

# Granskning av upphandlingsprocessen

Östra Göinge kommun



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande och avgränsning .....	3
2.4. Revisionskriterier .....	4
<b>3. Iakttagelser</b> .....	<b>5</b>
3.1. Styrdokument .....	5
3.2. Kompetens och tillgång till stödfunktioner .....	7
3.3. Följsamhet till lagstiftning och uppföljning .....	9
<b>4. Slutsats</b> .....	<b>17</b>
<b>5. Källförteckning</b> .....	<b>19</b>
<b>6. Revisionskriterium</b> .....	<b>20</b>
6.1. Kommunallagen (2017:725) .....	20
6.2. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling .....	20
6.3. Inköpspolicy, Östra Göinge kommun .....	20

# 1. Sammanfattning

---

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östra Göinge kommun genomfört en granskning med syfte att bedöma om Östra Göinge kommun upphandlar i enlighet med LOU samt interna styrdokument för upphandling och inköp.

Granskningen har genomförts genom intervjuer med upphandlingschef, ekonomichef, controller samt enhetschef för drift och underhåll, dokumentstudier och en stickprovsbaserad granskning av upphandlingsunderlag. Registeranalys av leverantörsreskontran har använts att välja ut 10 inköp/upphandlingar för granskning.

Den sammanfattade bedömningen är att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att upphandlingslagstiftning efterlevs. Därtill bedömer vi att den interna kontrollen bör stärkas. Bedömningen görs mot bakgrund av att det konstaterats brister avseende följsamhet till upphandlingslagstiftningen utifrån det resultat som framgår av stickprovet. Eftersom kommunstyrelsen inte följer upp detta på annat sätt finns ingen annan information som kan komplettera resultatet. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen inte säkerställt följsamhet till lagen om offentlig upphandling samt kommunens interna styrdokument på ett ändamålsenligt sätt.

Vidare sker ingen uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten. Detta bedömer vi är en brist. Granskningen visar att det under 2021 genomfördes en inköpsanalys, men att detta arbete inte fortsatt på grund av att resurserna behövde prioriteras annorlunda. Denna typ av analys och annan form av uppföljning kopplat till avtalstrohet och inköp är en viktig del i att säkerställa en god intern kontroll.

Granskningen visar däremot att det finns tillräcklig styrdokumentation för genomförande av upphandling. Det finns en dokumenterad policy, regler och tillhörande stöddokumentation. Styrande principer för upphandlingar över direktupphandlingsgränsen finns dokumenterat i en processkarta och i bilaga till samverkansavtal. Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen i stort har säkerställt att tillräckligt stöd och utbildning erbjuds. Utbildningar erbjuds löpande och inköpscentralen bistår verksamheterna med stöd i form av kompetens och utbildning samt genomförande vid upphandlingar över direktupphandlingsgränsen. Det har dock framkommit i granskningen att det finns önskemål om utökat stöd och att inköpscentralens organisation ses över. Vår bedömning är att det bör ske en utvärdering avseende det stöd som ges via inköpscentralen i förhållande till verksamheternas behov, samt utifrån vad som framgår av samverkansavtalet.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utvärdera följsamhet till samverkansavtal samt hur väl inköpscentralen möter upp mot verksamheternas behov av stöd vid upphandling.
- ▶ Genomföra kontroller avseende följsamhet till upphandlingslagstiftning.
- ▶ Genomföra analys samt uppföljning av inköp och avtalstrohet.

## 2. Inledning

---

### 2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen men även rättspraxis ändra löpande. Den 1 februari 2022 infördes nya bestämmelser bland annat avseende direktupphandling. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen ställer krav på öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

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

Mot bakgrund av ovan har revisorerna i Östra Göinge kommun beslutat att granska Östa Göinge kommuns upphandlingsprocess.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om Östra Göinge kommun upphandlar i enlighet med LOU samt interna styrdokument för upphandling och inköp.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Finns uppdaterad och tillräcklig styrdokumentation inom området för upphandling?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att personal erbjuds tillräckligt stöd och utbildning för att utföra upphandlingar?
- ▶ Följer kommunstyrelsen lagen om offentlig upphandling och kommunens interna styrdokument på ett ändamålsenligt sätt?

### 2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och har genomförts under perioden december 2023 till mars 2024. Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentationsstudier och en stickprovsbaserad granskning av upphandlingsunderlag. Registeranalys av leverantörsreskontran har använts för att välja ut 10 inköp/upphandlingar för granskning.

Intervjuer har genomförts med upphandlingschef, ekonomichef, controller samt enhetschef för drift och underhåll. En dokumentationsstudie har genomförts avseende riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen.

