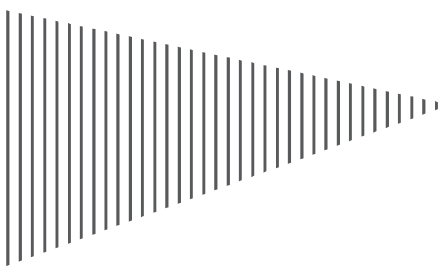


Sundbybergs stad

Granskning av stadens upphandlings-
och inköpsverksamhet



1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Syfte och revisionsfrågor	3
1.3 Ansvariga nämnder	4
1.4 Metod	4
2. Styrning	5
2.1 Kommunallagen	5
2.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)	5
2.3 Sundbybergs stads upphandlingspolicy	5
2.4 Policy när anställda erbjuds förmåner av leverantörer och entreprenörer	6
2.5 Bedömning	6
3. Organisation	7
3.1 Bedömning	7
4. Rutiner, stöd och verktyg för upphandling/inköp	8
4.1 Upphandlingsprocessen	8
4.2 IT-stöd	8
4.3 Utbildning och information till inköps-/upphandlingsansvariga	9
4.4 Bedömning	9
5. Kartläggning och bedömning av större transaktioner och inköp	11
5.1 Förvaltningarnas beloppsmässigt största leverantörer och deras avtal	11
5.2 Större inköp och upphandlingar	11
5.3 Bedömning	12
6. Uppföljning och kontroll	13
6.1 Direktupphandlingar	13
6.2 Inköp utanför avtal	13
6.3 Kontroll av externa leverantörer	14
6.4 Bedömning	14
7. Slutsatser	15
7.1 Svar på revisionsfrågor	15
7.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer	16
Källförteckning	18

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Kostnader i samband med upphandlingar och inköp av varor och tjänster utgör en stor andel av stadens verksamhetsbudget och det totala antalet leverantörer som anlitas i någon form är betydande.

Lagen om offentlig upphandling ställer höga krav på korrekt hantering och på god beställar- och upphandlingskompetens samt tydliga interna riktlinjer vad gäller former för ramavtal, följsamhet etc. Under senare år har stadens upphandlings- och inköpsfunktioner varit föremål för omorganisationer och styrdokument har förändrats. Revisorerna har i sin risk- och konsekvensanalys identifierat ett behov av en fördjupad granskning av dessa processer.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma stadens rutiner för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är syftet att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger, kopplat till de inköp/upphandlingar som genomförs.

För att uppnå syftet med granskningen besvaras följande delfrågor:

- ▶ Är stadens roll- och ansvarsfördelning med avseende på upphandlings- och inköpsfunktioner ändamålsenlig och tydlig?
- ▶ Är stadens policys- och styrdokument ändamålsenliga med avseende på upphandling och inköp?
- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?
- ▶ Finns kunskap och kontroll om ingångna ramavtal i organisationen?
- ▶ Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlingsverksamheten?
- ▶ Har staden egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade? Hur dokumenteras kvalitetskontroller i förekommande fall?
- ▶ Hur följer kommunen upp hur mycket inköp som sker utanför avtal? Är metoderna för att analysera detta ändamålsenliga och effektiva? Hur utvärderas risker vid inköp?

Granskningen har genomförts enligt följande.

- ▶ Samtliga transaktioner som rör inköp av varor och tjänster har kartlagts genom en databaserad registeranalys för perioden 2016, samt januari till och med april 2017.
- ▶ En samlad bild över granskade nämnders inköp, fördelat på antal leverantörer, belopp, antal fakturor etc. samt ingångna avtal har arbetats fram.
- ▶ Utifrån analysen har effektivitet och ändamålsenlighet i upphandlingsprocessen översiktligt granskats.

- ▶ Med utgångspunkt från genomförd registeranalys har respektive nämnds fem beloppsmässigt största leverantörer identifierats. Därefter har en avstämning gjorts mot avtalsdatabas huruvida gällande avtal existerar.
- ▶ En övergripande bedömning har gjorts av stadens skydd mot muta och bestickning i samband med upphandlingar och inköp.
- ▶ Kontroll har gjorts av att ändamålsenliga och effektiva kontroller sker av externa leverantörer staden ingår avtal med, med avseende på exempelvis betalningar av skatter och avgifter, betalningsanmärkningar etc.
- ▶ Bedömning har gjorts av huruvida staden i sina avtal med externa utförare säkerställer en ändamålsenlig insyn.

1.3 Ansvariga nämnder

Granskningen avser stadsmiljö- och tekniska nämnden.

1.4 Metod

Granskningen baseras på intervju och dokumentstudier samt stickprov på avtal och upphandlingar utifrån registeranalys. Intervjuad är upphandlingschefen i Sundbybergs stad. Upphandlingschefen har beretts tillfälle att ge saksynpunkter på rapportutkast.

2. Styrning

I avsnittet presenteras de övergripande dokument som i huvudsak styr Sundbybergs stads upphandlings- och inköpsverksamhet.

