

Granskning av upphandling och inköp

Nynäshamns kommun
Januari 2020

Anders Hägg

Morteza Ashouri

Johanna Furulind



Innehållsförteckning

1.	Inledning	5
1.1.	Bakgrund	5
1.2.	Syfte, revisionsfråga och kontrollmål	5
1.3.	Revisionskriterier	5
1.4.	Metod och avgränsning	5
2.	Organisation och lagkrav	7
2.1.	Organisation	7
2.2.	Lagkrav LOU	7
3.	lakttagelser och bedömningar	8
3.1.	Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler	8
3.1.1.	lakttagelser	8
3.1.2.	Bedömning	11
3.2.	Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp	12
3.2.1.	lakttagelser	12
3.2.2.	Bedömning	13
3.3.	Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns	13
3.3.1.	lakttagelser	13
3.3.2.	Bedömning	14
3.4.	Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs	14
3.4.1.	lakttagelser	14
3.4.2.	Bedömning	15
3.5.	Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns	15
3.5.1.	lakttagelser	15
3.5.2.	Bedömning	15
3.6.	Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa vad gäller F-skatt, moms samt inlämnade årsredovisningar mm.	16
3.6.1.	lakttagelser	16
3.6.2.	Bedömning	16

4.	Revisionell bedömning	17
5.	Bilagor	Error! Bookmark not defined.

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nynäshamns kommun genomfört en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Revisionsfrågan är som följer:

Har kommunen en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?

Den övergripande bedömningen är att Nynäshamns kommun (främst Kommunstyrelsen och Södertörns upphandlingsnämnd) inte har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp samt att den interna kontrollen inte är tillräcklig. Vi noterar dock att ett förändringsarbete är pågående vilket kan komma att förbättra förutsättningarna för att nå en ändamålsenlig process. Nedan följer en sammanfattning av noterade brister.

Vid granskning av tre upphandlingar har brister identifierats i relation till lagstiftning. Bristerna består exempelvis i avsaknad av signaturer vid anbudsöppning samt avsaknad av dokumentation kring huruvida leverantörskontroll skett.

Vid kontroll av direktupphandlingar har endast 23 stycken identifierats för åren 2018 och 2019. Antalet står inte i rimlig relation till kommunens storlek och tyder på att direktupphandlingar inte dokumenteras enligt riktlinjer och lagstiftning. De direktupphandlingar vilka finns registrerade har inte dokumenterats i enlighet med riktlinjer och lagstiftning.

Styrdokumentet är förankrade i lagkrav däremot är inte ansvarsfördelningen tydligt definierad. Policy och riktlinjer kan i vissa delar synas vara motsägelsefulla, likaså inom ett och samma dokument. Exempelvis framgår av policyn att förvaltningen ska vara delaktig i upphandlingsarbetet medan det i riktlinjen stipuleras att beställande förvaltning äger processen och ska driva den framåt. Samtidigt är Södertörn Upphandling ansvariga för att upphandlingen utförs på ett korrekt sätt. Dokumentet har heller inte uppdaterats sedan 2014. Vi noterar dock att dokumentet är under uppdatering.

Relevant information avseende upphandling och inköp finns att tillgå via Upphandling Södertörns (US) hemsida, dock visar intervjuer att det inte finns kunskap och kännedom om detta i hela organisationen. Vidare meddelar US att de inte har kontroll över informationsflödet rörande upphandlingar och inköp på kommunens intranät då de inte har tillgång till detta. Det har sedermera uppdagats att inaktuell information varit publicerad.

Det finns ingen övergripande uppsikt över samtliga direktupphandlingar till följd av bristande rapportering av genomförda upphandlingar. Således föreligger risk för brott mot LOU och kommunens regler.

Regelbunden och systematisk uppföljning av avtal sker inte. Detta kan potentiellt härledas till att avtalsägare inte finns tydligt definierat. Vidare upprättas inte uppföljningsplan för avtal av betydande värden vilket strider mot policy.

En tillfredsställande metod för att identifiera kommunens inköpsbehov saknas. Registeranalysen visar vidare att en betydande andel småköp genomförs vilket indikerar att befintliga ramavtal inte täcker verksamhetens behov.

Avtalstrohet följs ej upp. Vi noterar dock att denna brist avses hanteras i och med planerat införande av verktyget Hypergene.

Avslutningsvis har vi inte kunnat verifiera att US genomför leverantörskontroller då dokumentation saknas.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi Kommunstyrelsen och Södertörns upphandlingsnämnd att:

- Säkerställa att inköpsorganisationens utformning är ändamålsenlig
- Säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och kommunens riktlinjer
- Säkerställa att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks
- Säkerställa följsamhet till ramavtal vid inköp samt en regelbunden och systematisk uppföljning av avtal.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EU-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU m.fl.). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

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. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendskada 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.

