



Granskning av direktupphandlingar

Rapport

Tomelilla kommun

KPMG AB

2022-06-21

Antal sidor 17



Tomelilla kommun
Granskning av direktupphandlingar

2022-06-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfrågor	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrdokument och skriftliga rutiner	5
3.2	Stöd och verktyg för upphandling och direktupphandling	6
3.3	Utbildningsinsatser avseende upphandling	9
3.4	Intern kontroll avseende direktupphandlingar	9
3.5	Stickprovskontroll	10
4	Slutsats och rekommendationer	15
4.1	Rekommendationer	15

2022-06-21

1 Sammanfattning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden vid granskningstillfället inte har en tillräcklig intern kontroll avseende efterlevnaden av lagstiftningen och interna styrdokument och bör vidta åtgärder för att stärka arbetet ytterligare.

Enligt de av fullmäktige beslutade reglementet är det kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för kommunens upphandlings- och inköpsorganisation. I ansvaret ligger bland annat att säkerställa ändamålsenliga styrdokument. Respektive nämnd ansvarar för upphandlingar inom sitt verksamhetsområde. Vår bedömning är att framtagna riktlinjer är tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll för att kunna utgöra ett stöd i arbetet.

Utifrån genomförd granskning kan vi dock konstatera att intervjuade upplever att det, vid granskningstillfället, inte finns tillräckligt stöd på verksamhetsnivå vid genomförande av upphandling och direktupphandling. Vi kan konstatera att det finns en upphandlare på plats vid kommunledningskontoret som med stöd av en extern konsult genomför upphandlingar, även om detta av intervjuade inte upplevts ha kommunicerats på ett tillräckligt tydligt sätt. Med bakgrund av det bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden bör kommunicera och tydliggöra till kommunstyrelsen vilket stöd som behövs, roll- och ansvarsfördelning avseende upphandlingar och direktupphandlingar samt var verksamheten kan vända sig med frågor och/eller vid behov av stöd kring upphandling och direktupphandlingar.

Vi kan, utifrån genomförd granskning, konstatera att berörda tjänstepersoner inom Samhällsbyggnad inte genomfört någon utbildning avseende upphandling och direktupphandling.

I samband med genomförd stickprovskontroll har vi noterat avvikelser i dokumentationen utifrån vad som ska framgå enligt övergripande styrdokument för direktupphandling. Utifrån genomförd granskning kan vi inte utesluta att granskade direktupphandlingar inte dokumenterats i enlighet med gällande upphandlingsregler. Detta är också något som bekräftats i samband med genomförda intervjuer.

Det är enligt vår bedömning positivt att nämnden, inom ramen för sin riskanalys, värderar risker kopplade till upphandling.

Utifrån vår bedömning rekommenderar vi att samhällsbyggnadsnämnden:

- stärker den interna kontrollen ytterligare avseende direktupphandlingar med syfte att säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med gällande upphandlingsregler och kommunens egna riktlinjer på området.
- kommunicerar till kommunstyrelsen att tydliggöra vilket stöd som finns för verksamheten samt roller och ansvar avseende upphandlingar och direktupphandlingar till berörda tjänstepersoner i verksamheten.
- tillser att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk kring direktupphandling.

2 Bakgrund

KPMG har av Tomelilla kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska om samhällsbyggnadsnämndens direktupphandlingar genomförs i enlighet med svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget avser 2022 års revision.

Upphandling inom kommuner sker ofta till betydande belopp. Hur upphandlingar ska genomföras styrs till stor del av lagen om offentlig upphandling (LOU), samt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF).

Lagen bygger på att upphandlande myndigheter behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras öppet. Det är främst varan/tjänstens art och värdet på upphandlingen som avgör vilken upphandlingsmetod som ska användas.

Sedan den 1 juli 2014 finns krav på att en upphandlande organisation har riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Syftet med kravet på riktlinjer är enligt Konkurrensverket bland annat att se till att upphandlande myndigheter och enheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling. Det gäller inte minst vid direktupphandlingar. Riktlinjer ska också syfta till att säkerställa att den upphandlande myndigheten tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar.

Kommunrevisorerna bedömer att det finns en generell risk för att det inom kommunen genomförs inköp som inte lever upp till de krav som ställs i gällande lagstiftning. Med bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska den interna kontrollen avseende direktupphandlingar, samt övergripande bedöma om samhällsbyggnadsnämndens inköp genomförs på ett tillfredställande sätt.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte har varit att bedöma om samhällsbyggnadsnämndens interna kontroll avseende direktupphandlingar är tillräcklig.