Registeranalysen har omfattat följande steg:

- ▶ Kartläggning av samtliga transaktioner som rör inköp av varor och tjänster har genomförts genom en databaserad registeranalys för perioden 1 januari 2023 t.o.m. 30 november 2023.
- ▶ Därefter har det upprättats en sammanställning över kommunens inköp, fördelat på antal leverantörer, belopp, antal fakturor etc. samt ingångna avtal.
- ▶ Vidare har det genomförts 10 stickprov av leverantörer till kommunen, som genom ett riskbaserat urval valts från resultatet av registeranalysen. Både stickprov avseende direktupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen har ingått inom ramen för stickprovskontrollen.

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

#### **2.4. Revisionskriterier**

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

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Östra Göinge kommuns inköspolicy

## 3. Iakttagelser

---

### 3.1. Styrdokument

Östra Göinge kommun har ett övergripande styrdokument avseende upphandling och inköp i form av en inköspolicy. Inköspolicyn är antagen av kommunfullmäktige 2020.

I inköspolicyn beskrivs syfte, omfattning, mål och förhållningssätt, ansvar samt uppföljning inom ramen för inköp och upphandling. Policyn gäller för kommunens förvaltning såväl som för de kommunala bolag som ingår i Östra Göinges kommunkoncern. I policyn beskrivs att kommunens inköp och upphandlingar ska följa gällande lagstiftning, politiska styrdokument, delegationsordning samt kommunens regler för inköp och upphandling. Slutligen framgår att policyn årligen följs upp i samband med verksamhetsberättelsen. Enligt uppgift från sakgranskning innebär denna uppföljning endast eventuell kommentar i verksamhetsberättelsen i de fall det förekommit någon avvikelse från inköspolicyn.

Utöver inköspolicyn har kommunchefen beslutat om regler för inköp och upphandling år 2022. Kommunens regler för inköp och upphandling syftar till att säkerställa att inköp och upphandlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning, kommunens inköspolicy, övriga policyer samt tecknade ramavtal. I dokumentet beskrivs riktlinjer för direktupphandling utifrån beloppsgränser. Av dokumentet framgår därtill information om etiskt förhållningssätt, allmänna anvisningar, sekretess, köp från ramavtal och rekvisition.

Utöver inköspolicy och regler för inköp och upphandling finns två stöddokument att förhålla sig till: Vägledning direktupphandling 100+ och Vägledning E-direktupphandling. Dessa dokument är framtagna av den gemensamma inköpscentralen som Östra Göinge delar med fyra andra kommuner. Vägledningarna beskriver arbetsgången steg för steg för direktupphandlingar med en total kostnad mellan 25-100 tkr respektive total kostnad på över 100 tkr. I båda dokument har processen delats in i tre övergripande steg:

- ▶ Planera direktupphandlingen
- ▶ Genomför direktupphandlingen
- ▶ Avsluta och följ upp direktupphandlingen

Vid intervju framkommer att kommunen inte har något motsvarande styrdokument avseende upphandlingar över direktupphandlingsgränsen. Däremot finns en processkarta för inköpsprocessen framtagen. I denna presenteras processen för samordning och planering av inköp, upphandlingsprocessen, samt processen för förnyad konkurrensutsättning. I delen som avser upphandlingsprocessen framgår vilka steg som ingår och vilka aktiviteter som ska genomföras vid respektive steg. Därtill framgår roll- och ansvarsfördelning.

Kommunstyrelsen har en fastställd informationshanteringsplan (2023-06-07). Ett av verksamhetsområdena som presenteras i planen är Inköp och försäljning, där det

specificeras vilken dokumentation som ska diarieföras och hur dokumentationen ska hållas ordnad. Vid sakgranskning framgår att det finns en framtagen vägledning för inköpscentralens medarbetare som beskriver hur handlingar ska registeras i kommunens ärendehanteringssystem. Vägledningen gäller för upphandlingar över direktupphandlingsgränsen, direktupphandlingar samt förnyade konkurrensutsättningar. Enligt uppgift har rutinen även delgetts kommunens registratorer.

### ***Ansvarsfördelning och organisation***

Enligt kommunens inköspolicy är det kommunfullmäktige som ansvarar för att fastställa och revidera policyn. Vidare framgår att det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för ledning, planering, samordning och uppföljning av inköpsverksamheten och att tillse att denna bedrivs korrekt och effektivt. Kommunchefen har det löpande ansvaret. Enligt inköspolicyn är det kommunchefen som beslutar kring regler för inköp och upphandling.

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning har chefer rätt att besluta om upphandling. Beslut om upphandling är delegerat enligt organisationsstruktur varpå avdelningschef beslutar inom avdelning och verksamhetsområdeschef inom verksamhetsområde. Enhetschefer har beslutanderätt avseende direktupphandlingar. Upphandlingschef beslutar om de ramavtal som inköpscentralen upphandlar och tecknar. Inköp från ramavtal eller annan upphandlad leverantör ska enligt delegationsordningen utgöra verkställighet.

