



Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Leksands kommun och Leksandsbostäder AB

KPMG AB

2021-03-24

Antal sidor 19

Bilaga 1



Leksands kommun och Leksandsbostäder AB
Granskning av upphandling och inköp

2021-03-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	5
2.2	Revisionskriterier	6
2.3	Metod	6
3	Resultat av granskningen Leksands kommun	8
3.1	Styrande dokument	8
3.2	Ansvariga för inköp och upphandling	9
3.3	Anskaffningsprocessen	10
3.4	Uppföljning	12
4	Resultat av granskningen Leksandsbostäder AB	14
4.1	Styrande dokument	14
4.2	Ansvariga för inköp och upphandling	15
4.3	Anskaffningsprocessen	15
4.4	Uppföljning	17
5	Slutsats och rekommendationer	18
5.1	Rekommendationer	18

A. Bilaga internkontrollplan verksamhetsstöd

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Leksands kommun och lekmannarevisorerna i Leksandsbostäder AB granskat om kommunen och det kommunala bolaget har ändamålsenliga rutiner och efterlevnad av de regler som styr upphandling och inköp.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen och bolagsstyrelse till viss del följer lagen om offentlig upphandling samt interna styrande- och stödjande dokument. Vår bedömning är att kommun och bolag inte har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling.

Avseende Leksands kommun är vår bedömning att kommunstyrelsen inte har fastställt tillräckliga styrande dokument avseende upphandling och inköp. Vi anser att gällande policy är alltför allmänt hållen och ger inte en tillräckligt tydlig styrning för upphandling och inköp så att den kan fungera som stöd för kommunens upphandlare och inköpare. Riktlinjer saknas vilket strider mot gällande lagstiftning. Det finns tydliggjort i delegeringsordning och attestlistor vilket ansvar och beloppsgränser som gäller för kommunens inköpare men vår bedömning är att stödet till inköpare kan stärkas. Vi anser därtill att uppdrag och ansvar för upphandlingsenheten bör tydliggöras i förhållande till verksamhetens inköpare.

Vår bedömning är att kommunen dokumenterar och annonserar sina upphandlingar i enlighet med LOU. Vår bedömning är att direktupphandlingar som strider mot LOU har genomförts. En översiktlig analys, på leverantörsnivå, avseende genomförda inköp visar att inköp har genomförts utan att det finns avtal med leverantören vilket gör att kommunen brister i sin avtalstrohet. Det saknas därtill rutiner för att förhindra att inköp sker över gränsvärdet för direktupphandling.

Vår bedömning är att det saknas dokumenterade rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning. Vi har heller inte noterat någon systematisk uppföljning av avtalsefterlevnad inom kommunen. Utifrån dessa iakttagelser gör vi bedömningen att kommunen inte säkerställer en god följsamhet mot ramavtal.

Internkontrollplan för 2020 saknas. Den senast beslutade internkontrollplanen avser 2017. Planen innehåller identifierade risker avseende upphandling, inköp och avtal men kontroller har inte fullföljts. Vår bedömning är därför att rutiner och uppföljning för intern kontroll är bristfällig.

2021-03-24

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Revidera policy och fastställa riktlinjer så att dessa kan tydliggöra lagkrav i enlighet med LOU och det interna regelverk och förhållningsätt som ska gälla för kommunens inköpare
- Säkerställ att attestlistor årligen uppdateras
- Upprätta rutiner och kontroller för att säkerställa att inköp görs av godkända leverantörer
- Tydliggöra ansvarsfördelning mellan centrala upphandlare och inköpsansvariga i sektorerna gällande avtalshantering, uppföljning och efterlevnad av regelverk
- Säkerställa att inköp endast sker med avtalade leverantörer
- Säkerställa att dokumentationskravet för direktupphandlingar efterlevs
- Säkerställa att det finns rutiner och kontrollfunktioner för att inte direktupphandlingsgränsen överskrids för kommunens samlade inköp inom ett kontoslag
- Säkerställa att de som genomför inköp och upphandlingar har tillräckliga kunskaper om lagar, interna regelverk och hur kommunens anskaffningsprocess fungerar
- Upprätta riskanalys som omfattar upphandling, inköp och avtalshantering som kan ligga till grund för kontrollområden i intern kontroll som återrapporteras till kommunstyrelsen minst en gång per år

Avseende Leksandsbostäder är vår bedömning att bolagsstyrelsen har tillsett att det finns styrande dokument i form av policy och riktlinjer som tydliggjort vad som ska gälla för inköp och upphandling inom bolaget. Vi noterar att den av kommunfullmäktige beslutade policyn och den som bolagsstyrelsen fastställt som gällande för bolaget inte innehåller några motsättningar men att bolagets policy är något mer detaljerad.

Vi har i granskningen tagit del av tydliggjord delegeringsordning och attestlistor för det ansvar och beloppsgränser som gäller för bolagets inköpare. Vår bedömning är att bolagets inköpare får del av utbildning och till viss del har systemstöd för att genomföra upphandlingar och hantera avtal.

Vår bedömning är att bolaget dokumenterar och annonserar sina upphandlingar i enlighet med LOU. Vår bedömning är att direktupphandlingar har genomförts som strider mot LOU. En översiktlig analys, på leverantörsnivå, avseende genomförda inköp visar att inköp har genomförts utan att det finns avtal med leverantören vilket gör att bolaget brister i sin avtalstrohet. Det saknas därtill rutiner för att förhindra att inköp sker över gränsvärdet för direktupphandling.

Vår bedömning är att det saknas dokumenterade rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning. Vi har noterat att det till viss del sker en uppföljning av avtalsefterlevnad men att den inte är systematisk. Utifrån dessa iakttagelser gör vi bedömningen att bolaget inte säkerställer en god följsamhet mot ramavtal.



