



Kommunrevisorerna granskar

Kommunens inköps- och upphandlingsprocess

2022-08-24

Angående granskningen

Revisionsuppdraget är ett kommunalt förtroendeuppdrag och revisorerna är direkt ansvariga inför kommunfullmäktige och därmed indirekt inför medborgarna genom den representativa demokratin. Revisionen har uppdrag att granska de verksamheter som styrelser, nämnder och kommunala bolag bedriver.

I formell mening är varje revisor en egen myndighet, men i det praktiska revisionsarbetet sker arbetet gemensamt.

Ytterst syftar revisionen till att undersöka om verksamheten bedrivs i enlighet med uppställda mål och på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

- Revisorernas uppdrag regleras i kommunallag, aktiebolagslag, god revisionssed, ägardirektiv och reglemente.
- Revision ska utföras på ett oberoende sätt.
- Revisorerna genomför grundläggande granskning, granskning av delårsrapport och årsredovisning och fördjupade granskningar.

Revisorerna ska därför objektivt, opartiskt och sakligt, självständigt granska den verksamhet som styrelse, nämnder och beredningar bedriver. Revisorerna ska också bedöma om de förtroendevalda ledamöterna i nämnder och styrelser har tillräcklig styrning och kontroll över verksamhetens ekonomi, prestationer och kvalitet.

Revisorernas uttalanden och bedömningar finns i revisionsberättelser och granskningsrapporter. En ambition i revisorernas arbete är att deras rekommendationer i samband med granskning ska kunna användas av verksamheterna för att åstadkomma effekter i deras förbättringsprocess.

Kontaktuppgifter

Om kommunrevisorernas uppdrag

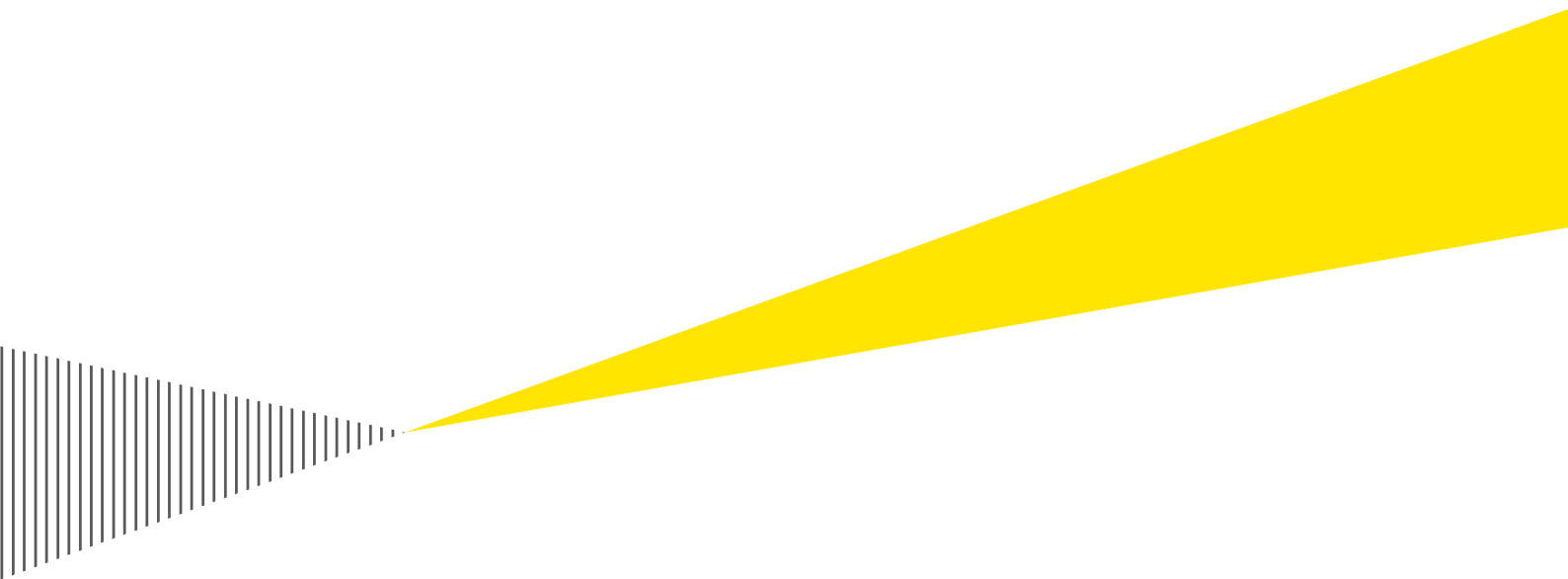
kommunrevisionen@umea.se

Ordförande i kommunrevisionen

Ewa Miller, ordförande
ewa.miller@umea.se

Umeå kommun

Granskning av kommunens inköps- och
upphandlingsprocess



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	2
1.1. Bakgrund	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Ansvariga nämnder och avgränsningar	2
1.4. Genomförande	3
1.5. Revisionskriterier.....	3
2. Granskningsresultat.....	6
2.1. Förklaring av nyckelbegrepp.....	6
2.2. Allmänt om upphandling i Umeå kommun	6
2.3. Styrdokument rörande upphandling ska revideras	9
2.4. Roll- och ansvarsfördelning behöver tydliggöras.....	11
2.5. Upphandlingsbyrån har stärkt kompetensen	16
2.6. Arbetet med Intern kontroll fångar inte systematiskt risker avseende inköp och upphandling.....	17
2.7. Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument.....	20
3. Svar på revisionsfrågorna	24

Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har EY granskat kommunens inköps- och upphandlingsprocess. Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsprocess. Bedömningen grundar sig i att den interna kontrollen brister i ett antal väsentliga avseenden; otydlighet i roll- och ansvarsfördelning, diskrepans mellan styrande dokument och praktiskt arbete, brist på centrala kontroller samt svårigheter i nuvarande system att inhämta korrekt data för analys och uppföljning. Vi noterar dock att det pågår ett arbete inom kommunen för att tydliggöra både styrning och möjlighet till kontroller, vilket vi ser positivt på.

Givet omfattningen av kommunens årliga inköp, bedömer vi det angeläget att den strategiska styrningen av inköps- och upphandlingsverksamheten stärks.

Upphandlingsfrågor behandlas inte systematiskt på koncern- eller kommunledningsnivå och vi bedömer att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen är otydlig utifrån befintliga styrdokument. Vidare stämmer inte beskrivningarna i styrdokumenterna överens med hur arbetet bedrivs i praktiken.

Genomfört stickprov visar att det finns brister i dokumentationen för upphandlingar både över och under direktupphandlingsgränsen. Sammantaget bedömer vi att det finns en tydlig struktur och ansvarsfördelning i de fall Upphandlingsbyrån och verksamheterna genomför upphandlingar tillsammans, men att det finns flera fall där leverantörer fakturerar kommunen utan avtal samt att direktupphandlingar inte dokumenteras på ett tillräckligt sätt.

Vid tidpunkten för granskningen saknas praktisk möjlighet att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt följa upp omfattningen av otillåtna direktupphandlingar, felaktiga avrop och olika verksamheters köpmönster. Vi noterar att flera relevanta åtgärder pågår eller planeras inom kommunen för att stärka den interna kontrollen avseende inköp och upphandling. Under 2022 införs bland annat ett verktyg som möjliggör uppföljning och spendanalys. En central aspekt för att verktyget ska utgöra avsett stöd är att relativt fullständiga data matas in, vilket bland annat kräver en mer samlad bild av kommunens avtal. Vidare ska utbildning genomföras för samtliga som ska ha beställarbehörighet. Vi bedömer att dessa insatser bör prioriteras för att tillse en tillräcklig intern kontroll framgent.

Utifrån granskningens slutsatser lämnar vi rekommendationer enligt nedan.

Kommunstyrelsen:

- ▶ Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- ▶ Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- ▶ Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation
- ▶ Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Kommunstyrelsen och samtliga nämnder:

- ▶ Säkerställ rutiner för att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens styrdokument.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Offentlig verksamhet lyder under lagen om offentlig upphandling (LOU) (2016:1145), som reglerar inköp och upphandlingar. Därutöver har kommunstyrelsen och nämnder att följa kommunfullmäktiges policy för upphandling och inköp. Upphandlingsprocessen i kommunen ska utöver att vara anpassad till lagarnas krav och regleringar samt interna styrdokument också utformas för att vara optimal och effektiv.

Upphandlingsmyndigheten delar in upphandlingsprocessen i tre faser; förberedelse, genomförande av upphandlingen och realisering av avtalet. Alla tre faser är viktiga och samspelar genom att det som sker i en fas påverkar vad som är möjligt i nästa fas. En tydlig och väl fungerade upphandlingsprocess är en grund för att säkerställa såväl bra service till kommuninvånarna som goda förutsättningar för leverantörer.

Umeå kommuns policy för inköp och upphandling delar upp begreppen inköp och upphandling. Inköp avser avrop och beställningar på upphandlade ramavtal medan upphandling avser upphandlingar enligt LOU. Kommunens avtalstrohet (eller köptrohet), det vill säga den grad som kommunen gör inköp från de ramavtal som den har upphandlat, ger en god indikation på hur väl kommunen säkerställer att ingångna avtal hålls. En bristande avtalstrohet ökar risken för att kommunen drabbas av civilrättsliga skadeståndsanspråk från de leverantörer som har avtal med kommunen, men som inte anlitas. Det är också väsentligt att avtalens innehåll är utformat på ett sätt som ger verksamheterna goda förutsättningar att använda de upphandlade leverantörerna. Vidare har revisionen i samband med andra granskningar noterat att Umeå kommun inte har haft en avtalsdatabas som grund för en ändamålsenlig administration och hantering av ingångna avtal.