Ekonomi och upphandling är en av kommunens huvudavdelningar och utgör kommunens samlade funktion för ekonomi- och inköpsfrågor. Avdelningen består, enligt 2022 års organisation, av totalt 14 medarbetare (både ekonomi- och inköpsfunktion).

Östra Göinge har, tillsammans med ytterligare fyra kommuner, inköpscentralen som stöd i arbetet med inköp och upphandling. Förhållandet mellan inköpscentralen och samverkanskommunerna regleras i ett samverkansavtal. Vid sakgranskning framgår att Östra Göinge kommun agerar inköpscentral för övriga kommuner och bolag som tecknat samverkansavtal. Östra Göinge kommun är därmed avtalspart i samtliga samverkansavtal. I samverkansavtalet står bland annat att "anslutna upphandlade myndigheter och enheter ska tillämpa likalydande policys, regler för inköp och upphandling, riktlinjer och andra liknande villkor som gäller för inköpscentralen". I avtalsbilaga 1 till samverkansavtalet förtydligas ansvarsfördelning, roller och parternas åtaganden. Ansvarsfördelningen presenteras under följande huvudrubriker:

- ▶ Samordna och planera inköpsbehov
- ▶ Anskaffa varor, tjänster och byggentreprenader
- ▶ Handlägga överprövning
- ▶ Implementera, förvalta och följa upp avtal

### ***Planera och samordna upphandlingsbehov***

Vid intervju framkom att inköpscentralen genomför en kartläggning av inköpsbehovet i november-december varje år. Kartläggningen ska identifiera kommande två års behov. Inköpscentralen tar fram en preliminär upphandlingsplan utifrån följande tre tillvägagångssätt:

- ▶ Granskar befintliga avtal och identifierar vilka som löper ut under kommande två år.
- ▶ Kommunens verksamheter inkommer med behov som inköpscentralen inte känner till för kommande två år
- ▶ Inköpscentralens inköpsanalys (den senaste är från år 2022)

Vi har tagit del av inköpscentralens upphandlingsplan per januari 2024. Av denna framgår bland annat upphandlingens benämning, status, avtalsstart, avtalstyp, samt vilka kommuner/bolag som ska omfattas av upphandlingen.

I kommunens dokumenterade inköpsprocess framgår att ansvarig upphandlare tillsammans med ansvarig kravställare ska genomföra en behovs- och marknadsanalys efter att beslut om upphandling har fattats. Behovsanalysen som genomförs i kommunens verksamheter kan se olika ut enligt de intervjuade. Generellt identifierar verksamheten vad som behövs och anmäler detta till inköpscentralen. Inköpscentralen ställer uppföljande frågor, exempelvis hur behovet ser ut idag kontra framöver. När inköpscentralen utreder kommunens verksamheters upphandlingsbehov tillfrågas enligt uppgift kommundirektör, förvaltningschefer samt nyckelpersoner från HR och ekonomi.

### ***Delbedömning***

Vi bedömer att det finns tillräcklig styrdokumentation för genomförande av upphandlingar. Granskningen visar att det finns dokumenterad policy, regler och tillhörande stöddokumentation. Styrande principer för upphandlingar över direktupphandlingsgränsen finns dokumenterat i en processkarta, bilaga till samverkansavtal samt rutiner för dokumenthantering.

## **3.2. Kompetens och tillgång till stödfunktioner**

### ***Utbildning och kompetens***

Från kommunens regler för inköp och upphandling framgår att personal som handlägger inköps- och upphandlingsärenden ska ha den kompetens som krävs för att göra inköp och upphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning, kommunens inköspolicy, övriga tillämpliga policyer, regler för inköp och upphandling samt delegationsordning.

Av dokumentet regler för inköp och upphandling framgår att endast certifierade direktupphandlare får genomföra direktupphandlingar med ett beräknat värde över 100 000 kronor. Vid intervju framkom att inköpscentralen haft en ambition om att



införa certifiering av direktupphandlare. Denna ambition har inte uppnåtts då det inte tagits fram någon process för en sådan certifiering. Inköpscentralen erbjuder en utbildning för kommunens medarbetare som ska genomföra direktupphandlingar flera gånger om året. Vi har tagit del av underlag som visar att det genomfördes två utbildningar under hösten 2023 samt inköpscentralens kommande tre utbildningstillfällen under 2024. Inköpscentralen har en översikt över vilka personer som deltagit i utbildningarna. Det är närmsta chef som utser vilka personer som ska gå utbildningen. Intervjuade beskriver att samtliga beställare i kommunens e-handelssystem har gått utbildningen.

