

§ 164

Revisorernas granskning av upphandling och inköp med utökad/kompletterande granskning

Dnr KS/2021:264

Kommunstyrelsens beslut

1. Kommunstyrelsen bedömer att den kritik som framkommer i revisorernas granskning delvis är riktig.
2. Förvaltningen får i uppdrag att:
 - Som ett komplement till policy och riktlinjer ta fram processer för upphandling samt rutiner för de olika stegen.
 - Ta fram och implementerar en inköps-/beställarorganisation.
 - Ta fram förslag till revidering av attestreglementet.

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningen syftar till att besvara om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsen ej säkerställer en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och tillräcklig intern kontroll. Den sammanfattade bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga.

Rekommendationer från revisorerna:

- Komplettera riktlinjerna med vägledning för hur upphandlingens värde ska beräknas
- Förtydliga i riktlinjerna att direktupphandlingsgränserna inte är statiska utan justeras vartannat år.
- Överväga att komplettera riktlinjerna med skrivningar om hur eventuell intern upphandling görs eller får göras.
- Uppdatera styrdokument så att skrivningar avseende direktupphandling inte är dubbelregistrerade.
- Tydliggöra roller och beslutanderätt i upphandlingsprocessen samt att införa beloppsgränser för delegerad beslutanderätt.
- Säkerställa att rutiner finn så att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.
- Införa rutiner för uppföljning av avtal och upphandlingar i styrdokumentet.
- Säkerställa att dokumentation för upphandlingar finns i enlighet med LOU, policy och riktlinjer.
- Säkerställa att avrop från avtalen i första hand görs skriftligt och med en skriftlig bekräftelse från leverantören och i andra hand om avropet görs muntligt att detta dokumenteras genom en tjänsteanteckning.

Justerare			Utdragsbestyrkare
-----------	--	--	-------------------

- Tillse att kommunen/bolaget vid nya upphandlingar av ramavtal preciserar hur ett avrop ska göras och av vem (vilka befattningar/funktioner).
- Säkerställa att avrop från ramavtal ryms inom det upphandlade föremålet.

Förvaltningen kommer som komplement till policy och riktlinjer att ta fram processer för upphandling samt rutiner för de olika stegen. Processer och rutiner kommer att fungera som praktiska hjälpmedel för verksamheterna. Förvaltningen har påbörjat arbetet med att införa en inköps-/beställarorganisation. Ambitionen är att ett färre antal inköpare/beställare ska vara väl insatta i aktuella avtal och upphandlingsfrågor, och därmed minska kostnaderna men framförallt öka avtalstroheten. Genom att begränsa behörigheten att köpa in varor och tjänster till kommunen, samtidigt som högre krav ställs på beställarkompetensen bedöms organisationens kapacitet att följa styrdokument och avtal att öka. Attestreglementet föreslås revideras under 2021. I revideringen föreslås bland annat beloppsgränser att tydliggöras.

Beslutsunderlag

Allmänna utskottets protokoll 2021-09-15, § 113

Ekonomichefens tjänsteskrivelse

Granskning av upphandling och inköp

Utökad granskning. Bilaga till Granskning av upphandling och inköp.

Skrivelse från Sunne kommuns revisorer

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen, Inger Axelsson

PwC, Mathias Westergaard-Nielsen, Sara Sommarin

Upphandlare

Ekonomichef

Justerare			Utdragsbestyrkare
-----------	--	--	-------------------

Revisorernas granskning av upphandling och inköp med utökad/kompletterande granskning

KS/2021:264

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen bedömer att de kritik som framkommer i revisorernas granskning delvis är riktig. Förvaltningen får i uppdrag att: Att som ett komplement till policy och riktlinjer ta fram processer för upphandling samt rutiner för de olika stegen. Ta fram och implementerar en inköps-/beställarorganisation. Ta fram förslag till revidering av attestreglementet.

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningen syftar till att besvara om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsen ej säkerställer en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och tillräcklig intern kontroll. Den sammanfattade bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga.

Rekommendationer från revisorerna:

- Komplettera riktlinjerna med vägledning för hur upphandlingens värde ska beräknas
- Förtydliga i riktlinjerna att direktupphandlingsgränserna inte är statiska utan justeras vartannat år.
- Överväga att komplettera riktlinjerna med skrivningar om hur eventuell intern upphandling görs eller får göras.
- Uppdatera styrdokument så att skrivningar avseende direktupphandling inte är dubbelregistrerade.

- Tydliggöra roller och beslutanderätt i upphandlingsprocessen samt att införa beloppsgränser för delegerad beslutanderätt.
- Säkerställa att rutiner finns så att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.
- Införa rutiner för uppföljning av avtal och upphandlingar i styrdokument.
- Säkerställa att dokumentation för upphandlingar finns i enlighet med LOU, policy och riktlinjer.
- Säkerställa att avrop från avtalen i första hand görs skriftligt och med en skriftlig bekräftelse från leverantören och i andra hand om avropet görs muntligt att detta dokumenteras genom en tjänsteanteckning.
- Tillse att kommunen/bolaget vid nya upphandlingar av ramavtal preciserar hur ett avrop ska göras och av vem (vilka befattningar/funktioner).
- Säkerställa att avrop från ramavtal ryms inom det upphandlade föremålet.

Förvaltningen kommer som komplement till policy och riktlinjer att ta fram processer för upphandling samt rutiner för de olika stegen. Processer och rutiner kommer att fungera som praktiska hjälpmedel för verksamheterna. Förvaltningen har påbörjat arbetet med att införa en inköps-/beställarorganisation. Ambitionen är att ett färre antal inköpare/beställare ska vara väl insatta i aktuella avtal och upphandlingsfrågor, och därmed minska kostnaderna men framförallt öka avtalstroheten. Genom att begränsa behörigheten att köpa in varor och tjänster till kommunen, samtidigt som högre krav ställs på beställarkompetensen bedöms organisationens kapacitet att följa styrdokument och avtal att öka. Attestreglementet **föreslås** revideras under 2021. I revideringen **föreslås** bland annat beloppsgränser att tydliggöras.

Utredning av ärendet

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningen syftar till att besvara om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Efter genomförd granskning är den sammanfattade bedömningen att kommunstyrelsen ej säkerställer en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och tillräcklig intern kontroll. Den sammanfattade bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga:

Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?	Delvis uppfyllt
Är roller och ansvar i upphandlings- och inköpsprocesserna ändamålsenliga?	Delvis uppfyllt
Följs kommunens styrdokument och processer vid upphandlingar och inköp?	Ej uppfyllt
Har kommunstyrelsen processer och arbetssätt som säkerställer att kommunen har ramavtal som täcker	Delvis uppfyllt

verksamheternas behov?	
Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet samt avtalad leverans?	Ej uppfyllt
Säkerställer att upphandlade leverantörer och underleverantörer under avtalstiden följer de krav som ställs på leverantören avseende skatt, arbetsgivaravgifter mm?	Ej uppfyllt

Revisorerna rekommenderar kommunstyrelsen att:

Komplettera riktlinjerna med vägledning för hur upphandlingens värde beräknas.

