

Granskning av upphandlingsprocessen

Oxelösunds kommun



Innehåll

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 2 |
| 2. | Inledning | 4 |
| 2.1 | Bakgrund | 4 |
| 2.2 | Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| 2.3 | Genomförande och avgränsning | 5 |
| 2.4 | Revisionskriterier | 5 |
| 3. | Styrdokument och ansvarsfördelning | 6 |
| 3.1 | Styrdokument | 6 |
| 3.2 | Roll- och ansvarsfördelning | 7 |
| 3.1 | Vår bedömning | 8 |
| 4. | Stöd och utbildning | 10 |
| 4.1 | Stöd i genomförande | 10 |
| 4.2 | Systemstöd | 10 |
| 4.3 | Utbildningar | 10 |
| 4.4 | Vår bedömning | 11 |
| 5. | Uppföljning och intern kontroll | 12 |
| 5.1 | Intern kontroll | 12 |
| 5.2 | Avtalsuppföljning | 12 |
| 5.3 | Vår bedömning | 14 |
| 6. | Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument | 15 |
| 6.1 | Resultat av stickprov | 15 |
| 6.2 | Vår bedömning | 17 |
| 7. | Svar på revisionsfrågor | 18 |
| | Bilaga 1 Källförteckning | 20 |
| | Bilaga 2 Revisionskriterier | 21 |

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av upphandlingsprocessen. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig styrning och uppföljning av upphandlingsprocessen. Vår övergripande bedömning är att kommunstyrelsen och nämnden inte har en tillräcklig styrning och uppföljning av upphandlingsprocessen.

Kommunens upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer utgör i vår bedömning en ändamålsenlig grund för upphandlings- och inköpsarbetet. Därutöver är vår bedömning att kommunen har en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning för arbetet med upphandling. Kommunens inköpsavdelning genomför annonserade upphandlingar och stöttar verksamheterna för genomförande av direktupphandlingar.

Vår bedömning är dock att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt en ändamålsenlig styrning av upphandlings- och inköpsarbetet. Inköpsavdelningen stöttar verksamheterna för genomförande av direktupphandlingar och håller i utbildningstillfällen för verksamheterna, vilket är positivt. Inköpsavdelningen är dock relativt liten och vi ser en risk att stöd kan påverkas vid personalomsättning eller oväntad frånvaro. Vi noterar att kommunen inte har någon vägledning för direktupphandlingar samt att Direktupphandlingar inte genomförs genom e-avrop, vilket avviker från kommunens regelverk. Stickprov har visat på flera bristeravseende dokumentation av direktupphandling där tre av fyra granskade direktupphandlingar över 100 000 kronor saknar dokumentation, vilket inte är i enlighet med LOU. Vår bedömning är att detta är en brist.

Vi bedömer att den interna kontrollen är bristfällig. Varken kommunstyrelsen eller miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har haft med upphandling i sina internkontrollplaner för 2024. Det genomförs inte heller några andra formaliserade internkontrollåtgärder, exempelvis återkommande stickprov, inom upphandlingsområdet. Det finns ingen kontroll av att kommunens direktupphandlingar inte överstiger direktupphandlingsgränsen, vilket avviker från de mål kommunfullmäktige ställt upp i kommunens upphandlingspolicy. Detta innebär också en risk för att kommunen direktupphandlar i strid mot LOU, samt en risk för att upphandlingar inte genomförs kostnadseffektivt.

Kommunen genomför inte heller någon uppföljning av avtalstrohet, vilket däremot försvåras av att kommunen saknar e-handelssystem. Granskningen visar också på att avtalsuppföljning genomförs i en begränsad utsträckning. Detta sker ofta informellt och inte fullt ut i enlighet med kommunens upphandlingspolicy. Avtalsuppföljning är inte reglerat i LOU, men då kommunfullmäktige har beslutat om mål avseende avtalsuppföljning i kommunens upphandlingspolicy ser vi det som en betydande brist.

Utifrån granskningens iakttagelser rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställ att kommunens upphandlingsverksamhet har tillräckliga resurser.
- ▶ Utvärdera behovet av att upphandla ett e-handelssystem för kommunen.
- ▶ Stärka den interna kontrollen och uppföljning genom att införa upphandlingsprocessen som ett kontrollmoment i kommunens löpande interna kontroll. Detta bör särskilt genomföras med fokus på de moment som kommunfullmäktige har identifierat i upphandlingspolicyen.
- ▶ Säkerställa att avtalsuppföljning genomförs i enlighet med upphandlingspolicyen.

Vi rekommenderar både kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ Stärka den interna styrningen för att säkerställa att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

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 samt tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock ofta decentraliserat (förvaltningsnivå) ute i organisationen, där det kan se annorlunda ut.

Kommunens avtalstrohet (eller köptrohet), det vill säga den grad som kommunen gör inköp från de ramavtal som den har upphandlat, ger en god indikation på hur väl kommunen säkerställer att ingångna avtal hålls. En bristande avtalstrohet ökar också risken för att kommunen drabbas av civilrättsliga skadeståndsanspråk från de leverantörer som har avtal med kommunen, men som inte anlitas.

Revisionen genomförde revisionsåret 2019 en granskning av avtalsförvaltningen i kommunen som påvisade ett antal förbättringsområden. Vid den uppföljande granskningen som genomfördes 2021 var den sammantagna bedömningen att kommunen aktivt arbetade med revisorernas rekommendationer. Då det var ett pågående arbete gick det inte fullt ut att bedöma om samtliga av revisorernas rekommendationer beaktats i sin helhet.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna beslutat att granska kommunens upphandlingsprocess.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har en tillräcklig styrning och uppföljning av upphandlingsprocessen.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av inköpsprocessen?
- ▶ Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp?
- ▶ Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden en tillräcklig uppföljning av avtalstroheten?
 - Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att avtalen följs upp och utvärderas?
- ▶ Finns ändamålsenliga systemstöd för genomförande av upphandlingar?

2.3 Genomförande och avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden på en övergripande nivå.

Granskningen har skett genom intervjuer, dokumentationsstudier och stickprovsbaserad granskning av upphandlingsunderlag.

Intervjuer har genomförts med kommunens upphandlings- och inköpsansvarig samt med representanter inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen.

