

Granskning av inköp och upphandling

Kalix kommun

December 2024

Sara Sommarin, certifierad kommunal revisor

Amanda Guerra, revisionskonsult

Rebecca Lindström, certifierad kommunal revisor

Erik Jansen, certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun genomfört en granskning av inköp, upphandlingar och avtalshantering. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller i det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis	
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?	Nej	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Nej	
4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?	Delvis	

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Överväga att ta fram en dokumenterad roll- och ansvarsfördelning i syfte att tydliggöra olika funktioners ansvar kopplat till inköp och upphandling. Säkerställa en ändamålsenlig samverkan.
- Säkerställa en ändamålsenlig avtalshantering. Rekommendationen innefattar att säkerställa att avtal med tillhörande bilagor systematiskt läggs upp i exempelvis en databas och att de finns lättillgängliga.
- Säkerställa en hög kompetensnivå avseende upphandling genom kontinuerlig fortbildning.

- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och ändamålsenliga.
- Säkerställa att dokumentationsplikten efterlevs.
- Säkerställa att ansvariga upphandlare får kännedom om upphandlingsbehov i verksamheten. Säkerställa att behovsanalys även omfattar ett framåtblickande perspektiv i syfte att säkerställa att verksamhetens framtida upphandlingsbehov täcks.
- Säkerställa tillräckliga kontroller avseende avtalstrohet.
- Stärka arbetet med uppföljning av inköp och upphandling genom att exempelvis säkra en struktur för uppföljning och utvärdering av leverantörer och tidigare genomförda upphandlingar.
- Överväga att utreda huruvida nuvarande organisation avseende kommunens separata upphandlande myndigheter är ändamålsenlig.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Upphandlande myndighet	6
Ändamålsenlig organisation	6
lakttagelser	6
Bedömning	9
Riktlinjer, rutiner och processer	10
lakttagelser	10
Bedömning	12
Avtalstrohet	12
lakttagelser	12
Bedömning	16
Uppföljning	16
lakttagelser	16
Bedömning	18
Samlad bedömning	19
Rekommendationer	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	20

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk.

I slutet av år 2023 fattade kommunstyrelsen beslut om att digitalisera kommunens inköp och automatisera hanteringen av leverantörsfakturer genom att upphandla ett e-handelssystem. Kalix kommun köper varor och tjänster för närmare 400 miljoner årligen.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Är organisationen ändamålsenlig?
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?
Fokus på EKO-riktlinjer (Revisionsfrågan inkl. avtalshantering)
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap. 1§, 6§, 11§.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
 - 5 kap. 11§.
 - 12 kap. 14§, 17§.

- 19 a kap. 11§, 12§, 15§.
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2024.

Metod

Granskningen har skett genom analys av relevant dokumentation samt genom granskning av kommunstyrelsens protokoll från januari 2023 till oktober 2024. Vidare har intervjuer genomförts med:

- Ekonomichef och tf kommundirektör.
- Inköpscontroller.
- Upphandlare.
- Förvaltningschefer inom social-, utbildnings- och samhällsbyggnadsnämnden.
- Ansvarig för upphandling inom socialförvaltningen,
- Avdelningschefer inom samhällsbyggnadsförvaltningen.

I granskningen har stickprov tagits avseende avtalstrohet. Stickprov redovisas närmare i revisionsfråga 3.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningen har kvalitetssäkrats av Rebecca Lindström enligt fastställda rutiner på PwC.

Granskningsresultat

Upphandlande myndighet

I Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) tydliggörs att upphandlande myndigheter lyder under LOU avseende upphandling (1 kap. 2§). En upphandlande myndighet är en statlig eller kommunal myndighet (2 kap. 22§). En kommun kan exempelvis vara en upphandlande myndighet.

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 122-18) fastställdes att även en kommunal nämnd under vissa förutsättningar kan vara en egen upphandlande myndighet. I domslutet framgick bland annat att det bör kunna accepteras att en kommun betraktar en kommunal nämnd som en egen upphandlande myndighet, så länge detta inte sker på ett sätt som kommer i konflikt med upphandlingsdirektivet (2014/24/EU). Ett krav som framkommer för att en nämnd ska kunna accepteras som en upphandlande myndighet är att nämnden genomför sina upphandlingar självständigt för att inte undergräva direktivets effektiva verkan.

I det aktuella fallet framgick att:

- Kommunen i sina regler för ekonomisk förvaltning betraktade varje nämnd som en egen upphandlande myndighet med ansvar för att dess upphandlingar sker i enlighet med gällande regelverk.
- Nämnden hade en egen förvaltning och budget.

Därtill lyfte domslutet att om en kommunal nämnd behandlas som en egen upphandlande myndighet får det betydelse vid tröskelvärdesberäkningen.

