



# Granskning av upphandling och inköp

Revisionsrapport

Umeå kommun

KPMG AB

2018-01-04

Antal sidor 20 (35 inklusive bilaga)

Antal bilagor 1



**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

## **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	4
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	5
2.4	Ansvarig nämnd	5
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	5
2.6	Metod	5
3	Resultat av granskningen	7
3.1	Lagen om offentlig upphandling	7
3.2	Direktupphandling	8
3.3	Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument	9
3.3.1	Inköps- och upphandlingspolicy	9
3.3.2	Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun	9
3.3.3	Riktlinjer för direktupphandling	11
3.3.4	Attestreglemente	13
3.4	Kontroll och uppföljning	14
3.5	Internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp	17
3.6	Analys av inköp i Umeå kommun	19
A	Bilaga 1: Detaljgranskning	21

## 1 Sammanfattning

På uppdrag av Umeå kommuns revisorer har KPMG granskat om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

I granskningen konstateras bland annat att kommunen i december 2016 antog en ny inköps- och upphandlingspolicy. Några nya styrdokument relaterade till policyn finns dock inte antagna. Vid granskningstillfället fanns ej heller någon konkret tidplan för när nya styrdokument ska tas fram.

En följd av att nya styrdokument inte tagits fram är att Umeå kommun sedan 1 juli 2014 har en beloppsgräns för direktupphandling som är avsevärt lägre än vad lagstiftningen kräver. Det skulle kunna vara ett medvetet val från kommunens sida att ha en lägre beloppsgräns för direktupphandling än vad lagen kräver. Vi tolkar det dock snarare som en miss vilket indikerar en bristande omvärldsbevakning och intern kontroll från kommunstyrelsens sida.

Vidare framkommer att det finns exempel på nämnder vars delegationsordningar har anpassats efter lagstiftningens beloppsgräns, det vill säga ett betydligt högre belopp än vad fullmäktige fastställt. Detta innebär att dessa nämnders delegationsordningar inte är förenliga med de av fullmäktige fastställda reglerna. Vi har även tagit del av andra dokument som i detta avseende inte är förenliga med de av fullmäktige fastställda reglerna. Mot den bakgrunden anser vi att de nämnder som fastställt delegationsordningar med högre beloppsgräns än vad som föreskrivs i fullmäktiges styrdokument brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap. 6 §, där det anges att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Av reglerna framgår vidare att samtliga upphandlade avtal, inklusive avtal som tecknats till följd av direktupphandling, ska registreras i kommunens avtalsdatabas<sup>1</sup>. De direktupphandlingar som verksamheterna genomför registreras dock inte i kommunens avtalsregister. Vår bedömning är därmed att kommunens avtalsregister inte är uppdaterat i enlighet med vad som stipuleras i fullmäktiges styrdokument.

I våra intervjuer framkommer att Upphandlingsbyrån uppfattar att deras ansvar enligt fullmäktiges styrdokument att bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler efterlevs, är begränsat till de upphandlingar de själva genomför. Utifrån styrdokumentens formulering finner vi inget stöd för den tolkningen. Vår uppfattning är att Upphandlingsbyrån ansvarar för bevakning av att gällande inköps- och upphandlingsregler efterlevs avseende samtliga upphandlingar inom kommunen.

I praktiken är det dock bara de upphandlingar som Upphandlingsbyrån genomför som blir föremål för de formella kontroll- och uppföljningsrutiner som finns. Med de av fullmäktige fastställda styrdokument som bedömningsgrund gör vi därmed bedömningen att det i betydande utsträckning saknas ändamålsenliga kontroll- och uppföljningsrutiner beträffande upphandlingar. Vi anser att kommunstyrelsen måste

---

<sup>1</sup> I styrdokumentet används begreppet *avtalsdatabas*, vi benämner det dock *avtalsregister*.



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

säkerställa att samtliga upphandlingar följs upp och kontrolleras i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokument.

En del av granskningen har bestått av en detaljgranskning av ett antal specifika inköp genomförda under 2016. I detaljgranskningen framkommer påfallande stora brister när det gäller följsamheten till de regler som gäller för direktupphandling. Enligt vår tolkning beror det till stor del på okunskap inom området. Trots att det enligt uppgift, sedan våren 2016, funnits rollbeskrivningar inklusive ansvar att hämta på kommunens intranät har vi också kunnat konstatera att det förefaller finnas oklarheter kring vilket ansvar som åvilar granskaren respektive attestanten när en ekonomisk transaktion ska attesteras. Den iakttagelsen är avgränsad till vårt uppdrag inom ramen för just denna granskning, men vi utesluter inte att bristerna även kan innebära andra typer av risker beträffande ekonomiska transaktioner.

Vi konstaterar också att beslutsattestanterna och/eller den/de som ansvarat för upphandlingen/inköpet i vissa fall haft svårt att svara på våra frågor samt haft svårt att förse oss med den dokumentation vi efterfrågat. I vissa fall har vi trots upprepade påminnelser inte fått några svar över huvud taget. Detta anser vi vara helt oacceptabelt med hänvisning till att det i 12 kap. 9 § kommunallagen, fastslås att såväl politiker som tjänstemän är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

Mot bakgrund av vad som framkommer i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Påskynda arbetet med att ta fram nya styrdokument relaterade till den inköps- och upphandlingspolicy som fastställdes i december 2016.
- Säkerställa att samtliga upphandlingar följs upp och kontrolleras i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokument.
- Säkerställa att kommunens avtalsregister hålls uppdaterat i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokument.
- Initiera en översyn av kommunens attestreglemente och/eller ta fram tillämpningsföreskrifter kopplade till reglementet. Översynen kan med fördel bland annat fokusera på att förtydliga granskarens roll.
- Uppdra åt Upphandlingsbyrån att snarast genomföra erforderliga utbildningsinsatser inom upphandlingsområdet. Då detaljgranskningen påvisat särskilt stora brister gällande direktupphandling kan med fördel särskilt fokus läggas på det området.
- Åtminstone årligen genomföra inköpsanalyser i syfte att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. En förutsättning för det är att avtalsregistret hålls uppdaterat i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokument.

## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

- Genomföra regelmässiga stickprovskontroller av attesterade fakturor med avseende på såväl avtalstrohet som prestation och avtalat pris.

Utöver ovanstående rekommendationer till kommunstyrelsen lämnar vi även nedanstående rekommendationer riktade till andra nämnder.

- Med tanke på de brister som framkommit i vår detaljgranskning av specifika inköp anser vi att åtminstone de nämnder vars inköp vi granskat närmare, i sina risk- och väsentlighetsanalyser särskilt bör uppmärksamma risker kopplade till upphandling och inköp. Inom ramen för uppsiktsplikten bör kommunstyrelsen noggrant följa frågan. De nämnder det handlar om är Individ- och familjenämnden, För- och grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Kommunstyrelsen samt Tekniska nämnden.
- Tekniska nämnden bör säkerställa att den dokumentation som uppstår till följd av direktupphandlingar hålls ordnad på ett sådant sätt som beskrivs i riktlinjerna för direktupphandling.

## 2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Umeå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionen för år 2017 och har beslutats utifrån den risk- och väsentlighetsanalys revisionen genomfört för verksamhetsåret.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlidade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Kompletteringen med en egen policy har som syfte att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Rimligtvis ska ett agerande i enlighet med policyn medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Revisionen utesluter inte att det finns en risk för att inköp görs där avsteg gjorts från direktiv, lag och/eller policy. Inköp kan även ha gjorts av icke avtalsbundna leverantörer. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister. Revisionen bedömer det därför som väsentligt att det kan säkerställas att det finns giltiga avtal baserad på korrekta upphandlingar med de leverantörer som betalats för varor och tjänster. Lika väsentligt är att inköpen gjorts av leverantörer som följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället.

## 2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller inköp?
- Hur säkerställs efterlevnaden av gällande rutiner och riktlinjer?
- Finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle?
- Vilka rutiner finns för att följa upp avtalstrohet?
- Hur sker kontroll av avtalsefterlevnad och eventuell avvikelserapportering?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Hur säkerställs möjligheten att avtalen kan brytas vid brister och eventuella rutiner för detta?
- Har enskilt inköp föregåtts av upphandling som efterlever direktiv, lag och kommunens policy med därtill hörande tillämpningsföreskrifter?
- Är leverantörsregistret underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens policy?
- Har det funnits interkontrollmoment i 2016 års interkontrollplan omfattande upphandling och inköp? Har de interkontrollåtgärder som i så fall varit kopplade till dessa utförts? Vad har rapporterats och åtgärdats?

## 2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar inköp gjorda inom Umeå kommun (primärkommunen) under 2016.

## 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Inköps- och upphandlingspolicy (KF 2016-12-19, § 264)
- Inköps- och upphandlingspolicy för Umeå kommunkoncern (KF 2011-05-30, § 94)
- Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun (KF 2011-05-30, § 94)
- Delegation i upphandlingsärenden (KF 2011-05-30, § 94)
- Riktlinjer för direktupphandling i Umeå kommun (KF 2011-05-30, § 94)
- Ansvar och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun (KF 2011-05-30, § 94)
- Riktlinjer för intern styrning och kontroll (KF 2011-09-26, § 153)

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen i sin samordnande roll, men omfattar all upphandling i kommunen.

## 2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskning/analys av inköp utifrån de data som inhämtats har utförts av Lars Anteskog, dataanalysspecialist. Den uppföljande granskningen har utförts av Andreas Wendin, kommunal revisor, under ledning av Per Skalk, uppdragsansvarig.

