



Granskning avseende upphandling och inköp

Rapport

Köpings kommun

KPMG AB

2020-12-22

Antal sidor 21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Lagen om offentlig upphandling	6
3.1.1	Direktupphandling	7
3.2	Jävsregler	7
3.3	Inköpsorganisation	8
3.4	Kommunala styrdokument	10
3.4.1	Policy mot mutor och jäv	10
3.4.2	Upphandlings- och inköspolicy	11
3.4.3	Riktlinjer för upphandling	12
3.4.4	Riktlinjer för direktupphandling	14
3.4.5	Riktlinjer för miljökrav vid upphandling	14
3.4.6	Riktlinjer för sociala krav vid upphandling	15
3.5	Uppföljning och utvärdering	16
3.5.1	Kontroll av avtals- och leverantörstrohet	17
3.6	Resultat av dataanalys och stickprov	17
3.6.1	Undertecknande av avtal	18
3.6.2	Inköp som sammantaget överstiger direktupphandlingsgränsen	19
3.6.3	Direktupphandlingar med dokumentationsplikt	20
4	Slutsats och rekommendationer	21
4.1	Rekommendationer	21

1 Sammanfattning

Vi har av Köpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur kommunen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är inköpsverksamheten i vissa avseenden inte följer interna styrdokument. Utifrån genomförd dataanalys bedömer vi även att det finns betydande risk för att inköp i vissa fall inte sker i enlighet med gällande lagstiftning. I granskningen konstaterar vi vidare att kommunen endast i begränsad omfattning har ett aktivt förebyggande arbete mot mutor och jäv i samband med upphandlingar. Vi ser även tydliga brister i kommunens uppföljningsarbete.

I övrigt konstateras bland annat följande i granskningen.

- Kommunstyrelsens uppsikt över upphandlingsverksamheten är ytterst begränsad.
- Kommunens avtalsregister bedöms ha begränsningar som försvårar möjligheten att säkerställa att inköpen i kommunen sker via ingångna avtal.
- Riktlinjerna för miljökrav vid upphandling bedöms ha relativt begränsad styrande effekt, vilket i sin tur bedöms bero på en upplevd otydlighet beträffande vem som ansvarar för att denna typ av uppföljning äger rum.
- Riktlinjerna för sociala krav vid upphandling uppges i princip inte tillämpas över huvud taget.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att policyn mot mutor och jäv aktualiseras i större utsträckning i samband med upphandlingar.
- Kommunstyrelsen bör utveckla uppsikten över kommunens upphandlingsarbete.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att ansvarsfördelningen mellan VMKF¹ och kommunen utreds och tydliggörs inom organisationen.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör implementera kontroller som syftar till att
 - säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids
 - säkerställa att inköpen i kommunen sker via ingångna avtal.
- Kommunstyrelsen bör utreda om behovet av kontroll/uppföljning kan tillgodoses genom befintliga system och metoder.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör utveckla såväl uppföljning som utvärdering av ingångna avtal.

¹ Västra Mälardalens Kommunalförbund

2020-12-22

- I de fall upphandlingar sker i andra samverkansforum än VMKF, måste berörda nämnder säkerställa att uppföljning och utvärdering av avtalen hanteras i enlighet med kommunens styrdokument.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör ställa krav på att de tjänstepersoner inom kommunens olika förvaltningar som ges rätt att göra inköp/beställa varor ska genomgå en utbildning i LOU² och kommunens inköpsregler innan de ges en sådan rätt.
- Kommunstyrelsen bör ta initiativ till att det sker ett förtydligande av vad rollen som representant i kommunens inköpsgrupp innebär samt att det sker en översyn av syftet med och formerna för inköpsgruppens möten.
- Kommunstyrelsen bör initiera en informations-/utbildningsinsats i syfte att säkerställa att riktlinjerna för miljökrav vid upphandling samt riktlinjerna för sociala krav vid upphandling får avsedd styrande effekt.
- Kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden måste säkerställa att återrapportering av delegationsbeslut avseende upphandlingar sker i enlighet med gällande regler.
- Kommunens riktlinjer för direktupphandling bör kompletteras med information om när och av vem de fastställdes.

² Lagen om offentlig upphandling

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Köpings kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget avser 2020 års revision.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlitate leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Ur kommunens perspektiv är det vidare viktigt 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. Kommunens inköp och upphandlingar ska rimligtvis medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Objektivitetskravet i den offentliga förvaltningen är tydligt i svensk lagstiftning; verksamheten ska bedrivas sakligt och opartiskt, dvs. utan hänsyn till personliga intressen. Medborgarnas förtroende kräver att förtroendevalda och anställda i offentlig verksamhet inte låter sig påverkas av ovidkommande önskemål eller intressen i sina uppdrag eller sitt arbete. Det är därmed viktigt att bedöma och förebygga eventuella risker för mutor och jäv i samband med upphandlingar. Likaså är det angeläget att inköp attesteras enligt gällande regler.

Revisionen gör bedömningen att det finns en risk för att det inom kommunen sker inköp där det görs avsteg från gällande lagstiftning. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister.

Mot bakgrund av ovanstående har revisorerna beslutat att granska upphandling och inköp, med fokus på avtalstrohet samt reglerna gällande direktupphandling.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument samt hur kommunen förebygger mutor och jäv i samband med upphandlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur sker kontroll av avtals- och leverantörstrohet och eventuell avvikelserapportering?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Har enskilda inköp³ föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?

³ Utifrån ett riktat urval, baserat på den typen av analys som beskrivs i projektplanens metodavsnitt, har vi detaljgranskat ett antal inköp närmare.

2020-12-22

- Sker undertecknande av avtal i samband med inköp och upphandling i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning?
- Finns fastställda riktlinjer avseende mutor och jäv?
- Hur bedöms risken för förekomsten av mutor och jäv i samband med upphandlingar och hur hanteras eventuella jävsförhållanden vid upphandlingar?

Granskningen omfattar inköp gjorda inom Köpings kommun (primärkommunen) under 2019⁴.

Granskningen avser kommunstyrelsen i sin samordnande roll, men omfattar all upphandling i kommunen (primärkommunen). Iakttagelser och bedömningar rör därmed samtliga nämnder i kommunen.

