

# Revisionsrapport

## *Upphandling och inköp*

Skellefteå kommun

*Bo Rehnberg  
Cert. kommunal revisor  
December 2014*

# *Innehållsförteckning*

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga .....	2
2.3.	Revisionskriterier .....	2
2.4.	Avgränsning och metod.....	2
<b>3.</b>	<b>Granskningsresultat .....</b>	<b>3</b>
3.1.	Ansvars- och rollfördelning.....	3
3.1.1.	Politik.....	3
3.1.2.	Verksamhet.....	4
3.2.	Förfrågningsunderlag.....	4
3.3.	Kontrollrutiner .....	5
3.3.1.	Köptrohet mot upphandlade avtal .....	5
3.3.2.	Kommuninterna servicetjänster.....	6

# 1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning inom området upphandling och inköp. Val av granskningsinriktning har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att verksamheten inom granskade områden i huvudsak bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att den interna kontrollen i stort är tillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- De kontrollrutiner som används i fråga om dels avtalstrohet dels kvalitet på kommuninterna tjänster är i allt väsentligt tillförlitliga. Granskningen visar att verksamheten kan verifiera att det i rimlig grad sker mätning, uppföljning och utvärdering i granskade områden
- Styrningen vid upprättande av upphandlings-/förfrågningsunderlag är i allt väsentligt tillräcklig. Granskningen visar att området i hög grad är uppstyrt genom lagstiftning. Därutöver har kommunens inköpsenhet utformat dokumenterade rutiner med syfte att kvalitetssäkra arbetsprocessen inför upprättande av förfrågningsunderlag
- Ansvars- och rollfördelningen inom den *politiska* organisationen är i vissa avseenden både otydlig och icke ändamålsenlig. Det politiska ansvaret vilar från år 2013 på två politiska organ; kommunstyrelsen och nämnden för support och lokaler, men att endast ett organ tilldelats beslutsbefogenheter. När det gäller ansvars- och rollfördelning inom *verksamheten* kan granskningen inte påvisa motsvarande brister
- Kommunens inköps- och upphandlingspolicy är i vissa hänseenden inaktuell, men att det för närvarande sker en översyn av detta styrdokument

För att utveckla de områden som granskats lämnas följande rekommendationer:

- Det sker en renodling av den politiska ansvarsfördelningen inom området inköp/upphandling. Vår uppfattning är att ansvars- och beslutsbefogenheter ska ligga på ett och samma organ, förslagsvis nämnden för support och lokaler
- Vidareutveckla dialogen mellan inköpsenheten och förvaltningarna i syfte att ta fram förbättrade upphandlings-/förfrågningsunderlag

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område.

Skellefteå kommun köper varor och tjänster för cirka en miljard kronor varje år. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på ett optimalt sätt och att mål inte uppnås.

Revisionsobjekten i granskningen är kommunstyrelsen och nämnden för support och lokaler. Av reglementen framgår att styrelsen bär ansvaret för att samordna kommunens upphandlingsverksamhet, medan nämnden – genom stödfunktionen Inköp – ska tillhandahålla kommunövergripande support/service inom inköpsområdet.

### **2.2. Revisionsfråga**

Syftet med granskningen är att bedöma om området hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är ansvars- och rollfördelning tydlig och ändamålsenlig? Politik och verksamhet
- Är styrningen vid upprättande av upphandlings-/förfrågningsunderlag tillräcklig?
- Tillämpas tillförlitliga kontrollrutiner i fråga om a) köptrohet mot avtal, b) kvalitet på kommuninterna servicetjänster?

### **2.3. Revisionskriterier**

Följande dokumentation utgör revisionskriterier i granskningen:

- Lagen om offentlig upphandling
- Kommuninterna regelverk och anvisningar som rör granskningsområdet

### **2.4. Avgränsning och metod**

I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2014. Övrigt se bakgrund och revisionsfråga.

Granskningen har skett genom analys av adekvat dokumentation samt intervjuer med ordförande i kommunstyrelsen, ordförande i nämnden för support och lokaler, kommunchef, förvaltningschef Support och lokaler, avdelningschef Verksamhetsstöd, inköpschef samt controller Support och lokaler.

## 3. Granskningsresultat

### 3.1. Ansvars- och rollfördelning

#### 3.1.1. Politik

I lagstiftning (LOU) regleras upphandling inom offentlig verksamhet, däribland kommuner.