Hur värdet på en upphandling ska beräknas regleras i LOU. Sedan årsskiftet 2020 finns en ny lag som säger att beloppet måste vara med i annonsen, vilket förvaltningen följt sen dess. Kommunens upphandlare hjälper till när värdet ska beräknas, och ser till att LOU efterföljs. Information om hur värdet beräknas finnas med i "rutin för upphandling/direktupphandling".

Förtydliga i riktlinjerna att direktupphandlingsgränserna inte är statiska utan justeras vartannat år.

Förtydligandet infört i dokumentet "Riktlinjer direktupphandling".

Överväga att komplettera riktlinjerna med skrivningar om hur eventuell intern upphandling görs eller får göras

Förvaltningen gör bedömningen att riktlinjer inte behöver kompletteras med särskilda skrivningar om hur eventuell intern upphandling görs eller får göras. Om intern upphandling skulle bli aktuellt, regleras det i LOU.

Förvaltningen föreslår ingen åtgärd.

Uppdatera styrdokumentet så att skrivningar avseende direktupphandling inte är dubbelreglerade.

Styrdokumentet har uppdaterats. I **förslag till ny** upphandlingspolicyn, under punkt 6, framgår att "direktupphandling ska genomföras så att konkurrensen tillvaratas". I **förslag till nya** riktlinjer, under punkt 6, framgår hur det ska genomföras och dokumenteras. För verksamheterna finns även en rutin, "rutin för direktupphandling", som ytterligare förtydligar processen. **Antas förslagen** blir alla dokument samstämmiga.

Säkerställa att rutiner finns så att direktupphandlingsgränsen inte överskrids

I **förslag till nya** "riktlinjer för upphandling" framgår i punkt 6 att kontroll att direktupphandlingsgränsen inte överskrids ska göras. Även i "rutin för direktupphandling" framgår att kontroll ska göras, samt att upphandlande verksamhet har ansvaret och att upphandlare/ekonomienhet är behjälpliga.

Tydliggöra roller och beslutanderätt i upphandlingsprocessen samt att införa beloppsgränser för delegerad beslutanderätt

För att tydliggöra roller och beslutanderätt i upphandlingsprocessen har "ansvar och organisation" lagts till i **förslag till nya** "riktlinjer för

upphandling”. Attestreglementet föreslås att revideras under 2021. I revideringen kommer bland annat beloppsgränser att tydliggöras.

Införa rutiner för uppföljning av avtal och upphandlingar i styrdokument
Kommunen har en rutin för uppföljning av avtal. Verksamhet och upphandlare träffar leverantörerna regelbundet, en eller ett par gånger per år. Nuvarande rutin har nedtecknats (rutin för avtalsuppföljning), och kompletteras då kommunen köpt in ett system (Inyett) för att ytterligare säkerställa uppföljning. Upphandlare och ekonomer har under våren 2021 lagt in uppgifter i systemet, och från och med sommaren kommer upphandlare/ekonom regelbundet kontrollera och informera kommunledning och verksamheter att införas.

Säkerställa att dokumentation för upphandlingar finns i enlighet med LOU, policy och riktlinjer

Kommunens dokumentation sker i systemet e-avrop. Funktioner i systemet säkerställer att dokumentationen för upphandlingar sker i enlighet med LOU, policy och riktlinjer. Genom att begränsa antalet och ställa högre krav på de tjänstepersoner som kan göra inköp/lägga beställningar, bedöms kompetensen höjas. Även styrdokument i form av rutiner och mallar kombinerat med information/utbildning bidrar till att säkerställa dokumentationen.

Säkerställa att avrop från avtalen i första hand görs skriftligt och med en skriftlig bekräftelse från leverantören och i andra hand om avropet görs muntligt att detta dokumenteras genom en tjänsteanteckning.

I den framtida inköps-/beställarorganisation kommer alla som gör inköp/beställningar att kallas till och förväntas delta i en årlig information/utbildning anordnad av kommunens upphandlare. Hur avrop från avtal ska göras kommer att vara en del i informationen/utbildningen, samt framgår i ”rutin för beställning och avrop”. För att få göra avrop ska den anställde ha tagit del av information/utbildning och vara väl insatt i kommunens styrdokument.

Tillse att kommunen/bolaget vid nya upphandlingar av ramavtal preciserar hur ett avrop ska göras och av vem (vilka befattningar/funktioner)

Kommunen skriver i varje avtal hur ett avrop ska gå till samt vem som får beställa. Det framgår alltså i respektive ramavtal hur avrop görs samt vem (befattning/funktion) som gör avrop.

Säkerställa att avrop från ramavtal ryms inom det upphandlade föremålet

Genom att begränsa antalet och ställa högre krav på de tjänstepersoner som kan göra inköp/lägga beställningar, bedöms avtalstrohet samt att de avrop som görs ryms inom det upphandlade föremålet säkerställas.

Process/rutiner och information/utbildning bidrar till att kompetensen hos inköpare/beställare är tillräcklig.

Förvaltningen föreslår att ovan beskrivna åtgärder är tillräckliga för att säkerställa att kommunstyrelsen får en ändamålsenlig process för upphandling och inköp, samt att den interna kontrollen blir tillräcklig.

Ekonomiska konsekvenser

Då inköps-/beställarorganisation bedöms öka beställarkompetensen, kan implementeringen leda till minskade kostnader.

Beslutsunderlag

Ekonomichefens tjänsteskrivelse

Granskning av upphandling och inköp

Utökad granskning. Bilaga till Granskning av upphandling och inköp.

Skrivelse från Sunne kommuns revisorer

Petra Svedberg
Kommunchef

Linn Sohl
Ekonomichef

Beslutet skickas till:

Kommunrevisionen, Inger Axelsson

PwC, Mathias Westergaard-Nielsen, Sara Sommarin

Upphandlare

Ekonomichef

Utökad granskning. Bilaga till Granskning av upphandling och inköp

Sunne kommuns revisorer

April 2021

Mathias Westergaard-Nielsen

Innehållsförteckning

1.	Granskningsresultat	3
1.1.	Är upphandlade ramavtal avseende hantverkstjänster överlappande/konkurrerande	3
1.1.1.	lakttagelser och bedömning	3
1.2.	Har beställningar (avrop) från ramavtalen har genomförts lag- och avtalsenligt	4
1.2.1.	lakttagelser och bedömning	4

Sammanfattning

PwC genomförde i november 2020 en granskning av upphandling och inköp. I samband med rapportpresentationen vid revisionens sammanträde 2020-12-07 gav revisorerna i uppdrag att utöka granskningen. Syftet med den utökade granskningen är att kontrollera om av kommunen respektive Sunne Fastighets AB upphandlade ramavtal avseende hantverkstjänster är överlappande/konkurrerande och om beställningar (avrop) från ramavtalen har genomförts lag- och avtalsenligt. Granskningen omfattar de ramavtal som framgår av bilaga A och stickproven avgränsas till avrop gjorda under 2020.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt stickprov av genomförda avrop från aktuella ramavtal.

