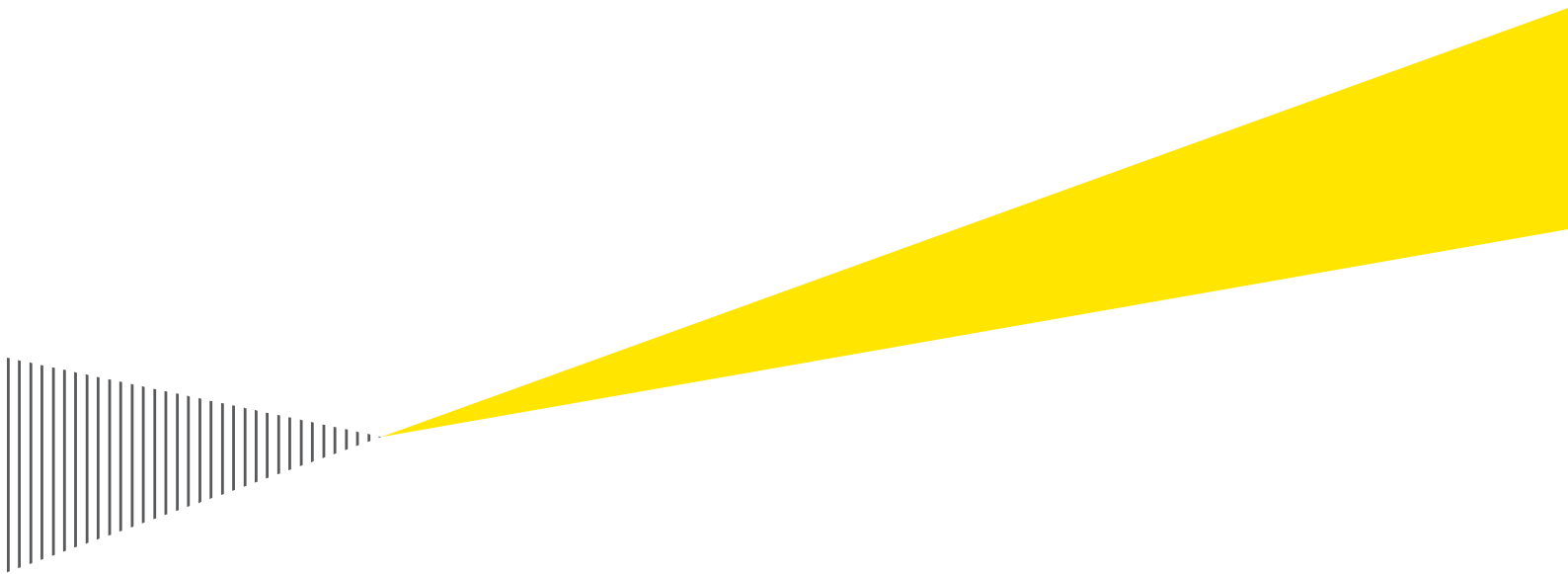


# Mölnåls stad

Uppföljande granskning av  
upphandlingsverksamheten och  
ramavtalstrohet



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
1.3. Revisionskriterier.....	3
1.4. Ansvarig nämnd/styrelse .....	3
1.5. Metod.....	3
1.6. Färgkodning .....	3
<b>2. Granskning av upphandlingsverksamheten och ramavtalstrohet.....</b>	<b>4</b>
2.1. Slutsatser från revisionens granskning 2016 .....	4
2.2. Upphandlingsorganisationen i Mölndals stad.....	4
2.3. Kommunstyrelsens åtgärder utifrån 2016 års rekommendationer .....	4
2.4. Tekniska nämndens åtgärder utifrån 2016 års rekommendation .....	8
2.5. Vård- och omsorgsförvaltningens åtgärder utifrån 2016 års rekommendationer .....	9
<b>3. Dataanalys och stickprovgranskning av ramavtalstrohet.....</b>	<b>12</b>
3.1. Övergripande noteringar utifrån dataanalys.....	12
3.2. Noteringar utifrån stickprov tekniska förvaltningen.....	12
3.3. Noteringar utifrån stickprov vård- och omsorgsförvaltningen .....	13
<b>4. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>15</b>
<b>Bilaga 1: Bakgrund.....</b>	<b>17</b>
<b>Bilaga 2: Revisionsfrågor och tidigare rekommendationer.....</b>	<b>18</b>
<b>Bilaga 3: Revisionskriterier .....</b>	<b>20</b>
<b>Bilaga 4: Källförteckning och metod.....</b>	<b>22</b>
<b>Bilaga 5: Inköpsråd .....</b>	<b>23</b>
<b>Bilaga 6: Dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan .....</b>	<b>25</b>
<b>Bilaga 8: Kommunstyrelsens internkontrollplan 2019.....</b>	<b>26</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad genomfört en uppföljande granskning av upphandlingsverksamheten och ramavtalstrohet. Syftet med granskningen har varit att följa upp vilka åtgärder som kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden vidtagit utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningsrapporten 2016. Vidare har en dataanalys genomförts av leverantörsfakturor och avtalsregister för tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden för perioden 1 januari till 30 juni 2019. Syftet har varit att erhålla en sammanställning över periodens inköp fördelade per leverantör. Med detta som bas har ett urval för stickprovsgranskning av leverantörsfakturor genomförts. Urvalet för stickprovsgranskningen har baserats på inköp över 100 000 kronor och som vi inte kunnat koppla till översända avtalslistor. Nedanstående tabell illustrerar antalet omhändertagna rekommendationer.

**Figur. Sammanställning över antal omhändertagna rekommendationer per nämnd och styrelse.**



Granskningen visar att *kommunstyrelsen* har beaktat revisionens rekommendationer.

Granskningen visar att *tekniska nämnden* delvis har beaktat revisionens rekommendation. Åtgärder har genomförts för att säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling. Stickprovet visar dock att det finns vissa utvecklingsområden kopplat till nämndens dokumentation av direktupphandlingar och att det för ett par stickprov finns högt antal fakturor där direktupphandling har genomförts.

Granskningen visar att *vård- och omsorgsnämnden* delvis har beaktat revisionens rekommendationer. Vård- och omsorgsnämnden har genomfört åtgärder för att stärka arbetet kring inköp och upphandling inklusive uppföljning och kontroll. Vård- och omsorgsnämnden har dock inte vidtagit några åtgärder för att tillse att förvaltningsspecifika avtal finns samlade. Det saknas också en strukturerad egenkontroll av genomförda direktupphandlingar. Vidare visar stickprovsgranskningen ett förbättrat resultat för nämnden i jämförelse med granskningen 2016. Dock framgår av stickprovsgranskningen att det fortsatt finns vissa utvecklingsområden avseende nämndens följsamhet till LOU och kommunens riktlinjer.

I avsnitt 4 framgår vilka rekommendationer som kvarstår utifrån 2016 års granskning.

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Kommunrevisionen har i samband med sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att följa upp vilka åtgärder som har vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningen avseende upphandlingsverksamheten och ramavtalstrohet<sup>1</sup> från 2016. Granskningens bakgrund framgår av bilaga 1.

### 1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att följa upp vilka åtgärder som kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden vidtagit utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningsrapporten 2016. Granskningens revisionsfrågor framgår av bilaga 2.

### 1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna för denna granskning framgår av bilaga 3.

### 1.4. Ansvarig nämnd/styrelse




Granskningen omfattar kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden.

### 1.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, skriftliga frågor samt dataanalys och stickprov av inköp. Berörda har beretts tillfälle att sakfelsgranska rapporten. Granskningens källförteckning och beskrivning av metod framgår av bilaga 4.

### 1.6. Färgkodning

För att illustrera huruvida en rekommendation är *åtgärdad*, *delvis åtgärdad* eller *inte åtgärdad* används följande färgkodning genom hela rapporten:

	= Åtgärdad
	= Delvis åtgärdad
	= Inte åtgärdad

---

<sup>1</sup> Med ramavtal avses enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en viss tidsperiod.