För att uppnå ovanstående syfte besvaras följande revisionsfrågor:

- Säkerställer nämnden ändamålsenliga styrdokument och skriftliga rutiner för direktupphandlingar?
- Finns ändamålsenligt stöd och verktyg för upphandlingar och direktupphandlingar?
- Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandlingsprocessen inklusive direktupphandling?
- Erhåller berörda tjänstepersoner kontinuerlig utbildning avseende upphandling och direktupphandling?
- Genomförs direktupphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna styrdokument?
- Säkerställer nämnden en tillräcklig intern kontroll avseende efterlevnaden av lagstiftning och interna styrdokument?

2.2 Avgränsning

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämnden och omfattar direktupphandlingar, det vill säga inköp mellan 100 000–700 000 kronor, LOU¹, samt mellan 100 000 kronor och 1 200 000 kronor LUF².

Eftersom genomförd stickprovsgranskning avser inköp under 2021 har genomförd bedömning gjorts utifrån tidigare gällande direktupphandlingsgränser för 2020/2021 dvs. 615 312 kronor, LOU. Urval av stickprov har gjorts utifrån en leverantörsreskontra avseende leverantörer som fakturerat samhällsbyggnadsnämnden mellan 100 000–615 312 kronor.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om nämnden uppfyller:

- Kommunallagen (2017:725) 6 kap. §6
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU
- Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, LUF
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier
- Intervjuer med samhällsbyggnadschef, teknisk chef, driftchef på Gata & park, driftchef på Fastighet, måltidschef samt kommunens kontaktperson för upphandling /verksamhetsutvecklare vid kommunledningskontoret.
- En stickprovskontroll avseende inköp >100 000 kronor och gällande direktupphandlingsgräns (LOU/LUF) för 2021. Stickproven har valts utifrån en leverantörsreskontra som har tillhandahållits av kommunen.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

¹ Beloppsgräns gäller fr.o.m. 2022-02-01

² Beloppsgräns gäller fr.o.m. 2022-02-01

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument och skriftliga rutiner

3.1.1 Inköps- och upphandlingsreglemente

Inköps- och upphandlingsreglementet, KF 2016-09-12 §113, är kommunens övergripande styrdokument avseende inköp och upphandlingar. Enligt reglementet är kommunstyrelsen ytterst ansvarig för att upphandlingsverksamheten bedrivs på ett korrekt och effektivt sätt. I ansvaret ligger att säkerställa ändamålsenliga styrdokument och skriftliga rutinbeskrivningar för direktupphandlingar. Styrelsen ansvarar även för samordning och övervakning av upphandlingsverksamheten och ska se till att en central inköpsfunktion upprätthålls. Den centrala inköpsfunktionen ansvarar för de interna styrdokumenterna och för kommunens avtalsdatabas.

Nämnderna ansvarar, enligt reglementet, för upphandling inom respektive ansvarsområde.

3.1.2 Riktlinjer för direktupphandling

Kommunens riktlinjer för direktupphandling, KS 2019-06-19, §82, fungerar som vägledande vid all direktupphandling. Utgångspunkten är att ingångna ramavtal alltid ska följas och att direktupphandling först kan bli aktuellt när varor, tjänster och entreprenader inte omfattas av kommunens ramavtal. Inköp utanför ramavtal ska enligt riktlinjerna göras med goda skäl och med godkännande från den centrala upphandlingsfunktionen. En kontroll i antingen kommunens avtalsdatabas eller genom kontakt med den centrala upphandlingsfunktionen ska alltid genomföras för att säkerställa att den aktuella varan eller tjänsten inte omfattas av ett ramavtal.

Omfattas varan/tjänsten inte av ett ramavtal ska en bedömning göras om anskaffningsbehovet är återkommande eller om det rör sig om ett enskilt inköp.

Vid direktupphandling under 100 000 kronor är direktinköp tillåtet. Direktinköp ska alltid ske på affärsmässiga grunder³ och ett skriftligt avtal bör upprättas. Framtagen avtalsmall, som granskarna tagit del av, kan användas enligt riktlinjerna.

