



Granskning av upphandlingsprocessen

Revisionsgranskning 2017:6

Huddinge kommun

KPMG AB

2017-11-22

Antal sidor 21



Huddinge kommun
Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	3
2.6	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Styrande dokument	4
3.1.1	Reglemente för Huddinge kommuns upphandling	4
3.1.2	Handbok inköp och upphandling	5
3.1.3	Delegationsordningar	5
3.2	Mål och strategi	6
3.3	Uppföljning och kontroll	7
3.3.1	Kommunstyrelsens uppföljning	9
3.3.2	Natur- och byggnadsnämndens uppföljning	10
3.3.3	Kommentarer	11
4	Granskning av upphandlingar	13
4.1	Upphandling web-byrå	13
4.2	Upphandling Beredskapsbefäl	14
4.3	Upphandling beläggningsarbeten	15
5	Slutsats och rekommendationer	17
5.1	Svar på revisionsfrågorna	17

1 Sammanfattning

Vi har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Huddinge kommun att granska kommunstyrelsens och Natur- och byggnadsnämndens styrning, ledning och uppföljning av upphandlingsverksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Revisorerna i Huddinge kommun bedömer att det finns en risk att kommunstyrelsen/nämnden inte säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av kommunens upphandling.

Syftet med granskningen är att följa upp om Kommunstyrelsen och Natur- och byggnadsnämnden säkerställt att upphandlingssektionen utnyttjas till att uppnå kommunens övergripande mål.

Granskningen har genomförts via dokumentstudier, intervjuer med berörda tjänstemän och politiker samt kontroll av tre upphandlingar.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att det finns brister i kommunens styrning av upphandlingsverksamheten. Förvaltningen följer inte kommunstyrelsens internkontrollplan och resultaten från genomförda kontroller visar att det finns stora förbättringsområden.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi Kommunstyrelsen och natur- och Byggnadsnämnden att:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast uppdatera upphandlingsreglementet så att det är i samstämmighet med lagen om offentlig upphandling.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att upprätta operativa och mätbara mål för upphandlingssektionen.
- Vi rekommenderar att uppföljning av pågående och genomförda upphandlingar tas upp i kommunstyrelsens internkontrollplan.
- Vi rekommenderar att Natur- och byggnadsnämnden säkerställer att en upphandlingsplan för 2018 tas fram.
- Vi rekommenderar Natur- och byggnadsnämnden att fortsätta arbetet med att säkerställa att direktupphandlingar genomförs på ett korrekt sätt med avseende på interna riktlinjer samt LOU.
- Vi rekommenderar att Natur- och byggnadsnämnden säkerställer att information om kommande och pågående upphandlingar lämnas i den omfattning de begär.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast säkerställa att kontroller genomförs på det sätt som beslutats i internkontrollplan.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen upprättar rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar hanteras på ett korrekt sätt.

2 Inledning/bakgrund

Vi har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Huddinge kommun att granska kommunstyrelsens och Natur- och byggnadsnämndens styrning, ledning och uppföljning av upphandlingsverksamheten. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2017.

Huddinge kommun upphandlar varor, tjänster och entreprenader för stora belopp varje år. All upphandling ska ske enligt LOU, Lagen om Offentlig Upphandling, vilken kommunen som upphandlande myndighet är skyldig att följa.

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. LOU syftar också till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

2013 riktade kommunrevisionen en anmärkning mot kommunstyrelsen av anledningen att kommunstyrelsen inte fullt ut utnyttjat den potential som ligger i en proaktiv och målstyrd upphandling. Revisorerna påtalade att kommunstyrelsen inte hade tillsett att upprätta strategier och mål för den upphandling som genomförs i kommunen.

Revisorerna i Huddinge kommun bedömer att det finns en *risk* att kommunstyrelsen/nämnden inte säkerställt en tillräcklig styrning och uppföljning av kommunens upphandling.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Granskningens syfte är att följa upp om Kommunstyrelsen och Natur- och byggnadsnämnden säkerställt att upphandlingssektionen utnyttjas till att uppnå kommunens övergripande mål.

- Finns mätbara mål för hur upphandling och inköp ska hanteras?
- Finns ett strukturerat strategiarbete vid Upphandlingssektionen i linje med beslutade mål och riktlinjer?
- Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig kompetens och kapacitet inom upphandlingssektionen?
- Hur ser kommunstyrelsens uppsikt ut avseende genomförda upphandlingar inom kommunens nämnder och bolag? Hur har kommunstyrelsen tagit reda på hur upphandlingar genomförts?
- Har kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll inom upphandlings- och inköpsområdet?
- Finns det regler om hur medarbetarna ska förhålla sig till leverantörerna, före – under och efter en upphandling. (Avvägningen mellan nödvändiga kontakter för att vara informerad och att hamna i beroendeställning eller annan olämplig situation) Tillämpas de?
- Hur har nämnden tagit reda på hur upphandlingar genomförts? Vilken uppföljning gör nämnden av genomförda upphandlingar?



Huddinge kommun
Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

2.2 Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta Kommunstyrelsen och Natur- och Byggnadsnämnden.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap 7 §
- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Inköspolicy
- Riktlinjer för direktupphandling
- Delegeringsförteckning

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen och Natur- och byggnadsnämnden.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har genomförts av Jesper Wigh, verksamhetsrevisor, under ledning av Andreas Endredi, certifierad kommunal revisor.

Rapporten är saklighetsgranskad av upphandlingsjurist, enhetschef administrativa avdelningen NBF och nämndsordförande.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer med tjänstemän och politiker samt studier av tre upphandlingar genomförda under 2017 .

