



**ÖSTERSUNDS
KOMMUN**
STAAREN TJËLTE

REVISIONSRAPPORT

GRANSKNING AV Inköp och upphandling



SAMMANFATTNING

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har revisionskontoret genomfört en granskning avseende inköp och upphandling. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende inköp och upphandling. Vi är dock medvetna om att det pågår ett arbete med att se över både organisation och styrdokument gällande såväl inköp som upphandling. Vi har därför inte valt att göra några kontroller av exempelvis avtalstroheten.

Bedömningen grundar sig på följande:

- I nuläget saknas till stor del riktlinjer och rutiner gällande inköp och upphandling. Genomförda stickprov visar på brister gällande diarieföring och dokumentation av både direktupphandlingar och större upphandlingar.
- Ansvarsfördelningen gällande inköp och upphandling regleras i styrelse och nämnders delegationsordningar. Däremot regleras inte vad som ingår i delegatens ansvar samt roller och ansvar gentemot Upphandlingskontoret. Införandet av ny inköpsorganisation skapar förutsättningar för att förtydliga ansvar och roller gällande inköp men det är för tidigt att avgöra om organisationen gett avsedd effekt.
- Styrelse och nämnder har inte fullt ut säkerställt att det finns kompetens för att utföra upphandlingar. Utbildning i LOU är inte obligatoriskt och upphandling är inte inkluderat i alla förvaltningars introduktionsplaner.
- Avtalstroheten förväntas säkerställas genom ett nytt inköpssystem, men dess effekter på avtalstroheten går ännu inte att bedöma.
- Flera av nämnderna har med inköp och upphandlingsfrågor i sin internkontrollplan för 2024 och övergripande kontroller återfinns inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt.
- Uppföljning av inköp och upphandlingar baseras på politiska uppdrag och internkontrollplaner, men det finns för närvarande ingen strukturerad uppföljning inom området.

Granskningen avser styrelsen och merparten av nämnderna och resultatet blir därmed på en övergripande nivå. För att möjliggöra en mer detaljerad analys av hur rutinerna fungerar inom de enskilda nämnderna skulle det krävas en ytterligare fördjupning.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- säkerställa att ansvar och roller förtydligas gällande upphandling.
- säkerställa att det utarbetas riktlinjer och rutiner kring upphandling.
- säkerställa att det görs en mer strukturerad uppföljning av inköp- och upphandling.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- säkerställa att handlingar gällande upphandlingar diarieförs och dokumenteras.
- säkerställa att det finns rutiner för att inte överskrida gränsen för direktupphandling när flera enheter upphandlar liknande tjänster.
- säkerställa att berörda medarbetare genomgår utbildning gällande upphandling.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och miljö- och samhällsnämnden att:

- säkerställa att inköp och upphandling finns med i nämndernas riskanalyser inför kommande års internkontrollplaner.

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING.....	2
1 INLEDNING	4
1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET	4
1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	4
1.3 AVGRÄNSNING	4
1.4 REVISIONSKRITERIER	4
1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND.....	4
1.6 METOD.....	5
2 BAKGRUNDSBESKRIVNING	6
2.1 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING.....	6
2.1.1 Upphandlingar inom Östersunds kommun	7
3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN	8
3.1 ANSVARSFÖRDELNING	8
3.1.1 Reglementen.....	8
3.1.2 Delegationsordning och attestreglemente.....	8
3.1.1 Upphandlingskontoret	9
3.1.2 Kommunens inköps- och upphandlingsorganisation	9
3.1.3 Upphandlingsplan	10
3.1.4 Synpunkter gällande organisationen.....	10
3.1.5 Bedömning	11
3.2 RIKTLINJER OCH RUTINER.....	11
3.2.1 Politiska uppdrag som berör inköp och upphandling.....	11
3.2.2 Genomförda stickprov	14
3.2.3 Bedömning	15
3.3 KOMPETENS.....	15
3.3.1 Bedömning	15
3.4 AVTALSTROHET	16
3.4.1 Bedömning	17
3.5 INTERN KONTROLL	17
3.5.1 Bedömning	18
3.6 UPPFÖLJNING.....	18
3.6.1 Bedömning	19
3.7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER	20
3.7.1 Svar på revisionsfrågorna	20

1 INLEDNING

1.1 BAKGRUND TILL UPPDRAGET

Upphandling och inköp har 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 förtroendskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Jämtlands läns kommuner samarbetar inom upphandling via ett gemensamt upphandlingskontor vars uppgift är att upphandla varor och tjänster som de samverkande kommunerna har behov av. Kontoret styrs politiskt via Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU). Upphandlingskontoret gör även upphandlingar på uppdrag av enskilda förvaltningar. Förvaltningarna gör även upphandlingar på egen hand.

Kommunens revisorer har i sin riskanalys bedömt att en otillräcklig styrning och intern kontroll av upphandlingar kan innebära att kommunen drabbas av höga kostnader eller förtroendskada.

Granskningen ingår i den fastställda revisionsplanen för 2024.

1.2 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling? Efterlevs dessa?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning för inköp och upphandling?
- Säkerställer styrelse och nämnder att det finns tillräcklig kompetens för att utföra upphandlingar?
- Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
- Finns rutiner för att säkerställa att leverantörer är seriösa?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköp och upphandlingar?

1.3 AVGRÄNSNING

Granskningen är avgränsad till 2024.

1.4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Styrelse och nämnders reglementen och delegationsordningar

1.5 ANSVARIG STYRELSE/NÄMND

Ansvarig nämnd är kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och samhällsnämnden, social- och arbetsmarknadsnämnden, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden.

1.6 METOD

Granskningen utförs genom inhämtning och granskning av relevanta dokument och intervjuer. Följande tjänstepersoner har intervjuats:

- Upphandlingsstrateg, kommunledningsförvaltningen
- Upphandlingschef, gemensamma upphandlingskontoret
- Förvaltningschef, samhällsbyggnad
- Förvaltningsekonom, samhällsbyggnad
- Ekonomichef, social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Verksamhetsledare Sektor öppenvård, social- och arbetsmarknadsförvaltningen
- Förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningsekonom, kultur- och fritidsförvaltningen
- Projektledare staben, kultur och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef, barn- och utbildningsförvaltningen
- Ekonomichef, barn- och utbildningsförvaltningen
- Ekonom, barn- och utbildningsförvaltningen
- Enhetschef intendent, säkerhet och miljö, barn- och utbildningsförvaltningen
- Ekonomichef, vård- och omsorgsförvaltningen
- Uppdragschef Uppdragsenheten, vård- och omsorgsförvaltningen
- Enhetschef enheten för infrastruktur, vård- och omsorgsförvaltningen
- Förvaltningsekonom, tekniska förvaltningen
- Enhetschef Fastighetsdrift 2, tekniska förvaltningen
- Fastighetsutvecklare fastighet stab, tekniska förvaltningen
- Enhetschef projektenheten, tekniska förvaltningen
- Projektledare projektenheten, tekniska förvaltningen
- Enhetschef fordonsenheten, tekniska förvaltningen
- Näringslivschef, kommunledningsförvaltningen
- Ekonomidirektör, kommunledningsförvaltningen
- Redovisningschef, kommunledningsförvaltningen
- Chef vuxenutbildningen, social- och arbetsmarknadsförvaltningen

Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har givits möjlighet att faktagranska lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten. Kvalitetssäkring av att rapporten håller erforderlig kvalitet och standard utifrån Skyrevs rekommendationer har genomförts i enlighet med revisionskontorets rutiner.