Den kompletterande granskningen stärker tidigare bedömning att kommunstyrelsen inte säkerställer en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och tillräcklig intern kontroll. Denna del av granskningen visar att det finns överlappande/konkurrerande ramavtal som upprättats av kommunen samt Sunne fastighets AB. Med ledning av inhämtade stickprov beträffande ett antal uppdrag finns klara skäl för kommunen samt Sunne Fastighets AB att säkerställa sina rutiner beträffande avrop från upprättade ramavtal.

Utifrån gjorda iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- Säkerställa att avrop från avtalen i första hand görs skriftligt och med en skriftlig bekräftelse från leverantören och i andra hand om avropet görs muntligt att detta dokumenteras genom en tjänsteanteckning.
- Tillse att kommunen/bolaget vid nya upphandlingar av ramavtal preciserar hur ett avrop ska göras och av vem (vilka befattningar/funktioner).
- Säkerställa att avrop från ramavtal ryms inom det upphandlade föremålet.

1. Granskningsresultat

1.1. Är upphandlade ramavtal avseende hantverkstjänster överlappande/konkurrerande

1.1.1. Iakttagelser och bedömning

Bakgrunden till att det finns dubbla ramavtal med i allt väsentligt överensstämmande upphandlingsföremål för respektive hantverkstjänst beror enligt uppgifter från kommunens upphandlare på ett förbiseende i samband med att upphandlaren fick i uppdrag att upphandla hantverkstjänster åt bolaget. Då bolaget övertagit förvaltningen av kommunens fastigheter tänkte inte upphandlaren på att även kommunen borde vara avropsberättigade från ramavtalen. När kommunen sedan behövde tjänster utförda på sina fastigheter (Holmby återvinningscentral, Sunne reningsverk och kommunförråd) gjordes motsvarande ramavtalsupphandlingar för kommunens räkning.

Det upphandlande föremålet är i allt väsentligt detsamma i båda avtalen, dock med en eventuellt problematisk mening i bolagets avtal. I detta anges att bolaget upphandlar "entreprenör för utförande av byggservicearbeten så som underhålls- och reparationsarbeten, mindre om- och tillbyggnadsarbeten samt övrig byggverksamhet i fastigheter ägda och/eller förvaltade av Sunne Fastighets AB."

Att det står eller förvaltade riskerar att leda till missnöje bland leverantörerna då kommunen upphandlar tjänster från sitt avtal till de fastigheter kommunen äger men som förvaltas av bolaget. Min bedömning är dock att inget upphandlingsrättsligt fel begås vid ett sådant förfarande då det inte är bolaget som upphandlar utanför ramavtalet. Dock är det förstås inte lämpligt att ha två avtal som kan överlappa på detta sätt. Vi kan alltså konstatera att avtalen är överlappande.

Det finns vidare ett annat problem som kan leda till missnöje bland leverantörerna och det är det faktum att två av tre leverantörer är de samma i avtalen (ettan och tvåan i kommunens upphandling är rangordnade som tvåa och tre i bolagets upphandling) och att priserna skiljer en del mellan avtalen. Det innebär att risk finns -om kommunen och bolaget inte är väldigt tydliga vid avrop- för misstänksamhet och missnöje bland leverantörerna.

Angående ramavtalen som sådan kan konstateras att det inte i något av upphandlingsdokumenten har angivits en takvolym/takvärde. Avsaknaden av en maximal avropsvolym medför obegränsade möjligheter att använda ramavtalet utan att en ny upphandling behöver göras. Avsaknaden kan därför få en konkurrensbegränsande effekt.

Vidare kan konstateras att det angående avrop (beställning) från samtliga avtal - undantaget Byggservice (UPH2018/19) och Byggarbeten (UPH2019/25) inte anges någon särskild form för detta utöver att avrop sker genom att beställaren kontaktar leverantörerna i turordning. Det finns ingen dokumentationsplikt vid tilldelning av kontrakt enligt ett ramavtal när samtliga villkor är fastställda (detta krävs vid förnyad konkurrensutsättning). En upphandlande myndighet behöver dock vid en tvist kunna visa att den högst rangordnade leverantören har tillfrågats, men meddelat att denne inte kan leverera för att kunna gå vidare till nästa leverantör i rangordningen. Ett felaktigt genomfört avrop kan även i vissa fall anses utgöra en otillåten direktupphandling. Dokumentation av avrop är alltså av vikt för att säkerställa att kommunen/bolaget följer lagen och inte utsätter sig för onödiga risker. Vidare är dokumentation av avropen viktiga för att säkerställa att kommunen/bolaget kan kontrollera och följa upp att de har erhållit det som har beställts.

Vi rekommenderar därför att avrop från avtalen i första hand görs skriftligt och med en skriftlig bekräftelse från leverantören och i andra hand om avropet görs muntligt att detta dokumenteras genom en tjänsteanteckning. Vi rekommenderar även att kommunen vid nya upphandlingar av ramavtal preciserar hur ett avrop ska göras och av vem (vilka befattningar/funktioner).

1.2. Har beställningar (avrop) från ramavtalen har genomförts lag- och avtalsenligt

1.2.1. Iakttagelser och bedömning

Vi har inom ramen för granskningen gjort två stickprov på avrop från respektive ramavtal. Vi har därvid begärt avropsunderlagen (beställningen från ramavtalet) för de två största avropen med tillhörande faktura. Stickproven kommenteras nedan per avtal.

Byggservice (UPH2018/19) (Bolaget)

Vi har tagit del av två fakturor och ett totalentreprenadkontrakt med ett kontraktsvärde om ca 57,7 mnkr (stickprov 1 och 2). Båda fakturorna avser arbete utfört inom ramen för kontraktet. Avropet har sannolikt gjorts som en förnyad konkurrensutsättning då kontraktet är tecknat med den leverantör som är rangordnad tvåa. Vi har dock inte tagit del av underlaget för någon förnyad konkurrensutsättning eller något annat beställningsunderlag. Vi kan konstatera att ramavtalet inte är upptaget som ingående i kontraktshandlingarna. Vi kan vidare konstatera att uppförande av bostäder inte ryms inom det upphandlade föremålet för ramavtalet. Ett sådant avrop är inte förenligt med upphandlingslagstiftningen och är att bedöma som en otillåten direktupphandling.

Byggarbeten (UPH2019/25) (Kommunen)

Vi har även tagit del av två fakturor avseende arbeten utförda av den leverantör som är rangordnad tvåa, men inget beställningsunderlag. Vi kan inte baserat på erhållna underlag se att den som är rangordnad etta har tillfrågats och tackat nej. Såvitt vi kan bedöma baserat på fakturorna ryms det utförda arbeten inom det upphandlade föremålet. Enligt avtalet ska avrop definieras i skriftlig förfrågan/beställning och en avsaknad av detta utgör således i vart fall en avtalsrättslig brist.

