

Kommunstyrelsen

Svar på kommunrevisionens granskning av inköp och avtalstrohet

Förslag till beslut

1. Kommunledningskontorets förslag antas som kommunstyrelsens svar till kommunrevisionen avseende granskningsrapporten.

Förslag till kommunfullmäktige

1. Kommunrevisionens granskning av kommunens inköp och avtalstrohet och kommunstyrelsens svar anmäls och läggs till handlingarna.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har med stöd av KPMG genomfört en granskning av om inköp sker enligt träffade ramavtal, samt om rutiner och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och uppföljda.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar de:

1. Se över och strukturera kommunens styrdokument inom området. En tydlig struktur som utgår från en inköps- och upphandlingspolicy till rutinbeskrivningar skulle förtydliga processen och regelverket.
2. Revidera de interna styrdokument som berör inköp och upphandling utifrån ändring av lagen om offentlig upphandling.
3. Säkerställa att dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med kommunens egna regelverk.
4. Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i samband med direktupphandlingar, genom att tillfråga minst tre leverantörer där så är möjligt.
5. Säkerställa att samtliga i kommunen som har rätt att göra inköp och upphandlingar har aktuell kunskap och förståelse för innebörden av gällande lagar och regelverk. Detta främst avseende direktupphandlingar.

Kommunledningskontoret anser att revisionens synpunkter är befogade.

1. Se över och strukturera kommunens styrdokument inom området. En tydlig struktur som utgår från en inköps- och upphandlingspolicy till rutinbeskrivningar skulle förtydliga processen och regelverket.

Kommunledningskontoret instämmer i att strukturen inom området bör vara tydligare. Under år 2023 kommer en trädstruktur för styrdokument tas fram och gällande regelverk kommer uppdateras med hänsyn till hela koncernen.

2. Revidera de interna styrdokument som berör inköp och upphandling utifrån ändring av lagen om offentlig upphandling.

Kommunledningskontoret instämmer i att styrdokumentet bör uppdateras utifrån gällande lagrum, men den uppdaterade lagen omfattar icke- direktivstyrda upphandlingar och huvudparten av de upphandlingar som görs inom kommunen är direktivstyrda upphandlingar. Därav är inte genomförd lagändring lika genomgripande som om den hade gällt alla upphandlingar. Upphandlingsenheten har haft en workshop rörande de nya reglerna med samtliga medarbetare på enheten och nya malltexter till upphandlingsdokument och avtal har tagits fram.

3–5. Rekommendationer som berör säkerställandet av dokumentation och konkurrens vid direktupphandlingar, samt kunskap och förståelse av gällande lagar och regelverk.

Kommunledningskontoret instämmer med ovanstående rekommendationer och ett arbete som berör dessa synpunkter pågår på upphandlingsenheten. I detta arbete uppdateras gällande mallar och anvisningar, information på internportalen uppdateras, utbildningsinsatser och kontinuerlig kontroll av gällande rutiner kommer genomföras via fakturakontroller.

KOMMUNLEDNINGSKONTORET

Tommy Malm
Kommundirektör

Pia Järnkvist
Ekonomidirektör

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen
Kommunledningskontoret, Ekonomi och kvalitet
Serviceförvaltningen, Bokslut och analys

Kommunrevisionen

Till: Kommunstyrelsen
För kännedom: Samtliga nämnder och
Kommunfullmäktige

Revisionens granskning av inköp och avtalstrohet

Vi har med stöd av KPMG genomfört en granskning av om inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutiner och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och uppföljda. Därutöver har en bedömning av risken för otillåten direktupphandling genomförts.

Bakgrunden till vår granskning är bland annat att inköp och upphandling är en förtroendekänslig verksamhet där bristande följsamhet mot bestämmelser i lag och fullmäktiges riktlinjer kan leda till ökad risk för minskat förtroende för den kommunala verksamheten. Enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling kan brister i följsamhet även leda till skadestånd och/eller upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutiner och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och uppföljda.

Utifrån den genomförda granskningen är vår övergripande bedömning att kommunen i huvudsak säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp.

Granskningen visar samtidigt dock att det är få direktupphandlingar som konkurrensutsätts, vilket vi bedömer medför en risk att kommunen åsidosätter affärsmässigheten genom att inte säkerställa konkurrenskraftiga villkor och priser.

Mot bakgrund av den genomförda granskningen ger vi kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- Se över och strukturera kommunens styrdokument inom området. En tydlig struktur som utgår från en inköps- och upphandlingspolicy till rutinbeskrivningar skulle förtydliga processen och regelverket.
- Revidera interna styrdokument som berör inköp och upphandling utifrån den förändringen av lagen om offentlig upphandling som skett under våren 2022.
- Säkerställa att dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med kommunens egna regelverk.
- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i samband med direktupphandlingar, genom att tillfråga minst tre leverantörer där så är möjligt.
- Säkerställa att samtliga i kommunen som har rätt att göra inköp och upphandlingar har aktuell kunskap och förståelse för innebörden av gällande lagar och regelverk. Detta främst avseende direktupphandlingar.