Revisorerna har utifrån ovanstående samt sin risk- och väsentlighetsanalys 2022 beslutat att genomföra en granskning av kommunens upphandlingsprocess.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden har säkerställt en ändamålsenlig upphandlings- och inköpsprocess utifrån gällande lagar och föreskrifter samt kommunens policies och riktlinjer inom området.

Granskningen utgår från följande frågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt uppdaterade och ändamålsenliga styrdokument inom upphandlings- och inköpsområdet?
- ▶ Följer kommunstyrelsen och tekniska nämnden lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende inköp och upphandlingar?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?
- ▶ Har kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom inköps- och upphandlingsområdet?

1.3. Ansvariga nämnder och avgränsningar

Granskningen avser i huvudsak kommunstyrelsen och tekniska nämnden. Andra nämnders verksamheter inkluderas utifrån kravställande och beställarrollen.

Granskningen av upphandlingsprocessen är avgränsad till att i huvudsak omfatta processens två första steg; förberedelse och genomförande av upphandlingen. Revisionen genomför en separat fördjupad granskning avseende avtalshantering, varpå detta område inte behandlas i denna rapport.

1.4. Genomförande

Granskningen har omfattat dokumentanalys och intervjuer med ansvariga tjänstepersoner. Dokumentanalysen innefattar bland annat planer, strategier och rutiner kopplat till inköps- och upphandlingsprocessen. Vidare har ett stickprov genomförts utifrån leverantörsreskontra, där ett riskbaserat urval av leverantörer gjorts. Både stickprov avseende direktupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen har granskats inom ramen för stickprovet, som redovisas i sin helhet under avsnitt 2.6. Stickprovet omfattar 30 leverantörer som fakturerat kommunen under perioden januari 2021 - april 2022.

Vidare har en enkät skickats till ett urval av tjänstepersoner i kommunen som har beställarbehörighet, för att belysa inköpsprocessen utifrån beställarens perspektiv. Enkäten har skickats till 200 av totalt ca. 2500 funktioner med beställarbehörighet. Urvalet har varit slumpmässigt, men en viss justering för att säkerställa representation från samtliga verksamhetsområden. Enkätresultaten presenteras löpande i rapporten, med start i avsnitt 2.4.

Svarsfrekvensen uppgår till 54 %, vilket motsvarar totalt 108 svarande. Antalet svarande per fråga varierar mellan 107 och 108. Översikt över ställda frågor ses i bilaga 2.

1.5. Revisionskriterier

Revisionskriterierna är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar. I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

1.5.1. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Av lagen om offentlig upphandling framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 615 312 kr (2021) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling anges att värdet av ett avtal ska inkludera det maximala belopp som kan komma att betalas under avtalstiden, inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler. Man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

Från den 1 februari 2022 gäller vissa ändringar i LOU. Direktupphandling får enligt de nya reglerna användas i samma situationer som förut, med ett viktigt undantag och ett viktigt tillägg:

- ▶ Regleringen kring så kallade välfärdstjänster har tagits bort.

- ▶ Det har införts en ny möjlighet till direktupphandling i samband med att en upphandling, eller ett avtals giltighet, har blivit överprövad.

Direktupphandling är alltså, precis som förut, möjlig vid direktupphandling till lågt värde, i vissa särskilda situationer (i samma situationer som en upphandlande organisation får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering) och om det finns synnerliga skäl. Den nya beloppsgränsen innebär att direktupphandling får genomföras om avtalets sammanlagda värde understiger 700 000 kronor.

1.5.2. Kommunallagen (2017:725)

Av kommunallagens 6 kap. 6 § framgår att nämnden ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

1.5.3. Umeå kommuns inköps- och upphandlingspolicy

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer beslutades av fullmäktige 2016. Policyn omfattar Umeå kommuns samtliga verksamheter och de bolag och föreningar där Umeå kommun utser en majoritet av styrelsen eller motsvarande. Policyn omfattar åtta punkter och de tillhörande riktlinjerna förtydligar innebörd och krav för fyra av punkterna (1-4). Nedan beskriver vi policyns åtta punkter. Kraven som finns i riktlinjerna återges i tillämpliga fall tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

1. All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse
2. De upphandlade ramavtalen ska användas
3. Upphandling ska bedrivas affärsmässigt och så att förtroende för kommunen som offentlig myndighet och avtalspart upprätthålls
4. För att främja hållbarhetsperspektiv vid upphandling och inköp ska ekonomisk, social och ekologisk hänsyn vara ledande
5. Vid upphandling ska möjligheterna för små och medelstora företag att delta beaktas
6. Upphandlade avtal och leverantörer ska följas upp
7. Det kommungemensamma e-handelssystemet ska användas där det är möjligt
8. Kommunstyrelsens arbetsutskott samt respektive bolagsstyrelse ansvarar för att policy, regler och riktlinjer följs

1.5.4. COSO- ramverkets fem komponenter¹

▶ Kontrollmiljö

Kontrollmiljön är grunden för alla andra komponenter för intern styrning och kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer inom kontrollmiljön innefattar integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil,

¹ Internal Control - an Integrated Framework. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

fördelning av ansvar och befogenheter samt den uppmärksamhet och vägledning som styrelsen/nämnden ger.

▶ **Riskbedömningar**

Varje organisation möter många olika risker av internt och externt ursprung som måste värderas. Riskbedömningen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att uppnå mål och utgör basen för att bestämma hur riskerna ska hanteras.

▶ **Kontroller**

Kontroller är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

▶ **Kommunikation och information**

Effektiv kommunikation måste förekomma för en god intern kontroll och flöda nedåt, uppåt och över hela organisationen. All personal måste få ett klart budskap från den högsta ledningen att ansvaret för intern styrning och kontroll måste tas på allvar. De anställda måste förstå sin egen roll samt hur enskilda aktiviteter påverkar andras arbete. De måste ha en kanal för att kommunicera betydelsefull information uppåt.

▶ **Utvärdering och uppföljning**

Interna styr- och kontrollsysteem behöver övervakas, följas upp och utvärderas. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av dessa. Uppföljningen genomförs för att säkerställa att de kontroller som designats för att möta risker verkligen utförs och fungerar som tänkt.

2. Granskningsresultat

2.1. Förklaring av nyckelbegrepp

I granskningen förekommer ett antal begrepp inom upphandlingsområdet. Nedan följer en kort förklaring av ett urval av begreppen:

- ▶ **Ramavtal:** Ett avtal som fastställer villkor för en vara eller tjänst från vilket kommunen kan göra löpande inköp istället för att genomföra en ny upphandling varje gång behovet uppstår.
- ▶ **Avrop:** Ett inköp från ett ramavtal.
- ▶ **Direktupphandling:** En upphandling som inte har några formkrav på genomförandet. Det finns exempelvis inga krav på annonsering eller anbud i ett visst format. Det vanligaste skälet till att använda upphandling är att det som ska köpas har ett värde som understiger direktupphandlingsgränsen enligt LOU.

2.2. Allmänt om upphandling i Umeå kommun

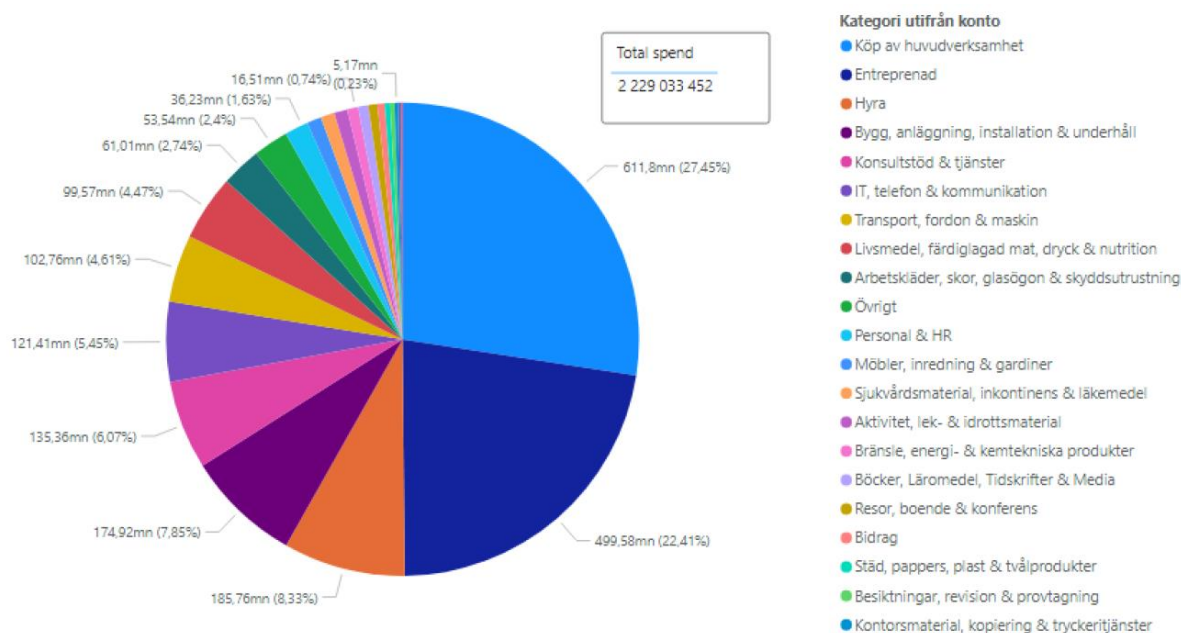
Umeå kommun upphandlar primärt enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Konkurrensutsättning enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) sker främst inom hemtjänst, vilket är äldrenämndens verksamhetsområde. År 2020 uppgick kommunens inköp, eller *spend*², av varor, tjänster och entreprenader till ett belopp på 2,23 miljarder kronor. År 2020 präglades i stor utsträckning av Coronapandemin, varför spenden var något lägre än ett normalår. År 2019 spenden uppgick till 2,67 miljarder kronor³.