Ventilationsarbeten (UPH2018/21) (Bolaget)

Vi har tagit del av en faktura och ett anbud (stickprov 1) respektive en faktura, en arbetsorder och en beställning (stickprov 2). Båda stickproven avser arbete utfört av den leverantör som är rangordnad tvåa och vi kan inte baserat på erhållna underlag se att den som är rangordnad etta har tillfrågats och tackat nej. Avseende stickprov 1 saknas avropsunderlag. I avropsunderlaget för stickprov 3 står bland annat "Större åtgärder tilldelas Caverion". Meningen väcker frågetecken då Caverion är rangordnad trea, men kan möjligen förklaras av det tidigare gjorts en förnyad konkurrensutsättning. Såvitt vi kan bedöma baserat på handlingarna ryms utförda arbeten inom det upphandlade föremålet.

Ventilationsarbeten (UPH2019/28) (Kommunen)

Vi har tagit del av två fakturor avseende arbeten utförda av den leverantör som är rangordnad etta, men inget beställningsunderlag. Såvitt vi kan bedöma baserat på fakturorna ryms utförda arbeten inom det upphandlade föremålet.

VVS-arbeten (UPH2018/23) (Bolaget)

Vi har tagit del av faktura, anbud och en bekräftelse, dvs vi har endast fått underlag för ett stickprov vilket kan bero på att endast ett avrop har gjorts från avtalet. Leverantören rangordnad tvåa har utfört arbetet och vi kan inte baserat på erhållna underlag se att den som är rangordnad etta har tillfrågats och tackat nej. Avtalet medger inte förnyad konkurrensutsättning. Såvitt vi kan bedöma baserat på handlingarna ryms utförda arbeten inom det upphandlade föremålet.

VVS-arbeten (UPH2019/26) (Kommunen)

Vi har tagit del av två fakturor avseende arbeten utförda av den leverantör som är rangordnad etta, men inget beställningsunderlag. Såvitt vi kan bedöma baserat på fakturorna ryms utförda arbeten inom det upphandlade föremålet.

April 2021

Lars Näsström

Mathias Westergaard-Nielsen

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sunne kommuns revisorer. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

	Avtalstid	Option	Rangordnad 1	Rangordnad 2	Rangordnad 3	Föremålet för upphandlingen
Byggservice/Byggarbeten						
Bolaget (UPH2018/19)	2018-07-03 till och med 2021-09-30	2022-09-30	Peab Sverige AB	AB Häggmark & Söner	WeBK AB	Utförande av byggservicearbeten så som underhålls- och reparationsarbeten, mindre om- och tillbyggnadsarbeten samt övrig byggverksamhet i fastigheter ägda och/eller förvaltade av Sunne Fastighets AB.
Kommunen (UPH2019/25)	2019-11-01 till och med 2021-09-30	2023-09-30	AB Häggmarks & Söner	WeBK AB	-	Utförande av byggarbeten så som underhålls- och reparationsarbeten, mindre om- och tillbyggnadsarbeten samt övrig byggverksamhet.
Ventilationsarbeten						
Bolaget (UPH2018/21)	2018-07-03 till och med 2021-08-31	2022-08-31	T Hedgren Energiteknik AB	Movent AB	Caverion Sverige AB	Löpande reparationer, underhåll samt installationer av ventilationsanläggningar i fastigheter ägda och/eller förvaltade av Sunne Fastighets AB
Kommunen (UPH2019/28)	2019-11-01 till och med 2022-10-31	2023-10-31	L&B Fläkt Service Aktiebolag	Movent AB	-	Löpande reparationer, underhåll samt installationer av ventilationsanläggningar i fastigheter ägda och/eller förvaltade av Sunne kommun
VVS-arbeten						
Bolaget (UPH2018/23)	2018-08-06 till och med 2020-08-31	2022-08-31	Klimat och VVS-teknik i Värmland AB	Caverion Sverige AB	-	VVS-arbeten (rörarbeten för värme, vatten och sanitet) i fastigheter ägda och/eller förvaltade av Sunne Fastighets AB
Kommunen (UPH2019/26)	2019-11-01 till och med 2021-08-31	2023-08-31	Caverion Sverige AB	Assemblin VS AB	-	VVS-arbeten (rörarbeten för värme, vatten och sanitet) i fastigheter ägda av Sunne kommun

Granskning av upphandling och inköp

Sunne kommuns revisorer

November 2020

Mathias Westergaard-Nielsen

Sara Sommarin



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfrågor	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Avgränsning	3
1.5.	Metod	3
2.	Granskningsresultat	4
2.1.	Ändamålsenliga processer och rutiner	4
2.1.1.	Iakttagelser	4
2.1.2.	Bedömning	5
2.2.	Roller och ansvar	5
2.2.1.	Iakttagelser	5
2.2.2.	Bedömning	6
2.3.	Efterlevnad av kommunens styrdokument och processer	7
2.3.1.	Iakttagelser	7
2.3.2.	Bedömning	8
2.4.	Ändamålsenliga processer, rutiner och arbetssätt	9
2.4.1.	Iakttagelser	9
2.4.2.	Bedömning	10
2.4.3.	Bedömning	10
2.4.4.	Bedömning	10
3.	Revisionell bedömning	11
3.1.	Bedömningar mot revisionsfråga	11
4.	Dokument	12
5.	Konkurrensverkets rekommendationer	13

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sunne kommun har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av upphandling och inköp. Granskningen syftar till att besvara om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen ej säkerställer en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och tillräcklig intern kontroll. Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga.

Utifrån ovanstående iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Komplettera riktlinjerna med vägledning för hur upphandlingens värde beräknas.
- Förtydliga i riktlinjerna att direktupphandlingsgränserna inte är statiska utan justeras vartannat år.
- Överväga att komplettera riktlinjerna med skrivningar om hur eventuell intern upphandling görs eller får göras.
- Uppdatera styrdokumentet så att skrivningar avseende direktupphandling inte är dubbelreglerade.
- Tydliggöra roller och beslutanderätt i upphandlingsprocessen samt att införa beloppsgränser för delegerad beslutanderätt
- Säkerställa att rutiner finns så att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.
- Införa rutiner för uppföljning av avtal och upphandlingar i styrdokumentet.
- Säkerställa att dokumentation för upphandlingar finns i enlighet med LOU, policy och riktlinjer.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut. Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk. Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att besvara om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och om den interna kontrollen tillräcklig. För att besvara syftet kommer följande revisionsfrågor besvaras:

- Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?
- Är roller och ansvar i upphandlings- och inköpsprocesserna ändamålsenliga?
- Följs kommunens styrdokument och processer vid upphandlingar och inköp?
- Har kommunstyrelsen processer och arbetssätt som säkerställer att kommunen har ramavtal som täcker verksamheternas behov?
- Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet samt avtalad leverans?
- Säkerställs att upphandlade leverantörer och underleverantörer under avtalstiden följer de krav som ställs på leverantören avseende skatt, arbetsgivaravgifter med mera?

