



Granskning av inköp och avtalstrohet

Rapport

Huddinge kommun

KPMG AB

2023-12-18

Antal sidor: 18 (exklusive bilagor)

Antal bilagor: 2



Huddinge kommun
Granskning av inköp och avtalstrohet

2023-12-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Styrning av upphandling och inköp	6
3.2	Organisation samt stöd- och kompetensutveckling	8
3.3	Intern kontroll avseende upphandlingar och inköp	11
3.4	Stickprov avseende direktupphandling	13
3.5	Dataanalys och stickprov avseende avtalstrohet	14
4	Samlad bedömning och rekommendationer	17
	Bilaga 1	19
	Bilaga 2	20

1 Sammanfattning

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens inköpsprocess. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att inköp genomförs i enlighet med gällande ramavtal, samt om inköpen dokumenteras enligt gällande lagkrav och interna riktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer att inköp genomförs i enlighet med gällande ramavtal. Kommunens nämnder, som ansvarar för direktupphandlingar, bedöms inte dokumentera genomförda inköp i enlighet med gällande lagkrav och interna riktlinjer.

Kommunstyrelsen ansvarar inte för kommunens direktupphandlingar. Granskningen visar dock att upphandlingssektionen, som organisatoriskt finns under kommunstyrelsen, stöttar övriga förvaltningar i deras arbete med direktupphandling genom framtagande av riktlinjer, rutiner och mallar men även genom att löpande och återkommande kontrollera direktupphandlingar. Det bedömer vi som positivt.

Det genomförs inte någon systematisk och övergripande kontroll av kommunens ramavtalstrohet. Eftersom kommunen saknar det systemstöd som krävs för att genomföra en registeranalys kan vi inte besvara revisionsfrågan huruvida kommunen uppvisar en god ramavtalstrohet eller inte.

I den följande tabellen redovisas våra bedömningar och rekommendationer kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Kommunstyrelsen rekommenderas att
Säkerställer kommunstyrelsen ändamålsenliga styrdokument för upphandling och inköp?	Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställer att styrdokument för upphandling och inköp är utformade ändamålsenligt. Vi ser emellertid ett behov av att revidera riktlinjer för upphandling och inköp då de vid granskningstillfället hänvisar till äldre lagstadgat gränsvärde samt att rollbeskrivningen för respektive moment kan tydliggöras.	<ul style="list-style-type: none"> tillse att styrdokument avseende upphandling och inköp är ändamålsenliga utifrån gällande lagregler.
Revisionsfråga	Bedömning: I allt väsentligt	Kommunstyrelsen rekommenderas att
Har ansvariga för inköp inom nämnden en god kännedom om gällande regelverk avseende direktupphandling?	Vår bedömning är att ansvariga medarbetare inom nämnden, vid granskningstillfället, ges möjlighet till löpande kompetensutveckling i syfte att säkerställa god kännedom om gällande regelverk avseende upphandling och direktupphandling.	Ingen rekommendation.
Revisionsfråga	Bedömning: Delvis	Kommunstyrelsen rekommenderas att

Huddinge kommun
Granskning av inköp och avtalstrohet

2023-12-18

<p>Har kommunstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?</p>	<p>Vår bedömning är att kommunstyrelsen har kontrollaktiviteter som syftar till att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom upphandling och inköp, samt kontrollera leverantörstroheten. Däremot sker, enligt vår bedömning, ingen systematisk och övergripande kontroll av kommunens ramavtalstrohet.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • se över metoder och behovet av ett systemstöd för att möjliggöra en ändamålsenlig kontroll och uppföljning avseende kommunens ramavtalstrohet.
<p>Revisionsfråga</p>	<p>Bedömning: Delvis</p>	<p>Kommunstyrelsen rekommenderas att</p>
<p>Genomförs kommunens direktupphandlingar i enlighet med lagkrav och kommunens riktlinjer?</p>	<p>Vår bedömning är att granskade direktupphandlingar delvis genomförts i enlighet med lagkrav och kommunens riktlinjer.</p> <p>I fyra av sex stickprov har vi inte erhållit dokumentation som tydliggör att konkurrensutsättning har skett i enlighet med kommunens riktlinjer. Kommunstyrelsen, som granskningen avgränsats till, har ansvar att stötta övriga nämnder vid direktupphandling. Efter genomförd granskning bedöms kommunstyrelsen tillse detta på ett ändamålsenligt sätt genom inköpssamordnarens uppdrag.</p>	<p>Ingen rekommendation.</p>
<p>Revisionsfråga</p>	<p>Bedömning: -</p>	<p>Kommunstyrelsen rekommenderas att</p>
<p>Uppvisar kommunen en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal?</p>	<p>Efter genomförd granskning kan vi inte besvara huruvida kommunen uppvisar en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal av den anledning att vi inte erhållit det granskningsmaterial som krävts för att genomföra en registeranalys. Enligt kommunstyrelsens förvaltning saknar kommunen vid granskningstillfället ett systemstöd som möjliggör den typen av uppföljning och kontroll.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • se över metoder och behovet av ett systemstöd för att möjliggöra en ändamålsenlig kontroll och uppföljning avseende kommunens ramavtalstrohet.

2 Bakgrund

KPMG har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Upphandlingar och inköp av varor och tjänster som genomförs av kommunen regleras av lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt fullmäktiges beslutade policy på området. Upphandling och inköp är en förtroendekänslig verksamhet och bristande följsamhet mot bestämmelser i lag och fullmäktiges riktlinjer kan leda till ökad risk för minskat förtroende för den kommunala verksamheten. Enligt LOU kan brister i följsamhet även leda till skadestånd och/eller upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling.

Kommunstyrelsen är upphandlande myndighet i Huddinge kommun och har det övergripande ansvaret för kommunens upphandlings- och inköpsprocesser. Enligt kommunstyrelsens verksamhetsplan 2023 ska upphandlings- och inköpsarbetet fortsätta att utvecklas och förstärkas samt borga för att kommunen bedriver ett strategiskt upphandlingsarbete som resulterar i goda affärer, god ekonomisk hushållning och hög kostnadseffektivitet.

