

An overhead view of a meeting in a modern office space. A large yellow trapezoidal overlay covers the right side of the image. In the background, a man in a white shirt stands holding a tablet displaying charts. At a white table, a woman in a red top and a woman in a black blazer are seated, looking at documents and a laptop. Another person is partially visible on the right. The floor is made of large grey tiles, and a metal grate is visible at the top.

Uppföljningsgranskning av avtalsefterlevnad (2016)

Nässjö kommun juni 2020

Emelie Duong, EY

Ulrika Strånge, EY



Building a better
working world

Inledning

Inledning

Bakgrund

Ett viktigt inslag i revisionens arbete är att följa upp tidigare granskningar för att se vilka effekter förbättringsförslag och rekommendationer fått. Det finns förtjänster med att fastlägga en rutin för uppföljning av granskningar och låta detta bli ett årligt inslag i granskningsarbetet.

Syfte

Syftet med uppföljningen är att se vilket genomslag revisionen fått och vilka åtgärder berörda nämnder och förvaltningar vidtagit till följd av granskningarna. Detta är även en del i revisorernas löpande risk- och väsentlighetsanalys.

Metod och genomförande

Utgångspunkten är de förbättringsförslag/rekommendationer som lämnats i granskningsrapporten och det svar som kommunstyrelsen lämnat till revisionen.

Denna uppföljning har utförts genom att skriftliga frågor har skickats till upphandlingschefen gällande vilka åtgärder som har vidtagits utifrån de förbättringsförslag/rekommendationer som gavs i granskningsrapporten.

Granskning av avtalsefterlevnad (2016)

Syfte

Syfte med granskningen var att kartlägga kommunens organisation avseende upphandlingsfrågor samt att granska i vilken utsträckning ramavtal efterlevs.

Utifrån granskningen rekommenderades kommunstyrelsen att:

- 1) det i upphandlingshandboken tydliggörs att kommunstyrelsen beslutat om dokumentet.
- 2) riktlinjerna för direktupphandling beslutas av kommunstyrelsen och att det i riktlinjerna tydliggörs att vid direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr ska omständigheter av betydelse dokumenteras.
- 3) ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och tekniska serviceförvaltningen tydliggörs.
- 4) begränsa antal beställare samt tillser informationskanaler till dessa, exempelvis avseende nya avtal.
- 5) en sammanställning sker avseende kommunens samtliga upphandlade avtal.
- 6) upphandling och inköp inkluderas i kommunstyrelsens interna kontrollplan och att vidare kontroller sker inom området. Vi rekommenderar att kontrollerna varierar utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning. Exempel på kontroller avser huruvida riktlinjerna för direktupphandling efterlevs ink. dokumentation av direktupphandlingar.

Kommunstyrelsen svarade på granskningsrapporten 2017-04-05. Svaren presenteras i kommande avsnitt.

A woman with dark hair and bangs, wearing glasses and a dark top, is looking at a computer screen. She has a pencil in her mouth. The background is dark and out of focus, suggesting an office or study environment. A large, semi-transparent number '2' is overlaid on the left side of the image.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

Det i upphandlingshandboken tydliggörs att kommunstyrelsen beslutat om dokumentet.

Kommunstyrelsens svar

Det kommer att ske.

Iakttagelser och bedömning

I upphandlingshandboken framgår att kommunstyrelsen har beslutat om upphandlingsboken 2015-02-04, senast reviderad 2018-02-19.

Bedömning är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder enligt rekommendationen.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

Riktlinjerna för direktupphandling beslutas av kommunstyrelsen och att det i riktlinjerna tydliggörs att vid direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr ska omständigheter av betydelse dokumenteras.

Kommunstyrelsens svar

Riktlinjer antas av kommunstyrelsens utskott I i Nässjö kommun.

Av våra riktlinjer för direktupphandling framgår att: "För värde 100 000 – 249 999 kronor ska en öppen annonsering av direktupphandlingen ske om inte särskilda skäl för att enbart vända sig till utvalda leverantörer finns. Annonsering/riktad direktupphandling ska ske via direktupphandlingsmodul/upphandlingsenhetens upphandlingsmodul. Anbudsförfrågan och anbud ska vara skriftliga". Vidare framgår under rubriken "Underrättelse om beslut" att: "För direktupphandlingar över 25 000 kr ska underrättelsen om beslut vara skriftlig. Skriftligt beslut ska undertecknas av behörig person enligt delegationsordningen".