## 2. Granskning av upphandlingsverksamheten och ramavtalstrohet

### 2.1. Slutsatser från revisionens granskning 2016

På uppdrag av kommunrevisionen genomförde EY under 2016 en granskning av upphandlingsverksamheten och ramavtalstrohet. Granskningen syftade till att bedöma om den centrala upphandlingsprocessen är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut, samt bedöma följsamhet till ramavtal.<sup>2</sup>

Granskningens sammanfattande slutsats utifrån dess syfte och grunderna för ansvarsprövning var att det fanns vissa brister i den centrala upphandlingsprocessen. Granskningen visade att *kommunstyrelsens* uppföljning av ramavtalstrohet inte görs i enlighet med fullmäktiges beslut och stadens riktlinjer. Inom *vård- och omsorgsnämnden* noterades brister kopplat till styrning och uppföljning av inköp och upphandling. Inom *tekniska nämnden* identifierades utvecklingsområden vad gäller efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling<sup>3</sup>. Granskningens rekommendationer från 2016 framgår av bilaga 2.

### 2.2. Upphandlingsorganisationen i Mölndals stad

Upphandlingsorganisationen i Mölndals stad är centraliserad avseende stadsövergripande ramavtal men decentraliserad vad avser förvaltningsspecifika behov. På den centrala upphandlingsenheten arbetar fem upphandlare, en avtalscontroller, en inköpssamordnare, en systemadministratör och en upphandlingschef. Därutöver har respektive förvaltning en inköpssamordnare. Tekniska förvaltningen har även en egen upphandlare (som också har rollen som inköpssamordnare) för sina förvaltningsspecifika behov och projektledare som upphandlar byggentreprenader.

### 2.3. Kommunstyrelsens åtgärder utifrån 2016 års rekommendationer

#### 2.3.1. Bedömning

Vår bedömning är att *kommunstyrelsen* har beaktat samtliga av revisionens åtta rekommendationer.

#### 2.3.2. Uppföljning av vidtagna åtgärder per rekommendation

Nedan beskrivs vidtagna åtgärder per rekommendation för kommunstyrelsen.

Ja

*Rekommendation 1: Tillse tydliga och dokumenterade rutiner för referensgruppernas arbete, detta för att stärka upphandlingsprocessen.*

<sup>2</sup> Ett ramavtal är ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod. Ramavtal kan tecknas för upphandlingar av såväl varor och tjänster som byggentreprenader.

<sup>3</sup> Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form.

Av skriftliga svar från kommunstyrelsen framkommer att åtgärder har vidtagits genom utveckling av upphandlingsenhetens checklista vid upphandlingar av stadsövergripande/förvaltningsöverskridande avtal. Av checklistan framgår vad som ska göras inom följande delar av upphandlingsprocessen; vid *förarbete*, vid *upprättande av förfrågningsunderlag*, vid *annonsering och tilldelning* samt vid *tecknande av avtal*. Till samtliga delar av upphandlingsprocessen framgår aktiviteter, vem som är ansvarig för att aktiviteten genomförs samt kommentarer till respektive aktivitet som beskriver hur aktiviteten ska genomföras. Till exempel ansvarar upphandlare och/eller administratör för att vid *förarbetet* av upphandlingsprocessen sätta samman en referensgrupp<sup>4</sup> alternativt ta kontakt med tidigare sammansatt referensgrupp.

Ja

*Rekommendation 2: Tillse rutiner för att sätta samman referensgrupper samt kontakt, samordning och dialog med förvaltningarna för att säkerställa verksamhetskompetens i upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal.*

Enligt kommunstyrelsens skriftliga svar har åtgärder vidtagits för att inrätta ett inköpsråd (tidigare benämnt som upphandlingsråd). Att samråd krävs mellan förvaltningarna i inköpsfrågor har lagts till i såväl stadens policy och riktlinjer för inköp och upphandling som i stadens styrprinciper avseende externa inköp. Av bilaga 5 återfinns en beskrivning av inköpsrådet.

Ja

*Rekommendation 3: Tillse dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan med andra upphandlande myndigheter och enheter.*

Enligt kommunstyrelsens skriftliga svar har åtgärder vidtagits för att förbättra dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan. Till exempel har upphandlingspolicyn med tillhörande riktlinjer reviderats gällande hur samverkan ska hanteras. Därtill har rutiner kring informationsflödet förbättrats mellan förvaltningarna, upphandlingsenheten och samverkande myndigheter.

I bilaga 6 återfinns en förteckning över samtliga vidtagna åtgärder och aktiviteter för att förbättra dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan.

Ja

*Rekommendation 4: Säkerställa kompetensförsörjningen för upphandlingsenheten eftersom detta är en förutsättning för att enheten ska kunna bedriva sitt arbete ändamålsenligt.*

Upphandlingsenheten har arbetat aktivt med upphandlarnas arbetsmiljö genom att exempelvis tydliggöra roller. Samtidigt har utveckling skett för att säkra kunskapsöverföring och skapa tydliga rutiner och processer. För att minimera kompetensbortfall har upphandlingsenheten arbetat med tydliga checklistor och andra rutindokument för upphandlingsprocessen. Detta för att underlätta vid introduktion av ny personal. Även upphandlingsanalysdokument för respektive upphandling ska upprättas för att kunskapsöverföring ska ske för varje avtalsområde.

<sup>4</sup> En referensgrupp sätts samman av upphandlaren vid förvaltningsövergripande ramavtal och består av representanter från berörda förvaltningar.

Att ha etablerat inköpsrådet beskrivs också bidra till kompetensförsörjningsarbetet genom tydlighet och förbättrat arbetssätt.<sup>5</sup>

Personalomsättningen av upphandlare beskrivs som låg. Upphandlingsenheten och tekniska förvaltningen har enligt uppgift under de senaste tre åren tagit emot praktikanter från yrkeshögskola vilket har resulterat i flera anställningar.

Ja

*Rekommendation 5: Stärka uppföljningen av upphandlingsenhetens arbete.*

Uppföljning av upphandlingsenhetens arbete sker inom ramen för såväl intern kontroll som inom stadens målstyrning och verksamhetsplan. I verksamhetsplanen 2019 finns ett antal punkter för utveckling av upphandlingsenhetens grunduppdrag. Följande punkter ingår i verksamhetsplanen avseende upphandlingsenhetens utveckling av grunduppdrag:

- ▶ Förbättra stadens planering och uppföljning av genomförda inköp och upphandlingar
- ▶ Fortsatt utveckling av stadsövergripande inköpsråd
- ▶ Utveckla strategiska styrformer för att genom upphandling och inköp uppnå bättre resultat och resursutnyttjande

Kommunstyrelsen följer upp verksamhetsplanen i samband med årsbokslut för 2019.

Ja

*Rekommendation 6: Säkerställa uppföljning av ramavtalstrohet enligt upphandlingspolicy och kommunfullmäktiges beslut.*

Uppföljningsansvaret har förtydligats i stadens styrprinciper samt policy och riktlinjer för inköp och upphandling. Av Mölndals stads policy för inköp och upphandling framkommer att stadens inköp och upphandlingar ska kontinuerligt följas upp såväl på en strategisk som på en operativ nivå. Dessutom bör ramavtalstroheten kontrolleras, det vill säga att stadens beställare använder befintliga avtal på rätt sätt. Vid uppföljning av avtal ska kontroll göras av att leverantörer efterlever i upphandlingen ställda krav och uppfyller avtalade åtaganden.

I kommunstyrelsen internkontrollplan för 2019 finns kontrollpunkter som bland annat berör följsamhet till ramavtal. I bilaga 8 återfinns en beskrivning av kontrollpunkter i internkontrollplanen.

