvisningar för upphandling, hur upphandlingsprocessen går till samt vad som gäller vid inköp. Syftet med anvisningarna är att ge vägledning för anställda om hur de ska agera när det gäller upphandling och inköp.

I kommunens verksamhetsplan för 2021 och plan för 2022-2023 framgår under kommunstyrelsen "Utvecklingsområden" och "Utveckling av processer" att det behövs en ökad inköpsamordning för att minska administration, minska kostnaderna genom storkundsrabatter och förbättrad uppföljning. Processerna för avtalsuppföljning ska fortsätta att utvecklas.

Vi konstaterar att det i verksamhetsplanen under kommunstyrelsen inte är beslutade mål och indikatorer för inköpsenheten. Dock enligt erhållit underlag framgår att inköp påverkar kommuns verksamheter på många sätt och en koppling kan ses till flera mål.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga styrdokument och riktlinjer/tillämpningsanvisningar för upphandling och inköp. Dokumenten utgår från aktuell lagstiftning och EU-rättens grundläggande principer för upphandling och inköp.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen i sin fortsatta verksamhetsplanering i mål och budget överväger mål och indikatorer för upphandlingsverksamheten för att säkerställa de resultat som behövs för den ökade inköpsamordningen, minskning av kostnader och förbättrad uppföljning.

3.5 Upphandlings- och inköpsprocessen

3.5.1 Iakttagelser

Gällande inköpsprocessen så har inköpsenheten noggrant analyserat processen, kartlagt och dokumenterat den.

Enligt de framtagna riktlinjerna framgår information om förutsättningar om direktupphandlingar, d.v.s. att:

- huvudregeln i kommunen är att en direktupphandling får göras när nedan två kriterier är uppfyllda:
 - det saknas avtal för det som ska köpas och
 - upphandlingens värde inte överstiger den så kallade direktupphandlingsgränsen

Om ovan två kriterier är uppfyllda är det möjligt att genomföra ett köp av en vara eller en tjänst som en direktupphandling. En direktupphandling av detta slag genomförs av verksamheten själv.

Om kommunen har ett avtal för en vara eller tjänst som motsvarar behoven ska det avtalet nyttjas.

Om ett avtal inte finns i kommunens avtalskatalog ska kontakt tas med inköpsenheten på upphandlingen@taby.se. Om det därefter konstateras att kommunen saknar avtal för den vara eller tjänst skall köpas behövs att inköpet förbereds genom att beräkna inköpsvärdet.

Inköpsvärdet beräknas alltid som det maximala belopp som kan komma att betalas under den tänkta avtalsperioden. Det innebär att eventuella optioner och förlängningsmöjligheter ska räknas med som om de kommer att utnyttjas.

En direktupphandling under 100 000 kr genomförs enligt nedan process:



En direktupphandling för ett belopp om 100 001 kr – 615 312 kr genomförs enligt nedan process:



I kommunen dokumenteras direktupphandlingar över 100 000 kr i kommunens e-handelssystem Visma Proceedo.

Utifrån intervjuer uppfattar vi att alla annonserade upphandlingar går centralt genom inköpsenheten. Inköpsamordnaren arbetar och hjälper till med de centrala inköpen. Direktupphandling och beställning av ramavtal sker ute i verksamheterna

Vi uppfattar även att de förtroendevalda inte upphandlar själva utan får stöd av inköpsenheten eller från andra tjänstemän i verksamheterna.

Inköpsenheten har tagit fram ett utbildningsunderlag för internt bruk "Handla rätt i Täby kommun". Utbildningsinsatser sker i huvudsak löpande utifrån efterfrågan från verksamheterna t.ex. när nya chefer behöver information om upphandlingsföresättningar. Det finns även information på hemsidan:

Inköp
Förbered ditt inköp
Direktupphandling steg för steg
Avtalsförvaltning
Leverantörsdialog
Mutor och bestickning
E-handel

Inköpsenheten har ett dokumenterat underlag, en "riskanalys", som ett verktyg för att öka inköpsmognaden för hela kommunen men också enheten. Utifrån analysen ges möjligheten att analysera vilka upphandlingar som är väsentliga. Det viktigt att kommunen ses som en aktiv och trygg kund till olika leverantörer.

Det går även utifrån riskanalysen se över utformningen av upphandlingarna, avtalsvillkoren och vilka upphandlingar som behöver arbetas mer aktivt då det inom vissa branscher råder stor konkurrens inom upphandlingsområdet.

3.5.2 Bedömning

Vi bedömer att det finns en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsprocess som är dokumenterad och som ska säkerställa att upphandlingar sker enligt beslutade styrdokument. Det finns tydliga anvisningar och utbildningsmaterial för att minska risken för att upphandlingar inte sker på ett korrekt sätt.