2.1 Kommunallagen

Av 6 kap. 7 § kommunallagen framgår att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även se till att den interna kontrollen är tillräcklig, samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställande sätt.

2.2 Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)

De grundläggande principerna för offentlig upphandling anges i 1 kap. 9 § LOU och gäller för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader.

Lagen reglerar vidare hur upphandlingar ska genomföras, samt bland annat så kallade upphandlingsskadeavgifter, vilket är en avgift som ålägges upphandlande enhet som på ett felaktigt sätt har genomfört upphandlingen, t.ex. om hänsyn ej har tagits till avtalsspärren, om en felaktig direktupphandling har gjorts med leverantör trots att ramavtal finns med en annan leverantör, eller om ingen upphandling har gjorts då det borde ha skett.

Lagen om offentlig upphandling är den lagstiftning som i huvudsak reglerar upphandlingsenhetens verksamhet. Lagen om offentlig upphandling (2007:1091) ersattes 2017-01-01 av nya Lagen om offentlig upphandling (2016:1145).

2.3 Sundbybergs stads upphandlingspolicy

Sundbybergs stads upphandlingspolicy beslutades av kommunfullmäktige 2017-06-26, efter att en upphandlingspolicy saknats sedan föregående policy upphörde att gälla 2015-12-31. Enligt upphandlingschefen var det under denna period upphandlarna själva som genom kunskap och erfarenhet såg till att regler och krav följdes.

Upphandlingspolicyn anger övergripande inriktning och förhållningssätt för inköp och upphandling inom kommunkoncernen Sundbybergs stad. Syftet med policyn är att:

- ▶ Stödja verksamheterna i sitt uppdrag
- ▶ Säkerställa att varor och tjänster köps antingen till högsta möjliga kvalitet till fastställt pris, eller till rätt kvalitet till lägsta kostnad, med nyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns
- ▶ Bidra till att fler aktörer, både små och stora, kan verka på marknaden
- ▶ Säkerställa att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning

Av upphandlingspolicyn framgår att samordnad upphandling är av strategisk betydelse för staden som helhet för att uppnå bästa möjliga affärsvillkor samt att aktivt påverka kvalitet och miljö. Samordningen minimerar dessutom de administrativa kostnaderna för stadens inköp och upphandlingar. I de fall behoven sammanfaller inom kommunkoncernen Sundbybergs stad ska upphandlingsarbetet samordnas.

Nämnder och styrelser ansvarar för att:

- ▶ Personal som handlägger inköp och upphandlingsärenden har relevant kunskap om gällande lagstiftning, policys och riktlinjer
- ▶ Medverka i och verka för samordnad upphandling

- ▶ Använda de gemensamma ramavtalen

Upphandlingspolicyn fastslår även kommunkoncernens förhållningssätt för upphandlingar och reglerar former för uppföljning av avtal och avtalstrohet. Ansvaret för uppföljning av avtal ligger hos den nämnd eller styrelse som har genomfört upphandlingen.

Upphandlingspolicyn ska kompletteras med riktlinjer innehållande mer detaljerad information, såsom beloppsgränser för upphandling. En notering är att stadens upphandlingspolicy även måste beslutas på bolagsstämman, som ägardirektiv eller enskilt ärende, för att formellt gälla som policy för hela kommunkoncernen.

2.4 Policy när anställda erbjuds förmåner av leverantörer och entreprenörer

Policyn antogs av kommunstyrelsen 1997 och gäller generellt för samtliga stadens anställda. I policyn fastslås att "vi tar inte emot gåvor, jul- och födelsedagspresenter, som har ett oskäligt högt värde. Skäliga värden kan naturligtvis variera från fall till fall men du kan vara på den säkra sidan om värdet på vanliga gåvor ligger runt 200 kronor. För födelsedagsgåvor kan värdet få vara högre". Gällande måltider gäller "vi låter oss inte bjudas på måltider av en leverantör eller entreprenör om måltiden inte har ett naturligt samband med arbetet och är av typen arbetslunch eller liknande. Naturligtvis får heller inte måltiderna förekomma för ofta". Upphandlingsenheten har ingen specifik policy för sina anställda. Enligt upphandlingschefen har personalen diskuterat ämnet på enhetsmöten. Personalen ska kategoriskt tacka nej till alla former av gåvor. Upphandlingschefen menar att de anställda har en hög integritet och är måna om att kunna stå för sitt arbete. Elektroniska system försvårar dessutom försök att muta anställda genom en bättre kontroll och transparens.

2.5 Bedömning

Avsaknaden av en upphandlingspolicy har varit en stor brist. Det var riskabelt att förlita sig på den kunskap som upphandlarna själva besitter och är särskilt problematiskt när det kommer till upphandlingar och inköp som görs i verksamheter med mindre erfarenhet. Det kvarstår dock en brist tills riktlinjerna har tagits fram, implementerats och förankrats i organisationen.