Dokumentstudien har genomförts avseende riktlinjer och interna regler för upphandlingsprocessen. Vidare har vi genomfört sammanlagt 10 stickprov av leverantörer till granskade nämnder, som genom ett riskbaserat urval valts från leverantörsreskontra. Både stickprov avseende direktupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen ingår i stickprovskontrollen. Stickproven har granskats mot LOU samt kommunens interna styrdokument som reglerar upphandlingar och inköp. Stickprovskontrollen har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt granskas och eventuella brister i förfarandet påtalats.

2.4 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunallag (2017:725), 6 kap.
- ▶ COSO-modellen
- ▶ Upphandlingspolicy, Oxelösunds kommun, Kustbostäder i Oxelösund AB, Oxelö Energi AB. Beslutad 2020-11-11.

En sammanställning av samtliga revisionskriterier redovisas i bilaga 2.

3. Styrdokument och ansvarsfördelning

3.1 Styrdokument

Kommunens *Upphandlingspolicy*¹ gäller Oxelösund kommuns alla verksamheter och dess helägda bolag. Den styr hur kommunen ska hantera sina interna upphandlingsprocesser och direktupphandlingar, samt miljö- och sociala hänsynstaganden vid upphandlingar. Syftet med upphandlingspolicyn är att säkerställa att inköp av varor och tjänster sker på ett kvalitetssäkrat, kostnadseffektivt, affärsmässigt och rättvist. Policyn innehåller därutöver ett antal övergripande mål med kommunens upphandlingsverksamhet, exempelvis att kommunens handläggare ska uppträda med hög personlig integritet avseende upphandling, att kommunens krav ska vara proportionerliga i förhållande till upphandlingens omfattning och vissa mål avseende miljöhänsyn och socialt hänsynstagande.

*Riktlinjer för upphandling*² utgör en bilaga och ett komplement till upphandlingspolicyn. Riktlinjerna beskriver tillvägagångssätt och regler för kommunens inköps- och upphandlingsarbete. Riktlinjerna beskriver det interna tillvägagångssättet avseende upphandlingar, avseende exempelvis framtagning av kravspecifikation och anbudsutvärdering. Av riktlinjerna framgår att varje upphandling ska innehålla följande delar i den sammagripande processen:

- ▶ Förstudie (marknadsanalys, dialog med leverantör etc.)
- ▶ Upprättande av förfrågningsunderlag
- ▶ Annonsering
- ▶ Utvärdering
- ▶ Tilldelning
- ▶ Avtalstecknande

Upphandling sker enligt riktlinjerna och ska alltid genomföras i nära samarbete och i dialog mellan uppdragsgivaren och upphandlare. Enligt riktlinjerna ska verksamheten som avser nyttja avtalet ansvara för kraven på varan/tjänsten medan upphandlare inom inköpsavdelningen ansvara för upphandlingsprocessen och den affärsmässiga delen (för mer information om roll- och ansvarsfördelningen se avsnitt 3.2). Vidare beskriver riktlinjerna exempelvis olika grunder för tilldelning av kontrakt samt de olika tröskelvärdena och beloppsgränserna som framgår av upphandlingslagstiftning. Dessa är uppdaterade med nuvarande beloppsgränser och tröskelvärden, men vi noterar att det i löpande text i riktlinjerna framgår äldre direktupphandlingsgränser.

Riktlinjerna beskriver också tillvägagångssätt och regler för direktupphandling. Av riktlinjerna framgår att följande dokumentation alltid ska finnas vid konkurrensutsättning av upphandlingar under direktupphandlingsgränsen:

- ▶ Förfrågan
- ▶ Offert/anbud
- ▶ Accept
- ▶ Vilka leverantörer som tillfrågades

¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2020-11-11 § 98

² Daterade 2022-02-01. Det framgår inte vem som beslutat om riktlinjerna. Enligt uppgift har riktlinjerna beslutats av kommunchef.

- ▶ Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks

För direktupphandlingar under direktupphandlingsgränsen som görs direkt mot en leverantör ska alltid följande punkter beskrivas i dokumentationen:

- ▶ Avtalsföremålet
- ▶ Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- ▶ Varför inte konkurrensen togs till vara
- ▶ Vilken leverantör som tilldelades avtalet

Dokumentationen ska enligt riktlinjerna alltid diarieföras i kommunens diariesystem Castor.

Vi noterar att det på kommunens hemsida finns riktlinjer för upphandling som är daterade 2014-12-08. Dessa innehåller till viss del samma information som riktlinjerna från 2022, men intervjuade beskriver att de inte är den mest aktuella versionen.

Utöver styrdokumentet som specifikt avser upphandling beskriver *Delegations- och verkställighetsordning för kommunstyrelsen*³ beslutsbefogenheter avseende upphandling (se avsnitt 3.2).

3.2 Roll- och ansvarsfördelning

Kommunen har en inköpsavdelning som sorterar under kommunstyrelseförvaltningen. Inköpsavdelningen består av två upphandlare, vid granskningstillfället är en av upphandlarna tjänstledig. Upphandlingspolicyn beskriver att inköpsavdelningen har det övergripande ansvaret för att kommunens/koncernens upphandlingar samordnas så att kommunens storlek och styrka som köpare tillvaratas. Inköpsavdelningen har det samlade ansvaret för att genomföra annonserade upphandlingar och att stötta verksamheterna i upphandlingsfrågor. Avdelningens ansvar inkluderar även att renodla produktsortiment och antal leverantörer i syfte att skapa ökad konkurrens och kostnadsbesparingar. Därutöver ansvarar avdelningen för att göra uppföljningar av gjorda upphandlingar, samt att ramavtal tecknas för frekventa varor och tjänster som årligen överstiger direktupphandlingsgränsen. Inköpsavdelningen ansvarar för att ramavtal finns tillgängliga i avtalsdatabasen. Enligt upphandlingspolicyn ansvarar inköpsavdelningen för att direktupphandlingsgränsen inte överstigas inom något område. Av policyn framgår också att inköpsavdelningen alltid ska vara delaktig vid upphandling, undantaget avrop från befintliga ramavtal och enskilda direktupphandlingar. Verksamheter som vill upphandla ska alltid i och i god tid kontakta inköpsavdelningen beträffande behov, innehåll och planering av en upphandling.

Av riktlinjerna framgår att inköpsavdelningen ansvarar för att verksamheterna får information om gällande ramavtal och upphandlingar generellt. När upphandlingar är färdiga som rör flera verksamheter ska inköpsavdelningen publicera detta som en nyhet på kommunens intranät.