Granskningens samlade resultat presenteras i bifogad rapport.

Vi emotser kommunstyrelsens yttrande till våra iakttagelser och rekommendationer i bifogad rapport senast 2023-02-15.

Eskilstuna 2022-10-31

För revisorerna i Eskilstuna kommun



Tommy Kvarsell
Ordförande



Majvor Gyllhamn
Vice ordförande



Granskning av inköp och avtalstrohet

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2022-10-25

Antal sidor



Eskilstuna kommun
Granskning av inköp och avtalstrohet

2022-10-25

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1	Bakgrund	4
2	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.1	Revisionskriterier	4
2.2	Metoder	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Lagar som styr inköp och upphandling	6
3.2	Organisation och styrning	7
3.3	Styrning av upphandling och inköp	7
3.4	Avtalstrohet	10
3.5	Direktupphandling	12
4	Slutsats och rekommendationer	14

1 Sammanfattning

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Eskilstuna kommun fått i uppdrag att granska om inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutiner och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och uppföljda. Därutöver en bedömning av risken för otillåten direktupphandling.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i huvudsak säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp. Vi noterar dock att det enligt vår stickprovsgranskning är få direktupphandlingar som konkurrensutsätts och vi bedömer att detta medför en *risk* att kommunen åsidosätter affärsmässigheten genom att de inte säkerställer att de fått konkurrenskraftiga villkor och priser.

Vår bedömning grundar sig i de iakttagelser och bedömningar som gjorts för respektive revisionsfråga, enligt nedan:

Revisionsfråga	Bedömning
Uppvisar nämnder och kommunstyrelsen en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal? (Avsnitt 3.4)	Ja. Vår stickprovsgranskning av fakturor visar att 92 % av kontrollpunkterna är uppfyllda. Vi kan konstatera att det endast för en av de granskade fakturorna saknas ett giltigt avtal.
Genomför nämnder och kommunstyrelsen direktupphandlingar i enlighet med lag och kommunens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas? (Avsnitt 3.5)	Nej. Utifrån vår stickprovsgranskning av genomförda direktupphandlingar har vi noterat brister avseende kommunens dokumentation av direktupphandlingar. Vi noterar dock samtidigt att ett 100-tal direktupphandlingar årligen korrekt dokumenteras i kommunen.
Har nämnder och kommunstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet? Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig? (Avsnitt 3.3)	Ja. Vi bedömer att kommunen vidtagit flera åtgärder för att följa upp inköp systematiskt och på så vis stärka avtalstroheten. Förvaltnings-specifika inköpssamordnare, inköpscontroller med uppföljningsansvar, e-handelssystem (Proceedo) samt analysverktyg (Spent by Axpedia) är alla exempel på åtgärder som samlat borgar för en ändamålsenlig kontroll av kommunens inköp.
Finns tydliga och ändamålsenliga instruktioner och information om inköp och aktuella ramavtal tillgängliga för medarbetare inom kommunen (Avsnitt 3.3)	Delvis. Vi bedömer att kommunens styrdokument och riktlinjer i stort ger en bra information kring inköp och upphandling och att informationen finns tillgänglig för alla på kommunens intranät. Några av dokumenten är dock gamla och strukturen skulle kunna ses över. Även det faktum att en stor förändring av lagen om offentlig upphandling har skett under våren 2022 föranleder en översyn av kommunens styrdokument i sin helhet.



Eskilstuna kommun

Granskning av inköp och avtalstrohet

2022-10-25

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi styrelsen att:

- Se över och strukturera kommunens styrdokument inom området. En tydlig struktur som utgår från en inköps- och upphandlingspolicy till rutinbeskrivningar skulle förtydliga processen och regelverket.
- revidera interna styrdokument som berör inköp och upphandling utifrån den förändringen av lagen om offentlig upphandling har skett under våren 2022.
- Säkerställa att dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med kommunens egna regelverk.
- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i samband med direktupphandlingar, genom att tillfråga minst tre leverantörer där så är möjligt.
- Säkerställa att samtliga i kommunen som har rätt att göra inköp och upphandlingar har aktuell kunskap och förståelse för innebörden av gällande lagar och regelverk. Detta främst avseende direktupphandlingar.

