

Granskning av inköp och upphandling

Danderyds kommun

September 2023

Josefine Bennet





Elina Lundberg

Kristian Damlin

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Danderyds kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunen **inte helt** kan säkerställa en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

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

Revisionsfrågor	Bedömning	
Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis	
Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dom?	Nej	
Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Ja	
Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?	Delvis	

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att inga fakturor kan attesteras över fastställd beloppsgräns.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att samtliga direktupphandlingar över 100 000 SEK dokumenteras i enlighet med kommunens riktlinjer, policy samt rådande lagstiftning.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att inköp- och upphandlingsverksamheten löpande följs upp.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	3
Bakgrund	3
Syfte och revisionsfrågor	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
Metod	3
Lagstiftning	5
Granskningsresultat	7
Ändamålsenlig organisation	7
Riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp	9
Avtalstrohet	12
Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten	14
Samlad bedömning	16
Rekommendationer	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17

Inledning

Bakgrund

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

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

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

Syfte och revisionsfrågor

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

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Är organisationen ändamålsenlig?
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dom?
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- 19 kap. §15 (LOU) (Krav om riktlinjer för direktupphandling)
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas till i huvudsak år 2023, men berör till viss del även tidigare år.

Metod

Vi har i samband med granskningen genomfört intervjuer med centralt ansvariga tjänstepersoner avseende upphandling och inköp. Intervjuer har skett med följande funktioner:

- Kommunens upphandlingssamordnare
- Administrativ chef på Tekniska kontoret

Utöver intervjuer har vi även haft dialoger med en av kommunens entreprenadupphandlare, ekonomiassistent samt upphandlingsassistent. Vi har även genomfört granskning och analys av relevanta styrande dokument såsom upphandlingspolicy, riktlinjer och rutiner samt uppföljningar. Vi har även genomfört en registeranalys mot avtalsregister och leverantörsreskontra. Utifrån registeranalysen har vi valt ut stickprov (både inom kommunstyrelsens ansvarsområde men också inom tekniska nämndens ansvarsområde) för att kontrollera efterlevnad av avtalstrohet.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Vi har även skickat rapporten till ekonomichefen för sakgranskning.

Lagstiftning

Principer

Syftet med upphandlingsreglerna är att på bästa sätt använda konkurrensen på marknaden, samt att ge leverantörerna möjlighet att på lika villkor konkurrera om avtalen. Vidare förebygger och förhindrar tillämpningen av lagstiftningen korruption. Konkurrensverket utövar tillsyn och kan föra talan om upphandlingsskadeavgift i domstol.

Offentlig upphandling bygger på fem grundläggande principer:

Icke-diskriminering

Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag kan uppfylla. Företag från andra kommuner ska behandlas på samma sätt som företag från den egna kommunen.

Likabehandling

Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar, exempelvis tillgång till information samtidigt. För sent inlämnade anbud får inte accepteras.

Proportionalitet

Krav och villkor i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

Öppenhet

Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsägbarhet. Upphandlingarna ska vara offentliga och leverantörer som deltagit i anbudsförandet ska informeras om resultatet.

Ömsesidigt erkännande

EU- och EES-länders myndigheters intyg och certifikat ska gälla mellan länderna.

Lagar

Offentlig upphandling genomförs för att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal för att under avtalstiden löpande göra avrop. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggnadsentreprenader. Ramavtalets värde beräknas genom de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Den offentliga upphandlingen regleras bland annat genom:

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Köp av byggentreprenader, varor och tjänster.

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)

Gäller för upphandlande enheter inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Tröskelvärden

Tröskelvärdet är avgörande för vilka regler i lagstiftningen som ska tillämpas, vilket innebär att värdet av ett kontrakt behöver uppskattas innan upphandlingen sker.

För upphandlingar över tröskelvärdet gäller en mer omfattande lagstiftning. Framför allt skiljer sig krav om annonsering och tidsfrister.

För år 2023 gäller följande tröskelvärden:

<i>LOU, varor och tjänster</i>	<i>2 236 731 kr</i>
<i>LUF, varor och tjänster</i>	<i>4 483 865 kr</i>
<i>LOU och LUF, byggtreprenader</i>	<i>55 991 099 kr</i>
<i>LOU, sociala tjänster och andra särskilda tjänster</i>	<i>7 701 675 kr</i>

Direktupphandling

Under en viss beloppsgräns är det tillåtet för den upphandlande myndigheten att göra en direktupphandling.