Ändamålsenlig organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?

lakttagelser

Organisationsförändringar

Vid kommunstyrelsens sammanträde per 2023-01-16 § 29 fattade styrelsen beslut om en ny organisation. Beslutet innebar att upphandlingsverksamheten flyttades från kommunstyrelsens stabsfunktion till ekonomienheten den 1 maj 2023.

Upphandlingsverksamheten har tidigare även varit organiserad under samhällsbyggnadsnämnden men flyttades till kommunstyrelsen efter beslut i fullmäktige 2020-06-15 § 88.

Före år 2017 hade dåvarande upphandlingsverksamhet ansvar för all upphandlingsverksamhet inom kommunen.

Ansvar och roller

I Kalix kommun ansvarar kommunstyrelsen för inköp och upphandling. I kommunstyrelsens reglemente (beslutad av kommunfullmäktige per 2023-11-27 § 187) fastställs att kommunstyrelsen har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomisk ställning, vilket inkluderar övergripande samordning, planering och uppföljning av kommunens verksamheter.

Avseende inköp och upphandling finns ingen särskild skrivelse i styrelsens reglemente. Inom ramen för granskningen har vi även kontrollerat reglemente för samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden respektive utbildningsnämnden och noterar att ingen skrivelse om inköp och upphandling finns i dessa.

I kommunstyrelsens delegationsordning (fastställd av kommunstyrelsen 2023-05-29 § 117) framgår ett ärende med bäring på upphandling.

- Upphandling och undertecknande av enstaka som tidsbundna kontrakt för leverans av varor och tjänster.

Utsedda delegater är bland annat ekonomichef, kommundirektör, HR-chef och arbets- och personalutskott. Kommundirektören har delegation för max 2 x direktupphandlingsbelopp medan arbets- och personalutskott har delegation att besluta om belopp överstigande det. Resterande delegater kan besluta om max direktupphandlingsbeloppet.

I samhällsbyggnadsnämndens, utbildningsnämndens och socialnämndens delegationsordningar framkommer att olika upphandlingsärenden är delegerade till respektive förvaltning.

Ansvarsfördelning och samverkan för upphandlingsenhet och nämnder

Upphandlingsenheten är organiserad under kommunledningsförvaltningens ekonomiavdelning. Totalt finns 15 medarbetare på ekonomiavdelningen, varav tre är upphandlare och en är inköpscontroller). Upphandlingsenheten beskrivs vara en stödfunktion till nämnderna, som formellt ansvarar för upphandlingarna, och bistår bland annat förvaltningarna med att ta fram förfrågningsunderlag.

Av representanterna för de olika förvaltningarna som intervjuats råder enighet kring att upphandlingsenheten genomför större upphandlingar (ex. kommunövergripande upphandlingar) medan förvaltningarna genomför direktupphandlingar. Däremot varierar ansvarsfördelningen inom förvaltningarna och samverkan mellan respektive förvaltning och upphandlingsenheten.

- **Roller:** Socialförvaltningen har en ledningsresurs som administrerar nämndens upphandlingar och har översyn av avtal. Samtliga nämnder har en upphandlare på upphandlingsenheten som är särskilt kopplad till respektive förvaltning.
- **Genomförandet av upphandlingar:** Socialförvaltningen genomför direktupphandlingar och mindre upphandlingar, medan utbildningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen enbart genomför direktupphandlingar. Utbildningsförvaltningen får även stöd av utsedd upphandlare vid genomförande av vissa direktupphandlingar.

- **Avtalshantering:** Avseende ansvar för avtalshantering, såsom att bevaka avtal som är i behov av att förnyas, sköts det för socialnämnden av förvaltningens ledningsresurs. För utbildningsförvaltningen är det nämndsekreteraren som ansvaret vilar på, och för samhällsbyggnadsförvaltningen är det utsedd upphandlare på upphandlingsenheten som ger stöd även om det faktiska ansvaret vilar på avdelningschefer.

Förvaltningarnas syn på samverkan med upphandlingsenheten varierar. Samtliga förvaltningar anser att stöd ges av upphandlingsenheten men huruvida stödet är tillräckligt varierar. Socialförvaltningen uppger att ytterligare stöd skulle behövas medan utbildningsförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen anger att de överlag är nöjda med samverkan och att de överlag får tillräckligt med stöd. Av upphandlingsenheten anges att det inte är helt tydligt när stöd ska ges.

Även gällande avtalsuppföljning varierar åsikterna mellan förvaltningarna, även om det råder enighet att nämnderna/förvaltningarna bär ansvaret. Av exempelvis socialförvaltningen lyfts att tiden inte finns att säkra uppföljning medan utbildningsförvaltningen uppger att uppföljningen fungerar bra.