Denna fördjupade granskning utgår från det uppdrag styrelsen och nämnderna fått av fullmäktige och har utförts utifrån kommunallagen och God revisions sed i kommunal verksamhet.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Basöverenskommelse 2019 mellan Västra Mälardalens Kommunalförbund (VMKF) och Köpings kommun
- Upphandlings- och inköspolicy
- Riktlinjer för upphandling
- Riktlinjer för direktupphandling
- Riktlinjer för miljökrav vid upphandling
- Riktlinjer för sociala krav vid upphandling
- Policy för att motverka mutor och jäv bland anställda och förtroendevalda i Köpings kommun och dess bolag
- Nämndernas delegationsordningar

⁴ Granskningen avser år 2020, men i och med att granskningen påbörjades under början av året tjänar inköp gjorda under 2019 som exempel i granskningen. I sammanhanget ska nämnas att kommunens tekniska verksamheter bolagiserades årsskiftet 2018/2019. Vissa av de upphandlingar/inköp som berörs i denna granskning avser teknisk verksamhet som numera bedrivs i bolagsform.

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer/avstämningar med följande funktioner/tjänstepersoner⁵
 - Förvaltningarnas representanter i kommunens inköpsgrupp (i regel förvaltningsekonomer)
 - Förvaltningschefer⁶
 - Chef för upphandlingsenheten, VMKF
- Granskning av inköp genom registeranalyser (dataanalys)

Val av inköp att granska har utgått från de leverantörer/betalningsmottagare som förekommer i kommunens leverantörsreskontra under 2019. Uppgifterna i reskontran har kompletterats med uppgifter från leverantörsregistret och de olika förteckningar över avtalsbundna leverantörer under 2019. Även uppgifter från den ekonomiska redovisningen har ingått i granskningen.

Via analyser har vi valt ut ett urval av inköp från leverantörer som direktupphandlats. Det handlar dels om inköp som gjorts inom rådande beloppsgränser där leverantören *inte* finns förtecknad i något avtalsregister/motsvarande. Vi har även granskat inköp som överstiger rådande beloppsgränser och där leverantören *inte* finns förtecknad i något avtalsregister/motsvarande. Vi har också granskat inköp från leverantörer där kostnaderna är fördelade på flera olika organisatoriska enheter. Här inbegrips risken för att beloppsgränser sett över ett helt år överskridits.

Vi har även granskat om ett urval av avtal tecknats i enlighet med gällande delegationsordning.

Då Västra Mälardalens Kommunalförbund (VMKF) ansvarar för delar av kommunens upphandlingsverksamhet har även kommunalförbundet berörts av granskningen. VMKF är dock inte föremål för granskningen.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktakontrollera rapportens innehåll.

⁵ Som nämns i fotnot 4 på föregående sida avser vissa av de upphandlingar/inköp som berörs i denna granskning, teknisk verksamhet. Det bör därför noteras att företrädare för teknisk verksamhet *inte* intervjuats inom ramen för granskningen.

⁶ Korta avstämningar har även skett med HR-chef och Kostchef. Förvaltningschefen för kultur- och folkhälsoförvaltningen har inte intervjuats.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagen om offentlig upphandling

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 de upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppskattas till över 700 miljarder kronor per år⁷.

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.

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 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,20 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Då denna granskning avser inköp gjorda under 2019 har vi dock utgått från de beloppsgränser som gällde från och med 1 januari 2018. När det gäller direktupphandling uppgick beloppsgränsen då till 586 907 kr.

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. Om det handlar om upprepade behov, exempelvis i form av ett ramavtal, ska värdet för löptiden räknas samman.

⁷ Upphandlingsmyndigheten beräknar att värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna uppgick till 706 miljarder kronor år 2017.

3.1.1 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 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 rättsområden⁸.

3.2 Jävsregler

Av kommunallagen 6 kap. 28 § framgår följande:

En förtroendevald är jävig, om

1. saken angår honom eller henne själv eller hans eller hennes make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående eller om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för den förtroendevalde själv eller någon närstående,
2. han eller hon eller någon närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång,

⁸ Mål nr. 1965-13 samt mål nr. 2504-13

2020-12-22

3. ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till,
4. han eller hon har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken, eller
5. det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet

Punkten fem ovan är det som kallas delikatessjäv. I kommentarerna till kommunallagen anges att "klassiska fall som bedöms enligt denna punkt är att någon är uppenbar vän eller ovän med en part".

Enligt kommunallagen 7 kap. 4 §, omfattas även anställda av kommunallagens jävsregler, även om det endast är förtroendevalda som nämns.

3.3 Inköpsorganisation

Kommunens upphandlingar hanteras i stor utsträckning av upphandlingsenheten inom VMKF i enlighet med den Basöverenskommelse som finns mellan kommunen och kommunalförbundet. Enligt Köpings upphandlingspolicy, vilken beskrivs närmare i stycke 3.4.2 nedan, har upphandlingsenheten följande ansvar.

- Ansvarar för att samordna, utveckla och driva upphandlingsprocessen på uppdrag av kommunkoncernerna i samverkan.
- Genomför upphandlingar över direktupphandlingsgränsen på uppdrag av styrelser och nämnder och i nära samverkan med berörda förvaltningar.
- Ansvarar för uppföljning och rapportering av upphandlingsverksamheten för kommunkoncernerna i samverkan.
- Ansvarar för samordning av och samverkan i upphandlingar över direktupphandlingsgränsen

Inom kommunen finns en så kallad inköpsgrupp som fungerar som en länk mellan upphandlingsenheten och kommunens förvaltningar. Gruppen syftar till att sprida information om pågående av avslutade upphandlingar, uppmuntra till köptrohet och informera om avtalskatalogen, vilken beskrivs närmare i stycke 3.4.3 nedan.

Inköpsgruppen består främst av förvaltningsekonomer. Relativt nyligen fick en representant från kommunledningsförvaltningen ett samordnande ansvar i inköpsgruppen. Tidigare har det inte funnits någon i Köpings kommun som haft ett samordnande ansvar i inköpsgruppen. Representanterna i inköpsgruppen är i relativt begränsad utsträckning involverade i förvaltningarnas upphandlingar. Från kommunens sida hanteras förvaltningarnas upphandlingar främst av chefer/verksamhetsansvariga.