Beräknas inköpet överskrida 100 000 kronor, eller om det sammanlagda anskaffningsbehovet under ett räkenskapsår beräknas vara över 100 000 kronor bör den centrala upphandlingsfunktionen kontaktas enligt riktlinjerna. Minst tre leverantörer bör kontaktas och ett skriftligt förfrågningsunderlag/offertförfrågan ska upprättas. Leverantörer ska få skälig tid på sig att inkomma med anbud/offert. Förfrågningsunderlaget/offerten bör annonseras på kommunens hemsida via direktupphandlingsmodulen. Inkomna offerter/anbud ska vara skriftliga och en leverantörskontroll⁴ ska genomföras. Inköp över 100 000 kronor ska dokumenteras i enlighet med gällande lagkrav.

³ Med affärsmässiga grunder menas, i riktlinjerna, att inköpet ska gå att rättfärdiga på ett objektivt sätt, till exempel genom att man väljer den billigaste varan/tjänsten, den med bäst kvalitet i förhållande till pris eller den som innebär minst extraarbete för verksamheten.

⁴ Med leverantörskontroll menas kontroll av F-skattsedel och att leverantören betalat sina avgifter, samt uppfyller en viss nivå för kreditvärdighet.

2022-06-21

Alla leverantörer som har deltagit i direktupphandlingen ska meddelas om vilken leverantör som tilldelats kontraktet och anledningen till detta. Mall för upprättande av tilldelningsbeslut finns att tillgå.

Både policy och riktlinjer upplevs av de intervjuade som tillräckligt tydliga för att utgöra ett stöd i arbetet med upphandlingar och direktupphandlingar.

3.1.3 Bedömning

Enligt kommunens inköps- och upphandlingsreglemente är det kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för kommunens upphandlings- och inköpsorganisation. I ansvaret ligger att säkerställa ändamålsenliga styrdokument och skriftliga rutinbeskrivningar för direktupphandlingar.

Arbetet med direktupphandlingar inom samhällsbyggnadsnämnden utgår således från de kommunövergripande styrdokumenterna. Riktlinjer för direktupphandling bedöms enligt vår uppfattning vara tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll, för att kunna utgöra ett stöd i arbetet.

3.2 Stöd och verktyg för upphandling och direktupphandling

3.2.1 Övergripande organisation av upphandlingsverksamheten

Under våren 2021 var representanter från Vårgårda kommun på besök i Tomelilla kommun, som bland annat berättade om sina erfarenheter av inhyrda upphandlingskonsulter. Enligt de intervjuade bidrog besöket till ett ökat intresse för alternativa lösningar avseende hur kommunens centrala inköpsfunktion ska organiseras. Med bakgrund av detta arbetade kommunledningen fram en tjänsteskrivelse till kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) med förslag om att omorganisera kommunens inköpsfunktion.

Den 26 april 2021 beslutade KSAU att ge kommunledningskontoret i uppdrag att upphandla externa tjänster för kommunens gemensamma inköpsfunktion. Bakgrund till beslutet uppges i granskat underlag bland annat vara att kommunens storlek påverkar möjligheten att locka expertfunktioner till den egna verksamheten. Målet med upphandlingen av externa upphandlingskonsulter är att tillgodose kommunens behov av en hållbar, rättssäker och effektiv upphandlingsfunktion. Vid tiden för beslutet hade kommunens inköpsfunktion 1,5 tjänst, vilket av KSAU bedömdes som för liten för att klara av kommunens upphandlingsbehov. Upphandlingen är pågående vid granskningstillfället.

Enligt beslutet ska upphandlingen av externa upphandlingstjänster innehålla följande skall-krav avseende tjänsten:

- Leda hela upphandlingsarbetet
- Genomföra kravanalys tillsammans med verksamheten
- Alltid göra marknadsanalys innan förfrågningsunderlaget utformas
- Vara drivande vid framtagande av utvärderingsmodell för att skapa hög konkurrens från bra anbudsgivare som möter verksamhetens krav
- Skapa och publicera upphandlingar i upphandlingssystemet Visma TendSign

2022-06-21

- Bevaka och hantera frågor/svar i upphandlingarna
- Anbudsöppning/utvärdering av anbud/meddela tilldelningsbesked och bevaka avtalsspärr
- Bevaka och handlägga eventuella överprövningar

Enligt de intervjuade har beslutet om att upphandla externa tjänster för kommunens gemensamma inköpsfunktion föregåtts av en omvärldsanalys. Granskarna har tagit del av analysen inom ramen för granskningen. Det har enligt intervjuade på verksamhetsnivå inte genomförts någon marknadsundersökning eller någon dialog internt i kommunen avseende omorganisationen.