Upphandlingsenheten har enligt uppgift anställt en avtalscontroller som ansvarar för bland annat mätning av ramavtalstrohet. Avtalscontrollern deltar i inköpsrådet och går igenom övergripande statistik och åtgärdsförslag med gemensamma beröringspunkter vid varje sammanträde. En presentation som redogjordes för inköpsrådet under 2019 visar på en ökning av andel köp som görs från de ramavtalsleverantörer som finns med i avtalsdatabasen. Vidare deltar avtalscontroller tillsammans med inköpssamordnare även på uppstartsmöte med leverantör för att få en tidig dialog om hur leverantörsuppföljningen kommer att ske. Enligt uppgift har förvaltningen börjat mäta ramavtalstrohet (leverantörstrohetsstatistik) halvårsvis under 2018 och 2019.

<sup>5</sup> Inköpsrådet beskrivs närmare i bilaga 5.

Före mätningen 2018 och 2019 gjordes senaste mätningen 2008. Mätningen görs av stadens totala "spend" för samtliga varuområden. Därutöver har upphandlingsenheten lyft ut uppföljningen av åtta varuområden som jämförs med mätningen av ramavtalstrohet som gjordes 2008.<sup>6</sup> Ramavtalstroheten 2018 för dessa varuområden var cirka 88 procent, vilket är en ökning med nio procent sedan mätningen genomfördes 2008. Vidare görs stickprov inom förvaltningen avseende fakturor som ryms inom leverantörstrohet för att kontrollera om inköpen även omfattar rätt avtalsområde.

Mätningen sker främst på leverantörstrohetsnivå och inte på artikelnivå. Förklaringen till detta är att förvaltningen i dagsläget saknar systemstöd för att utföra mätning på artikelnivå fullt ut. Mätning på artikelnivå erfordrar enligt uppgift en investering i ett analysverktyg alternativt en uppgradering av befintliga system samt ett förändrat arbetssätt avseende leverantörsfakturor. Ett arbete pågår inom förvaltningen för att se över systemstödet.

Ja

*Rekommendation 7: Säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning för att säkerställa efterlevnad av avtal och kommunfullmäktiges beslut.*

Upphandlingsenheten har arbetat fram en uppföljningsplan att tillämpa vid varje avtal som upphandlats på upphandlingsenheten från 2018. Samtliga avtal klassificeras för att fastställa uppföljningens omfattning. Vidare framgår av planen hur uppföljning ska ske samt vem som är ansvarig för att uppföljningen genomförs. Upphandlingsenheten har enligt uppgift inlett diskussion med kommunstyrelsens arbetsutskott om hur de vill få uppföljningen rapporterat till sig.

För att uppnå en systematisk avtalsuppföljning har avtalscontroller och inköpssamordnare uppföljningsansvaret på upphandlingsenheten. Vid behov kan även ansvarig upphandlare kopplas in. Avtalscontroller och inköpssamordnare är med vid uppstart av ny upphandling för att planera uppföljning utifrån ställda krav. De deltar även på uppstartsmöte med leverantör för att få en tidig dialog om hur uppföljningen kommer att ske. Enligt uppgift beskrivs arbetssättet kring avtalsuppföljningen fungera väl.

Ja

*Rekommendation 8: Stärka ordningen i avtalsdatabasen och säkerställa att korrekt information finns registrerad. Detta bland annat för att underlätta uppföljning.*

Av skriftliga svar framkommer att vid beställningar i stadens e-handelssystem säkerställs att staden köper från rätt leverantör samt, vid beställningsbart sortiment, även rätt produkt till rätt pris.

Upphandlingsenheten och ekonomiavdelningens arbete med att öka användandet av e-handelssystemet vid beställningar, stärka kompetensen i förvaltningarna och därigenom öka avtalstroheten har fortlöpt sedan 2016. Under 2018–2019 har fokus legat på uppgradering av beställningssystemet samt nya utbildningar av samtliga beställare.<sup>1</sup>

<sup>6</sup> Varuområdena är; kontorsmaterial, möbler, järnhandelsvaror, elmaterial, datautrustning, övriga inventarier, livsmedel och diverse betong, jord, grus och betongvaror.



Enligt uppgift har inköpssamordnare och systemadministratör i samband med uppgradering till ny version av beställningssystem och avtalsdatabas gjort en översyn av publicerade avtal. Avtalsdatabasen har uppdaterats och äldre avtal har arkiverats i systemet för att avtalsdatabasen ska vara aktuell. Inköpssamordnare har lagt in koder för exempelvis ansvarig upphandlare och eventuella samverkande bolag. Detta för att enkelt kunna exportera rapporter över samtliga avtal med relevant information. En rapport sammanställs månatligen och sänds ut till ansvarig upphandlare. Av rapporten framkommer till exempel behov av eventuell förlängning, avslutade avtal och nya upphandlingar som är på gång.

Inköpssamordnare deltar även i referensgruppsmöten samt uppstartsmöten<sup>7</sup> för att säkerställa att rätt information avseende leverantören kommer in i avtalsdatabasen. Förvaltningarnas inköpssamordnare har fått i uppdrag att rapportera in egna upphandlade avtal till upphandlingsenheten för sammanställning. Alla pågående upphandlade avtal ska läggas in i avtalsdatabasen. Upphandlingsenheten har dock ännu inte fått in samtliga avtal från förvaltningarna.

Upphandlingsenheten har arbetat fram ett underlag som varje upphandlare ska fylla i vid uppstart av nytt avtal inför uppläggning i avtalsdatabasen. Detta för att samtliga avtal ska hanteras likvärdigt och samma typ av information ska presenteras för respektive avtal i avtalsdatabasen.

Vi noterar av granskningens stickprovsgranskning att det förekommer mindre felaktigheter i avtalsdatabasen kopplat till avsaknad av organisationsnummer samt avvikande/ej fullständiga organisationsnummer.

## 2.4. Tekniska nämndens åtgärder utifrån 2016 års rekommendation

### 2.4.1. Bedömning

Vår bedömning är att *tekniska nämnden* delvis har beaktat revisionens rekommendation. Vi baserar vår bedömning på att åtgärder har genomförts för att säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling. Stickprovet visar dock att det finns vissa utvecklingsområden kopplat till nämndens dokumentation av direktupphandlingar. För ett par stickprov noteras även ett högt antal fakturor där direktupphandling har genomförts. Revisionens rekommendation kvarstår därför.

### 2.4.2. Uppföljning av vidtagna åtgärder per rekommendation

Nedan beskrivs vidtagna åtgärder per rekommendation för tekniska nämnden.

**Delvis**

*Rekommendation 1: Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling.*

<sup>7</sup> När referensgruppen är tillsatt anordnas ett uppstartsmöte för att gå igenom referensgruppens roll och ansvar samt informera om aktuella lagar och regler att förhålla sig till i arbetet.

Enligt skriftliga svar från förvaltningen har en utbildning genomförts på APT (arbetsplatsträffar) under hösten 2017 för tekniska nämndens verksamheter. Utbildningen avsåg stadens policy och riktlinjer, samt rutiner för direktupphandling. Ytterligare utbildningar genomförs löpande enligt internkontrollplan, eller om särskilda önskemål finns. Riktade utbildningsinsatser i direktupphandlingsrutiner genomfördes under våren 2019.

Enligt skriftliga svar har områden där ramavtal saknas lagts till i tekniska förvaltningens upphandlingsplan. Tekniska förvaltningens upphandlare ansvarar för uppföljning och genomförande av planen i samråd med förvaltningens ledningsgrupp. Behov av nya ramavtal eller inköp adderas kontinuerligt i samband med årlig inkösuppföljning, vilken följer av internkontrollplan, samt vid årlig behovsinventering.

Enligt skriftliga svar sker riskreducerande åtgärder och kontroller i enlighet med tekniska nämndens internkontrollplan. I de kontrollåtgärder som genomfördes avseende inköp och upphandling 2018 ingick utbildningsinsatser, löpande avtalsuppföljning samt årlig inkösuppföljning.