Enligt kommunens riktlinjer för direktupphandling ska en kontroll alltid göras om det finns ett ramavtal via vilket den aktuella varan/tjänsten kan anskaffas. Om ramavtal finns ska dessa användas. Alla direktupphandlingar med ett uppskattat värde över 50 tkr ska anmälas till kommunens upphandlingssektion innan de påbörjas. Vid genomförande av sådana direktupphandlingar ska sedan konkurrens uppsökas och dokumentation upprättas av den enhet som genomfört direktupphandlingen.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det finns en risk för att inköp inte genomförs i enlighet med det krav som ställs i lagstiftningen och kommunens egna styrdokument på området. Revisorerna har med bakgrund av detta, i samband med sin riskanalys, beslutat att genomföra en granskning avseende inköp och avtalstrohet.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att inköp genomförs i enlighet med gällande ramavtal, samt om inköpen dokumenteras enligt gällande lagkrav och interna riktlinjer.

Granskningen omfattar följande revisionsfrågor:

- Säkerställer kommunstyrelsen ändamålsenliga styrdokument för upphandling och inköp?
- Har ansvariga för inköp inom nämnden en god kännedom om gällande regelverk avseende direktupphandling?
- Har kommunstyrelsen ändamålsenliga kontrollaktiviteter för att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom området samt för att säkerställa ramavtalstrohet?
- Genomförs kommunens direktupphandlingar i enlighet med lagkrav och kommunens riktlinjer?

2023-12-18

- Uppvisar kommunen en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal?

Granskningen avgränsas till bedömning av följsamheten mot lagstiftning, kommunens regelverk och nämndens egna styrdokument på området. Därutöver bedömning av risken för otillåten direktupphandling och följsamhet mot ramavtal. Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

I granskningen utgörs revisionskriterierna av:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU
- Kommunallagen (2017:725), 6 kap § 6, KL
- Upphandlings- och inköspolicy, KF 2020-02-10, §14
- Kommunstyrelsens reglemente, KF 2023-04-24, §14

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation däribland riktlinjer för upphandling och inköp, kommunstyrelsens delegationsordning, kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2023, delårsrapport per augusti 2023 samt kategoriplaner. Vidare har statistik över leverantörsfakturer samt avtal och leverantörsfakturer granskats inom ramen för genomförda stickprov.
- intervjuer med upphandlingschef, enhetschef och kategoriledare (tidigare avtalscontroller) samt inköpsansvariga.
- dataanalys med avtalsmatchning samt stickprov av fakturer.
- stickprovskontroll avseende direktupphandlingar.

Rapporten är faktakontrollerad av samtliga intervjuade.

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning av upphandling och inköp

3.1.1 Kommunstyrelsens målstyrning avseende upphandling och inköp

Kommunstyrelsen har enligt verksamhetsplanen 2023¹ beslutat om två mål som kan kopplas till kommunens upphandlings- och inköpsarbete:

- Utveckla en cirkulär ekonomi som minimerar gifter i miljön
Indikator: Upphandlingar där moment av cirkulär ekonomi appliceras (%)
- Huddinge har en sund och uthållig ekonomi
Upphandlings- och inköpsarbetet ska fortsätta utvecklas och förstärkas för att kommunen ska bedriva ett strategiskt upphandlingsarbete som resulterar i goda affärer, god ekonomisk hushållning och hög kostnadseffektivitet.
Indikator: Kommunstyrelsens, nämndernas och bolagens budgethållning. Målvärde 0, 2023.

Uppföljning av målen görs tre gånger per år och rapporteras i samband med delårsbokslut 1 och 2, samt årsbokslut.

3.1.2 Upphandlings- och inköbspolicy

Kommunfullmäktiges upphandlings- och inköbspolicy² syftar till att beskriva hur förutsättningar ska skapas för att tillse att upphandling och inköp bidrar till uppfyllelse av kommunens övergripande och strategiska mål.

Enligt policyn ska upphandlingar präglas av ett lokalt förhållningssätt och, där så är möjligt och lämpligt, utformas för att öppna upp för små- och medelstora företag samt innovativa lösningar. Vidare ska kommunen sträva efter att öka användningen av befintliga och nya elektroniska verktyg i syfte att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra inköpsprocessen.

Huddinge kommun utgör, enligt policyn, en upphandlande myndighet medan de helägda bolagen utgör egna upphandlande myndigheter.

3.1.3 Riktlinjer för upphandling och inköp

Riktlinjerna för upphandling och inköp³ har arbetats fram utifrån kommunens upphandlings- och inköbspolicy och gäller kommunens samtliga nämnder. Syftet med riktlinjerna är att beskriva ansvarsfördelning och arbetssätt vad avser upphandling och inköp i kommunen. Riktlinjerna ska på så sätt borga för att kommunen bedriver ett strategiskt upphandlingsarbete som resulterar i goda affärer, god ekonomisk hushållning och hög kostnadseffektivitet.

¹ Kommunstyrelsen 2023-03-08, §17

² Kommunfullmäktige 2020-02-10, §14

³ Kommunstyrelsen 2020-06-01, §11

Samtliga upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ska annonseras digitalt i kommunens e-tjänst för upphandlingar där samtliga moment från annonsering till tilldelning hanteras. Efter genomförd utvärdering av inkomna anbud ska tilldelningsbeslut fattas avseende vinnande anbudsgivare. Beslut om val av leverantör samt skäl för beslut ska snarast möjligt skriftligen underrättas anbudsgivarna. Beslut om att avbryta upphandlingen ska, enligt riktlinjerna, meddelas skriftligt till samtliga anbudsgivare.