Efter genomförd granskning av kommunstyrelsens protokoll kan vi konstatera att kommunstyrelsen inte beslutat om omorganisationen, utan ärendet har endast lyfts i KSAU. Enligt kommunstyrelsens reglemente, KF 2020-12-14 § 160, ansvarar kommunstyrelsen för att en central inköpsfunktion upprätthålls. Vi har inte erhållit något underlag som tydliggör att kommunstyrelsen delegerat uppgiften till KSAU för beslut.

Efter beslut om att upphandla en ny, extern, inköpsfunktion valde de två anställda upphandlarna (1,5 tjänst) att lämna sina uppdrag under 2021. Tjänstepersonen som arbetade som upphandlare, 100%, lämnade sin tjänst i december 2021.

Utifrån genomförda intervjuer framgår att det finns olika uppfattningar om kommunen har en inköpsfunktion eller inte vid granskningstillfället. Enligt uppgift finns vid granskningstillfället, en anställd tjänsteperson vid kommunledningskontoret som genomför upphandlingar, som har stöd av en extern konsult. Dessa två fungerar som en tillfällig central inköpsfunktion tills upphandlingen av externa upphandlingskonsulter är färdig. Detta har emellertid, enligt en del intervjuade, inte kommunicerats till verksamheten på ett tillräckligt tydligt sätt där det förekommer varierade svar huruvida man bedömer nuvarande inköpsfunktion som ändamålsenlig och stöttande i upphandlingsförfarandet.

I början av 2022 fick samtliga chefer skicka in en prioriteringslista avseende upphandlingar för året, som enligt intervjuade, nu fungerar som en checklista för att hantera de mest prioriterade upphandlingarna för kommunen.

3.2.1.1 Avtalsdatabas

I samband med intervjuer uppges att kommunens avtalsdatabas inte ha uppdaterats löpande sedan 2021, vilket föranlett att den vid granskningstillfället inte anses vara tillförlitlig. Utifrån intervjuer framgår att samhällsbyggnadsnämnden inte har någon övergripande avtalsförteckning över nämndens avtal, utan respektive verksamhet har fått kontrollera och säkerställa vilka ramavtal och avtal som är i behov att förlängas alternativt upphandlas på nytt under 2022. Arbetet uppges ha varit tidskrävande och bidragit till att andra arbetsuppgifter fått stå åt sidan under tiden.

3.2.2 Samhällsbyggnadsnämndens organisation

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för upphandling inom sitt ansvarsområde. Enligt det av fullmäktige fastställda inköps- och upphandlingsreglementet ska nämnden, i sin delegationsordning, fastställa på vilken nivå upphandlingar ska hanteras.

2022-06-21

I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning, 2019-01-25 §6, framgår att nämnden delegerat undertecknande av avtal till samhällsbyggnadsnämndens ordförande (med vice ordförande som ersättare) med en kontrasignering av samhällsbyggnadschefen (med nämndens sekreterare som ersättare). Beslut om ny- och ombyggnad av fastigheter, kommunala gator, allmänna platser och VA-anläggning till en kostnad av 15 prisbasbelopp eller lägre har delegerats till samhällsbyggnadschef.

En av de tidigare medarbetarna som var anställda som upphandlare, var även anställd som projektledare (50%) på Samhällsbyggnad. Vid granskningstillfället har verksamheten rekryterat en ny projektledare. Tjänstepersonen har vid granskningstillfället ingen koppling till den centrala inköpsfunktionen.

I samband med intervjuer blir det tydligt att det finns olika bilder över hur beslutet om omorganisation av kommunens centrala inköpsfunktion gått till, samt om detta kommunicerats till verksamheten på ett tillräckligt tydligt sätt. Därtill upplever ett flertal av de intervjuade en stor osäkerhet kring varför omorganisationen genomförts. Intervjuade menar att kommunens tidigare organisation för upphandling med 1,5 tjänst fungerade mycket bra och att omorganisationen i stället skapat en oro kring inköp och upphandling inom Samhällsbyggnad.

Flera intervjuade kan, vid granskningstillfället, inte med säkerhet säga att de direktupphandlingar som genomförs är dokumenterade enligt gällande upphandlingsregler.

Samhällsbyggnadsnämnden avropar avtal kopplat till ADDA⁵ och HBV⁶ i största möjliga mån.

3.2.3 Bedömning

KSAU beslutade i april 2021 att ge kommunledningskontoret i uppdrag att genomföra en omorganisation av inköpsfunktionen, genom att besluta om en upphandling av externa upphandlingskonsulter. Beslutet står enligt vår bedömning inte i linje med vad som framgår i det av fullmäktige beslutade reglementet för såväl kommunstyrelsen som i kommunens inköps- och upphandlingsreglemente, där det framgår att kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Vi har inte heller erhållit underlag som tydliggör att kommunstyrelsen delegerat uppgiften om att upphandla externa upphandlare till KSAU.