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande dokument

Huddinge kommun har upprättat handlingar som reglerar hur inköp och upphandlingar ska hanteras

3.1.1 Reglemente för Huddinge kommuns upphandling

Upphandlingsreglemente i Huddinge kommun är antaget av fullmäktige och med ändringar av kommunstyrelsen 2014-12-08, §§ 8 och 35.

Reglementet fastslår att det som stadgas i detsamma gäller för samtliga nämnder och förvaltningar inom Huddinge kommun och avser all extern upphandling och inköp. Reglementet omfattar upphandling och inköp som genomförs i enlighet med lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lag 2008:962) om valfrihetssystem.

Varje nämnd är en upphandlande myndighet. Samtliga nämnder och förvaltningar har ett ansvar vid upphandling att inte bara se till den egna verksamhetens intresse utan även beakta vad som totalt är det bästa för hela Huddinge kommun.

Upphandling av nämndövergripande ramavtal och andra avtal får endast genomföras vid upphandlingsenheten på kommunstyrelsens förvaltning. Beslut gällande upphandling i dessa fall, exempelvis beslut om upphandlingsstrategi, tilldelningsbeslut eller beslut om avbrytande av upphandling, fattas av kommunstyrelsen.

Upphandling av nämndspecifika ramavtal och övriga avtal genomförs av respektive nämnd inom ramen för respektive ansvarsområde.

Efter att en upphandling genomförts av nämnd ska kopia på annons, tilldelningsbeslut och ingånget avtal skickas till upphandlingsenheten.

Upphandlingsreglementet innehåller även regler för direktupphandling. Reglementet anger att direktupphandling utförs av respektive nämnd när ramavtal eller övriga avtal inte finns eller kan tillgodose det aktuella behovet. Övriga regler och rutiner för hur direktupphandling ska genomföras återfinns på kommunens intranät och i handboken för upphandling och inköp.

Vid genomförda intervjuer framkommer det att upphandlingsreglementet ska uppdateras, bland annat för att överensstämja bättre med nämndernas delegationsordningar samt nya regler i LOU.

Kommentar

Huddinge kommuns upphandlingsreglemente är uppdaterat senast 2014-12-08. Detta innebär att reglementet inte uppdaterats sedan den nya lagen om offentlig upphandling trädde i kraft 1 januari 2017.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast uppdatera upphandlingsreglementet så att det är i samstämmighet med lagen om offentlig upphandling.

3.1.2 Handbok inköp och upphandling

Huddinge kommun har en handbok för personal som arbetar med inköp och upphandling. Handboken innehåller bland annat regler kring hur man som medarbetare ska förhålla sig till frågor rörande jäv, sekretess och mutor och bestickning.

Under avsnittet rörande jäv anges att ” *Anställd eller förtroendevald som har ägarintresse i potentiell leverantör eller som på annat sätt är jävlig i ett visst upphandlingsärende får inte delta i handläggningen av sådant ärende.*”

Upphandlingssektionen har även information på intranätet – Upphandlingsprocessen och inköpsprocessen. Dessa sidor innehåller information till kommunens medarbetare om upphandlingsförfarandet i kommunen.

Kommentar

Granskningen visar att handboken senast reviderades augusti 2015 men uppfattas som gammal och inte helt relevant för dagens arbetssätt. Ett arbete med att uppdatera handboken samt förankra den ute i verksamheterna pågår och är prioriterat.

3.1.3 Delegationsordningar

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens delegationsordning antogs av kommunstyrelsen 2003-01-27, med senaste ändring 2017-05-31.

Enligt delegationsordningen har kommundirektören rätt att vidaredelegera sin beslutanderätt till annan anställd inom kommunen. Kommundirektören ska informera kommunstyrelsen om till vem vidaredelegationen har skett. Beslut som fattas på delegation, inklusive vidaredelegation, ska anmälas till kommunstyrelsen vid nästkommande sammanträde.

Beslut om upphandling av nämndspecifika ramavtal och andra avtal regleras i stycke B i delegationsordningen. Beslutskraften vidaredelegeras främst till respektive avdelningsdirektör eller upphandlingschef.

I stycke E hanteras kommunstyrelsens roll som central upphandlingsfunktion. Frågor som gäller flera förvaltningar delegeras till kommundirektören, med möjlig vidaredelegation, utom när det gäller beslut om upphandlingsstrategi vid upphandling av nämndövergripande ramavtal och andra avtal. Dessa beslut har delegerats till kommunstyrelsens arbetsutskott, KSAU. Beslut om avbrytande av upphandling är även det delegerat till KSAU.

I delegationsordningen fastslås även att beslut om tolkning och tillämpning av upphandlingsreglementet, ta fram och fastställa riktlinjer och rutiner för direktupphandling samt att föra kommunens talan i mål avseende överprövning av upphandling har delegerats till upphandlingschefen.

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Natur- och byggnadsnämnden

Natur- och byggnadsnämndens delegationsordning antogs 2015-01-12 och reviderades senast 2016-06-20.

Delegationsordningen innehåller under avsnittet om upphandling information om att upphandling upp till 50 prisbasbelopp (PBB) inom givet ansvarsområde ses som verkställighet och därmed inte är ett delegationsbeslut. Att efter tilldelningsbeslut teckna upphandlingskontrakt eller göra avrop från ramavtal ses även det som verkställighet.