Vid granskning av styrdokument noteras en avsaknad av dokumenterad ansvarsfördelning, utöver de som framkommer i styrelsens reglemente, i delegationsordningar samt i attestreglementet som beskriver ansvarsfördelning vid utbetalning. Vid intervju bekräftas att ansvarsbeskrivningar för olika roller saknas. Riktlinjer och rutiner beskrivs mer i revisionsfråga 2.

Beställarorganisationen

Vid intervjuer beskrivs att det finns utvecklingspotential gällande beställarorganisationen vad gäller tydlighet, struktur och kunskap avseende upphandling. Det finns för närvarande inget krav på särskild utbildning för beställare och ansvaret för att utse beställare vilar på respektive nämnd. Det i sin tur medför viss svårighet att ha en heltäckande översyn och kontroll på organisationen. Av socialförvaltningen anges att det finns beställarstöd och digitala utbildningar för beställare.

Av företrädare för kommunledningsförvaltningen framhålls att implementering av e-handelssystemet Proceedo kommer innebära förändringar av arbetsuppgifter för beställare och fler möjligheter till utbildning.

Nämnderna som egna upphandlande myndigheter

Av intervjuer med förvaltningarna lyfts att nämnderna är egna upphandlade myndigheter. Att så är fallet bekräftas av upphandlingsenheten som också hänvisar till beslut av fullmäktige.

I *Riktlinjer för inköp och upphandling* framgår att varje nämnd, med egen budget och förvaltning, som självständigt fattar beslut är en upphandlande myndighet och att nämnderna självständigt fattar beslut om förfaranden för direktupphandling. I riktlinjen

framhålls också att kommunövergripande avtal (med två eller flera upphandlande myndigheter) bör eftersträvas där stordriftsfördelar går att uppnå. Riktlinjen behandlades av kommunfullmäktige 2019-02-04 § 25.

Vid intervjuer framhålls att det inte ses som helt effektivt att nämnderna separat ingår i avtal med leverantörer, och att det finns utrymme att stärka samverkan inom kommunen avseende upphandling.

Bedömning

Är organisationen ändamålsenlig?

Bedömning: Delvis

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen *delvis* säkerställer en ändamålsenlig organisation. Bedömningen för kommunstyrelsen görs med beaktande av styrelsens samverkansansvar och helhetsansvar.

Utifrån granskningen konstateras att det finns styrande dokument i vilka en övergripande ansvarsfördelning framgår, såsom i reglementen och i delegationsordning. Däremot är det enbart i styrelsens respektive nämndernas delegationsordningar som ansvar avseende inköp och upphandling konkretiseras. Att dokumenterade roll- och ansvarsbeskrivningar samt rutiner saknas bedömer vi som en risk för personbundenhet (att kunskap och rutiner stannar hos vissa personer) samt en risk för att förväntningarna gällande vem som ska göra vad blir otydliga.

Av intervjuer med upphandlingsenheten och förvaltningarna framgår att ansvarsfördelningarna mellan upphandlingsenheten inte ses som helt tydliga och att synen på stödet som ges av upphandlingsenheten varierar. Ansvaret för respektive nämnds upphandlingsverksamhet varierar även mellan förvaltningarna. Vi noterar därtill att beställarorganisationen ser olika ut och att det för närvarande saknas obligatorisk utbildning för beställare.

I samband med granskningen framkom att nämnderna betraktas i Kalix kommun som upphandlande myndigheter. Detta bekräftas bland annat i riktlinjen för inköp och upphandling som behandlats av fullmäktige. Huruvida nämnderna är upphandlande myndigheter tar denna granskning ingen ställning till. Däremot vill vi lyfta att det finns en risk att nämnderna inte helt uppfyller kravet om självständighet utifrån de iakttagelser om samverkan som framkommit i denna granskning.

Riktlinjer, rutiner och processer

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?

Iakttagelser

I *Riktlinjer för inköp och upphandling* (reviderad av kommunfullmäktige 2019-02-04 § 25) framkommer avsnitt avseende:

- Inköp av varor och tjänster genom befintliga avtal.
- Beslut om upphandling och tilldelning av kontrakt.

- Upphandlande myndigheter.
- Kommunövergripande avtal.
- Inriktningsmål.

Av riktlinjen framgår bland annat att kommunens upphandlingsverksamhet ska bidra till att upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten stärks, att underlätta för små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling och att förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling. Vidare framgår att kommunens upphandlingsverksamhet ska präglas av ett affärsmässigt agerande. Detta ska gälla vid all upphandling, således även vid direktupphandling, i linje med de grundläggande upphandlingsprinciperna. I riktlinjen framhålls också, som angetts i revisionsfråga 1, att kommunövergripande avtal (med två eller flera upphandlande myndigheter) bör eftersträvas där stordriftsfördelar går att uppnå. Med kommunövergripande avtal avses ramavtal och kontrakt som samtliga förvaltningar använder sig av i sin verksamhet.