Vår bedömning är att det, utifrån granskade underlag som berör kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet, finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för hur upphandlingsprocessen och direktupphandling ska gå till.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att intervjuade upplever att det, vid granskningstillfället, inte finns tillräckligt stöd för upphandling och direktupphandling. Vi kan konstatera att det finns en upphandlare på plats vid kommunledningskontoret som med stöd av en extern konsult genomför upphandlingar, även om detta av intervjuade

⁵ ADDA - ägs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt en majoritet av Sveriges kommuner - som också utgör dess kunder. Addas uppdrag är att erbjuda offentlig sektor avtal och tjänster inom strategisk försörjning som underlättar vardagen för kommuner och regioner, samt frigöra resurser till välfärden och bidra till ett hållbart samhälle.

⁶ HBV är inköpsfunktion som genomför samordnade upphandlingar för varor och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

2022-06-21

inte upplevts ha kommunicerats på ett tillräckligt tydligt sätt. Med bakgrund av detta bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden bör kommunicera och tydliggöra till kommunstyrelsen vilket stöd som behövs, roll- och ansvarsfördelning avseende upphandlingar och direktupphandlingar samt var verksamheten kan vända sig med frågor och/eller vid behov av stöd kring upphandling och direktupphandlingar.

3.3 Utbildningsinsatser avseende upphandling

Enligt inköps- och upphandlingsreglementet ansvarar verksamhetsansvariga chefer för att personal som handlägger inköps- och upphandlingsärenden har den kompetens som krävs. Anställda som genomför direktupphandlingar förväntas, enligt riktlinjer för direktupphandling, ha en god kännedom om kommunens interna styrdokument och gällande lagar och regler som rör upphandling.

Vid intervjuer framgår att ingen av de intervjuade inom Samhällsbyggnad har genomgått någon formell upphandlingsutbildning. Några intervjuade har, vid ett tillfälle, fått information om direktupphandling och en genomgång av kommunens IT-stöd i upphandling, Visma TendSign, innan tidigare upphandlare avslutade sin tjänst på kommunen.

De intervjuade upplever att det vid tillfället för granskningen finns ett stort behov av utbildningsinsatser.

I samband med faktakontroll framgår att flera tjänstepersoner genomgått kurs i upphandling under våren 2022. Enligt uppgift har några av dessa tjänstepersoner inte intervjuats i samband med granskningen. Kursprogram eller ett förtydligande kring vad kursen avsåg har inte bifogats.

3.3.1 Bedömning

Vi kan, utifrån genomförd granskning, konstatera att intervjuade tjänstepersoner inom Samhällsbyggnad vid tidpunkt för granskningen inte genomfört någon upphandlingsutbildning mer än ett informationstillfälle där de blivit informerade om övergripande regler som gäller och fått en introduktion till kommunens IT-system för upphandling och inköp.

Direktupphandlingar genomförs till stor del ute i verksamheterna. För att undvika att inköp genomförs utanför befintliga ramavtal eller att direktupphandlingar inte dokumenteras i enlighet med gällande regler är det därför, enligt vår bedömning, av stor vikt att ansvariga nämnder och styrelser säkerställer att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk kring direktupphandling.

3.4 Intern kontroll avseende direktupphandlingar

3.4.1 Intern kontrollplan

Enligt kommunens reglemente för intern kontroll, KF 2021-02-15 §8, ska kommunstyrelsen och varje nämnd upprätthålla en tillfredställande intern kontroll och med rimlig grad av säkerhet säkerställa att följande mål uppnås:

- Ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet,
- Tillförlitlig ekonomisk rapportering och information om verksamheten, samt

2022-06-21

— Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer.

Respektive nämnd ansvarar för att den interna kontrollen är tillräcklig och ska besluta om en intern kontrollplan som är grundad på en riskanalys. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av 2021 samt 2022 års intern kontrollplaner samt tillhörande riskanalyser för samhällsbyggnadsnämnden.

Samhällsbyggnadsnämnden har inte identifierat upphandling eller direktupphandling som ett område med tillräcklig hög risk och väsentlighet för att lyfta det till den interna kontrollplanen 2022.

I nämndens riskanalys 2022 framgår emellertid att Samhällsbyggnad bland annat identifierat "Brister i avtalsuppföljning" som en risk för förtroendeskada och omvärlds- och verksamhetsrisk. Den identifierade risken bedömdes kunna hanteras genom befintliga åtgärder/inbyggda kontroller under året.