Leksands kommun och Leksandsbostäder AB
Granskning av upphandling och inköp

2021-03-24

Internkontrollplan för 2019 och 2020 saknas vilket vi anser är en brist. Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utvärdera det samlade systemet för intern kontroll. Den utvärderingen kan inte göras när bolaget inte har rutiner och processer för intern kontroll och rapporterar till kommunstyrelsen.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen i Leksandsbostäder att:

- Färdigställa och fastställa riktlinjen för hantering av avtal och upphandlingar
- Säkerställa att inköp endast sker med avtalade leverantörer
- Upprätta rutiner och kontroller för att säkerställa att inköp görs av godkända leverantörer
- Säkerställa att dokumentationskravet för direktupphandlingar efterlevs
- Säkerställa att det finns rutiner och kontrollfunktioner för att inte direktupphandlingsgränsen överskrids för bolagets samlade inköp inom ett kontoslag
- Besluta om rutiner för avtalsuppföljning och informera ansvariga inköpare om ansvarsfördelning
- Upprätta riskanalys som omfattar upphandling, inköp och avtalshantering som kan ligga till grund för kontrollområden i intern kontroll som återspeglaras till kommunstyrelsen minst en gång per år

2 Bakgrund

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Leksands kommun och lekmannarevisorerna i Leksandsbostäder AB fått i uppdrag att granska om kommunen och det kommunala bolaget har ändamålsenliga rutiner och efterlevnad av de regler som styr upphandling och inköp.

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 och dess bolag upphandlar årligen varor och tjänster till stora belopp. Det är därför viktigt att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och med ändamålsenliga rutiner. Därtill är det väsentligt att inköp sker från de avtalade leverantörerna och att det finns rutiner för att säkerställa att så sker.

Revisorerna har med utgångspunkt i genomförd riskanalys för 2020 beslutat att genomföra en granskning av upphandling, inköp och avtalshantering för kommunen och det kommunala bolaget Leksandsbostäder AB.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelse och bolagsstyrelse följer lagen om offentlig upphandling samt interna styrande- och stödjande dokument. Vidare har syftet varit att bedöma om ansvariga har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns policys, rutiner och riktlinjer vad gäller upphandling och inköp?
- Hur säkerställs efterlevnaden av beslutade styrdokument?
- Genomförs och dokumenteras annonserade upphandlingar enligt LOU och kommunens styrande regelverk?
- Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och kommunens styrande regelverk, inklusive dokumentationskrav för direktupphandlingar?
- Har kommunen och bolaget rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?
- Har upphandlare samt inköpare/beställare tillgång till relevant stöd, information och verktyg och är de rätt utbildade för att uppfylla sina uppdrag?
- Säkerställer kommunen och bolaget en god följsamhet mot ramavtal?
- Vilka rutiner finns för att följa upp avtalstrohet?
- Hur sker kontroll av avtalsefterlevnad och eventuell avvikelserapportering?
- Har det funnits interkontrollmoment i 2019 års internkontrollplan omfattande upphandling och inköp? Har de interkontrollåtgärder som i så fall varit kopplade till dessa utförts? Vad har rapporterats och åtgärdats?

Granskningen har omfattat kommunstyrelsen och bolagsstyrelsen i Leksandsbostäder AB och upphandlingar och inköp genomförda 2020.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lagen om offentlig upphandling
- Kommunens upphandlingspolicy och interna styrdokument
- Konkurrensverkets rekommendationer

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och översiktlig genomgång av genomförda direktupphandlingar.

Dokument som har granskats:

Leksands kommun

- Inköps- och upphandlingspolicy (KF 2019-04-08, § 18)
- Riktlinjer direktupphandling (utkast)
- Riktlinjer för upphandling (utkast)
- Delegeringsordning för Kommunstyrelsen (KS 2021-01-25, § 15)
- Attestlista samhällsutveckling (2020), finansförvaltning (2019), politik (2019), verksamhetsstöd (2021), utbildning (2021), förvaltningsledning (2021) och sociala (2021)
- Avtalsdatabas TendSign
- Internkontrollplan verksamhetsstöd (daterad 2017)
- Reglemente och handledning för internkontroll (KF 2018-10-16, § 11)
- Leverantörsfakturer från ett urval av leverantör

Leksandsbostäder AB

- Attest- och beställningsinstruktion (Styrelsen 2020-12-11)
- Förteckning över attest- och beställningsrätt (ej daterad)
- Delegationsordning (Styrelsen 2020-12-11)
- Riktlinjer för hantering av avtal och upphandlingar (utkast)
- Upphandlingspolicy (Styrelsen 2014-12-12)
- Verksamhetsplan Företagsövergripande (Styrelsen 2020-12-11)



Leksands kommun och Leksandsbostäder AB
Granskning av upphandling och inköp

2021-03-24

- Verksamhetsplan Fastighet (Styrelsen 2020-12-11)
- Verksamhetsplan Gata/Park (Styrelsen 2020-12-11)
- Avtalsdatabas TendSign
- Dokumentation av direktupphandlingar

Intervjuer har genomförts med berörda tjänstepersoner:

- Ekonomichef Leksands kommun
- Upphandlare Leksands kommun
- Gatuchef och vice VD Leksandsbostäder AB

Skriftliga frågor har besvarats av följande tjänstepersoner:

- Sektorchef verksamhetsstöd Leksands kommun
- Sektorchef samhällsutveckling Leksands kommun
- Socialchef
- Utbildningschef

Rapporten har erbjudits att faktagranskas av samtliga intervjupersoner.

Granskningen har genomförts av Jenny Thörn, kommunal revisor och Marita Castenhag, certifierad kommunal revisor. Nils Nordqvist har deltagit i granskningen som kvalitetssäkrare i sin roll som kundansvarig i Leksands kommun.