I kommunfullmäktiges uppdrag ingår att tillsätta kommunstyrelse och de nämnder som behövs för att fullgöra kommunens uppgifter som uttrycks i lagstiftning mm. Därutöver ska fullmäktige utfärda interna regler och riktlinjer för verksamheten.

Kommunfullmäktiges styrning av upphandlingsverksamheten kommer framför allt till uttryck i följande styrdokument:

1. Inköps- och upphandlingspolicy (§ 243/09)
2. Reglemente för kommunstyrelse och nämnder

I kommunstyrelsens reglemente uttrycks att i styrelsens uppdrag ingår att leda och samordna utvecklingen av kommunens upphandlingsverksamhet. I inköps- och upphandlingspolicyn anges att kommunstyrelsen är beslutande organ i upphandlingsfrågor.<sup>1</sup>

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att beslutärenden avseende upphandling har delegerats till dess arbetsutskott respektive inköpschef.

Den politiska organisationen har år 2013 förändrats när fullmäktige år 2013 inrättat en ny nämnd; nämnden för support och lokaler. Av dess reglemente framgår att nämndens övergripande uppgift är att samordna och utveckla effektiva stödfunktioner för kommunens nämnder och bolag, däribland inom området inköp.

Nämnden för support och lokaler har inte tilldelats några särskilda beslutsbefogenheter inom området. Inköps- och upphandlingspolicyn reglerar inte vilka eventuella beslutsbefogenheter som tilldelats nämnden.

Av nämndens delegationsordning framgår att nämnden – på samma sätt som andra facknämnder – delegerat beslutsbefogenheter anseende anskaffnings- och inköpsbeslut. Därutöver har nämnden inte utfärdat några delegationer avseende inköp/upphandling.

Företrädare för såväl *kommunstyrelsen* som *nämnden för support och lokaler* menar att ansvars- och rollfördelning mellan parterna i fråga om inköp/upphandling kan uppfattas som otydlig.

Det noteras att det för närvarande pågår en översyn av kommunens inköps- och upphandlingspolicy.

---

<sup>1</sup> Exklusive bygg- och anläggningsentreprenader där beslutanderätten vilar på fastighetsnämnden och tekniska nämnden

**3.1.1 Revisionell bedömning:** Ansvars- och rollfördelningen inom den politiska organisationen bedöms i vissa avseenden vara otydlig och icke ändamålsenlig. Bedömningen baseras på att ansvaret för området från år 2013 vilar på två politiska organ; kommunstyrelsen och nämnden för support och lokaler men att endast ett organ tilldelats beslutsbefogenheter inom området. Vår uppfattning är att ansvars- och beslutsbefogenheter ska ligga på ett och samma organ, förslagsvis nämnden för support och lokaler. En tydlig ansvarsfördelning medför en rad fördelar för de politiska organen, inte minst i samband med revisorernas årliga ansvarsprovning.

Vi noterar att beslutsorganisationen som anges i gällande inköps- och upphandlingspolicyn är inaktuell.

### 3.1.2. *Verksamhet*

I kommunens inköps- och upphandlingspolicy redogörs hur ansvar och roller fördelas inom verksamheten. Här uttrycks att alla verksamheter bär ett gemensamt ansvar för att området hanteras på ett rationellt sätt.

Inom kommunen finns en central inköpsenhet. Av inköps- och upphandlingspolicyn framgår att i enhetens uppdrag ingår att:

- Vara kommunens specialresurs för inköps- och upphandlingsfrågor
- Handlägga och teckna avtal för större upphandlingar
- Samråda med verksamheten vid alla upphandlingar som rör ramavtal och större specifika köp
- Följa utvecklingen, informera och utbilda inom upphandlingsområdet
- Besvara skrivelser till domstol vid överprovningar

Organisatoriskt är inköpsenheten en del av avdelningen *Verksamhetsstöd* som ingår i förvaltningen *Support och lokaler*. Förvaltningen är underställd nämnden för support och lokaler. Verksamheten är anslagsfinansierad av kommunfullmäktige.

