



## **Revisionsrapport**

### Granskning av Inköpsrutiner inom SABY

Krokoms Kommun 19 juni 2017

# Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Resultat	4
3. Revisionell bedömning	9

# Sammanfattning

## Uppdrag

Kommunens revisorer har uppdragit till Deloitte AB att översiktligt granska vilka regler och rutiner som gäller för inköp av varor och tjänster inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

## Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om nuvarande rutiner fungerar tillfredsställande?

## Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att rutiner och instruktioner/riktlinjer kan utvecklas och förbättras. Vi har följande synpunkter och rekommendationer:

- Uppdatera kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning beträffande tydliggörande om vad som gäller beträffande inköp av varor och tjänster.
- Uppdatera och förtydliga samhällsbyggnadsnämndens reglemente och delegationsordning beträffande vad som gäller beträffande attesträtt och beställningsrätt för inköp av varor och tjänster.
- Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i SABY:s diariesystem och även i kommunens gemensamma avtalsdatabas TendSign.
- Utveckla instruktioner för direktinköp med exempelvis beloppsgränser för lokalt tecknade avtal och förnyad konkurrensutsättning.
- Kontroll av inköpsrutiner bör ingå i kommunstyrelsen och nämndens internkontrollplaner som ett årligt återkommande moment.

Östersund 2017-06-19

DELOITTE AB

Kjell Pettersson, Certifierad kommunal revisor, Uppdragsansvarig

# 1. Inledning

## 1.1 Uppdrag och bakgrund

Kommunens revisorer har uppdragit till Deloitte AB att översiktligt granska vilka regler och rutiner som gäller för inköp av varor och tjänster inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

## 1.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Övergripande revisionsfråga är om nuvarande rutiner fungerar tillfredsställande?

Kontrollmål:

- Finns det regler och rutiner för inköp?
- Hur stora är inköpen årligen beträffande driftkostnader?
- Vilka har rätt att göra inköp?
- Vem har beslutsrätt respektive inköpsrätt?
- Finns det rutiner för att följa upp att inköp görs i enlighet med gällande bestämmelser?

## 1.3 Revisionskriterier

Huvudsakliga revisionskriterier är

- Kommunallagen
- Interna regler och riktlinjer

## 1.4 Avgränsning

Granskningen avser samhällsbyggnadsnämnden och dess förvaltning och är översiktlig. Granskningen avser driftbudgeten och dess driftkostnader.

## 1.5 Metod

Granskningen genomförs genom att ta del av beslut, ekonomisk redovisning och genom intervjuer med ansvariga tjänstemän.

# 2 Resultat

## 2.1 Lagstiftning och riktlinjer

Enligt gällande kommunallag (KL, 8 kap) ska kommunerna ha en god ekonomisk hushållning. Fullmäktige ska fatta beslut om riktlinjer för en god ekonomisk hushållning. Inköp av varor och tjänster utgör en stor del i kommunens kostnads massa och det är viktigt att regler och rutiner styr upp och befintlig konkurrens nyttjas för att ge kommunen bästa möjliga villkor.

Upphandling regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007: 1091) och av Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF, 2007: 1092).

Ramavtal definieras som ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (LOU, 2 kap, 5§). Dessa regleras speciellt i LOU:s 5:e kapitel. I brådskande ärenden och köp av varor och tjänster understigande ca 535 kkr är direktupphandling tillåtet.

Interna riktlinjer inom en organisation, exempelvis inköspolicys, reglementen eller motsvarande kan bidra till en effektiv inköpsverksamhet.

## 2.2 Organisation av inköp och upphandlingsfrågor

Organisationen kring upphandlingsfrågor är fördelad mellan kommunen och ett centralt upphandlingskontor (UHK) som är lokaliserat i Östersunds kommun. På upphandlingskontoret finns separata avdelningar för ramavtal och för upphandlingar på uppdrag av medlemskommunerna i Jämtland. Avdelningen som hanterar ramavtal ansvarar för ca 80 gemensamma avtalsområden som berör Krokoms kommun. Varor och tjänster som faller utanför dessa områden upphandlas av tjänstemän i kommunen alternativt av upphandlingskontorets uppdragsavdelning om de anlitas speciellt för tjänsten.

Det centrala upphandlingskontoret ligger under en läns gemensam nämnd för upphandling (GNU), där Krokoms kommun varit medlem sedan år 2009. Krokoms kommun ingår tillsammans med 11 andra offentliga aktörer bestående av kommuner, kommunala bolag, kommunalförbund och stiftelser i en central upphandlingsgrupp, (CUG).

