

För kännedom:

Kommunfullmäktige
Partiernas gruppleddare

Till:

Kommunstyrelsen

Granskning av upphandling

På vårt uppdrag har KPMG genomfört en granskning avseende upphandling och inköp i kommunen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om styrelsen och nämnderna följer lagen om offentlig upphandling (LOU) samt interna styrande- och stödjande dokument. Vidare har syftet varit att bedöma om styrelsen har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt på upphandlingsområdet samt utveckla den interna kontrollen och uppföljningen. Detta bör ske bland annat genom att säkerställa att ramavtal nyttjas och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris.

Det finns ett antal styrande- och stödjande dokument som kan kopplas till granskningens syfte så som bland annat *Inköspolicy för Piteå kommun*, *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling* samt *Riktlinjer för prioritering av Piteå kommuns upphandlingar*. Dessa är från 2014 – 2015.

Upphandlingar och avtal ska enligt *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling* aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som på övergripande koncernnivå avseende: ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet samt inköpsbeteende såsom avtalstrohet. Vi konstaterar i denna granskning att uppföljning av upphandling och avtal sker till viss del dock saknas det systematisk uppföljning samt rutinbeskrivning som fastslår om/hur/hur ofta etc. uppföljning av upphandling ska ske

Vidare konstateras att följsamhet mot ramavtal idag inte går att verifiera. Detta eftersom det saknas verktyg för uppföljning samt att det krävs omfattande resurser och manuell hantering för att följa upp avtalstroheten. Stickprovskontrollerna som togs pekar dock mot att avtalstroheten kunde förbättras. Det är mycket troligt att ett e-handelssystem skulle kunna verifiera avtalstroheten i kommunen samt att avtalstrohet per automatik skulle förbättras eftersom systemet kopplar respektive vara/produkt/tjänst till rätt avtalsleverantör. Att begränsa antalet beställare exempelvis genom att utse ”certifierade beställare” dvs. utsedda personer som beställer varor skulle med stor sannolikhet öka avtalstroheten och spara pengar åt kommunen. Ett mindre antal beställare gör att dessa blir ”duktiga” på vilka avtal som gäller, sällanbeställare har inte samma kunskap. Dock menar vi att en optimal och strukturerad inköpsorganisation i hela kommunen med stor sannolikhet skulle påverka kommunens resultat positivt.

Inom ramen för denna granskning har följande tre områden stickprovskontrollerats; ramavtal, direktupphandling samt köptrohet mot avtal. Vår bedömning är att inget av de tre kontrollområdena hanterats korrekt fullt ut.


Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över hela kommunens inköpsprocess
- se över de styrande dokumenten och säkerställa att fastslagna styrande dokument efterlevs
- säkerställa att upphandling, inköp och avtals följs upp enligt fastslagen riktlinje
- ta fram rutinbeskrivning avseende systematisk avtalsuppföljning hur avtalstrohet ska mätas
- begränsa antalet beställare i kommunen
- se över möjligheterna att införa ett e-handelssystem
- säkerställa att samtliga avtal återfinns i avtalsdatabasen.

Revisorerna överlämnar härmed revisionsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 31 augusti 2020.

För Piteå kommuns revisorer


Anders Berg
Ordförande


Hans Lundström
Revisor



Granskning av upphandling

Rapport

Piteå kommun

KPMG AB

2020-05-11

Antal sidor 25



Piteå kommun
Granskning av upphandling

2020-05-11

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Lagen om offentlig upphandling (LOU)	6
3.2	Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).	7
3.3	Inköp och upphandling	8
3.4	Följsamhet mot avtal	13
3.5	Stickprovskontroller	16
4	Slutsats och rekommendationer	22
4.1	Rekommendationer	24

1 Sammanfattning

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen och nämnderna följer lagen om offentlig upphandling samt interna styrande- och stödjande dokument. Vidare är syftet att bedöma om styrelsen har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling och inköp.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt på upphandlingsområdet samt utveckla den interna kontrollen och uppföljningen. Detta bör ske bland annat genom att säkerställa att ramavtal nyttjas och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris.

Det finns ett antal styrande- och stödjande dokument som kan kopplas till granskningens syfte så som bland annat *Inköspolicy för Piteå kommun*, *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling* samt *Riktlinjer för prioritering av Piteå kommuns upphandlingar*. Dock är dessa från 2014 – 2015.

Upphandlingar och avtal ska enligt riktlinjen för upphandling aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som på övergripande koncernnivå avseende: ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet samt inköpsbeteende såsom avtalstrohet. Vi konstaterar i denna granskning att uppföljning av upphandling och avtal sker till viss del dock saknas det systematisk uppföljning samt rutinbeskrivning som fastslår om/hur/hur ofta etc. uppföljning av upphandling ska ske.

Vidare konstaterar vi att följsamhet mot ramavtal idag inte går att verifiera. Detta eftersom det saknas verktyg för uppföljning samt att det krävs omfattande resurser och manuell hantering för att följa upp avtalstroheten. Våra stickprovskontroller pekar dock mot att avtalstroheten kunde förbättras, se avsnitt 3.4. Det är mycket troligt att ett e-handelssystem skulle kunna verifiera avtalstroheten i kommunen samt att avtalstroheten per automatik skulle bli bättre eftersom systemet kopplar respektive vara/produkt/tjänst till rätt avtalsleverantör. Att begränsa antalet beställare exempelvis genom att utse "certifierade beställare" dvs. utsedda personer som beställer varor skulle med stor sannolikhet öka avtalstroheten och spara pengar åt kommunen. Ett mindre antal beställare gör att dessa blir "duktiga" på vilka avtal som gäller. Sällanbeställare har inte samma kunskap. Dock menar vi att en optimal och strukturerad inköpsorganisation i hela kommunen med stor sannolikhet skulle påverka kommunens resultat positivt.

Inom ramen för denna granskning har följande tre områden stickprovskontrollerats; ramavtal, direktupphandling samt köptrohet mot avtal. Vår bedömning är att inget av de tre kontrollområdena hanterats fullt ut korrekt.



Piteå kommun

Granskning av upphandling

2020-05-11

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över hela kommunens inköpsprocess
- se över de styrande dokumenten och säkerställa att fastslagna styrande dokument efterlevs
- säkerställa att upphandling, inköp och avtals följs upp enligt fastslagen riktlinje
- ta fram rutinbeskrivning avseende systematisk avtalsuppföljning hur avtalstrohet ska mätas
- begränsa antalet beställare i kommunen
- se över möjligheterna att införa ett e-handelssystem
- säkerställa att samtliga avtal återfinns i avtalsdatabasen.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Piteå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionen för år 2020 och har beslutats utifrån den risk- och väsentlighetsanalys revisionen genomfört för verksamhetsåret.