Vi noterar också att policyn gällande förmåner av leverantörer och entreprenörer är 20 år gammal och lämnar ett stort individuellt tolkningsutrymme. Speciellt skrivningen avseende födelsedagsgåvor lämnar utrymme för oegentligheter genom att lämna fritt för gåvor av ospecificerat värde.

3. Organisation

Upphandlingsenheten i Sundbybergs stad är organisatoriskt förlagd under stadsmiljö- och tekniska nämnden samt stadsmiljö- och serviceförvaltningen. Enheten består av sex anställda; en upphandlingschef, fyra upphandlare samt en avtalscontroller. Enligt upphandlingschefen är upphandlingsenheten under uppbyggnad och långt ifrån färdig som organisation. Enheten bildades 1/1 2015 och hade dessförinnan endast en anställd samt en konsult som var upphandlingschef på deltid. Från och med den 1/1 2015 anställdes upphandlingschef och upphandlare, enheten bestod då således av tre personer.

Upphandlingsenheten har enligt upphandlingschefen inledningsvis arbetat med att ändra stadens sätt att se på upphandlingar från ett stuprörsorienterat synsätt, där förvaltningarna upphandlade själva, till ett där upphandlingar ska gå via eller utföras av upphandlingsenheten. Arbetet försvåras av att upphandlingsenheten är underbemannad. Resursbristen försvårar för enheten att arbeta självständigt och har enligt uppgift lett till att upphandlingsenheten återgått från att vara drivande till att återigen bli mer av en stödfunktion eller tvingande servicefunktion till stadens verksamheter.

Förvaltningstillhörigheten ses av upphandlingsenheten som ett hinder för verksamheten. Upphandlingsenheten har historiskt placerats under stadsmiljö- och tekniska nämnden till följd av att flertalet av stadens större upphandlingar utförs av nämnden. Upphandlingschefen anser att det skulle vara fördelaktigt för verksamheten att istället tillhöra kommunstyrelsen och stadsledningskontoret. Enligt uppgift har en process för att flytta enheten startats. Målet är att flytta enheten vid årsskiftet 17/18. Flytten till stadsledningskontoret finns inskrivet som uppdrag i budget 2018.

3.1 Bedömning

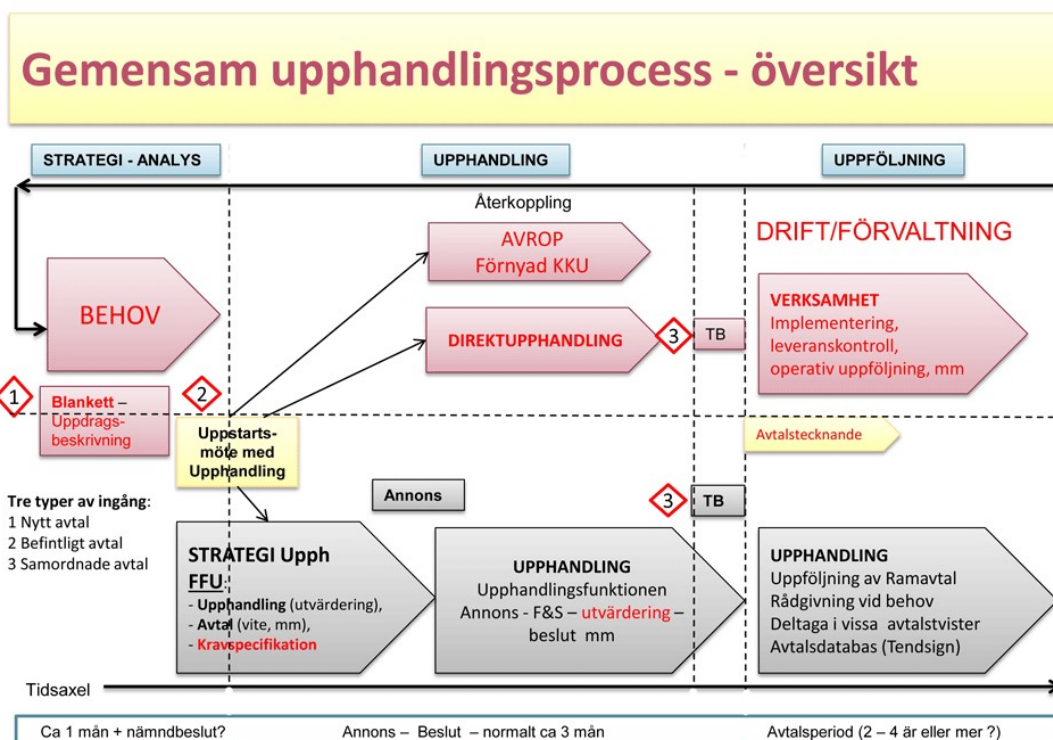
Vi noterar att upphandlingsenheten är relativt ny och under uppbyggnad. Vi understryker vikten av att upphandlingsenheten har förutsättningar att arbeta proaktivt vilket är en viktig faktor för att förhindra upphandlingsfel.

