

Granskning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet

Botkyrka kommun

Juni 2019

Fredrik Flodin

Hugo Horstmann



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfråga	3
Kontrollmål	3
lakttagelser och bedömningar	4
Kontrollmål 1: Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp	4
lakttagelser	4
Bedömning	4
Kontrollmål 2: Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler	5
lakttagelser	5
Bedömning	8
Kontrollmål 3 Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns	9
lakttagelser	9
Bedömning	9
Kontrollmål 4: Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs	10
lakttagelser	10
Kontrollmål 5: Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns	11
lakttagelser	11
Bedömning	11
Kontrollmål 6: Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.	12
lakttagelser	12
Bedömning	12
Rekommendationer	13

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Botkyrka kommuns revisorer granskat kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor. Mot denna bakgrund har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfråga lyder *Har Kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?*

Sammanfattningsvis bedömer vi att Kommunstyrelsen och nämnderna endast delvis har en ändamålsenlig organisation och rutiner för upphandling och inköp och att den interna kontrollen endast delvis är tillräcklig.

De kontrollmål som granskningen besvarar är följande:

Kontrollmål 1: Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp

Delvis uppfyllt. Verksamheterna har bristfällig framförhållning och planering vad gäller upphandlingar samtidigt som den viktiga avtalsdatabasen är svårnavigerad.

Kontrollmål 2: Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

Ej uppfyllt. Stickproven visar på brister vad gäller lag- och regelefterlevnad. Framförallt gäller detta dokumentationsplikten.

Kontrollmål 3: Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns

Ej uppfyllt. Det görs ingen strukturerad uppföljning av upphandlingar och inköp.

Kontrollmål 4: Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs

Uppfyllt. Kommunen har ramavtal som täcker behovet vilket bevisas av att relativt få inköp görs av leverantörer utan avtal med kommunen.

Kontrollmål 5: Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns

Uppfyllt. Etablerade rutiner finns för uppföljning av leverantörstrohet, definierat som att kommunens leverantör är upphandlad och har avtal. Dessutom utförs kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet, definierat som att avtalad leverantör levererar avtalad produkt.

Kontrollmål 6: Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.

Uppfyllt. Kommunen har systematiska och väl etablerade rutiner för kontroll av leverantörer som också följs.

Inledning

Bakgrund

Offentlig upphandling påverkar samhällsekonomin. Staten, regionerna och kommunerna köper allt från kontorsmaterial, idrottsarenor och konsulttjänster till sjukvård och omsorg. För att nå den goda affären krävs att den upphandlande myndigheten tar ett strategiskt grepp om inköpsprocessen med allting ifrån behovsanalys och målsättning till uppföljning. Det finns goda förutsättningar att skapa goda affärer och samtidigt bidra till en hållbar utveckling och säkra en god konkurrens på marknaden.

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling. Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Syfte och revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga: Har kommunen en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?

Revisionskriterier

Lag (LOU 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

Inköps- och upphandlingspolicy för Botkyrka kommun

Kontrollmål

I utredningen har följande kontrollmål formulerats:

1. Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp
2. Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler
3. Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns
4. Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs
5. Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns
6. Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingar och inköp genomförda under 2018.

Metod

Inom ramen för revisionen har intervjuer genomförts med upphandlingschef och avtalscontroller. För verksamheten intervjuades chefer för Vård- och omsorgsförvaltningen, Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen, Samhällsbyggnadsförvaltningen samt Utbildningsförvaltningen.

Genom en registeranalys har en kontroll av följsamhet till lagar och regler (leverantörstrohet och direktupphandlingsgränser) utförts. Vidare har en kontroll via stickprov av kommunens avtalstrohet och dokumentationskrav gällande tio olika inköp genomförts. Slutligen har en fördjupad kontroll av följsamhet av lagar och regler i genomförda upphandlingar genom fem stickprov utförts.

Iakttagelser och bedömningar

Kontrollmål 1: Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp

Iakttagelser

Upphandlingsenheten har tagit fram en process för att säkerställa att kommunens verksamheter får tillgång till de varor och tjänster de behöver genom en korrekt och effektiv anskaffning. Samtliga intervjuade uppger att de känner till processen och att den i stort är att betrakta som ändamålsenlig och uppger att upphandlingsenheten är ett bra stöd. Flera nämner svagheten i att det finns för många beställare i kommunen vilket försvårar regelefterlevnad samt att avtalsdatabasen är svårsökt.