1.2. Syfte, revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga:

Har kommunen en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och är den interna kontrollen tillräcklig?

Revisionsfrågan besvaras utifrån följande kontrollmål:

- Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp
- Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler
- Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns
- Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs
- Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns
- Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa vad gäller F-skatt, moms samt inlämnade årsredovisningar mm.

1.3. Revisionskriterier

Följande utgör kriterier som grund för svaret på revisionsfrågan:

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Lag (2008:962) om valfrihetssystem
- Styrande och stödjande dokument inom kommunen

1.4. Metod och avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingar och inköp genomförda under 2018 och 2019. Granskningen har särskilt fokus på Kommunstyrelsen, Södertörns upphandlingsnämnd och Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden men i möjligaste mån sker stickprov och analyser i syfte att omfatta samtliga nämnder i kommunen.

Genom en registeranalys görs en kontroll av följsamheten till LOU (ramavtalstrohet, direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav). Registeranalysen innehåller samtliga fakturor i leverantörsreskontran under perioden januari - december 2018 och januari - oktober 2019. Under 2018 har kommunen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 685 mnkr. I denna summa (även för 2019) ingår även interkommunala ersättningar samt hyror och medlemsavgifter etc. som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Materialet omfattar ca 71 000 fakturor från ca 2

200 olika leverantörer/motparter. Under perioden januari - oktober 2019 har kommunen köpt in varor, tjänster och entreprenader för 613 mnkr. Materialet omfattar ca 63 000 fakturor från ca 2 000 olika leverantörer/motparter.

Vidare görs kontroller via stickprov av dels kommunens avtalstrohet gällande köp från tio befintliga avtal och dels av följsamhet till lagar och policy genom granskning av tre genomförda upphandlingar. Kontroll avseende följsamheten till LOU sker även genom stickprov av samtliga inkomna direktupphandlingsblanketter.

En kartläggning och bedömning av kommunens upphandlingsorganisation (inkl. gemensam nämnd) genomförs. Studier sker av upphandlingsdokumentation samt relevanta styrdokument.

1.5. Intervjuade befattningar

- Stadsmiljöchef
- Verksamhetschef Upphandling Södertörn
- Avdelningschef Plan, Stab & Bygglov, Miljö- och Samhällsbyggnadsförvaltningen
- Avdelningschef Förvaltningsstaben, Barn och Utbildningsförvaltningen

1.6. Granskade dokument

- Upphandlingspolicy (SUN)
- Riktlinjer för upphandling (SUN)
- Delegationsordning (SUN)
- Riktlinjer för budgetansvar (Nynäshamn kommun)
- Avtalsdatabas 2018
- Avtalsdatabas 2019
- Urval av direktupphandlingsavtal
- Urval av ramavtalsupphandlingar
- Internkontrollplan: Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden 2018 (Nynäshamn kommun)
- Riskbedömning för internkontrollplan: Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden 2018 (Nynäshamn kommun)
- Granskningsrapport stickprov Inköp (Nynäshamn kommun)
- Granskningsrapport leverantörsfakturor (Nynäshamn kommun)
- Granskningsrapport direktupphandling (Nynäshamn kommun)

2. Organisation och lagkrav

2.1. Organisation

Södertörns upphandlingsnämnd ansvarar för all upphandling rörande Haninge samt Nynäshamns kommun. Syftet med en gemensam upphandlingsnämnd är att stärka kommunerna som upphandlande myndigheter, höja kompetensnivån samt skapa bättre förutsättningar för att leva upp till lagstiftningens allt skarpare krav och därmed utföra mer kvalitativa upphandlingar. Upphandling Södertörns (US) tjänstemän tillhör formellt Haninge kommuns förvaltningsorganisation, men har både Haninge kommun samt Nynäshamns kommun som uppdragsgivare via den gemensamma nämnden.

2.2. Lagkrav LOU och LOV

Lagen om offentlig upphandling syftar kortfattat till, att genom ett kostnadseffektivt sätt, hushålla med skattemedel samt till att möjliggöra utnyttjandet av marknadskonkurrens vid inköp. Reglerna är baserade på EU-direktiv och grundar sig primärt på principerna konkurrens, icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet. Den upphandlande aktören är skyldig till att vara saklig och välja leverantör baserat på varan eller tjänsten som erbjuds. Detta innefattar att den bästa varan eller tjänsten ska väljas utifrån de mest gynnsamma villkoren, samtidigt som samtliga leverantörer ska konkurrera på samma villkor vid varje given upphandling.

