

Ystads kommun

Granskning av inköpsprocessen



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	6
3.1. Inköpsprocessen	6
3.2. Uppföljning och avtalstrohet.	8
4. Stickprov.....	11
4.1.	11
4.2. Arkitektkonsulttjänster	11
4.3. Måleriarbeten	12
4.4. Möbler	14
4.5. Undervisningsmaterial	15
5. Sammanfattande bedömning	17
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>19</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Ystads kommun granskat kommunen i syfte att bedöma om inköpsprocessen är ändamålsenligt utformad i förhållande till lagen om offentlig upphandling.

Vår bedömning är att inköpsprocessen inom Ystads kommun behöver utvecklas. I granskningen har det framkommit att det finns brister som behöver åtgärdas för att uppnå en ändamålsenlighet gentemot lagen om offentlig upphandling. Vår bedömning grundar sig på att det saknas objektiva villkor för avrop i några av kommunens ramavtal. I de upphandlingsdokument som vi har tagit del av framgår att det görs fria avrop upp till 500 000 kr i ramavtal för arkitektkonsulttjänster, byggservice, måleriarbeten och el-arbeten. Vi bedömer att det saknas en mekanism i dessa ramavtal som säkerställer att tilldelning sker på ett objektiva sätt för avrop upp till 500 000 kr. Därmed finns det en risk inom ovan nämnda ramavtal att leverantörer väljs på ett godtyckligt sätt och att det inte är tydligt för leverantörer på vilka grunder som valen görs. Detta bedömer vi går emot den grundläggande transparensprincipen¹ om öppenhet och förutsebarhet i upphandlingar.

Det är positivt att det finns tydliga riktlinjer för upphandlingar och inköp. Vi har i de stickprov som vi genomfört inom ramen för granskningen observerat en överlag god avtalstrohet. I granskningen har inköp via e-handel observerats som en framgångsfaktor för hög avtalstrohet och vi ser en utvecklingspotential i att utöka användandet av e-handeln. Vidare har det observerats att det finns ett behov av att förtydliga ansvar och roller för att kommunen ska uppnå en enhetlig inköpsprocess. Det har framkommit att det finns ett behov av att utveckla avtalsdatabasen så att den blir mer användarvänlig.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det finns objektiva villkor för tilldelning av kontrakt inom ramavtalen. Detta bör åstadkommas med en tydligare rangordning och/eller fördelningsnyckel för avrop på avtal.
- ▶ Se över möjligheterna att utöka användningen av E-handel
- ▶ Säkerställa att aktuella avtal är kända inom organisation, vilket bör inkludera en mer användarvänlig avtalsdatabas
- ▶ Förtydliga ansvar och roller för att klargöra ägarskapet av inköpsprocessen

¹ De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper som har sin grund i EU-rätten.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Offentligt styrd och finansierad verksamhet lyder under lagen om offentlig upphandling (2016:1145), som reglerar inköp och upphandlingar. Inköpsprocessen i en kommun måste därför anpassas till lagens krav och reglering, men också utformas för att vara optimal och effektiv.

De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Upphandling kan ske utifrån olika förfaranden och gälla över olika tidsintervall. Den upphandlande myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

Kommunens avtalstrohet (eller köptrohet), det vill säga den grad som kommunen vid inköp anlitar de ramavtal som den har upphandlat, ger en god indikation på hur väl kommunen säkerställer att ingångna avtal hålls. En bristande avtalstrohet ökar också risken för att kommunen drabbas av civilrättsliga skadeståndsanspråk från de leverantörer som har avtal med kommunen, men som inte anlitas.

Europeiska kommissionen beslutade också under 2019 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2020. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om inköpsprocessen är ändamålsenligt utformad i förhållande till lagen om offentlig upphandling.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns det tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas och vilken/vilka funktion/er som har ansvar för den interna kontrollen vid inköp och avrop?
 - Är dessa kända i organisationen?
- ▶ Säkerställer ansvarig nämnd att de avtal som har upprättats efterlevs?
 - Hur ser köptroheten ut inom ett par olika områden?
- ▶ Genomförs en egen utvärdering av köptroheten av ansvariga i kommunen?
- ▶ Hur följer ansvarig nämnd avtalstroheten och vilken uppsikt över verksamheten sker på kommunstyrelsens initiativ?

2.3. Genomförande

Granskningen sker genom dokumentstudier och genom intervjuer med ekonom, ekonomichef, redovisningschef, upphandlingschef och kommundirektör. Vi har även genomfört stickprov gällande avtalstroheten för fem olika varor/tjänster. För att få en uppfattning om avtalstroheten har vi begärt ut leverantörsreskontran för 2019. Fokus för granskningen har varit det som har konterats på kontona:

- Arkitekt konsulttjänster
- Måleriarbeten
- Möbler

- Undervisningsmaterial

2.4. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

2.4.1. Kommunallagen (2017:725 6 kap)

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen ska uppmärksammat följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att arbetet med intern kontroll är tillräckligt och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.4.2. Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar. Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari 2020 enligt LOU är 615 312 kronor. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling. Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.