I våra intervjuer framkommer en delvis splittrad bild av synen på inköpsgruppen och vad rollen som representant i gruppen innebär. Vissa av de intervjuade anser det vara tydligt vad de har för roll och ansvar medan andra inte upplever det på det sättet. Det framförs också synpunkter på gruppens sammansättning. Vissa anser att personer som är mer involverade i upphandlingsärenden skulle vara med lämpade att ingå i gruppen. Flera av de intervjuade representanterna från inköpsgruppen uttrycker att

2020-12-22

gruppens möten till övervägande del känns mer eller mindre onödiga. De menar att det endast är när det ges information om lagförändringar eller liknande som mötena ger något. Vidare framförs att det mesta av den övriga informationen lika gärna skulle kunna kommuniceras via e-post i stället.

De tjänstepersoner som getts rätt att göra inköp/beställa varor benämns som inköpare/beställare i kommunens upphandlingspolicy. Inköpare/beställare är dock ingen klart definierad funktion/roll inom organisationen.

I flera av våra intervjuer framförs att upphandlingsenheten ansvarar för uppföljning av de avtal som tecknas. Från upphandlingsenheten framförs dock att detta ansvar ligger på kommunen. Upphandlingsenheten har ansvar för genomförandet av upphandlingar och uppföljning av upphandlingsverksamheten medan kommunen har ansvar för avtalen och uppföljningen av dessa. Från såväl kommunalförbundet som kommunen framförs uppfattningen att det finns stora utvecklingsbehov av uppföljningsarbetet.

I våra intervjuer framkommer även en uppfattning av att upphandlingsenheten borde vara mer proaktiva och se till att det finns avtal inom fler områden än vad som är fallet i dag.

En annan uppfattning som framkommer i våra intervjuer är att den nuvarande upphandlingsorganisationen gör det svårt för kommunen att arbeta strategiskt med upphandlingsfrågor i och med att det är kommunalförbundet som har de personella resurserna för att driva upphandlingsarbetet och att de inte alltid vill göra samma prioriteringar som Köpings kommun.

Kommentarer och bedömning

Vi anser att de tjänstepersoner inom kommunens olika förvaltningar som ges rätt att göra inköp/beställa varor ska genomgå en utbildning i LOU och kommunens inköpsregler innan de ges en sådan rätt. Detta skulle enligt vår bedömning underlättas om det fanns en tydligare inköpsorganisation i kommunen med dokumenterade roller och ansvarsfördelningar. Om det inom kommunen fanns en klart definierad funktion/roll som inköpare/beställare skulle styrningen av inköp kunna vara tydligare. Enligt vår mening skulle rollen som inköpare/beställare med fördel kunna tilldelas som en behörighet. Förutom att genomgå en utbildning i LOU och kommunens inköpsregler innan behörigheten tilldelas anser vi att inköparna/beställarna, för att behålla behörigheten, fortlöpande bör utbildas inom området.

Vi ser också behov av att förtydliga roll- och ansvarsfördelning mellan upphandlingsenheten och kommunens förvaltningar. Som framgår ovan finns det olika uppfattning om var detta ansvar ligger. Det finns även anledning att förtydliga vad rollen som representant i kommunens inköpsgrupp. Mot bakgrund av att flera av de intervjuade representanterna från inköpsgruppen uttrycker att gruppens möten till övervägande del känns mer eller mindre onödiga, menar vi även att syftet med och formerna för dessa möten kan behöva ses över.

Som framgår ovan framförs det både från kommunalförbundet och från kommunen att uppföljningsarbetet behöver utvecklas och förbättras. Vidare konstaterar vi att det finns olika syn på hur ansvaret mellan kommunen och kommunalförbundet faktiskt är fördelat och hur ansvaret *bör vara* fördelat. I och med att båda parter ser problem med

hur upphandlingsarbetet fungerar i dag menar vi att det kan finnas anledning att initiera en övergripande utredning av upphandlingsverksamheten och vilket ansvar som bör ligga var.

3.4 Kommunala styrdokument

3.4.1 Policy mot mutor och jäv

Köpings kommuns *Policy för att motverka mutor och jäv bland anställda och förtroendevalda i Köpings kommun och dess bolag* antogs av kommunfullmäktige 2017-12-18, § 140.

I policyn anges bl.a. följande.

I Köpings kommun ska ingen anställd eller förtroendevald agera på något sätt i något ärende som t ex vid upphandling, ärenden i övrigt eller myndighetsutövning där tveksamhet kan uppstå kring personens opartiskhet.

Finns det omständigheter som förhållanden, bindningar eller intressekonflikter mellan dig som anställd eller förtroendevald och någon part i ärendet kan omständigheterna vara av den karaktären att myndighetens trovärdighet skulle kunna skadas även om det inte är fråga om jäv i lagens mening.

I alla sådana fall tillämpas en försiktighetsprincip som innebär att det kan vara bäst att avstå från att delta i hanteringen av ärendet "för säkerhets skull".

Vår granskning visar att det inte finns några för kommunen *gemensamma* praktiska arbetssätt/rutiner för att säkerställa efterlevnad av kommunens policy mot mutor och jäv i samband med upphandlingar. I vissa intervjuer framförs att frågan i högsta grad är aktuell i samband med upphandlingsärenden medan de flesta som intervjuats uttrycker att det inte känner till att frågan aktualiseras. I vissa intervjuer framförs det att ansvaret för det måste ligga på VMKF:s upphandlingsenhet eftersom det är de som genomför själva upphandlingen. Från upphandlingsenheten framförs att man arbetar enligt följande. Om en anbudsgivare uppger en av kommunens tjänstepersoner som referens i en pågående upphandling får denna tjänsteperson inte delta i handläggningen av ärendet. I övrigt uppges att det kan göras kontroller av eventuella intressekonflikter om det finns "indikation", men i regel görs inte den typen av kontroller i samband med upphandlingar. Handläggande tjänstemän förutsätts agera i enlighet med policyn mot mutor och jäv.