3 Resultat av granskningen Leksands kommun

3.1 Styrande dokument

3.1.1 Iakttagelser

Det finns en beslutad *"Inköps- och upphandlingspolicy"*¹ som gäller för alla kommunens verksamhetsområden och i tillämpliga delar omfattas även bolag. Av policyn framgår att de styrande dokumenten *"Riktlinjer upphandling"*² samt *"Riktlinjer direktupphandling"* gäller för upphandlingsverksamheten i Leksands kommun. Vid intervjuer har det framkommit att riktlinjerna endast finns i utkastform trots att de nämns i policyn och diarienummer anges.

I policyn framgår att all upphandling, avrop samt inköp i Leksands kommun ska ske i enlighet med lagen (SFS 2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), samt övrig för området relevant lagstiftning.

Leksands kommuns inköp ska enligt policydokumentet präglas av effektivitet, kompetens och samverkan där hållbar utveckling är målet. All inköpsverksamhet ska bygga på objektivitet, affärsmässighet, ansvarstagande samt mångfald och konkurrens. Därtill finns beskrivningar av kommunens affärsetik vilket innebär:

- att allt agerande kring kommunens upphandlingar ska följa relevanta lagar och regler
- att vårt förhållande till leverantörer ska vara professionellt och opartiskt
- att samtliga anbudsgivare ges samma möjligheter och förutsättningar under hela upphandlingsprocessen
- att ovidkommande hänsyn inte i något fall bestämmer val av leverantör
- att vara väl medveten om samt agera utifrån Leksands kommuns riktlinjer om mutor och bestickning
- att avstå från att handlägga en upphandling eller annat upphandlingsärende där en jävssituation riskerar uppstå
- att mutor alltid ska avvisas (se kommunens policy gällande mutor och bestickning)

Intervjupersoner beskriver att kommunen inte har någon struktur för att göra de styrande dokumenten kända i organisationen men att de finns att ta del av på intranätet. Där finns särskilda informationssidor med stöd till verksamheten över hur de ska göra inköp och upphandlingar. I intervjuer beskrivs det att informationen på sidan i stort utgår från riktlinjerna som ska fastställas och att informationen på sidan används till stor del. Det sker inte någon systematisk uppföljning av att styrande dokument är kända av kommunens inköpare för att säkerställa efterlevnad av dessa. Vidare anges

¹Antagen av kommunfullmäktige den 2019-04-08, § 18.

² Dnr: 2018/943

2021-03-24

att upphandlingsenheten, i de fall de deltar i verksamhetens arbete med anskaffning, informerar om gällande regelverk.

3.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har fastställt tillräckliga styrande dokument avseende upphandling och inköp. Vi anser att gällande policy är alltför allmänt hållen och inte ger en tillräckligt tydlig styrning för upphandling och inköp. Därmed utgör den inte ett tillräckligt stöd för kommunens upphandlare och inköpare.

Riktlinjer saknas vilket strider mot gällande lagstiftning. Enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling ska den upphandlande myndigheten besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Vi noterar att det lagkrav som finns för upphandlande myndigheter att dokumentera genomförandet av en upphandling om inköpsvärde överstiger 100 000 kronor inte finns dokumenterat i policyn.

Vår bedömning är att kommunen inte har säkerställt att de styrande dokumenten är kända och att de efterlevs av kommunens inköpare. Det saknas rutiner för att följa upp efterlevnaden.

Vi vill därtill uppmärksamma om att det i Inköps- och upphandlingspolicyn finns en felhänvisning till gällande lagstiftning. Policyn hänvisar till SFS 2016:1145. Korrekt angivelse ska vara Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

3.2 Ansvariga för inköp och upphandling

3.2.1 Iakttagelser

Kommunen har två upphandlare till stöd och hjälp i upphandlingsfrågor. Den ena av upphandlarna är certifierad och den andre är certifierad inköpare. Dock framgår vid intervjuer att certifieringar behöver förnyas. Enligt uppgift saknar upphandlarna arbetsbeskrivning och upphandlingsenhetens uppdrag är inte tydligt definierat.

I intervjuer beskriver upphandlare att de deltar i ramavtalsupphandlingar och annonserade upphandlingar enligt LOU men att övriga inköp sker av verksamheterna som själva bär ansvar för efterlevnad av lagkrav och regler samt att inköp sker i enlighet med fastställd delegationsordning. Det beskrivs i intervjuer att det kan uppstå diskussioner mellan önskemål och behov hos inköpare och hur dessa ska göras enligt de regler som upphandlarna anser att de måste förhålla sig till.

Av delegeringsordningen framgår i allmänna ordalag vad som gäller inom upphandling. För varje verksamhet har också upprättats attestlistor som anger vilka beloppsgränser som är fastställda. För två verksamheter (politik och finansförvaltning) är dessa inte reviderade för år 2021.

Vid intervjuer och i svar på skriftliga frågor framgår att det i de flesta fall är chefer med budgetansvar på olika nivåer som är involverade i inköp och upphandlingar. Det förekommer också att administrativ personal gör inköp. Det har inte genomförts någon kommunövergripande utbildning till verksamhetens inköpare och det upplevs finnas behov av utbildningar inom upphandlingsområdet.

2021-03-24

Sedan kommunen började använda TendSign anges att det löpande skett en positiv utveckling i nyttjande av systemstöd för upphandlingar. Det har även identifierats ett behov av att implementera systemstöd för löpande inköp. Ett arbete påbörjades, enligt uppgift, för ett antal år sedan men fick sedan läggas på is av både ekonomiska skäl och på grund av resursbrist.