### **Stödfunktioner**

Inköpscentralen består vid intervjutillfället av sex upphandlare, en administratör, en hållbarhetsspecialist, en inköpscontroller samt en upphandlingschef; totalt tio tjänster.

Vid upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ansvarar inköpscentralen för samtlig upphandlingsdokumentation. Vid direktupphandling (>25 tkr) ska den som genomför upphandlingen ansvara för att dokumentationen delges inköpscentralen. Handlingar som upprättas i samband med inköp från ramavtal skickas inte till inköpscentralen enligt uppgift vid sakgranskning.

För varje projekt som överstiger direktupphandlingsgränsen utses en ansvarig upphandlare som projektledare. Av intervju framgår att inköpscentralen fördelar ansvar för upphandlingar baserat på kategorier. Varje upphandlare ansvarar för 2-3 kategorier. Respektive upphandlare är vidare ansvarig för de ramavtal som sluts inom den kategori upphandlaren ansvarar för.

Den ansvarige upphandlaren ansvarar för upphandlingsprocessen, säkerställer att lagstiftning följs och stödjer representanter från verksamheten i framtagande av behovsanalys och kravspecifikation. Vid inköp under direktupphandlingsgränsen fungerar inköpscentralen som ett stöd och har exempelvis tagit fram mallar och vägledningar (se avsnitt 3.1 ovan), svarar på frågor kring inköp och e-handel samt stödjer i tillämpning av ramavtal. Den operativa delen av inköpet ligger hos kommunen och respektive verksamhet.

Avtal läggs upp av inköpscentralen i avtalsdatabasen. Samtliga handlingar ska diarieföras av kommunen. Tidigare presenterade vägledningsdokument utgör stöd för medarbetare som genomför direktupphandlingar. Dokumenten redogör steg för steg samt hänvisar till relevanta mallar och övriga vägledningar. I dokumentet framgår därtill att medarbetare kan vända sig till inköpscentralen vid frågor kring processen. Detta görs enligt uppgift genom telefon och mejl.

Vid intervju framgår att inköpscentralen upplever att samordningen mellan inköpscentralen och kommunen fungerar väl. Dock menar intervjuade att den varierar beroende på hur vana medarbetarna i kommunens verksamhet är vid att genomföra upphandlingsprojekt.

Enligt uppgift har inköpscentralen påpekat behov av ökade resurser över tid i samband med tillkomsten av nya kommuner och bolag som inköpscentralen ska stödja. Mellan 2009 och 2020 har bemanningen ökat från en anställd till tio anställda. Frågan om inköpscentralens kapacitet har diskuterats i flera forum (APT, riskbedömningar, uppföljning, samtal med ekonomichef) och utreds enligt uppgift vid tillfället för denna granskning.

Vid intervju framkom att inköpscentralen under hösten 2022 försökte genomföra en enkätundersökning för att följa upp hur verksamheten upplever deras stöd. Dock gick något fel och inga svar inkom. En annan av de fem kommuner som inköpscentralen ansvarar för har på egen hand genomfört en enkätundersökning för kommunens olika stödfunktioner i juni 2023, där inköpscentralen ingår. Utifrån enkätsvaren framgår en önskan om fler personliga träffar samt snabbare återkoppling. Därtill finns en uppfattning att mycket av arbetet inom inköp och upphandling läggs över på verksamheternas chefer. Detta enkätresultat ligger i linje med vad som framkom vid intervju. Enligt intervjuade finns en önskan om utökat stöd hos kommunens verksamheter. Intervjuade upplever att en stor del i upphandlingsarbetet lagts på verksamheterna som i sin tur inte alltid har tid, vana eller kompetens till att genomföra uppgifterna på korrekt sätt.

### ***Delbedömning***

Vi bedömer att kommunstyrelsen i stort har säkerställt att tillräckligt stöd och utbildning erbjuds. Utbildningar erbjuds löpande och inköpscentralen bistår verksamheterna med stöd i form av kompetens och utbildning samt genomförande vid upphandlingar över direktupphandlingsgränsen. Det har dock framkommit i granskningen att det finns önskemål om utökat stöd och att inköpscentralens organisation ses över. Vår bedömning är att det bör ske en utvärdering avseende det stöd som ges via inköpscentralen i förhållande till verksamheternas behov, samt utifrån vad som framgår av samverkansavtalet.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Utvärdera följsamhet till samverkansavtal samt hur väl inköpscentralen möter upp mot verksamheternas behov av stöd vid upphandling.

### **3.3. Följsamhet till lagstiftning och uppföljning**

#### ***Uppföljning***

Enligt samverkansavtalet ska inköpscentralen genomföra inköpsanalys och rapportera nyckeltal. Inköpscentralens senaste inköpsanalys bygger på data från år 2021. Syftet med analysen var enligt intervjuade att granska kommunernas inköpsvolym och inköpsmönster. Av analysen framgår bland annat hur stora inköp som gjorts, fördelning mellan olika inköpskategorier, verksamheter och leverantörer. Östra Göinge genomförde 2021 inköp motsvarande totalt 246 mnkr från 944 leverantörer. Enligt intervjuade tog analysen flera månader att ta fram.