Vid intervju med upphandlingsenheten anges att ingen revidering av riktlinjen är inplanerad i närtid. Därtill anges att efterlevnad av riktlinjen kan stärkas i förvaltningarna.

Som angetts i revisionsfråga 1 ska samtliga upphandlande myndigheter besluta om förfaranden för direktupphandling. Inom ramen för granskningen har vi mottagit riktlinjer för direktupphandlingar för kommunstyrelsen. Riktlinjen är beslutad av kommunstyrelsen 2022-12-05 § 224. Av riktlinjen framgår att närmaste chef ska kontrollera huruvida existerande avtal finns innan beslut om direktupphandling tas samt att beslut om direktupphandling ska genomföras i enlighet med gällande delegationsordning. Avseende dokumentation framhålls att direktupphandlingar som överstiger ett värde om 100 000 kronor ska dokumenteras. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut.

Som en del i granskningen har vi även mottagit fastställda riktlinjer för direktupphandling för utbildningsnämnden och socialnämnden. Dessa är närmast identiska med kommunstyrelsens riktlinje avseende struktur och innehåll.

Vi har inom ramen för granskningen även tagit del av en avtalsmall för direktupphandlingar och en blankett för dokumentation av direktupphandling. I *avtalsmallen för direktupphandlingar* efterfrågas uppgifter om avtalsparter, avtalstid, avtalets omfattning, avrop, uppdragets genomförande, uppföljningsmöte, underleverantörer, pris, avgifter, betalningsvillkor och uppsägning. Mallen är daterad 2024-05-27. I *dokumentationsblanketten* för upphandlingar efterfrågas uppgifter om bland annat vem som är upphandlande myndighet/enhet, beskrivning av avtalsföremålet, avtalets löptid och värde, metod för konkurrensutsättning, anbudsgivare och kriterier/krav för utvärdering av anbud. Blanketten fylls i av beställaren.

Verksamhetsföreträdare från socialförvaltningen, utbildningsförvaltningen, och samhällsbyggnadsförvaltningen anger att det finns egna rutiner för direktupphandling hos förvaltningarna med anledning av att de är separata myndigheter. Däremot använder samtliga förvaltningar den avtalsmall och blankett för dokumentation av direktupphandlingar som beskrivs ovan.

Vid intervju med upphandlingsenheten anges att huruvida förvaltningarna efterlever krav på dokumentation av direktupphandlingar inte är känt. Ifylld dokumentation ska enligt uppgift diarieföras. Att dokumentationen ofta stannar hos förvaltningarna bekräftas vid intervjuer med förvaltningarna och upphandlingsenheten.

Avseende hur upphandlingsbehov för förvaltningarna kommer upphandlingsenheten till känna, anges att det oftast är förvaltningarna som initierar kontakt. Av upphandlingsenheten framkommer att det finns en e-tjänst som förvaltningarna använder för anmälan och att anmälningar sammanställs i en kommunövergripande upphandlingsplan. Främst anges att upphandlingsbehov identifieras genom att kontrollera vilka inköp som gjorts tidigare. Enligt företrädare för kommunledningsförvaltningen kartläggs inte genomförda direktupphandlingar i den omfattning det är tänkt.

Kontroll av efterlevnad av dokumentationsplikt

Som en del i granskningen begärdes fyra stickprov i syfte att kontrollera efterlevnad av dokumentationsplikten, det vill säga att dokumentation upprättats vid det fall köp överstiger 100 000 kr. Vid återkoppling från kommunen framgick att två stickprov understeg gränsen om 100 000 kr och ett stickprov gällde finansiering. Två av köpen var dessutom genomförda av samhällsbyggnadsförvaltningen.

Resterande köp var genomförda av kommunledningsförvaltningen och översteg 100 000 kr. Inget underlag eller dokumentation har mottagits av oss. Vi kan inte styrka att dokumentationsplikten efterlevts.

Utbildning och kompetensutveckling

Vid intervjuer råder enighet kring att det saknas en tydlig struktur för kontinuerlig kompetensutveckling gällande upphandling. Både för upphandlarna på upphandlingsenheten och för förvaltningarna. Samtidigt lyfts exempel på genomförd utbildning, såsom att inköpscontrollern på upphandlingsenheten gått en grundkurs inom LOU och att företrädare för socialförvaltningen ska gå en fortsättningskurs avseende upphandling. Av företrädare för utbildningsförvaltningen uppges att den upphandlare som arbetar mot förvaltningen bistår med kunskap, och att eftersom denne genomför upphandlingar anses det inte behövas fler utbildningsinsatser för förvaltningen.

System

Av intervjuer anges att avtalsdatabasen, TendSign, inte nyttjas fullt ut eller ses som helt användarvänlig. Detta i sin tur innebär att avtal inte systematiskt läggs upp i databasen. Flera intervjuade anger att de istället vänder sig till dokument- och ärendehanteringssystemet Ciceron vid behov av avtal. Det råder enighet kring att rutiner saknas gällande att systematiskt lägga upp avtal i avtalsdatabasen. Vid intervju med upphandlingsenheten framhålls att det initierats ett arbete med att säkerställa att samtliga avtal ska finnas i avtalsdatabasen.