3.2.2 Bedömning

Det finns tydliggjort i delegeringsordning och attestlistor vilket ansvar och beloppsgränser som gäller för kommunens inköpare. I övrigt är vår bedömning att stödet till inköpare kan stärkas genom att:

- Förtydliga styrdokument och riktlinjer
- Tydliggöra upphandlingsenhetens uppdrag
- Tillhandahålla bättre lathundar och blanketter
- Tillhandahålla internutbildning till de som genomför inköp

3.3 Anskaffningsprocessen

3.3.1 Iakttagelser

Anskaffning av varor och tjänster kan ske på olika sätt. Kommunen kan ha ramavtal med leverantörer där avrop kan göras löpande, anskaffning genom annonserade upphandlingar i enlighet med LOU/LUF eller genom direktupphandling. Vid direktupphandling över 100 000 kronor finns ett lagkrav om att dessa ska dokumenteras.

Policyn anger att alla upphandlingar ska följa relevanta lagar och regler. Som vi beskrivit tidigare så saknas riktlinjer för upphandling och direktupphandling. Det finns därför inga ytterligare interna beslut för kommunens anskaffningsprocess gällande exempelvis beloppsgränser för dokumentationsplikt eller hur konkurrensutsättning bör ske. På kommunens intranät finns samlad information om upphandling, inköp och avtal samt "frågor & svar" inom upphandlingsområdet. Detta syftar till att utgöra ett stöd för verksamheterna. På sidorna finns länkar till avtalsdatabas och avtalsdiariet.

Intervjupersoner beskriver att alla annonserade upphandlingar över direktupphandlingsgränsen dokumenteras och annonseras i upphandlingssystemet TendSign. Systemet används både som upphandlingsstöd och som avtalsdatabas. I samtliga ramavtalsupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen deltar någon av kommunens centralt anställda upphandlare.

När avtal tecknats i upphandlingar återfinns avtal och kompletterande information som tillhör avtalen i avtalsdatabasen. Den kompletterande informationen är exempelvis att det är ett ramavtal och hur avrop från dessa ska gå till, giltighetstid, kontaktperson mm. Avtalsdatabasen finns tillgänglig via kommunens hemsida och vid en översiktlig genomgång noterar vi att upphandlingar och tillhörande avtal finns registrerade och att kontaktperson är upphandlare på upphandlingsenheten.

2021-03-24

Direktupphandling kan endast genomföras om det inte finns ett befintligt ramavtal för varan eller tjänsten. Annars föreligger risk för avtalsbrott. Vid intervjuer har det framkommit att alla upphandlingar dokumenteras i avtalsdiariet Evolution.

I intervjuer och av de skriftliga svar vi erhållit framgår att kommunens upphandlare i olika grad kontaktas för råd och stöd i samband med direktupphandling. I vissa direktupphandlingar sköter de annonsering, svarar på frågor och administrerar upphandlingar i upphandlingssystemet. När inte upphandlarna deltar i direktupphandlingar har det upplevts svårt att ha kontroll på avtalen. Detta då det saknas en rutin för att dokumentation av direktupphandlingar ska skickas in till upphandlingsenheten för registrering i TendSign. Det finns därför ett okänt antal avtal i pappersform där det är oklart hur dessa förvaras eller om det sker någon bevakning av giltighetstid mm.

Vid de tillfällen som verksamheten rådfrågar kommunens upphandlare informerar de muntligen om kravet på dokumentation av direktupphandlingar överstigande 100 000 kronor. Hänvisning görs då till att detta ska göras på blankett framtagen av Konkurrensverket. Ansvaret för direktupphandling återfinns hos den verksamhet som har behov av anskaffning.

Det finns inte dokumenterade rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids.

Det sker inga kontroller av leverantörer vid beställningstillfället, utan först när en leverantörsfaktura har inkommit och leverantören läggs upp i leverantörsregistret (om det är en ny leverantör). Det saknas även en e-handelslösning för beställningar från avtalade leverantörer.

Granskningen har genomfört en analys av leverantörsregistret. Leverantörer där det samlade inköpsvärdet år 2020 översteg 1 mkr valdes ut. Därefter kontrollerades vilka leverantörer som kommunen har ett avtal med och om dessa fanns registrerade i avtalsdatabasen. Vid genomgång av de leverantörer som inte fanns registrerade i avtalsdatabasen noterade vi att:

- Samtliga avtal inte finns inlagda i avtalsdatabasen
- Inköp har genomförts hos leverantörer där avtal finns men inte för den tjänst eller vara som inköpts
- Inköp förekommer överstigande beloppsgränsen för direktupphandling hos lokala leverantörer på orten där avtal inte finns. Detta trots att det finns gällande avtal hos annan leverantör

3.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunen dokumenterar och annonserar sina upphandlingar i enlighet med LOU. Upphandlingar har genomförts av certifierad upphandlare eller inköpare för att säkerställa att regelverket enligt LOU följs. Ett upphandlingssystem finns som stöd i anskaffningsprocessen. Systemet utgör även kommunens avtalsdatabas, vilket vi anser utgör en kvalitetssäkring av att kommunens anskaffningsprocess vid annonserade upphandlingar sker i enlighet med LOU.

2021-03-24

Vår bedömning är att direktupphandlingar har skett som strider mot LOU. En översiktlig analys, på leverantörsnivå, avseende genomförda inköp visar att inköp har genomförts utan att det finns avtal med leverantören. Vi noterar vidare att lagkravet kring dokumentation för direktupphandlingar inte följs fullt ut. Att köpa stora volymer från lokala leverantörer där avtal inte finns, trots att avtal finns hos annan leverantör, gör att kommunen brister i sin avtalstrohet. Det saknas rutiner för att förhindra att inköp sker över gränsvärdet för direktupphandling. Vi anser därtill att det även för mindre inköp finns ett förtroendekapital att värna om för kommunen.