Av kommunstyrelsen delegationsordning framgår följande delegationer med bäring på området:

| Delegation | Delegat |
|--|----------------------|
| Befullmäktigande av ombud med att företräda kommunen avseende överklaganden av upphandlingar av varor och tjänster | Upphandlingsansvarig |
| Beslut att anta anbud avseende varor och tjänster | Upphandlingsansvarig |
| Beslut att teckna upphandlade avtal | Upphandlingsansvarig |

³ Beslutad av kommunstyrelsen 2024-04-24 § 46

| | |
|--|----------------------|
| Beslut om interkommunal upphandling och beställning av varor och tjänster | Upphandlingsansvarig |
| Fastställande av förfrågningsunderlag vid upphandlingar (beskrivs i delegationsordningen som verkställighet) | Upphandlingsansvarig |

För genomförande av upphandlingar ska en arbetsgrupp tillsättas där relevant verksamhet ingår tillsammans med inköpsavdelningen, detta för att säkerställa att relevanta krav tas fram för upphandlingen.

Intervjuade uppger att inköpsavdelningen vid granskningstillfället på ett övergripande plan har tillräckliga resurser för att kunna uppfylla dess grundläggande uppgifter, men att ytterligare resurser skulle krävas för att kunna ha kortare framförhållning i upphandlingar och för att kunna arbeta mer proaktivt med exempelvis avtalsuppföljning. Intervjuade menar att särskilt en avtalscontroller eller liknade funktion skulle bidra till att stärka inköpsavdelningen.

Verksamheterna inom kommunen ansvarar för att genomföra direktupphandlingar, samt avrop från ramavtal. Av upphandlingspolicyn framgår att direktupphandlingar som regel inte får ske om ramavtal finns tecknat. Om en verksamhet önskar göra en direktupphandling trots befintligt ramavtal ska inköpsavdelningen konsulteras innan upphandling görs. Enligt policyn ska direktupphandlingar alltid konkurrensutsättas till minst tre leverantörer och alltid ske med beaktande av lagstiftning, samordning, miljökrav med mera.

I upphandlingspolicyn anges att verksamheterna ansvarar för uppföljning av direktupphandlingar samt att informera inköpsavdelningen om vilka varor och tjänster som köps in frekvent. Verksamheterna ansvarar även för att deras egna ramavtal är aktuella.

Intervjuade beskriver att verksamheterna har utrymme att själva utforma sitt arbete med avrop och inköp samt direktupphandlingar. Intervjuade uppger vidare att vissa verksamheter exempelvis har interna beställarfunktioner, ofta enhetschef eller förvaltningschef, som ansvarar för genomförande av inköp och direktupphandlingar.

Intervjuade inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen upplever att det finns en god kännedom inom verksamheten för hur upphandling ska hanteras och framför allt att inköpsavdelningen ska tillfrågas vid någon osäkerhet. Förvaltningens egna rutiner kring inköp, beställning och direktupphandling har inte specifikt dokumenterats. Intervjuade betonar att förvaltningen är liten och menar att alla direktupphandlingar som förvaltningen genomför ska godkännas av förvaltningschef. Av *Delegations- och verkställighetsordning för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden*⁴ framgår inte någon delegation om relevans för området.

3.1 Vår bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig styrning genom styrdokument för upphandlingsområdet. Den grundläggande struktur som framgår av styrdokumentet är rimlig och vår bedömning är att upphandlingspolicyn och riktlinjerna innehåller nödvändig information inom området. Vi noterar dock att den senaste versionen av riktlinjerna för upphandling inte finns på hemsidan även om de finns på kommunens intranät. För att undvika att förvirring uppstår kring styrdokumentet och strukturen på kommunens upphandlingsarbete bedömer vi att kommunens hemsida bör uppdateras med den senaste versionen av riktlinjerna.

⁴ Beslutad av miljö- och samhällsbyggnadsnämnden 2024-01-23 § 11

Vår bedömning är därutöver att finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp. Inköpsavdelningen ansvarar för genomförande av annonserade upphandlingar samt att stötta verksamheterna i hanteringen av övriga inköps- och upphandlingsfrågor. Verksamheterna genomför själva direktupphandlingar, men ska ta stöd av inköpsavdelningen för större direktupphandlingar. Vår bedömning är att detta är en rimlig ansvarsfördelning då det vore opraktiskt om inköpsavdelningen även skulle genomföra direktupphandlingar. Då kommunen är liten är det också enkelt för verksamheterna att ta stöd av inköpsavdelningen, inköpsavdelningen och verksamheterna är i nära kontakt. Detta är i vår bedömning positivt för kommunens upphandlings- och inköpsarbete.

Vi noterar att inköpsavdelningen är relativt liten och av intervju framgår att ytterligare resurser skulle kunna bidra till att ytterligare stärka upphandlingsarbetet. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör utvärdera om ytterligare resurser bör avsättas för upphandlingsarbetet.

4. Stöd och utbildning

4.1 Stöd i genomförande

Utöver att inköpsavdelningen genomför annonserade upphandlingar stöttar även avdelningen verksamheterna i deras arbete med upphandling och inköp. Detta involverar att svara på frågor exempelvis gällande hur direktupphandlingar ska genomföras och kring tolkning av ramavtal. Intervjuade inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen är positiva till det stöd som avdelningen erbjuder och upplever att det är lätt att få hjälp vid behov.

Inköpsavdelningen har enligt uppgift upprättat mallar för olika annonserade upphandlingar för att förenkla det interna arbetet. Det finns dock ingen mall eller liknande för dokumentation av direktupphandlingar. Intervjuade uppger att detta är ett avsiktligt beslut, intervjuade ser att det finns en risk att en mall skulle göra att dokumentationsplikten skulle bli mer komplicerad för verksamheterna än nödvändigt. I stället ska verksamheterna kontakta inköpsavdelningen för direktupphandlingar över gränsen för dokumentationsplikten så kan inköpsavdelningen direkt informera om hur direktupphandling ska dokumenteras. Det genomförs dock ingen specifik uppföljning av att detta sker.

4.2 Systemstöd

Kommunen använder upphandlingssystemet e-avrop för genomförande av annonserade upphandlingar. Verksamheterna uppmantras att även använda e-avrop för genomförande av direktupphandlingar. Intervjuade inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen uppger dock att deras direktupphandlingar sällan genomförs genom e-avrop då det upplevs vara för tidskrävande att använda.

Kommunen har en avtalsdatabas som samlar kommunens ramavtal. Intervjuade uppger att databasen i princip är heltäckande, men att det kan finnas enstaka avvikelser. Intervjuade är positiva till databasen och ser den som ett användbart verktyg för att säkerställa att inköp sker från gällande ramavtal. Databasen notifierar också inköpsavdelningen när ramavtal har ett år kvar innan de går ut, vilket intervjuade uppger bidrar till att säkerställa att ramavtal förnyas vid behov.