År 2019 gav fullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att sammanställa nämndernas upphandlingsbehov för perioden 2021-2022. Sammanställningen visade att det för perioden finns ett, tidigare okänt, upphandlingsbehov av både objektspecifika upphandlingar och ramavtalsupphandlingar motsvarande 1,96 miljarder kronor. Till detta kommer redan kända upphandlingsbehov i form av ramavtal gällande varor och tjänster. Analysen visade att behovet är störst inom tekniska nämndens verksamheter (1,15 miljarder kronor) och kommunstyrelsens verksamheter (700 miljoner kronor).

Enligt fullmäktiges uppdrag skulle också kommunstyrelsen analysera kommunens köpbeteende. För att fullgöra uppdraget skapades ett verktyg för så kallad spendanalys.

² Spend är ett begrepp som används inom inköpsverksamhet. Inköpsspend kan alltid kopplas till någon form av köpeavtal. Som regel finner man någon form av faktura för denna spend (undantaget kontantutlägg).

³ I spend ingår *påverkbara* inköp, vilket innebär att bidrag, personalkostnader, skatter och liknande är exkluderat.



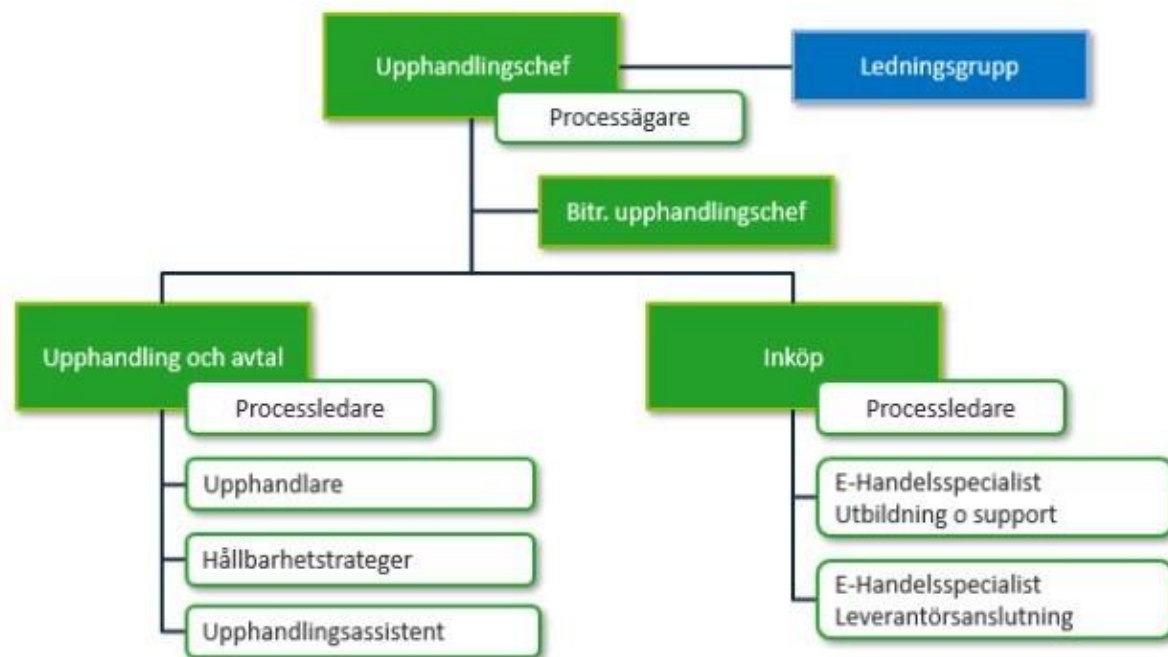
Figur 1: Spend per inköpskategori. Källa: Upphandlingsbyrån 2021.

Av figur 1 framgår att kommunens spend år 2020 var störst inom kategorierna *köp av huvudverksamhet* och *entreprenad*, som utgör hälften av det totala beloppet. Tekniska nämnden upphandlar för störst belopp, knappt 1 miljard kronor, vilket främst följer av att byggentreprenader upphandlas av nämnden. Individ- och familjenämnden och äldrenämnden hade en spend på 450 respektive 260 miljoner år 2020. Totalt har omkring 3600 leverantörer fakturerat Umeå kommun för områden som räknas in i kommunens Spend.

2.2.1. Upphandlingsbyrån

Upphandlingsbyrån ligger organisatoriskt inom stadsledningsförvaltningen och ekonomienheten. Byrån finansieras inom ramen för ekonomienhetens budget och den service som ges till kommunens förvaltningar sker inte mot interndebering. Kommunens bolag betalar en abonnemangavgift för ramavtalsupphandlingar och debiteras per timme för objektspecifika upphandlingar.

Vi har tagit del av Upphandlingsbyråns interna rutiner för ansvarsfördelning och verksamhetsstyrning. Upphandlingsbyråns organisationsstruktur illustreras enligt:



Figur 2: Organisationsskiss Upphandlingsbyrån. Källa: Upphandlingsbyrån Umeå kommun.

Upphandlingschef sitter med i ledningsgruppen för ekonomienheten, men inte i stadsdirektörens forum, som är kommunens övergripande ledningsgrupp. Intervjuade uppger att ett anskaffningsråd nyligen upprättats, vars funktion bland annat ska vara att samordna strategiska och operativa frågor och att diskutera hur kommunen ska utveckla kontrollen över delar av inköps- och upphandlingsprocessen. I anskaffningsrådet deltar upphandlingschef och processledare för upphandling, avtal och inköp från Upphandlingsbyrån tillsammans med representanter på olika nivåer från samtliga förvaltningar i kommunen. Denna funktion benämndes tidigare inköpsråd, vilket syns i vissa äldre styrdokument. Anskaffningsrådet har precis startats upp när granskningen genomförs.

2.2.2. Det saknas en heltäckande avtalsdatabas

Upphandlingar i kommunen annonseras i upphandlingssystemet e-Avrop, som även fungerar som kommunens avtalsdatabas. Denna är inte komplett vid tidpunkten för granskningen. I databasen ingår samtliga upphandlade avtal, exklusive direktupphandlade avtal och byggentreprenadavtal. Direktupphandlade avtal sparas på olika sätt inom respektive förvaltning, exempelvis i ett diarium eller i SharePoint. Enligt intervjuade läggs byggentreprenadavtal inte in i den kommungemensamma avtalsdatabasen eftersom avtalen löper över kort tid och att värdet att lägga upp avtalet i en gemensam databas därmed antas vara lågt. Flera intervjuade lyfter dock att en databas med samtliga avtal hade ökat möjligheten för kontroll. Det pågår en implementering av en kommungemensam avtalsdatabas kopplat till direktupphandlingar.

Sammanfattningsvis saknas det vid tidpunkten för granskningen en samlad bild rörande kommunens avtal. Avsaknaden av avtalsdatabas försvårar möjligheten för centrala kontroller vilket är en brist när det kommer till intern kontroll, se vår bedömning i avsnitt 2.6.3.

Kommunen använder e-handelssystemet Visma Proceedo för inköp. I systemet finns majoriteten av kommunens ramavtalsupphandlade produkter och vissa tjänster inlagda. Intervjuade uppger att det pågår ett arbete med att inkludera fler tjänster i e-

handelssystemet. Av kommunens egen uppföljning framgår att 48 procent av samtliga inköp genomförs utanför e-handelssystemet, vilket innebär en risk för inköp utanför upphandlat avtal. Enligt intervjuade är det främst inköp av tjänster och inköp kopplat till entreprenader som genomförs utanför systemet.

2.3. Styrdokument rörande upphandling ska revideras

I kommunens inköps- och upphandlingspolicy framgår att kommunkoncernen köper varor, tjänster och entreprenader för mycket stora belopp årligen. Det beskrivs därför vara av stor betydelse för kommunens ekonomi hur inköp och upphandling hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor. Vidare framgår att upphandlingar inom kommunen ska präglas av effektivitet, kompetens och samordning, där målet är en god totalekonomi för kommunen.

Kommunstyrelsen beslutade i maj år 2011 om fyra styrdokument avseende inköp och upphandling i Umeå kommun:

- ▶ Regler för inköp och upphandling
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Ansvar- och rollfördelning vid upphandling
- ▶ Delegationsordning för upphandlingsärenden

Kommunstyrelsens styrdokument ansågs gälla först om kommunfullmäktige beslutade om en ny inköps- och upphandlingspolicy, vilket skedde i maj 2011. I slutet av år 2016 beslutade fullmäktige om en ny inköps- och upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer, men kommunstyrelsens styrdokument har inte reviderats sedan 2011. Enligt intervjuade anses styrdokumenterna från 2011 fortfarande vara aktuella och tillämpas inom upphandlingsområdet. I fullmäktiges budget för år 2023 ges kommunstyrelsen i uppdrag att revidera upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer.

Regler för inköp och upphandling beskriver bland annat ansvarsfördelningen inom kommunen samt sociala och miljömässiga krav och regler. Av *riktlinjer för direktupphandling* framgår principer och tillvägagångssätt för direktupphandling. Styrdokumentet *ansvar- och rollfördelning vid upphandlingsärenden* beskriver ansvaret hos kommunstyrelsens arbetsutskott, verksamhetsområdeschefer, beställare/avropare och Upphandlingsbyrån.

