

Granskning av upphandling och inköp

Söderköpings kommun

November 2022

Sofia Tuvhag

Sara Sommarin





Charlie Winde

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om Kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Samlad bedömning".

| Revisionsfrågor | Bedömning | |
|--|-----------|---|
| 1. Är organisationen ändamålsenlig? | Delvis |  |
| 2. Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp? | Delvis |  |
| 3. Finns ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet? | Delvis |  |
| 4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten? | Delvis |  |

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämna följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Tillse att styrande dokument uppdateras med aktuell information samt tydliga angivelser av roller och ansvar inom inköp och upphandling.
- Tillse att tillräckliga resurser anvisas för avtalsuppföljning samt att styrning och utbildningsinsatser är tillräckliga för att säkerställa att avrop sker på befintliga avtal och därmed stärker avtalstroheten.
- Tillse att systematiska kontroller genomförs i syfte att stärka avtalstrohet.
- Tillse att anpassning görs till de nya upphandlingsreglerna samt att information om dessa sprids till medarbetare.

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 3 |
| Bakgrund | 3 |
| Syfte och revisionsfrågor | 3 |
| Revisionskriterier | 3 |
| Avgränsning och metod | 3 |
| Granskningsresultat | 4 |
| Organisation för upphandling och inköp | 4 |
| lakttagelser | 4 |
| Bedömning | 6 |
| Riktlinjer, rutiner och processer | 7 |
| lakttagelser | 7 |
| Bedömning | 8 |
| Avtalstrohet | 9 |
| lakttagelser | 9 |
| Uppföljning | 11 |
| lakttagelser | 11 |
| Bedömning | 12 |
| Samlad bedömning | 13 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 13 |
| Rekommendationer | 13 |

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

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 samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten i Söderköpings kommun.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om Kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Är organisationen ändamålsenlig?
- Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?
- Finns ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier används i granskningen:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2022. Granskningsobjekt är Kommunstyrelsen. Metoden för granskningen har omfattat granskning och analys av kommunens styrande dokument, protokoll och riktlinjer. Vidare har registeranalys och stickprov gjorts av 4 avtal där huvudsakliga kriterium varit leverantörens omsättning samt storleken på enskilda fakturor. En gruppintervju har även genomförts med ekonomichef, upphandlingssamordnare samt med ekonomiassistent vid Kommunstyrelsens förvaltning.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Organisation för upphandling och inköp

Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?

lakttagelser

I *Reglemente för kommunstyrelsen, nämnder beredningar och kommunens revisorer* (Senast reviderad av kommunfullmäktige 8 december 2021 § 127) anges att Kommunstyrelsens övergripande uppgifter omfattar upphandling enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling LOU som gäller fler än en nämnd samt tecknande av ramavtal. I övrigt regleras inte Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar avseende inköp och upphandling i reglementet. I verksamhetsplan 2022 för Kommunstyrelsens förvaltning anges att ekonomikontoret ansvarar för samordning av kommunens upphandlingar.

I *Riktlinjer för upphandling i Söderköpings kommun* som antogs av Kommunfullmäktige 22 november 2017 § 112 beskrivs att genomförandet för upphandlingar som avser hela Söderköpings kommun ansvaras för av ekonomikontoret medan genomförandet av upphandlingar för en specifik förvaltning/verksamhet ansvaras för av förvaltningen. Inköpsorganisationens syfte anges vara att skapa förutsättningar till ökad kompetens inom kommunens samtliga verksamheter och består av rollerna chef, inköpsgruppsmedlem, beställare, en central upphandlingssamordnare vid ekonomikontoret samt inköpsgruppen. Rollerna beskrivs närmare nedan:

- **Chefens** ansvar är enligt riktlinjerna att vara ytterst ansvarig för att inköpen sköts enligt lagar och kommunens beslutade styrdokument. Vidare ska denne utse inköpsgruppsmedlem samt beställare/inköpare, ge mandat att styra inköp samt introducera nya medarbetare för upphandling- och inköpsrutiner. Enligt intervjuade är det enhetschef som åsyftas. Vidare beskrivs att det finns ett framtaget utbildningspaket för beställare som chefen ansvarar för att nya medarbetare genomgår.
- **Inköpsgruppsmedlems** ansvarsområde omfattar enligt riktlinjerna att utgöra kontaktperson för inköpare samt vägleda till rätt avtal, vara lyhörd i sin egen förvaltning och uppfatta inköpsbehov samt att förmedla beslut och information mellan inköpsgruppen och förvaltningen.
- **Beställares** ansvar är enligt riktlinjerna att hålla sig uppdaterad om gällande regelverk och avtal inom sitt verksamhetsområde och följa dem, att delta i utbildningar samt att genomföra beställningar. Vid intervju beskrivs att beställare tilldelas en unik kod som ska anges vid beställning. Det har dock förekommit att beställaren anger felaktiga eller använder varandras koder, vilket uppges ha identifierats vid attestering av fakturor. Intervjuade framhåller att problemet beror på otydliga rutiner samt att inte alla beställare har fått utbildning.
- **Upphandlingsamordnaren** tillhör enligt riktlinjerna organisatoriskt ekonomikontoret med ekonomichefen som ansvarig chef. Dennes ansvar anges omfatta att driva utvecklingen av kommunens inköpsfrågor och rutiner, leda inköpsgruppen samt

ansvara för analys, utvärdering och uppföljning. Vid intervju preciseras att uppföljningen som samordnaren ansvarar för omfattar månadsvisa kontroller av leverantörstrohet samt uppföljning av kommunens avtal. Det saknas dock resurser för att kunna genomföra systematisk uppföljning av samtliga avtal och därför har en prioritering gjorts av de viktigaste avtalen vilka följs upp inom ramen för Kommunstyrelsens internkontrollplan. Vidare ansvarar upphandlingssamordnaren enligt riktlinjerna för att utbilda kommunens chefer och beställare och hålla sig uppdaterad kring förändringar inom lagarna om offentlig upphandling, vara rådgivande för alla förvaltningar och upprätta upphandlingsplan. Vi har tagit del av Upphandlingsplan 2021-2022 där det framgår vilka upphandlingsobjekt som är planerade för respektive verksamhet. För vissa av upphandlingsobjekten har även angetts hänvisning till befintligt avtal om ett sådant finns, om det är ett unikt behov eller ifall flera förvaltningar har samma, uppskattat värde av avtalet med mera. Enligt intervju sammanställs planen av upphandlingssamordnaren genom att förfrågan om att fylla i kommande behov i planen skickas ut till samtliga förvaltningar vid slutet av året varje år. Enligt Riktlinjerna ska upphandlingssamordnaren också i mån av tid ska vara ett stöd för kommunens resterande verksamheter vid upphandlingar och förnyad konkurrensutsättning. I upphandlingsplanen har verksamheterna för varje upphandlingsobjekt angett i vilken grad de har behov av upphandlingsstöd. Vi noterar att det flesta angett att de har behov av mycket upphandlingsstöd eller behov av fullständigt stöd/projektledning.

- **Inköpsgruppen** är enligt riktlinjerna kommunens forum för inköpsfrågor där samtliga förvaltningar ingår. Gruppen ska utgöra länken mellan förvaltningarnas behov och upphandlingssamordnare. En förteckning avseende nuvarande inköpsgruppsmedlemmar vi tagit del av visar att det finns minst en representant från varje förvaltning, vissa förvaltningar har flera representanter. Enligt intervju ska träffar ske varje månad, den senaste träffen ägde dock rum vid slutet av föregående år (2021). Nästa träff planeras till mitten av oktober. Organisationen beskrivs göra det svårt att få en helhetsbild över kommunens inköpsverksamhet och det upplevs som svårt att nå ut med information till alla förvaltningar eftersom inköpsgruppsmedlemmar har olika roller i och ansvarsnivåer inom sina respektive verksamheter.