Sedan dess har arbetet med inköpsanalyser varit bortprioriterat på grund av dels personalbortfall, dels på grund av svårigheter med data.

Inköpscentralen har inte data på den nivå som behövs för att kunna kontrollera avtalstrohet på ett bra och effektivt sätt. Därtill används tre olika ekonomisystem i de fem kommuner som inköpscentralen servar. Enligt intervjuade kommer det bli lättare att göra analyser och uppföljningar när kommunen går över till mer e-handel. E-handeln innebär också att det blir lättare för beställaren att göra rätt. Östra Göinge kommun införde under 2023 ett nytt inköps- och fakturasystem, Visma Proceedo. I kommunens delårsredovisning per 2023-08-31 framgår att 18 avtal anslutits och att inköp går att göra från 14 olika leverantörer.

Det framgår av intervju att det inte sker någon systematisk uppföljning eller kontroll av hur väl lagstiftning och framtagna vägledning efterlevs. Enligt inköspolicyn har kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för uppföljning av inköpsverksamheten och kommunchefen har det löpande ansvaret.

Enligt de vägledning för direktupphandling som tagits fram ska kommunens verksamheter i vissa steg vara i kontakt med inköpscentralen. Genom denna kontakt kan inköpscentralen identifiera ifall något gått fel i inköpsprocessen enligt de intervjuade. Enligt uppgift från intervju ska inköpscentralen ta fram en uppföljningsplan för 2024 som beskriver vilka avtal som ska följas upp och vilka kontroller som ska göras. Enligt ansvarsfördelningen i samverkansavtalet ska chefer i verksamheten utse avtalsansvariga och inköpscentralen ge stöd i uppföljning av avtal och leverantörer.

### ***lakttagelser registeranalys***

Genomförd registeranalys avser endast perioden 1 januari 2023-30 november 2023.

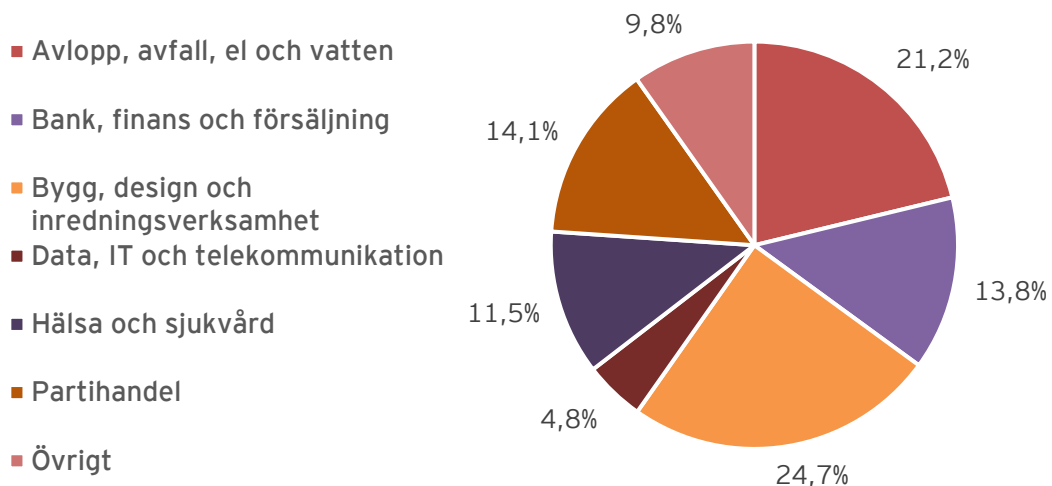
Kommunens leverantörsregister i ekonomisystemet innehåller sammanlagt 1 120 unika leverantörsnamn för perioden. Registeranalysen visar att leverantörsregistret innehåller 1 050 unika organisationsnummer. Det finns därmed 70 rader i registret som exempelvis saknar organisationsnummer eller att samma organisationsnummer finns registrerat på flera leverantörer.

I nedanstående diagram framgår kommunens inköp fördelat per kategori<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> I kategorin *Övrigt* ingår: fastighetsverksamhet, tillverkning och industri, transport och magasinering, samt utbildning, forskning och utveckling.

## Fördelning mellan kategorier



Vidare har leverantörsregistret stämts av mot Retriever<sup>2</sup> för vald period i syfte att kontrollera om det finns bolag med anmärkning. En anmärkning kan exempelvis utgöras av att bolaget har inlett en konkurs, att bolaget är upplöst genom fusion eller att verksamheten har upphört. Registeranalysen visar att kommunens leverantörsregister innehåller 84 bolag med anmärkning. Vidare visar registeranalysen att registret innehåller 11 bolag som är inaktiva enligt Retriever. Dessa anmärkningar är baserade på de unika organisationsnummer som finns i registret för vald period.