Enligt intervjuade är begreppet verksamhetsområdeschef en kvarleva från tidigare organisationsmodell och kan översättas till det nuvarande begreppet förvaltningschef. Kommunstyrelsens arbetsutskott är också en kvarleva från tidigare organisation och kan översättas till kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott (KSNAU). Härefter används begreppen förvaltningschef och KSNAU.

Vi noterar att beloppsgränser skiljer sig åt mellan olika styrdokument, exempelvis avseende direktupphandlingar enligt det övergripande styrdokumentet *delegation vid upphandlingsärenden* och kommunstyrelsens egen delegationsordning⁴. Vi noterar också att nämndernas delegationsordningar inte ligger i linje med kommunstyrelsens delegationsordning. Som exempel har kulturdirektör och fritidsdirektör delegation att upphandla varor till ett värde av 100 000 kronor, vilket överstiger värdet för varor enligt

⁴ Enligt det övergripande styrdokumentet får förvaltningschefer upphandla varor till 50 000 kronor och tjänster till 287 000 kronor, medan de enligt kommunstyrelsens delegationsordning får upphandla varor till 50 000 kronor och tjänster till 300 000 kronor.

kommunstyrelsens delegationsordning. Utbildningsdirektör, socialdirektör och äldreomsorgsdirektör har delegation att "teckna avtal med ekonomiskt innehåll" utan beloppsbegränsning.

Utöver ovanstående har vi tagit del av en riktlinje för inköps-/handkassekort⁵. Riktlinjen beslutades av stadsdirektörens forum, och reviderades senast i februari 2021. Enligt riktlinjen ska köp endast göras i undantagsfall. Vidare framgår att fakturering sker direkt till kommunen för inköpskort, och inte till individen som innehar kortet. Inköp ska alltid kunna styrkas med originalkvitto. Det är medlemmar i stadsdirektörens forum som fattar beslut om att bevilja ett kort samt att sätta en beloppsgräns på varje individuellt kort. Vid tidpunkten för granskningen finns 76 inköpskort och 63 handkassekort i kommunen.

2.3.1. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte har säkerställt uppdaterade och ändamålsenliga styrdokument inom inköps- och upphandlingsområdet. Vår bedömning grundar sig i att styrdokumenterna inte har reviderats sedan fullmäktiges beslut om inköps- och upphandlingspolicy 2016, och att flertalet begrepp och beloppsgränser inte längre är aktuella inom organisationen. Vidare noterar vi att styrdokumentens skrivningar inte överensstämmer med hur det praktiska arbetet bedrivs. Vi bedömer därför att deras styrande effekt är begränsad. Vi ser positivt på att en översyn av styrdokumenterna är planerad.

Vidare är det en brist att beloppen i kommunstyrelsens delegationsordning inte stämmer överens med övriga nämnders delegationsordningar. Detta bör åtgärdas skyndsamt.

⁵ Ett inköpskort är ett kreditkort där inköpen faktureras kommunen månatligen. Ett handkassekort är ett opersonligt kort som laddas med pengar. Kortet är främst till för verksamheter som jobbar med brukare. Enhetschef är ansvarig för kortet.

2.4. Roll- och ansvarsfördelning behöver tydliggöras

2.4.1. Otydlig övergripande roll- och ansvarsfördelning

Roll- och ansvarsfördelning rörande inköp och upphandling framgår av olika styrdokument. Förutom de nämnda i avsnitt 2.2 finns information om ansvar i reglementen och arbetsordningar. Överlag kan vi konstatera att det finns en otydlighet gällande roll- och ansvarsfördelningen, då de styrande dokumenten ger delvis olika bilder.

Kommunfullmäktige har i styrdokument klargjort följande:

- ▶ **Reglemente för Umeå kommuns styrelse och nämnder:** Kommunstyrelsen ansvarar för att verkställa kommunens upphandling av varor och tjänster. Valnämnden ansvarar över upphandling av de tjänster som kan behövas för fullgörande av valnämndens skyldigheter i samband med val.
- ▶ **Reglemente för Umeåregionens gemensamma nämnd gällande drift och hantering av personaladministrativa system:** Den gemensamma nämnden har bland annat ansvar att upphandla personaladministrativa system.
- ▶ **Inköps- och upphandlingspolicy:** KSNAU ansvarar för att policyn, regler och riktlinjer följs inom upphandlingsområdet.

Samtliga nämnder och styrelser ansvarar enligt policyn för att:

- Personal som handlägger inköps- och upphandlingsärenden har nödvändig kunskap om gällande lagstiftning, policys och regler
- Verksamheterna medverkar i och verkar för samordnad upphandling
- Verksamheterna utser kontaktpersoner som ansvarar för informationsutbyte mellan verksamheten och upphandlingsbyrån
- Verksamheterna använder de gemensamma ramavtalen
- Aktivt bidra till uppföljning och utvärdering av ingångna avtal. I detta ingår även uppföljning och utvärdering av sociala och etiska krav, samt ställda hållbarhets- och miljökrav.

Av kommunstyrelsens styrdokument framgår bland annat följande, vad gäller roller och ansvar:

- ▶ **Arbetsordningar för kommunstyrelsens utskott:** KSNAU ansvarar för beslut i upphandlingsärenden.
- ▶ **Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun:** KSNAU ansvarar för att fastställa regler och riktlinjer för inköp och upphandling och för tillämpning av dessa.
- ▶ **Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun:** KSNAU ansvarar för att godkänna förfrågningsunderlag och fatta tilldelningsbeslut över tröskelvärdet.

Kommunstyrelsen delegerar via sina styrdokument, precis som fullmäktige i sin policy, ansvar till KSNAU. Därutöver beskriver kommunstyrelsen KSNAU:s ansvar på ett varierande sätt. Ansvaret varierar från beslut i upphandlingsärenden till ett mer övergripande ansvar, innefattande beslut om regler, riktlinjer och tillämpning av dessa. Därutöver noterar vi att nämnderna inte har något utpekade ansvar avseende upphandling enligt styrdokumentet. Ansvar åligger däremot förvaltningarna:

- ▶ **Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun:** Varje förvaltningschef har ansvar att inköps- och upphandlingspolicyn och dessa regler och riktlinjer tillämpas inom sin verksamhet. Direktupphandlingar enligt kommunens delegation handläggs av respektive verksamhet i enlighet med inköps- och upphandlingspolicyn.
- ▶ **Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun:** Verksamheterna ansvarar för att kommunens inköps- och upphandlingspolicy efterlevs inom det egna verksamhetsområdet. I detta styrdokument framgår inte att förvaltningschef har något ansvar kopplat till direktupphandling. Här åligger ansvar istället ansvarig beställare.⁶

Upphandlingsbyråns ansvar enligt ovan nämnda styrdokument är som följer:

- ▶ **Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun:** Upphandlingsbyrån handlägger kommunens upphandlingar såvida inte någon av dessa delegerats till annan enhet. I byråns uppgift ingår även att följa utvecklingen, informera och utbilda inom inköps- och upphandlingsområdet samt att tolka och tillämpa lagen om offentlig upphandling.
- ▶ **Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun:** Upphandlingsbyrån initierar och upphandlar ramavtal och bedömer när avvikelser från dessa kan godkännas. Byrån stödjer och genomför i förekommande fall objektsspecifika upphandlingar tillsammans med verksamheter och bolag.

Vid intervjuer framgår att ansvars- och rollfördelningen i praktiken inte ligger i linje med vad som framgår av styrdokumentet. På politisk nivå beslutar KSNAU om förfrågningsunderlag och tilldelning över tröskelvärden i majoriteten av alla upphandlingsärenden, förutom *byggentreprenadupphandlingar* där tekniska nämnden fattar beslut och *direktupphandlingar* där respektive nämnd, eller förvaltning enligt delegation, fattar beslut.

Vi noterar att äldrenämnden och individ- och familjenämnden informeras om förfrågningsunderlag och innan besluten fattas av KSNAU. Vi kan via protokoll inte se att andra nämnder bereds den möjligheten.

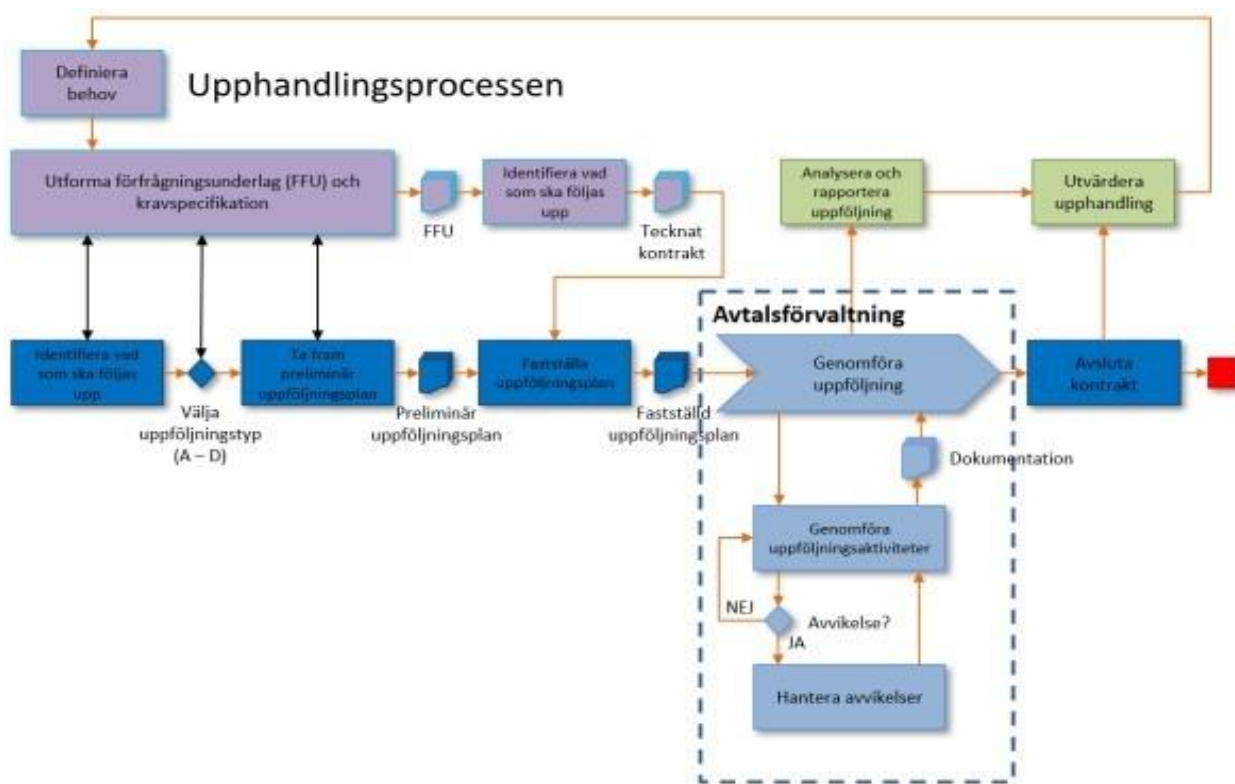
2.4.1.1 Nya reglementen tydliggör vilka som ansvarar för upphandlingar