Rapporten är faktagranskad av tf. upphandlingschef samt redovisningschef.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Granskning av inköp

## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

- Granskning av internkontrollmoment i 2016 års interkontrollplan omfattande upphandling och inköp

Val av inköp att granska har utgått från de leverantörer/betalningsmottagare som förekommer i kommunens leverantörsreskontra under 2016. Uppgifterna i reskontran har kompletterats med uppgifter från leverantörsregistret och de olika förteckningar som finns redovisande avtalsbundna leverantörer under 2016. Även uppgifter från den ekonomiska redovisningen har ingått. Utöver detta har vi inhämtat uppgifter från Skatteverket och Bolagsverket om leverantörernas status vid granskningstillfället.

Via analyser har vi därefter valt ut ett representativt urval av följande typer av leverantörer/inköp som vi granskat närmare:

- Beloppsmässigt stort inköp av avtalsbunden<sup>2</sup> (i någon form av avtalsregister) leverantör.
- Inköp från leverantörer som direktupphandlats.
- Inköp från leverantörer som direktupphandlats och där kostnaderna är fördelade på flera fakturor samt olika organisatoriska enheter och/eller konton och/eller betalningsattester. Här inbegrips risken för att beloppsgränser sett över ett helt år överskridits.
- Inköp från leverantör som vid granskningstillfället eventuellt redovisar någon form av negativ myndighetsinformation<sup>3</sup>.
- Inköp från leverantör som vid granskningstillfället eventuellt finns på Svensk Handels varningslista.
- Inköp från leverantörer med bedömt undermålig identifikation i leverantörsregistret.

Avseende granskningen av internkontrollen har vi granskat om och hur interkontrollmomenten utförts.

---

<sup>2</sup> Kommunens eget register (ramavtal). Register över samordnade upphandlingar. Register från verksamhetsspecifik upphandling etc.

<sup>3</sup> Vid granskningstillfället t.ex. inte registrerad för F-skatt, försatt i likvidation, konkurs.



## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Lagen om offentlig upphandling

Nya upphandlingsregler trädde i kraft 2017-01-01 (SFS 2016:1145). Denna granskning avser dock inköp gjorda under 2016, varför vi i rapporten hänvisar till de beloppsgränser och regler som var gällande under 2016. I de fall vi hänvisar till specifika paragrafer i LOU hänvisar vi till aktuell paragraf i den nya lagstiftningen.

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till ca 600 miljarder kronor per år.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2016 till högst 534 890 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,23 mnkr för statliga myndigheter och ca 1,91 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 48 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman.

## 3.2 Direktupphandling

Tröskelvärdena, som de ovan redovisade beloppsgränserna utgår från, revideras vartannat år. I och med revideringen 2014 infördes dessutom nya bestämmelser i LOU gällande direktupphandling. I de fall upphandlingens värde överstiger 100 000 kr exklusive moms ska den upphandlande myndigheten dokumentera skälen för beslutet och annat av betydelse vid upphandlingen.

Därtill infördes krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direktupphandling.

I Upphandlingsmyndighetens<sup>4</sup> vägledning för direktupphandling anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Detta innebär att man måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer. Kontrollen utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. Det saknas vägledande praxis i fråga om vad som utgör en upphandling av samma slag. Upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggtreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör bör dock räknas samman. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling står följande att läsa. ”Exempelvis kulspeppennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmaterial”. Det finns även två domar från Kammarrätten i Stockholm från 2013, i vilka det slås fast att juridiska tjänster är att betrakta som tjänster av samma slag även om det handlar om olika rättsområden<sup>5</sup>.

I praktiken innebär alla inköp som *inte* avser något av nedanstående en direktupphandling.

- Inköp inom ramen för genomförd upphandling enligt de olika förfaranden som definieras i 6 kap. LOU
- Inköp inom ramen för tecknat ramavtal

Därmed inte sagt att det måste tecknas avtal gällande samtliga direktupphandlingar.

<sup>4</sup> Upphandlingsmyndigheten tog 2015-09-01 över ansvaret från Konkurrensverket för att utveckla, förvalta och stödja andra myndigheters upphandling.

<sup>5</sup> Mål nr. 1965-13 samt mål nr. 2504-13

### 3.3 Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument

#### 3.3.1 Inköps- och upphandlingspolicy

Umeå kommuns nu gällande *Inköps- och upphandlingspolicy* fastställdes av kommunfullmäktige 2016-12-19, § 264. Då denna granskning avser inköp gjorda under 2016 utgår granskningen dock i första hand från den inköps- och upphandlingspolicy som gällde dessförinnan. Den tidigare inköps- och upphandlingspolicyn, *Inköps- och upphandlingspolicy för Umeå kommunkoncern*, samt tillhörande regler och riktlinjer fastställdes av fullmäktige 2011-05-30, § 94. De regler och riktlinjer som hör till policyn från 2011 är *Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun*, *Delegation i upphandlingsärenden*, *Riktlinjer för direktupphandling i Umeå kommun* samt *Ansvar och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun*. Dessa regler och riktlinjer var alltså gällande under 2016 och utgör således bedömningsgrund i vår granskning.

Enligt uppgift skulle dessa regler och riktlinjer ha reviderats i anslutning till att den nya policyn fastställdes, för att bättre passa det nu gällande arbetssättet. Av olika orsaker har dock revideringen dragit ut på tiden vilket inneburit att styrdokumentet från 2011 har fortsatt att vara gällande även under en stor del av 2017. Per den 13 november 2017 fanns det fortfarande inga nya styrdokument, ej heller någon konkret tidplan för när nya styrdokument ska tas fram. I samband med faktagranskningen av rapporten framförs att det tagits fram en tidplan samt att målsättningen är att nya styrdokument ska finnas tillgängliga från och med april 2018.

#### **Våra kommentarer**

Vi anser att kommunstyrelsen bör påskynda arbetet med att ta fram nya styrdokument relaterade till den inköps- och upphandlingspolicy som fastställdes i december 2016. Inte minst mot bakgrund av att de gamla styrdokumentet, som alltså fortfarande gäller, inte är uppdaterade utifrån de förändringar som skett i LOU, vilket vi kommer in på nedan.

#### 3.3.2 Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun

Av dokumentet *Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun* framgår att det är kommunstyrelsens arbetsutskott (KSau) som ansvarar för att policyn följs. Det framgår också att det är KSau som fastställer regler och riktlinjer för inköp och upphandling och för tillämpning av dessa. Dokumentet *Ansvar och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun* anger dock inte att KSau har ansvar för att policyn följs. Där anges i stället att Upphandlingsbyrån har ansvar för att "Bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler följs". I praktiken sker dock ingen aktiv bevakning av det när det gäller de upphandlingar som genomförs direkt i kommunens verksamheter. I våra intervjuer framförs att Upphandlingsbyråns ansvar sträcker sig till att informera verksamheterna om vilka avtal som gäller samt att gällande avtal och regler ska användas/efterlevas. Från Upphandlingsbyråns sida uppfattar man sig inte ha något praktiskt ansvar för att bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler följs.

## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

När det gäller direktupphandlingar framgår det av ovan nämnda regler att beloppsgränsen för direktupphandling i Umeå kommun är 287 000 kr. Som framgår i stycke 3.1 var beloppsgränsen år 2016 enligt LOU 534 890 kr, vilket motsvarar 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. När Umeå kommuns styrdokument fastställdes år 2011 var beloppsgränsen för direktupphandlingar 15 % av tröskelvärdet för varor och tjänster enligt LOU. 1 juli 2014 höjdes dock beloppsgränsen till nu gällande 28 %. Detta innebär att Umeå kommun från och med lagförändringen den 1 juli 2014 till och med dags dato har haft en beloppsgräns för direktupphandling som varit avsevärt lägre än vad lagstiftningen kräver. Dock har vi i vår granskning kunnat konstatera att det finns exempel på nämnder vars delegationsordningar har anpassats efter den högre beloppsgränsen. Detta innebär att dessa nämnders delegationsordningar inte är förenliga med *Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun*, fastställda av fullmäktige. Därtill har vi tagit del av ett dokument benämnt *Dokumenthanteringsplan för Upphandlingsbyrån under Ekonomifunktionen* i vilket det också framgår en beloppsgräns för direktupphandling som inte är i överensstämmelse med den beloppsgräns som fullmäktige fastställt.

Av reglerna framgår vidare att samtliga upphandlade avtal, inklusive avtal som tecknats till följd av direktupphandling, ska registreras i kommunens avtalsdatabas. I sammanhanget är det viktigt att notera att såväl policyn som de tillhörande styrdokumenterna gäller samtliga kommunens upphandlingar, alltså även de direktupphandlingar som genomförs direkt av kommunens verksamheter. I dokumentet *Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun* framgår exempelvis att reglerna och riktlinjerna "gäller för samtliga verksamheter". De direktupphandlingar som verksamheterna genomför registreras dock inte i kommunens avtalsregister. I våra intervjuer har det framförts att det endast är de avtal som Upphandlingsbyrån tecknar som ska registreras i kommunens avtalsregister. En följd av den tolkningen är att det inte finns något fullständigt avtalsregister i kommunen.

### **Våra kommentarer**

Som framgår ovan anges i *Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun* att KSau ansvarar för att kommunens inköps- och upphandlingspolicy efterlevs. Vi anser att detta ansvar redan är reglerat i kommunallagen 6 kap. 6 §, där det anges att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. På en övergripande nivå ingår det i kommunstyrelsens uppsiktsplikt enligt kommunallagen 6 kap. 1 § att säkerställa att så sker. Uppsiktsplikten åvilar hela kommunstyrelsen. KSau kan ges ett ansvar att i praktiken bevaka efterlevnaden av policyn men det fråntar inte respektive nämnd samt resten av kommunstyrelsen ansvaret för att, utifrån kommunallagens reglering, säkerställa att fullmäktiges styrdokument efterlevs.

Som vi nämner ovan är en följd av att styrdokumenterna är inaktuella att Umeå kommun i drygt tre års tid har haft en beloppsgräns för direktupphandling som varit avsevärt lägre än vad lagstiftningen kräver samt att vissa nämnders delegationsordningar inte är förenliga med fullmäktiges styrdokument gällande just detta.