För år 2023 gäller följande direktupphandlingsgränser:

<i>LOU</i>	<i>700 000 kr</i>
<i>LUF</i>	<i>1 200 000 kr</i>

Värdet beräknas utifrån en uppskattning av det verkliga värdet av liknande kontrakt som upphandlats under den föregående tolv månadersperioden eller det uppskattade totala värdet av en följd av kontrakt som kommer att upphandlas under kommande tolv månadersperiod efter den första leveransen.

Direktupphandling kan även ske om det finns synnerliga skäl eller om det i en upphandling enligt 19 kap. LOU inte inkommit några lämpliga anbud eller om det i en annonserad upphandling endast lämnats ogiltiga eller oacceptabla anbud.

Synnerliga skäl kan vara brådska som inte möjliggör en annonsering på vanligt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten inte kunnat förutse händelsen och att det är nödvändigt att genomföra upphandlingen skyndsamt.

Förhandlat förfarande som direktupphandling kan användas om en upphandling skett där inga anbud erhållits eller om de anbud som erhållits är ogiltiga/oacceptabla anbud. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska ske, men en direktupphandling måste alltid utgå från upphandlingsprinciperna. Det finns dock sedan den 1 juli 2014 krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

Granskningsresultat

Ändamålsenlig organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?

lakttagelser

Kommunstyrelsens ansvar

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande förvaltningsorgan och har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen.

Ansvar avseende inköp och upphandling

Utöver det som anges i reglemente och delegationsordning beskrivs en övergripande ansvarsfördelning mellan styrelsen, nämnderna och upphandlingsenheten avseende inköp och upphandling i *Policy för inköp, upphandling och avrop* (KF 2021-02-22 § 31). Policyn reglerar också mål, principer, roller och grundläggande förfarande i kommunens och de kommunala bolagens upphandlingsprocesser.

Av policyn framgår fortsatt att kommunstyrelsen leder och samordnar kommunens verksamhet och har uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Kommunstyrelsen samordnar styrningen för all upphandling inom kommunen genom dess upphandlingsfunktion som, genom att aktivt följa upp upphandlingsprocesserna, har till uppgift att säkerställa att syftet och målet med policyn uppfylls. Kommunstyrelsen ansvarar också för kommunövergripande avtal.

Kommunledningskontoret ansvarar för att utfärda närmare anvisningar och rutiner för inköp, upphandling och avrop för att säkerställa att policyns syfte uppnås.

I styrelsens delegationsordning framgår vilka ärenden styrelsen kan delegera. Vid granskning av delegationsordningen noteras att flertalet ärenden är delegerade till bland andra kommundirektör, avdelningschef och enhetschef. Ärendena rör exempelvis beslut om genomförande av upphandling, beslut om tilldelning av kontrakt och upphandling i samverkan med annan organisation. Delegationsordningen reviderades senast av kommunstyrelsen 2023-01-16 § 5.

Av styrdokumentet *Anvisningar för inköp, upphandling och avtal* (Kommundirektör 2022-11-25) framgår inköpsverksamhetens olika roller och ansvar. De roller och ansvar som framgår är följande:

- Förvaltningschef

- Avdelningschef/enhetschef
- Avropare/Beställare
- Expert/Kravställare
- Upphandlingsenheten

Av styrdokumentet framgår att upphandlingsenheten är kommunens centrala funktion och ansvarar för att skapa struktur kring kommunens inköpsarbete. Den ska bidra till goda affärer i kommunens kärn- och stödverksamheter. Upphandlingsenheten ansvarar för att koordinera och utveckla kommunens övergripande strategiska inköpsposition med ett långsiktigt perspektiv i åtanke och i samverkan med kommunens samtliga verksamheter. Fortsatt framgår även mer ingående vilka uppdrag upphandlingsenheten har, samt vilka tjänster som de tillhandahåller. Det framgår också vilka roller som finns på upphandlingsenheten.