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) reglerar vad som ska gälla när landsting och kommuner låter enskilda personer själva välja vård- och omsorgsutförare bland godkända utförare i ett valfrihetssystem. I ett valfrihetssystem är priset fastställt på förhand och alla utförare inom en kommun eller ett landsting får samma ersättning för samma tjänst. På detta sätt konkurrerar utförare med den kvalitet som de kan leverera. För de landsting och kommuner som har valfrihetssystem är det obligatoriskt att annonsera förfrågningsunderlaget på Valfrihetswebben. Privata företag och ideella organisationer kan kontinuerligt ansöka om att bli godkända som utförare. LOV gäller för landsting och kommuner när de inför valfrihetssystem för hälso- och sjukvård (i landsting och kommuner) samt socialtjänster (i kommuner).

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

3.1.1. Iakttagelser

Utifrån genomförda intervjuer framkommer en gemensam uppfattning om att kommunens upphandlingar följer lagar och regelverk och genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Inom ramen för granskningen har vi granskat tre upphandlingar i syfte att verifiera att upphandlingsprocessen skett i enlighet med gällande lagstiftning. Följande avtal har granskats:

- SUN 2014 111 Säkerhetssystem (LOU)
- SUN 2015 108 Hemtjänst (LOV)
- SUN 2016 055 Tekniska konsulter (LOU)

Följande avvikelser identifierades i det granskade materialet:

Enligt LOU och LOV ska minst två personer från den upphandlande organisationen närvara när anbuderna öppnas. Vidare ska alla anbud föras upp i en förteckning som ska signeras av de närvarande. Vi har inte kunnat verifiera att två personer från den upphandlande organisationen närvarat när anbudet gällande tekniska konsulter öppnats. Vidare är inte anbudsdocumentationen/öppningsprotokoll avseende tekniska konsulter signerade av de närvarande.

Leverantörer som har gjort sig skyldiga till vissa brott ska uteslutas enligt LOU 13 Kap (ÅLOU 10 Kap) ur upphandlingar. Leverantörer som gjort sig skyldiga till andra överträdelser eller befinner sig i vissa situationer kan också uteslutas från upphandlingen av den upphandlande organisationen. Utifrån relevant underlag för anbudsbedömning har vi inte kunnat verifiera att hänsyn tagits till uteslutningsgrunder vid kvalificering av leverantörer gällande SUN 2015 108 Hemtjänst (enligt LOV), SUN 2016 055 Tekniska konsulter och SUN 2014 111 Säkerhetssystem.

Avtal kan tecknas efter avtalsspärrens utgång (10 dagar elektroniskt och 15 dagar post enligt LOU 20 Kap 1 §). Så länge avtalsspärren löper får den upphandlande organisationen inte ingå avtal i upphandlingen. Syftet med avtalsspärren är att anbudsgivarna kan ansöka om överprövning hos förvaltningsrätten.

Registeranalys

Utifrån registeranalysen har vi valt ut tio leverantörer där kommunen gjort inköp över direktupphandlingsgränsen (SEK 586 907) och där leverantören inte kunnat matchas mot kommunens avtalsregister. Leverantörerna har sedan stämts av tillsammans med kommunen.

Leverantörsnamn	Inköp, kr (inkl. moms)	Kommentar från kommunen
Leverantör 1	2018: 27 367 753 2019: 29 908 840	Entreprenadkontrakt avseende uppförande av ny förskola (Cykelskogens förskola); dessa typer av kontrakt lägger vi inte i avtalsdatabasen eftersom de har en specifik ägare och tillika inte är av karaktären ramavtal där beställningar genomförs löpande under avtalstiden Vi har tagit del av avtalet
Leverantör 2	2018: 4 771 342 2019: 3 405 646	Entreprenadkontrakt avseende hyra av tillfälliga lokaler (förskolor); dessa typer av kontrakt lägger vi inte i avtalsdatabasen eftersom de har en specifik ägare och tillika inte är av karaktären ramavtal där beställningar genomförs löpande under avtalstiden Vi har tagit del av avtalet
Leverantör 3	2018: 3 161 159 2019: 0	Avtal saknas
Leverantör 4	2018: 2 915 190 2019: 1 447 606	Avser företagshälsovård. Information om avtal och rutiner för kontakt med leverantören kommuniceras via intranätet och ej genom avtalsdatabasen. Avtalet har en tydlig ägare, information om avtalet går i andra kanaler och avtalet ska endast tillämpas av chefer och ligger därför inte allmänt tillgängligt i avtalsdatabasen Vi har tagit del av avtalet
Leverantör 5	2018: 1 990 000 2019: 0	Avser enligt uppgift från Nynäshamn ett exploateringsavtal för del av Gudby 6:4. Avtalet är inte ett avtal som upphandlats och ligger därför sedermera inte i avtalsdatabasen Vi har tagit del av avtalet
Leverantör 6	2018: 1 548 078 2019: 456 559	Leverantör 6 var tidigare och är även i dag avtalspart gällande stationstankning (3 olika leverantörer). I det nya avtalet har verksamheten styrt över till x som primär leverantör och x ligger i avtalsdatabasen i dag. Vi har tagit del av avtalet, SKL Kommentus.