3.1.3.1 **Riktlinjer för direktupphandling**

Beställare som genomför direktupphandlingar ska certifieras av kommunens upphandlingssektion. Den certifierade beställaren ska, på uppdrag av budgetansvarig chef, genomföra förvaltningens direktupphandlingar.

Beställaren ska enligt de intervjuade kontakta inköpssamordnaren på upphandlingssektionen, via en funktionsbrevlåda, inför genomförande av direktupphandlingar som överskrider 50 tkr för att anmäla sitt inköpsbehov. Syftet är dels att säkerställa att det inte finns ett gällande ramavtal för den aktuella varan/tjänsten, dels att säkerställa att fler verksamheter inte har samma inköpsbehov samt minska risken för att enskilda inköp/direktupphandlingar tillsammans inte överskrider den lagstadgade direktupphandlingsgränsen. Kontrollen görs av inköpssamordnaren i kommunens e-handelssystemet.

Enligt riktlinjerna ska konkurrens uppsökas vid genomförande av direktupphandling. Vid anmälan om ett inköpsbehov över 50 tkr tilldelar inköpssamordnaren utföraren ett diarienummer som ska användas vid registrering av den dokumentation som ska sparas kopplat till inköpet. Den enhet som genomför direktupphandlingen ansvarar för att dokumentera inköpet i enlighet med de upphandlingsregler som finns samt registrera det i kommunens diariesystem.

Vi har inom ramen för granskningen tagit del av kommunens checklista för direktupphandling samt en mängd framtagna mallar som syftar till att stötta de certifierade beställarna vid direktupphandling. Mallarna avser bland annat dokumentation av fakturerings- och betalningsvillkor, kommersiella villkor, avtalsvillkor, offertförfrågan, svar till ej antagen leverantör, samt inhämtade av godkännande om direktupphandling från närmsta chef baserat på inköpets uppskattade värde. Mallarna innehåller processbeskrivningar för inköp mellan kostnadsintervallen 0 till 10 tkr, 10 tkr och 50 tkr samt 50 tkr till 700 tkr. I mallarna för de två högsta intervallerna (10–50 tkr respektive 50–700 tkr) framgår det att tre leverantörer ska kontaktas skriftligen, om möjligt. Den certifierade beställaren är ansvarig för att kommunens riktlinjer för direktupphandling och upphandlingssektionens instruktioner, som tillhandahålls av inköpssamordnaren, efterlevs.

Vi noterar att det i riktlinjerna anges ett äldre lagstadgat gränsvärde för direktupphandling, 615 tkr. Giltigt värde (700 tkr) finns publicerat på kommunens intranät.

3.1.4 **Uppdrag om revidering av styrdokument**

I december 2022 beslutade kommunfullmäktige om att uppdatera befintliga reglementen för samtliga nämnder. Enligt de intervjuade har arbetet att se över kommunens styrdokument fortsatt under året. Därtill har ett arbete påbörjats för att utreda vissa gränsdragningsfrågor mellan nämnderna. Syftet är att minska mängden styrsignaler

från olika styrande dokument och bidra till en mer samlad styrning av kommunens olika verksamheter.

Kommunstyrelsens uppdrag är enligt verksamhetsplanen att se över riktlinjer för kommunens styrande dokument, även de som avser upphandling och inköp, vad gäller struktur, hierarki och namnsättning. Med utgångspunkt från detta ska författningssamlingen ses över vad gäller omfattning, aktualitet och eventuella divergerande styrsignaler. Enligt de intervjuade pågår arbetet alltjämt vid granskningstillfället.

3.1.5 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis säkerställer att styrdokument för upphandling och inköp är utformade ändamålsenligt.

Vår bedömning är att styrdokumenterna övergripande beskriver upphandlings- och inköpsprocessens olika delar, vilket vi bedömer som positivt. Det är tydligt vilka beslut och vilka bedömningar som ska göras i respektive steg inför och under upphandlingsprocessen, men dock inte av vilken funktion/roll. Styrdokumenterna hänvisar inte heller till andra styrdokument som beskriver roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp.

Vi noterar även att det i riktlinjerna anges ett äldre lagstadgat gränsvärde för direktupphandling, vilket vi bedömer som en brist. Nämnderna ansvarar för att genomföra direktupphandlingar. Även om direktupphandlingar >50 tkr ska kommuniceras med upphandlingssektionen, genom kontakt med inköpsamordnaren, är det enligt vår bedömning viktigt att styrdokumenterna löpande ses över och att kommunstyrelsen tillser att dessa är ändamålsenligt utformade utifrån från gällande lagstiftning och speglar kommunens organisation. Med bakgrund av ovan bedömer vi det som positivt att det pågår en översyn av kommunens styrdokument.

3.2 Organisation samt stöd- och kompetensutveckling

3.2.1 Organisation för upphandling och inköp

Vid upphandlingssektionen, som är placerad inom kommunstyrelseförvaltningen, finns totalt 24 anställda, varav 15 upphandlare. Sektionen, som styrs av en upphandlingschef, är uppdelad i en stab samt två upphandlingsenheter.

Upphandlingssektionen arbetar kategoristyrtd genom att binda samman verksamhet och upphandlingssektionen i kategoriteam som ska arbeta fram strategier och förbättringsförslag för inköpskategorier utifrån en vedertagen metodik. Kommunens inköpskategorier är Entreprenad, Fordon, maskiner och transporter, Livsmedel och måltider, Omsättningsvaror, Vård och omsorg, IT och telecom, Facility Management, Administrativa och externa tjänster samt Utbildning, pedagogik och kultur.

3.2.2 Roll- och ansvarsfördelning

Enligt reglementet⁴ ansvarar kommunstyrelsen för upphandlingar över, vid var tid, gällande direktupphandlingsgräns (700 tkr, 2023).