Vår erfarenhet är att det är en fördel om en upphandlingsenhet är organisatoriskt knuten till kommunstyrelsen. Detta grundar sig i att en upphandlingsenhet inte får bli ett särintresse under en viss nämnd utan ska arbeta med samtliga nämnders verksamheter. Ett generellt arbetssätt försvåras av att organisatoriskt tillhöra en facknämnd. Vi instämmer således i upphandlingschefens synpunkt och är positiva till den flyttprocess som startats.

4. Rutiner, stöd och verktyg för upphandling/inköp

4.1 Upphandlingsprocessen

Bilden nedan visar en översikt av den gemensamma upphandlingsprocessen. Processbilden visar även vilket ansvar som åligger verksamheterna respektive upphandlingsenheten.



När ett inköpsbehov uppstår fyller verksamheten i blanketten "Behov inför en upphandling". Därefter hålls ett uppstartsmöte med upphandlingsenheten. Avrop, förnyad konkurrensutsättning och direktupphandlingar får utföras av verksamheterna, enligt uppgift förekommer ofta kvalitetssäkring av upphandlare inför utskick av förfrågningar. Annonserade upphandlingar utförs av upphandlingsenheten. I annonserade upphandlingar ansvarar verksamheterna - tillsammans med upphandlingsenheten - för kravspecifikation och utvärdering. Avtal ägs och tecknas av verksamheterna själva om de är verksamhetsspecifika. I övriga fall ägs och tecknas avtalen av upphandlingsenheten. Uppföljning sker av verksamheterna gällande implementering, leveranskontroll och operativ uppföljning. Upphandlingsenheten sköter uppföljning av ramavtal, ansvarar för uppföljning i avtalsdatabas och deltar vid eventuella tvister.

4.2 IT-stöd

Sundbybergs stad använder sig av "Raindance" ekonomisystem. Sedan början av 2017 används "TendSigns" avtalskatalog som avtalsdatabas. En länk till avtalskatalogen finns från stadens intranät. Avtalskatalogen är sökbar men ännu inte komplett. Avtalskatalogen ska användas för att ha kontroll på ingångna avtal samt uppföljning och förlängning av dessa. En avtalscontroller har nyligen anställts för att fylla på katalogen med avtal. När avtalscontrollern började sin anställning fanns bara cirka 50 av stadens mellan 1500 och 2000 leverantörer med i avtalskatalogen. Vid intervju tillfället hade antalet stigit till cirka 200 leverantörer. Denna

siffror kommer att stiga genom avtalscontrollernas arbete samt genom att annonserade upphandlingar i TendSign automatiskt kommer in i avtalskatalogen. Avtalskatalogens tillkomst har annonserats som nyhet på intranätet. Mer omfattande informationen om katalogen kommer att delges stadsanställda först när katalogen fyllts på med fler avtal. Detta beror på att en icke komplett katalog främst skapar frustration hos personalen.

Staden saknar ett analysverktyg för uppföljning av inköp¹ och det är ett hinder i arbetet med att följa upp de inköp som görs i staden. Genom ett analysverktyg för uppföljning av inköp skulle upphandlingsenheten kunna kontrollera hela nämnders inköp fördelat på leverantörer. Upphandlingsenheten har testat ett analysverktyg för uppföljning av inköp som dock inte upplevdes tillförlitligt och därför inte kommer att köpas in.

Staden har inget e-handelssystem. Ett e-handelssystem skulle enligt upphandlingschefen kunna spara staden stora belopp årligen.

Upphandlingsenheten saknar ett eget nyhetsflöde på intranätets startsida. Respektive anställd/användare måste nu prenumerera på upphandlingsenhetens sida för att bli uppmärksam på nyheter som publiceras där. Från upphandlingsenheten har behovet av ett eget nyhetsflöde påtalats sedan 2014. Tills ett eget nyhetsflöde finns på plats skickas mail ut till samtliga förvaltningschefer innan en ny upphandling startas upp.

4.3 Utbildning och information till inköps-/upphandlingsansvariga

Personalen på upphandlingsenheten har under det senaste året utbildat sig i nya LOU 2017, bland annat genom deltagande i konferenser och genom samarbetet NOFI² där två heldagsutbildningar rörande LOU 2016:1145 anordnats. Sedan 1/4 2017 medverkar upphandlingsenheten även i STIC³. Några upphandlare på upphandlingsenheten har även specialistutbildats i entreprenadupphandlingar. Under 2017 ska enheten fokusera mer på att nischa sin personal.

Upphandlingsenheten höll ett antal öppna utbildningar för Sundbybergs stads personal under 2015 och 2016. Under 2017 har utbildningar till följd av bemanningsproblem inte kunnat genomföras. Enheten kommer gärna till stadens verksamheter och informerar, under 2017 har ett sådant besök med information om LOU skett på mark och exploatering.

Upphandlingsenheten försöker prioritera att informera stadens verksamheter vilket beskrivs som en vinst eftersom det leder till färre tvister vilket i sig sparar tid och resurser.

Enligt uppgift ingår inte information om upphandling och inköp i den introduktionsutbildning som nyanställda chefer i Sundbybergs stad får.