2 BAKGRUNDSBESKRIVNING

2.1 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING

För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedel måste offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser vid inköp, vilket regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145).

Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och är till stor del likadana inom hela EU. Grundprinciperna bygger på objektivitet och öppenhet. De upphandlande myndigheterna ska vara sakliga och välja leverantör utifrån det som köps. Det får inte förekomma lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Offentlig upphandling finns till för att:

- främja kostnadseffektivt användande av skattemedel
- främja fri rörlighet inom EU
- undanröja ageranden som begränsar konkurrens
- underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor
- se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner.

Ramavtal

Ett ramavtal är ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod. Ett ramavtal kan ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer. Ramavtal kan tecknas för upphandlingar av såväl varor och tjänster som byggentreprenader. Endast de upphandlande myndigheter som angetts i ramavtalet får avropa ifrån detta. Ett ramavtal kan också bestå av flera delområden som kan ingås med olika leverantörer för respektive område.

Juridiskt kan man skilja på tre olika typer av ramavtal:

1. Ett ramavtal med endast en leverantör där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet.
2. Ett ramavtal med flera leverantörer där alla villkor fastställs på förhand i ramavtalet.
3. Ett ramavtal med flera leverantörer där tilldelning av kontrakt sker genom en ny konkurrensutsättning mellan parterna i ramavtalet.

Direktupphandling

Om värdet av upphandlingen understiger direktupphandlingsgränsen, f.n. 700 000 kr kan den upphandlande enheten eller myndigheten direktupphandla. För sociala och andra särskilda tjänster är direktupphandlingsgränsen för närvarande 8 109 450 kr. Direktupphandling innebär att upphandlingen eller inköpet inte omfattas av några särskilda regler om konkurrensutsättning. Värdet av en upphandling omfattar det totala belopp som ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. Vid uppskattning av värdet av ett regelbundet återkommande kontrakt ska den upphandlade myndigheten dessutom beakta upphandlingar av liknande kontrakt under både de föregående och kommande tolv månaderna.

För direktupphandling gäller även att:

- Upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (kan utgöra del av mer omfattande riktlinjer för upphandling eller inköp).
- Upphandlande myndighet eller enhet ska dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr på ett sätt som är tillräckligt för att motivera de beslut som fattas under upphandlingen.

2.1.1 Upphandlingar inom Östersunds kommun

Under 2023 genomförde Upphandlingskontoret ca 15-20 upphandlingar åt Östersunds kommun inom ramen för det gemensamma upphandlingssamarbetet. Därutöver finns det ca 85 diarieförda upphandlingar, där Upphandlingskontoret har genomfört 21 av dessa på uppdrag av förvaltningarna och resterande har gjorts ute på förvaltningarna.

Tekniska förvaltningen

Inom tekniska förvaltningen görs upphandling på de enskilda sektorerna, från stora entreprenadupphandlingar till avrop av bilar, verktyg och arbetskläder. Projektenenheten genomför oftast upphandlingar av byggentreprenader utan stöd av Upphandlingskontoret som däremot kvalitetssäkrar vissa av upphandlingarna. Förvaltningen anlitar även externa projektledare vid framtagande av förfrågningsunderlag.

Under några års tid har det funnits en inköpscontroller. I samband med att dåvarande inköpscontroller slutade vid årsskiftet 2023/2024 har tjänsten gjorts om. Rekrytering pågick i samband med vår granskning.

Vård- och omsorgsförvaltningen

Uppdragsenheten upphandlar både utifrån LOU och LOV. Medarbetarna inom uppdragsenheten har lång erfarenhet och vet vilka krav de ska ställa i förfrågningsunderlagen. Direktupphandlingar genomförs både med stöd av Upphandlingskontoret och på egen hand. Avrop av förbrukningsmaterial sker utifrån ADDA:s ramavtal och när det gäller vårdrelaterade produkter kan förvaltningen även avropa utifrån region Jämtland Härjedalens avtal. Även andra upphandlingar sker med jämna mellanrum såsom välfärdsteknologi, inredning, husgeråd och verksamhetssystem.

Barn- och utbildningsförvaltningen

De större upphandlingar som genomförs avser möbler och inredning till lokaler genom förnyad konkurrensutsättning. De direktupphandlingar som genomförs avser vanligtvis IT-system och görs med hjälp av Upphandlingskontoret. Läromedel och undervisningsmaterial avropas via ramavtal.

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen

Upphandling av HVB-hem samt utbildningar inom Lärcentrum är de större upphandlingar som genomförs inom förvaltningen. En del direktupphandlingar genomförs framförallt inom öppenvården avseende tillfälliga delar såsom utvärdering av verksamhet och digitala verktyg och tjänster samt inom arbetsmarknadsenheten avseende sysselsättningsplatser. I övrigt förekommer mest avrop utifrån ramavtal som handledning, tolk och resor. Varje sektor har ett chefsstöd som hjälper till med avrop och beställningar.

Kultur- och fritidsförvaltningen

Förvaltningen tar hjälp av Upphandlingskontoret när det gäller upphandlingar av olika typer av maskiner. Upphandling av fritidsgårdsverksamhet görs på förvaltningen. På enheterna förekommer direktupphandling av konsulttjänster och utredningsuppdrag. Avrop av ADDA-avtal görs när det gäller musikinstrument, verktyg m.m.

Samhällsbyggnad

De upphandlingar som genomförs avser konsulttjänster i samband med översikts- och detaljplaner, laboratorietjänster m.m. Respektive projektledare genomför upphandlingen, upphandlingskontoret anlitas vid behov. Avrop från ramavtal görs av respektive projektledare.

3 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

3.1 ANSVARSFÖRDELNING

Revisionsfråga: Finns det en tydlig ansvarsfördelning för inköp och upphandling?

