

# Direktupphandling

**Kalix kommun**

Oktober 2020

*Hans Forsström*

*Ida Pelli*



# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	4
Allmänt om upphandling	6
laktagelser och bedömningar	8
Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?	8
laktagelser	8
Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?	10
laktagelser	10
Bedömning	10
Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling?	10
laktagelser	10
Bedömning	12
Stickprov	13
Bedömningar utifrån revisionsfrågor	16
Bilagor	17

# Sammanfattning

På uppdrag av Kalix kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning av direktupphandling. Granskningen tar sin utgångspunkt i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, LUF, samt kommunallagen.

Av vår granskning framgår att kommunens samtliga nämnder har antagna riktlinjer för direktupphandling. Det framgår dock av intervjuer att det saknas rutiner och riktlinjer för samordning av upphandling över myndighetsgränserna. Enligt intervjuer finns också ett fortsatt behov av utbildning och beslutsstöd på förvaltningarna. Vidare saknas det en uppdaterad inköpshandbok och av intervjuer framgår olika uppfattningar om behovet av en handbok, samt i vilken utsträckning handboken fortfarande används. Granskningen visar vidare att kommunen har antagit riktlinjer för internkontroll samt att internkontrollplanerna för 2019 och 2020 innehåller kontrollområden rörande direktupphandling. I uppföljningen av internkontrollplanen för 2019 framgår dock att det funnits brister i efterlevnad av avtal. Vidare framgår i intervjuer att det saknas en gemensam avtalsdatabas där samtliga kontrakt finns med, och att detta är något som efterfrågas av förvaltningsföreträdare. Det framgår också i intervjuer att kontrollerna av avtals- och köptrohet är ett förbättringsområde.

Slutligen visar vårt stickprov på vissa brister inom återrapportering av genomförda direktupphandlingar. Det visar även att kommunen under perioden 1 januari-26 maj 2020 haft 190 leverantörer för ett urval av tretton olika konton. Det har inte inom ramen för granskningen varit möjligt att avgöra om dessa även har avtal med kommunen, då det saknas en komplett nämndövergripande avtalsdatabas. Dock noteras det stora antalet leverantörer, och granskning av återkommande faktureringar visar att det förekommer att löpande behov hos kommunen täcks via inköp helt utan upphandling eller direktupphandlas istället för att upphandlas genom avtal.

Baserat på iakttagelserna ovanför blir våra bedömningar mot granskningens revisionsfrågor följande:

## **Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?**

Bedömning är att det delvis finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning.

## **Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?**

Bedömning är att det inte finns en reviderad och aktuell inköpshandbok.

## **Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling?**

Bedömning är att det delvis vidtagits åtgärder för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling.

Granskningen har syftat till att pröva om kommunens direktupphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens eget regelverk, samt om kommunen har de riktlinjer som krävs för direktupphandling.

**Den sammanfattande revisionella bedömningen** är att kommunen delvis har ändamålsenliga riktlinjer och rutiner för direktupphandling. Kommunen genomför i huvudsak direktupphandlingar i enlighet med LOU och enligt kommunens eget regelverk. Vi noterar dock att det saknas rutiner och riktlinjer för samordning av upphandling över myndighetsgränserna samt att det finns behov av utbildning och beslutsstöd inom upphandlingsområdet. Vårt stickprov visar också att kommunens delegationsordningar delvis följs avseende återrapportering. Vi bedömer slutligen att internkontrollen inom upphandlingsområdet delvis är tillräcklig vad gäller avtals- och köptrohet.

### Rekommendationer

- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en fullständig kommungemensam avtalsdatabas.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns rutiner och riktlinjer för samordning gällande förvaltningsgemensamma upphandlingar, oavsett om dessa genomförs som direktupphandlingar eller som någon annan upphandlingsform.
- Att kommunstyrelsen säkerställer att det finns ändamålsenliga system för kontinuerlig kontroll och uppföljning av avtals- och köptrohet.
- Att kommunstyrelsen prövar behovet av en uppdaterad inköpshandbok.

# Inledning

## Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling; lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, LUF. Upphandling samt tecknande av ramavtal av varor och tjänster eller byggtreprenader styrs av regelverken kring LOU och LUF. 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 given tidsperiod.

Kommuner och dess företag sluter varje år avtal om varor och tjänster för mångmiljonbelopp. Korrekt genomförda upphandlingar samt tillräcklig kontroll över avtalsefterlevnad ökar sannolikheten för att den upphandlande myndigheten ska spara betydande summor för skattebetalarna. Bristande uppföljning kan leda till att leverantörer inte tar ställda krav på allvar. Dåliga uppföljningsrutiner kan även innebära att leverantörer kan erhålla eller upprätthålla ett kontrakt på felaktiga grunder.

