

Granskning av upphandlingsprocessen i Örebro kommun

Örebro kommun



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande och avgränsning	4
2.4. Revisionskriterier	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Organisation	5
3.2. Styrdokument och ansvarsfördelning	6
3.3. Intern kontroll	8
3.4. Fördjupning	13
4. Slutsats	17
5. Källförteckning	20
6. Revisionskriterium	21
Kommunallagen (2017:725)	21
Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	21

1. Sammanfattning

EY har genomfört en granskning på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna. Granskningen har syftat till att bedöma om det föreligger en tillräcklig intern kontroll i kommunen med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU.

Den sammanfattande bedömningen är att det delvis föreligger en tillräcklig intern kontroll avseende upphandlingsprocessen.

Kommunen har styrdokument som hänvisar till felaktiga beloppsgränser samt innehåller beskrivningar över ansvarsfördelning som inte överensstämmer med nuvarande arbetssätt eller skrivningar i delegationsordningen.

Vad gäller intern kontroll bedömer vi att nämnderna och kommunstyrelsen behöver bedöma risker avseende exempelvis direktupphandlingar i riskanalysen som ligger till grund för tillsynsplanen (internkontrollplanen). Kommunen gör inköp för stora belopp årligen och det är viktigt att verksamheten har kännedom om de risker som finns vad gäller inköpsprocessen.

Genomförd stickprovsgransking visar att det förekommer inköp där det saknas avtal. Vidare visar granskningen att kommunen inte har avropat i enlighet med ADDA:s avropsanvisningar. I ett av stickproven har det gått över två år från det att avtalet gick ut innan en ny upphandling har påbörjats. Sammantaget visar resultatet av stickprovundersökningen enligt vår bedömning på väsentliga avvikelser.

Det finns ett inköpsnätverk samt information om upphandling på kommunens intranät. Samtidigt visar genomförd enkätundersökning och stickprovsgranskingen på ett behov av att stärka stödet till verksamheterna.

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att styrdokumenterna är uppdaterade och aktualiserade
- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i kommunens styrdokument avseende upphandlingsprocessen
- ▶ Tydliggöra ansvaret för den interna kontrollen avseende upphandlingsarbetet
- ▶ Säkerställa att förvaltningarna får insyn i när beställda upphandlingar beräknas påbörjas, slutföras och prioriteras
- ▶ Säkerställa att avrop från ADDA genomförs i enlighet med avropsanvisningar

Därutöver rekommenderas samtliga nämnder att:

- ▶ Bedöma risker avseende upphandlingsprocessen inom ramen för framtagandet av tillsynsplanen
- ▶ Delegationsordningen omfattar hantering av direktupphandlingar

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter och risker för de upphandlande myndigheterna, som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer, rutiner, och tillräckliga kunskaper på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock ofta decentraliserat ute i organisationen (förvaltningsnivå), där det kan se annorlunda ut. Vidare visar erfarenheten att stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande inte finns implementerade på ett ändamålsenligt sätt, vilket skapar problem när det gäller uppföljningar.

Stadsrevisionens erfarenheter och iakttagelser från tidigare granskningar är att det föreligger tydliga risker med avseende på kommunens upphandlingsprocess vilket motiverar en fördjupad granskning. Mot bakgrund av ovan har revisorerna beslutat att granska kommunens upphandlingsprocess.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen har syftat till att bedöma huruvida det föreligger en tillräcklig intern kontroll i kommunen med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU.

I granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

- ▶ Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens styrdokument och riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?
- ▶ Är kommunens styrdokument med avseende på upphandlingar ändamålsenliga? Är styrdokumentet uppdaterade och aktualiserade med utgångspunkt från förändrad lagstiftning, och praxis?
 - Finns strategier för att få bästa utfall avseende pris och kvalitet?
- ▶ Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kommunens upphandlingsprocess?
- ▶ Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet? Finns ändamålsenliga systemstöd för genomförande av upphandlingar?

2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och samtliga nämnder på en övergripande nivå. Grundskolenämnden och tekniska nämnden har granskats mer ingående genom en stickprovsundersökning samt intervjuer.

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentationsstudier samt en stickprovsbaserad granskning av genomförda upphandlingar under den senaste 12-månaders perioden. Stickproven omfattar upphandlingsunderlag, utvärderingar och beslutsunderlag. Stickproven har genomförts inom grundskolenämnden och tekniska nämnden utifrån ett riskbaserat urval. Antal stickprov uppgår till 15 stycken.

Intervjuer har genomförts med kommunens centralt placerade upphandlare samt med ansvarig/samordnande funktion inom grundskolenämnden och tekniska nämnden.

Därutöver har det genomförts en enkätundersökning. Enkäten har skickats ut till samtliga deltagare i kommunens inköpsnätverk. Enkäten skickades ut till 145 personer och hade en svarsfrekvens på 65 procent.