Det skulle kunna vara ett medvetet val från kommunens sida att ha en lägre beloppsgräns för direktupphandling än vad lagen kräver. Vi tolkar det dock snarare som en

## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

miss vilket indikerar en bristande omvärldsbevakning och intern kontroll från kommunstyrelsens sida. Vid faktagranskningen framförs att det handlar om bristande resurser, inte om bristande omvärldsbevakning. Det faktum att det tas fram styrdokument som innehåller beloppsgränser som står i strid med de beloppsgränser fullmäktige fastställt, innebär enligt vår uppfattning en bristande intern kontroll, oavsett om den beror på resursbrist eller något annat. Vidare kan vi konstatera att flera tjänstemän vi varit i kontakt med inte känt till att fullmäktiges styrdokument innehåller en lägre beloppsgräns än LOU.

Vidare anser vi att de nämnder som fastställt delegationsordningar med högre beloppsgräns än vad som föreskrivs i fullmäktiges styrdokument brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap. 6 §.

Som framgår ovan gäller kommunens inköps- och upphandlingspolicy med tillhörande styrdokument samtliga kommunens upphandlingar. Och av styrdokumentet framgår alltså att samtliga upphandlade avtal, inklusive avtal som tecknats till följd av direktupphandling, ska registreras i kommunens avtalsdatabas. Mot den bakgrunden håller vi inte med om den i intervjuer framförda tolkningen att det endast är de avtal som Upphandlingsbyrån tecknar som ska registreras i avtalsregistret. Således är vår bedömning att kommunens avtalsregister inte är uppdaterat i enlighet med vad som stipuleras i fullmäktiges styrdokument.

I samband med faktagranskningen av rapporten framförs att Umeå kommuns avsikt är att starta upp ett arbete kring en kommungemensam avtalsdatabas under 2018. I sammanhanget vill vi påminna om det som framgår i stycke 3.3.2 ovan: kommunens styrdokument fastslår att samtliga upphandlade avtal, inklusive avtal som tecknats till följd av direktupphandling, ska registreras i kommunens avtalsdatabas. Detta krav har funnits sedan åtminstone 2011.

### 3.3.3 Riktlinjer för direktupphandling

Beträffande direktupphandlingar anges i Umeå kommuns styrdokument att följande åtgärder ska genomföras före ett beslut om direktupphandling:

- Kontroll att varan/tjänsten inte finns på ramavtal
- Kontroller att inte andra har samma behov så att samordning kan ske
- Uppskattat beräknad anskaffningsvolym i kronor
- Säkerställa att värdet inte överstiger nivån för "lågt värde", vilket enligt Umeå kommun alltså är 287 000 kr.

Vid all upphandling ska de åtgärder som har vidtagits med anledning av anskaffningen dokumenteras. Vidare anges i styrdokumentet att kommunen, för att dra nytta av konkurrensen på marknaden, vid direktupphandling ska infordra offerter/anbud från tänkbara leverantörer samt om möjligt genomföra prisjä-



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

förelser och andra undersökningar. Vid anskaffningar överstigande 5 000 kr ska skriftligt anbud infordras.

Något som generellt brukar betraktas som en svårighet beträffande direktupphandlingar är att summan av alla kommunens inköp av samma slag under ett räkenskapsår inte får överstiga den stipulerade beloppsgränsen. På samma sätt krävs dokumentation om summan av alla kommunens inköp av samma slag under ett räkenskapsår uppgår till 100 tkr. När det gäller direktupphandlingar genomförda direkt av kommunens verksamheter har vi i vår granskning inte funnit att Umeå kommun haft några enkla kontrollfunktioner som säkerställer att dokumentation och upphandling sker redan från början när det handlar om flera olika inköp som tillsammans kommer upp i den stipulerade beloppsgränsen. Det har exempelvis inte funnits några rutiner för regelbundna och regelmässiga inköpsanalyser i syfte att identifiera områden där det görs många inköp av samma slag utan att det finns upphandlade avtal. Dock framförs i våra intervjuer att verksamheterna ofta diskuterar med Upphandlingsbyrån inför direktupphandlingar vilket innebär att Upphandlingsbyrån har en relativt god överblick över de olika verksamheternas samlade inköp. Därtill framförs att verksamheterna har blivit betydligt bättre på att tänka koncernperspektiv i sina direktupphandlingar.

Vidare innebär den inköpsprocess som varit i drift sedan april 2016, och som beskrivits i en tidigare revisionsgranskning, utökade möjligheter när det gäller den typen av kontrollfunktion som beskrivs ovan, åtminstone i teorin.

### ***Våra kommentarer***

I den detaljgranskning vi genomfört och som redogörs för i bilaga 1 framkommer påfallande stora brister när det gäller följsamheten till de regler som gäller för direktupphandling. Enligt vår tolkning beror det till stor del på okunskap inom området. Vår rekommendation är därför att kommunstyrelsen initierar en utbildningsinsats gällande inköp och upphandling där särskilt fokus läggs på direktupphandling.

Vi kan konstatera att det i Umeå kommun tycks ha upplevts som ett problem att på ett enkelt och säkert sätt ha kontroll av att upphandling och dokumentation sker redan från början i de fall summan av flera olika inköp tillsammans kommer upp i de beloppsgränser som stipuleras i LOU och kommunens styrdokument. Vår rekommendation är att det åtminstone årligen görs inköpsanalyser. Dessa analyser syftar till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras bör avtal tecknas.

En förutsättning för att genomföra den typen av inköpsanalyser är dock att det finns ett fullständigt avtalsregister. Som framgår av stycke 3.3.2 finns inget sådant register i Umeå kommun. Det faktum att avtal som tecknas till följd av direktupphandlingar genomförda av verksamheterna inte återfinns i kommunens avtalsregister innebär ett avsteg från gällande styrdokument.

### 3.3.4 Attestreglemente

Under rubriken *Ansvar* i kommunens attestreglemente framgår att "Den som har attestbehörighet ska ha tillräcklig kompetens för att förstå innebörden i uppgiften som attestant och förstå innehållet i detta attestreglemente." Attest definieras enligt reglementet som att "behörig person genom sin namnteckning eller elektronisk signatur intygar att en ekonomisk transaktion är godkänd och kontrollerad utan anmärkning."

Av reglementet framgår vidare att "en ekonomisk transaktion kräver en (1) attestant." Dock framgår att ingen person ensam ska hantera en ekonomisk transaktion från början till slut. I praktiken innebär det att en person granskar/konterar transaktionen medan en annan person attesterar densamma. Granskarens roll är inte beskriven i attestreglementet. I samband med granskningens genomförande framförs att granskarens roll inte finns närmare beskriven över huvud taget. Vid faktagranskningen av rapporten framförs emellertid att det sedan våren 2016 finns ett dokument på kommunens intranät som innehåller rollbeskrivningar inklusive ansvar.

Av attestreglementet framgår vidare:

Attestanten ska kontrollera att

- beställningen och kostnaden är förenlig med verksamheten och ryms inom budget
- mottagningsgranskning är utförd
- transaktionen uppfyller kraven enligt god redovisningssed och rätt betalningsvillkor tillämpas
- transaktionen sker vid rätt tidpunkt och i rätt redovisningsperiod
- transaktionen är korrekt konterad och anger vad den ekonomiska transaktionen avser
- attestanten har rätt att attestera aktuell transaktion.

Det ingår således inte att kontrollera att transaktionen sker i enlighet med LOU och gällande avtal.

#### **Våra kommentarer**

Som nämnts ovan definieras attest enligt kommunens attestreglemente som att behörig person intygar att en ekonomisk transaktion är *godkänd* och kontrollerad *utan anmärkning*. Även om det inte uttryckligen nämns i kommunens attestreglemente förutsätter vi att attestanten är förvissad om att inköpet skett i enlighet med gällande lagstiftning, LOU i detta fall, innan intygandet att den ekonomiska transaktionen är *godkänd* och kontrollerad *utan anmärkning* avges.

Som vi tidigare nämnt och som vi beskriver närmare i bilaga 1 har vi i vår granskning funnit påfallande stora brister när det gäller följsamheten till regleringen gällande direktupphandling. Vi har också kunnat konstatera att det förefaller finnas oklarheter

#### Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

kring vilket ansvar som åvilar granskaren respektive attestanten. Den iakttagelsen är avgränsad till vårt uppdrag inom ramen för just denna granskning, men vi utesluter inte att bristerna även kan innebära andra typer av risker beträffande ekonomiska transaktioner.

Utifrån de kontakter vi haft med beslutsattestanter inom ramen för den detaljgranskning som redogörs för i bilaga 1, tolkar vi det som att attest av fakturor till viss del grundar sig på rimlighetsuppskattningar och förtroenden gentemot de kollegor som sakgranskat fakturan. Om det fungerar på detta sätt generellt är det inte bra. Vår rekommendation är därför att kommunen bör genomföra regelmässiga stickprovskontroller av attesterade fakturor med avseende på såväl avtalstrohet som prestation och avtalat pris.

Med hänvisning till att det inte tycks vara helt klart för samtliga beslutsattestanter vilket ansvar som åvilar dem anser vi dessutom att kommunstyrelsen bör initiera en översyn av attestreglementet och/eller ta fram tillämpningsföreskrifter kopplade till reglementet. Översynen kan med fördel bland annat fokusera på att förtydliga granskarens roll.

### 3.4 Kontroll och uppföljning

I detta stycke beskrivs delar av de kontroller och uppföljningar som sker beträffande leverantörer, genomförda upphandlingar samt avtalsefterlevnad. Då Upphandlingsbyrån har ett sammanhållet ansvar för hela upphandlingsprocessen för Umeå kommun består stycket i huvudsak av en beskrivning av Upphandlingsbyråns uppgifter och ansvar såsom det beskrivs i gällande styrdokument.

Upphandlingsbyrån tillhör organisatoriskt stödfunktionen Ekonomi och är en central verksamhet som sköter Umeå kommuns upphandlingar och agerar som inköpscentral i många upphandlingar till kranskommuner och bolag.