Varje upphandling innebär bedömningar, exempelvis om upphandlingen ligger inom den kommunala kompetensen, om behovet bäst uppfylls på annat sätt än genom upphandling eller om nämnden enligt reglementet har att besluta om frågor

Delegationsordningen behandlar upphandlingar av varor och tjänster, nämndspecifika ramavtal och övriga avtal. Beslut om upphandling av varor och tjänster över 150 PBB är inte delegerat utan fattas av nämnden. Övriga beslut är delegerade till förvaltningsdirektören som i vissa fall vidaredelegerat till avdelningschef för respektive avdelning.

Kommentar

Både Kommunstyrelsen och Natur- och byggnadsnämnden har delegationsordningar som reviderats ganska nyligen.

Natur- och byggnadsnämndens delegationsordning är svåräst med inte helt lättolkade skillnader mellan olika typer av upphandlingar och vem som har delegation i vilket fall.

De beloppsgränser Natur- och byggnadsnämnden satt i sin delegationsordning kan innebära att få upphandlingar kommer till nämnden, dels för beslut, dels som återrapporterat delegationsbeslut. Detta kan innebära att nämnden får dålig insyn i pågående och genomförda upphandlingar.

3.2 Mål och strategi

Upphandlingssektionen har endast ett direkt mål från kommunstyrelsen för sin verksamhet; *effektiv och rättssäker upphandling*. Utöver detta har sektionen brutit ned kommunens övergripande mål till sin egen verksamhet.

Sektionens nedbrutna mål är:

- Avtalscontrolling
- Hållbarhetskrav
- Mallar och processer

Arbete pågår på sektionen för att uppnå samtliga mål. Arbetet har i vissa delar dock blivit försenat, bland annat på grund av sjukskrivningar av nyckelpersoner.

Enligt genomförda intervjuer arbetar upphandlingssektionen på strategisk nivå för att uppnå målen. En upphandlartjänst har omvandlats till avtalscontroller för att få bättre kontroll över befintliga och nya avtal. Upphandlingssektionen har även genomfört

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

avtalsuppföljningar med social- och äldreomsorgsförvaltningen. Ett arbete med att uppdatera upphandlingsreglementet var vid granskningens genomförande nästan klart

Upphandlingssektionen arbetar med kontaktpersoner gentemot de upphandlande verksamheterna. Kontaktpersonen kan bistå med råd och stöd vid upphandlingar eller genomföra hela eller delar av upphandlingarna.

Ett arbete med att föra över entreprenadupphandlingar från Samhällsbyggnadskontoret till Upphandlingssektionen pågår. Upphandlingssektionen har skickat två upphandlare på utbildning i entreprenadupphandling samt att sektionens jurist utbildats i dessa frågor. Dock framhålls att medarbetarna, trots utbildningsinsatser, ännu inte är fullvärdiga entreprenadupphandlare. Enligt de intervjuade kommer ytterligare resurser att krävas om samtliga entreprenadupphandlingar ska genomföras av Upphandlingssektionen.

Upphandlingssektionen har enligt intervjuerna i huvudsak tillräcklig kapacitet för att klara av planerade upphandlingar. Då oplanerade upphandlingar ibland sker kan kapacitetsbrist på upphandlingssektionen uppstå. Detta kan leda till förseningar i tidplanen.

Ett arbete med att införa tidsrapportering för upphandlarna pågår också. Enligt genomförda intervjuer syftar detta till att bättre kunna styra resursfördelning på sektionen.

Kommentar

En väsentlig notering är att upphandlingssektionen endast har ett mål kopplat till sin verksamhet. Kommunstyrelsen bör använda målstyrning av verksamheten för att skapa en tydligare koppling mellan styrningen av upphandlingsverksamheten och de övergripande politiska målen. Rätt satta mål kan även leda till prioriteringar av upphandlingar i syfte att stödja kommunens investeringsplan.

Granskningen visar att sektionen arbetar på en strategisk nivå för att uppnå målen. Samtliga av sektionens nedbrutna mål har en åtgärd knuten till sig som syftar till att uppnå målet.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att upprätta operativa och mätbara mål för upphandlingssektionen.

3.3 Uppföljning och kontroll

Enligt upphandlingsreglementet ska en bedömning göras inför varje upphandling utifrån ett kommungemensamt perspektiv om den ska samordnas mellan nämnderna så att den utförs affärsmässigt och på ett resurs- och kostnadseffektivt sätt. Samtliga nämnder har ett ansvar vid upphandling att inte bara se till den egna verksamhetens intresse utan att beakta vad som är bäst för hela kommunen.

Reglementet anger även att en *upphandlingsstyrgrupp* och en *upphandlingssamordningsgrupp* ska finnas.

I Upphandlingsstyrgruppen ingår upphandlingschef samt ekonomicheferna från respektive förvaltning. Gruppen "utvecklar och fastställer strategier samt planerar större åtgärder inom upphandlings- och inköpsområdet". Styrgruppen har bland annat mandat

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

att prioritera bland upphandlingar och hänvisa upphandlingar till upphandlingssektionen. Vid oenighet i styrgruppen ska aktuella frågor skyndsamt hänskjutas till kommunens ledningsgrupp.