I juni 2022 antog fullmäktige reviderade reglementen för kommunens styrelse och nämnder. Dessa börjar gälla från och med december 2022 och har därför inte varit aktuella inom ramen för denna granskning. Vi noterar dock att kommunstyrelsen enligt det reviderade reglementet är ansvariga för upphandling, till skillnad från att ansvara för att verkställa upphandlingsärenden som framgår av det nuvarande reglementet. I nuvarande reglemente har tekniska nämnden inget ansvar kopplat till upphandlingar. I det reviderade reglementet framgår att nämnden, på delegation från kommunfullmäktige, ska besluta om förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och avtal avseende kommunens bygg-, anläggnings- och installationsentreprenader med tillhörande drifts- och underhållsentreprenader.

⁶ Det sistnämnda tolkar vi som en begreppsförvirring, då beställarfunktionerna endast ska köpa in från befintliga avtal, medan direktupphandling kan ske på olika nivåer i organisationen.

2.4.2. Det finns en etablerad process för annonserade upphandlingar, men otydlighet avseende direktupphandlingar

Enligt erhållen dokumentation från Upphandlingsbyrån kan upphandlingsprocessen i kommunen illustreras på följande sätt:



Figur 3: Upphandlingsprocessen. Källa: Upphandlingsbyrån Umeå kommun.

Vi har tagit del av en rutin som i detalj beskriver upphandlingsprocessens delar och vem som är ansvarig för respektive del. Rutinen är framtagen av Upphandlingsbyrån.

Processen för *objektsspecifika upphandlingar* inleds med att verksamheterna identifierar ett behov som behöver upphandlas och skickar därefter ett skriftligt uppdrag till Upphandlingsbyrån. *Ramavtalsupphandlingar* initieras i regel av Upphandlingsbyrån, eller om byrån efter en beställning bedömer att omfattningen av en objektsspecifik upphandling är sådan att en ramavtalsupphandling är aktuell. Procentuellt bedömer intervjuade att omkring 60 procent av ett års upphandlingar är planerade medan resterande 40 procent är beställningar som Upphandlingsbyrån får löpande under året. Vid högt tryck prioriterar Upphandlingsbyrån själva hur tiden ska fördelas, där verksamhetskritiska upphandlingar prioriteras först. Det finns ingen dokumenterad årlig upphandlingsplan eller motsvarande, varken på kommunövergripande nivå eller nämndsnivå.

När ett behov inkommer tar upphandlare på byrån kontakt med utsedd kontaktperson på den specifika förvaltningen, varefter en upphandlingsgrupp sätts samman. Denna består av utsedd upphandlare och representanter från förvaltningen. Gruppen ansvarar för att tillsammans arbeta fram kravspecifikation och förfrågningsunderlag och utvärderar tillsammans de inkomna anbuden. Enligt intervjuade ansvarar Upphandlingsbyrån för att processen följer kraven enligt LOU och att säkerställa att kraven är förenliga med lagar och kommuninterna riktlinjer. Representanterna från förvaltningen besitter kompetens om det specifika behovet. Totalt finns vid tidpunkten för granskningen 24 utsedda kontaktpersoner på förvaltningsnivå, där utbildningsförvaltningen (med sju kontaktpersoner) har flest.

Det finns inom kommunen ingen bestämd process för hur *direktupphandlingar* ska hanteras. Vid intervjuer med företrädare från kommunens förvaltningar framkommer att hanteringen varierar. Vissa förvaltningar använder Upphandlingsbyrån som stöd i stor utsträckning oavsett upphandlingens belopp, medan andra använder Upphandlingsbyrån endast om beloppet för direktupphandlingen överstiger beloppen som framgår av kommunstyrelsens delegationsordning. Som tidigare nämnts råder dock oklarhet vilka belopp som gäller här, se avsnitt 2.2. Vidare noterar vi att begreppet direktupphandling bland intervjuade förknippas med inköp (dvs. avrop från befintliga avtal) trots att det är olika regelverk.

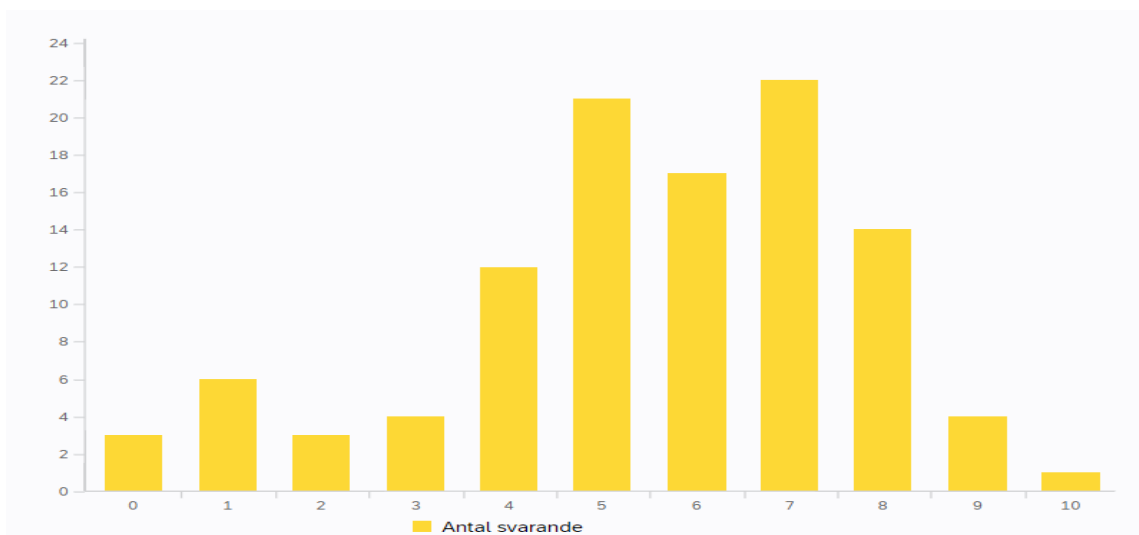
2.4.3. Kommunens e-handelssystem har relativt låg täckningsgrad avseende volymen av inköp

Inköpsprocessen (avropsbeställningar från befintliga avtal) kan översiktligt beskrivas genom att ett behov skickas till en av de omkring 2500 individerna med beställarbehörighet i kommunen, varefter beställaren gör en beställning i kommunens e-handelssystem. Tjänstepersonerna med beställarbehörighet är spridda över förvaltningarna efter behov. Beställningen går till en attestant och därefter till leverantören. Om produkten/tjänsten inte finns inlagd i e-handelssystemet ska beställare först söka i avtalsdatabasen i e-Avrop för att se om det finns ett tidigare upphandlat avtal. Om det inte finns något avtal i e-Avrop ska Upphandlingsbyrån kontaktas.

Som tidigare beskrivet sker en relativt låg andel av kommunens inköpsvolym via e-handelssystemet. En av de ställda frågorna i den enkät som skickades ut till ett urval av beställare var hur ofta det förekommer att produkten/tjänsten som ska beställas inte finns tillgänglig i e-handelssystemet. Svaren ligger i samma linje, då 63 % av de svarande uppger att produkten/tjänsten *ibland/ofta/väldigt ofta* saknas i systemet.

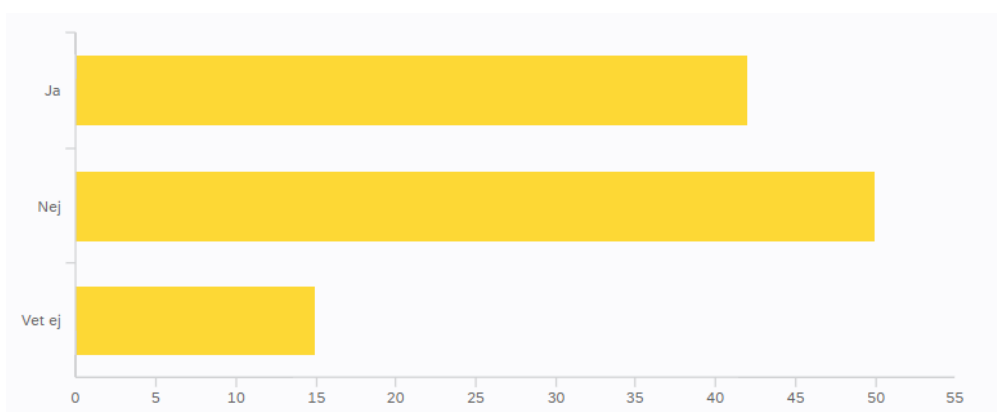
Funktionerna med behörighet att beställa sitter på olika nivåer i organisationen. Enligt uppgift finns avsikt att minska antalet funktioner med beställarbehörighet framgent. I den utskickade enkäten ställdes en fråga om hur många beställningar de svarande uppskattningsvis gör per månad. Ca 74 % av de svarande uppger att de gör mellan 1 och 10 beställning per månad, 24 % uppger att de gör 10-50 beställningar per månad och endast 2 % svarar att de gör fler än 50 beställningar. Detta tyder på att många personer gör få beställningar i organisationen, snarare än att färre personer är specialiserade på att göra många typer av beställningar.