Vi noterar att det saknas rutiner och kontroller för att säkerställa att inköp görs av godkända³ leverantörer och av leverantörer som kommunen har avtal med. Det är upphandlande myndighet som bär ansvaret för att de undantag som görs från upphandlingsreglerna följer regelverk för LOU/LUF. Annars löper kommunen risk för både förtroendeskada och ekonomisk skada.

3.4 Uppföljning

3.4.1 Iakttagelser

Då systemstöd saknas för inköp är uppföljning av avtalstrohet en manuell och tidsödande process enligt uppgift. Vid intervjuer har det också framkommit att detta inte är en uppgift som efterfrågas av politiken varpå den prioriteras lågt. Enligt uppgift tar ekonomifunktionen då och då fram listor över leverantörer där större inköp har gjorts och genomför en kontroll av om avtal finns med dessa leverantörer. I kommunen görs idag inga kortköp utan allt ska faktureras kommunen för att möjliggöra bättre kontroll.

Det saknas internkontrollplan för 2019. Vi har i granskningen tagit del av internkontrollplan för verksamhetsstöd från 2017⁴. I den finns fyra kontrollområden som härrör till inköp, upphandling och attest. Dessa är inköp/attest, tecknande av kontrakt, direktupphandling och kontroll av ramavtalstrohet (se bilaga A). Dessa kontroller har inte fullföljts. I intervjuer beskrivs orsaken vara resursbrist.

I Leksands kommun finns ett reglemente och handledning⁵ för intern kontroll. Där framgår att utskott och nämnder har ansvar att inom sitt respektive verksamhetsområde:

- Löpande utvärdera och följa upp det interna kontrollsystemet via sektorsplaner.
- Utvärdera och följa upp gjorda riskbedömningar.
- Ta del av och utvärdera resultatet av granskningen av den interna kontrollen.
- Rapportera resultatet till Kommunstyrelsen.

³ till exempel att leverantören är godkänd för F-skatt.

⁴ Fastställd av kommunstyrelsen 2017-01-30 § 18

⁵ Antagen av kommunfullmäktige 2018-10-16, § 11

2021-03-24

Kommunstyrelsen har ansvar att:

- Utvärdera det samlade systemet för internkontroll med utgångspunkt från utskott/nämnds rapport samt kvalitetsgruppens rapporter.
- Vid behov föreslå förbättringar.
- Hålla sig informerad om den interna kontrollen i bolagen.
- Lämna rapport till kommunfullmäktige samt kommunens revisorer i samband med upprättande av årsredovisning som en del av underlag för att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig.
- Redovisa resultatet av genomförd tillsyn och i förekommande fall åtgärder för förbättringar.

Ovan nämns kommunstyrelsens ansvar avseende intern kontroll. Granskningen har inte erhållit någon information eller dokumentation som tyder på att kommunstyrelsen har tagit sitt ansvar avseende intern kontroll. Varken inom kommunen eller inom kommunkoncernen.

3.4.2 Bedömning

Vår bedömning är att det saknas dokumenterade rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning. Vi har heller inte noterat någon systematisk uppföljning av avtalsefterlevnad inom kommunen. Utifrån dessa iakttagelser gör vi bedömningen att kommunen inte säkerställer en god följsamhet mot ramavtal.

Internkontrollplan för 2019 saknas. Den senast beslutade internkontrollplanen avser 2017. Planen innehåller identifierade risker avseende upphandling, inköp och avtal men kontroller har inte fullföljts vilket vi anser är en brist i den interna kontrollen. Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utvärdera det samlade systemet för intern kontroll. Den utvärderingen kan inte göras när nämnder och styrelse inte har rutiner och processer för intern kontroll och inte årligen rapporterar till kommunstyrelsen.

4 Resultat av granskningen Leksandsbostäder AB

4.1 Styrande dokument

4.1.1 Iakttagelser

Leksands kommun har en beslutad *"Inköps- och upphandlingspolicy"*⁶ som gäller för alla kommunens verksamhetsområden och i tillämpliga delar även anges omfatta bolag. Av policyn framgår att de styrande dokumenten *"Riktlinjer upphandling"*⁷ samt *"Riktlinjer direktupphandling"*⁸ gäller för upphandlingsverksamheten i Leksands kommun. Riktlinjer saknas dock.

Styrelsen för Leksandsbostäder AB (hädanefter kallat bolaget) har i december 2014 fastställt en egen upphandlingspolicy för bolaget. Policyns huvudrubriker är syfte, god affärsetik, delegationsordning och principer. Dessutom innehåller den riktlinjer för direktupphandling där det tydliggörs att konkurrensutsättning ska ske, vilka krav som ställs på dokumentation och var avtal ska arkiveras. En mall för dokumentation av direktupphandlingar finns också framtagen för bolaget som utgår från konkurrensverkets mall.

Bolaget avser att ta fram en riktlinje för hantering av avtal men den är inte färdigställd och vi har tagit del av ett utkast. Det finns en aktuell delegationsordning och en attest- och beställningsinstruktion som innehåller beloppsgränser.

I intervjuer framkommer att bolagets samlade styrande dokument lagras i en specifik kanal i Teams som heter Styrande dokument. Alla medarbetare har tillgång till kanalen och kan därigenom se vilka dokument som gäller för verksamheten. Det beskrivs vidare att nya styrdokument som beslutas går igenom med alla i verksamheten.

Det sker enligt uppgift i intervjuer inte någon direkt uppföljning över hur kända de styrande dokumenten är i bolaget.

4.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att bolagsstyrelsen har tillsett att det finns styrande dokument i form av policy och riktlinjer som tydliggjort vad som ska gälla för inköp och upphandling inom bolaget. Vi noterar att den av kommunfullmäktige beslutade policyn och den som bolagsstyrelsen fastställt som gällande för bolaget inte innehåller några motsättningar men att bolagets policy är något mer detaljerad.