I intervjuer med upphandlingsenheten framkommer att ingen av förvaltningarna gör sammanställningar eller planer för kommande upphandlingar eller framtida behov. Dessutom har möten om ämnet med förvaltningarna endast genomförts en gång under 2018 när detta, enligt upphandlingsenheten, borde göras en gång i halvåret för att kunna ge en tillräckligt tydlig bild av framtida inköpsbehov.

I den chefsenkät (Resultat Chfsenkät 2018) som bland annat mäter mottagarnöjdheten av stödprocessen *Anskaffa varor och tjänster* blev medelvärdet på frågan *Hur nöjd är du med kommunens gemensamma stöd och service när det gäller anskaffning (upphandling inkl. inköp)?* 5,03 på en skala 0-10. 61 % av kommunens chefer besvarade enkäten. På frågan *Hur nöjd är du med tillgången till de avtal du behöver för att säkerställa att din verksamhet får tillgång till de varor och tjänster ni behöver?* blev medelvärdet 4,99 av 10. Bland kommentarerna i enkätsvaren finns upprepade synpunkter om att avtalsdatabasen är svårsökt och en upplevd informationsbrist vad gäller nytecknade avtal.

I Svenskt Näringslivs årliga ranking av företagsklimatet i Sveriges kommuner får Botkyrka betyget 2,72 av företagarna för sin upphandling vilket kan jämföras med medelvärdet för landets kommuner som är 2,7 eller regionen som har medelvärdet 2,63.¹

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

Processen bedöms som välkänd och etablerad av verksamheterna, samtidigt som förvaltningarna upplever upphandlingsenhetens arbete inom området som positivt. Dock har förvaltningarna genomgående en bristfällig framförhållning och planering vad gäller upphandlingar vilket i sin tur påverkar upphandlingsenhetens arbete. All upphandling torde utgå ifrån verksamhetens behov, vilket förutsätter att förvaltningarna meddelar dessa behov på ett strukturerat och långsiktigt sätt. Avsaknaden av rapportering från förvaltningarna har vidare sannolikt en negativ effekt på samordningen av upphandling och inköp i kommunen vilken betonas i både policy och riktlinjer (jfr kontrollmål 2).

Vidare är det en brist att avtalsdatabasen upplevs som svårnavigerad. En användarvänlig avtalskatalog är en absolut förutsättning för att beställare i kommunen enkelt ska hitta avtalade leverantörer och vad dessa leverantörer är kontrakterade att leverera.

¹ Lokalt företagsklimat Ranking 2019 (Svenskt Näringsliv)

Kontrollmål 2: Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

lakttagelser

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av Lag (LOU 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV)².

Lagarna reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande (4 kap. 1-2 §§ LOU).

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar (1 kap. 4 § LOU). Dessa beskrivs förenklat nedan.

Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommuner gällde under 2018 beloppet 2 096 097 kronor³, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande⁴.

Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet (19 kap. 2 § LOU). Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt LOU-direktivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Vidare är tidsfristen för att lämna anbud reglerad till 30 dagar för elektroniska anbud (11 kap. 6 § LOU). Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (12 kap. 10 § LOU).

Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU kapitel 19 (19 kap. 1 § LOU). Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande (19 kap. 7 § LOU). Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i anbudsöppningen. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (19 kap. 17 § LOU).

Direktupphandling

I LOU kapitel 19 återfinns även regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 § (19 kap. 7 §), den så kallade direktupphandlingsgränsen. 2018 var gränsen 586 907 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 §). Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar (4 kap. 1-2 §§ LOU).

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling (Prop. 2001/02:142 s. 99). Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 § LOU).

² Ytterligare lagar finns för offentlig upphandling men dessa är inte tillämpliga i denna granskning.

³ För sociala och andra särskilda tjänster är tröskelvärdet 7 113 450 kr sedan 1 jan 2018

⁴ Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU). I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet (Upphandlingsmyndigheten).

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap. 8 § LOU).

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (19 kap. § 30 LOU).

Styrande dokument

Kommunen har en upphandlings- och inköspolicy antagen av Kommunfullmäktige 2017 (KS/2017:271) och riktlinjer för upphandling och inköp antagen av Kommunstyrelsen samma år (KS/2017:271).

Polycyn betonar hållbarhet genom åtta punkter som bland annat omfattar skrivelser om att direktupphandlingar ska genomföras så att konkurrensen tillvaratas samt att avtal och leverantörer ska följas upp.