En ytterligare fråga som ställdes i enkäten var hur användarvänligt svarande anser att e-handelssystemet är avseende beställningar. På en skala från 0-10 var medelvärdet 5,52. Av svarsfördelningen kan vi också se att en majoritet av svarande angav värden från 4-8. Svaren redovisas nedan.



Figur 1: Svarsfördelning på frågan "Hur användarvänligt tycker du att kommunens e-handelssystem är avseende beställningar?" (Skala 0-10)

Ytterligare en fråga som ställdes var huruvida det är tydligt hur man som beställare ska gå vidare, om en produkt/tjänst inte finns att beställa i e-handelssystemet. Av de svarande uppger 39 % att det är tydligt hur man ska gå vidare, medan 47 % uppger att det inte är tydligt. Svaren redovisas nedan.



Figur 2: Svarsfördelning på frågan "Om en produkt/tjänst inte finns att beställa i e-handelssystemet, upplever du det tydligt hur du då ska gå vidare?"

2.4.4. Bedömning

Vi bedömer att roll- och ansvarsfördelningen rörande upphandlingar är genomgående otydlig. Vi grundar vår bedömning på att den övergripande roll- och ansvarsfördelningen dels beskrivs på ett inkonsekvent sätt i styrdokument, dels att dokumentens skrivningar inte ligger i linje med hur det ser ut i praktiken.

Vi ställer oss frågande till att i princip enbart KSNAU utpekas i styrande dokument avseende ansvar för upphandlingsfrågor. Ett utskott kan fatta beslut om frågor, men det föranleder inte att ansvaret för frågorna delegeras. Vi menar att kommunstyrelsens övergripande ansvar för upphandling och inköp bör tydliggöras. Vi ställer oss också frågande till att förvaltningarna, i stället för nämnderna, utpekas som ansvariga över väsentliga delar av upphandlingsprocessen i granskade styrdokument. Detta blir särskilt tydligt rörande tekniska nämndens ansvar för upphandlingar. Detta ansvar beskrivs varken i nämndens reglemente eller kommunens styrdokument avseende upphandling och inköp. Detta bedömer vi vara anmärkningsvärt då nämnden upphandlar självständigt för väsentliga belopp.

Kommunen bör prioritera att se över hur ansvar och delegation rörande upphandlingsfrågor beskrivs i övergripande styrdokument, samt säkerställa att riktlinjer och delegationsordningar är stringenta.

Upphandlingsbyrån deltar inte i kommunens övergripande strategiska forum, förutom i den ekonomiska ledningsgruppen. Vi bedömer, mot bakgrund av de strategiska överväganden som framgår av inköps- och upphandlingspolicyn, att detta medför en risk för att inköp- och upphandlingsområdet inte får en tillräcklig strategisk tyngd. Vidare finns risk för att det kommunövergripande perspektivet rörande upphandlingsfrågorna inte får genomslag.

Vi bedömer att det överlag finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende inköp. Vi bedömer dock i likhet med kommunen att antalet beställare i kommunen med fördel kan ses över utifrån behov.

2.5. Upphandlingsbyrån har stärkt kompetensen

Inom Upphandlingsbyrån finns totalt elva upphandlare, som antingen är utbildade på universitet eller på yrkeshögskola. Från och med hösten 2022 kommer antalet upphandlare uppgå till 12 personer, då en individ med juristkompetens nyligen anställts. Utöver upphandlarna finns upphandlingschef, biträdande upphandlingschef samt processledare, upphandlingsassistent och e-handelsspecialist.

Upphandlingsbyrån har nyligen anställt två hållbarhetsstrateger, en med inriktning mot sociala frågor och en med inriktning mot miljöfrågor. Företrädare för Upphandlingsbyrån uppger att detta tidigare varit saknats och att strategerna både kommer vara behjälpliga vad gäller att ställa adekvata hållbarhetskrav i upphandlingskrav och att understödja i avtalsuppföljningen. Intervjuade bedömer att majoriteten av upphandlarna kan klassas som juniora i sammanhanget, vilket följer av en relativt hög personalomsättning under de senare åren. Enligt intervjuade saknas en funktion med controllerkompetens, framför allt för att arbeta med avtalsuppföljning.

2.5.1. Ny utbildning på plats som ska stärka kompetensen hos beställarna

Vid tidpunkten för granskningen sker utbildningen till beställare decentraliserat av lokal inköps- och fakturasupport som finns inom kommunens förvaltningar. Denna supportfunktion får information om nya beställare och ger dessa utbildning om inköp vid behov. Enligt intervjuade upplevde Upphandlingsbyrån innan Coronapandemin att det fanns ett behov av kunskapshöjande insatser inom inköpsområdet och att det vore bra om det skedde centraliserat. Mot den bakgrunden tog Upphandlingsbyrån fram en utbildning och började genomföra utbildningspass, vilket dock pausades på grund av hemmaarbete till följd av restriktionerna.

Under Coronapandemin tog Upphandlingsbyrån istället fram en digital utbildning med kunskapstest som samtliga beställare ska genomgå. Vid tidpunkten för granskningen planerar Upphandlingsbyrån hur de ska sprida utbildningen. Innehållet i den två timmar långa utbildningen varierar beroende på om mottagaren klassas som beställare, granskare, attestant eller som övrigt anställd. Utbildningen för beställare innehåller bland annat information om:

- ▶ Upphandlingsbyråns roll och uppdrag
- ▶ Lagen om offentlig upphandling och andra principer och begrepp som köptrohet, tröskelvärden, direktupphandling och roll- och ansvarsfördelning inom inköpsområdet

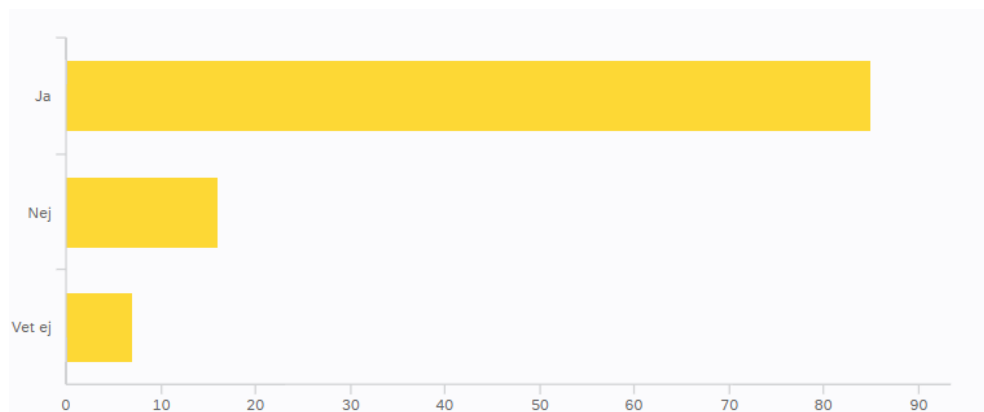
► Hur beställningar genomförs i kommunens e-handelssystem

Att genomgå utbildningen kommer framgent att vara ett krav för att få beställarbehörighet i kommunen. För att bli godkänd krävs att alla avsnitt i utbildningen avslutas samt ett godkänt resultat på kunskapstestet.

Det saknas vid tidpunkten för granskningen en riktad utbildning för personer som ska genomföra direktupphandlingar i kommunen. Vi noterar dock att det finns inriktningar i den planerade utbildningen för fler funktioner än beställare, och att materialet berör direktupphandlingar.

2.5.2. Upplevt stöd

En fråga som ställdes i enkäten berör om svarande upplever att de får tillräckligt stöd om de är osäkra, har frågor och/eller någonting inte fungerar som det ska. Svaren visar att en övervägande majoritet av de svarande tycker att de får tillräckligt stöd. Svarsfördelningen visas nedan.



Figur 3: Svarsfördelning på frågan "Upplever du att du får tillräckligt stöd om du är osäker, har frågor och/eller någonting inte fungerar som det ska?"

2.5.3. Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen i allt väsentligt säkerställer att det finns en tillräcklig kompetens för att genomföra annonserade upphandlingar. Granskningen visar att Upphandlingsbyråns anställda har adekvat kompetens och att byrån har utökat kompetensen utifrån identifierade behov. Av enkäten framgår att svarande beställare i hög grad upplever att de får stöd vid behov.

Stödet till verksamheterna rörande direktupphandling är inte lika tydligt definierat och går olika till inom olika förvaltningar. Vi bedömer att ansvar och stöd rörande genomförande av direktupphandlingar bör tydliggöras. Detta särskilt då direktupphandlingar genomförs på olika nivåer i kommunen, och det vid tidpunkten för granskningen saknas former för utbildning rörande detta område.

