

Nacka kommun

Granskning av upphandling



**Building a better
working world**

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Ansvariga nämnder	5
2.5. Genomförande	5
2.6. Definitioner	5
3. Utgångspunkter för granskningen.....	5
3.1. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)	5
3.2. Kommunens inköspolicy.....	6
4. Organisation och ansvar	6
4.1. Inköpsenheten utgör navet i kommunens inköpsarbete	7
4.2. Ansvaret för inköp ska delegeras till lägsta effektiva nivå	7
4.3. Vår bedömning.....	8
5. Styrning	8
5.1. Samordning av inköpsarbetet sker genom kategoristyrning.....	8
5.2. Inköpsprocessen utgörs av fem delmoment	9
5.3. Inköpsenheten är inte delaktig i alla upphandlingar	11
5.4. Vår bedömning.....	11
6. Uppföljning och intern kontroll	11
6.1. Kommunfullmäktiges reglemente utgör grunden för den interna kontrollen	11
6.2. Upphandling berörs i internkontrollplanerna	12
6.3. Inköpsenheten har en övergripande kontroll av kommunens inköp	13
6.4. Vår bedömning.....	13
7. Utbildning	14
7.1. Utbildning sker inom flera forum	14
7.2. Information tillgängliggörs på kommunens hemsida	15
7.3. Vår bedömning.....	15
8. Granskning av direktupphandlingar	15
8.1. Vilka regler gäller vid direktupphandling?	15
8.2. Direktupphandlingar granskas genom stickprov	15
8.3. Granskade inköp – en redovisning av avvikelser.....	16
8.4. Vår bedömning.....	21
9. Granskning av annonserade upphandlingar	22
10. Svar på revisionsfrågor	23
11. Källförteckning	25

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av kommunens upphandlingsarbete. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Vår bedömning är att kommunen på en övergripande nivå har upprättat en ändamålsenlig struktur för inköpsarbetet. Både inköpsprocessen som helhet och dess delprocesser är tydligt definierade och inblandade aktörers roller och ansvar framgår av styrdokument. Dessutom tillämpas kategoristyrning, vilket är en styrningsform som kan bidra till ökad samverkan och stordriftsfördelar. Kategoristyrningen är dock relativt nyligen implementerad i kommunen.

Det finns således en övergripande styrning i kommunen som ger goda förutsättningar för att inköp ska genomföras i enlighet med tillämpliga regelverk. Granskningen visar dock att verksamheternas upphandlingsrutiner i vissa fall är otillräckliga. Stickprovsgranskningen av direktupphandlingar pekar på brister i genomförandet, dels utifrån kommunens interna regler, dels utifrån lagen om offentlig upphandling.

När det kommer till annonserade upphandlingar gör vi bedömningen att det råder följsamhet till LOU, policy och anvisningar i de utvalda stickproven. Vi konstaterar vidare att struktur och genomförande av upphandlingsprocessen i de upphandlingar som gjorts i närtid har ett högre mått av ändamålsenlighet. En utveckling som vi ser positivt på.

Inköpsenheten följer upp leverantörstrohet och det finns genom systemstödet goda möjligheter att kontrollera vilka leverantörer som inte har ett tillämpligt avtal i avtalsdatabasen. Enligt vår bedömning bör inköpsenheten och verksamheterna, på ett mer systematiskt sätt, använda denna information för att identifiera och kontrollera inköp som riskerar att överstiga beloppsgränsen för direktupphandling. Därtill bör rutiner upprättas som på förhand säkerställer att direktupphandlingar genomförs på ett korrekt sätt. I nuläget finns stöd i form av mallar och vägledning, men dessa verkar inte tillämpas i tillräcklig utsträckning.

Avslutningsvis kan konstateras att inköpsarbetet i kommunen har utvecklats under senare år. Vi ser positivt på flera av de åtgärder som vidtagits. Ansvar för att genomförandet speglar upprättade rutiner ligger dock i stor utsträckning på verksamheterna. Det är vid detta steg, det vill säga vid tillämpningen av inköpsrutinerna, som bristerna i inköpsprocessen uppstår. Granskningen visar att kommunens nämnder behöver ta ett större ansvar för sina inköp.

Med utgångspunkt från granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- ▶ Fortsätter det redan påbörjade arbetet med att implementera kategoristyrning i inköpsarbetet.
- ▶ Stärker arbetet med att utifrån spendanalys¹ identifiera och kontrollera inköp som riskerar att överstiga beloppsgränsen för direktupphandling.
- ▶ Upprätta rutiner som inför genomförandet av direktupphandlingar säkerställer att LOU och kommunens interna upphandlingsregler efterlevs.

¹ En spendanalys ger en bild över organisationens inköps- och leverantörsmönster, bland annat genom att visa från vilka leverantörer organisationen gör inköp, vad det är som köps och vilka enheter inom organisationen som gör inköpen

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet. Den tydliggör även att offentlig verksamhet vid upphandling ska behandla leverantörer på ett konkurrensfrämjande, likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Kommunen upphandlar årligen varor och tjänster till stora belopp. Det är därför viktigt att kommunens upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och med ändamålsenliga rutiner. Revisorerna har med utgångspunkt i genomförd riskanalys för 2019 beslutat att genomföra en granskning av upphandling avseende efterlevnad av LOU.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har ändamålsenliga rutiner och en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Granskningen omfattar dels kommunens egna rutiner och interna kontroll för att säkerställa att inköp sker enligt aktuella befintliga avtal och ramavtal, dels en stickprovsgranskning av genomförda upphandlingar. I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Är kommunens styrdokument avseende upphandling och inköp ändamålsenliga?
- ▶ Följer kommunen upp hur mycket inköp som sker utanför avtal? Är metoderna och verktygen för att analysera detta ändamålsenliga?
- ▶ Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlingsverksamheten?
- ▶ Har kommunen egna kontroller kopplat till inköp/upphandlingar som säkerställer att upphandlingar sker i enlighet med gällande lagar och regler? Dokumenteras kontrollerna i förekommande fall?
- ▶ Finns en kommunövergripande kontroll beträffande om det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp överskrider beloppsgränser i LOU?
- ▶ Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och kommunens regelverk, inklusive LOU:s dokumentationskrav för direktupphandlingar?
- ▶ Sker en återkoppling från genomförd uppföljning/kontroll till berörda nämnder och verksamheter?
 - Vidtar nämnder och verksamheter relevanta och tydliga åtgärder kopplat till de avvikelser som noteras?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- ▶ Kommunens inköbspolicy

- ▶ Kommunens reglemente för intern kontroll

2.4. Ansvariga nämnder

Granskningen avser kommunens övergripande styrning avseende inköp och upphandling inom ramen för kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt. Därtill har upphandlingar granskats inom ett antal nämnders ansvarsområden.

2.5. Genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och granskning av utvalda upphandlingar. För att välja ut lämpliga intervjupersoner har ett så kallat "referensurval" genomförts, vilket är en av de vanligaste icke-randomiserade urvalsmetoderna inom samhällsvetenskaplig forskning.² Utifrån granskningens syfte har chefen för inköpsenheten identifierat lämpliga intervjupersoner för granskningen. Fördelen med denna metod är att interna personers expertkunskap om förvaltningsorganisationen kommer till användning vid urvalstillfället. En potentiell risk är att den som ger förslag väljer ut personer med liknade synsätt som dem själva. Denna risk bedömer vi i det här fallet vara marginell. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten, för att säkerställa att den bygger på korrekta uppgifter och uttalanden.

Metoden för urvalet av genomförda upphandlingar beskrivs i kapitel 7 och 8.

2.6. Definitioner

Inköp och inköpsarbete

Med inköp och inköpsarbete avses hela affärsprocessen för att anskaffa varor, tjänster och byggtreprenader – från analys och strategisk planering inför ett inköp till upphandling, avrop, förvaltning, aktiv uppföljning av avtal och leverantörer samt erfarenhetsåterföring.

Upphandling

Upphandling är en del av inköpsarbetet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas för att tilldela ett kontrakt avseende anskaffning av varor, tjänster eller byggtreprenader i enlighet med tillämplig lagstiftning.

3. Utgångspunkter för granskningen

3.1. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Av lagen om offentlig upphandling framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. Upphandling enligt de nationella reglerna får genomföras med förenklat förfarande, urvalsförfarande och direktupphandling. Upphandling enligt de direktivstyrda reglerna kan genomföras med öppet förfarande, selektivt förfarande, förhandlat förfarande, konkurrenspräglad dialog och förfarande för inrättande av innovationspartnerskap. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 586 907 kr (år 2019) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. Det

² Se t.ex. Tansey, O. 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*. 40:4, s. 765-772.

finns inga juridiska formkrav för hur annonsering ska ske inom ramen för en direktupphandling, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att upphandlingen dokumenteras.