Därutöver framgår att kommunen beslutat om att införa ett e-handelssystem. För närvarande saknas en tidsplan för när alla förvaltningar kommer att vara anslutna. Med

implementerandet av ett e-handelssystem är förhoppningen att exempelvis utbildning och avtalstrohet kommer att adresseras.

Bedömning

Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa?

Bedömning: Nej

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att det *inte* finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp för kommunstyrelsen i tillräcklig grad.

I granskningen konstateras att det finns riktlinjer för inköp och upphandling som omfattar förtydligande kring affärsmässighet och grundläggande upphandlingsprinciper bland annat. Därtill har vi mottagit riktlinje för direktupphandling, och en avtalsdatabas finns.

Samtidigt noteras att databasen för avtal inte nyttjas fullt ut, att förvaltningarna kan stärka sin efterlevnad av dokumentationsplikten, att nya upphandlingar planeras utifrån tidigare genomförda köp och att kompetensutveckling gällande upphandling kan stärkas.

Vid mindre stickprovskontroll konstateras att dokumentationsplikt inte efterlevs.

Vi bedömer det som positivt att kommunen håller på att implementera ett e-handelssystem som samtliga förvaltningar kommer kunna nyttja. Vi vill framhålla att det är av vikt att rutiner för avtalshantering kommer på plats för att exempelvis säkra att avtal som nyttjas är gällande och möjliggöra för beställare/inköpare att upprätthålla avtalstrohet.

Avtalstrohet

Revisionsfråga 3: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Iakttagelser

I riktlinjen för inköp och upphandling tydliggörs att kontroll av huruvida det finns ett gällande avtal ska göras innan en direktupphandling genomförs. Finns avtal ska avrop (inköp) göras från den leverantör som den upphandlande myndigheten har avtal med. Innan ett upphandlingsförfarande påbörjas, samt efter genomförd upphandling, skall beslut genomföras i enlighet med nämndens delegationsordning avseende upphandlingar.

Intern kontroll

Av *Riktlinjer för internkontroll för Kalix kommun* (antagen av kommunfullmäktige 2012-11-26–27 § 182) framgår att internkontroll är en process där såväl den politiska och den professionella ledningen samt all personal samverkar, och som utformas för att med rimlig grad av säkerhet kunna nå följande mål:

- Ändamålsenlighet och kostnadseffektiv verksamhet.

- Tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten.
- Efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter och riktlinjer.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för den interna kontrollen och att den organiseras och struktureras. Med detta tillkommer att utarbeta gemensamma regler och riktlinjer i förvaltningsövergripande frågor, vilka årligen ska ses över. Baserat på en övergripande risk- och väsentlighetsanalys ska kommunstyrelsen i samband med fastställandet av mål för kommande år ange vilken internkontroll som ska gälla för kommunen sammantaget.

Intern kontroll i Kalix kommun

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av internkontrollplanen för kommunstyrelsen för år 2024 som behandlar kontrollmoment med bäring på inköp och upphandling, beslutad av kommunstyrelsen 2024-01-22 § 8. Av internkontrollplanen framgår ett kommunövergripande kontrollområde med bäring på granskningsområdet:

- Säkerställande att ramavtal eller upphandlingskontrakt finns och att avtalade villkor följs.

Flertalet kontrollmoment kopplade till det kommunövergripande området finns därtill formulerade. Nedan redovisas ett urval.

- Finns ett gällande avtal till grund för inköpet?
- Stämmer de avtalade priserna mot fakturan?

Enligt fastställd tidsplan ska återrapportering ske till kommunstyrelsen i samband med årsredovisningen. Enligt uppgift kommer uppföljning ske i februari år 2025. Uppföljning av beslutade moment för år 2024 har därmed inte varit möjlig att granska.

Vi har även mottagit *Uppföljning av kommunens internkontrollplan 2023* som är behandlad av kommunfullmäktige 2024-04-15 § 48. I uppföljningen för kommunstyrelsen framgår att två moment följts upp, varav momentet för år 2024 (om att säkerställa att ramavtal eller upphandlingskontrakt finns och att avtalade villkor följs) är ett av dessa. Den beslutade kontrollaktiviteten omfattar däremot att fakturor betalas i tid. Det andra kontrollmomentet som beslutats är gällande direktupphandlingar och uppföljning av det totala inköpsvärdet för året.

- För momentet om ramavtal och upphandlingskontrakt har stickprov utförts på 15 leverantörsfakturor och resultatet visade att 93 procent av fakturorna betalats i tid.
- För momentet om direktupphandlingar valdes två stickprov ut, och därefter kontrollerades respektive leverantörs totala inköpsvärde under året. Kontrollen visade att båda stickproven var under rådande direktupphandlingsgräns.