- **Upphandlingssamordnare:** den operativt ansvariga för upphandlingsenheten och den som driver kommunens inköpsverksamhet på en strategisk nivå i samråd med kommunens verksamheter
- **Upphandlare:** expert på att göra bra affärer åt kommunens verksamheter och kunnig inom upphandlingslagstiftningen (LOU, LUF, LUK, LOV). Hen bevakar och säkerställer att kommunens upphandlingar följer denna samt ansvarar för hela processen från upphandling till driftsättning och avtal. Hen ska även ha god kännedom om kommunens verksamheter och ansvarar för att självständigt och affärsmässigt driva olika upphandlingsuppdrag samt är ansvarig projektledare för kommunens samtliga upphandlingar.
- **Systemförvaltare:** ansvarar för att förvalta och administrera kommunens inköps- och upphandlingssystem samt avtalsdatabas.
- **Avtalsförvaltare:** en stödfunktion gentemot kommunens verksamheter för implementering och uppföljning av verksamhetens strategiska avtal.

Av intervju framgår att det är ansvariga chefer ute i de olika verksamheterna som bestämmer vilka ute i deras verksamhet som får göra inköp. Det finns inga inköpsroller ute i verksamheterna utan ansvaret för inköpen delegeras från ansvarig chef.

Vid beslut om att genomföra en upphandling kontaktar ansvarig upphandlingsenheten, som bistår med kunskap. Tekniska kontoret har kunskap att själva genomföra upphandlingar, och därför är upphandlingsenheten till stor del inte inblandad i tekniska kontorets upphandlingar. Tekniska kontoret har två entreprenadupphandlare som genomför entreprenadupphandlingar.

Av intervjuer framgår att det inte finns några utbildningar kopplat till upphandling och inköp i kommunen. Det uppges att en utbildning håller på att tas fram och ska lanseras under september 2023.

Bedömning

Är organisationen ändamålsenlig?

Svaret på frågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att kommunen har gedigna riktlinjer kring ansvarsfördelning, där det framgår vem i kommunen som ansvarar för vad. Det är ansvariga chefer i de olika verksamheterna som bestämmer vilka som får göra inköp och det finns inga tydliga inköpsroller ute i verksamheterna. De som gör inköp får ingen utbildning i hur upphandling och inköp i kommunen går till, vilket innebär en risk för att inköp inte görs enhetligt i kommunen.

Riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp

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

lakttagelser

Policy för inköp, upphandling och avrop (fastställd av KF 2021-02-22 § 31) fastställer att syftet med policyn för inköp, upphandling och avrop är att utifrån kommunens behov och mål effektivt utnyttja tillgängliga resurser i fråga om inköp av varor, tjänster och byggentreprenader. Detta ska ske enligt gällande lagar och till bästa hushållning med kommunala medel. Syftet är även att säkerställa att varor, tjänster och byggentreprenad tilldelas den leverantör vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunen.

Inköp och upphandling i kommunen ska präglas av kompetens, samordning och effektivitet. Alla inköp och upphandlingar ska ske i enlighet med lagstiftning. Alla inköp ska utgå från behov, funktion och ställda krav.

Vi har i granskningen tagit del av ett processschema som förklarar Danderyd kommuns inköpsprocess från behovsidentifiering till implementering i förvaltningarna. Av processschemat förklaras att kommunens behov analyseras och kartläggs kontinuerligt. Därefter tas beslut om anskaffning ska genomföras. Denna process beskrivs också i styrdokument *Anvisningar för inköp, upphandling och avtal*.

Vidare av styrdokumentet *Anvisningar för inköp, upphandling och avtal* framgår också vilka styrande dokument kommunen har och använder sig av inom inköp och upphandling. Det framgår också vilka grundläggande principer som kommunen tillämpar i sina upphandlingar.

Av *Anvisningar för inköp, upphandling och avtal* framgår också olika upphandlingstyper.

- Direktivstyrda upphandlingar: Avser alla upphandlingar över tröskelvärdet.
- Icke-direktivstyrda upphandlingar: Avser alla upphandlingar över direktupphandlingsgränsen men under tröskelvärdet.
- Direktupphandling: Avser de upphandlingar där beställaren inte har något krav på sig att annonsera sitt behov. Vid direktupphandling finns två gränser som måste beaktas.

- Upp till 700 000 kronor, för samtliga varor, tjänster och byggentreprenader med undantag för sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Direktupphandling får genomföras om värdet av upphandlingen understiger detta belopp.
- Upp till 7 800 000 kronor, för sociala tjänster och andra särskilda tjänster. Direktupphandling får genomföras om värdet av upphandlingen understiger detta belopp.