2.6. Arbetet med Intern kontroll fångar inte systematiskt risker avseende inköp och upphandling

2.6.1. Riskanalyser genomförs inte systematiskt i upphandlings- och inköpsprocessen

Vid intervjuer uppges att riskanalyser inte genomförs systematiskt i upphandlingar, men att riskbedömning ingår som en del av förberedelsefasen i verksamhetskritiska

upphandlingar. I Upphandlingsbyrås interna dokument som klargör roll- och ansvarsfördelningen framgår att upphandlare ansvarar för att genomföra affärsmässiga risk- och konsekvensbedömningar. I övrigt kan vi inte se att riskanalys ingår som ett moment i de rutiner för upphandlingsprocessen som vi erhållit.

Under intervjuer framkommer att kontroll över direktupphandlingar sker i varierad, men i allmänhet låg, utsträckning. Förvaltningarna har olika sätt att spara sina avtal, eftersom en heltäckande avtalsdatabas saknas. Ett fåtal nämnder har identifierat inköp som en risk i sina internkontrollplaner, se avsnitt 2.4.3.

I riktlinjerna för betalkort framgår att kommunen är betalningsansvarig för både inköps- och handkasskort, vilket innebär att fakturan behöver betalas oavsett om kortinnehavare inkommer med kvitton eller inte. Vi noterar också att det av riktlinjen inte framgår att information om ändamål, syfte och exempelvis deltagarförteckning ska bifogas som underlag till inköpet.

2.6.2. Risker förekommer i varierad utsträckning i internkontrollplaner

Enligt intervjuade är inte Upphandlingsbyrån delaktiga med att ta fram risker inför kommunstyrelsens risk- och väsentlighetsanalys som genomförs inom ramen för internkontrollarbetet. I kommunstyrelsens internkontrollplan för år 2022 finns dock två risker inom områdena upphandling och inköp:

- ▶ Attesthantering - risk för brister i attesthantering avseende inköp, löner och bokföringsordrar (medelhögt riskvärde)
- ▶ Avtalshantering - risk för att avtalshantering och avtalsuppföljning ej är tillfyllest (högt riskvärde)

Risken avseende attesthantering ska enligt internkontrollplanen åtgärdas genom översyn av kommunstyrelsens delegationsordning efter fastställandet av attestreglemente och tillämpningsanvisningar. Risken avseende avtalshantering ska åtgärdas genom att implementera och tillämpa ett system för avtalsförvaltning och avtalsuppföljning.

Tekniska nämndens internkontrollplan för 2022 saknar identifierade risker som direkt berör upphandlingsprocessen. Två risker berör dock processen i viss utsträckning:

- ▶ Förtroendeskada, jäv och andra oegentligheter - risk för mutor, bestickning, jäv, bisysslor, representation och gåvor (riskvärde 6 av 16)
- ▶ Fakturahantering - risk för onödiga kostnader på grund av förfallna fakturor, ineffektivt systemstöd och bristande rutiner (riskvärde 6 av 16).

Risken för förtroendeskada, jäv och andra oegentligheter ska åtgärdas genom kontinuerlig information till medarbetare och dialog på arbetsplatsträffar och ansvarig funktion är personalchef. Risken avseende fakturahantering ska åtgärdas genom vidareutbildning i ekonomiuppföljningssystemet. Ansvarig är förvaltningens ekonomichef.

Vid granskning av övriga nämnders internkontrollplaner för 2022 noterar vi följande kopplat till inköp och upphandling:

Nämnd	Risk	Åtgärd
-------	------	--------

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och för- och grundskolenämnden	Risk för att den kommungemensamma inköpsprocessen inte efterlevs med köp utanför avtal och orderlösa fakturor som följd (medelhögt riskvärde).	Åtgärdas genom att informera behovsställare om befogenheter och ansvar i inköpsprocessen. Kontroll görs halvårsvis i systemstödet Proceedo avseende orderlös faktura och köp utanför avtal. Ansvarig är ekonomichef.
IT-nämnden	Brott mot LOU (lågt riskvärde).	Åtgärdas genom att säkerställa att alla kommuner är inkluderade i de ramavtal som används vid upphandling. Ansvarig är IT-driftchef.

2.6.3. Spendanalys som framtida verktyg för kontroll

Som tidigare nämnts fick kommunstyrelsen i uppdrag av fullmäktige att analysera kommunens köpbeteende under 2019, varvid Upphandlingsbyrån arbetat med att ta fram ett verktyg för spendanalys. Genom verktyget kan Upphandlingsbyrån analysera data från kommunens ekonomisystem, upphandlingssystem och data från kreditupplysningscentralen UC. Analyserna kan bland annat vara:

- ▶ Andelen köp via kommunens e-handelssystem
- ▶ Inköp per inköpskategori och nämnd
- ▶ Inköp per leverantör, var kommunens leverantörer är baserade och leverantörernas storlek
- ▶ Prisdifferenser (skillnad mellan avtalat pris och fakturerade belopp)
- ▶ Inköpsmönster per inköpskategori och verksamhet

Enligt intervjuade saknas vissa data för att kunna göra en fullständig analys, bland annat eftersom det saknas en heltäckande avtalsdatabas. En annan utmaning är att kommunens leverantörer inte på ett systematiskt sätt inkluderar avtalsnummer i sina fakturor. Följden blir att kommunen vid tidpunkten för granskningen inte kan mäta avtalstrohet utan endast leverantörstrohet⁷. Enligt intervjuade pågår diskussioner hur kommunen ska styra leverantörer att inkludera avtalsnummer i fakturorna.

Ovan nämnda möjligheter för kontroll och uppföljning har inte börjat användas på ett systematiskt sätt när granskningen genomförs, men intervjuade konstaterar att det i framtiden är tänkt att användas som ett verktyg för kontroll. Ett exempel som nämns är att i framtiden analysera respektive nämnd och att därefter årligen presentera resultaten för nämnden och förvaltningen.

En ytterligare notering vi har gjort i vår granskning är att det funnits vissa svårigheter att få ut fullständiga data om de leverantörer som fakturerat kommunen. Denna svårighet utgör även ett hinder för kommunens egen uppföljning. Vidare har det framkommit att en andel av de fakturerade belopp som legat till grund för stickprovet inte varit föremål för "tvåhandsprincipen" avseende attestering.

⁷ Leverantörstrohet är ett grövre mått som mäter andelen inköp som sker med avtalade leverantörer. Avtalstrohet mäter inte bara om inköp görs med avtalad leverantör, utan också om inköp har gjorts från rätt avtal.

2.6.4. Bedömning

Vi bedömer att den interna kontrollen rörande inköp och upphandling inte är tillräcklig. Vår bedömning grundar sig dels i den otydlighet avseende ansvarsfördelning på politisk nivå som iakttagits, dels att det saknas systematiska kontroller för att säkerställa följsamhet till lagstiftning och kommunens riktlinjer. Vi har även noterat ett antal svårigheter i den datainsamling som legat till grund för stickprovet.

Kommunstyrelsen har identifierat två risker inom området, avtalsförvaltning och attesthantering, som i sig är väsentliga. Dessa berör dock inte upphandlingsprocessen som sådan. Granskningen visar att Upphandlingsbyrån inte är delaktiga i arbetet med att identifiera risker till kommunstyrelsens riskanalys, vilket är en brist. Det sker heller inga systematiska centrala kontroller, uppföljning eller utvärdering av upphandlingsarbetet i kommunen. En anledning till avsaknaden av centrala kontroller är att det saknas en kommungemensam avtalsdatabas som inkluderar samtliga avtal. Detta är i sig själv en risk, exempelvis för bristande avtalstrohet och att otillåtna direktupphandlingar inte upptäcks. Vi ser positivt på det nystartade arbetet med verktyget för spendanalys.

Att kommunen, i stället för kortinnehavare, är betalningsansvariga för betalkort framgår av nuvarande riktlinje på området. Detta ser vi som en brist ur internkontrollperspektiv, eftersom det finns en risk att kommunen betalar kreditkortsfakturor trots att erforderliga underlag saknas. Vi ställer oss också frågande till att det saknas krav på att inköp ska styrkas med exempelvis information om syfte och ändamål.

2.7. Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument

För att få en bild av upphandlingsprocessen i kommunen, har ett begränsat stickprov genomförts utifrån ett riskurval (dvs. upphandlingar inom verksamhetsområden med högre risk har valts ut för granskning). Risken kan avse väsentliga värden, typ av upphandling eller andra faktorer som bedömts relevanta, t.ex. organisatoriska sådana.

Totalt har 30 leverantörer som fakturerat kommunen under 2021 och 2022 granskats, varav 20 med värden som överstiger direktupphandlingsgränsen, 4 vars värde ligger nära direktupphandlingsgränsen samt 6 som understiger direktupphandlingsgränsen, men överstiger beloppet 100 000 kr och därmed kräver en adekvat dokumentation. Uppgifter avseende antal fakturor och belopp rör 2021.

För samtliga leverantörer har all tillgänglig dokumentation begärts in, i form av: anbudsförfrågan, anbud, anbudsöppningsprotokoll (endast över direktupphandlingsgränsen), ev. separat bedömningsmatris, tilldelningsbesked samt avtal. Det bör noteras att underlagen granskats översiktligt rörande innehåll.

Tabell 1: Bedömningsskala för mottaget underlag.

