

2017-11-20

SALA KOMMUN Kommunstyrelsens förvaltning	
Ink. 2017 -11- 24	
Diarienum 2017/1433	Axeltalaga 1

Till:
Kommunstyrelsen

För kännedom till:
Kommunfullmäktige

REVISIONSRAPPORT – Granskning av kommunens upphandlings- verksamhet

Från och med årsskiftet 2016/2017 har ny lagstiftning inom upphandlingsområdet börjat gälla. En hel del nyheter inom området har presenterats. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsbedömning därför beslutat att genomföra en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet. Granskningen har besvarat följande övergripande revisionsfråga: *Har Sala kommun en ändamålsenlig process för upphandling?*

Vår sammanfattade bedömning är att Sala kommun inte har en ändamålsenlig process för upphandling. Vi vill särskilt peka på avsaknaden av uppföljning och utvärdering och ej uppdaterade styrande dokument som tungt vägande skäl till vår bedömning. Även avsaknad av åtgärder för anpassning till ny lagstiftning har påverkat vår bedömning. Vi noterar även att ansvars- och rollfördelningen kan vara tydligare och mer specificerad i både policy och riktlinjer. Hänvisning till var det specifika utpekandet återfinns bör också finnas med i dokumenten. Rutinbeskrivningarna för upphandlingsverksamheten bör vara mer omfattande och kompletteras med lämpliga anvisningar.

Genomförd granskning föranleder följande rekommendationer:

- Säkerställ att tillräckliga resurser tillförs verksamheten
- Säkerställ att styrande dokument såväl som avtalsdatabasen uppdateras respektive färdigställs.
- Säkerställ att uppföljning och utvärdering av resultat såväl som uppföljning av ingångna avtal sker.
- Ansvar och roller i upphandlingsprocessen bör tydliggöras i de styrande dokumenten.
- Styrande dokument bör omgående anpassas till ny lagstiftning.

Revisorerna önskar svar på vilka åtgärder kommunstyrelsen avser vidta med anledning av de brister som identifierats i bilagd rapport. Svar önskas senast den 15 februari 2018. Revisorerna samt konsult finns tillgängliga för föredragning av rapporten om så önskas.


Glenn Andersson
ordförande


Rebecka Hansson
Sekreterare

SALA KOMMUN	
Kommunstyrelsens förvaltning	
Ink. 2017 -11- 24	
Diarienummer	Aktbilaga
2017/1433	2

Revisionsrapport

Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

Sala Kommun

Jur.kand. Fredrik
Andrén
Certifierad kommunal
revisor

November/ 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollmål	4
1.5. Avgränsning och Metod.....	4
2. Iakttagelser och bedömningar.....	5
2.1. Kontrollmål 1.....	5
2.1.1. Iakttagelser.....	5
2.1.2. Bedömning	5
2.2. Kontrollmål 2.....	5
2.2.1. Iakttagelser.....	5
2.2.2. Bedömning	5
2.3. Kontrollmål 3.....	5
2.3.1. Iakttagelser.....	5
2.3.2. Bedömning	6
2.4. Kontrollmål 4.....	6
2.4.1. Iakttagelser.....	6
2.4.2. Bedömning	6
2.5. Kontrollmål 5.....	6
2.5.1. Iakttagelser.....	6
2.5.2. Bedömning	7
3. Revisionell bedömning.....	8
3.1. Rekommendationer.....	8

Sammanfattning

Från och med årsskiftet 2016/2017 har ny lagstiftning inom upphandlingsområdet börjat gälla. En hel del nyheter inom området har presenterats. Kommunens revisorer har bl.a. mot denna bakgrund givit PwC i uppdrag att granska kommunens upphandlings verksamhet.

Granskningen har följande övergripande revisionsfråga:

Har Sala kommun en ändamålsenlig process för upphandling?

Svaret på den revisionsfrågan enligt ovan är enligt vår sammanfattade bedömning att Sala kommun inte har en ändamålsenlig process för upphandling. Vi gör denna bedömning mot vad som angivits under kontrollmålen nedan. Vi vill särskilt peka på avsaknaden av uppföljning och utvärdering och ej uppdaterade styrande dokument som tungt vägande skäl till vår bedömning. Även avsaknad av åtgärder för anpassning till ny lagstiftning har spelat in i vår bedömning

Bedömningarna av kontrollmålen ligger till grund för svaret på revisionsfrågan enligt följande:

Kontrollmål 1

Bedriver Sala kommun sin upphandlings verksamhet med en tydlig ansvarsför-delning?