Intervjuade inom inköpsavdelningen uppger att kommunens systemstöd i huvudsak är tillräckliga, men uttrycker att ett e-handelssystem skulle bidra positivt till att ytterligare stärka kommunens inköps- och upphandlingsarbete samt möjlighet till uppföljning. Intervjuade uppger att det tidigare har funnits diskussioner i kommunen kring att skaffa ett e-handelssystem, men att detta inte har införskaffats till följd av för höga kostnader. Intervjuade uppger att det också skulle kräva vissa organisations- och kulturförändringar inom kommunen för att införa ett e-handelssystem. Detta avser framförallt behovet av att upprätta en organisation som kan hantera e-handelssystem samt skapa en kultur internt där beställningar faktiskt genomförs i systemet.

4.3 Utbildningar

Intervjuade uppger att inköpsavdelningen genomför olika utbildningsinsatser för verksamheterna. Detta involverar bland annat introduktionspass för nya chefer där upphandling ingår och information till beställare inom förvaltningarna. Inköpsavdelningen medverkar även vid vissa möten med kommunens ledningsgrupp där upphandlingsfrågor tas upp och kan även delta vid arbetsplatsträffar (APT) inom verksamheterna för att informera om upphandling. Intervjuade ser att det viktigaste är att cheferna inom förvaltningarna har god kunskap om upphandling.

Intervjuade inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen upplever att inköpsavdelningen har erbjudit bra och värdefulla informationstillfällen. Bland annat lyfter intervjuade att inköpsavdelningen har medverkat vid APT för olika verksamheter och informerat om exempelvis hur dynamiska inköpssystem fungerar. Intervjuade är särskilt positiva till att informationen har varit anpassad efter de olika enheternas omständigheter.

4.4 Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en tillräcklig styrning inom upphandlingsområdet avseende upphandling och inköp i form av stöd och utbildning. Det är positivt att inköpsavdelningen stöttar verksamheterna i sitt arbete med inköpsfrågor och vår bedömning är att detta fungerar väl. Inbegripet i detta är olika utbildningsinsatser som avdelningen genomför. Vi ser särskilt positivt på att utbildningsinsatserna anpassas efter de specifika omständigheterna som olika förvaltningar och enheter har avseende upphandlingsfrågor.

Vi gör dock bedömningen att det är en svaghet att det inte finns någon mall eller liknande instruktion för dokumentation av direktupphandlingar och att styrningen avseende direktupphandlingar således kan stärkas. Det är positivt att inköpsavdelningen aktivt stöttar i arbetet med direktupphandlingar över 100 000 kronor men ytterligare dokumenterat stöd för arbetet skulle i vår bedömning bidra till att göra styrningen för verksamheterna tydligare samt bidra till att minska risken för personberoende. Om genomförande av dokumentationspliktiga direktupphandlingar till en viss del är beroende av att inköpsavdelningen ger information och stöd finns en risk att direktupphandlingar inte genomförs eller dokumenteras korrekt vid hög arbetsbelastning eller oväntad frånvaro inom inköpsavdelningen. Detta gäller särskilt med hänsyn till att avdelningen består av två personer. Vår bedömning bör särskilt ses i ljuset av resultatet från vårt stickprov (se avsnitt 6) som visar på brister avseende dokumentation av direktupphandlingar.

Vi bedömer att det delvis finns ändamålsenliga systemstöd för genomförande av upphandlingar. Vi ser positivt på att kommunen använder ett upphandlingssystem för genomförande av annonserade upphandlingar och i vissa fall även direktupphandlingar. Då genomförande av direktupphandlingar i upphandlingssystem också medför att dokumentation blir enklare gör vi bedömningen att kommunstyrelsen bör säkerställa att verksamheterna faktiskt också genomför direktupphandlingar i systemet när detta är relevant. Vi bedömer också kommunens avtalsdatabas är ett ändamålsenligt stöd som bidrar till en bättre kontroll av upphandlingar och avtalstrohet i kommunen. Vi gör dock bedömningen att avsaknaden av e-handelssystem är en brist. Ett e-handelssystem skulle kunna bidra till att säkerställa att ingångna ramavtal följs samt ge värdefull information till kommunen för kommande upphandlingar och inköp. Det skulle exempelvis bli enklare att identifiera vilka ramavtal som används mycket och vilka som inte nyttjas.

5. Uppföljning och intern kontroll

5.1 Intern kontroll

Varken *Kommunstyrelsens internkontrollplan 2024*⁵ eller *Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2024*⁶ innehåller risker eller kontrollmoment som berör upphandling.

Intervjuade beskriver att en viss intern kontroll av upphandlingsarbetet tillses utifrån att kommunen är relativt liten. Inköpsavdelningen informeras om aktuella händelser avseende ramavtal och direktupphandlingar.

Av *Upphandlingspolicy* framgår att samtliga direktupphandlingar som görs, inklusive de till lågt värde, ska protokollföras i ett öppet och gemensamt dokument för att säkerställa att den totala summan av direktupphandlingar inte överstiger direktupphandlingsgränsen. Intervjuade påtalar på att detta inte genomförs i en formaliserad utformning, men att förvaltningarna följer sina egna inköp. Förvaltningarna har inte insyn i andra förvaltningars inköp och inköpsavdelningen gör ingen samlad uppföljning för kommunen, men intervjuade upplever att det inte är en stor risk att den totala mängden inköp inom samma område över flera förvaltningar skulle överstiga direktupphandlingsgränsen. Intervjuade menar att kommunen har en god täckning av ramavtal för de områden där flera förvaltningar kan tänkas göra inköp. Inköpsavdelningen genomför inga stickprov eller liknande avseende direktupphandlingar eller avrop.

Intervjuade inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att förvaltningen inte har några särskilda uppföljningar av direktupphandlingar eller av att förvaltningen inte gör direktupphandlingar sammantaget över direktupphandlingsgränsen inom samma område. Intervjuade uppger dock att det är en mycket liten risk då förvaltningen genomför väldigt få direktupphandlingar. Därutöver uppger intervjuade att det skulle uppmärksammas om förvaltningen började närma sig direktupphandlingsgränsen inom något område.