Internt i kommunen finns en inköps- och upphandlingssamordnare som arbetar övergripande med inköp och upphandlingsfrågor på 75 %. Samordnaren ska bland annat ansvara för kontakten med upphandlingskontoret. Samordnaren bistår med viss rådgivning till förvaltningarna och hjälper till med inköp samt genomför en del upphandlingar. Viss information ges från UHK i Östersund till näringslivskontoret i samband med näringslivsträffar i kommunen.

Respektive förvaltning ansvarar för upphandling och inköp inom sina verksamhetsområden. Upphandlingssamordnaren är behjälplig i de fall det efterfrågas.

Av kommunfullmäktiges beslut om upphandlingsorganisation (KF 2008-12-03, § 117) framgår att avtal av övergripande karaktär får tecknas av kommunchefen och avtal om verksamhetskaraktär får tecknas av respektive förvaltningschef.

Rutiner för inköp regleras till viss del i delegationsordningar för respektive nämnd.

Beslut om deltagande i kommungemensamma upphandlingar får fattas av kommunchef och ekonomichef (ersättare). Frågan om deltagande brukar tas upp i kommunens kommunledningsgrupp (KLG).

På förvaltningarna utses också personer som är "sakkunniga" vilket innebär att de ska hjälpa till med information och utformandet av förfrågningsunderlag när upphandlingskontoret ska genomföra upphandlingar av gemensamma ramavtal. För vissa varugrupper, exempelvis kontorsmaterial och livsmedel har särskilda personer utsetts där förvaltningarna får hjälp att beställa varor genom upphandlade ramavtal. I Krokoms är upphandlingssamordnaren även fordonsansvarig och därigenom ansvarig för upphandling av leasingbilar.

Hur många och vilka personer som genomför inköp och upphandlingar i kommunen är idag osäkert och det finns ingen förteckning över inköpsberättigade. Ca 70 personer har eget budgetansvar men rätten att göra inköp kan vara vidaredelegerat till annan person och kan därmed uppgå till över 200 personer. Inom barn och utbildningsnämnden har antalet inköpsberättigade begränsats från och med halvårsskiftet 2015 och uppgår till ca 50 st.

### 2.3 Kommunens styrdokument

**Inköspolicy** finns och är gemensam för de kommuner i länet som ingår i GNU. Översyn och revidering av policyn pågår från upphandlingskontoret. Den gemensamma

upphandlingsnämnden har också ett reglemente för sin verksamhet.

**Kommunstyrelsens reglemente:** I reglementet framgår att "kommunstyrelsen ansvarar för kommunens centrala inköpsfunktion" (avsnitt 1.1.3 Ekonomisk förvaltning § 4).

**Kommunstyrelsens delegationsordning:** I kommunstyrelsens delegationsordning (3.9) anges att "upphandling/avrop enligt tecknade ramavtal och inom ramen för anvisade anslag och eventuella direktiv från kommunstyrelsens ordförande/presidiet" får genomföras av den som är inköpsberättigad inom gällande beloppsgränser. Vilka som är "inköpsberättigade" eller vilka beloppsgränser som gäller framgår inte ur delegationsordningen. För övrigt finns inget särskilt skrivet kring inköp och upphandlingar.

**Samhällsbyggnadsnämndens reglemente och delegationsordning:** I reglementet framgår inget omkring inköp. I delegationsordningen under punkt 3.2 framgår att beslut om anskaffning av varor och tjänster samt entreprenader inom anvisad budget beslutas av förvaltningschef som kan delegera vidare till bland annat verksamhetschefer. I bilaga 2 och 3 till delegationsordningen framgår beloppsgränser där förvaltningschef beslutsattesterar inköp överstigande 500 kkr och verksamhetschef över 300 kkr. Under 300 kkr sker beslutsattest av renhållningsansvarig och ingenjörer.

**Förslag till instruktioner för genomförande av direktupphandling:** Det finns instruktioner och en checklista i kommunen som handlar om direktupphandling. I instruktionerna framgår bland annat att kontroll ska göras om ramavtal finns och vilka formella krav som bör ställas vid beställning av vara eller tjänst. Även att dokumentation och diariehantering ska göras om värdet överstiger ca 30 kkr. Informationen framgår på kommunens intranät under "Beställa, köpa" direktupphandlingar under fliken Service och stöd i arbetet. Under samma flik finns även information om vilka avtal som finns för kommunen i länk till Tend Signs avtalsdatabas. I Ks beslut från 2015 anges beloppsgränsen 50 kkr som gräns vid direktupphandlingar, vilket är det belopp som gäller för närvarande.