Av 7 kap. 3 – 9 § framgår hur tilldelning av kontrakt som grundar sig på ramavtal ska utföras. Av lagstiftningen framgår hur avrop av ramavtalen får ske om ramavtalen omfattar en eller flera leverantörer. Om tilldelning ska ske utan förnyad konkurrensutsättning ska (enligt 6 §) objektiva villkor tillämpas för att avgöra vilken av leverantörerna som ska tilldelas kontraktet. Vidare regleras om avrop ska ske delvis eller helt och hållet genom förnyad konkurrensutsättning.

Ystads kommun upphandlar förutom med LOU även i vissa upphandlingar med LUF (Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna) och LUK (Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner), avser främst upphandlingar inom VA, energi- och hamnbolaget avseende upphandlingar via LUF.

2.4.3. Upphandlingsmyndighetens vägledning: Ramavtal och avrop

Av upphandlingsmyndighetens vägledning framgår det att avrop på ramavtal kan ske antingen via:

1. Fastställd rangordning
Avrop från ett ramavtal med fastställd rangordning är okomplicerat och innebär att avropet sker från den först rankade leverantören inom det aktuella området. Den fastslagna rangordningen som anger i vilken ordning leverantörerna får möjlighet att leverera, ska tydligt framgå av ramavtalet och följas vid avrop. I annat fall skulle avropen kunna ske på ett godtyckligt sätt vilket bl.a. skulle strida mot principen om likabehandling.
2. Annan fördelningsnyckel
För att det ska vara tillåtet att använda andra fördelningsnycklar än rangordningen ska det tydligt regleras i ramavtalet hur och när andra fördelningsnycklar kan användas vid avrop. Vid avrop är det den leverantör som bäst uppfyller den angivna fördelningsnyckeln som får leverera. Avrop från ett ramavtal med en annan fördelningsnyckel ska ske i enlighet med fastställda villkor angivna i ramavtalet. Med andra fördelningsnycklar avses alla andra typer av nycklar som inte utgör en rangordning.
3. Förnyad konkurrensutsättning
När ett visst behov uppstår ska myndigheten skriftligt samråda med alla ramavtalsleverantörer som kan komma att leverera vid avrop och bjuda in dem att lämna anbud på nytt. I annat fall bryter myndigheten mot likabehandlingsprincipen.

2.4.4. Kommunens inköps- och upphandlingspolicy

Den 15 januari 2015 antog kommunfullmäktige en inköps- och upphandlingspolicy. Där framgår det att kommunstyrelsen är ytterst ansvarig för att upphandlingsverksamheten bedrivs på ett korrekt och effektivt sätt. För att samordna och kontrollera att detta förverkligas ska kommunstyrelsen se till att en central upphandlingsfunktion upprätthålls. Den centrala upphandlingsfunktionen är också bolagens allmänna expertfunktion inom upphandlingsområdet och ansvarar för kommunens och bolagens tillämpningsanvisningar till inköps- och upphandlingspolicy. Tillsammans med verksamhetschefer och ansvarig personal för inköp- och upphandlingsärenden ska de verka för en samordnad upphandling, avtalsuppföljning och korrekta avrop från gemensamma ramavtal. Utgångspunkten vid varje upphandling ska vara att slutanvändaren ska få den ekonomiskt mest fördelaktiga varan eller tjänsten, anpassad till verksamhetens behov med hänsyn taget till miljö och sociala riktlinjer.

3. Granskningsresultat

3.1. Inköpsprocessen

3.1.1. Styrning och organisation

I Ystads kommun finns en central upphandlingsavdelning som ansvarar för att samordna upphandlingar av varor och tjänster som berör samtliga av kommunens förvaltningar. Upphandlingsavdelningen fungerar även som rådgivare och agerar intern konsult vid upphandlingsfrågor. På den centrala upphandlingsavdelningen arbetar för närvarande upphandlingschef, en upphandlare för samhällsbyggnadsförvaltningen, en upphandlare för bolagen samt en upphandlingshandläggare för ledning- och utvecklingsförvaltningen. Det har tidigare funnits en inköpsanalytiker men den tjänsten är för närvarande vakant.

I kommunens interna dokument "inköpsstegen"² framgår att inköp av varor och tjänster i första hand ska genomföras via kommunens e-handelssystem marknadsplatsen. Om varan/tjänsten inte finns tillgänglig för e-handel så ska det kontrolleras om det finns ett redan existerande avtal för varan/tjänsten. Varor, tjänster och entreprenader ska alltid kontrolleras mot kommunens avtalsdatabas innan det utförs en direktupphandling. Vidare beskrivs i dokumentet inköpsstegen att om det saknas avtal för varan/tjänsten så kan det antingen göras en direktupphandling eller en upphandling i samråd med upphandlingsavdelningen. Sedan 1 januari 2020 så har tröskelvärdet för direktupphandlingar höjts till 615 312 kr³, vilket framgår i Ystads kommuns rutiner och riktlinjer.