Vid den årliga inkösuppföljningen görs en kontroll över alla inköp och upphandlingar som genomförts av tekniska förvaltningen under det gångna året. Uppföljningens syfte är att kontrollera tre huvudsakliga områden:

- ▶ Avtalstrohet
- ▶ Om direktupphandlingar genomförs ändamålsenligt, lagmässigt och enligt gällande policy och riktlinjer
- ▶ Om återkommande köp resulterar i nya behov av ramavtal (läggs till i planeringen)

Vidare har nya rutiner för dokumentation av direktupphandlingar implementerats, med start år 2018. Vid diarieföring av direktupphandling med dokumentationsblankett<sup>8</sup> kopplas de enskilda ärendena till ett samlingsdiarium (årsvis, t.ex. "Direktupphandlingar 2018"). Detta bidrar enligt uppgift till bättre kontroll att korrekt dokumentation görs och förenklar uppföljningen.

Granskningens stickprovsgranskning visar dock att det finns utvecklingsområden avseende nämndens dokumentation av direktupphandlingar, se avsnitt 3.

## **2.5. Vård- och omsorgsförvaltningens åtgärder utifrån 2016 års rekommendationer**

### *2.5.1. Bedömning*

Vår bedömning är att *vård- och omsorgsnämnden* har beaktat en av revisionens fyra rekommendationer kopplat till att stärka arbetet kring inköp och upphandling.

Vår bedömning är att *vård- och omsorgsnämnden* delvis har beaktat två av revisionens fyra rekommendationer.

---

<sup>8</sup> På Mölndals stads intranät framkommer att upphandlaren ska fylla i ett formulär för dokumentation av direktupphandlingar. I Avsnitt 3 framgår mer information avseende dokumentationsblanketterna.

Vi baserar denna bedömning på att nämnden har genomfört åtgärder för att stärka arbetet kring inköp och upphandling inklusive uppföljning och kontroll. Stickprovsgranskningen visar även ett förbättrat resultat för nämnden i jämförelse med granskning 2016. Dock framgår av stickprovsgranskningen att det fortsatt finns vissa utvecklingsområden avseende nämndens följsamhet till lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens riktlinjer. I stickprovsgranskningen framgår särskilt avvikelser gällande direktupphandlingar till stora belopp avseende köpt plats funktionsstöd. De direktupphandlade avtalen tecknades dock före det att ramavtal upprättades inom området under 2017. Vi ser positivt på att nämnden har tecknat ramavtal gällande köpts plats funktionsstöd. Enligt vår bedömning är det dock viktigt att det sker en regelbunden analys/utvärdering av de direktupphandlade avtalen för att säkerställa avtal avslutas och ramavtal används i de fall detta är lämpligt utifrån den boendes perspektiv.

Vi bedömer att en av revisionens fyra rekommendationer inte är åtgärdad. Vi baserar denna bedömning på att vård- och omsorgsnämnden inte har vidtagit några åtgärder för att tillse att förvaltningsspecifika avtal finns samlade. Att samla förvaltningsspecifika avtal bedöms viktig för att bidra till regelefterlevnad samt för att underlätta uppföljning av både ramavtalstrohet och leverantörer inom förvaltningen och staden. Tre av revisionens fyra rekommendationer kvarstår därför.

#### 2.5.2. Uppföljning av vidtagna åtgärder per rekommendation

Nedan beskrivs vidtagna åtgärder per rekommendation för vård- och omsorgsnämnden.



*Rekommendation 1: Stärka arbetet kring inköp och upphandling för att säkerställa att lagstiftning och kommunens styrdokument följs.*

Av skriftliga svar från vård- och omsorgsförvaltningen framkommer att följande åtgärder har genomförts:

- ▶ Gemensam utbildning för alla chefer i upphandling och inköp utifrån lagstiftning och styrdokument genomfördes i januari 2018
- ▶ Introduktionsmallen för nya chefer i förvaltningen har kompletterats med en del berör-inköp och upphandling och inköp
- ▶ Förvaltningens inköpsansvarig deltar regelbundet i förvaltningens ledningsgrupp och informerar och återrapporterar avvikelser som hen ser vid stickprov och kontroller

Enligt uppgift har upphandlingsenheten och förvaltningens inköpssamordnare besökt förvaltningens ledningsgrupp under våren 2019 och informerat om upphandling och inköp. Till hösten 2019 ska samma konstellation av funktioner informera om upphandling och inköp i respektive områdeschefers ledningsgrupper (områdeschefer och enhetschefer). Granskningens stickprovsgranskning visar dock att det finns vissa utvecklingsområden avseende nämndens följsamhet till LOU och kommunens riktlinjer, se avsnitt 3.

**Delvis**

*Rekommendation 2: Stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa avtalstrohet och en ändamålsenlig avtalsuppföljning.*

Av skriftliga svar framkommer att internkontrollplanen sedan 2017 har utvecklats och kompletterats med ett kontrollmoment kring upphandling och inköp.

Av vård- och omsorgsnämndens internkontrollplan 2019 framkommer att vård- och omsorgsnämnden har lagt ut en del av driften genom avtal enligt LOU och lagen om valfrihetssystem (LOV). Avtalen följs upp kontinuerligt för att säkerställa att de externa utförarna uppfyller avtalsvillkoren. Avtalsuppföljningen sker, förutom genom verksamhetsuppföljning, genom regelbundna möten med utförarna.

För att kontrollera att LOU och stadens styrdokument för upphandling följs vid inköp genomförs granskningar av att ramavtal har följts och att samtliga fakturor är ställda av rätt leverantör. En sammanfattning och analys av uppföljningen redovisas till vård- och omsorgsnämnden i samband med verksamhetsberättelsen.

Granskningens stickprovsgranskning visar dock att det finns vissa utvecklingsområden avseende nämndens följsamhet till LOU och kommunens riktlinjer vilket indikerar att det kan finnas behov av att stärka den interna kontrollen, se avsnitt 3.

**Nej**

*Rekommendation 3: Säkerställa att förvaltningsspecifika avtal finns samlade för att bidra till följsamhet av avtal, efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument samt för att underlätta uppföljning.*

Av skriftliga svar framkommer att inga åtgärder har vidtagits för att tillse att förvaltningsspecifika avtal finns samlade. Enligt förvaltningen ger det inget mervärde i förhållande till arbetsinsatsen att samla in förvaltningsspecifika avtal. Förvaltningen ser enligt uppgift inga problem i att själva följa de aktuella avtalen i diariet.

**Delvis**

*Rekommendation 4: Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling.*

Som nämnt i avsnitt 2.3.2 har förvaltningarnas inköpssamordnare fått i uppdrag av upphandlingsenheten att rapportera in egna upphandlade avtal till upphandlingsenheten för en sammanställning. Enligt uppgift från upphandlingschefen saknas flera avtal från vård- och omsorgsförvaltningen.

Av förvaltningens skriftliga svar framkommer att det inte finns någon strukturerad egenkontroll av genomförda direktupphandlingar. Däremot görs en kontroll vid bokslut som avser större fakturabelopp och inköp av godkänd leverantör. Granskningens stickprovsgranskning visar att det fortsatt finns vissa utvecklingsområden avseende nämndens följsamhet till LOU och kommunens riktlinjer, se avsnitt 3.

### 3. Dataanalys och stickprovgranskning av ramavtalstrohet

En dataanalys har genomförts av leverantörsfakturor och avtalsregister för perioden 1 januari till 30 juni 2019. Syftet har varit att erhålla en sammanställning över periodens inköp fördelade per leverantör. Med detta som bas har vi systematiskt gjort ett urval för stickprovgranskning av leverantörsfakturor. Urvalet för stickprovgranskningen har baserats på inköp över 100 000 kr och som vi inte kunnat koppla till översända avtalslistor. Vidare har urvalet påverkats av de förklaringar som förvaltningarna inkommit med under tiden för insamling av underlag för dataanalysen. En mer detaljerad beskrivning av urvalet återfinns i bilaga 4.