2022-10-25

1 Bakgrund

Inköp och upphandling som genomförs av kommunens verksamheter regleras av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och fullmäktiges beslutade riktlinjer på området. Inköp och upphandling är en förtroendekänslig verksamhet och bristande följsamhet mot bestämmelser i lag och fullmäktiges riktlinjer kan leda till ökad risk för minskat förtroende för den kommunala verksamheten. Enligt lag (2016:1145) om offentlig upphandling kan brister i följsamhet även leda till skadestånd och/eller upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling.

I enlighet med Eskilstunas riktlinje för inköp och upphandling är kommunens verksamheter skyldiga att använda sig av upphandlade ramavtal vid anskaffning av varor eller tjänster. När direktupphandlingar genomförs ska konkurrens tillvaratas. Bland annat ska direktupphandlingar som överstiger ett visst belopp dokumenteras och skriftligt avtal/överenskommelse upprättas. Nämnder och styrelser ska löpande följa upp förvaltningens inköp för att styra mot önskvärda inköpsbeteenden.

2 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Den övergripande revisionsfrågan är om inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutiner och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och uppföljda. Därutöver en bedömning av risken för otillåten direktupphandling.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Uppvisar nämnder och kommunstyrelsen en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal?
- Genomför nämnder och kommunstyrelsen direktupphandlingar i enlighet med lag och kommunens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas?
- Har nämnder och kommunstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet? Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?
- Finns tydliga och ändamålsenliga instruktioner och information om inköp och aktuella ramavtal tillgängliga för medarbetare inom kommunen.

Granskningen avgränsas till ett antal inköpsområden.

2.1 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen
- Lag om offentlig upphandling
- Interna riktlinjer inom Eskilstuna kommun.

Granskningen omfattar samtliga nämnder och kommunstyrelsen.



Eskilstuna kommun
Granskning av inköp och avtalstrohet

2022-10-25

2.2 Metoder

Granskningen kommer att genomföras genom:

- Studier av relevanta dokument
- Registeranalys av inköp
- Stickprovskontroller av inköp
- Intervjuer med berörda tjänstemän

3 Resultat av granskningen

I detta avsnitt redogör vi för lagar och regler samt kommunens organisation inom inköpsområdet, samt våra iakttagelser och bedömningar avseende respektive revisionsfråga.

3.1 Lagar som styr inköp och upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde ikraft 1 januari 1994 till följd av EU:s upphandlingsregler. LOU omfattar upphandlingar hos kommuner, regioner, staten och offentligt ägda företag. Syftet för lagstiftningen är att följa EU:s fyra friheter; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom EU:s inre marknad. Således skall lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

Efter genomförd upphandling är kommunen ålagd att handla av den leverantör som vunnit upphandlingen. I vilken utsträckning upphandlade inköpsavtals följs inom en upphandlandemyndighet brukar benämnas "avtalstrohet". En del i denna granskning är att undersöka i vilken utsträckning Eskilstuna kommun följer upphandlade inköpsavtal, det vill säga undersöka vilken avtalstrohet Eskilstuna kommun har inom ett antal inköpsområden.

Det finns många olika former av upphandlingar, allt från upphandlingar av enstaka större entreprenader eller maskiner till ramavtal av olika varor och tjänster som köps mer regelbundet. Det finns också olika upphandlingsförfaranden där de flesta är relativt komplexa och kräver olika former av annonsering. Det finns dock enklare former av upphandling, direktupphandling, där kraven är lägre än vid en vanlig upphandling. Detta kan tillämpas om en upphandlings värde inte överstiger 700 000 kronor eller om det finns synnerliga skäl (skäl som upphandlande myndighet inte rör över). Dock krävs att en organisation har riktlinjer för direktupphandling samt att krav på dokumentation finns för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

Dessa regler har gällt under granskningsperioden (2021-01-01 – 2022-04-30). Men från 1 februari 2022 gäller nya regler för upphandlingar i Sverige. Huvudsyftet med det uppdaterade regelverket är att det ska bli enklare att upphandla varor och tjänster. Sammanfattningsvis lämnar det nya regelverket ett stort utrymme åt de upphandlande organisationerna att själva utforma varje upphandling. Exempelvis innebär det att kravet på att använda ett visst upphandlingsförfarande tas bort. Ett minskat antal regler och större flexibilitet innebär samtidigt att större krav ställs på de upphandlande organisationerna att i upphandlingsdokumenten beskriva vad som gäller för den enskilda upphandlingen. Regelverket är nytt och således har rättspraxis ännu inte satt sig, praxis kommer sannolikt ha en större betydelse för denna typ av regelverk som lämnar utrymme för att hantera upphandlingar på olika sätt.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet gällande upphandlingslagstiftningen. En upphandlingsskadeavgift kan dömas ut om det skett en otillåten direktupphandling där avtal ingåtts med leverantör utan utannonsering. Avgiften får inte överstiga tio procent av det aktuella avtalets värde och den maximala avgiften som kan åläggas den upphandlande myndigheten är tio miljoner kronor.