Piteå kommun upphandlar varor, tjänster och entreprenader för stora belopp varje år. All upphandling ska ske enligt LOU, Lagen om Offentlig Upphandling, vilken kommunen som upphandlande enhet är skyldig att följa. Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp.

Revisionen utesluter inte att det finns en risk för att inköp görs där avsteg gjorts från lag och/eller styrande dokument. Inköp kan även ha gjorts av icke avtalsbundna leverantörer. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister. Revisionen bedömer det därför som väsentligt att det kan säkerställas att det finns giltiga avtal baserad på korrekta upphandlingar med de leverantörer som betalats för varor och tjänster. Lika väsentligt är att inköpen gjorts av leverantörer som följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner kring upphandlingar och inköp behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen och nämnderna följer lagen om offentlig upphandling samt interna styrande- och stödande dokument. Vidare är syftet att bedöma om styrelsen har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller upphandling och inköp?
- Hur säkerställs efterlevnaden av gällande rutiner och riktlinjer?
- Har kommunen rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?
- Har kommunen en god följsamhet mot ramavtal?
- Vilka rutiner finns för att följa upp avtalstrohet?
- Hur sker kontroll av avtalsefterlevnad och eventuell avvikelserapportering?
- Har kommunen rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?
- Har det funnits interkontrollmoment i 2019 års interkontrollplan gällande upphandling och inköp? om så är fallet, vad framkom vid kontrollerna och har någon åtgärd vidtagits med anledning av resultatet av kontrollerna?

- Har enskilt stickprovskontrollerat inköp föregåtts av upphandling som efterlever direktiv, lag och kommunens policy med därtill hörande tillämpningsföreskrifter?

Granskningen omfattar genomförda upphandlingar i Piteå kommun (primärkommunen) under 2019.

Granskningen avser kommunstyrelsen i sin samordnande roll, men omfattar all upphandling i kommunen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Gällande lagar och rekommendationer avseende
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt genom intervjuer/ avstämningar med berörda tjänstemän. Det har även genomförts sju stickprovskontroller av upphandlingar samt uppföljning av två områden där ett kostnadskonto har kunnat kombineras med ramavtal.

Rapporten är faktakontrollerad av inköpschef, ekonomichef, inköpscontroller samt två upphandlare.

När rapporten kom tillbaka från faktakontroll uppgavs att nya riktlinjer för inköp antagits av kommunstyrelsen. De nya riktlinjerna har gått vidare för beslut av kommunfullmäktige.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagrum

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och regioner, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till drygt 700 miljarder kronor per år¹.

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 (exempelvis flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

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.

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.

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Då denna granskning avser 2019 har vi dock utgått från de beloppsgränser som gällde från och med 1 januari 2019. När det gäller direktupphandling uppgick beloppsgränsen 2019 till 586 907 kr.

Direktupphandling

Tröskelvärdena, som de ovan redovisade beloppsgränserna utgår från, revideras vartannat år. I och med revideringen 2014 infördes dessutom nya bestämmelser i LOU gällande direktupphandling. I de fall upphandlingens värde överstiger 100 tkr exklusive moms ska den upphandlande myndigheten dokumentera skälen för beslutet och annat av betydelse vid upphandlingen.

¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/>

2020-05-11

Därtill infördes krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direktupphandling. I *Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling*² anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Detta innebär att man måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer. Kontrollen utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. Det saknas vägledande praxis i fråga om vad som utgör en upphandling av samma slag. Upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggtreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör bör dock räknas samman. I *Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling* framgår följande ”Exempelvis kulspeppennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmaterial”. Det finns även två domar från Kammarrätten i Stockholm från 2013, i vilka det slås fast att juridiska tjänster är att betrakta som tjänster av samma slag även om det handlar om olika rättsområden³.

I praktiken innebär det att alla inköp som inte avser något av nedanstående är en direktupphandling.

- Inköp inom ramen för genomförd upphandling enligt de olika förfaranden som definieras i 6 kap. LOU
- Inköp inom ramen för tecknat ramavtal

Därmed inte sagt att det måste tecknas avtal gällande samtliga direktupphandlingar.

Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster enligt 2 kap. 1–8 §§.

Det är en förutsättning för lagens tillämpning att det som anskaffas är avsett för sådan försörjningsverksamhet som anges i 2 kap. 1–8 §§. Om så inte är fallet ska alltså LOU tillämpas.

LUF ger den upphandlande enheten något större frihet att välja upphandlingsförfarande och urvalskriterier för leverantörer, medan detta är striktare reglerat i LOU.

² Upphandlingsmyndigheten tog 2015-09-01 över ansvaret från Konkurrensverket för att utveckla, förvalta och stödja andra myndigheters upphandling.

³ Kammarrätten, mål nr. 1965–13 samt mål nr. 2504–13

För upphandling inom VA-verksamheten, är utgångspunkten att vattenförsörjning tillhör försörjningssektorn och därför ska upphandlas enligt LUF, medan avloppshantering däremot inte ingår i försörjningssektorn och därför ska upphandlas enligt LOU.

3.2 Inköp och upphandling

3.2.1 Organisation

Inköpsenheten består av en inköpschef, en inköpscontroller, en administratör och fem upphandlare. Sedan 2017 har det skett en resursförstärkning inom avdelningen Inköp med en upphandlare och en inköpscontroller.

Varje dag gör Piteå kommun ett stort antal inköp av varor och tjänster, alla inköpskanaler används så som inköp via telefon, mail, webb eller direkt i butik.

Under år 2018 köpte Piteå kommun in varor och tjänster motsvarande 1 099 mkr och hanterade knappa 100 000 leverantörsfakturer. Antalet leverantörer uppgick till drygt 2 900 av dessa leverantörer var det drygt 1 200 som endast genererat en faktura.

Piteå kommun har ca 4 000 anställda. Antalet anställda med ett eget så kallat beställaridnummer (FR nummer) uppgår till knappa 600 beställare. Antalet beställare är dock betydligt fler eftersom flera beställare i en verksamhet använder samma FR nummer. Det är svårt att säga exakt hur många beställare kommunen har idag men i princip kan samtliga anställda i Piteå kommun potentiellt antas vara en beställare. Kommunen själva konstaterade att det är många av de anställda som endast gör inköp någon enstaka gång under året vilket gör att antalet sällanbeställare i Piteå kommun är hög.