I *Delegationsordning för Kommunstyrelsen* (senast reviderad 18 januari 2022 § 6) anges att beslut om att inleda upphandling, inklusive ramavtal, förnyad konkurrensutsättning och tilldelning inom dynamiska inköpssystem, utgör beslut som antingen kan fattas av delegat eller ansvarig nämnd. För Kommunstyrelsens förvaltning finns delegater utsedda för anskaffningsbeslut inom budgetram under direktupphandlingsgränsen, beslut att inleda och avbryta upphandling, beslut att ändra giltighetstid för dynamiskt inköpssystem samt upphandling för verkställighet av beslutade investerings- och exploateringsprojekt.

I riktlinjerna för upphandling finns ett avsnitt om samverkan där det framgår att Söderköpings kommun i första hand ska använda sig av samverkansmöjligheter framför att göra egna upphandlingar. Söderköping anges tillsammans med andra kommuner i

länet ha avtal med Upphandlingscenter, som är en del av Kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen. Intervjuade uppger dock att detta avtal avslutades i december 2019, och att informationen således inte längre är aktuell. Kommunen har däremot ett *Samarbetsavtal inom upphandlingsområdet med Norrköpings kommun (KS 2021/0373, signerat 16 april 2021)* som vi tagit del av. Vi noterar att detta avtal inte omnämns i riktlinjerna för upphandling. Av avtalet följer att Söderköpings kommun ska anmäla intresse om deltagande i upphandling av ramavtal som Norrköpings kommuns inköpscentral genomför och som de bedömt som lämpliga inom ramen för samarbetsavtalet. Anmälan ska ske på avsedd blankett. Söderköpings kommun ansvarar för att följa upp sitt inköpsmönster för att säkerställa att takvolymen som angivits av kommunen i respektive upphandling inte överskrids. Det framgår inte av avtalet vilken part som ansvarar för uppföljning av tecknade ramavtal. Avtalet är giltigt under 1 år från den 1 januari 2021, därefter sker förlängning automatiskt med ett år i taget. För år 2021 var finansieringen från Söderköpings kommun enligt avtalet ca 276 tkr. Enligt intervjuade har kommunen även en överenskommelse med Region Östergötland gällande samverkade upphandlingar inom hälso- och sjukvården, dessa upphandlingar debiteras en fast summa per upphandling om 10 000,00 sek. En presentation från Region Östergötland daterad 2022-09-22 vid namn Övergripande process för upphandlingssamverkan beskriver kommunens och regionens respektive roller. Det framgår att en representant från Norrköpings kommun är samordnande för kommunerna Norrköping, Söderköping, Valdemarsvik och Finspång inom samverkan.

Enligt riktlinjerna för upphandling använder sig kommunen av e-avrop för att samla befintliga avtal i en avtalsdatabas. Förvaltningarna är ansvariga för att tillse att avtalen läggs in i avtalsdatabasen.

Bedömning

Är organisationen ändamålsenlig?

Delvis.

Det finns dokumenterade beskrivningar avseende kommunens inköps- och upphandlingsorganisation genom styrande dokument, vi bedömer dock att dessa kan utvecklas för att tydliggöra ansvar och roller. Det saknas tydliga anvisningar för genomförande av upphandlingar och riktlinjerna för upphandling innehåller uppgifter om organisationen som inte längre är aktuella.

Inköpsgruppen har inte varit aktiv fram till oktober innevarande år trots att träffar ska ske månatligen, vilket vi bedömer utgör en svårighet för kompetensöverföring och samordning av upphandlingar och inköp. Det finns en process för att samordna upphandlingsbehov i en kommungemensam upphandlingsplan vilket är positivt, men vi ser en risk för att detta inte sker i tillräcklig omfattning. Vi bedömer att det saknas resurser för att genomföra avtalsuppföljning i tillräcklig omfattning. Bristande samordning och uppföljning riskerar att leda till att offentliga medel inte nyttjas effektivt. Det förekommer brister i beställarorganisationen då rutiner med beställningskod och utbildning har frångåtts. Detta utgör en risk för felaktiga beställningar och ett mindre effektivt nyttjande av offentliga medel. Brister gällande kunskap i

beställningsorganisationen riskerar leda till att avtal nyttjas felaktigt och sluts utanför upphandlingssamordnarens kännedom.