Riktlinjer och interna rutinbeskrivningar har analyserats översiktligt.

2.4. Revisionskriterier

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt sex:

- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunallag (2017:725), 6 kap.
- ▶ COSO-modellen
- ▶ Örebro kommuns styrdokument, upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer

3. Granskningsresultat

3.1. Organisation

Kommunen har en centraliserad upphandlingsorganisation där merparten av upphandlingarna genomförs. Enheten är organiserad inom kommunstyrelsen förvaltning och består sammanlagt av 24 personer. Enheten leds av en upphandlingschef.

Enheten är organiserad i fyra team som leds av teamssamordnare för respektive team. Tre av teamen är inriktade mot olika verksamhetsområden, exempelvis bygg, anläggning och fastighet. Det fjärde teamet består av avtalscontrollers med ansvar för e-handel och avtalsuppföljningar och e-handelssamordnare samt hållbarhetssamordnare.

Upphandlingsenheten ansvarar för kommunens e-tjänster på intranätet. Via e-tjänsterna kan förvaltningarna:

- ▶ Beställa upphandlingar (över direktupphandlingsgräns)
- ▶ Beställa direktupphandlingar
- ▶ Rapportera avvikelser (exempelvis bristande kvalitet eller felaktigt pris på varor/tjänster)
- ▶ Söka efter ramavtal
- ▶ Beställa varor från Marknadsplatsen (kommunens e-handelssystem¹)

Vid intervju med den centrala upphandlingsenheten och tekniska förvaltningen samt grundskoleförvaltningen lämnas följande beskrivning av upphandlingsprocessen.

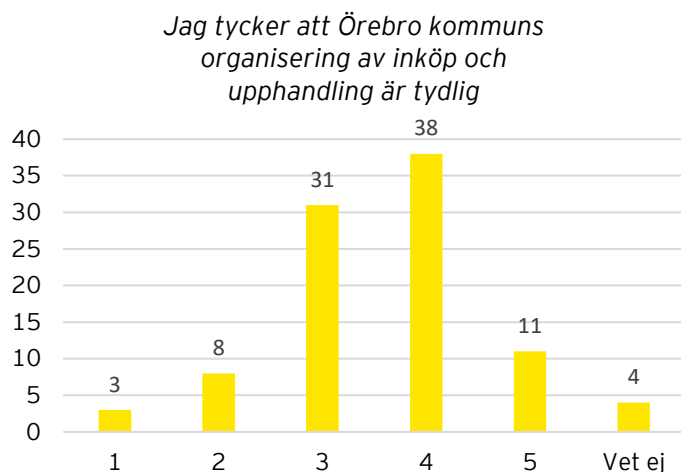
Förvaltningarna beställer en upphandling via kommunens e-tjänst. Förvaltningen ska använda e-tjänsten både för förvaltningsspecifika och kommunövergripande behov. Därefter fördelar upphandlingschefen uppdragen på veckovisa planeringsmöten med teamssamordnarna. Teamssamordnarna kontrollerar om det finns ett befintligt ramavtal som täcker in behovet eller om det behöver genomföras en upphandling.

Förvaltningarna ska dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor i en särskild blankett. Direktupphandlingarna ska anmälas till upphandlingsenheten. Upphandlingsenhetens avtalscontroller kan se sammanställningar över hur många direktupphandlingar som har genomförts, till vilka belopp samt vad de avser.

Vid intervju framförs att upphandlingsenheten har hög arbetsbelastning. Enheten har två vakanta tjänster vid tidpunkt för granskningen. Intervjuade förvaltningar uttrycker att det är lång väntetid för att få en upphandling genomförd. Det förekommer att förvaltningar har gjort inköp utan upphandling när väntetiden för att få en upphandling genomförd varit för lång.

¹ E-handelssystem utgörs av en webbsida där förvaltningarna kan göra beställningar från kommunens ramavtal. E-handelssystemet omfattar inte samtliga ramavtal.

Granskningens enkätundersökning visar att majoriteten av de svarande upplever att kommunens organisation av upphandling är tydlig (1 instämmer i låg utsträckning och 5 instämmer i hög utsträckning).



3.2. Styrdokument och ansvarsfördelning

I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen ansvarar för:

- ▶ Kommunens samlade och fortlöpande upphandling av varor
- ▶ Ramavtal
- ▶ Styrelsens egen tjänste- och objeksupphandling

Det finns inte någon mer ingående beskrivning över vad som avses med kommunens samlade upphandling.

Nämndernas reglementen innehåller inga skrivningar avseende upphandling.

Kommunstyrelsens delegationsordning innehåller ett avsnitt om inköp och upphandling. Det framgår att upphandlingschefen får fatta tilldelningsbeslut och ingå avtal vid kommungemensamma upphandlingar, den innefattar dock ingen delegering gällande direktupphandlingar. Fyra av nitton nämnder har reglerat direktupphandlingar i delegationsordningen².