Leverantör 7	2018: 1 403 883 2019: 1 146 784	Avser samordnad varudistribution - samordnade varuleveranser till kommunens enheter. Avtalet avser utförande av avtalad tjänst och beställning sker således inte från avtalet löpande varför avtalet inte är publicerat i avtalsdatabasen.
		Vi har tagit del av avtalet
Leverantör 8	2018: 1 352 028 2019: 4 050	Avtalen ligger i avtalsdatabasen under namnet y. Vi har verifierat via stickprov (tre fakturor).
Leverantör 9	2018: 793 770 2019: 5 298 785	Avtal saknas
Leverantör 10	2018: 436 344 2019: 353 437	Kompletteringar till café, gästhamn mm. samt fika odyl till anställda Avtal saknas

Enligt tabellen ovan har US och förvaltningarna visat relevanta avtal för sju av dessa tio leverantörer.

Nedanstående tabell visar hur stor andel av de totala köpen per år som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas. I denna summa (även för 2019) ingår även interkommunala ersättningar samt hyror och medlemsavgifter etc. som inte omfattas av upphandlingsreglerna.

Eftersom avtalsdatabasen, enligt intervju, inte är uppdaterad kan resultatet inte anses tillförlitligt.

2019	
Totala köp (SEK)	612 090 207
Köp utan avtal (SEK)	349 409 973
Antal leverantörer som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas	1 828 st
Andel i procent som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas	57 %
2018	
Totala köp (SEK)	685 913 101
Köp utan avtal (SEK)	428 225 739
Antal leverantörer som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas	2 043 st
Andel i procent som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas	62 %

* I tabellen ovan ingår även interkommunala ersättningar samt hyror och medlemsavgifter etc. som inte omfattas av upphandlingsreglerna.

Av 15 kap 18 § LOU framgår att en upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kr. Upphandlande myndighet ska även styrka att avtal ingåtts i enlighet med lagstiftning samt ha stödmaterial för att säkerställa att dokumentationsplikten uppfylls. Med andra ord finns det enligt lagstiftning en skyldighet för upphandlande myndighet att avtala och dokumentera

direktupphandlingar överstigande 100 000 kr. I Konkurrensverkets "Dokumentation av direktupphandlingar" finns klagörande kring vad som bör ingå i dokumentation vid direktupphandling:

- Den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer.
- avtalsföremål
- avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks.
- om och hur konkurrensen togs tillvara
- vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- vilken leverantör som tilldelades avtalet
- det viktigaste skälet för tilldelningen.

Enligt intervju ska alla direktupphandlingar över 100 000 kr ska dokumenteras i en blankett som heter "Rapport för direktupphandling" och därefter skickas till US. Vi har tagit del av Rapport för upphandling som uppfyller ovan ställda krav på dokumentation vid direktupphandling.

Vi har även tagit del av och gått igenom samtliga rapporter för direktupphandling som inkommit till US för vald granskningsperiod, vilket är 18 st (11 st 2018; 7 st 2019). Syftet med detta är att säkerställa att dokumentationen uppfyller ställda krav. Nedan följer resultatet:

- Samtliga 18 rapport för direktupphandling innehöll information om myndighetens namn och organisationsnummer.
- 16 av 18 innehöll information om avtalsföremål
- 16 av 18 innehöll information om avtalets löptid
- 11 av 18 innehöll information om när avtalet ingicks
- 17 av 18 innehöll information om uppskattat värde
- 16 av 18 innehöll information om och hur konkurrensen togs tillvara
- Samtliga 18 innehöll information om vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- 16 av 18 innehöll information om vilken leverantör som tilldelades avtalet
- 16 av 18 innehöll information om det viktigaste skälet för tilldelningen.

Vi har även begärt in en förteckning över samtliga förvaltningars direktupphandlingar. Totalt finns det 23 direktupphandlingar registrerade hos förvaltningarna (19 st 2018 och 4 st 2019). Av dessa 23 direktupphandlingar går det att matcha sju stycken mot de 18 direktupphandlingsrapporterna som tidigare nämnts.

Registrerade DU* hos förvaltningarna	23 st
Antal registrerade hos US	18 st
Antal registrerade hos US men ej förvaltning	11 st
Antal registrerade hos förvaltningarna men ej US	16 st

* Direktupphandlingar

Vi har även valt ut fem inköp över 100 tkr, men under direktupphandlingsgränsen, för att kontrollera att dokumentation av inköp har gjorts enligt kommunens regler samt gällande lagstiftning. LOU Kap. 19 § 30 stipulerar att "En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden." Förvaltningen har inte kunnat uppvisa någon dokumentation för de fem granskade direktupphandlingarna.