3.1.1 Reglementen

Vid genomgång av styrelse och nämnders reglementen har vi återfunnit följande som har beröring på inköp och upphandling.

Kommunstyrelsen

Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda det arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Styrelsen ska följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning och fortlöpande i samråd med nämnderna följa upp de fastställda målen och återrapportera till fullmäktige.

Styrelsen ska inom ramen för sin uppsiktsplikt övervaka att verksamheter som bedrivs av privata utförare kontrolleras och följs i enlighet med lag, avtal och av fullmäktige fastställda program och direktiv.

Finans- och fastighetsutskottet får hantera upphandling enbart avseende Östersunds kommun.

Kultur- och fritidsnämnden

Nämnden ansvarar för framtagande av dokumentation för uppföljning av ramavtal och övriga avtal samt uppföljning gentemot upphandlade verksamheter inom nämndens verksamhetsområde.

Tekniska nämnden

Nämnden ska skapa rutiner för dokumentation av uppföljning av ramavtal och övriga avtal.

Vård- och omsorgsnämnden

Upphandling enligt lagen om valfrihetssystem inom nämndens ansvarsområde.

För övriga nämnder innehåller reglementena inte några bestämmelser avseende inköp och upphandling.

3.1.2 Delegationsordning och attestreglemente

Befogenheter gällande upphandlingar har reglerats i styrelse och nämnders delegationsordningar och i attestreglementet¹.

Styrelse/nämnder har valt att delegera beslut gällande upphandlingsfrågor till olika chefsnivåer, se bilaga. Exempelvis gäller detta förvaltningsspecifika It-system där kultur- och fritidsnämnden och miljö- och samhällsnämnden har utsett enhetschef respektive avdelningschef som delegat medan övriga nämnder har utsett förvaltningschefen som delegat. När det gäller direktupphandling är berörd funktion med attesträtt utsedd delegat inom barn- och utbildningsnämnden, social- och arbetsmarknadsnämnden och vård- och omsorgsnämnden. För styrelse och övriga nämnder är direktupphandling delegerat till chef, dock olika chefsnivåer i varje nämnd.

Vi noterar att det inte framgår vad som ingår i delegatens ansvar. Att ansvara för att beställa uppdrag från Upphandlingskontoret, att tillsätta rätt sakkunnig kompetens, under-teckna tilldelningsbeslut etc. kan betraktas som självklara delar. Däremot regleras inte

¹ Attest- och utbetalningsreglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar, kommunfullmäktige 2024-04-25 § 71

vem som ansvarar för att exempelvis bevaka avtalstider, tidpunkter för förlängning av avtal, diarieföring m.m.

I attestreglementet framgår att det finns två roller, granskningsattest och attest, för godkännande av fakturor. Båda attesterna krävs vid i princip samtliga transaktioner. Vid en beställning som görs i systemet görs båda attesterna i samband med beställningen, s.k. ordermatchad beställning och benämns då beställningsattest och attest. Vidare framgår vilka kontroller som attesterna ska innehålla, exempelvis att varan eller tjänsten har mottagits, att pris och betalningsvillkor stämmer mot avtal, att beställning har gjorts i enlighet med upphandlingspolicy och ramavtal, att det finns behöriga beslut och att det finns medel budgeterat.

3.1.1 Upphandlingskontoret

Jämtlands läns kommuner samarbetar inom upphandling via ett gemensamt upphandlingskontor vars uppgift är att upphandla varor och tjänster som de samverkande kommunerna har behov av. Kontoret styrs politiskt via Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU). Upphandlingskontoret gör även upphandlingar på uppdrag av enskilda förvaltningar. Förvaltningarna gör även upphandlingar på egen hand.

Ett reviderat samarbetsavtal² har tagits fram för den gemensamma upphandlingsnämnden, som godkänts av fullmäktige i Östersunds kommun. Enligt samverkansavtalet ska deltagande samverkansparter utse en lokal kontaktperson för samordningen, utse sakkunniga i referensgrupper, tillskapa en upphandlingsgrupp i sin organisation, svara för att förvaltningarna har kännedom om tecknade avtal och betydelse av köptrohet, med stöd av upphandlingskontoret utvärdera tecknade avtal i den egna organisationen m.m.

Upphandlingskontoret är organisatoriskt placerat under kommunledningsförvaltningen i Östersunds kommun.

Vi noterar att det inte finns någon beskrivning av ansvarsfördelningen mellan Upphandlingskontoret och beställaren. Exempelvis vilka delar i upphandlingen respektive part ansvarar för, vem som bevakar när avtalen löper ut, vem som ansvarar för dokumentation m.m.

3.1.2 Kommunens inköps- och upphandlingsorganisation

Av kommunens intranät framgår att kommunen inte har någon centraliserad hantering av upphandling och inköp. Ansvaret ligger i första hand hos varje verksamhet. Inom kommunledningsförvaltningen, Område Ekonomi, finns två strategier, varav den ena tjänsten är vakant, som kan ge stöd kring inköp, avtal och upphandling. Det finns även en gemensam funktionsbrevlåda för alla frågor och ärenden som rör beställningar, upphandlingar och avtal.

Organisation inom förvaltningarna

Förvaltningarna har inte någon samordnande funktion avseende upphandling och det finns ingen sammanställning av vilka avtal förvaltningen berörs av eller när avtalet upphör. Upphandlingar genomförs av respektive chef eller medarbetare.

Upphandlingsforum

Av Upphandlingsforums verksamhetsplan för 2024 framgår att forumet ska vara en plattform för att stötta och utveckla organisationens arbete med upphandling, samt omsätta kommunens övergripande strategier till verklighet genom våra inköp. Upphandlingsforum agerar även lokal upphandlingsgrupp i Östersunds kommuns samverkansarbete med Upphandlingskontoret.

² Kommunfullmäktige 2023-12-19 § 233 Dnr KS-00579-2023

Samtliga förvaltningar finns representerade med tjänstepersoner som har koppling till både inköp/upphandling och respektive förvaltnings ledningsgrupp. Kommunledningsförvaltningens upphandlingsstrateg är sammankallande för forumet.

Enligt uppgifter ska alla frågor som rör inköp och upphandling lämnas till upphandlingsstrateg som behov kan vända sig till Upphandlingskontoret.

Ny inköpsorganisation

Under 2023 har alla förvaltningar deltagit i arbetet med att ta fram en inköpsorganisation med definierade roller och rollbeskrivningar. Ambitionen är att gå från en organisation med decentraliserad inköpsstruktur till att vara en mer målstyrd inköpsorganisation. I maj 2024 lanseras inköpssystemet Proceedo, se nedan.