Kommunen har möjlighet att upphandla ramavtal som reglerar hur en eller flera upphandlande myndigheter har möjlighet att tilldela kontrakt till en eller flera leverantörer under en given tidsperiod. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras under ramavtalets löptid, i normalfallet högst fyra år. Vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet.

I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

3.2. Kommunens inköspolicy

Kommunfullmäktiges antagna inköspolicy innehåller de principer som utöver gällande rättsregler ska gälla för kommunens upphandlingar. Av inköspolicyn framgår att upphandlings- och inköpsprocessen i varje del ska präglas av fyra styrprinciper:

- ▶ Särskiljande av finansiering och produktion, genom att tydligt skilja på kommunens ansvar och leverantörens ansvar
- ▶ Konkurrens genom den kraft som upphandlingsförfarandet innebär
- ▶ Konkurrensneutralitet i förhållande till anbudsgivare och leverantörer
- ▶ Ansvar och befogenheter ska läggas på lägsta effektiva nivå.

Inköpsverksamheten ska tillgodose att kommunens samlade behov av varor, tjänster och entreprenader håller rätt kvalitet och utförs till rätt pris utifrån ett långsiktigt totalkostnadsperspektiv, samt att risker hanteras på ett professionellt sätt. Enligt policyn ska kommunen alltid uppträda professionellt, objektivt och vara uppmärksamma på jävsituationer och intressekonflikter. Kommunen eftersträvar en mångfald av leverantörer och en välfungerande konkurrens.

Av policyn framgår att det ska vara enkelt att lämna anbud i kommunens upphandlingar så att kommunen tillvaratar konkurrens och bidrar till att konkurrensen ökar. Mindre företags och idéburna organisationers möjlighet att lämna anbud ska beaktas. För att säkerställa möjligheten att kunna lämna anbud, ska kommunen informera om kommande upphandlingar i god och skälig tid.

Om behovet understiger tröskelvärdet för direktupphandling ska minst tre leverantörer tillfrågas. Kommunen ska löpande följa upp de uppföljningsbara krav som enligt uppgift ställs i varje upphandling. Kraven ska säkerställa att anbudsgivarna och leverantörerna levererar rätt produkter på rätt sätt. Uppföljning av inköspolicyn görs i samband med årsbokslut.

4. Organisation och ansvar

Nackas kommunorganisation särskiljer sig något från den typiska kommunförvaltningen. Kommunen är organiserad i processer, inom vilka nämnder och underliggande enheter har ett delat eller ensamt ansvar. Dessutom är välfärdsproduktionen i egen regi tydligt avskild från de nämnder inom kommunen som finansierar verksamheten.

När det kommer till den övergripande organiseringen av upphandlingsverksamheten påminner den emellertid om hur arbetet är strukturerat i andra kommuner. Inköpsenheten har

ett övergripande ansvar för inköpsarbetet och övriga enheter fattar beslut om upphandlingar och ansvarar för sina avtal.

4.1. Inköpsenheten utgör navet i kommunens inköpsarbete

Inköpsenheten är kommunens centrala upphandlingsfunktion. Inköpsenheten ansvarar för det övergripande utvecklingsarbetet i kommunen gällande inköp samt är stödjande och drivande i olika delar av inköpsprocessen. Enheten har ingen särskild delegerad beslutande rätt i upphandlingsfrågor. Innan kommunstyrelsen i oktober 2019 reviderade sin delegationsordning, kunde dock chef för inköpsenheten fatta beslut om verksamhetsöverskridande ramavtal för ett beräknat kontraktsvärde upp till 5 mnkr. Numera är det berörd direktör som fattar beslut i sådana ärenden.

På enheten arbetar ett antal upphandlare, vars ansvar sinsemellan är uppdelat utifrån inköpsområde. Utöver upphandlare arbetar på enheten även en inköpsanalytiker, enhetschef samt två personer som arbetar med e-handel och e-handelssystemet. Enheten köper in juridisk kompetens internt från juridik- och kanslienheten.

4.2. Ansvaret för inköp ska delegeras till lägsta effektiva nivå

Även om inköpsenheten är en aktiv aktör i inköpsprocessen, är respektive nämnd huvudansvarig för de inköp som görs inom ramen för dess verksamhet. I kommunen tillämpas styrprincipen att ansvar och befogenheter ska läggas på lägsta effektiva nivå. Det innebär att de kommunala verksamheterna har stort utrymme att själva besluta hur verksamheten ska utformas. Beslutanderätten i inköpsprocessen kan exempelvis delegeras till tjänstemän eller utskott genom nämndernas delegationsordningar. I detta avsnitt beskrivs hur kommunens nämnder har delegerat beslutanderätten i inköpsärenden.

Kommunstyrelsens delegation avseende upphandling kan delas upp i tre områden: upphandling inom beslutade investerings- och exploateringsåtgärder, upphandling av IT-tjänster och övriga upphandlingar. Utskotten och direktörer är generellt sett delegater i de fall beslutet rör stora belopp. För inköp som görs för flera enheter under kommunstyrelsen utgör delegaten den direktör vars verksamhet står för den största kostnaden. Noterbart är att delegationen avseende direktupphandling skiljer sig något mellan de tre upphandlingsområdena som regleras. Rörande IT-tjänster fattar direktör efter samråd med stadsdirektör beslut i ärenden om direktupphandling *under direktupphandlingsgränsen*. Beslut om direktupphandling i *övriga fall* beslutas av utskott. Inom beslutade investerings- och exploateringsåtgärder fattar projektledare/projektchef beslut i ärenden under direktupphandlingsgränsen. Beslut om direktupphandling i övriga fall regleras inte. För övriga upphandlingar fattar enhetschef/rektor/verksamhetschef beslut i ärenden om direktupphandling under beloppsgränsen. Beslut om direktupphandling fattas i övriga fall av utskott.

Frågan om beslut i ärenden om direktupphandling i "övriga fall", det vill säga då beloppsvärdet överstiger direktupphandlingsgränsen, och det är möjligt att hänvisa till synnerliga skäl, regleras på olika sätt i nämndernas delegationsordningar. I kulturnämnden och fritidsnämnden är det enhetscheferna som fattar beslut under direktupphandlingsgränsen och direktören som fattar beslut i övriga fall. Inom natur- och trafiknämndens, arbets- och företagsnämndens, miljö- och samhällsbyggnadsnämndens, äldrenämndens och socialnämndens ansvarsområde får däremot enhetschef fatta beslut i, vad som inte kan tolkas på något annat sätt, samtliga former av direktupphandlingsärenden. I utbildningsnämndens delegationsordning får enhetschef fatta beslut i ärende om direktupphandling under direktupphandlingsgränsen. Beslut om direktupphandling i övriga fall regleras inte.

Gällande val- och demokratinämnden är det direktören/enhetschefer som fattar samtliga beslut vid direktupphandling samt fattar beslut att utforma förfrågningsunderlag för kontraktswärde upp till 1,5 mnkr. Vi observerar att det inte finns någon information om delegering gällande offentliga upphandlingar i överförmyndarnämndens delegationsordning.

4.3. Vår bedömning

Kommunstyrelsens, kulturnämndens och fritidsnämndens delegationsordningar gör gällande att beslut i ärenden om direktupphandling över direktupphandlingsgränsen ska eskaleras uppåt i hierarkin. Enligt vår bedömning är detta en ändamålsenlig ordning, eftersom sådana beslut är förenade med högre risk. Det kan dock av effektivitetsskäl finnas anledning att inte eskalera dessa beslut till nämnd, som i utbildningsnämndens fall.

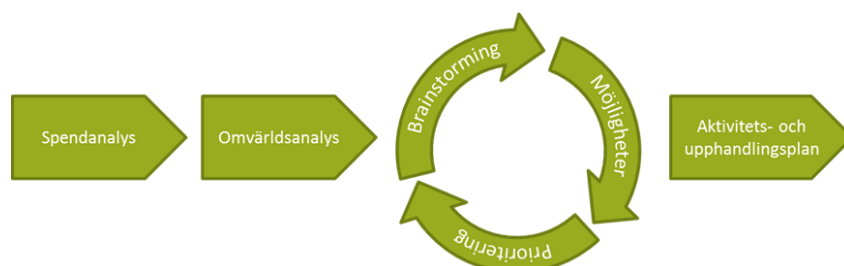
5. Styrning

Nacka kommuns styrning och ledning beskrivs som processororienterad. Processerna är uppdelade inom tre kategorier: huvudprocesser, stödprocesser och styrprocesser. För respektive process finns en processägare. Denna person är den högsta ansvariga tjänstemannen för den verksamhet som bedrivs inom ramen för processen. I Nacka kommun är processerna av sådan art att de kan spänna över flera nämnders ansvarsområden.