Av styrdokumentet framgår vidare vad som gäller avseende kravställning, prövning och utvärdering av anbud, sekretess, överprövning m.m. Anvisningarna innehåller även praktiska rutiner för inköp, upphandling och avtal där det i punktform beskrivs vilka olika steg som de olika processerna omfattar.

Av intervjuer framgår att alla styrdokument finns att tillgå på intranätet. Det finns även en flik tillägnad "Inköp och upphandling" där styrdokument med bäring på området läggs upp.

Vid intervju nämns även att upphandlingsenheten planerar att införa ett krav på att nämnderna skickar en kopia på de avtal som ingåtts för att upphandlingsenheten ska kunna ha en översyn av vilka avtal som ingås. I dagsläget får inte upphandlingsenheten den information som behövs från verksamheterna för att ha en god översyn.

Intern kontroll

För granskningen har vi tagit del av kommunstyrelsens internkontroll för 2023. Av denna framgår inga specifika kontroller avseende inköp och upphandling. Vi noterar dock att en risk med bäring på avtalsuppföljning, "risk att leverantörer inte uppfyller de kvalificeringskrav som är ställda i förfrågningsunderlaget och leveransvillkoren i avtalet", är med i internkontrollplanen för år 2024. Detta ska kontrolleras genom kontroller i avtalssystemet.

Vid genomgång av rutin för attest framkommer att det finns beloppsgränser för vad man som medarbetare får attestera, men fakturahanteringssystemet tillåter attest även över den beloppsgräns som medarbetaren har delegerats.

Resultat analys av direktupphandlingar

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en registeranalys där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra med kommunens avtalsdatabas. Utifrån resultatet av analysen har vi valt ut tio leverantörer där vi från leverantörsreskontran inte fann motsvarande part i avtalskatalogen och där inköpen överstiger 100 000 SEK. För dessa leverantörer har vi begärt ut dokumentation för direktupphandlingen eller om eventuellt avtal finns. Resultatet av vår analys redovisas i tabell 1.

LOU tillåter att upphandlande myndigheter direktupphandlar om avtalets värde inte

överstiger 700 000 SEK (2023). Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 SEK gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för uppfyllnad av dokumentationsplikten för direktupphandlingar:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs till vara
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Det viktigaste skälet för tilldelningen

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp. Kommunen har en egen motsvarande blankett som används för direktupphandlingar.

Av kommunens *Anvisningar för inköp, upphandling och avtal* framgår att beställare själv samt upphandlare får genomföra en direktupphandling, men rutinen för direktupphandling måste alltid följas. Rutinen omfattar bland annat att be registrator om ett diarienummer, kontakta avtalsägare och få signerat delegationsbeslut samt välja ut minst tre leverantörer att fråga om inköpet överstiger 100 000 SEK.

Tabell 1: Analys av direktupphandlingar

Stickprov	Finns avtal?	Har kommunens direktupphandlingsblankett fyllts i?	Finns övrig dokumentation som uppfyller minimikrav?	Är fakturan tillräckligt specificerad?	Är beslutsattest utförd av överordnad person?
Stickprov 1	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Stickprov 2	Ja	E/T då ramavtal finns		Ja	Ja
Stickprov 3	E/T då ingen av fakturorna är över 100 000 SEK			Ja	Ja
Stickprov 4	Nej	Ja	E/T - Ifylld direktupphandlingsblankett finns	Ja	Ja
Stickprov 5	Ja	Ja	E/T - Ifylld direktupphandlingsblankett finns	Nej	Ja
Stickprov 6	Går ej att bedöma då kommunen inte hittat/skickat något underlag				
Stickprov 7	Nej	Ja	E/T - Ifylld direktupphandlingsblankett finns	Ja	Ja
Stickprov 8	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja

Stickprov 9	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Stickprov 10	E/T då ingen av fakturorna är över 100 000 SEK			Ja	Ja

Vid analys av inköp över 100 000 SEK som saknar avtal i kommunens avtalsdatabas framkommer att ett av inköpen har ramavtal. För enbart en av direktupphandlingarna har kommunens direktupphandlingsblankett fyllts i. Att notera är att kommunen har haft problem med att få fram underlag till stickproven. Verksamheterna gör direktupphandlingar utan att involvera upphandlingsenheten, vilket leder till att underlag för inköpen saknas hos upphandlingsenheten.