Kommunen samverkar med andra aktörer vilket skapar förutsättningar för att nyttja kompetens utanför kommunen och ett effektivt nyttjande av resurser. Det är viktigt att avtal ses över regelbundet och sluts för en fastställd period för att säkerställas dess aktualitet.

Riktlinjer, rutiner och processer

Revisionsfråga 2: Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?

lakttagelser

Som nämnt i revisionsfråga 1 har vi tagit del av *Riktlinjer för upphandling i Söderköpings kommun*. I riktlinjerna beskrivs grundläggande upphandlingsprinciper, ansvarsfördelningen mellan olika roller. Vidare beskrivs bland annat upphandlingsplanen, upphandlingsprocessen, krav på leverantörer samt direktupphandlingar. Gällande krav på leverantörer framgår att leverantörer ska kontrolleras i syfte att stämma av bland annat skatt och avgift samt F-skattsedel.

I mallen "Anskaffningsbeslut" som avser dokumentation av direktupphandlingar efterfrågas uppgifter såsom typ av vara/tjänst som köps, uppskattat värde, hur konkurrensen tillvaratas och tilldelningsbeslut. Uppgifterna är i linje med de rekommendationer som Konkurrensverket fastställt. Vidare lyfts att dokumentation kommer samordnaren tillhanda men att en tydlig systematik saknas för att kontrollera uppgifterna. Dokumentation ska skickas till upphandlingssamordnaren samt arkiveras hos förvaltningarna. Kommunen har även en mall för genomförandet av direktupphandlingar. Mallen är tillgänglig på intranätet.

Gällande hur kommunen säkerställer att direktupphandlingsgränsen inte överstigs anges att samordnaren stämmer av verksamheternas behov med cheferna vid de kommunövergripande upphandlingar samordnaren deltar i. Möjlighet till kontroll av utbetalningar finns även vid bland annat boksluten och sammanställningar för räkenskapsår. I kommunens upphandlingsplan från 2021/2022 anger förvaltningarna huruvida avtal finns för olika områden samt sammanställningar över leverantörers omsättning för 2021. I dessa framgår att vissa områden saknar avtal och att flera leverantörer under 2021 haft hög omsättning utan att avtal finns. En del leverantörer är undantagna från upphandlingsplikten enligt LOU (till exempel på grund av hyresundantaget och interna transaktioner).

System

Kommunen använder sig, som nämnt i revisionsfråga 1, av e-Avrop där en avtalsdatabas inkluderas. Enligt riktlinjen ska alla avtal som kommunen använder sig av läggas in i databasen, och det är förvaltningarnas ansvar att tillse att

förvaltningsspecifika avtal läggs in. Vid inledande av upphandling ska en kontroll genomföras huruvida avtal redan finns för en viss vara eller tjänst. Om ett avtal redan finns ska detta nyttjas i första hand. Att samtliga avtal finns i databasen beskrivs som väsentligt för att kommunen ska kunna upprätthålla en hög avtalstrohet.

Vid intervju framgår att alla avtal inte läggs i databasen. Exempelvis har det kommit upphandlingssamordnaren tillkänna att avtal slutits utan dennes kännedom. Vidare anges att när det gäller avrop från Inköpscentralerna (såsom Adda) registreras en hänvisning i kommunens avtalsdatabas till Addas avtalskatalog. Tecknas avropsavtal från Addas ramavtal ska dessa läggas upp i avtalsdatabasen, exempelvis avseende elkraft, drivmedel, entremattor och dryckesautomater. Gällande bilagor verifieras att dessa finns i avtalsdatabasen. I revisionsfråga 3 berörs vissa brister närmare kopplat till avtalstrohet och avsaknad av avtal i avtalsdatabasen.

Inom ramen för granskningen har vi erhållit tillgång till kommunens databas. I databasen är det möjligt att söka efter leverantörer, alternativt söka sig vidare utifrån olika kategorier. Exempel på kategorier är "Arbetskläder & Skyddsutrustning" och "Finans och Revision". Utifrån övergripande granskning noteras att uppgifter såsom avtal och tillhörande bilagor, tillvägagångssätt för avrop, kategoriansvariga och avtalsperiod finns synliga.

