

Tyresö kommun

Uppföljande granskning avseende

*Granskning av upphandlingsprocessen
i förhållande till LOU*



Building a better
working world



Building a better
working world

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och omfattning.....	3
1.3. Genomförande	3
2. Granskning av upphandlingsprocessen i förhållande till LOU	4

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna följt upp en av de fördjupade granskningar som genomfördes i Tyresö kommun under revisionsåret 2022. I tabellen redovisas en sammanställning av uppföljningen med angivelse av huruvida åtgärder vidtagits till följd av lämnade rekommendationer.

Granskning	Antal rekommendationer	Åtgärdad		
		Ja	Delvis	Nej
Granskning av upphandlingsprocessen i förhållande till LOU	7	1	1	5

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna granskar kommunstyrelsen och nämndernas verksamheter genom grundläggande granskning samt fördjupade granskningar inom utvalda områden. Revisorerna har för avsikt att följa upp utvalda granskningar som genomfördes under 2022. Revisorernas sakkunniga biträde följer upp granskningarna och sammanfattar resultatet i en rapport.

1.2. Syfte och omfattning

Syftet med granskningen är att följa upp de åtgärder som vidtagits inom identifierade förbättringsområden samt att utvärdera vilka resultat som uppnåtts. Granskningen omfattar uppföljning av:

- ▶ Granskning av upphandlingsprocessen i förhållande till LOU (2022)

1.3. Genomförande

Utifrån granskningsrapport, missiv och nämndernas svar kartläggs de åtgärder som vidtagits enligt rekommendationerna genom dokumentgranskning samt kontakt med nyckelpersoner inom förvaltningarna.

2. Granskning av upphandlingsprocessen i förhållande till LOU

Granskningen av upphandlingsprocessen i förhållande till LOU genomfördes under hösten 2022. Syftet var att bedöma huruvida det föreligger en ändamålsenlig intern kontroll i kommunstyrelsen, samtliga nämnder och Tyresö Bostäder, avseende genomförande av upphandlingar enligt LOU.

Revisorernas sammanfattande bedömning var att kommunkoncernen inte har säkerställt en ändamålsenlig intern kontroll avseende genomförandet av upphandlingar enligt LOU samt gällande styrdokument.

I granskningen konstaterades att upphandlingsfrågan varit nedprioriterad i kommunen, vilket medfört bristande styrning och uppföljning. Upphandlingsenheten är underbemannad på grund av hög personalomsättning och felprioriteringar av personalresurser efter omorganisering 2020. Detta medför att förvaltningarna inte blivit erbjudna nödvändigt stöd och att nämnderna inte uppfyllt krav i enlighet med styrande dokumentation. Kunskapen om LOU och upphandlingsprocessen bedöms i granskningen som förhållandevis låg inom verksamheterna och det saknades certifierade inköpare och avtalscontrollers inom förvaltningarna. Granskningen visade att ansvarsfördelningen mellan Tyresö kommun och Tyresö Bostäder varit tydlig och nedprioriterad.

Varken nämnder eller styrelserna hade genomförts adekvata riskanalyser för att minska och värdera riskerna för bristande följsamhet till LOU. Detta identifierades som en brist som kan leda till bristande styrning och otillräckliga kontrollaktiviteter för att upptäcka och åtgärda brister. Kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning bedömdes som bristfälliga. Avsaknaden av ett spendanalysverktyg medförde även att uppföljningen av avtal, inköp och avtalstrohet försvårades. Bedömningen var att de granskade nämnderna/styrelserna inte fullt ut efterlever upphandlingslagstiftningen och kommunens styrdokument. Granskningens stickprov visade på allvarliga brister inom upphandlingsområdet och det bedömdes föreligga risk för att flera inköp som genomförts varit otillåtna direktupphandlingar.

Under 2022 påbörjades en positiv utvecklingsprocess och det ansågs nödvändigt att prioritera upphandlingsprocessen för att hantera kommunens upphandlingsbehov och öka medvetenheten om LOU.

Utifrån granskningens iakttagelser lämnades följande rekommendationer till kommunstyrelsen och samtliga nämnder:

1. Säkerställ att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftningen samt kommunens styrande dokument.
2. Stärk den interna kontrollen och uppföljningen avseende kommunens totala inköp för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i kommunen.

Kommunstyrelsen rekommenderades att:

3. Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp, upphandling och avtalsuppföljning och implementera dessa i kommunen skyndsamt.
4. Upprätta ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning som innehåller tydliga rutiner för att anpassa, planera och genomföra uppföljningen, samt utvärdera avtalsperioden.
5. Säkerställa att kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning är ändamålsenliga samt överväga att implementera ett spendanalysverktyg.