Inköpsverksamheten är en stödprocess och ligger inom ramen för ekonomiprocessen, med ekonomi- och finansdirektören som processansvarig. Stöd- och servicedirektören ansvarar för personal och operativt genomförande. Ansvar och rollfördelningen mellan inköpsenheten och verksamheterna varierar beroende på moment i inköpsprocessen.

5.1. Samordning av inköpsarbetet sker genom kategoristyrning

Kommunen tillämpar sedan hösten 2017 en kategoristyrd inköpsverksamhet. Styrningsformen är dock inte fullt ut implementerad i verksamheten. Kategoristyrning innebär att inköpen kategoriseras utifrån inköpsområde och att samverka samt styrning i huvudsak ska bedrivas inom inköpskategorin, istället för inom respektive förvaltning eller enhet. Syftet med kategoristyrningen är bland annat att säkerställa samverkan mellan enheter och uppnå stordriftsfördelar. Istället för att respektive enhet köper in exempelvis konsulttjänster i separata upphandlingar, är tanken att kategoristyrningen ska samla kommunens behov av sådana tjänster i samma process. Figuren nedan beskriver kommunens kategoristyrningsprocess.³



Spendanalysen utgör det inledande steget i kommunens kategoristyrningsprocess. En spendanalys ger en bild över organisationens inköps- och leverantörsmonster, bland annat genom att visa från vilka leverantörer organisationen gör inköp, vad det är som köps och vilka enheter inom organisationen som gör inköpen. Nacka kommun har byggt ett eget spendverktyg, som används för att analysera kommunens samlade inköp samt inköp inom

³ Bilden är hämtad från *Nacka kommuns kategoristyrningsprocess* (2020-01-01).

respektive inköpskategori. Enligt intervjuade används spendverkyget bland annat till att identifiera inköpsområden i behov av ramavtal.

Utifrån spendanalysen genomförs en omvärldsanalys som syftar till att kartlägga interna och externa förutsättningar och trender för att kunna identifiera möjligheter eller risker i affärerna inom kategorin eller underkategorin. Observationerna dokumenteras i en särskild kategoriplan, vilken upprättas för respektive inköpskategori och utgör ett strategidokument. Sammanlagt finns det tio olika inköpskategorier med ungefär 60 underkategorier.

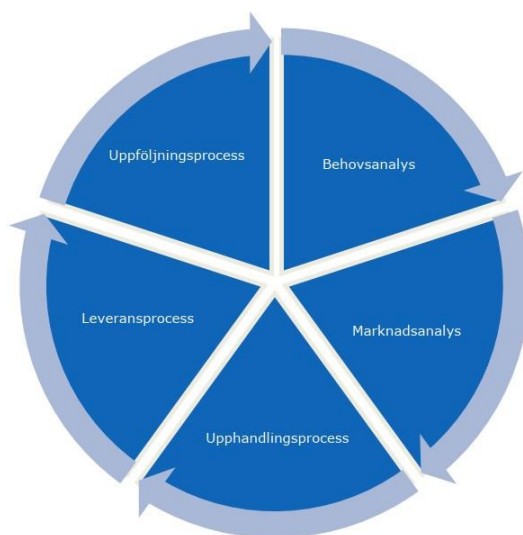
Omvärldsanalysen omsätts därefter i ett arbete med att upprätta en lista av potentiella möjligheter i form av aktiviteter. Dessa möjligheter ska sedan prioriteras, tidsättas och dokumenteras i upphandlingsplanen. Aktiviteterna kan exempelvis beröra avtalstrohet.

För att skapa tvärssektoriell samordning inom inköpskategorierna finns så kallade kategoriteam och styrgrupper. I dessa forum samlas kompetenser från hela kommunorganisationen, med ansvar för det område som inköpskategorin avser. Den kategoriansvariga upphandlaren på inköpsenheten driver arbetet.

5.2. Inköpsprocessen utgörs av fem delmoment

Kategoristyrningen kan beskrivas som den kringgårdande uppbyggnaden, inom vilken inköpsprocessen äger rum. Kategoristyrningen och inköpsprocessen är således inte två separata styrprocesser. Inköpen i kommunen ska bedrivas enligt inköpsprocessen, vilken är uppbyggd utifrån ett kategoristyrts arbetssätt.

Nedan följer en beskrivning av kommunens inköpsprocess, så som den är ämnad att fungera i det fall inköpsenheten är involverad i arbetet. Inköpsprocessen utgörs av de delmoment vilka beskrivs nedan.⁴



Behovsanalys

Syftet med behovsanalysen beskrivs vara att kartlägga kommunens behov av en viss vara eller tjänst och planera för hur behovet ska tillgodoses. Behovsanalysen ska vara tillräckligt detaljerad för att utgöra ett bra upphandlingsunderlag, belysa vad som är viktigt i verksamheten, vara tillräckligt öppen för att ge utrymme för leverantörernas egna idéer och kunskap samt kunna fungera som underlag för utvärdering och kontroll. Inköpsenhetens

⁴ Figuren nedan är hämtad från *Nacka kommuns inköpsprocess*.

spendanalys är en utgångspunkt för arbetet. Härutöver finns även framtagna mallar som stöd.

I detta steg bistår inköpsenheten med underlag och analys. Det är verksamheten som driver arbetet och avtalsansvarig som är ytterst ansvarig. Det ska finnas en avtalsansvarig i alla upphandlingar och vilken funktion som utgör denna roll beror på vilken verksamhet som är berörd och vem som är delegerad rätten att fatta beslut i sådana ärenden. I kommunen är det alltid verksamheterna som äger avtalen.

Marknadsanalys

Det andra steget i inköpsprocessen är att genomföra en marknadsanalys. Syftet är att hitta de potentiella leverantörer på marknaden som på ett konkurrenskraftigt sätt kan tillfredsställa de behov som definierats i behovsanalysen. I detta skede av inköpsprocessen är fokus på den goda affären och mindre på lagtekniska frågor. Marknadsanalysen ska genomföras, bland annat genom att kartlägga och analysera den definierade marknaden, göra en lista över alla potentiella leverantörer inklusive en analys över varje leverantörs för- och nackdelar, ekonomisk status, kontaktinformation etc. Som stöd för marknadsanalysen finns en mall framtagen.

Det är inköpsenheten som driver arbetet med marknadsanalysen. Verksamheten ska aktivt delta i arbetet och avtalsansvarig godkänner slutprodukten.

Upphandling

Upphandlingsprocessens syfte är att tillgodose de behov som definierats i behovsanalysen och matcha dessa mot vad marknaden kan erbjuda på bästa sätt. Rutinerna i upphandlingsprocessen är tydligt dokumenterade och som stöd finns, förutom i form av processbeskrivningen, även genom upphandlings- och avtalsmallar. Efter att upphandlingen är genomförd tecknas avtal med en eller flera leverantörer.

Genomförandet av upphandlingen är den del av inköpsprocessen som inköpsenheten är mest involverad i. Inköpsenheten driver arbetet med aktivt stöd från verksamheterna. Det är avtalsansvarig som godkänner upphandlingen.

Efterannonsering (enligt 10 kap. 4 § LOU) är en del av upphandlingsprocessen som Konkurrensverket identifierat brister inom. Det finns ingen särskild rutin eller riktlinje i Nacka som berör efterannonsering. Den av inköpsenhetens anlitade affärsjurists uppfattning är dock att inköparna har god kännedom om kravet och i kommunens upphandlingssystem finns ett tillämpligt systemstöd, bortsett från vid tilldelningar inom dynamiska inköpssystem. Vi har i stickprovet av annonserade upphandlingar kunnat konstatera att efterannonsering förekommer.

Implementering och leverans

I detta steg av inköpsprocessen implementeras det nya avtalet. I detta skede ska ändamålsenlig övergång till den nya leverantören säkerställas. Målet beskrivs vara att varor och tjänster ska beställas i enlighet med beslutade beställningsrutiner av avtalade leverantörer för att säkerställa att kommunen erhåller varor och tjänster av rätt kvalitet, till bra villkor och att dessa köps och administreras effektivt.

I detta skede övertar verksamheterna huvudansvaret från inköpsenheten. Verksamheterna säkerställer att avtalet implementeras och att rätt leverantörer nyttjas till avtalade villkor. Inköpsenheten bistår i säkerställandet av leveransen. Avtalsansvarig ska vara informerad och är ytterst ansvarig.