4.4 Bedömning

Vi ser positivt på att upphandlingsenhetens personal kontinuerligt utbildas i nya regelverk och att samarbete finns i NOFI och STIC. Vidare uppmuntrar vi fortsatt specialisering av personalen för att nå djupare kunskap inom respektive upphandlingsområde.

¹ Även kallat spendanalysverktyg.

² NOFI, Norrortens förenade inköpare, är en intresseförening för upphandlare och upphandlingschefer med 15 medlemskommuner i norra och västra Storstockholm.

³ Stockholms InköpsCentral, ett samarbete med kommuner i Stockholms län. Samordnar upphandlingar efter regionala behov och tar fram gemensamma ramavtal. Erbjuder också erfarenhets- och kompetensutbyte inom regionen.

Av erfarenhet från tidigare granskningar konstaterar vi att verktyg såsom e-handel och analysverktyg för uppföljning av inköp är en förutsättning för att nå en hög effektivitet och god regelefterlevnad.

Det är en brist att personalen i Sundbybergs stad inte utbildas i upphandling och inköp och att information inte ingår i chefernas introduktionsutbildning. Vi ser utbildning och information som viktiga delar i att förhindra upphandlingsfel.

5. Kartläggning och bedömning av större transaktioner och inköp

Inom ramen för granskningen har kartläggning genom en databaserad registeranalys genomförts av samtliga transaktioner som rör inköp av varor och tjänster för perioden 2016, samt januari till och med april 2017. Transaktioner har under perioden skett från 4 378 leverantörer till ett sammanlagt värde av 2 674 511 215 kr. Detta är fördelat på 76 468 fakturor. Utifrån registeranalysen har en samlad bild över granskade nämnders inköp, fördelat på antal leverantörer, belopp, antal fakturor etc. samt ingångna avtal arbetats fram.

5.1 Förvaltningarnas beloppsmässigt största leverantörer och deras avtal

Med utgångspunkt från genomförd registeranalys har ett antal förvaltningars⁴ beloppsmässigt största leverantörer identifierats. Därefter har en avstämning gjorts mot avtalsdatabas huruvida gällande avtal existerar, resultatet åskådliggörs i tabellen nedan. I fyra fall har även annonserade upphandlingar begärts in (se 5.2).

Förvaltning	Antal utvalda leverantörer	Leverantörer med avtal	Leverantörer utan avtal
Exploatering och plan	5	5	0
Förskola, grundskola och gymnasieskola	6	5	1
Kultur och fritid	5	5	0
Måltidsverksamhet	5	5	0
Social och arbetsmarknad	5	2	3
Stadsledningskontoret	5	3	1
VA och avfall	5	4	1
Äldreomsorg	5	5	0

5.2 Större inköp och upphandlingar

Upphandlingsenheten har ett ansvar för att annonserade upphandlingar utförs formellt korrekt och att genomföra samtliga annonserade upphandlingar. Innan annonsering ska en genomgång av upphandlingen ske med upphandlingschef för kvalitetssäkring. Upphandlingsdokumentationen ska dessutom godkännas av förvaltningschef, nämnd eller upphandlingsutskott beroende av delegation.

Fyra fakturor har slumpmässigt valts ut för granskning av underliggande upphandling. Följande underlag har begärts in för de fyra upphandlingarna:

- Förfrågningsunderlag
- Anbudsöppningsprotokoll
- Upphandlingsprotokoll
- Avtal

De granskade upphandlingarna avser:

⁴ I granskningens projektplan fastslås att registeranalys ska göras på nämndnivå. Data finns dock inte tillgänglig på nämndnivå, därför är registeranalyserna uppdelade på förvaltning.

LäroMedia Bokhandel Örebro AB - ramavtalsupphandling avseende utbildningsmaterial genomförd av SKL Kommentus Inköpscentral AB för samtliga kommuners räkning. Eftersom upphandlingen inte genomförts av staden har staden ingen upphandlingsdokumentation annan än ramavtalet.

Fazer Food Services AB - upphandling avseende måltidsleveranser till äldreomsorg, hemtjänst och daglig verksamhet LSS. I den upphandlingsdokumentation vi tagit del av finns avtal, upphandlingsprotokoll, tilldelningsbeslut, förfrågningsunderlag. Däremot saknas anbudsöppningsprotokoll, vilket enligt LOU ska upprättas och underskrivas av två personer som deltagit vid öppnandet av anbuden.

Seequally AB - har i svåra bemanningsärenden anlåtats för utredningar och vid hög arbetsbelastning för stöd till barn och ungdomar samt deras familjer. Huruvida upphandling skett och i så fall hur kan inte bedömas eftersom ingen upphandlingsdokumentation eller avtal presenterats under granskningen. Den förklaring som uppgivits till att dokumentation saknas är den turbulens som flyktingfrågan inneburit för verksamheten.