4 Uppföljning och utvärdering

4.1.1 Iakttagelser

Vi kan konstatera både från intervjuer och dokumentation att kommunstyrelsen och inköpsenheten har rutiner för uppföljning och utvärdering under året gällande upphandling och inköp. T.ex. så framgår det enligt årsredovisningen 2020 att:

- Under året har processerna för avtalsuppföljning utvecklats. Syftet har varit att skapa strukturerade arbetssätt för att säkerställa att utförare inom valfrihetssystemen tillhandahåller avtalad verksamhet till avtalad kvalitet och kostnad.
- Ett övergripande arbete pågår även för att effektivisera och öka kontrollen i inköpsprocessen. Det har bland annat resulterat i införandet av ett kategoribaserat arbetssätt och att genom riskanalyser, så kallade spendanalyser samt leverantörsdialoger utveckla processerna för inköp.
- Ett nytt upphandlingssystem har implementerats, vilket i större utsträckning möjliggör digital hantering och en mer effektiv intern process. I förlängningen är förhoppningen att den digitala hanteringen ska underlätta anbudsgivningen och förhindra formaliafel.

4.1.1.1 Upphandlingsplan 2021 och statistik

Vi har tagit del av en dokumenterad upphandlingsplan för 2021 som innehåller bl.a. uppföljning av upphandlingar per titel, ansvarig upphandlare, typ av upphandlingsförfarande, upphandlingskategori, varugrupp för upphandlingen, år när upphandling genomförs, datum när avtalet löper ut, status, förväntade spenden, avtalsform samt kommentarer. Upphandlingsplanen är i första hand ett underlag för resursfördelning av personal på inköpsenheten, ett stöd för att prioritera om, planera tidsmässigt framåt m.m.

Inköpsenheten för statistik över antal upphandlingar. För 2020 genomfördes 26 upphandlingar och under 2021 t.o.m. april har 12 upphandlingar genomförts. I statistikunderlaget framgår bl.a. upphandlingens namn, antal bud och kontraktswärde. Enligt statistikunderlaget var kontraktswärdet ca 1 020 mnkr för 2020.

2021-09-13

Under senaste året har de en systematiserad analys som tillkom under 2020 där de kan följa hela tiden vilka inköp som genomförs, vem som gör dem, om de har ett avtal med dem de köper av m.m. Det har bl.a. från den interna kontrollen konstaterats avvikelser vilket är uppmärksammat och som nämnts ovan ett pågående utvecklingsarbete.

4.1.1.2 Intern kontroll

Kommunstyrelsen har i sitt interna kontrollarbete uppföljning av upphandlingsområdet, både kommunövergripande men även för sin egen verksamhet.

Utifrån våra intervjuer uppfattar vi att kommunen länge haft ett arbete med intern kontroll med fokus på upphandling. Nu pågår en ny aktivitet med mer fokus på riskanalys, vilket inte varit fokus innan.

Det är bestämt att det ska vara två kontroller inom upphandling som gäller för hela kommunen. Detta för att säkerställa dokumentationsplikten för direktupphandlingar och genomföra kontroller för att minska avvikelser med leverantörsavtal.

Verksamhetsområdena ansvarar själva för ur de arbetar d.v.s. arbete med internkontrollplan och uppföljning.

- **Intern kontroll 2021**

För 2021 har kommunstyrelsen beslutat om en intern kontrollplan 2020-09-10. Det framgår i intern kontrollplanen att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att god intern kontroll upprätthålls i kommunen och utformning av kommunövergripande anvisningar. I anvisningarna anges kraven för nämndernas interna kontrollplaner. Nämnderna ansvarar för den interna kontrollen inom sina respektive verksamhetsområden.

Den interna kontrollplanen ska tas fram utifrån en risk- och konsekvensanalys. Uppföljning och utvärdering av verksamheternas mål som också är en del av den interna kontrollen görs i delårsrapport och årsredovisning.

Nämnderna och styrelsen skulle utifrån anvisningar besluta om interna kontrollplaner för kommande verksamhetsår senast 31 december 2020. Det föreslagna kommungemensamma kontrollområdet är efterlevnad av lagen om offentlig upphandling (LOU).

Kommunstyrelsen och nämndernas interna kontrollplaner ska innehålla följande kommungemensamma kontrollmoment:

Upphandling
- kontroll av att dokumentationsplikten följs vid direktupphandlingar som överstiger 100 tkr.
- kontroll av att inköp sker från korrekt upphandlade leverantörsavtal.

- **Uppföljning intern kontroll 2020**

Kommunstyrelsens uppföljning 2021-03-31 av den interna kontrollplanen för 2020 omfattade gemensamma kontrollmoment inom upphandling, attestregler och personal-administrativa rutiner. Intern kontrollplanen innehöll dels kommungemensamma kontroller och dels nämndspecifika kontroller. En av de kommungemensamma kontrollerna var upphandling, d.v.s:

- kontroll av att direktupphandling över beloppet 100 tkr dokumenterades enligt kommunens riktlinjer.
- kontroll av att inköp skedde från kommunens befintliga leverantörsavtal.
- kontroll av att avtal fanns för inköp från leverantör överstigande fastställd direktupphandlingsgräns för 2020.

