



Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Skinnskattebergs kommun

KPMG AB

2018-04-11

Antal sidor 233 (21 inkl. bilaga)

Antal bilagor 1



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Lagen om offentlig upphandling	4
3.2	Direktupphandling	5
3.3	Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument	6
3.3.1	Upphandlingspolicy med riktlinjer	6
3.3.2	Riktlinjer för direktupphandling	9
3.3.3	Attest	10
3.4	Uppföljning	11
3.4.1	Kontroller beträffande leverantörerna	11
3.4.2	Leverantörstrohet	12
3.4.3	Kontroll av gällande beloppsgränser vid direktupphandlingar	12
3.5	Övriga iakttagelser från genomförd dataanalys	13
A	Bilaga 1: Detaljgranskning	14

1 Sammanfattning

KPMG har av Skinnskattebergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionen för år 2018.

Vår bedömning baseras dels på de arbetsätt och rutiner som finns i Skinnskattebergs kommun i syfte att säkerställa att såväl lagstiftning som interna krav efterlevs. Bedömningen baseras därtill på den detaljgranskning vi genomfört inom ramen för granskningen. När det gäller detaljgranskningen ska dock framhållas att den inte är baserad på ett representativt urval av samtliga inköp i Skinnskattebergs kommun. Vi har använt ett riktat urval som i stor utsträckning (dock inte fullt ut) fokuserat på att fånga företeelser som indikerar att inköpet kan vara förenat med oklarheter.

Med Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt kommunens upphandlingspolicy med tillhörande bilagor som bedömningsgrunder är vår sammanfattande bedömning att Skinnskattebergs kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet inte är ändamålsenlig.

I granskningen konstateras bland annat att dokumentationsplikten enligt LOU inte efterlevs vid direktupphandling. Vidare konstateras att avtal tecknade till följd av direktupphandlingar inte publiceras i avtalsdatabasen i enlighet med kommunens interna regler.

Enligt upphandlingspolicyn ska kontinuerlig uppföljning ske beträffande följsamheten till policy och regler för upphandling och inköp. Granskningen visar att den typen av kontinuerlig uppföljning inte äger rum i Skinnskattebergs kommun.

Den kontroll som äger rum beträffande de leverantörer som kommunen anlitar sker dels av Upphandlingsenheten i samband med utvärdering av anbud, dels i samband med nyupplägg i kommunens leverantörsregister. Rutiner för kontinuerlig kontroll beträffande leverantörerna saknas.

Upphandlingspolicyn anger att fullmäktige årligen ska få en återrapportering från upphandlings- och inköpsverksamheten av tillämpning av ramavtal och genomförda kontroller. Granskningen visar dock att Upphandlingsenheten inte kunnat få del av data i rätt format från Skinnskattebergs kommun vilket inneburit att Skinnskattebergs kommun inte omfattats av de kontroller av leverantörstrohet som Upphandlingsenheten genomför. Vilket följaktligen också innebär att fullmäktige i Skinnskatteberg inte fått den typen av återrapportering som anges i policyn.

Granskningen visar också att det i Skinnskattebergs kommun inte finns några fastställda rutiner som syftar till att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp.

Inom ramen för granskningen har en dataanalys genomförts som grund för den detaljgranskning som presenteras i bilaga 1. Mot bakgrund av den genomförda dataanalysen görs bedömningen att kommunens leverantörsregister inte fullt ut är underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade.

Granskningen visar också att vissa av de arbetsätt som beskrivs i policyn och de tillhörande bilagorna inte längre tillämpas. Mot den bakgrunden påbörjades redan 2014

2018-04-11

ett arbete med att revidera styrdokumentet. Trots att det gått över fyra år sedan detta arbete påbörjades har någon revidering ännu inte ägt rum.

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Påskynda arbetet med revidering av styrdokumentet. Se stycke 3.3.1 för mer information.
- Inom ramen för sin uppsiktsplikt säkerställa att den del av organisationen som har getts ett visst uppdrag/ansvar också fullgör detta uppdrag. Se stycke 3.3.1 för mer information.
- Säkerställa att dokumentationsplikten enligt LOU efterlevs. Se stycke 3.3.2 för mer information.
- Säkerställa att de avtal som tecknas till följd av direktupphandlingar publiceras i avtalsdatabasen. Se stycke 3.3.2 för mer information.
- Dokumentera attestanternas ansvar i ett reglemente. Se stycke 3.3.3 för mer information.
- Säkerställa att uppföljning äger rum i enlighet med gällande styrdokument. Se stycke 3.4 för mer information.
- Säkerställa att det utarbetas rutiner för löpande kontroller beträffande de leverantörer kommunen anlitar. Se stycke 3.4.1 för mer information.
- Säkerställa att de kontroller av leverantörstrohet som Upphandlingsenheten genomför även omfattar Skinnskattebergs kommun. Se stycke 3.4.2 för mer information.
- Säkerställa att det inom kommunen finns fastställda rutiner för hur man ska kontrollera och följa upp att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp. Se stycke 3.4.3 för mer information.
- Säkerställa att kommunens register innehåller aktuell och korrekt information beträffande leverantörerna. Se stycke 3.5 samt bilaga 1 för mer information.

2 Inledning/bakgrund

KPMG har av Skinnskattebergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument. Uppdraget ingår i revisionen för år 2018.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlitate leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Ur kommunens perspektiv är det vidare viktigt att säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till rätt kostnad samtidigt som det tas hänsyn till sociala, etiska och miljömässiga krav. Kommunens inköp och upphandlingar ska rimligtvis medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens, vilket i sin tur över tid medverkar till affärsmässighet.

Revisionen utesluter inte att det finns en risk för att inköp görs där avsteg gjorts från gällande regelverk. Inköp kan även ha gjorts av icke avtalsbundna leverantörer. Bristande efterlevnad leder inte sällan till fördyringar och/eller kvalitetsbrister. Revisionen bedömer det därför som väsentligt att det kan säkerställas att det finns giltiga avtal baserad på korrekta upphandlingar med de leverantörer som betalats för varor och tjänster. Lika väsentligt är att inköpen gjorts av leverantörer som följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen har syftat till att bedöma om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument.

Följande revisionsfrågor har legat till grund för granskningen:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller inköp?
- Hur säkerställs efterlevnaden av gällande rutiner och riktlinjer?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Har enskilda inköp föregåtts av upphandling som efterlever gällande regelverk?
- Är leverantörsregistret underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade?

Granskningen omfattar inköp gjorda inom Skinnskattebergs kommun under 2017.

2.2 Revisionskriterier

Våra bedömningar har utgått från:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling

2018-04-11

- Policy för upphandling och inköp (avrop) inklusive riktlinjer (KF 2012-02-20, § 6)
- Delegationsordning för ekonomiärenden (KS 2017-05-16, § 89)

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av styrdokument/rutinbeskrivningar
- Intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän
- Granskning av inköp

Rapporten är faktakontrollerad av ekonomichef samt upphandlingschef.

3 Resultat av granskningen

Rapportens resultatdel inleds med att LOU presenteras i styckena 3.1 samt 3.2. I stycke 3.3 (inklusive understyckena 3.3.1 till 3.3.3) presenteras kommunens styrdokument på området. Eftersom det pågår ett arbete med att se över styrdokumenten beträffande upphandling och inköp ges även en kort beskrivning av hur det arbetet fortskrider. I stycke 3.4 (inklusive understyckena 3.4.1 till 3.4.3) presenteras en del av den uppföljning och kontroll som ska äga rum när det gäller upphandling och inköp. Därefter, i stycke 3.5, presenteras några iakttagelser som gjorts inom ramen för den dataanalys vi genomfört.

Dataanalysen har legat till grund för den detaljgranskning vi genomfört avseende ett antal specifika inköp. Detaljgranskningen presenteras i bilaga 1.

3.1 Lagen om offentlig upphandling

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till ca 600 miljarder kronor per år.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

2018-04-11

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2018 till högst 586 907 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,36 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,10 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggtreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 53 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Då denna granskning avser inköp gjorda under 2017 har vi dock utgått från de beloppsgränser som gällde från och med 1 januari 2016. När det gäller direktupphandling uppgick beloppsgränsen då till 534 890 kr.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman.

3.2 Direktupphandling

Tröskelvärdena, som de ovan redovisade beloppsgränserna utgår från, revideras vartannat år. I och med revideringen 2014 infördes dessutom nya bestämmelser i LOU gällande direktupphandling. I de fall upphandlingens värde överstiger 100 000 kr exklusive moms ska den upphandlande myndigheten dokumentera skälen för beslutet och annat av betydelse vid upphandlingen.

Därtill infördes krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direktupphandling.

I Upphandlingsmyndighetens¹ vägledning för direktupphandling anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Detta innebär att man måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer. Kontrollen utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. Det saknas vägledande praxis i fråga om vad som utgör en upphandling av samma slag. Upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggtreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör bör dock räknas samman. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling står följande att läsa. "Exempelvis kulspetspennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer

¹ Upphandlingsmyndigheten tog 2015-09-01 över ansvaret från Konkurrensverket för att utveckla, förvalta och stödja andra myndigheters upphandling.

2018-04-11

kontorsmaterial". Det finns även två domar från Kamrarrätten i Stockholm från 2013, i vilka det slås fast att juridiska tjänster är att betrakta som tjänster av samma slag även om det handlar om olika rättsområden².

I praktiken innebär alla inköp som *inte* avser något av nedanstående en direktupphandling.

- Inköp inom ramen för genomförd upphandling enligt de olika förfaranden som definieras i 6 kap. LOU
- Inköp inom ramen för tecknat ramavtal

Därmed inte sagt att det måste tecknas avtal gällande samtliga direktupphandlingar.

3.3 Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument

3.3.1 Upphandlingspolicy med riktlinjer

Fullmäktige i Skinnskatteberg fastställde nu gällande upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer 2012-02-20, § 6. Policyn och riktlinjerna har tagits fram av Upphandlingsenheten i Avesta i dialog med övriga kommuner som ingår i upphandlingssamarbetet. Beslutet om att ingå i upphandlingssamarbetet (Inköpssamverkan) fattades av fullmäktige i Skinnskatteberg 2005-12-12, § 84.

Av policyn framgår att den gäller för "all anskaffning av varor, tjänster och entreprenader". Vidare framgår att Upphandlingsenheten "ansvarar för att vid behov ta fram förslag till revidering av policy och regler för upphandling och inköp".

Inom ramen för upphandlingssamarbetet finns en styrgrupp som enligt riktlinjerna ska leda, kontrollera och följa upp samarbetet. Bland annat anges att styrgruppen "reviderar riktlinjer och reglemente." Från Skinnskattebergs kommun ingår ekonomichefen i denna styrgrupp.

I de till policyn hörande riktlinjerna framgår att "berörd förvaltningschef och förvaltningens medarbetare, som i enlighet med delegationsordningen har rätt att genomföra upphandling respektive inköp, [ska] ansvara för att upphandlingspolicy och riktlinjer följs."

Om värdet av ett inköp av varor, tjänster eller byggtreprenader överstiger gränsen för direktupphandling ska samråd ske med Upphandlingsenheten. Samrådet ska dokumenteras skriftligt i ett upphandlingsbeslut.

Beträffande de leverantörer som kommunen tecknar avtal med anges att de ska "ha fullgjort sina skatte- och registreringskyldigheter samt vara ekonomiskt stabila." Vår granskning visar att det i Skinnskattebergs kommun inte finns några rutiner för löpande/återkommande kontroller i syfte att säkerställa detta. De kontroller som sker äger rum när en ny leverantör registreras i kommunens leverantörsregister. Mer om detta i stycke 3.4.1 nedan.

² Mål nr. 1965-13 samt mål nr. 2504-13

2018-04-11

I den beskrivning av hur upphandlingsprocessen ska gå till, som nämnts ovan, framgår bland annat att beslut om upphandling "ska vara skriftligt och undertecknas av den person i organisationen som har delegation på det belopp som upphandlingen kommer att omfatta." I samband med beslutet ska en projektplan för upphandlingen upprättas samt en avtalsförvaltare utses. Avtalsförvaltarens roll är att för beställarens räkning hålla löpande kontakt med leverantören och se till att varor/tjänster levereras enligt avtal. I den detaljgranskning vi genomfört, som presenteras i bilaga 1, har vi funnit exempel på upphandlingar där dessa bestämmelser inte följts fullt ut.

När det gäller tilldelning av kontrakt inom ramen för en upphandling anges att tilldelningsbeslutet ska undertecknas av ansvarig person hos beställaren i enlighet med delegationsordning. Vidare anges att tilldelningsbeslutet "måste ha tydlig information om skälen varför kommunen har valt en viss anbudsgivare som leverantör."

Pågående arbete med att revidera policy/riktlinjer

I granskningen har vi kunnat konstatera att upphandlingspolicyn samt de tillhörande riktlinjerna innehåller inaktuell information. I våra intervjuer har det framförts att styrdokumentet bland annat mot denna bakgrund är under omarbetning.

Vi har tagit del av protokoll från styrgruppen där det framgår att det redan 2014 pågick diskussioner om revidering av styrdokumentet. Trots det har dokumenten alltså ännu inte reviderats.

Relaterat till ovanstående har vi i granskningen också kunnat konstatera att upphandlingar på en rad punkter inte hanteras i enlighet med policyn och de tillhörande styrdokumentet. Exempelvis finns det en bilaga till policyn som beskriver hur upphandlingsprocessen ska gå till. I den anges att "Samtliga handlingar som avser upphandlingen, av upphandlande myndighet upprättade handlingar, inkomna anbud, ska diarieföras i respektive upphandlande myndighets diarium." I praktiken diarieförs dock detta i Avesta för att få systematik och säkerställa att samtliga avtal registreras i avtalsdatabasen (som hanteras i Avesta). När vi ställt frågor om hur det kommer sig att diarieföring inte sker i enlighet med styrdokumentet har vi inte fått några tydliga svar. Utifrån vår granskning av styrgruppens protokoll kan vi emellertid konstatera att detta behandlats av styrgruppen i januari 2014.

Vid följande tillfällen har revidering av styrdokument avhandlats i styrgruppen.

- **2014-01-29, 4:** Av protokollet framgår att upphandlingschefen tillsammans med arkivarierna från respektive kommun beslutat att *Avesta kommun ska vara arkivmyndighet för samtliga*. Vidare framgår att upphandlingschefen, mot bakgrund av denna förändring, under 2014 ska ta fram förslag på revidering av policy.
- **2014-03-26, § 3:** Av protokollet framgår att ett gemensamt beslutsunderlag för revidering av policy och riktlinjer ska tas fram till medlemskommunerna. Beslut om policy/riktlinjer tas i respektive fullmäktige i november, enligt protokollet.
- **2014-11-12, § 5:** Enligt protokollet kommer förslag till revidering av policyn att beredas av kommunchefgruppen och presenteras för KSO-gruppen för att "förhoppningsvis kunna hanteras politiskt och antas av fullmäktige i respektive kommun i början av 2015."

Skinnskattebergs kommun

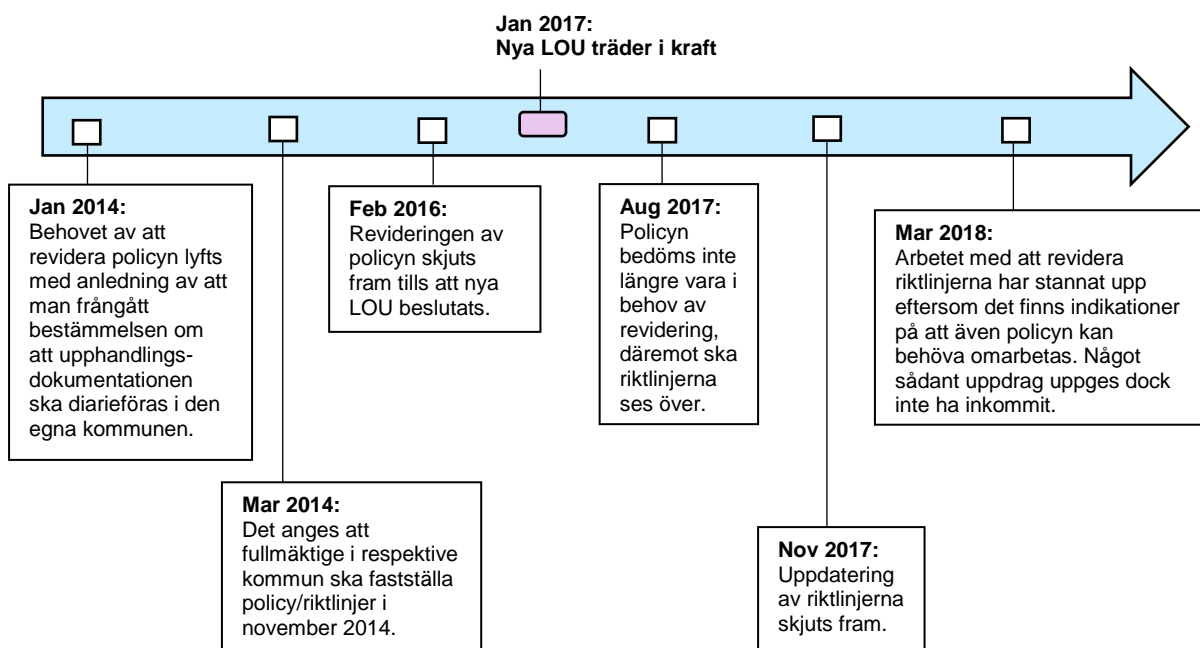
Granskning av upphandling och inköp

2018-04-11

- **2015-02-18, § 4:** Av protokollet framgår bland annat följande: "Förslaget [till reviderad upphandlingspolicy] lyfts till kommunchefsgruppen och därefter i kommunalrådsgruppen. När samstämmighet uppnås behandlas policyn i respektive kommuns politiska forum."
- **2016-02-10, § 3:** "Revideringen av upphandlingspolicyn skjuts [...] fram till dess att ny LOU beslutats."
- **2016-05-11, § 3:** "Revideringen av upphandlingspolicyn planeras ske när revideringen av LOU är färdigt."
- **2017-08-10, § 3:** "Policyn bedöms inte behöva revideras. Däremot ska riktlinjerna för upphandling ses över, förtydligas och förenklas."
- **2017-11-20, § 3:** "Uppdatering av riktlinjerna för upphandling är framskjutet. [...] Förslaget skickas ut till medlemskommunerna. Synpunkter från kommunledningar och beredning återkopplas så fort som möjligt till upphandlingschefen för samordning av beslut i respektive kommunstyrelse."

När vi i mars 2018 ställt frågan om hur långt man kommit i arbetet med att revidera styrdokumenterna har vi fått följande svar: "Det tidigare arbetet med uppdatering rörde riktlinjen enbart. Det arbetet har stannat upp då [det finns] indikationer på att även upphandlingspolicyn kan komma att bli föremål för omarbetning, ett uppdrag har dock ännu inte inkommit." Vidare uppges att ambitionen är att revideringen av styrdokumenterna ska vara klar innan sommaren.

Ovanstående redogörelse utifrån styrgruppens protokoll samt de svar vi fått när vi ställt frågor om revidering av styrdokumenterna kan sammanfattas i följande tidslinje:



2018-04-11

Med anledning av att det i mars 2018 framförs att det ännu inte inkommit något uppdrag om att omarbete policyn har vi ställt frågan om vem som ska ge ett sådant uppdrag. Den frågan har dock inte besvarats. Som tidigare nämnts framgår av policyn att det är Upphandlingsenheten som "ansvarar för att vid behov ta fram förslag till revidering av policy och regler för upphandling och inköp".

Kommentarer

Vi konstaterar att styrgruppen redan i januari 2014 såg behov av en revidering av upphandlingspolicyn. Som framgår ovan påbörjades ärendet gällande revidering av policy/riktlinjer i styrgruppen för upphandlingssamarbetet i januari 2014 med anledning av att upphandlingschefen tillsammans med arkivarierna från respektive kommun beslutat att Avesta kommun ska vara arkivmyndighet för samtliga. Därefter har förändringarna i LOU varit det centrala i diskussionerna kring behovet av revidering av styrdokumentet. Frågan om att utse Avesta kommun som arkivmyndighet för samtliga förefaller således ha "försvunnit" på vägen.

Dels mot bakgrund av förändringarna i LOU men också mot bakgrund av det förändrade arbetssättet gällande diarieföring finner vi det anmärkningsvärt att någon revidering av styrdokumentet ännu inte ägt rum. Vi anser att kommunstyrelsen bör påskynda arbetet med revidering av styrdokumentet.

Vi kan också konstatera att det i praktiken förefaller finnas vissa oklarheter kring varifrån initiativet till att revidera styrdokumentet ska komma. Som framgår ovan ligger detta ansvar på Upphandlingsenheten. Vi anser att kommunstyrelsen inom ramen för sin uppsiktsplikt måste säkerställa att den del av organisationen (Upphandlingsenheten) som har getts ett visst uppdrag/ansvar (ta fram förslag till revidering av styrdokument) också fullgör detta uppdrag.

3.3.2 Riktlinjer för direktupphandling

Kommunens riktlinjer för direktupphandling ingår som en del i de till upphandlingspolicyn relaterade övergripande riktlinjerna. I riktlinjerna anges följande:

- Direktupphandling får inte göras när kommunen redan genomfört en upphandling och tecknat bindande ramavtal för aktuell vara/tjänst.
- Varje förvaltning ansvarar för dokumentation av direktupphandlingar och att det sparas på ett systematiskt sätt enligt mall från upphandlingsenheten.
- Pris- och produktjämförelse ska i största möjliga mån ske och detta skriftligen. Anbud ska alltid bekräftas skriftligen av leverantören. Beställning görs skriftligen och ska diarieföras hos beställaren.

Från upphandlingsenheten har vi fått del av mallar som ska användas vid direktupphandling och som enligt uppgift finns tillgängliga via intranätet. Det handlar om följande dokument:

- Offertförfrågan – direktupphandling. Förfrågan ska skickas ut till de leverantörer som bjuds in att delta i direktupphandlingen.
- Direktupphandlingsrapport. Här ska den som genomför direktupphandlingen (förvaltning/enhet) bland annat fylla i vilka leverantörer som tillfrågats, vilka som lämnat anbud och vilken leverantör som antagits samt motivering till beslutet.

Skinnskattebergs kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-04-11

- Avtalsmall – direktupphandling. Om en direktupphandling slutar med ett avtal ska den som genomfört upphandlingen (förvaltning/enhet) sända kopia på avtalet och ev. tillhörande bilagor till upphandlingsenheten för publicering i avtalsdatabasen.
- Beställningsblankett.

Vi kan också konstatera att det i styrgruppens protokoll från 2016-05-11, § 4, noteras att "samtliga direktupphandlingar ute i verksamheten skickas in till [Upphandlingsenheten]. Upphandlingsenheten vill betona dokumentationskravet för direktupphandlingar."

I den detaljgranskning som presenteras i bilaga 1 har vi dock funnit att denna typ av dokumentation saknas i de flesta direktupphandlingar vi granskat närmare. Vi kan också konstatera att de avtal som tecknats till följd av direktupphandling i regel inte skickats till Upphandlingsenheten för publicering i avtalsdatabasen.

Kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen måste säkerställa att dokumentationsplikten enligt LOU efterlevs. Därtill menar vi att kommunstyrelsen bör säkerställa att de avtal som tecknas till följd av direktupphandlingar publiceras i avtalsdatabasen. Detta för att de uppföljningar som ska göras beträffande leverantörstrohet etc. annars riskerar att bli missvisande.

3.3.3 Attest

Inom ramen för den detaljgranskning som presenteras i bilaga 1 har vi via mejl ställt ett antal frågor till personer som beslutsattesterat betalningar. För att bedöma om attestanterna vidtagit adekvata åtgärder i samband med attest har vi begärt ut ett attestreglemente. Vår granskning visar emellertid att det inte finns något attestreglemente i kommunen. I stället har vi fått del av en delegationsordning för ekonomiärenden. Denna innehåller emellertid inga instruktioner om hur attest ska gå till samt vilket ansvar som åvilar mottagningsattestanten respektive beslutsattestanten.

Därför har vi i våra intervjuer ställt frågor om detta och då fått till svar att exempelvis följande kontrollmoment ingår: kontroll av att leverans skett, kontroll av summan, kontroll av att betalningen är rätt konterad (rätt period). Enligt uppgift åvilar det dessutom beslutattestanten att ha kontroll på om det finns avtal.

Detta ansvar och dessa kontrollmoment finns alltså inte dokumenterade. Dock påtalas att information om detta kommer på andra sätt, exempelvis nämns att man i och med uppgradering av ekonomisystemet i juni 2017 hade en genomgång av den här typen av information. Det nämns också att anvisningarna för bokslutsarbetet innehåller information om attestanternas ansvar. Vi kan emellertid konstatera att "Anvisningar för boksluts- och verksamhetsberättelse 2017" inte innehåller någon sådan information.

Kommentarer

Vi anser att attestanternas ansvar bör dokumenteras i ett reglemente. Reglementet kan därtill med fördel kompletteras med tillämpningsanvisningar som mer konkret beskriver vilka kontrollåtgärder attestanterna ska vidta innan attest sker.

2018-04-11

3.4 Uppföljning

I riktlinjerna till upphandlingspolicyn anges bland annat följande angående uppföljning: "Berörd verksamhetschef ansvarar för kontinuerlig uppföljning av att policy och regler för upphandling och inköp följs inom respektive verksamhetsområde." I våra intervjuer framförs att det tidigare fanns ett internt upphandlingsråd i kommunen där sådana frågor diskuterats. Någon konkret uppföljning i enlighet med riktlinjerna har emellertid inte ägt rum.

Kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen bör säkerställa att uppföljning äger rum i enlighet med gällande styrdokument.

3.4.1 Kontroller beträffande leverantörerna

Som framgår i stycke 3.3.1 ovan anges i de till upphandlingspolicyn hörande riktlinjerna att de leverantörer kommunen tecknar avtal med ska "ha fullgjort sina skatte- och registreringskyldigheter samt vara ekonomiskt stabila."

När det gäller annonserade upphandlingar som hanteras med stöd från Upphandlingsenheten i Avesta sker enligt uppgift kontroller mot Skatteverket samt ett kreditupplysningsföretag i samband med utvärdering av anbud.

Avesta kommun köper därtill in en tjänst från ett företag som heter Inyett som innebär att kontroller av en rad olika "hårda fakta" kan ske gällande samtliga leverantörer. Dessa kontroller omfattar bland annat kontroll av kreditvärdighet, eventuella skulder, om leverantören finns med på Svensk Handels "svarta lista" och om leverantören innehar F-skattsedel. Dessa kontroller sker dagligen avseende samtliga Avesta kommuns leverantörer. De leverantörer som Skinnskattebergs kommun tecknat avtal med och som samtidigt återfinns i Avesta kommuns leverantörsreskontra "fångas" därmed i Avesta kommuns kontroller. Övriga gör det inte.

För egen del har Skinnskattebergs kommun inga rutiner för den typen av kontroller. De kontroller som sker är vid nyupplägg av leverantörer i kommunens leverantörsregister. Enligt uppgift sker då alltid kontroll mot exempelvis Skatteverket och Bolagsverket.

Kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen bör säkerställa att det utarbetas rutiner för löpande kontroller beträffande leverantörerna.

Vidare anser vi att det är lika viktigt att *alla* leverantörer kommunen gör affärer med fullgör sina skatte- och registreringskyldigheter, inte enbart de som kommunen tecknar avtal med. För att säkerställa att så sker anser vi att kommunen minst en gång per år bör göra en riskbedömning avseende samtliga leverantörer/betalningsmottagare och därefter göra riktade kontroller beträffande de leverantörer med störst bedömd risk. Dessa kontroller kan exempelvis fokusera på F-skatteregistrering och ekonomisk ställning.

2018-04-11

3.4.2 Leverantörstrohet

Under rubriken *Uppföljning* i upphandlingspolicyn anges att fullmäktige årligen ska få en återrapportering från upphandlings- och inköpsverksamheten av tillämpning av ramavtal och genomförda kontroller. Detta syftar bland annat på kontroller av leverantörstrohet.

Under 2017 fick inte fullmäktige i Skinnskatteberg del av någon sådan återrapportering. Anledningen till det uppges vara att det inte gått att få ut data i rätt format från Skinnskattebergs ekonomisystem. Som tidigare nämnts uppgraderade Skinnskattebergs kommun sitt ekonomisystem i juni 2017, varvid det enligt uppgift numera går att få ut data i det format Upphandlingsenheten behöver. Någon överföring av data har emellertid inte skett sedan bytet av ekonomisystem.

Eftersom Upphandlingsenheten inte kunnat få del av data i rätt format från Skinnskattebergs kommun har inte Skinnskattebergs kommun omfattats av de kontroller av leverantörstrohet som Upphandlingsenheten genomför. Vidare innebär det att fullmäktige i Skinnskatteberg inte fått den typen av återrapportering som nämns under rubriken *Uppföljning* vid något tillfälle över huvud taget.

Kommentarer

Det faktum att kommunstyrelsen inte har säkerställt att uppföljningen av leverantörstrohet fungerar i enlighet med policyn, innebär enligt oss att kommunstyrelsen har brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap. 6 §.

Vi anser att kommunstyrelsen snarast bör säkerställa att kontrollerna av leverantörstrohet även omfattar Skinnskattebergs kommun.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen också har brustit i sitt ansvar enligt kommunallagen 6 kap. 1 § genom att inte uppmärksamma att fullmäktige inte fått del av den årliga återrapporteringen i enlighet med upphandlingspolicyn.

3.4.3 Kontroll av gällande beloppsgränser vid direktupphandlingar

Direktupphandlingar genomförs av respektive verksamhet. Därmed ligger även ansvaret för att kontrollera att direktupphandlingarna sker i enlighet med såväl lagstiftning som kommunens egna regler, på respektive verksamhet. I Skinnskattebergs kommun finns emellertid inga fastställda rutiner som syftar till att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp. Däremot uppges att de som genomför inköp givetvis försöker hålla koll på detta och att man i regel har ganska god kontroll i och med att det är en liten organisation.

Kommentarer

Vi anser att kommunstyrelsen bör säkerställa att det inom kommunen finns fastställda rutiner för hur man ska kontrollera och följa upp att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp.



Skinnskattebergs kommun
Granskning av upphandling och inköp

2018-04-11

3.5 Övriga iakttagelser från genomförd dataanalys

I den dataanalys som genomförts som grund för vår detaljgranskning har vi bland annat funnit att 41 associationer i leverantörsregistret saknar organisationsnummer. Detta har att göra med att bankgiro/plusgiro används som huvudsakligt sökkriterium i kommunens leverantörsregister.

I vår dataanalys har vi även funnit exempel på att associationer som inte längre är aktiva/näringsdrivande har registrerats som betalningsmottagare eftersom de associationer som "tagit över" inte har lagts upp i leverantörsregistret. Det kan exempelvis handla om att associationen i fråga har upplösts genom fusion med annan association, men att någon uppdatering gällande detta alltså inte gjorts i kommunens register. Det kan även handla om att associationen i fråga har avregistrerats som näringsdrivande hos Bolagsverket. I den detaljgranskning vi genomfört berörs inköp av båda dessa typer, se bilaga 1.

Kommentarer

Vi ser en risk med att använda bankgiro/plusgiro som huvudsakligt sökkriterium i kommunens register. Kommunen köper varor och tjänster från aktiva näringsdrivande associationer som identifieras med registreringsnummer, exempelvis ett organisationsnummer. Ett gironummer är inget säkert sätt att identifiera en betalningsmottagare eftersom gironumret över tid kan vara detsamma medan betalningsmottagaren kan ändras. Vi rekommenderar därför att organisationsnummer används som huvudsakligt sökkriterium.

Mot bakgrund av ovanstående gör vi bedömningen att kommunens leverantörsregister inte fullt ut är underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade.

2018-04-11

KPMG AB

Andreas Wendin
Uppdragsansvarig

Lars Anteskog
Dataanalysspecialist

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

2018-04-11

A Bilaga 1: Detaljgranskning

Riktat urval

Som underlag till detaljgranskningen har vi använt ett riktat urval baserat på uppgifter i kommunens leverantörsregister och kommunens leverantörsreskontra inklusive information om attestanter. Vi har även inhämtat en förteckning av avtalsbundna leverantörer aktuella för kommunen under 2017. Denna information har vi kompletterat med uppgifter från Skatteverket³. Uppgifter som använts är:

- Associationens firma
- Associationen är registrerad som arbetsgivare och/eller för mervärdesskatt
- Associationens skatteregistrering (F-, FA- eller A-skatt)
- Associations inbetalningar av arbetsgivaravgift till Skatteverket från oktober till december 2017.

Vidare har vi kontrollerat om leverantörerna har en registrerad skatteskuld hos Kronofogdemyndigheten.

Efter en inledande analys valde vi att begära in 59 fakturor. Av dessa gick vi vidare detaljgranskade drygt 20 specifika betalningar.⁴ Till den person som betalningsattesterat de specifika inköpen har vi skickat e-postmeddelande enligt nedan.

Hej,

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskar vi inköp/upphandling i Skinnskattebergs kommun. Vi har därför nedanstående fråga till dig. Frågan besvaras med Ja, Nej eller Vet ej.

Under 2017 har du beslutsattesterat kostnader enligt nedan. Har underliggande faktura/fakturor sin grund i upphandling som genomförts enligt LOU:s (Lagen om offentlig upphandling) regler och kommunens interna anvisningar?

Lev Nr	Leverantör	Ver.Nr	Ver.Datum	Fakturanummer	Belopp
XXX	Aktiebolaget AB	Xxxxxxx	2017-xx-xx	911	30 000

JA NEJ VET EJ

³ Uppgifter som lämnas ut genom tjänsten Förfrågan Företagsuppgifter får användas för myndighets kontroll av företag som deltar i upphandlingar enligt LOU samt för löpande kontroller under avtalstiden. Om det förekommer underleverantör i ett eller flera led kan uppgifter även begäras för dessa företag.

⁴ Av de 59 fakturorna vi begärde in var 40 fakturor från en och samma leverantör. Detta eftersom vi inför granskningen uppfattat att det fanns oklarheter kring kommunens avtal gällande skolskjutsar. Vi begärde därför in samtliga fakturor från den aktuella leverantören. I detaljgranskningen gick vi dock bara vidare med en begränsad del av dessa.

Skinnskattebergs kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-04-11

Vid tidpunkten för granskningen hade några av betalningsattestanterna avslutat sin anställning i Skinnskattebergs kommun varvid frågan i stället ställdes till den som mottagningsattesterat/granskat fakturan. Därtill valde vi, av olika anledningar att inte fördjupa oss vidare i ett antal av de inköp som vi detaljgranskat. Den detaljgranskning som presenteras i denna bilaga till granskningen omfattar därmed 18 fakturor från totalt 12 olika leverantörer. De 18 fakturorna hade attesterats av 10 olika personer.

Utfallet

Av attestanterna som tillfrågades fick vi respons enligt följande:

Leverantör (L)	Leverantören återfinns i avtalsregistret	Ja	Nej	Vet ej	Fakturabelopp, exkl. moms.	Totalbelopp 2017 inköp från aktuell leverantör, exkl. moms
L 1	Nej		Nej		15 336,80 kr	43 436,00 kr
L 2, faktura 1	Ja	Ja			1 455,01 kr	706 768,82 kr
L 2, faktura 2	Ja	Ja			1 180,71 kr	-
L 3	Nej	Ja			100 000 kr	100 000 kr
L 4	Ja	Ja			26 600,00 kr	255 021,12 kr
L 5	Nej			Vet ej	180 000,00 kr	180 000,00 kr
L 6	Nej	Ja			55 895,25 kr	245 666,25 kr
L 7	Nej	Ja			63 000,00 kr	508 200,00 kr
L 8	Nej	Ja			47 400,00 kr	2 307 500,00 kr
L 9	Ja	Ja			422 268,00 kr	6 500 691,40 kr
L 10, faktura 1	Nej	Ja			175 000,00 kr	1 206 099,45 kr
L 10, faktura 2	Nej	Ja			2 084,75 kr	-
L 11, faktura 1	Nej	Ja			37 059,25 kr	205 930,75 kr
L 11, faktura 2	Nej	Ja			19 915,25 kr	-
L 12, faktura 1	Ja	Ja			12 150,00 kr	3 443 983,90
L 12, faktura 2	Ja	Ja			300 968,86 kr	-
L 12, faktura 3	Ja	Ja			300 968,86 kr	-
L 12, faktura 4	Ja	Ja			256 631,14 kr	-
Antal/summa:	-	16	1	1	2 026 913,88 kr	15 703 297,69 kr

Skinnskattebergs kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-04-11

Som framgår av tabellen omfattar de 18 fakturorna en totalsumma uppgående till ca 2,1 mnkr. Denna summa fördelat per svarskategori ser ut som följer:

- JA (16 fakturor, 10 leverantörer): 1 831 577,08 kr
- NEJ (1 faktura, 1 leverantör): 15 336,80 kr
- VET EJ (1 faktura, 1 leverantör): 180 000,00 kr

Observera att det alltså bara är åtta av de 12 leverantörerna som återfinns i avtalsdatabasen.

De attestanter som svarat Ja på frågan har ombetts att skicka oss dokumentation som styrker att inköpet har sin grund i genomförd upphandling enligt LOU och kommunens interna anvisningar.

Nedan följer kommentarer/analyser beträffande samtliga 12 leverantörer. Observera att det alltså handlar om ett riktat urval som i stor utsträckning (dock inte fullt ut) fokuserat på att fånga företeelser som indikerar att inköpet kan vara förenat med oklarheter. Det handlar således inte om ett representativt urval av samtliga inköp som ägt rum i Skinnskattebergs kommun under 2017.

Leverantör 1

Betalningsattestantens svar: NEJ

Som framgår av tabellen återfinns inte leverantören i avtalsdatabasen och betalningsattestanten har också svarat nej på frågan om inköpet har sin grund i genomförd upphandling. Vi har inte heller funnit några oklarheter kring det aktuella inköpet. Anledningen till att denna leverantör valdes ut till vår detaljgranskning har att göra med att den firma (företagsnamn) som står som betalningsmottagare enligt Bolagsverket är avregistrerad som näringsdrivande. Den egentliga betalningsmottagaren är en enskild firma. Personen bakom den enskilda firman har sannolikt haft flera firmor registrerade och sen avregistrerat en av dem varvid verksamheten har fortsatt att bedrivas i en annan firma. I kommunens register har denna förändring inte fått genomslag, vilket enligt vår bedömning indikerar bristande registervård.

Leverantör 2

(två fakturor som attesterats av en och samma person)

Betalningsattestantens svar: JA

Avtal finns och leverantören återfinns i avtalsdatabasen. Dock finns inte upphandlingsdokumentationen diarieförd i Skinnskattebergs kommuns diarium i enlighet med gällande styrdokument.

2018-04-11

Leverantör 3

Betalningsattestantens svar: JA

Då leverantören inte återfinns i avtalsdatabasen har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

Vi har fått del av ett avtal från 2008 som tecknats till följd av direktupphandling. Dock saknas dokumentation i enlighet med kravet i LOU. I och med att granskningen uppmärksammade att det aktuella avtalet inte återfanns i avtalsdatabasen uppges avtalet nu ha skickats till Avesta för publicering i avtalsdatabasen.

Som framgår ovan är det aktuella avtalet tecknat 2008 till följd av en direktupphandling. Av avtalet framgår att det "gäller under perioden 2008-01-01 – 2010-12-31. Därefter förlängs avtalet med ett år i sänder om det inte sägs upp av någondera avtalsparten minst sex (6) månader före avtalstidens utgång."

I LOU finns begränsningar när det gäller löptiden för ett *ramavtal*. Som huvudregel får ett ramavtal inte löpa längre än 4 år, det får bara löpa under en längre tid om det finns särskilda skäl. För andra typer av avtal än ramavtal finns det inte någon uttrycklig bestämmelse om begränsning av kontraktets löptid. EU-domstolen har emellertid uttalat att det är främmande för regelverket om offentlig upphandling att offentliga kontrakt ingås för *obestämd tid*.

Vidare, som också nämnts i rapportens stycke 3.2 ska man vid beräkningen av värdet av ett avtal beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas.

Mot denna bakgrund kan det enligt vår uppfattning inte uteslutas att ovanstående skulle betraktas som en otillåten direktupphandling om en rättslig prövning skulle äga rum.

Leverantör 4

Betalningsattestantens svar: JA

Som framgår av tabellen ovan återfinns leverantören i avtalsdatabasen. Anledningen till att denna leverantör valts att ingå i detaljgranskningen är för att det i leverantörsregistret angivna organisationsnumret inte finns registrerat hos Skatteverket. Det beror i sin tur på att leverantören i fråga upplöstes genom fusion med ett annat bolag inom samma koncern.

Enligt uppgift bedömdes inte fusionen vara någon större förändring, därmed skedde ingen uppdatering i kommunens register.

Enligt vår bedömning innebär ovanstående hantering bristfällig registervård vilket i sin tur försvårar en ändamålsenlig intern kontroll.

2018-04-11

Leverantör 5

Betalningsattestantens svar: VET EJ

Efter att vi ställt ett antal följdfrågor med anledning av Vet ej-svaret fick vi del av ett anbud från leverantören i fråga samt en beställning gjord per mejl. Av de dokument vi fått del av framgår att det handlar om en direktupphandling. Någon dokumentation (utöver anbudet och beställningen) i enlighet med bestämmelserna i LOU och kommunens interna anvisningar finns emellertid inte.

Leverantör 6

Betalningsattestantens svar: JA

Då leverantören inte återfinns i avtalsdatabasen har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

För det aktuella inköpet finns ingen dokumentation eftersom det uppges vara baserat på en muntlig överenskommelse. Som nämns i rapportens stycke 3.3.2 anger kommunens riktlinjer för direktupphandling att "Varje förvaltning ansvarar för dokumentation av direktupphandlingar och att det sparas på ett systematiskt sätt enligt mall från upphandlingsenheten." Kommunens interna styrdokument anger alltså inte någon beloppsgräns för när en direktupphandling ska dokumenteras vilket skulle kunna tolkas som att samtliga direktupphandlingar, oavsett belopp, ska dokumenteras. Om riktlinjerna för direktupphandling tolkas på detta sätt innebär detta specifika inköp ett avsteg från kommunens interna anvisningar. Det aktuella inköpet innebär emellertid inget avsteg från LOU eftersom dokumentationskravet gäller för inköp från 100 tkr.

Leverantör 7

Betalningsattestantens svar: JA

Då leverantören inte återfinns i avtalsdatabasen har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. Betalningsattestanten korrigerade då sitt svar till att det inte skett upphandling gällande denna leverantör.

Leverantören i fråga är en familjehemsorganisation där kommunen placerat barn. Den aktuella placeringen uppges ha ägt rum innan nu gällande ramavtal var klart. Eftersom man utgår från barnets behov av stabilitet och kontinuitet uppges det inte vara aktuellt med förändrad placering så länge det finns ett fortsatt behov av vård och placering.

Leverantör 8

Betalningsattestantens svar: JA

I likhet med Leverantör 7 ovan handlar detta om en familjehemsorganisation där kommunen placerat barn. Samma förhållanden som redovisats avseende Leverantör 7 gäller även för Leverantör 8.

2018-04-11

Leverantör 9

Då betalningsattestanten inte längre arbetade kvar i Skinnskattebergs kommun vid tidpunkten för granskningen ställdes frågan i stället till mottagningsattestanten.

Mottagningsattestantens svar: JA

Som framgår av tabellen ovan återfinns Leverantör 9 i avtalsdatabasen. Anledningen till att leverantören i fråga valts att ingå i detaljgranskningen är dels att det är en frekvent anlitad leverantör (stort totalbelopp samt många enskilda fakturor), dels för att det bland inköpen finns enskilda större inköp.

Vi har inte funnit några oklarheter beträffande det enskilda inköp vi granskat. Dock finns inte upphandlingsdokumentationen diarieförd i Skinnskattebergs kommuns diarium i enlighet med gällande styrdokument.

Leverantör 10

(två fakturor som attesterats av två olika personer)

Då betalningsattestanten avseende den ena fakturan inte längre arbetade kvar i Skinnskattebergs kommun vid tidpunkten för granskningen ställdes frågan i stället till mottagningsattestanten.

Attestanternas svar: JA

Som framgår av tabellen ovan har vi detaljgranskat ett större inköp (175 tkr) och ett mindre inköp (ca 2 tkr) från denna leverantör. Ett av inköpen har gjorts inom Sektor teknik och service medan det andra gjorts inom Sektor barn och utbildning.

Då leverantören inte återfinns i avtalsdatabasen har vi begärt in dokumentation som styrker attestanternas svar att inköpen har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

Avseende fakturan på det högre beloppet har vi då fått del av en offert från leverantören i fråga samt från attestanten fått till svar att det, utifrån offerten, skett en telefonöverenskommelse om utbyte av ett larmsystem samt en utökning av det befintliga avtalet med leverantören i fråga. Vi har då begärt in det befintliga avtalet, utifrån vilket det ska ha skett en utökning. Detta har vi emellertid inte fått del av.

När det gäller fakturan på det lägre beloppet har vi, när vi begärt ut dokumentation, fått till svar att det handlar om en direktupphandling som gjorts flera år tillbaka i tiden och att det ej skett enligt LOU. Någon dokumentation avseende direktupphandlingen har man inte hittat.

Som framgår av tabellen har kommunen sammantaget gjort inköp för ca 1,2 mnkr från denna leverantör. Ovanstående indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

2018-04-11

Leverantör 11

(två fakturor som attesterats av en och samma person)

Betalningsattestantens svar: JA

Då leverantören inte återfinns i avtalsdatabasen har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

För de aktuella inköpen finns ingen dokumentation eftersom de uppges vara baserade på en muntlig överenskommelse. Som nämns i rapportens stycke 3.3.2 anger kommunens riktlinjer för direktupphandling att "Varje förvaltning ansvarar för dokumentation av direktupphandlingar och att det sparas på ett systematiskt sätt enligt mall från upphandlingsenheten." Kommunens interna styrdokument anger alltså inte någon beloppsgräns för när en direktupphandling ska dokumenteras vilket skulle kunna tolkas som att samtliga direktupphandlingar, oavsett belopp, ska dokumenteras. Om riktlinjerna för direktupphandling tolkas på detta sätt innebär dessa specifika inköp avsteg från kommunens interna anvisningar. De aktuella inköpen innebär emellertid inget avsteg från LOU eftersom dokumentationskravet gäller för inköp från 100 tkr.

Leverantör 12

(fyra fakturor som attesterats av tre olika personer)

Betalningsattestanternas svar: JA

Som framgår av tabellen ovan återfinns leverantören i fråga i avtalsdatabasen. Avtalet avser skolskjutsar i kommunen. Anledningen till att leverantören valdes att ingå i granskningen var att det framkommit signaler om att det fanns vissa oklarheter gällande detta avtal. Dessa oklarheter bestod bland annat i att kommunen under vårterminen 2017 skulle ha beställt en extra skolbuss utöver vad som omfattas av avtalet. Mot denna bakgrund begärde vi in samtliga fakturor avseende 2017 från leverantören i fråga samt gick igenom det aktuella avtalet.

Den extra skolbussen ska enligt uppgift ha beställts med hänvisning till att det under rubriken *Förändringar* i avtalet framgår att uppdraget kan förändras på grund av "skolans organisation, upptagningsområde och förändringar i samband med nytt skolår". Därmed ansåg man att det, inom ramen för det aktuella avtalet, gick bra att lägga till en extra skolbuss. Någon förändring av avtalet har dock inte ägt rum.

Vidare under punkten *Förändringar* i avtalet framgår emellertid följande: "Förändringar mindre än 5 % av avtalad skolskjutssträcka korrigeras inte i avtalet. Förändringar på 5 % till 20 % på avtalad skolskjutssträcka korrigeras enligt lämnade förändringspriser."

Kostnader som kan hänföras till den extra skolbussen överstiger 10 % av den totala summan som leverantören fakturerat kommunen. Detta har tolkats som att förändringen därmed överstiger 5 % av den avtalade skolskjutssträckan. Men någon förändring av avtalet har alltså inte ägt rum.

Vidare har vi kunnat konstatera att det prisformulär som finns med som bilaga till avtalet inte innehåller några förändringspriser. När vi mot den bakgrunden frågat vilka förändringspriser man utgått från för att komma fram till vad den extra skolbussen



Skinnskattebergs kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-04-11

skulle kosta har vi fått följande svar: "Jag har fått höra 4 000 kr/dag i 95 dagar för vt – 17." Det stämmer också överens med den summa som sammantaget fakturerats avseende "extrabussen".

När det gäller denna typ av förändringar av avtalet framgår följande under rubriken *Ändringar och tillägg* i avtalet: "Ändringar och tillägg till tecknat avtal kan endast ske genom skriftlig handling undertecknad av behörig företrädare för Beställaren och Leverantören." Någon sådan handling finns ej.

Mot bakgrund av ovanstående kan vi konstatera att de förändringar som skett sannolikt ryms inom det aktuella avtalet. Dock har dessa förändringar inte hanterats på det sätt som avtalet föreskriver.