2022-10-25

3.2 Organisation och styrning

Av dokumentet 'Riktlinje för upphandling och inköp (2020-03-26 §46)' framgår en organisationsbeskrivning. Dels framkommer att kommunalstyrelsen har huvudansvaret för upphandlingsverksamheten som avser samordning och utveckling. Därtill har kommunstyrelsen beslutsmandat gällande riktlinjer vid upphandling och inköp. Det framgår även att processägare inom kommunledningskontoret ansvarar för strategiska vägval och beslut gällande kommungemensamma avtal.

Vidare har servicenämnden fått i uppdrag att bistå andra nämnder vid upphandling, bland annat initiera, genomföra och samordna kommunövergripande upphandlingar. Servicenämnden ansvarar även för att driva inköpscentral för upphandlingssamverkan och upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten ansvarar för uppföljning och utförande av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Således ansvarar upphandlingsenheten för drivandet av inköpsrådet. Inköpsrådet består av företrädare från kommunalbolagens inköpsorganisationer, upphandlingsenheten, kommunförvaltningar och kommunledningskontoret.

Kommunens upphandlingsenhet består av 25 anställda, där 11 är upphandlare uppdelat på olika inköpsområden och 5 är så kallade inköpsamordnare. Inköpsamordnarnas roll är att vara stöd till de olika förvaltningar i upphandlings- och inköpsfrågor, tidigare hörde inköpsamordnarna organisatoriskt till de olika förvaltningarna, nu är de samlade under upphandlingsenheten men arbetar fortfarande mot specifika förvaltningar. Inom upphandlingsenheten finns också inköpare som fokuserar på direktupphandlingar, administratörer och anställda som drifvar kommunens e-handelssystem samt en inköpscontroller. En av inköpscontrollerns huvuduppgifter är att arbeta med avtalstrohet, följa upp hur kommunen genomför inköp och arbeta för att inköp i större utsträckning sker mot ramavtal eller andra upprättade avtal.

3.3 Styrning av upphandling och inköp

Vilka inköp anställda har rätt att göra styrs i huvudsak av kommuns attestreglemente, av kommunens attestreglemente (2013-05-30 §145) gäller för Eskilstuna kommuns samtliga ekonomiska transaktioner och är även en viktig del av kommunens internkontroll.

Ansvarsfördelningen kring attestering av ekonomiska transaktioner ska vara tydlig där en enskild person inte får utföra alla kontroller för en transaktion från start till slut. Den som innehar rollen för att utföra en kontrollåtgärd ska ha tillräcklig kompetens för uppgiften. Personen som utför kontrollen ska självständig ställningen gentemot den kontrollerade. Vidare framgår en punkt om jäv, den som utför kontroll får ej kontrollera in- och utbetalningar till sig själv eller närstående. Detta innefattar också bolag och föreningar där den kontrollansvarige eller närstående har ägarintresse. Således ansvarar kontrollutföraren för att vidtagna kontrollåtgärder dokumenteras på ett ändamålsenligt sätt, bland annat genom attest och namnteckning. Slutligen ansvarar varje nämnd för utförandet av kontrollrutinerna är tillräcklig.

2022-10-25

Anvisningar för upphandling och inköp

Vi har tagit del av ett dokument som uppger anvisningar vid upphandling och inköp, dokumentet ska vara till stöd för upphandlande och inköpande personal i kommunen. Anvisningar har beslutats i kommunstyrelsen (2014-03-11). Av dokumentet framgår att centrala upphandlingsfunktionen ansvarar för att informera chefer för hur kommunens upphandlingar och inköp ska bedrivas. Det ska även finnas ett upphandlings- och inköpsutskott bestående av politiker som utifrån riktlinjer ska följa och styra upphandlingsverksamheten. Därtill ett inköpsråd som ska bestå med representanter från förvaltningar, bolag och kommunledning. Rådet ska stötta upphandlingsverksamheten om målkonflikter uppstår.

Den centrala upphandlingsfunktionen ansvarar för att upprätta, fastställa och underhålla en inköpshandbok som ska stödja nämnder och styrelser i arbetet att fastställa riktlinjer och anvisningar. Således ska inköpshandboken bestå av fullmäktiges riktlinjer, kommunstyrelsens anvisningar samt upphandlingsfunktionens råd för att genomföra korrekta upphandlingar. Vidare ska inköpssamordnarna utveckla samverkan av kommunkoncernens upphandlingsfunktion, det ska vara länken mellan förvaltningar, bolag och upphandlingsverksamheten. Det är även upphandlingsverksamheten som ska utbilda och certifiera nya inköpssamordnare. Slutligen ansvarar varje förvaltning eller bolag för att regelbunden uppföljning av upphandlingar genomförs enligt riktlinjer, anvisningar och råd. Därtill att inköp, beställningar och avrop görs på upphandlade ramavtal.