I riktlinjer för direktupphandling beskrivs att om varan/tjänsten inte omfattas av ett ramavtal ska en bedömning göras om anskaffningsbehovet är återkommande eller om det rör sig om ett enskilt inköp. Om anskaffningsbehovet är återkommande ska den sammanlagda summan av inköp under ett räkenskapsår uppskattas. Den centrala upphandlingsavdelningen bör kontaktas om en enskild anskaffning beräknas kosta mer än 30 000 kronor, eller om det sammanlagda anskaffningsbehovet under räkenskapsåret beräknas vara över 100 000 kronor.

3.1.2. Roller och ansvar

I dokumentet Effektivare inköpsverksamhet – Inköpsorganisation, tillämpningsanvisningar till inköps- och upphandlingspolicyn beskrivs de roller som finns i kommunens inköpsprocess:

- ▶ Avropare (beställare) – utför avrop från avtal och direktupphandlingar under 100 tkr.
- ▶ Inköpare – utför avrop på avtal och direktupphandlingar över 100 tkr.
- ▶ Kravställare – tar fram underlag och kravspecifikation till upphandling utifrån verksamhetens behov. Utför även uppföljning av avtal.
- ▶ Budgetansvarig
- ▶ Upphandlare förvaltning/bolag – handlägger upphandlingar.
- ▶ Upphandlare centralt – Handlägger samordnade upphandlingar.

² Upprättat 2019-07-11

³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfarande/troskelvarden/>

Från intervjuer framgår att det inte finns ett tydligt ägarskap för inköpsprocessen. Ekonomiavdelningen har ett övergripande ansvar för ekonomisystemen medan upphandlingsavdelningen sköter de formella upphandlingarna, sedan sker inköp och avrop på olika sätt ute i förvaltningarnas verksamheter. En bidragande faktor till att det inte finns en enhetlig process är att det finns många med avropsbehörighet ute i verksamheterna (ca 300 – 500)⁴ och att det inte krävs någon certifiering för att utföra uppgifter som avropare. Det framgår av intervjuerna att det har påbörjats ett arbete för att uppnå enhetlighet i processen, en viktig del är att digitalisera inköpsprocessen.

3.1.3. Avtalsdatabasen

Från intervjuer framgår att Visma Tendsign är kommunens upphandlingssystem och fungerar som avtalsdatabas, därutöver har kommunen även avtalsdatabasen Evolution där avtal registreras. Dessa system nås via kommunens intranät. Det framgår från intervjuer att vissa användare inte uppfattar avtalsdatabaserna som användarvänliga. De synpunkter som upphandlingsavdelningen mottagit kring detta är att det är svårt för avropare att hitta från vilken leverantör viss vara eller tjänst ska inhandlas ifrån och att det saknas uppdaterade avtalsprislistor i avtalsdatabaserna. I den sammanställning för aktuella avtal som vi har tagit del av finns 496 avtal inom kommunkoncernen. Det framkommer i tidigare revisionsrapport av kommunens avtalshantering⁵ att verksamheter saknar resurser för uppföljning. Ofta görs upphandlingar, och avtal ingås av enskilda medarbetare, vid personalomsättning innebär detta att kunskap om ingångna avtal m.m. riskerar att gå förlorad. Vilket kan innebära negativa ekonomiska konsekvenser.

3.1.4. E-handel

Från intervjuer framgår att kommunen för närvarande har 14 leverantörer tillgängliga via marknadsplatsen, som är kommunens system för e-handel. Där ingår bland annat leverantörer av livsmedel, kontorsmaterial och städprodukter. Det beskrivs i intervjuer med samtliga funktioner att e-handel är fördelaktigt för kommunens arbete för att utveckla avtalstroheten. Detta då inköp av varor/tjänster i e-handelssystemet är låst till leverantörer med avtal. En annan positiv aspekt är att konteringen av inköpen är automatiskt förinställda, vilket leder till en mer enhetlig kontering av inköp som förenklar uppföljningen av avtalstroheten. I dokumentet Effektivare inköpsverksamhet – Inköpsorganisation beskrivs att:

- ▶ *e-handel ger väsentligt bättre styrning till avtalade produkter och behörighet ges endast till avropare med delegationsrätt att beställa. Det är därför av stor vikt att full eller utökad e-handel införs inom så många produktområden som möjligt. Nya bättre och enklare e-handelssystem för små företag börjar finnas tillgängliga på marknaden och utvecklingspotentialen är mycket god inom detta område.*

En anledning till att det inte finns fler leverantörer i deras e-handelssystem anges vara att det inte är tydligt vem som ansvarar för att inkludera fler leverantörer till e-handel. Det beskrivs också som en kostnadsfråga, där endast långa avtal med en hög frekvens av avrop är lönsamma att aktivera för e-handel. Från sakgranskning framgår att det även saknats incitament för leverantörer att tillgodose kommunens önskemål om att hantera e-handeln genom marknadsplatsen.

⁴ Enligt Effektivare inköpsverksamhet - Inköpsorganisation

⁵ Granskning av avtalshantering genomfördes av revisionen i maj 2018

3.1.5. Avrop

Av kommunens interna dokument framgår att vid inköp ska det alltid i första hand kontrolleras om kommunen har något relevant avtal.

