

Granskning av upphandlingsprocessen i Vellinge kommun i förhållande till LOU

Vellinge kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	3
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation och ansvarsfördelning	5
3.2. Styrdokument	6
3.3. Intern kontroll	7
4. Slutsats	14
5. Källförteckning	16
6. Revisionskriterium	17

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Vellinge kommun genomfört en granskning som syftat till att bedöma om kommunen upphandlar i enlighet med LOU samt interna styrdokument för upphandling och inköp.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med ansvarig och samordnande funktioner inom kommunen och representanter från kommunens leverantör av ekonomitjänster Serkon. Därtill har även dokumentstudier genomförts avseende riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen samt en stickprovsbaserad undersökning.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunens riktlinjer och gällande regelverk inte efterlevs och att det finns allvarliga brister i de granskade upphandlingarna. För såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränser visar genomfört stickprov att det i flera fall saknas tillräcklig dokumentation samt underlag som visar att inköpen har konkurrensutsatts.

Det framgår av granskningen att ansvarsfördelningen i kommunen är tydlig men därmed inte nödvändigtvis ändamålsenlig. Genomförd stickprovsundersökning visar på brister och därav görs bedömningen att ansvarsfördelningen gällande upphandlingar bör ses över.

Det bedöms som positivt att upphandlingsgruppen har startats upp efter att ha varit vilande en längre tid. Likaså görs bedömningen att nämndernas upphandlingsplaner ger en överskådlig bild över vilka upphandlingar som behöver genomföras framöver.

Vidare görs bedömningen att kommunen via risk- och väsentlighetsanalyser och interna kontrollplaner har en struktur för arbetet med intern kontroll. Dock framgår det av granskningen att kommunstyrelsen inte säkerställt en tillräcklig intern kontroll i upphandlingsprocessen och följsamheten till LOU.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- ▶ Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling.
- ▶ Att i enlighet med kommunstyrelsens ansvarsområde i reglementet och interna processbeskrivningar samordna kommunens upphandlingsarbete och därmed verka för att frågor gällande upphandling i enlighet med LOU samt kommunens riktlinjer och policys uppmärksammas i kommunen.
- ▶ Se till att det upprättas dokumentation vid upphandlingar i enlighet med regelverken och följa upp att så sker.
- ▶ Se till att avtal registreras i avtalsdatabasen.
- ▶ Se till att anställda som genomför upphandlingar har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. Nya bestämmelser, bl.a. avseende direktupphandling, infördes den 1 februari 2022. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter för de upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock på lokal nivå ute i organisationen.

Vellinge kommun och dess kommunala bolag ska vid inköp följa lagen om offentlig upphandling samt kommunens policy för upphandling.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna i Vellinge kommun beslutat att granska Vellinge kommuns upphandlingsprocess.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunen upphandlar i enlighet med LOU samt interna styrdokument för upphandling och inköp. I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Följer kommunstyrelsen lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt och är dessa styrande dokument uppdaterade?
- ▶ Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingar och inköpsområdet?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen, med utgångspunkt i kommunstyrelsens ansvar enligt reglementet. Därutöver omfattar granskningen kommunen i sin helhet vad gäller stickprovsundersökningen.

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentationsstudier och en stickprovsbaserad granskning av upphandlingsunderlag. Intervjuer har genomförts med ansvarig/samordnande funktion inom kommunen. Därutöver har intervjuer

genomförts med representanter från Serkon (kommunens leverantör av ekonomitjänster). En dokumentationsstudie har genomförts avseende riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen.

Registeranalys av leverantörsreskontran och transaktionslista för 2022 har använts för att välja ut 10 inköp/upphandlingar för granskning. Registeranalysen har omfattat följande steg:

- ▶ Kartläggning av samtliga transaktioner som rör inköp av varor och tjänster genom en registeranalys. Analysen omfattar perioden 1 januari 2022 till 31 december 2022.
- ▶ Därefter har det upprättats en sammanställning över kommunens inköp, fördelat på antal leverantörer, belopp, antal fakturor etc. samt ingångna avtal.
- ▶ Vidare har det genomförts 10 stickprov av leverantörer till kommunen, som genom ett riskbaserat urval valts från resultatet av registeranalysen. Både stickprov avseende direktupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen har ingått inom ramen för stickprovskontrollen.
- ▶ Transaktionslistan för 2022 har även kontrolleras mot Retrievers databas för anmärkningar.