Tieto Sweden AB - system för dokument och ärendehantering. Kammarkollegiet har upphandlat ramavtal inom området Programvaror och tjänster 2007, systemintegratörer. Eftersom upphandlingen av ramavtalet inte genomförts av staden har staden ingen upphandlingsdokumentation. Staden har genomfört avrop på ramavtalet genom förnyad konkurrensutsättning.

5.3 Bedömning

Vid stickprovsgranskningen av om det finns avtal bakom transaktionerna med de största leverantörerna bad vi att få se avtalen. Av tabellen framgår att avtal i flera fall inte presenterats för oss. Huruvida det saknas upprättade avtal eller om avtalen inte står att finna kan vi inte avgöra utifrån granskningen, eftersom staden inte har någon tillförlitlig avtalskatalog (avtalsdatabas) att kontrollera mot. Vid avsaknad av en fungerande central avtalsdatabas har insamlingen av avtal istället fått ske genom att respektive förvaltning kontaktats. Vi vill poängtera vikten av att det arbete som inletts med att uppdatera avtalskatalog prioriteras.

Stickprovsgranskningen av upphandlingar påvisar brister. I ett fall saknas helt upphandlingsdokumentation och i ett annat fall saknas ett obligatoriskt dokument enligt LOU. Eftersom ingen dokumentation presenterats avseende inköpet från bemanningsföretaget kan vi inte bedöma om bristen inskränker sig till dokumentationsbrister eller om det även föreligger en otillåten direktupphandling. Vi vill uppmärksamma att flera kommuners större inköp genom direktupphandlingar, av exempelvis hyrsociologer i samband med flyktingkrisen, för närvarande är föremål för granskning av tillsynsmyndigheten Konkurrensverket, med risk för upphandlingsskadeavgift.

Resultatet av stickproven belyser behovet av förstärkt uppföljning och kontroll.

6. Uppföljning och kontroll

6.1 Direktupphandlingar

Enligt upphandlingschefen genomför verksamheterna många direktupphandlingar då upphandlingsenheten av bemanningsskäl inte kan genomföra dessa. Upphandlingsenheten är, enligt upphandlingschefen, tydliga med vilka regler som gäller när direktupphandlingar ska genomföras. Direktupphandlingar till ett värde över 100 000 ska dokumenteras. Upphandlingsenheten förordar också alltid att minst tre leverantörer kontaktas och att tjänsteanteckningar förs.

Upphandlingsenheten har tagit fram en instruktion för direktupphandling som fastslår att verksamheter först ska kontrollera om avtal finns och därefter via e-post anmäla behov av direktupphandling till upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten ska därefter återkomma med referensnummer för direktupphandlingen. I rutinen står även att kontroll ska ske så att värdet av direktupphandlingen (tillsammans med tidigare inköp inom staden) inte överskrider direktupphandlingsgränsen. Gränsen för direktupphandling är inte uppdaterad i instruktionen. Rutinen fastslår att förfrågan/underlag för direktupphandling ska skapas med efterfrågade krav och skickas till minst tre tilltänkta leverantörer som ska få en rimlig tid på sig att svara. Blanketten "Anbudsförfrågan – direktupphandling av tjänst/vara" finns till stöd för detta.

Vid utvärdering av inkomna offerter/ansubud betonas vikten av att behandla alla anbudslämnare likvärdigt och icke-diskriminerande, genomföra direktupphandlingen på ett öppet sätt och iaktta principerna ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Om direktupphandlingens totala värde överstiger 100 000 kr ska den dokumenteras genom "Blankett för dokumentation av direktupphandlingar". Dokumentationen ska bevaras enligt rutin på respektive förvaltning/avdelning. En kopia på vinnande offert/ansubud och eventuell dokumentation scannas in och skickas med e-post till upphandlingsenheten.

Upphandlingsenheten har kontroll över direktupphandlingsgränsen så länge som behov av direktupphandling anmäls av stadens verksamheter. Upphandlingsenheten samlar verksamheternas direktupphandlingsbehov i en excellista. Om verksamheterna inte anmäler sina direktupphandlingar är det inte möjligt för upphandlingsenheten att upprätthålla kontrollen och undanröja risken för otillåtna direktupphandlingar. Det är enligt upphandlingschefen viktigt att skapa en kulturförändring hos personalen när det gäller att göra egna inköp.

För de direktupphandlingar som upphandlingsenheten själva utför finns ett internt mål om att minst 80 % av dessa (oavsett pris) ska annonseras via TendSign. På grund av personalbrist har detta mål inte kunnat uppfyllas.

6.2 Inköp utanför avtal

Upphandlingsenheten saknar löpande kontroll av om inköp sker utanför avtal. Det ska ligga i avtalscontrollerns roll att framgent göra uppföljningar kring inköp utanför avtal.

För att bättre kunna kontrollera om inköp sker utanför avtal efterlyser upphandlingsenheten stöd i form av analysverktyg för uppföljning av inköp och e-handelssystem. Man är i nuläget medvetna om att det finns stora och tydliga brister inom uppföljnings- och kontrollområdet.

Enligt upphandlingschefen är det en svaghet att staden inte har några riktlinjer för vad som ska ses som ett direktköp.