Kommunen har två kommunövergripande styrdokument avseende upphandling. En upphandlings- och inköpspolicy från 2020 och en riktlinje för hållbar upphandling som antogs 2014. Det pågår revidering av riktlinjen för hållbar upphandling. Riktlinjen ska färdigställas under 2023.

Policyn innehåller ingen beskrivning av ansvarsfördelningen i upphandlingsfrågor. Riktlinjen för hållbar upphandling innehåller ett avsnitt om roller och ansvar. I avsnittet framgår att nämnderna ansvarar för nämndspecifika upphandlingar och

² Dessa är: Grundskolenämnden, förskolenämnden, miljönämnden samt vuxenutbildning- och arbetsmarknadsnämnden. Enligt uppgift omfattar förslaget på delegationsordning för teknik- och servicenämnden direktupphandlingar.

direktupphandlingar. Kommunstyrelsen ansvarar i sin tur för ramavtalsupphandling. Ansvarsfördelningen i riktlinjen överensstämmer inte med nuvarande arbetssätt. Vid intervju uppges att upphandlingsenheten genomför samtliga upphandlingar, både de som avser en specifik förvaltning och de som gäller för flera förvaltningar (kommungemensamma). Riktlinjen för hållbar upphandling hänvisar till 2014 års beloppsgränser för upphandling.

Vid intervju framförs att det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och de beställande verksamheterna i arbetet med att utforma upphandlingen. Exempelvis vilket underlag som verksamheterna ska ta fram till kravspecifikationerna och hur upphandlingsunderlagen ska kvalitetssäkras. Tekniska förvaltningen har som ambition att ta fram en checklista över vilka underlag som ska skickas in till upphandlingsenheten, som ett led i att säkerställa att upphandlingsenheten får tillräckliga underlag.

Processkartläggningar

Upphandlingsenheten har under hösten 2022 tagit fram en processbeskrivning för upphandling av varor, tjänster och entreprenader. Beskrivningen omfattar momenten från att nytt behov identifieras eller befintligt avtal löper ut till att teckna avtal och avsluta upphandlingen. Det finns en förklarande text till respektive moment. I processbeskrivningens sista moment hänvisas till processbeskrivningar för inköp samt uppföljning.

Upphandlingsenheten har även dokumenterat processen för avtalsuppföljning. Beskrivningen omfattar moment från förberedelse till genomförande av uppföljningen. Det framgår vem som ansvarar för respektive moment. Intervjuade inom förvaltningen förskola skola och tekniska förvaltningen känner inte till processbeskrivningen.

Det finns inget dokument som beskriver vilka strategier som kommunen kan använda vid upphandlingar. Upphandlingsenheten har tagit fram ett formulär för att dokumentera vilken upphandlingsstrategi som ska användas. Formuläret utgör en bilaga till processbeskrivningen och ska enligt uppgift börja testas vid tidpunkt för granskningen. Behovsanalys, marknadsanalys och upphandlingstaktik är tre aspekter som omfattas av formuläret. I nuläget utvecklas strategierna i den aktuella upphandlingen av upphandlingsenheten och referensgruppen (beståendes av representanter från den köpande förvaltningen). Upphandlingsenheten och referensgruppen kommer överens om upphandlingen ska baseras på lägsta pris eller om anbuden även ska utvärderas utifrån kvalitetsaspekter.

3.2.1. Bedömning

Vi bedömer att kommunen till viss del har ändamålsenliga styrdokument. Vi noterar att det finns en policy från 2020 samt att det har genomförts processkartläggningar inom upphandlingsenheten. Däremot bedömer vi att riktlinjen för hållbar upphandling inte är aktualiserad utifrån förändrad lagstiftning och praxis. Riktlinjen har inte reviderats sedan 2014 och överensstämmer inte med nuvarande

arbetsätt. Vi noterar även att den inte överensstämmer med gällande beloppsgränser för direktupphandling.

Vi bedömer att det inte finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i upphandlingsprocessen. Kommunen har flera styrdokument som innehåller skilda beskrivningar av hur ansvaret är fördelat. Bedömningen görs bland annat mot bakgrund av att skrivningarna i kommunstyrelsens delegationsordning och riktlinjen för hållbar upphandling inte överensstämmer med varandra. Likaså är det inte tydligt vad som avses med "samlade upphandlingar" i kommunens reglemente. Vidare bedömer vi att nämnderna inte har tydliggjort roll- och ansvarsfördelningen vid direktupphandlingar. Majoriteten av nämndernas delegationsordning saknar hänvisning till direktupphandlingar.