Vid intervjuer bekräftas att stickprov gällande direktupphandlingar har genomförts av samtliga nämnder och redovisats till både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Däremot uppges det finnas förbättringspotential vad gäller uppföljning av avtalstrohet genom att exempelvis även ha en strukturerad dialog med leverantörerna. Vidare

nämns även avsaknaden av en fungerande avtalsdatabas och att avsaknaden medför vissa svårigheter att säkerställa avtalstrohet. Inköpscontrollern har därför påbörjat ett arbete med att se över avtalsdatabasen. Samtliga intervjuade uppger att det finns en medvetenhet om vikten av avtalstrohet, men att det behövs en bättre systematik, utbildning och samordning för att säkerställa att avtal följs på ett effektivt sätt i hela kommunen.

I revisionsfråga 2 framkom att avtalshanteringen är bristande då det bland annat saknas rutin för att lägga upp avtal i avtalsdatabasen, som också anses som svårhanterlig.

Registeranalys och stickprov

Registeranalys

Inom ramen för granskningen begärdes leverantörsresekontra, leverantörsregister samt avtalsdatabas i syfte att genomföra en registeranalys, vilket förenklat är en jämförelse mellan underlag för att kontrollera huruvida inköp skett utanför avtal eller till höga belopp. Registeranalysens resultat utgör generellt grund för urval av stickprov.

Vid mottagande av leverantörsresekontra noterades att uppgifter som krävs för att genomföra en registeranalys saknades. Av kommunen bekräftades det att det inte var möjligt att ta del av samtliga efterfrågade uppgifter. Mot bakgrund av detta har ingen registeranalys genomförts. En förenklad analys har genomförts av leverantörsresekontra istället och stickprov har valts utifrån resultat samt utifrån beaktande av upphandlingslagstiftning. I den förenklade analysen har manuell kontroll gjorts.

Stickprov

Som en del i granskningen begärdes nio stickprov gällande utbetalningar som kommunledningsförvaltningen genomfört. Vid återkoppling från kommunen framgick att fyra av utbetalningarna genomförts av samhällsbyggnadsförvaltningen. Resterande fem utbetalningar var genomförda av kommunledningsförvaltningen. Resultatet redovisas i tabell 1. Upphandlingsenheten har mottagit ett granskningsprogram med kommentarer där leverantörsnamn och bedömningar framgår.

Tabell 1: Resultat, stickprov

	Leverantörer				
Kontrollpunkter	1	2	3	4	5
Finns avtal?	Ja	Kan inte styrkas.	Kan inte styrkas.	Kan inte styrkas.	Ja
Har avrop skett korrekt?	Ja	E/T	E/T	E/T	Ja
Är fakturerat pris enligt avtal?	Kan inte styrkas.	Kan inte styrkas.	Kan inte styrkas.	Kan inte styrkas.	Kan inte styrkas.

E/T = Ej tillämbart, och likställs med att ingen bedömning kan göras.

Nedan redogörs iakttagelser från granskningen:

- **Leverantör 1:** Avtal finns för inköpsperioden och avrop har skett korrekt. Vid granskning av fakturan noteras att köp fakturerats i en klumpsumma för kvartal 1. Vi har därav inte kunnat jämföra fakturerade priser med avtalade priser.
- **Leverantör 2:** Enligt underlag är kontraktet från kommunen ett avrop från ett ADDA-avtal. Eftersom vi inte mottagit huvudavtal kan vi inte styrka att gällande upphandlat avtal finns. Detta i sin tur har medfört att vi inte kan bedöma om avrop gjorts korrekt eller att fakturerade priser är enligt avtal. Ingen separat prislista har mottagits.
- **Leverantör 3:** Vi har mottagit ett avtal gällande för åren 2010 - 2011. Fakturan är utställd till en tillsynes annan leverantör. Enligt kommunen har leverantören bytt namn. Underlag för detta har inte mottagits och vi har inte kunnat verifiera namnbyte via sökning på Google. Oberoende framkommer att "avtalet förlängs med ett år om ej uppsägning från endera parten sker två månader innan avtalets upphörande". I avtalet framkommer inget om indexreglering och köp är fakturerade i klumpsumma, utom fakturering för bil- och båtersättning. Vi kan inte styrka att priser är enligt avtal. Enligt avtal sker ersättning för bastjänst med 90 000 kr per månad exklusive moms.
- **Leverantör 4:** Enligt avtalet som mottagits är det Luleå kommun som tecknat avtalet. Enligt upphandlingsfunktionen är avtal upphandlat för Norrbottens e-nämnd, där bland annat Kalix kommun ingår. Enligt nämndens reglemente ska fullmakt ges vid samordnade upphandlingar vilket vi inte mottagit underlag för eftersom ingen kommun överlätit någon rätt att fatta beslut. Produkterna som fakturerats är oavsett inte en del av det avtal som slutits enligt produktlista.
- **Leverantör 5:** Enligt avtalet är det gällande för åren 2011 - 2015 och förlängs därefter årligen om ingen part säger upp avtalet. Vad avtalet omfattar är inte helt tydligt utöver att en bilaga gällande IT-underhåll hänvisas till. Inga priser framkommer. Fakturan omfattar friskvårdstjänster och faktureras i en klumpsumma. Huruvida priser är enligt avtal kan inte styrkas.