Inom ramen för inköpsorganisationen ska det inom varje förvaltning finnas en inköpsamordnare och en förvaltningsadministratör. Inköpsamordnaren ansvarar för att den egna förvaltningen följer inköpsprocessen samt samordnar förvaltningens inköp och upphandlingar på ett effektivt sätt. Vidare ska inköpsamordnaren leda förvaltningens inköpsteam och vara förvaltningens representant i kommunens arbetsgrupp för inköp som är kopplad till Upphandlingsforum. Förvaltningsadministratören har en mer stöttande roll i det vardagliga arbetet kring inköp.

Proceedo

Proceedo är ett verksamhetssystem där inköp görs direkt från systemet. Avtalsleverantörer finns inlagda och attest sker i samband med beställningen. Om leveransen motsvarar beställningen behöver inte någon ytterligare attest göras när fakturan inkommer. Tidigare har i princip alla medarbetare haft möjlighet att göra inköp, nu begränsas rätten att göra inköp till ett färre antal personer som har kunskap och utbildning inom området.

3.1.3 Upphandlingsplan

Gemensamma nämnden fastställer en upphandlingsplan för gemensamma upphandlingar i länet varje år. Upphandlingschef har delegation på att lyfta in ytterligare en upphandling. Upphandlingskontoret administrerar de gemensamma avtalen och bevakar när de löper ut.

I Östersunds kommun finns det inte några framtagna upphandlingsplaner, varken på central nivå eller på enskilda förvaltningar med undantag av teknisk förvaltning. Varje upphandlande enhet måste därför själva bevakas när avtalen löper ut vilket riskerar att öka risken för minskad framförhållning och tid för genomförandet av upphandlingen.

3.1.4 Synpunkter gällande organisationen

Vid intervjuer framkommer att organisationen har varit otydlig och att det är en vanligt förekommande uppfattning att Upphandlingskontoret är Östersunds kommuns centrala upphandlingskontor. Upphandlingsforum har varit ett sätt att sprida information om kommunens organisation till förvaltningarna. Upphandlingschefen deltar vid behov på KLG (kommunledningsgruppen) och informerar om uppdraget och verksamheten inom Upphandlingskontoret.

Upphandlingsstrategen har till uppgift att samordna och vara en länk mellan förvaltningarna och Upphandlingskontoret. Förvaltningarna ställer ofta frågor direkt till Upphandlingskontoret som inte har något ansvar för att besvara enskilda frågor. Numera hänvisar Upphandlingskontoret förvaltningarna till upphandlingsstrategen.

Vidare framförs att samtliga inte anser att det är tydligt vilken hjälp Upphandlingskontoret tillhandahåller. När beställning av upphandling görs på hemsidan finns det möjlighet att välja olika alternativ för vilken hjälp som behövs. Även om beställaren väljer att den vill ha hjälp med allt, är det fortfarande upp till beställaren att ha kunskap om sekretess, vilken dokumentation som ska diarieföras och även upplysa om ifall avtalet ska läggas in i avtalskatalogen.

3.1.5 Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig ansvarsfördelning gällande upphandling. Ansvaret för genomförande av upphandlingar regleras till viss del i styrelse och nämnders reglementen och delegationsordningar. Nämnderna har valt att delegera inköps- och upphandlingsfrågor till olika ansvarsnivåer och det varierar även vilka områden som har lyfts in i respektive nämnds reglemente.

Däremot regleras inte vad som ingår i den upphandlande enhetens/delegatens ansvar. Ansvar och roller mellan kommunens förvaltningar och Upphandlingskontoret har inte heller förtydligats vilket riskerar att skapa felaktiga förväntningar.

I och med införandet av den nya inköpsorganisationen har ansvar och roller förtydligats gällande inköp. Det är dock för tidigt att avgöra om organisationen har gett avsedd effekt.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att ansvar och roller förtydligas gällande upphandling.

3.2 RIKTLINJER OCH RUTINER

Revisionsfråga: Finns det riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling? Efterlevs dessa?

3.2.1 Politiska uppdrag som berör inköp och upphandling

Av omvärldsanalysen till Mål och budget 2024 med plan 2025-2026 framgår att när det gäller inköp och upphandling behöver kommunen styra upp arbetet med inköp och få ett e-handelssystem på plats. Det behöver även skapas enhetliga rutiner för samtliga upphandlingar som görs inom kommunen. Under 2024 finns stora möjligheter att genom ett strategiskt arbete med upphandling och inköp hantera de stora hållbarhetsutmaningar som samhället står inför, inte minst klimatförändringarna och de mål som Agenda 2030 fastställer. Vid sidan av det behövs ett utvecklat arbete med uppföljning för att belysa kopplingarna.

Vidare framgår att för att uppnå både miljö- och kvalitetsmål samt öka resurseffektiviteten, är upphandling av mer multifunktionella maskiner för att öka nyttjandegraden av maskinparken en möjlighet att utreda.

På fastighetssidan måste kommunen, för att kunna låna på gröna obligationer, förhålla sig till miljöbyggnad silverkrav vilket ställer krav på både upphandling och uppföljning vid fastighetsprojekt. Det finns exempel på att miljökraven inte uppfylls vid upphandlingar och uppföljningen av färdiga fastighetsprojekt har ibland visat sig vara bristfällig. Detta kan komma äventyra kommunens möjligheter att framöver kunna låna på gröna obligationer.

Följande politisk text och uppdrag har fastställts avseende inköp och upphandling för 2024:

Politisk text

- Social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet ska genomsyra alla kommunens verksamheter och engagemang.
- Kommunen ska vara ett föredöme i klimatomställningen och miljöarbetet genom att bl.a. vara fossilbränslefrött och klimatneutralt 2030. Kommunen ska ställa högre krav på hållbarhet vid upphandlingar för att bidra till omställning.
- Kommunen ska öka andelen lokala livsmedel som används i de kommunala verksamheterna.

Uppdrag

- Säkerställa uppföljning av krav i upphandlingar inom ny- och ombyggnationer.

Utöver kraven i Mål- och budget finns det ett antal policys som ska beaktas.

Vid intervjuer framförs att det är många krav och mål/uppdrag att ha med sig i förfrågningsunderlaget. Det finns inga mallar där de olika kraven ingår. I gemensamma upphandlingar med länets kommuner finns det risk för att Östersunds kommuns specifika krav inte kommer med. Vidare framkommer att det finns risk för att vissa av kraven, exempelvis gällande klimat och miljö, medför högre priser.

Vi kan inte se att kommunen gör någon egen uppföljning av ifall syftena i upphandlingspolicyn eller de politiska uppdragen efterlevs, exempelvis gällande högt miljömedvetande och att möjliggöra för små och medelstora företag att delta som leverantörer.