Vi ser dock positivt på att upphandlingsenheten har genomfört processkartläggningar för att tydliggöra process och ansvar samt att det pågår revidering av riktlinjen för upphandling. Vi noterar att det inte finns något övergripande dokument som beskriver kommunens förhållningssätt till olika upphandlingsstrategier. Däremot ser vi positivt på att upphandlingsenheten har tagit fram ett formulär som ska användas framöver för att dokumentera arbetet med att utforma strategier.

3.3. Intern kontroll

Kommunstyrelsen har ett kontrollområde avseende upphandlingsprocessen i sin tillsynsplan (internkontrollplan) för 2022. Resterande 18 nämnder har inget kontrollområde avseende upphandling. Förskolenämndens och tekniska nämndens underliggande riskanalys innehåller inköpsprocessen som ett riskområde. Övriga nämnders risk- och väsentlighetsanalys omfattar inte risker avseende inköp och upphandling.

Nämnd	Ingår i tillsynsplanen 2022	Ingår i underliggande risk- och väsentlighetsanalysen 2022
Kommunstyrelsen	Ja	Ja
Programnämnd barn och utbildning	Nej	Nej
Gymnasienämnden	Nej	Nej
Grundskolenämnden	Nej	Nej
Förskolenämnden	Nej	Ja
Programnämnd samhällsbyggnad	Nej	Nej
Miljönämnden	Nej	Nej

Tekniska nämnden	Nej ³	Ja
Byggnadsnämnden	Nej	Nej
Fritidsnämnden	Nej	Nej
Kulturnämnden	Nej	Nej
Programnämnd social välfärd	Nej	Ja
Socialnämnden	Nej	Nej
Vårdboendenämnden	Nej	Nej
Hemvårdsnämnden	Nej	Nej
Funktionsstödnämnden	Nej	Nej
Överförmyndarnämnden	Nej	Nej
Landsbygdsnämnden	Nej	Nej
Vuxenutbildning- och arbetsmarknadsnämnden	Nej	Nej

Kommunstyrelsens har ett kontrollområde avseende inköp och avtal. Kontrollen omfattar risken för felaktig information om leverantörer i ekonomisystemet, vilket kan leda till felaktiga inköp. Som exempel ges att det kan saknas eller vara inaktuell avtalskod i ekonomisystemet. I tillsynsrapporten för 2022 framgår att resultatet av granskningen bedöms uppvisa allvarliga brister.

Kompetens

Upphandlingsenheten har ett inköpsnätverk som träffas två gånger per år. Nätverket består av cirka 170 personer från kommunens förvaltningar. Upphandlingsenheten har en närvarolista för nätverksträffarna. Listan visar att det har närvarat cirka 60-70 personer per tillfälle under 2022. I granskningens enkätundersökning uppger 13 av 95 svarande att det var över ett år sedan de närvarade på en nätverksträff. Nätverket leds av upphandlingschefen och syftar till att sprida information om kommande upphandlingar, förändringar i lagstiftning och interna processer.

Upphandlingschefen ingår i kommunens inköpsråd tillsammans med samtliga förvaltningschefer. Rådet sammanträder tre gånger per och syftar till att informera om större upphandlingar och identifiera inköpsbehov.

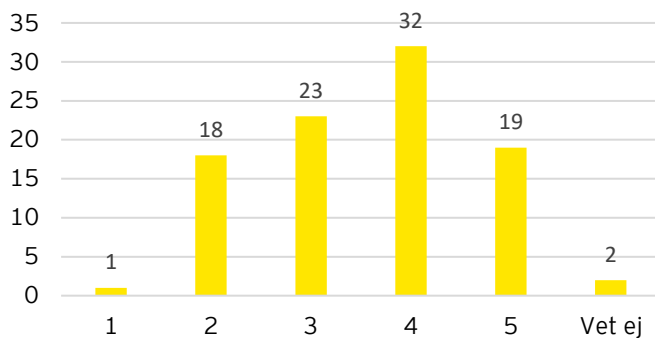
³ Tekniska nämnden har under 2020 och 2021 genomfört tillsyn inom tre områden som utgår från nämndens ansvar och som kopplar till upphandlingsprocessen. Under 2022 har förvaltningen och upphandlingsenheten arbetat med uppföljning av föreslagna åtgärder i tidigare tillsyner. Enligt uppgift ska området ingå i riskanalysen inför 2023 års tillsynsplan.

Introduktionsutbildningen för samtliga nya chefer omfattar upphandlingsfrågor. Vid utbildningen informerar upphandlingsenheten om upphandlingsreglerna och e-tjänsterna på kommunens intranät.

Tekniska förvaltningen har utsedda inköpare inom organisationen. I slutet av hösten 2022 beslutade förvaltningen att för att utses till inköpare måste medarbetaren genomföra en webbutbildning. Förvaltningen har som ambition att ta fram ett nytt utbildningsmaterial med avgränsade informationsfilmer. Befintliga inköpare behåller sin certifiering utan ny grundutbildning men kommer att behöva genomföra utbildningen inom 2 år för att behålla sin certifiering.