Under år 2019 har ett omfattande utvecklingsarbete påbörjats med att kvalitetssäkra och utveckla hela inköpsprocessen, projekt *"Optimerad inköpsprocess"*. Projektet omfattar följande delprojekt:

- Beslutsunderlag e-handel
- Avtalsuppföljning
- Direktupphandlingar i upphandlingssystem
- Fakturastruktur
- Elektronisk signering
- Inköpsorganisation

De flesta delprojekten kommer att slutrapporteras under våren 2020, därefter ska beslutas av kommunledningen.

Inköpsprocessen beskrivs av Piteå kommun enligt nedan



Avtalsdatabas, Kommers

Att få en överblick över kommunens samtliga avtal när det gäller inköp går enligt verksamhetsföreträdare inte eftersom komplett och samlad information saknas. Avtal tecknas även av exempelvis enskilda förvaltningar men långt ifrån alla dessa avtal registreras i kommunens gemensamma avtalsdatabas, Kommers. Då det inte finns en samlad information om alla kommunens avtal går det heller inte att exempelvis få exakt information om hur avtalstrogen kommunen är totalt sett.

I Kommers finns 482 registrerade avtal av dessa är 87 avtal "interna avtal" för hyror och motorvärmare. Antalet avtalsleverantörer i Kommers är 270, varav åtta "interna".⁴

Intranätet, Insidan

På kommunens intranät, Insidan, finns ett eget avsnitt gällande upphandling och inköp. Avtalsdatabasen/katalogen, där registrerade avtal finns, återfinns under detta avsnitt. Det framgår även hur medarbetarna kan söka i avtalskatalogen. Samtliga kommunens medarbetare har tillgång till information och material på Insidan.

⁴ 2020-03-25

Utveckling

För att effektivisera inköpsprocessen och för att förenkla för beställarna i verksamheten pågår det ett arbete (förstudie) med att utvärdera om ett verktyg för elektronisk handel bör införas i kommunen. Uppdraget syftar till att stärka och stödja verksamhetsutveckling med stöd av digital teknik. Projektet ska identifiera, förbereda och tydliggöra hur processer, arbetssätt och digitala verktyg behöver förändras så att hela inköpsprocessen optimeras och automatiseras där så är möjligt. Vidare syftar uppdraget till att utreda på vilket sätt e-handel kan ge en mer kostnadseffektiv inköpsprocess, där en inledande risk- och konsekvensanalys av ett införande ska ingå. Förstudien ska presentera ett koncept med en komplett IT-lösning för en effektiv e-handel, från behov till leverans.

3.2.2 Styrande- och stödjande dokument

Det finns ett antal styrande- och stödjande dokument som kan kopplas till granskningens syfte så som bland annat *Inköspolicy för Piteå kommun*, *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling* samt *Riktlinjer för prioritering av Piteå kommuns upphandling*. Dessa finns på kommunens webbplats och beskrivs nedan närmare.

Av nämnder/styrelsen delegationsordningar framgår beloppsgränser för delegation avseende upphandling.

3.2.2.1 *Inköspolicy för Piteå kommun*⁵

Policyn utgör grunden för Piteå kommuns arbete med upphandling och gäller för anställda och förtroendevalda i Piteå kommun.

Av policyn framgår att inköpsverksamhetens mål är att upphandla varor, tjänster och entreprenader på ett sådant sätt att medborgarnas, de anställdas och övriga intressenters krav på offentlig service erhålls till den lägsta totala kostnaden, vilket innebär rätt kvalitet till rätt pris.

Piteå kommuns inköpsverksamhet ska enligt policyn präglas av god ekonomisk hushållning och styrs av lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

3.2.2.2 *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling*⁶

Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling beskriver riktlinjer för upphandling och gäller för samtliga anställda och förtroendevalda i Piteå kommun. Riktlinjerna grundar sig på kommunens inköspolicy samt gällande regelverk för offentlig upphandling.

Av riktlinjen framgår att upphandling är en strategisk ledningsfråga som omfattar hela anskaffningsprocessen, alltifrån behovsanalys, förberedande marknadsundersökningar, upphandlingens genomförande till avtalstrohet och uppföljning av verksamhetsresultat.

⁵ KF 2014-06-16, § 93

⁶ KS 2014-08-18, § 171, senast reviderad 2017-06-07, § 164

Riktlinjen fastslår bland annat inköpsbeteende och tillvägagångssätt i upphandling, vem som ansvarar för vad i processen, avtalstrohet och uppföljning. Det stipuleras att det är behöriga beställare som ska undersöka om avtal finns samt avropa från gällande avtal. Inköp som faller inom de tecknade avtalsgrupperna får inte ske från annan leverantör än den/de som finns i avtalskatalogen. Syftet med den centrala avtalsdatabasen är att samla alla ram- och leverantörsavtal centralt i kommunens avtalskatalog samt att säkerställa kvalitén i uppföljning av kommunstyrelsens mål om ökad köptrohet. Om avtal ej finns ska behöriga beställare kommunicera med inköpsenheten och upphandling skall utföras.

Hämtköp är definitionen när inköp sker över disk hos en leverantör. Rekvisition ska ifyllas före köp och användas vid samtliga hämtköp.

Direktupphandling

Direktupphandlingar som genomförs av verksamheten med ett värde upp till 100 tkr innebär enligt riktlinjen att en prisförfrågan skickas till minst tre valfria leverantörer. Kommunens direktupphandlingsmall ska användas. Skälig anbudstid är minst fem dagar. Samtliga direktupphandlingar ska sparas. På begäran ska genomförda direktupphandlingar rapporteras till inköpsenheten. Direktupphandlingar med ett värde över 100 tkr ska genomföras av inköpsenheten.

Upphandlingar och avtal ska enligt riktlinjen aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som på övergripande koncernnivå avseende: ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet samt inköpsbeteende såsom avtalstrohet.

Valet mellan att direktupphandla eller att genomföra en mer formell upphandling ska föregås av en analys av Piteå kommuns långsiktiga behov av en vara eller tjänst. I det fall det konstateras att, kommunen har ett återkommande behov, ligger det i affärsrämsligheten att upphandla ett ramavtal i stället för att kortsiktigt tillgodose behoven genom en direktupphandling.

Det finns ett framtaget formulär för direktupphandling. Formuläret anger anbudsbegäran och anbudsformulär samt allmänna villkor.