Styrdokument

En reviderad gemensam upphandlingspolicy för de kommuner i Jämtlands län som ingår i gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan fastställdes av gemensamma nämnden för upphandling 2020-12-07. Denna policy beskriver upphandlingsfrågor på en övergripande nivå, exempelvis finns det krav på avtalstrohet, högt miljömedvetande och att underlätta för små och medelstora företag att uppträda som leverantör. Det finns även tillämpningsföreskrifter till denna policy. I övrigt har vi inte kunnat återfinna några gemensamma riktlinjer och rutinbeskrivningar för Östersunds kommun. Däremot återfinns rutinbeskrivningar inom vissa enskilda förvaltningar. Vi noterar särskilt att det inte finns några antagna riktlinjer för direktupphandling enligt kraven i LOU.

Fullmäktige har beslutat om planeringsdirektiv för framtagande av riktlinjer för inköp³. Enligt uppgift har inga riktlinjer ännu tagits fram.

På Upphandlingskontorets hemsida finns mallar och hjälpdokument för direktupphandling inklusive avtal och dokumentation. Det finns även en checklista där det bl.a. framgår att samtliga direktupphandlingar över 100 000 kronor ska diarieföras. Vidare framgår att direktupphandlingen ska dokumenteras i en enkel rapport och att förfrågningsunderlaget och rapporten ska diarieföras. I mallarna finns det uppgifter om utslutningsgrunder, sanktioner mot Ryssland och Belarus m.m. Det finns dock ingen checklista för hur övriga upphandlingar ska dokumenteras eller diarieföras, dvs. upphandling av ramavtal, entreprenader m.fl.

I attest- och utanordningsreglementet framgår regler kring beställning och kontroll av fakturor.

Gräns för direktupphandling

Värdet av en upphandling under vissa förutsättningar ska beräknas utifrån det sammanlagda värdet av alla liknande inköp som den upphandlande myndigheten gjort under de föregående tolv månaderna eller de kommande tolv månaderna, sett från genomförandet av ett inköp. Vi har noterat att det inte finns något tydligt ansvar inom respektive förvaltning att stämma av så att gränsen för direktupphandling inte överskrids om flera enheter upphandlar samma tjänster.

Ramavtal med flera rangordnade leverantörer

Ett ramavtal kan omfatta flera leverantörer som har rangordnats. Avrop sker till den leverantör som är rangordnad etta. Om den tillfrågade leverantören inte återkopplar eller tackar nej ska förfrågan gå vidare till nästa leverantör i rangordning. I vissa fall är det inskrivet att om leverantören tackat nej ett visst antal gånger hamnar den längre ner i rangordningen. Vid intervjuer har det framkommit att det inte finns någon funktion i kommunen som samordnar avtalen mellan förvaltningarna. Om exempelvis barn- och utbildningsförvaltningen har fått nej ett visst antal gånger från en leverantör innebär det inte att teknisk förvaltning får uppgift om att leverantören har hamnat längre ner i rangordningen. Risken är därmed att kommunen inte följer villkoren i avtalen.

Avtalskatalogen

Samtliga medarbetare har tillgång till avtalskatalogen på Insidan. Vid intervjuer framförs att sökfunktionen i avtalskatalogen inte är användarvänlig och att det är svårt att hitta rätt avtal.

³ Kommunfullmäktige 2021-03-30 § 60

Mallar inom teknisk förvaltning

Förvaltningen har tagit fram egna mallar men använder även Upphandlingskontorets mallar. Det förekommer även att inhyrda konsulter genomför upphandlingar och de använder ofta egna mallar. Enligt uppgift gör förvaltningen inga kontroller av att de inhyrda konsulterna har med krav på exempelvis uteslutningsgrunder.

Kvalitetssäkring

Av Insidan framgår att samtliga upphandlingar ska kvalitetssäkras av Upphandlingskontoret innan annonsering får ske. Likaså ska även utvärderingen kvalitetssäkras av Upphandlingskontoret innan tilldelningsbeslut får skickas ut. Vidare framgår att avsikten med dessa rutiner är att kommunen i en decentraliserad organisation vill hålla en hög kvalitet på de upphandlingar som genomförs. Kommunen betalar en årsavgift till Upphandlingskontoret vilket innebär att tjänsten är kostnadsfri för förvaltningarna.

Enligt uppgift från Upphandlingskontoret kvalitetssäkras ca 20 % av de upphandlingar som genomförs av Östersunds kommun. Vid intervjuer har vi fått uppfattningen att det kan bero på att förvaltningarna har dålig framförhållning och tycker att det tar för lång tid innan Upphandlingskontoret kan kvalitetssäkra, men även på att alla inte känner till att tjänsten finns.

Uppdrag i Stratsys

Område Ekonomi har för 2024 tagit fram följande egna uppdrag gällande inköp och upphandling:

- Stärk kommunens upphandling genom tydligare styrdokument. Aktiviteter inom uppdraget är att ta fram riktlinjer för inköp och upphandling, rutiner för inköp, rutiner för upphandling samt styrdokument för direktupphandling.
- Kunskapsutveckla inköpsorganisationen
- Förbättra arbetet med inköpsavtal och rutiner kring avtalsuppföljning
- Utveckla arbetet med inköp och fakturahantering och slutföra implementeringen av e-handelssystem.

I Stratsys finns även pågående uppdrag avseende att ta fram rutiner för uppföljning av kommunens inköp respektive uppföljning av kommunens upphandlingar.

Upphandlingsforum

Av upphandlingsforums verksamhetsplan framgår följande uppdrag för 2024:

- Säkerställ en tydlig styrning av kommunens inköp
- Säkerställa att alla kommunens upphandlingar uppfyller lagkrav och egna riktlinjer
- Förbättra kommunens planering avseende inköp och upphandling
- Säkerställ ett effektivt införande av e-handelssystem

I kommentarerna till uppdragen framgår bl.a. att det i nuläget inte finns några riktlinjer eller mallar för hur Östersunds kommun ska genomföra upphandlingar och att samtliga styrdokument på området behöver ses över och uppdateras. Vidare framgår att det saknas en sammanhållen planering för kommunens egna upphandlingar. Förutom att styra resurserna på upphandlingsområdet förväntas samordning av likartade upphandlingsområden och inköpsstyrning medföra ett effektivare inköpsarbete.

Vid intervjuer framförs att det anses oklart vilket mandat och vilka uppgifter de medarbetare som ingår i Upphandlingsforum har inom sin förvaltning. Det finns risk för att det uppfattas som att de också har ett formellt ansvar för upphandling.