Enkätundersökningen visar att det varierar om stödet från upphandlingsenheten upplevs vara tillräckligt.

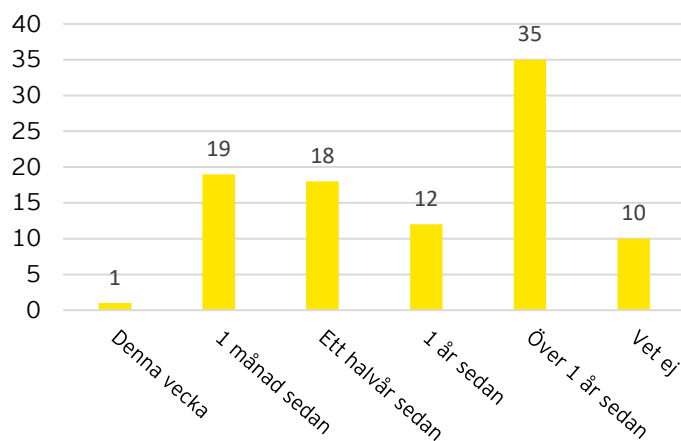
Jag upplever att vi får det stöd som behövs från upphandlingsenheten



19 av 95 personer (20 procent) uppger att de i låg utsträckning upplever att de får det stöd som behövs.

Vad gäller utbildning visar enkätundersökningen att det varierar mellan de svarande när de senast deltog i en utbildning gällande inköp och upphandling.

Den senaste utbildningen gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling jag gick på var:

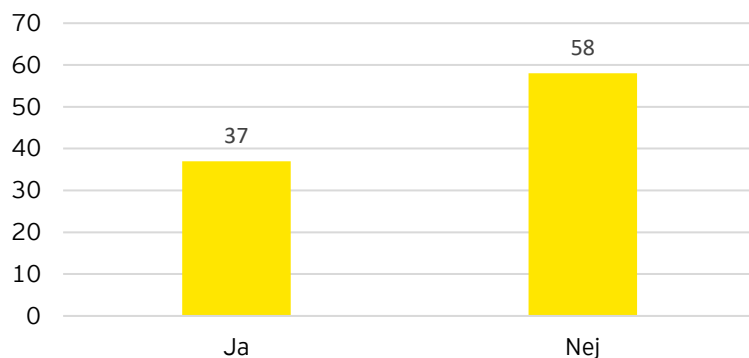


Systemstöd

Kommunens avtal finns sparade i en avtalsdatabas. Samtliga medarbetare har tillgång till databasen via intranätet. I enkätundersökningen uppger 90 av 95 svaranden att de känner till kommunens avtalskatalog. Vid intervju framförs att det är svårt att söka efter avtal i databasen.

Enkätundersökningen visar att marknadsplatsen (e-handelssystemet) är känt bland inköparna. Endast fyra personer har svarat nej på frågan om de känner till systemet. Däremot finns det en större osäkerhet över vad som gäller om varan eller tjänsten inte finns tillgänglig i e-handelssystemet.

Om en produkt/tjänst inte finns att beställa i e-handelssystemet, upplever du att det är tydligt hur du då ska gå vidare?



Upphandlingsenheten registrerar beställda och pågående upphandlingar i ett digitalt system. Förvaltningarna har inte tillgång till systemet. Vid intervju med tekniska förvaltningen framförs att det hade underlättat om de hade haft möjlighet att följa beställningarna i systemet genom en inloggning där de har behörighet att se systemet men inte göra några ändringar. I nuläget fyller upphandlingsenheten i en separat excelfil som mejlas en gång i månaden till förvaltningen⁴. Arbetssättet beskrivs både som tidskrävande samt att det finns en risk för att excelfilen inte är uppdaterad. Vidare framförs att det är svårt att följa vilka upphandlingar som är prioriterade när det uppstår kö. I enkätundersökningens fritextsvar framgår att det önskas bättre återkoppling om när upphandlingsenheten påbörjar upphandlingarna och när de förväntas vara färdigställda.

Upphandlingsenhetens har inget system för inköpsanalys, det vill säga ett system som bland annat kan visa vilka leverantörer som förvaltningarna har använt och om inköpen ryms inom avtalen. Vid intervju framförs att enheten har en ambition om införskaffa ett system för inköpsanalys.