Uppföljning

Inköpsprocessen avslutas med en uppföljning av leverantören. Syftet med denna del är att följa upp att de varor eller tjänster som beställts levereras till kunden i enlighet med avtalet. I uppföljningen ingår att beakta avtalade priser, kvalitet och andra uppsatta mål. Det kan exempelvis göras genom mötet med leverantören och genom ekonomisystemet.

Inköpsenheten deltar i detta arbete genom bland annat uppföljning av nyckeltal, men det är verksamheterna som är den drivande parten och ansvarig för leverantörsrelationen. Avtalsansvarig ska hålla sig informerad och är ytterst ansvarig.

5.3. Inköpsenheten är inte delaktig i alla upphandlingar

Granskningen avser kommunens övergripande styrning avseende inköp och upphandling inom ramen för kommunstyrelsens samordningsansvar och uppsiktsplikt. Därför har inköpsrutinerna på verksamhetsnivå inte granskats på annat sätt än genom stickprov av direktupphandlingar. Därtill har även nämndernas interna kontroll avseende upphandling granskats på ett övergripande plan.

Vad som däremot kan nämnas, och som redan beskrivits, är att kommunen tillämpar en decentraliserad styrmodell där enheterna har stor möjlighet att själva utforma verksamheten. Inköpsenheten har dessutom inte resurser att vara involverade i alla direktupphandlingar som genomförs. Som stöd vid genomförandet av direktupphandling finns en dokumenterad rutin för direktupphandlingsprocessen.

5.4. Vår bedömning

Enligt vår bedömning har kommunen upprättat ett gediget styrsystem för inköps- och upphandlingsprocessen. Såväl rutinerna som ansvar och roller är tydligt dokumenterade och arbetssätten väl genomtänkta. Förväntningarna på inblandade aktörer är därmed tydliga och etablerade rutiner enkla att följa. Inköpsenheten har med detta upprättat tydliga spelregler för inköpsarbetet, som verksamheterna ansvarar för att följa.

6. Uppföljning och intern kontroll

Syftet med en god intern kontroll är att den ska stärka ändamålsenligheten i verksamheten och säkerställa att den bedrivs effektivt och säkert med avsikt att undvika allvarliga fel. En viktig del av den interna kontrollen är uppföljning av att rutiner och processer fungerar ändamålsenligt. Det kan genomföras genom informationsinsamling i form av stickprovskontroller eller annan metod. Utifrån uppföljningen kan förbättringar vidtas för att stärka rutinerna.

6.1. Kommunfullmäktiges reglemente utgör grunden för den interna kontrollen

Utgångspunkten för den interna kontrollen definieras i kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll. Av reglementet framgår att målet för den interna kontrollen är att förebygga, förhindra och upptäcka oegentligheter samt felaktiga betalningar. Avseende upphandling ska den interna kontrollen säkerställa följande:

- Tillgänglighet till befintliga avtal
- Öppen och transparent planeringsprocess inför upphandling
- Dokumentation av val att göra direktupphandling
- Öppen och transparent uppföljning och utvärdering

6.2. Upphandling berörs i internkontrollplanerna

Samtliga granskade nämnder och styrelser har fastställt en internkontrollplan för 2019. I vissa av dessa finns kontrollmoment avseende upphandling, i andra inte. Det är upp till respektive nämnd att besluta om vilka kontrollmoment som ska ingå i internkontrollplanen. Granskningen visar att socialnämnden, äldrenämnden samt natur- och trafiknämnden är de enda nämnderna som tydligt och samlat redovisar resultatet av genomförda kontroller från internkontrollplanen. Vi har därför efterfrågat information och dokumentation om genomförda kontroller från de nämnder där den interna kontrollen inte återrapporterats.

I kommunstyrelsens internkontrollplan finns åtta kontrollpunkter med bäring på upphandling och inköp. Bland annat ska avtalstrohet⁵ granskas för ett antal stora avtal. Det framgår inte när kontrollerna ska genomföras eller när återrapportering ska ske. Enhetschef för controllerenheten uppger att en stor del av uppföljningen sker inom kommunens leverantörsuppföljningsprocess som är ett kommunövergripande delmoment i inköpsprocessen. Gällande kontrollpunkten avtalstrohet uppger kommunstyrelsen att denna följs regelbundet och återrapportering sker i respektive styrgrupp.

Leverantörstroheten⁶ följs upp inom ramen för kategoristyrningen. Därutöver mäts leverantörstroheten kommunövergripande för samtliga nämnder och verksamheter. Om brister identifieras genomförs mer djupgående genomgångar och uppföljningar. Detta görs av inköpsenheten i samverkan med berörd verksamhet.

Såväl fritidsnämnden som kulturnämnden har bedömt att identifiering av verksamhet som ska upphandlas eller ingås avtal med, utgör ett väsentligt riskområde. I båda fall ansvarar enhetschef för att kontrollera detta kontinuerligt. I kulturnämndens fall ska återrapportering ske vid avvikelse. Enhetschef för kultur- och fritidsenheten uppger att arbetet med att identifiera verksamhet som ska upphandlas sker löpande under året. Respektive handläggare ansvarar för avtalens löptider och arbetet med att identifiera verksamhet som ska upphandlas. Uppföljning och utvärdering av upphandlad verksamhet redovisas i samband med årsbokslutet och genom särskilda informationsärenden till nämnderna.

Arbets- och företagsnämnden ska enligt internkontrollplanen kontrollera att upphandlingar följer kommunens upphandlade avtal genom stickprovskontroll mot avropade avtal. Ansvarig är arbetsmarknadsdirektören och återrapportering sker vid avvikelse. Enligt arbetsmarknadsdirektören är beskrivningen i nämndens internkontrollplan missvisande och kommer att revideras inför 2021. Det genomförs ingen stickprovskontroll – skrivningen tillkom under en period då nämnden hade fler upphandlingar än idag. Utifrån det begränsade antal upphandlingar, har det bedömts som omotiverat att genomföra stickprovskontroller. Under 2019 genomfördes merparten av upphandlingarna med hjälp av inköpsenheten. Ett mindre antal direktupphandlingar har genomförts på områden utan tillämpligt ramavtal. Enligt uppgift har dessa genomförts med stöd av rutiner och underlag som inköpsenheten tagit fram.

I natur- och trafiknämndens internkontrollplan framgår att analys av upphandlingars lagenlighet ska genomföras med hjälp av stickprovskontroller och rapporteras till enhetschef/controller. Stickprov har genomförts vid varje tertiäl och berör dokumentation, attest samt avtalstrohet. Resultaten av kontrollerna rapporteras till nämnden vid tre tillfällen per år.

⁵ Avtalstrohet visar andelen inköp av avtalade varor/tjänster från korrekt avtalsleverantör.

⁶ Leverantörstrohet avser i vilken utsträckning en organisation köper från leverantörer med tecknade avtal. Leverantörstroheten ger med andra ord inte lika detaljerad information om organisationers hantering av avtal som avtalstroheten.

Utbildningsnämnden har i internkontrollplanen identifierat dokumentation av direktupphandlingar som en risk. Gällande hur kontrollen genomförs svarar enhetschef för utbildningsenheten att densamme har kontroll över planeringen av upphandlingar och att kontroll av mottagande och beslut görs när fakturor mottagnings- och beslutsattesteras. Med hänvisning till den begränsade användningen av direktupphandlingar, har det bedömts som omotiverat med ytterligare efterhandskontroller utöver detta. Enligt uppgift ska detta kontrollmoment ses över i nästa års internkontrollplan.

Äldrenämnden och socialnämnden har identifierat en särskild risk att direktupphandlingar genomförs trots att det finns ramavtal. Det ska kontrolleras genom att skäl för inköpet anges vid direktupphandling. Enligt internkontrollplanen ska stickprov göras en gång per år. Ansvarig är enhetschef och ärendet ska återrapporteras till social- och äldredirektören. Resultatet av genomförda kontroller återrapporterades till nämnderna i samband med årsbokslutet.

Överförmyndarnämnden samt miljö- och stadsbyggnadsnämnden saknar information om upphandlingar i deras internkontrollplaner.

6.3. Inköpsenheten har en övergripande kontroll av kommunens inköp

Som tidigare beskrivits övervakar inköpsenheten kommunens inköp, dels på kommunövergripande nivå, dels inom ramen för kategoristyrningen. Inköpsenheten har genom spendverket en övergripande insyn i vilka inköp som har genomförts, men har själva inte resurser att vara involverade i samtliga inköpsprocesser.