I de till inköps- och upphandlingspolicyn tillhörande reglerna och riktlinjerna anges bland annat att Upphandlingsbyrån har ansvar enligt punktlistan nedan. Inom parentes anges sådant som framfördes i samband med faktagranskningen av rapporten.

- Initiera och upphandla ramavtal för kommunens räkning samt bedöma när avvikelser från ramavtal kan godkännas
- Stödja och i förekommande fall genomföra upphandlingar tillsammans med verksamheter och bolag vid objektspecifika upphandlingar
- Projektledare vid upphandling
- Expertstöd inom upphandlings- och inköpsområdet
- Systemägare för upphandlings- och beställningssystem (Sedan april 2016 förvaltas IT-objektet enligt PM3. Upphandlings- och beställningssystem ingår i inköpsprocessens IT-objekt.)



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

- Erbjudna erforderlig utbildning inom inköps- och upphandlingsområdet (Utbildning av beställare sker inom inköpsprocessen, Det är ytterst få utbildningsinsatser inom upphandlingsområdet.)
- Bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler efterlevs
- Samordna upphandlingsresurser
- Avtalsuppföljning
- Hantera domstolsärenden
- Vara remissinstans
- Bevaka externa inbjudan (sic!) till samordnade upphandlingar

I Upphandlingsbyråns uppgift ingår även att följa utvecklingen, informera och utbilda inom inköps- och upphandlingsområdet samt att tolka och tillämpa lagen om offentlig upphandling. Av våra intervjuer framkommer att Upphandlingsbyrån i dagsläget inte genomför några utbildningsinsatser för beställare i kommunens olika verksamheter. Dock uppges att det hålls utbildningar på chefsnivå. Vid faktagranskningen framförs också att utbildning av beställare sker inom inköpsprocessen.

Beträffande avtalsuppföljning framgår bland annat att Upphandlingsbyrån tillsammans med verksamheterna kontinuerligt ska följa upp ingångna avtal. Vid dessa uppföljningar ska bland annat följande punkter tas upp:

- Miljö
- Kvalitet
- Kvalificeringsvillkoren
- Avtalsvillkor
- Beställarsynpunkter
- Reklamationer

Som framgår ovan ska uppföljningen bland annat fokusera på kvaliteten i varan/tjänsten. Umeå kommun har dock inga generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle. Och enligt uppgift sker det inte alltid någon uppföljning av kvaliteten i leveransen.

Uppföljning av genomförda upphandlingar där avrop från avtalet sker via beställningssystemet uppges i dagsläget ske med hjälp av månatlig rapportering till stadsdirektören och de verksamhetsområdesdirektörer som ingår i hans ledningsgrupp.

**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

När det gäller övriga upphandlade avtal uppges emellertid att det inte sker någon kontinuerlig uppföljning i enlighet med styrdokumentet. I stället anges att uppföljningen av övriga upphandlade avtal framöver ska följa den uppföljningsplan som kommunen har för avsikt att införa. Uppföljningsplanen kommer enligt uppgift att införas succesivt beroende på resurser och beslut.

I motsats till vad som uppgavs i samband med granskningens genomförande framförs vid faktagranskningen av rapporten att det i varje enskild upphandling sker en övergripande uppföljning av avtalet och att det sker en grundlig avtalsuppföljning gällande vissa avtal.

När det gäller de upphandlingar som Upphandlingsbyrån svarar för ansvarar respektive upphandlare för att ta in uppgifter från Skatteverket angående den tilltänkta leverantören. Exempelvis ska uppgifter om skatteskulder, om leverantören är registrerad för F-skatt och om leverantören betalat arbetsgivaravgifter inhämtas. Kommunen har även ett avtal med ett kreditupplysningsföretag från vilket man får signaler om exempelvis förändrad kreditvärdighet hos en avtalsbunden leverantör. Enligt uppgift kan det i vissa fall även vara aktuellt att kontrollera belastningsregistret inför ett avtalstecknande.

Beroende på bransch och typ av avtal sker kontroller av uppgifter från Skatteverket med olika frekvens. Exempelvis nämns att man inhämtar uppgifter var tredje månad när det gäller leverantörer som bedriver hemtjänst.

Möjligheten att häva ett avtal vid brister säkerställs enligt våra intervjuer genom att samtliga avtal innehåller en hävningsklausul som ger båda parterna rätt att, under vissa förutsättningar, häva avtalet. Enligt våra intervjuer innehåller merparten av kommunens avtal därtill en möjlighet för kommunen att vitesförelägga leverantören och/eller någon annan form av varningssystem. I de fall leverantören inte till fullo anses leva upp till avtalet, men avsteget inte är av den digniteten att en hävning av avtalet är aktuell, kan kommunen varna leverantören. Om rättning inte skett efter tre varningar kan avtalet hävas.

När det gäller upphandlingar och inköp som sker direkt av verksamheterna visar vår detaljgranskning att det inte sker någon kontroll i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokumentet vare sig beträffande avtalsefterlevnad eller beloppsgränser.

***Våra kommentarer***

Kommunens styrdokument gällande inköp och upphandling omfattar samtliga upphandlingar, även direktupphandlingar som sker direkt i verksamheterna. Och enligt dessa styrdokument har Upphandlingsbyrån ett utpekat ansvar att bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler efterlevs. I praktiken är det dock bara de upphandlingar som Upphandlingsbyrån genomför som blir föremål för de formella kontroll- och uppföljningsrutiner som finns.

De direktupphandlingar som verksamheterna genomför handlar sammantaget om betydande summor. Med de av fullmäktige fastställda styrdokumentet som bedömningsgrund gör vi därmed bedömningen att det i betydande utsträckning saknas

## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04



ändamålsenliga kontroll- och uppföljningsrutiner beträffande upphandlingar. Vi anser att kommunstyrelsen måste säkerställa att samtliga upphandlingar följs upp och kontrolleras i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokumenterna.

Som vi nämnt i kommentarerna till stycke 3.3.3 och som vi beskriver närmare i den detaljgranskning som framgår av bilaga 1 gör vi bedömningen att de avsteg som skett från gällande upphandlingsregler till stor del beror på okunskap. Med tanke på att en av Upphandlingsbyråns uppgifter är att informera och utbilda inom inköps- och upphandlingsområdet anser vi därmed att kommunstyrelsen bör uppdraga åt Upphandlingsbyrån att snarast genomföra erforderliga utbildningsinsatser.

### 3.5 Internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp

Som en del av granskningen har vi tagit del av samtliga nämnders internkontrollrapporter avseende verksamhetsåret 2016. Vi har då funnit att tekniska nämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har haft internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp. Nedan presenteras ett utklipp ur respektive nämnds internkontrollrapport.

#### Internkontrollrapport Teknisk nämnd 2016

Mål/krav	Riskbeskrivning	Sannolikhet	Konsekvens	Riskvärde	Rubrik	Aktivitet/Åtgärd	Ansvar	Riskminimering	Slutdatum	Status
Stöd och service - Valfungerande interna verksamheter med tydliga uppdrag och mandat utifrån standardiserade och effektiva processer så att den kommunala verksamheten har rätt förutsättningar för sitt uppdrag	Att verksamheterna inte nyttjar IT's kompetens vid verksamhetsutveckling med stort inslag av IT.	Möjligt	Mycket allvarliga	12	Arbeta enligt framtagna modell för IT-upphandlingar		IT-chef		2016-12-31	

#### Internkontrollrapport Gymnasie- och vuxenutbildning 2016

Mål/krav	Riskbeskrivning	Sannolikhet	Konsekvens	Riskvärde	Rubrik	Aktivitet/Åtgärd	Ansvar	Riskminimering	Slutdatum	Status
God ekonomisk hushållning	Brister i form av att inte känna till eller nyttja de ramavtal kommunen tecknat riskerar att försämrade en god ekonomisk hushållning.	Möjligt	Allvarliga	9	God ekonomisk hushållning - ramavtal	Vikten av att nyttja ramavtal kommunen tecknat	GoVN		2016-12-31	

#### Tekniska nämnden

Vi har varit i kontakt med den IT-strateg som i praktiken utfört kontrollerna av om verksamheten arbetar enligt framtagna modell för IT-upphandling. Enligt uppgift innebär internkontrollmomentet att uppföljning sker av att IT-upphandlingsmodellen uppfylls i dess olika faser:

1. Checklistan ska användas
2. Förstudierapport ska finnas framtagna

**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

3. Förstudierapporten ska remissas till IT och upphandling
4. Styrgruppsbeslut tas innan upphandling
5. Tydlig överlämning till systemförvaltare med protokoll

Vi har inte fått del av någon rapportering gällande detta internkontrollmoment förutom den internkontrollrapport som framgår ovan. Enligt uppgift får dock nämnden fortlöpande information om hur väl IT-upphandlingsmodellen uppfylls.

**Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden**

Per den 27 november 2017 har vi fortfarande inte fått någon återkoppling från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beträffande deras internkontrollmoment trots att vi vid upprepade tillfällen sedan den 26 september 2017 ställt frågor.

Vi har också, vid upprepade tillfällen sedan den 26 september 2017, ställt frågor om hur färgsymbolerna i kolumnerna "Riskminimering" och "Status" i nämndernas internkontrollrapporter ska tolkas. Inte heller detta har vi fått något svar på. Den IT-strateg som i praktiken genomför kontrollerna av att IT-upphandlingsmodellen tillämpas framför att modellen ska tillämpas i samtliga IT-upphandlingar. Aktuellt värde i november 2017 uppges vara 74 %, vilket enligt denne person skulle kunna vara en förklaring till den gula färgkoden i kolumnen "Status".

**Våra kommentarer**

Med tanke de brister som framkommit i den detaljgranskning vi genomfört anser vi att åtminstone de nämnder<sup>6</sup> vars inköp vi granskat närmare, i sina risk- och väsentlighetsanalyser särskilt bör uppmärksamma risker kopplade till upphandling och inköp. Inom ramen för uppsiktsplikten bör kommunstyrelsen noggrant följa frågan.