Kommentarer och bedömning

Vi anser att kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att frågor om mutor och jäv aktualiseras i större utsträckning i samband med upphandlingar. Exempelvis menar vi att det skulle kunna införas en rutin som innebär att samtliga företrädare för kommunen som på ett eller annat sätt är involverade i handläggningen av ett upphandlingsärende måste redovisa i vilken mån det finns några personkopplingar eller andra intressekonflikter i förhållande till de företag som lämnar anbud i upphandlingen. Om sådana kopplingar finns bör relevanta åtgärder vidtas. Vi vill här påminna om att kommunens policy mot mutor och jäv poängterar att det kan vara bäst att avstå från hanteringen i ett ärende om det finns risk för att hanteringen kan ifrågasättas, oavsett om det är fråga om jäv i lagens mening eller ej. Policyn framhåller

också följande: "En anställd eller förtroendevald ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete."

3.4.2 Upphandlings- och inköspolicy

Köpings kommuns *Upphandlings- och inköspolicy* antogs av fullmäktige i december 2018. I policyn anges bl.a. att upphandlingar "ska genomföras med kompetens och objektivitet samt planeras i god tid." Vidare framgår att möjligheterna till samverkan genom den gemensamma upphandlingsorganisationen ska tas tillvara genom att samordnad upphandling ska ske där det är fördelaktigt. Detta förtydligas ytterligare i *Riktlinjer för upphandling*, vilket framgår av stycke 3.4.3 nedan.

Under rubriken Ansvar i policyn framgår bl.a. följande.

Kommunstyrelsen

- Har det övergripande strategiska ansvaret för inköps- och upphandlingsprocessen.
- Utövar uppsikt över kommunens upphandlingsarbete och beslutar om övergripande mål

Nämnder och styrelser

- Ansvarar för att upphandlingar genomförs inom sitt ansvarsområde.
- Bedriver inköpsverksamheten ändamålsenligt och enligt antagen policy och riktlinjer.
- Ansvarar för att vid behov ta fram egna riktlinjer och rutiner som ett komplement till gällande policy och riktlinjer.

Upphandlingsenhet/Inköpsenhet (VMKF)

- Genomför upphandlingar över direktupphandlingsgränsen på uppdrag av styrelser och nämnder och i nära samverkan med berörda förvaltningar.
- Ansvarar för uppföljning och rapportering av upphandlingsverksamheten för kommunkoncernerna i samverkan.

Vår granskning visar att kommunstyrelsen samt berörda nämnder inte tagit fram några "egna riktlinjer och rutiner som ett komplement till gällande policy och riktlinjer". Det finns således inga nämndspecifika riktlinjer/rutiner i kommunen.

När det gäller kommunstyrelsens ansvar att utöva uppsikt över kommunens upphandlingsarbete framkommer i granskningen att det primärt sker inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen. I granskningen framkommer dock att det inte sker kontroller relaterade till inköp och upphandling varje år. Under 2019 var det ingen av kommunens nämnder som hade någon kontrollpunkt direkt relaterad till upphandling/inköp i sin internkontrollplan. Social- och arbetsmarknadsnämnden hade dock en kontroll som har beröring med upphandlingsområdet. Kontrollen/granskningen hade titeln "Avsaknad av jourhem" där nämnden bl.a. konstaterade att avsaknad av jourhem "har inneburit ökade kostnader för verksamheten." Tidigare år uppges det

2020-12-22

exempelvis ha funnits med stickprovskontroller avseende leverantörstrohet inom ramen för uppföljningen av den interna kontrollen.

Kommentarer och bedömning

Enligt vår bedömning är kommunstyrelsens uppsikt över kommunens upphandlingsarbete bristfällig. Vi anser att kommunstyrelsen bör utveckla uppsikten. Exempelvis skulle kommunstyrelsens uppsikt kunna kompletteras med olika typer av kontroller/uppföljningar avseende efterlevnaden av gällande styrdokument samt hur kommunens nämnder arbetar för att säkerställa kännedom om och efterlevnad av de styrdokument som fastställts.

Vi menar också att kommunstyrelsen och nämnderna bör implementera kontroller som syftar till att säkerställa följsamhet till tecknade avtal samt att gränsen för direktupphandling inte överskrids. Denna typ av kontroller skulle kunna bidra till att stärka kommunstyrelsens uppsikt över kommunens upphandlingsarbete.

3.4.3 Riktlinjer för upphandling

Dokumentet *Riktlinjer för upphandling* ingår som en del i kommunens upphandlingspolicy.

Av riktlinjerna framgår det bland annat att "möjligheterna till samverkan genom den gemensamma upphandlingsorganisationen ska tas tillvara. Möjligheterna till samordnad upphandling ska alltid prövas för att uppnå samordningsvinster."

Enligt våra intervjuer säkerställs detta bland annat genom att den uppdragsbeställningsblankett som ska ställas till VMKF inför en upphandling, innehåller en fråga om det finns möjlighet att samordna upphandlingen. Frågan om möjlighet till samordning uppges även tas upp inför eller vid det uppstartsmöte som äger rum inför en upphandling.

Upphandlingsenheten ska enligt riktlinjerna erbjuda "erforderlig utbildning inom upphandlingsområdet". Det finns inga fasta, regelbundna återkommande utbildningsinsatser. De utbildningsinsatser som sker uppges i huvudsak äga rum i den utsträckning som verksamheterna efterfrågar det. Upphandlingsenheten erbjuder sig återkommande att komma ut och hålla utbildningar, exempelvis via inköpsgruppen, men även via det nyhetsbrev upphandlingsenheten löpande skickar ut. Från upphandlingsenheten framförs också att information/utbildning erbjuds och genomförs i samband med uppstart av upphandlingar, där beställaren saknar eller har begränsad kunskap om LOU. Vidare uppges att utbildning och information inriktad mot Teknik & Fastighet för samtliga kommunkoncerner har ägt rum samt att Teknik- och Fastighet även har fått en utbildningsinsats via en extern utbildare.

I våra intervjuer har det getts olika besked beträffande huruvida utbildning/information avseende upphandlingsregler ingår som en del i chefsintroduktionen. De flesta chefer vi intervjuat har sagt att de inte gått någon sådan utbildning. Från VMKF och från kommunens HR-avdelning uppges att det ingår i chefsintroduktionen. Från HR-avdelningen uppges dock att inte alla chefer deltar och att det skulle behöva säkerställas att så sker.

2020-12-22

Under rubriken Avrops-/inköpsrutiner framgår följande.

Samtliga verksamheter är skyldiga att känna till och nyttja de avtal och ramavtal som upprättats. Information om samtliga ramavtal ska finnas tillgängligt i form av avtalsdatabas.