#### 3.1. Övergripande noteringar utifrån dataanalys

I samband med dataanalysen har ett antal övergripande noteringar gjorts utifrån de avtalsfiler som mottagits från förvaltningarna. Följande noteringar har gjorts:

- ▶ Det saknas organisationsnummer för 25 leverantörer (av total 989 leverantörer)
- ▶ Det förekommer avvikande/ej fullständiga organisationsnummer
  - Ett organisationsnummer innehåller "mellanslag"
  - Två organisationsnummer har fel antal siffror (mellan sex-åtta siffror)
  - För en leverantör framkommer två olika organisationsnummer varav ett av organisationsnumren har sex siffror

#### 3.2. Noteringar utifrån stickprov tekniska förvaltningen

För tekniska förvaltningen har stickprov gjorts avseende inköp från 15 leverantörer som inte omfattas av förvaltningsövergripande ramavtal. För två av stickproven finns ramavtal. Ett av stickproven avser en förvaltningsspecifik upphandling från en leverantör som tillhandahåller anläggningsbyggnation. Med förvaltningsspecifik upphandling menas upphandlingar som enbart tekniska förvaltningen har behov av. Tolv av stickproven avser direktupphandlingar enligt LOU och lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Av dessa överskrider tre av tolv direktupphandlingar direktupphandlingsgränsen enligt LOU om 586 907 kronor. Samtliga inköp i stickprovet överstiger 100 000 kronor. Totalt uppgår direktupphandlingarna för dessa tolv stickprov till cirka tre mnkr och respektive stickprov innehåller mellan en och 34 fakturor.

Utifrån stickprovgranskningen har följande avvikelser noterats:

- ▶ I två av tolv direktupphandlingar saknas dokumentation av direktupphandling
- ▶ I två av tolv direktupphandlingar som är strax under direktupphandlingsgränsen finns ett högt antal fakturor (11 respektive 34 fakturor)

Sedan 2014 finns krav i LOU och LUF på dokumentation av direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Instruktioner för vilka rutiner som gäller för direktupphandlingar återfinns i Mölndals stads riktlinjer för inköp och upphandling samt på Mölndals stads intranät.

På Mölndals stads intranät framkommer att upphandlaren ska fylla i ett formulär för dokumentation av direktupphandlingar<sup>9</sup>. Formuläret ska sedan skickas till upphandlingsenheten. I formuläret ska upphandlaren bland annat ange skälen till varför en direktupphandling har gjorts, uppgifter om konkurrensättning och hur anbudet utvärderades.

Som framgår ovan saknar två av tolv stickprov dokumentation av direktupphandling. Avsaknad av dokumentation resulterar i att väsentlig information om förutsättningarna för dessa upphandlingar saknas. Det går till exempel inte att avgöra huruvida konkurrensättning har genomförts och hur anbudet/anbuderna utvärderades.

Vidare visar stickprovsgranskningen att det för två av stickproven finns ett högt antal fakturor där direktupphandling har genomförts. Av Mölndals stads riktlinjer för direktupphandling framkommer att direktupphandling ska ses som ett undantagsförfarande. Inköp och antal fakturor för respektive stickprov är enligt följande:

- ▶ Leverantör 1: Inköpen uppgår till 573 567 kr och avser elva fakturor
- ▶ Leverantör 2: Inköpen uppgår till 415 486 kr och avser 34 fakturor

*Leverantör 1:* Enligt tekniska förvaltningen avser inköpen hyra av specialbyggda bodar, vilka används som personalutrymmen, omklädningsrum och förråd inom olika avdelningar inom tekniska förvaltningens verksamhet. Direktupphandlingar av hyra av dessa bodar har enligt uppgift gjorts vid ett flertal olika tillfällen. Enligt uppgift har inköpen från leverantör 1 tidigare uppmärksammats i tekniska förvaltningens internkontroll. Under 2019 har därför en översyn gjorts och ett arbete påbörjats för att avveckla hyresavtalen med leverantören.

*Leverantör 2:* Enligt tekniska förvaltningen avser två av inköpen gräsklippare, vilka har upphandlats genom konkurrensutsatt direktupphandling. Resterande nio inköp avser service och reparationer av de inköpta gräsklipparna från samma leverantör. Enligt uppgift pågår ett arbete inom förvaltningen med att se över om fler verkstadsarbeten framöver kan läggas till i ett av förvaltningens upphandlade ramavtal.

### **3.3. Noteringar utifrån stickprov vård- och omsorgsförvaltningen**

För vård- och omsorgsförvaltningen har stickprov gjorts avseende inköp från nio leverantörer som inte omfattas av förvaltningsövergripande ramavtal. För två av stickproven finns ramavtal. Sju av stickproven avser direktupphandlingar enligt LOU. Av dessa överskrider sex av sju direktupphandlingar direktupphandlingsgränsen enligt LOU om 586 907 kronor. Alla inköp i stickprovet överstiger 100 000 kronor. Totalt uppgår direktupphandlingarna för de sju stickproven till cirka 9,8 mnkr och respektive stickprov innehåller mellan sex och 36 fakturor.

---

<sup>9</sup> Det finns två olika formulär: *Dokumentation för direktupphandling 0-100 000 kr* samt *Dokumentation för direktupphandling över 100 000 kr*.

Utifrån stickprovsgranskningen har följande avvikelser noterats:

- ▶ I en av sju direktupphandlingar saknas avtal
- ▶ I sex av sju direktupphandlingar saknas dokumentation av direktupphandling
- ▶ I fyra av sju direktupphandlingar överskrids direktupphandlingsgränsen enligt LOU för köp av samma sak (köp av plats funktionsstöd)
- ▶ I två av sju direktupphandlingar finns ett högt antal fakturor (mellan 19 och 36 fakturor)

Stickprovsgranskningen visar att det saknas avtal för en av sju direktupphandlingar. Totalt uppgår direktupphandlingen till 284 356 kronor och innehåller 19 fakturor. Vi har inte fått någon förklaring från vård- och omsorgsförvaltningen kring varför avtal för detta stickprov saknas.

Stickprovsgranskningen visar att det för sex av sju direktupphandlingar saknas dokumentation av direktupphandling. Som beskrivs i avsnitt 3.2 resulterar avsaknad av dokumentation att i väsentlig information om förutsättningarna för dessa upphandlingar saknas. Det går till exempel inte att avgöra huruvida konkurrensutsättning har genomförts och hur anbudet/anbudens utvärderades.

I fyra av sju stickprov överskrids direktupphandlingsgränsen enligt LOU för köp av plats av funktionsstöd. Direktupphandlingarna för dessa fyra stickprov uppgår totalt till cirka 7,9 mnkr. Som framkommer i avsnitt 3.2 ska direktupphandling enligt stadens riktlinjer ses som ett undantagsförfarande. En förklaring från förvaltningen till att direktupphandling av plats av funktionsstöd genomförts är att det inte funnits något ramavtal för bostad med särskild service innan hösten 2017. Detta innebär att de flesta av förvaltningens placeringar ligger utanför ramavtal. Avseende bostad med särskild service kan det finnas faktorer som gör det olämpligt att avsluta de tidigare direktupphandlade avtalen. Vi ser däremot inte att nämnden eller förvaltningen har gjort någon analys/utvärdering avseende de direktupphandlade avtalen och huruvida de kan avslutas.

Vidare visar stickprovsgranskningen att det för två av sju direktupphandlingar finns ett högt antal fakturor. Inköp och antal fakturor för respektive stickprov är enligt följande:

- ▶ Leverantör 1: Inköpen uppgår till 694 424 kronor och avser 36 fakturor
- ▶ Leverantör 2: Inköpen uppgår till 284 356 kronor och avser 19 fakturor

*Leverantör 1:* Överskrider direktupphandlingsgränsen enligt LOU och avser två direktupphandlingar av trygghetslarm. Vi noterar att dokumentationen av direktupphandlingarna är bristfällig. Det saknas till exempel uppgifter om konkurrensutsättning i en av direktupphandlingarna. Vidare är inte värdet av *tidigare köp av samma slag som är gjorda under samma räkenskapsår* dokumenterat för någon av dem.