I riktlinjerna framkommer att respektive förvaltningschef ansvarar för att planera förvaltningens behov av anskaffning av varor, tjänster och entreprenader på tre års sikt. Dessa ska i sin tur rapporteras av förvaltningens verksamhetsansvariga som ska bedöma storlek på och arten av de objekt/tjänster som prognostiserats. Enligt kommunens riktlinjer ska kvalitet, pris, miljö, tillgänglighetsaspekter, sociala och etiska villkor finnas som aktiva instrument i all anskaffning. Vidare fastslås att all upphandling ska ske i samverkan med utsedda sakkunniga för verksamheterna samt att all anskaffning ska konkurrensutsättas för att tillvarata de konkurrensmöjligheter som finns.

Vidare framgår av riktlinjerna att direktupphandlingar överstigande ett prisbasbelopp (för 2018 45 500 kronor) ska genomföras i kommunens upphandlingsverktyg som tillhandahålls av upphandlingsenheten och på så sätt dokumenteras.

Slutligen fastslår riktlinjerna att all anskaffning ska konkurrensutsättas för att tillvarata de konkurrensmöjligheter som finns. För att fler aktörer långsiktigt ska kunna verka på marknaden ska kommunens genomföra upphandlingar så att fler aktörer ges möjlighet att delta samtidigt som kommunen aktivt ska informera det lokala näringslivet om hur kommunens upphandlingsprocess genomförs.

Stickprov fakturor

Fakturor från tio olika leverantörer har granskats med följande resultat:

Lev nr	Faktura nr	Giltigt avtal	Korrekt pris	Korrekt inköp	Korrekt attest
1440841	7165	Ja	Ja	Ja	Ja
55614473	1106357617	Nej	-	Nej	Ja
53227856	47842	Ja	Ja	Nej	Ja
50458082	851890	Ja	Ja	Ja	Ja
55513154	41891595	Ja	Ja	Ja	Ja
7990526	67355	Ja	Ja	Ja	Ja
1800184	6503-00184509	Nej	-	Nej	Ja
6514293	101550	Ja	Ja	Nej	Ja
59690826	606229	Ja	Ja	Ja	Ja
8448300	102345279	Ja	Nej	Nej	Ja
Totalt verifierat		8/10	7/10	5/10	10/10

Inom ramen för fakturagranskningen har redovisats giltiga avtal för åtta av tio inköp. Av de åtta inköpen med giltigt avtal hade en faktura felaktigt pris mot avtal. Vidare bedöms två av de åtta inköpen med avtal som felaktiga av annan anledning; ett inköp skedde inte enligt rangordningen i ramavtalet och för det andra inköpet har ingen dokumentation för upphandlingen kunnat redovisas. Dessa två inköp i förening med det felaktiga priset samt inköpen utan avtal summerar till att fem av tio inköp har någon form av avvikelse från lagar och regler.

En kontroll av beslutsattest av inköpen mot delegationsordning och attestförteckning renderade ingen anmärkning.

Den internkontroll som upphandlingsenheten i kommunen själva genomfört visar att ingen av förvaltningarna följde dokumentationsplikten under 2018 såtillvida att upphandlingarna inte genomförts via upphandlingsverktygets modul för direktupphandlingar. Det är dock fullt möjligt att dokumentationskravet trots detta följs då internkontrollen inte undersöker om förvaltningarna följer dokumentationskravet utanför systemstödet.

Stickprov upphandlingar

Fem upphandlingar har granskats med följande resultat:

Kylida matlådor - Förenklat förfarande

Förfrågningsunderlaget är relativt lättfattlig och okomplicerad vilket är bra. De tekniska och finansiella kraven på leverantören bedöms rimliga och kvalificeringskraven via referenser genomtänkta. Underlaget bedöms överlag som tydligt vad gäller krav och har en enkel prisfråga. Det är positivt att kommunen nyttjar de tekniska möjligheterna i upphandlingsverktyget vilket minimerar arbetet med bilagor och prisfiler. Två av tre anbudsgivare uteslöts då de inte bedömdes klara av att utföra uppdraget. Det är emellertid svårt att utläsa exakt vad kommunen grundar sin bedömning på då båda anbudsgivarna enligt vår bedömning uppfyller samtliga i underlaget ställda krav. Bilagan som tilldelningsbeslutet hänvisar till ger heller inget tillfredsställande svar på varför de uteslöts. Efter samtal med upphandlaren framkom att ingen av de två anbudsgivarna hade verksamhet i Stockholm och därför inte bedömdes klara distributionskravet. Uteslutningen gjorde att endast en anbudsgivare återstod till ett betydligt högre pris än de båda uteslutna. En av anbudsgivarna drog tillbaka sitt anbud efter att kommunen förtydligat kraven, medan den andra ifrågasatte tilldelningen utan att ansöka om

överprövning till förvaltningsrätten. Upphandlaren har inte återkommit med någon tillfredsställande förklaring till varför även den klagande anbudsgivaren uteslutits.