I upphandlingssamordningsgruppen ingår upphandlingschef och minst en representant per förvaltning som har uppdraget som upphandlings- och inköpssamordnare. Samordningsgruppen verkar för att samordna inköps- och upphandlingsbehov från förvaltningarna så att de utförs på ett så resurs- och kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Förvaltningarna ska årligen sammanställa sina upphandlingsbehov till en upphandlingsplan. Upphandlingsplanen antas av respektive nämnd och rapporteras till kommunstyrelsen. Enligt reglementet ska upphandlingsplanen innehålla behov av ramavtal eller övriga avtal samt en redogörelse av vad som direktupphandlats under verksamhetsåret. Anmälda behov samordnas, sammanställs och prioriteras av upphandlingsstyrgruppen. Enligt genomförda intervjuer är inte upphandlingsplanerna alltid kompletta då inte alla planerade upphandlingar rapporteras. Anledningen till detta anges främst vara att det är svårt för verksamheterna att känna till sitt upphandlingsbehov så långt innan vilket gör att det kommer in uppdrag löpande under året. De intervjuade uttrycker även att upphandlingsreglementets bestämmelser, det vill säga att kopia på annons, tilldelningsbeslut och ingånget avtal ska skickas till upphandlingsenheten, inte alltid följs. Vid granskningens genomförande hade inte Natur- och byggnadsnämnden tagit beslut om upphandlingsplan för 2018.

Utöver upphandlingsstyrgrupp och upphandlingssamordningsgrupp har kommunen två inköpsgrupper där upphandlingssektionen är representerade. Dels finns en uppföljningsgrupp som består av en inköpssamordnare, upphandlingssektionens operativa inköpare samt systemkonsulter från redovisningssektionen. Redovisningschef och upphandlingschef närvarar också vid vissa möten. Uppföljningsgruppen följer upp beställningar som gjorts i inköpssystemet, d.v.s. tar fram statistik över produkter och leverantörer. Gruppen förmedlar information till respektive avtalsansvarig som vid behov kontaktar aktuell leverantör.

Det finns även en inköpsgrupp som utöver ovanstående består av representanter från respektive förvaltning. I denna grupp visas statistik och aktuella frågeställningar kring inköp, avtal och beställningar. Gruppen diskuterar behov av eventuella direktupphandlingar för kommungemensamma behov för att effektivisera och synkronisera inköp.

Upphandlingssektionen och övriga nämnder som också genomför upphandlingar använder inte samma system för att annonsera och kommunicera med presumtiva leverantörer. Detta leder enligt de intervjuade till svårigheter för upphandlingssektionen att följa ärendegången och vid behov följa upp genomförda upphandlingar. Dokumentationen från upphandlingar ska hanteras av upphandlande nämnd, även om upphandlingssektionen är inblandad, vilket medför att fattade beslut och annan dokumentation diarieförs av nämnden. Även detta medför svårigheter att följa upp genomförda upphandlingar på kommuncentral nivå.

3.3.1 Kommunstyrelsens uppföljning

Kommunstyrelsen har i sin Verksamhetsplan 2017 ett antal punkter som avser upphandling.

Under rubriken "Sund ekonomi" identifieras en risk att brister i formella dokument kan leda till ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser och störningar i upphandlingsprocessen. Risken hanteras genom etablerandet av en styrande och stödjande upphandlingsprocess. Utveckling av delar av upphandlingsprocessen behöver göras och implementeras. Detta arbete pågår och beräknas vara klart 2017-12-31.

Under "Systematiska kontroller" anges tre kontrollmoment som gäller upphandling:

Kontroll av upphandlingar för att säkerställa att befintliga riktlinjer efterlevs

Uppföljning av minst tolv direktupphandlingar ska ske via stickprovskontroller. Skriftlig rutin finns antagen för detta. Stickprov genomförs i början av varje kvartal. Redovisningssektionen tar fram fakturor avseende direktupphandlingar från Agresso. Urval ska vara fakturor överstigande 100 000 kr, fördelade på de olika förvaltningarna. Testledaren kontrollerar att;

- a. Direktupphandlingarna finns registrerade
- b. Tre leverantörer var tillfrågade
- c. Underlaget i övrigt var korrekt
- d. Dokumentationen är korrekt

Resultatet från kontrollerna ska även gå till ekonomiavdelningens ledningsgrupp samt till kommunens upphandlingsstyrgrupp.

Granskningen visar att kommunen genomfört stickprov enligt verksamhetsplanen, dock endast kvartal 2. Den sammanställning av stickprov vi tagit del av rör 14 fakturor över 100 000 kronor. Av dessa 14 fakturor hänför sig fem inte till genomförda direktupphandlingar då avtal finns. Av resterande nio fakturor rör fem fakturor gjorda direktupphandlingar varav endast en är korrekt i alla avseenden som ingår i kontrollen. Övriga direktupphandlingar har alltså avvikelser, exempelvis att direktupphandlingen inte registrerats i Proceedo, att endast två leverantörer tillfrågats samt en direktupphandling som genomförts i samband med ett bedömt akutläge.

Strukturerad uppföljning av avtal för att säkerställa efterlevnad av avtalsvillkor

Kontroll att leverans sker i enlighet med avtalade priser och villkor samt följer upp att leverantörerna iakttar de avtalade villkoren i alla delar. Enligt förvaltningen har avtalsuppföljningen utökats under hösten 2017 med en utsedd, dedikerad resurs för detta. Strategin för uppföljning bygger på Kraljics matris, ett verktyg och en modell som används för att kategorisera leverantörer, där avtalsområden delas in i kategorier. Rutiner kring avtalsuppföljning baseras utifrån identifierade risker, avtalets löptid, volym och rapporterade avvikelser. Syftet med kategorierna är att hantera avtalsområden med likartad påverkan på verksamheten och likartade avvikelser. Förutsättningar för uppföljning anges redan i förfrågningsunderlaget för den aktuella upphandlingen.