På vårt intranät SNIKKE 3.0 finns mallar för direktupphandling framtagna. Dessa omfattar både själva anbudsförfrågan, mall för tilldelningsbeslut samt ett avtalsförslag. Dessa är tänkta att vara en hjälp för berörd verksamhet när direktupphandling ska göras.

Upphandlingsenhetens bild är att det redan i nuvarande "Riktlinjer för direktupphandling" finns tillräcklig information om hur en direktupphandling ska dokumenteras, dessutom finns framtagna hjälpmedel för att göra det på ett korrekt sätt. Något ytterligare behov att tydliggöra dokumentationskravet vid direktupphandlingar över 100 000 kronor föreligger inte.

Iakttagelser och bedömning

Riktlinjerna är beslutade av kommunstyrelsens utskott I 2014-10-21.

Upphandlingsenhetens bild är att det fortfarande inte föreligger något ytterligare behov att tydliggöra dokumentationskravet vid direktupphandlingar över 100 000 kronor. Tillräcklig information anses finnas.

Gällande riktlinjer för direktupphandling beslutades under hösten 2014. Vår bedömning är det bör säkerställas att fastställda riktlinjer uppdateras med jämna mellanrum och att det säkerställs att de överensstämmer med och innehåller tillräcklig information utifrån gällande lagstiftning. Konkurrensverket har två skrifter som berör "Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar" och "Dokumentation av direktupphandlingar". Båda dessa skrifter är uppdaterade i februari 2020.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

Ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och tekniska serviceförvaltningen tydliggörs.

Kommunstyrelsens svar

Det undantag som finns inskrivet i "Riktlinjer för direktupphandling" när det gäller tekniska serviceförvaltningen avser bygg- och anläggningsentreprenader. För övriga upphandlingar som tekniska serviceförvaltningen gör gäller riktlinjerna, vilket innebär att upphandlingsenheten ska var inkopplad från 100 000 kronor.

Som framgår av granskningsrapporten finns idag ett mycket gott samarbete mellan upphandlingsenheten och byggavdelningen, vilket är den avdelning inom tekniska serviceförvaltningen som utför merparten av bygg- och anläggningsentreprenaderna. Även samarbetet mellan upphandlingsenheten och samhällsbyggnadsavdelningen håller på att utvecklas.

Det har på upphandlingsenhetens initiativ startats ett upphandlingsforum där bland annat medarbetare som utför upphandlingar på byggavdelningen och samhällsbyggnadsavdelningen ingår. I upphandlingsforumet är det tänkt att diskussioner och information kring lagstiftning och överprövningar, gemensamma mallar och behov av gemensamma utbildningsinsatser med mera ska ske. Forumet kommer att träffas två gånger per år. Förslaget är att upphandlingsenheten tillsammans med tekniska serviceförvaltningen tar fram ett dokument som tydliggör ansvarsfördelningen när det gäller upphandlingar. Redovisning sker till kommunstyrelsen samt tekniska servicenämnden.

Iakttagelser och bedömning

Ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och tekniska serviceförvaltningen har tydliggjorts genom:

- Tekniska servicenämndens delegationsordning, senast reviderad 2018-05-17, har ändrats och hänvisar till Nässjö kommuns upphandlingspolicy när det gäller generella upphandlingar.
- Policyn nämner och reglerar även specifikt entreprenader.

Det har på upphandlingsenhetens initiativ hållits ett första möte inom upphandlingsforumet under 2017. På grund av arbetsbelastning och till viss del personalomsättning har inte upphandlingsenheten förmått leva upp till ambitionen med upphandlingsforumet och därför har inga ytterligare möten kommit tillstånd. Däremot har det enligt uppgift varit en bra dialog mellan upphandlingschef och byggchef där det kontinuerligt har diskuterats upphandlingsfrågor, frågor i samband med överprövning m.m. Upphandlingschefen informerar även byggchefen om de utbildningar som anordnas inom länet och som kan vara av intresse för byggprojektledare.

Bedömningen är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder i enligt rekommendationen. Det är dock viktigt att fortsatt upprätthålla upphandlingsforumet enligt plan.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

Att begränsa antalet beställare samt tillser informationskanaler till dessa, exempelvis avseende nya avtal.

Kommunstyrelsens svar

Under 2016 har ett pilotprojekt genomförts avseende införande av e-handel. Detta har nu övergått i förvaltningsfasen och upphandlingsenheten kommer under 2017 att genomföra e-handelsportalen på bred front. Målet är att samtliga förvaltningar vid årets slut ska vara inne och lägga sina beställningar där. Varje förvaltning har sina behov när det gäller hur beställarorganisationen ska se ut. I samband med att det blir aktuellt att införa e-handel i en förvaltning påbörjas därför arbetet med att, tillsammans med upphandlingsenhetens upphandlingsadministratör, kartlägga den förvaltningens behov. Upphandlingsenheten räknar med att införandet av den nya e-handelsportalen kommer att innebära att antalet beställare minskar ute i förvaltningarna.