1.3. Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Upphandlingspolicy och rutiner
- Övriga styrande dokument

1.4. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsens arbete med upphandling och inköp för verksamhetsåret 2020.

1.5. Metod

Intervjuer med centralt ansvariga avseende upphandling och inköp. Granskning och analys av relevanta styrande dokument. Granskning av stickprov av dokumentation avseende två direktupphandlingar samt en ramavtalsupphandling.

Samtliga intervjuade har haft möjlighet att sakgranska utkastet och ge återkoppling.

2. Granskningsresultat

2.1. Ändamålsenliga processer och rutiner

2.1.1. Iakttagelser

Organisation

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för all upphandlingsverksamhet i Sunne kommun och ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.

Sunne kommuns upphandlingsenhet ligger organisatoriskt under ekonomienheten som är en del av kommunledningsstaben. Sunne kommun har en informell samverkan med andra kommuner i Värmland gällande upphandlingsarbetet vilket innebär att samverkan finns men ingen betalning sker mellan kommunerna och separata avtal upprättas för respektive kommun. Kommunen som åtar sig samordningsansvaret bär kostnaderna för upphandlingsarbetet.

Det helägda kommunala bolaget Sunne Fastighets AB har sedan 1 april 2019 ett löpande avtal med Sunne kommun i vilket kommunen förbinder sig att tillhandahålla tjänster som rör IT-tjänster, ekonomi-, personaladministration, upphandling och dataskyddsombud.

Upphandlingspolicy samt rutiner, system och riktlinjer

Kommunens *upphandlingspolicy* (antagen i april 2014) innehåller de huvudprinciper som gäller vid upphandling, köp, leasing, hyra och hyrköp av varor, tjänster och entreprenader. Utgångspunkten i policyn är EU:s grundläggande principer om icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet och förutsebarhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Policyn tydliggör att Sunne kommun ska ha en effektiv, rationell och väl fungerande inköpsverksamhet baserat på en helhetssyn för kommunen och ta till vara på de vinster som följer av en samordning av kommunens olika enheters behov. Därutöver framgår att upphandlingsprocessen ska präglas av objektivitet, konkurrens, effektivitet och samverkan samt att kommunens förvaltningar ska använda de avtal som tecknas.

Av intervjuer framgår att det finns en reviderad policy som ännu inte är antagen av politiken. Vi har inte erhållit utkastet.

I *Riktlinjer för upphandling* (reviderad mars 2016) beskrivs upphandlingsprocessen, upphandlingsförfaranden enligt Lagen om offentlig upphandling (2016:1145), regler för direktupphandling samt förtydligas begrepp och definitioner med koppling till upphandling (ex. konkurrens, objektivitet, effektivitet). Styrdokumentet fastställer därutöver en ansvarsfördelning och framhåller att en upphandlingsorganisation kräver ett effektivt informationssystem, där alla aktörer ska ha tillgång till aktuella förhållanden. Riktlinjen är ett komplement till upphandlingspolicyn.

Sunne kommun använder systemet e-Avrop med vilket avtalsdatabasen är kopplad mot. Avtalsdatabasen uppdateras löpande och samtliga medarbetare har tillgång till databasen. Varje upphandling blir ett projekt som läggs upp i e-Avrop. Det finns inget krav på att direktupphandlingar ska ske via e-Avrop.

Sunne kommun har enligt uppgift inget e-handelssystem.

I *riktlinjer för direktupphandling*¹ (antagen mars 2016) framgår principerna för direktupphandling, det vill säga under vilka förhållande det är tillåtet att direktupphandla och vem som har rätt att direktupphandla samt anvisningar för hur direktupphandling ska genomföras. Därutöver framgår att direktupphandlingen ska dokumenteras med hjälp av *Blankett för dokumentation av direktupphandling* samt vilka uppgifter dokumentationen minst ska innehålla.

Vid intervjuer uppger samtliga att styrdokumentet är kända inom kommunen men att det råder skilda meningar kring deras aktualitet.

2.1.2. Bedömning

Revisionsfråga: Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vi konstaterar att det finns fastställda styrande dokument såsom upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling och inköp (inkl. direktupphandling) samt att det framgår en ansvarsfördelning. Enligt vår mening bidrar dokumentationen till att säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning.

Riktlinjerna avseende direktupphandlingar är i huvudsak tydliga men vi noterar att rekommendationerna för dokumentation av direktupphandlingar skiljer sig åt i riktlinjerna trots att dessa antogs samtidigt. Exempelvis framgår i riktlinjen för direktupphandling att avtalets skattade kontraktswärde ska dokumenteras vilket inte framkommer i riktlinjen för upphandling. I riktlinjen för upphandling framhålls att den enhet/förvaltning som gjort direktupphandlingen ska dokumenteras vilket saknas i riktlinjen för direktupphandling. Vår bedömning är att olikheterna medför risk för otydligheter vilket kan medföra att fel begås gällande dokumentationen. Vi anser även att det finns risker i att ha regleringar i olika dokument eftersom det riskerar försämma förutsättningarna att tillhandahålla en helhetssyn och upprätthålla en ändamålsenlig kontroll. Vid revideringar är det viktigt att kommunen säkerställer att samtliga dokument uppdateras med korrekt information.

Vidare konstaterar vi att riktlinjerna innehåller inget om hur kommunen säkerställer att en aktuell direktupphandling får genomföras, det vill säga om andra upphandlingar av samma slag har gjorts tidigare under året.

Mot bakgrund av det som angivits ovan är bedömningen att det delvis finns tydliga väldokumenterade rutiner och riktlinjer samt en upphandlingsorganisation som bidrar till att säkerställa att upphandlingarna hanteras enligt lagar och riktlinjer.

2.2. Roller och ansvar

2.2.1. Iakttagelser

Ansvarsfördelningen fastställs i det kommunala konkurrensprogrammet, i upphandlingspolicyn i delegationsordningen, i riktlinjer för upphandling samt i riktlinjer för direktupphandling.

I *det kommunala konkurrensprogrammet* (antagen februari 2003) framgår att upprättandet av förfrågningsunderlag skall samordnas centralt av kommunens upphandlingsenhet samt framgår ansvarsfördelningen av uppgifterna gällande underlaget inom enheten.

I *upphandlingspolicyn* förtydligas att kommunstyrelsen ansvarar för att alla som deltar i upphandlingsprocessen har tillräcklig kompetens för att fullgöra sina uppgifter och är ålagda att följa upp efterlevnaden av de beslutade styrdokumentet.

¹ Vi noterar att riktlinjen är i behov av att uppdateras eftersom den hänvisar till en direktupphandlingsgräns som inte längre stämmer.

Därutöver framgår fördelningen av ansvar mellan kommunstyrelsen och nämnder. Kommunstyrelsen ansvarar för samtliga ramavtal medan respektive nämnd ansvarar för sina specifika köp (egna köp).