Uppföljning

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy innehåller ingen beskrivning av vem som ansvarar för uppföljning av upphandlingar och avtal. Likt ovan nämnt har upphandlingsenheten dokumenterat processen för avtalsuppföljning. I processbeskrivningen framgår att det ska fastställas en upphandlingsplan. Upphandlaren och avtalscontrollern utformar uppföljningsplanen utifrån skallkraven i avtalet. Uppföljningsplanen registreras därefter i upphandlingsenhetens uppföljningssystem (Contract Lifecycle Management). I systemet framgår det när uppföljningsaktiviteterna ska genomföras för respektive avtal. Upphandlaren, i egenskap av avtalsansvarig, ansvarar för att avtalet följs upp enligt plan. Avtalscontrollers och hållbarhetssamordnaren ska stötta upphandlarna vid behov. Det saknas förutsättningar i befintliga system för uppföljning av avtalstrohet.

Upphandlingsenheten fakturerar leverantörerna en administrativ avgift om 1% av avtalets omsättning årligen. Beräkningen genomförs av upphandlingsenhetens avtalscontrollers. Vid intervju framförs att det sker en indirekt kontroll av avtalen när upphandlingsenheten räknar ut hur mycket kommunen har handlat av leverantörerna.

Kommunens intranät innehåller en e-tjänst för att rapportera avvikelser. Det kan exempelvis handla om att verksamheterna inte har fått utlovad kvalitet på varan eller tjänsten alternativt att leverantören fakturerat ett högre pris än avtalat. Avvikelse rapporteringen bevakas av avtalscontrollers. Genomförd

⁴ Excelfilen benämns Upphandlingsplan team Blå och omfattar alla upphandlingar inom upphandlingsenhetens blåa team.

enkätundersökning visar att 14 av 95 svarande inte kände till e-tjänsten för avvikelserapportering.

Tekniska förvaltningens inköpssamordnare gör egna kontroller av avtalstroheten inom förvaltningen. Kontrollen omfattar inköp inom grupperna avfall, VA, gas och övrigt.

Bedömning

Vi bedömer att det delvis finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet. Vi bedömer att nämnderna och kommunstyrelsen behöver bedöma risker avseende exempelvis direktupphandlingar i riskanalysen som ligger till grund för tillsynsplanen (internkontrollplanen). Kommunen gör inköp för stora belopp årligen och det är viktigt att verksamheten har kännedom om de risker som finns vad gäller inköpsprocessen.

Vidare bedömer vi att det delvis finns tillräckligt systemstöd för att genomföra upphandlingar. Vi ser det som en brist att förvaltningarna inte kan följa när beställda upphandlingar påbörjas och beräknas slutföras. Nuvarande arbetsätt med separat excellista inom en förvaltning medför både merarbete och risk för felaktig rapportering. Det är viktigt att det finns en god dialog mellan upphandlingsenheten och verksamheterna för att minska risken att verksamheterna handlar utanför avtal i väntan på att upphandlingen slutförs.

Genomförd enkätundersökning indikerar att verksamheterna känner att de inte får tillräckligt stöd i upphandlingsfrågor.

3.4. Fördjupning

Inom ramen för granskningen har stickprov genomförts i syfte att kunna bedöma om det säkerställs en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet. 15 upphandlingar valdes ut utifrån en riskbaserad urvalsmetod. I sammanhanget är det därför viktigt att understryka att resultatet av granskningen inte ger en representativ bild av kommunens samlande upphandlingar.

3.4.1. Stickprovsundersökning

I tabellen nedan redovisas resultaten från stickproven. Endast avvikelser kommenteras. Belopp med en * indikerar att inköpet är under gränsen för direktupphandling. Fakturerade belopp avser januari - oktober 2022 för den aktuella nämnden.

Grundskolenämnden

Leverantör	Fakturerat januari-oktober 2022	Köpet avser	Avvikelse/kommentar
Närkefrakt ekonomisk förening	4 033 213	Måltidstransporter	Inga avvikelser
Trädgårdshallen Sverige AB	1 860 794	Ramavtal färsk frukt	Öppningsprotokoll ej undertecknat. Sista anbudsdag var 23 mars 2021, avtal tecknades 26 april 2022.
Bröderna Hanssons i Göteborg	1 286 552	Ramavtal färsk fisk	Avtal och öppningsprotokoll ej undertecknat.
Loka brunn kur & konferenshotell AB	1 254 359	Konferenslokaler	Kommunen har inget avtal för konferenslokaler ⁵ . Enligt uppgift pågår upphandling.
Parkhallen i Örebro AB	725 121	Ramavtal för skafferivaror	Öppningsprotokoll har öppnats och signerats av en person.
Big travel Sweden AB	522 867*	Resebyråtjänster	Endast ett anbud inkom.
Swedol AB	346 712*	Arbetskläder	Inga avvikelser
Sundberg med Firma Mikael	312 751*	Lön	Enligt uppgift avser inköpen timanställning av en studie och yrkesvägledare som i stället för lön fakturerar genom sitt företag.

Tekniska nämnden

Leverantör	Fakturerat januari-oktober 2022	Köpet avser	Avvikelse/kommentar
Örebro slamsug AB	4 651 108	Slamsugning	Inga avvikelser.