Avrops-/inköpsreglerna gäller för alla inköp oavsett belopp. Av delegationsordning eller annat beslut i styrelse/nämnd ska framgå vem som har rätt att besluta om inköp.

I granskningen framförs att avtalsdatabasen har en begränsad funktionalitet som innebär att det inte är möjligt att söka fram en enskild kommuns ramavtal. Upphandlingsenheten har en avtalsdatabas med ramavtal för samtliga kommunkoncerner som ingår i VMKF. Köpings kommun kan å sin sida via sitt intranät söka fram ramavtal i en så kallad avtalskatalog. Avtalskatalogen innehåller dock ramavtal för hela kommunkoncernen. För att se om de ramavtal som söks fram via avtalskatalogen omfattar enbart primärkommunen, enbart något av bolagen eller hela kommunkoncernen, krävs att man går in på varje enskilt avtal. Enligt uppgift har upphandlingsenheten två parallella Excelfiler för att täcka upp de upplevda bristerna i avtalskatalogen och därmed inte riskera att "tappa bort" någon avtalspart.

Flera av de intervjuade lyfter omständigheten att det via avtalskatalogen inte går att söka fram vilka av kommunkoncernens ramavtal som gäller för primärkommunen, som en försvårande faktor för verksamheterna att göra korrekta inköp.

I granskningen framkommer även att avtalsdatabasen endast innehåller ramavtal. Andra typer av avtal tecknade till följd av upphandling, exempelvis objektsavtal, framgår inte av avtalsdatabasen.

Kommentarer och bedömning

När det gäller chefsintroduktionen konstaterar vi att det förefaller vara vanligt att chefer inte deltar i utbildningen/informationspasset angående upphandlingsregler. Det bör påpekas att chefs tidigare erfarenheter givetvis påverkar kunskapen om upphandlingsreglerna. Oavsett tidigare erfarenhet menar vi dock att det är viktigt att bli introducerad i hur upphandlingsfrågorna hanteras i Köpings kommun. Därmed menar vi att det bör följas upp att chefer deltar i introduktionen och att de chefer som bedöms ha behov av utbildning i upphandlingsfrågor genomgår en sådan.

I granskningen framkommer svårigheter när det gäller möjligheten att enkelt överblicka kommunens egna ramavtal. Enligt vår bedömning utgör det en avsevärd begränsning när det gäller möjligheten att säkerställa att inköpen i kommunen sker via ingångna avtal. Mot den bakgrunden menar vi att kommunstyrelsen bör utreda om behovet av kontroll/uppföljning kan tillgodoses genom befintliga system och metoder. Enligt vår mening riskerar ovanstående brister att försvåra en ändamålsenlig uppsikt från kommunstyrelsens sida.

Vidare menar vi att det faktum att avtalsdatabasen inte innehåller samtliga upphandlade avtal innebär en försvårande faktor för att göra korrekta inköp. Därtill kan det leda till att uppföljningar av leverantörstrohet, av den typen som nämns i stycke 3.4.2 ovan, riskerar att landa i felaktiga slutsatser när korrekt upphandlade avtal inte finns med i avtalskatalogen. Vår uppfattning är således att det borde finnas ett sammanhållet avtalsregister för samtliga giltiga avtal.

3.4.4 Riktlinjer för direktupphandling

Det framgår inte av dokumentet *Riktlinjer för direktupphandling* när eller om riktlinjerna är politiskt antagna.

I riktlinjerna för direktupphandling beskrivs bl.a. vad dokumentationsplikten innebär vid upphandlingar överstigande 100 000 kronor.

Även om direktupphandling innebär att inköp sker utan särskild form anges i riktlinjerna att "jämförelse av olika produkter och leverantörer [...] ändock [ska] göras t.ex. genom offertförfrågan till möjliga leverantörer." Vidare anges att direktupphandling endast får användas "när varan eller tjänsten som ska inhandlas är så sällan förekommande att den samlade inköpssumman för hela kommunen under ett år understiger det för tillfället gällande värde för direktupphandling, s.k. lågt värde."

I *Riktlinjer för direktupphandling* hänvisas det till *Instruktioner för direktupphandling*.

I *Instruktioner för direktupphandling* framgår att upphandlingsenheten har tagit fram mallar som ska utgöra ett stöd vid direktupphandlingar med ett uppskattat värde som överstiger 100 000 kronor. Genom att beställaren fyller i mallarna underlättas att kraven om dokumentation enligt LOU uppfylls.

Av instruktionerna framgår att en kopia av undertecknat avtal ska skickas till VMKF. Enligt uppgift från upphandlingsenheten har Köpings kommun (och övriga upphandlande myndigheter som ingår i samarbetet) inte inkommit med kopior på direktupphandlade avtal i enlighet med vad som anges i *Instruktioner för direktupphandling*. I våra intervjuer framkommer att det inte är känt att kopior på avtal ska skickas till upphandlingsenheten.

Kommentarer och bedömning

Vi anser att kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att kopior på avtal tecknade till följd av direktupphandling skickas till upphandlingsenheten. Vidare anser vi att det av riktlinjerna för direktupphandling bör framgå när och av vem de fastställdes.

3.4.5 Riktlinjer för miljökrav vid upphandling

Dokumentet *Riktlinjer för miljökrav vid upphandling* ingår som en del i kommunens upphandlingspolicy.

I rubricerade riktlinjer anges bl.a. att "den politiska viljeinriktningen i enlighet med Miljöpolicy" ska "redovisas i förfrågningsunderlaget".

I de fall det ställs miljökrav i upphandlingar ska uppföljning av dessa krav ske genom att "olika typer av verifikationer från leverantören begärs in under avtalstiden, till exempel genom skriftliga frågor till leverantören, granskning av leverantörens egenkontroll, revision hos leverantören av oberoende part och/eller genom besök på plats hos leverantören". Vidare anger riktlinjerna att en uppföljningsplan bör upprättas när det bedöms relevant. Uppföljningsplanen ska innehålla "tydlig ansvarsfördelning, uppföljningsmodell, tidplan och eventuella konsekvenser av krav som inte uppfylls". I riktlinjerna pekas ett antal upphandlingsområden ut där det kan vara aktuellt att ställa miljökrav.