Stickprovskontrollen har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt granskats och eventuella brister i förfarandet påtalats.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se bilaga kapitel 6.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunallag (2017:725), 6 kap.
- ▶ Reglemente för intern kontroll Vellinge kommun 2023-2026

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation och ansvarsfördelning

Kommunens politiska organisation består av kommunstyrelsen och fem nämnder. Förvaltningsorganisationen består av en sammanhållen förvaltning som lyder under kommundirektören. Förvaltningsorganisationen består av en stab och tre avdelningar. Med undantag för den politiska verksamheten bedrivs kommunens verksamhet till 49 procent av uppdragsföretag, friskolor inräknat¹.

Varje nämnd ansvarar för att genomföra upphandlingar inom sitt verksamhetsområde². I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ansvarar för att samordna upphandlingar inom kommunens olika verksamheter som är av större eller principiell betydelse. Av intervju framgår det att kommunstyrelsen samordnar kommunens övergripande arbete med upphandlingar, via kanslichefen och upphandlingsgruppen. Det är den verksamhet som genomför upphandlingen som har ansvar för det praktiska genomförandet av upphandlingar. Kommunens upphandlingsstöd utgörs av Serkon³. Det är kommunen som tar alla beslut avseende upphandling, Serkon är med som stöd och kan ge rådgivning.

Kommunens styrning för att fatta anskaffnings- och tilldelningsbeslut vid köp av varor eller tjänster framgår av kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar. I delegationsordningen framgår vilka beloppsnivåer som anskaffningen kan uppgå till och vem som får fatta beslut.

Det finns inga anställda upphandlare i kommunen⁴. Kommunens kanslichef har rollen som upphandlingssamordnare. I rollen som upphandlingssamordnare ingår bland annat att:

- ▶ Informera ledningsgruppen om upphandlingsarbetet
- ▶ Samordna, ge råd och stöd till kommunens samtliga verksamheter i allmänna inköps- och upphandlingsfrågor
- ▶ Ansvara för samordnandet för kommunens upphandlingsgrupp
- ▶ Inventering av utbildnings- och fortbildningsbehov av personal som handlägger upphandlingsärenden

Upphandlingsgruppen består av representanter från utbildningsavdelningen, omsorgsavdelningen och samhällsbyggnadsavdelningen. Därutöver ingår ekonomidirektören, kanslichefen och upphandlingskonsult från Serkon. Vid intervju framkommer att upphandlingsgruppen har varit vilande under 2022 till följd av att rollen som kanslichef har varit vakant. Gruppen har haft ett möte under 2023.

¹ Vellinge kommuns årsredovisning 2022.

² Reglemente med gemensamma bestämmelser för kommunstyrelsen och nämnderna i Vellinge kommun.

³ Vellinge kommun anlitar Serkon för ekonomi-, upphandlings- och löneadministrativa tjänster.

⁴ Kommunstyrelsens reglemente.

Kommunen har upphandlat leverantörer av juridisk kompetens som avdelningarna kan ta stöd av vid upphandlingar. Stödet kan exempelvis bestå av att utforma förfrågningsunderlag och avtal.

Kommunstyrelsen och nämnderna beslutar om en internbudget som anger vilka resurser som tilldelats respektive enhet. Därutöver framgår det av attestförteckningen vem som är beslutsattestant. Beslutsattestanterna ansvarar för att upphandlingsprocessen följs och att det finns avtal. Varje person som tilldelats ett anslag har fått ett Ref.ID som ska anges vid beställning av en vara eller tjänst. Ref.ID styr fakturan till rätt beslutsattestant samt vid kontering i redovisningen.