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Enligt kommunstyrelsens delårsrapport per den 31 augusti 2017 pågår inventering och prioritering av avtal.

Granskning av upphandling, avrop och beställningar inom IT-sektionen för att kontrollera om befintliga riktlinjer följs

Ett slumpmässigt urval av minst fem anskaffningar i form av direktupphandlingar, avrop eller beställningar från leveransavtal ska granskas. Syftet är att säkerställa att riktlinjer och lagar efterlevs för att undvika att upphandlingar, avrop eller beställningar görs felaktigt.

Enligt kommunstyrelsens delårsrapport per den 31 augusti 2017 är testrutin framtagen. Kontrollerna planerades ursprungligen att genomföras kvartalsvis med start kvartal två. Dock har kontrollerna skjutits fram till kvartal fyra. Granskningen visar att enhetens arbete med stickproven har skjutits framåt i tiden delvis på grund av sjukskrivningar.

Övriga uppföljningar

Utifrån målet "effektiv och rättssäker upphandling" mätte upphandlingssektionen tidigare kommunens avtalstrohet. Det upptäcktes dock att de system varifrån uppgifterna i måluppfyllelsen hämtades inte var fullt ut synkroniserade och därmed möjligen inte innehöll fullständiga uppgifter. Med anledning av detta pausades mätningarna till dess att problemen är lösta. Arbete pågår med att lösa detta, bland annat genom fortlöpande dialog med systemleverantör, men det är i nuläget oklart när arbetet kommer att kunna vara klart.

Enligt intervjuerna rapporterar upphandlingssektionen den nämndövergripande upphandlingsplanen till KSAU.

Kommunstyrelsens arbetsutskott fattar enligt kommunstyrelsens delegationsordning beslut om upphandlingsstrategi vid nämndövergripande ram- och övriga avtal. Enligt intervju med kommunstyrelsens ordförande är detta kommunstyrelsens främsta kontrollmoment över kommunens upphandlingar.

3.3.2 Natur- och byggnadsnämndens uppföljning

I Natur- och byggnadsnämndens verksamhetsplan 2017 har nämnden angett ett område för systematiska kontroller samt två verksamhetsområden som ska följas upp:

Korrekt genomförda direktupphandlingar

En fullständig kontroll av natur- och byggnadsnämndens alla fakturor över 10 000 kronor inom natur- och gatudriftsområdet ska genomföras månatligen. För övriga avdelningar på förvaltningen ska kontroller ske årligen.

Bakgrunden till kontrollen är tidigare revisionsrapporter som påvisat brister i rutiner för direktupphandling. Förvaltningen anger själv i skrivelsen kring kontrollmomentet att de sedan dess har förbättrat rutiner och arbetssätt men att ytterligare arbete kvarstår.

I Natur- och byggnadsnämndens delårsrapport per den 31 augusti 2017 anger nämnden att kontrollerna har genomförts månatligen och att ett antal avvikelser avseende kommunens interna rutiner har upptäckts.

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

I den sammanställning av kontrollen för augusti månad som vi har tagit del av kontrollerades 28 fakturor. 13 av de kontrollerade fakturorna innehåller någon sorts avvikelser. Avvikelserna rör antingen att tre leverantörer inte tillfrågats eller att underlag för direktupphandlingen inte registrerats i Proceedo.

Vinterunderhåll och halkbekämpning:

Avtal avseende vinterunderhåll och halkbekämpning inom två geografiska områden ska granskas för att säkerställa att entreprenörerna uppfyller ställda kvalitetskrav. Dessa kontroller genomförs för första gången 2017 varför två områden kontrolleras. Lärdomar från dessa första kontroller kan användas vid framtagande av kravformuleringar samt utveckling av uppföljningen till nästa verksamhetsplan. Tidigare har nämnden inte haft någon systematisk kontroll av utförare i sin internkontroll.

Övriga uppföljningar

Tidigare följde nämnden, som ett led i sin interna kontroll, månadsvis upp genomförda direktupphandlingar under punkten "Information från förvaltningsdirektören". Vid granskningens genomförande ansåg nämnden att de hade så bra kontroll på direktupphandlingar att månadsvis rapportering inte längre var nödvändigt.

Intervjuer ger vid handen att kommunikationen mellan nämnd och förvaltning inte fungerar tillfredsställande. Nämnden har vid upprepade tillfällen efterfrågat information om kommande upphandlingar utan att få det. Den bild som framkommer vid intervjuerna är att förvaltningen inte har grepp om upphandlingsfrågorna vilket leder till formella fel och försenade upphandlingar.

3.3.3 Kommentarer

Kommunstyrelsens kontroll

Granskningen visar att kommunstyrelsen har rutiner på plats för uppföljning av upphandlingsverksamheten, dels via sin internkontrollplan, dels genom övriga uppföljningar verksamheten genomför.

Däremot visar granskningen att kommunstyrelsens förvaltning inte genomför uppföljningar i enlighet med internkontrollplanen. Kontrollerna av upphandlingar för att säkerställa att befintliga riktlinjer följs har endast utförts ett kvartal och har inte genomförts i enlighet med internkontrollplanen. Avtalsuppföljningen är påbörjad men inga resultat presenteras i samband med delårsbokslut. Granskningen av upphandlingar inom IT har skjutits fram till kvartal fyra.