Bedömning:

Det är vår uppfattning att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Ansvars- och roll fördelningen kan vara tydligare och mer specificerat i både policy och riktlinjer. Hänvisning till var det specifika utpekandet återfinns bör också finnas med i dokumenten.

Kontrollmål 2

Vilka system och rutiner för upphandling finns?

Bedömning:

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvist uppfyllt då rutinbeskrivningarna bör vara mer omfattande och kompletteras med lämpliga anvisningar

Kontrollmål 3

Är de styrande dokumenten för upphandling fullt uppdaterade?

Bedömning:

Vi gör bedömningen att kontrollmålet ej är uppfyllt mot bakgrund av nedan i rapporten redovisade brister.

Kontrollmål 4

Är de styrande dokumenten för upphandling utformade på ett tillfredställande och ändamålsenligt sätt?

Bedömning:

Vår bedömning är att kontrollmålet är uppfyllt. De styrande dokumenten är utformade på ett tillfredställande och ändamålsenligt sätt. Uppdelningen i ett policydokument och ett dokument med riktlinjer ser vi som förtjänstfullt.

Kontrollmål 5

I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från upphandlingsverksamheten?

Bedömning:

Det är vår bedömning att kontrollmålet inte är uppfyllt. Detta baserar vi på avsaknad av uppföljning och utvärdering och en inte komplett avtalsdatabas. En komplett databas torde vara en av grundförutsättningarna för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering. Uppföljning av ramavtalens löptid och planering av upphandling av nya ramavtal som skall ersätta de utgångna avtalen är essentiella delar i en upphandlingsverksamhet.

Rekommendationer

Det är vår rekommendation att upphandlingsprocessen tillförs resurser så att både styrande dokument såväl som avtalsdatabasen uppdateras respektive färdigställs. Det är även vår rekommendation att resurser tillsätts för uppföljning och utvärdering av resultat såväl som uppföljning av ingångna avtal. Vidare ansvar och roller i upphandlingsprocessen bör tydliggöras i de styrande dokumenten. Klara och tydliga anvisningar är till stor hjälp inte bara ur ett upphandlingsperspektiv utan även ur ett beredskapsperspektiv. När en medarbetare rör på sig av olika anledningar kan tydliga riktlinjer och rutinbeskrivningar underlätta för den medarbetare som skall ersätta den som rört på sig. En anpassning till ny lagstiftning på området bör även vara en högprioriterad åtgärd.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Från och med årsskiftet 2016/2017 har ny lagstiftning inom upphandlingsområdet börjat gälla. En hel del nyheter inom området har presenterats. Kommunens revisorer har bl.a. mot denna bakgrund givit PwC i uppdrag att granska kommunens upphandlings verksamhet.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till kommunens styrande dokument avseende upphandling (inköspolicy, riktlinjer m.m.) och LOU och för att utröna följsamheten till förändringar som skett inom lagstiftning och praxis. Även förberedelser inför kommande ny lagstiftning är en del av granskningen. Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfråga:

Har Sala kommun en ändamålsenlig process för upphandling?

1.3. Revisionskriterier

Granskningen har följande revisionskriterier:

- Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2016:1145)
- Kommunens styrande dokument (upphandlingspolicy, anvisningar och riktlinjer för upphandling m.fl.)

1.4. Kontrollmål

- Bedriver Sala kommun sin upphandlings verksamhet med en tydlig ansvarsfördelning?
- Vilka system och rutiner för upphandling finns?
- Är de styrande dokumenten för upphandling fullt uppdaterade?
- Är de styrande dokumenten för upphandling utformade på ett tillfredställande och ändamålsenligt sätt?
- I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från upphandlingsverksamheten?

1.5. Avgränsning och Metod

Granskningen avser endast Sala Kommuns egna upphandlingar. Metoden för granskningen består av genomgång av kommunens styrande dokument och relevant dokumentation i anbuds- och upphandlingsförfarande samt intervjuer.

2. Iakttagelser och bedömningar

2.1. Kontrollmål 1

Bedriver Sala kommun sin upphandlings verksamhet med en tydlig ansvarsfördelning?

2.1.1. Iakttagelser

Ansvarsfördelningen inom upphandling och inköp beskrivs i kommunens styrande dokument *Policy för upphandling och Riktlinjer för upphandling*. Policyn är tagen av KF 2016-06-15 (§ 67 Dnr: 2015/338) och riktlinjerna är tagna av KS 2015-05-07 (§ 99 Dnr: 2015/338). Upphandlingar ska enligt dessa styrande dokument utföras av eller i samråd med dem som har ett utpekat ansvar för detta. Verksamheten ansvarar för kravställandet på kontraktsföremålet.