*Leverantör 2:* Det saknas avtal och dokumentation för direktupphandling för denna leverantör. Enligt uppgift avser inköpen larm och bevakning. Vi har inte fått någon förklaring från vård- och omsorgsförvaltningen kring varför avtal och dokumentation saknas.

#### 4. Sammanfattande bedömning

Syftet med uppföljningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden har vidtagit åtgärder utifrån de rekommendationer kommunrevisionen lämnade i 2016 års revisionsrapport.

Vår sammanfattade bedömning är att *kommunstyrelsen* har beaktat revisionens rekommendationer.

Vår sammanfattade bedömning är att *tekniska nämnden delvis* har beaktat revisionens rekommendation. Åtgärder har genomförts för att säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling. Stickprovet visar dock att det finns vissa utvecklingsområden kopplat till nämndens dokumentation av direktupphandlingar och att det för ett par stickprov finns högt antal fakturor där direktupphandling har genomförts.

Vår sammanfattade bedömning är att *vård- och omsorgsnämnden delvis* har beaktat revisionens rekommendationer. Vi baserar denna bedömning på att nämnden har genomfört åtgärder för att stärka arbetet kring inköp och upphandling inklusive uppföljning och kontroll. Vård- och omsorgsnämnden har dock inte vidtagit några åtgärder för att tillse att förvaltningsspecifika avtal finns samlade. Enligt vår bedömning är det väsentligt att avtal finns samlade för att bidra till efterlevnad av lagstiftning och stadens riktlinjer samt för att underlätta uppföljning och kontroll. Det saknas också en strukturerad egenkontroll av genomförda direktupphandlingar. Stickprovsgranskningen visar ett förbättrat resultat för nämnden i jämförelse med granskningen 2016. Dock framgår av stickprovsgranskningen att det fortsatt finns vissa utvecklingsområden avseende nämndens följsamhet till LOU och kommunens riktlinjer.

Nedanstående tabell illustrerar antalet omhändertagna rekommendationer.

Figur. Sammanställning över antal omhändertagna rekommendationer per nämnd och styrelse.





Utifrån uppföljningen kvarstår följande rekommendationer som lämnades i 2016 års granskning:

#### **Tekniska nämnden**

- ▶ Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling

#### **Vård- och omsorgsnämnden**

- ▶ Stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa avtalstrohet och en ändamålsenlig avtalsuppföljning
- ▶ Säkerställa att förvaltningsspecifika avtal finns samlade för att bidra till följsamhet av avtal, efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument samt för att underlätta uppföljning
- ▶ Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument avseende direktupphandling

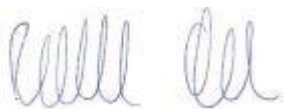
Göteborg den 26 november 2019



Emma Bergstrand  
Verksamhetsrevisor  
Ernst & Young AB



Christoffer Henriksson  
Certifierad kommunal yrkesrevisor  
Ernst & Young AB



Rebecka Rask  
Verksamhetsrevisor  
Kvalitetssäkrare  
Ernst & Young AB

## **Bilaga 1: Bakgrund**

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) reglerar de köp som görs av offentliga organisationer. Med offentlig upphandling avses enligt LOU de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster och byggtreprenader. Det finns även möjlighet att genomföra direktupphandlingar av varor och tjänster. Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form. Direktupphandling används främst i situationer där det som ska inhandlas har ett värde som inte överstiger direktupphandlingsgränsen.

I Mölndals stad genomfördes 2016 en granskning av upphandlingsverksamheten och ramavtalstrohet. Granskningen avsåg kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden samt tekniska nämnden. Granskningen syftade till att bedöma om den centrala upphandlingsprocessen var ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut. Granskningen syftade också till att bedöma följsamheten till ramavtal. Granskningen påvisade brister i den centrala upphandlingsprocessen. Avtalsuppföljning och uppföljning av ramavtalstrohet skedde inte i enlighet med kommunfullmäktiges beslut eller stadens riktlinjer. I granskningens stickprovskontroll noterades brister i vård- och omsorgsnämndens direktupphandlingar. I granskningen bedömdes den tekniska nämnden i huvudsak ha säkerställt ett ändamålsenligt arbete med avtalsuppföljning och ramavtalstrohet.

I Mölndals stad finns en policy för inköp och upphandling. Policyn beslutades av kommunfullmäktige 2017 och omfattar samtliga förvaltningar i Mölndals stad. Kommunstyrelsen ska enligt det av fullmäktige beslutade reglementet ha uppsikt över och samordna stadens upphandling- och inköpsverksamhet, bland annat genom att teckna stadsövergripande ramavtal och förvaltningsöverskridande avtal av större omfattning eller särskild strategisk betydelse för staden.

Kommunrevisionen har mot bakgrund av ovanstående och i samband med sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att följa upp vilka åtgärder som har vidtagits utifrån de rekommendationer som lämnades i granskningen 2016. I God revisionsred i kommunal verksamhet framgår de grunder som revisorerna använder när de bedömer ansvarstagande i styrelse och nämnder. Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för bristande styrning, ledning och uppföljning.

## Bilaga 2: Revisionsfrågor och tidigare rekommendationer

### Kommunstyrelsen

#### Rekommendationer

- ▶ Tillse tydliga och dokumenterade rutiner för referensgruppernas arbete, detta för att stärka upphandlingsprocessen.
- ▶ Tillse rutiner för att sätta samman referensgrupper samt kontakt, samordning och dialog med förvaltningarna för att säkerställa verksamhetskompetens i upphandlings av förvaltningsövergripande ramavtal.
- ▶ Tillse dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan med andra upphandlande myndigheter och enheter.
- ▶ Säkerställa kompetensförsörjningen för upphandlingsenheten eftersom detta är en förutsättning för att enheten ska kunna bedriva sitt arbete ändamålsenligt.
- ▶ Stärka uppföljningen av upphandlingsenhetens arbete.
- ▶ Säkerställa uppföljning av ramavtalstrohet enligt upphandlingspolicy och kommunfullmäktiges beslut.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning för att säkerställa efterlevnad av avtal
- ▶ Stärka ordningen i avtalsdatabasen och säkerställa att korrekt information finns registrerad. Detta bland annat för att underlätta uppföljning.

#### Revisionsfrågor i uppföljande granskning

- ▶ Har åtgärder vidtagits för att tydliggöra de dokumenterade rutinerna för referensgruppens arbete?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att inrätta ett upphandlingsråd och hur fungerar arbetet med upphandlingsrådet?
- ▶ Vilka åtgärder har vidtagits utifrån de identifierade förbättringsområdena?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att tillse ett strategiskt och långsiktigt kompetensförsörjningsarbete?
- ▶ Hur har upphandlingsenhetens och ekonomiavdelningens arbete med uppföljning och ökad avtalstrohet fortlöpt?
- ▶ Har andra åtgärder vidtagits i syfte att stärka uppföljningen av upphandlingsenhetens arbete och vad visar uppföljningen?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att utvärdera ramavtalstroheten, i enlighet med fullmäktiges beslut?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning?
- ▶ Har upphandlingsrådet involverats i avtalsuppföljningen?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att stärka ordningen i avtalsdatabasen?

## Vård- och omsorgsnämnden

### Rekommendationer

- ▶ Stärka arbetet kring inköp och upphandling för att säkerställa att lagstiftning och kommunens styrdokument följs.
- ▶ Stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa avtalstrohet och en ändamålsenlig avtalsuppföljning.
- ▶ Säkerställa att förvaltningsspecifika avtal finns samlade för att bidra till följsamhet av avtal, efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument samt för att underlätta uppföljning.
- ▶ Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling

### Revisionsfrågor i uppföljande granskning

- ▶ Har åtgärder vidtagits för att säkerställa att lagstiftning och styrdokument efterlevs?
- ▶ Hur har arbetet med intern kontroll utvecklats för att säkerställa avtalstrohet och avtalsuppföljning?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att tillse att förvaltningsspecifika avtal finns samlade?
- ▶ Har åtgärder vidtagits för att säkerställa efterlevnad av stadens styrdokument avseende direktupphandling?
- ▶ Har någon egenkontroll gjorts för att säkerställa efterlevnad av lagstiftning och styrdokument vad gäller direktupphandling?