Dataskyddsbud - Publicerad direktupphandling

Förfrågningsunderlaget är tydligt och lättfattligt och de krav som ställs är proportionerliga. Fyra anbud inkom efter publicering och alla var kvalificerade. Direktupphandlingen har genomförts i kommunens verktyg för direktupphandling och är väldokumenterad och transparent.

Solcellsinstallationer - Förnyad konkurrensutsättning

Förfrågningsunderlaget är kortfattat och relativt okomplicerat. En teknisk beskrivning med ska-krav är bilagd. Formulärfunktionen i upphandlingsverktyget används fullt ut och det enda anbud som lämnades in av de tre ramavtalsleverantörerna uppfyller ska-kraven.

Konsult Testledare - Öppet förfarande

En kortfattad och tydlig upphandling, publicerad enligt öppet förfarande. Emellertid inkom inga anbud varför upphandlingen ompublicerades och slutligen genomfördes som direktupphandling. Två anbudsgivare inkom med anbud. Avtalet har inga avsteg från underlaget och dokumentationen kring förfarandet är god.

Ramavtal anläggnings- och underhållsarbete Gata - Förenklat förfarande

Upphandlingen är trots sin omfattning relativt lättfattlig. De tekniska och finansiella kraven på leverantören bedöms som rimliga och kvalificeringskraven via referenser (för platschef) genomtänkta. Underlaget bedöms överlag som tydligt vad gäller krav, men har en onödigt komplicerad prisfråga uppdelad på två olästa excelfiler. Den ena saknar dessutom formler, vilket ger ökad risk för både anbudsgivare och kommun att göra fel. Vidare är utvärderingskriteriet otydligt. Det framgår av förfrågningsunderlaget att "Utvärderingen sker efter värderingsprincipen bästa förhållandet mellan pris och kvalitet och med hänsyn tagen till de kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet", men det är i själva verket lägsta pris som avses. Konkurrensen bedöms som god; sex anbudsgivare inkom med anbud varav samtliga uppfyllde kraven.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Fakturagranskningen visar att de stickprovskontrollerade inköpen har brister vad gäller dokumentation av direktupphandling, vilket stämmer överens med den internkontroll som upphandlingsenheten gör. Att inte dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor är ett brott mot gällande lagstiftning. Att inte genomföra direktupphandlingar över 45 500 kronor i kommunens upphandlingsverktyg är ett brott mot kommunens regler. Vidare ska ingångna avtal följas vad gäller prissättning, även det en avvikelse i stickprovet.

Upphandlingarna är samtliga relativt kortfattade och tydliga och har framförallt proportionerliga och icke-diskriminerande krav. Konkurrensen och därmed affärsmässigheten kunde emellertid vara bättre då flera av upphandlingarna lider av bristande konkurrens. En riktlinje, som dock varierar beroende på upphandlingsföremålet, är att minst tre leverantörer ska lämna kvalificerade anbud.⁵ En möjlig anledning till bristande konkurrens är att så kallad *tidig dialog*, exempelvis marknadsundersökningar inte används frekvent i kommunen. Dock vill vi framhålla initiativet att informera det lokala näringslivet i kommunen via upphandlingskonferenserna som upphandlingsenheten anordnar.

Vidare bör de tekniska möjligheter som upphandlingsverktyget medger användas mer frekvent, exempelvis prisformulär, vilket minimerar både kommunens arbete och den risk som finns med separata och olästa prisfiler.

Utöver den tveksamma uteslutningen i upphandlingen *Kylta matlådor* bedöms samtliga upphandlingar vara genomförda enligt lagar och regler.

⁵ I genomsnitt inkom anbud från 4,1 anbudsgivare i de upphandlingar som annonserades 2017 (Statistik om offentlig upphandling, Upphandlingsmyndigheten).