Övrig iakttagelse

Vid genomgång av fakturor noteras att samtliga fakturor är utställda till Kalix kommun. Inkluderat de fakturor som omfattar köp som samhällsbyggnadsförvaltningen gjort.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Bedömning: Nej

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att det inte finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet för kommunstyrelsen.

Visserligen ser vi att upphandlingsområdet är ett av momenten i den interna kontrollplanen som beslutats för år 2024. Eftersom uppföljning redovisas efter årsskiftet är resultatet inget som denna granskning kan beakta. Att resultat för uppföljningen för år 2023 inte beaktas mer är då kontrollmomenten inte är kopplade till avtalstrohet för ramavtal/annonserade upphandlingar.

Bedömningen grundas även på de stickprovsresultat som genomförts där vi noterat flera avvikelser. För inga av stickproven har vi exempelvis kunnat styrka att fakturerade priser är enligt avtal. Två avtal noteras även vara över tio år gamla, vilket vi menar inte är i linje med upphandlingslagstiftningen. Enligt LOU 7 kap. 2§ får ramavtal enbart löpa under längre tid än fyra år om det finns särskilda skäl. Att ytterligare kontroller avseende avtalstrohet görs har inte kommit oss till känna.

Uppföljning

Revisionsfråga 4: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

lakttagelser

Uppföljning

I kommunstyrelsens reglemente framgår att kommunstyrelsen ska övervaka kommunfullmäktiges fastställda kvalitetskrav, mål, riktlinjer och program för verksamheten, att ekonomi följs upp i nämnderna samt övervaka att kommunens löpande förvaltning i övrigt sköts lagligt och ekonomiskt. Därtill ska styrelsen följa upp hur den interna kontrollen sköts i nämnderna, och två gånger per år rapportera till kommunfullmäktige hur samtliga kommunens verksamheter utvecklas mot bakgrund av fastlagda mål.

Uppföljning i Kalix kommun

Vid genomgång av kommunstyrelsens sammanträdesprotokoll för perioden augusti 2023 till oktober 2024 noteras att styrelsen erhållit uppföljningar med bäring på upphandlingsverksamheten vid följande tillfällen:

- **2023-12-11 § 222. Aktiviteter för förbättrat näringslivsklimat** - Av protokollet framgår att kommunens förvaltningar arbetar med olika aktiviteter utifrån handlingsplanen *Kalix elva*. En aktivitet är bättre upphandlingar där en förstärkt upphandlingsenheten ger möjlighet till fler att vara med. Alla upphandlingar som överstiger tröskelvärdet för direktupphandling läggs via kommunens upphandlingssystem. Rekrytering av inköpscontroller har pågått under året och från och med hösten 2023 är anställningen klar. Inköpscontrollern kommer bland annat att arbeta med att säkerställa att upphandlingar uppdateras på hemsidan och med korrekt information samt genomföra dialogmöten med leverantörer inför upphandlingar.
- **2023-12-11 § 228. Implementera nytt arbetssätt med E-handel i kommunens verksamheter** - Kommunstyrelsen beslutar att implementera ett nytt arbetssätt där samtliga inköp i kommunen utförs genom e-handelssystem.
- **2024-02-26 § 32. Kommunstyrelsens årsredovisning med måluppfyllelse.**
- **2023-10-07 § 137. Kommunstyrelsens delårsrapport.**

Vid varje sammanträde redovisas även beslut fattade enligt delegationsordningen, däribland beslut gällande upphandling och undertecknande av enstaka och tidsbundna kontrakt för leverans av varor och tjänster.

Utifrån genomgång av protokoll och rapporter noteras att styrelsen främst erhåller uppföljning i samband med delårsrapport och årsredovisning. Detta verifieras även vid intervjuer. I rapporterna följs genomgående mål, indikatorer och väsentliga händelser upp. Bl.a. framkommer i kommunens delårsrapport för år 2024 att kommunen mäter om jämställdhetsperspektivet beaktas vid upphandlingar samt kommunens resultat inom *Nöjd Upphandlingsindex (NUI)*.