3.4.2 Bedömning

Det är enligt vår bedömning positivt att nämnden, inom ramen för sin riskanalys, värderar risker kopplade till upphandling.

Med bakgrund av genomförd stickprovskontroll, se kap 3.5, samt avsaknaden av dokumentation vid direktupphandling, bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden vid granskningstillfället inte har en tillräcklig intern kontroll avseende efterlevnaden av lagstiftningen och interna styrdokument och bör vidta åtgärder för att stärka arbetet ytterligare.

3.5 Stickprovskontroll

I samband med granskningen har en stickprovskontroll genomförts avseende inköp under 2021. Ett urval har valts ut från erhållen leverantörsreskontra efter att leverantörer med gällande ramavtal med kommunen exkluderats. Även andra kommuner, regioner och statliga myndigheter har exkluderats från leverantörsreskontran. Eftersom stickproven avser inköp gjorda under 2021 bedöms de utifrån 2021 års lagstiftning, dvs. giltig direktupphandlingsgräns om 615 312 kronor.

Resultatet av stickprovskontrollen presenteras i Tabell 1. I samband med stickprovet har följande kontroller avseende direktupphandlingar gjorts:

- Värde av sammanlagda inköp 2021
- Antal fakturor som överskrider 100 000 kronor
- Om det vid inköp tydliggjorts
 - om och hur konkurrens tillvaratagits,
 - hur många som lämnat anbud, samt
 - motiven bakom kommunens beslut till inköp så som bl.a. skäl för tilldelning.

2022-06-21

Tabell 1 - Stickprovskontroll - Direktupphandling

Värde av inköp under 2021	Antal fakturor >100 000 kronor, 2021	Erhållet efterfrågad dokumentation
Leverantör 1		
428 206,90	Ja, en faktura >100 000 kronor	Ja
<p><i>Kommentar:</i> Stickprovet avser en förnyad konkurrensutsättning (FKU) avseende Transportfordon, genom SKL Kommentus (nuvarande ADDA). I samband med FKU inkom ett anbud, som även bedömdes som kvalificerat. Tilldelningsbeslut är signerat av ekonomichef i enlighet med fastställd delegationsordning.</p> <p>I samband med stickprovet har vi erhållit upphandlingsprotokoll, signerat tilldelningsbesked samt signerat öppningsprotokoll. Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.</p>		
Leverantör 2		
500 119,89	Nej, inga enskilda fakturor >100 000 kronor	Ja
<p><i>Kommentar:</i> Stickprovet avser en livsmedelsupphandling som genomförts av Tomelilla kommun under 2021. Tilldelning har skett utifrån det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. I samband med upphandlingen inkom fyra anbud. Tilldelningsbeslutet är signerat av ekonomichef i enlighet med fastställd delegationsordning.</p> <p>Vi har erhållit efterfrågade underlag och har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.</p>		
Leverantör 3		
389 375,00	Ja, två fakturor >100 000 kronor	Nej
<p><i>Kommentar:</i> Stickprovet är en direktupphandling och avser vinterväghållning inom ramen för en funktionsentreprenad från 2018. I samband med stickprovskontrollen har vi erhållit ett icke signerat avtal, samt en kreditupplysning som är daterad innan avtalet. Bifogad kreditupplysning visar på kontroll av bl.a. F-skattsedel och moms.</p> <p>Vi har inte erhållit något upphandlingsunderlag som tydliggör om och hur konkurrens tillvaragits, hur många som lämnade anbud samt motiven bakom kommunens beslut till inköp så som bl.a. skäl för tilldelning.</p>		
Leverantör 4		
348 050,53	Ja, två fakturor >100 000 kronor	Nej
<p><i>Kommentar:</i> Stickprovet är en direktupphandling och avser ett licens- och underhållsavtal av 11–200 cylindrar. Någon övrig förklaring av vad inköpen avser har inte lämnats i samband med stickprovskontrollen.</p>		

Tomelilla kommun

Granskning av direktupphandlingar

2022-06-21

Granskarna har endast erhållit ett avtal från 2013 som är en "uppgradering av befintligt avtal". Eftersom vi inte erhållit några andra upphandlingsunderlag som kan kopplas till fakturerat belopp 2021, kan vi inte utesluta att avtalet har löpt på utan en förnyad konkurrensutsättning eller ny upphandling.