Verksamhetens kontroll av upphandlingar för att säkerställa att befintliga riktlinjer efterlevs sker inte i enlighet med den upprättade rutinen. Enligt internkontrollplanen ska kontroll ske kvartalsvis av minst tolv registrerade direktupphandlingar. I den av oss granskade kontrollen har istället fjorton fakturor kontrollerats, varav endast fem verkligen hänförde sig till direktupphandlingar. Av de fem i urvalet ingående direktupphandlingarna var det endast en som hanterats helt i enlighet med kommunens interna riktlinjer. Vi finner det anmärkningsvärt att endast en av de kontrollerade direktupphandlingarna hade genomförts på ett helt korrekt sätt. Vi finner det likaledes anmärkningsvärt att stickprovskontrollerna inte har genomförts kvartalsvis utan endast vid ett tillfälle.

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Kommunstyrelsens kontroll över kommande eller pågående upphandlingar är, i enlighet med upphandlingsreglemente och delegationsordning, begränsat till återrapportering av delegationsbeslut.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast säkerställa att kontroller genomförs på det sätt som beslutats i internkontrollplan.

Vi rekommenderar att uppföljning av pågående och genomförda upphandlingar tas upp i kommunstyrelsens internkontrollplan.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen upprättar rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar hanteras på ett korrekt sätt.

Natur- och byggnadsnämndens kontroll

Vi ser det som positivt att Natur- och byggnadsnämnden följer upp upphandlingsverksamheten i sin internkontrollplan samt håller sig i övrigt informerad om pågående direktupphandlingar.

Den senaste kontrollen av genomförda direktupphandlingar, inom natur- och gatudriftavdelningens verksamhet per augusti månad, visar att 13 av 28 kontrollerade fakturor innehåller någon sorts fel. Avvikelserna avser avsteg från interna riktlinjer avseende registrering i Proceedo samt att tillfråga fler än en leverantör. Enligt LOU ska direktupphandlingar över 100 000 kr dokumenteras, bland annat med avseende på om och hur konkurrensen tagits tillvara samt vilka leverantörer som tillfrågats. I urvalet är det två fakturor över 100 000 kr som saknar dokumentation i Proceedo eller kommunens diarium W3D3. Det är möjligt att denna dokumentation skett på annat sätt än i de system som angetts i kontrollen.

Vi noterar att andelen felaktiga direktupphandlingar i urvalet är betydande och rekommenderar Natur- och byggnadsnämnden att fortsätta arbetet med att säkerställa att direktupphandlingar genomförs på ett korrekt sätt med avseende på interna riktlinjer samt LOU.

Resultaten från genomförda intervjuer visar att kommunikationen mellan nämnd och förvaltning avseende upphandlingar inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Enligt de intervjuade informerar förvaltningen inte om pågående upphandlingar, trots upprepade förfrågningar från nämnden. Vi rekommenderar att Natur- och byggnadsnämnden säkerställer att information om kommande och pågående upphandlingar lämnas i den omfattning de begär.

Vi rekommenderar att Natur- och byggnadsnämnden säkerställer att en upphandlingsplan för 2018 tas fram.

4 Granskning av upphandlingar

Vi har i granskningen studerat tre upphandlingar genomförda av upphandlingssektionen samt Natur- och byggnadsförvaltningen. Upphandlingarna har granskats utifrån följande frågeställningar:

- Har interna upphandlingsregler efterlevts?
- Har upphandlingen annonserats korrekt?
- Har korrekt förfarande använts?
- Har dokumentation upprättats enligt LOU?

4.1 Upphandling web-byrå

Upphandling av web-byrå är en upphandling gällande ramavtal avseende systemutveckling, webbutveckling, teknisk webbsupport förvaltning och underhåll. Målet med upphandlingen är ett nämndövergripande ramavtal, från vilket Huddinge kommun kan avropa tjänster för att få stöd vid arbetet kring att ta fram nya webbplatser eller funktioner, att utveckla, underhålla och förvalta befintliga webbplatser, att integrera olika tekniska plattformar med varandra samt att få stöd i olika teknikval avseende bland annat intranät och webbplatser.

Har interna upphandlingsregler efterlevts?

Enligt gällande delegationsordning ska beslut om upphandlingsstrategi fattas av KSAU när upphandlingen gäller nämndövergripande ramavtal. KSAU fattade beslut om upphandlingsstrategi 2016-12-09, § 24

Tilldelningsbeslut avseende nämndövergripande ramavtal ska enligt delegationsordningen fattas av Upphandlingschefen. Avtal med vinnande leverantör har tecknats av t.f. upphandlingschef 2016-07-05.

Beslut om upphandling och beslut om fastställande av förfrågningsunderlag ska enligt delegationsordningen fattas av upphandlingschefen. Enligt granskningen har besluten fattats i enlighet med delegationen men inte dokumenterats korrekt.

Vi konstaterar att tillämpliga interna upphandlingsregler har efterlevts till största del.

Har upphandlingen annonserats korrekt?

Annonsering har skett via e-avrop samt i TED (Tenders electronic daily – EUs databas för offentliga upphandlingar). Annonsering via e-avrop har skett i 35 dagar.

Vid öppet förfarande ska annonsering ske i minst 35 dagar. Om elektronisk anbudsgivning används kan anbudstiden förkortas med fem dagar.

Annonsering har skett på korrekt sätt.

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Har korrekt förfarande använts?

Granskat ramavtal har upphandlats över två år med möjlig förlängning ett plus ett år. Upphandlingen har genomförts i enlighet med reglerna för öppet förfarande.

För upphandlingar med ett beräknat värde under tröskelvärdet får förenklat förfarande användas. Vid upphandlingar där värdet av kontraktet överskrider tröskelvärdet ska öppet förfarande användas. Vinnande anbud är under tröskelvärdet.