Registeranalysen har även omfattat en jämförelse mellan leverantörsregistret och kommunens avtalsdatabas för vald period. Enligt registeranalysen finns det 1 050 unika organisationsnummer. Bland dessa finns ett aktivt avtal för 223. Därmed saknas matchning mot avtalsdatabasen i 827 fall. Att det saknas matchning mot avtalsdatabasen behöver inte nödvändigtvis betyda att det saknas avtal. Avtalen kan finnas sparade lokalt på verksamhetens server eller i pärmar, detta går inte att utläsa av analysen.

### **Resultat av genomförd stickprovsundersökning**

I stickprovsundersökningen för granskningen har vi tittat på inköp över och under direktupphandlingsgränsen. Stickproven baseras på ett riskbaserat urval från resultatet av registeranalysen. Urvalet består av inköp där det inte fanns en matchning mellan leverantör och avtal då detta medför en risk för bristande

<sup>2</sup> Retriever är en företagsdatabas som innehåller uppgifter om svenska företag och koncerner. Databasen hämtar information från källor som kreditupplysningsföretag, Bolagsverket, Skatteverket och SCB.

följsamhet till gällande lagstiftning. För inköp över direktupphandlingsgränsen har vi kontrollerat:

- ▶ Om det finns en anbudsutvärdering
- ▶ Om det finns ett tilldelningsbeslut
- ▶ Om det finns ett giltigt avtal

Vid direktupphandlingar (under direktupphandlingsgränsen) har vi kontrollerat:

- ▶ Ifall inköpet har konkurrensutsatts
- ▶ Om det finns ett giltigt avtal
- ▶ Eventuellt underlag från avrop

Vi har därtill efterfrågat dokumenterad behovsanalys för samtliga stickprov. Detta fanns ej för något av stickproven. I det fall stickprovet har avsett ett ramavtal har avrop begärts in.

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

I tabellerna nedan redovisas resultaten från stickprovsundersökningen. Endast avvikelser kommenteras. Fakturerade belopp avser 1 januari-30 november 2023. För respektive stickprov görs en bedömning i färg enligt nedan skala:

<b>Tillräcklig</b>	Stickprovet uppvisar tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument.
<b>Delvis tillräcklig</b>	Stickprovet uppvisar delvis tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument.
<b>Ej tillräcklig</b>	Stickprovet uppvisar ej tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument.
<b>Ej tillämpligt</b>	Stickprovet bedöms utgöra undantag.

**Tabell 1. Inköp över direktupphandlingsgränsen**

Leverantör	Fakturerat	Köpet avser	Kommentar	
Alt Hiss AB	2 248 954 kr	Installation av ny hiss	Vi har tagit del av leverantörens anbud avseende tillbyggnad för hissinstallation av hiss. Anbudet lämnades 2023-06-09.	

			Det finns ett ramavtal med leverantören avseende hisservice. Avtalet löpte ut 2020-12-31. Utöver detta har vi inte tagit del av något avtal eller underlag avseende eventuell upphandling.	
VVS Service i Knislinge AB	1 282 929 kr	VVS-arbeten	Inga avvikelser har noterats.	
IV Produkt AB	942 230 kr	Avfuktningss- aggregat	Enligt uppgift har två större inköp gjorts; utbyte av avfuktningssaggregat samt ombyggnad av ett befintligt aggregat.  Vi har tagit del av leverantörens offert vilken lämnades 2022-09-22. Därtill har vi tagit del av mejlkorrespondens mellan leverantören och kommunen.  Utöver detta har vi inte tagit del av något avtal eller underlag avseende eventuell upphandling.	
Resursforum Sverige AB	931 500 kr	Utredning IFO	Avrop från ramavtal som Kommunförbundet Skåne (numera Skånes kommuner) upphandlat. Östra Göinge är avropsberättigad.	
Fujitsu Sweden AB	902 489 kr	Support & underhåll av beslutsstöd (Stratsys)	Avser avrop från ramavtal via Adda AB. Vi har tagit del av signerat avtal daterat maj 2018 och tilldelningsbeslut från april 2018.  Enligt beslut om upphandling framgår att planerad kontraktstid/leveranstid är 3 år. Vid sakgranskning framgår att avtalet löpte ut 2021-08-31. Vi har inte tagit del av ytterligare underlag.	