Riktlinjer för upphandling och inköp

Av dokumentet riktlinjer för upphandling och inköp fastställs ansvar, förhållningssätt och arbetssätt för upphandlings- och inköpsverksamheten i kommunkoncernen. Detta dokument beslutades 2020-03-26 §46, av kommunfullmäktige.

Av dokumentet framgår att direktupphandling endast får användas till direktupphandlingsgränsen. Därtill ska en direktupphandling konkurrensutsättas genom en offentlig annons så att anbud från flera olika aktörer kan mottas. Det framgår även att det är inköpscentralen, som faller under upphandlingsenhetens regi, som ska ansvara för upphandling av kommunövergripande ramavtal.

Rutin för hantering av beställare av varor och köpta tjänster

Medarbetare i kommunen ska använda sig av e-handelssystemet Proceedo vid beställning av produkter och tjänster, syftet är att säkerställa att kommunen genomför inköp från avtalade leverantörer samt att kommunen köper prisvärda och hållbara produkter. Således ansvarar en beställare, personal på kommunen, för att följa kommunens riktlinjer avseende upphandling och inköp.

Vidare finns det krav för att få rätt att genomföra inköp, det krävs att du är en beställare. För att bli beställare i kommunen ska betraktas som behörig krävs en grundläggande beställarutbildning. Beslut om vilka beställare som ska behörighet beslutat av ansvarigchef som i sin tur kontaktar förvaltningen inköpssamordnare.

Övriga styrdokument och stöd kring upphandling och inköp

Utöver de ovan nämnda styrdokumenterna finns ett stort antal lathundar, instruktioner och annan information under upphandlingsenhetens sida på kommunens intranät. Här finns rutiner för beställare, upphandlingsdokumentation och avtal för direktupphandlingar, länk till kommunens avtalsdatabas (Vilken finns i kommunens e-handelssystem Proceedo) och inte minst en informativ film som på ett enkelt och föredömligt sätt förklarar fördelar med att följa ramavtal och att genomföra inköp på ett korrekt sätt.

Kommunen har också systemhjälp för att genomföra inköpsanalyser, detta har historiskt utförts genom ett system som heter "KMD Inköpsanalys", men framgent kommer dessa analyser att genomföras via ett "Spendanalys verktyg" som heter "Spend by Exitia". Huvudsyftet med dessa analyser är inte bara att kontrollera att man handlar av rätt leverantör, utan även att inköpen avser varor eller tjänster som faktiskt ingår i det aktuella ramavtalet. Kommunen följer även upp att leverantörerna fakturerar i enlighet med upphandlade priser.

3.3.1 Bedömning

Det upplevs finnas en medvetenhet om de lagar och regler som kommunen har att förhålla sig till, utifrån det ansvar man har i processen. Den detaljgranskning som gjorts av inköp inom kommunen (se avsnitt 3.4) bekräftar att det finns en god kunskap för att hantera återkommande inköp och en god avtalstrohet därmed också god kännedom om gällande regelverk och ramavtal.

Resultatet av vår stickprovsgranskning avseende direktupphandlingar (se avsnitt 3.5) visar dock att det finns brister i följsamheten mot kommunens riktlinjer och anvisningar, vilket kan indikera att det finns behov av att uppdatera kunskapen kring gällande regelverk.

Vi bedömer att kommunens styrdokument och riktlinjer i stort ger bra information kring inköp och upphandling. Några av dokumenterna är dock gamla, vi tänker främst på dokumentet "Anvisningar för upphandling och inköp" som senast reviderades 2014. Dokumenten hänvisar också till funktioner och dokument som inte finns, inköps- och upphandlingsutskott samt inköpshandbok är begrepp som framgår av anvisningarna men som inte används i kommunen. Dessutom anser vi att strukturen i dessa dokument skulle kunna bli tydligare, en lösning skulle kunna vara att ta fram ett ledande dokument som fastställs av kommunfullmäktige, en Inköps- och upphandlingspolicy. Utifrån denna policy kan kommunen bygga en struktur av uppdaterade styrdokument som på ett tydligt sätt styr verksamheten.

Även det faktum att en stor förändring har skett av lagen av offentlig upphandling under våren 2022 föranleder en översyn av kommunens styrdokument i sin helhet.