5.2 Avtalsuppföljning

Som tidigare konstaterat framgår av upphandlingspolicyn att inköpsavdelningen ansvarar för att göra uppföljningar av gjorda upphandlingar. Enligt uppgift innefattar detta i praktiken uppföljning av hur själva genomförandet av upphandlingen gick till genom avstämning både internt och med anbudsgivare. Upphandlingspolicyn beskriver vidare arbetet med avtalsförvaltning. Enligt policyn ger en aktiv avtalsförvaltning goda förutsättningar för att nå de mål som satts upp i genomförd upphandling. Ett antal syften med avtalsförvaltning presenteras, exempelvis att säkerställa att rätt varor och tjänster avropas från rätt leverantör. Därutöver beskriver policyn risker med en utebliven avtalsförvaltning.

Enligt policyn har varje enskilt avtal en eller flera avtalsägare som har det övergripande ansvaret för avtalsförvaltning. Avtalsägaren/ägarna är representanter från en eller flera verksamheter som har god kännedom om hur avtalet fungerar och vilka villkor som är avtalade, dessa ska också vara med i upphandlingen för att utforma vilka krav och villkor som ska gälla i avtalet.

Enligt policyn ska det anges i upphandlingsdokumenten hur avtalsförvaltning ska gå till. Detta exemplifieras med:

⁵ Beslutad av kommunstyrelsen 2023-11-29 § 217

⁶ Beslutad av miljö- och samhällsbyggnadsnämnden 2023-11-15 § 86

- ▶ Uppföljningsmöten med leverantören
- ▶ Mätning av kvalitet genom nyckeltal
- ▶ Stickprovskontroller av fakturor
- ▶ Enkätundersökningar till leverantör, beställare eller tredje part
- ▶ Anmälda eller oanmälda besök hos leverantören eller vid leveranstillfällen

Det är enligt policyn avtalsägaren som beslutar vilket tillvägagångssätt som används. Dokumentation av uppföljning ska alltid föras för att kunna användas som diskussionsunderlag med leverantör eller interna beställare samt vid nästkommande upphandling. Om brister uppmärksammas vid uppföljning ska inköpsavdelningen alltid meddelas. I dessa fall ska inköpsavdelningen och avtalsägare tillsammans upprätta en åtgärdsplan.

Vidare ska kommunen enligt upphandlingspolicyn planera inför avtalsförvaltningen redan under förstudien inför en upphandling. Vid framtagande av upphandlingsdokument ska enligt policyn även dokument tas fram som avtalsägaren ska använda under avtalstiden för uppföljning. Dessa bör innehålla uppföljning av pris och volym, uppföljning av hur leveranstider följs och hur kommunikation och service fungerar samt uppföljning för måluppfyllelse. Till varje upphandling bör även enligt policyn interna mål sättas.

Enligt upphandlingspolicyn ska avtalstroheten alltid följas upp efter bästa förmåga. Policyn belyser dock att det är svårt att kontrollera avtalstrohet utan lämpligt systemstöd, varför det är viktigt att arbete sker proaktivt gällande avtalstrohet. Samtliga beställningar, inköp och avrop ska enligt policyn föregås av kontroll i avtalsdatabasen av giltiga avtal avseende ökad produkt/tjänst.

Av intervju framgår att inköpsavdelningen inte genomför någon särskild avtalsuppföljning utöver den som beskrivs ovan, även om de kan vara behjälpliga till verksamheterna i sin avtalsuppföljning om det skulle finnas någon fråga och stötta verksamheterna för att hantera återkommande avvikelser. Intervjuade inom inköpsavdelningen upplever att verksamheterna har ett överlag välfungerande arbete med avtalsuppföljning, men detta är inte heller något som inköpsavdelningen specifikt följer. Av intervju framgår också att inköpsavdelningen inte genomför någon samlad uppföljning av avtalstrohet, detta är enligt intervjuade inte praktiskt möjligt att göra på en samlad nivå utan ett e-handelssystem då det kräver att all uppföljning i praktiken görs manuellt med avstämning mellan inkomna fakturor och upprättade avtal. Inköpsavdelningen har dock vid vissa tillfällen gjort informella stickprov där avtalstrohet har följts upp och dessa har enligt uppgift visat på en god avtalstrohet.

Intervjuade inom miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen uppger att förvaltningen inte har en systematiserad avtalsuppföljning för sina avtal, men att uppföljning i många fall i praktiken sker löpande utifrån bedömning om leverantören uppnår förväntningar. Uppföljning sker också i vissa fall utifrån återkommande leverantörmöten och liknande åtgärder. Förvaltningen genomför ingen särskild uppföljning av avtalstrohet, men upplevelsen bland intervjuade är att avtalstroheten är god. Intervjuade betonar att förvaltningen är liten vilket medför dels en nära kontakt med leverantörer, dels en nära kontakt mellan chef och de som nyttjar avtalen vilket gör det lätt att snabbt fånga in avvikelser. Intervjuade uppger vidare att då i princip alla inköp passerar förvaltningschef skulle förvaltningschef reagera om ett inköp var från ett område där kommunen har ramavtal men inköpet inte gjordes utifrån ramavtalet.

Viss avtalsuppföljning sker indirekt genom kontroller i samband med attestering. Av *Attestreglemente för Oxelösunds kommun* framgår attestmoment med viss relevans för avtalsuppföljningen. Mottagningsattesten innefattar kontroll av leverans/prestation mot

beställning. Granskningsattesten innefattar kontroll mot avtal, taxa, bidragsregler samt kontroll av pris och betalningsvillkor. Av reglementet framgår att dessa attestmoment inte alltid är tillämpbara fullt ut för samtliga beställningar/inköp. Intervjuade upplever att attesteringen erbjuder ett bra tillfälle att uppmärksamma eventuella avvikelser eller liknande vid inköp och beställningar.

5.3 Vår bedömning

Vi bedömer att det inte finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet. Upphandling ingår inte i kommunstyrelsens eller miljö- och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplaner för 2024. Det genomförs inte heller några andra formaliserade internkontrollåtgärder, exempelvis återkommande stickprov, inom upphandlingsområdet. Vi noterar dock att det genomförs en viss informell intern kontroll i form av löpande kontakter mellan inköpsavdelningen och verksamheterna och inom verksamheterna. Vi noterar att det inte genomförs någon specifik kontroll av att kommunen inte sammantaget direktupphandlingar till ett samlat värde över 700 000 kronor inom samma område. Intervjuade menar visserligen att det är en mycket liten risk att kommunen skulle råka överskrida gränsen då kommunen är liten och har en god täckning med ramavtal, men givet de mål som kommunfullmäktige uttryckt inom upphandlingspolicyn är vår bedömning att en mer aktiv uppföljning eller kontroll inom detta område är nödvändig. Detta avser specifikt att alla direktupphandlingar enligt upphandlingspolicyn ska föras upp i ett kommungemensamt dokument, vilket inte sker i nuläget.