Nacka kommun upphandlar varje år till betydande belopp. Under 2019 gjordes inköp från ungefär 5000 leverantörer. I avtalsdatabasen finns ca 500 avtal vilket innebär att många inköp görs genom avtal som inköpsenheten inte känner till. Inköpsenheten har under senare år arbetat med att reducera antalet leverantörer och andelen leverantörer utan avtal i avtalsdatabasen. I detta arbete har de största leverantörerna prioriterats. Ungefär 20 procent av de största leverantörerna står för ca 90 procent av den totala inköpsvolymen.

Enligt chefen för inköpsenheten har det under de fyra senaste åren byggts upp en struktur för inköpsprocessen i kommunen. För att inköpsarbetet ska fungera ändamålsenligt krävs emellertid att kommunens enheter använder denna struktur. Att skapa en kultur där enheterna fullt ut tillämpar de rutiner som föreslås av inköpsenheten beräknas ta tid. Chefen för inköpsenheten börjat dock se tecken på förbättring inom en rad områden.

Inköpschefen uppger att mycket av inköpsenhetens ansträngningar riktas mot att upprätta en syn inom kommunorganisationen som bygger på att kommunen är *en* upphandlade myndighet. När det kommer till inköp har enheterna historiskt agerat relativt självständigt i förhållande till varandra. Kategoristyrningen syftar till att öka samverkan mellan enheter och realisera skalfördelar. Enligt intervjuad upphandlare kontaktas kategoriteamet och andra referensgrupper om inköp utanför befintliga ramavtal identifieras i spendanalysen. Vidare finns på inköpsenheten en ansvarig upphandlare för varje enhet. Dessa ska följa de inköp som genomförs inom enheten.

Inköpsenheten har dock begränsade möjligheter att på förhand förhindra att ogiltiga direktupphandlingar genomförs. Det finns ingen fastställd rutin att verksamheterna informerar inköpsenheten om planerade direktupphandlingar.

6.4. Vår bedömning

Enligt kommunallagen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de

bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Detta ansvar följer principerna för ett vertikalt demokratiskt ansvarsutkrävande. Inköpsarbetet i kommunen bedrivs genom kategoristyrning, där styrningen är horisontell i den bemärkelsen arbetet bedrivs tvärssektoriellt. Det finns således en inbyggd styrningsasymmetri i kommunens inköpsverksamhet.

Denna asymmetri behöver inte utgöra ett problem – vi ser tvärtom positivt på kommunens ambition att samordna inköpen i större utsträckning. Däremot ställer den krav på att hänsyn tas till vissa aspekter. Kontroller och uppföljning görs idag både inom ramen för kategoristyrningen och genom nämndernas internkontrollarbete. Det är därför viktigt att det finns en medvetenhet om vilka kontroller som genomförs inom ramen för de båda ansvarslogikerna. Annars finns risken att det sker dubbelarbete.

Enligt vår bedömning har kategoristyrningen goda förutsättningar att fånga upp risker för att direktupphandlingar görs av samma vara/tjänst, parallellt på olika enheter. Det är viktigt att detta arbete prioriteras. Arbetet med att säkerställa att beloppsgränsen för direktupphandling inte överskrids, skulle troligtvis underlättas med tydligare krav på att verksamheterna i förväg informerar om planerade direktupphandlingar.

Vad gäller nämndernas interna kontroll saknas överlag dokumentation av genomförda kontroller och det sker i regel ingen återrapportering till nämnd. Som redan konstaterats i en tidigare granskning⁷ finns i reglementet för intern kontroll inga krav på dokumentering eller återrapportering. Det pågår för närvarande ett arbete med att se över kraven på nämndernas interna kontroll.

7. Utbildning

För att medarbetare ska kunna hantera risker förenade med upphandling krävs att organisationen tillhandahåller information och utbildning. Upphandlingar genomförs med hjälp av inköpsenheten men också av verksamheterna på egen hand. Det är därför viktigt att kunskap sprids till både medarbetare på inköpsenheten och till verksamheterna.

7.1. Utbildning sker inom flera fora

Inom Nacka kommun finns ett ambitiöst upplägg för utbildning av personal i verksamheterna och på inköpsenheten. Utbildning bedrivs inom ramen för juridik- och kanslienhetens verksamhet, genom möten med verksamheterna, i samband med kategoriarbetet och upphandlingsprocessen samt internt inom inköpsenheten.

Juridik- och kanslienheten har tagit fram ett utbildningsprogram för 2019. Programmet innehåller ett antal kurser med avseende på upphandling, bland annat rörande direktupphandling. Vissa av dessa kurser riktar sig till enskilda enheter och andra till samtliga i kommunorganisationen. Uppskattningsvis deltog under 2019 ca 140 medarbetare på dessa kurstillfällen. Härutöver arrangerades två utbildningstillfällen om otillåten påverkan.

Under 2019 har även chefen för inköpsenheten och ansvarig tjänsteman för e-handel haft enskilda möten med chefer och medarbetare angående bland annat arbetssätt inom inköpsprocessen och e-handel. Ett annat forum för utbildning av verksamheterna är inom styrgrupperna och kategoriteamen. Dessa grupper träffas regelbundet tillsammans med upphandlare från inköpsenheten. Vidare är projektgrupperna vid upphandlingar ett forum för kunskapsöverföring.

⁷ Se kommunrevisionens rapport *Granskning av den interna kontrollen* (2019).

Personalen på inköpsenheten har ett särskilt utbildningsprogram. Respektive medarbetare på inköpsenheten var under 2019 tilldelad en utbildningsbudget om 20 000 kr, som de var fria att använda till deltagande i kurser inom upphandlingsområdet. Medarbetarna har stora valmöjligheter att på egen hand välja kurser som stödjer deras och enhetens utveckling. Vidare genomgick personalen på inköpsenheten interna utbildningar i projektledning och förhandling vid inköp.

7.2. Information tillgängliggörs på kommunens hemsida

På kommunens hemsida finns information tillgänglig om upphandlingar och avtal. Där finns information om kommunens gällande avtal, upphandlingsplan (i vilken det framgår planerade och pågående inköpsprojekt) samt annonserade upphandlingar.

Vidare finns på hemsidan information om bland annat upphandlingslagstiftningen, rutiner vid direktupphandling, inköpsprocessen, korruption och otillåten påverkan samt kontaktuppgifter till områdesansvariga på inköpsenheten.

7.3. Vår bedömning

Vår bedömning är att kommunen har ett ambitiöst program för utbildning i upphandling och inköp. Det har under året genomförts ett stort antal utbildningstillfällen för både verksamheterna och medarbetarna på inköpsenheten. Dessutom finns tydlig information på kommunens hemsida.

8. Granskning av direktupphandlingar

8.1. Vilka regler gäller vid direktupphandling?

Lagen om offentlig upphandling tillåter att kommunen direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 615 312 kr. Under 2019 uppgick gränsvärdet till 586 907 kr. Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ inom hela kommunen ska sammanvägas.

På kommunens hemsida finns en rutin för direktupphandlingar. Rutinen innehåller en lista med grundregler för direktupphandlingsförfarandet. I listan finns bland annat beskrivet vilken kontroll upphandlingsansvarig ska utföra inför en direktupphandling, procedurregler vid olika belopp och hur upphandlingen ska dokumenteras.

Enligt riktlinjerna ska minst tre leverantörer tillfrågas om värdet av upphandlingen är mellan 100 000 kr och 586 907 kr och upphandlingen ska dokumenteras. För att fullgöra dokumentationsplikten ska upphandlingen antingen registreras annonseras i Kommers⁸, eller så ska Nacka kommuns blankett för dokumentation av direktupphandlingar fyllas i.

8.2. Direktupphandlingar granskas genom stickprov

Vi har inom ramen för granskningen genomfört ett stickprov av 31 genomförda inköp från sammanlagt 25 leverantörer. Syftet med stickprovet är att granska kommunens rutiner vid direktupphandlingar. Urvalet har gjorts utifrån förutbestämda principer, vilka beskrivs nedan.

Vid identifiering av genomförda direktupphandlingar kan ett antal metoder användas. Ett möjligt tillvägagångssätt är att efterfråga en sammanställning av direktupphandlingar som

⁸ Kommers är det upphandlingssystem som används av kommunen.

inköpsenheten och övriga enheter känner till. Svagheten med denna metod är att enheterna inte alltid har en fullständig bild av vilka direktupphandlingar som genomförts och att direktupphandlingar medvetet kan exkluderas från sammanställningen. Vi har därför valt ett annat tillvägagångssätt.