Vi vill i sammanhanget framföra att det är oacceptabelt att vi, trots upprepade påminnelser, inte fått svar på vissa av de frågor vi ställt beträffande internkontrolluppföljningarna. Detta med hänvisning till att det i 12 kap. 9 § kommunallagen, fastslås att såväl politiker som tjänstemän är skyldiga att lämna revisorerna de upplysningar som behövs för revisionsarbetet.

---

<sup>6</sup> Individ- och familjenämnden, För- och grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Kommunstyrelsen samt Tekniska nämnden.

### 3.6 Analys av inköp i Umeå kommun

Utöver de inköp/upphandlingar som vi detaljgranskat och som presenteras i bilaga 1 vill även lyfta fram följande iakttagelser från den analys vi genomfört inom ramen för granskningen.

Vi har i vårt material funnit fem leverantörer i form av aktiebolag som inte är registrerade för F-skatt, till vilka Umeå kommun under 2016 betalat från 275 tkr till 1,7 mnkr. Total summa till samtliga fem leverantörer är 3,8 mnkr.

Om en leverantör inte är godkänd för F-skatt ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen. Uppgifter om en leverantör är godkänd för F-skatt ingår i de kontroller med Skatteverket som ansvarig upphandlare ska göra. Det finns inga rutiner som säkerställer att kommunen drar av skatt från ersättningen för arbetet när betalningen som i dessa fall, gått till aktiebolag som inte är godkända för F-skatt.

Som vi tagit upp i kommentarerna till stycke 3.4 ovan är det i praktiken bara de upphandlingar som Upphandlingsbyrån genomför som blir föremål för de formella kontroll- och uppföljningsrutiner som finns. I vår analys kan vi konstatera att ingen av de fem leverantörer utan F-skatt, till vilka Umeå kommun under 2016 betalat ut pengar, återfinns i kommunens avtalsregister. En förklaring till det skulle kunna vara att upphandlingarna genomförts direkt av kommunens verksamheter och att den typen av kontroller med Skatteverket som Upphandlingsbyrån genomför, inte genomförts i dessa fall.

Vi har i vårt material funnit över 250 leverantörer/betalningsmottagare som är registrerade som arbetsgivare men som under perioden december 2016 till februari 2017 inte betalat arbetsgivaravgift. Till dessa leverantörer/betalningsmottagare har Umeå kommun under 2016 sammantaget betalat 128,2 mnkr. Om vi enbart väljer ut de betalningar som skett i december 2016, det vill säga under den tid då vi med säkerhet vet att leverantörerna/betalningsmottagarna inte betalat arbetsgivaravgift, handlar det i stället om 27 mnkr som betalats ut till ett 70-tal leverantörer/betalningsmottagare.

Denna typ av uppgift ingår också i de kontroller med Skatteverket som ansvarig upphandlare ska göra. I vår analys kan vi konstatera att endast två av det 70-tal leverantörer/betalningsmottagare som inte betalat arbetsgivaravgift, återfinns i kommunens avtalsregister. Återigen skulle en förklaring till det kunna vara att näst intill alla dessa inköp/upphandlingar genomförts direkt av kommunens verksamheter och att den typen av kontroller med Skatteverket som Upphandlingsbyrån genomför, inte genomförts i dessa fall.

I sammanhanget måste vi poängtera att det kan finnas fullt legitima förklaringar till att det inte betalats in någon arbetsgivaravgift under den aktuella perioden.

Detaljgranskningen, som i sin helhet presenteras i bilaga 1, har till stor del bestått av granskning av direktupphandlingar som skett av kommunens olika verksamheter. Av kommunens riktlinjer för direktupphandling framgår:

Utgångspunkten skall vara att avtal, offerter, beställningar och övriga dokument med anledning av direktupphandling skall diarieföras eller på annat sätt hållas ordnade så att



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

de enkelt kan återfinnas. En samlad dokumentation är en förutsättning för uppföljnings-  
möjligheter samt ett verktyg i analysen av huruvida direktupphandling eller annonserad  
upphandling skall genomföras

Detta till trots har vi i vissa fall inte fått del av denna typ av dokumentation när vi  
efterfrågat den. I vissa fall har vi inte heller fått några svar på frågor vi ställt till dem  
som beslutsattesterat de aktuella betalningarna. Som framgår av bilaga 1 är det  
beträffande inköp gjorda av tekniska nämnden som vi inte fått svar på våra frågor eller  
fått del av efterfrågad dokumentation. Det faktum att vi inte fått del av efterfrågad  
dokumentation tolkar vi som att det har att göra med att beslutsattestanterna, och i  
vissa fall även andra som varit involverade i de specifika inköpen, helt enkelt inte har  
kunnat hitta den dokumentation vi efterfrågat vilket tyder på att dokumentationen inte  
hålls ordnad på ett sådant sätt som uttrycks i kommunens riktlinjer för  
direktupphandling.

### **Våra kommentarer**

Vi anser att kommunstyrelsen måste säkerställa att samtliga upphandlingar följs upp  
och kontrolleras i enlighet med de av fullmäktige fastställda styrdokument.

Även om det kan finnas fullt legitima skäl till att det inte betalats in någon  
arbetsgivaravgift enligt ovan kan det, så långt vi granskat, inte uteslutas att Umeå  
kommun betalat pengar till leverantörer/betalningsmottagare som inte fullgör sina  
skyldigheter gentemot samhället vad gäller skatter och avgifter.

Vidare anser vi att tekniska nämnden bör säkerställa att den dokumentation som  
uppstår till följd av direktupphandlingar hålls ordnad på ett sådant sätt som beskrivs i  
riktlinjerna för direktupphandling. Med hänvisning till 12 kap. 9 § kommunallagen vill vi  
även i detta sammanhang framföra att det är oacceptabelt att vi, trots upprepade  
påminnelser, inte fått svar på vissa av de frågor vi ställt med anledning av de  
betalningar som skett.

2018-01-04

KPMG AB

Andreas Wendin  
*Kommunal yrkesrevisor*

Per Skalk  
*Uppdragsansvarig*

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.



**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

## **A Bilaga 1: Detaljgranskning**

### **Riktat urval**

Som underlag till detaljgranskningen har vi använt ett riktat urval baserat på uppgifter i kommunens leverantörsregister och kommunens leverantörsreskontra inklusive information om attestanter. Vi har även inhämtat en förteckning av avtalsbundna leverantörer aktuella för kommunen under 2016. Denna information har vi kompletterat med uppgifter från Skatteverket<sup>7</sup>. Uppgifter som använts är:

- Associationens firma
- Associationen är registrerad som arbetsgivare och/eller för mervärdesskatt
- Associationens skatteregistrering (F-, FA- eller A-skatt)
- Associations inbetalningar av arbetsgivaravgift till Skatteverket från december 2016 till februari 2017.

Vidare har vi kontrollerat om leverantörerna finns med på Svensk Handels varningslista (april 2017) samt om associationen har en registrerad skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten.

Efter en inledande analys valde vi att gå vidare med att detaljgranska 34 specifika betalningar. Till den person som betalningsattesterat de specifika inköpen har vi skickat e-postmeddelande enligt nedan.

---

<sup>7</sup> Uppgifter som lämnas ut genom tjänsten Förfrågan Företagsuppgifter får användas för myndighets kontroll av företag som deltar i upphandlingar enligt LOU samt för löpande kontroller under avtalstiden. Om det förekommer underleverantör i ett eller flera led kan uppgifter även begäras för dessa företag.



**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

Hej,

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskar vi inköp/upphandling i Umeå kommun. Vi har därför nedanstående fråga till dig. Frågan besvaras med Ja, Nej eller Vet ej.

Under 2016 har du beslutsattesterat kostnader enligt nedan. Har underliggande faktura/fakturor sin grund i upphandling som genomförts enligt LOU:s (Lagen om offentlig upphandling) regler och kommunens interna anvisningar?

Lev Nr	Firma	VerNr	Fakturanummer	Belopp
XXX	Aktiebolaget AB	Xxxxxxx	911	30 000

- JA
- NEJ
- VET EJ

Vid tidpunkten för granskningen hade tre av betalningsattestanterna avslutat sin anställning i Umeå kommun, varför detaljgranskningen kom att omfatta 31 fakturor från totalt 28 olika leverantörer. De 31 fakturorna hade attesterats av 27 olika personer.

Av de 28 aktuella leverantörerna som valdes ut för kontroll var det endast en (1) som återfanns i kommunens avtalsregister.

Inköpen/upphandlingarna vi har detaljgranskat har skett inom följande nämnders ansvarsområden:

- För- och grundskolenämnden
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Individ- och familjenämnden
- Kommunstyrelsen
- Tekniska nämnden.