Vi bedömer att det inte genomförs en tillräcklig uppföljning av avtalstrohet. Kommunen genomför ingen uppföljning av avtalstrohet. Detta är en brist, dels då det kan innebära att kommunen gör inköp inom redan ramavtalade områden utan att känna till det, dels då kommunfullmäktige har uttryckt i upphandlingspolicyn att avtalstrohet ska följas upp. Vi noterar dock att en samlad avtalsuppföljning i nuläget är svårgenomförd då kommunen inte har ändamålsenliga systemstöd för det syftet.

Vi gör därutöver bedömningen att kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden endast i begränsad utsträckning säkerställer att avtal följs upp och utvärderas. I upphandlingspolicyn finns en beskrivning av kommunens struktur för avtalsförvaltning och uppföljning men denna omsätts inte fullt ut i praktiken. En viss avtalsuppföljning görs inom verksamheterna men denna är ofta informell och inte dokumenterad. Inköpsavdelningen har enligt policyn ett ansvar för avtalsuppföljning men har inte genomfört några sådana särskilda uppföljningar. Dock genomförs en viss uppföljning av den interna uppfattningen av hur genomförandet av en upphandling har fungerat samt uppföljning med anbudsgivare. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör säkerställa att inköpsavdelningen har tillräckliga resurser för att arbeta mer aktivt med avtalsuppföljning i enlighet med den av kommunfullmäktige antagna upphandlingspolicyn. Därutöver gör vi också bedömningen att ett mer formaliserat och dokumenterat arbete med frågan inom verksamheterna skulle bidra till att exempelvis minska risken för personberoende och bidra till att lärdomar från tidigare upphandlingar fullt ut tas tillvara.

6. Stickprov rörande följsamhet till lagstiftning och styrdokument

6.1 Resultat av stickprov

Vi har inom ramen för granskningen genomfört ett stickprov som innefattar upphandlingen av tio leverantörer, i syfte att bedöma om kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden följer upphandlingslagstiftning och berörda styrdokument på ett ändamålsenligt sätt. Stickproven har valts utifrån ett strategiskt och riskbaserat urval från leverantörer som fakturerat bolaget under 2024 fram till och med augusti enligt kommunens leverantörsreskontra. Detta innebär att stickprovet inte nödvändigtvis ger en representativ bild av kommunens samlade upphandlingar.

Tabellen nedan beskriver hur stickprovet har kategoriserats.

| Bedömning |
|---|
| Ej tillräckligt: Underlag saknas eller har stora brister. |
| Delvis tillräckligt: Underlag finns, men har brister. |
| Tillräckligt: Underlag finns, och är i allt väsentligt tillräckligt. |

Tabell 2. Bedömningssystem.

I andra tabellen presenteras resultatet av genomfört stickprov.

| Leverantör | Fakturerat januari-augusti 2024 | Avvikelser | Bedömning |
|------------------------------------|---------------------------------|---|-------------------------|
| Eliassons | 169 373 kr | Direktupphandling över 100 000 kronor som inte dokumenterats. | Ej tillräckligt. |
| Kontorsfackhandlarna i Nyköping AB | 153 225 kr | Inga avvikelser. | Tillräckligt. |
| Skobes Bil i Nyköping AB | 183 009 kr | Inga avvikelser. | Tillräckligt. |
| Lyreco Advantage Sweden AB | 950 383 kr | Inga avvikelser. | Tillräckligt. |
| ICA Kvantum Oxelösund | 1 696 760 kr | Inga avvikelser. | Tillräckligt. |
| CGI Sverige AB | 1 078 831 kr | Se kommentar nedan. | Ej tillräckligt. |
| Bixia AB | 127 952,62 kr | Direktupphandling över 100 000 kronor som inte dokumenterats. | Ej tillräckligt. |
| Blanchere Sweden AB | 225 377,65 kr | Inga avvikelser. | Tillräckligt. |

| | | | |
|-------------|----------------|---|-------------------------|
| Terranor AB | 168 000 kr | Direktupphandling över 100 000 kronor som inte dokumenterats. | Ej tillräckligt. |
| Svevia AB | 8 728 427,5 kr | Inga avvikelser. | Tillräckligt. |

Tabell 3. Resultat av stickprov.

Kommentarer till stickproven:

- ▶ Inköp från Eliassons utgör inköp från kommunens enda järnvaruhandel. Enligt uppgift har kommunen inget avtal med leverantören, men intervjuade menar att då det är den enda leverantören av denna typ i kommunen att det vore orimligt för kommunens personal att resa betydande avstånd för att köpa in varor som finns att köpa i kommunen.
- ▶ Inköp från kontorsfackhandlarna i Nyköping AB avser inköp av kontorsmöbler. Avrop har gjorts från ett ramavtal via ADDA. Vi har inte noterat några avvikelser.
- ▶ Inköp från Skobes Bil i Nyköping AB avser inköp av fordon. Anbudsöppningsprotokoll saknas, därutöver har vi inte noterat några avvikelser.
- ▶ Inköp från Lyreco Advantage Sweden AB avser inköp av kontors- och skolmaterial. Avrop har gjorts från ett ramavtal via ADDA. Vi har inte noterat några avvikelser.
- ▶ Inköp från ICA Kvantum Oxelösund har avsett inköp av cateringtjänster via avrop från ett ramavtal som kommunen upphandlat. Vi har inte noterat några avvikelser.
- ▶ Inköp från CGI Sweden AB avser inköp relaterade till kommunens ekonomisystem. Vi har delgivits kommunens huvudavtal med leverantören, upphandlat 1994, samt offerter och kravspecifikation för den ursprungliga upphandlingen. Vi har även delgivits två avropsavtal avseende införande av e-faktura till leverantör samt internbanksfaktura till privatpersoner och företag, båda daterade 2020. Kostnaden för dessa avrop samt det ursprungliga avtalet understiger enligt vår tolkning av avtalen den summa som leverantören fakturerat kommunen under den granskade tidsperioden enligt kommunens leverantörsreskontra. Vi har inte erhållit svar på om alla inköp från leverantören är relaterade till dessa avtal. Vi gör således bedömningen att erhållet underlag ej är tillräckligt.
- ▶ Inköp från Bixia AB avser leverans av elenergi. Kommunen har enligt uppgift inte genomfört någon upphandling av leverantören.
- ▶ Inköp från Blanchere Sweden AB avser direktupphandling av offentlig utsmyckning. Vi har inte noterat några avvikelser.
- ▶ Inköp från Terranor AB avser saltning av vägar under vintertid. Direktupphandlingen har inte dokumenterats. Enligt uppgift har direktupphandlingen gjorts utifrån ett erbjudande från Trafikverket att även salta vissa av kommunens vägar, leverantören är Trafikverkets leverantör. Intervjuade uppger att det skulle kosta betydligt mer för kommunen att ta in en annan leverantör för att utföra samma arbete.
- ▶ Inköp från Svevia AB avser entreprenad för asfaltsbeläggningar och markarbete i kommunen. Anbudsöppningsprotokoll saknas, i övrigt har vi inte noterat några avvikelser.