2020-12-22

Från upphandlingsenhetens sida framförs att kommunen har ansvar för sina avtal och att ansvaret för denna typ av uppföljning, liksom övrig uppföljning, därmed ligger på kommunen. I de intervjuer vi genomfört med företrädare för olika verksamheter inom kommunen är den dominerande bilden som ges att man inte vet om denna typ av uppföljningar äger rum eller ej. I något fall har det uttryckts att ansvaret för denna typ av uppföljning borde ligga på upphandlingsenheten.

Utifrån de intervjuer vi genomfört framstår dock kostverksamheten som ett undantag. Kostverksamheten har ett upphandlings- och uppföljningssystem som uppges göra det enkelt att följa olika parametrar inom miljöområdet.

Kommentarer och bedömning

Som framgår ovan är den dominerande bilden som framträder i våra intervjuer att man inte känner till om det äger rum några uppföljningar enligt riktlinjerna för miljökrav vid upphandling. Vi gör därmed bedömningen att riktlinjerna för miljökrav vid upphandling i praktiken har relativt begränsad styrande effekt. Detta bedöms i sin tur bero på en upplevd otydlighet beträffande vem som ansvarar för att denna typ av uppföljning äger rum.

Förutom behovet av ett förtydligande avseende ansvarsfördelningen mellan VMKF och kommunen menar vi att kommunstyrelsen bör initiera en informations-/utbildningsinsats i syfte att säkerställa att styrdokumentet får avsedd styrande effekt.

3.4.6 Riktlinjer för sociala krav vid upphandling

Dokumentet *Riktlinjer för sociala krav vid upphandling* ingår som en del i kommunens upphandlingspolicy.

Under rubriken "Sociala hänsyn" i inledningen till riktlinjerna för sociala krav vid upphandling anges följande.

Upphandlingar med sociala hänsyn innebär att man vid framtagande av förfrågningsunderlag utformar utvärderingskriterier och särskilda avtalsvillkor/utförarvillkor så att utförandet av det upphandlade tjänsterna verkar i riktning mot vissa sociala mål (ökad sysselsättning, minskat utanförskap m.m.).

Enligt vår granskning är det ytterst sällan det genomförs upphandlingar med sociala hänsyn. Däremot uppges det att frågan ofta lyfts inför upphandlingar men att man av olika orsaker brukar landa i att det inte är lämpligt att genomföra den typen av upphandling vid det aktuella tillfället.

Kommentarer och bedömning

I de av fullmäktige fastställda riktlinjerna för sociala krav vid upphandling framgår det att *social* och miljömässig *hänsyn bör beaktas* vid kommunens upphandlingar. Mot den bakgrunden tolkar vi det som att det finns ett uppdrag från fullmäktige att genomföra upphandlingar med sociala hänsyn. Som framgår ovan uppges det dock vara ytterst sällan den typen av upphandlingar genomförs.

Vi anser att det kan finnas anledning för kommunstyrelsen att följa upp i vilken utsträckning det genomförs upphandlingar med sociala hänsyn. När det gäller de upphandlingsområden där det enligt riktlinjerna bedöms vara lämpligt att upphandla

2020-12-22

med sociala hänsyn, menar vi vidare att det kan finnas anledning för kommunstyrelsen att, i förekommande fall, följa upp varför kommunens verksamheter landar i att *inte* genomföra den typen av upphandlingar.

Vi anser också att kommunstyrelsen bör initiera en informations-/utbildningsinsats i syfte att säkerställa att styrdokumentet får avsedd styrande effekt.

3.5 Uppföljning och utvärdering

I kommunens upphandlingsriktlinjer anges följande angående uppföljning och utvärdering.

Kommunens uppföljning av leveranser av varor och tjänster bör ske kontinuerligt samt i enlighet med uppgift i avtal.

Kommunens utvärdering av ingångna avtal bör även ske i samband med utgången av avtalsperiod och/eller i samband med förlängning av ramavtal.

Som framgår av stycke 3.4.5 finns därtill särskilda rutiner för uppföljning av miljökrav i de fall sådana ställs i en upphandling. Motsvarande rutiner finns också för uppföljning av sociala krav, men som framgår av stycke 3.4.6 uppges det vara ytterst sällan sådana krav ställs i upphandlingar.

I våra intervjuer framförs att uppföljning av leveranser sker kontinuerligt i så måtto att den som attesterar en faktura ska kontrollera att leveranser överensstämmer med vad som beställts/avtalats. Den dominerande bilden som i övrigt ges i våra intervjuer är att det inte sker någon annan strukturerad uppföljning utifrån avtalen. Dock framstår upphandlingar avseende färdtjänst och kost som undantag i det avseendet. När det gäller färdtjänstupphandlingar beskrivs exempelvis att den avtalade tjänsten dels följs upp via kontinuerliga uppföljningsmöten med leverantörerna, dels via brukarenkäter. Liknande uppföljningar beskrivs när det gäller upphandlingar inom kostområdet som genomförs via Inköpssamverkan i Örebro län, där Köpings kommun ingår. Dessa uppföljningar sker av upphandlingsfunktionen i Örebro, men kontaktpersoner från Köpings kommun deltar vid dessa uppföljningar.

Bortsett från kostverksamheten är den bild som ges i våra intervjuer att man inte känner till om och i så fall hur avtal tecknade via Inköpssamverkan i Örebro län följs upp.

Kommentarer och bedömning

Vi anser att kommunstyrelsen och nämnderna behöver utveckla såväl uppföljning som utvärdering av ingångna avtal.

Kommunens styrdokument gör, i uppföljnings- och utvärderingshänseende, ingen skillnad på om ett avtal är tecknat genom VMKF eller exempelvis via Inköpssamverkan i Örebro län. Även om uppföljningen i praktiken hanteras av upphandlingsfunktionen i Örebro menar vi att man från Köpings kommuns sida måste säkerställa att sådana uppföljningar äger rum samt att man får del av dessa uppföljningar. Sannolikt skulle kommunen få information om det i uppföljningarna skulle uppstå någon typ av problem. Enligt vår mening är det dock, ur ett ansvarsperspektiv, inte tillfyllest att dels

förutsätta att uppföljning sker av någon annan, dels att förutsätta att man kommer att få information om uppföljningen skulle påvisa någon typ av problem.