6.3 Kontroll av externa leverantörer

Kontroll av externa leverantörer som staden ingår avtal med, exempelvis avseende betalningar av skatter och avgifter samt betalningsanmärkningar, sker enligt upphandlingschefen vid upphandling.

Upphandlingsenheten ska alltid vara behjälplig vid uppföljning av avtal under avtalstiden. På grund av resursbrist sker inte detta lika ofta som upphandlingschef önskar. Enligt uppgift agerar upphandlingsenheten på signaler utifrån och gör i sådana fall kontroller.

För att säkerställa ändamålsenlig insyn och avtalsefterlevnad skrivs det in i avtal med externa utförare att upphandlingsenheten har rätt att gå in och kontrollera verksamheten.

Med start i maj 2017 har upphandlingsenheten en ny rutin som innebär att uppföljning av ett avtal per upphandlare och månad ska genomföras. Upphandlingschefen har även en plan att anställa en kontrollant som granskar att leverantörer uppfyller det som utlovas i avtalen.

6.4 Bedömning

Vår sammantagna bedömning är att det föreligger ett antal brister i uppföljning och kontroll. Samtidigt noterar vi att flera viktiga åtgärder har eller kommer att vidtas för att stärka uppföljning och kontroll.

Vi ser positivt på att det finns dokumentation till stöd för genomförande av direktupphandlingar, speciellt då upphandlingsenheten saknar resurser för att själva genomföra dessa. En notering är att dokumentationen behöver uppdateras med den nya beloppsgränsen för direktupphandling. Eftersom upphandlingsenheten inte har kontroll över alla direktupphandlingar som sker ute i verksamheterna och det saknas en fullständig och uppdaterad avtalsdatabas finns det en risk att det sker otillåtna direktupphandlingar.

Vi anser att det är en brist att det saknas kontroller av inköp som sker utanför avtal och vi framhåller återigen den nytta som system för e-handel och analysverktyg för uppföljning av inköp skulle innebära i detta sammanhang.

Vi noterar att uppföljning av avtal varit eftersatt till följd av resursbrist och ser därför positivt på den nya rutin som innebär regelbunden avtalsuppföljning.

7. Slutsatser

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga. Därefter redogörs för sammanfattande bedömning och rekommendationer.

7.1 Svar på revisionsfrågor

Delfråga	Svar
1. Är stadens roll- och ansvarsfördelning med avseende på upphandlings- och inköpsfunktioner ändamålsenlig och tydlig?	Sundbybergs stad arbetar enligt en gemensam upphandlingsprocess som klargör roll- och ansvarsfördelning mellan upphandlingsenhet och verksamheter. En tydlig och ändamålsenlig uppdelning finns för vem som ansvarar för vilken typ av upphandling.
2. Är stadens policys- och styrdokument ändamålsenliga med avseende upphandling och inköp?	Sundbybergs stads upphandlingspolicy beslutades av kommunfullmäktige i juni 2017. Vi bedömer att policyn är ändamålsenlig. Policyn ska kompletteras med riktlinjer innehållande mer detaljerad information, såsom beloppsgränser för upphandling. Det kvarstår en brist tills riktlinjer tagits fram, implementerats och förankrats i organisationen.
3. Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?	Riktlinjer för upphandling saknas idag. Sundbybergs stad har ekonomisystem och avtalskatalog. Avtalskatalogen är sökbar och ska möjliggöra kontroll över ingångna avtal samt uppföljning och förlängning av dessa. Avtalskatalogen är inte komplett, en avtalscontroller har nyligen anställts för att fylla på katalogen med avtal. Staden saknar ett fungerande analysverktyg för uppföljning av inköp vilket är ett hinder i arbetet med uppföljning av inköp. Ett införande av ett e-handelssystem skulle vara den enskilt största insatsen för att förbättra interna kontrollen och effektiviteten i upphandlingarna.
4. Finns kunskap och kontroll om ingångna ramavtal i organisationen?	En förutsättning för kunskap och kontroll är att det finns en fullständig avtalsdatabas/-katalog, vilket det inte gör idag. Upphandlingsenheten arbetar med att uppdatera avtalskatalogen, vilket förutsätter att upphandlingsenheten får kännedom om samtliga avtal. Det krävs information och förankring för att få enheterna att rapportera in sina avtal till upphandlingsenheten.