Styrelsens delegationsordning⁵ tydliggör att upphandlingschefen, efter samråd med avdelningschef, har delegation att besluta om:

- upphandling av nämndspecifika ramavtal, samt nämndspecifika övriga avtal,
- om att ingå i samordnad upphandling med annan upphandlande myndighet,
- om upphandlingsstrategi vid upphandling av nämndspecifika ramavtal, samt nämndspecifika övriga avtal,
- om fastställande av förfrågningsunderlag vid upphandling av nämndspecifika ramavtal, samt nämndspecifika övriga avtal,
- tilldelningsbeslut vid upphandling av nämndspecifika ramavtal, samt nämndspecifika övriga avtal,
- arbeta fram och fastställa rutiner för direktupphandling,
- om avbrytande av upphandling, samt
- om utnyttjande av förlängningsklausul avseende nämndspecifika ramavtal samt nämndspecifika övriga avtal.

3.2.2.1 Nämnder och förvaltningar

Respektive nämnd är enligt upphandlings- och inköpspolicy, ansvarig för de direktupphandlingar (0–700 tkr, 2023), som genomförs inom deras respektive verksamhetsområde.

Behovet av en direktupphandling ska initieras av en certifierade beställare i verksamheten och därefter anmälas till upphandlingssektionens inköpssamordnare som ansvarar för att stötta beställaren med exempelvis mallar för dokumentation av inköpet. Den certifierade beställaren ansvarar för att vara informerad om och tillse att kommunens avtal nyttjas samt för att kontakta upphandlingssektionen i de fall avtal saknas.

Förvaltningschefen ansvarar för att:

- referenspersoner/sakkunniga utses för att delta i de projektgrupper som bildas inför upphandling,
- utse deltagare till kategoriteam,
- att verksamhetsföreträdare ges mandat och tid att aktivt delta i avtalsförvaltning tillsammans med upphandlingssektionen,
- föreslå medarbetare att bli certifierade beställare,
- det endast är certifierade beställare som genomför avrop från befintliga avtal samt direktupphandlingar,
- säkerställa att avrop på ramavtal, där beställningsväg finns, sker i kommunens e-handelssystem.

⁴ Kommunfullmäktige 2023-04-24, §14

⁵ Kommunstyrelsen 2023-05-03, §19

3.2.3 Intern samordning vid upphandling och inköp

Enligt riktlinjer för upphandling och inköp ska kommunens upphandlingar samordnas nämndövergripande i den utsträckning det är möjligt. Samordning med bolagen ska eftersträvas. För att tillse en intern samordning avseende upphandlingar genomför bland annat upphandlingssektionen årliga inköpsdialoger med respektive förvaltningsledning. Dialogerna syftar till att uppmärksamma förvaltningarna om inköpsmönster, avvikelser från ramavtal eller eventuellt behov av ramavtal. Underlag för dialogerna hämtas ur kommunens system för spendanalys samt de löpande och återkommande interna kontroller som görs av inköpssamordnaren och avtalscontrollern vid upphandlingssektionen. Se avsnitt 3.3.3.

3.2.4 Stöd och kompetensutveckling

Av verksamhetsplanen 2023 framgår att kompetensförsörjning är en av de kommande årens viktigaste frågor för hela kommunkoncernen. Kommunen har vid granskningstillfället enligt de intervjuade omkring 850 certifierade beställare. De medarbetare som, av förvaltningschef, föreslås till att bli certifierade beställare ska genomgå kommunens e-utbildning för inköp och upphandling. Upphandlingssektionen ansvarar för att löpande utbilda certifierade beställare. Utbildningen kan genomföras upprepade gånger vid behov och är öppen för alla anställda inom kommunen. Den är, enligt intervjuade utformad utifrån beställarnas uppdrag om att genomföra direktupphandlingar och avrop på ramavtal genom kommunens e-handelssystem.

Utöver den digitala utbildningen genomför kommunens inköpssamordnare löpande utbildnings- och informationsinsatser riktade till de certifierade beställarna vid förvaltningarna tre gånger per termin. Inköpssamordnare planerar och genomför utbildningen som har sin utgångspunkt i styrdokument, mallar, samt rutiner för förnyad konkurrensutsättning och direktupphandling.

Interna utbildningsinsatser, inom upphandlingssektionen, genomförs genom löpande och återkommande möten avseende metodstöd. Mötena genomförs enligt de intervjuade tre gånger per termin och fungerar som ett forum för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling inom upphandlingssektionen. Syftet är att bidra till kunskapsutveckling och ett mer enhetligt arbetssätt. Sektionens medarbetare bidrar löpande med förslag på innehåll på kommande metodstödmöten, vilket resulterar i val av mötesledare som ansvarar för planering av mötet. Mötesledare kan vara medarbetare i kommunen men även externa föreläsare. Alla anställda på upphandlingssektionen ska enligt intervjuade ges möjlighet att delta på mötena.

Kommunens e-handelssystem används enligt de intervjuade av upphandlingssektionen för att sprida information om avtal och avtalsleverantörer. Sektionen ansvarar för att e-handelssystemet är uppdaterat med aktuell information.

3.2.5 Bedömning

Vår bedömning är att ansvariga medarbetare inom nämnden, vid granskningstillfället, ges möjlighet till löpande kompetensutveckling för att säkerställa god kännedom om gällande regelverk avseende upphandling och direktupphandling.

Det finns enligt vår bedömning en struktur för hur kompetensförsörjning avseende upphandlingar och direktupphandlingar. Granskningen visar att det genomförs löpande och återkommande utbildningsinsatser både internt inom upphandlingssektionen och av certifierade beställare. Med bakgrund av detta bedömer vi att ansvariga medarbetare för inköp inom nämnden ges möjlighet till löpande kompetensutveckling som syftar till att säkerställa en god kännedom om gällande regelverk avseende upphandling och direktupphandling.

3.3 Intern kontroll avseende upphandlingar och inköp

3.3.1 Internkontrollplan

Under år 2023 har kommunstyrelsen inte, inom ramen för sin internkontrollplan, beslutat om kontrollmoment med bäring på inköp och upphandling.