**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

**Utfallet**

Av attestanterna som tillfrågades fick vi respons enligt följande:

Leverantör (L)	Ja	Nej	Vet ej	Fakturabelopp*	Totalbelopp* 2016 inköp från aktuell leverantör	Nämnd
L 1			<b>VET EJ</b>	30 000,00 kr	235 000,00 kr	Individ- och familjenämnden
L 2		<b>NEJ</b>		122 284,00 kr	1 965 457,00 kr	För- och grundskolenämnden
L 3			<b>VET EJ</b>	238 220,00 kr	1 014 894,00 kr	Tekniska nämnden
L 4		<b>NEJ</b>		24 690,00 kr	24 690,00 kr	Tekniska nämnden
L 5	<b>JA</b>			150 000,00 kr	1 047 903,73 kr	Tekniska nämnden
L 6		<b>NEJ</b>		10 979,00 kr	563 310,00 kr	Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
L 7		<b>NEJ</b>		24 750,00 kr	2 253 297,00 kr	Tekniska nämnden
L 8, faktura 1	<b>JA</b>			507 053,00 kr	15 301 568,00 kr	Tekniska nämnden
L 8, faktura 2	<b>JA</b>			80 614,00 kr	-	Tekniska nämnden
L 9		<b>NEJ</b>		346 212,50 kr	850 454,30 kr	Tekniska nämnden
L 10	<b>JA</b>			899 750,00 kr	10 534 901,00 kr	Tekniska nämnden
L 11			<b>VET EJ</b>	51 278,00 kr	9 367 419,00 kr	Tekniska nämnden
L 12	<b>JA</b>			991 436,00 kr	6 089 059,00 kr	Kommunstyrelsen
L 13		<b>NEJ</b>		226 577,00 kr	754 008,00 kr	Individ- och familjenämnden
L 14		<b>NEJ</b>		372 500,00 kr	905 831,00 kr	Tekniska nämnden
L 15	<b>JA</b>			9 957,00 kr	1 324 909,00 kr	Tekniska nämnden
L 16			<b>VET EJ</b>	18 849,00 kr	733 899,00 kr	Tekniska nämnden
L 17, faktura 1	<b>JA</b>			1 491,00 kr	14 105 717,54 kr	Kommunstyrelsen
L 17, faktura 2			<b>VET EJ</b>	1 491,00 kr	-	Kommunstyrelsen
L 18	<b>JA</b>			5 764,00 kr	2 547 159,00 kr	Individ- och familjenämnden
L 19	<b>JA</b>			67 699,00 kr	582 725,00 kr	Tekniska nämnden

**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

Leverantör (L)	Ja	Nej	Vet ej	Fakturabelopp*	Totalbelopp* 2016 inköp från aktuell leverantör	Nämnd
L 20			<b>VET EJ</b>	2 468,75 kr	19 193,75 kr	För- och grundskolenämnden
L 21, faktura 1			<b>VET EJ</b>	28 329,00 kr	939 837,00 kr	Tekniska nämnden
L 21, faktura 2	<b>JA</b>			128 183,00 kr	-	Tekniska nämnden
L 22		<b>NEJ</b>		8 738,00 kr	8 738,00 kr	För- och grundskolenämnden
L 23	<b>JA</b>			168 459,00 kr	523 517,00 kr	Tekniska nämnden
L 24		<b>NEJ</b>		11 279,00 kr	754 798,10 kr	Tekniska nämnden
L 25			<b>VET EJ</b>	185 180,00 kr	2 604 679,70 kr	Individ- och familjenämnden
L 26		<b>NEJ</b>		512 500,00 kr	1 262 000,00 kr	För- och grundskolenämnden
L 27	<b>JA</b>			1 374 363,00 kr	2 549 038,00 kr	Tekniska nämnden
L 28		<b>NEJ</b>		74 125,00 kr	1 519 885,00 kr	Tekniska nämnden
Antal/summa:	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>6 675 219,25 kr</b>	79 973 480,12 kr**	

\* Beloppen som anges är inklusive moms (förutom i de fall det avser momsbefriade betalningar). De beloppsgränser som anges i LOU är exkl. moms.

\*\* Totalsumman som anges är efter att kreditfakturor motsvarande ca 400 tkr räknats bort.

Som framgår av tabellen omfattar de 31 fakturorna en totalsumma uppgående till ca 6,7 mnkr. Denna summa fördelat per svarskategori ser ut som följer:

- JA: 4 384 769,00 kr
- NEJ: 1 734 634,50 kr
- VET EJ: 555 815,75 kr

Som nämnts ovan var det alltså bara en (1) av de 28 leverantörerna som återfanns i kommunens avtalsregister. Enligt svaren från de tillfrågade attestanterna har dock betydligt fler av inköpen sin grund i genomförd upphandling enligt LOU. De attestanter som svarat Ja på frågan har ombetts att skicka oss dokumentation som styrker att inköpet har sin grund i genomförd upphandling enligt LOU.

Nedan följer kommentarer/analyser beträffande samtliga 28 leverantörer.



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

### Leverantör 1 (Individ- och familjenämnden)

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Betalningen avser en utbildningsinsats. Total summa som kommunen köpt utbildning från leverantören under 2016 uppgår till 235 000 kr, det vill säga över beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Vår granskning visar att det inte finns någon dokumentation gällande direktupphandlingen. Från den aktuella verksamheten framförs att det "sannolikt [är] mycket svårt att upphandla en liknande tjänst" eftersom det handlar om en mycket specifik utbildningsinsats som man inte känner till att någon annan erbjuder. Enligt uppgift har kommunen köpt denna typ av utbildningsinsatser från den aktuella leverantören sedan 2014.

Av kommunens riktlinjer för direktupphandling framgår följande.

Valet mellan att direktupphandla eller att genomföra en mer formell upphandling skall föregås av en analys av Umeå kommuns långsiktiga behov av en vara eller tjänst. I det fall att det konstateras att den har ett återkommande behov, ligger det i affärsmässigheten att välja att genom ett annonserat förfarande upphandla ett ramavtal i stället för att kortsiktigt tillgodose behoven genom direktupphandling.

Vår granskning visar att någon sådan analys av kommunens långsiktiga behov inte ägt rum. Vi kan således inte utesluta att det varit mer fördelaktigt för kommunen att teckna ramavtal.

### Leverantör 2 (För- och grundskolenämnden)

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Den aktuella utbetalningen avser enligt uppgift ett bidrag till en fristående förskola som kommunen betalar ut enligt Skollagen 8 kap. 21-24 §§. Utbetalningen av bidrag har sin grund i ett beslut fattat av för- och grundskolenämnden 2015-01-29 (§ 3) då nämnden beslutade att godkänna leverantören i fråga att bedriva familjedaghemverksamhet. Godkännandet gällde i tre år, med möjlighet till förlängning.

### Leverantör 3 (Tekniska nämnden)

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Betalningen avser ett hyresavtal. Enligt LOU 3 kap.19 § är kontrakt som avser hyresrätt till fastighet undantagna från upphandlingsplikten. Upphandling behöver således inte ske för denna typ av inköp.



#### Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

#### Leverantör 4 (Tekniska nämnden)

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Detta inköp avser en typ av service där det enligt uppgift inte finns någon annan leverantör som utför den typen av service. Inköpet avser en direktupphandling som, utifrån storleken på det aktuella inköpet, samt summan av alla 2016 års inköp från den aktuella leverantören, är förenlig med såväl LOU som kommunens egna styrdokument vad gäller beloppsgränser.

Beträffande leverantören konstaterar vi att den har en skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten samt att den är registrerad som arbetsgivare men inte har betalat arbetsgivaravgift under perioden december 2016 till februari 2017<sup>8</sup>. Enligt kommunens regler för inköp och upphandling ska kommunen "endast anlita företag som uppfyller sina skyldigheter gentemot samhället vad gäller skatter och avgifter." Mot bakgrund av ovanstående kan det inte uteslutas att denna leverantör inte uppfyller dessa skyldigheter.

#### Leverantör 5 (Tekniska nämnden)

Betalningsattestantens svar: JA.

Betalningen avser en direktupphandling som lett till att ett avtal tecknats med leverantören i fråga. Enligt Umeå kommuns *Regler för inköp och upphandling* ska samtliga upphandlade avtal, även sådana som tecknats till följd av en direktupphandling, registreras i avtalsregistret. I detta fall har avtal som sagt tecknats, leverantören återfinns dock inte i det avtalsregister vi erhållit. Vidare kan vi konstatera att direktupphandlingen inte dokumenterats i enlighet med kraven i LOU samt kommunens interna styrdokument. Av vår detaljgranskning framkommer vidare att den person som genomfört direktupphandlingen inte gjort några kontroller innan upphandlingen i syfte att säkerställa att kommunen sammantaget under räkenskapsåret inte kommer över beloppsgränsen för direktupphandling. Som framgår av tabellen ovan uppgår den totala summan för inköp från denna leverantör till drygt 1 mnkr år 2016. Vi har inte närmare granskat de andra inköpen från samma leverantör. Men vi håller det inte för osannolikt att även andra av dessa inköp skulle kunna avse liknande typ av tjänster. Det finns således en risk för att inköpet i fråga kan vara en otillåten direktupphandling.

#### Leverantör 6 (Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden)

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Inköpet avser en direktupphandling av en reservdel till en maskin som endast den aktuella leverantören uppges vara återförsäljare av. Även om det inte finns andra återförsäljare av just denna reservdel går det inte att likställa det med att upphandling

---

<sup>8</sup> Det aktuella inköpet skedde i februari 2016. Huruvida leverantören betalade arbetsgivaravgift vid den tidpunkten framgår inte av vårt material.

## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

ej behöver ske. Som vi tog upp i stycke 3.2 ovan bör upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggtreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör räknas samman. Från denna leverantör har kommunen sammantaget gjort inköp för 563 tkr under 2016. Vi har inte närmare granskat de övriga inköpen från leverantören i fråga men vi håller det inte för osannolikt att fler av inköpen avser liknande typer av varor, varför avtal eventuellt borde ha tecknats.

### Leverantör 7, 24 och 28 (Tekniska nämnden)

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Betalningarna till leverantör 7, 24 och 28 avser bostadsanpassningsbidrag och har attesterats av samma person. Därav presenteras dessa tre samlat.

Av såväl lagen om bostadsanpassningsbidrag som dess förarbeten (Prop. 1992/93:58, sid. 14 ff.) framgår att det är den enskilde funktionshindrade som är berättigad till bidrag för anpassning av den egna bostaden. Enligt Boverket är "kommunens roll [...] – om rätt till bidrag föreligger – att till sökanden lämna ett bidrag, det vill säga ett beslut på en summa pengar, som motsvarar skälig kostnad för de åtgärder som beviljas." Vidare anges att lagen utgår ifrån "att bidraget betalas ut till sökanden, efter det att åtgärderna utförts och godkänts, och att sökanden därefter betalar leverantören eller entreprenören."

