

Handläggare
Afzelius Susanne

Datum
2018-05-22

Diarienummer
KSN-2018-1369

Kommunstyrelsen

Yttrande till kommunrevisionen över granskning av upphandling och inköp

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har överlämnat rapporten granskning av upphandling och inköp till kommunstyrelsen för yttrande senast den 30 augusti 2018, **bilaga 2**.

Syftet med granskningen har varit att undersöka om kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med EU-direktiv, svensk lagstiftning och interna styrdokument utifrån ett antal frågeställningar kring exempelvis rutiner och riktlinjer för inköp, regelefterlevnad och avtalstrohet.

Utifrån granskningen har kommunrevisionen lämnat rekommendationer kring bland annat hanteringen av avtalsdatabasen, dokumentation av genomförda upphandlingar och kontroller av leverantörstrohet och F-skatteregistrering.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret.

Föredragning

Kommunrevisionen gör i rapporten en sammanfattande bedömning att det finns vissa utvecklingsområden inom kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. I förslaget till yttrande i **bilaga 1** kommenteras de rekommendationer som kommunrevisionen lämnat i granskningen. Sedan granskningen genomfördes har fullmäktige antagit ny policy och nya riktlinjer för upphandling och inköp. Där tydliggörs ansvaren exempelvis vad gäller dokumentationsplikt och avtalsuppföljning, områden där kommunrevisionen lämnat rekommendationer.

I förslaget till yttrande framhåller kommunstyrelsen att utvecklingsarbete pågår eller är planerat kopplat till flera av de rekommendationer som lämnats. En rutin för utvärdering av genomförda upphandlingar är under framtagande och kommer att implementeras under året. Rutinerna för F-skatteregistrering för samtliga inköp ska skärpas. Ett särskilt arbete är planerat där den centrala upphandlingsfunktionen regelbundet ska kontrollera om köp genomförs från icke avtalade leverantörer som sammantaget ger inköpsvolymen som överstiger gränsen för direktupphandling.

Under 2019 kommer e-handel att införas inom hela kommunorganisationen. Det förväntas öka avtalstroheten ytterligare då avtalade varor och tjänster visas direkt i systemet. Införandet av e-handel kommer även att innehålla en obligatorisk utbildning för kommunens beställare avseende LOU samt gällande policy och riktlinjer.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i föreliggande ärende.

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christoffer Nilsson
Chef kommunledningskontoret

Handläggare
Afzelius Susanne

Datum
2018-05-22

Diarienummer
KSN-2018-1369

Kommunrevisionen

Granskning av upphandling och inköp

Kommunrevisionen har inkommit med ovanstående rubricerad skrivelse för yttrande senast den 30 augusti 2018.

Kommunstyrelsen kommenterar kommunrevisionens rekommendationer nedan.

Samtliga avtal bör läggas in i kommunens avtalsdatabas

Majoriteten av kommunens avtal som tecknats till följd av upphandling ligger i kommunens avtalsdatabas. Under hösten 2018 beräknas arbetet med att lägga in de fåtal förvaltnings specifika avtal som saknas i systemet att slutföras.

Vid direktupphandlingar tecknas inte alltid avtal. I de riktlinjer för upphandling och inköp som antogs av fullmäktige i mars tydliggörs att dokumentationsplikt gäller för köp över 100 000 kr. Dokumentation ska ske i det system som tillhandahåller kommunens avtal.

Kommunens ekonomisystem möjliggör kontroll av om inköpsvolymen från en leverantör riskerar överstiga gränsen för direktupphandling. Ekonomisystemet är tillgängligt för samtliga förvaltningar.

Kontroll beträffande F-skatteregistrering bör ske avseende samtliga inköp

Rutinerna för uppföljning av leverantörer som saknar eller får F-skatt återkallad ska skärpas under 2018.

Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer förtydliga hur uppföljning av avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar ska hanteras

I de nya riktlinjerna för upphandling och inköp tydliggörs att krav, kriterier och villkor som ställs i en upphandling ska följas upp på olika nivåer under avtalstiden samt att alla verksamheter ansvarar för sina egna avtal. Den centrala upphandlingsfunktionen under kommunstyrelsen som ansvarar för kommungemensamma avtal har sedan mars i år förstärkts med ytterligare en avtalscontroller.

Vad avser uppföljning av avtal till följd av direktupphandlingar ska det alltid ske avseende F-skatt. Vad gäller när fel på en vara eller tjänst uppstår finns en tydlig rutin på kommunens intranät som visar på hur verksamheten ska reklamera. Vid upprepade eller allvarliga fel ger den centrala upphandlingsfunktionen stöd oavsett om det gäller avtal över eller under direktupphandlingsgränsen.

Arbetsättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras

En rutin för utvärdering av genomförda upphandlingar är under framtagande och kommer att implementeras under hösten 2018.

Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs

Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Dessa kontroller syftar dels till att säkerställa att gällande beloppsgränser efterlevs, även när det gäller inköp där det inte tecknats avtal. Dels syftar de till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras kan ramavtal behöva tecknas

Kontroll för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids är enligt gällande delegationsordning varje förvaltnings ansvar. I respektive nämnds delegationsordning framgår ansvaret för olika typer av upphandlingar, även direktupphandlingar. Respektive nämnd följer upp sin delegationsordning. Varje chef ansvarar även för att ingångna avtal följs och att inköp görs enligt kommunens inköpsprocess enligt gällande styrdokument. Som framgår ovan möjliggör ekonomisystemet kontroll av om inköpsvolymen från en leverantör riskerar överstiga gränsen för direktupphandling

I syfte att identifiera områden där upphandling behöver genomföras planeras ett arbete inledas under hösten 2018 där den centrala upphandlingsfunktionen regelbundet kontrollerar om köp genomförs från icke avtalade leverantörer där inköpsvolymen överstiger gränsen för direktupphandling.

Kommunstyrelsen kommer under 2019 att införa e-handel i hela organisationen. E-handel förväntas öka avtalstroheten ytterligare då det tydligt visar avtalade varor och tjänster direkt i systemet. Införandet av e-handel kommer även att innehålla en obligatorisk utbildning för kommunens beställare avseende LOU samt policy och riktlinjer.

Kommunstyrelsen

Marlene Burwick
Ordförande

Ingela Persson
Sekreterare

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av upphandling och inköp

KPMG har av Uppsala 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 revisionsplanen för år 2017.

Uppdraget kan, i delar, ses som en uppföljning av den granskning kommunrevisionen genomförde 2014 – Kommunens hantering av avtal. Två iakttagelser noterades i denna granskning; Kommunens avtalsregister är inte komplett och inte aktuellt.

Vår bedömning i årets granskning, baseras dels på de arbetssätt och rutiner som finns i Uppsala kommun i syfte att säkerställa att såväl lagstiftning som interna krav efterlevs. Bedömningen baseras därtill på den detaljgranskning vi gjort inom ramen för granskningen. När det gäller detaljgranskningen ska dock framhållas att den inte är baserad på ett representativt urval av samtliga inköp i Uppsala 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. Antalet inköp vi valt att detaljgranska, 16 fakturor från 15 olika leverantörer, bör också ställas i relation till att kommunen, enligt uppgift, årligen hanterar ca 365 000 leverantörsfakturor.

Med detta sagt är vår sammanfattande bedömning att det finns vissa utvecklingsområden vad gäller Uppsala kommuns inköps-/upphandlingsverksamhet inklusive kontroller och arbetssätt för att säkerställa att såväl lagstiftning som interna styrdokument efterlevs.

I granskningen konstateras att alla avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas men att det endast undantagsvis görs när det gäller avtal tecknade till följd av direktupphandling. Vi kan således konstatera att det görs avsteg från gällande policy när det gäller en stor del av de avtal som tecknas till följd av direktupphandling.

När det gäller kontroll av de leverantörer som anlitas köper Uppsala kommun in en tjänst från ett företag som heter Inyett. Tjänsten innebär att kontroller av en rad olika ”hårda fakta” kan ske gällande samtliga leverantörer. När det gäller kontroller av att leverantörerna är godkända för F-skatt uppges indikationsmejlen från Inyett bara följas upp ”om det är en avtalad leverantör eller om beloppet är högre”. Vi menar att kontroll av F-skatteregistrering bör ske avseende samtliga inköp.

Ansvaret för kontroll av att det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp inte överstiger de i LOU stipulerade beloppsgränserna ligger enligt vår granskning på respektive förvaltning. Enligt vår mening kan det vara förenat med risk att detta ansvar läggs på respektive förvaltning eftersom det enligt vår uppfattning inte är självklart att de olika

nämnderna var och en för sig kan betraktas som egna upphandlande myndigheter i samtliga fall.

I granskningen konstaterar vidare att det finns vissa mindre brister när det gäller om leverantörsregistret är underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens styrdokument.

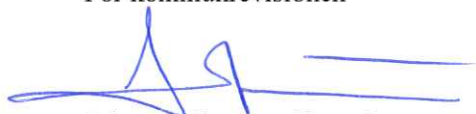
Mot bakgrund av vad som framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Samtliga avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas
- Kontroll beträffande F-skatteregistrering ska ske avseende samtliga inköp
- Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer förtydliga hur uppföljning av avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar ska hanteras
- Arbets sättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras
- Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs
- Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Dessa kontroller syftar dels till att säkerställa att gällande beloppsgränser efterlevs, även när det gäller inköp där det inte tecknats avtal. Dels syftar de till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras kan ramavtal behöva tecknas.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser, utifrån följande frågeställningar, senast 2018-08-31 till sakkunnigt biträde; bo.adel@kpmg.se.

- Med avseende på den genomförda granskningen, vilka åtgärder avser ni att genomföra i syfte att komma tillrätta med de påtalade bristerna?
- Under vilken tidsperiod avser ni att genomföra dessa åtgärder?
- Hur kommer ni att avläsa effekten av dessa åtgärder?
- Hur kommer dessa åtgärder att påverka innehållet i nästa revision av internkontrollplanen?
- Om ni inte anser att revisionens granskning behöver besvaras eller att den har aktuell bäring på ert nuvarande arbete vänligen utveckla skälen till er bedömning.

För kommunrevisionen



Erica Närlinge, ordförande



Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2018-03-28

Antal sidor 17 (29 inkl. bilagor)

Antal bilagor 2



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
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	7
3.3.3	Attestreglemente	8
3.4	Uppföljning	9
3.4.1	Kontroller beträffande leverantörerna	10
3.4.2	Leverantörstrohet	11
3.4.3	Avtalsuppföljning	12
3.4.4	Utvärdering av genomförda upphandlingar	13
3.4.5	Kontroll av gällande beloppsgränser	13
3.5	Övriga iakttagelser från genomförd registeranalys	14
3.6	Internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp	15
A	Bilaga 1: Detaljgranskning	18
B	Bilaga 2: Internkontrollrapporter avseende upphandling	27

1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala 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 2017 och har beslutats utifrån den risk- och väsentlighetsanalys revisionen genomfört för verksamhetsåret.

Vår bedömning baseras dels på de arbetsätt och rutiner som finns i Uppsala kommun i syfte att säkerställa att såväl lagstiftning som interna krav efterlevs. Bedömningen baseras därtill på den detaljgranskning vi gjort inom ramen för granskningen. När det gäller detaljgranskningen ska dock framhållas att den inte är baserad på ett representativt urval av samtliga inköp i Uppsala 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. Antalet inköp vi valt att detaljgranska, 16 fakturor från 15 olika leverantörer, bör också ställas i relation till att kommunen, enligt uppgift, årligen hanterar ca 365 000 leverantörsfakturor.

Med detta sagt är vår sammanfattande bedömning att det finns vissa utvecklingsområden vad gäller Uppsala kommuns inköps-/upphandlingsverksamhet inklusive kontroller och arbetsätt för att säkerställa att såväl lagstiftning som interna styrdokument efterlevs.

I granskningen konstateras att alla avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas men att det endast undantagsvis görs när det gäller avtal tecknade till följd av direktupphandling. Vi kan således konstatera att det görs avsteg från gällande policy när det gäller en stor del av de avtal som tecknas till följd av direktupphandling. Detta innebär enligt oss en risk för att det blir svårare att säkerställa att LOU efterlevs, inte minst när det gäller beloppsgränsen för direktupphandling. I vår detaljgranskning har vi funnit ett antal fall där olika verksamheter genomfört direktupphandlingar var och en för sig men som sammantaget kommer upp i summor som innebär att det inte kan utslutas att det handlar om otillåtna direktupphandlingar.

När det gäller kontroll av de leverantörer som anlitas köper Uppsala kommun in en tjänst från ett företag som heter Inyett. Tjänsten innebär att kontroller av en rad olika "hårda fakta" kan ske gällande samtliga leverantörer. När det gäller kontroller av att leverantörerna är godkända för F-skatt uppges indikationsmejlen från Inyett bara följas upp "om det är en avtalad leverantör eller om beloppet är högre". Vi menar att kontroll av F-skatteregistrering bör ske avseende samtliga inköp.

Ansvaret för kontroll av att det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp inte överstiger de i LOU stipulerade beloppsgränserna ligger enligt vår granskning på respektive förvaltning. Enligt vår mening kan det vara förenat med risk att detta ansvar läggs på respektive förvaltning eftersom det enligt vår uppfattning inte är självklart att de olika nämnderna var och en för sig kan betraktas som egna upphandlande myndigheter i samtliga fall.

I granskningen konstaterar vidare att det finns vissa mindre brister när det gäller om leverantörsregistret är underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens styrdokument.

2018-03-28

Mot bakgrund av ovanstående samt vad som i övrigt framkommer i denna granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Samtliga avtal bör läggas in i kommunens avtalsdatabas
- Kontroll beträffande F-skatteregistrering bör ske avseende samtliga inköp
- Kommunstyrelsen bör i sina riktlinjer förtydliga hur uppföljning av avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar ska hanteras
- Arbetssättet kring och ansvaret för utvärdering av genomförda upphandlingar bör dokumenteras
- Kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs
- Befintliga kontroller av leverantörstrohet bör kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Dessa kontroller syftar dels till att säkerställa att gällande beloppsgränser efterlevs, även när det gäller inköp där det inte tecknats avtal. Dels syftar de till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras kan ramavtal behöva tecknas.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Uppsala 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 2017 och har beslutats utifrån den risk- och väsentlighetsanalys revisionen genomfört för verksamhetsåret.

Att inköp görs i enlighet med gällande regelverk ska säkerställa att anlidade leverantörer har god affärsetik, följer lagar och förordningar, och fullgör sina skyldigheter gentemot samhället. Kompletteringen med en egen policy har som syfte 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. Rimligtvis ska ett agerande i enlighet med policyn 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 direktiv, lag och/eller policy. 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.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner kring upphandlingar och inköp behöver granskas.

2018-03-28

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka rutiner och riktlinjer finns vad gäller inköp?
- Hur säkerställs efterlevnaden av gällande rutiner och riktlinjer?
- Finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle?
- Vilka rutiner finns för att följa upp avtalstrohet?
- Hur sker kontroll av avtalsefterlevnad och eventuell avvikelserapportering?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
- Hur säkerställs möjligheten att avtalen kan brytas vid brister och eventuella rutiner för detta?
- Har enskilt inköp föregåtts av upphandling som efterlever direktiv, lag och kommunens policy med därtill hörande tillämpningsföreskrifter?
- Är leverantörsregistret underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens policy?
- Har det funnits interkontrollmoment i 2017 års interkontrollplan omfattande upphandling och inköp? Har de interkontrollåtgärder som i så fall varit kopplade till dessa utförts? Vad har rapporterats och åtgärdats?

Granskningen omfattar inköp gjorda inom Uppsala kommun (primärkommunen) under de första elva månaderna 2017.

Granskningen avser kommunstyrelsen i sin samordnande roll, men omfattar all upphandling i kommunen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Inköps- och upphandlingspolicy
- Reglemente för intern kontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av rutinbeskrivningar,
- Intervjuer med berörda tjänstemän

Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

- Granskning av inköp
- Granskning av internkontrollmoment i 2017 års interkontrollplaner omfattande upphandling och inköp

Rapporten är faktakontrollerad av redovisningschef samt inköpschef.

3 Resultat av granskningen

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.

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 byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 53 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

Då denna granskning avser 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 kulspeppennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmaterial". Det finns även två domar från Kammarrätten 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.

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

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

3.3 Policy, riktlinjer, reglementen och övriga styrdokument

3.3.1 Upphandlingspolicy med riktlinjer

Uppsala kommuns nu gällande *Upphandlingspolicy* fastställdes av kommunfullmäktige 2014-02-24. Bland annat mot bakgrund av förändringar i lagstiftningen pågår ett arbete med att ta fram nya styrdokument i kommunen. Enligt uppgift beräknas ny policy med tillhörande riktlinjer fastställas av kommunfullmäktige 2018-03-26.

Av den vid granskningen gällande upphandlingspolicyn framgår att den "omfattar all upphandling och all användning av ingångna avtal för varor, tjänster och byggentreprenader och gäller för hela Uppsala kommun som koncern [...]". Vidare framgår att det till policyn "hör riktlinjer som beskriver hur upphandlingsverksamheten och avtalsarbetet genomförs i kommunen." Riktlinjerna antogs av kommunstyrelsen 2014-02-05 och reviderades 2014-06-18.

Av riktlinjerna framgår bland annat att samtliga "medarbetare i kommunen och de kommunala bolagen är delaktiga i att upphandlingspolicyn efterlevs och är skyldiga att känna till och använda de kommun- respektive koncerngemensamma ramavtal som upprättas."

I riktlinjerna anges också att Uppsala kommun är en upphandlande myndighet men att kommunens nämnder därutöver kan agera som självständiga upphandlande myndigheter och ingå avtal som är avsedda för endast en viss nämnds verksamhet.

Vidare framgår det av riktlinjerna att kommunens medarbetare är skyldiga att känna till och utnyttja kommungemensamma ramavtal och därmed säkerställa en hög avtalstrohet.

Riktlinjerna anger också att "Samtliga avtal och kontrakt som kommunen (såväl gemensamma och nämndspecifika) och bolagen ingår ska läggas in i" kommunens avtalsdatabas och att de återfinns via Insidan, kommunens intranät.

I granskningen framförs att samtliga avtal ska läggas in i kommunens avtalsdatabas men att det i praktiken bara är de avtal som tecknats till följd av annonserade upphandlingar som fullt ut läggs in i avtalsdatabasen. Avtal tecknade till följd av direktupphandlingar uppges endast undantagsvis läggas in i kommunens avtalsdatabas. Dock påpekas att samtliga avtal, även sådana tecknade till följd av direktupphandling, ska finnas registrerade i kommunens diarium.

Vidare framförs att den nuvarande avtalsdatabasen infördes 2013 och att alla då kända avtal registrerades i databasen. Däremot uppges att det inte finns något krav på att äldre avtal ska läggas in i avtalsdatabasen, vilket innebär att det kan finnas avtal som tecknats före 2013 och som inte återfinns i avtalsdatabasen.

I den förstudie gällande tillämpningen av LOU som KPMG genomförde på uppdrag av revisorerna under våren 2017 framkom att de avtal som enheten för upphandling och inköp ansvarar för återfinns i kommunens avtalsdatabas medan samtliga förvaltningsspecifika avtal inte gör det. Enligt uppgift har enheten för upphandling och inköp efter nämnda förstudie identifierat "några verksamheter" som tecknade egna avtal utan att lägga in dem i avtalsdatabasen. I våra intervjuer nämns att det fortfarande pågår arbete med att registrera samtliga avtal i avtalsdatabasen. Beträffande en av de verksamheter som inte registrerat sina avtal uppges att samtliga

2018-03-28

avtal nu lagts in i avtalsdatabasen. Vidare framförs att den aktuella verksamheten även fått utbildning i exempelvis registervård.

Kommentarer

Som framgår ovan framförs det i granskningen att alla avtal ska läggas in i avtalsdatabasen men att det endast undantagsvis görs när det gäller avtal tecknade till följd av direktupphandling. Vi kan således konstatera att det görs avsteg från gällande policy när det gäller en stor del av de avtal som tecknas till följd av direktupphandling.

Detta innebär enligt oss en risk för att det blir svårare att säkerställa att LOU efterlevs, inte minst när det gäller beloppsgränsen för direktupphandling. Om det är så att olika enheter var och en för sig tecknar avtal till följd av direktupphandling utan att avtalen registreras finns en icke oväsentlig risk att den upphandlande myndigheten sammantaget kommer upp i summor som överstiger direktupphandlingsgränsen. Om även avtal tecknade till följd av direktupphandling registrerades skulle en enhet som har behov av att göra en direktupphandling redan från början kunna få information om det finns någon annan enhet som redan tecknat ett avtal beträffande samma typ av tjänst. Utan en fullständig och samlad överblick över tecknade avtal försvåras enligt vår mening en ändamålsenlig intern kontroll, vilket i sin tur innebär en ökad risk för att kommunen åläggs att betala upphandlingsskadeavgift eller böter. Det finns också risk för att leverantörer begär att ingångna avtal ska ogiltigförklaras.

Som framgår i bilaga 1 har vi i vår detaljgranskning funnit ett antal fall där olika verksamheter genomfört direktupphandlingar var och en för sig men som sammantaget kommer upp i summor som innebär att det inte kan uteslutas att det handlar om otillåtna direktupphandlingar.

3.3.2 Riktlinjer för direktupphandling

Kommunens riktlinjer för direktupphandling ingår som en del i de till upphandlingspolicyen relaterade övergripande riktlinjerna. Inom ramen för granskningen har vi därtill tagit del av en *Instruktion för direktupphandling*, daterad 2015-02-20. Instruktionen uppges finnas tillgänglig via Insidan.

Av riktlinjerna för direktupphandling framgår att en direktupphandling förutsätter att lämpligt ramavtal saknas. Eventuell förekomst av ramavtal ska antingen kontrolleras via kommunens avtalsdatabas eller med enheten för upphandling och inköp.

Som framgår av stycke 3.2 anger LOU att den upphandlande myndigheten ska dokumentera skälen för beslutet och annat av betydelse vid upphandlingen i de fall upphandlingens värde överstiger 100 000 kr exklusive moms. Av kommunens riktlinjer anges att denna dokumentationsplikt gäller från 50 000 kr. Vidare ska en förfrågan gå ut till minst tre leverantörer om direktupphandlingen beräknas överstiga 50 000 kr.

Som också framgår av stycke 3.2 ska värdet av samtliga direktupphandlingar av samma slag under ett räkenskapsår räknas samman. I kommunens riktlinjer anges följande beträffande varor och tjänster av samma slag:

Med varor och tjänster "av samma slag" avses bland annat att de

1. kan tillhandahållas av en och samma leverantör,
2. upphandlas samtidigt eller i nära anslutning till varandra,

2018-03-28

3. har identiskt eller likartat användningsområde

I riktlinjerna för direktupphandling anges också vad dokumentationen ska omfatta i de fall värdet av direktupphandlingen överstiger 50 000 kr.

Instruktion för direktupphandling

Som nämnts ovan har vi tagit del av en instruktion för direktupphandling som finns tillgänglig via Insidan. Då denna instruktion är fastställd 2015 anges beloppsgränsen för direktupphandling till 505 800 kr eftersom det var den då gällande beloppsgränsen enligt LOU. I instruktionen anges att direktupphandling inte får genomföras om inköpsvärdet beräknas överstiga 505 800 kr. Då ska upphandlingen annonseras i enlighet med kraven i LOU.

Vidare anges bland annat följande i instruktionen:

Om du misstänker att behov av samma vara, tjänst eller entreprenad finns utanför din egen nämnd kan du kontakta upphandlingsenheten för att se om fler upphandlingar inom samma område kan vara på gång.

Instruktionen avslutas med en steg-för-steg-lista som konkret beskriver hur direktupphandlingar ska gå till. Listan innehåller tio punkter på saker som ska göras eller beaktas innan beslut om tilldelning samt fyra punkter på saker som ska göras efter beslut om leverantör fattats.

3.3.3 Attestreglemente

Uppsala kommuns attestreglemente fastställdes av fullmäktige 2016-10-03. Av reglementet framgår att det ska bidra till en rättvisande redovisning och motverka oegentligheter. Målsättningen anges vara att säkerställa att transaktioner som bokförs är korrekta avseende:

- Beställning
- Prestation
- Bokföringsunderlag
- Betalningsvillkor
- Bokföringstidpunkt
- Kontering
- Beslut

När det gäller punkten beställning anges att "Den person som beställer varor eller tjänster för kommunens räkning ska vara behörig, ha kompetens och göra kontroller mot styrdokument för upphandling." I våra intervjuer framförs att det är oklart på vilket sätt och i vilken omfattning dessa kontroller genomförs.

I reglementets § 7 Attesttyper, anges följande:

Sakattest (förattest)

- Kontroll av att leverans eller prestation ägt rum samt att ett rimligt samband finns mellan ekonomisk händelse och nämndens verksamhet.

Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

- Kontroll av belopp och kvantiteter överensstämmer med beställning, händelsens underlag och den verkliga leveransen.
- Säkerställ att tillräckliga formella underlag finns för att verifiera händelsen.
- Angivelse av korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse.

Slutattest (beslutsattest)

- Intygande och beslut att leverans eller prestation ägt rum samt att ett rimligt samband finns mellan ekonomisk händelse och nämndens verksamhet.
- Intygande och beslut att belopp och kvantiteter överensstämmer med beställning, händelsens underlag och den verkliga leveransen.
- Intygande och beslut att tillräckliga formella underlag finns för att verifiera händelsen.
- Intygande och beslut om att korrekt kontering och periodisering av underlaget eller i systemet för registrering av ekonomisk händelse

Vidare anges att samtliga fakturor överstigande 200 000 kr granskas i ett extra steg. Kontrollen ska delegeras till en ekonom med ansvar för eller insyn i respektive nämnds verksamhet och innebär en extra granskning av:

- Fakturans korrekthet (att den uppfyller krav på verifikat i Uppsala kommun).
- Fakturans belopp (att skannat belopp motsvarar originalfakturans belopp).
- Fakturans kontering (att den kontering som angivits är rimlig).
- Bedömning av huruvida den ekonomiska händelsen utgör en driftskostnad eller en investering.
- Fakturans periodisering (att den periodiserats över korrekt nyttjandeperiod).

Kommentarer

Utifrån de kontakter vi haft med främst beslutsattestanter, men även förattestanter inom ramen för den detaljgranskning som redogörs för i bilaga 1, tolkar vi det som att attest av fakturor till viss del grundar sig på rimlighetsuppskattningar och förtroenden gentemot de kollegor som sakgranskat fakturan. Om det fungerar på detta sätt generellt är det inte bra. Vår rekommendation är därför att kommunen bör genomföra regelmässiga stickprovskontroller av attesterade fakturor med avseende på såväl avtalstrohet som prestation och avtalat pris.

Som framgår av bilaga 1 har vi i vår detaljgranskning funnit exempel på ekonomiska transaktioner där attestanterna har brutit i sitt ansvar enligt attestreglementets § 7.

3.4 Uppföljning

Enligt de till upphandlingspolicyn hörande riktlinjerna ansvarar respektive beställare av avtalet tillsammans med upphandlingsfunktionen för att uppföljning sker. I riktlinjerna anges bland annat följande:

Ett systematiskt uppföljningsarbete av ingångna ramavtal och kontrakt säkerställer att efterfrågad kvalitet och annan prestanda uppnås, att avtalade priser erhålls, att leverantörer fullgör sina skyldigheter avseende skatter och socialförsäkringsavgifter och att de i övrigt lever upp till sina åtaganden enligt ramavtal eller kontrakt.

2018-03-28

Uppföljning sker på flera olika sätt och på olika nivåer. Vi har i denna granskning valt att översiktligt beskriva följande delar av uppföljningsarbetet: Kontroll av leverantörer, kontroll av leverantörstrohet, avtalsuppföljning, utvärdering av genomförda upphandlingar samt kontroll av gällande beloppsgränser.

3.4.1 Kontroller beträffande leverantörerna

Uppsala kommun köper 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. Inyetts kontroller kan även fånga orimligt höga belopp (i förhållande till tidigare betalningar till samma leverantör).

Enligt kommunens rutin för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret ska kontroll mot Inyett alltid göras vid registrering av en ny leverantör.

I vår granskning framförs vidare att det dagligen görs en kontroll av samtliga betalningar genom att en betalfil körs genom Inyetts register vilket resulterar i ett automatgenererat mejl som dels går till reskontraenheten, dels till enheten för upphandling och inköp. I det automatgenererade mejlet framgår eventuella avvikelser. I våra intervjuer framförs att man inom reskontraenheten ska ta del av detta automatgenererade mejl direkt på morgonen för att vid behov snarast kunna stoppa eventuella betalningar som på ett eller annat sätt är förenade med avvikelser. Även inom enheten för upphandling och inköp ska det automatgenererade mejlet från Inyett enligt uppgift kontrolleras dagligen. Det uppges dock inte förekomma något informationsutbyte eller liknande mellan de två olika enheterna beträffande de eventuella avvikelser som Inyett identifierar. De två olika enheterna gör dessa kontroller för egen räkning på varsitt håll.

Vi har i vår detaljgranskning funnit flera exempel på leverantörer som inte är registrerade för F-skatt trots att det på fakturorna från dessa leverantörer anges att de är godkända för F-skatt. Från enheten för upphandling och inköp framförs att indikationsmejlen angående F-skatt följs upp "om det är en avtalad leverantör eller om beloppet är högre". Från reskontraenheten framförs att man inte följt upp indikationsmejlen angående F-skatt.

Ovanstående innebär att inköp till lägre belopp i dagsläget inte kontrolleras vad gäller leverantörens F-skatteregistrering.

I sammanhanget framförs att kommunen eventuellt ska köpa in ny tjänst från Inyett som innebär att hela leverantörsregistret skannas av varje natt för att se om företag blivit av med sin F-skatt.

I vår detaljgranskning har vi funnit att betalningar gått till en avtalsbunden leverantör som inte är registrerad för F-skatt. Detta uppges dock inte ha fångats av Inyetts kontroller. Enligt uppgift kom en första varning från Inyett beträffande denna leverantör så sent som månadsskiftet februari-mars 2018 trots att leverantören enligt vår granskning saknade F-skatteregistrering. Enheten för upphandling och inköp ska då ha tagit kontakt med Inyett för att utreda detta och då fått svaret att det berott på att leverantören sekretessklassat sitt gironummer. Kontroll gällande F-skatt ska därmed inte ha skett.

2018-03-28

Kommentarer

Som framgår ovan ska kontroll mot Inyett, enligt kommunens rutin för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret, alltid göras vid registrering av en ny leverantör. Enligt rutinen ska man för att söka på en leverantör antingen skriva i "org.nr, namn, bank- eller plusgiro". Vår rekommendation är att enbart använda organisationsnummer som sökkriterium. Denna rekommendation baserar vi på att det säkraste sättet att identifiera en aktiv näringsdrivande association är via ett registreringsnummer, så som organisationsnummer. Ett gironummer är inte lika säkert sökkriterium vilket inte företagsnamn heller är då det inte sällan finnas flera olika näringsdrivande associationer med snarlika namn.

Vi kan konstatera att såväl reskontraenheten som enheten för upphandling och inköp dagligen ska ta del av de automatgenererade mejlen från Inyett men att ingen av enheterna följer upp indikationsmejlen avseende F-skatt om det handlar om inköp till lägre belopp gjorda från icke avtalsbundna leverantörer. Enligt vår uppfattning bör kontroll beträffande F-skatteregistrering ske avseende samtliga inköp. Om en leverantör inte är godkänd för F-skatt ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen. När en betalning sker till en leverantör som saknar F-skattsedel riskerar kommunen att i efterhand behöva betala in både skatter och avgifter till Skatteverket.

Vi anser att ett närmare samarbete mellan de två enheterna som tar del av dessa kontroller bör eftersträvas. Dels för att vissa delar av kontrollerna, som i fallet med F-skatt, riskerar att förbises. Dels för att undvika dubbelarbete.

3.4.2 Leverantörstrohet

I våra intervjuer framförs att det i dagsläget inte finns något enkelt sätt att kontrollera avtalstrohet, det vill säga att inköp från avtalsbundna leverantörer sker inom ramen för det aktuella avtalet. Dock påpekas att kommunen inom kort kommer att införa e-handel fullt ut³ vilket kommer att innebära förbättrade möjligheter att följa upp avtalstrohet.

Det som i dagsläget kan följas upp på ett strukturerat sätt är leverantörstrohet, genom att samköra avtalsdatabasen med leverantörsreskontran där kontroll görs mot organisationsnummer. Dessa kontroller uppges ske kontinuerligt. Vidare uppges att enheten för upphandling och inköp har föreslagit att denna typ av uppföljning ska struktureras på ett tydligare sätt så att uppföljning gällande alla förvaltningar ska ske på samma sätt. Enligt förslaget ska förvaltningarna kvartalsvis förses med resultat från dessa uppföljningar.

I vår registeranalys har vi funnit ett fåtal poster i avtalsdatabasen som antingen har ett felaktigt utformat organisationsnummer alternativt ett organisationsnummer som inte finns registrerat hos Skatteverket.

Kommentarer

För att kontrollen av leverantörstrohet ska vara fullt ut tillförlitlig är det viktigt att korrekta uppgifter finns registrerade i kommunens register. Även om vi endast funnit ett fåtal poster med felaktiga organisationsnummer vill vi ändå understryka vikten av att säkerställa att korrekta uppgifter finns registrerade i kommunens register.

³ Vid tidpunkten för granskningen uppges att e-handel tillämpas inom en begränsad del av organisationen.

2018-03-28

Vidare kan vi konstatera att vi i vår detaljgranskning har funnit exempel på bristande leverantörstrohet. Detta tyder på att det finns utvecklingsbehov vad gäller uppföljningen av leverantörstroheten hos respektive nämnd.

3.4.3 Avtalsuppföljning

Av de till upphandlingspolicyn hörande riktlinjerna framgår följande beträffande avtalsuppföljning:

Alla krav, kriterier och villkor som ställs i en upphandling ska kunna följas upp och respektive beställare av avtalet har tillsammans med upphandlingsfunktionen ansvar för att uppföljning genomförs.

I våra intervjuer framförs att detta endast avser annonserade upphandling. Avtal tecknade till följd av direktupphandlingar följs således inte upp på detta sätt.

Avtalsuppföljningar sker på olika nivåer. Vissa förvaltningar har egna avtalscontrollers (eller motsvarande) som arbetar med uppföljningar av den aktuella nämndens upphandlade avtal. När det gäller de förvaltningar som inte har egna avtalscontrollers hjälper enheten för upphandling och inköp till. Vid tidpunkten för intervjuerna uppges det finnas en avtalscontroller inom enheten för upphandling och inköp men att det från och med 1 mars 2018 kommer att anställas ytterligare en avtalscontroller.

Vidare uppges att de avtalsuppföljningar som enheten för upphandling och inköp i dagsläget hjälper till med endast äger rum när det kommer signaler om någon typ av brist eller liknande som påkallar ett behov av uppföljning.

I och med att man från och med 1 mars är två avtalscontrollers uppges dock ambitionen vara att jobba fram en strategi för att jobba mer proaktivt när det gäller avtalsuppföljningar.

Denna typ av avtalsuppföljning gäller endast de avtal som tecknats till följd av en annonserad upphandling. För de avtal som tecknats till följd av direktupphandling finns inga rutiner för avtalsuppföljning.

Om brister uppmärksammas när det gäller en leverantörs fullföljande av ett avtal uppges det vara den inom kommunen berörda verksamheten som i första hand ansvarar för reklamation eller liknande. Om det handlar om allvarliga och/eller upprepade brister uppges dock att enheten för upphandling och inköp kopplas in, exempelvis genom att vara med vid möten med den aktuella leverantören. Om det skulle gå så långt som att en hävning av avtalet kan vara aktuell kopplas dessutom alltid jurister in i ärendet.

Samtliga avtal uppges innehålla vites- och/eller hävningsklausuler som säkerställer möjligheten att vidta adekvata åtgärder vid brister.

Kommentarer

Även om avtal som tecknats till följd av direktupphandling endast avser ett specifikt behov anser vi att det finns anledning att även följa upp sådana avtal.

Vi anser att kommunstyrelsen i sina riktlinjer bör förtydliga hur uppföljning av avtal som tecknats till följd av direktupphandlingar ska hanteras.

Vi ser positivt på att det finns ambitioner om att arbeta mer proaktivt när det gäller avtalsuppföljningar.

2018-03-28

3.4.4 Utvärdering av genomförda upphandlingar

I samtliga annonserade upphandlingar finns en så kallad beställargrupp bestående av representanter från den verksamhet som kommer att vara "ägare" av avtalet. I de fall det handlar om övergripande upphandlingar utan någon specifik ägare kan medarbetare inom organisationen som är intresserade av området själva anmäla intresse för att ingå i beställargruppen. Intresseanmälan uppges ske via en länk på Insidan där alla kommande upphandlingar finns förtecknade.

Inför att ett avtal löper ut ska beställargruppen träffas för att utvärdera hur avtalet har fungerat ur olika perspektiv. Detta finns inte dokumenterat i någon rutin eller beskrivning av upphandlingsprocessen, däremot påpekas att det i rollen som upphandlare ingår att göra denna typ av utvärderingar. Det uppges så att säga vara en del av professionen.

Denna typ av utvärdering gäller endast för annonserade upphandlingar.

Kommentarer

Vi anser att arbetssättet kring och ansvaret för den typen av utvärdering som beskrivs ovan bör dokumenteras.

3.4.5 Kontroll av gällande beloppsgränser

När det gäller kontroll av att det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp inte överstiger de i LOU stipulerade beloppsgränserna framförs att det ansvaret ligger på respektive förvaltning.

Kommentarer

Som vi nämnde i kommentarerna till stycke 3.3.1 ovan ser vi en risk med att avtal tecknade till följd av direktupphandling inte registreras i kommunens avtalsdatabas eftersom det försvårar uppföljning i syfte att säkerställa att gällande beloppsgränser inte överskrids.

Vidare ser vi att det kan vara förenat med risk att ansvaret för denna kontroll läggs på respektive förvaltning eftersom det enligt vår uppfattning inte är självklart att de olika nämnderna var och en för sig kan betraktas som egna upphandlande myndigheter i samtliga fall.

Vi menar att kommunstyrelsen bör verka för att utveckla kontrollerna av att direktupphandlingsgränsen efterlevs.

Vi anser också att de kontroller av leverantörstrohet som redogjorts för i stycke 3.4.2 ovan med fördel kan kompletteras med regelbundna kontroller av köp från icke avtalsbundna leverantörer. Dessa kontroller kan lämpligen fokusera på leverantörer från vilka det gjorts inköp överstigande beloppsgränsen för när det enligt LOU ställs krav på dokumentation. Dessa kontroller syftar dels till att säkerställa att gällande beloppsgränser efterlevs, även när det gäller inköp där det inte tecknats avtal. Dels syftar de till att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal. Om sådana områden identifieras kan ramavtal behöva tecknas.

2018-03-28

3.5 Övriga iakttagelser från genomförd registeranalys

Den detaljgranskning som presenteras i bilaga 1 är baserad på en analys av data från ett antal olika register, såsom kommunens leverantörsregister, leverantörsreskontra och avtalsdatabas men även register från Skatteverket.

Vi kan i granskningen konstatera att det finns ett fåtal leverantörer (i förhållande till det totala antalet leverantörer) i leverantörsregistret som antingen saknar organisationsnummer eller där det angivna organisationsnumret inte överensstämmer med Skatteverkets uppgifter.

Vi kan också konstatera att ca 500 leverantörer finns registrerade under minst två olika leverantörsnummer i leverantörsregistret. Det kan i vissa fall exempelvis handla om att olika förvaltningar inom en kommun är registrerade under flera olika leverantörsnummer eller att olika lokala enheter inom en större affärskedja (med gemensamt organisationsnummer) behöver registreras som separata leverantörer. I andra fall kan det dock handla om att en och samma leverantör helt enkelt har registrerats under olika leverantörsnamn.

Kommentarer

Enligt kommunens rutin för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret ska upplägg av leverantör ske om inte leverantören redan finns upplagd i reskontran. För vissa leverantörer finns det, som beskrivits ovan, legitima skäl att lägga upp samma leverantör flera gånger och under flera olika leverantörsnummer medan det för andra inte finns det. Enligt vår bedömning indikerar mängden "dubbelregistrerade" leverantörer att rutinen för nyupplägg, ändringar och godkännande av leverantörer i leverantörsregistret inte följts fullt ut.

Mot bakgrund av ovanstående kan vi utifrån vår registeranalys konstatera att det finns vissa mindre brister när det gäller om leverantörsregistret är underhållet i en omfattning så att leverantörerna är säkert och korrekt identifierade samt hanterade på ett sätt som överensstämmer med kommunens styrdokument.

3.6 Internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp

Som en del av granskningen har vi begärt in samtliga nämnders internkontrollplaner avseende verksamhetsåret 2017. Valnämnden har inte antagit någon internkontrollplan för 2017. När det gäller övriga har vi funnit att följande nämnder har haft internkontrollmoment omfattande upphandling och inköp:

Nämnd	Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Tidpunkt för rapportering
Kommunstyrelsen	Verksamhetskontroll	Brist i upphandling	Kontrollera att handlingsplan för effektivisering av upphandlingsprocessen är framtagen och att föreslagna åtgärder reducerar risken.	Augusti
Kommunstyrelsen	Verksamhetskontroll	Brist i upphandling	Uppföljning av indikatorer för leverantörstrohet.	Augusti
Idrotts- och fritidsnämnden	Upphandling	Brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att vi tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd.	Uppföljning av ramavtalstrohet. Rutin för att lyfta behov av nya ramavtal i tid finns framtagen.	April
Gatu- och samhällsmiljönämnden	Upphandling	Risk att överprövningar enligt LOU ger förseningar i projekten.	Genomförd kartläggning och analys av överprövningar.	December
Gatu- och samhällsmiljönämnden	Upphandling	Brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att vi tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd.	Uppföljning av ramavtalstrohet. Rutin för att lyfta behov av nya ramavtal i tid finns framtagen.	April

Uppsala kommun
Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

Nämnd	Kontrollområde	Riskbeskrivning	Kontrollmoment	Tidpunkt för rapportering
Plan- och byggnadsnämnden	Upphandling	Brist på ramavtal medför risk för att projekt försenas eller att vi tvingas handla utanför avtal och riskerar dyrare inköpskostnader eller att betala skadestånd.	Uppföljning av ramavtalstrohet. Rutin för att lyfta behov av nya ramavtal i tid finns framtagen.	April
Utbildningsnämnden	Upphandlingsrutiner	Risk för vite om lagen inte följs	Att rutinen används vid inköp	Tertial 3
Arbetsmarknadsnämnden	Ramavtal	Risk att avropsordningen inte följs vilket kan leda till bristande rättssäkerhet och dyrare inköp	Kontroll att inköp görs enligt avropsordning, och i händelse av avsteg ska orsaker framgå av dokumentationen	Årsbokslut
Kulturnämnden	Ramavtal	Bristande efterlevnad av ramavtal innebär risk för ökade kostnader, förtroendeskada samt avtalsbrott.	Att ramavtal följs.	-
Räddningsnämnden	Inköp av varor och tjänster	Risk för att vi gör felaktiga inköp på grund av dålig planering och bristande rutiner.	Att lagen om offentlig upphandling (LOU) följs.	2017-09-27
Socialnämnden	Direktupphandlingar	Om upphandlingspolicyn inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Risk för att bryta mot LOU.	Stickprov på fem fakturor och tillhörande förfrågningsunderlag.	Augusti
Socialnämnden	Ramavtal	Om avropsordningen inte följs kan det leda till dyrare inköp och bristande rättssäkerhet. Brott mot LOU.	Stickprov på fem fakturor där avsteg från avropsordning gjorts.	April Augusti Årsbokslut



Uppsala kommun
Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

Av Utbildningsnämndens rapportering framgår att uppföljningen beträffande upphandlingsrutiner "är påbörjad men behöver fortsätta under 2018 för att få ett tillförlitligt underlag."

I övrigt visar vår granskning att samtliga kontrollmoment enligt ovan har genomförts enligt plan samt rapporterats till nämnd. I Bilaga 2 redogörs för de kontroller som visade på brister och/eller där förslag till åtgärder lagts fram.

2018-03-28

KPMG AB

Andreas Wendin
Kommunal revisor

Bo Ädel
Certifierad kommunal revisor
Kundansvarig

Delta 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.

2018-03-28

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 Skatteverket⁴. 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 september till november 2017.

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

Efter en inledande analys valde vi att gå vidare med att detaljgranska ett 30-tal specifika betalningar. 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 Uppsala 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

Vid tidpunkten för granskningen hade några av betalningsattestanterna avslutat sin anställning i Uppsala kommun varvid frågan i stället ställdes till den som förattesterat fakturan (sakattest). Därtill valde vi, av olika anledningar att inte fördjupa oss vidare i

⁴ 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.

Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

ett antal av de inköp som vi detaljgranskat. Den detaljgranskning som presenteras i denna bilaga till granskningen omfattar därmed 16 fakturor från totalt 15 olika leverantörer. De 16 fakturorna hade attesterats av 15 olika personer.

Som framgår av tabellen nedan återfanns ingen av de leverantör som valdes ut för kontroll i kommunens avtalsdatabas.

Utfallet

Av attestanterna som tillfrågades fick vi respons enligt följande:

Leverantör (L)	Leverantören återfinns i avtalsregistret	Ja	Nej	Vet ej	Fakturabelopp	Totalbelopp 2017 (jan-nov) inköp från aktuell leverantör
L 1	Nej	JA			64 488,68 kr	887 072,78 kr
L 2	Nej	JA			16 670,40 kr	16 670,40 kr
L 3	Nej	JA			299 000,00 kr	305 000,00 kr
L 4	Nej			VET EJ	7 584,03 kr	316 596,00 kr
L 5	Nej	JA			639 600,00 kr	1 423 093,75 kr
L 6	Nej	JA			18 904,00 kr	5 478 583,27 kr
L 7	Nej	JA			175 919,25 kr	200 937,00 kr
L 8, faktura 1	Nej	JA			85 565,10 kr	1 026 701,94 kr
L 8, faktura 2	Nej	JA			267 143,42 kr	-
L 9	Nej			VET EJ	5 664,00 kr	456 285,95 kr
L 10	Nej	JA			752 500,00 kr	820 250,00 kr
L 11	Nej		NEJ		28 256,00 kr*	1 320 178,00 kr*
L 12	Nej		NEJ		6 747,36 kr	801 936,92 kr
L 13	Nej		NEJ		128 918,36 kr	1 112 222,64 kr
L 14	Nej		NEJ		114 464,80 kr	114 464,80 kr
L 15	Nej			VET EJ	17 500,00 kr	1 125 000,00 kr
Antal/summa:	-	9	4	3	2 628 925,86 kr	15 404 993,45 kr

* Beloppen som anges avseende L11 är inklusive moms. I övrigt är beloppen i tabellen angivna exklusive moms.

Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

Som framgår av tabellen omfattar de 16 fakturorna en totalsumma uppgående till ca 2,6 mnkr. Denna summa fördelat per svarskategori ser ut som följer:

- JA (9 fakturor, 8 leverantörer): 2 319 790,85 kr
- NEJ (4 fakturor, 4 leverantörer): 278 386,52 kr
- VET EJ (3 fakturor, 3 leverantörer): 30 748,49 kr

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 15 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 Uppsala kommun under perioden januari till november 2017. Antalet inköp vi valt att detaljgranska bör också ställas i relation till att kommunen, enligt uppgift, årligen hanterar ca 365 000 leverantörsfakturor.

Leverantör 1

Betalningsattestantens svar: JA.

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

Inköpet i fråga avser skolskjutsar. I granskningen har vi kunnat konstatera att kommunen har tecknat avtal beträffande skolskjutsar med en enskild firma registrerad på en person som även återfinns i styrelsen i Leverantör 1. På fakturorna från de två olika firmorna anges snarlika firmanamn. I det ena fallet handlar det dock om en enskild firma (som alltså återfinns i kommunens avtalsdatabas) medan det i det andra fallet handlar om ett aktiebolag, som inte återfinns i kommunens avtalsdatabas. Firmorna har olika organisationsnummer men samma bankgironummer står angivet på de fakturor vi tagit del av.

När vi ställt frågor om denna leverantör har vi fått del av ett mejl från slutet av mars 2017 skrivet av personen bakom den enskilda firman. I mejlet anges att bolagsformen har ändrats från enskild firma till aktiebolag.

Både den enskilda firman och aktiebolaget finns emellertid registrerade parallellt och har så gjort sedan 2015. Det handlar således inte om ändring av bolagsform, det handlar om att aktiebolaget övertagit avtalet från den enskilda firman. Således har en ny juridisk person övertagit avtalet. Något nytt avtal har dock inte tecknats. Det har ej heller gjorts någon kontroll av att den nya avtalsparten uppfyller de skall-krav som ställdes i upphandlingen. Av förfrågningsunderlaget som låg till grund för den aktuella upphandlingen framgår att leverantören ska inneha F-skattsedel. Den leverantör som

Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

övertog det aktuella avtalet uppfyller således inte samtliga i upphandlingen ställda skall-krav.

Från enheten för upphandling och inköp anges att man i avtalsdatabasen missat att registrera partsbytet vilket uppges vara förklaringen till att den aktuella leverantören inte finns registrerad i avtalsdatabasen. När avtalsdatabasen på detta sätt inte innehåller korrekta uppgifter minskar tillförlitligheten i de leverantörskontroller som genomförs.

Vår granskning visar, som nämnts ovan, också att det aktiebolag som övertog avtalet inte är registrerat för F-skatt. På fakturan vi tagit del av från leverantören i fråga anges emellertid "Godkänd för F-skatt". Om en leverantör inte är godkänd för F-skatt ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen. När en betalning på detta sätt sker till en leverantör som saknar F-skattsedel riskerar kommunen att i efterhand behöva betala in både skatter och avgifter till Skatteverket.

Att detta inte fångats i Inyetts kontroller uppges bero på att leverantören sekretessklassat sitt gironummer. Enligt uppgift utreder man nu vilken lösning man ska ha för att detta inte ska kunna inträffa i framtiden.

Leverantör 2

Betalningsattestantens svar: JA.

Som framgår av tabellen uppgår det aktuella inköpet till knappt 17 tkr, vilket också är den totala summan som betalats till aktuell leverantör under den period som granskningen omfattar. Direktupphandling har skett i enlighet med kommunens interna anvisningar.

Leverantör 3

Betalningsattestantens svar: JA.

Inköpet i fråga avser en direktupphandling av ett begagnat fordon. Då betalningsattestanten svarat Ja på mejlfrågan om inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar. Vi kan konstatera att direktupphandlingen inte har dokumenterats i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar.

Leverantör 4

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Inköpet är gjort på en lokal butik som ingår i en större butikskedja. En betydande del av de produkter som köpts i detta specifika fall avser en typ av varor som omfattas av befintliga ramavtal. Enligt vår bedömning handlar det således om bristande ramavtalstrohet.

2018-03-28

Leverantör 5

Betalningsattestantens svar: JA.

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

Av den aktuella fakturan framgår att den avser uppgradering av en datorhall till en totalsumma om 1 066 000 kr. Fakturan i fråga är en a-contofaktura på 639 600 kr.

Det avtal vi först fick del av när vi begärde ut dokumentation var ett avropsavtal från ett befintligt ramavtal där Leverantör 6 är en underleverantör till den leverantör kommunen har ramavtal med. Det avropsavtal vi fick del av avser emellertid "Nybyggnad av datorhall" till en summa av 6 657 000 kr.

I ett senare skede fick vi del av ett annat avtal som uppgavs vara det som gällde för den aktuella betalningen. Det avtalet är undertecknat hösten 2008 och avser översyn och underhåll av en datorhall till en årlig kostnad av 38 500 kr. Det påpekas också att avtalet från 2008 finns i kommunens avtalsdatabas.

Vi kan dock konstatera att den aktuella leverantören, vid tidpunkten för granskningen, inte återfinns i avtalsdatabasen.

I granskningen framförs att uppgraderingen av datorhallen för en kostnad av drygt 1 mnkr bedömdes kunna göras enligt avtalets punkt 2.1.2 som lyder: "Utbyte eller renovering av reservdelar skall ske efter en bedömning av ekonomi och driftsäkerhet och i samråd med kunden." Vi är inte övertygade om att exempelvis Konkurrensverket skulle göra samma bedömning.

Beträffande det första avtalet vi fick del av, där Leverantör 6 är en underleverantör till en ramavtalsleverantör, har vi ställt frågan om hur rutinerna ser ut när det gäller fakturering från underleverantörer. Enligt våra intervjuer ska fakturor inte komma från underleverantörer. Detta uppges framgå av kontraktsvillkoren. Emellertid framförs att äldre avtal kanske inte innehöll denna typ av krav.

Vår bedömning är att uppföljning av leverantörstrohet försvåras när en underleverantör fakturerar kommunen.

Leverantör 6

Betalningsattestantens svar: JA.

Betalningarna avser kostnader inom ramen för befintligt hyresavtal. Enligt LOU 3 kap.19 § är kontrakt som avser hyresrätt till fastighet undantagna från upphandlingsplikten. Upphandling behöver således inte ske för denna typ av inköp.

Den aktuella leverantören har emellertid valts ut även för att samma leverantör (samma organisationsnummer) finns registrerat under två olika företagsnamn med olika leverantörsnummer i kommunens leverantörsreskontra.

Enligt uppgift bytte bolaget namn i november 2015. Trots det har alltså betalningar under 2017 registrerats till båda dessa företagsnamn, vilket enligt vår mening tyder på bristande registervård.

2018-03-28

Leverantör 7

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. De uppgifter vi fått del av visar att detta avser en direktupphandling som har hanterats och dokumenterats i enlighet med kraven i såväl LOU som kommunens interna anvisningar. Om kravet på att "samtliga avtal och kontrakt" ska registreras i kommunens avtalsdatabas hade efterlevts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsdatabas.

Leverantör 8

(två fakturor som attesterats av en och samma person)

Betalningsattestantens svar: JA.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpen har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. Från den aktuella verksamheten har man då kunnat konstatera att någon upphandling inte ägt rum. Beställning och attest har skett i tron att leverantören i fråga var upphandlad. Som förklaring till hur det kunde ske har bland annat angivits att det har uppfattats som en otydlig ansvarsfördelning när det gäller vem som ska göra vilka kontroller.

Som framgår av tabellen ovan uppgår det sammanlagda beloppet som betalats till denna leverantör till drygt 1 mnkr, varav i princip hela summan avser inköp inom en och samma nämnd. Detta indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

Leverantör 9

Betalningsattestantens svar: VET EJ.

Inköpet är gjort på en lokal butik som ingår i en större butikskedja. Inköpet som gjorts i detta specifika fall avser en typ av vara/tjänst som omfattas av befintligt ramavtal. Enligt vår bedömning handlar det således om bristande ramavtalstrohet.

Leverantör 10

Betalningsattestantens svar: JA.

Detta specifika inköp valdes ut att ingå i detaljgranskningen av flera olika skäl. Exempelvis kunde vi i vår analys konstatera att leverantören i fråga inte återfinns i kommunens avtalsdatabas trots att summan av inköpen från leverantören i fråga överstiger beloppsgränsen för direktupphandling. Ett annat exempel på skäl till att just denna betalning valdes ut var att det aktuella beloppet, drygt 750 tkr, sticker ut.

Direkt när vi tog del av fakturan kunde vi konstatera att beloppet som betalats ut till leverantören inte var i överensstämmelse med den på fakturan angivna

2018-03-28

specifikationen. Av fakturan framgår det att den avser betalning för 150,5 timmar till en kostnad av 500 kr per timme. Dock är beloppet skrivet på ett sådant sätt att det lätt går att missta det aktuella beloppet på 75 250 kr för att i stället vara 752 500 kr. Från redovisningsenheten framförs att den fakturaskanningstjänst som Uppsala kommun använder i det här fallet inte har fungerat. Dock påpekas att själva fakturaskanningen i sig inte utgör någon kontroll, det är bara ett sätt att få in en fysisk faktura i det elektroniska fakturaflödet. Själva kontrollen av fakturan ska ske i fakturaflödet och i enlighet med attestreglementet. Som framgår av rapportens stycke 3.3.3 granskas alla fakturor som överstiger 200 000 kr i ett extra kontrollsteg, vilket också skett i det här fallet. Den aktuella fakturan har kontrollerats i fyra olika steg. Ingen av de personer som har kontrollerat fakturan har uppmärksammat det felaktiga beloppet. Attestanterna har således brustit i sitt ansvar i enlighet med attestreglementet.

Då leverantören inte återfinns i kommunens avtalsdatabas har vi begärt in dokumentation som styrker betalningsattestantens svar att inköpet har skett i enlighet med LOU och kommunens interna anvisningar. De uppgifter vi fått del av visar att detta avser en direktupphandling som har hanterats och dokumenterats i enlighet med kraven i såväl LOU som kommunens interna anvisningar. Om kravet på att "samtliga avtal och kontrakt" ska registreras i kommunens avtalsdatabas hade efterlevts skulle leverantören ha återfunnits i kommunens avtalsdatabas.

Leverantör 11

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Denna betalning avser bostadsanpassningsbidrag.

Av såväl lagen om bostadsanpassningsbidrag som dess förarbeten (Prop. 1992/93:58, sid. 14 ff.) framgår att det är den enskilde funktionshindrade som är berättigad till bidrag för anpassning av den egna bostaden. Enligt Boverket är "kommunens roll [...] – om rätt till bidrag föreligger – att till sökanden lämna ett bidrag, det vill säga ett beslut på en summa pengar, som motsvarar skälig kostnad för de åtgärder som beviljas." Vidare anges att lagen utgår ifrån "att bidraget betalas ut till sökanden, efter det att åtgärderna utförts och godkänts, och att sökanden därefter betalar leverantören eller entreprenören." Kommunen kan emellertid uppträda som beställare å den sökandes vägnar om den sökande eller anhörig till denne inte förmår att hantera sin ansökan på egen hand. Det görs i så fall efter att den sökande fyllt i en fullmakt.

I detta fall har betalningen skett direkt från kommunen till den entreprenör som utfört bostadsanpassningen. Betalningsattestanten framför att handläggarna alltid framhåller att det är den sökande som i första hand ska beställa arbetet om rätt till bidrag föreligger. Efter att åtgärden är utförd kontrollerar ansvarig handläggare att åtgärden utförts på det sätt som beslutet föreskriver. Därefter betalas pengarna ut. I första hand till den sökande själv, men om denne inte tror sig klara av att kontakta en entreprenör och beställa arbetet själv så kan personen i fråga alltså lämna en fullmakt till kommunen varvid betalningen, efter utförd och godkänd åtgärd, sker direkt från kommunen till entreprenören.

2018-03-28

Vidare framför betalningsattestanten att majoriteten av alla sökanden lämnar en fullmakt, i synnerhet de som är över 65 år – vilket över 80 % av de sökande uppges vara.

Leverantör 12

Betalningsattestanten arbetade inte längre kvar i Uppsala kommun vid tidpunkten för granskningen. Därav ställdes mejlfrågan i stället till förattestanten.

Förattestantens svar: NEJ.

Denna betalning avser inköp av livsmedel som använts inom hemkunskapsundervisning. Kommunen har ramavtal med en annan leverantör inom detta område. Enligt vår bedömning handlar det således om bristande ramavtalstrohet. Därtill uppgår det sammanlagda beloppet som kommunen köpt varor från denna leverantör till över 800 tkr vilket indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

Från den aktuella verksamheten framförs att man för ett antal år sedan, från en chef, fick godkänt att vid behov komplementhandla från denna leverantör då ramavtalsleverantören hade svårt att leverera allt som behövs i verksamheten. Denna specifika betalning avser dock, i princip uteslutande, produkter som återfinns i ramavtalsleverantörens utbud.

Leverantör 13

Betalningsattestantens svar: NEJ.

Denna betalning avser arbete i samband med rivning av en byggnad. I vår granskning har vi tagit del av uppgifter som visar att kommunen fram till och med 2016-03-31 hade ramavtal med leverantören i fråga. Enligt uppgift ska leverantören vid ett flertal tillfällen under avtalsperioden ha anlåtats för motsvarande uppgifter vid rivning av andra byggnader. Enligt betalningsattestanten valdes leverantören till detta uppdrag med anledning av dess kompetens och erfarenhet samt det faktum att man tidigare haft avtal med leverantören i fråga. Valet av leverantör innebär dock ett avsteg från gällande ramavtal. Därtill uppgår det sammanlagda beloppet som kommunen köpt tjänster från denna leverantör till över 1 mnkr under den period som granskningen avser, vilket indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

Leverantör 14

Betalningsattestanternas svar: NEJ.

Betalningen avser en vara som enligt betalningsattestanten endast kan levereras av leverantören i fråga. Vår granskning visar att det för denna direktupphandling saknas sådan dokumentation som enligt såväl LOU som kommunens interna anvisningar stipulerar när det handlar om belopp i denna storleksordning (114 tkr).



Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

Leverantör 15

Betalningsattestanten arbetade inte längre kvar i Uppsala kommun vid tidpunkten för granskningen. Därav ställdes mejlfrågan i stället till förattestanten.

Förattestantens svar: VET EJ.

Vår granskning visar att leverantören i fråga avregistrerades för F-skatt under 2016. På den faktura vi tagit del uppges emellertid att leverantören i fråga är godkänd för F-skatt. Som tidigare nämnts ska den som betalar ut arbetsersättning normalt dra av skatt på arbetsersättningen om en leverantör inte är godkänd för F-skatt. När en betalning på detta sätt sker till en leverantör som saknar F-skattsedel riskerar kommunen att i efterhand behöva betala in både skatter och avgifter till Skatteverket.

Sammantaget belopp som kommunen betalat till denna leverantör under perioden januari till november 2017 överstiger 1 mnkr. Det handlar om totalt 40 fakturor som alltså alla har betalats av kommunen efter det att leverantören i fråga avregistrerats för F-skatt.

Med de kontroller som beskrivits i styckena 3.4.1 samt 3.4.2 borde både det faktum att leverantören i fråga inte är registrerad för F-skatt, och det faktum att leverantören i fråga inte återfinns i kommunens avtalsdatabas, ha uppmärksammats.

Som framgår ovan uppgår det sammanlagda beloppet som kommunen köpt tjänster från denna leverantör till över 1 mnkr under den period som granskningen avser, vilket indikerar att det kan handla om otillåten direktupphandling.

2018-03-28

B Bilaga 2: Internkontrollrapporter avseende upphandling

Som framgår av rapportens stycke 3.6 redogör vi i denna bilaga för de internkontrolluppföljningar som visade på brister och/eller där förslag till åtgärder lagts fram när det gäller upphandling och inköp.

Kommunstyrelsen

Enligt internkontrollrapporten genomfördes följande kontroll utan anmärkning: "Kontrollera att handlingsplan för effektivisering av upphandlingsprocessen är framtagen och att föreslagna åtgärder reducerar risken." Dock föreslogs följande åtgärd med anledning av kontrollen: "Upphandlingschefen rapporterar uppföljning av handlingsplanen löpande till stabschef under hela 2017."

Uppföljningen av leverantörstrohet visade på mindre brister. Av internkontrollrapporten framgår bland annat följande:

Det finns brister i hur väl nämnderna följer gällande avtal samt att upphandlingar genomförs när avtal saknas. Det finns även brister i att upphandlingar, inom definierade avtalslösa områden, inte blir genomförda inom förväntad tid. Granskningen visar dock på att leverantörstroheten för kommunen totalt har ökat [...]

Under rubriken *Förslag till åtgärder* anges att det breda införandet av e-handel i organisationen förväntas minska risken för bristande leverantörstrohet. Även nya riktlinjer och policy för upphandling och inköp beräknas ge effekt.

Idrotts- och fritidsnämnden

I rapporteringen anges att kännedomen om upphandlingsreglerna framstår som god. Uppföljningen resulterade i följande åtgärder:

- Under 2017 har en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertiäl. Det nya arbetssättet innebär att verksamheten regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för avdelningschef som beslutar om eventuella åtgärder.
- Verksamheten leasar idag städmaskiner som används av föreningar i några anläggningar. Det rör sig om relativt små summor månadsvis men räknat över avtalens löptid överskrider gränsen för direktupphandling. Detta kommer att åtgärdas i samband med ny leasingperiod.
- Under året kommer en ny rutin att införas där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge upphandlingsenheten.

Gatu- och samhällsmiljönämnden

Enligt internkontrollrapporten genomfördes de två kontrollmomenten utan anmärkning. Uppföljningen resulterade dock i följande åtgärder:

- Under 2017 har en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertiäl. Det nya arbetssättet innebär att verksamheten regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för områdeschef som identifierar eventuella behov av åtgärder.

2018-03-28

- Under året kommer en ny rutin att införas där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge upphandlingsenheten.
- Verksamheten behöver informeras om avtal som löper ut och om nya avtalsleverantörer som tillkommer. Samtidigt måste verksamheten aktivt eftersöka aktuell information inför avrop. Innan ett ramavtal löper ut behöver upphandlingsenheten i god tid efterfråga om verksamhetens behov kvarstår eller har förändrats. Det finns även ett behov av att avtalsleverantörernas leveransförmåga följs upp. Avdelningen kommer under året att se över hur dessa frågor kan förbättras i dialog med upphandlingsenheten.

Plan- och byggnadsnämnden

Av nämndens uppföljningsrapport framgår att det saknas ramavtal för planeringstjänster vilket lett till att det gjorts inköp av konsult utan avtal. Orsaken uppges ha varit ett akut behov av konsultstöd i ett pågående projekt. Vidare anges att inköpet understeg gränsvärdet för krav på direktupphandling och att det godkändes av avdelningschef.

Rapportens slutsats är att kännedomen om upphandlingsreglerna framstår som god. Uppföljningen resulterade i följande åtgärder:

- Under 2017 har en ny rutin införts där statistik över ramavtalstroheten analyseras varje tertiäl. Det nya arbetssättet innebär att verksamheten regelbundet kommenterar alla inköp från leverantörer där ramavtal saknas, vilket synliggörs för avdelningschef som beslutar om eventuella åtgärder.
- Under året kommer en ny rutin att införas där verksamheten ska dokumentera sitt behov av upphandlingar de kommande tre åren och delge upphandlingsenheten. Behovet av kommande upphandlingar behöver först samordnas inom stadsbyggnadsförvaltningen för att kunna göra en gemensam övergripande prioritering.
- För att kvalitetssäkra arbetet med inköp och upphandlingar planerar avdelningen att utse en medarbetare i verksamheten som får fördjupad kunskap inom området och är kontaktperson mot upphandling. En rutin för inköp av saker ska tas fram. En översyn kommer att göras för att säkerställa att det är lätt att hitta information om inköpsrutiner och avtalsblanketter.

Kulturnämnden

Kulturnämndens uppföljning visade på en leverantörstrohet på 38 %, att jämföra med målet för hela kommunen som uppges vara 70 %. Uppföljningen resulterade i följande förslag till åtgärder:

- Information om rutiner till alla avdelningar inom kulturförvaltningen.
- Alla undertecknade avtal läggs in i databaserna DOKÄ samt Kommers.
- Reginateatern och Uppsala konstmuseum tar fram förslag till riktlinjer för verksamheternas programverksamhet. Riktlinjerna fastställs sedan av nämnden.



Uppsala kommun

Granskning av upphandling och inköp

2018-03-28

Räddningsnämnden

Uppföljningen visade att LOU följts i de granskade fallen samt att budgetansvariga har tillräcklig kunskap för att genomföra inköp enligt LOU. Dock anges att granskningen pekar på att det behövs "mindre utbildningsinsatser om LOU till budgetansvariga."