Det har av intervjuer framkommit att företrädare för kommunen i flera ramavtal kan och ska avropa fritt från de leverantörer som kommunen har avtal med vid mindre inköp/avrop. Vid större avrop ska ofta en förnyad konkurrensutsättning göras bland ramavtalsleverantörerna. I avsnitt 2.4 (revisionskriterier) har vi beskrivit vad som anges i lagen om offentlig upphandling och i upphandlingsmyndighetens vägledning gällande ramavtal och avrop. Det finns enligt upphandlingsmyndighetens vägledning tre alternativ för avrop från avtal med flera leverantörer, 1 rangordning, 2 fördelningsnyckel eller 3 förnyad konkurrensutsättning. Från kommunens sakavstämning framförs att särskild fördelningsnyckel innebär att beställaren avropar från den leverantör (en av dem som är antagna i upphandlingen) som beställaren anser bäst kan tillhandahålla det behov man har för den enskilda beställningen.

Från intervjuer framgår därutöver att det inte finns ett effektivt sätt att ta reda på vilken leverantör som ska väljas vid avrop, utan att gå in i de specifika avtalen och läsa om hur formerna för avropen har angivits i avtalet.

3.1.6. Bedömning

Vi finner det positivt att det finns en upprättad Inköps- och upphandlingspolicy med tillämpningsanvisningar samt att det finns riktlinjer för direktupphandlingar och när upphandlingsavdelningen bör kontaktas för rådgivning. Dock bör riktlinjerna uppdateras enligt senaste tröskelvärden för direktupphandling.

Vi bedömer att ansvarsfördelningen för inköpsprocessen kan utvecklas. Vidare har vi noterat att kommunens avtalsdatabas inte förefaller vara tillräckligt användarvänlig, vilket vi bedömer kan medföra risker för avtalstroheten. För att fler varor/tjänster ska inkluderas i kommunens e-handelsverktyg krävs enligt vår bedömning ett förtydligande i vem som ansvarar för denna utveckling. Av intervjuer framgår att det finns en medvetenhet angående utvecklingspotentialen och kommunen är nu i uppstartsfasen med att förtydliga ansvarsfördelning och stärka processen för inköp och avtalstrohet.

Avslutningsvis bedömer vi att det är en brist att det inte finns tydliga och objektiva kriterier för hur avrop ska göras från ramavtal med flera leverantörer. Vi bedömer att detta kan leda till en godtycklig fördelning. Vi fördjupar denna bedömning i redovisningen av våra stickprov, avsnitt 4.

3.2. Uppföljning och avtalstrohet.

3.2.1. Avtalstrohet

I internkontrollplanen för 2019 ingår avtalskontroll. Det skall göras en löpande kontroll av följsamheten till riktlinjerna för inköp och upphandling samt en årlig sammanställning.

Vi har tagit del av kommunens övergripande uppföljning kring avtalstrohet. Där de har sammanställt inköp från leverantörer utifrån de konton som finns i kontoplanen. Förvaltningen har redovisat huruvida dessa inköp har gjorts från en leverantör med avtal eller inte. Det framgår från sammanställningen att majoriteten av inköpen görs av leverantörer med avtal.

Det är inom två områden som det framgår att större leverantörer saknar avtal, den största leverantören inom området *försäkringspremier och riskkostnader* samt den näst största leverantören inom området *kontorsmaterial och trycksaker*. Det som framgår av sammanställningen är mestadels en övergripande uppföljning av avtalstrohet, då kontrollen mestadels visar om inköp är gjorda med avtalade leverantörer, inte om inköpen är gjorda på avtalade varor.

För två varugrupper, livsmedel och arbetskläder, presenteras hur stor del av inköpen som är gjorda av avtalade leverantörer under perioden januari till juni 2019. Det framgår då att den största delen av inköpen är gjorda av leverantörer med avtal, 91 procent för arbetskläder samt 98 procent för livsmedel.

Tabell 1: Kommunens uppföljning av livsmedel och arbetskläder

	Avtal	Antal leverantörer	Andel med avtal	Belopp	Andel inköp med avtal
Livsmedel	Ja	15	25 %	12 014 969	98 %
	Nej	44	75 %	264 840	2 %
Arbetskläder	Ja	16	27 %	1 380 744	91 %
	Nej	43	43 %	138 991	9 %

3.2.2. Miniavtal

Ystads kommun tecknar löpande avtal med leverantörer inom områden där deras verksamheter har behov av att handla varor och tjänster för mindre värden, som idag inte innefattas av upphandlade avtalsområden. Upphandlingsavdelningen gör en uppföljning av dessa avtal för att utvärdera om det borde göras en upphandling för ett ramavtal. I intervjuer har tryckeritjänster lyfts som ett område där kommunen borde upprätta en upphandling för ett ramavtal. I tabell 2 redovisas samtliga miniavtal som kommunen anser bör utvärderas för eventuella framtida ramavtal.