Samtliga nämnder rekommenderades att:

6. Säkerställa att det finns en uppdaterad upphandlingsplan utifrån genomförd behovsanalys enligt vad som anges i kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy.

Styrelsen i Tyresö Bostäder AB rekommenderades att:

7. Säkerställa att det påbörjade förändringsarbetet rörande inköp och upphandling fortskrider skyndsamt och att det prioriteras den närmaste tiden.

Nedan redogörs för kommunstyrelsens, nämndernas och Tyresö Bostäders svar på granskningen 2022 och iakttagelser i samband med den uppföljande granskningen 2024 per rekommendation. Kommunstyrelsen och nämnderna inkom med ett svar på revisorernas skrivelse den 5 maj 2023. Tyresö Bostäder inkom med ett svar på revisorernas skrivelse den 21 april 2023.

Rekommendationer riktade till kommunstyrelsen och samtliga nämnder

Rekommendation 1:

Säkerställa att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftningen samt kommunens styrande dokument

Kommunstyrelsens och nämndernas svar 2022

Förslag på revidering av inköps- och upphandlingspolicy finns framtagen och målsättningen är att policyn ska fastställas av kommunfullmäktige under hösten 2023. Riktlinjer för inköp och upphandling samt riktlinje för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal är under framtagande inför fastställande av kommunstyrelsen under hösten 2023.

Iakttagelser 2024

Revidering av inköps- och upphandlingspolicyn samt framtagandet av riktlinjer för inköp och upphandling, inklusive uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal pågår. Arbetet förväntas vara färdigställt i början av 2025. Inköps- och upphandlingspolicyn planeras att antas i samband med kommunplan, i juni 2025.

Rekommendation 2:

Stärka den interna kontrollen och uppföljning avseende kommunens totala inköp för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i kommunen.

Kommunstyrelsens och nämndernas svar 2022

Styrande policy och riktlinjer är under framtagande och kommer att fastställas under hösten 2023. Fram till dess att nya verktyg och system är implementerade kommer kommunen att använda en modul i upphandlingsverktyget för direktupphandling samt CLM¹ för avtalsuppföljning med start hösten 2023. För att certifierade inköpare ska kunna genomföra direktupphandlingar i verktyget är en utökning av licenser nödvändigt.

Upphandlingsenheten och ekonomistaben ansvarar för utbildning av certifierade inköpare. När en medarbetare har blivit certifierad får de tillgång till direktupphandlingsmodulen i

¹ Ett Contract Life Management (CLM) system automatiserar och effektiviserar hela avtalsprocessen, från skapandet till undertecknandet till den löpande hanteringen av skyldigheter och eventuell förlängning av avtalet.

upphandlingsverktyget samt e-handelssystemet Proceedo.²

lakttagelser 2024

Det nya avtalet med e-handelssystemet Proceedo kommer att medföra nya funktioner som kan nyttjas, exempel är inköpsbudget och förnyad konkurrensutsättning. Samarbetet mellan upphandlingsenheten och ekonomistaben har fördjupats.

Tyresö håller på att implementera avtalshanteringsystemet Complete Control, ett systemstöd för avtalsuppföljning som ska underlätta för enheterna att få kontroll och struktur över avtal samt uppföljningsinsatser. Samhällsbyggnadskontoret, äldre- och omsorgsförvaltningen samt arbetsmarknads- och socialförvaltningen är de första som kommer att pröva systemstödet.

Utbildningen av certifierade inköpare har ännu inte genomförts, men vissa inköpare har fått en mer allmän utbildning om LOU, avtalsuppföljning och välfärdsbrottslighet. För närvarande finns cirka 480 beställare och alla har genomgått en digital utbildning med certifieringsfrågor. Samtliga beställare behöver klara certifieringsfrågorna, de som inte lyckas erbjuds ytterligare utbildning innan de får tillträde till system.

Alla enheter ska ansvara för både aktiv och reaktiv uppföljning. Upphandlingsenheten genomför kontroller av rating och uteslutningsgrunder både vid uppstart och löpande. Arbete med att utveckla riktlinjer, rutiner och systemstöd leds av avtalscontroller vid upphandlingsenheten. Avtalscontrollern deltar även i utbildning av olika verksamheter för att öka kunskapen och förståelsen kring avtalsuppföljning.

Rekommendationer riktade till kommunstyrelsen

Rekommendation 3:

Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp, upphandling och avtalsuppföljning och implementera dessa i kommunen skyndsamt.