3.2.2.3 Riktlinjer för prioritering av Piteå kommuns upphandlingar⁷

Riktlinjen gäller för ekonomi- och inköpsenheten/Strategiskt Stöd. Av riktlinjen framgår att upphandlingar ska rangordnas enligt följande;

- Katastrof-, olycks- och räddningsinsatser exempelvis tjänster, boende, fordon, utrustning, redskap, etc.,
- Investeringar exempelvis bostadsbyggande, fritidsanläggningar, infrastruktursatsningar,
- Delfinansierade projekt EU- och/eller Statligt finansierade projekt inom olika områden,

⁷ KS 2015-09-29, § 254

- Ramavtal, ramavtal som är strategiska ur försörjningssynpunkt för kommunens olika verksamheter exempelvis livsmedel, sjukvårdsmaterial, hälso- och sjukvård, persontransporter, bränsle, verktyg och redskap, maskintjänster/vinterväghållning, papper och plast, kontorsmaterial, byggmaterial, etc.,
- Övrigt, ramavtal och leveransavtal som inte är strategiska för kommunen.

3.2.2.4 *Efterlevnad av gällande rutiner och riktlinjer*

Gällande stödjande- och styrande dokument kopplat till upphandling finns dessa på kommunens intranät Insidan. Där återfinns information avseende bland annat; avtalskatalog, beställning av upphandlingsuppdrag, upphandling, direktupphandling samt mallar och manualer. Av Insidan framgår att "direktupphandling görs bara då det inte finns avtal tecknat av Piteå kommun för den aktuella varan eller tjänsten". Dokument och information är tillgängliga för samtliga anställda i kommunen.

Det genomförs ingen explicit uppföljning av efterlevnad av gällande rutiner och riktlinjer avseende upphandling. Dock genomförs det, enligt verksamhetsföreträdare, fortlöppande informations- och utbildningsträffar med verksamheterna. Vid dessa träffar informerar Inköp om de styrande- och stödjande dokumenten som finns samt hur dessa ska efterlevas. Nyttillkomna chefer får utbildning som en del i introduktionsutbildning för nya chefer.

3.2.2.5 *Internkontrollplan*

Av kommunstyrelsens fastslagna internkontrollplan för 2019 fanns följande två områden upptagna som kontrollområden;

- Avtalsuppföljning - Inköp utanför avtal. Av uppföljning framgår att manuella stickprov utförs i liten skala, att det pågår utveckling av ett digitalt stöd samt att risken kvarstår.
- Inköspolicy och riktlinjer - Styrande dokument blir ett hinder för en smidig upphandlingsprocess. Detta har inte genomförts pga. resursbrist. Risken kvarstår därmed.

Åtterrapporering av internkontrollplanen skedde till kommunstyrelsen vid sammanträdet i november 2019. Kommunstyrelsen beslutade att den interna kontrollen varit tillräcklig.⁸

3.2.3 *Bedömning – Inköp och upphandling*

Vi konstaterar att det är knappa 600 personer som har "rätt" att beställa varor (dvs. som innehar ett beställarnummer, FR nummer). Det är betydligt fler som beställer varor dock går det inte att säga hur många som verkligen beställer varor.

Det finns styrande- och stödjande dokument så som policy, riktlinjer, mallar etc. avseende inköp/upphandling. Dokumenten är från åren 2014 – 2015. Vi rekommenderar en översyn av de styrande dokumenten då exempelvis tröskelvärden som det hänvisas till i

⁸ 2019-11-18, § 279

Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling är felaktigt samt att det hänvisas till bilagor som saknas.

Avtalstrohet är ett fastslaget mål som ska mätas årligen. Under flertalet år har det i KPMG:s granskningsrapporter gällande bokslut och årsredovisning påpekats att det finns brister i måluppfyllelse eftersom avtalstrohet inte kunnat mätas. Kommunen har gjort stickprovskontroller av fakturor för att identifiera ett inköpsmönster dock har vår bedömning i granskningsrapporterna varit att avtalstrohet inte mätts tillfredsställande och därmed har det inte gått att bedöma måluppfyllelse.

3.3 Följsamhet mot avtal

3.3.1 Avtalstrohet/köptrohet

Enligt kommunens riktlinjer är varje verksamhet/förvaltning skyldig att följa tecknade avtal, följa upp avtalstrohet och vidta åtgärder om så krävs. Riktlinjerna stipulerar även att alla avtal ska registreras i kommunens avtalsdatabas.

Företrädare för verksamheten framhöll vikten av att det ska finnas avtal på så mycket som är möjligt i kommunen. Därför har även avrop på avtal som är tecknade av SKR:s (Kommentus) och Kammarkollegiet tecknats.

Det finns inget verktyg för att få en helhetsbild över avtalstroheten då uppföljning måste ske manuellt vilket är mycket omfattande och resurskrävande. Inom vissa områden upplevs köptroheten vara stark så som exempelvis entreprenad och verksamhetssystem. Andra områden där tillgängligheten av varor/produkter är större finns det enligt verksamhetsföreträdare en betydande förbättringspotential vad gäller köptroheten.

Någon förvaltning arbetar aktivt med att följa upp avtalstroheten med hjälp av stickprov. För att hjälpa och stötta förvaltningarna med detta arbete involveras avdelningen Inköp ibland. Enligt uppgift har vissa förvaltningar egna inköpsprocesser och är bra på att följa upp avtalstrohet medan andra förvaltningar är mindre bra.

Följsamhet mot avtal kan förbättras betydligt enligt verksamhetsföreträdare. Dock framhölls komplexiteten i beställningsprocessen då det för beställaren kan vara svårt att hitta bland alla avtal. Ofta kan det vara flera avtal som är kopplat mot en och samma beställning. Vid intervjuer framhölls att beställarna tror sig följa tecknade avtal när de handlar samtliga varor av en avtalsleverantör. I vissa fall kan det dock saknas avtal inom det specifika varuområdet vilket innebär att kommunen inte är avtalstrogen men däremot leverantörstrogen.

Verksamhetssystemet/avtalsdatabasen, Kommers, där samtliga avtal ska återfinnas kan av sällananvändarna upplevas svåra att söka i. För att underlätta sökbarheten för beställarna har avtalen i avtalsdatabasen kategoriserats i grupper exempelvis livsmedel, personal, resor etc. Detta har enligt uppgift underlättat för förvaltningarna.

Det förs ett resonemang om implementering av e-handelssystem där beställaren beställer de varor som behövs i en och samma beställning. Utan beställarens inkoppling kopplar e-handelssystem ihop efterfrågad vara/produkt/tjänst med leverantörerna i avtalsdatabasen och inköp sker därmed av upphandlad leverantör.