Granskningen visar att upphandlingsbeslut fattade av kommunstyrelsens arbetsutskott bereds av inköpsenheten. Vissa inköpsbeslut har delegerats till inköpschef. Planer finns att inköpsenhetens på sikt ska ta över vissa beslutsbefogenheter som idag ligger på den politiska organisationen (läs: kommunstyrelsens arbetsutskott).

Företrädare för kommunens centrala inköpsenhet upplever att arbets- och rollfördelningen mellan enheten och övriga organisationen är tydlig.

**3.1.2 Revisionell bedömning:** Ansvars- och rollfördelningen inom verksamheten bedöms i allt väsentligt vara tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen baseras framför allt på att ansvars- och rollfördelning är väl beskriven i kommunens interna styrdokument och att beslutsorganisationen är förenlig med de krav som ställs i kommunallagen.

## 3.2. *Förfrågningsunderlag*

Vad ett förfrågningsunderlag ska innehålla är i hög grad reglerat i lagstiftning (LOU). Kraven varierar beroende på typ av upphandlingsförfarande. Förfrågningsunderlaget reglerar vanligtvis följande områden:

- Upphandlingsförfarande
- Tekniska specifikationer
- Särskilda villkor
- Kriterier för urval/tilldelning
- Tidsfrister
- Handlingar som ska bifogas

Granskning av inköps- och upphandlingspolicy visar att styrdokumentet saknar tydliga anvisningar hur kommunens förfrågningsunderlag ska utformas.

Av intervjuer framgår att förfrågningsunderlagen upprättas av den centrala inköpsenheten/ansvarig upphandlare i samverkan med berörd verksamhet. Företrädare för inköpsenheten ser fördelar med att denna del i upphandlingsprocessen utförs på central nivå. I upphandlingen ska många gånger beaktas en mängd aspekter - t ex miljökrav och/eller kommunspecifika policys/krav - som inköpsenheten därmed kan säkerställa.

Inom enheten finns dokumenterade rutiner med syfte att kvalitetssäkra arbetsprocessen inför upprättande av förfrågningsunderlag. Detta finns i form av en arbetsprocessbeskrivning, checklistor och standardiserade mallar.

I granskningen framkommer att förvaltningarna upplever att inköpsenheten i någon mån kan vidareutveckla sitt arbetssätt inom området. Framförda synpunkter är att enheten i högre grad dels gör avstämningar med verksamheten dels beaktar verksamhetens önskemål inför förestående upphandling.

Företrädare för inköpsenheten framhåller att kommunen har relativt få rättsliga processer i upphandlingsärenden. Detta ser verksamheten som en indikator på att förfrågningsunderlagens utformning är relativt god.

**3.2 Revisionell bedömning:** Styrningen vid upprättande av upphandlings-/förfrågningsunderlag bedöms i allt väsentligt vara tillräcklig. Bedömningen baseras följande:

- området är i hög grad uppstyrt genom lagstiftning,
- inköpsenheten har utfärdat dokumenterade rutiner i syfte att kvalitetssäkra upphandlings-/förfrågningsunderlag,
- arbetet med förfrågningsunderlag har centraliserats till inköpsenheten.

En centraliserad handläggning bedöms skapa förutsättningar för en likartad hantering inom området.

Ett potentiellt utvecklingsområde är att vidareutveckla dialogen mellan inköpsenheten och förvaltningarna i samband med upprättande av förfrågningsunderlag.

### **3.3. *Kontrollrutiner***

#### **3.3.1. *Köptrohet mot upphandlade avtal***

Kommunen har för närvarande har slutit ramavtal med ca 300 leverantörer.

I kommunens inköps- och upphandlingspolicyn, fastställd av kommunfullmäktige, återfinns ett avsnitt benämnt "Avtalstrohet". Här redovisas ett övergripande syfte för att avropa från befintliga avtal samt att alla verksamheter (inklusive bolag) ska köpa enligt de av inköpsenheten upphandlade avtalen. Policyn reglerar dock inte formerna för hur området ska följas upp och kontrolleras av organisationen.

I reglemente för intern kontroll, fastställd av fullmäktige, ställs krav att styrelse och nämnder årligen upprättar en plan för intern kontroll. Planen ska baseras på en riskanalys som tar utgångspunkt från styrelsens/nämndens verksamhetsuppdrag.