Riktlinjer för direktupphandling ingår i bolagets policydokument och det finns angivet när direktupphandling får ske och att inköp ska konkurrensutsättas. Kravet på dokumentation finns angivet och vi noterar att bolaget inte har fattat något internt beslut över när dokumentationsplikten inträder utan det följer lagkravet i enlighet med LOU.

Vi noterar att det finns aktuell delegationsordning och aktuell attest- och beställningsinstruktion. Vi rekommenderar dock att riktlinjen för hantering av avtal och

⁶Antagen av kommunfullmäktige den 2019-04-08, § 18.

⁷ Dnr: 2018/943

⁸ Dnr: 2018/944

upphandlingar färdigställs och kommuniceras i verksamheten då den ytterligare kan bidra till att tydliggöra bolagets interna hantering av upphandling, inköp och avtal.

Vår bedömning är att bolaget inte fullt ut har säkerställt att de styrande dokumenten är kända och att de efterlevs av bolagets inköpare. Det saknas därtill rutiner för att följa upp efterlevnaden.

4.2 Ansvariga för inköp och upphandling

4.2.1 Iakttagelser

Av delegeringsordning och attest- och beställningsinstruktion framgår vad som gäller inom inköp och upphandling. Vice VD/Gatuchef är involverad i de flesta upphandlingar och agerar samordnare för bolagets upphandlingar och avtal.

I samband med större upphandlingar har bolaget även avropat utbildningsinsatser för att det ska ske ett internt lärande för inköpare i samband med att externa konsulter och leverantörer deltar i bolagets upphandlingar. Det sker samtidigt en omvärldsbevakning där upphandlingskonsulter informerar om nya lagkrav och riktlinjer som behöver beaktas.

Det har planerats för en utbildning i ledningsgruppen inom upphandling och inköp då bolaget genomför ett flertal stora projekt med nybyggnation där entreprenader upphandlas. Utbildningen har dock inte genomförts ännu.

Bolaget samarbetar med kommunen och nyttjar systemstödet TendSign för upphandlingar och för avtal.

4.2.2 Bedömning

Vi noterar att det finns tydliggjort i delegeringsordning och attestlistor vilket ansvar och beloppsgränser som gäller för bolagets inköpare. Vår bedömning är att bolagets inköpare får del av utbildning och till viss del har systemstöd för att genomföra upphandlingar och hantera avtal.

4.3 Anskaffningsprocessen

4.3.1 Iakttagelser

Anskaffning kan ske på olika sätt. Bolaget kan ha ramavtal med leverantörer där avrop kan göras löpande, anskaffning genom annonserade upphandlingar i enlighet med LOU/LUF eller genom direktupphandling. Vid direktupphandling över 100 000 kronor finns ett lagkrav om att dessa ska dokumenteras.

I enlighet med policyn så har bolaget tecknat ett antal ramavtal inom områden där inköpsbehoven överstiger gränsen för direktupphandling. Vissa ramavtal är gemensamma med kommunen och administration av dessa avtal kan ske av både bolaget och kommunen. I övrigt beskrivs i intervjuer att det finns ett bra samarbete med kommunens upphandlare och att det finns en nära dialog i upphandlingsfrågor.

2021-03-24

Bolaget är medlemmar i intresseorganisationer som upphandlar ramavtal på nationell nivå som sedan medlemmarna kan göra avrop från, exempelvis via SKR och Svensk Allmännytta. Bland annat lyfts att det finns upphandlingskonsulter att avropa när det finns behov av stöd i större upphandlingar där bolaget bedömer att det krävs specialistkunskaper.

Intervjuperson beskriver att alla annonserade upphandlingar över direktupphandlingsgränsen dokumenteras och annonseras i upphandlingssystemet TendSign. Systemet används både som upphandlingsstöd och som avtalsdatabas och enligt uppgift finns samtliga avtal att tillgå elektroniskt i avtalsdatabasen. Som vi beskrivit i kapitlet för ansvariga inköpare och upphandlare så samordnar vice VD alla större upphandlingar och tar vid behov in externa konsulter för genomförandet av upphandlingar.

När avtal tecknats i upphandlingar återfinns avtal och kompletterande information som tillhör avtalen i avtalsdatabasen. Kompletterande information är exempelvis att det är ett ramavtal, hur avrop från dessa ska gå till, giltighetstid, kontaktperson mm. Avtalsdatabasen finns tillgänglig via kommunens hemsida och vid en översiktlig genomgång noterar vi att bolagets upphandlingar och tillhörande avtal finns registrerade.

Direktupphandling ska endast genomföras om det inte finns ett befintligt ramavtal. Detta för att inte avtalsbrott ska begås av inköpande myndighet. Bolaget är dock medvetna om att det förekommer att inköp sker av lokala leverantörer inom inköpsområden där avtal finns med andra leverantörer. I intervjuer uppges att detta sker i de fall som befintligt ramavtal inte går att tillämpa fullt ut på grund av kvalitetskrav eller att inköpet är mer brådskande än att ett avrop kan ske.

I de interna styrdokument vi har tagit del av ingår kravet om dokumentation av direktupphandlingar där värdet överstiger 100 000 kronor. Det framgår dock i intervjuer att bolaget inte har någon rutin för att kontrollera efterlevnad av detta. Dokumentation av direktupphandlingarna ska lagras på en central server.

Det finns i nuläget ingen rutin där bolaget kan kontrollera att inköp inte sker över gränsen för direktupphandling men ekonomichef har vid tillfällen följt upp vissa kontoslag för att se om de riskerar att överskrida gränsvärdet.

Någon kontroll av leverantörer innan beställning sker (i händelse av ny leverantör) görs enligt uppgift inte.

4.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att bolaget dokumenterar och annonserar sina upphandlingar i enlighet med LOU. Ett upphandlingssystem finns som stöd i anskaffningsprocessen. Systemet utgör även bolagets avtalsdatabas, vilket vi anser utgör en kvalitetssäkring av att bolagets anskaffningsprocess vid annonserade upphandlingar sker i enlighet med LOU.