3.2.2 Genomförda stickprov

Vi har gjort olika stickprov för att få en bild av hur lagkrav och rutiner gällande direktupphandling efterföljs. Enligt Upphandlingskontorets hemsida ska alla direktupphandlingar över 100 000 kronor diarieföras och det finns en mall för dokumentation. Det framgår dock inte vilka handlingar som ska diarieföras och ingen hänvisning till någon lagparagraf eller rutin.

Enligt Konkurrensverkets hemsida ska följande handlingar ingå i dokumentationen av en upphandling:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs tillvara
- Hur många som lämnade anbud och vilka leverantörer som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Motiven bakom myndighetens eller enhetens beslut under upphandlingsprocessen bl.a. tillämpning av undantag och skäl för tilldelningen.

I Upphandlingskontorets mall för dokumentation av direktupphandling finns de flesta av ovanstående punkter med som uppgifter som ska ingå i dokumentationen.

Av Konkurrensverkets hemsida framgår även att den upphandlande myndigheten eller enheten också bör spara relevanta upphandlingsdokument så som exempelvis förfrågningsunderlag, offertförfrågningar och tilldelningsbeslut som dokumentation.

För att kontrollera rutinerna har vi begärt utdrag från nämndernas diaries för att se vilka upphandlingar som har diarieförts. Därefter har vi kontrollerat om erforderliga dokument finns inlagda i diariet. Genomförda stickprov visar på stora skillnader mellan vilka dokument som dokumenteras i de olika upphandlingarna. I vissa fall finns endast själva dokumentationen av direktupphandlingen enligt mallen, medan andra upphandlingar innehåller förfrågningsunderlag, anbud, tilldelningsbeslut, avtal, delegationsbeslut m.m. Det är även ganska vanligt att ärendet saknar handlingar helt.

Utifrån en transaktionslista från ekonomisystemet för perioden 20230501-20240430 har vi även valt ut leverantörer som inte finns med i avtalskatalogen och begärt att få ut underlag till upphandlingen. För en del av leverantörerna finns det en dokumenterad upphandling men det är inte alltid handlingarna har diarieförts. För andra leverantörer saknas upphandlingsunderlag och det går därmed inte att verifiera om priser har begärts in från flera leverantörer eller om beställning har gjorts utan någon form av konkurrensut-sättning. Vi har även identifierat en beställning från en leverantör där avtalet har upphört.

Vi har valt ut tio leverantörer där det upphandlade beloppet låg strax över gränsen för direktupphandling för att få en uppfattning om ifall det förekommer otillåten direktupphandling.

- För fem av leverantörerna finns det avtal men leverantören har registrerats i ett nytt namn.
- För tre leverantörer finns ett större antal fakturor med mindre belopp där det sammanlagda värdet överstiger 700 000 kr.
- För två leverantörer har upphandling gjorts. Avtalen finns inte i avtalskatalogen men vi har fått avtalen efter begäran.

Resultatet av genomförda stickprov indikerar att det förekommer att gränsen för direktupphandling överskrids. Det begränsade urvalet ger dock ingen helhetsbild av om det är vanligt förekommande att gränsen överskrids.

3.2.3 Bedömning

Vi bedömer att det i nuläget till stor del saknas riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling men att det finns tydliga ambitioner både politiskt och på tjänstemannanivå att säkerställa en bättre styrning inom området. Vi noterar särskilt att det inte har fastställts riktlinjer för direktupphandling vilket är ett krav enligt LOU.

Införandet av en ny inköpsorganisation skapar förutsättningar för att förtydliga rutiner kring inköp och det pågår även ett arbete med att ta fram styrdokument kring upphandling. Vi noterar att det finns information och mallar på Upphandlingskontorets hemsida men utifrån genomförda intervjuer uppfattar vi inte det som att Upphandlingskontorets hemsida är en naturlig ingång för att inhämta information, mallar etc. för kommunens medarbetare.

Genomförda stickprov visar på brister gällande diarieföring och dokumentation av både direktupphandlingar och större upphandlingar. Det saknas även delegationsbeslut i flera av granskade ärenden. Vi har inte granskat om delegationsbesluten har anmälts till styrelse/nämnd.

Granskningen visar även att det inte finns några rutiner, varken på övergripande nivå eller inom respektive förvaltning, för att kontrollera att gränsen för direktupphandling inte överskrids om flera enheter upphandlar samma tjänster.

Granskningen indikerar att det förekommer att gränsen för direktupphandling överskrids men utifrån det begränsade urvalet kan vi inte uttala oss om ifall det är vanligt förekommande.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det utarbetas riktlinjer och rutiner gällande upphandling.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att säkerställa att handlingar gällande upphandlingar diarieförs och dokumenteras samt att det upprättas delegationsbeslut.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att säkerställa att det finns rutiner för att inte överskrida gränsen för direktupphandling när enheter upphandlar liknande tjänster.

3.3 KOMPETENS

Revisionsfråga: Säkerställer styrelse och nämnder att det finns tillräcklig kompetens för att utföra upphandlingar?

Upphandlingskontoret erbjuder grundutbildning i LOU två gånger per termin för samtliga kommuner i länet. Utbildningen är inte obligatorisk. Enligt uppgift från Upphandlingskontoret är det relativt få medarbetare från Östersunds kommun som deltar. Inom vissa förvaltningar ingår upphandling i introduktionsprogrammet för nyanställda medarbetare/chefer. Upphandlingskontoret erbjuder även utbildningar efter förfrågan och tar fram ett utbildningspaket utifrån efterfrågade önskemål.

Kommunledningsförvaltningen har i samband med införandet med Proceedo tagit fram ett digitalt utbildningsmaterial. Enligt uppgift ska samtliga medarbetare som har rätt att genomföra beställningar genomgå utbildningen men det är inte något krav för att få behörighet.

3.3.1 Bedömning

Vi bedömer att styrelse och nämnder inte fullt ut har säkerställt att det finns en tillräcklig kompetens gällande inköp och upphandling. Den nya inköpsorganisationen kommer att innebära att ett färre antal medarbetare genomför inköp och att det också kommer att ställas krav på att de har genomgått utbildning.

När det gäller upphandling menar vi att det är en brist att de utbildningar som Upphandlingskontoret erbjuder inte är obligatoriska.

Vi rekommenderar styrelse och nämnder att säkerställa att berörda medarbetare genomgår utbildning gällande upphandling.

3.4 AVTALSTROHET

Revisionsfråga: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Tidigare har Upphandlingskontoret på uppdrag av kommunen gjort uppföljningar av avtalstroheten på kommunövergripande nivå. Enligt intervjuer avsåg uppföljningen om upphandling har gjorts från avtalsleverantör, dvs. leverantörstrohet. Skillnaden är att leverantörstrohet mäter om inköp görs från avtalsleverantör medan avtalstrohet även mäter om inköp sker av avtalade produkter från avtalsleverantör. I nuläget görs det ingen systematiserad uppföljning av vare sig avtalstrohet eller leverantörstrohet.