3.3.2 Kontroll och uppföljning av ramavtalstrohet

Granskningen visar att upphandlingssektionen genomför löpande och återkommande interna kontroller genom stickprovsgranskning avseende ett urval av inköp för att kontrollera avtals- och leverantörstroheten i det specifika urvalet. Se avsnitt 3.3.3.1.

Det genomförs, vid granskningstillfället, inte någon löpande kommunövergripande kontroll och uppföljning av kommunens ramavtalstrohet. Enligt de intervjuade har kommunen vid granskningstillfället inte det digitala systemstöd som krävs för att kunna följa upp enskilda inköp av varor och tjänster samt jämföra dem mot kravställningen i befintliga ramavtal.

3.3.3 Övriga kontrollaktiviteter

3.3.3.1 Löpande kontrollaktiviteter genom stickprov

Av intervjuer framgår att inköpssamordnare vid upphandlingssektionen löpande genomför stickprov av efterlevnaden av kommunens dokumentationskrav på upphandlingar över 50 tkr. Stickproven genomförs tre gånger per år och genomförs genom tre olika stickprov.

- Kontroll av direktupphandlingar/dokumentation

Ett stickprov genomförs för att kontrollera om direktupphandlingen utförts av en certifierad beställare samt om inköpen dokumenteras enligt kommunens riktlinjer. Kontrollen sker genom att inköpssamordnaren sammanställer anmälda direktupphandlingar över 50 tkr uppdelat per förvaltning. En avstämning med förvaltningen görs initialt för att stämna av att inköpet genomförts av certifierad beställare. Därefter väljs ett antal direktupphandlingar ut, per förvaltning, för en fördjupad granskning och analys. Resultatet presenteras på förvaltningsnivå. Syftet är att säkerställa att beslutade regler och riktlinjer efterlevs.

- Kontroll av direktupphandlingar/inköp från ramavtal

2023-12-18

Ett stickprov genomförs för att kontrollera om inköp sker i enlighet med kommunens ramavtal. Kontrollen sker genom att avtalscontroller väljer ut ett antal inköp för att stämma av att inköp gjorts från avtalad leverantör, samt om inköpt vara/tjänst ligger i motsvarar avtalad vara/tjänst. Iakttagelser analyseras av avtalscontroller tillsammans med inköpssamordnaren. Avvikelse dokumenteras. Syftet är att kontrollera avtals- och leverantörstrohet i granskade stickprov.

- Kontroll av direktupphandlingar överstigande direktupphandlingsgränsen

Ett stickprov genomförs för att kontrollera om enskilda inköp överskrider fastställd direktupphandlingsgräns. Kontrollen sker genom att avtalscontroller/e-handelsadministratör granskar ekonomiunderlag för en vald period och som tydliggör eventuella inköp som överstiger aktuell direktupphandlingsgräns (700 tkr) på områden där ramavtal ej finns. Urvalet analyseras tillsammans med inköpssamordnaren. Avvikelse dokumenteras. Syftet är att säkerställa att beslutade regler och riktlinjer efterlevs.

Resultatet av de tre interna kontrollerna följs upp i samband med tertialrapporten, samt används som underlag, tillsammans med respektive förvaltnings spendanalys, vid de inköpsdialogerna som genomförs årligen. Syftet är att uppmärksamma både kommunstyrelse och ansvariga förvaltningar om avvikelser samt belysa eventuella behov av ramavtal.

I samband med granskningen har vi tagit del av kommunstyrelsens delårsrapport per 30 april, respektive 31 augusti. Av rapporterna framgår att stickprovskontrollerna har följts upp. Upphandlingssektionen har för identifierade avvikelser lämnat rekommendationer.

3.3.3.2 Spendanalyser

Inför de årliga inköpsdialogerna hämtas respektive förvaltnings inköpsstatistik i en så kallad spendanalys. Utifrån framtagen spendanalys analyseras enligt de intervjuade respektive förvaltnings inköpsmönster, hur väl de följer kommunens ramavtal (leverantörstrohet) och var det finns anledning att ändra inköpsbeteende.

3.3.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen har kontrollaktiviteter som syftar till att säkerställa följsamhet mot gällande regelverk inom upphandling och inköp. Vår bedömning är att det, vid granskningstillfället, genomförs stickprov som syftar till att kontrollera leverantörs- och avtalstrohet. Däremot sker, enligt vår bedömning, ingen systematisk och övergripande kontroll av kommunens ramavtalstrohet.

Granskningen visar att kommunstyrelsen inte beslutat om några kontroller inom ramen för den interna kontrollplanen 2023. De löpande och återkommande kontrollaktiviteter som genomförs av upphandlingssektionen, vars resultat återrapporteras till kommunstyrelsen varje tertial, bedöms emellertid fånga ett flertal av de riskområden som finns inom upphandling och inköp vilket vi bedömer som positivt. Därtill genomförs

inköpssamordnaren en kontroll av befintliga ramavtal i samband med att det lyfts ett behov av direktupphandling från enskilda förvaltningar.

Det genomförs en analys årligen av respektive förvaltnings inköpsmönster och leverantörstrohet inför inköpsdialogerna vilket vi bedömer som positivt. Denna analys fångar emellertid inte ramavtalstroheten. Med bakgrund av detta bedöms att kommunstyrelsen med fördel kan se över metoder och behovet av ett systemstöd för att möjliggöra en ändamålsenlig kontroll och uppföljning avseende kommunens ramavtalstrohet. Att regelbundet följa upp kommunens avtalstrohet skapar, enligt vår bedömning, förutsättningar för att identifiera inom vilka områden förbättringar bör ske och därmed även visa var fokus för arbetet bör ligga framåt.