Tabell 2: Kontroll av miniavtal (2019-12-09)

Varor/tjänster	Belopp 2019	2018
Kombimaskin, Nilfisk, Miniavtal	258 991	270 460
Kontorsmaskiner, miniavtal	219 430	206 000
Cyklar, miniavtal	201 851	93 999
Cyklar, miniavtal	305 096	182 411
Byggmaterial, järnhandelsvaror samt färg, miniavtal	318 000	365 800
Däckservice, reservdelar, miniavtal	441 500	657 000
Reservdelar till fordon, miniavtal	282 000	173 869
Elmotorer, elverktyg, transmissions, direktupphandling	346 280	717 387
Ljud och ljus, miniavtal	44 295	327 814
Järnhandel, miniavtal	650 502	905 000
Skafferivaror, livsmedel, miniavtal	491 500	579 500
Lås mm, direktupphandling	348 400	349 800
Tryckeritjänster, miniavtal	217 000	222 530

I tabell 2 redovisas att det totala beloppet för inköp från miniavtalet för järnhandel var över gränsen för direktupphandling under 2018 och 2019. Inköp av Däckservice och elmotorer var också över gränsen för direktupphandling under 2018.

Från intervjuer framgår att uppföljning av avtalstrohet redovisas till kommunstyrelsen varje år men att detta oftast initieras av upphandlingsavdelningen.

3.2.3. Bedömning

Vi bedömer att det finns en uppföljning av avtalstroheten i kommunen, men att denna kan utvecklas och bli mer systematisk. Kommunstyrelsen tar som information del av uppföljningen, enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen också efterfråga mer kontroller och leda arbetet för en förbättrad intern kontroll avseende avtalstroheten.

4. Stickprov

4.1.

Vid stickprov har granskarna tagit del av leverantörsreskontran för 2019. Vi har granskat ingångna ramavtal och kostnadsställena för arkitektkonsulttjänster, måleriarbeten, möbler och undervisningsmaterial. Noterbart är att det finns en viss osäkerhet kring konteringen av varor/tjänster. De stickprov som redovisas i denna rapport bör därmed beaktas med en viss försiktighet och endast som en översikt över kommunens avtalstrohet för dessa ramavtal. För att få en mer detaljerad uppfattning om avtalstroheten behöver ett större antal enskilda fakturor kontrolleras mot leverantörens avtal. Kontroll av avtalstrohet är i granskningsrapporten lyft på leverantörsnivå men säkerställer inte avtalskontrollen på produktnivå, dvs. att rätt vara/tjänst är avropad från rätt leverantör.

Vi har även begärt ut ramavtal och upphandlingsdokument för arkitektkonsulttjänster och måleriarbeten. Detta i syfte att kontrollera uppdragsfördelningen mellan de olika leverantörerna i avtalen samt om det finns anvisningar kring avrop på avtalen.

4.2. Arkitektkonsulttjänster

På grund av att det finns en stor variation i hur inköp av arkitektkonsulttjänster har konterats så har vi begärt att kommunen väljer ut de leverantörer de har använt för denna tjänst.

4.2.1. Tabell arkitektkonsulttjänster

Leverantörer	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Tengbomgruppen AB	1 645 553	ja	43%
NP arkitekter	900 693	ja	23%
Fojab Arkitekter AB	833 173	nej	22%
Liljewall Arkitekter AB	223 500	ja	6%
Berg Dahl arkitektur och projekteri	189 602	nej	5%
Arkitektkontor Arén AB	35 875	nej	1%
Arkitektkopia AB	19 845	nej	1%
Arkitektur förlag AB	5 526	nej	0%
Arkitektur- och designcentrum	2 400	nej	0%
Inköp med avtal	2 769 745	Andel inköp med avtal	72%
Totalt	3 856 166	Andel inköp utan avtal	28%

Av tabell 4.2.1 framgår att 72 % av inköpen har gjorts från leverantörer med avtal. De gråmarkerade leverantörerna i tabellen ovan har inte ramavtal med kommunen. Det ska dock nämnas att kommunen har avtal med tio leverantörer för arkitektkonsulttjänster, och från vårt stickprov ser vi endast att tre av dem används.

4.2.2. Avtal arkitektkonsulttjänst

I upphandlingsdokumentet för ramavtal för arkitektkonsulttjänster framgår att ramavtal kommer tecknas med upp till tio anbudsgivare som lämnat de tio ekonomiskt mest fördelaktiga anbuden. Vidare framgår att uppdragsfördelning kommer att göras enligt följande princip:

Uppdrag upp till 500 000 sek kommer att kunna avropas direkt från antagna ramavtalskonsulter, utan krav på förnyad konkurrensutsättning.

Uppdrag över 500 000 sek ska förnyad konkurrensutsättning ske mellan antagna ramavtalskonsulter.

Under upphandlingens gång har frågor ställts kring hur uppdragsfördelningen för uppdrag upp till 500 000 kr ska ske. Det svar som angavs i samband med upphandlingen var att uppdrag upp till 500 000 SEK kommer att kunna avropas direkt från antagna ramavtalskonsulter (vad som i upphandlingen går under benämningen fria avrop), utan krav på förnyad konkurrensutsättning. Kommunen redovisar i dokumentationen ingen fördelningsnyckel eller motsvarande för avrop upp till 500 000 SEK, beställaren ska istället kunna välja fritt från antagna ramavtalskonsulter.