Uppföljning av kontrollerna:

- ✓ **Kontroll av att direktupphandling över beloppet 100 tkr dokumenteras.**

Kontroll genomfördes av att direktupphandling över beloppet 100 tkr dokumenterades enligt kommunens riktlinjer. Kontrollen gjordes kommunövergripande genom 20 stickprov för perioden december 2019 till och med november 2020.

Resultatet visade att av 20 granskade leverantörer saknades dokumentation eller avtal för två (10 %) av leverantörerna. Det innebär att kommunen i dessa fall inte följt Lagen om offentlig upphandling (LOU). Kontrollen visade ett fortsatt behov av information inom inköps- och upphandlingsområdet.

Jämfört med föregående års kontroll var det en förbättring, då saknades dokumentation eller avtal för fem (25 %) av de granskade leverantörerna. Kommunstyrelsen visade inga avvikelser i granskningen.

- ✓ **Kontroll att inköp sker från våra befintliga leverantörsavtal**

Kontroll genomfördes av att inköp sker från kommunens befintliga leverantörsavtal. Kontrollen gjordes kommunövergripande genom 25 stickprov för perioden december 2019 till och med november 2020.

Resultatet visade att av 25 granskade inköp hade fyra (16 %) inköp gjorts utanför kommunens befintliga leverantörsavtal. Det innebär att kommunen i dessa fall inte följt Lagen om offentlig upphandling (LOU). Resultatet visade att åtgärder och fortsatta utbildningsinsatser, instruktioner om beställningsvägar och utökning av e-handeln för förbrukningsprodukter behövs under 2021.

Jämfört med föregående års kontroll var det ett bättre resultat då sex (30 %) av inköpen hade gjorts utanför ramavtal. Kommunstyrelsen visade inga avvikelser i granskningen.

- ✓ **Kontroll av att avtal finns för inköp från leverantör överstigande fastställd direktupphandlingsgräns för 2020**

Kontroll genomfördes av att avtal fanns vid köp över tröskelvärde vid direktupphandling (615 312 kr exklusive moms). Kontrollen gjordes kommunövergripande genom att samtliga leverantörer anlitade av Täby kommun under perioden december 2019 till och med november 2020 granskades som hade ett sammanlagt värde per leverantör överstigande direktupphandlingsgränsen (tröskelvärde).

Resultatet visar att av 271 granskade leverantörer saknades avtal för en (0,4 %) leverantör. Det innebär att kommunen i ett fall inte följt Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Resultatet visade en förbättring jämfört med uppföljningen 2019, då 1 % av de granskade leverantörerna saknade avtal. Åtgärder och fortsatta utbildningsinsatser behöver fortsätta under 2021.

Kommunstyrelsen saknade avtal för en av de granskade leverantörerna. Inköpet gällde IT-konsulter till ett belopp av 810 tkr. Orsaken var att avtal saknades för den specifika kompetensen. Kontrollen för motsvarande period 2019 visade ingen avvikelse.

Från vår intervju kommenteras att det är önskat att få ner avvikelserna ännu mer och att genomföra fler stickprov samt stegvis fördjupa interna kontrollen avseende kommunens upphandlingar.

4.1.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt rutiner för uppföljning och utvärdering av kommunens upphandlingar och inköp. Inköpsenheten arbetar strategiskt med sin ledning och uppföljning av sitt arbete inom enheten.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen har beslutat om en intern kontrollplan för 2021 där det framgår att det föreslagna kommungemensamma kontrollområdet är efterlevnad av lagen om offentlig upphandling (LOU). Vi bedömer att kommunstyrelsen har följt upp den intern kontrollplanen för 2020 och utifrån kontroller framgår avvikelser av efterlevnad av LOU.

Det är positivt att det interna kontrollarbetet 2021 har fokus på att kontrollera avvikelser och få kunskap om det förekommer tillvägagångssätt i upphandlingar som inte stämmer överens med upphandlingspolicy eller anvisningarna och utifrån lagstiftningen är ett lagbrott.

Vi bedömer att kommunstyrelsen behöver fortsatt säkerställa en tillräcklig intern kontroll vad gäller avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer och att avtalsuppföljning genomförs i den omfattning som policy och anvisningar anger.

Vi rekommenderar att den interna kontrollen fördjupas gällande kontroller och stickprov och att inköpsenheten diskuterar systematiska utbildningsinsatser inom upphandlingsområdet för att säkerställa kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.



Täby kommun
Granskning av upphandling och inköp

2021-09-13

Datum som ovan

KPMG AB

Micaela Hedin
Certifierad kommunal revisor

Anna Hammarsten
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.