3.2. Styrdokument

Kommunen har tre kommunövergripande styrdokument avseende upphandling, en upphandlingspolicy, en processbeskrivning av upphandlingsprocessen samt instruktion för direktupphandling. Samtliga dokument är upprättade 2019.

Policyn innehåller en övergripande beskrivning av kommunens förhållningssätt och ansvarsfördelning i upphandlingsfrågor. I processbeskrivningen framgår en mer ingående beskrivning av ansvarsfördelningen utifrån följande roller:

- ▶ Upphandlingssamordnaren
- ▶ Upphandlingsgruppen
- ▶ Verksamheternas upphandlare
- ▶ Avropbeställarnas ansvar
- ▶ Administrativ tjänst
- ▶ Juridisk tjänst

Processbeskrivningen omfattar momenten från att ett behov identifieras till att teckna avtal och avslut av upphandling.

Instruktionen för direktupphandlingar beskriver när direktupphandlingar får genomföras samt hur de ska genomföras och dokumenteras. I instruktionen framgår att det är en bedömningsfråga från fall till fall hur många leverantörer som ska bjudas in till att lämna anbud. Samtidigt framgår det att kommunen alltid ska sträva efter att genomföra upphandlingar som gynnar konkurrensen.

Av intervju framkommer det att kommunen har ett pågående arbete med att revidera samtliga styrdokument avseende upphandling. De nya styrdokumenterna för upphandlingsprocessen kommer bland annat att innefatta en checklista för upphandlingsprocessen som är beräknad att vara färdigställd under hösten 2023.

Identifiera behov av upphandlingar

I kommunens upphandlingsprocess framgår att varje nämnd årligen ska besluta om en upphandlingsplan för det kommande årets inköpsbehov. Planen ska omfatta samtliga planerade upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen enligt LOU. Det finns en framtagna kommungemensam mall som ska användas vid utformandet av upphandlingsplan.

Vi har tagit del av 2023 års upphandlingsplan för kommunstyrelsen, omsorgsnämnden, tekniska nämnden och utbildningsnämnden. I omsorgsnämndens

upphandlingsplan framgår vilka upphandlingar som ska genomföras under 2023 samt vilka avtal som löper ut och kan förlängas under året. Kommunstyrelsens, tekniska nämndens och utbildningsnämndens upphandlingsplan innehåller vilka avtal som löper ut under året. Tekniska nämndens och utbildningsnämndens upphandlingsplan är inte upprättad i den kommungemensamma mallen. Samtliga nämnder har godkänt upphandlingsplanerna⁵. Miljö- och byggnadsnämnden har ingen egen upprättad upphandlingsplan. Som förklaring ges att nämnden i vanliga fall inte genomför egna upphandlingar.

Om flera avdelningar har samma behov ska den avdelning som beräknas göra störst inköp genomföra upphandlingen. Vid intervju framhålls att många av de kommunövergripande behoven täcks in av ramavtal via ADDA, Skånes kommuner och Kammarkollegiet. Som exempel ges fordon, telefoni och kontorsmaterial. Avtalen finns publicerade i kommunens avtalsdatabas.

Bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig ansvarsfördelning. Bedömningen görs mot bakgrund att kommunstyrelsen har riktlinjer och rutiner som tydliggör upphandlingsprocessen. Styrdokumenten beskriver ansvarsfördelningen avseende upphandlingar samt hur upphandlingarna ska genomföras. Kommunstyrelsen uppfyller även kravet i LOU gällande riktlinjer för direktupphandling.

I kommunens instruktion (riktlinje) för direktupphandling framgår att det är en bedömningsfråga från fall till fall hur många leverantörer som ska bjudas in att lämna anbud i en direktupphandling. Vi vill påtala att offentlig upphandling finns till för att ta vara på en rad samhällsintressen, bland annat främja kostnadseffektivt användande av resurser. Vi bedömer att nuvarande instruktion för direktupphandling öppnar upp för en risk att direktupphandlingar inte konkurrensutsätts, till följd av att riktlinjen inte har några krav på att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas.

3.3. Intern kontroll

Samtliga nämnder har en intern kontrollplan med tillhörande risk- och väsentlighetsanalys.