Kommunens spendverktyg är kopplat till avtalsdatabasen. Det innebär att inköpsenheten har en överblick över vilka inköp som inte har genomförts utifrån ett avtal i avtalsdatabasen. Vi har gjort vårt urval utifrån de inköp under 2019 som gjorts utan ett tillämpligt avtal i avtalsdatabasen. Utifrån denna bruttolista har specifika inköp valts ut utifrån en riskbedömning, kostnadstyp och inköpande verksamhet.

8.3. Granskade inköp – en redovisning av avvikelser

Sammanlagt uppgick vårt stickprov till 31 genomförda inköp från 25 leverantörer. Under granskningens gång framkom att vissa av dessa inköp hade avropats från ramavtal eller upphandlats genom ett annat förfarande än direktupphandling. I följande redovisning beskrivs de fall där vi noterat brister eller där vi bedömer att det finns en risk för att brister förekommer. Inköpen redovisas per anlitad leverantör.

8.3.1. Borgs Storköksmaskiner Aktiebolag

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
-	Nej	Nej	Ja

De sammanlagda inköpen inom kommunen, som inte kan kopplas till ett avtal i avtalsdatabasen, uppgår till ca 3 994 000 kr. Att det inte finns ett tillämpligt avtal i avtalsdatabasen betyder dock inte per automatik att samtliga av dessa inköp har direktupphandlats. Vi har granskat de inköp som rör enheten för fastighetsförvaltningen. Mellan 2017-03-01 och 2019-02-28 saknades avtal för storköksservice. Under denna period gjordes inköp från företaget om ca 7,7 mnkr.

Leverantören ansvarade för storköksservicen som underleverantör till det företag som tidigare var upphandlad som driftsentreprenör. Vid bytet av driftsentreprenören glömdes det att ta med storköksservicen i den nya entreprenörens uppdrag. Borgs Storköksmaskiner Aktiebolag användes därför som leverantör tills en ny upphandling kunde slutföras under 2019. Det finns inget skriftligt avtal med leverantören för dessa inköp, tre leverantörer har inte tillfrågats, kommunens rutiner för dokumentation av direktupphandling har inte använts och kommunens totala inköp överstiger direktupphandlingsgränsen. Det saknas uppgifter om hur delegationsbeslutet har fattats.

8.3.2. SSP Sthlm AB

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
-	Nej	Nej	Ja

De totala inköpen inom kommunen, som inte kan kopplas till ett avtal i avtalsdatabasen, uppgår till ca 847 000 kr. Huvuddelen av inköpsbeloppet är hänförlig till enheten för fastighetsförvaltning. Under delar av 2019 saknades ett avtal för lägenhetsstädning och flytttransporter. Under denna period anlätades SSP Sthlm AB. Efter att tjänster upphandlats

används inte denna leverantör längre. Det finns inget skriftligt avtal med SSP Sthlm AB, dokumentationsrutinen har inte använts, tre leverantörer har inte tillfrågats och inköpen överstiger direktupphandlingsgränsen. Det saknas uppgifter om hur delegationsbeslutet har fattats.

8.3.3. *Beijer Byggmaterial*

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
-	Nej	Nej	Ja

Utifrån sammanställningen av inköp utan tillämpligt avtal i avtalsdatabasen kan konstateras att kommunens totala inköp från leverantören uppgår till ungefär 776 000 kr. Inköpen är i regel små och har gjorts från en mängd olika enheter. Vi har granskat ett av dessa inköp, vilket genomfördes genom en direktupphandling. Kommunens dokumentationsrutiner har inte använts och tre leverantörer har inte tillfrågats. Med anledning av att många mindre inköp gjorts av leverantören till ett belopp om 776 000 kr, är vår bedömning att det finns en risk för att beloppsgränsen för direktupphandling har överskridits. Eftersom vi inte granskat inköpen från samtliga enheter kan vi inte uttala oss om huruvida alla kommunens inköp från leverantören har skett genom direktupphandling. Vi har efterfrågat uppgifter om delegationsbeslut utan att erhålla svar.

8.3.4. *Filmstaden AB*

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Nej	Ja

Inköpen i kommunen från leverantören som inte är hänförligt till ett avtal i avtalsdatabasen uppgår till ungefär 591 000 kr. Vi har granskat inköp om ca 183 000 kr som avser skolbiovisningar. Inköpen har gjorts genom direktupphandling och enbart en leverantör har tillfrågats. Enligt uppgift finns enbart en leverantör som är aktuell att tillfråga, vilket är kommunens enda biograf. Kommunens rutiner för dokumentation av direktupphandling har inte följts. Eftersom det totala beloppet för kommunen överstiger beloppsgränsen för direktupphandling finns en risk att direktupphandlingen inte är förenlig med LOU. Eftersom vi inte granskat inköpen från samtliga enheter kan vi inte uttala oss om huruvida alla kommunens inköp från leverantören har skett genom direktupphandling.

8.3.5. *Djurönäset Konferens och Hotell AB*

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Delvis	Ja

Sammanlagt har det inom kommunen gjorts inköp av leverantören för ungefär 643 000 kr utifrån avtal som inte är inlagda i avtalsdatabasen. Ca 577 000 kr är inköpt av enheten Valfärd skola och ca 67 000 kr av inköpsenheten. Enligt kontaktperson på enheten Valfärd skola var de ovetandes om inköpsenhetens inköp från leverantören. Enligt uppgift är leverantören det enda företag i närområdet som har kapacitet att ta emot efterfrågat antal deltagare. Tidigare år har tre andra leverantörer tillfrågats. Kommunens rutiner för

dokumentation av direktupphandlingar har inte efterlevts. Eftersom det sammanlagda värdet för kommunen överstiger direktupphandlingsgränsen, finns risk att direktupphandlingen är olovlig.

8.3.6. *Martin & Servera Restauranghandel AB*

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Nej	Ja

Vad gäller leverantören Martin & Servera Restauranghandel AB, uppgår de totala inköpen utan tillämpligt avtal i avtalsdatabasen, till ca 1 277 000 kr. Vi har granskat inköp som genomförts av enheten Välfärd skola. Sammanlagt uppgår Välfärd skolas inköp till 965 572 kr. Inköpen avser dock olika typer av varor och för vissa av dem finns ramavtal med Martin & Servera Restauranghandel AB. För livsmedel finns inget ramavtal med företaget, men där uppgår inköpen enbart till 262 873 kr. Den leverantör som kommunen har ramavtal med gällande livsmedel tillfrågades först att leverera efterfrågade varor, men kunde inte leverera enligt de tider som passade Eklidens skola. Istället tillfrågades Martin & Servera Restauranghandel AB. Det finns inget skriftligt avtal med leverantören och kommunens rutiner för dokumentation av direktupphandling har inte använts. Det finns en risk att LOU:s dokumentationskrav inte efterlevts.

8.3.7. *Rodemreklam AB*

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Nej	Ja

Kommunens totala inköp av leverantören, utanför tillämpligt avtal i avtalsdatabasen, uppgår till 1 013 000 kr. Inköpen är gjorda av ett stort antal verksamheter. Vi har granskat inköp gjorda av trafikenheten (113 665 kr).

Kommunen hade ett ramavtal med Rodemreklam AB som gick ut under 2017. Under 2019 har kommunen upphandlat en ny leverantör. Direktupphandlingar genomfördes med leverantören under perioden det inte fanns ett ramavtal. Enligt uppgift är det otydligt varför det dröjde så länge att upprätta ett nytt ramavtal, efter att det gamla ramavtalet fick ut 2017. Vi noterar att kommunens rutiner för dokumentation inte följts, att tre leverantörer inte har tillfrågats och att det finns en risk att inköpen överstiger direktupphandlingsgränsen. Eftersom vi inte granskat inköpen från samtliga enheter kan vi inte uttala oss om huruvida alla kommunens inköp från leverantören har skett genom direktupphandling.

Merparten av inköpen från leverantören har gjorts av Välfärd skola. Enligt uppgift var leverantören kvar i inköpssystemet, även efter att det gamla ramavtalet gick ut. Därför trodde verksamheten att kommunen fortfarande hade avtal med leverantören.

8.3.8. *Majola Restaurangkonsult AB*

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Nej	Ja

De totala inköpen från Majola Restaurangkonsult AB, utan tillämpligt avtal avtalsdatabasen i kommunen, uppgår till ca 1 572 000 kr. Ungefär 1 467 000 kr har köpts in från Enheten Valfärd skola och resterande inköp har Ektorps Seniorcenter genomfört. Leverantören har direktupphandlats, dokumentationsrutinerna för direktupphandling har inte följts och tre leverantörer har inte tillfrågats. Bakgrunden till att beloppsgränsen för direktupphandling överstigits är att inköpande enheter inte kände till varandras inköp. Anledningen till att inköp har gjorts från leverantören är att enheterna inte var medvetna om att avtalet med ordinarie leverantör hade förlängts. Därför handlade enheterna istället från Majola Restaurangkonsult AB. Efter att enheterna informerades om att det gjorts en förlängning av ordinarie avtal, slutade enheterna köpa in från Majola Restaurangkonsult AB.