Vår granskning visar att *kommunstyrelsen* i februari 2014 behandlat uppföljning av nämndernas planer för internkontroll. Av underlaget framgår att fem organ har gjort kontroller i fråga om avtalstrohet: 1) kommunstyrelsen, 2) nämnden för support och lokaler, 3) barn- och grundskolenämnden, 4) kulturnämnden samt 5) bygg- och miljönämnden. Av redovisningen framgår att följsamheten är relativt god, men att vissa avvikelser noterats. Styrelsen beslutar att notera redovisningen.

*Nämnden för support och lokaler* har i oktober 2014 behandlat uppföljning av internkontrollplan 2014. Av redovisningen framgår att det gjorts stickprovskontroller av köptrohet i förhållande till tecknade avtal. Vissa avvikelser noteras i genomförda kontroller. I planen anges även åtgärder för att förbättra köptroheten till kommande år. Nämnden beslutar att godkänna redovisningen.

Värt att notera är att tekniska nämnden/tekniska kontoret inte fört in området avtalstrohet i sin internkontrollplan. Av inköps- och upphandlingspolicy framgår att tekniska nämnden bär ett särskilt ansvar för anläggningsentreprenader.

Kommunens centrala inköpsenhet upprättar årligen en verksamhetsplan. Av 2014 års plan framgår att avtalsuppföljning är en av årets prioriterade aktiviteter. Inom enheten används en standardiserad avtalsmall. I mallen anges formerna för avtalsuppföljning, t ex att det årligen ska ske en träff mellan kommun och leverantör.

Företrädare för inköpsenheten framhåller att följsamheten till upprättade avtal har förbättrats över tiden, men att det även fortsättningsvis är ett utvecklingsområde.

**3.3.1 Revisionell bedömning:** Tillämpade kontrollrutiner bedöms i stort vara tillförlitliga. Bedömningen baseras att verksamheten i varierande grad kan verifiera att uppföljande kontroller utförs såväl centralt (inköpsenheten) som ute i verksamheten (barn- och grundskola, kultur och bygg & miljö). Det kan även styrkas att området analyseras och aktiva åtgärder vidtas i syfte att förbättra köptrohet mot avtal.

### 3.3.2. *Kommuninterna servicetjänster*

Av reglemente för kommunstyrelse och nämnder framgår de politiska organens ansvarsområden. Av avsnitt 3.1 framgår att ansvaret för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet vilar på kommunstyrelsen respektive nämnden för support och lokaler. I nämndens uppdrag ingår bland annat att ge professionell och effektiv support inom området inköp.



Av avsnitt 3.1.2 framgår att kommunens inköpsenhet är en del av avdelningen *Verksamhetsstöd*, som ingår i förvaltningen *Support och lokaler*. Förvaltningen är underställd nämnden för support och lokaler.

Den politiska styrningen av verksamheten sker framför allt genom budget och styrkort. Granskningen noterar att *nämnden för support och lokaler* i styrkort, inom perspektivet medborgare/kund, formulerat ett mål att verksamheten ska redovisa ett förbättrat resultat i årlig kundmätning 2014.

År 2013 har förvaltningen Support och lokaler genomfört en omfattande kundundersökning. Samtliga chefer i kommunen har getts tillfälle genom enkät att betygsätta kvaliteten på förvaltningens servicetjänster, däribland inköpsenheten. Resultatet av undersökningen uttrycks i form av Nöjd Kund-index (NKI).

Av resultatet, där svarsfrekvensen uppgår till 77 %, framgår att kunderna ger inköpsenheten betyget 6,5 av 10 när det gäller upplevd nöjdhet av tillhandahållna tjänster. Genomsnittsbetyget för förvaltningens samtliga verksamheter är 6,6. I enkäten har cheferna även lämnat synpunkter på förbättringsområden mm. Det område där det är flest kommentarer rör kommunens avtalsdatabas.

Granskningen visar att ansvariga inom enheten har analyserat kundundersökningen samt vidtagit åtgärder för att förbättra resultatet till nästkommande mätning.

**3.3.2 Revisionell bedömning:** Förvaltningen Support och lokaler bedöms tillämpa tillförlitliga rutiner för att kontrollera kvalitet på sina interna servicetjänster. Bedömningen baseras på att verksamheten kan verifiera att den i rimlig grad sätter konkreta mål, mäter, följer upp och analyserar leveranskvaliteten.