Vid behov genomförs kontroller för att identifiera avvikelser inför uppföljning med leverantörer. Vissa avtal följs upp kontinuerligt andra initieras av signaler från verksamheterna om att något inte fungerar eller att felfakturering skett etc. Upphandlaren tar därefter kontakt om avvikelser med verksamheterna och följer upp i ett möte med leverantören.

Inköp har själva identifierat ett behov av systematisk uppföljning av avtal bland annat genom att skapa strategier för att hantera inköp och avtalsförvaltning. Till följd av detta har ett utvecklingsarbete påbörjats med syfte att fastställa rätt ambitionsnivå och fokusområde i förvaltning av avtal. Detta för att säkerställa att avtalen hanteras ändamålsenligt utifrån ett antal faktorer såsom värde, komplexitet, marknad, verksamhetskritiskt etc.

Inköp har sett över hur befintliga system skulle kunna nyttjas bättre för att mäta leverantörstrohet, identifiera leverantörer där avtal saknas samt identifiera områden som idag är avtalslösa. Detta system finns idag och används bland annat för säkra betalningar och fånga upp bluffakturor. Det genomförs årligen en så kallad spendanalys⁹ där leverantörstrohet framkommer. Vid större avvikelser i spendanalysen kontaktas verksamheterna som får i uppgift att utreda avvikelsen vidare.

Inköp utbildar och informerar verksamheterna löpande om vikten av att följa avtal, policy och riktlinjer etc.

En omfattande nyttovärdesanalys som visar de totala nyttoeffekterna av att gå från nuvarande arbetsätt till en ny digitaliserad inköpsprocess inklusive e-handel har genomförts inom ramen för projektet Optimerad Inköpsprocess. Analysen påvisade att det finns stor besparingspotential genom att få till en kvalitetssäkrad och effektiv inköpsprocess i Piteå kommun. Redan under införandeperioden av optimerad inköpsprocess inklusive e-handelssystem beräknas de totala nyttorna överstiga kostnaderna för projektet.

3.3.2 Uppföljning

Under hösten 2017 genomförde kommunen själva en manuell granskning av fakturor från en avtalsleverantör. Fakturorna granskades för att utröna vad som köpts in, inköpen jämfördes därefter mot avtalade priser hos leverantören för att se prisskillnaden. Inköp hade skett från icke avtalade leverantörer. Om samtliga inköp hade gjorts från dels rätt avtalsleverantör dels från avtalspriser fanns det enligt verksamhetsföreträdare en besparingspotential på ca 140 tkr. Den egna granskningen visade att Piteå kommun i snitt hade betalat ca 40–50 % mer än om beställningarna gjorts av rätt avtalsleverantör och/eller till rätt pris.

Företrädare för verksamheten uppger att det i dagsläget genomförs manuella slumpmässiga kontroller av avtal, främst avseende fakturor mot avtal. Varje upphandlare avgör utifrån avtalets komplexitet och behov vilka avtal och på vilken nivå dessa ska föl-

⁹ Syftet med en spendanalys är att förstå det historiska inköpsmönstret och exempelvis se vilka stora inköpskategorier är, graden av avtalstrohet, vilka delar av organisationen som köper från de olika leverantörerna etc.

2020-05-11

jas upp. Vidare inhämtas statistik vid utvalda tillfällen från avtalsleverantörer exempelvis uppgifter om hur mycket kommunen inhandlat från avtal respektive utanför avtalat sortiment.

Uppföljning i form av punktinsats mot en specifik leverantör kan genomföras med anledning av att exempelvis avtal inte fungerar, felfakturering etc. Stora avtal med större volymer och belopp följs upp mer frekvent exempelvis livsmedel- och vuxenutbildningsavtal. Det genomförs även leverantörsträffar med olika frekvens, stora leverantörer träffas flera gånger årligen. Dock saknas det systematisk uppföljning och det finns ingen rutin för uppföljning av upphandling och avtal.

Om en tidigare upphandling gjorts för en vara/tjänst genomförs innan en ny upphandling påbörjas en utvärdering av tidigare upphandling och avtal i syfte att lära och förbättra förfrågningsunderlag inför kommande upphandlingar och avtal. Varje upphandlare avgör utifrån upphandlingens komplexitet hur omfattande uppföljningen ska vara. Dessa uppföljningar sker tillsammans med verksamhet och leverantör.

Att följa upp att riktlinjer efterlevs och att gränsen för direktupphandling inte överskrids ansåg företrädare för verksamheten var svårt då inte alla direktupphandlingar och avtal registreras i avtalsdatabasen. Förvaltningarna utbildas och informeras om riskerna med att inte lägga in avtal i databasen och att inte förhålla sig till fastställda regler. Förutom vad riktlinjerna för upphandling och LOU stipulerar finns det på Insidan information om vad som gäller vid direktupphandling, hur förfarandet ska hanteras samt beloppsgränser. Det finns även en instruktion och mall för dokumentation dvs. hur avtal ska registreras i avtalsdatabasen samt vad som gäller avseende dokumentationsplikt för direktupphandlingar över 100 tkr.

3.3.3 Bedömning – Följsamhet mot avtal

Att begränsa antalet beställare exempelvis genom att utse "certifierade beställare" dvs. utsedda personer som beställer varor skulle med stor sannolikhet öka avtalstroheten och spara pengar åt kommunen. Ett mindre antal beställare gör att dessa blir "duktiga" på vilka avtal som gäller. Sällanbeställare har inte samma kunskap. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över möjligheterna att begränsa antalet beställare i organisationen. Vidare skulle exempelvis "inköpsamordnare" på respektive förvaltning kunna utses. Denne skulle bland annat kunna ansvara för att samtliga direktupphandlingar i förvaltningen samt tillse att samtliga avtal läggs in databasen.