3.1.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som **ej uppfyllt**. Bedömningen är baserad på följande:

- De fem inköp/direktupphandlingar över 100 tkr (och under direktupphandlingsgränsen) som granskats saknar dokumentation i form av direktupphandlingsblankett/Rapport för direktupphandling, vilket är ett krav enligt kommunens regler samt lagstiftning (LOU).
- Blanketten Rapport för direktupphandling är ändamålsenlig, dock används den inte alltid på ett ändamålsenligt sätt. Exempelvis saknar 2 (av totalt 18) inlämnade blanketter information om vad upphandlingen avser.
- 11 av 18 direktupphandlingar som är dokumenterade och registrerade hos US är inte registrerade hos förvaltningarna. Av 23 identifierade direktupphandlingar är 16 st registrerade hos förvaltningarna men inte hos US. Antalet direktupphandlingar står inte i rimlig relation till kommunens storlek vilket antyder att direktupphandlingar inte registreras enligt kommunens regler.
- Utifrån våra stickprov av tio leverantörer saknar tre leverantörer giltigt avtal.
- Brister har identifierats i förhållande till lagstiftning i samband med kontroll av två personers närvaro vid anbudets öppnande då signaturer saknats samt vid kontroll av att hänsyn tagits till uteslutningsgrunder vid kvalificering av leverantörer.

3.2. Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp

3.2.1. Iakttagelser

Upphandlingspolicyn är fastställd av kommunfullmäktige 2014-05-12. Policyn behandlar avsnitten ansvar, uppföljning samt hållbar upphandling. Kopplat till policyn finns en riktlinje för upphandling, även den fastställd 2014-05-12. I riktlinjen behandlas mer ingående avsnitten organisation och definitioner, grundläggande principer, ansvar i upphandlingsprocessen, upphandlingsprocessen, upphandlingsformer, hållbar upphandling, inköp och ramavtal samt muta.

Riktlinjen innehåller en tydligt definierad process vad gäller just ramavtalsupphandlingar, men inte för övriga upphandlingstyper. Processen är strukturerad genom följande steg; förberedelse, genomförande (utforma underlag, kravspecifikation, annonsera, anbudssekretess, utvärdering av anbud, tilldelning av kontrakt) samt uppföljning.

De intervjuade upplever att rutiner och processer för ramavtalsupphandlingar är ändamålsenliga men att det finns brister vad gäller direktupphandlingar.

Vidare anger policyn att förvaltningarna ska vara delaktiga i framtagandet av kravspecifikation och anbudsutvärdering, medan riktlinjen uttrycker att förvaltningen ensam är ansvarig för denna. Genomförda intervjuer bekräftar bilden av bristande tydlighet inom ansvarsfördelningen då förvaltningarna anser att US är ansvariga för alla delar av upphandlingarna med undantag för direktupphandlingar. Samtidigt delar US uppfattningen att respektive ansvarsområden inte är ändamålsenligt förankrade i hela kommunen.

Upphandlingschefen förmedlar bilden av att information vad gäller regler om upphandlingsprocessen finns att tillgå men att dessa inte är kända i hela kommunen. Exempelvis erbjuder US ett upphandlingsregelverk på sin hemsida som dock inte tillämpas i tillräcklig utsträckning då exempelvis samtliga direktupphandlingar inte rapporteras in. US har enligt intervju inget bra sätt/svårt att förmedla information till kommunerna gällande upphandling. En försvårande omständighet är att kommunen själv får förmedla information vidare via sitt intranät och ansvarar därmed för att korrekt samt uppdaterad information publiceras. Det framkommer dock i genomförda intervjuer att detta inte fungerar i praktiken då informationen inte uppdateras löpande i enlighet med US uppdateringar. US uppger vidare att enheten finns på plats i Nynäshamn uppskattningsvis tre dagar per vecka för att stödja kommunens processer och rutiner vad gäller

direktupphandlingar och upphandlingar i allmänhet, men de ställer sig frågande till huruvida detta stöd är tillräckligt känt hos förvaltningarna. Formellt finns ingen tydlig ansvarsfördelning avseende vem som ska ansvara för kommunikationen kring upphandlingar.

I intervjuer med företrädare för förvaltningarna visade det sig även att det inte är ovanligt med fakturor från lokala butiker hos ekonomiavdelningarna vilket tyder på att medarbetare i viss mån bortser från ramavtal vid inköp. I samband med detta framkom även att förvaltningarna upplever att avtalsdatabasen inte alltid är tillräckligt uppdaterad.