Kommunstyrelsens interna kontrollplan för 2023 innehåller en kontrollaktivitet som omfattar upphandlingsprocessen. Aktiviteten består av att kontrollera att verksamheten gör inköp från de leverantörer som kommunen tecknat avtal med (leverantörstrohet). Vid intervju framförs att staben har valt att invänta resultatet av revisorernas granskning innan kontrollaktiviteten genomförs. Senaste gången kommunstyrelsens interna kontrollplan omfattade kontrollaktiviteter inom upphandlingsprocessen var 2019.

⁵ Upphandlingsplanerna har godkänts av nämnderna i oktober 2022.

Tekniska nämndens, omsorgsnämnden och utbildningsnämndens risk-och väsentlighetsanalys inför mandatperioden 2023-2026 omfattar upphandling. Området bedömdes ha en riskpoäng från fyra till åtta poäng på en skala från ett till sexton. Upphandling ingår inte som ett kontrollområde i nämndernas interna kontrollplan 2023 eller 2022.

Kompetens

I kommunens beskrivning av upphandlingsprocessen framgår att verksamheten ska erhålla relevant utbildning inom LOU, kommunens upphandlingspolicy och övriga upphandlingsdokument. Respektive nämnd ansvarar för sina upphandlingar, vilket enligt uppgift också innebär att nämnden ansvarar för att medarbetarna får tillräcklig utbildning och har tillräcklig kompetens.

Avdelningarna kan ta stöd av Serkon avseende frågor av mer administrativ karaktär samt nyttja upphandlingskompetens vid utformning och genomförande av upphandling. Serkon har en upphandlingstjänst som erbjuder råd och stöd avseende allt som rör upphandling. Serkon hanterar även all hantering av e-avrop, gör alla uppföljningar samt publicerar upphandlingar, som kommunen efterfrågar stöd med. Kommunen kan även vända sig till Serkon för hjälp med till exempel kreditupplysningar eller framtagandet av diverse underlag inför upphandlingar.

Därtill innehåller kommunens intranät information om upphandlingsprocessen och hänvisningar till relevanta lagar.

Vid intervju framförs att upphandlingsgruppens möten kommer att användas som ett forum för att sprida information om exempelvis ny lagstiftning eller nya riktlinjer och mallar.

Systemstöd

Kommunen använder E-avrop som stödsystem för att genomföra upphandlingar. Avtal över direktupphandlingsgränsen ska registreras i E-avrop. Kommunen har inte tagit något beslut om att samtliga avtal ska registreras i E-avrop.

Upphandlingarna kan registreras i stödsystemet av Serkon eller den medarbetare som genomför upphandlingen. Det förekommer även att upphandlingar annonseras av externa leverantörer, i de fall som juridisk kompetens anlitas.

Avtalsdatabasen administreras av Serkon men det är tjänstepersonen som genomför upphandlingen som ansvarar för att avtalet registreras. Serkon gör årligen en kontroll över att kontaktuppgifterna till avtalsansvarig är korrekta. Kontaktuppgifterna används för att skicka ut automatiska påminnelser när avtalet är på väg att löpa ut.

I upphandlingsprocessen anges kraven på direktupphandlingar samt vilken dokumentation som ska registreras. Alla beslut om inköp enligt delegeringsordningen ska anmälas och registreras i ärendehanteringssystemet

W3D3. För direktupphandlingar under 100 000 kronor kan dokumentation arkiveras vid den upphandlande enheten.

I resultatet av granskningens dataanalys framkommer att det finns 278 avtal i avtalsdatabasen. Under 2022 har kommunen gjort inköp på över 100 000 kr från 303 leverantörer där det saknas matchning mot avtalsdatabasen. Avtal som inte finns i avtalsdatabasen behöver inte betyda att det saknas avtal. Avtalen kan finnas sparade lokalt på verksamhetens server eller i pärmar.