Vi konstaterar att följsamhet mot ramavtal idag inte går att verifiera. Detta eftersom det saknas verktyg för uppföljning samt att det krävs omfattande resurser och manuell hantering för att följa upp avtalstroheten. Våra stickprovskontroller pekar dock mot att avtalstroheten kunde förbättras, se avsnitt 3.4. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att med förutbestämd periodicitet mäta följsamheten mot avtal samt ta fram rutinbeskrivning för hur avtalstrohet ska mätas. Det är mycket troligt att ett e-handelssystem skulle kunna verifiera avtalstroheten i kommunen samt att avtalstroheten per automatik skulle bli bättre eftersom systemet kopplar respektive vara/produkt/tjänst till rätt avtalsleverantör. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över möjligheterna att införa ett e-handelssystem inte minst med tanke på att det under införandeperioden av optimerad inköpsprocess inklusive e-handelssystem beräknades de totala nyttorna överstiga

kostnaderna för projektet. Vid införande av e-handelssystem är vår erfarenhet att det initialt krävs förstärkning i form av personella resurser. Införande av e-handelssystem är en komplex, tids- och resurskrävande uppgift varför det är av största vikt att vid eventuellt införande avsätta resurser för implementeringen.

Upphandlingar och avtal ska enligt fastslagna riktlinjer för upphandling aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som på övergripande koncernnivå avseende: ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet samt inköpsbeteende såsom avtalstrohet. Vi konstaterar att uppföljning av upphandling och avtal sker till viss del. Dock saknas det systematisk uppföljning samt rutinbeskrivning som fastslår om/hur/hur ofta etc. uppföljning av upphandling och avtal ska ske. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa att fastslagen riktlinje efterlevs samt att ta fram rutinbeskrivning avseende uppföljning av upphandling och avtal. Att införa e-handel för inköp skulle kunna fånga upp och följa upp avtalen i kommunen på ett adekvat sätt.

Idag återfinns inte kommunens samtliga direktupphandlingar i kommunens avtalsdatabas. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa att samtliga direktupphandlingar läggs in i avtalsdatabasen enligt stipulerade riktlinjer.

Vi anser att en optimal och strukturerad inköpsprocess i hela kommunen med stor sannolikhet skulle påverka resultatet positivt. För att komma till rätta med bland annat köptrohet, fördyrade kostnader med anledning av att inköp sker utanför ingångna avtal etc. rekommenderar vi en översyn av inköpsprocessen, allt från beställarorganisationen till systemstöd för avtal.

3.4 Stickprovskontroller

Inom ramen för granskningen har det genomförts ett antal stickprovskontroller av avtal/upphandlingar som genomförts under år 2019. Bland annat har förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering och tecknande av avtal granskats närmare.

Det har även genomförts kontroll av köptrohet från ramavtalsleverantörer på kontonivå. Hög köptrohet dvs. att kommunen köper en vara/tjänst av en upphandlad leverantör och inte av någon annan minskar totalkostnaden för kommunen. Av bland annat den anledningen har vi undersökt köptroheten mot ramavtal.

Under år 2019 genomfördes 118 upphandlingar. Dessa går att finna i kommunens databas för avtal. Dock måste understrykas att det med stor sannolikhet finns betydligt fler direktupphandlingar än de som återfinns i avtalsdatabasen. Förvaltningarna ska själva lägga in de avtal som de upphandlat vilket enligt företrädare för verksamheten inte alltid görs.

3.4.1 Stickprovskontroll - Ramavtal

Granskning av tre ramupphandlingar har genomförts med syfte att verifiera och bedöma den dokumentation som finns i respektive upphandling samt bedöma om fastställda policys och riktlinjer följts i berörda delar.

Av tabellen nedan framgår vilka dokument som efterfrågats. I tabell anges ja respektive nej om underlag/dokumentation för momentet har verifierats.

Förfrågningsunderlag	Anbudsöppning (under-tecknad) ¹⁰	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal (under-tecknad)
Företag 1: Kontroll, Gymnastik, Montage i Hultsfred AB				
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Kommentar:</i> Upphandling avser ett ramavtal för aktivitets- och lekmaterial/idrottsmateriel till grundskolan och gymnasieskolan.				
Företag 2: Norconsult AB				
Ja	Ja, dock ej under-tecknad	Ja	Ja, dock inget explicit ¹¹	Ja
<i>Kommentar:</i> Upphandling avser ett ramavtal för ingenjör mark och väg.				
Företag 3: Argocon AB				
Ja	Ja, dock ej under-tecknad	Ja	Ja	Ja
<i>Kommentar:</i> Upphandling avser ett ramavtal för mark- och anläggningsarbeten, Västergatan och kvarteret Tallen.				

¹⁰ Öppningsprotokoll undertecknas ej manuellt utan sker elektroniskt därför är alla inte manuellt undertecknade.

¹¹ KSAPU 2019-04-15 § 56 "Upphandling - Arkitekt- och Teknikkonsulttjänster". När beslut tas av KSAPU skickas ett tilldelningsbesked med bifogade handlingar däribland protokollsutdrag KSAPU vilket enligt uppgift ska ses som tilldelningsbeslut.

3.4.2 Stickprovskontroll – Direktupphandling

Granskning av fyra direktupphandlingar har genomförts. Syftet har varit att verifiera om dokumentation finns samt om direktupphandlingarna följt fastställda policys och riktlinjer.

Dokumentation	Kommentar
Företag 4: HRM Affärsutveckling i Stockholm AB	
<p>Dokumentation så som bland annat utvärdering, tilldelningsbeslut och avtal finns.</p> <p>Tre leverantörer var med i upphandlingen.</p>	<p>Avtalet avser rekryteringsuppdrag för avdelningschefer inom socialtjänstens verksamhetsområde.</p>
Företag 5: Föreningservice Piteå AB	
<p>Dokumentation finns exempelvis annonsinformation, tilldelningsbeslut och avtal.</p> <p>Två leverantörer ingick i upphandlingen.</p>	<p>Avtalet omfattar städning av vänthall och toaletter på Piteå Busstation.</p>
Företag 6: Ram och Reklam i Piteå	
<p>Dokumentation finns bland annat öppnings- och upphandlingsprotokoll, tilldelningsbeslut och avtal.</p> <p>Fyra leverantörer var med i upphandlingen.</p>	<p>Upphandlingen omfattar Piteå kommuns behov av att årligen framställa och fastsätta grafisk profil på kommunens fordon.</p>
Företag 7: Mobile Solutions i Luleå AB	
<p>Undertecknat avtal finns, dock saknas ytterligare dokumentation så som exempelvis tilldelningsbeslut.</p> <p>Framgår inte om flera leverantörer tillfrågats.</p>	<p>Uppdragsavtal gäller konsultstöd i upphandlingsprocessen för IT-avdelningen.</p> <p>Avtalet är en direktupphandling som upprättats mellan IT-avdelningen och leverantören. Offert/Avtalsförslag har skickats till IT-avdelningen. IT-chefen undertecknade avtalet.</p>

3.4.3 Stickprovskontroll - Köptrohet mot avtal

Inom ramen för granskningen har vi även genomfört en uppföljning av köptrohet från ramavtalsleverantörer på kontonivå. Uppföljning har gjorts på två områden, arbets- och skyddskläder samt möbler, där ett kostnadskonto har kunnat kombineras med ramavtal.