I samband med genomförd väsentlighets- och riskanalys samt utifrån tidigare revision av kommunens upphandlingsverksamhet har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av kommunens system och rutiner för direktupphandling.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att pröva om kommunens direktupphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens eget regelverk, samt om kommunen har de riktlinjer som krävs för direktupphandling.

- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?
- Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?
- Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling?

## Revisionskriterier

- LOU/LUF
- Kommunallagen
- Kommunens policys/riktlinjer inom området

## Avgränsning

Granskningsobjekt i granskningen har varit kommunstyrelsen. I övrigt se revisionsfråga och kontrollmål.

## Metod

Dokumentationsgranskning har genomförts av övergripande styrdokument såsom riktlinjer för inköp och upphandling, riktlinjer för direktupphandling för samtliga nämnder, riktlinjer för internkontroll, reglemente för internkontroll, kommunövergripande internkontrollplan 2019 och 2020, uppföljning av internkontrollplan 2019, delegationsordningar och beslutsprotokoll.

Intervjuer har genomförts med berörda tjänstepersoner inom upphandlingsenheten, samhällsbyggnadsförvaltningen, kommunledningsförvaltningen och socialförvaltningen samt med kommundirektör och kommunalråd. Alla intervjuade personer har fått möjlighet att läsa och faktakontrollera rapporten.

Stickprov av nio genomförda direktupphandlingar från 2019 och 2020 har granskats. Detta inkluderar dokumentation, såsom fakturor, redovisning av delegationsbeslut till nämnd och ingångna avtal.

Vi har i stickprovet även tagit del av kontoslagslista för tretton konton inkluderande samtliga leverantörer och transaktioner för dessa konton, från den ekonomiska redovisningen för perioden 1 januari 2020 - 26 maj 2020. Vi har utifrån listan på leverantörer gjort två kontroller på summor som återkommit med viss regelbundenhet. Då kommunen saknar sammanställd förteckning över upphandlade avtal har vi vidare tagit del av listor utifrån sökordet "avtal" från diariesystemet från samtliga nämnder. Samtliga underlag framgår av referenslistan i bilagan.

# Allmänt om upphandling

I lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) finns reglerat i vilka fall direktupphandling kan ske. Direktupphandling kan användas i tre situationer:

- Om värdet av upphandlingen inte överstiger direktupphandlingsgränsen på 28 % av tröskelvärdet.
- I vissa situationer när myndigheten/enheten enligt lagen får tillämpa förhandlat förfarande utan annonsering.
- Om det finns synnerliga skäl.

Tröskelvärdena är den beloppsgräns som fastställs av Europeiska kommissionen och som avgör vilka regler en upphandling ska följa. Tröskelvärdena är fastställda till nivåer där företag inom EU och EES typiskt sett förväntas vara intresserade av att lägga anbud över nationsgränserna. Olika tröskelvärden gäller beroende på vad som ska upphandlas, exempelvis gäller beloppet 54 938 615 kr för byggtreprenader, medan tröskelvärdesgränsen är 7 701 675 kr för sociala/särskilda tjänster. Beloppen gäller oftast i två år. Direktupphandlingsgränsen är en procentsats av tröskelvärdena. Exempelvis framgår det i LOU att gällande direktupphandlingsgräns för varor och tjänster är 615 312 kr medan enligt Lag (2016:1146) om upphandling i försörjningssektorerna (LUF) är tröskelvärdet 1 142 723 kr. Värdet av direktupphandlingen räknas ut, enligt *Direktupphandling - Vägledning* 2014-01-16, genom att alla myndighetens direktupphandlingar av varor eller tjänster av samma slag räknas ihop utifrån det behov man kommer att ha under två år.

Det finns liknande förutsättningar i LOU och LUF när den upphandlande myndigheten får använda förhandlat förfarande. Det är ett undantag från huvudregeln om att offentliga kontrakt ska konkurrensutsättas. Exempel på undantag som anges i Upphandlingsmyndighetens *Direktupphandling - Vägledning*, 2014-01-16, är t ex om inga anbud kommit in efter att upphandlingen har annonserats (sk öppet förfarande) eller om de anbud som kommit in är ogiltiga. Direktupphandling kan också vara tillåtet om myndigheten ska upphandla ett unikt konstverk/konstnärlig prestation eller om det som ska upphandlas skyddas av ensamrätt. Även synnerliga skäl, såsom brådska, möjlighet att anskaffa varor på särskilt förmånliga villkor eller och då en tjänst eller byggtreprenad är en upprepning av tidigare leverans kan vara giltiga undantag från regeln om konkurrensutsättning enligt LOU och LUF.