Bedömning

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

Svaret på revisionsfrågan är *nej*.

Bedömningen grundar sig i att kommunen har gedigna riktlinjer, policyer och tillämpningsanvisningar, men de efterlevs inte. Vid kontroll av genomförda direktupphandlingar noteras stora brister i hanteringen av direktupphandlingar. Dels har kommunen haft problem med att få fram underlag till stickproven, dels rör det sig om brister när det kommer till dokumentation av direktupphandlingar, tillvaratagande av konkurrens samt att avtal saknas.

I dagsläget får inte upphandlingsenheten den information som behövs från verksamheterna för att ha en god översyn, vilket visar sig vid den stickprovskontroll vi har gjort.

Fakturahanteringssystemet har ingen kontrollfunktion som stoppar medarbetare från att attestera fakturor över den beloppsgräns som man blivit delegerad, vilket innebär en risk att fakturor med ett belopp över ens attesträtt attesteras.

Av kommunstyrelsens internkontroll framgår att inga specifika kontroller görs för inköp och upphandling.

Avtalstrohet

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

Iakttagelser

Policy för inköp, upphandling och avrop (fastställd av KF 2021-02-22 § 31) fastslår att om det finns ett ramavtal som täcker behovet för inköpet ska detta avtal användas från första kronan. Om ett avtal inte finns ska i första hand upphandling och inköp samordnas där det är möjligt. Annars ska anskaffning ske enligt upphandlingslagstiftning.

Enligt policyn är en förutsättning för att uppnå effekterna med samordnad upphandling att kommunen använder de ramavtal som tecknats. Avtalstrohet skapar förutsättningar

för att uppnå bra affärsmässiga villkor och innebär ett ökat intresse från företag att delta i kommunens upphandlingar.

Vidare av policyn framgår att avtalstrohet ska följas upp både när det gäller om beställare i kommunen har köpt avtalade varor/tjänster från de leverantörer kommunen har avtal med och till avtalat pris.

Vi har genomfört en registeranalys utifrån det utdrag ur avtalsdatabasen och den leverantörsreskontra som kommunen tillhandahållit. Av registeranalysen framkommer att inköpen inom kommunen fördelar sig enligt tabell 2 vad gäller omsättning per leverantör.

Tabell 2: Kvantitativ analys av inköpsvolym

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel%	SEK i intervallet	Andel%
>5 000 000	34	3.0%	351 393 845	62.8%
1 000 001-5 000 000	52	4.6%	107 491 342	19.2%
500 001-1 000 000	53	4.7%	36 933 484	6.6%
100 001-500 000	196	17.3%	47 779 318	8.5%
50 001-100 000	91	8.0%	6 406 891	1.1%
<50 000	709	62.5%	9 292 624	1.7%
Summa	1 135	100.0%	559 297 504	100.0%

Av tabellen framgår bland annat att 34 leverantörer har en omsättning under granskningsperioden på minst 5 MSEK vardera och att 52 leverantörer har en omsättning på över 1 MSEK och under 5 MSEK. Den totala omsättningen för dessa leverantörer uppgår till 82% av kommunens totala inköpsvolym.

Resultat stickprov avtalstrohet

Vi har tagit stickprov på fakturor från fem pågående ramavtal. Resultatet redovisas i tabell 3.

Tabell 3. Stickprov avtalstrohet

Kontrollpunkt	Resultat
Omfattas köpet av avtal?	100%
Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal?	100%
Är fakturerade priser i enlighet med avtal?	100%
Är fakturan tillräckligt specificerad? (datum, kund, affärshändelse, specifikation, belopp)*	100%
Är beslutsattest utförd av korrekt person?*	100%

Bedömning

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

Svaret på revisionsfrågan är *ja*.

Bedömningen grundar sig i att registeranalysen visar på att över 80 % av den totala inköpsvolymen i SEK sker i de två översta intervallen, vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

Vid stickprovskontroll av avtalstroheten i kommunen identifieras inga avvikelser.

Uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten

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

lakttagelser

Av styrdokumentet *Policy för inköp, upphandling och avrop* framgår att avtalsuppföljning ska ske regelbundet och systematiskt. Vid uppföljningen ska både leverantören och väsentliga kvalitetskrav enligt avtalet följas upp. Även avtalstrohet ska följas upp både när det gäller om beställare i kommunen har köpt avtalade varor/tjänster från de leverantörer kommunen har avtal med och till avtalat pris. Vid kommungemensamma upphandlingar ansvarar kommunledningskontoret för att det upprättas en uppföljningsplan och att den genomförs. Uppföljning av nämndernas övriga avtal ansvarar berörd verksamhet för.