Kontrollmål 3 Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns

lakttagelser

Enligt kommunens riktlinjer ska upphandlingar och upphandlingsavtal aktivt följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts på varan/tjänsten/entreprenaden samt på leverantören vid upphandlingstillfället. Upphandlingsenheten ansvarar för att följa upp de kommersiella villkoren i samtliga avtal. För förvaltningsspecifika avtal ansvarar verksamheten för att följa upp de krav som ställts på pris och kvalitet.

Upphandlingsenheten uppger att de via respektive upphandlare och inköpscontroller ansvarar för att leverantörerna kontrolleras och att avtalstider följs. Enheten påpekar vidare att det är beställarna i verksamheten som har ansvar att rapportera till upphandlingsenheten om något i leveransen inte fungerar. Enheten uppger vidare att avtalsdatabasen ger signal till ansvarig upphandlare då avtalet ska förnyas eller upphandlas på nytt. Varken upphandlingsenheten eller de intervjuade förvaltningarna uppger att det utöver detta sker någon systematisk uppföljning av genomförda upphandlingar och inköp. Det finns heller inga tekniska verktyg för att göra uppföljningar utöver avtalsdatabasen.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som ej uppfyllt.

Det finns ingen strukturerad uppföljning av upphandlingar och inköp. Uppföljning är en nödvändig del av förvaltningen av ett avtal, för ett lyckat resultat och för att säkerställa att kommunen får de varor och tjänster som avtalet omfattar.

Kontrollmål 4: Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs

lakttagelser

Kommunens riktlinjer fastslår att om ramavtal finns ska dessa alltid användas samtidigt som ramavtalen innebär att kommunen är juridiskt bunden att följa det som anges i respektive avtal. Vid eventuella avsteg från tecknade ramavtal ska alltid skälen för detta dokumenteras i en tjänsteanteckning. Ingen av de intervjuade förvaltningarna uppger att det saknas ramavtal. En förvaltning tillägger dock att det stundtals uppstår behov där avtal saknas och att det då tar för lång tid att upphandla, utan att kunna ge något exempel på en sådan situation.

Kvantitativ analys

Den kvantitativa analysen visar på följande inköpsmönster:

Inköpsvolym 2017	Antal leverantörer	Andel %	SEK i intervallet	Andel %
>5 000 000	125	1,30	2 015 858 466	62,50
1 000 001-5 000 000	325	3,40	712 803 452	22,10
500 001-1 000 000	279	3,00	192 962 158	6,00
100 001-500 000	929	9,80	209 366 155	6,50
50 001-100 000	570	6,00	40 619 850	1,30
<50 000*	7 208	76,40	53 455 334	1,70
Summa	9 436	100	3 225 065 415	100

Inköpsvolym 2018	Antal leverantörer	Andel %	SEK i intervallet	Andel %
>5 000 000	132	1,60	2 479 422 509	68,60
1 000 001-5 000 000	324	3,90	729 267 360	20,20
500 001-1 000 000	196	2,40	141 438 577	3,90
100 001-500 000	825	9,90	189 317 104	5,20
50 001-100 000	515	6,20	37 079 511	1,00
<50 000*	6 309	76,00	37 665 961	1,00
Summa	8 301	100	3 614 191 023	100

**I volymspannet under 50 000 ingår utbetalningar till mottagare som inte bör betraktas som leverantörer, exempelvis privatpersoner. Den relativt stora andelen bör ses i ljuset av detta.*

Kommunen har, relativt andra, en relativt stor andel leverantörer med höga inköpsvolymerna samtidigt som leverantörer med små volymer står för en mindre del än vad som kan betraktas som normalt. I analysen hittades 20 upphandlingspliktiga leverantörer som saknar avtal för 2018 samtidigt som de fakturerat kommunen belopp överstigande direktupphandlingsgränsen. Därutöver har tre upphandlingspliktiga leverantörer avtal som löpt ut enligt avtalsdatabasen samtidigt som de fakturerat kommunen över direktupphandlingsgränsen under 2018. Detta är ett betydligt mindre antal jämfört med andra kommuner.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Kommunen har ramavtal som täcker verksamhetens behov vilket bevisas av att relativt få inköp görs av leverantörer utan avtal. I jämförelse med andra kommuner är leverantörstroheten definierad som köp av leverantörer med giltigt avtal god. Vidare visar en analys av inköpsvolymerna att mängden småinköp som görs i kommunen är färre i jämförelse med andra

kommuner. Detta tyder på att det sannolikt finns ramavtal som täcker behoven i verksamheterna, vilket också stöds av svaren i intervjuerna.