3.4 Stickprov avseende direktupphandling

I samband med granskningen har ett stickprov avseende direktupphandling genomförts i syftet att kontrollera om inköp mellan 100 – 800 tkr har dokumenterats i enlighet med LOU:s krav, samt kommunens egna riktlinjer på området. Inledningsvis har vi begärt ut en förteckning över leverantörsfakturer för tidsperioden jan-dec 2022. Inköp under 100 000 kronor och över 800 000 kronor har exkluderats.

I erhållen leverantörsreskontra identifierades 248 direktupphandlingar där leverantören inte identifierats i erhållen avtalsförteckning. De tolv direktupphandlingar med högst belopp (unika leverantörer) valdes ut för en fördjupad granskning.

Vid avstämning med upphandlingssektionen uppgavs att tre av tolv direktupphandlingar inte avsåg direktupphandling enligt LOU, utan i stället en hyravgift, en kreditnota och en reglering i enlighet med Jordabalken. För de kvarstående nio direktupphandlingarna efterfrågades dokumentation som i enlighet med kommunens riktlinjer ska upprättas och registreras i kommunens diariesystem av den enhet som genomfört direktupphandlingen. I samband med en faktakontroll av stickprovet framgick att tre av nio direktupphandlingar inte är direktupphandlingar utan avrop på gällande avtal. Två av tre avtal har upphandlats av kommunen. Anledningen till att avropen inte exkluderades i samband med det första urvalet är att leverantörerna bytt namn och således inte framgick av erhållen avtalsförteckning. Det tredje avtalet är upphandlat av annan part, varför det inte framgick av erhållen avtalsförteckning. De kvarvarande sex direktupphandlingarna har granskats fördjupat.

Följande granskningsprogram har använts i samband med kontrollen:

- Om det är korrekt att tillämpa direktupphandling för varan/tjänsten.
- Om konkurrens har uppsökts i enlighet med gällande riktlinjer.
- Om revisionen har erhållit dokumentation avseende genomförande och motivering av beslut.

3.4.1 Övergripande iakttagelser

Samtliga granskade stickprov bedöms ligga i linje med upphandlingsreglerna för direktupphandling vad avser huruvida det är korrekt att tillämpa direktupphandling för varan/tjänsten, då de alla avser enskilda inköp under 700 tkr.

Enligt kommunens riktlinjer för direktupphandling ska konkurrens uppsökas vid genomförande av direktupphandling. Vid anmälan om ett inköpsbehov över 50 tkr, tilldelar inköpssamordnaren beställaren ett diarienummer som ska användas vid registrering av den dokumentation som ska sparas kopplat till inköpet.

I samband med stickprovskontrollen framgår att ett stickprov avser tillämpning av undantagsförfarandet med hänvisning till synnerlig brådska. Avseende övriga fem stickprov har vi erhållit underlag som tydliggör att konkurrens uppsökts i enlighet med gällande riktlinjer i två av fem stickprov. Avseende dessa två stickprov har vi även erhållit dokumentation avseende genomförande och motivering av beslut som ligger i linje med LOU. För resterande tre stickprov har vi inte det. Se Bilaga 1 – Tabell 1 för detaljer avseende respektive stickprov.

3.4.2 Bedömning

Vår bedömning är att granskade direktupphandlingar delvis genomförts i enlighet med lagkrav och kommunens riktlinjer.

Vi bedömer att två av fem granskade direktupphandlingar ligger i linje med nationella upphandlingsregler samt kommunens riktlinjer för direktupphandling. Samtidigt har vi inte erhållit underlag för tre av fem stickprov, som tydliggör att en konkurrensutsättning har skett i enlighet med kommunens riktlinjer. Detta innebär enligt vår bedömning en risk för att ansvariga nämnder åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor.

Efter genomförd faktakontroll identifierades två leverantörer som har avtal med kommunen, men som inte framgick av erhållen avtalsförteckning. Skälet visade sig vara att leverantörerna har bytt namn. Det är enligt vår bedömning viktigt att kommunstyrelsen löpande säkerställer att avtalsförteckningen är aktuell och uppdaterad i syfte att minska risken för att inköp exempelvis inte görs från avtalad leverantör.

Kommunstyrelsens ansvar sträcker sig, i enlighet med fastställt reglemente, till inköp som överskrider den lagstadgade upphandlingsgränsen det vill säga inte direktupphandlingar. Riktlinjerna tydliggör emellertid att upphandlingssektionen ansvarar för att stötta verksamheten med utbildnings- och informationsinsatser, samt utgöra stöd vid frågor eller behov av rutinbeskrivningar och mallar. Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att kommunstyrelsen tillser detta genom det stöttande funktion som ligger inköpssamordnarens uppdrag.

De nämnder som ansvarar för de granskade direktupphandlingar där avvikelser konstaterats och som har ansvaret för att säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i kommunens diariesystem, bedöms kunna stärka sin interna kontroll ytterligare avseende direktupphandlingar.

3.5 Dataanalys och stickprov avseende avtalstrohet

Vid granskningens inledande skede, i samband med beslut om projektplan, beslutade revisorerna att genomföra en registeranalys med tillhörande kontroll av avtalstroheten. Registeranalysen skulle avgränsas till ett antal inköpsområden i kommunen. I samband med att vi erhöll leverantörsreskontran för perioden 1 januari 2022 – 31 december

2022, ombads kommunstyrelsens förvaltning att komplettera med uppgifter inom vilket inköpsområde som respektive inköp avsåg. Vi fick emellertid svaret att kommunen saknar ett systemstöd för inköp som möjliggör sortering av inköp på radnivå. Med bakgrund av detta har vi därför inte kunnat genomföra en registeranalys i enlighet med beslutad projektplan.

Granskarna efterfrågade då ekonomiunderlag utifrån kommunens kontoplan, det vill säga inköp uppdelat per bokfört konto. Denna typ av kontroll är inte lika tillförlitlig eftersom den bygger på att mottagningsattestanten, som granskar fakturan innan den skickas för beslutsattest och utbetalning, bokför fakturan på rätt konto. Risken för avvikelser är därmed större än vid en kontroll av inköpsområden kopplat till e-handelssystemet, där en uppföljning av inköp inom respektive inköpsområde görs i systemstödet.