⁵ Hotell- och restaurangtjänster ingår i LOU:s definition av inköp av *sociala och andra särskilda tjänster förutom välfärdstjänster*. Direktupphandlingsgränsen för dessa inköp uppgår till 7,8 mnkr.

Daka hyrmaskiner AB	2 422 837	Hyra av maskiner	Avtalet gäller från 30 september. Det finns inget avtal sedan tidigare. Inköpen under urvalsperioden har genomförts innan avtalet började gälla. Inköpen kan därmed uppfattas vara en otillåten direktupphandling.
Örebro bilcenter AB	2 081 886	Bilar	Kommunen är avropsberättigad på ADDA:s avtal för fordon. Avrop ska göras genom förnyad konkurrensutsättning. Det har inte gjorts någon förnyad konkurrensutsättning.
OK-Q8 AB	1 642 218	Drivmedel	Leverantören är rangordnad som nummer 4 i ADDA:s avtal för stationstankning. I avropsanvisningarna framgår att det kan göras avsteg från rangordningen om leverantören inte har anläggning på samtliga orter där kommunen har verksamhet. Kontroll visar att leverantören som är rangordnad som nummer ett har stationer på samma platser som OK-Q8 AB.
Värmdal & traktorservice AB	1 544 796	Redskapsbärare	Avtalet började gälla 2022-05-17. Avtalet är ej undertecknat. Endast ett anbud inkom.
Erik Nordins eftr. Cykel & sport AB	1 304 779	Cyklar	Endast ett anbud inkom.
Klinta trädgård AB	935 601	Uteplanteringsväxter	Kommunen har inget avtal. Det pågår en upphandling som vid tidpunkt för granskningen är överprövad. Kommunen har lämnat ett yttrande till förvaltningsrätten där det framgår att kommunen yrkar att domstolen fastställer att anbudsutvärderingen för en del av upphandlingen ska göras om.

TS lokalvård AB	553 954*	Städtjänster	<p>Avtalet gällde till och med 2022-03-31 med möjlighet till förlängning. Avtalet förlängs automatiskt i 1+1 år om kommunen inte meddelar leverantören.</p>
Sohlbergs stenhuggeri AB	513 938*	Stensättning	<p>Tidigare ramavtal gick ut 2020-07-18. Det har inte upphandlats något nytt avtal. Enligt uppgift ska upphandling påbörjas i december 2022 och beräknas vara färdigställd i mars 2023.</p> <p>Kommunen har sammanlagt gjort inköp för 1,9 mnkr januari-28 oktober 2022. Tekniska nämndens inköp under januari till oktober 2022 uppgår till drygt 500 000 kr.</p> <p>Enligt uppgift från verksamheten har tre leverantörer tillfrågats varav Sohlbergs stenhuggeri var den enda leverantören som hade tillgänglig personal.</p>

4. Slutsats

Vår sammanfattande bedömning är att det delvis föreligger en tillräcklig intern kontroll i kommunen med avseende på genomförande av upphandlingar enligt LOU.

Vi noterar att det finns en policy från 2020 samt att det har genomförts processkartläggningar inom upphandlingsenheten. Däremot bedömer vi att riktlinjen för hållbar upphandling inte är aktualiserad utifrån förändrad lagstiftning och praxis.

Vi bedömer att det inte finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i upphandlingsprocessen. Kommunen har flera styrdokument som innehåller skilda beskrivningar av hur ansvaret är fördelat. Vidare bedömer vi att nämnderna inte har tydliggjort roll- och ansvarsfördelningen vid direktupphandlingar. Majoriteten av nämndernas delegationsordning saknar hänvisning till direktupphandlingar.

Vad gäller intern kontroll bedömer vi att det delvis finns en tillräcklig kontroll inom upphandlingsområdet. Nämnderna och kommunstyrelsen behöver bedöma risker avseende upphandlingsprocessen i arbetet med riskanalysen som ligger till grund för tillsynsplanen.

Vidare bedömer vi att det delvis finns tillräckligt systemstöd för att genomföra upphandlingar. Vi ser det som en brist att förvaltningarna inte kan följa när beställda upphandlingar påbörjas och beräknas slutföras. Nuvarande arbetssätt med separat excellista medför både merarbete och risk för felaktig rapportering.