2.1.2. Bedömning

Det är vår uppfattning att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Ansvars- och roll fördelningen kan vara tydligare och mer specificerat i både policy och riktlinjer. Hänvisning till var det specifika utpekandet återfinns bör också finnas med i dokumenten.

2.2. Kontrollmål 2

Vilka system och rutiner för upphandling finns?

2.2.1. Iakttagelser

Sala kommun använder sig av upphandlingssystemet Tendsign för sina upphandlingar. Rutiner finns i viss mån dokumenterade i kommunens två styrande dokument som nämnts ovan avser upphandling, *Policy för upphandling* och *Riktlinjer för upphandling*.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvist uppfyllt då rutinbeskrivningarna bör vara mer omfattande och kompletteras med lämpliga anvisningar.

2.3. Kontrollmål 3

Är de styrande dokumenten för upphandling fullt uppdaterade?

2.3.1. Iakttagelser

Som angivits ovan är de båda styrande dokumenten tagna av KF respektive KS under 2015. Från 1 januari 2017 gäller nya lagregler inom upphandlingsområdet. Helt nya regler som t.ex. lag om upphandling av koncessioner, (LUK) (2016:1147), innovationspartnerskap m.m. har också införts. De styrande dokumenten innehåller ett antal hänvisningar till icke gällande lag och saknar avsnitt som berör helt ny lagstiftning på området både vad avser LUK, nya LOU (2016:1145) samt nya LUF (Lag om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna, 2016:1146).

Generellt har inte framkommit några tecken på att kommunen vidtagit några åtgärder eller anpassningar till den nya lagstiftningen.

2.3.2. Bedömning

Vi gör bedömningen att kontrollmålet ej är uppfyllt mot bakgrund av ovan redovisade brister.

2.4. Kontrollmål 4

Är de styrande dokumenten för upphandling utformade på ett tillfredställande och ändamålsenligt sätt?

2.4.1. Iakttagelser

De styrande dokumenten är som tidigare nämnts uppdelade i policy och riktlinjer. Detta ger kommunen en möjlighet att i stort sett omgående uppdatera riktlinjer på förekommen anledning (t.ex. lagändringar, förändringar av beloppsgränser, ändring av praxis m.m.) utan att behöva invänta ett fullmäktigebeslut, vilket torde vara en fördel ur ett handläggningsperspektiv. Själva utformningen av dokumenten innehåller de delar och avsnitt som kan förväntas finnas i styrande dokument som avser upphandling.

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att kontrollmålet är uppfyllt. De styrande dokumenten är utformade på ett tillfredställande och ändamålsenligt sätt. Uppdelningen i ett policydokument och ett dokument med riktlinjer ser vi som förtjänstfullt.

2.5. Kontrollmål 5

I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från upphandlingsverksamheten?

2.5.1. Iakttagelser

En icke-komplett uppskattning från kommunen ger vid handen att kommunen upphandlande under 2016 för drygt 318 miljoner kr i ett 45-tal upphandlingar. 5 av dessa 45 upphandlingar har inte åsatts något upphandlingsvärde varför uppskattningen inte blir komplett.

Enligt vad som framkommit i granskningen är uppföljningen och utvärderingen av resultat från upphandlingen eftersatt pga. bl.a. resursbrist och är i praktiken icke-existerande utifrån ett upphandlingsperspektiv. Ansatser att komma till rätta med detta har gjorts men har inte genomförts fullt ut. Kommunens avtalsdatabas är inte komplett. Arbete med avtalsdatabasen är påbörjat men inte slutfört.

Andra uppgifter gör gällande att resursbristen även visar sig inom andra uppföljningsområden inom upphandlingsprocessen. Indikationer på detta är exempelvis kötid för upphandling vilket kan och har resulterat i försenat införskaffande av nödvändiga varor, tjänster m.m. Saknas både uppföljning av ingångna ramavtals löptid och identifiering av behovet av upphandling av nya ramavtal är det en god grogrund för en forcerad upphandlingsprocess och därigenom en icke-ändamålsenlig process.

2.5.2. Bedömning

Det är vår bedömning att kontrollmålet inte är uppfyllt. Detta baserar vi på avsaknad av uppföljning och utvärdering och en inte komplett avtalsdatabas. En komplett databas torde vara en av grundförutsättningarna för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering. Uppföljning av ramavtalens löptid och planering av upphandling av nya ramavtal som skall ersätta de utgångna avtalen är essentiella delar i en upphandlingsverksamhet.

3. Revisionell bedömning

Har Sala kommun en ändamålsenlig process för upphandling?