**Tabell 2. Inköp under direktupphandlingsgränsen (700 000 kr)**

Leverantör	Fakturerat	Köpet avser	Kommentar	
Canoil AB	567 733 kr	Inköp av drivmedlet HVO100.	Avser avrop från ramavtal via Adda AB: Vi har tagit del av beslut avseende avropsanmälan från ramavtalet.  Ramavtalet återfinns på Addas hemsida och är giltigt till och med 2027-08-31. Vi har inte tagit del av underlag avseende avrop från ramavtalet.	

Bromölla ställningsmontage AB	563 125 kr	Hyra av ställningar och väderskydd	<p>Vi har tagit del av leverantörens offert vilken lämnades 2022-09-06.</p> <p>Enligt uppgift skedde detta inköp i dialog med kommunens försäkringsbolag då en källardel behövde skyddas efter en brand på Glimåkra skola. Leverantören valdes då de kunde leverera lösningen snarast, mejlkorrespondens mellan försäkringsbolaget och kommunen styrker detta.</p>
Addsecure AB	230 929 kr	Larm-kommunikation brand/inbrott	<p>Enligt uppgift rör detta en tjänst (larmöverföring) kopplad till kommunens larmsändare för brand och inbrott. Själva sändaren upphandlas via ramavtal eller ingår i större entreprenader.</p> <p>Vi har tagit del av en lista av kommunens aktiva abonnemang hos leverantören. Av listan framgår referensnummer- och namn, ID för enheten, var enheten är lokaliserad samt en kort beskrivning av tjänsten.</p> <p>Därtill har vi tagit del av allmänna villkor för leverans av tjänster och utrustning för leverantören. I underlaget beskrivs att "Avtalet" avser det avtal, samt ändringar och tillägg parterna överenskommer avseende abonnemangstjänst respektive köp av hårdvara som kunden ingår med leverantören. Vi har inte tagit del av exempel något sådant avtal.</p> <p>Utöver detta har vi inte tagit del av något avtal eller underlag avseende själva sändarna.</p>
O P Maskiner AB	139 639 kr	Reservdelar och förbrukningsmaterial till tidigare upphandlade maskiner.	<p>Vi har inte tagit del av något avtal eller underlag avseende eventuell direktupphandling.</p> <p>Enligt mejlkorrespondens avser en del av summan (49 %) kostnader som inte täcktes av försäkringsbolag vid en reparation. Övriga kostnader avser reservdelar eller förbrukningsmaterial.</p>

			Enligt uppgift finns bara en leverantör i regionen som kan leverera varorna. Omfattningen av inköpen överstiger 25 tkr varav den interna rutinen avseende direktupphandling ej har efterlevts.
Levins Elektriska AB	102 713	Blandade småjobb avseende inbrotts-, brand- och passersystem	Enligt uppgift har leverantören använts till felavhjälpning på de anläggningar som leverantören ursprungligen installerat (inbrotts-, brand- och passersystem). Vi har inte tagit del av något avtal eller underlag avseende eventuell direktupphandling.

### ***Kommentar stickprov***

Det påvisas avvikelser i merparten av stickproven. Det noteras särskilt brister avseende två stickprov som summerar till över 3 mnkr (Alt Hiss AB och IV Produkt AB). För dessa stickprov saknas avtal samt att upphandlingsprocessen inte har följts.

För stickproven som understiger direktupphandlingsgränsen (<700 tkr) påvisas även brister avseende dokumentation och följsamhet till upphandlingsprocessen. I stort utgörs bristerna av att det saknas dokumentation som kan påvisa hela förfarandet, vilket krävs för upphandlingar som överstiger 100 tkr enligt lagen om offentlig upphandling.

Totalt bedöms tre stickprov vara ej tillräckliga, fyra delvis tillräckliga och två tillräckliga. Ett stickprov bedöms utgöra undantag då summan omfattar ett försäkringsärende.

### ***Delbedömning***

Vi konstaterar att det finns brister avseende följsamhet till upphandlingslagstiftningen utifrån det resultat som framgår av stickprovet. Eftersom kommunstyrelsen inte kontrollerar detta på annat sätt finns ingen annan information som kan komplettera resultatet. Vi bedömer därför att kommunstyrelsen inte säkerställt följsamhet till lagen om offentlig upphandling samt kommunens interna styrdokument på ett ändamålsenligt sätt. Ett antal avvikelser framkom även vid registeranalysen. Omfattningen av dessa bedöms däremot inte avvika mot vad vi normalt ser i denna typ av analyser.