Kommunen använder sig av ekonomisystemet Unit4 ERP sedan 2018. Alla leverantörer och utbetalningar hanteras via systemet. Därtill använder sig även kommunen av systemet Inyett för att granska sina betalfiler. Innan en ny leverantör läggs upp i ekonomisystemet görs en kontroll via Inyett. Serkon får en indikation om något skulle avvika som exempelvis om F-skatt saknas, om företaget inte är momsregistrerat eller har stora skulder. Vid indikationer kontaktar Serkon företaget samt informerar beställaren av varan eller tjänsten.

Systemet kontrollerar även samtliga betalningar utifrån ett antal indikationer. Indikationerna utgörs av bland annat ekonomisk rating, avvikande belopp och dubbelbetalningar. Systemet möjliggör även för genomförandet av kreditupplysningar.

Uppföljning

I kommunens upphandlingsprocess framgår det att tjänstepersonen som genomfört upphandlingen även ansvarar för uppföljning av avtal och avtalstrohet. Det framgår ingen ytterligare beskrivning över omfattning eller frekvens.

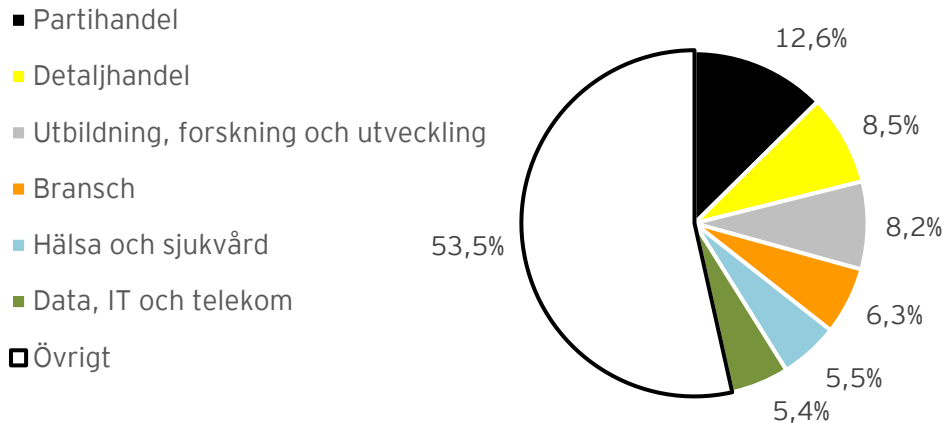
lakttagelser från registeranalys

Kommunens har gjort utbetalningar till 1 718 leverantörer 2022⁶. Transaktionslistan för 2022 innehåller 1 638 unika organisationsnummer. Det finns därmed 80 rader som exempelvis saknar organisationsnummer eller att samma organisationsnummer finns registrerat på flera leverantörer.

I nedanstående diagram framgår kommunstyrelsens inköp fördelat per kategori:

⁶ Utbetalningarna omfattar huvudsakligen betalning av fakturor. Det förekommer även andra typer av utbetalningar som exempelvis bidrag.

Fördelning mellan kategorier



Registeranalysen har även omfattat en jämförelse mellan transaktionslistan och kommunstyrelsens avtalsdatabas. Enligt registeranalysen finns det 278 avtal i avtalsdatabasen. Transaktionslistan innehåller därmed 1 440 leverantörer där det saknas matchning mot avtalsdatabasen. Att det saknas matchning mot avtalsdatabasen behöver inte nödvändigtvis betyda att det saknas avtal. Avtalen kan finnas sparade lokalt på verksamhetens server eller i pärmar.

278
Antal avtal

lakttagelser från stickprovsundersökningen

I tabellen nedan redovisas resultaten från stickprovsundersökningen. Endast avvikelser kommenteras. Fakturerade belopp avser januari-december 2022.

Enligt LOU ska en upphandlande myndighet dokumentera genomförandet av en direktupphandling om upphandlingens värde uppgår till minst 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden. Kommunstyrelsen har en framtagen dokumentationsblankett som ska användas vid direktupphandling.