Upphandlingen har genomförts med öppet förfarande. Korrekt förfarande har använts.

Har dokumentation upprättats enligt LOU?

Upphandlingen har granskats utifrån om förfrågningsunderlag (anbudsinvjudan, kravspecifikation, avtalsvillkor och avtalsförsäkran), utvärderingsprotokoll, öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut finns upprättade.

Vi har funnit att erforderliga handlingar finns upprättade.

Kommentar

Vi bedömer att genomförd upphandling har hanterats enligt LOU. Samtlig dokumentation finns upprättad, annonsering och beslutsfattande har hanterats på korrekt sätt och korrekt förfarande har använts.

4.2 Upphandling Beredskapsbefäl

Upphandling Beredskapsbefäl är en upphandling avseende beredskapsbefäl som tjänst. Upphandlingen genomförs av Natur- och byggnadsnämnden med Natur- och gatudriftsavdelningen som avtalsanvändare.

Har interna upphandlingsregler efterlevts?

Enligt gällande delegationsordning ska Natur- och byggnadsnämnden besluta om upphandling över 150 PBB (6 720 000 kr). Beslut om upphandlingsstrategi, fastställande av förfrågningsunderlag samt tilldelningsbeslut är delegerat till förvaltningsdirektör

Tilldelningsbeslut och avtal med vinnande leverantör tecknades av avdelningschef 2017-09-15 respektive 2017-09-27.

Vi konstaterar att interna upphandlingsregler har följts.

Har upphandlingen annonserats korrekt?

Annonsering har skett via Tendsign samt i TED (Tenders electronic daily – EUs databas för offentliga upphandlingar). Annonsering via Tendsign har skett i 64 dagar.

Vid öppet förfarande ska annonsering ske i minst 35 dagar. Om elektronisk anbudsgivning används kan anbudstiden förkortas med fem dagar.

Annonsering har skett på korrekt sätt.

Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Har korrekt förfarande använts?

Granskat avtal har upphandlats över tre år med möjlig förlängning ett plus ett år. Upphandlingen har genomförts i enlighet med reglerna för öppet förfarande.

För upphandlingar med ett beräknat värde under tröskelvärdet får förenklat förfarande användas. Vid upphandlingar där värdet av kontraktet överskrider tröskelvärdet ska öppet förfarande användas. Vinnande anbud är över tröskelvärdet.

Upphandlingen har genomförts med öppet förfarande. Korrekt förfarande har använts.

Har dokumentation upprättats enligt LOU?

Upphandlingen har granskats utifrån om förfrågningsunderlag (anbudsinbjudan, kravspecifikation, avtalsvillkor och avtalsförsäkran), utvärderingsprotokoll, öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut finns upprättade.

Vi har funnit att erforderliga handlingar finns upprättade.

Kommentar

Vi bedömer att genomförd upphandling har hanterats enligt LOU. Samtlig dokumentation finns upprättad, annonsering och beslutsfattande har hanterats på korrekt sätt och korrekt förfarande har använts.

Vi noterar dock att dokumentationen kring upphandlingen varit svår att få fram och följa. Granskningen visar att beslutsgången mellan förvaltningen och upphandlingssektionen inte alltid är lätt att följa.

4.3 Upphandling beläggningsarbeten

Upphandling beläggningsarbeten avser genomförande av periodiserat beläggningsunderhåll och återskapning av befintlig vägmarkering. Upphandlingen genomfördes 2014 av dåvarande Miljö- och Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Har interna upphandlingsregler efterlevts?

Upphandlingen genomfördes under 2014. Det interna regelverket för upphandlingar var då inte samma som enligt nu gällande reglemente. Enligt reglementet fick respektive nämnd besluta om upphandling inom sitt ansvarsområde och inom ramen för sin egen budget.

Vi finner att upphandlingen följt då gällande interna upphandlingsregler.

Har upphandlingen annonserats korrekt?

Enligt dåvarande regler var tröskelvärdet för offentliga upphandlingar enligt LOU 45 256 666 kr. Under tröskelvärdet kan förenklat förfarande användas.



Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen
KPMG AB
2017-11-22

Vid förenklat förfarande ska den upphandlande myndigheten begära in anbud genom annons i elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Regelverket anger ingen annonseringstid för upphandlingar enligt förenklat förfarande. Anbudsgivare ska däremot ges skälig tid att komma in med anbud.

Upphandlingen genomförs enligt förenklat förfarande och har annonserats i Tendsign i 38 dagar. Vi finner att upphandlingen annonserats korrekt.

Har korrekt förfarande använts?

Granskat avtal avser byggtreprenad med ett sammanlagt anbudsvärde på ca 16,7 mnkr. Enligt dåvarande regler var tröskelvärdet för upphandling av byggtreprenad 45 256 666 kr.

Upphandlingen har genomförts med förenklat förfarande. Vi finner att korrekt förfarande använts.

Har dokumentation upprättats i enlighet med LOU?

Upphandlingen har granskats utifrån om förfrågningsunderlag, utvärderingsprotokoll, öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut finns upprättade.

Vi har funnit att erforderliga handlingar finns upprättade.

Kommentar

Vi bedömer att genomförd upphandling har hanterats enligt LOU. Samtlig dokumentation finns upprättad, annonsering och beslutsfattande har hanterats på korrekt sätt och korrekt förfarande har använts.

Vi noterar dock att dokumentationen kring upphandlingen varit svår att få fram och följa.