I kommunstyrelsens årsredovisning 2023 (beslutad 2024-02-26 § 32) följs indikatorn *Kommunstyrelsens upphandlingsverksamhet ska av det lokala företagen upplevas som lika bra eller bättre jämfört med företag i Norrbotten* upp. Vid årets slut är indikatorn delvis uppnådd. Av analysen framgår att det inom området upphandling finns utvecklingspotential och utrymme för förbättring och att den nyanställda inköpscontrollern kommer att kunna arbeta mer strategiskt med inköps- och upphandlingsområdet.

Som beskrivits i revisionsfråga 3 erhåller styrelsen därtill information och uppföljning om den interna kontrollen, som omfattar moment kopplade till inköp och upphandling.

Vad gäller socialnämnden så framkommer det i kommunens delårsrapport 2024 att nämnden följer upp följande indikator: *Att dialog ska säkerställas att det förs med lokala näringslivet innan upphandling till 100%*. Av delårsrapporten framgår att indikatorn har uppnåtts och att det under perioden inte har varit aktuellt att genomföra någon större upphandling för förvaltningen. Direktupphandlingar sker om möjligt lokalt på orten. Samhällsbyggnadsnämnden och utbildningsnämnden har inga mål eller indikatorer kopplade till granskningsområdet.

Uppföljning och utvärdering av avtal

En viktig del i upphandlingsarbetet är uppföljning och utvärdering av tidigare avtal och upphandlingar. Huruvida ställda krav uppfyllts och hur samverkan fungerat mellan en leverantör och den upphandlande myndigheten är några faktorer som kan ligga till grund för formuleringar av krav vid upphandlingar och val kring om avtal ska förlängas.

Det framgår att det saknas ett strukturerat arbete kring utvärdering av leverantörer och det finns ett behov av att systematisera utvärderingsprocessen av inköp och upphandlingar.

Utvärdering beskrivs vara varje nämnds ansvar och därav är inte upphandlingsenheten involverad utöver när det gäller nya upphandlingar eller involvering av flera kompetenser. Systematiska leverantörsdialoger, där den upphandlande myndigheten för dialog med leverantören om exempelvis eventuella förbättringsområden sker förhållandevis sällan. Av företrädare för kommunledningsförvaltningen anges att förbättringspotential identifierats och att en formulerad målsättning om minst två leverantörsdialoger per år finns.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Bedömning: Delvis

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen *delvis* säkerställer en tillräcklig uppföljning.

Vi bedömer att uppföljning sker till styrelsen i form av exempelvis delårs- och årsrapporter samt vid sammanträden. Samtidigt ser vi ett behov av att stärka och systematisera uppföljning och utvärdering av leverantörer och tidigare genomförda upphandlingar. Detta för att kunna dra lärdomar och framgent formulera ändamålsenliga upphandlingskrav.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun genomfört en granskning av inköp, upphandlingar och avtalshantering. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen **ej** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Överväga att ta fram en dokumenterad roll- och ansvarsfördelning i syfte att tydliggöra olika funktioners ansvar kopplat till inköp och upphandling. Säkerställa en ändamålsenlig samverkan.
- Säkerställa en ändamålsenlig avtalshantering. Rekommendationen innefattar att säkerställa att avtal med tillhörande bilagor systematiskt läggs upp i exempelvis en databas och att de finns lättillgängliga.
- Säkerställa en hög kompetensnivå avseende upphandling genom kontinuerlig fortbildning.
- Säkerställa att styrande dokument är aktuella och ändamålsenliga.
- Säkerställa att dokumentationsplikten efterlevs.
- Säkerställa att ansvariga upphandlare får kännedom om upphandlingsbehov i verksamheten. Säkerställa att behovsanalys även omfattar ett framåtblickande perspektiv i syfte att säkerställa att verksamhetens framtida upphandlingsbehov täcks.
- Säkerställa tillräckliga kontroller avseende avtalstrohet.
- Stärka arbetet med uppföljning av inköp och upphandling genom att exempelvis säkra en struktur för uppföljning och utvärdering av leverantörer och tidigare genomförda upphandlingar.
- Överväga att utreda huruvida nuvarande organisation avseende kommunens separata upphandlande myndigheter är ändamålsenlig.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Är organisationen ändamålsenlig?	Delvis Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen delvis säkerställer en ändamålsenlig organisation. Bedömningen för kommunstyrelsen görs med beaktande av styrelsens samverkansansvar och helhetsansvar.	
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs dessa? <i>Fokus på EKO-riktlinjer (Revisionsfrågan inkl. avtalshantering)</i>	Nej Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att det inte finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp för kommunstyrelsen i tillräcklig grad.	
3. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?	Nej Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att det inte finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet för kommunstyrelsen.	
4. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?	Delvis Utifrån granskningens iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen delvis säkerställer en tillräcklig uppföljning.	

2024-12-12

Erik Jansen

Uppdragsledare

Sara Sommarin

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kalix kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 3 maj 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.