I *Direktupphandling - Vägledning*, 2014-01-16, framgår vidare att det saknas regler för hur anbudet ska se ut vid direktupphandling. Däremot ska de upphandlande myndigheterna alltid utgå från de upphandlingsrättsliga principerna, enligt Konkurrensverket: principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. Det framgår vidare i *Direktupphandling - Vägledning*, 2014-01-16, att även om upphandlingen inte följer några formkrav utifrån upphandlingslagarna så har de flesta upphandlande myndigheter krav på sin ekonomiska förvaltning som följer av annan lagstiftning, till exempel myndighetsförordningen eller kommunallagen.

I Lag (2016:1145) om offentlig upphandling framgår att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Av Konkurrensverkets *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar*, 2020-02, framgår att syftet med riktlinjer är att de upphandlande myndigheterna ska tillämpa ett strategiskt förhållningssätt. Vidare framgår att styrning av upphandling inom en myndighet ofta utgår från en intern policy som till exempel beskriver övergripande målsättning med upphandling.

Konkurrensverket beskriver också att den upphandlande myndigheten ska arbeta för att riktlinjerna är kända och tillämpas, samt att dessa bör fastställas av t ex kommunfullmäktige för att få tillräcklig effekt. Dokumentationsplikten i upphandlingsreglerna innebär, enligt stöddokumentet, att upphandlande myndigheter och enheter ska dokumentera omständigheter av betydelse om upphandlingen överstiger 100 000 kronor.



# Iakttagelser och bedömningar

## Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?

### *Iakttagelser*

Utöver lagstiftning på EU- och nationell nivå finns lokala rutiner och riktlinjer på området. I Kalix kommun finns den kommungemensamma *Riktlinjer för inköp och upphandling*, 2019-02-04. Där framgår kommunens inriktningsmål på området, till exempel att upphandling ska uppnå mål om effektiva offentliga inköp och underlätta för små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling. Där framgår också att beslut om upphandling alltid ska föregås av en kontroll av om det finns ett befintligt avtal och att kommunövergripande avtal med flera upphandlande myndigheter ska eftersträvas där stordriftsfördelar går att uppnå.

Av *Riktlinjer för inköp och upphandling*, 2019-02-04, framgår att varje nämnd med egen budget och förvaltning, som självständigt fattar beslut, är en upphandlande myndighet. Kalix kommun har således minst fem upphandlande myndigheter: kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och fritids- och kulturnämnden.

I Kalix kommun finns tre upphandlare, varav en upphandlingsstrateg med strategiskt ansvar, som till och med juni 2020 har varit organiserade på två olika nämnder. Två upphandlare har organisatoriskt tillhört samhällsbyggnadsnämnden medan upphandlingsstrategen har tillhört kommunstyrelsen. Av kommunfullmäktiges protokoll från 2020-06-15 framgår beslutet om att föra över upphandlingsverksamheten från Samhällsbyggnadsnämnden till Kommunstyrelsen. I kommunstyrelsens *protokoll* från 2020-02-17 framgår kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige. Bakgrunden beskrivs vara, utifrån kommundirektörens tjänsteskrivelse från 2020-02-04, att ge en mer tydlig samordning, styrning och uppföljning inom området då upphandlingsverksamheten är en stödfunktion.

Den ansvarsfördelning som finns mellan upphandlarna uppges i intervjuer vara att upphandlarna ansvarar för upphandling på olika förvaltningar, även om det vid ojämn arbetsbelastning kan se annorlunda ut. För att fånga upp förvaltningarnas behov av upphandling och för att bättre kunna planera inköp medverkar ansvarig upphandlare vid möten med respektive nämnds ledningsgrupp när upphandlingsfrågor avhandlas.

I vissa intervjuer framgår en uppfattning om att direktupphandling uppfattas öka då det finns svårigheter att fånga upp kommunens samlade behov över förvaltningsgränserna, i och med att det finns fem egna myndigheter. Det framgår också i intervjuer att även om kommunen strävar efter att göra förvaltningsgemensamma upphandlingar, i enlighet med kommunens riktlinjer, förekommer att vissa myndigheter inte vill vara med i gemensamma upphandlingar, vilket de självständigt får besluta om. För att kunna samordna upphandlingar för andra nämnder krävs, enligt intervjuer, en fullmakt till den upphandlande nämnden att de får upphandla åt en annan nämnd. Även om det finns avtal som flera förvaltningar skulle kunna göra avrop från kan det, enligt intervjuer, finnas begränsningar i själv avtalet om vilka som får göra avrop.