6.2 Vår bedömning

Vi gör den övergripande bedömningen att de granskade upphandlingarna delvis följer upphandlingslagstiftningen. Avseende annonserade upphandlingar som har gjorts relativt nyligen har vi inte noterat några avvikelser. Avseende avrop från 2020 från ett huvudavtal som upphandlades 1994 har vi inte erhållit tillräckligt underlag.

Vi har noterat att ett antal direktupphandlingar inte har dokumenterats. För dessa direktupphandlingar har vi fått förklaringar till varför direktupphandlingarna har genomförts och även kring varför konkurrensutsättning inte har varit aktuellt i de olika fallen. Vår bedömning för dessa direktupphandlingar är ändå att, då direktupphandlingarna överstiger 100 000 kronor, de saknar tillräcklig dokumentation utifrån krav i LOU 19a kap. 5 §. Vi noterar även att avsaknaden av dokumentation går emot kommunens interna regler för direktupphandlingar som framgår i upphandlingspolicyn med tillhörande riktlinjer. En formell dokumentation av direktupphandlingarna skulle bidra till att stärka följsamheten till LOU och interna regler. Även om kommunen i nuläget kan förklara varför olika leverantör har valts finns en risk vid avsaknad av dokumentation att spårbarhet i beslutsfattande försvinner vid exempelvis personalomsättning, en formell dokumentation i exempelvis en blankett skulle bidra till att minska risken för detta.

7. Svar på revisionsfrågor

| Delfråga | Svar |
|---|--|
| Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig styrning av inköpsprocessen? | Delvis. Kommunen har en tydlig styrdokumentsstruktur för inköpsprocessen. Kommunens inköpsavdelning erbjuder stöd för genomförande av direktupphandlingar och ansvarar för genomförande av annonserade upphandlingar. Det saknas dock dokumenterat stöd för genomförande och dokumentation av direktupphandlingar. Vi noterar även att inköpsavdelningen är förhållandevis liten vilket kan medföra sårbarheter i genomförande av annonserade upphandlingar och i stödet till verksamheterna avseende direktupphandlingar. Vårt svar på denna revisionsfråga bör särskilt ses med hänsyn till resultatet av vårt stickprov som visar på flera avvikelser avseende dokumentation av direktupphandling. |
| Finns en ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp? | Ja. Inköpsavdelningen ansvarar för genomförande av annonserade upphandlingar samt att stötta verksamheterna i hanteringen av övriga inköps- och upphandlingsfrågor. Verksamheterna genomför själva direktupphandlingar, men ska ta stöd av inköpsavdelningen för större direktupphandlingar. Detta är en rimlig ansvarsfördelning då det vore opraktiskt om inköpsavdelningen även skulle genomföra direktupphandlingar. Då kommunen är liten är det också enkelt för verksamheterna att ta stöd av inköpsavdelningen, inköpsavdelningen och verksamheterna är i nära kontakt. |
| Finns en tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet? | Nej. Upphandling ingår inte i kommunstyrelsens eller miljö- och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplaner för 2024. Det genomförs inte heller några andra formaliserade internkontrollåtgärder, exempelvis återkommande stickprov, inom upphandlingsområdet. Vi noterar att det genomförs en viss informell intern kontroll i form av löpande kontakter mellan inköpsavdelningen och verksamheterna och inom verksamheterna. Vi noterar att det inte genomförs någon specifik kontroll av att kommunen inte sammantaget direktupphandlingar till ett samlat värde över 700 000 kronor inom samma område, vilket inte är i enlighet med de mål som kommunfullmäktige uttryckt inom upphandlingspolicyn. |
| Genomför kommunstyrelsen och miljö- och samhällsbyggnadsnämnden en tillräcklig uppföljning av avtalstroheten? | Nej. Kommunen genomför ingen uppföljning av avtalstrohet. Detta är en brist, dels då det kan innebära att kommunen gör inköp inom redan ramavtalade områden utan att känna till det, dels då kommunfullmäktige har uttryckt i upphandlingspolicyn att avtalstrohet ska följas upp. |
| Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder att avtalen följs upp och utvärderas? | I en begränsad utsträckning. I upphandlingspolicyn finns en beskrivning av kommunens struktur för avtalsförvaltning och uppföljning men denna omsätts inte fullt ut i praktiken. En viss avtalsuppföljning görs inom verksamheterna men denna är ofta informell och inte dokumenterad. |

Finns ändamålsenliga systemstöd för genomförande av upphandlingar?

Delvis. Kommunen använder ett upphandlingssystem för genomförande av annonserade upphandlingar och i vissa fall även direktupphandlingar. Kommunen har en avtalsdatabas som också är ett ändamålsenligt stöd som bidrar till en bättre kontroll av upphandlingar och avtalstrohet i kommunen. Kommunen har dock inget e-handelssystem, vilket bland annat försvårar uppföljningar avseende exempelvis avtalstrohet.