3.2.2. *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som **ej uppfyllt**. Bedömningen är baserad på följande:

- Styrdokumenten är förankrade i lagkrav det förekommer emellertid bristande tydlighet i ansvarsfördelningen. Ansvarsfördelningen kan, utifrån våra iakttagelser, framstå som motsägelsefull om både policyn och riktlinjen ska efterföljas. Ansvarsfördelningen upplevs även som motsägelsefull mellan olika stycken i de båda dokumenten. Exempelvis framgår av policyn att förvaltningen ska vara delaktig i upphandlingsarbetet medan det i riktlinjen framgår att beställande förvaltning äger processen och ska driva den framåt. Samtidigt är Södertörn Upphandling ansvariga för att upphandlingen utförs på ett korrekt sätt. Vidare har inte styrdokumenten uppdaterats sedan 2014.
- Nödvändig information vad gäller upphandling och inköp finns enligt vår bedömning att tillgå via US externa hemsida. Detta är dock inte tillräckligt förankrat i hela organisationen. Det finns ingen tydlig ansvarsfördelning avseende vem som ska ansvara för upphandlingskommunikationen. Vidare saknar US kontroll över informationsflödet som avser upphandlingar inom kommunens intranät.

3.3. **Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns**

3.3.1. *Iakttagelser*

I upphandlingspolicyn framkommer att uppföljning av kommunens leverantörer ska ske regelbundet och systematiskt vad gäller avtal samt avtalsefterlevnad. Vid upphandlingar som omsluter betydande värden ställer policyn krav på att US upprättar en uppföljningsplan, vilket inte sker i praktiken enligt intervju.

Enligt riktlinje för upphandling ska uppföljning ske gällande US arbete och processer vid upphandlingsarbete samt gällande leverantörernas efterlevnad av avtalet. US ansvarar för uppföljning av ramavtalstrohet samt för uppföljning av kommunens inköpsbeteende med avsikt att uppmärksamma frekventa direktupphandlingar så att nya ramavtal kan tecknas eller befintliga avvecklas.

I intervju med US framkommer att det inte är tydligt formulerat vem som äger ett avtal, och särskilt inte i de fall där det finns flera intressenter. Detta medför att uppföljningar inte med säkerhet utförs. US ansvarar, som tidigare nämnt, för att hålla en övergripande uppsikt över direktupphandlingarna. Detta görs enligt intervju inte på ett ändamålsenligt sätt. Brister uppges delvis bero på att US är beroende av att förvaltningarna rapporterar in samtliga direktupphandlingar som utförts, vilket inte alltid är fallet. I intervju med US framkommer att systemet Hypergene håller på att implementeras för att motverka problematiken. Vid stickprovskontroll rörande avtalsuppföljning av 13 leverantörer har förvaltningarna kunnat uppvisa uppföljning för sex av leverantörerna.

Förvaltningarna är enligt riktlinjen ansvariga för att sköta kontinuerlig uppföljning av befintliga avtal. Vid intervjuer framgår dock att ingen löpande uppföljning utförs förutsatt att inte något avvikande framkommit eller att det inte finns med i internkontrollplanen. Uppföljning görs således vid uppmärksammat avvikande faktorer eller då det står specificerat i internkontrollplanen. Annars

sker uppföljning i regel när ett avtal är på väg att löpa ut och det blir aktuellt att utvärdera om något bör ändras framöver.

I 2018 års internkontrollplan för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden genomfördes kontroller av bland annat följande; Direktupphandlingar har dokumenterats i enlighet med riktlinje samt inköp- och avtalstrohet.

I uppföljningen av internkontrollplanen för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, gällande direktupphandlingar, dras slutsatsen att förvaltningens chefer är i behov av utbildning. Detta grundar sig i att tillräckliga underlag saknas för att kunna utföra stickprovskontroll av tio inköp. Det bedöms därmed internt som orimligt att så få direktupphandlingar skett under 2018.

I uppföljningen av internkontrollplanen för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, gällande avtalstrohet, uppdagades att inköp, likt föregående år, i betydande utsträckning sker på fel ställen. Av kontrollerade inköp inom vald kategori (arbetskläder) hade 51 % av inköpen gjorts utanför gällande ramavtal.

Vid intervjuer med förvaltningarna samt US framkommer att det inte genomförs kontroller som säkerställer att aggregerade direktupphandlingar gällande samma vara eller tjänst inte överstiger det högsta tillåtna beloppet. Detta betyder att risk för lagbrott föreligger. Enligt riktlinje för upphandling faller detta ansvar på US. På fråga uppger dock US att det är problematiskt att utföra dessa kontroller då förvaltningarna inte kontinuerligt rapporterar in genomförda direktupphandlingar enligt riktlinje för upphandlingar.

3.3.2. *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som **ej uppfyllt**.

- I dagsläget finns det ingen övergripande uppsikt över direktupphandlingar, vilket resulterar i risk för lagbrott.
- Vid stickprovskontroll rörande avtalsuppföljning av 13 leverantörer har förvaltningarna kunnat uppvisa uppföljning för sex av leverantörerna.
- Uppföljningsplaner för upphandlingar av betydande värden ska göras av US. Emellertid har US inte uppvisat någon avtalsuppföljning på upphandlingar av betydande värden, vilket strider mot policy.
- Det är ej tydligt formulerat vem som äger ett avtal, vilket resulterar i att uppföljningar riskerar att utebli.