I *delegeringsordningen* för kommunstyrelsen (reviderad september 2018) framgår att rollen *upphandlare*² är delegerad att teckna ramavtal (A.10.1). Huruvida delegationen avser samtliga upphandlare eller en specifik person förtydligas inte. Vid återkoppling av sakgranskning uppges att det är rollen upphandlare som delegationsordningen syftar på.

Vid intervju och dokumentgranskning framgår att *upphandlaren*:

- Ansvarar för ramavtalsprocessen.
- Har ett stödansvar gällande objeksupphandlingar vilket innebär att denne samlar in underlag och säkerställer att avtalen är rättssäkra.
- Stöttar verksamheterna i upphandlingar gällande entreprenader.
- Stöttar verksamheterna vid direktupphandlingar. Vid direktupphandlingar över 100 000 kronor är det krav på samråd med upphandlaren.
- Leder uppföljningen av avtal.
- Upprättar styrdokumentet.
- Stöttar bolagen i upphandlingsarbetet.
- Oftast är den som står som upphandlare för specifika avtal men att det är de verksamhetsansvariga som tecknar avtalen.

Avseende vem som ansvarar för inköp råder enighet kring att det inte finns några inköpsamordnare (personer som samordnar inköpen) på verksamheterna vilket medför att olika personer på verksamheterna gör inköp beroende på situation. Därutöver uppges att det finns utrymme för personer att göra inköp utan avstämning.

Vid intervju framgår att *upphandlaren* försöker hålla reda på vilka som beställer samt vad som beställs genom att upprätta s.k. beställningslistor.

I *attestreglementet* (antaget juni 2017) fastställs att:

- Kommunchefen har attesträtt för hela kommunen.
- Verksamhetschef har attesträtt och beslutar om attesträtter inom sitt verksamhetsområde³ samt ansvarar för att utsedda attestanter har tillräcklig kunskap om uppdragets innebörd och gällande regler.

Vi noterar att attestreglementet saknar en tydlig beskrivning av attestordningen, vilka attestnivåer som finns och vilka uppgifter som är kopplade till de olika nivåerna. Därutöver framgår inte om beslutade beloppsgränser finns för attestanterna.

2.2.2. Bedömning

Är roller och ansvar i upphandlings- och inköpsprocesserna ändamålsenliga?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld.

² Vi noterar att det i vissa dokument hänvisas till rollen *upphandlingsstrateg*. Vid kompletterande intervju förtydligas att rollen upphandlingsstrateg enbart är en alternativ benämning för rollen upphandlare som i sin tur hänvisas till i delegationsordningen. För att undvika otydligheter kommer både rollen upphandlare och upphandlingsstrateg benämnas som upphandlare i rapporten.

³ I Sunne kommun finns en förvaltning med fyra verksamhetsområden.

Vår bedömning grundar sig på att det i de fastställda styrdokumenterna framgår en roll- och ansvarsfördelning men att fördelningen är i behov av att förtydligas. Exempelvis framgår inte vem som ansvarar för avtalsuppföljning eller vilka attestnivåer som finns. Vi uppmärksammar även att beslutanderätten på upphandlingsområdet inte är beloppsbegränsad. Kommunstyrelsen har således delegerat en omfattande del av sin beslutanderätt på upphandlingsområdet.

Även om en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut sker till kommunstyrelsen så sker i och med delegeringen ingen politisk beredning av besluten vilket enligt vår bedömning försämrar både kommunstyrelsens inflytande och insyn i processen. Det finns även en sårbarhet när beslutanderätten är knuten till en person. Vi anser därför att ändamålsenligheten kan ifrågasättas i att tjänstemän har en så omfattande beslutanderätt i upphandlingsprocessen och anser att beslutanderätt i upphandlingsprocessen bör vara beloppsbegränsad.

Utifrån intervjuer med verksamheterna noterar vi även att *upphandlaren* tar ett stort ansvar gällande upphandlingen i kommunen. Flertalet gånger framhålls stödet från upphandlaren som en viktig del i verksamheternas upphandlingsarbete. Vår bedömning är det finns en stor risk för att upphandlingsarbetet i kommunen blir personbundet vilket i sin tur medför en risk för att upphandlingsarbetet skulle påverkas märkbart om upphandlaren exempelvis slutar.

Vidare noterar vi att det inte finns inköpssamordnare på förvaltningarna men att beställningslistor upprättas i ett försök att införskaffa en helhetsbild över vilka köp som görs i kommunen. Vi noterar att avsaknaden av inköpssamordnare innebär att kommunens förutsättningar avseende att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids försämrats.

2.3. Efterlevnad av kommunens styrdokument och processer

2.3.1. Iakttagelser

Vi har som en del i granskningen tagit del av tre exempel på köp av tjänster där en granskning gjorts av de genomförda köpen i förhållande till LOU och kommunens egen policy samt riktlinjer. De projekt som valts ut rör en ramavtalsupphandling samt två direktupphandlingar och är:

- Elektrikertjänster (ramavtal)
- Truck (direktupphandling)
- Skyddskläder, skyddsutrustning, Undervisningsmaterial och verktyg samt Motor- och röjsågar SG/Södra Viken (direktupphandling)

Urvalet har gjorts utifrån erhållen lista över gjorda köp under år 2020.

Ramavtal

Elektrikertjänster

Vi noterar att kommunen annonserat upphandlingen och angivet ett uppskattat värde, dock finns ingen takvolym vare sig i annonsen eller i upphandlingsdokumenten. Vi har även tagit del av en korrekt underrättelse om beslut (tilldelningsbeslut) och ett öppningsprotokoll där endast en representant för kommunen är angiven.

Direktupphandling

Enligt styrdokumenterna framgår att direktupphandlingar över basbeloppet (47 300 kr för 2020) ska dokumenteras i *Blankett för dokumentation av direktupphandling* samt ska, utöver blanketten, ofertförfrågan, offerter, tilldelningsbeslut och avtal/beställningsskrivelse diarieföras och avtal ska publiceras i avtalsdatabasen.

Vid de fall direktupphandlingens totala värde är mellan 100 000 kr och den fastställda direktupphandlingsgränsen (för 2020 är gränsen 615 312 kronor enligt LOU) ska blanketten *Förfrågan vid direktupphandling* användas.

Gällande kriterier för dokumentation utgår vi ifrån de som rekommenderas av Konkurrensverket⁴ vid direktupphandling med anledning av att rekommendationerna i de av Sunne kommun fastställda riktlinjer skiljer sig åt.

Truck

Huruvida en skattning av det totala kontraktswärdet gjorts framgår inte men utifrån bifogad offert noterar vi att värdet uppgår till 425 000 kr. Enligt riktlinjerna ska därav dokumentation ske i *Blankett för dokumentation av direktupphandling* samt ska blanketten *Förfrågan vid direktupphandling* användas.

Vi har inte erhållit någon av blanketterna. Vi har heller inte erhållit tilldelningsbeslutet eller avtal.

