



Revisionsrapport

Granskning av inköpsrutiner inom
kommunstyrelsen

Östersunds Kommun 15 oktober 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Resultat	4
3. Revisionell bedömning	9

Sammanfattning

Uppdrag

Kommunens revisorer har uppdragit till Deloitte AB att översiktligt granska vilka regler och rutiner som gäller för inköp av varor och tjänster inom kommunledningsförvaltningen.

Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om nuvarande rutiner fungerar tillfredsställande?

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att rutiner och instruktioner/riktlinjer behöver utvecklas och förbättras. Vi har följande synpunkter och rekommendationer:

- Uppdatera kommunstyrelsens reglemente beträffande tydliggörande om vad som gäller beträffande inköp av varor och tjänster.
- Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i befintliga diariesystem och även i kommunens gemensamma avtalsdatabas TendSign.
- Utveckla instruktioner för direktinköp med exempelvis högsta belopp för lokalt tecknade avtal och att förnyad konkurrensutsättning av inköp ska göras i tecknade ramavtal över en viss beloppsnivå från fler än en leverantör.
- Kontroll av inköpsrutiner behöver utvecklas och utökas i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner och även omfatta kontrollmoment **innan** varor och tjänster beställs.

Östersund 2018-10-15

DELOITTE AB

Kjell Pettersson, Certifierad kommunal revisor, Projektledare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Kommunens revisorer har uppdragit till Deloitte AB att översiktligt undersöka vilka regler och rutiner som gäller inom kommunstyrelsen för att säkerställa att inköp och upphandling av varor och tjänster sker effektivt enligt gällande lagstiftning och riktlinjer inom kommunen.

1.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Övergripande revisionsfråga är om nuvarande rutiner fungerar tillfredsställande?

Granskningen omfattar följande frågor:

- Vilka styrdokument eller policys finns i kommunen?
- Hur är inköp av varor och tjänster organiserat?
- När anlitas central kompetens i gemensamt upphandlingskontor respektive hos förvaltning/nämnd?
- Hur stor är inköpsvolymen i kronor av varor och tjänster årligen (2018) på driftbudgeten?
- Vilka har rätt att göra inköp i kommunen?
- Vilken beloppsgräns gäller för att ett inköp ska anses utgöra driftkostnad och inte investering?
- Vilka kan göra inköp och hur sker beslutsattest?
- Vilka rutiner finns för att följa upp att inköp sker i enlighet med gällande riktlinjer och inköpsbeslut?
- Vilka praktiska kontroller genomförs för att leva upp till en "god intern kontroll"?
- Hur åiterrapporteras resultatet av eventuella kontrollåtgärder?

1.3 Revisionskriterier

Huvudsakliga revisionskriterier är

- Kommunallagen och fullmäktigebeslut
- Interna regler och riktlinjer

1.4 Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och driftbudgeten. Granskningen berör inte upphandlingsprocessen och är översiktlig.

1.5 Metod

Frågor ställs och kompletterande upplysningar i intervjuer och relevant dokumentation hämtas in. Sammanfattande iakttagelser, analyser och bedömningar utifrån revisionsfrågor sammanställs och delges kommunstyrelsen för yttrande i skriftlig rapport. Granskningsresultaten utgör del av revisorernas årliga ansvarsprovning för berörda nämnder.

2 Resultat

2.1 Lagstiftning och riktlinjer

Enligt gällande kommunallag (KL 11 kap) ska kommunerna ha en god ekonomisk hushållning. Fullmäktige ska fatta beslut om riktlinjer för en god ekonomisk hushållning. Inköp av varor och tjänster utgör en stor del i kommunens kostnadsmassa och det är viktigt att regler och rutiner styr upp och befintlig konkurrens nyttjas för att ge kommunen bästa möjliga villkor.

Upphandling regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007: 1091) och av Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF, 2007: 1092).

Ramavtal definieras som ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (LOU, 2 kap, 5§). Ramavtal regleras speciellt i LOU:s 5:e kapitel. I brådskande ärenden och köp av varor och tjänster understigande ca 535 kkr är direktupphandling tillåtet.

Interna riktlinjer inom en organisation, exempelvis inköspolicys, reglementen eller motsvarande kan bidra till en effektiv inköpsverksamhet.

2.2 Organisation av inköp och upphandlingsfrågor

Organisationen kring upphandlingsfrågor är fördelad mellan kommunen och ett centralt upphandlingskontor (UHK) som är lokaliserat i Östersunds kommun. På upphandlingskontoret finns separata avdelningar för ramavtal och för upphandlingar på uppdrag av medlemskommunerna i Jämtland. Avdelningen som hanterar ramavtal ansvarar för 69 gemensamma avtalsområden varav 68 berör Östersunds kommun. Varor och tjänster som faller utanför dessa områden upphandlas av tjänstemän i kommunen alternativt av upphandlingskontorets uppdragsavdelning om de anlitas speciellt för tjänsten.