Genomförd stickprovsgranskning visar att det förekommer inköp där det saknas avtal. Vidare visar granskningen att kommunen inte har avropat i enlighet med ADDA:s avropsanvisningar. I ett av stickproven har det gått över två år från det att avtalet gick ut innan en ny upphandling har påbörjats. Sammantaget visar resultatet av stickprovsundersökningen enligt vår bedömning på väsentliga avvikelser.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens styrdokument och riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt? 	<p>Nej. Genomförd stickprovsgranskning visar att det förekommer inköp som inte har konkurrensutsatts eller att det finns andra brister.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Är kommunens styrdokument med avseende på upphandlingar ändamålsenliga? Är styrdokumenterna uppdaterade och aktualiserade med utgångspunkt från förändrad lagstiftning, och praxis? 	<p>Nej. Det förekommer styrdokument som hänvisar till felaktiga beloppsgränser samt innehåller ansvarsfördelningar som inte överensstämmer med nuvarande arbetssätt eller skrivningar i delegationsordningen.</p> <p>Det finns inget övergripande dokument som beskriver kommunens</p>

<ul style="list-style-type: none"> ○ Finns strategier för att få bästa utfall avseende pris och kvalitet? 	<p>förhållningssätt till olika upphandlingsstrategier. Däremot ser vi positivt på att upphandlingsenheten har tagit fram ett formulär som ska användas framöver för att dokumentera arbetet med att utforma strategier.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende kommunens upphandlingsprocess? 	<p>Nej. Kommunen har flera styrdokument som innehåller olika beskrivningar av hur ansvaret är fördelat. Vidare bedömer vi att nämnderna inte har tydliggjort roll-och ansvarsfördelningen vid direktupphandlingar. Majoriteten av nämndernas delegationsordning saknar hänvisning till direktupphandlingar. Vi ser positivt på att upphandlingsenheten har upprättat processbeskrivningar men vi bedömer att det formella ansvaret behöver tydliggöras.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuder ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar? 	<p>Delvis. Det finns ett inköpsnätverk samt information på kommunens intranät. Samtidigt visar genomförd enkätundersökning och stickprovsgranskningen på ett behov av att stärka stödet till verksamheterna.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet? Finns ändamålsenliga systemstöd för genomförande av upphandlingar? 	<p>Delvis. Nämnderna och kommunstyrelsen behöver bedöma risker avseende exempelvis direktupphandlingar i riskanalysen som ligger till grund för tillsynsplanen.</p>

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderas kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att styrdokumenterna är uppdaterade och aktualiserade
- ▶ Tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen i kommunens styrdokument avseende upphandlingsprocessen
- ▶ Tydliggöra ansvaret för den interna kontrollen avseende upphandlingsarbetet

- ▶ Säkerställa att förvaltningarna får insyn i när beställda upphandlingar beräknas påbörjas, slutföras och prioriteras
- ▶ Säkerställa att avrop från ADDA genomförs i enlighet med avropsanvisningar

Därutöver rekommenderas samtliga nämnder att:

- ▶ Bedöma risker avseende upphandlingsprocessen inom ramen för framtagandet av tillsynsplanen
- ▶ Delegationsordningen omfattar hantering av direktupphandlingar

Malin Lundblad

EY

Anna Färdig

EY

5. Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Upphandlingschef
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Förvaltningschef tekniska förvaltningen
- ▶ Förvaltningschef förvaltning förskola skola
- ▶ Kvalitetsledare tekniska förvaltningen
- ▶ Enhetschef ledningsnät tekniska förvaltningen
- ▶ Enhetschef Park och gata samt Bygg och drift, tekniska förvaltningen
- ▶ Enhetschef projektenheten tekniska förvaltningen
- ▶ Enhetschef Combud/Förråd tekniska förvaltningen
- ▶ Administrativ samordnare och sammankallande inköpssamordnare tekniska förvaltningen

Analyserade dokument

- ▶ Nämndreglemente för Örebro kommun
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning Örebro kommun 2022-08-30
- ▶ Tillsynsplan 2022 med underliggande riskanalys för samtliga nämnder och kommunstyrelsen
- ▶ Delegationsordning för samtliga nämnder
- ▶ Upphandlings- och inköbspolicy, fullmäktige 2020
- ▶ Riktlinje för hållbar upphandling, kommunstyrelsen 2014
- ▶ Tillsynsrapport 2022 kommunstyrelsen
- ▶ Tillsynsrapport 2020 tekniska nämnden
- ▶ Tillsynsrapport 2021 tekniska nämnden

6. Revisionskriterium

Kommunallagen (2017:725)

Det är enligt 6 kap. 1 § styrelsens uppgift att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnder. Kommunstyrelsen ska, enligt 6 kap. 2 §, uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

De grundläggande principerna är att offentlig verksamhet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt, vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

- ▶ Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
- ▶ Kostnad
- ▶ Pris

När upphandlande myndigheter och enheter (upphandlande organisationer) inom offentlig sektor gör inköp måste de följa vissa bestämmelser för att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen. Detta framgår av reglerna för offentlig upphandling. Offentlig upphandling finns till för att ta tillvara på en rad samhällsintressen, bl.a. främja kostnadseffektivt användande av skattemedel.

Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling. Enligt 19 a kap. 11§ så ska en upphandlande myndighet dokumentera genomförandet av en direktupphandling om upphandlingens värde uppgår till minst 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.