3.4. **Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs**

3.4.1. *lakttagelser*

Bilden som framträder vid de samlade intervjuerna är att det upplevs som att verksamhetens behov i väsentlig utsträckning täcks av ramavtalen. Utförd registeranalys påvisar dock att en betydande andel (67% 2018; 69% 2019 av inköpen som görs avser småinköp. Detta indikerar att en stor andel inköp görs utanför gällande ramavtal och att dessa sedermera inte täcker verksamhetens behov. Det framkommer även som tidigare nämnt att förvaltningarna upplever att avtalsdatabasen inte alltid är uppdaterad. Detta kan bidra till att mindre inköp görs från lokala butiker snarare än att upphandlingen görs via existerande avtal.

I intervju framkommer att utbudet i avtalsdatabasen utgörs av de avtal som US valt att publicera. För att ytterligare klargöra ramavtalsbehovet fångar US in kommande behov i samband med verksamhets- och budgetplaneringen. US arbetar även retroaktivt med att analysera upphandlingsbehovet baserat på föregående års direktupphandlingar. Dock framgår ej huruvida

inköpsmönster analyseras för att fånga upp upphandlingsbehov. Exempelvis har inget identifierat avtal för Leverantör 10 kunnat hittas trots att inköpen där motsvarar 789 781 kr för 2018 och 2019.

3.4.2. *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som **ej uppfyllt**.

- Upphandling Södertörn har, i dagsläget, ingen ändamålsenlig metod för att identifiera verksamhetens inköpsbehov. Exempelvis finns inget avtal för Leverantör 10 trots återkommande inköp motsvarande 789 781 kr för 2018 och 2019.
- Registeranalysen påvisar att en betydande andel småinköp utförs vilket indikerar att ramavtalen inte täcker verksamhetens behov.

3.5. **Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av följsamhet mot avtal**

3.5.1. *laktagelser*

Avtalstrohet följs i dagsläget inte upp av US då det inte finns systemstöd som tillåter detta. Istället kontrolleras inköp från avtal, vilket vi ej verifierat. Detta planeras att åtgärdas när det nya systemet Hypergene är på plats. Det finns dock ingen prognos för när implementeringen av systemet kommer att vara genomförd. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden har kunnat uppvisa enstaka exempel där stickprov utförts med avseende på avtalstrohet inom nämnden.

Vi har valt ut tio ramavtal och 30 inköp (tre fakturor per avtal) för att kontrollera följsamheten mot avtal. Avtalsperioden för tre av ramavtalen har gått ut. Vid sakgranskningstillfället har vi inte fått ta del av prislista för ett av ramavtalen. Resultatet följer nedan:

- 9 av 30 fakturor saknade giltigt avtal vid inköp. Fakturorna avser tre leverantörer.
- 3 av 30 fakturor har kortare betalningsvillkor än avtalade 30 dagar netto. Fakturorna avser samma leverantör.
- 29 av 30 inköp bedöms verksamhetsnära. Avvikelsen avser en faktura som inte går att utläsa vad den avser.
- 26 av 30 fakturor bedöms vara tillräckligt specificerade. Tre av fyra avvikelser avser samma leverantör. Den sista avvikelsen gäller en faktura som inte går att utläsa vad den avser.
- 9 av 27 fakturor är inte prissatta enligt avtal, varav en av fakturorna inte går att utläsa vad den avser. Fakturorna avser fem olika leverantörer. (Inväntar prislista för 3 fakturor).

3.5.2. *Bedömning*

Kontrollmålet bedöms som **ej uppfyllt**.

- Avtalstrohet följs ej upp i dagsläget av US. Upphandling Södertörn har därmed ej ändamålsenliga rutiner för detta.
- Enligt vår stickprovskontroll förekommer det inköp som inte har giltiga ramavtal, som har kortare betalningsvillkor än avtalade 30 dagar och som inte är prissatta enligt avtalade priser.

3.6. Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa vad gäller F-skatt, moms samt inlämnade årsredovisningar mm.

3.6.1. Iakttagelser

US uppger att de granskar leverantörerna i samband med att avtal tecknas som ett led i deras upphandlingsprocess. Krav finns uppställda för kontroller av exempelvis; antal led av underleverantörer, granskning av kreditvärdighet och ekonomisk styrka samt betalning av sociala avgifter. Creditsafe används som även möjliggör bevakning av företag.