När det sedan gäller informationskanaler till beställare i Nässjö kommun kommer nya möjligheter att öppnas där under 2017 genom nya SNIKKE 3.0. Vårt nya intranät kommer att göra det möjligt att skapa grupper och att prenumerera på nyheter.

Upphandlingsenheten får därmed större möjlighet att nå ut med riktad information till bland annat beställare när det gäller nya avtal med mera. Även vår e-handelsportal kommer på sikt att vara en informationskanal när det gäller nya avtal. Ambitionen med portalen är att alla avtal, som är tekniskt möjliga att lägga in, kommer att finnas där.

Iakttagelser och bedömning

- ▶ Samtliga förvaltningar har någon/några avdelningar eller enheter med medarbetare som kan göra beställningar i kommunens e-handelssystem.
- ▶ Upphandlingsenheten informerar om vikten av att minska antalet beställare när upphandlingsenheten träffar förvaltningarna inför utbildningsinsatser kring e-handel.
- ▶ Någon mätning om det faktiska antalet beställare minskats har inte gjorts. Däremot är bilden att den som utbildas till beställare i e-handel också är den som gör övriga inköp för avdelningen/enheten.
- ▶ Det har skapats en särskild grupp på kommunens intranät som heter Gallerian e-handel. Alla som får utbildning i e-handelsportalen (som är döpt till Gallerian) läggs in i denna grupp och får genom den, information som rör e-handeln.
- ▶ Möjlighet finns för upphandlingsenheten att på kommunens intranät SNIKKE informera om nya avtal när upphandlingsenheten gör bedömningen att det finns behov av detta.

Bedömningen är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder enligt rekommendationen. Vår bedömning är dock att det bör säkerställas att införandet av den nya e-handelsportalen har minskat antalet beställare.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

En sammanställning sker avseende kommunens samtliga upphandlade avtal.

Kommunstyrelsens svar

Den efterfrågade informationen finns redan idag i vår avtalsdatabas, där samtliga avtal som upphandlingsenheten har genomfört en upphandling för finns inlagda. Avtalsdatabasen är indelad i åtta ämnesområden för att medarbetare i Nässjö kommun snabbt ska kunna få en överblick. Dessutom är avtalen sökbara både på leverantörs- och sökordsnivå.

Information om och länk till avtalsdatabasen finns på SNIKKE 3.0.

Upphandlingsenheten informerar även om avtalsdatabasen i samband med att nya chefer börjar sin anställning i kommunen, som en del av den chefsutbildning Nässjö kommun tillhandahåller.

Målsättningen är även att på sikt kunna lägga in de avtal som förvaltningarna har tecknat själva i avtalsdatabasen.

Med hänsyn till ovanstående vill vi framhäva att förslaget på att göra en sammanställning avseende kommuns upphandlade avtal är både tidskrävande och ineffektivt. En sådan sammanställning riskerar dessutom att snabbt bli inaktuell.

Iakttagelser och bedömning

Kommunstyrelsens tidigare svar kvarstår.

Ingen sammanställning har gjorts avseende kommunens samtliga upphandlade avtal. Anledningen uppges vara att de upphandlade avtal som upphandlingsenheten har genomfört finns i kommunens avtalsdatabas. En sammanställning avseende kommuns upphandlade avtal anses vara tidskrävande och ineffektivt samt riskerar att snabbt bli inaktuell.

Vår bedömning är att det är positivt att kommunen har en avtalsdatabas som är sökbar både på leverantörs- och sökordsnivå. Det är viktigt att avtalsdatabasen är tillgänglig för samtliga medarbetare, vilket den är via intranätet SNIKKE. För att få en heltäckande bild av kommunens samtliga avtal bör det säkerställas att även avtal som förvaltningarna tecknar blir inlagda i avtalsdatabasen.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

Upphandling och inköp inkluderas i kommunstyrelsens interna kontrollplan och att vidare kontroller sker inom området. Att kontrollerna varierar utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning. Exempel på kontroller avser huruvida riktlinjer för direktupphandling efterlevs inkl. dokumentation av direktupphandlingar.

Kommunstyrelsens svar

Upphandlingsenheten har inkluderats i kommunstyrelsens interna kontrollplan för 2017.

Utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning kommer det under 2017 att utföras stickprovskontroller avseende huruvida riktlinjer för direktupphandling efterlevs inklusive dokumentation av direktupphandling.

Iakttagelser och bedömning

I kommunstyrelsens intern kontrollplan för 2017 och 2020 finns följande kontrollmoment som rör upphandling och inköp:

- ▶ Kontroll av att riktlinjer för direktupphandling efterlevs (2017)
- ▶ Kontroll av hur många inköp och till vilka belopp som sker utanför avtal (2020).

För 2018 och 2019 finns inga kontrollmoment som rör upphandling och inköp.

I samband med intern kontrollarbetet 2017 genomfördes en uppföljning av direktupphandlingar med kontroller avseende huruvida riktlinjer för direktupphandling efterlevs. Däremot lämnades ingen dokumentation till kommunstyrelsen. Vi har tagit del av ett excel dokument som visar på följande:

- ▶ Totalt har 213 leverantörer fakturerat kommunen mellan 100 000-532 106 kr, under 2017. Av de 213 leverantörerna fanns avtal med 129 leverantörer.
- ▶ En stickprovskontroll gjordes på ett urval av 9 leverantörer som kommunen inte hade avtal med. Resultatet av stickprovskontrollen visade på att anledningarna till att direktupphandlingen inte hade konkurrensutsatts var p.g.a. behov av specifik kompetens/system, opraktiskt att nyttja annan leverantör m.m.
- ▶ Upphandlingschefen har haft kontakt med aktuella verksamheter och ytterligare kontakter har tagits med berörda avtalsleverantörer för att hitta lösningar på de problem som framkommit.

Uppföljande iakttagelser och bedömning

Rekommendation

Upphandling och inköp inkluderas i kommunstyrelsens interna kontrollplan och att vidare kontroller sker inom området. Att kontrollerna varierar utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning. Exempel på kontroller avser huruvida riktlinjer för direktupphandling efterlevs inkl. dokumentation av direktupphandlingar.

Kommunstyrelsens svar

Upphandlingsenheten har inkluderats i kommunstyrelsens interna kontrollplan för 2017.

Utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning kommer det under 2017 att utföras stickprovskontroller avseende huruvida riktlinjer för direktupphandling efterlevs inklusive dokumentation av direktupphandling.

Iakttagelser och bedömning

Forts. från föregående sida.

Bedömningen är att kommunstyrelsen har vidtagit åtgärder enligt rekommendationen. Kommunen gör årligen inköp motsvarande väsentliga belopp och vår bedömning är att det är viktigt att upphandling och inköp och följsamhet till kommunens riktlinjer, utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning, regelbundet förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

Säkerställ att utförda kontroller dokumenteras.



Bedömning

Sammanfattande bedömning

Ett viktigt inslag i revisionens arbete är att följa upp tidigare granskningar för att se vilka effekter förbättringsförslag och rekommendationer fått. EY har fått i uppdrag att genomföra en uppföljning granskning av avtalstrohet som genomfördes under 2016.

I uppföljningen konstateras att kommunstyrelsen arbetat aktivt med flera av de rekommendationer som förts fram av kommunens revisorer i tidigare granskning.

Följande rekommendationer ges för fortsatt utvecklingsarbete:

- ▶ Gällande riktlinjer för direktupphandling beslutades under hösten 2014. Vår bedömning är det bör säkerställas att fastställda riktlinjer uppdateras med jämna mellanrum och att det säkerställs att de överensstämmer med och innehåller tillräcklig information utifrån gällande lagstiftning.
- ▶ Undersök möjligheten att återuppta upphandlingsforumet enligt plan.
- ▶ Säkerställ att införandet av den nya e-handelsportalen har minskat antalet beställare.
- ▶ För att få en heltäckande bild av kommunens samtliga avtal bör det säkerställas att även avtal som förvaltningarna tecknar blir inlagda i avtalsdatabasen.
- ▶ Kommunen gör årligen inköp motsvarande väsentliga belopp och vår bedömning är att det är viktigt att upphandling och inköp och följsamhet till kommunens riktlinjer, utifrån en risk- och väsentlighetsbedömning, regelbundet förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Säkerställ att utförda kontroller dokumenteras.

Källförteckning

Skriftliga frågor utskickade till:

- ▶ Upphandlingschef

Dokumentation:

- ▶ Delegationsordning för tekniska servicenämnden
- ▶ Intern kontrollplan 2017 - kommunstyrelsen
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Uppföljning direktupphandling 2017
- ▶ Upphandlingshandbok
- ▶ Upphandlingspolicy