I dessa tre fall som vi granskat närmare har dock betalningen skett direkt från kommunen till den entreprenör som utfört bostadsanpassningen. Enligt betalningsattestanten sker det efter att den sökande fått fylla i en fullmakt som gör att kommunen kan uppträda som beställare å den sökandes vägnar. Betalningsattestanten uppger att "utbetalning till entreprenör sker efter uppföljning, att anpassningen är gjord och att bidragstagaren är nöjd med utförd åtgärd. Enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag är detta möjligt att göra för att hjälpa våra bidragstagare."

Boverket poängterar dock att denna typ av förfarande, att den sökande fyller i en fullmakt som gör att kommunen kan uppträda som beställare å den sökandes vägnar, inte ska ske rutinmässigt.

Enligt uppgift är det "en väldigt stor del" av bidragstagarna som skriver på en fullmakt. Det uppges dock inte finnas någon statistik på hur stor andel av bidragstagarna som skriver på en fullmakt.

Vi förutsätter att Umeå kommun inte rutinmässigt låter bidragstagarna skriva på en fullmakt utan att det görs en individuell bedömning i varje enskilt fall om det är nödvändigt att den sökande ger kommunen en fullmakt. Bedömning bör göras om det räcker med att ge råd, stöd och vägledning så att den sökande eller dennes anhöriga kan hantera ansökan.

**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

**Leverantör 8 (Tekniska nämnden – två fakturor, med två olika betalningsattesteranter)**

Betalningsattestanternas svar: JA.

Leverantören återfinns inte i kommunens avtalsregister. Båda betalningarna avser hyra av moduler för skola/förskola/daghem/fritidshem. Eftersom betalningsattestanterna svarat att inköpen har sin grund i genomförd upphandling har vi begärt ut dokumentation som styrker den uppgiften. Vi har då fått del av hyresavtalen gällande modulbyggnaderna men inte någon dokumentation som styrker att upphandling skett. Båda betalningsattestanterna har hänvisat till att byggprojektledaren i de aktuella ärendena inte längre jobbar kvar och att betalningsattestanterna för egen del inte är delaktiga i upphandlingsprocessen och att de inte kan få fram de efterfrågade uppgifterna.

Exklusive moms uppgår de två aktuella inköpen från leverantör 8 till sammantaget 470 tkr, det vill säga ett belopp som överstiger gränsen för direktupphandling utifrån kommunens styrdokument, men inte utifrån LOU. Totalbeloppet för inköp från denna leverantör uppgår till drygt 12 mnkr (exkl. moms) under 2016. Även om betalningsattestanterna svarat Ja på om inköpen har sin grund i genomförd upphandling kan vi inte verifiera att den uppgiften stämmer eftersom vi inte fått del av vare sig förfrågningsunderlag, utvärderingsprotokoll, tilldelningsbeslut eller aktuella avtal (utöver själva hyresavtalen). Och även om det skulle vara så att upphandling ägt rum i enlighet med LOU har den aktuella upphandlingen/de aktuella upphandlingarna inte hanterats i enlighet med kommunens styrdokument eftersom leverantören inte återfinns i avtalsregistret plus att verksamheten inte har hittat den dokumentation vi efterfrågat.

**Leverantör 9 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Trots upprepade frågor har vi per den 27 november 2017 inte fått något svar på hur det kommer sig att det aktuella köpet gjorts utan upphandling. Exklusive moms handlar det om ett inköp på 277 tkr, vilket ligger inom ramen för kommunens interna beloppsgräns för direktupphandling. Dock överstigs gränsen för när dokumentation krävs. Vi har inte fått del av någon dokumentation som upprättats i enlighet med LOU samt kommunens egna styrdokument. Därtill kan vi konstatera att totalsumman som kommunen betalat till denna leverantör uppgår till 680 tkr (exkl. moms) under 2016. Med tanke på att den aktuella leverantörens utbud av varor/tjänster är relativt begränsat håller vi det inte för osannolikt att samtliga inköp från denna leverantör ska räknas samman. Det kan således handla om en otillåten direktupphandling.



#### **Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

#### **Leverantör 10 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsregister har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att upphandling ägt rum. De uppgifter vi fått del av visar att upphandling har skett och att avtal tecknats med den aktuella leverantören. Upphandlingen har skötts av Upphandlingsbyrån. Om kommunens styrdokument hade följts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsregister.

#### **Leverantör 11 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Betalningen avser ett hyresavtal. Enligt LOU 3 kap.19 § är kontrakt som avser hyresrätt till fastighet undantagna från upphandlingsplikten. Upphandling behöver således inte ske för denna typ av inköp.

#### **Leverantör 12 (Kommunstyrelsen)**

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsregister har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att upphandling ägt rum. De uppgifter vi fått del av visar att upphandling har skett och att avtal tecknats med den aktuella leverantören. Om kommunens styrdokument hade följts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsregister.

#### **Leverantör 13 (Individ- och familjenämnden)**

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Betalningen avser vård enligt LVU. Placeringsbeslutet togs enligt uppgift 2013 av socialnämndens dåvarande ordförande. Bedömningen gjordes att den vård som behövdes ej kunde tillgodoses inom ramen för de upphandlade verksamheterna. Vården ska därefter ha övervägts/omprövats var sjätte månad. Betalningsattestanten poängterar att det alltid är vårdbehovet som motiverar beslutet de gånger man går utanför ramavtal (bortsett från om det inte finns lediga platser).

Vi kan konstatera att denna direktupphandling inte har dokumenterats i enlighet med kraven i LOU samt kommunens egna styrdokument. Den totala summan som betalats till denna leverantör under 2016 överstiger dessutom beloppsgränsen för direktupphandling. Det handlar således om en otillåten direktupphandling.

Med tanke på att placeringen enligt LVU, enligt uppgift, har varit aktuell ända sedan 2013 anser vi att det borde ha skickats ut en förfrågan till fler leverantörer. Dessutom, om det redan 2013 gjordes en bedömning att den vård som behövdes inte kunde



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

tillgodoses inom ramen för befintliga ramavtal, samtidigt som placeringen har fortsatt ända till 2016, borde nytt ramavtal ha tecknats. Som tidigare nämnts framgår följande i kommunens riktlinjer för direktupphandling.

Valet mellan att direktupphandla eller att genomföra en mer formell upphandling skall föregås av en analys av Umeå kommuns långsiktiga behov av en vara eller tjänst. I det fall att det konstateras att den har ett återkommande behov, ligger det i affärsmässigheten att välja att genom ett annonserat förfarande upphandla ett ramavtal i stället för att kortsiktigt tillgodose behoven genom direktupphandling.

Som en följd av de frågor vi ställt om detta inköp har ansvariga i den aktuella verksamheten i början av oktober 2017 haft ett möte med Upphandlingsbyrån för att upprätta rutiner för denna typ av inköp utanför ramavtal.

### Leverantör 14 (Tekniska nämnden)

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Trots upprepade frågor har vi per den 27 november 2017 inte fått något svar på hur det kommer sig att det aktuella köpet gjorts utan upphandling. Exklusive moms handlar det om ett inköp på 298 tkr, vilket alltså överstiger kommunens interna beloppsgräns för direktupphandling. Med kommunens egna styrdokument som bedömningsgrund kan vi således inte utesluta att det handlar om en otillåten direktupphandling. Det aktuella inköpet överstiger dock inte den i LOU stipulerade beloppsgränsen för direktupphandling. Däremot överstigs gränsen för när dokumentation krävs. Vi har inte fått del av någon dokumentation som upprättats i enlighet med LOU samt kommunens egna styrdokument. Därtill kan vi konstatera att totalsumman som kommunen betalat till denna leverantör uppgår till 725 tkr (exkl. moms) under 2016. Med tanke på att den aktuella leverantörens utbud av varor/tjänster är relativt begränsat håller vi det inte för osannolikt att samtliga inköp från denna leverantör ska räknas samman. Det kan således handla om en otillåten direktupphandling även utifrån den i lagstiftningen stipulerade beloppsgränsen. Därtill konstaterar vi att leverantören är verksam inom en bransch som kommunen har ramavtal inom. Inköpet utgör således sannolikt ett avsteg från gällande ramavtal.

### Leverantör 15 (Tekniska nämnden)

Betalningsattestantens svar: JA.

Leverantören återfinns inte i kommunens avtalsregister. Enligt betalningsattestanten handlar det om ett avtal tecknat via SKL Kommentus Inköpscentral. Enligt Upphandlingsbyrån ska leverantörer med vilka avtal tecknats genom SKL Kommentus Inköpscentral också läggas in i kommunens avtalsregister. Så har dock inte skett i detta fall.



**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

**Leverantör 16 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Betalningen avser ett hyresavtal. Enligt LOU 3 kap.19 § är kontrakt som avser hyresrätt till fastighet undantagna från upphandlingsplikten. Upphandling behöver således inte ske för denna typ av inköp.

**Leverantör 17 (Kommunstyrelsen – två fakturor, med två olika betalningsattester)**

Betalningsattestanternas svar: JA respektive VET EJ.

Båda betalningarna avser resekostnader. Enligt uppgift från den betalningsattestant som svarat Ja handlar det om en resekontolösning/betallösning som den reseleverantör kommunen har avtal med använder. Lösningen uppges innebära att kommunen får samlingsfakturer en gång i månaden från det företag som reseleverantören anlitar, i stället för en faktura per resa direkt från reseleverantören. Detta upplägg uppges vara både tidsbesparande och ekonomiskt fördelaktigt. Från Upphandlingsbyrån framförs att man generellt vill att fakturorna ska komma direkt från den leverantör kommunen har avtal med även om leverantören i fråga anlitar underleverantörer. Vi anser att den typen av lösning bör eftersträvas, inte minst för att underlätta uppföljning av att inköp sker inom ramen för gällande avtal.