Det ska framhållas att de tjänstepersoner som vi intervjuat/varit i kontakt med i denna granskning inte "täcker in" samtliga avtalsområden inom Köpings kommun. Således kan det finnas fler avtalsområden än kost och färdtjänst där det förekommer strukturerad uppföljning.

3.5.1 Kontroll av avtals- och leverantörstrohet

I våra intervjuer framkommer att det inte finns några systematiska kontroller av avtals- eller leverantörstrohet bortsett från kontroller avseende färdtjänst och kost.

Kommentarer och bedömning

Vi konstaterar att det finns upplevda otydligheter beträffande ansvaret för uppföljning vilket enligt vår bedömning är en delförklaring till att det i princip inte förekommer någon systematisk uppföljning av avtals- och leverantörstrohet. Vidare konstaterar vi att de systemstöd som i dagsläget används har vissa begränsningar när det gäller möjligheten att effektivt följa upp avtals- och leverantörstrohet. Enligt vår mening bör kommunstyrelsen och nämnderna genomföra såväl kontroller av leverantörstrohet som kontroller av avtalstrohet. Huruvida detta kan tillgodoses med hjälp av befintliga system eller ej bör utredas av kommunstyrelsen.

3.6 Resultat av dataanalys och stickprov

Fokus i dataanalysen har varit inköp från leverantörer som *inte* återfinns i det avtalsregister⁹ vi fått del av. Vi har exempelvis valt ut inköp från leverantörer där den sammanlagda summan uppgår till belopp som överstiger direktupphandlingsgränsen. Vi har också tittat på enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen men som överstiger gränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation.

När det gäller inköp från leverantörer som *inte* återfinns i det avtalsregister vi fått del av ska det noteras att avtalsregistret inte innehåller samtliga avtal. Ett inköp kan därmed vara korrekt hanterat även om vi i vår kontroll konstaterar att leverantören i fråga inte finns med i avtalsregistret.

Som nämnts i stycke 3.1.1 ovan ska alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret räknas med då man ska beräkna avtalsvärdet i förhållande till beloppsgränsen för direktupphandling. Det ska också noteras att *liknande* inköp men från *olika leverantörer* ska räknas samman. En fullständig kontroll utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. I den dataanalys vi genomfört har vi dock avgränsat kontrollen till att enbart fokusera på leverantör.

⁹ Vi använder här begreppet "avtalsregister" även om det i praktiken handlar om flera olika sammanställningar av leverantörer. Som framgår i stycke 3.4.3 har upphandlingsenheten parallella avtalssammanställningar i Excel, vid sidan av den sammanställning som genereras i det verksamhetssystem som används.

2020-12-22

I granskningen har vi även tittat på om ett urval av avtal har undertecknats i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning.

3.6.1 Undertecknande av avtal

De avtal vi granskat med avseende på om avtalet har undertecknats i enlighet med gällande regelverk och delegationsordning är följande.

- Ramavtal Kart- och mättjänster (samhällsbyggnadsnämnden)
- Avtal avseende skolmoduler till Elundskolan (kommunstyrelsen)
- Ramavtal Ljud-, ljus-, scen- och eventservice (kommunstyrelsen)
- Ramavtal Mattransporter (kommunstyrelsen)
- Avtal avseende utredning av lokalförsörjning och förvaltning (samhällsbyggnadsnämnden)
- Ramavtal Rörspräckning (kommunstyrelsen)
- Ramavtal Infodring (kommunstyrelsen)

När det gäller de avtal som berör kommunstyrelsen konstaterar vi att avtalstecknandet (som är upptaget i delegationsordningarna) inte har återrapporterats i enlighet med gällande regler. Återrapportering har inte heller skett till samhällsbyggnadsnämnden när det gäller tecknandet av ramavtalet avseende kart- och mättjänster. Värdet av avtalet avseende utredning av lokalförsörjning och förvaltning uppgår till en så pass låg summa att det, enligt samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning, betraktas som verkställighet. Följaktligen behöver det inte återrapporteras till nämnden.

Vidare konstaterar vi att kommunstyrelsens arbetsutskott, i samband med beslut om tilldelning, har fattat beslut om vem som ska underteckna avtal i följande upphandlingar.

- Avtal avseende skolmoduler till Elundskolan
- Ramavtal Mattransporter

Beslutet om vem som ska underteckna avtalet är inte i överensstämmelse med kommunstyrelsens delegationsordning avseende vem som har rätt att teckna avtal. Enligt delegationsordningen kan beslutanderätten vidaredelegeras. Vidaredelegering ska dock ske av delegaten, inte av kommunstyrelsens arbetsutskott.

När det gäller ramavtalet avseende Ljud-, ljus-, scen- och eventservice konstaterar vi att tilldelningsbeslutet är undertecknat av upphandlingsenheten.

Kommentarer och bedömning

Enligt vår mening har inte ramavtalet avseende mattransporter och inte heller avtalet avseende skolmoduler till Elundskolan undertecknats i enlighet med gällande delegationsordning. Om kommunstyrelsen vill att någon annan ska underteckna avtalet än den som delegerats denna beslutanderätt ska ett sådant beslut fattas av kommunstyrelsen, inte av kommunstyrelsens arbetsutskott. Vi anser att kommunstyrelsen måste säkerställa att undertecknande av avtal sker i enlighet med gällande regler.

Mot bakgrund av att vi kan konstatera brister när det gäller återrapportering till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden anser vi att kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden måste säkerställa att återrapportering av delegationsbeslut sker i enlighet med gällande regler.

I sammanhanget vill vi även framhålla att en utebliven återrapportering av delegationsbeslut vid en rättslig prövning får omfattande konsekvenser. Om ett beslut inte anmäls börjar inte överklagandetidsfristen löpa. JO har i ett beslut¹⁰ i ett ärende angående återrapportering av delegationsbeslut, i sin bedömning uttalat sig enligt följande: "Det ligger i sakens natur att beslut ska vinna laga kraft och inte för alltid kunna bli föremål för överklagande."

Vidare menar vi att upphandlingsenheten inte kan fatta beslut om tilldelning på det sätt som skett när det gäller ramavtalet avseende Ljud-, ljus-, scen- och eventservice. Även om upphandlingsenheten sköter upphandlingen ska beslutet om vem som ska tilldelas kontrakt fattas inom kommunen i enlighet med gällande delegationsordning.