Kommunstyrelsens svar 2022

I den reviderade riktlinjen för inköp och upphandling kommer det tydligt framgå hur upphandlingsplaneringen ska genomföras för att säkerställa att det finns tillräckligt med tid och resurser för att utföra de upphandlingar som anmälts. Riktlinjen ska även ange att varje verksamhet ska ha en certifierad inköpare som ansvarar för att göra beställningar i kommunens e-handelssystem och för direktupphandlingar upp till 700 000 kronor. Antalet certifierade inköpare begränsas till ett fåtal medarbetare per förvaltning, kontor eller stab.

Förnyade konkurrensutsättningar inom ramavtal sker i samarbete mellan verksamheten och upphandlingsenheten.

lakttagelser 2024

Revidering av riktlinje för inköp och upphandling är under framtagandet och förväntas bli färdigställt i mitten av 2025.

Rekommendation 4:

Upprätta ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning som innehåller tydliga rutiner för att

² Proceedo är ett system som används för att hantera inköpsprocesser och fakturering. Det är utformat för att effektivisera och automatisera olika steg i inköpskedjan, från beställning till betalning.

anpassa, planera och genomföra uppföljningen, samt utvärdera avtalsperioden.

Kommunstyrelsens svar 2022

I den reviderade riktlinjen för inköp och upphandling, samt i riktlinjen för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal, kommer processbeskrivning, ansvars- och uppgiftsfördelning att framgå tydligt. Genom att kategorisera avtal utifrån risk ska kommunen fokusera på att följa upp verksamhetskritiska och komplexa avtal. En rutin och checklista för denna kategorisering har tagits fram.

lakttagelser 2024

Ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning saknas. I avtalshanteringsystemet Complete Control kommer avtal att kunna kategoriseras och klassificeras. Varje avtal ska ha en avtalsansvarig som ansvarar för uppföljningen. För närvarande är dessa roller inte definierade eller tilldelade, och ansvarsfördelningen för uppföljningen är inte tydlig. Under våren 2025 kommer utbildning i avtalshanteringsystemet Complete Control att genomföras.

Ett projekt för att förebygga och öka medvetenheten kring välfärdsbrott pågår med representanter från upphandlingsenheten, ekonomienheten och förvaltningar. En utsedd projektledare ansvarar för att leda det fortsatta arbetet inom respektive verksamhet.

Rekommendation 5:

Säkerställa att kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning är ändamålsenliga samt överväga att implementera ett spendanalyssystem.

Kommunstyrelsens svar 2022

En förstudie pågår inför upphandlingen av ett nytt e-handelssystem, med planerad implementering under 2024. En förstudie kommer även att påbörjas under 2023 inför upphandling av ett nytt upphandlingsverktyg. För att kunna genomföra spendanalyser systematiskt och strukturerat krävs ett spendanalyssystem. Under hösten 2023 kommer en förstudie att påbörjas för upphandlingen av ett nytt spendanalyssystem, med förväntad implementering under 2024. Riktlinje för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal kommer att revideras och fastställas av kommunstyrelsen under hösten 2023.

Fram till dess att nya verktyg och system är implementerade kommer kommunen att använda modulen i upphandlingsverktyget för direktupphandlingar samt CLM för avtalsuppföljning med start hösten 2023. För att certifierade inköpare ska kunna genomföra direktupphandlingar i verktyget är en utökning av licenser nödvändig.

Kommunen undersöker även möjligheten att fler ramavtal ska kunna beställas genom det befintliga e-handelssystemet. Under 2023 genomförs ett begränsat antal spendanalyser, och för närvarande genomförs en spendanalys för barn- och utbildningsförvaltningen. Med start 2024 kommer avtalscontrollern vid upphandlingsenheten årligen att genomföra spendanalyser av inköp per förvaltning samt följa upp att beslutade åtgärder genomförs.

lakttagelser 2024

Under 2023 genomfördes två manuella spendanalyser under ledning av avtalscontrollern. Utan ett dedikerat verktyg fungerade detta mindre bra. Under 2024 låg fokus på förstudien och upphandlingen av ett spendanalyssystem, med målsättningen var att verktyget skulle vara i bruk i januari 2025.

Upphandlingen av spendanalyssystemet skulle ha genomförts under 2024, men stoppades i december samma år på grund av interna brister i underlaget. En ny upphandling kommer att annonseras under 2025. Det nya e-handelssystemet Proceedo har dock upphandlats och implementerats. Arbetet pågår för att på sikt kunna använda avtalshanteringsystemet

Complete Control vid avtalsuppföljning.