5 Slutsats och rekommendationer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns brister i kommunens styrning av upphandlingsverksamheten. Vår bedömning är att kommunen inte utnyttjar upphandlingssektionen på optimalt sätt för att styra kommunens upphandlingsverksamhet. Förvaltningen följer inte kommunstyrelsens internkontrollplan och resultaten från genomförda kontroller visar att det finns stora förbättringsområden.

Vi har funnit att Natur- och byggnadsnämndens styrning och kontroll av upphandlingar som genomförs av förvaltningen brister. Nämnden har inte heller fullt ut följt kommunens interna styrdokument avseende delgivning av genomförd upphandling etc.

Utifrån granskningen rekommenderar vi kommunen att göra en ytterligare granskning av upphandlingsområdet, exempelvis granskning av entreprenadupphandlingar.

5.1 Svar på revisionsfrågorna

Finns mätbara mål för hur upphandling och inköp ska hanteras?

Upphandlingssektionen har dels mål direkt från kommunstyrelsen om rättssäker och effektiv upphandling, dels egna mål nedbrutna från avdelningens. Målen är kopplade till fullmäktiges fem övergripande samt tre strategiska mål. Målen är av övergripande karaktär.

Natur- och byggnadsnämnden har inga mål för sin upphandlingsverksamhet

Finns ett strukturerat strategiarbete vid Upphandlingssektionen i linje med beslutade mål och riktlinjer?

Ja, Upphandlingssektionen arbetar strategiskt för att nå de mål som kommunstyrelsen uppställt.

Har kommunstyrelsen säkerställt tillräcklig kompetens och kapacitet inom upphandlingssektionen?

Granskningen visar att upphandlingssektionen i huvudsak har tillräckliga resurser för att lösa de planerade arbetsuppgifter de nu ansvarar för.

Upphandlingssektionen utbildar upphandlare samt upphandlingsjurist i entreprenadupphandlingar för att möta kraven från verksamheten. Genomförda intervjuer indikerar att om entreprenadupphandlingar i större utsträckning förs över till sektionen kommer ytterligare resurser att krävas i form av ytterligare personal samt utbildningsinsatser.

Hur ser kommunstyrelsens uppsikt ut avseende genomförda upphandlingar inom kommunens nämnder och bolag? Hur har kommunstyrelsen tagit reda på hur upphandlingar genomförts?

Beslut avseende upphandling av nämndspecifika ramavtal och övriga avtal inom budget och kommunstyrelsens verksamhetsområde är enligt delegationsordningen delegerat till respektive avdelningsdirektör. Kommunstyrelsens återkoppling består av återrapportering av delegationsbeslut.

Kommunstyrelsen har delegerat beslut avseende nämndövergripande ram- och övriga avtal till kommundirektören alternativt KSAU. Dessa beslut återrapporteras till KS i enlighet med gällande delegationsordning.

Har kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll inom upphandlings- och inköpsområdet?

Kommunstyrelsen har flera kontrollpunkter avseende upphandling i sin internkontrollplan. Verksamheten genomför dessutom ett antal uppföljningsaktiviteter utöver dessa.

Däremot noterar vi att genomförande och uppföljning av beslutade kontroller brister i flera fall.

Finns det regler om hur medarbetarna ska förhålla sig till leverantörerna, före – under och efter en upphandling. (Avvägningen mellan nödvändiga kontakter för att vara informerad och att hamna i beroendeställning eller annan olämplig situation) Tillämpas de?

Huddinge kommun har rutiner för att informera deltagare i upphandling kring gällande regelverk avseende jäv etc. Upphandlingshandboken som är tillgängliga på intranätet för alla medarbetare har skrivelser kring jäv, sekretess och mutor och bestickning. En "sekretess- och jävsförbindelse" skrivs under av samtliga medarbetare som arbetar med en upphandling. Förbindelsen informerar bland annat om jävsregler, anbudssekretess och hur medarbetare ska hantera frågor från leverantörer. Enligt de intervjuade upphandlarna fyller de inte i motsvarande blankett inför varje upphandling.

Hur har nämnden tagit reda på hur upphandlingar genomförts? Vilken uppföljning gör nämnden av genomförda upphandlingar?

Natur- och byggnadsnämnden har ingen löpande uppföljning av pågående eller avslutade upphandlingar.

Förvaltningen har månadsvis informerat om genomförda direktupphandlingar. Enligt granskningen anser nämnden att arbetssättet fungerar så bra att de månadsvisa avstämningarna inte längre behövs.



Huddinge kommun

Granskning av upphandlingsprocessen

KPMG AB

2017-11-22

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast uppdatera upphandlingsreglementet så att det är i samstämmighet med lagen om offentlig upphandling.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att upprätta operativa och mätbara mål för upphandlingssektionen.
- Vi rekommenderar att uppföljning av pågående och genomförda upphandlingar tas upp i kommunstyrelsens internkontrollplan.
- Vi rekommenderar att Natur- och byggnadsnämnden säkerställer att en upphandlingsplan för 2018 tas fram.
- Vi rekommenderar Natur- och byggnadsnämnden att fortsätta arbetet med att säkerställa att direktupphandlingar genomförs på ett korrekt sätt med avseende på interna riktlinjer samt LOU.
- Vi rekommenderar att Natur- och byggnadsnämnden säkerställer att information om kommande och pågående upphandlingar lämnas i den omfattning de begär.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast säkerställa att kontroller genomförs på det sätt som beslutats i internkontrollplan.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen upprättar rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar hanteras på ett korrekt sätt.

KPMG, dag som ovan

Jesper Wigh

Verksamhetsrevisor

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.