Om en myndighet har ett befintligt avtal som löper tills vidare finns det ingen skyldighet enligt upphandlingslagstiftningen att avsluta det avtalet för att göra en ny upphandling. Däremot kan det finnas affärsmässiga skäl till att göra det och därmed säkerställa att skattemedel används korrekt och på ett effektivt sätt.

Leverantör 5

275 813,00

Ja, en faktura >100 000 kronor

Ja/Delvis

Kommentar: Stickprovet är en direktupphandling och avser bland annat en saltlakespridare. I samband med stickprovet har vi erhållit en offert/avtal från leverantören samt en kontroll av F-skattsedel.

I samband med stickprovet har vi erhållit tre anbud som lämnats till kommunen. Granskad leverantör lämnade den offert med högst pris. Vi har erhållit ifylld mall för direktupphandling som tydliggör motiv bakom kommunens beslut till inköp.

Offerten avser 2021 och uppgår till cirka 185 tkr. Leverantören har fakturerat samhällsbyggnadsnämnden cirka 275 tkr under 2021. En förklaring till vad övriga kostnader avser har inte lämnats.

Leverantör 6

361 301,01

Nej, inga enskilda fakturor >100 000 kronor

Nej

Kommentar: I samband med stickprovet har vi inte erhållit några underlag som kan kopplas till detta stickprov. Vi har inte heller fått någon information om vad inköpen avser.

Leverantör 7

226 127,08

Ja, en faktura >100 000 kronor

Ja

Kommentar: Stickprovet avser en upphandling av ramavtal gällande stängselarbeten. Upphandlingen har genomförts av Skurups kommun (genom fullmakt från Tomelilla kommun). Respektive kommun tecknade separata avtal och hanterar förlängningar separat. Den totala volymen uppskattas i avtalet till ca 350 000 kr/år. Volymen är endast en uppskattning och de upphandlande myndigheterna garanterar inga volymer.

Avtalet gäller två år från avtalsstart (2018-11-01), med möjlighet till förlängning 1+1 år med oförändrade villkor. Utvärdering av anbuden har gjorts utifrån principen om lägsta pris.

I samband med stickprovet har vi erhållit förfrågningsunderlag, signerat tilldelningsbesked och avtal, en fullmakt⁷, prislista samt en mängdförteckning. Signering har gjorts i enlighet med fastställd delegationsordning. Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.

⁷ Fullmakt till Skurups kommun gällande Tomelilla kommuns medverkan i upphandling av stängselarbeten som genomförs av Skurups kommun. Fullmakten är utställd av dåvarande t.f. ekonomichef i enlighet med fastställd delegationsordning.

2022-06-21

Leverantör 8		
105 844,38	Nej, inga enskilda fakturor >100 000 kronor	Nej
<i>Kommentar:</i> Stickprovet är en direktupphandling och avser licenser för säkerhetstjänster samt bl.a. larm och passerkontroller. Enligt erhållen offert/avtal, från 2020-07-01, är priset ett engångsbelopp på 28 632 kronor som ska betalas årsvis i förskott. Förklaring till vad övriga kostnader avser har inte lämnats i samband med granskningen.		
Leverantör 9		
189 628,36	Nej, inga enskilda fakturor >100 000 kronor	-
<i>Kommentar:</i> Avser avrop inom ramen för ADDA:s ramavtal "Stationstankning 2021". Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 10		
167 420,00	Nej, inga enskilda fakturor >100 000 kronor	-
<i>Kommentar:</i> Avser avrop inom ramen för ADDA:s ramavtal "Bevakning och Larmtjänster 2019". Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		

3.5.1 Bedömning

Upphandlande myndigheter och enheter ska enligt upphandlingsreglerna dokumentera upphandlingar vars värde överskrider 100 000 kronor. Enligt Konkurrensverket bör den upphandlande myndigheten spara relevanta upphandlingsdokument så som exempelvis förfrågningsunderlag, offertförfrågningar och tilldelningsbeslut. Skyldigheten att dokumentera direktupphandlingar gäller endast för upphandlingar vars värde överskrider 100 000 kronor.

Att beakta i sammanhanget är att 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.

I kommunens riktlinjer för direktupphandling framgår att alla leverantörer som deltagit i direktupphandlingen ska meddelas om vilken leverantör som tilldelats kontraktet och anledningarna till detta. Mall för upprättande av tilldelningsbeslut tillhandahålls av upphandlingsfunktionen. Vid direktupphandling under 100 000 kronor bör skriftliga avtal upprättas och de fall en direktupphandling överskrider 100 000 kronor ska avtal upprättas.