Det centrala upphandlingskontoret ligger under en länsgemensam nämnd för upphandling (GNU), där Östersunds kommun varit medlem sedan år 2009. Kommunen ingår tillsammans med 11 andra offentliga aktörer bestående av kommuner, kommunala bolag, kommunalförbund och stiftelser i en central upphandlingsgrupp, (CUG).

Internt inom kommunledningsförvaltningen (KLF) finns en controller som även fungerar som inköps- och upphandlingssamordnare för hela kommunen. Uppgiften att arbeta med övergripande inköp och upphandlingsfrågor ingår i kontrollertjänsten.

Samordningsfunktionen innebär bland annat att ansvara för kontakten med upphandlingskontoret.

Respektive förvaltning ansvarar för upphandling och inköp inom sina verksamhetsområden. Samordnaren bistår med viss rådgivning till förvaltningarna men bistår inte förvaltningarna med inköp samt upphandlingar.

I Kommunfullmäktiges beslut om upphandlingspolicy (KF 2009-06-18, § 82), som gäller för alla kommuner som ingår i gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan (GNU) framgår bland annat syfte, principer, affärsetik och miljökrav med mera.

Rutiner för inköp regleras till viss del i delegationsordningar för respektive nämnd. Exempelvis framgår att avtal understigande 10 basbelopp får tecknas av respektive områdeschef.

Beslut om deltagande i kommungemensamma upphandlingar överstigande 10 basbelopp får fattas av kommundirektör och ekonomidirektör (ersättare). Rent praktiskt initieras ofta deltagande i en gemensam upphandling av den eller de förvaltningar som upptäckt behovet.

På förvaltningarna utses också personer som är "sakkunniga" vilket innebär att de ska hjälpa till med information och utformandet av förfrågningsunderlag när upphandlingskontoret ska genomföra upphandlingar av gemensamma ramavtal. För vissa varugrupper, exempelvis kontorsmaterial, IT-utrustning och livsmedel har särskilda personer utsetts där förvaltningarna får hjälp att beställa varor genom upphandlade ramavtal.

Hur många och vilka personer som genomför inköp och upphandlingar totalt i kommunen är idag osäkert och det finns ingen förteckning över inköpsberättigade.

Som exempel finns det inom teknisk förvaltning ca 300 personer som är inköpsberättigade men bara 20 av dessa är beslutsattestanter.

Inom KLF finns drygt 150 anställda och av dessa är ca 38 budgetansvariga och beslutsattestanter men rätten att göra inköp kan vara vidaredelegerat till annan person och kan därmed uppgå till 150 personer. Totala inköp av varor och tjänster uppgick 2017 till drygt 39 mnkr på driftbudgeten.

Det har inte genomförts någon begränsning totalt inom kommunen av antalet inköpsberättigade men i pågående utredning om inköp i kommunen föreslås begränsningar i antalet inköpsberättigade. Utredningen startade 2015 och omfattade då inköpsstyrning, e-handel och samordnad varudistribution. Idagsläget är uppdraget begränsat till styrning av inköpsrutiner.

2.3 Kommunens styrdokument

Upphandlingspolicy från 2009 finns och är gemensam för de kommuner i länet som ingår i GNU. Översyn och revidering av policyn pågår från upphandlingskontoret. Det finns också en "tillämpningsföreskrift" till upphandlingsreglementet.

Den gemensamma upphandlingsnämnden har också ett reglemente för sin verksamhet. Även reglementet ska ses över och revideras.

Kommunstyrelsens reglemente: I reglementet § 1 framgår att "kommunstyrelsen ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning." I 10 § framgår att "inget överskridande accepteras av någon nämnd eller styrelse" vilket indirekt kan tolkas som att "köp det som behövs för verksamheten men inom tilldelad budget".

Det finns ingen direkt punkt, exempelvis inom § 2, där det exempelvis står att inköp ska ske effektivt och med hänsyn tagen till den övergripande upphandlingspolicyn.

Kommunstyrelsens delegationsordning: I kommunstyrelsens delegationsordning (C 1.1 – C 1.6) anges att upphandling av varor och tjänster, enligt kommunens upphandlingspolicy, är delegerat till enhetschef upp till 5 basbelopp, områdeschef upp till 10 basbelopp, över 10 basbelopp kommundirektör. Inget står skrivet särskilt om inköp inom anvisad anslag/budget och tecknade avtal.

Attestreglementet för Östersund kommun: I § 1 framgår att reglementet omfattar alla slags transaktioner. I § 3 framgår beslutsattestans ansvar för:

"Kontroll mot beställning, beslut och anslag, kontroll av leverans och utförd prestation med mera".

Mall för genomförande av direktupphandling: Det finns instruktioner och en checklista i kommunen som handlar om direktupphandling. I instruktionerna framgår bland annat att kontroll ska göras om ramavtal finns och vilka formella krav som bör ställas vid beställning av vara eller tjänst.