Rekommendation riktad till samtliga nämnder

Rekommendation 6:

Säkerställa att det finns en uppdaterad upphandlingsplan utifrån genomförd behovsanalys enligt vad som anges i kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy.

Nämndernas gemensamma svar 2022

I den reviderad riktlinje samt policy för inköp och upphandling ska det framgå hur upphandlingsplanering ska utformas för att säkerställa att det finns tid och resurser för att utföra de upphandlingar som anmäls. Följande kommer att framgå:

- Anmälan om upphandlingsstöd inför nytt verksamhetsår ska vara upphandlingsenheten tillhanda i september månad året innan.
- Anmälan under verksamhetsåret ska ske minst sex (6) månader innan förväntad start.
- Upphandlingsenheten svarar för att ramavtalsupphandlingar finns med i upphandlingsplanen
- Upphandlingschef föredrar upphandlingsplan för kommunledningen och på centralt samverkansmöte, två gånger per år, i december inför nytt verksamhetsår och i juni under verksamhetsåret.

lakttagelser 2025

Upphandlingsplan för 2025 är under framtagande. Beslut om eventuella prioriteringar kommer att fattas av kommunledningsgruppen. En genomlysning av resurser och behov kommer att genomföras av den tillförordnade upphandlingschefen med anledning av att ordinarie upphandlingschef är frånvarande.

Rekommendation riktad till Tyresö Bostäder

Rekommendation 7:

Säkerställa att det påbörjade förändringsarbetet rörande inköp och upphandling fortskrider skyndsamt och prioriteras den närmaste tiden.

Tyresö Bostäders svar 2022

Arbetet med att utveckla en åtgärdsplan för inköp och upphandling samt förbättra företagets systemstruktur för systematisk avtalsuppföljning pågår. All personal ska få grundläggande utbildning om reglerna för bolag som omfattas av LOU. Tydliga rutiner för inköp och en upphandlingspolicy, inklusive riktlinjer för både upphandling och direktupphandling, ska utarbetas.

Upphandling och inköp ska planeras i god tid, och en plan för kommande upphandlingar ska upprättas. Varje upphandling ska ha ett beslutsunderlag och en koppling till den fastställda budgeten. En strategisk behovsanalys ska föregå all upphandlingsplanering för att säkerställa att upphandlingar och ramavtal är optimalt utformade för verksamhetens ekonomiska och framtida behov. Rutiner och instruktioner för dokumentation av avtal och en avtalsdatabas, inklusive påminnelser om avtalsförlängningar, ska utvecklas.

Från och med den 1 januari 2023 ska en ny organisationsstruktur och delegationsordning, inklusive upphandlingspolicy, implementeras. Detta inkluderar systemutveckling för uppföljning av avtalstrohet och skapandet av en avtalsdatabas. En upphandlingsplan som täcker hela bolagets behov av nya upphandlingar och avtal har tagits fram.

Arbetet pågår för att fastställa vilka upphandlingar som ska genomföras tillsammans med Tyresö kommun, med egna resurser eller genom externa konsulter. Ett samarbetsavtal håller på att utarbetas för att reglera det gemensamma upphandlingsarbetet mellan Tyresö Bostäder och kommunen. Styrelsen följer löpande upp arbetets fortskridande vad gäller kontroll och uppbyggnad av strukturkapital.

lakttagelser 2024

En åtgärdsplan har utvecklats, vilket har resulterat i ökad kunskap om avtal, förbättrad beställningsprocess och effektivare uppföljning av avtal. I november 2023 anställdes en inköpsansvarig med ansvar för att hantera avtal samt upprätta processer och rutiner för inköp och upphandling. Personal har genomgått gemensamma utbildningar, och utbildningsmaterial finns tillgängligt på intranätet. LOU inkluderas i kompetensutvecklingen, och det uppges vara av vikt att alla medarbetare förstår vikten av att dokumentera inköpsprocessen och säkerställa konkurrensutsättning. Beställare deltar även i en tvådagars utbildning om LOU.

Tyresö Bostäder har tagit fram en projektplan som inkluderar alla projektledare, chefer, ekonomer och inköpsansvariga. Planen innehåller information om kommande projekt, avtal, budget och ytterligare detaljer. En mall för hur en strategisk behovsanalys ska formuleras har också utvecklats. Alla avtal finns samlade i avtalsdatabasen E-avrop, som erbjuder funktioner som påminnelser, avtalsförlängningar och avtalsuppföljning. E-avrop underlättar systematisk och regelbunden uppföljning av avtal.