Vi kan inte utesluta att det genomförts ytterligare inköp av möbler samt arbets- och skyddskläder som förts på annat kontoslag.

3.4.3.1 Arbets- och skyddskläder (konto 648)

Kommunen har tre upphandlade leverantörer för arbets- och skyddskläder. Samtliga avtal sträcker sig till år 2021. För området, arbets- och skyddskläder, har vi kvantifierat inköpen mot ramavtal respektive utanför ramavtal i belopp och i procent. Vi har även kommenterat eventuella andra avvikelser. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

	Inköp, kr	Andel, %	Antal leverantörer
Inköp från ramavtal	4 866 696	81 %	3
Inköp utanför ramavtal	1 147 197	19 %	61
	6 013 893	100 %	64

Antalet fakturor avseende arbets- och skyddskläder uppgick år 2019 till knappa 2 000 fakturor fördelat på 64 leverantörer.¹²

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 81 procent samt att det inhandlats arbets- och skyddskläder utanför ramavtal för drygt 1,1 miljoner kronor. Bland annat har följande icke avtalsleverantörer nyttjats under år 2019;

- Backcitysport AB, inköp totalt 69,1 tkr
- Beijer byggmaterial, totalt inköp 70,9 tkr
- Brinab AB, inköp totalt 251,6 tkr
- Tools Sverige AB, totalt inköp 65,5 tkr

Det har inte genomförts någon upphandling med ovanstående leverantörer.

Verksamhetsföreträdare uppgav att det saknats avtal gällande varselkläder. Piteå kommun har inväntat SKR:s (Kommentus) upphandling avseende varselkläder. SKR:s upphandling var klar i slutet av år 2019. Avtalet ligger ännu inte inne i avtalsdatabasen.

3.4.3.2 Möbler (konto 4026)

Kommunen har 44, varav 29 unika, upphandlade leverantörer för möbler inom 12 olika avtalsområden (exempelvis vård- och omsorg, skola, kontor, mattor och möbler etc.). De flesta avtalen sträcker sig över två år. För området möbler har vi kvantifierat inköpen mot ramavtal respektive utanför ramavtal i belopp och i procent. Vi har även kommenterat eventuella andra avvikelser. Under den granskade perioden har inköp gjorts enligt följande:

¹² Konto 648

	Inköp, kr	Andel, %	Antal leverantörer (unika)
Inköp från ramavtal	8 222 212	88 %	11
Inköp utanför ramavtal	1 071 275	12 %	18
	9 293 487	100 %	29

Sammantaget fanns det ca 350 fakturor från 29 unika leverantörer gällande möbelinköp för den granskade perioden.¹³

Granskningen visar att köptroheten uppgår till 88 procent samt att det inhandlats möbler utanför ramavtal för knappa 1,1 miljoner kronor. Bland annat har följande icke avtalsleverantörer nyttjats under år 2019;

- Biblioteca A/S, inköp totalt 72,5 tkr
- Bloms möbler AB, totalt inköp 143,1 tkr
- Martin och Servera, inköp totalt 63,1 tkr
- Rosvikshandel, totalt inköp 138,6 tkr

Det har inte genomförts någon upphandling med ovanstående leverantörer.

3.4.4 Bedömning – Stickprovskontroller

Vi konstaterar att det av de tre slumpmässigt utvalda stickprovskontrollerna avseende ramupphandling verifierades att en av dessa upphandlingar (Företag 1 ovan) hade underlag/dokumentation för samtliga kontrollerade momentet dvs. förfrågningsunderlag, anbudsöppning, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal. Resterande företag (Företag 2 och 3) uppvisade inte fullständiga underlag/dokumentation.

Direktupphandlingar med ett värde över 100 tkr ska enligt fastställda riktlinjer genomföras av inköpsenheten. Direktupphandlingar som genomförs av verksamheten med ett värde upp till 100 tkr innebär att en prisförfrågan ska skickas till minst tre valfria leverantörer. Av de fyra direktupphandlingar vi stickprovskontrollerat framgick det att i två av upphandlingarna (Företag 4 och 6) hade minst tre leverantörer deltagit. I en av upphandlingarna (Företag 7) framgick det inte om fler leverantörer tillfrågats. Vidare ska det enligt uppgift ha gjorts bedömning att avtalet inte skulle överstiga 100 tkr, dock är denna dokumentation inget vi kan verifiera. Vår bedömning är därför att upphandlingen av direktupphandling (Företag 7) inte hanterats korrekt.

Vi kan konstatera att inköp inte alltid sker i enlighet med lagstiftningen eller de interna styrande dokumenten. Vi har analyserat köptroheten inom två områden och kan konstatera att köptroheten är 81 respektive 88 procent för de utvalda områdena. Att dra

¹³ Konto 4026



Piteå kommun

Granskning av upphandling

2020-05-11

slutsatser att avtalstroheten är låg, medel eller hög är inte möjligt utifrån de två stickprovskontrollerade områdena. Dessa områden ska ses som en fingervisning av avtalstrohet i kommunen.

Enligt riktlinjer för inköp ska beställning/inköp i första hand ske från kommunens avtal. Om det inte finns något avtal ska upphandling genomföras. Utifrån de stickprovskontroller som genomförts kan vi konstatera att det gjorts en mängd inköp där det saknats upphandling och avtal exempelvis Bloms möbler AB och Brinab AB.

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

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen bör stärka sin uppsikt på upphandlingsområdet och utveckla den interna kontrollen och uppföljningen för att säkerställa att ramavtal används och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris.

Vi anser att en optimal och strukturerad inköpsprocess i hela kommunen skulle med stor sannolikhet påverka resultatet positivt. För att komma till rätta med bland annat köptrohet, fördyrade kostnader med anledning av att inköp sker utanför ingångna avtal etc. rekommenderar vi en översyn av inköpsprocessen, allt från beställarorganisationen till systemstöd för avtal.

Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller upphandling och inköp?

Det finns ett antal styrande- och stödjande dokument som kan kopplas till granskningen syfte så som bland annat *Inköbspolicy för Piteå kommun*, *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling* samt *Riktlinjer för prioritering av Piteå kommuns upphandlingar*.

Av nämnder/styrelsen delegationsordning framgår beloppsgränser för delegation avseende upphandling.