2021-03-24

Vi ser det som positivt att bolaget, för att genomföra upphandlingar korrekt, anlitar externt upphandlingsstöd när upphandlingens omfattning och art kräver specifik kompetens.

Vår bedömning är att direktupphandlingar har skett som strider mot LOU och interna riktlinjer. En översiktlig analys, på leverantörsnivå, avseende genomförda inköp visar att inköp har genomförts utan att det finns avtal med leverantören. Vi noterar vidare att lagkravet kring dokumentation för direktupphandlingar inte följs fullt ut.

Det saknas rutiner och kontroller för att säkerställa att inköp görs av godkända⁹ leverantörer. Att köpa stora volymer från lokala leverantörer där avtal inte finns trots att avtal finns hos annan leverantör gör att bolaget brister i sin avtalstrohet. Det saknas rutiner för att förhindra att inköp sker över gränsvärdet för direktupphandling. Vi anser att det även för mindre inköp finns ett förtroendekapital att värna om för bolaget.

Det är upphandlande myndighet (bolaget) som bär ansvaret för att de undantag som görs från upphandlingsreglerna följer regelverk för LOU/LUF. Annars löper bolaget risk för både förtroendeskada och ekonomisk skada.

4.4 Uppföljning

I intervjuer beskrivs att det sker en systematisk genomgång av ramavtal där de stora avtalen prioriteras först. Det framkommer att det finns ett antal direktupphandlingar där uppföljning ännu inte har skett. I avtalsdatabasen finns en bra överblick över ingångna avtal och en larmfunktion finns som signalerar när avtal är på väg att löpa ut. Det gör att bolaget i tid kan påbörja nya upphandlingar så nytt avtal finns på plats när det tidigare löpt ut.

Systemstöd saknas för inköp vilket innebär att uppföljning av avtalstrohet sker manuellt. I intervjun framkommer att det till viss del finns arbetssätt för att följa upp avtalstrohet men att det inte är dokumenterat och systematiskt i nuläget.

Det saknas internkontrollplan för 2019.

Det pågår ett utvecklingsarbete för att etablera ett ledningssystem inom bolaget. I arbetet ska bolagets processer ses över och rutiner kan därefter tydliggöras utifrån denna kartläggning.

På styrelsemöten utgör upphandling en stående punkt på agendan där information om pågående och kommande upphandlingar görs. Hittills har inte avtalstrohet och efterlevnad av regelverk ingått som rapportering till styrelsen.

4.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det saknas dokumenterade rutiner och systemstöd för avtalsuppföljning. Vi har noterat att det till viss del sker en uppföljning av avtalsefterlevnad men att den inte är systematisk. Utifrån dessa iakttagelser gör vi bedömningen att bolaget inte säkerställer en god följsamhet mot ramavtal.

⁹ till exempel att leverantören är godkänd för F-skatt.

Bolaget saknar internkontrollplan för 2019 och 2020 vilket vi anser är en brist. Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen utvärdera det samlade systemet för intern kontroll. Den utvärderingen kan inte göras när bolaget inte har rutiner och processer för intern kontroll och där genomförd intern kontroll inte årligen rapporteras till kommunstyrelsen.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelse och bolagsstyrelse till viss del följer lagen om offentlig upphandling samt interna styrande och stödjande dokument. Vår bedömning är att ansvariga inte har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen inte har tillsett att det finns tillräckliga styrande dokument som tydliggör de interna regler som verksamheten har att efterleva i anskaffningsprocessen. I avsaknad av dessa finns alltför stort handlingsutrymme hos enskilda inköpare. Det finns systemstöd och en avtalsdatabas där centralt slutna avtal är samlade och tillgängliga. Det finns dock andra avtal som hanteras av inköpare i verksamheten och som inte är kända för upphandlingsenheten. Den decentraliserade inköpsorganisationen leder till att det blir svårt att följa upp och säkerställa en tillräcklig efterlevnad av LOU. Dessutom finns det i nuläget inte en tillräcklig intern kontroll och uppföljning av upphandling, inköp, avtalstrohet och regelefterlevnad.

Vår bedömning är att bolagsstyrelsen har tillsett att det finns tillräckliga styrande dokument som tydliggör interna regler och följsamhet till LOU för sina upphandlingar och inköp. Vid behov anlitas externa konsulter som stöd i upphandlingar för att säkerställa efterlevnad av LOU. Det har även till viss del skett utbildningar för inköpare i bolaget. Det finns systemstöd och en avtalsdatabas där samtliga avtal är samlade och tillgängliga. I nuläget finns inte en tillräcklig intern kontroll och uppföljning av upphandling, inköp, avtalstrohet och regelefterlevnad.

Vi har noterat att det inom både kommunen och bolaget sker inköp som strider mot LOU. Framst avseende direktupphandling samt att dokumentationskravet inte efterlevs. Tillsammans med ovan nämnda brister av uppföljning och intern kontroll föreligger en risk att kommunens och bolagets intentioner som anges i inköps- och upphandlingspolicys kring affärsetik och affärsmässighet inte uppfylls. Det kan i sin tur leda till att ekonomisk skada eller förtroendeskada uppstår för kommunen eller bolaget.