Det sker därtill ingen uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten. Detta bedömer vi är en brist. Granskningen visar att det under 2021 genomfördes en inköpsanalys, men att detta arbete inte sker systematiskt. Denna typ av analys och annan form av uppföljning kopplat till avtalstrohet och inköp är en viktig del i att



säkerställa en god intern kontroll. Därtill kan ett sådant arbete ge underlag för att identifiera möjligheter för förbättringar och effektivitetsvinster.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- ▶ Genomföra kontroller avseende följsamhet till upphandlingslagstiftning
- ▶ Genomföra analys samt uppföljning av inköp och avtalstrohet

## 4. Slutsats

Sammanfattningsvis bedömer vi att kommunstyrelsen inte i tillräcklig utsträckning säkerställer att upphandlingslagstiftning efterlevs. Vi bedömer därför att den interna kontrollen behöver stärkas.

Det framkommer i granskningen att det finns önskemål om mer omfattande stöd från inköpscentralen, vilket vi menar medför att möjligheter till förbättring på detta område bör utvärderas. Därtill indikerar omfattningen av avvikelser i stickprovskontrollen att följsamheten till LOU och interna regelverk är låg. Dessutom visar granskningen att det inte sker någon uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten, vilket vi bedömer vara en potentiell riskfaktor för kostnadseffektivitet, avtalstrohet och intern kontroll.

Vi bedömer däremot att kommunstyrelsen säkerställt att det finns styrdokumentation för genomförande av upphandlingar. Styrande principer för upphandlingar över direktupphandlingsgränsen finns dokumenterat i en processkarta, bilaga till samverkansavtal samt rutiner för dokumenthantering. Det är vidare positivt att det finns utbildningar och stöd för upphandlingsprocessen.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Finns uppdaterad och tillräcklig styrdokumentation inom området för upphandling?</b></li> </ul>	<p>Ja. Det finns tillräcklig styrdokumentation för genomförande av upphandlingar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Säkerställer kommunstyrelsen att personal erbjuds tillräckligt stöd och utbildning för att utföra upphandlingar?</b></li> </ul>	<p>Delvis. Utbildning erbjuds kontinuerligt och inköpscentralen bistår med kompetens och resurser i genomförande av upphandling och framtagande av styr- och stöddokumentation.</p> <p>Det har framkommit indikationer i granskningen kring att stöd i upphandlingsfrågor inte upplevs vara fullgott. Därtill påvisas brister i stickprovet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <b>Följer kommunstyrelsen lagen om offentlig upphandling och kommunens interna styrdokument på ett ändamålsenligt sätt?</b></li> </ul>	<p>Nej. Stickprovet påvisar avvikelser. Det har inom ramen för granskningen inte påvisats andra kontroller avseende följsamhet till lagstiftning och interna regelverk.</p> <p>Kommunstyrelsen följer inte heller upp inköps- och upphandlingsverksamheten.</p>

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utvärdera följsamhet till samverkansavtal samt hur väl inköpscentralen möter upp mot verksamheternas behov av stöd vid upphandling.
- ▶ Genomföra kontroller avseende följsamhet till upphandlingslagstiftning
- ▶ Genomföra analys samt uppföljning av inköp och avtalstrohet

Emmy Lundblad  
*Projektledare, EY*

Amanda Abrahamsson  
*Granskare, EY*

Jesper Nordgren  
*Analysstöd, EY*

## 5. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

- ▶ Upphandlingschef, inköpscentralen
- ▶ Enhetschef, drift och underhåll
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Controller

### Analyserade dokument

- ▶ Årsredovisning 2022
- ▶ Delårsredovisning 2023-08-31
- ▶ Inköspolicy
- ▶ Regler för inköp och upphandling
- ▶ Vägledning Direktupphandling 100+
- ▶ Vägledning E-direktupphandling
- ▶ Inköpsprocessen
- ▶ Inköpsrapport 2021
- ▶ Kommande utbildningar
- ▶ Nya inköpsbehov
- ▶ Presentation hösten 2023
- ▶ Resultat enkät kommunens stödfunktioner 2023 inköpscentralen
- ▶ Samverkansavtal kommun
- ▶ Samverkansavtal bolag
- ▶ Samverkansavtal bilaga 1 rev. 2021-05-12
- ▶ Samverkansavtal bilaga 2
- ▶ Upphandlingsplan inköpsportalen januari
- ▶ Utbildningar hösten 2023

## 6. Revisionskriterium

---

### 6.1. Kommunallagen (2017:725)

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

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

### 6.2. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

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

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

### 6.3. Inköspolicy, Östra Göinge kommun

Inköspolicyn anger kommunens grundprinciper och inriktning för hur kommunen ska arbeta avseende inköp och upphandling. Syftet med styrdokumentet är att främja inköp som är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbara, samt bidra till att kommunens mål uppnås. Policyn gäller för kommunens förvaltning samt för de kommunala bolag som ingår i kommunkoncernen.

I policyn beskrivs mål och förhållningssätt, ansvar och uppföljning avseende inköp. Det är kommunfullmäktige som fastställer och reviderar policyn medan kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för ledning, planering, samordning och uppföljning av inköpsverksamheten.