I intervjuer framkommer också att det finns otydligheter kring samordningsansvaret för det kommungemensamma upphandlingsbehovet, utifrån kommunens fem upphandlingsmyndigheter. Upphandlarna har, enligt intervjuer, ett möte per vecka där inkomna upphandlingsförfrågningar fördelas ut. Upphandlarna kan, som nämnts ovan, medverka i respektive förvaltnings ledningsgrupp och har där, enligt intervjuer, möjlighet att fånga upp gemensamma upphandlingsbehov. Av de riktlinjer vi tagit del av framgår inte någon roll- eller ansvarsfördelning rörande samordningsansvar för upphandling. Vi noterar dock att riktlinjerna antagits innan upphandlingsfunktionen organiserades om till en gemensam enhet. Att varje nämnd ansvarar för sina egna avtal uppges i intervjuer göra ansvarsfördelningen tydligare, samtidigt framgår även att det saknas rutiner och riktlinjer för samordning av upphandling över myndighetsgränserna. Det framkommer även att rutiner och roll- och ansvarsfördelningen för upphandlingsenheten sker genom löpande verksamhetsbeslut mellan stab och upphandling. Liksom att beslut om vem som ska göra vad och när, samt om en samordnad upphandling över nämndgränserna ska förordas, är en verksamhetsfråga inom stab-upphandling.

Riktlinjerna för upphandling i Kalix kommun regleras också i respektive nämnds delegationsordning. Exempelvis framgår i *Kommunstyrelsens delegationsordning*, 2019-01-14, vem som får upphandla och till vilken summa. Det finns även delegationsordningar för övriga nämnder med liknande begränsningar. Av intervjuer framgår att delegationerna om upphandling inkluderar alla typer av upphandlingar, alltså även direktupphandlingar.

I dokumentet *Riktlinjer för kommunstyrelsens direktupphandlingar*, 2019-11-11, framgår att närmast ansvarig chef ska kontrollera om det finns befintliga avtal för avrop om inköp, innan beslut fattas om att direktupphandla. Beslut om direktupphandling ska göras utifrån gällande delegationsordning. Vidare framgår av riktlinjen att den direktupphandlande myndigheten får välja metod för konkurrensutsättning och att lokala leverantörer bör beaktas. Direktupphandling av varor, tjänster och entreprenader som överstiger 100 000 kr ska, som beskrivet ovan, dokumenteras. Av intervjuer framgår att varje nämnd fått en mall och ett uppdrag att anta de centrala riktlinjerna som sina egna. Vi har tagit del av riktlinjer för direktupphandling för samtliga nämnder. Av intervjuer framgår vidare att varje nämnd som egen myndighet ansvarar för att ta fram rutiner och dylikt på området, såsom beslut om delegationer.

Sedan revisionen genomförde en tidigare granskning inom upphandlingsområdet år 2015 är uppfattningen i intervjuer att kunskapen ute på förvaltningarna har blivit bättre, men att det fortsatt finns behov av utbildning och beslutsstöd på förvaltningarna. Det finns, enligt intervjuer, också behov av ett mer konsekvent arbetssätt gällande diarieföring, offertintag och beställarkompetens exempelvis. Vidare lyfts entreprenadjuridik som ett komplicerat område som ofta ställer särskilda kompetenskrav.

Det framgår av intervjuer att det finns ett uppdrag för upphandlingsstrategen att bland annat utbilda och ta fram riktlinjer inom området. Upphandlingsstrategen genomför, enligt intervjuer, utbildningar ute på förvaltningarna, i ledningsgrupper samt för nyanställda. Vidare framgår i intervjuer att en förbättring som skett är att förvaltningarna nu kan anmäla sina upphandlingsbehov till upphandlarna genom ett digitalt formulär via intranätet.

### Bedömning

Bedömningen är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

## Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?

### Iakttagelser

Kalix kommun har en inköpshandbok, *Handbok i inköp vid Kalix kommun*. Vår iakttagelse är att handboken inte har reviderats sedan år 2008 enligt den nya skärpningen av lagstiftningen där bland annat upphandlingsgränserna preciserats, vilket också noterades i tidigare revisionsgranskningar inom upphandlingsområdet 2015 och 2018. I revisionsgranskningen från 2018 framgick i intervjuer att handboken skulle revideras under 2019 och anpassas till gällande lagar samt bli mer tillgänglig för förvaltningarna.