Svaret på den övergripande revisionsfrågan enligt ovan är enligt vår sammanfattade bedömning att Sala kommun inte har en ändamålsenlig process för upphandling. Vi gör denna bedömning mot vad som angivits under kontrollmålen ovan. Vi vill särskilt peka på avsaknaden av uppföljning och utvärdering och ej uppdaterade styrande dokument som tungt vägande skäl till vår bedömning. Även avsaknad av åtgärder för anpassning till ny lagstiftning har spelat in i vår bedömning

3.1. Rekommendationer

Det är vår rekommendation att upphandlingsprocessen tillförs resurser så att både styrande dokument såväl som avtalsdatabasen uppdateras respektive färdigställs. Det är även vår rekommendation att resurser tillsätts för uppföljning och utvärdering av resultat såväl som uppföljning av ingångna avtal. Vidare ansvar och roller i upphandlingsprocessen bör tydliggöras i de styrande dokumenten. Klara och tydliga anvisningar är till stor hjälp inte bara ur ett upphandlingsperspektiv utan även ur ett beredskapsperspektiv. När en medarbetare rör på sig av olika anledningar kan tydliga riktlinjer och rutinbeskrivningar underlätta för den medarbetare som skall ersätta den som rört på sig. En anpassning till ny lagstiftning på området bör även vara en högprioriterad åtgärd

2017-11-20

Rebecka Hansson

Rebecka Hansson
Uppdragsledare

Fredrik Andrén

Fredrik Andrén
Projektledare

KOMMUNSTYRELSENS FÖRVALTNING
Mårten Dignell



YTTRANDE

Revisionsrapport – Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

Ekonomikontoret har fått möjlighet att lämna ett yttrande på revisionens granskning av Sala kommuns upphandlingsverksamhet.

Nedan avger ekonomikontoret yttrande på respektive kontrollområde där kontrollmomentet inte anses vara fullt uppfyllt. Kontrollmål och revisionens bedömning är klippt direkt ur revisionsrapporten och återges i kursiv text.

Ekonomikontorets synpunkter på revisionsrapporten

KONTROLLMÅL 1

Bedriver Sala kommun sin upphandlings verksamhet med en tydlig ansvarsför-delning?

Revisionens bedömning:

Det är vår uppfattning att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Ansvars- och roll fördelningen kan vara tydligare och mer specificerat i både policy och riktlinjer. Hänvisning till var det specifika utpekandet återfinns bör också finnas med i dokumenten.

Ekonomikontorets kommentar och åtgärd:

Ekonomikontoret har arbetat fram ett nytt förslag till policy och riktlinje där avsnitt 2, "Organisation och ansvar" i riktlinjen reglerar ansvarsfördelningen mellan upphandlingsfunktionen och verksamheten som beställare av upphandlingen.

Kommunstyrelsens förvaltning

KONTROLLMÅL 2

Vilka system och rutiner för upphandling finns?

Revisionens bedömning:

Vår bedömning är att kontrollmålet är delvist uppfyllt då rutinbeskrivningarna bör vara mer omfattande och kompletteras med lämpliga anvisningar

Ekonomikontorets kommentar och åtgärd:

Behovet att separata rutinbeskrivningar för upphandlingsverksamheten är relativt begränsad eftersom dessa styrs genom att upphandlingsprocessen hanteras enligt ett förutbestämt flöde i vårt upphandlingssystem.

Ekonomikontoret har arbetat fram ett nytt förslag till policy och riktlinje där vi har valt att förtydliga hur vi jobbar med hela upphandlingsprocessen inklusive avtalsuppföljning samt riskerna med att inte följa upphandlingslagstiftningen. Vi har också förtydligat kommunens förpliktelser i riktlinjens avsnitt 13 om "Förhållningssätt"

Under sakgranskningen av revisionsrapporten har kontorschefen efterfrågat ett förtydligande av vilka rutinbeskrivningar som saknas eller är otillräckliga. Ett sådant förtydligande hade avsevärt ökat möjligheterna att bemöta revisionens synpunkter med mer träffsäkra åtgärder.

KONTROLLMÅL 3

Är de styrande dokumenten för upphandling fullt uppdaterade?

Revisionens bedömning:

Vi gör bedömningen att kontrollmålet ej är uppfyllt mot bakgrund av nedan i rapporten redovisade brister.

Ekonomikontorets kommentar och åtgärd:

Den nya lagen om offentlig upphandling LOU 2016:1145 trädde i kraft 2017-01-01. Kontoret är väl inlästa på den nya lagen och är också väl medvetet att nu gällande riktlinje och policy inte är uppdaterad i enlighet med detta.

