

Revisionsrapport

Uppföljning av granskning av kommunens upphandlings- verksamhet

Hallsbergs kommun

Alexander Arbman
Tobias Björin,
Certifierad kommunal
revisor

30 november 2015

pwc

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING OCH BEDÖMNING	2
1. INLEDNING	3
1.1. UPPDRAG	3
1.2. AVGRÄNSNING OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	3
2. GRANSKNINGSRESULTAT	4
2.1. MOTTAGANDET AV GRANSKNINGEN 2014	4
2.2. PÅTALADE BRISTER OCH GENOMFÖRDA ÅTGÄRDER	6
2.3. ÖVRIGA FÖRÄNDRINGAR INOM UPPHANDLINGSMRÅDET	8

Sammanfattning och bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en uppföljning av granskningen av kommunens upphandlingsverksamhet från 2014. I den tidigare granskningen konstaterades flera brister i hur kommunen hanterade sin upphandlingsverksamhet. Uppdraget för denna uppföljning har varit att undersöka hur granskningen mottogs, vad som skett utifrån de områden där brister fanns, samt granska hur kommunstyrelsen har utvecklat arbetet på området.

Vår sammantagna bedömning är att det har skett förbättringar i rätt riktning och flera åtgärder har genomförts enligt kommunstyrelsens yttrande. Samtidigt återstår fortfarande ett arbete med att genomföra flera av de planerade åtgärderna.

Bedömningen görs utifrån följande iakttagelser:

- Vi ser positivt på att kommunen sedan våren 2015 har en anställd ansvarig upphandlare. Det är även positivt att flera av kommunstyrelsens uttalade åtgärder antingen genomförts eller ska genomföras under nästkommande år.
- Åtgärderna har till viss del inte följt kommunstyrelsens angivna tidsplan. Det är t ex oklart huruvida en tänkt utredning har genomförts, och utbildning av personal kvarstår.
- Under hösten 2015 antogs en ny upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer och ersatte den gamla upphandlingspolicyen från 2003.
- Enligt kommunstyrelsens yttrande ska en handbok tas fram. Handboken är under bearbetning och planeras vara färdig senare delen av 2016.
- Det sker i dagsläget inga informationsmöten mellan inköpssamordnare och upphandlare. Avsikten är att det ska ske inledningsvis under 2016.
- Kommunen har implementerat ett nytt IT-system, Visma Tendsign. I dagsläget används IT-systemet i stor utsträckning. I fortsättningen ska all upphandling göras digitalt.
- Det är ännu oklart huruvida den antagna policyen med tillhörande riktlinjer har implementerats och verkligen följs av de som är involverade i olika inköpsprocesser i Hallsbergs kommun. Den interna kontrollen och uppföljningen inom området behöver stärkas för att säkra att upphandling sker ändamålsenligt och i enlighet med de styrdokument som nyligen har tagits fram.

1. Inledning

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Revisorerna granskade under våren 2014 upphandlingsverksamheten, som lyder under kommunstyrelsen. Den samlade bedömning var att det fanns ett flertal brister i hur upphandling hanteras i kommunen. Upphandling har inte varit någon prioriterad fråga i kommunen de senaste åren och bland de brister som identifierades kan nämnas bristande styrning och intern kontroll på området. Vidare konstaterades stora variationer i köptrohet.

Revisorerna har beslutat att följa utvecklingen på området och ämnar därför att göra en uppföljning av fjolårets granskning.

1.1. Uppdrag

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att genomföra en uppföljning på granskningen av kommunens upphandlingsverksamhet. Uppdraget består av att göra en uppföljning på den tidigare granskningen som gjordes under 2014. Uppföljningen ska besvara följande kontrollmål:

- Undersöka hur granskningen mottogs.
- Vad som skett utifrån de områden som granskningen påtalade brister i.
- Granska hur kommunstyrelsen har utvecklat arbetet på området.

1.2. Avgränsning och tillvägagångssätt

Uppföljningen är avgränsad till att fokusera på vad som vad som har skett och hur arbetet har utvecklats på området.

Telefonintervju har genomförts med upphandlare i kommunen.

Uppföljningen genomfördes vidare genom kontroll av relevanta dokument och dokumentanalys. Vi har bland annat tagit del av policydokument och tillhörande riktlinjer.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av upphandlare och kommunchef.