Två konton valdes ut, kontorsmaterial samt städ- och renhållningstjänster, för en övergripande granskning samt för att genomföra ett antal stickprov som syftade till att kontrollera avtalstroheten i granskade inköp. Som ett första steg begärdes en leverantörsreskontra ut för respektive konto avseende perioden 1 januari – 31 oktober 2023.

3.5.1 Övergripande iakttagelser

3.5.1.1 *Avtalsbundna leverantörer*

Leverantörsreskontran innehåller 1723 leverantörsfakturer, från 48 unika leverantörer. Efter en automatisk och manuell kontroll mot erhållen avtalsförteckning, som syftat till att kontrollera vilka inköp som gjorts från avtalade leverantörer respektive icke-avtalade leverantörer, för samma period kunde vi identifiera tio leverantörer som fanns med i avtalsförteckningen och 38 leverantörer som inte gjorde det. I samband med faktakontrollen framkommer att avtal som endast reglerar enskilda inköp inte finns med i kommunens avtalsdatabas vilket förklarar att en del leverantörer i denna kontroll inte fanns med i avtalsregistret.

Avseende de leverantörer som kunnat identifieras i erhållen avtalsförteckning, totalt 20, gjordes ett slumpmässigt urval inom respektive konto där totalt fyra leverantörer valdes ut för stickprov. Stickprovet avsåg att kontrollera om inköpt vara/tjänst har gjorts utifrån gällande avtal. Med anledning av detta har vi efterfrågat avtal som avropats samt fakturan inklusive eventuella bilagor.

De fyra stickprov som granskats inom ramen för kontorsmaterial och städ- och renhållningstjänster, och där leverantören identifierats i erhållen avtalsförteckning har inte påvisat några avvikelser. Se Bilaga 2 – Tabell 2 för detaljerade iakttagelser för respektive stickprov.

3.5.1.2 *Icke avtalsbundna leverantörer*

Leverantörsreskontran för städ- och renhållningstjänster bestod av 3 175 leverantörsfakturer, från 35 unika leverantörer. Efter en automatisk och manuell kontroll mot erhållen avtalsförteckning för samma period kunde vi identifiera tio leverantörer som fanns med i avtalsförteckningen och 25 leverantörer som inte gjorde det.

2023-12-18

Avseende de leverantörer som inte kunnat identifieras i erhållen avtalsförteckning har de fyra leverantörer som fakturerat kommunen högst belopp under den utvalda tidsperioden valts ut för stickprov. Syftet med stickprovet var att kontrollera att de två (av fyra) inköp som överskrider 100 tkr dokumenterats i enlighet med gällande upphandlingsregler samt riktlinjer för direktupphandling. Med anledning av detta har vi efterfrågat avtal, om ett sådant finns, fakturan samt det underlag som diarieförts i kommunens diariesystem.

De fyra stickprov som granskats inom ramen för kontorsmaterial och städ- och renhållningstjänster, och där leverantören inte identifierats i erhållen avtalsförteckning kan vi konstatera att kommunen har avtal med tre av fyra leverantörer. Den fjärde leverantören och inköpet kopplat till denne avser en kostnad som är så pass låg att det inte finns några revisionskriterier att bedöma eller dra några slutsatser utifrån. Ett av de tre kvarvarande stickproven bedöms ha konterats på fel konto. Av de två kvarvarande inköpen bedöms ett överensstämma med avropat avtal medan ett bedöms påvisa en avvikelse. Se Bilaga 2 – Tabell 3 för detaljerade iakttagelser för respektive stickprov.

3.5.2 Bedömning

Efter genomförd granskning kan vi inte besvara huruvida kommunen uppvisar en god ramavtalstrohet mot gällande ramavtal av den anledning att vi inte erhållit det granskningsmaterial som krävts för att genomföra en registeranalys. Enligt kommunstyrelsens förvaltning saknar kommunen vid granskningstillfället ett systemstöd som möjliggör den typen av uppföljning och kontroll.

Vi har i stället valt att i granskningen utgå från kommunens kontoplan för att ta stickprov, liknande de stickprov som görs tre gånger per år av inköpssamordnaren, som syftat till att granska om ett urval av enskilda inköp överensstämmer med avropade ramavtal. Vår bedömning är att kommunen, i de stickprov vi granskat, i allt väsentligt uppvisar en god ramavtalstrohet. Vi har identifierat en avvikelse i åtta granskade stickprov, men så det rör sig om en enstaka avvikelse kan vi inte dra några övergripande slutsatser avseende detta.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer att inköp genomförs i enlighet med gällande ramavtal, samt om inköpen dokumenteras enligt gällande lagkrav och interna riktlinjer.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen endast delvis säkerställer att inköp genomförs i enlighet med gällande ramavtal. Kommunens nämnder, som ansvarar för direktupphandlingar, bedöms inte dokumentera genomförda inköp i enlighet med gällande lagkrav och interna riktlinjer.

Granskade styrdokument beskriver övergripande upphandlings- och inköpsprocessens olika delar vilket bedöms som positivt. Granskningen visar att det pågår en övergripande översyn av kommunens samtliga styrdokument. Det bedömer vi som positivt då vi bland annat noterat att riktlinjer hänvisar till äldre lagstadgade beloppsgränser.

Granskningen visar att det genomförs löpande och återkommande utbildningsinsatser både internt inom upphandlingssektionen och ute i verksamheterna av certifierade beställare. Vi bedömer att ansvariga medarbetare ges möjlighet till löpande kompetensutveckling som syftar till att säkerställa en god kännedom om gällande regelverk avseende upphandling och direktupphandling.