Skyddskläder, skyddsutrustning, Undervisningsmaterial och verktyg samt Motor- och röjsågar SG/Södra Viken

Avseende upphandlingen anges av kommunen att upphandlingen är uppdelad i tre delar i syfte att underlätta för leverantören men att samtliga ligger under samma diarienummer.

Huruvida en skattning av det totala kontraktswärdet gjorts framgår inte men utifrån bifogade anbud noteras att kontraktswärdet för samtliga upphandlingar överstiger 47 300 kr. Enligt riktlinjerna ska dokumentation därav *Blankett för dokumentation av direktupphandling* användas för samtliga upphandlingar. Vi noterar att vi inte erhållit någon blankett. Vi har heller inte erhållit tilldelningsbeslut eller avtal.

För *Skyddskläder, skyddsutrustning* samt *Motor- och röjsågar* ska även blanketten *Förfrågan vid direktupphandling* användas eftersom anbudet överstiger 100 000 kronor. Vi har inte erhållit blanketten. Dock kan konstateras upphandlingarna gjorts i e-avrop och att syftet med blanketten uppfyllts genom denna hantering.

2.3.2. Bedömning

Följs kommunens styrdokument och processer vid upphandlingar och inköp?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som ej uppfylld.

Efter genomgång av den dokumentation som skickats är vår bedömning att flera uppgifter saknas såsom blanketter, skattade kontraktswärden, vilka leverantörer som tillfrågades och vilka leverantörer som tilldelades avtalet. Avseende ramavtalet kan även konstateras att öppningsprotokollet innehåller en allvarlig brist. Enligt 12 kap 10 § LOU ska minst två personer från den upphandlande myndigheten delta vid öppning av anbud och som noterats ovan är endast en person angiven i protokollet.

Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingåtts. Att organisationen har sina inköp och upphandlingar dokumenterade och ordnade är grundläggande för att kunna arbeta strategiskt med offentlig upphandling. Dokumentationen är dessutom viktig för kommunstyrelsens egen uppföljning och kan också underlätta insamlingen av uppgifter för statistik. Dokumentation där ett avtal ingåtts utan ett formellt upphandlingsförfarande är även av vikt för att ha ett underlag om någon ansöker om att avtalet ska ogiltigförklaras. Vidare ger dokumentationen att direktupphandlingar synliggörs vilket underlättar kontroll i samband med andra direktupphandlingar samt ger en transparens gentemot leverantörskollektivet.

⁴ Se bilaga Konkurrensverkets rekommendationer.

Avseende avsaknaden av takvolym i det granskade ramavtalet ska nämnas att det av EU-domstolens praxis⁵ följer en skyldighet att ange en total kvantitet som kan komma att avropas och att utelämna detta innebär ett brott mot den upphandlingsrättsliga principen om öppenhet (transparens). I vart fall följer denna skyldighet avseende ramavtal med en leverantör, men av försiktighetsskäl bör detta även göras för ramavtal med flera leverantörer.

2.4. Ändamålsenliga processer, rutiner och arbetssätt

2.4.1. Iakttagelser

Behovsanalys

Som nämnts ovan anges det i policyn att Sunne kommun ska ha en effektiv, rationell och väl fungerande inköpsverksamhet baserat på en helhetssyn för kommunen och ta till vara på de vinster som följer av en samordning inom kommunen.

Vilket nämns i det kommunala konkurrensprogrammet ska upprättandet av förfrågningsunderlaget samordnas centralt av kommunens upphandlingsenhet.

Av de intervjuade framgår att samverkan mellan verksamheterna sker inför upphandlingar. Exempelvis anges att *upphandlaren* tillsammans med verksamhetscheferna och ekonomerna har möte tre gånger per år om ungefär en timma vardera för att föra en dialog kring hur nuläget ser ut, vilka avtal som håller på att löpa ut och vilka upphandlingar som bör påbörjas.

Inför en beställning förs en dialog mellan *upphandlaren* och beställaren gällande behov och tillgång.

Vilket nämnts ovan använder sig kommunen av e-Avrop och den tillhörande avtalsdatabasen. Enligt uppgift finns ingen annan intern avtalsdatabas. Alla avtal som finns ska därmed vara registrerade i avtalsdatabasen och databasen är tillgänglig för samtliga medarbetare.

Avtalsuppföljning

Vi kan inte återfinna någon särskild reglering avseende avtalsuppföljning i kommunens styrdokument eller i kommunens interna kontrollplan för kommunstyrelsen 2020.

Som nämnts ovan har kommunen inget e-handelssystem. Vid intervjuer framhålls det som en brist då det uppges skulle ha underlättat uppföljningen. Resursbrist, både ekonomisk och personell, uppges vara anledningen till att kommunen inte införskaffat ett e-handelssystem.

Det är *upphandlaren* som bevakar när uppföljningar ska göras i ramavtal och frekvensen av uppföljningar är beroende på vad som står i avtalet. Vid uppföljningarna deltar leverantören, beställaren, verksamhetsansvarig och *upphandlaren*, varav den senare även håller i mötena och för protokoll. Inför mötena görs stickprov på fakturor i syfte att stämma av ramavtalstroheten och under mötena lyfts brister såväl som det som fungerar bra fram.

Därutöver anges att ungefär två gånger per år genomförs avtalsuppföljning avseende specifika områden på initiativ av ekonomichefen. Förra året granskades arbetskläder.

Ungefär en till två gånger per år anger *upphandlaren* att hon vid kommunstyrelsens nämndsammanträden berättar om upphandlingsverksamheten.

⁵ Se EU-domstolens dom den 19 december 2018 i mål c-216/17 (Coopservice).

Kontroll av leverantörer

Avseende kontroll av leverantörer uppges att när alla anbud öppnats görs kontroll av leverantörerna via företaget Creditsafe. Vid direktupphandlingar framgår att det inte görs systematiska kontroller. I vilken utsträckning kontroller görs under avtalstiden är inte klarlagt.

2.4.2. Bedömning

Har kommunstyrelsen processer och arbetssätt som säkerställer att kommunen har ramavtal som täcker verksamheternas behov?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Vår bedömning grundar sig på att behovsanalyser görs inför upphandlingar samt att det sker kontinuerliga verksamhetsövergripande dialoger kring nuläge och behovet av ytterligare upphandlingar. Vidare konstaterar vi att avtalsdatabasen är tillgänglig för samtliga medarbetare vilket förbättrar verksamheternas helhetsbild gällande vilka avtal som finns samt vilka tjänster som bör upphandlas.

Vi noterar dock att avtalsuppföljning inte framgår i styrdokumentet vilket vi bedömer kan medföra att förutsättningarna försämrats gällande att återfå en helhetssyn kring vilka behov som finns i verksamheterna. Därutöver noterar vi att systematiska kontroller av leverantörer inte görs vid direktupphandling.