2. Granskningsresultat

2.1. Mottagandet av granskningen 2014

De förtroendevalda revisorerna lämnade sin samlade bedömning i nedanstående tabell. I tabellen presenteras delar av kommunstyrelsens svar på revisionens bedömningar samt planerat datum för åtgärder.¹

<i>Revisorernas samlade bedömning</i>	<i>Kommunstyrelsens svar</i>	<i>Planerat datum</i>
<i>Kommunen följer inte i alla delar de regler som LOU anger rörande centrala informations- och dokumentationskrav.</i>	KS instämmer Året 2014 ska användas för att utreda hur upphandlingsverksamheten ska ske i framtiden. Utifrån vad utredningen kommer fram till för lösning för kommunens upphandlingsverksamhet kommer rutiner att tas fram för att säkerställa att kommunen följer de centrala informations- och dokumentationskraven som finns i LOU.	Våren 2015
<i>Delar av kommunens upphandlingspolicy från 2003 är inaktuell.</i>	KS instämmer Tjänstemännen har efter granskningen fått i uppdrag att ta fram en ny upphandlingspolicy vilket förväntas vara färdig under hösten 2014.	Beslutad av KF senast i december 2014
<i>Upphandlingspolicyen är inte känd bland tjänstemännen.</i>	KS instämmer Utöver att ta fram en ny policy kommer riktlinjer att tas fram. Även en diskussion om vilka som har rätt att göra inköp i kommunens namn. Efter att den nya policyen och tillhörande riktlinjer är beslutade kommer en omfattande informationskampanj att starta och utsedda inköpare kommer att utbildas.	Kort efter att policyen är beslutad av KF

¹ Sammanträdesprotokoll 2014-09-16, KS §95, Dnr KS 325/2014

Uppföljning av granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

<i>Det saknas överlag rutiner för upphandling och inköp.</i>	KS anför följande: (...) Så snart utredningen är färdig kommer ansvarsfördelning och rutiner kring upphandling och inköp att tas fram utifrån den lösning som kommunen väljer för sin upphandlingsverksamhet.	Våren 2015
<i>Förvaltningarna har inte utvecklat rutiner och följt avtalstroheten.</i>	Se svar på punkten "Det saknas överlag rutiner för upphandling och inköp"	Våren 2015
<i>Ingångna avtal och dess innehåll är inte tillgängliga för alla som gör inköp i verksamheterna.</i>	KS instämmer inte till fullo Samtliga ramavtal finns tillgängliga på kommunens intranät i en lista. (...) Där avtalen är tecknade på förvaltningsnivå finns avtalen tillgängliga inom respektive förvaltning. För att ytterligare förbättra tillgängligheten pågår översyn av vilka IT-system (avtalsdatabaser) som finns på marknaden och vilket system som kan vara lämpligt för kommunen. Ett IT-system kommer att införskaffas så snart den kartläggningen är färdig.	December 2014
<i>Kommunen säkerställer inte att inköp görs från upphandlade leverantörer.</i>	Se svar på punkten "Det saknas överlag rutiner för upphandling och inköp"	Våren 2015
<i>Det görs inte uppföljning av köptroheten.</i>	Se svar på punkten "Det saknas överlag rutiner för upphandling och inköp"	
<i>Det saknas ett strukturerat arbete för att utbilda medarbetare i inköp och avrop från ramavtal.</i>	KS instämmer Utbildning kommer att ske av de inköpare som finns utsedda i verksamheterna. Ett utbildningsprogram kommer att tas fram och regelbundna utbildningar av nyanställda kommer att ske.	Våren 2015

2.2. Påtalade brister och genomförda åtgärder

Utifrån svaren i tabellen kan kommunstyrelsens åtgärder sammanfattas enligt följande:

- 2014 ska fungera som utredningsår.
- Skapa rutiner som följer LOU.
- Ny policy ska upprättas.
- Riktlinjer ska upprättas.
- Handbok ska upprättas.
- Diskussion om vilka som får göra inköp i kommunens namn.
- Informationskampanj för medarbetare.
- Ansvarsfördelning och rutiner kring upphandling och inköp.
- Översyn och implementering av IT-system.
- Utbildningstillfälle för inköpare.
- Utbildningsprogram för nyanställda.

De ovan påtalade bristerna och statusen för respektive åtgärd summeras i nedanstående tabell.