Det finns styrande- och stödjande dokument så som policy, riktlinjer, mallar etc. avseende inköp/upphandling. Dokumenten är från åren 2014 – 2015. Vi rekommenderar en översyn av de styrande dokumenten då exempelvis tröskelvärden som det hänvisas till i *Riktlinjer för Piteå kommuns upphandling* är felaktigt samt att det hänvisas till bilagor som saknas.

Hur säkerställs efterlevnaden av gällande rutiner och riktlinjer?

Gällande stödjande- och styrande dokument kopplat till upphandling finns dessa på kommunens intranät Insidan. Dokument och information är tillgängliga för samtliga anställda i kommunen.

Det genomförs ingen explicit uppföljning av efterlevnad av gällande rutiner och riktlinjer avseende upphandling. Dock genomförs det, enligt verksamhetsföreträdare, fortlöpande informations- och utbildningsträffar med verksamheterna. Vid dessa träffar informerar Inköp om de styrande- och stödjande dokumenten som finns samt hur dessa ska efterlevas. Nyttillkomna chefer får utbildning som en del i introduktionsutbildning för nya chefer.

Har kommunen rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?

Upphandlingar och avtal ska enligt riktlinjen för upphandling aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som på övergripande koncernnivå avseende: ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet samt inköpsbeteende såsom avtalstrohet. Vi konstaterar att uppföljning av upphandling och avtal sker till viss del dock saknas det systematisk uppföljning samt rutinbeskrivning som fastslår om/hur/hur ofta etc. uppföljning av upphandling ska ske. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa att fastslagen riktlinje efterlevs samt att ta fram rutinbeskrivning avseende uppföljning av upphandling

2020-05-11

och avtal. Att införa e-handel för inköp skulle kunna fånga upp och följa upp avtalen i kommunen på ett adekvat sätt.

Har kommunen en god följsamhet mot ramavtal? Vilka rutiner finns för att följa upp avtalstrohet? Hur sker kontroll av avtalsefterlevnad och eventuell avvikelserapportering?

Vi konstaterar att följsamhet mot ramavtal idag inte går att verifiera. Detta eftersom det saknas verktyg för uppföljning samt att det krävs omfattande resurser och manuell hantering för att följa upp avtalstroheten. Våra stickprovskontroller pekar dock mot att avtalstroheten kunde förbättras, se avsnitt 3.4. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att med förutbestämd periodicitet mäta följsamheten mot avtal samt ta fram rutinbeskrivning för hur avtalstrohet ska mätas.

Att begränsa antalet beställare exempelvis genom att utse "certifierade beställare" dvs. utsedda personer som beställer varor skulle med stor sannolikhet öka avtalstroheten och spara pengar åt kommunen. Ett mindre antal beställare gör att dessa blir "duktiga" på vilka avtal som gäller. Sällanbeställare har inte samma kunskap. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över möjligheterna att begränsa antalet beställare i organisationen.

Det är mycket troligt att ett e-handelssystem skulle kunna verifiera avtalstroheten i kommunen samt att avtalstroheten per automatik skulle bli bättre eftersom systemet kopplar respektive vara/produkt/tjänst till rätt avtalsleverantör. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att se över möjligheterna att införa ett e-handelssystem inte minst med tanke på de egna beräkningar som Piteå kommun bedömt kan hämtas hem.

Har kommunen rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?

Att följa upp att gränsen för direktupphandling inte överskrids ansåg företrädare för verksamheten var svårt då inte alla direktupphandlingar och avtal registreras i avtalsdatabasen. Förvaltningarna utbildas och informeras om riskerna med att inte lägga in avtal i databasen och att inte förhålla sig till fastställda regler. Förutom vad riktlinjerna för upphandling och LOU stipulerar finns det på Insidan information om vad som gäller vid direktupphandling, hur förfarandet ska hanteras samt beloppsgränser. Det finns även en instruktion och mall för dokumentation dvs. hur avtal ska registreras i avtalsdatabasen. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att samtliga direktupphandlingar läggs in i avtalsdatabasen enligt stipulerade riktlinjer.

Har det funnits interkontrollmoment i 2019 års interkontrollplan gällande upphandling och inköp? I så fall, vad framkom vid kontrollerna och har någon åtgärd vidtagits med anledning av resultatet av kontrollerna?

Av kommunstyrelsens fastslagna internkontrollplan för 2019 fanns följande två områden kopplat mot inköp upptagna som kontrollområden;

- *Avtalsuppföljning - Inköp utanför avtal.* Av uppföljning framgår att manuella stickprov utförs i liten skala, att det pågår utveckling av ett digitalt stöd samt att risken kvarstår.

— *Inköpspolicy och riktlinjer - Styrande dokument blir ett hinder för en smidig upphandlingsprocess. Detta har ej genomförts pga. resursbrist. Risken kvarstår därmed.*

Åtterrapporering av internkontrollplanen skedde till kommunstyrelsen vid sammanträdet i november 2019. Kommunstyrelsen beslutade att den interna kontrollen varit tillräcklig.

Har enskilt stickprovskontrollerat inköp föregåtts av upphandling som efterlever direktiv, lag och kommunens policy med därtill hörande tillämpningsföreskrifter?

Inom ramen för denna granskning har tre olika kontroller genomförts:

- Stickprovskontroller, ramavtal (avsnitt 3.4.1)
- Stickprovskontroller, direktupphandling (avsnitt 3.4.2)
- Köptrohet mot avtal (avsnitt 3.4.3)

Vår sammanfattande bedömning är att inget av de tre kontrollområdena hanterats fullkomligt. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen stärka sin uppsikt på upphandlingsområdet och utveckla den interna kontrollen och uppföljningen för att säkerställa att ramavtal används och att rätt inköp görs från rätt leverantörer till rätt pris.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- se över hela kommunens inköpsprocess
- se över de styrande dokumenten och säkerställa att fastslagna styrande dokument efterlevs
- säkerställa att upphandling, inköp och avtals följs upp enligt fastslagen riktlinje
- ta fram rutinbeskrivning avseende systematisk avtalsuppföljning hur avtalstrohet ska mätas
- begränsa antalet beställare i kommunen
- se över möjligheterna att införa ett e-handelssystem
- säkerställa att samtliga avtal återfinns i avtalsdatabasen.



Piteå kommun
Granskning av upphandling

2020-05-11

Datum som ovan
KPMG AB

Eva Henriksson
Kommunal revisor

Camilla Strömbäck
Kommunal revisor och kundansvarig

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.