## 2. 4 Rutiner för kontroll av avtal och inköp i Krokoms kommun

Alla ramavtal som upphandlas av upphandlingskontoret (UHK) i Östersund registreras i TendSigns avtalsdatabas och finns tillgängligt på intranätet för alla anställda i kommunen. Även lokalt upphandlade avtal i Krokoms kommun finns i avtalsdatabasen om de lagts in efter genomförd upphandling.

Det finns upprättade dokument av ekonomiavdelningen och upphandlingssamordnaren (se avsnitt 2.3) att lokalt upphandlade avtal avseende varor och tjänster ska registreras och diarieföras om beloppet överstiger ca 30 kkr. Dokumenten är inte fastställda av kommunstyrelsen som en rutin utan det är upp till varje förvaltning som ingår avtal att på lämpligt sätt hantera detta. Ingen särskild kontroll från upphandlingssamordnaren görs om efterlevnaden av upprättade dokument följs.

Enligt uppgift från intervjuade förekommer det att lokalt upphandlade avtal av varor och tjänster inte diarieförs.

I kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplaner för 2017 finns inget moment med kontroll av inköpsrutiner.

## 2. 5 Rutiner för inköp vid samhällsbyggnadsförvaltningen (SABY)

Vi har intervjuat plan och fastighetschef, enhetschefen vid renhållningen och byggprojektledaren för genomgång av de rutiner som tillämpas vid SABY. Vi har även tagit fram inköpsstatistik och leverantörsstatistik för 2016 med hjälp av förvaltningens ekonom. Urval för stickproven har vi gjort med statistiken som vägledning utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.

Under 2016 uppgick totala inköp på **driftbudgeten** i SABY till ca 105 mnkr, vilket var ca 1,4 mnkr under budgeterade kostnader. Total budget inklusive personalkostnader och kapitaltjänst var ca 212 mnkr 2016. För 2017 är budgeten 109 mnkr för inköp och total budget inklusive kapitaltjänst och personalkostnader ca 213,5 mnkr.

Antal beslutsattester är 12 men antalet som har beställar- och inköpsrätt uppgår uppskattningsvis till mellan 70-80 personer. Antal anställda inom SABY är ca 160.

Kontrollmål har varit följande:

- \* Finns ramavtal för inköpet?
- \* Sker avrop från avtal?



\* Vilka rutiner tillämpas om inte ramavtal finns?

## 2.6 Resultat av stickprovet

Efter genomfört stickprov kan vi konstatera följande:

- Ramavtal finns tecknade för de större varuinköpen. Livsmedel är ett exempel där avtalad leverantör anlitas i mycket hög utsträckning.
- Ramavtalen avser oftast flera leverantörer där leverantörerna är rangordnade inbördes.
- Det finns få ramavtal med förnyad konkurrensutsättning.
- Det finns varugrupper där direktinköp görs utan ramavtal.
- Det handlas även från leverantörer som kommunen inte har avtal med för exempelvis grävtjänster och eltjänster trots att ramavtal finns med andra leverantörer.
- Gränsen för direktinköp utan LOU är ca 530 kkr. Om inköp av en vara eller tjänst sker hos flera förvaltningar uppnås gränsen 530 kkr snabbt om ingen samordning sker.
- Det är svårt även för de som dagligen jobbar med avtal att hitta rätt på avtal i avtalsdatabasen.
- Eftersom det inte finns någon enhetlig rutin att alla avtal ska läggas in i databasen kan avtal finnas registrerade i diariet för nämnden men inte inlagda i databasen. Avtal kan även finnas i handläggares pärm utan att avtalet diarieförts i nämnden.
- Dokumentation är bristfällig när direktköp görs av vara eller tjänst.

# 3. Revisionell bedömning

## 3.1 Lagstiftning och riktlinjer

Som framgår av avsnitt 2.1 är det viktigt med tydliga riktlinjer för inköp av varor och tjänster eftersom affärsmässighet och konkurrens är en förutsättning för en god ekonomisk hushållning. Vår bedömning är att kommunens interna riktlinjer kan utvecklas och förbättras.

## 3.2 Organisation av inköp

Vi bedömer att det är bra att upphandlingskontoret gemensamt upphandlar ramavtal för medlemmarna i länet. Vi bedömer att rutinerna för att registrera avtal som kommunens tjänstemän själv ingår kan förbättras i TendSigns avtalsdatabas. I dagsläget är det oklart hur många avtal som finns ingångna men inte inlagda i databasen. Ett förslag från oss är att i samband med att en förfrågan skickas ut inför inköp av vara eller tjänst så tillskapas ett ärende i diariet vilket medför att ärendet kan bevakas, slutredovisas och slutligen läggas in i avtalsdatabasen TendSign.