<p>5. Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlingsverksamheten?</p>	<p>Upphandlingsenhetens personal har under det senaste året utbildat sig i LOU 2017. Några upphandlare har specialistutbildats i entreprenadupphandlingar. Under 2017 ska enheten fokusera på att nischa sin personal inom olika områden.</p> <p>Under 2017 har upphandlingsenheten inte hunnit utbilda Sundbybergs stads övriga personal till följd av bemanningsproblem.</p> <p>Information om upphandling och inköp ingår inte i den introduktionsutbildning som nyanställda chefer i Sundbybergs stad får.</p> <p>Upphandlingsenheten saknar eget nyhetsflöde på kommunens intranät vilket försvårar möjligheterna att nå ut med information.</p> <p>Utbildning och information till chefer och personal är en förutsättning för att undvika upphandlingsfel och för upphandlingsenheten att ha kunskap och kontroll om ingångna ramavtal.</p>
<p>6. Har staden egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade? Hur dokumenteras kvalitetskontroller i förekommande fall?</p>	<p>Upphandlingsenheten genomför samtliga annonserade upphandlingar och har ett ansvar för att annonserade upphandlingar utförs formellt korrekt. Innan annonsering ska upphandlingen kvalitetssäkras. Upphandlingsdokumentationen ska även godkännas av förvaltningschef, nämnd eller upphandlingsutskott beroende av delegation.</p> <p>En instruktion för direktupphandling fastslår verksamheternas och upphandlingsenhetens ansvar. Direktupphandlingar till ett värde över 100 000 ska dokumenteras. Dokumentationen ska bevaras enligt rutin på respektive förvaltning/avdelning. Upphandlingsenheten förordar alltid att minst tre leverantörer kontaktas och att tjänsteanteckningar förs.</p> <p>I vilken omfattning som instruktionen för direktupphandling efterlevs är okänt eftersom alla direktupphandlingar inte kommer till upphandlingsenhetens kännedom.</p>
<p>7. Hur följer kommunen upp hur mycket inköp som sker utanför avtal? Är metoderna för att analysera detta ändamålsenliga och effektiva? Hur utvärderas risker vid inköp?</p>	<p>Kontroll av hur mycket inköp som sker utanför avtal saknas. Uppföljning av inköp utanför avtal försvåras till följd av avsaknad av analysverktyg för uppföljning av inköp och e-handelssystem. Analysmetoderna kan därför inte sägas vara ändamålsenliga eller effektiva och uppföljningar är eftersatta.</p> <p>Risker vid inköp, exempelvis otillåten direktupphandling och att ingångna ramavtal inte nyttjas, utvärderas inte eftersom någon uppföljning av inköp utanför avtal inte sker.</p>

7.2 Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat upphandlingsverksamheten i staden. Syftet med granskningen har varit att bedöma stadens rutiner för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är syftet att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de inköp/upphandlingar som genomförs.

Vår bedömning är att det föreligger brister i Sundbybergs stads upphandlingsrutiner. Bristerna medför att den interna kontrollen inte är tillräcklig för att säkerställa korrekta och effektiva upphandlingar/inköp.

På något längre sikt ser vi ett införande av ett e-handelssystem som den enskilt största insatsen för att förbättra den interna kontrollen och effektiviteten i upphandlingarna.

På kortare sikt ser vi främst tre områden för att förbättra den interna kontrollen:

- upphandlingspolicyns riktlinjer, som ger tydliga förhållningsregler för stadens upphandlingar/inköp, beslutas och implementeras.
- utökade informations-, utbildnings- och förankringsinsatser som genomförs i hela organisationen. Här bör ett stort ansvar ligga på de högre cheferna att vara kulturbärare och att gå ut och tala om för medarbetarna att det är viktigt att följa upphandlingsreglerna och ha hög avtalstrohet.
- genomföra upphandlingsenhetens planerade kontroll- och uppföljningsaktiviteter. För att effektivisera dessa aktiviteter bör ett analysverktyg för uppföljning av inköp anskaffas.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi stadsmiljö- och tekniska nämnden att:

- Tillse att upphandlingsenheten får tillgång till eget nyhetsflöde på stadens intranät att använda som information om nyheter inom upphandlings- och inköpsområdet.
- Uppdatera Policy när anställda erbjuds förmåner av leverantörer och entreprenörer.
- Säkerställ att stadens anställda erhåller relevant utbildning inom upphandling och inköp.
- Ett analysverktyg för uppföljning av inköp anskaffas.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Tillse att riktlinjer tas fram till stadens nya upphandlingspolicy.
- Genomföra den organisatoriska flytten av upphandlingsenheten till stadsledningskontoret.
- Undersök möjligheten att införa ett system för e-handel.

Sundbyberg den 18 oktober 2017

Curt Öberg
Executive director

Jakob Hallén
Verksamhetsrevisor

Källförteckning

Granskade dokument

Anbudsfrågan – direktupphandling av tjänst/vara, Upphandlingsenheten

Behov inför en upphandling, Upphandlingsenheten

Delegationsordning för stadsmiljö- och tekniska nämnden i Sundbybergs stad, reviderad vid nämndens sammanträde den 23 februari 2016

Dokumenthanteringsplan för stadsmiljö- och tekniska nämnden i Sundbybergs stad, fastställd av stadsmiljö- och tekniska nämnden den 12 oktober 2015

Instruktion för direktupphandling, Upphandlingsenheten

Policy när anställda erbjuds förmåner av leverantörer och entreprenörer, antagen av kommunstyrelsen 1997-10-06

Upphandlingspolicy för Sundbybergs Stad, antagen av kommunfullmäktige 2017-06-26.