I verksamhetssystemet Proceedo finns möjligheter till en mer strukturerad uppföljning av avtalstroheten. Ambitionen är att alla avtalsleverantörer ska registreras i systemet.

Eftersom det finns en medvetenhet om att det saknas rutiner och att det pågår ett utvecklingsarbete har vi i nuläget valt att inte göra någon granskning eller stickprov för att kontrollera avtalstroheten. En sådan granskning kan bli aktuellt när den nya organisationen har implementerats. Vi kan dock notera följande:

- Det har inte funnits rutiner för att informera om nya avtal utan varje beställare har själv haft ansvar för att kontrollera vilka avtal som är aktuella i avtalskatalogen. I Proceedo finns det dock information om nya avtal och leverantörer.
- Kommunen avropar från Adda:s ramavtal när det är möjligt. Adda är en del av SKR (Sveriges kommuner och regioner) och erbjuder bl.a. ramavtal som samtliga kommuner och regioner har möjlighet att avropa från. Dessa avtal är omfattande och det kan innebära att avtalen även omfattar områden där kommunen har egna avtal. Det kan då bli svårt för enskilda medarbetare att ha kunskap om vilka varor som ingår i olika avtal. Samtidigt försvårar det en korrekt uppföljning av avtalstroheten. Upphandling kan ha gjorts från leverantör det finns avtal med, men den aktuella produkten kan ingå i ett annat avtal.
- Respektive förvaltning ansvarar för de avtal som upphandlats. Detta innebär att den som kontrollerar och attesterar fakturor måste ha kontroll att priser stämmer mot avtal, exempelvis löpande indexregleringar. Vid granskningens genomförande var det inte klarlagt hur exempelvis indexregleringar skulle hanteras i Proceedo.
- Vid en genomgång av kommunens inköp under perioden 20230501-20240430 framkommer att det finns ett stort antal leverantörer där det sammanlagda beloppet understiger 100 000 kronor. Förutom att det finns risker för att inköp har gjorts utanför avtal är det kostsamt att hantera varje ny leverantör som ska registreras i ekonomisystemet och kontrolleras på olika sätt.

Teknisk förvaltning

Inom teknisk förvaltning har tidigare avtalscontroller gjort en analys av avtalstroheten som avser år 2023. Analysen har gjorts på sektornivå. Enligt intervjuer har analysen stämts av med sektorchefer, men informationen har inte alltid gått vidare till berörda medarbetare. Vid intervjuer framförs att det saknas kunskap och resurser för att hantera större avtal; att kontrollera priser och vad som ingår i avtalet etc. Förvaltningen har köpt in ett systemstöd för att kunna hantera avtal. Förvaltningen har tagit fram en upphandlingsplan för 2024.

3.4.1 Bedömning

Vi bedömer att det inte har funnits tillräckliga rutiner för att säkerställa avtalstrohet. Vi är medvetna om att kommunen inför en förbättrad styrning i och med införandet av ett nytt inköpssystem. I nuläget kan vi dock inte uttala oss om vilken effekt systemet ger på avtalstroheten.

3.5 INTERN KONTROLL

Revisionsfråga: Finns en tillräcklig intern kontroll gällande inköp och upphandlingsfrågor?

Vi har gjort en sammanställning av de risker/kontroller i nämndernas internkontrollplaner för 2024 som har bäring på inköp och upphandling, se nedan. Vi noterar att vissa nämnder inte har några kontroller inom området. På övergripande nivå finns kommunstyrelsens kontrollplan för uppsikt.

Kommunstyrelsens kontrollplan för uppsikt

- Risk för bristande efterlevnad av lagstiftning
- Risk för otillåten påverkan pga. korruption
- Risk att upphandlingsprocessen inte följs
- Risk att inköpsprocessen inte följs

Kommunstyrelsen

- Risk att upphandlingar genomförs, som är inte korrekta, då relevanta styrdokument inte är beslutade. (kontrollmoment: upphandlingsstrateg kontrollerar upphandlingar inom förvaltningen).
- Risk att den nya inköpsorganisationen inte fungerar som tänkt (kontrollmoment: uppföljning av inköpen och funktionen i Proceedo).
- Risk att planerad verksamhet blir försenad genom att upphandling blir överprövad och planeringen inte startat i tillräckligt god tid, risken är kopplad både till att genomföra annonserad upphandling och att avropa ramavtal. (kontrollmoment: säkerställa att upphandlingsprocessen följs).
- Kommunen blir skadeståndsskyldig pga. otillåtna direktupphandlingar.
- Risk att omvärldshändelser påverkar tillgång till upphandlade varor (kontrollmoment: dialog med Upphandlingskontoret)
- Varor och tjänster reklameras inte på korrekt sätt, vilket ger risk för att avtal förlängs med leverantörer som inte lever upp till våra avtal (kontrollmoment: avstämning i Inköpsforum).

Affärsområde fastighet

- Risk för merkostnader på fastigheter som köps in från extern part om handlingar saknas vid övertagande (kontrollmoment; stickprov vid inköp av fastigheter att checklistan används).

Social- och arbetsmarknadsnämnden

- Bristande avtalsprocess (kontrollmoment: avtalsmallar har upprättats. Att det finns bilagor till avtalen. Att ansvarsroller förtydligats. Att prissättning är gjord enligt gällande rätt samt att uppräknings sker enligt fastställt index. Att det finns skriftliga avtal.

Tekniska nämnden

- Risk att den nya inköpsorganisationen inte leder till högre kvalitet av kommunens inköp (kontrollmoment: kontrollera avtalstrohet)
- Risk att kommunen betalar för mycket på fakturor (kontrollmoment: att tecknade avtal för projekt följs upp)

- Risk att beslutsattestanter saknar kompetens inom attest och utbetalningsreglementet (kontrollmoment: att utbildningar genomförs)
- Risk att varor tjänster blir dyrare samt att det saknas kritiska leveranser till samhällsviktig verksamhet om ramavtalsupphandlingar inte initieras (kontrollmoment: upphandlingsplan 2023)

Vård- och omsorgsnämnden

- Risk att förvaltningen betalar ut för stora summor utifrån utfört arbete/tjänst.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att styrelsens och flera av nämnderna har kontrollmoment gällande inköp och upphandling i sina internkontrollplaner för 2024. Det finns även kontroller på övergripande nivå inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och miljö- och samhällsnämnden saknar dock helt kontrollmoment avseende inköp och upphandling för 2024. Våra stickprov, se punkt 3.2.2, visar på brister gällande diarieföring av upphandlingar och återrapportering av delegationsbeslut och vi har inte identifierat några kontroller i syfte att förbättra diarieföringen.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och miljö- och samhällsnämnden att säkerställa att inköp och upphandling finns med i nämndernas riskanalyser inför kommande års internkontrollplaner.