Avvikelser

Vid översiktlig granskning av styrdokumentet noteras att dokumentet är antaget 2017 (reviderat 2018) och därav inte hänvisar till de nya reglerna från 2022 (till exempel direktupphandlingsgräns, förfarande, beräkning av en direktupphandling och överprövning). Riktlinjerna hänvisar istället till de dåvarande reglerna. Som nämnt i revisionsfråga 1 hänvisar även riktlinjerna till inaktuell information om kommunens samverkan med andra aktörer.

Bedömning

Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?

Delvis.

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar sig dels på att det finns en dokumenterad riktlinje för kommunen som behandlar upphandlingsprocessen, inklusive direktupphandlingar, att kommunen har en avtalsdatabas där avtal och bilagor finns och att uppgifter dokumenteras utifrån en mall och arkiveras. Samtidigt noterar vi att alla avtal inte läggs in i avtalsdatabasen, vilket enligt vår mening innebär svårigheter för beställarna att kunna stämma av huruvida avtal finns vid inköp. Risken för att fler direktupphandlingar än nödvändigt sker ökar därmed.

Riktlinjerna för upphandling är inte helt aktualiserade och tar därmed inte hänsyn till de nya lagarna från 2022.

Avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

lakttagelser

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Kommunstyrelsens internkontrollplaner för 2021 och 2022 som finns i uppdragsplan från respektive år. I båda årens internkontrollplan finns ett riskområde benämnt "Inköp/upphandling" med kontrollmomentet "Kontroll att vi har upphandlat avtal med dom 20 största leverantörerna inom respektive verksamhetsområde." Ekonomichef är kontrollansvarig och rapportering ska ske till Kommunstyrelsen en gång per år. Uppföljning av internkontrollplan 2021 sker i Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2021 samt genom ärende till Kommunstyrelsen 2022-04-12 § 50. Ett av beslutsunderlagen är Uppföljning av internkontrollplan 2021 - Inköp. Av uppföljningen framgår att de 20 största leverantörerna inom respektive verksamhetsområde i de allra flesta fall är avtalsleverantörer. Vidare anges att i de fall de inte är det handlar det om mindre verksamheter där inköpen understiger direktupphandlingsgränsen. Det kan också handla om interna köp mellan förvaltningar för t ex leasingbilar. Det anges inte exakt hur många avvikelser som identifierats i kontrollen. Vid kontrollen anges att det inte uppmärksammats några brister som kräver omedelbara åtgärder men en fortsatt utveckling inom området behöver göras.

Stickprov

Resultat registeranalys

Som en del i granskningen har en översiktlig registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan kommunens leverantörsreskontra (som visar betalningar till leverantörer) för perioden januari - juni 2022 och en lista över gällande avtal för kommunen. Vid genomförandet av registeranalysen har leverantörsreskontra exklusive moms använts eftersom LOU inte tar hänsyn till moms. Totalt har 5 olika leverantörer med avtal valts ut för närmare granskning gällande avtalstrohet. För varje leverantör har 1 faktura och övriga relevanta bilagor efterfrågats. Kontroll har även genomförts i kommunens avtalsdatabas. Exempel på bilagor är avrop/beställningar och underlag för kontroll av skatter och avgifter. Nedan redovisas resultatet för kontrollen av avtalstrohet.

Tabell 1: Avtalstrohet

| Kontrollpunkter | Leverantör 1 | Leverantör 2 | Leverantör 3 | Leverantör 4 | Leverantör 5 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?</i> | | | | | |
| <i>Är fakturerade priser i enlighet med avtal?</i> | | | | | |
| <i>Är fakturan tillräckligt</i> | | | | | |

| | | | | | |
|---|--|--|--|--|--|
| <i>specificerad?</i> | | | | | |
| <i>Har kontroll av skatter och avgifter gjorts?</i> | | | | | |

Grön = uppfylld, **röd** = ej uppfylld/ej kunnat verifieras mot underlag

Nedan beskrivs ett urval av de iakttagelser som gjordes under stickprovgranskningen. Som beskrivits tidigare i granskningen har vi haft tillgång till avtalsdatabasen under granskningsperioden och kontrollerat huruvida bilagor finns tillgängliga/upplagda. Vid sakgranskning har även de intervjuade haft möjlighet att komplettera med ytterligare underlag.