Vi bedömer även att instruktioner för direktinköp behöver utvecklas till att omfatta även lokalt tecknade avtal. I dagsläget framgår exempelvis inte någon beloppsgräns för ramavtalstecknande och vilka personer som har inköpsrätt utan att vara beslutsattestanter och budgetansvariga. Vi rekommenderar att det vid nytecknande av ramavtal bestäms en beloppsgräns, exempelvis 100 kkr, vilket innebär att för inköp över 100 kkr genomförs förnyad konkurrensutsättning bland de leverantörer som tecknat ramavtal.

Det är bra att kommunen tillsammans med näringslivskontoret och centrala upphandlingskontoret arrangerar och deltar i träffar med företagare för att informera om lagstiftning och kommande upphandlingar.

Upphandlingssamordnaren har många arbetsuppgifter på sina 75 % och har ingen möjlighet att hinna med alla uppgifter. Som framgår under avsnitt 2.2 är samordnaren även fordonsansvarig och ansvarig för upphandling av leasingbilar. Vi bedömer att samordnaren i uppbyggnadsskedet bör koncentrera sig på att få till struktur och rutiner så att alla avtal registreras in i den gemensamma databasen TendSign.

### 3.3 Kommunens styrdokument

Den gemensamma **inköspolicyn** för länets kommuner är under revidering av upphandlingskontoret, vilket är bra.

Skrivningen i **kommunstyrelsens reglemente** skulle bli tydligare om texten om inköp samlades under en gemensam rubrik exempelvis "Inköp av varor och tjänster". Under rubriken kan hänvisning göras till de styrande dokument som är beslutande i kommunen.

**Kommunstyrelsens delegationsordning** behöver preciseras beträffande vilka som är inköpsberättigade och vilka beloppsgränser som gäller. Stryk ordet delegationsreglemente från framsidan. Det heter delegationsordning eller delegeringsförteckning och inget annat!

**Samhällsbyggnadsnämndens reglemente och delegationsordning:** Reglementet bör kompletteras med en skrivning omkring inköp av varor och tjänster. I dagsläget finns inget skrivet i reglementet. Delegationsordningens bilagor 2 och 3 bör förtydligas och uppdateras till de beloppsnivåer som gäller för attesträtt och beställningsrätt för **kostnader** och **investeringar**.

### 3.4 Rutiner för kontroll av inköp och ramavtalstrohet

Vår bedömning är att kontroll av inköpsrutiner i allmänhet bör ingå i nämndernas internkontrollplaner som ett årligt återkommande moment. I dagsläget görs inga kontroller vare sig centralt i kommunen av upphandlingssamordnaren eller av respektive styrelse eller nämnd. Som framgår under avsnitt 2.5 och 2.6 och vårt begränsade stickprov finns det åtskilliga punkter att se över och styra upp.

### 3.5 Sammanfattande revisionell bedömning

Den sammanfattande bedömningen är att rutiner och instruktioner/riktlinjer kan utvecklas och förbättras. Vi har följande synpunkter och rekommendationer:

- Uppdatera kommunstyrelsens reglemente och delegationsordning beträffande tydliggörande om vad som gäller beträffande inköp av varor och tjänster.
- Uppdatera och förtydliga samhällsbyggnadsnämndens reglemente och delegationsordning beträffande vad som gäller beträffande attesträtt och beställningsrätt för inköp av varor och tjänster.

- Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i SABY:s diariesystem och även i kommunens gemensamma avtalsdatabas TendSign.
- Utveckla instruktioner för direktinköp med exempelvis beloppsgränser för lokalt tecknade avtal och förnyad konkurrensutsättning.
- Kontroll av inköpsrutiner bör ingå i kommunstyrelsen och nämndens internkontrollplaner som ett årligt återkommande moment.

## Intervjuade och uppgiftslämnare

Ulla Schill, Förvaltningschef

Linda Nässén, Upphandlingssamordnare ekonomikontoret

Tomas Nilsson, Plan och fastighetschef

Christin Månsson, Ekonom

Jonas Bernhardsson, Byggprojektledare

Oscar Aspman, Enhetschef renhållning

Birgitha Olsson, assistent



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [Facebook](#), [LinkedIn](#), or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.