Kontrollmål 5: Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns

lakttagelser

Kommunens policy slår fast att upphandlade ramavtal alltid ska användas. Riktlinjerna utvecklar policyn med orden "före inköp ska en kontroll göras om ramavtal [för produkten] finns. Ramavtalen är bindande och kommunens verksamheter är skyldiga att använda de upphandlade ramavtalen vid inköp som omfattas av ramavtalet och där behovet kan tillgodoses av ramavtalet. Ramavtalen innebär att kommunen är juridiskt bunden att följa det som anges i respektive avtal. Vid eventuella avsteg från tecknade ramavtal ska alltid skälen för detta dokumenteras i en tjänsteanteckning."

Upphandlingsenheten utför inom ramen för den interna kontrollplanen en kontinuerlig uppföljning av detta på respektive förvaltning genom stickprov som revisionen tagit del av. Om förvaltningen gjort inköp av en produkt av en leverantör där en annan leverantör har giltigt avtal resulterar kontrollen i en avvikelse. Denna kontroll kommuniceras till förvaltningarna och kommunledningen.

Förvaltning	Ramavtal används
Utbildning	91 %
Vård och omsorg	94 %
Social	87 %
Tekniska	98 %
Samhällsbyggnad	99 %
Kultur och Fritid	90 %
Kommunledning	99 %

Upphandlingsenheten uppger vidare att kommunen inte har något verktyg för inköpsanalyser, så kallad spendanalys, vilket skulle stärka möjligheterna till uppföljning av avtalstrohet. Ett beslut om att implementera ett sådant finns emellertid.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Etablerade rutiner finns för uppföljning av leverantörstrohet, definierat som att kommunens leverantör är upphandlad och har avtal. Dessutom utförs kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet, definierat som att avtalad leverantör levererar avtalad produkt.

Kontrollmål 6: Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.

lakttagelser

Kommunens riktlinjer stipulerar att Botkyrka kommun endast ska göra affärer med seriösa leverantörer som har kapacitet och kan tillhandahålla varor, tjänster och entreprenader med den kvalitet och kompetens som krävs. Innan ett avtal ingås ska kontroll genomföras att den tilltänkta leverantören betalar skatter och sociala avgifter till samhället. Upphandlingsenheten ansvarar enligt kommunens riktlinjerna för kontroll av att leverantörer sköter sina förpliktelser avseende skatt och sociala avgifter under hela avtalstiden.

Enligt samstämmiga intervjuer görs kontroller av leverantörer i samband med upphandling och sedan årligen av upphandlingsenheten. I de stickprovskontrollerade upphandlingarna bekräftas detta.

Bedömning

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Rekommendationer

Planering

Kommunstyrelsen rekommenderas att stärka förvaltningarnas bristfälliga framförhållning och planering vad gäller upphandlingar. I jämförelse med andra kommuner är detta ett klart bristområde som försvårar kommunens arbete med inköp och upphandling.

Avtalsdatabasen

Kommunstyrelsen rekommenderas att göra kommunens avtalsdatabas mer lättnavigerad för att underlätta sökningar. Detta är ett vanligt förekommande problem i alla typer av organisationer, men med utgångspunkten att det ska vara lätt att göra rätt är det en förutsättning för att stärka leverantörstroheten såväl som avtalstroheten.

Förbättra affärsmässigheten

Konkurrensen i upphandlingarna kan generellt bli bättre vilket vi rekommenderar kommunstyrelsen att fortsätta arbeta med.

Styrning av direktupphandlingar

Kommunstyrelsen rekommenderas stärka styrningen kring förvaltningarnas handläggning av direktupphandlingar, framförallt dokumentationsplikten och användandet av kommunens upphandlingsverktyg.

Strukturerad uppföljning

Kommunstyrelsen rekommenderas stärka uppföljningen av genomförda upphandlingar. Det görs i dag ingen systematisk uppföljning av upphandlingarna vilket försvagar framtida affärer samtidigt som leverantörernas förtroende för kommunen som seriös avtalspart riskeras.

Inköpsanalys

Kommunstyrelsen rekommenderas att lägga ordentligt med resurser på arbetet med inköpsanalyser framgent. Sannolikt finns stora summor att spara i inköpskostnader för kommunen om detta arbete görs noggrant och strukturerat.

Stockholm, juni 2019

Uppdragsledare Anders Hägg

Projektledare Fredrik Flodin

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 10 januari 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.