3.6 UPPFÖLJNING

Revisionsfråga: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp och upphandlingar?

Enligt riktlinje för mål och budget i Östersunds kommun⁴ ska uppföljning av mål och budget till fullmäktige ske tre gånger år, Tyngdpunkten i redovisningen ska ligga på analyser, slutsatser och kommentarer som förklarar det egna resultatet och i perspektivet vad detta betyder för Östersunds kommun i sin helhet. Styrelse och nämnder ska i sin uppföljning analysera vad som åstadkommit och om de åtgärder som utförts varit relevanta och i tillräcklig omfattning för att syftet med de olika uppdragen ska kunna anses vara uppfyllda. Det framgår inte något specifikt om uppföljning avseende inköp och upphandling eller avtalstrohet.

I tertialrapporten finns följande kommentar till fullmäktiges uppdrag ”säkerställ uppföljning av krav i upphandlingar inom ny- och ombyggnationer”:

”Efter en revisionsgranskning under vintern arbetar kommunen nu med att skapa rutiner för att säkerställa att nödvändiga kontroller genomförs vid upphandlingar och byggnationer”.

Tidigare ingick en rapport av avtalstroheten i kommunens tertialuppföljningar. I nuläget görs ingen ackumulerad uppföljning av vare sig inköp och upphandling eller avtalstrohet.

En genomgång av styrelse och nämnders protokoll under 2023 och fram till april 2024 visar inte på att någon uppföljning av inköp och upphandling har rapporterats.

Uppföljning av nämndernas internkontrollplaner sker tertialvis och de nämnder som har med upphandlingsfrågor som kontrollmoment får därmed en uppföljning inom ramen för den interna kontrollen.

Upphandlingskontoret skickar ut en enkät för de gemensamma avtal som ingår i upphandlingsplanen för att få synpunkter från de som omfattas av avtalen. Det finns även kontaktpersoner för olika avtal som även har till uppgift att samla in synpunkter och avvikelser. Synpunkter kan även lämnas löpande i avtalskatalogen.

⁴ Kommunfullmäktige 2021-05-24 § 126

Uppföljningen av de avtal som upphandlas av förvaltningarna varierar både mellan och inom förvaltningarna. I de större avtalen genomförs oftast en mer strukturerad uppföljning i form av löpande möten med leverantörerna. Vid flera intervjuer har det dock framförts att uppföljning med leverantörerna är ett utvecklingsområde.

3.6.1 Bedömning

Vi bedömer att det i nuläget inte förekommer någon strukturerad uppföljning av inköp och upphandling. Uppföljning av uppdrag inom ramen för kommunens mål- och budgetprocess och internkontrollplaner sker tertialvis.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att överväga en mer strukturerad uppföljning av inköp- och upphandlingsfrågor.

3.7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning, uppföljning och intern kontroll avseende inköp och upphandling. Vi är dock medvetna om att det pågår ett arbete med att se över både organisation och styrdokument gällande såväl inköp som upphandling. Vi har därför inte valt att göra några kontroller av exempelvis avtalstroheten. Däremot har vi noterat brister gällande dokumentation och diarieföring av upphandlingar samt delegationsbeslut gällande direktupphandlingar.

Granskningen avser styrelsen och merparten av nämnderna och resultatet blir därmed på en övergripande nivå. För att möjliggöra en mer detaljerad analys av hur rutinerna fungerar inom de enskilda nämnderna skulle det krävas en ytterligare fördjupning.

3.7.1 Svar på revisionsfrågorna

Den sammanfattande bedömningen grundar sig på följande underliggande bedömningar:

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
Finns det riktlinjer och rutiner för inköp och upphandling? Efterlevs dessa?	Delvis	I nuläget saknas till stor del riktlinjer och rutiner gällande inköp och upphandling. Genomförda stickprov visar på brister gällande diarieföring och dokumentation av både direktupphandlingar och större upphandlingar.
Finns det en tydlig ansvarsfördelning för inköp och upphandling?	Delvis	Ansvar för upphandling framgår av styrelse och nämnders delegationsordningar. Däremot regleras inte vad som ingår i delegatens ansvar samt roller och ansvar gentemot Upphandlingskontoret. Införandet av ny inköpsorganisation skapar förutsättningar för att förtydliga ansvar och roller gällande inköp. Det är dock för tidigt att avgöra om organisationen har gett avsedd effekt.
Säkerställer styrelse och nämnder att det finns tillräcklig kompetens för att utföra upphandlingar?	Delvis	Styrelse och nämnder har inte fullt ut säkerställt att det finns kompetens för att utföra upphandlingar. Utbildning i LOU är inte obligatorisk och upphandling finns inte med som ett inslag i samtliga förvaltnings introduktionsplaner.
Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	-	Införandet av ett det nya inköpssystemet förväntas ge en förbättrad styrning avseende avtalstrohet. I nuläget kan vi inte uttala oss vilka effekter systemet ger på avtalstroheten.
Finns en tillräcklig intern kontroll gällande inköp och upphandlingsfrågor?	Delvis	Flera av nämnderna har med inköp och upphandlingsfrågor i internkontrollplanen för 2024. Det finns även kontroller på övergripande nivå inom ramen för kommunstyrelsens uppsiktsplikt. Våra stickprov visar på brister gällande diarieföring av upphandlingar.
Sker en tillräcklig uppföljning av inköp och upphandlingar?	Delvis	Uppföljning görs utifrån politiska uppdrag och internkontrollplaner. I nuläget förekommer det inte någon strukturerad uppföljning av inköp och upphandling.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- säkerställa att ansvar och roller förtydligas gällande upphandling.
- säkerställa att det utarbetas riktlinjer och rutiner kring upphandling.
- säkerställa att det görs en mer strukturerad uppföljning av inköp- och upphandling.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och samtliga nämnder att:

- säkerställa att handlingar gällande upphandlingar diarieförs och dokumenteras.
- säkerställa att det finns rutiner för att inte överskrida gränsen för direktupphandling när flera enheter upphandlar liknande tjänster.
- säkerställa att berörda medarbetare genomgår utbildning gällande upphandling.

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och miljö- och samhällsnämnden att:

- säkerställa att inköp och upphandling finns med i nämndernas riskanalyser inför kommande års internkontrollplaner.

Bedömningsskala:

Anneth Nyqvist
Revisionschef/Certifierad kommunal revisorMoa Strömkvist
Verksamhetsrevisor