Eftersom riktlinjen och delegationsordningen fastställer att samtliga upphandlingar ska anmälas till upphandlingsfunktionen enligt särskilt blankettförfarande har kontoret full kontroll på upphandlingsprocessen och aktuella uppdrag. Kontoret har precis som tidigare redovisats haft en mycket svår personalsituation under 2017 och har därför byggt upp en ny organisation för att möta den ökade belastningen på upphandlingsfunktionen. Med utgångspunkt i ovanstående har kontorschefen bedömt risken för fel i relation till gällande lagstiftning som obefintlig och valt att prioritera det operativa arbetet framför uppdatering av styrdokument fram till dess att upphandlings funktion är fulltalig.

Kommunstyrelsens förvaltning

Revisionsrapporten drar slutsatsen att det inte framkommit några tecken på att kommunen vidtagit åtgärder med anledning av den nya lagstiftningen. Kontoret anser att detta med anledning av vad som beskrivits i ovanstående stycke är missvisande eftersom alla nya upphandlingar under året i själva verket hanterats i linje med den nya lagen. Detta har påtalats under sakgranskningen men inte föranlett några justeringar eller förtydliganden i rapporten.

Arbetet med att uppdatera riktlinje och policy har pågått under hösten och finns nu färdigställda för beslut.

KONTROLLMÅL 5

I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av resultat från upphandlingsverksamheten?

Revisionens bedömning:

Det är vår bedömning att kontrollmålet inte är uppfyllt. Detta baserar vi på avsaknad av uppföljning och utvärdering och en inte komplett avtalsdatabas. En komplett databas torde vara en av grundförutsättningarna för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering. Uppföljning av ramavtalens löptid och planering av upphandling av nya ramavtal som skall ersätta de utgångna avtalen är essentiella delar i en upphandlingsverksamhet.

REVISIONENS REKOMMENDATIONER

Det är vår rekommendation att upphandlingsprocessen tillförs resurser så att både styrande dokument såväl som avtalsdatabasen uppdateras respektive färdigställs. Det är även vår rekommendation att resurser tillsätts för uppföljning och utvärdering av resultat såväl som uppföljning av ingångna avtal. Vidare ansvar och roller i upphandlingsprocessen bör tydliggöras i de styrande dokumenten. Klara och tydliga anvisningar är till stor hjälp inte bara ur ett upphandlingsperspektiv utan även ur ett beredskapsperspektiv. När en medarbetare rör på sig av olika anledningar kan tydliga riktlinjer och rutinbeskrivningar underlätta för den medarbetare som skall ersätta den som rört på sig. En anpassning till ny lagstiftning på området bör även vara en högprioriterad åtgärd.

Ekonomikontorets kommentar och åtgärd:

Vi delar i allt väsentligt revisionens bedömning att uppföljningsarbetet är ett eftersatt område och att bristen beror på att verksamheten endast är resurssatt för att hantera det operativa upphandlingsarbetet.

En ändamålsenlig uppföljning måste ske både i ett intern- och ett externperspektiv, där internperspektivet fokuserar på efterlevnad av ingångna avtal och externperspektivet på leveransen i enlighet med ingångna avtal. Kontoret har i flera års tid påtalat vikten av att utveckla uppföljningsarbetet enligt ovanstående, planen för detta är att tillsätta en avtalskontrolltjänst som kommer att ha som uppgift att samordna och leda arbetet med uppföljning av de båda perspektiven. Av budgetskäl har denna tjänst hittills inte varit möjlig att tillsätta.

Rapporten pekar också på bristande uppföljning av avtalens löptider och förfall. Här vill kontoret förtydliga att alla avtal som upphandlingsfunktionen har kännedom om i dagsläget

Kommunstyrelsens förvaltning

finns upplagda i avtalsdatabasen, undantaget några få leveransavtal så som entreprenader, för dessa avtal ges alltid information till verksamheten om förestående förfall. Det finns dock ett mörkertal där upphandlingsfunktionen inte har kännedom avtal som ingåtts av verksamheterna, vilket gör det omöjligt att bevaka avtalsslut. För att komma till rätta med detta måste kommunen löpande arbeta med avtalsförvaltning genom exempelvis avtalsinventeringsarbete. Syftet är att ge upphandlingsfunktionen kännedom om samtliga avtal i kommunen, utvärdera dessa och se till att samtliga avtal omfattas av de krav som kommunen måste ställa enligt LOU samt att säkerställa en komplett avtalsdatabas.

KOMMUNSTYRELSENS FÖRVALTNING
Ekonomikontoret

Mårten Dignell
Ekonomichef