I genomförd stickprovskontroll kan vi konstatera att vi erhållit avtal i sju av sju applicerbara fall (tre av stickproven avser avrop från ADDA). Ett av sju erhållna avtal är inte signerat.

I riktlinjerna för direktupphandling framgår att inköp som beräknas överskrida 100 000 kronor, eller om det sammanlagda behovet under ett räkenskapsår beräknas vara över

Tomelilla kommun

Granskning av direktupphandlingar

2022-06-21

100 000 kronor bör minst tre leverantörer kontaktas och ett skriftligt förfrågningsunderlag upprättas. I tre av granskade stickprov har vi inte erhållit underlag som tydliggör om och hur konkurrens tillvaratagits, hur många som lämnade anbud samt motiven bakom kommunens beslut till inköp så som bl.a. skäl för tilldelning.

Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska en leverantörskontroll genomföras som syftar till att säkerställa att leverantören innehar en F-skattsedel samt uppfyller en viss nivå för kreditvärdighet. I två stickprov har en leverantörskontroll bifogats till stickprovet som berör direktupphandlingar.

Alla leverantörer som har deltagit i direktupphandlingen ska, enligt riktlinjerna, meddelas om vilken leverantör som tilldelats kontraktet och anledningen till detta. En ifylld mall för tilldelning har bifogats i ett av granskade stickprov som berör direktupphandlingar.

Utifrån genomförd granskning kan vi inte utesluta att granskade direktupphandlingar inte dokumenterats i enlighet med gällande upphandlingsregler. Detta är också något som bekräftats i samband med genomförda intervjuer.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden vid granskningstillfället inte har en tillräcklig intern kontroll avseende efterlevnaden av lagstiftningen och interna styrdokument och bör vidta åtgärder för att stärka arbetet ytterligare.

Enligt de av fullmäktige beslutade reglementet är det kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för kommunens upphandlings- och inköpsorganisation. I ansvaret ligger bland annat att säkerställa ändamålsenliga styrdokument. Respektive nämnd ansvarar för upphandlingar inom sitt verksamhetsområde. Vår bedömning är att framtagna riktlinjer är tillräckliga avseende såväl omfattning som innehåll för att kunna utgöra ett stöd i arbetet.

Utifrån genomförd granskning kan vi dock konstatera att intervjuade upplever att det, vid granskningstillfället, inte finns tillräckligt stöd på verksamhetsnivå vid genomförande av upphandling och direktupphandling. Vi kan konstatera att det finns en upphandlare på plats vid kommunledningskontoret som med stöd av en extern konsult genomför upphandlingar, även om detta av intervjuade inte upplevts ha kommunicerats på ett tillräckligt tydligt sätt. Med bakgrund av det bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden bör kommunicera och tydliggöra till kommunstyrelsen vilket stöd som behövs, roll- och ansvarsfördelning avseende upphandlingar och direktupphandlingar samt var verksamheten kan vända sig med frågor och/eller vid behov av stöd kring upphandling och direktupphandlingar.

Vi kan, utifrån genomförd granskning, konstatera att berörda tjänstepersoner inom Samhällsbyggnad inte genomfört någon utbildning avseende upphandling och direktupphandling.

I samband med genomförd stickprovskontroll har vi noterat avvikelser i dokumentationen utifrån vad som ska framgå enligt övergripande styrdokument för direktupphandling. Utifrån genomförd granskning kan vi inte utesluta att granskade direktupphandlingar inte dokumenterats i enlighet med gällande upphandlingsregler. Detta är också något som bekräftats i samband med genomförda intervjuer.

Det är enligt vår bedömning positivt att nämnden, inom ramen för sin riskanalys, värderar risker kopplade till upphandling.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning rekommenderar vi att samhällsbyggnadsnämnden:

- stärker den interna kontrollen ytterligare avseende direktupphandlingar med syfte att säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med gällande upphandlingsregler och kommunens egna riktlinjer på området.
- kommunicerar till kommunstyrelsen att tydliggöra vilket stöd som finns för verksamheten samt roller och ansvar avseende upphandlingar och direktupphandlingar till berörda tjänstepersoner i verksamheten.

Tomelilla kommun
Granskning av direktupphandlingar

2022-06-21

— tillser att utbildning och informationsinsatser genomförs så att berörda personer har en uppdaterad och aktuell kunskap avseende gällande lagar och regelverk kring direktupphandling.

Datum som ovan

KPMG AB

Ida Brorsson
Certifierad kommunal revisor

Anna Hammarsten
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.