- **Avrop:** Enligt upprättade avtal ska beställning/avrop ske via rangordning för leverantör 1 och 2. Dessa var rangordnade som nummer 2 eller 3. Dokumentation som visar att kommunen i första hand vänt sig till den/de leverantörer som var rangordnade som nummer 1 eller 2 saknas. Vid kontakt med ansvarig upphandlare anges att leverantören som var rangordnad som nummer 1 kommunicerade att denne inte hade möjlighet att genomföra beställningarna varvid resterande leverantörer tillfrågades.
- **Priser:** Kontroll av pris har översiktligt stämts av mot bifogade prisbilagor.
- **Fakturaspecifikation:** Överlag bedöms fakturorna vara tillräckligt specificerade och i enlighet med avtal.
- **Skatter och avgifter:** Underlag som visar att kontroll av leverantörers ekonomiska ställning kontrollerats har erhållits. Undantag är för leverantör 5.

I intervju anges att kommunen använder sig av en tjänst från företaget Inyett för att kontrollera leverantörstrohet. Tjänsten matchar faktura mot leverantör i avtalsdatabasen. Intervjuade framhåller att tjänsten endast ger en indikation om leverantörstroheten eftersom fler än ett avtal finns med vissa leverantörer. Stickprov uppges därför tas utifrån rapporterna som analyseras månadsvis av upphandlingssamordnare.

Övrig granskning

I samband med registeranalys (avstämning av leverantörsresektrat mot avtalskatalogen) noterades att ett flertal leverantörer med hög omsättning saknade avtal. Som en del i granskningen genomfördes en djupare analys där leverantörer med en total omsättning överstigande 700 000 (direktupphandlingsgränsen) ombads att kommenteras av kommunen gällande huruvida avtal fanns. Av kommentarerna noteras att det råder osäkerhet huruvida 26 leverantörer har upphandlade avtal.

Bedömning

Finns ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Delvis.

Utifrån ovanstående iakttagelser bedömer vi revisionsfrågan som delvis uppfylld.

Bedömningen grundar sig på att stickprovgranskningen visar på brister kopplat till avtalstroheten.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

lakttagelser

Riktlinjer för ekonomistyrning (antagna av Kommunfullmäktige 11 dec 2019) reglerar ekonomisk rapportering i kommunen. I Riktlinjerna anges även att intern kontroll ingår som en del i Kommunstyrelsens uppsiktsplikt och ska säkerställa att kommunen bedriver en ändamålsenlig och effektiv verksamhet, att kommunen har en tillförlitlig ekonomisk rapportering, samt att kommunen efterlever gällande lagar och förordningar.

Som beskrivet i tidigare revisionsfråga sker uppföljning av upphandlings- och inköpsverksamheten inom ramen för internkontrollsystem. Genomgång av Kommunstyrelsens protokoll från juni 2021 till augusti 2022 visar att Kommunstyrelsen tagit del av uppföljning av momentet i internkontrollplanen som berör upphandling och inköp. Därutöver finner vi ingen annan uppföljning av kontroller eller resultat inom inköps- och upphandlingsverksamheten. Vid intervju bekräftas att månatliga kontroller av till exempel leverantörstrohet i regel inte rapporteras vidare till Kommunstyrelsen om det sker utanför fastställd internkontrollplan. Kommunstyrelsen har däremot vid sammanträden ställts information om aktuella frågor som omfattar upphandlingar, exempelvis inom ramen för förstudie av ny förskola i Mogata. Vid två tillfällen under perioden har Kommunstyrelsen fattat beslut om uppdrag till kommundirektören som berör arbete med att initiera eller driva upphandlingar (system för skydd av visseblåsare samt nytt SÄBO).