En inköps- och upphandlingspolicy med tydlig prioritetsordning och tillhörande riktlinjer har upprättats och finns tillgängliga på intranätet. Tyresö Bostäder har även tagit fram en ny upphandlingsplan för 2024–2028. Organisationsstruktur och delegationsordning har reviderats och implementerats.

Arbetet med att utveckla ett samarbetsavtal för att förbättra det gemensamma upphandlingsarbetet mellan Tyresö Bostäder och Tyresö kommun pågår fortfarande. Parterna träffas och samverkar varje kvartal, samtliga möten protokollförs.

Sammanfattande bedömning

Rekommendation	Åtgärdad			Kommentar
	Ja	Delvis	Nej	
Rekommendation 1: Säkerställa att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftningen samt kommunens styrande dokument.			X	Arbete pågår med att revidera inköps- och upphandlingspolicyn samt att ta fram riktlinjer som reglerar inköp och upphandling samt styrande dokument för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal utifrån upphandlingslagstiftningen. Samtliga styrande dokument förväntas vara färdigställda i mitten av 2025.
Rekommendation 2: Stärka den interna kontrollen och uppföljning avseende kommunens totala inköp för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i kommunen.		X		Ett nytt e-handelssystem, Proceedo, har implementerats och medfört funktioner som underlättar budgetering och kontroller vid konkurrensutsättning. Arbete pågår för att implementera ett nytt systemstöd för avtalsuppföljning och struktur. Utbildning av certifierande inköpare har ännu inte genomförts. Det noteras att vissa inköpare har fått en mer allmän utbildning om LOU, avtalsuppföljning och välfärdsbrott.
Rekommendation 3: Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp, upphandling och avtalsuppföljning och implementera dessa i kommunen skyndsamt.			X	Revidering av riktlinjer och policy för inköp och upphandling pågår och förväntas bli färdigställt i mitten av 2025.
Rekommendation 4: Upprätta ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning som innehåller tydliga rutiner för att anpassa, planera och genomföra uppföljningen, samt utvärdera avtalsperioden.			X	Ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning har inte upprättats. I avtalshanteringssystemet Complete Control kommer det vara möjligt att kategorisera och klassificera avtal. Systemstödet är dock inte fullt ut implementerat och utbildning i hur systemet ska tillämpas kommer att genomföras under våren 2025.
Rekommendation 5: Säkerställa att kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning är ändamålsenliga samt överväga att implementera ett spendanalysverktyg.			X	E-handelssystemet Proceedo har implementerats och används för att hantera inköpsprocesser och fakturering. Avtalshanteringssystemet, Complete Control, förväntas underlätta processerna för avtalshantering, riskvärdering och kategorisering när det är implementerat.

				Upphandling av ett spendanalysverktyg skulle ha genomförts under 2024, detta stoppades i december samma år med anledning av interna brister i underlaget. En ny upphandling kommer att genomföras under 2025. Manuella spendanalyser har genomförts, dessa upplevs dock ineffektiva utan ett dedikerat verktyg.
Rekommendation 6: Säkerställa att det finns en uppdaterad upphandlingsplan utifrån genomförd behovsanalys enligt vad som anges i kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy.			X	Upphandlingsplan har inte uppdaterats, det pågår dock ett arbete för att ta fram en upphandlingsplan. Formerna för upphandlingsplanering kommer delvis att framgå i riktlinjer samt policy för inköp och upphandling som kommer att vara färdigställda i mitten av 2025.
Rekommendation 7: Säkerställa att det påbörjade förändringsarbetet rörande inköp och upphandling fortskrider skyndsamt och prioriteras den närmaste tiden.	X			Åtgärdsplan har utvecklats vilket har resulterat i ökad kunskap om avtal, förbättringar gällande beställningsprocess och uppföljning av avtal. Inköpsansvarig har varit anställd sedan november 2023 med ansvar för att hantera avtal och utveckla processer/rutiner för inköp samt uppföljning. Tyresö Bostäder har försäkrat kompetensutveckling inom LOU och utbildningsmaterial finns tillgängligt på intranätet. Inköps- och upphandlingspolicy med prioritetsordning och tillhörande riktlinjer har upprättats och finns tillgänglig för medarbetare på intranätet. En upphandlingsplan för 2024–2028 har också upprättats. Det pågår fortsatt ett arbete med att utveckla ett samarbetsavtal för att förbättra det gemensamma upphandlingsarbetet mellan Tyresö Bostäder och Tyresö kommun.

Tyresö 2025-01-30

Anders More
Certifierad kommunal revisor

Sarah Thorsell
Verksamhetsrevisor