2.4.3. Bedömning

Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet samt avtalad leverans?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld

Det finns inget lagkrav på att uppföljning ska ske av genomförda upphandlingar. Däremot är det en förutsättning för fortsatt utveckling av upphandlingsprocessen gällande ändamålsenlighet och effektivitet, regelefterlevnad samt för att säkerställa goda affärer. Bedömningen görs mot bakgrund av att det i nuläget saknas tillräcklig uppföljning av kommunens upphandlingar från kommunstyrelsens sida. Vi konstaterar även att det saknas dokumenterade rutiner för att följa upp avtal på förvaltningsnivå, men det vore enligt vår mening relevant att även kommunstyrelsen gör uppföljningar av upphandlingar. Genom att kommunstyrelsen systematiskt hade följt indikatorer som till exempel antal överprövningar, intern kundnöjdhet och antalet leverantörer som lämnar bud, hade det erhållits information som skulle kunna användas för att förbättra kommunens upphandlingsarbete. Inom ramen för kommunstyrelsen uppsiktsplikt borde åtminstone upphandlingar av stor vikt för kommunen följas upp av kommunstyrelsen.

2.4.4. Bedömning

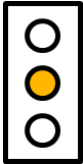
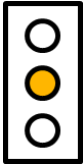
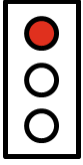
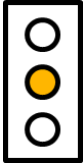
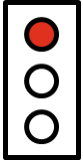
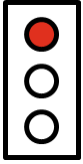
Säkerställs att upphandlade leverantörer och underleverantörer under avtalstiden följer de krav som ställs på leverantören avseende skatt, arbetsgivaravgifter m.m.?

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som ej uppfylld

Obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter utgör enligt upphandlingslagstiftningen (13 kap LOU/LUF) en obligatorisk uteslutningsgrund. Då en sådan situation även kan uppkomma under avtalstiden är det lämpligt att regelbundet kontrollera att leverantörens skattestatus inte har ändrats för att förebygga fusk med skatter och avgifter. Om förhållanden som utgör en obligatorisk uteslutningsgrund föreligger så är dessa dessutom en grund för hävning av avtalet. Vi kan konstatera att vi i kommunens styrdokument inte återfunnit några dokumenterade rutiner avseende avtalsuppföljning generellt och inte heller specifikt i aktuellt hänseende.

3. Revisionell bedömning

3.1. Bedömningar mot revisionsfråga

Revisionsfråga	Bedömning	
Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?	Delvis uppfyllt	
Är roller och ansvar i upphandlings- och inköpsprocesserna ändamålsenliga?	Delvis uppfyllt	
Följs kommunens styrdokument och processer vid upphandlingar och inköp?	Ej uppfyllt	
Har kommunstyrelsen processer och arbetssätt som säkerställer att kommunen har ramavtal som täcker verksamheternas behov?	Delvis uppfyllt	
Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet samt avtalad leverans?	Ej uppfyllt	
Säkerställer att upphandlade leverantörer och underleverantörer under avtalstiden följer de krav som ställs på leverantören avseende skatt, arbetsgivaravgifter m.m.?	Ej uppfyllt	

4. Dokument

Nedanstående dokument har använts i granskningen:

- Attestreglemente (Antagen 2017-06-19 KF §72)
- Budget 2020 och flerårsplan för åren 2021 – 2022 (Antagen 2019-09-09 KF §77)
- Delegeringsordning för kommunstyrelsen (Reviderad 2018-09-18 KS §206)
- Kommunalt konkurrensprogram (Antagen 2003-02-24 KF §51)
- Internkontroll för kommunstyrelsen 2019 (Reviderad 2019-04-29 KS §111)
- Reglemente för kommunstyrelsen (Antaget 2019-12-09 KF §266)
- Riktlinjer för direktupphandling (Antagen 2016-03-08 KS §87)
- Riktlinjer för upphandling (Reviderat 2016-03-08 KS §87)
- Upphandlingspolicy för Sunne kommun (Antagen 2014-04-28 KF §44)
- Årsredovisning 2019

5. Konkurrensverkets rekommendationer

Konkurrensverket bedömer att följande uppgifter bör dokumenteras:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs till vara
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

November 2020

Lars Näsström

Mathias Westergaard-Nielsen

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Sunne kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-04-15. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.



SUNNE KOMMUN

Revisorerna

Datum
2021-04-16

Sida
1 (2)

Kommunstyrelsen

För kännedom till
Kommunfullmäktige

Granskning av upphandling och inköp

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Sunne kommun har PwC genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningen syftar till att besvara om kommunstyrelsen har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och om den interna kontrollen är tillräcklig.

I samband med rapportpresentationen vid revisionens sammanträde 2020-12-07 gav revisorerna i uppdrag att utöka granskningen. Syftet med den utökade granskningen är att kontrollera om av kommunen respektive Sunne Fastighets AB upphandlade ramavtal avseende hantverkstjänster är överlappande/konkurrerande och om beställningar (avrop) från ramavtalen har genomförts lag- och avtalsenligt.

Efter genomförd granskning gör vi den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen ej säkerställer en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och tillräcklig intern kontroll. Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar av respektive revisionsfråga.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Komplettera riktlinjerna med vägledning för hur upphandlingens värde beräknas.
- Förtydliga i riktlinjerna att direktupphandlingsgränserna inte är statiska utan justeras vartannat år.
- Överväga att komplettera riktlinjerna med skrivningar om hur eventuell intern upphandling görs eller får göras.
- Uppdatera styrdokumentet så att skrivningar avseende direktupphandling inte är dubbelreglerade.
- Tydliggöra roller och beslutanderätt i upphandlingsprocessen samt att införa beloppsgränser för delegerad beslutanderätt

SUNNE | VÄRMLAND

Postadress
Sunne kommun
1. Verksamhetsstöd
686 80 Sunne

Besöksadress
Verksamhetsstöd
Kvarngatan 4
Sunne

Telefon
0565-160 00 växel

Internet och fax
www.sunne.se
kommun@sunne.se
0565-160 01 fax

Giro och org.nr
744-2684 bankgiro
212000-1843 org.nr

- Säkerställa att rutiner finns så att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.
- Införa rutiner för uppföljning av avtal och upphandlingar i styrdokumentet.
- Säkerställa att dokumentation för upphandlingar finns i enlighet med LOU, policy och riktlinjer.

Utifrån genomförd utökad granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Säkerställa att avrop från avtalen i första hand görs skriftligt och med en skriftlig bekräftelse från leverantören och i andra hand om avropet görs muntligt att detta dokumenteras genom en tjänsteanteckning.
- Tillse att kommunen/bolaget vid nya upphandlingar av ramavtal preciserar hur ett avrop ska göras och av vem (vilka befattningar/funktioner).
- Säkerställa att avrop från ramavtal ryms inom det upphandlade föremålet.

Revisorerna översänder härmed rapporten och emotser kommunstyrelsens svar, med redogörelse av vilka åtgärder styrelsen avser att vidta med anledning av iakttagelserna i rapporten, senast den 31 augusti 2021.

För Sunne kommuns revisorer

Inger Axelsson
Ordförande