8.3.9. Öhrling Pricewaterhousecoopers AB

Sammanlagt har kommunen gjort inköp från leverantören om 1 493 687 kr, utifrån avtal som inte finns inlagda i avtalsdatabasen. Inköpen har gjorts i nio olika ansvarsnamn och samtliga inköp rör konsulttjänster. Vi har granskat två inköp.

Avtal rörande löpande rådgivning

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	-	Ja

Sammanlagt har exploateringsenheten gjort inköp för 266 308 kr. Enligt uppgift bygger inköpen på ett avtal om löpande rådgivning (daterat 3 juli 2018). Noterbart är att avtalet inte har en fastställd avtalsperiod, utan kan i teorin löpa på under obegränsad tid, utan att förnyad konkurrensutsättning måste ske. När det kommer till kontrakt finns det i LOU ingen bestämd gräns för hur länge löptiden får vara.⁹ Enligt LOU får ramavtal som utgångspunkt löpa som mest över fyra år. Vi noterar att avtalet har en ramavtalskaraktär. Ett ramavtal fastställer helt eller delvis villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given tidsperiod, medan ett kontrakt avser en faktisk anskaffning. I detta avtal finns inga utfästelser kring faktiska anskaffningar.

Vi har efterfrågat uppgifter om hur avtalet med leverantören har upphandlats, utan att få svar. Vi kan dock konstatera att inköpsenheten inte varit involverad i upphandlingen av leverantören, att blanketten för dokumentation av direktupphandling inte använts och att vi inte tagit del av några uppgifter som styrker att tre leverantörer tillfrågats om att lämna anbud. Vidare noterar vi att kommunen gjort inköp från leverantören om ca 847 000 kr, utifrån avtal som inte finns i avtalsdatabasen (exklusive inköp som förmodas röra välfärdstjänster). Detta kan röra olika typer av tjänster och vissa inköp kan ha gjorts utifrån avtal som inte direktupphandlats. För att avgöra huruvida direktupphandlingar är av samma slag, och ska räknas ihop, finns vissa bedömningsgrunder. Om tjänster typiskt sett tillhandahålls av samma leverantörer på marknaden kan det innebära att tjänsterna ska

⁹ EU-domstolen har dock i ett antal mål uttryckt att kontrakt som fortlöper på obestämd tid är behäftade med problem i relation till regelverket om offentlig upphandling och att sådana kontrakt i vissa fall kan vara oförenliga med EU:s rättsordning. Konkurrensverket har dessutom utifrån ÅLOU uttryckt att det inte kan anses förenligt med de grundläggande principerna att en upphandlande myndighet ingår avtal med en förlängningsklausul som medför att avtalet kan löpa i oändlighet, i annat än undantagsfall. Principen om likabehandling förutsätter att upphandling sker i konkurrens efter förutbestämda perioder. Konkurrenterna till den kontrakterade leverantören skulle annars aldrig få möjligheten att konkurrera om det aktuella uppdraget (Se Konkurrensverkets beslut, dnr 446/2014)

räknas samman. Detta ska bedömas i varje enskilt fall och vi kan enbart konstatera att det föreligger en risk för att direktupphandlingsgränsen överstigits.

Avtal rörande återsökning av medel från Migrationsverket

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Ja	Nej

Sammanlagt uppgår inköpen utifrån granskat avtal till 636 500 kr. Inköpen rör rådgivning avseende återsökning av medel från Migrationsverket för kostnader avseende bland annat ensamkommande barn och personer utan etableringsersättning. Avtalet med leverantören är ett tilläggsavtal utifrån ett tidigare avtal, rörande genomlysning av ekonomi och verksamhet i arbets- och företagsnämnden. Det ursprungliga avtalet tecknades genom direktupphandling och fyra leverantörer tillfrågades. Kommunens rutiner för dokumentation av direktupphandlingar har inte följts.

8.3.10. Bioteria Technologies AB

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
-	Nej	Nej	Ja

Inköpen från leverantören uppgår till ca 484 000 kr. Företaget har anlåtats i nyproduktionen för installation av fettavskiljare och fristående miljöbodar för hushållssopor samt i ventilationsanläggningar. Enligt uppgift finns inget alternativ till denna leverantör på den svenska marknaden, därför har inte tre leverantörer tillfrågats. Det finns inget skriftligt avtal med leverantören och dokumentationsrutinen för direktupphandling har inte använts. Det saknas uppgifter om hur delegationsbeslutet har fattats.

8.3.11. BTJ Sverige AB

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Nej	Ja

Sammanlagt uppgår kommunens inköp från leverantören till ca 658 000 kr. Vi har granskat inköp från kultur- och fritidsenheten, Valfärd skola och Valfärd samhällsservice. För kultur- och fritidsenhetens del (ca 449 000 kr) avser inköpet tjänsten att katalogisera nyinköpt media till kommunens sex bibliotek. I samråd med inköpsenheten bestämdes att inte inleda en upphandling av BTJ Sverige AB, eftersom företaget beskrivs vara den enda på marknaden som levererar denna tjänst. Kommunens dokumentationsrutin för direktupphandling har inte följts.

Valfärd skolas inköp (ca 84 000 kr) avser ett abonnemang för leverantören väljer ut litteratur till skolbiblioteken som passar skolas elever. Enligt uppgift hade inköpande skolenheter inte kännedom om övriga enheters inköp.

Från och 2019 driver inte kommunen bibliotek i egen regi. Anledningen till att Valfärd samhällsservice, vilken är en produktionsenhet, har fakturerats av leverantören under 2019,

är att enheten och leverantören inte var eniga om uppsägningstiden. Konflikten slutade med att enheten gick med på leverantörens villkor och betalning gjordes först under 2019.

8.3.12. Clas Ohlsson aktiebolag

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
Ja	Nej	Nej	Ja

Det kan konstateras att de totala inköpen i kommunen, utan tillämpligt avtal i avtalsdatabasen, uppgår till ca 522 000 kr och bygger på ett stort antal separata inköp. Vi har granskat ett inköp från kundserviceenheten. Detta enskilda inköp överstiger inte 100 000 kr och är således lägre än gränsen för dokumentationskraven samt kravet på att minst tre leverantörer ska tillfrågas. Det kan dock finnas skäl att tro att kommunens separata inköp från leverantören ska räknas samman för den upphandlande myndigheten som helhet. I det fallet finns risk att beloppet överstiger 100 000, vilket aktualiserar ovanstående krav. Vi bedömer att kommunen bör analysera huruvida det finns anledning att teckna ett ramavtal för varor som tillhandahålls av denna leverantör.

8.3.13. Nacka Värmdö Posten AB

Korrekt delegationsbeslut?	Har kommunens rutiner för dokumentation följts?	Har tre leverantörer tillfrågats?	Risk för brister utifrån LOU?
-	-	-	-

Vi har inom ramen för granskningen vid flertalet tillfällen efterfrågat information och dokumentation om genomförda inköp av Nacka Värmdö Posten AB. Berörd kontaktperson har dock inte tillhandahållit det material vi behöver för att genomföra granskningen.

Vi kan enbart konstatera att de totala inköpen i kommunen, utan tillämpligt avtal i avtalsdatabasen, uppgår till ca 1 027 000 kr och att inköp har gjorts från en mängd olika enheter. Vi har ingen information om leverantören har direktupphandlats.

8.4. Vår bedömning

Granskningen av direktupphandlingar visar på stora brister i kommunens rutiner. För det första visar granskningen att upphandlingspolicyns krav på att minst tre leverantörer ska tillfrågas vid direktupphandling inte efterlevs. För det andra följs inte rutinerna för dokumentation av direktupphandlingar. Slutligen visar resultatet av stickprovet att direktupphandlingsgränsen i flera fall har överstigits och att det därmed finns risk att direktupphandlingarna kan betraktas som olovliga.

Resultatet understryker vikten av att kommunen arbetar aktivt med att identifiera och kontrollera inköp som riskerar att överstiga beloppsgränsen för direktupphandling. Vidare finns skäl att upprätta rutiner som inför genomförandet av direktupphandlingar säkerställer att LOU och kommunens interna upphandlingsregler efterlevs.

I sammanhanget bör nämnas att stickprovets urval bygger på ett riskkriterium. Urvalet ger med andra ord ingen representativ bild av direktupphandlingsrutinerna i kommunen som helhet.