Avseende kommunens organisation ser vi positivt på framförallt funktionerna inköpsansvarig och inköpscontroller. Vi anser att det är viktigt att respektive förvaltning har en funktion som kan bistå med stöd, information och rådgivning i inköpsfrågor. Bra att denna funktion finns nära verksamheten så det för anställda blir

2022-10-25

enkelt och naturligt att ställa frågor och få hjälp och stöd. Att kommunen även valt att satsa på en inköpssamordnare vars huvuduppgift är att följa upp inköp och stärka avtalstroheten ser vi som positivt. Uppföljning av avtal och inköp är en uppgift som i många organisationer kommer i andra hand och inte alltid genomförs i så stor utsträckning, därför klokt att dedikerad denna typ av uppgifter till en särskild tjänst. Vi ser också positivt på det uppföljnings- och analysarbete som genomförs med hjälp av kommunens analysverktyg.

3.4 Avtalstrohet

Av kommunens riktlinjer för inköp och upphandling framgår att alla inköp för vilka det finns ramavtal skall dessa användas. Avrop ska ske genom Proceedo när det är möjligt. Av intervjuer framkommer att kommunen i stort är trygga i att de har en hög ramavtalstrohet, vilket de också följer upp regelbundet. Dels genom det strategiska uppföljningsarbete som genomförs av inköpscontrollern, dels avseende regelbundna uppföljningar av olika inköpsområden som genomförs av inköpssamordnarna i sina respektive verksamheter.

För att kontrollera följsamheten till ramavtal har vi i denna granskning genomfört en registeranalys av kommunens inköp. Inledningsvis har en analys gjorts av kommunens inköp inom ett antal inköpsområden under granskningsperioden, dessa inköp har matchats mot bolagets avtalsregister. Inköpen avser inköp från ramavtal, men även serviceavtal, enskilda större upphandlingar och andra avtal. I vår granskning har vi utgått ifrån att alla koncerninterna inköp är korrekta, utan att granska avtal och uppgörelser.

Registeranalysens resultat framgår av tabellen nedan. Vi har i registeranalysen gjort djupare analyser av inköpen, bland annat antal leverantörer per inköps område, avtalstrohet i olika intervall med mera, denna information framgår i tabellform i Bilaga 1.

Inköpsområde	Avtalstrohet
Konsultkostnader	91,6%
Fastighetsentreprenad	96,6%
Kontorsmaterial	98,2%
Larm/Bevakning	97,6%
Livsmedel	98,2%
Sjukvårdsartiklar	94,5%

Resultaten som presenteras i tabellen ovan är goda, en avtalstrohet på över 90% i samtliga inköpsområden är ett gott resultat. När vi jämför med liknande granskningar i andra kommuner ser vi ofta resultat över 90 % för vissa inköpsområden men sällan för alla. Denna typ av registeranalyser är dock ett grovt sätt att analysera inköp på och analysen innehåller en hel del felkällor. För att nämna några kan inköp konteras mot fel kostnadskonton, då uppstår problem i matchningen mellan bokföring och avtalslistor. Kommunen kan också genomföra inköp från en ramavtalsleverantör avseende varor

Eskilstuna kommun

Granskning av inköp och avtalstrohet

2022-10-25

eller tjänster som inte omfattas av avtalet. Ett tredje exempel kan vara inköp av rätt leverantör men till fel pris eller fel kvalitet.

För att komma runt dessa felkällor har vi genomfört stickprov av inköp och valt tio leverantörer för detaljgranskning av fakturor. Kontrollpunkterna i detaljgranskningen rör fakturans tydlighet, om inköpet avser avtalad produkt eller tjänst, om fakturorna överensstämmer med avtal och så vidare. Kontrollpunkterna framgår av diagrammet nedan. För respektive leverantör har stickprov på två fakturor genomförts vilket ger 20 fakturor totalt.

Även stickproven visar på ett gott resultat, samtliga inköp har genomförts på ett korrekt sätt mot ramavtal bortsett från en faktura. Denna faktura avsåg ett beredskapsavtal från 2014 som löper på så länge det inte sägs upp, således inte ett ramavtal. Vi noterade också några avvikelser i fakturornas tydlighet och även avseende pris. Vi har i något fall noterat att man fakturerat fasta priser trots att timpris var upphandlat.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Giltigt avtal finns vid inköp	19	95%
Avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal	19	95%
Eventuella avsteg eller avvägningar dokumenteras tillräckligt	19	95%
Fakturerat inköp är i enlighet med avtal	17	85%
Fakturerade priser är i enlighet med avtal	16	80%
Inköpet bedöms verksamhetsnära	20	100%
Fakturan är tillräckligt specificerad	16	80%
Kontrollattest är utförd av behörig person	20	100%
Beslutsattest är utförd av överordnad person	20	100%
Samtliga kontrollpunkter	166	92%

Bedömning

Vår granskning visar att kommunen har en god följsamhet mot gällande ramavtal och vi bedömer att kommunen arbetar på ett bra och professionellt sätt med inköpsfrågor vilket ger uttryck i resultatet. Vår stickprovsgranskning visar att i stort sett samtliga inköp följer ramavtal. De avvikelser vi noterat avser inköp där fakturorna inte matchar priserna från avtalen som nämndes ovan. Avvikelserna är dock få och vi bedömer, som ovan nämnt, att resultatet av vår stickprovsgranskning visar att ramavtalstroheten är god.