Enligt upphandlingsunderlaget, som vi har tagit del av, ställs krav på leverantörens ekonomiska ställning. Detta säkerställs genom att kommunen, via Business check, kontrollerar att leverantören har en kreditvärdighet på minst rating fem. För att verifiera detta har vi, via stickprov, begärt in upphandlingsunderlag för tre genomförda upphandlingar. Dock har vi inte tagit del av något underlag relaterat till Business check. Samtliga tre stickprov hade utdrag från skatteupplysningen där följande framgår:

- Skatteform (F-skatt)
- Registrerad arbetsgivare
- Registrerad för mervärdesskatt
- Eventuell skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten
- Arbetsgivaravgift avseende de tre senaste månaderna

Vidare har vi inte kunnat verifiera för 23 av 23 direktupphandlingsblanketter att seriositeten hos leverantören kontrolleras.

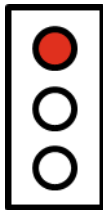
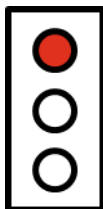
3.6.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms som **delvis uppfyllt**.

- Utöver skatteupplysning har vi inte kunnat verifiera att nämnden säkerställer att leverantörerna är seriösa eftersom dokumentation av kontroller saknas.

4. Revisionell bedömning

Den övergripande bedömningen är att Nynäshamns kommun inte har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp, samt att den interna kontrollen inte är tillräcklig. Vi noterar dock att ett hängivet förändringsarbete är pågående vilket kan komma att förbättra förutsättningarna till att nå en ändamålsenlig process. Nedan följer en sammanfattning av noterade brister.

Kontrollmål	Kommentar	
Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler	<p>Ej uppfyllt</p> <ul style="list-style-type: none">• Samtliga fem inköp över 100 tkr (och under direktupphandlingsgränsen) saknar dokumentation, vilket är ett krav enligt kommunens regler samt gällande lagstiftning.• 11 av 18 direktupphandlingar som är dokumenterade och skickade till US är inte registrerade hos förvaltningarna. Av 23 direktupphandlingar är 16 st registrerade hos förvaltningarna. Dessa är vidare inte dokumenterade och har inte skickats till US enligt kommunens regler samt gällande lagstiftning.• Utifrån våra stickprov på tio leverantörer saknar en leverantör giltigt avtal.• Ett antal brister har identifierats i förhållande till gällande lag i samband med bl.a. anbudets öppnande, avtalshanteringen samt vid kontrollen av överträdelse.	
Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp	<p>Ej uppfyllt</p> <ul style="list-style-type: none">• Medan styrdokumentet är förankrat i lagkrav förekommer det emellertid bristande tydlighet i ansvarsfördelningen. Ansvarsfördelningen kan, utifrån våra iakttagelser, framstå som motsägelsefull om både policyn och riktlinjen ska efterföljas. Ansvarsfördelningen upplevs även som motsägelsefull mellan de olika styckena i de båda dokumenten.	

Exempelvis framgår av policyn att förvaltningen ska vara delaktig i upphandlingsarbetet medan det i riktlinjen framgår att beställande förvaltning äger processen och ska driva den framåt. Samtidigt är Södertörn Upphandling ansvariga för att upphandlingen utförs på ett korrekt sätt. Vidare har inte styrdokumenterna uppdaterats sedan 2014.

- Nödvändig information vad gäller upphandling och inköp finns att tillgå via US externa hemsida. Dock är detta inte tillräckligt kommunicerat i hela organisationen. Vidare saknar US kontroll över informationsflödet som avser upphandlingar.

Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns

Ej uppfyllt

- I dagsläget finns det ingen övergripande uppsikt över direktupphandlingar, vilket resulterar i risk för lagbrott.
- Vid stickprovskontroll rörande avtalsuppföljning av 13 leverantörer har förvaltningarna kunnat uppvisa uppföljning av sex leverantörer
- Uppföljningsplaner för upphandlingar av betydande värden ska göras av US. Emellertid har US inte uppvisat någon avtalsuppföljning på upphandlingar av betydande värden, vilket strider mot policy.
- Det är ej tydligt formulerat vem som äger ett avtal, vilket resulterar i att uppföljningar uteblir.



Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs

Ej uppfyllt

- Nämnden har, i dagsläget, ingen bra metod för att identifiera verksamhetens inköpsbehov.
- Registeranalysen påvisar att en betydande andel småinköp utförs vilket indikerar att ramavtalen inte täcker verksamhetens behov.



Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns

Ej uppfyllt

- Avtalstrohet följs ej upp i dagsläget av US. Upphandling Södertörn har därmed ej ändamålsenliga rutiner för detta.
- Enligt vår stickprovskontroll förekommer det inköp som inte har giltiga ramavtal, som har kortare betalningsvillkor än avtalade 30 dagar och som inte är prissatta enligt avtalade priser.



Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa vad gäller F-skatt, moms samt inlämnade årsredovisningar mm.

Delvis uppfyllt

- Utöver skatteupplysning har vi inte kunnat verifiera att nämnden säkerställer att leverantörerna är seriösa eftersom dokumentation saknas.



2020-01-28

Anders Hägg
Uppdragsledare

Morteza Ashouri
Projektledare

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