9. Granskning av annonserade granskningar

Inom ramen för granskningen har fem beloppsmässigt större upphandlingar granskats. Samtliga beloppsuppgifter nedan är angivna exklusive moms.

9.1. Upphandling av parkeringsövervakning (tjänst)

lakttagelser

Upphandlingen gällde parkeringsövervakning av allmän platsmark. Upphandlingens beräknade kontraktsvärde uppgick till 36 mnkr vid utnyttjande av samtliga förlängningsoptioner. Avtalet har en inledande avtalsperiod om 2 år som sedan kan förlängas med 2+2+1 år vilket ger möjlighet till en total avtalstid om 6 år. Avtalets startdatum var 2019-02-01. Upphandlingen har vidare föremål för överprövningsansökan och ansökan om ogiltigförklaring (inhibition). Ansökningarna lämnades sedermera utan bifall av förvaltningsdomstolarna.

9.2. Upphandling av HVB för barn- och ungdomar(ramavtal)

lakttagelser

Upphandlingen gällde ramavtal för HVB-hem för barn-och ungdomar och var indelad i 4 separata anbudsområden baserat på olika grupp-kategorier. Upphandlingens beräknade kontraktsvärde uppgick till 65 mnkr vid utnyttjande av samtliga förlängningsoptioner. Ramavtalet löper från undertecknande under 2 år med en möjlig förlängning på 1 år Avtal har tecknats med 26 olika leverantörer vid olika tidpunkter under 2018.

9.3. Upphandling av sandupptagning (entreprenad)

lakttagelser

Upphandlingen gällde sandupptagning på kommunala vägar, torgytor samt gång- och cykelvägar i Nacka kommun. Upphandlingens samlade kontraktsvärde beräknades till 42 mnkr. Avtalet gäller från 2020-01-01 tom 2023-12-31 med en möjlig förlängning om 2 år. Upphandlingen uppvisar en särskilt god struktur och ändamålsenlighet vid genomförandet och då särskilt vid förberedelsearbetet inför upphandlingen. Enligt uppgift ska denna upphandling och dess process framgent tjäna som mall för framtida upphandlingar.

9.4. Upphandling av vinterväghållning (entreprenad)

lakttagelser

Upphandlingen gällde vinterväghållning på kommunala vägar och parkvägar i Nacka kommun. Även skolgårdar och gårdar på andra kommunala fastigheter ingick i uppdraget. Upphandlingen uppdelades i fyra geografiska områden. Upphandlingens samlade kontraktsvärde beräknades till 10 mnkr vid utnyttjande av samtliga förlängningsoptioner. Avtal tecknades med 3 leverantörer där en leverantör ansvarar för 2 geografiska områden. Avtalen löper från undertecknande tom 2019-08-31 med möjlig förlängning med 2+2 år dock längst 2023-08-31

9.5. Upphandling av dykarbeten (entreprenad, ramavtal)

lakttagelser

Upphandlingen gällde ett ramavtal avseende entreprenadarbeten under och vid vatten som utförs av dykare och stöds av dykare. Uppdraget är fördelat på en mängd objekt i varierande omfattning. Både planerade och oplanerade drift- och underhållsåtgärder förekommer. I uppdraget ingår även avrop för åtgärder som behöver utföras skyndsamt. Upphandlingens beräknade kontraktsvärde är 30 mnkr vid utnyttjande av samtliga förlängningsoptioner. Avtal tecknades i

oktober 2019 med en leverantör. Avtalet löper från undertecknande tom 2021-05-31 med en möjlig förlängning på 2 år. Även denna upphandling uppvisar en särskilt god struktur och ändamålsenlighet vid genomförandet och då särskilt vid förberedelsearbetet inför upphandlingen. Vi noterar särskilt användandet av dialogsamtal med plausibla leverantörer inför upphandlingen.

9.6. Vår bedömning

Vi gör bedömningen att det råder följsamhet mot LOU, policy och anvisningar i de utvalda stickproven. Vi konstaterar vidare att struktur och genomförandet av upphandlingsprocessen i de upphandlingar som gjorts i närtid har ett högre mått av ändamålsenlighet. En utveckling som vi ser positivt på. Vår rekommendation blir att fortsätta på den inslagna vägen.

10. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Är kommunens styrdokument avseende upphandling och inköp ändamålsenliga?	Ja. Rutinerna inom inköpsprocessen är väldokumenterade och tydliga. Det finns bland annat styrdokument som beskriver kategoristyrningen, upphandlingsprocessen, uppföljningsprocessen och rutinerna vid direktupphandling.
Följer kommunen upp hur mycket inköp som sker utanför avtal? Är metoderna och verktygen för att analysera detta ändamålsenliga?	Ja. Det finns i kommunen tillgång till systemstöd som möjliggör uppföljning av hur mycket inköp som sker utanför avtal i avtalsdatabasen. Uppföljning av detta sker på kommunövergripande nivå, per nämnd och inom ramen för kategoristyrningen.
Erhåller inköps/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändrar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlingsverksamheten?	Ja. Kommunen har upprättat ett ambitiöst program för utbildning och information om upphandling och inköp. Utbildning bedrivs inom ramen för juridik- och kansliens verksamhet, genom möten med verksamheterna, i samband med kategoriarbetet och upphandlingsprocessen samt internt inom inköpsenheten.
Har kommunen egna kontroller kopplat till inköp/upphandlingar som säkerställer att upphandlingar sker i enighet med gällande lagar och regler? Dokumenteras kontrollerna i förekommande fall?	Delvis. Kontroller kopplade till inköp och upphandling sker både inom kategoristyrningen och som en del av nämndernas interna kontroll. Vad gäller den interna kontrollen visar granskningen att planerade kontroller i vissa fall inte har genomförts. Vidare är spårbarheten av genomförda kontroller otydlig i ett antal fall. Det finns i kommunen goda möjligheter till uppföljning av köp utanför avtal och sådana analyser genomförs. Om avtal identifieras som är okända för inköpsenheten, inkluderas dessa i avtalsdatabasen. Enligt vår bedömning behöver dock kommunen agera mer proaktivt i arbetet med att kontrollera inköp utanför upphandlade ramavtal.

<p>Finns en kommunövergripande kontroll beträffande om det sammanlagda värdet av den upphandlande myndighetens inköp överskrider beloppsgränser i LOU?</p>	<p>Delvis. Kategoristyrningen syftar till att skapa tvärsektoriell samordning. För att undvika att olika delar av organisationen gör inköp av samma varor och tjänster, och att den sammanlagda summan överskrider beloppsgränser i LOU, genomförs spendanalyser i kategoristyrningen. Stickprovsgranskningen visar dock att denna kontroll behöver stärkas.</p>
<p>Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och kommunens regelverk, inklusive LOU:s dokumentationskrav för direktupphandlingar?</p>	<p>Nej. Stickprovsgranskningen av direktupphandlingar visar att det i ett antal fall förekommer brister utifrån kommunens regelverk och risk för brister enligt kraven i LOU.</p>
<p>Skер en återkoppling från genomför uppföljning/kontroll till berörda nämnder och verksamheter?</p>	<p>Nej. Enligt vår bedömning sker en tydlig och samlad åiterrapportering av genomförda upphandlingskontroller i tre nämnder. I övriga fall är åiterrapporteringen spridd mellan olika ärenden eller obefintlig. Det finns dock inga krav på åiterrapportering till nämnd i kommunens reglemente för intern kontroll.</p> <p>Återkoppling kring exempelvis leverantörstrohet sker till verksamheterna genom kategoriteam och styrgrupper. Aktiviteter i kategoriplanen följs upp och åiterrapporteras till inblandade.</p>

Nacka den 25 mars

Fredrik Andrén, EY

Herman Rask, EY

11. Källförteckning

Dokumentation

- ▶ Samtliga nämnders delegationsordningar för 2019
- ▶ Samtliga nämnders kontrollplaner för 2019
- ▶ Nacka kommuns kategoristyrningsprocess 2020-01-01
- ▶ Nacka kommuns inköpsprocess 2019-03-11
- ▶ Upphandlingsdokumentation kopplat till stickprov
- ▶ Nacka kommuns upphandlingspolicy
- ▶ Reglemente för intern kontroll
- ▶ Utbildningsmaterial för kommuninterna kurser i upphandling
- ▶ Mall för direktupphandling

Intervjupersoner

- ▶ Enhetschef för inköpsenheten
- ▶ Tre upphandlare på inköpsenheten

Härutöver har vi inom ramen för granskningen haft kontakt med personal med ansvar för granskade upphandlingar.