Vi bedömer dock att det finns en förbättringspotential avseende ett fåtal av fakturorna, där de i vissa fall inte är tillräckligt specificerade och det kan finnas svårigheter i att verifiera fakturerade priser mot ramavtalen.

Vår sammanfattande bedömning utifrån ställd revisionsfråga är att kommunen uppvisar en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal.

Då vi noterat att det förekommer att fakturor inte är tillräckligt specificerade bedömer vi att det finns en *risk* att det inte uppmärksammas om priser avviker från vad som är avtalat.

2022-10-25

3.5 Direktupphandling

Enligt LOU under granskningsperioden ska den upphandlande myndigheten dokumentera genomförandet av en direktupphandling vars värde överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.

I Eskilstunas kommuns styrdokument fastställs ett krav på dokumentation av direktupphandlingar över 10 000 kronor. I samma riktlinje framkommer att minst tre leverantörer bör efterfrågas vid alla direktupphandlingar överstigande detta belopp.

Kommunen har information om direktupphandlingar tillgänglig på kommunens intranät där det framgår att:

- inköp under 10 000 kr kan göras utan krav på dokumentation, den anställde bör dock göra en enkel konkurrens/produktjämförelse.
- inköp mellan 10 000 kr och 100 000 kr krävs dokumentation via kommunens "Inköpsrapport" och ett avtal bör upprättas med leverantören. Inköpsrapporten skall lämnas till inköpssamordnare efter slutförd upphandling.
- Inköp mellan 100 000 kr upp till 700 000 kr vilket var beloppsgränsen för att få genomföra direktupphandling enligt den tidigare lagstiftningen. I dessa fall har Eskilstuna kommun som krav att inköpssamordnare eller annan, av upphandlingschefen godkänd beställare, måste genomföra upphandlingen. Även här ska upphandlingen dokumenteras via "Inköpsrapport" och avtal med leverantören skall upprättas.

Dokumenterar beställarna i enlighet med kommunens riktlinjer, det vill säga genom att använda Inköpsrapporten så sparas direktupphandlingen i en lista i Proceedo. Det gör upphandlingen sökbar tillsammans med alla andra utförda direktupphandlingar. Beställare kan enkel ta fram listor på tidigare utförda direktupphandlingar och kommunen får också grepp om flera direktupphandlingar inom liknande inköpsområden genomförs. Under 2021 registrerades drygt 100 direktupphandlingar i systemet och under 2022 ser det ut att bli ungefär lika många.

För att kontrollera om direktupphandlingar genomförs i enlighet med lag och kommunens riktlinjer har KPMG valt ut tio leverantörer som saknar ramavtal med kommunen och granskat en faktura per leverantör. Urvalen har tagits från den registeranalys som vi genomfört, avseende inköp som vi ej kunnat kopplat till något ramavtal. Granskningen gav följande resultat:

2022-10-25

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Har minst tre stycken leverantörer blivit tillfrågade?	0	0%
Har leverantören kontrollerats avseende skatter/avgifter?	0	0%
Är dokumentation i enlighet med stadens riktlinje?	0	0%
Finns skriftligt avtal/överenskommelse (över 100K SEK)?	0	0%
Bedöms inköpet som verksamhetsnära?	6	100%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	4	67%
Är kontrollattest utförd av behörig person?	6	100%
Är beslutsattest utförd av överordnad person?	6	100%
Samtliga kontrollpunkter	22	46%

Av de stickprov vi granskat har inget dokumenterats som direktupphandling. Fyra av stickproven rör inköp som inte har eller inte borde ha direktupphandlats av olika anledningar. Ett inköp har genomförts via ett samarbetsavtal eller rabattöverenskommelse. Denna typ av avtal är inte upphandlade och kommunen arbetar aktivt med att få bort denna typ av avtal. Två stickprov har träffat bolag som kommunen äger och det fjärde inköpet avsåg en utgift som vidarefakturerades till tredje part. Det går att argumentera för att inköp som vidarefaktureras bör genomföras på samma sätt som alla andra inköp i kommunen men i denna gransknings syfte blir det inte viktigt.

Vi har valt att bortse från dessa fyra stickprov och konstaterar att av de återstående sex stickproven har vi inte lyckats notera dokumentation i linje med kommunens riktlinjer för något av de kvarvarande stickproven. Utifrån detta resultat gjorde vi bedömningen att vidare stickprov inte skulle förändra vår slutgiltiga bedömning. Vi noterar att alla inköp som ingår i granskningen bedöms vara verksamhetsnära och alla inköp har attesterats i enlighet med kommunens riktlinjer.