Transaktionsregistret omfattar samtliga utbetalning från Vellinge kommun. Registret omfattar även utbetalningar till ej upphandlade verksamheter till exempel fristående för- och grundskolor, gymnasieskolor, bidrag till föreningar och bostadsanpassningar, särskilda beslut i kommunstyrelsen och nämnderna. "

Under 2022 har kommunen gjort inköp/utbetalningar för sammanlagt 1,6 miljarder kr, varav de 50 största leverantörerna står för 1,3 miljarder. 68 procent av betalningsmottagarna har en till fem utbetalningar under 2022.

Inköp över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat	Köpet avser	Kommentar
Furnissör i Höllviken AB	1 mnkr	Gåvokort	Vi har tagit del av ett avtal om gåvokort. Avtalet är undertecknat i oktober 2022. Vi har inte tagit del av anbudsutvärdering eller tilldelningsbeslut.
Kinnarps AB	1,5 mnkr	Möbler	Leverantören ingår i ADDA:s ramavtal för möbler. Vellinge kommun är avropsberättigade på avtalet.
Swedlock AB	5,4 mnkr	Digitala låssystem	Avtal tecknades 2022-09-15 och gäller t.om. 2025-09-14. Vi har tagit del av samtliga efterfrågade underlag för upphandlingen.
Förvaltnings AB Kajutan i Malmö	2,6 mnkr	Hysesavtal	Upphandlingen avser ett hyresavtal.
Alcocontrol	1,1 mnkr	Vattenprover	Vi har tagit del av ett avtal från 2007-05-01 till 2007-10-01. Avtalet kunde förlängas två år till och med oktober 2009. Vi har tagit del av e-postkorrespondens som visar att den senaste avtalsförlängningen genomfördes 2013. Vi har även tagit del av ett avtal från 2013-03-15 till 2015-03-31. Avtalet förlängs automatiskt om det inte sägs upp 2 månader innan avtalstids utgång. Vi har efterfrågat anbudsutvärdering och tilldelningsbeslut men inte tagit del av dessa.
Sweco	1,1 mnkr	Besiktningmän /-kvinnor	Avtalet tecknades i juni 2019 och gällde i ett år med möjlighet att förlänga avtalet tre gånger á ett år. Vi har tagit del av en avtalsförlängning som gäller till och med juni 2023. Vi har tagit del av samtliga efterfrågade underlag för upphandlingen.

Inköp under direktupphandlingsgränsen (700 000 tkr)

Leverantör	Fakturerat	Köpet avser	Kommentar
Rantzows Sport AB	679 tkr	Sport- utrustning ⁷	Vi har inte tagit del av något avtal eller underlag som visar att det har genomförts en direktupphandling. Vi har tagit del av en orderbekräftelse från 2023 som uppgår till cirka 1 mnkr.
PRO Golf 2000	532 tkr	Avtal golf- gymnasium	Vi har tagit del av ett avtal avseende perioden 2022-08-01 - 2024-07-31. Inköpen har inte upphandlats. Enligt uppgift från verksamheten avser inköpen specialkompetens och uppges därmed vara svårt att konkurrensutsätta.
Almedahls	373 tkr	Yrkeskläder för kök, städ och vård	Leverantören ingår i ADDA:s ramavtal för möbler. Vellinge kommun är avropsberättigade på avtalet sedan 2022.
MPR Lifts AB	252 tkr	Liftar ⁸	Vi har inte tagit del av något avtal eller underlag som visar att det har genomförts en direktupphandling. Inköpen avser bostadsanpassning där det råder ett något osäkert rättsläge. Utifrån våra erfarenheter brukar kommunerna konkurrensutsätta inköpen och ta in offerter från mer än en leverantör för att säkerställa marknadsmässiga priser.

Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll av att kommunens riktlinjer och gällande regelverk efterlevs vid upphandlingar. Genomförd stickprovsundersökning visar att dokumentation saknas helt eller delvis för flera stickprov. Vi bedömer att kontrollaktiviteterna för att säkerställa att upphandlingarna konkurrensutsätts och dokumenteras behöver stärkas påtagligt.