I Kommunstyrelsens verksamhetsberättelse T3 2021 beskrivs arbetet med kommunövergripande upphandlingar som en del av väsentliga händelser under året. Kommunövergripande upphandlingar har genomförts avseende bland annat banktjänster, väktartjänster, el och livsmedel. Inom ramen för uppföljning av kommunfullmäktiges uppdrag till Kommunstyrelsen anges att kommunövergripande upphandlingar är en aktivitet som syftar till att stärka kostnadskontrollen. Vidare beskrivs att verktyget Inyett har utökats med ytterligare funktioner för att kunna följa leverantörstrohet, så som beskrivits i tidigare revisionsfråga. Även inom ramen för uppföljning av andra fullmäktigeuppdrag redogörs för aktiviteter som skett inom inköps- och upphandlingsverksamheten.

Vissa av de intervjuade uppfattar att Kommunstyrelsen har ett stort intresse av att följa kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet, andra intervjuade menar att upphandling och inköp inte prioriteras tillräckligt.

I kommunens riktlinjer för upphandling anges inget särskilt avseende uppföljning och kontroll utöver upphandlingssamordnarens ansvar för detta som beskrivits i första revisionsfrågan. Däremot finns hänvisning till en Mall för uppföljning och kontroll. Vi noterar att det i riktlinjerna anges att dokumentet ska följas upp i slutet av 2018, enligt intervjuade har detta inte gjorts.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

Delvis.





Kommunstyrelsen säkerställer genom information vid sammanträden och i verksamhetsberättelse att uppföljning sker av inköps- och upphandlingsverksamheten. Kommunstyrelsen har även genom sin internkontrollplan säkerställt att den ges rapportering avseende kommunens avtal inom de största inköpen. Vi bedömer att uppföljningen skulle kunna utvecklas genom att internkontrollplanen omfattar fler kontroller av processer inom inköps- och upphandlingsverksamheten. Förutsättningarna för att agera vid eventuella avvikelser bedöms kunna stärkas genom fler systematiska kontroller och uppföljning av dessa.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Söderköpings kommun genomfört en granskning av upphandling och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om Kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att Kommunstyrelsen **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|--|--|---|
| 1. Är organisationen ändamålsenlig? | Delvis Det finns dokumenterade beskrivningar av organisationen men dessa bedöms kunna utvecklas för att tydliggöra roller och ansvar. Inköpsgruppen har varit inaktiv, vilket utgör en svårighet för kompetensöverföring och samordning. Det saknas resurser för att genomföra avtalsuppföljning i tillräcklig omfattning och det finns brister i beställarorganisationen. |  |
| 2. Finns ändamålsenliga riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp? | Delvis Det finns riktlinjer som behandlar upphandlingsprocessen inkl. direktupphandlingar. Dessa är dock inte aktualiserade och tar därmed inte hänsyn till de nya lagarna från 2022. Avtalsdatabasen används inte helt på avsett vis. |  |
| 3. Finns ändamålsenliga rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet? | Delvis Stickprovsgranskningen visar på brister kopplat till avtalstroheten. |  |
| 4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten? | Delvis Uppföljning sker genom information vid sammanträden och i verksamhetsberättelse samt av internkontrollplan. Uppföljningen kan utvecklas genom att inkludera fler kontroller avseende inköps- och upphandlingsverksamheten. |  |

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämna följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Tillse att styrande dokument uppdateras med aktuell information samt tydliga angivelser av roller och ansvar inom inköp och upphandling.

- Tillse att tillräckliga resurser anvisas för avtalsuppföljning samt att styrning och utbildningsinsatser är tillräckliga för att säkerställa att avrop sker på befintliga avtal och därmed stärker avtalstroheten.
- Tillse att systematiska kontroller genomförs i syfte att stärka avtalstrohet.
- Tillse att anpassning görs till de nya upphandlingsreglerna samt att information om dessa sprids till medarbetare.

2022-11-21

Rebecka Hansson

Sofia Tuvhag

Uppdragsledare

Projektledare, Certifierad kommunal revisor

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Söderköpings kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2 mars 2022. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.