4.2.3. Bedömning

Vi bedömer att stickprovet för arkitektkonsulttjänster tyder på brister i kommunens avtalstrohet. Vi grundar vår bedömning dels på att 28 procent av inköpen har gjorts från leverantörer utan avtal. Därtill är det ett faktum att endast tre av de tio leverantörer som kommunen har av avtal med har använts vid inköp. Sex leverantörer utan avtal har använts, även om de flesta av dessa har använts för mindre inköp. En av leverantörerna utan avtal, Fojab Arkitektur AB, har gjort inköp för 833 tkr utan avtal, vilket är 22 procent av de totala inköpen.

Upplägget med förnyad konkurrensutsättning efter ett visst belopp är förenligt med LOU och det bedöms positivt att det har tagits med i upphandlingsdokumentet. Dock så bör det framgå hur avrop upp till 500 000 kr fördelas mellan olika leverantörer. Vår bedömning är att det saknas objektiva villkor för tilldelning av kontrakt utan förnyad konkurrensutsättning. Det upplägg som finns nu med fria avrop (godtyckligt val av leverantör) upp till 500 000 kr bedömer vi vara oförenligt med LOU.

4.3. Måleriarbeten

För måleriarbeten har vi begärt ut leverantörer från ekonomisystemet som har konterats på konto 6177 "målningsarbeten, tapetsering".

4.3.1. Tabell måleriarbeten konto 6177 "måleriarbeten tapetsering"

Leverantör	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp
Ernst Wigrens Målerifirma AB	863 750	Nej	43%
Heinrich Färg & Måleri AB	374 805	Ja	19%
Stoby Måleri AB	231 113	Ja	12%
Lödde Måleri AB	183 630	Nej	9%
Möllebygg AB	136 600	Nej	7%
Stråheds i Anderslöv AB	83 896	Ja	4%
Syd Måleri i Malmö AB	83 060	Ja	4%
Birro Rent fastighet	35 000	Nej	2%

Knutssons målerifirma	12 064	Nej	1%
Byggmästar'n i Skåne AB	1900	Nej	0%
Inköp med avtal	772 874	Andel inköp med avtal	39%
Totalt	2 005 818	Andel inköp utan avtal	61%

I Tabell 4.3.1 redovisas att endast 39 procent av de inköp som har konterats på konto 6177 måleriarbeten tapetsering har varit till leverantörer med avtal. Kommunen har gjort inköp från Ernst Wigrens Målerifirma på 863 tkr, vilket är 43 procent av alla inköp som konterats under 6177, denna leverantör har inget ramavtal avseende måleriarbeten.

De avtalade leverantörerna för måleriarbeten har konterats på totalt 17 konton som inkluderar bland annat reparation/underhåll, golvarbete, byggnadsarbeten, lokalutrustning, köp av huvudverksamhet med mera. Dessa konton redovisas i tabell 4.3.2 nedan.

4.3.2. Tabell med samtliga konton för avtalade leverantörer "måleriarbeten"

Leverantör	Belopp i kr	Avtalsdatabas	Andel inköp
Ernst Wigrens Målerifirma AB	863 750	Nej	4%
Heinrich Färg & Måleri AB	566 913	Ja	3%
Stoby Måleri AB	1 380 020	Ja	7%
Lödde Måleri AB	183 631	Nej	1%
Möllebygg AB	136 600	Nej	1%
STRÅHEDS I ANDERSLÖV AB	17 011 128	Ja	81%
Syd Måleri i Malmö AB	83 060	Ja	0%
Birro Rent fastighet	35 000	Nej	0%
Knutssons målerifirma	12 064	Nej	0%
Byggmästar'n i Skåne AB	695 981	Nej	3%
Inköp med avtal	19 041 121	Andel inköp med avtal	91%
Totalt	20 968 147	Andel inköp utan avtal	9%

Om vi använder oss av samtliga 17 konton som avtalade leverantörerna har konterats på, så blir en betydligt större del av de totala inköpen på leverantörerna med ramavtal för inköpen. Det redovisas i tabell 4.3.2 att andel inköp med avtal är 91 procent och ramavtalsleverantören Stråheds i Anderslöv AB står för 81 procent av dessa inköp med ett totalbelopp på 21 miljoner kronor.

4.3.3. Måleriarbeten avtal

I upphandlingsdokumentet för ramavtal gällande måleriarbeten framgår följande angående avrop och uppdragsfördelning. Uppdragsfördelning kommer att göras enligt följande princip:

Uppdrag upp till 500 000 SEK kommer att kunna avropas direkt från antagna ramavtalsentreprenörer, utan krav på förnyad konkurrensutsättning.

Uppdrag över 500 000 SEK ska förnyad konkurrensutsättning ske mellan antagna ramavtalsentreprenörer.

4.3.4. Bedömning

Avtalstrohetskontrollen för måleriarbeten visar på de många felkällor som är förknippade med denna typ av kontroller. Vi bedömer att avtalstroheten sannolikt är betydligt högre än de 39 procent som synes vara fallet om vi bara beaktar kontot måleriarbeten tapetsering. Vi bedömer också att det finns ett behov av utveckling genom tydligare riktlinjer för kontering av inköpen.