Stockholm den 12 november 2024

David Leinsköld
Verksamhetsrevisor, EY

Daniel Larsson
Verksamhetsrevisor, EY

Dlavin Inayat
Verksamhetsrevisor, EY

Bilaga 1 Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ Upphandlings- och inköpsansvarig
- ▶ Miljö- och samhällsbyggnadschef
- ▶ Projektledare gata-park
- ▶ Planarkitekt
- ▶ Mark- och exploateringsstrateg

Dokument

- ▶ Upphandlingspolicy
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Delegations- och verkställighetsordning för kommunstyrelsen
- ▶ Delegations- och verkställighetsordning för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Attestreglemente för Oxelösunds kommun
- ▶ Kommunstyrelsens internkontrollplan 2024
- ▶ Miljö- och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2024
- ▶ Kommunens leverantörsreskontra
- ▶ Underlag för granskade upphandlingar

Bilaga 2 Revisionskriterier

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 §, uppmärksammat följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Kommunallagens 6 kap. 6 § anger att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som beslutats av kommunfullmäktige samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen gäller för köp av byggtreprenader, varor och tjänster. Grundprinciperna i offentlig upphandling är objektivitet och öppenhet. Upphandlande myndigheter får inte vara lojala mot det egna närområdets leverantörer eller mot tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på en affärsmässig grund. Valet ska utgå från vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren och alla leverantörer ska därför ha möjlighet att tävla om kontraktet på samma villkor i en upphandling.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 700 000 kr (fr.om. februari 2022) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling anges att värdet av ett avtal ska inkludera det maximala belopp som kan komma att betalas under avtalstiden, inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler. Man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

Upphandlingspolicy

Kommunens upphandlingspolicy har beslutats av kommunfullmäktige. Policyn beskriver övergripande kommunens upphandlingsstruktur samt olika mål med kommunens upphandlingsprocesser. Innehållet i policyn beskrivs löpande i rapporten.

COSO-modellen

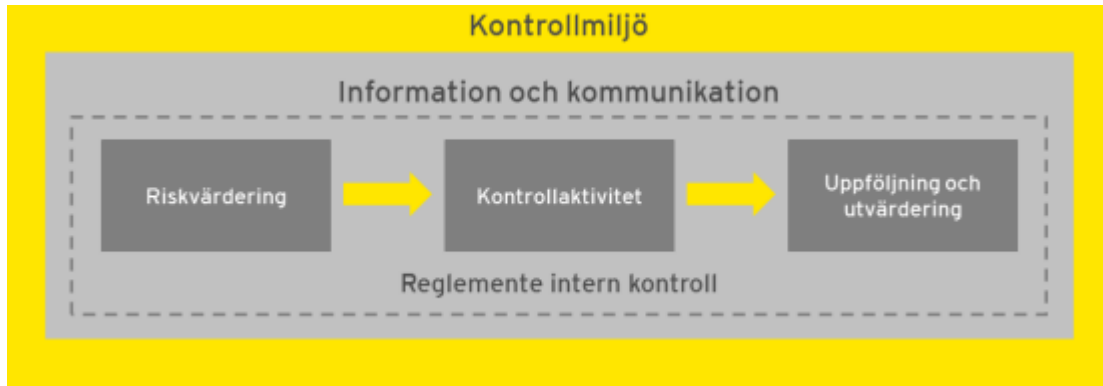
COSO-modellen är den internationellt mest vedertagna metoden för att utveckla den interna styrningen och kontrollen. Enligt COSO är intern kontroll definierat som en process, utförd av en organisations styrelse, ledning och annan personal, utformad för att ge rimlig försäkran om att målen uppfylls inom följande kategorier:

- ▶ effektivitet och produktivitet i verksamheten
- ▶ tillförlitlig finansiell rapportering
- ▶ efterlevnad av tillämpliga lagar och regler

För att förbättra den interna styrningen och kontrollen har fem centrala komponenter identifierats. För dessa redogörs kortfattat nedan. Hur dessa komponenter förhåller sig till varandra och hur vad som regleras i internkontrollreglementet framgår av figuren.

Kontrollmiljön

Kontrollmiljön anger tonen i en organisation och påverkar kontrollmedvetenheten hos dess medarbetare. Det är grunden för alla andra komponenter inom intern kontroll och erbjuder ordning och struktur. Faktorer som innefattas av kontrollmiljön är integritet, etiska värden, kompetensen hos medarbetarna i organisationen, ledningens filosofi och ledarstil, det sätt på vilket ledningen fördelar ansvar och befogenheter och organiserar och utvecklar dess medarbetare samt den uppmärksamhet och vägledning som ledningen ger. Verksamhetens målformulering är en del av kontrollmiljön och har betydelse för identifieringen av risker.



Riskvärdering

Varje organisation möter många olika risker av externt och internt ursprung som måste värderas. En förutsättning för riskvärderingen är att etablerade mål finns knutna till olika nivåer som är internt konsistenta. Riskvärderingen är identifieringen och analysen av relevanta risker för att uppnå målen och utgör basen för att bestämma hur riskerna ska hanteras. Eftersom ekonomiska, branschmässiga, regleringsspecifika och verksamhetsmässiga villkor kommer att förändras, behövs mekanismer för att identifiera och hantera de särskilda risker som är förknippade med förändringar. Riskvärderingen bör alltid dokumenteras i syfte att förtydliga systematiken i internkontrollarbetet.

Kontrollaktiviteter

Kontrollaktiviteter är de riktlinjer och rutiner som bidrar till att säkerställa att ledningens direktiv genomförs. De bidrar till att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtas för att hantera risker för att organisationens mål inte uppnås. Kontrollaktiviteter äger rum inom hela organisationen, på alla nivåer och i alla funktioner. De innefattar en rad aktiviteter av olika slag såsom godkännanden, attester, verifikationer, avstämningar, genomgångar av verksamhetens resultat, säkrandet av tillgångarna, samt åtskillnad av tjänsteroller och uppgifter.

Information och kommunikation

Relevant information måste identifieras, fångas, och förmedlas i en sådan form och inom en sådan tidsram att de anställda kan utföra sina uppgifter. Informationssystem genererar rapporter som innehåller verksamhetsmässig och finansiell information och uppgifter om regelefterlevnaden som gör det möjligt att driva och styra verksamheten.

Uppföljning och utvärdering

Interna styr- och kontrollsysteem behöver övervakas, följas upp och utvärderas - en process som bestämmer kvaliteten på systemets resultat över tiden. Det åstadkoms genom löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar, separata utvärderingar eller en kombination av

dessa. Löpande övervakningsåtgärder och uppföljningar äger rum under verksamhetens gång.

Det finns synergieffekter och kopplingar mellan de nämnda komponenterna, som formar ett sammanhållet system som reagerar dynamiskt på ändrade förutsättningar. Det interna styr- och kontrollsystelet är sammanhållet med organisationens verksamhet och finns till av grundläggande verksamhetsmässiga skäl. Intern styrning och kontroll blir effektivast om kontrollerna är inbyggda i organisationens infrastruktur och ingår som en väsentlig del av organisationen.