3.6.2 Inköp som sammantaget överstiger direktupphandlingsgränsen

I vår dataanalys valde vi ut 24 leverantörer som inte finns med i det avtalsregister vi fått del av och där den sammanlagda inköpssumman överstiger direktupphandlingsgränsen (586 907 kr år 2019). Avseende 15 av dessa 24 leverantörer har det i granskningen framkommit att det finns avtal. I tolv av dessa 15 fall handlar det om att det är andra typer av avtal än ramavtal och att leverantörerna därför inte återfinns i det avtalsregister vi fått del av. I ett av de 15 fallen handlar det enligt uppgift om förseningar samt tilläggsarbeten till ett projekt som skulle ha varit färdigställt under 2018. I ytterligare ett av de 15 fallen handlar det om att leverantörens organisationsnummer felregistrerats i avtalsregistret medan det i ett annat fall handlar om att leverantören har upplösts genom fusion och att avtalet därmed övertagits av en ny leverantör. Kommunens avtalsregister var inte uppdaterat utifrån den informationen.

Avseende åtta av de 24 granskade leverantörerna kan vi konstatera att avtal saknas. Sammantaget belopp som Köpings kommun utbetalat till dessa åtta leverantörer under år 2019 uppgår till ca 8,2 miljoner kronor.

¹⁰ JO, 2012-05-08, Dnr. 5176-2011

2020-12-22

För inköpen från den leverantör som återstår av de totalt 24 som granskats finns vissa frågetecken vilket gör att det inte med enkelhet går att avgöra om inköpen hanterats korrekt eller ej. Vi återkommer till den leverantören i avsnittet med kommentarer och bedömning nedan.

Kommentarer och bedömning

Vi ser risk för att kommunen kan ha genomfört otillåtna direktupphandlingar för åtminstone drygt 8 miljoner kronor under 2019.

Otillåtna direktupphandlingar riskerar inte bara att leda till ekonomisk skada i form av upphandlingsskadeavgift. Minst lika allvarligt är att det riskerar att skada förtroendet för kommunen.

Den leverantör som nämns ovan där det inte med enkelhet går att avgöra om inköpen hanterats korrekt eller ej avser kostnad för en årlig licensavgift (för år 2019 uppgående till ca 950 tkr) som löpt på inom ramen för ett tillsvidareavtal tecknat år 2000. Enligt vår bedömning är tillsvidareavtal generellt inte förenliga med upphandlingslagstiftningens grundprinciper. Det kan dock finnas särskilda skäl som gör att det aktuella avtalet är förenligt med gällande regler. Vi har inte utrett om det föreligger särskilda skäl i detta fall.

3.6.3 Direktupphandlingar med dokumentationsplikt

I vår granskning har vi tittat på 13 enskilda inköp som ligger under direktupphandlingsgränsen (586 907 kr år 2019) men som överstiger gränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation (100 000 kr). Samtliga dessa inköp har skett från leverantörer som ej återfinns i det avtalsregister vi fått del av.

Avseende två av de 13 granskade inköpen har det framkommit att det handlar om inköp relaterade till objektsavtal, det utgör således inte direktupphandlingar. Ytterligare ett inköp är relaterat till det tillsvidareavtal som tecknades år 2000 som även berörs i stycke 3.6.2 ovan.

I två av de 13 granskade inköpen finns dokumentation enligt upphandlingsreglerna.

I övriga åtta av de 13 granskade inköpen har berörda verksamheter antingen svarat att dokumentation inte finns eller inte kunnat förse oss med någon dokumentation.

Kommentarer och bedömning

Vi ser allvarligt på att dokumentationskravet inte efterlevs. Enligt vår bedömning riskerar förtroendet för kommunen att skadas om det saknas lagstadgad dokumentation av hur och varför en viss leverantör anlitas.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är inköpsverksamheten i vissa avseenden inte följer interna styrdokument. Utifrån genomförd dataanalys bedömer vi även att det finns betydande risk för att inköp i vissa fall inte sker i enlighet med gällande lagstiftning. I granskningen konstaterar vi vidare att kommunen endast i begränsad omfattning har ett aktivt förebyggande arbete mot mutor och jäv i samband med upphandlingar. Vi ser även tydliga brister i kommunens uppföljningsarbete.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats lämnar vi följande rekommendationer.

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att policyn mot mutor och jäv aktualiseras i större utsträckning i samband med upphandlingar.
- Kommunstyrelsen bör utveckla uppsikten över kommunens upphandlingsarbete.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att ansvarsfördelningen mellan VMKF och kommunen utreds och tydliggörs inom organisationen.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör implementera kontroller som syftar till att
 - säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids
 - säkerställa att inköpen i kommunen sker via ingångna avtal.
- Kommunstyrelsen bör utreda om behovet av kontroll/uppföljning kan tillgodoses genom befintliga system och metoder.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör utveckla såväl uppföljning som utvärdering av ingångna avtal.
- I de fall upphandlingar sker i andra samverkansforum än VMKF, måste berörda nämnder säkerställa att uppföljning och utvärdering av avtalen hanteras i enlighet med kommunens styrdokument.
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör ställa krav på att de tjänstepersoner inom kommunens olika förvaltningar som ges rätt att göra inköp/beställa varor ska genomgå en utbildning i LOU och kommunens inköpsregler innan de ges en sådan rätt.
- Kommunstyrelsen bör ta initiativ till att det sker ett förtydligande av vad rollen som representant i kommunens inköpsgrupp innebär samt att det sker en översyn av syftet med och formerna för inköpsgruppens möten.
- Kommunstyrelsen bör initiera en informations-/utbildningsinsats i syfte att säkerställa att riktlinjerna för miljökrav vid upphandling samt riktlinjerna för sociala krav vid upphandling får avsedd styrande effekt.
- Kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden måste säkerställa att återrapportering av delegationsbeslut avseende upphandlingar sker i enlighet med gällande regler.
- Kommunens riktlinjer för direktupphandling bör kompletteras med information om när och av vem de fastställdes.



Köpings kommun
Granskning avseende upphandling och inköp

2020-12-22

Datum som ovan
KPMG AB

Andreas Wendin
Verksamhetsrevisor

Karin Helin Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

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