Vi bedömer vidare att avsaknaden av rangordning för uppdragsfördelningen är bristfällig även för måleriarbeten. På samma sätt som för arkitektkonsulttjänster, saknas objektiva villkor för att avgöra vilken leverantör som tilldelas kontrakt upp till 500 000 kr.

4.4. Möbler

Vi har tagit del av de leverantörer från ekonomisystemet för det som har konterats på konto 6416 "möbler ej i projekt" vilket redovisas i tabellen nedan. Kommunen har varit en avropsberättigad part i inköpsportalen SKL kommentus ramavtal möbler 2017.

4.4.1. Tabell Inköp av möbler konterat på konto 6416 "möbler ej i projekt"

Leverantörer	Belopp i kr	Lev. Till SKL	Andel inköp
AJ Produkter AB	2 392 396	Ja	45%
Input interiör KC AB	856 432	Ja	16%
Kinnarps AB	540 290	Ja	10%
ABA Skol AB	299 530	Ja	6%
Lekolar AB	269 912	Ja	5%
Work Ikea Ikano banken-företag	216 428	Ja	4%
Kompan Sverige AB	126 145	Nej	2%
Roomexpo i Ystad AB	102 133	Ja	2%
Soeco Kontorsmöbler AB	91 870	Ja	2%
NP arkitekter	58 875	(Avtal arkitekt)	1%
Övriga (tot. antal leverantörer, 48)	408 438	-	8%
Inköp med avtal	4 827 867	Andel inköp med avtal	90%
Totalt	5 362 451	Andel inköp utan avtal	10%

I tabell 4.4.1 redovisas att en klar majoritet av inköpen (90 procent) är gjort från leverantörer som ingår i SKL kommentus avtal möbler 2017. Det framgår att det är många mindre köp som konterats på konto 6416, totalt 48 leverantörer.

4.4.2. Bedömning

Vi bedömer att kommunen har en god avtalstrohet för inköp av möbler då 90 procent av inköpen är gjorda av leverantörer från SKL kommentus ramavtal möbler 2017, där Ystads kommun är avropsberättigad.

4.5. Undervisningsmaterial

För stickprovet undervisningsmaterial har vi fått del av leverantörer från ekonomisystemet för allt som konterats på konto 6422 undervisningsmaterial. Det är många olika leverantörer som har konterats på detta konto, 254 olika leverantörer.

Eftersom det är så många leverantörer som ingår under konto 6422 har vi valt att begränsa vår kontroll till de tio leverantörer som gjort störst inköp konterat till 6422.

4.5.1. Tabell undervisningsmaterial konto 6422 (de tio största leverantörerna)

Leverantör	Belopp i kr	Avtal	Andel inköp	Andel i förhållande till de 10 största lev.
Läromedia Bokhandel i Örebro AB	691 360	Ja	25%	44%
Lekolar AB	157 198	Ja	6%	10%
Staples	157 078	Ja	6%	10%
ABA Skol AB	97 185	Ja	4%	6%
Lombard	95 982	Nej	4%	6%
Lyreco Sverige AB	80 232	Ja	3%	5%
Exakta Print AB	79 711	Nej	3%	5%
PoG Woddy Bygghandel AB	77 862	Nej	3%	5%
Ystad Järn	75 066	Ja	3%	5%
Derome Byggvaror Träteknik AB	71 317	Nej	3%	5%
Övriga (tot. Antal lev. 255)	1 155 490	-	42%	
Inköp med avtal	1 258 119	Andel inköp med avtal	-	79%
Totalt	2 738 482	Andel inköp utan avtal	-	21%
Totalt för de 10 största lev.	1 582 992			

I tabell 4.5.1 redovisas i sista kolumnen leverantörers andel inköp i förhållande till totalt belopp inköp gjort av de tio största leverantörerna. Det framgår att 79 procent av inköpen är gjorda från leverantörer med avtal. Det framgår att cirka 50 procent av det totala inköpet av undervisningsmaterial har gjorts av leverantörer med avtal.

4.5.2. Avtal undervisningsmaterial

Det finns inget specifikt ramavtal för inköp av undervisningsmaterial. De avtal som vi har noterat finns bland ovanstående leverantörer är.

Läromedia Bokhandel i Örebro AB	SKL kommentus, Läromedel 2017
---------------------------------	-------------------------------

Lekolar AB	SKL kommentus, Lekmaterial 2017
Staples	SKL kommentus Material för kontor samt datormaterial 2018
ABA Skol AB	SKL kommentus, Lekmaterial 2017
Lyreco Sverige AB	Skolmaterial
Ystad Järn	Järnhandel miniavtal

För de avtal som upprättats genom inköpsportalen SKL kommentus är Ystads kommun avropsberättigad.

4.5.3. Bedömning

Vi bedömer att stickprovet för undervisningsmaterial indikerar att kommunen har en låg avtalstrohet då det används väldigt ånga olika leverantörer och att cirka 50 procent av de totala inköpen görs av leverantörer utan ramavtal för undervisningsmaterial.