5.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Revidera policy och fastställa riktlinjer så att dessa tydliggör lagkrav i enlighet med LOU och det interna regelverk och förhållnings sätt som ska gälla för kommunens inköpare
- Säkerställa att attestlistor årligen uppdateras
- Upprätta rutiner och kontroller för att säkerställa att inköp görs av godkända leverantörer

2021-03-24

- Tydliggöra ansvarsfördelning mellan centrala upphandlare och inköpsansvariga i sektorerna gällande avtalshantering, uppföljning och efterlevnad av regelverk
- Säkerställa att inköp endast sker med avtalade leverantörer
- Säkerställa att dokumentationskravet för direktupphandlingar efterlevs
- Säkerställa att det finns rutiner och kontrollfunktioner för att inte direktupphandlingsgränsen överskrids för kommunens samlade inköp inom ett kontoslag
- Säkerställa att de som genomför inköp och upphandlingar har tillräckliga kunskaper om lagar, interna regelverk och hur kommunens anskaffningsprocess fungerar
- Upprätta riskanalys som omfattar upphandling, inköp och avtalshantering som kan ligga till grund för kontrollområden i intern kontroll som återrapporteras till kommunstyrelsen minst en gång per år

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi bolagsstyrelsen i Leksandsbostäder att:

- Färdigställa och fastställa riktlinjen för hantering av avtal och upphandlingar
- Säkerställa att inköp endast sker med avtalade leverantörer
- Upprätta rutiner och kontroller för att säkerställa att inköp görs av godkända leverantörer
- Säkerställa att dokumentationskravet för direktupphandlingar efterlevs
- Säkerställa att det finns rutiner och kontrollfunktioner för att inte direktupphandlingsgränsen överskrids för bolagets samlade inköp inom ett kontoslag
- Besluta om rutiner för avtalsuppföljning och informera ansvariga inköpare om ansvarsfördelning
- Upprätta riskanalys som omfattar upphandling, inköp och avtalshantering som kan ligga till grund för kontrollområden i intern kontroll som återrapporteras till kommunstyrelsen minst en gång per år

Datum som ovan

KPMG AB

Jenny Thörn
Kommunal revisor

Marita Castenhag
Certifierad kommunal revisor

Nils Nordqvist
Kundansvarig

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A. Bilaga internkontrollplan verksamhetsstöd

Process	Riskbild	Riskbedömning	Riskbedömning kommentar	Åtgärd/kontrollmetod	Ansvarig av kontroller utförs/rapportering
Inköp/attest	Att inköp/attest sker i enlighet med kommunens regler och bestämmelser är en väsentlig del av kommunens interna kontroll för att skydda sig mot avsiktliga och oavsiktliga fel och att tillförsäkra sig om rättvisande räkenskaper.	8	Risk för avsiktliga och oavsiktliga fel finns alltid i större organisationer där många personer är inblandade i den ekonomiska processen. Att attester sker i behörig ordning är grundläggande för den interna kontrollen. Riskbedömning är möjlig, men riskerna bedöms bli mindre allvarliga.	Kontroll av att rätt beslutsattestant attesterat. Stickprovskontroll av urval av fakturor per sektor/verksamhet. Kontroll av att inte beslutsattestant attesterat sina egna kostnader, exempelvis resekostnader. Stickprovsurval av urval av fakturor per sektor/verksamhet.	Ekonomichef via redovisningsekonom. Rapportering till bitr kommundirektör/kommundirektör ärligen i mars över genomförda insatser.
Tecknande av kontrakt	Risk finns att kontrakt tecknas för kommunen av ej behörig person enligt reglemente/delegation	8	Risken bedöms som sannolik, med lindriga konsekvenser.	I samband med inregistrering av avtal i avtalsdatabasen granskas behörigheten utifrån gällande delegation. Rutin finns idag att samordnat fånga in alla avtal som tecknas i förvaltningen.	Upphandlare/Upphandlingschef. Omedelbar åtgärd genom information till ekonomichef.

Leksands kommun och Leksandsbostäder AB
Granskning av upphandling och inköp

2021-03-24

<p>Direktupphandling</p>	<p>Otillåten direktupphandling sker.</p>	<p>12</p>	<p>Svårt att få överblick över ett områdes totala inköpsvolym. Juridiska tvister och skadestånd kan uppstå. Upphandlingsskadavgift kan utdömas av Konkurrensverket. Risken är mycket sannolik och allvarlig.</p>	<p>Granskning av ingångna avtalet under året. Det stora problemet är att få in rapportering från organisationen om vad som faktiskt köps/skrivs avtal om. Okända avtal som cirkulerar i organisationen kan inte följas upp av inköpsorganisationen då dessa aldrig passerar den. Kan hanteras via en centraliserad avtalscontroller (motsv.) som skall godkänna alla avtal.</p>	<p>Upphandlingschef, rapporterar på årsbasis till ekonomichef.</p>
<p>Kontroll av ramavtalstrohet</p>	<p>Risk för högre priser och bristande kontroll på övriga affärsvillkor samt försämrat läge inför nya upphandlingar om troheten inte efterlevs.</p>	<p>8</p>	<p>Risken för köp utom avtal, såsom vilda köp, bedöms som sannolik, och om det sker är det kännbart.</p>	<p>Köptrohet mot kommungemensamma avtal följs upp via framtaget verktyg. Rapport per enhet/avdelning/sector/kommun tas fram och distribueras. Uppföljningen sker två gånger per år och ingår som en del i</p>	<p>Upphandlingschef. Avrapportering av sammanställning till ekonomichef och bitr. kommundirektör årligen i februari.</p>



Leksands kommun och Leksandsbostäder AB
Granskning av upphandling och inköp

2021-03-24

	Dessutom förväntar sig ramavtalsleverantörer att få de flesta/alla avrop inom det upphandlade området.			budgetuppföljningen. Målet är 95 % ramavtalstrohet. Stickprov utöver halvårsrapporter kan ske. Vid avvikelser tas kontakt mellan inköpsenheten och granskad verksamhet. (Verktyg i form av systemstöd saknas i dagsläget. Stickprov via handpåläggning fullt möjligt utifrån uppskattade "problemområden", men systematisk uppföljning är svårt genom enbart ex. ekonomisystemet.)	
--	--	--	--	--	--