## Tekniska nämnden

### Rekommendationer

- ▶ Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling.

### Revisionsfrågor i uppföljande granskning

- ▶ Har utbildning genomförts enligt plan?
- ▶ Har områden där ramavtal saknas lagts till i upphandlingsplaneringen?
- ▶ Sker någon intern kontroll för att säkerställa efterlevnad av lagstiftning och styrdokument vad gäller direktupphandling?

## **Bilaga 3: Revisionskriterier**

### **Kommunallagen**

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) skall nämnden/styrelsen inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### **Lag (2007:1091) om offentlig upphandling**

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) syftar till att upphandlande myndigheter ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga uppköp på bästa sätt och leverantörer ska ges möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Vidare anges att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att det ska finnas en transparens i upphandlingar. Med upphandlande myndigheter avses statliga och kommunala myndigheter.

Den upphandlande myndigheten kan ingå ett ramavtal eller ett upphandlingskontrakt. Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en viss tidsperiod. Avrop från ramavtal får inte väsentligen avvika från villkoren i det ingångna ramavtalet.

Det vanligaste sättet att avropa från ett ramavtal som ingåtts med flera leverantörer är att leverantörerna har rangordnats. Utifrån den bedömning och utvärdering som gjorts i ramavtalet rangordnas den leverantör som varit bäst i utvärderingen som först och nummer två som nummer två och så vidare. Om den första leverantören inte kan leverera tillfrågas nummer två och så vidare.

Direktupphandling, ett förfarande utan krav på anbud, får användas om ett kontrakts värde är lågt, om förhandlat förfarande utan föregående annonsering föreligger eller om det finns synnerliga skäl. Om ramavtal finns ska avrop från detta ske i första hand och endast om det inte är möjligt kan direktupphandling vara ett alternativ. Med lågt värde avsågs fram till och med 1 juli 2014 att kontraktets värde måste understiga 15 % av det tröskelvärde som Europeiska kommissionen beslutat. Från och med 1 juli 2014 höjdes gränsvärdet för direktupphandling. Den nya direktupphandlingsgränsen är 28 % för organisationer som lyder under LOU. Sedan 2014 finns också krav i LOU och LUF på dokumentation av direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

### **Policy för inköp och upphandling**

Polycyn för inköp och upphandling antogs av kommunfullmäktige 2017-06-21. Syftet med Mölndals stads upphandlingspolicy är att säkerställa:

- ▶ Att inköp och upphandling sker i enlighet med EU-direktiv, nationell lagstiftning samt stadens mål och riktlinjer
- ▶ Att inköp och upphandling i Mölndals stad genomförs på ett strategiskt, enhetligt och affärsmässigt sätt

- ▶ Att en sund konkurrens främjas.

Upphandlingspolicyn omfattar samtliga förvaltningar i Mölndals stad och utgör ett komplement till gällande lagstiftning som reglerar offentlig upphandling.

Stadens upphandlingsverksamhet ska vara strategisk och präglas av såväl ett proaktivt arbetssätt som av ett totalkostnadstänkande.

#### *Inköp och upphandling av varor, tjänster och entreprenader*

Inköp av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där stadens gemensamma bästa har företräde framför en enskild förvaltnings intresse. Innan beslut fattas om att genomföra en upphandling ska därför stadens samlade behov av den aktuella varan eller tjänsten tas i beaktande.

*Ramavtal* ska upprättas inom de områden där det är lämpligt och strategiskt riktigt. Befintliga ramavtal ska användas.

De krav som ställs under upphandlingen ska, i likhet med övriga avtalsvillkor, vara marknadsmässiga, relevanta och genomtänkta och möjliggöra att rätt kvalitet erhålls till lägsta möjliga kostnad.

*Direktupphandling*, som endast får göras då ramavtal saknas och i enlighet med gällande regelverk, ska genomföras affärsmässigt och med tillvaratagande av konkurrensen.

#### *Affärsetik*

All inköps- och upphandlingsverksamhet ska präglas av affärsmässighet, objektivitet samt utnyttjande av konkurrens. Företrädare för staden ska uppträda på ett affärsmässigt korrekt sätt och tillse att ovidkommande hänsyn inte tas.

#### **Riktlinjer för direktupphandling**

I stadens riktlinjer för direktupphandling regleras när och på vilket sätt en direktupphandling ska ske. Riktlinjerna för direktupphandling följer de beloppsnivåer som framgår av LOU. Direktupphandling kan också ske om särskilda skäl föreligger, men bör endast undantagsvis förekomma. Med synnerliga skäl avses t ex synnerlig brådska då en regelrätt upphandling inte hinner genomföras på grund av akuta oförutsedda behov, t ex vid översvämning eller annan nödsituation. Däremot är det inte synnerliga skäl om det uppkommit brådska som beror på den upphandlande myndigheten t ex genom eftersatt planering. Enligt stadens riktlinjer för direktupphandling framgår att direktupphandling endast avser enstaka köp under ett år. Om det kan bli fråga om upprepade köp bör upphandling ske och ramavtal tecknas för varan eller tjänsten.

## **Bilaga 4: Källförteckning och metod**

### **Skriftliga frågor har lämnats till:**

- ▶ Förvaltningschef på vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef på tekniska förvaltningen
- ▶ Förvaltningschef på stadsledningsförvaltningen

### **Dokumentförteckning**

- ▶ Budget 2019
- ▶ Internkontrollplan för kommunstyrelsen, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Policy för inköp och upphandling
- ▶ Sammanträdesanteckningar 2019 för kommunstyrelsen, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan 2019 kommunstyrelsen, tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Vägledning direktupphandling, tekniska förvaltningen

### **Dataanalys och stickprov**

Dataanalys har genomförts av leverantörsfakturor och avtalsregister för perioden 2019-01-01 – 2019-06-30. Syftet var att erhålla en sammanställning över periodens inköp fördelade per leverantör och med det som bas systematiskt kunna göra ett urval för stickprovsgranskning av leverantörsfakturor. Analysen visar förvaltningarnas leverantörer och till vilka belopp som varor och tjänster har inhandlats från respektive leverantör. Samtliga inköp under perioden omfattar 9 272 enskilda fakturor för tekniska förvaltningen och 12 239 enskilda fakturor för vård- och omsorgsförvaltningen. Totalsumma för fakturorna är cirka 193,0 mnkr för tekniska förvaltningen och 151,3 mnkr för vård- och omsorgsförvaltningen. Totalt har tekniska förvaltningen anlitat 547 leverantörer och vård- och omsorgsförvaltningen har anlitat 442 leverantörer under perioden.

I samband med insamling av underlag för dataanalysen har frågor ställts till förvaltningarna och upphandlingsenheten. Upphandlingschef och förvaltningschefer har inkommit med förklaringar kring ett antal inköp och leverantörer. Förklaringarna har bland annat avsett direktupphandlingar och entreprenadupphandlingar som inte framgår av avtalsregistret.

Urvalet för stickprovsgranskningen (som baseras på dataanalysen) har baserats på inköp som överstigit 100 000 kr och som vi inte kunnat koppla till översända avtalslistor. Vidare har urvalet påverkats av de förklaringar som förvaltningarna inkommit med under tiden för insamling av underlag för dataanalysen. Stickproven har granskats mot tillhörande upphandlingsdokumentation och avtal/underlag.