5. Sammanfattande bedömning

Vår bedömning är att inköpsprocessen inom Ystads kommun behöver utvecklas. I granskningen har det framkommit att det finns brister som behöver åtgärdas för att uppnå en ändamålsenlighet gentemot lagen om offentlig upphandling. Vår bedömning grundar sig på att det saknas objektiva villkor för avrop i några av kommunens ramavtal. I de upphandlingsdokument som vi har tagit del av framgår att det görs fria avrop upp till 500 000 kr i ramavtal för arkitektkonsulttjänster, byggservice, måleriarbeten och el-arbeten. Vi bedömer att det saknas en mekanism i dessa ramavtal som säkerställer att tilldelning sker på ett objektiva sätt för avrop upp till 500 000 kr. Därmed finns det en risk inom ovan nämnda ramavtal att leverantörer väljs på ett godtyckligt sätt och att det inte är tydligt för leverantörer på vilka grunder som valen görs. Detta bedömer vi går emot den grundläggande transparensprincipen⁶ om öppenhet och förutsebarhet i upphandlingar.

Det är positivt att det finns tydliga riktlinjer för upphandlingar och inköp. Vi har i de stickprov som vi genomfört inom ramen för granskningen observerat en överlag god avtalstrohet. I granskningen har inköp via e-handel observerats som en framgångsfaktor för hög avtalstrohet och vi ser en utvecklingspotential i att utöka användandet av e-handeln. Vidare har det observerats att det finns ett behov av att förtydliga ansvar och roller för att kommunen ska uppnå en enhetlig inköpsprocess. Det har framkommit det finns ett behov av att utveckla avtalsdatabasen så att den blir mer användarvänliga.

Revisionsfrågor	Svar
Finns det tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas och vilken/vilka funktion/er som har ansvar för den interna kontrollen vid inköp och avrop? Är dessa kända i organisationen?	Ja det finns tydliga riktlinjer för när ramavtal ska upphandlas. Det finns behov av att ansvarsfördelningen för internkontrollen av inköp och avrop blir tydligare, samt att riktlinjerna blir mer kända i organisationen.
Säkerställer ansvarig nämnd att de avtal som har upprättats efterlevs? Hur ser köptroheten ut inom ett par olika områden?	Ja, i våra stickprov observerades att de leverantörer som har avtal i stor utsträckning används. Avtalstroheten på leverantörsnivå var Arkitektkonsulttjänster: 72 procent Måleriarbete: 79 procent, alternativt 39 procent (endast kontering 6177), Möbler: 91 procent. Undervisningsmaterial: 79 procent (tio största leverantörerna) ca 50 procent (inklusive alla leverantörer)
Genomförs en egen utvärdering av köptroheten av ansvariga i kommunen?	Ja det har genomförts en kommunövergripande uppföljning kring köptroheten av upphandlingsavdelningen.
Hur följer ansvarig nämnd avtalstroheten och vilken uppsikt över verksamheten sker på kommunstyrelsens initiativ?	Upphandlingsavdelningen som ligger under kommunstyrelsen utför avtalskontroll enligt internkontrollplanen för 2019. Det skall göras en löpande kontroll av följsamheten till riktlinjerna för inköp och upphandling samt en årlig sammanställning.

⁶ De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem grundprinciper som har sin grund i EU-rätten.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det finns objektiva villkor för tilldelning av kontrakt inom ramavtalen. Detta bör åstadkommas med en tydligare rangordning och/eller fördelningsnyckel för avrop på avtal.
- ▶ Se över möjligheterna att utöka användningen av E-handel
- ▶ Säkerställa att aktuella avtal är kända inom organisation, vilket bör inkludera en mer användarvänlig avtalsdatabas
- ▶ Förtydliga ansvar och roller för att klargöra ägarskapet av inköpsprocessen

Ystad den 29 april 2020

Jakob Smith
EY

David Maxe
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Ekonom
- ▶ Upphandlingschef
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Redovisningschef
- ▶ Kommundirektör

Medverkat vid intervjuerna:

- ▶ Jakob Smith, EY
- ▶ David Maxe, EY

Dokument:

- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Rutiner för direktupphandling
- ▶ Effektivare inköpsverksamhet – Inköpsorganisation
- ▶ Upphandlingsprocessen arbetsflöde
- ▶ Upphandlingsprocessen
- ▶ Checklista avtal-kontraktsvillkor
- ▶ Aktuella avtal – avtalsdatabasen (2020-03-13)
- ▶ Attestreglemente
- ▶ Avtalshantering uppföljning Ystads kommun (2019-11-06)
- ▶ Avtalstrohet procent (2019-08-12)
- ▶ Inköpsprocessen Ystads kommun
- ▶ Inköpsstegen Ystads kommun
- ▶ Internkontrollplan
- ▶ Kommunövergripande uppföljning (inköp, konton)
- ▶ Presentation kring avtalstrohet 2019-10-30
- ▶ Kontroll av miniavtal
- ▶ Risk och väsentlighetsanalys
- ▶ Utdrag från Qlikview och Raindance (leverantörreskontra för arkitektkonsulttjänster, måleriarbeten, möbler och undervisningsmaterial)