Bedömning	Färg
Underlag saknas eller har stora brister	RÖD
Underlag finns, men har delvis brister	GUL
Underlag finns, och är i allt väsentligt tillräckligt	GRÖN
Underlag i leverantörreskontran rör ej upphandling, och bedöms därför inte	GRÅ

Tabell 2: Resultat av stickprov, med kommentar och bedömning

Leverantör	Antal fakturor	Belopp 2021	Kommentar EY	Bedömning
A	25	26 425 063	Avser utbetalning av skolpeng. Vi noterar att namnet på bolaget enligt kommunens leverantörsregister inte stämmer överens med det faktiska bolagsnamnet, även om organisationsnumret är det samma.	GRÅ
B	16	17 618 648	Det saknas avtal med leverantören. Fakturorna avser inköp av skyddsmaterial under Coronapandemin då kommunens upphandlade leverantör inte levererade enligt plan, vilket medförde att kommunen vände sig till annan leverantör. Detta kan anses vara direktupphandling utifrån synnerliga skäl.	RÖD
C	130	11 374 750	Det saknas avtal med leverantören för de fakturerade beloppet. Ramavtal finns tecknat från och med maj 2022, men de fakturerade beloppen avser tidigare period.	RÖD
D	3868	7 359 782	Avtal och upphandlingsdokumentation finns. Avser avrop från ramavtal upphandlade av SKR:s inköpscentral Adda.	GRÖN
E	3	6 648 000	Det saknas avtal med leverantören. Fakturorna avser inköp av skyddsmaterial under Coronapandemin då kommunens upphandlade leverantör inte levererade enligt plan, vilket medförde att kommunen vände sig till annan leverantör. Detta kan anses vara direktupphandling utifrån synnerliga skäl.	RÖD
F	301	4 068 762	Avtal och upphandlingsunderlag har mottagits. Vi noterar att endast ett anbud erhöles.	GRÖN
G	5	3 984 700	Vi har erhållit tre avtal med tillhörande dokumentation. Ett avtal avser en annonserad upphandling av en grävlastare, där det finns upphandlingsunderlag. Övriga två avtal avser direktupphandlingar av redskap och släpvagn till grävlastaren, där samma leverantör valdes som till grävlastaren. Avtalen utgörs av beställningen, därmed saknas ett avtal med konkreta krav på produkt och leverans. Vi kan endast verifiera att två offerter hämtades in avseende redskap till grävlastaren och att en offert hämtades in avseende släpvagnen. Utvärderingsmatris saknas för direktupphandlingarna.	GUL
H	44	3 963 819	Avtal och upphandlingsunderlag saknas.	RÖD

I	31	2 963 520	Avser avtal för personlig assistans, som tecknas mellan brukare och anordnare. Kommunen står endast för kostnad, ej avtal.	GRÅ
J	2 584	2 718 957	Avtal och upphandlingsdokumentation finns. Avtalet löper t.om 2021-01-31 med möjlig förläning till 2023-01-31. Enligt uppgift har samtliga förläningsoptioner utnyttjats. Vi har dock inte tagit del av skriftlig överenskommelse om förläning, vilket ska finnas enligt avtalet.	GUL
K	42	1 591 724	Två finns. Avser skolpaviljonger i Stöcke och Sörfors. Vi har endast erhållit upphandlingsunderlag kopplat till avtalet rörande paviljongerna i Stöcke.	RÖD
L	2	1 475 600	Avtal och upphandlingsdokumentation finns.	GRÖN
M	29	1 274 377	Fakturor avser skötsel av konstsnöspår. Avtal finns men det saknas upphandlingsunderlag.	RÖD
N	107	1 201 588	Upphandlingsunderlag och avtal mottaget. Vi noterar dock att leverantörsnamn utifrån fakturor inte stämmer överens med leverantör enligt avtal, varpå bedömningen blir gul.	GUL
O	314	1 116 145	Avtal och upphandlingsdokumentation finns.	GRÖN
P	4	1 001 944	Finns avtal som gäller från år 2012 och tills vidare. Upphandlingsdokumentation saknas.	RÖD
Q	152	986 993	Avtal saknas med leverantören.	RÖD
R	6	811 126	Upphandling genomförd av regionen. Finns avtal. Upphandlingsunderlag finns hos Region Västerbotten.	GRÖN
S	104	785 530	Avtal saknas med leverantören.	RÖD
T	25	753 565	Avtal erhållet, som är daterat 2017. Ursprunglig upphandling genomförd av dåvarande Västerbottens läns landsting, med avtalsperiod som längst till 2021-02-01. Vi noterar även att avtalet med landstinget är daterat 2019, men noterar ingen förlängning utöver februari 2021.	GUL
U	12	699 031	Avtal finns men det saknas upphandlingsunderlag för avtalet.	RÖD
V	34	620 091	Avtal och upphandlingsdokumentation finns.	GRÖN
W	6	591 712	Avser utbetalning av bidrag.	GRÅ
X	12	544 492	Avtal finns men ej upphandlingsunderlag.	GUL
Y	1 504	460 012	Saknas avtal med leverantören.	RÖD
Z	274	382 083	Saknas avtal med leverantören.	RÖD
Å	39	380 160	Finns avtal och upphandlingsunderlag. Leverantören tog över avtalet genom överlåtelse från tidigare leverantör. Det saknas underlag som styrker att överenskommelse om överlåtande. Vi noterar också att avtalet med tidigare leverantör hävdades och att den nya	GUL

			leverantören är skriven på samma adress som tidigare leverantör.	
Ä	1	350 000	Avser utbetalning av projektmedel till bioraffinaderi. Ej upphandling.	GRÅ
Ö	7	342 878	Avser avtal för personlig assistans, som tecknas mellan brukare och anordnare. Kommunen står endast för kostnad, ej avtal.	GRÅ
AA	3	222 755	Avtal och upphandlingsdokumentation finns.	GRÖN

Av 30 utvalda stickprov kan vi konstatera att 12 stickprov bedöms ha väsentliga brister i dokumentationen och sju bedöms ha vissa brister i dokumentation. Åtta stickprov går utan anmärkning och tre stickprov rör andra regelverk än upphandlingslagstiftningen. Vi konstaterar vidare att det funnits vissa svårigheter i att utröna var ansvarig person för respektive upphandlingsdokumentation finns i organisationen.

2.7.1. **Bedömning**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och tekniska nämnden delvis följer lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt. Bedömningen baseras på att det i flera fall helt saknas underlag för genomförda upphandlingar, både över och under direktupphandlingsgränsen. Det ger vid handen att flera leverantören har fakturerat kommunen utan giltiga avtal.

lakttagelserna tyder på att det finns en i allt väsentligt tillräcklig intern kontroll i de upphandlingsprocesser som genomförs av Upphandlingsbyrån och verksamheterna tillsammans, men att det i många fall inte initieras ett korrekt upphandlingsförfarande när ett inköpsbehov identifieras inom förvaltningarna.

3. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Har kommunstyrelsen säkerställt uppdaterade och ändamålsenliga styrdokument inom upphandlings- och inköpsområdet?	<p>Nej. Vi baserar vår bedömning på att kommunens styrdokument i flera fall innehåller inaktuella begrepp och beloppsgränser, samt att de inte överensstämmer med hur det praktiska upphandlingsarbetet går till i kommunen. Vi noterar särskilt avsaknaden av tekniska nämndens ansvar för upphandling i samtliga styrdokument. Vidare noterar vi att dokumenten innehåller motstridigheter avseende t.ex. omfattning av delegation.</p> <p>Vi bedömer att det inte tydliggörs hur den strategiska styrningen och koncernperspektivet som beskrivs i upphandlingspolicyn omsätts i praktiken. Vi ser positivt på att det finns ett uppdrag att se över styrdokumentet under 2023.</p>
Följer kommunstyrelsen och tekniska nämnden lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?	<p>Delvis. Bedömningen grundar i sig att ett antal stickprov uppvisat tillräcklig upphandlingsdokumentation, men att det i merparten av stickproven finns brister i dokumentationen. Detta betyder att flera leverantörer anlitas utan att det finns ett upphandlat avtal. Flera av dessa leverantörer har fakturerat kommunen över direktupphandlingsgränsen för år 2021.</p> <p>Av granskat underlag och intervjuer framkommer att de upphandlingsprocesser som genomförs av Upphandlingsbyrån och verksamheterna tillsammans har en tydlig struktur och ansvarsfördelning. Däremot saknas en tydlig struktur och uppföljning rörande direktupphandlingar.</p>
Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende inköp och upphandlingar?	<p>Nej. Vi ställer oss frågande till att endast KSNAU utpekas som ansvariga i styrande dokument, varken kommunstyrelsen eller någon nämnd omnämns tydligt rörande ansvar för inköp och upphandling inom den egna verksamheten.</p> <p>Vi noterar att det praktiska arbetet går annorlunda till, där tekniska nämndens ansvar för upphandlingar är den tydligaste avvikelser.</p>
Säkerställer kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?	<p>Ja, i allt väsentligt avseende upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen. Däremot noterar vi brister i hur direktupphandlingar genomförs ute i verksamheterna, då det saknas ett enhetligt förhållningssätt kring hantering av dokumentation och avtal.</p> <p>Den kompetens och det stöd som finns inom Upphandlingsbyrån bedömer vi i allt väsentligt vara tillräckligt avseende de upphandlingsprocesser som</p>

	genomförs gemensamt med verksamheterna. Däremot noterar vi att det inte finns något tydligt definierat stöd eller utbildning till de funktioner som genomför direktupphandlingar.
Har kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställt en tillräcklig intern kontroll inom inköps- och upphandlingsområdet?	<p>Nej. Vi baserar vår bedömning på att två av kommunstyrelsens identifierade risker endast indirekt berör upphandling, trots omfattningen av inköpsverksamheten och de svårigheter som finns att följa upp kommunens köpbeteenden och avtalstrohet.</p> <p>Det saknas vid tidpunkten för granskningen en strategisk ansats för att riskbedöma, kontrollera och följa upp upphandlingsverksamheten. Vi ser positivt på att kommunen inlett åtgärder för att på ett tydligare sätt kunna analysera och följa upp köpmönster och avtalstrohet.</p>

Umeå augusti 2022

Anja Zetterberg
Senior Manager
Certifierad kommunal revisor

Max Stenman
Verksamhetsrevisor