Det är positivt att kommunens styrdokument fastställer vem som ansvarar för att avtalen registreras i avtalsdatabasen. Samtidigt visar stickprovsgranskningen att det förekommer leverantörer där det saknas avtal. En uppdaterad avtalsdatabas är en förutsättning för att kommunens medarbetare ska ha förutsättningar att använda

⁷ Enligt företagets hemsida levererar företaget sportutrustning till skolor, idrottshallar och föreningar

⁸ Enligt företagets hemsida levererar företaget trapphissar vid bland annat bostadsanpassning.

de leverantörer som kommunen har tecknat avtal med. Enligt kommunens interna riktlinjer ska direktupphandlingar dokumenteras i särskild blankett. Det är därför en brist att samtliga granskade direktupphandlingar saknar blanketten.

Därtill noterar vi att det tog lång tid innan vi kunde ta del av flertalet av underlagen som efterfrågades till stickprovsundersökningen. Initialt efterfrågades underlag för stickprovsundersökningen i början på maj 2023. Efter flera kompletteringsförfrågningar inkom de slutliga underlagen i slutet av oktober 2023. Vid tidpunkt för granskningens färdigställande saknas fortfarande visst efterfrågat underlag.

4. Slutsats

Genomförda stickprov visar att gällande regelverk och kommunens riktlinjer inte efterlevs och att det finns allvarliga brister i granskade upphandlingar. I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen noteras att det saknas tillräcklig dokumentation samt konkurrensättning i flera fall.

För att nå en hög grad av efterlevnad gentemot såväl lagstiftning som kommunala styrdokument är det viktigt att dessa förankras väl hos medarbetare i kommunens respektive verksamheter. Lika så är det viktigt att det är tydligt vilka förväntningar och krav som ställs på hur inköp av varor och tjänster ska genomföras. Genomförda stickprov visar på brister och därmed ett behov av förändring i hur dessa frågor uppmärksammas. Det är viktigt att det råder en organisationskultur där vikten av LOU framhålls för att göra lagstiftningen till en naturlig del i inköpsprocesserna.

Ansvarsfördelningen i kommunen är tydlig men därmed inte nödvändigtvis ändamålsenlig. Stickprovsundersökningen visar på brister och vi bedömer därmed att ansvarsfördelningen gällande upphandlingar bör ses över. Utbildningar bör med fördel bli obligatoriska för de som ska genomföra inköp i kommunens namn. Det kan inte vara den enskilde medarbetarens ansvar att trots avsaknad av upphandlingskompetens ha förståelse för sitt eget utbildningsbehov.

Vi ser positivt på att upphandlingsgruppen har startats upp efter att ha varit vilande under en längre tid. Lika så bedömer vi att nämndernas upphandlingsplaner ger en överskådlig bild över vilka upphandlingar som behöver genomföras framöver. Granskningens stickprovsundersökning visar dock att dokumentation saknas helt eller delvis för flera stickprov.

Vi bedömer att kommunen via risk-och väsentlighetsanalyser och interna kontrollplaner har en struktur för arbetet med intern kontroll. Samtidigt visar granskningen att kommunstyrelsen inte har säkerställt en tillräcklig intern kontroll i upphandlingsprocessen och följsamheten till LOU. Kommunstyrelsen behöver dels säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och interna riktlinjer dels att kommunen gör inköp från de leverantörer som kommunen har tecknat avtal med. En uppdaterad avtalsdatabas är en förutsättning för att kommunens medarbetare ska ha förutsättningar att använda sig av rätt leverantörer. Vi vill särskilt betona vikten av en god intern kontroll i upphandlingsprocessen mot bakgrund av att en så pass stor del av kommunens verksamhet bedrivs av uppdragsföretag.

Revisionsfråga	Svar
Följer kommunstyrelsen lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt och är dessa styrande dokument uppdaterade?	Nej. Genomförd stickprovsundersökning visar att flera stickprov saknar dokumentation helt eller delvis.