Granskningen visar att det sker löpande och återkommande kontrollaktiviteter som bland annat syftar till att minska risken för otillåtna direktupphandlingar, identifiera kommande inköpsbehov, säkerställa att ej behöriga medarbetare genomför direktupphandlingar samt för att minska risken för att inköp görs från icke avtalade leverantörer då det finns ett avtal. Det genomförs dock inte någon systematisk och övergripande kontroll av kommunens ramavtalstrohet. Eftersom kommunen saknar det systemstöd som krävs för att genomföra en registeranalys kan vi inte heller besvara huruvida kommunen uppvisar en god ramavtalstrohet eller inte.

I samband med granskningen har vi genomfört en stickprovskontroll avseende direktupphandlingar. Kontrollen påvisar avvikelser i 4 av 6 granskade direktupphandlingar. Avvikelserna avser avsaknad av dokumentation som tydliggör att en konkurrensutsättning har skett i enlighet med kommunens riktlinjer. Detta innebär enligt vår bedömning en risk för att ansvariga nämnder åsidosatt affärsmässigheten genom att inte säkerställa att de får konkurrenskraftiga priser och villkor.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- tillse att styrdokument avseende upphandling och inköp är ändamålsenliga utifrån gällande lagregler.
- se över metoder och behovet av ett systemstöd för att möjliggöra en ändamålsenlig kontroll och uppföljning avseende kommunens ramavtalstrohet.



Huddinge kommun
Granskning av inköp och avtalstrohet

2023-12-18

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten
Certifierad kommunal revisor

Liam Alldén
Verksamhetsrevisor

Micaela Hedin
Certifierad 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.

Bilaga 1

Tabell 1 - Stickprov av direktupphandlingar

Leverantörsnamn	Är det korrekt att tillämpa direktupphandling för varan/tjänsten?	Har konkurrens uppsökts i enlighet med gällande riktlinjer?	Har revisionen erhållit dokumentation avseende genomförande och motivering av beslut?	Kommentar
L1	Ja. Kostnad under direktupphandlingsgränsen	Nej, inte erhållit underlag som styrker detta.	Nej	Avser kostnad för modul i budget- och analysystem. Erhållet ett avtal från 2014 och fakturan.
L2	Ja. Kostnad under direktupphandlingsgränsen	Nej, inte erhållit underlag som styrker detta.	Nej	Avser ett inköp av en skrivtavlevägg. Endast erhållit en faktura.
L3	Ja. Kostnad under direktupphandlingsgränsen	ET	ET	Avser kostnad för mat i anslutning till boende i samband med mottagande av flyktingar. Kommunen anger att de har tillämpat undantagsförfarandena med hänvisning till synnerlig brådska. Vår bedömning är att detta ligger i linje med upphandlingsreglerna.
L4	Ja. Kostnad under direktupphandlingsgränsen	Ja.	Ja.	Vi har erhållit offertförfrågan, svar på offertförfrågan från tre leverantörer, kommersiella villkor, leverantörens offert samt faktura.
L5	Ja. Kostnad under direktupphandlingsgränsen	Ej erhållit underlag som styrker detta	Nej	Avser inköp av medicinteknisk utrustning. Endast erhållit en offert och en faktura.
L6	Ja. Kostnad under direktupphandlingsgränsen	Ja	Ja	Avser en direktupphandling för placering inom socialtjänstens verksamhet. Vi har erhållit dokumentation som motiverar varje beslut i processen inför placering.

Bilaga 2

Tabell 2 - Leverantörer med avtal

Leverantörer med avtal	Konto	Fakturabelopp	Sammanlagt fakturerat belopp	Överensstämmer inköpt vara/tjänst med avtal?
L1	Städ- och renhållningstjänster	5 473,24	5 473,24	Ja. Fakturan avser kaffe, te och socker. Avtalet omfattar att tillhandahålla Kaffeautomater med service och tillbehör enligt Anbudsområde 1.
L2	Städ- och renhållningstjänster	582,99	582,99	Ja. Fakturan avser flytande tvål. Avtalet omfattar att tillhandahålla hälso- och sjukvårdsmaterial samt förbandsmaterial och sårvård med tillhörande tjänster.
L3	Kontorsmaterial	26 534,40	26 806,07	Ja. Avrop från nationell inköpscentral, Adda, avseende sjukvårdshandskar. Avtalet avser hälso- och sjukvårdsmaterial.
L4	Kontorsmaterial	1 436,75	2813,5	Ja. Ramavtalet omfattar att tillhandahålla köks- och serveringsutrustningsartiklar till beställande enheter i kommunen.

Tabell 3 – Leverantörer som inte har avtal

Leverantörer utan avtal	Konto	Fakturabelopp	Sammanlagt fakturerat belopp	Överensstämmer inköpt vara/tjänst med avtal?
L1	Städ- och renhållningstjänster	146 838,00	14 593 268,14	Vi har erhållit ett avtal som omfattar städtjänster. Fakturan hänvisar emellertid till en semesterlöneskuld. Vår bedömning är att fakturan bokförts på fel konto.
L2	Städ- och renhållningstjänster	175 046,10	6 439 983,66	Ja. Avtalet omfattar bland annat regelmässig städning av skolor. Fakturan avser daglig städning av Sjödalsgymnasiet.
L3	Kontorsmaterial	36 870,50	36 870,50	Kostnaden avser inköp av etiketter till bl.a. stämappar. Vi har ej erhållit underlag som tydliggör skalkrav som exempelvis ett avtal eller en beställning. Fakturerat belopp överstiger inte kommunens riktlinjer för direktupphandling eller lagstadgat värde för dokumentationskrav. Vår bedömning är emellertid, utifrån erhållen faktura, att inköpet bokförts på rätt konto.
L4	Kontorsmaterial	35 020,00	926 736,96	Nej. Enligt avtalet omfattas kopieringspapper område 1 – kontorspapper. Enligt fakturan har man köpt dokumentkamera, pennor, trådlös presentatör, skrivhäfte, klädnypor, lim, pennvässare, sudd, häftapparat med mera.