2.4 Rutiner för kontroll av avtal och inköp i Östersunds kommun

Alla ramavtal som upphandlas av upphandlingskontoret (UHK) i Östersund registreras i TendSigns avtalsdatabas (katalog) och finns tillgängligt på intranätet för alla anställda i kommunen. Även lokalt upphandlade avtal i kommunen finns i avtalsdatabasen om de lagts in efter genomförd upphandling. Alla lokalt upphandlade avtal ska diarieföras enligt gällande lagstiftning, men det är upp till respektive förvaltning att följa upp att det sker. I Östersund finns en lokal bestämmelse som säger att "alla upphandlingar som överstiger 100 kkr ska diarieföras" och att kommunens miljöpolicy ska beaktas.

Det centrala upphandlingskontoret genomför kontroller 3 gånger/år för alla förvaltningar av ramavtalstrohet på uppdrag av kommunstyrelsen (KLF).

Upphandlingssamordnaren vid kommunledningsförvaltningen redovisar genomförda kontroller 3 gånger/år av ramavtalstrohet inom förvaltningen och övriga förvaltningar, enligt antagen internkontroll plan. Resultaten av kontrollen återspeglaras till kommunstyrelsen per tertial, delår- och årsbokslut.

3. Revisionell bedömning

3.1 Lagstiftning och riktlinjer

Som framgår av avsnitt 2.1 är det viktigt med tydliga riktlinjer för inköp av varor och tjänster eftersom affärsmässighet och konkurrens är en förutsättning för en god ekonomisk hushållning. Vår bedömning är att kommunens interna riktlinjer behöver utvecklas och förbättras.

3.2 Organisation av inköp

Vi bedömer att det är bra att upphandlingskontoret gemensamt upphandlar ramavtal för medlemmarna i länet. Vi bedömer att rutinerna för att registrera avtal som kommunens tjänstemän själv ingår behöver utvecklas och förbättras i TendSigns avtalsdatabas/avtalskatalog. Alternativt kan en egen databas tillskapas för lokalt ingångna avtal.

I dagsläget är det oklart hur många avtal som finns ingångna men inte inlagda i databasen. Vårt förslag är att i samband med att en förfrågan skickas ut inför inköp av vara eller tjänst så tillskapas ett ärende i diariet vilket medför att ärendet kan bevakas, slutredovisas och slutligen läggas in i avtalsdatabasen/katalogen.

Vi bedömer även att instruktioner för direktinköp behöver utvecklas. I dagsläget framgår exempelvis inte vilka personer som har inköpsrätt utan att vara beslutsattestanter och budgetansvariga. Antalet inköpsberättigade bör också ses över och begränsas.

Controllern har många arbetsuppgifter och ingen reell möjlighet att ägna den tid som skulle behövas för att fungera fullt ut som samordnare för hela kommunen.

3.3 Kommunens styrdokument

Den gemensamma **inköbspolicyn** för länets kommuner är under revidering av upphandlingskontoret, vilket är bra.

Skrivningen i **kommunstyrelsens reglemente** skulle bli tydligare om texten om inköp samlades under en gemensam rubrik exempelvis "Inköp av varor och tjänster". Under rubriken kan hänvisning göras till de styrande dokument som är beslutande i kommunen.

3.4 Rutiner för kontroll av inköp och ramavtalstrohet

Det är bra att det finns en internkontrollplan och att planen löpande följs upp. Vår bedömning är att kontroll av inköpsrutiner kan utvecklas och utökas till att omfatta andra moment än kontroll av ramavtalstrohet. För att det ska vara möjligt måste tid avsättas. Exempel på kontrollmoment kan vara direktinköp från en och samma leverantör där tillåten gräns är ca 535 kkr/år samt kontroll om leverantör har betalningsanmärkningar eller finns på Svensk Handels signallista **innan** varor och tjänster beställs.

Om inköp av en vara eller tjänst sker hos flera förvaltningar uppnås gränsen 535 kkr snabbt om ingen samordning sker.

3.5 Sammanfattande revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att rutiner och instruktioner/riktlinjer behöver utvecklas och förbättras. Vi har följande synpunkter och rekommendationer:

- Uppdatera kommunstyrelsens reglemente beträffande tydliggörande om vad som gäller beträffande inköp av varor och tjänster.
- Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i befintliga diariesystem och även i kommunens gemensamma avtalsdatabas TendSign.
- Utveckla instruktioner för direktinköp med exempelvis högsta belopp för lokalt tecknade avtal och att förnyad konkurrensutsättning av inköp ska göras i tecknade ramavtal över en viss beloppsnivå från fler än en leverantör.
- Kontroll av inköpsrutiner behöver utvecklas och utökas i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner och även omfatta kontrollmoment **innan** varor och tjänster beställs.

Intervjuade och uppgiftslämnare

Unto Järvirova, Ekonomidirektör, KLF

Björn Strindlund, Controller, KLF

Ella Sandström, Redovisningschef, KLF

Daniel Krell, kommunsekreterare, KLF

Nils – Göran Johansson, Upphandlingschef,
Upphandlingskontoret, GNU



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [Facebook](#), [LinkedIn](#), or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.