<p>Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?</p>	<p>Det finns styrdokument som beskriver ansvarsfördelningen avseende upphandlingar samt hur upphandlingarna ska genomföras. Samtidigt visar granskningen att det finns brister i följsamheten till interna riktlinjer och LOU.</p>
<p>Säkerställer kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuds ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?</p>	<p>Nej. Vi ser positivt på att upphandlingsgruppen har återupptagit sina möten. Samtidigt bedömer vi att det saknas former för att säkerställa att ansvariga ges tillräcklig utbildning och stöd.</p>
<p>Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingar och inköpsområdet?</p>	<p>Nej. Granskningen visar på omfattande brister i dokumentation av upphandlingar.</p>

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling.
- ▶ Att i enlighet med kommunstyrelsens ansvarsområde i reglementet och interna processbeskrivningar samordna kommunens upphandlingsarbete och därmed verka för att frågor gällande upphandling i enlighet med LOU samt kommunens riktlinjer och policys uppmärksammas i kommunen.
- ▶ Se till att det upprättas dokumentation vid upphandlingar i enlighet med regelverken och följa upp att så sker.
- ▶ Se till att avtal registreras i avtalsdatabasen.
- ▶ Se till att anställda som genomför upphandlingar har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.

Anna Färdig
EY

Viktoria Wedbäck Pizevska
EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Kanslichef
- ▶ Ekonomidirektör
- ▶ Serkon konsultchef redovisning
- ▶ Serkon verksamhetskonsult
- ▶ Serkon upphandlingskonsult

Analyserade dokument

- ▶ Delegeringsordning för kommunstyrelsen 2023
- ▶ Dokumentationsblankett för direktupphandling 2019
- ▶ Instruktion för direktupphandling 2019
- ▶ Mall upphandlingsplan
- ▶ Upphandlingsplan för kommunstyrelsen 2023 med plan för 2024-2025
- ▶ Bilaga upphandlingsplan kommunstyrelsen 2023 med plan för 2024-2025
- ▶ Upphandlingsplan för tekniska nämnden 2023 med plan för 2024-2025
- ▶ Upphandlingsplan för omsorgsnämnden 2023 med plan för 2024-2025
- ▶ Upphandlingsplan för utbildningsnämnden 2023 med plan för 2024-2025
- ▶ Reglemente kommunstyrelsen
- ▶ Vellinge kommuns upphandlingspolicy
- ▶ Vellinge kommun upphandlingsprocess
- ▶ Intern kontrollplan 2022 och 2023 kommunstyrelsen, tekniska nämnden, omsorgsnämnden och utbildningsnämnden
- ▶ Reglemente för intern kontroll Vellinge kommun 2023-2026

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

De grundläggande principerna är att offentlig verksamhet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt, vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

- ▶ Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
- ▶ Kostnad
- ▶ Pris

När upphandlande myndigheter och enheter (upphandlande organisationer) inom offentlig sektor gör inköp måste de följa vissa bestämmelser för att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen. Detta framgår av reglerna för offentlig upphandling. Offentlig upphandling finns till för att ta tillvara på en rad samhällsintressen, bl.a. främja kostnadseffektivt användande av skattemedel.

Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling. Enligt 19 a kap. 11§ så ska en upphandlande myndighet dokumentera genomförandet av en direktupphandling om upphandlingens värde uppgår till minst 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

Reglemente för intern kontroll Vellinge kommun 2023-2026

Kommunens reglemente för intern kontroll syftar till att säkerställa att styrelser och nämnder upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll. De ska med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande övergripande mål uppnås:

- ▶ Verksamheten bedrivs ändamålsenligt och kostnadseffektivt
- ▶ Tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten

- ▶ Efterlevnad av lagar, föreskrifter, riktlinjer och instruktioner är tillfredsställande

Resultatet av uppföljningen av den interna kontrollen ska, med utgångspunkt från antagen plan, löpande/periodiskt rapporteras till nämnden.

Nämnden ska meddela sin fastställda interna kontrollplan till kommunstyrelsen. Nämnden ska i samband med verksamhetsberättelsens inlämnande rapportera resultatet från uppföljningen av den interna kontrollen till kommunstyrelsen. Rapportering ska samtidigt ske till kommunens revisorer. Allvarliga brott och brister i den interna kontrollen ska omedelbart rapporteras till kommunstyrelsen.