Av riktlinjer för uppföljning och insyn (fastställt av kommunstyrelsen 2019-04-08 § 69) framgår att det i anvisningar till nämnd avseende verksamhetsplanen ska finnas ett avsnitt om hur uppföljning av de strategiska avtalen ska ske. Övriga avtal ska ingå i nämndernas interna kontrollplaner.

Vidare av styrdokumentet framgår att i anvisningarna till nämnd avseende årsredovisning finns det ett avsnitt om uppföljning av de strategiska avtalen. Uppföljningen ska ske i ett särskilt ärende till kommunfullmäktige. Uppföljningen ska kopplas till nämndens måluppfyllelse. Redovisningen ska därefter sammanställas av

kommunledningskontoret och redovisas till kommunstyrelsen/ kommunfullmäktige. När ett avtal gäller verksamheter inom flera nämnder ansvarar respektive nämnd för sin del av avtalet. Förvaltningschefen på varje förvaltning är ansvarig för avtalen som tillhör förvaltningen och utser en avtalsansvarig för respektive avtal.

Vilka avtal som ska följas upp ska framgå av nämndens uppföljningsplan. Vid kommunstyrelsens sammanträde den 24 april 2023 (§78) beslutade kommunstyrelsen om klassificering av kommunstyrelsens strategiska avtal 2023 samt att dessa ska ingå i styrelsens uppföljningsplan. Vi noterar att styrelsen den 29 maj 2023 (§111) följer upp nämndernas strategiska avtal 2022. För 2023 har någon uppföljning inte gjorts ännu; uppföljning för 2023 görs under 2024.

Inom ramen för granskningen genomfördes en protokollsgranskning av kommunstyrelsens protokoll för perioden januari 2023 till och med augusti 2023. Granskningen visar att det till viss del sker rapportering med bäring på upphandling och inköp, till exempel när ny avtalssamverkan mellan kommuner beslutats (2023-04-24 §87).

Protokollsgranskningen bekräftar också att internkontrollplanen följs upp en gång per år, men eftersom planen 2023 inte omfattar några risker med bäring på inköp och upphandling har vi inte granskat detta närmare.

Av intervju framgår att tekniska kontoret följer upp upphandlingsverksamheten delårsvis i delårsrapporten. Uppföljning av genomförda upphandlingar i kommunen sker muntligen. Det framgår även av intervju att avtalsägarna ska följa upp sina avtal men att det oftast inte hinns med, något som de ska försöka ändra på i de nya rutinerna som tas fram.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?

Svaret på revisionsfrågan är *delvis*.

Bedömningen grundar sig i att kommunen i sin *Policy för inköp, upphandling och avrop* fastställt att avtalsuppföljning ska ske regelbundet och systematiskt, vilket vi noterat även görs. Det är främst fokus på avtalsuppföljning, men det görs ingen systematisk uppföljning av upphandlingsverksamheten, mer än i delårsrapportering.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Danderyds kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunen **inte helt** kan säkerställa en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.





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

Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer till kommunstyrelsen:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att inga fakturor kan attesteras över fastställd beloppsgräns.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att samtliga direktupphandlingar över 100 000 SEK dokumenteras i enlighet med kommunens riktlinjer, policy samt rådande lagstiftning.
- Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att inköps- och upphandlingsverksamheten löpande följs upp.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis Kommunen har gedigna riktlinjer kring ansvarsfördelning. Medarbetare med inköpsansvar genomgår ingen utbildning.	
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dom?	Nej Brister noteras vid kontroll av genomförda direkt-upphandlingar. Upphandlingsenheten har inte en tillräckligt god översyn och inga specifika kontroller görs för inköp och upphandling i internkontrollen.	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Ja Inga avvikelser har identifierats vid stickprovskontroll och registeranalys visar på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till största del finns.	
4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten?	Delvis Avtalsuppföljning sker systematiskt men uppföljning av inköp och upphandling sker inte i tillräcklig utsträckning.	

2023-10-23

Kristian Damlin

Josefine Bennet

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Danderyds kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2023-03-10. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.