Utifrån vår stickprovsgranskning bedömer vi att det finns brister avseende hanteringen av direktupphandlingar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån ställda revisionsfrågor är att kommunen inte fullt ut genomför direktupphandlingar i enlighet med kommunens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas. Vår bedömning grundar sig i de brister vi noterat avseende såväl dokumentation som konkurrensutsättning.

Vi har i vår granskning noterat att det är få direktupphandlingar som konkurrensutsätts och vi bedömer att detta medför en *risk* att kommunen åsidosätter affärsmässigheten genom att de inte säkerställer att de fått konkurrenskraftiga villkor och priser.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i huvudsak säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling och inköp. Vi noterar dock att det är få direktupphandlingar som konkurrensutsätts och vi bedömer att detta medför en *risk* att kommunen åsidosätter affärsmässigheten genom att de inte säkerställer att de fått konkurrenskraftiga villkor och priser.

Vår bedömning grundar sig i de iakttagelser och bedömningar som gjorts för respektive revisionsfråga, vilket framgår av tidigare avsnitt. Nedan återges kortfattat svar per revisionsfråga samt identifierade risker som noterats. Därefter följer rekommendationer till styrelsen.

4.1.1 Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
Uppvisar nämnder och kommunstyrelsen en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal? (Avsnitt 3.4)	Ja. Vår stickprovsgranskning av fakturor visar att 92 % av kontrollpunkterna är uppfyllda. Vi kan konstatera att det endast för en av de granskade fakturorna saknas ett giltigt avtal.
Genomför nämnder och kommunstyrelsen direktupphandlingar i enlighet med lag och kommunens riktlinjer bland annat avseende hur konkurrens tillvaratas och dokumentation upprättas? (Avsnitt 3.5)	Nej. Utifrån vår stickprovsgranskning av genomförda direktupphandlingar har vi noterat brister avseende kommunens dokumentation av direktupphandlingar. Vi noterar dock samtidigt att ett 100-tal direktupphandlingar årligen korrekt dokumenteras i kommunen.
Har nämnder och kommunstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet? Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig? (Avsnitt 3.3)	Ja. Vi bedömer att kommunen vidtagit flera åtgärder för att följa upp inköp systematiskt och på så vis stärka avtalstroheten. Förvaltnings specifika inköpsansvar, inköpscontroller med uppföljningsansvar, e-handelssystem (Proceedo) samt analysverktyg (Spent by Axpedia) är alla exempel på åtgärder som samlat borgar för en ändamålsenlig kontroll av kommunens inköp.
Finns tydliga och ändamålsenliga instruktioner och information om inköp och aktuella ramavtal tillgängliga för medarbetare inom kommunen (Avsnitt 3.3)	Delvis. Vi bedömer att kommunens styrdokument och riktlinjer i stort ger en bra information kring inköp och upphandling och att informationen finns tillgänglig för alla på kommunens intranät. Några av dokumenten är dock gamla och strukturen skulle kunna ses över. Även det faktum att en stor förändring av lagen om offentlig upphandling har skett under våren 2022 föranleder en översyn av kommunens styrdokument i sin helhet.



Eskilstuna kommun
Granskning av inköp och avtalstrohet

2022-10-25

4.1.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi styrelsen att:

- Se över och strukturera kommunens styrdokument inom området. En tydlig struktur som utgår från en inköps- och upphandlingspolicy till rutinbeskrivningar skulle förtydliga processen och regelverket.
- revidera interna styrdokument som berör inköp och upphandling utifrån den förändringen av lagen om offentlig upphandling har skett under våren 2022.
- Säkerställa att dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med kommunens egna regelverk.
- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i samband med direktupphandlingar, genom att tillfråga minst tre leverantörer där så är möjligt.
- Säkerställa att samtliga i kommunen som har rätt att göra inköp och upphandlingar har aktuell kunskap och förståelse för innebörden av gällande lagar och regelverk. Detta främst avseende direktupphandlingar.

2022-10-25

KPMG AB

Mikael Lind
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

Nils Nordqvist

Certifierad kommunal revisor

§ 258

Anmälan av kommunrevisionens granskning av inköp och avtalstrohet (KSKF/2022:362)

Beslut

1. Kommunrevisionens granskning av inköp och avtalstrohet anmäls.
Kommunstyrelsens svar ska redovisas till kommunfullmäktige.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har genomfört en granskning av inköp och avtalstrohet. Kommunstyrelsen ska lämna svar på granskningen.

Beslutet skickas till:
Kommunrevisionen
Kommunstyrelsen

Justerandes sign			Utdragsbestyrkande
------------------	--	--	--------------------