Planerade åtgärder	Åtgärdat	Kommentar
2014 ska fungera som utredningsår	Delvis	Enligt kommunstyrelsens yttrande skulle 2014 fungera som ett utredningsår. Den tidigare ekonomichefen ska ha arbetat med detta. Dock är det oklart huruvida det genomförts en utredning. Kommunen gjorde sedermera en bedömning att anställa en upphandlare. Upphandlaren anställdes i april 2015.
Skapa rutiner som följer LOU	Ja	Rutiner har tagits fram i form av riktlinjer för upphandlingsverksamheten.
Ny policy ska upprättas	Ja	En ny upphandlingspolicy antogs under september 2015. Den nya policyn ersatte den gamla policyn från 2003. Den nya policyn avser att fungera som ett övergripande styrdokument för upphandlingsverksamheten. Den ska vara uppdaterad enligt aktuell lagstiftning.
Riktlinjer ska upprättas	Ja	Det togs fram nya riktlinjer i samband med den nya policyn. Riktlinjerna ska fungera som verkställande dokument och

Uppföljning av granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

		komplement till policyn. Riktlinjerna ska vara uppdaterade enligt aktuell lagstiftning.
<i>Handbok ska upprättas</i>	Nej	I dagsläget finns ingen handbok i upphandling. Dock är en handbok under bearbetning. Den avser att vara helt färdigställd under senare delen av 2016.
<i>Diskussion om vilka som får göra inköp i kommunens namn</i>	Nej	Någon diskussion om vilka som får göra inköp i kommunens namn har ej genomförts.
<i>Informationskampanj för medarbetare</i>	Nej	Någon omfattande informationskampanj för medarbetare har ej genomförts.
<i>Ansvarsfördelning och rutiner kring upphandling och inköp</i>	Ja	Ansvarsfördelning och rutiner kring upphandling och inköp innefattas av den antagna policyn med tillhörande riktlinjer.
<i>Översyn och implementering av IT-system</i>	Ja	Kommunen har införskaffat Visma Tendsign, som är ett nytt IT-system. Visma Tendsign fungerar som en avtalsdatabas där bland annat avtal och leverantörer listas. IT-systemet är tillgängligt för alla anställda i kommunen. I nuläget används den digitala avtalsdatabasen i stor utsträckning, men det finns utvecklingsområden. I fortsättningen är att all upphandling ska ske digitalt.
<i>Utbildningstillfälle för inköpare</i>	Nej	I dagsläget sker inget utbildningstillfälle för inköpare. Det sker i dagsläget inga möten mellan upphandlaren och inköpsamordnare. Avsikten är att regelbundna möten ska hållas mellan upphandlare och inköpsamordnare. Detta kommer att ske efter årsskiftet. Det ska sedermera fungera som ett utbildningstillfälle för respektive part.
<i>Utbildningsprogram för nyanställda</i>	Nej	Ur kommunstyrelsens svar framgår att det ska skapas ett utbildningsprogram för nyanställda. Det framgår ej huruvida det gäller nyanställda avseende upphandlingsverksamheten eller kommunen i stort. I dagsläget finns inget utbildningsprogram explicit rörande upphandling. Det finns ett utbildningsprogram för nyanställda i kommunen som sker en gång per termin. Vid detta tillfälle sker ingen information rörande upphandling.

2.3. Övriga förändringar inom upphandlingsområdet

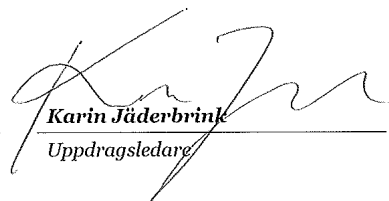
Hallsbergs kommun anställde i april 2015 en upphandlare. Upphandlaren uppger att det sker ett samarbete mellan upphandlare i andra kommuner. Särskilt sker samarbete med Örebro kommun och samtliga kommuner i Örebro län. Samarbetet fungerar som ett forum för informationsutväxling och kunskapsbefrämjande.

Vid kontakt framkommer att flera av kommunstyrelsens planerade åtgärder ej ännu har genomförts. Ett omfattande förändringsarbete krävdes efter 2014. Således har och kommer flera aktiviteter ske senare än vad som är angivet i kommunstyrelsens tidsplan. Exempelvis har de inte kommit hela vägen i mål när det gäller implementeringen av policyn med tillhörande riktlinjer i verksamheten.

I dagsläget sker ingen organiserad form av intern kontroll eller uppföljning inom området upphandling. Således är det oklart huruvida kommunens upphandlingar enbart sker mot avtalade leverantörer. Hallsbergs kommun har nyligen tecknat avtal angående ett nytt e-faktureringsystem. I det nya e-faktureringsystemet finns möjlighet att koppla samman med kommunens avtalskataloger. Det skulle innebära att all fakturering och inköp enbart kan godkännas mot avtalade leverantörer. I dagsläget är det inte planerat att funktionen ska användas, utan det existerar snarare en diskussion kring att funktionen finns.

2015-12-16

Tobias Björn
Projektledare



Karin Jäderbrink
Uppdragsledare

30 november 2015
PwC

9 av 9