## Bilaga 5: Inköpsråd

Av *Styrprinciper för Mölndals stad* som antogs av kommunfullmäktige 21 juni 2017 framkommer att stadens nämnder ska *samråda* för att möjliggöra ett strategiskt förhållningssätt till stadens samlade inköp och upphandlingar av varor och tjänster. Vidare framkommer av styrprinciperna att kommunstyrelsen leder samordningsarbetet och svarar för att stadsövergripande avtal och förvaltningsöverskridande avtal av större omfattning eller särskild strategisk betydelse upphandlas, tecknas och följs upp. Respektive nämnd ansvarar för att nämndspecifika inköp upphandlas och följs upp enligt gällande regelverk, stadens upphandlingspolicy och riktlinjer.<sup>10</sup> Förvaltningschef ansvarar för att förvaltningen har en effektiv kontroll över sina inköp och tillräckliga resurser för att kunna tillgodose förvaltningens enskilda inköpsbehov och nämndens skyldighet att samråda.

Enligt uppgift infördes ett stadsövergripande *inköpsråd* från och med 2018 med representanter från varje förvaltning. Representanterna i inköpsrådet kallas för *inköpssamordnare*. Förvaltningens inköpssamordnare utses av förvaltningschefen. Inköpssamordnaren ges mandat att företräda verksamheten i inköp- och upphandlingsrådet och behöver en tydlig väg att lyfta frågor inom den egna förvaltningen. Inköpssamordnarens syfte är att vara länken mellan upphandlingsenheten och respektive förvaltning. De bistår med kartläggning av kommande inköpsbehov för den egna förvaltningen samt statistik över historiska inköp. Detta för att följa upp stadens avtal och efterlevnaden av såväl tecknade ramavtal som av upphandlingslagstiftning och stadens styrdokument.

Vidare framkommer av skriftliga svar att inköpsrådet kommer leda till mer effektiva processer i upphandlingsförfarandet då verksamhetskompetens tas till vara på ett mer ändamålsenligt sätt. Nedanstående figur illustrerar inköpsrådets och inköpssamordnarens ansvarsområden.

---

<sup>10</sup> Med nämndspecifika inköp avses även förvaltningsöverskridande avtal som inte faller under kommunstyrelsens ansvarsområde.



**Figur. Inköpsrådets och inköpsamordnarens ansvarsområden.**

Inköpsrådets ansvarsområden	inköpssamordnarens ansvarsområden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fastställa årlig upphandlingsplan</li> <li>• Tillse att det bildas en lämplig referensgrupp vid varje upphandling</li> <li>• Utveckla strategier för hur inköp kan bidra till att de politiska målen nås</li> <li>• Säkerställa ändamålsenlig avtalsuppföljning</li> <li>• Bidra till en likriktning av stadens upphandlingar</li> <li>• Bidra till effektivisering av stadens samlade inköp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeta i förvaltningen för ökad medvetenhet kring upphandlingsfrågor</li> <li>• Verka för att den egna förvaltningen följer stadens policy och riktlinjer för inköp</li> <li>• Årligen informera om inköpsbehov/planerade upphandlingar till upphandlingsenheten</li> <li>• Lyfta oplanerade inköpsbehov till upphandlingsenheten för eventuell samordning</li> <li>• Anmäla lämpliga personer till referensgrupp</li> <li>• Rapportera till den egna förvaltningsledningen avseende inköpsfrågor</li> <li>• Rapportera till den egna förvaltningsledningen avseende inköpsfrågor</li> <li>• Förmedla information mellan upphandlingsenheten och förvaltningen</li> </ul>

*Källa: Skriftliga svar från kommunstyrelsen, 2019-09-04*

Av skriftliga svar framkommer att inköpsrådet sammanträdde vid fyra tillfällen 2018. Därtill genomfördes två utbildningar av upphandlingsenheten för inköpssamordnarna. Under 2019 planeras 3 träffar. Arbetet med inköpsrådet upplevs fungera bra, främst avseende att underlätta dialog och samordning med respektive förvaltning. Det uppges dock fortfarande finnas utvecklingsområden, främst kring informationsflödena inom de respektive egna förvaltningarna och proaktiviteten vad avser inköpsbehov. Enligt uppgift behöver kommunstyrelsen genom upphandlingsenheten fortsätta utveckla dialogen för att tillsammans med övriga förvaltningar bidra till effektivisering och besparingar genom stadens inköp. Det rena inköpsarbetet, det vill säga avropen på ramavtal eller köp utanför avtal, saknar enligt uppgift i många avseenden struktur, samordning och helhetsperspektiv. Det uppges att förbättringar kan åstadkommas genom tydlig styrning avseende inköp från ledningen på respektive förvaltning. Flera av förvaltningar har bjudit in upphandlingsenheten tillsammans med den egna inköpssamordnaren till ledningsgrupp/chefs dagar för genomgång av inköpsstatistik. Den mer löpande informationsöverföringen inom förvaltningarna måste dock enligt uppgift säkerställas på ett bättre sätt.

## Bilaga 6: Dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan

Tabell. Vidtagna åtgärder och aktiviteter för att förbättra dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan.

Åtgärder	Aktiviteter
Dokumenterade riktlinjer har reviderats gällande hur samverkan ska hanteras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förtydligande har skett i upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer<sup>11</sup></li> </ul>
Förbättrade rutiner kring informationsflödet mellan förvaltningarna, upphandlingsenheten och samverkande myndigheter.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsledningsförvaltningens inköpssamordnare ansvarar för kontakt med samverkande myndigheter såsom förvaltningen för inköp och upphandling med flera</li> <li>- Upphandlingsenheten har skapat en intranätsgrupp för inköpssamordnarna</li> <li>- Ett digitalt nyhetsbrev skickas ut regelbundet från upphandlingsenheten</li> <li>- nätverk med kranskommunerna och förvaltningen för inköp och upphandling har startats</li> <li>- SKL inköpscentral har bjudits in för dialog</li> <li>- Regelbundna möten med stadens bolag</li> </ul>
Tydligare ansvarsuppdelning för informationsflödena.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stadsledningsförvaltningens centrala inköpssamordnare förser respektive förvaltnings inköpssamordnare samt samverkande bolag med information. Varje inköpssamordnare ansvarar för informationsflödena på de egna förvaltningarna</li> </ul>
Tydligare strategi kring vilka avtal staden ska upphandla själva och vilka avtal vi ingår i samverkan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Förtydligande har skett i policy och riktlinjer för inköp och upphandling i avsnitt "<i>Extern samverkan vid upphandling</i>"</li> <li>- Stadsledningsförvaltningen har infört en ny rutin med årlig upphandlingsplan för stadens egna upphandlingar samt planerade samverkansupphandlingar. Arbetet med upphandlingsplan har förankrats i inköpsrådet. Senast den 31 augusti ska respektive inköpssamordnare ha rapporterat in sin förvaltnings upphandlingsbehov för kommande år</li> <li>- Inköpssamordnare sammanställer en lista med samverkansavtal som löper ut om 2 år eller längre fram</li> </ul>

<sup>11</sup> I övrigt regleras samverkan av sedan tidigare tecknade samarbetsavtal med exempelvis stadens bolag samt förvaltningen för inköp och upphandling i Göteborg

## **Bilaga 8: Kommunstyrelsens internkontrollplan 2019**

### **Internkontrollplan 2019**

Kontrollpunkter för intern kontroll 2019:

- ▶ Efterlevs ramavtal utifrån leverantörstrohet?
- ▶ Utförs kvalitet- och priskontroller på gällande avtal
- ▶ Har staden behov som ligger utanför upphandlade områden?
- ▶ Sker inköp på avtalet för konsumentförpackningar utan att kränka övriga livsmedelsavtal?
- ▶ Utförs beställningar på korrekt sätt utifrån stadens riktlinjer och aktuella avtal
- ▶ Kontroll av dokumentation av direktupphandlingar överstigande 100 000 kronor
- ▶ Kontrolleras leverantörer inför avtalstecknande gällande skatter och avgifter på våra ramavtal?
- ▶ Kontroll av upphandlingsarbetets volymeräkningar

Kommunstyrelsen följer upp internkontrollplanen för 2019 inom ramen för verksamhetsberättelsen för 2019.