När det gäller de två specifika fakturorna kan vi konstatera att de inte innehåller de uppgifter som krävs enligt punkten "Fakturainnehåll" i det aktuella avtalet.

**Leverantör 18 (Individ- och familjenämnden)**

Betalningsattestantens svar: JA.

Den granskade betalningen avser köp av tolktjänster. Kommunen har tecknat avtal med en annan leverantör av tolktjänster, varför denna leverantör inte återfinns i kommunens avtalsregister. Anledningen till att betalningsattestanten ändå svarat Ja på frågan är för att den avtalsbundna leverantören har accepterat att "kommunen förbehåller sig rätt att vid speciella behov och i begränsad omfattning köpa tolktjänst från annan än avtalspart om inte behovet kan tillgodoses av avtalsparten". Detta var ett skall-krav i kvalificeringen inför avtalstecknande. Anledningen till att annan än avtalsparten har anlåtats uppges vara den extraordinära situation som uppstod till följd av flyktingsituationen hösten 2015.

I sammanhanget bör framhållas att Umeå kommun under 2016 har köpt tjänster för drygt 2,5 mnkr (inkl. moms) från denna, ej avtalsbundna, leverantör. Från avtalsparten har kommunen under samma period köpt tjänster för 3,2 mnkr (inkl. moms). Huruvida 2,5 mnkr i detta sammanhang är att betrakta som "begränsad omfattning" kan diskuteras.



#### **Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

För att underlätta kontroll och uppföljning av gällande avtal hade det enligt vår uppfattning varit lämpligare att avtalsparten ålagts att ta in underleverantörer i de fall de själva inte kan leverera. Avtalsparten skulle då ha varit betalningsmottagare även i de fall de anlitar en underleverantör.

#### **Leverantör 19 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: JA.

Av de inköp vi detaljgranskat är detta den enda leverantör som återfinns i kommunens avtalsregister. Anledningen till att leverantören ingick i vår detaljgranskning är att leverantören, per det datum vi samlade in all data, hade gått i konkurs. Konkursen inleddes dock under början av 2017 medan granskningen fokuserar på inköp gjorda under 2016.

#### **Leverantör 20 (För- och grundskolenämnden)**

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Leverantören i fråga hade vid granskningstillfället en skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten. Enligt kommunens regler för inköp och upphandling ska kommunen "endast anlita företag som uppfyller sina skyldigheter gentemot samhället vad gäller skatter och avgifter." Mot bakgrund av ovanstående kan det inte uteslutas att denna leverantör inte uppfyller dessa skyldigheter.

#### **Leverantör 21 (Tekniska nämnden)**

(två fakturor, med två olika betalningsattestanter)

Betalningsattestanternas svar: JA respektive VET EJ.

Betalningarna avser hyresavtal. Enligt LOU 3 kap.19 § är kontrakt som avser hyresrätt till fastighet undantagna från upphandlingsplikten. Upphandling behöver således inte ske för denna typ av inköp.

#### **Leverantör 22 (För- och grundskolenämnden)**

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Som framgår av tabellen ovan har det endast skett en (1) betalning till denna leverantör under 2016. Beloppet är dessutom relativt lågt. Anledningen till att vi valt att ta med denna leverantör i detaljgranskningen är för att leverantören i fråga återfinns på Svensk Handels varningslista eftersom företaget är känt för att skicka bluffakturor. Enligt vår granskning är också den här specifika fakturan en bluffaktura. Enligt uppgift bestreds fakturan, dock först efter att den betalats. Att betalning skedde tyder på attestanten inte har fullgjort de kontroller som enligt attestreglementet ska göras innan attest sker.

**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

**Leverantör 23 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i avtalsregistret har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att upphandling ägt rum. Fakturan avser byggmaterial som användes vid färdigställandet av badhuset Navet i Umeå. Leverantören i fråga, nedan kallad L23, är en underleverantör till den huvudleverantör som ansvarade för byggentreprenaden. Byggherre för byggandet av badet var Umeå Badhus AB, beställare var Infrastruktur i Umeå AB, INAB. Umeå Badhus AB är numera upplöst genom fusion med INAB. Vi har därför blivit hänvisade till INAB när vi ställt frågor om upphandlingsdokumentation. Från såväl INAB som Umeå kommun har det framförts att det är fel att fakturan har kommit direkt från L23. Underleverantörerna ska fakturera huvudleverantören som i sin tur ska fakturera Umeå Badhus AB i detta fall. Det har således också framförts att det är fel att fakturan betalats av kommunen. Vidare kan vi konstatera att även INAB, via huvudleverantören, har tagit kostnaden för, vad som tycks vara, samma material. Kommunkoncernen tycks således ha betalat för samma sak två gånger, en gång via sitt bolag Umeå Badhus AB och en gång via primärkommunen.

När det gäller fakturan som primärkommunen betalat konstaterar vi också att den skulle betalas omgående ("0 dagar netto")<sup>9</sup>. De personer inom primärkommunen vi varit i kontakt med angående denna faktura har ingen förklaring till varför fakturan skulle betalas omgående. Projektledaren hos INAB framför dock att leverantören i fråga vid tidpunkten hade likviditetsproblem och att företaget senare gick i konkurs. Det skulle kunna vara en förklaring till varför L23 ville ha omgående betalning.

I samband med granskningen framför byggprojektledaren hos primärkommunen, som står som referens på den aktuella fakturan, att L23 i flera fall ville fakturera kommunen direkt varpå byggprojektledaren ska ha påtalat att de skulle fakturera huvudleverantören som i sin tur fakturerar kommunen (Umeå Badhus AB). Varför just denna faktura betalades av kommunen har hen inget minne av, däremot medger hen att inte heller denna faktura skulle ha betalats direkt av kommunen.

Betalningsattestanten framför att hen kontaktade byggprojektledaren som står som referens på fakturan och frågade om fakturan var ok att betala, vilket byggprojektledaren ska ha svarat att den var. Därefter attesterades fakturan.

Sammantaget tyder ovanstående hantering på bristande intern kontroll på flera plan.

---

<sup>9</sup> Av leverantörsreskontran framgår att betalning skedde 21 dagar efter det på fakturan angivna betalningsdatumet.



## Umeå kommun

Granskning av upphandling och inköp  
KPMG AB  
2018-01-04

### Leverantör 25 (Individ- och familjenämnden)

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Betalningen avser ersättning för utförda hemtjänsttimmar av en extern utförare av hemtjänst. Betalningsattestanten hänvisar till att fakturan granskats innan den attesterats och att hen för egen del inte kan svara på om inköpet har sin grund i genomförd upphandling. I granskningen har vi dock kunnat konstatera att kommunen har ett avtal med leverantören i fråga och enligt uppgift finns leverantören nu inlagd i kommunens avtalsregister. I det avtalsregister vi fått del av finns leverantören dock inte med. Om kommunens styrdokument hade följts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsregister.

### Leverantör 26 (För- och grundskolenämnden)

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Betalningen avser delfinansiering av en gymnasieutbildning som bedrevs på entreprenad av en förening under åren 2010-2017. Gymnasieutbildningen startades år 2010 med finansiering genom Tilda-projektet<sup>10</sup>. Styrgruppen för Tilda fattade i juni 2009 ett inriktningsbeslut som lød: "Styrgruppen är positiv till ansökan, men vill att föreningen ska ha bildats och att det ska vara klart med medfinansiärer via bindande avtal eller liknande innan ansökan beviljas." Våren 2010 ingick föreningen överenskommelser med ett antal företag samt gymnasieförvaltningen och för- och grundskoleförvaltningen varpå styrgruppen för Tilda i mars 2010 beslutade om att bevilja utbildningen totalt ca 2,7 mnkr under åren 2010-2013. I april 2012 beslutade kommunstyrelsens arbetsutskott att bevilja utbildningen ytterligare 2,5 mnkr för perioden augusti 2012 till och med december 2014. Projektet/utbildningen ska sedan ha fortsatt fram till 2017 då det uppges ha avslutats. Under 2016 har kommunen betalat totalt 1 262 000 kr till föreningen i fråga.

I våra kontakter med tjänstemän i kommunen har vi fått beskrivet att utbildningen har bedrivits på entreprenad med kommunen som huvudman. Någon entreprenad-upphandling har dock inte ägt rum, trots att verksamhet som läggs ut på entreprenad ska upphandlas. Såvitt vi kan bedöma finns det inga specifika undantag som kommunen kan hänvisa till för att undanta denna entreprenad från kravet på upphandling. Följden därav blir att kommunen, enligt vår bedömning, gjort sig skyldig till otillåten direktupphandling. Som framgår av beskrivningen ovan har kommunen

---

<sup>10</sup> I mitten av 00-talet beslutade Umeå kommunfullmäktige att till socialtjänsten ställa 10 miljoner per år till förfogande för att i samverkan med skola, fritid och kultur utveckla insatser och metoder för en högre måluppfyllelse inom området barn och unga. Psykiska, pedagogiska och sociala problem skulle förebyggas och barn och unga i behov av tidigt stöd skulle få insatser som onödiggjorde senare mer ingripande och kostsamma insatser. Insatserna skulle vara lokalt anpassade och ges i samverkan mellan olika verksamheter. Arbetet kom att kallas Tilda-projektet och kan ses som en föregångare till det som senare lanserades som sociala investeringar. (*Sociala investeringar i Umeå – Rapport från arbetet 2011-2014*)



**Umeå kommun**

Granskning av upphandling och inköp

KPMG AB

2018-01-04

under åren 2010-2014 samt 2016 betalat över 6 mnkr till leverantören i fråga. Hur stora belopp som betalats ut under 2015 och 2017 har vi inga uppgifter om.

**Leverantör 27 (Tekniska nämnden)**

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsregister har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att upphandling ägt rum. De uppgifter vi fått del av visar att upphandling har skett och att avtal tecknats med den aktuella leverantören. Upphandlingen har skötts av Upphandlingsbyrån. Om kommunens styrdokument hade följts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsregister.