



Värmdö kommun  
Kommunrevisionen

2012-12-19

Kommunstyrelsen  
Kommunfullmäktige – för kännedom

## Uppföljning av avtalstrohet

KPMG har på uppdrag av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljande granskning av avtalstroheten i kommunen. Granskningen är delvis en uppföljning av en tidigare genomförd analys av avtalstroheten som rapporterades i december 2011.

Av kommunens yttrande över den tidigare analysen 2012-02-09 framgår bl.a. att – ”det finns ett tydligt behov i kommunen av att samordna inköpsprocessen, samla kommunens avtal i en gemensam avtalskatalog, begränsa antalet beställningar och minska antalet leverantörer.” Revisionen bedömde att yttrandet saknade konkreta åtgärder i närtid för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll för att undvika källor och anledningar till brist på upphandling före inköp.

Revisionen bedömde att kommunens yttrande över den tidigare analysen saknade konkreta åtgärder i närtid för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll för att undvika källor och anledningar till brist på upphandling före inköp.

Vår granskning visar att det inte görs interna kontroller av att inköp enbart sker från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med. Vår granskning visar också på sex fall av direktupphandlingar (med reservation för att vi inte erhållit svar från samtliga berörda verksamheter). Revisionen anser att samtliga enheter bör ha uppföljning och rutiner som säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av rutiner kring upphandling för att undvika otillåtna direktupphandlingar och bättre utnyttja konkurrensen.

Kommunens upphandlingspolicy anger att upphandlingar och upphandlingskontrakt aktivt ska följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts på varan/tjänsten och leverantören vid upphandlingstillfället. Upphandlingsenheten har under 2012 bidragit med utbildningsinsatser i chefsintroduktions- och chefsutvecklingsprogram. Chefsutbildningsprogrammen kommer enligt uppgift att fortsätta även 2013. Upphandlingsenheten har inte utvärderat till vilken grad utbildningsinsatserna bidragit till att minska risken för att inköp inom kommunen görs av icke avtalsbundna leverantörer.

Kommunen använder en ny kreditupplysningstjänst som innebär att samtliga leverantörer i kommunens avtalskatalog bevakas avseende obetalda skatter, skulder hos kronofogden, konkurser m.m. Enligt kommunen finns det fortfarande ett stort antal avtal som ligger utanför den gemensamma avtalskatalogen, vilket också bekräftas genom vår granskning. Revisionen anser att bevakningen bör omfatta samtliga leverantörer.

När det gäller e-handelsprojektet har kontakter tagits med olika konsultföretag. Detta har enligt kommunen resulterat i ett beslut om att först utarbeta en inköspolicy och därefter gå vidare i e-handelsprojektet. Enligt uppgift finns ca 300 000 kr avsatta i 2012 års budget för en förstudie i e-handelsprojektet. Målsättningen är att i första hand skapa ett förslag till inköspolicy som kan fastställas av kommunfullmäktige under 2013. Inget konkret arbete har ännu påbörjats men ambitionen är enligt kommunens upphandlingschef, att en konsult ska anlitas för detta under senhösten 2012.

Revisionen begär yttrande över bifogad rapport med svar om vidtagna eller planerade åtgärder senast 2013-03-31

För kommunrevisionen



Lars Ahn

Ordförande



**Värmdö kommun**

**Granskning av avtalstrohet –  
uppföljande granskning**

**Revisionsrapport**

**KPMG AB**

*2012-12-03*

*Antal sidor: 6*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte och avgränsning	2
4.	Metod	3
5.	Lagen om offentlig upphandling	3
6.	Upphandlingsfunktionen i Värmdö kommun	3
6.1	Interna regler och styrdokument	3
6.2	Intern kontroll, registervård och utbildning	4
6.3	Stickprovskontroll	5

## 1. Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljning av en tidigare genomförd analys av avtalstroheten i kommunen.

Revisionen bedömde att kommunens yttrande över den tidigare analysen saknade konkreta åtgärder i närtid för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll för att undvika källor och anledningar till brist på upphandling före inköp.

Vår granskning visar att det inte görs interna kontroller av att inköp enbart sker från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med. Vår granskning visar också på sex fall av direktupphandlingar (med reservation för att vi inte erhållit svar från samtliga berörda verksamheter). Revisionen anser att samtliga enheter bör ha uppföljning och rutiner som säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av rutiner kring upphandling för att undvika otillåtna direktupphandlingar och bättre utnyttja konkurrensen.

Kommunens upphandlingspolicy anger att upphandlingar och upphandlingskontrakt aktivt ska följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts på varan/tjänsten och leverantören vid upphandlingstillfället. Upphandlingsenheten har under 2012 bidragit med utbildningsinsatser i chefsintroduktions- och chefsutvecklingsprogram. Chefsutbildningsprogrammen kommer enligt uppgift att fortsätta även 2013. Upphandlingsenheten har inte utvärderat till vilken grad utbildningsinsatserna bidragit till att minska risken för att inköp inom kommunen görs av icke avtalsbundna leverantörer.

Kommunen använder en ny kreditupplysningstjänst som innebär att samtliga leverantörer i kommunens avtalskatalog bevakas avseende obetalda skatter, skulder hos kronofogden, konkurser m.m. Enligt kommunen finns det fortfarande ett stort antal avtal som ligger utanför den gemensamma avtalskatalogen, vilket också bekräftas genom vår granskning. Revisionen anser att bevakningen bör omfatta samtliga leverantörer.

När det gäller e-handelsprojektet har kontakter tagits med olika konsultföretag. Detta har enligt kommunen resulterat i ett beslut om att först utarbeta en inköspolicy och därefter gå vidare i e-handelsprojektet. Enligt uppgift finns ca 300 000 kr avsatta i 2012 års budget för en förstudie i e-handelsprojektet. Målsättningen är att i första hand skapa ett förslag till inköspolicy som kan fastställas av kommunfullmäktige under 2013. Inget konkret arbete har ännu påbörjats men ambitionen är enligt kommunens upphandlingschef, att en konsult ska anlitas för detta under senhösten 2012.

## 2. Bakgrund

Vi har på uppdrag av Värmdö kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljning av en tidigare genomförd analys av avtalstroheten i kommunen<sup>1</sup>.

Den tidigare analysen visade bl.a. att en allt för liten andel av de leverantörer som det görs inköp från är bundna vid centralt *kända* och *förtecknade* avtal med kommunen, att en inte oväsentlig mängd leverantörer är registrerade med fler än en möjlig betalningsväg samt att registervården av leverantörsregistret är undermålig, vilket bevisas av att bolag i konkurs och under likvidation inte har spärrats för registrering och/eller betalning.

Av kommunens yttrande över den tidigare analysen 2012-02-09 framgår bl.a. att – ”det finns ett tydligt behov i kommunen av att samordna inköpsprocessen, samla kommunens avtal i en gemensam avtalskatalog, begränsa antalet beställningar och minska antalet leverantörer.” Vidare uttrycks att upphandlingsenheten bör samordna avtalskatalogen för hela kommunen samt behov av en ny inköspolicy. Ett arbete hade påbörjats med att utreda förutsättningarna för att införa ett e-handelssystem.

Revisionen bedömde att yttrandet saknade konkreta åtgärder i närtid för att säkerställa en tillräcklig intern kontroll och undvika källor och anledningar till brist på upphandling före inköp. En god kontroll över upphandlingar och inköp bör eftersträvas även under tiden nya system och rutiner införs.

Revisionen ansåg att det fanns en fortsatt risk för att inköp görs av icke avtalsbundna leverantörer och att det är väsentligt att kommunen identifierar orsaken till och ansvaret för eventuella avtalslösa inköp. Eventuella brister bör motverkas med exempelvis utökad utbildning och information.

## 3. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att ge svar på följande frågeställningar:

- Vilka interimistiska rutiner och kontroller har införts under utredandet, för att minimera risken för avtalslösa inköp?
- Har skatteverkets stöd för registervårdande insatser använts? Vad har detta i så fall resulterat i och vilka lärdomar har ansvariga dragit av denna åtgärd?
- Var befinner sig kommunen i sin utredning om alternativt införande av ett e-handelssystem?
- Har kommunen antagit en ny inköspolicy med tillämpningsföreskrifter? Är policyn ändamålsenlig? Alternativt när bedöms en sådan inköspolicy kunna beslutas av kommunfullmäktige?
- Vilka utbildningssatsningar har genomförts eller är planerade framöver?
- Kan fortsatt avtalslösa inköp identifieras?

<sup>1</sup> Värmdö kommun – Analysrapport avtalstrohet (13/12 2011) KPMG.

## 4. Metod

För att besvara granskningens frågeställningar har vi förutom dokumentstudier och intervjuer, inriktat oss på analys av ett antal beloppsmässigt större leverantörer i reskontran; jämförelse med avtalsregister, dvs. finns tecknade avtal med dessa leverantörer.

## 5. Lagen om offentlig upphandling

Allmänna inköp av varor och tjänster i kommuner m.fl. regleras i Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Från den 1 januari 2012 gäller nya tröskelvärden vid offentlig upphandling<sup>2</sup>. De nya värdena gäller i två år, dvs. fram till 2013-12-31.

Detta påverkar även beloppsgränsen för direktupphandlingar genomförda enligt LOU, vilket är 15 % av tröskelvärdet för kommuner och landsting (även för statliga myndigheter), dvs. 284 631 kr. För inköp som överstiger detta belopp ska konkurrensutsättning ske. Värdet av ett kontrakt beräknas exklusive moms och för avtalets hela löptid inklusive optioner och förlängningsklausuler. Upprepade upphandlingar av samma typ av varor och tjänster under ett kalenderår ska sammanräknas. Ramavtal är tillåtna och ska upphandlas med samma gränsbelopp.

Tilldelningsbeslut efter upphandling kan överklagas. Skadestånd kan yrkas av leverantör som anser sig ha lidit skada. Konkurrensverket kan utdöma en upphandlingsskadeavgift på högst 10 % av kontraktsvärdet, maximalt 10 miljoner kr.

## 6. Upphandlingsfunktionen i Värmdö kommun

### 6.1 Interna regler och styrdokument

Av kommunens gemensamma bestämmelser för nämnder och styrelser, beslutade av kommunfullmäktige 2010 och reviderade 2012, framgår att samtliga inköp ska ske genom avrop från ramavtal. I det fall ramavtal saknas skall inköp ske i enlighet med kommunens upphandlingspolicy. Av upphandlingspolicyn framgår att kommunen tillämpar lagens nedre gräns för direktupphandling, 284 tkr (2012).

Av policyn framgår vidare att kommunen tecknar ramavtal för varor och tjänster som köps frekvent. Ramavtalsupphandlingar genomförs av den centrala upphandlingsfunktionen i nära samråd med berörda verksamheter och ska präglas av delaktighet. Ramavtalen är bindande och ska alltid utnyttjas vid beställningar av varor och tjänster inom det aktuella området. När ramavtal tecknas med flera leverantörer ska dessa antingen rangordnas eller konkurrensutsättas en andra gång vid beställning; formen anges i ramavtalen. Har leverantörerna rangordnats ska rangordningen följas vid beställning. Vid en andra konkurrensutsättning ska alltid ske samråd mellan berörd verksamhet och den centrala upphandlingsfunktionen.

Ansvar för verksamhetsspecifika upphandlingar ligger hos verksamheten, stöd och råd ges av den centrala upphandlingsfunktionen. Förfrågningsunderlag bör granskas av den centrala upp-

<sup>2</sup> Tröskelvärdena för varor och A-tjänster är 1 897 540 kronor (200 000 euro) för kommuner och landsting och deras bolag m.fl.

handlingsfunktionen. Vid upphandling, vars värde överstiger tröskelvärdet för varor och tjänster, ska den centrala funktionen granska förfrågningsunderlaget.

Direktupphandling får ske om det saknas ramavtal och upphandlingens värde är lågt eller det finns synnerliga skäl. Genomförandet bör så långt som möjligt utföras på ett sådant sätt att konkurrenssituationen upprätthålls. Lämpligen gör man det genom att inhämta offerter från flera potentiella leverantörer och dokumenterar detta. Vid direktupphandlingar ska lagstiftningens och kommunens övergripande krav på affärsmässighet, samordning och miljökrav iakttas.

Lågt värde ska i kommunen anses vara belopp understigande 15 procent av tröskelvärdet för varor och tjänster, om inte annat framgår av lag. Vid beräkning av värdet ska optioner och förlängningsklausuler inkluderas liksom andra i kommunen planerade anskaffningar av samma slag. Om värdet överstiger två prisbasbelopp ska pris- och/eller kvalitetsuppgifter från minst tre aktörer tas in om det finns tillräckligt många som kan uppfylla det efterfrågade behovet. Leverantörskontroll enligt gällande lag ska göras. Motiv till direktupphandling, anbudsgivare, motiv till beslut och beslut ska dokumenteras och diarieföras.

Vid brådskande och oförutsedda behov som kommunen inte själv kunnat råda över får direktupphandling med åberopande av synnerliga skäl genomföras. Användandet av synnerliga skäl förutsätter samråd med kommunens centrala upphandlingsfunktion.

## 6.2 Intern kontroll, registervård och utbildning

Upphandlingsfunktionen ingår i ekonomienheten vid kommunledningskontoret och består idag av en upphandlingschef och två handläggare. Av kommunens upphandlingspolicy framgår att den centrala upphandlingsfunktionen ansvarar för framtagande av riktlinjer inom upphandlings- och inköpsområdet, uppföljning och spridande av information av ramavtal etc.

För att underlätta för inköpare att hitta kommunens avtal/ramavtal pågår inom upphandlingsenheten ett arbete med att skapa en tydligare struktur i avtalskatalogen. Enligt uppgift finns redan en ny struktur på plats men arbetet fortgår kontinuerligt. Idag görs inga interna kontroller av att inköp enbart sker från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med.

Av kommunens upphandlingspolicy framgår att den upphandlande verksamheten ansvarar för kontroll av att anbudsgivare/sökande sköter sina förpliktelser avseende skatter och sociala avgifter. Kontrollansvaret gäller under hela avtalsperioden.

Kommunen har tidigare använt skatteverkets förebyggande information med uppgifter ur de offentliga skatteregistren. Uppföljningen var dock tidskrävande varför tjänsten avslutades. Sedan sommaren 2012 använder kommunen en ny kreditupplysningstjänst som kan anslutas direkt till kommunens databas för avtal och aktuella upphandlingar (*e-avrop*). Tjänsten innebär att samtliga leverantörer i kommunens avtalskatalog bevakas avseende obetalda skatter, skulder hos kronofogden, konkurser och andra avvikelser.

Ytterligare en leverantörskontrolltjänst håller på att införas som ska bidra till säkrare leverantörsbetalningar. Tjänsten analyserar kommunens betalfiler och varnar om eventuella felbetalningar. Varningslistan omfattar bl.a. företag i konkurs eller likvidation, skatteskulder och skuldsaldo hos kronofogdemyndigheten m.m. Varningarna ger kommunen en möjlighet att återkalla felaktiga betalningar.



Kommunens upphandlingspolicy anger att upphandlingar och upphandlingskontrakt (avtal) aktivt ska följas upp, såväl inom verksamheter som övergripande på koncernnivå, avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts på varan/tjänsten och leverantören vid upphandlingstillfället.

Av intervjuerna framgår att upphandlingsenheten bidrar med utbildningsinsatser i chefsintroduktions- och chefsutvecklingsprogram. Under 2012 har detta skett vid fyra tillfällen och berört ett 40-tal chefer. Chefsutbildningsprogrammen kommer enligt uppgift att fortsätta även 2013. Under 2012 har utbildningar också genomförts för social- och finansieringsnämndens ledamöter. Upphandlingsenheten har inte utvärderat till vilken grad utbildningssatsningarna bidragit till att minska risken för att inköp inom kommunen görs av icke avtalsbundna leverantörer.

#### *Extern information*

Kommunen anordnar frukostmöten i samverkan med medlemmar i bl.a. Värmdö företagarförening. Under 2012 har frukostmöten genomförts vid tre tillfällen. I samband med dessa har kommunen informerat om kommunens upphandlingar och avtalskatalog samt hur företagen kan registrera sig i systemen för att få information och lämna anbud i upphandlingar. Även utbildning i LOU har genomförts. Kommunens hemsida har också utvecklats för att underlätta för anbudsgivare att hitta pågående upphandlingar och kommunens publika ramavtal. En enklare instruktion om hur leverantörer lämnar elektroniska anbud har också införts på hemsidan. Under årets företagarmässa i Gustavsberg erbjöds konkret hjälp med registrering i kommunens upphandlingssystem *e-avrop*<sup>3</sup>.

### 6.3 Stickprovskontroll

Vi har erhållit en förteckning över leverantörer där inköp gjorts med 700 000 kr eller mer under perioden januari – 15 november 2012, totalt 266 leverantörer. Ur denna lista har vi tagit 20 stickprov. Av dessa 20 stickprov var 6 leverantörer inlagda i kommunens avtalsdatabas/katalog och 12 avtal/offertter etc. fanns tillgängliga hos verksamheterna.

Enligt kommunen finns det fortfarande ett stort antal avtal som ligger utanför den gemensamma avtalskatalogen<sup>4</sup>, vilket också bekräftas genom vår granskning. Inget konkret arbete görs idag för att få in samtliga avtal i avtalskatalogen. Det finns heller ingen uttalad ambition om när man räknar med att avtalskatalogen ska vara komplett.

Av upphandlingspolicyn framgår att kommunen tillämpar lagens nedre gräns för direktupphandling, 284 tkr (2012). Direktupphandling får ske om det saknas ramavtal och upphandlingens värde är lågt eller det finns synnerliga skäl. Genomförandet bör så långt som möjligt utföras på ett sådant sätt att konkurrenssituationen upprätthålls. Motiv till direktupphandling, anbudsgivare, motiv till beslut och beslut ska dokumenteras och diarieföras. Vid brådskande och oförutsedda behov som kommunen inte själv kunnat råda över får direktupphandling med åberopande av synnerliga skäl genomföras. Användandet av synnerliga skäl förutsätter samråd med kommunens centrala upphandlingsfunktion (se avsnitt 6.1.ovan).

<sup>3</sup> E-avrop är kommunens databas för avtal och upphandlingar.

<sup>4</sup> Vid granskningstillfället finns drygt 290 avtal inlagda i avtalskatalogen och ett 60-tal upphandlingar pågår.

Vår granskning visar på sex fall av direktupphandlingar (med reservation för att vi inte erhållit svar från samtliga berörda verksamheter) enligt nedanstående förteckning med verksamheternas kommentarer:

<b>Leverantör</b>	<b>Kommentar</b>	<b>Mnkr<sup>5</sup></b>
Fasticon Kompetens, inhyrning av bygglovshandläggare.	<i>Direktupphandling.</i> Avtal jan-juni 2012. Enligt kommunen förelåg synnerliga skäl då många bygglovshandläggare slutat och det var svårt att rekrytera.	1,4
NCC Roads AB, asfaltsarbeten i rondellen vid Ålstäket.	<i>Direktupphandling.</i> Avtal saknas. Efter VA-arbeten uppstod sättningar i asfalten. Trafikverket krävde att dessa skulle åtgärdas omedelbart. Kommunen valde därför, tillsammans med trafikverket, att anlita deras driftentreprenör, som de har på ramavtal. Kommunen hade i det läget inte haft tid att genomföra en upphandling med tanke på de trafikproblem som uppstod. Formerna för hur arbetet skulle genomföras diskuterades endast muntligt på plats.	1,2
N Bengtsson Byggnads AB, renovering av lektionssalar Värmdö gymnasium.	<i>Offert.</i> Skolan hyr lokalerna av Sisab och får inte göra några ingrepp i byggnaden utan deras godkännande. I det här fallet har skolan samrått med ägaren och fått deras godkännande att anlita företaget.	1,0
Dalens Mur o Puts AB, fasadrenovering Keramiskt Centrum.	<i>Beställning.</i> Hittills ingen kommentar från kommunen om upphandlingsform.	0,9
D Sundberg, taxibåttransporter hemtjänst 2012.	<i>Avtal saknas.</i> Hittills ingen kommentar från kommunen om upphandlingsform.	0,9
Hålls Gräv AB, efterbehandling av förorenat område.	<i>Entreprenadkontrakt.</i> Hittills ingen kommentar från kommunen om upphandlingsform.	0,7

Revisionen anser att samtliga enheter bör ha uppföljning och rutiner som säkerställer en tillräcklig styrning och intern kontroll av rutiner kring upphandling för att undvika otillåtna direktupphandlingar och bättre utnyttja konkurrensen.

KPMG, som ovan



Mats Lundberg  
Kundansvarig



Monica Rådestad  
Certifierad kommunal revisor

<sup>5</sup> Belopp inklusive moms.