Den inköpshandbok som finns är inte beslutad i någon politisk församling utan har tagits fram av medarbetare inom upphandling och fungerar som en arbetsrutin och stöddokument. Av intervjuer framgår att handboken inte är uppdaterad utifrån till exempel tröskelvärden och lagrum, men att huvuddragen om hur man arbetar med upphandling fortfarande stämmer överens med handboken.

Det framkommer delade uppfattningar i intervjuerna rörande inköpshandboken. Det framgår dels att det finns ett behov av att uppdatera inköpshandboken och att detta också är en uppgift för upphandlingsenheten. Samtidigt framgår att handboken inte uppges användas som stöddokument i så stor utsträckning utan att det är stödjande dokument från den statliga upphandlingsmyndigheten som används istället. På kommunens intranät uppges det finnas länkar till relevant information från tex Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. Där inhämtar de som arbetar med upphandling, enligt intervjuer, även uppdaterad information om exempelvis nya krav på miljökriterier. Det skulle därför inte längre vara nödvändigt med en egen handbok.

### Bedömning

Bedömningen är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Vi noterar dock att stödmaterial finns att tillgå på annat sätt, samt att det av intervjuer framgår olika uppfattningar om vilken funktion handboken fyller för upphandlingsverksamheten.

## Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling?

### Iakttagelser

Av stöddokument *Dokumentation av direktupphandlingar, 2020-02*, från Konkurrensverket framgår att det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och dokumenterar hur dessa har ingåtts. För att kunna arbeta strategiskt med upphandling och kunna följa upp arbetet beskrivs det vidare som viktigt att inköp och upphandlingar är organiserade. För att myndigheten ska kunna planera och följa upp inköp, samt för att kunna kontrollera att leverantörerna följer sina priser/villkor, är det viktigt med dokumentation. Som beskrivet ovan innebär det att direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr ska dokumenteras.

Det IT-system som i Kalix används för upphandling är Visma/Tendsign, där det finns en möjlighet att lägga upp en avtalsdatabas som är gemensam för samtliga nämnder. Det finns en påbörjad gemensam databas, men i dagsläget saknas en komplett gemensam databas där samtliga avtal finns upplagda. I intervjuer framgår att det är en mycket

prioriterad uppgift att skapa en gemensam avtalsdatabas, att arbetet är påbörjat och väntas bli genomfört innan årsskiftet. Av intervjuer framgår också att det pågår utbildning från upphandlingsenheten om hur förvaltningarna ska göra för att lägga upp avtal i avtalsdatabasen. Det framkommer också i intervjuer med olika förvaltningsföreträdare att en fullständig gemensam avtalsdatabas efterfrågas.

Gällande internkontroll har vi tagit del av Riktlinjer för internkontroll i Kalix kommun, 2012-11-26. I riktlinjen finns det beskrivet hur kommunen ska arbeta med internkontroll. Det finns, för varje organisatorisk nivå, en ansvars- och rollfördelning samt en beskrivning av styrning och uppföljning. Styrning och uppföljning för kommunfullmäktige innebär att de ska ta del av arbetet med internkontroll i samband med årsredovisningen. Vidare framgår av riktlinjen att en internkontrollplan ska upprättas inför kommande år, där kommunstyrelsen ansvarar för att se över och besluta om kommunövergripande kontrollområden. Internkontrollplanen ska följas upp löpande på nämnds nivå och kommundirektören ansvarar för att sammanställa rapporteringen i årsredovisningen.

I *Kommunövergripande internkontroll 2019* framgår sju olika kontrollområden. Med bäring på direktupphandling finns ett kontrollområde "Säkerställande att avtalade priser följs". Kontrollområdet innebär att säkerställa att de avtalade priserna stämmer mot fakturorna, genom att nämnd/styrelse kontrollerar ett slumpmässigt urval av fakturor. Av *kommunstyrelsens protokoll* från 2020-03-23 har internkontrollplan 2019 följts upp. För kontrollområdet om avtalade priser framgår att två nämnders stickprov inte visade några avvikelser men inom tre nämnder har stickprovet visat avvikelser mellan pris och avtal. I detalj ser uppföljningen ut som följer: Kommunstyrelsen har kontrollerat 20 fakturor, där 7 fakturor visat på avvikelser. Samhällsbyggnadsnämnden har kontrollerat 11 fakturor, där 1 faktura avviker, och för Fritids- och kulturnämnden framgår inte hur många fakturor som kontrollerats men att resultatet visat på 99% efterlevnad med några få avvikelser. Utbildningsnämnden har kontrollerat 8 st fakturor utan avvikelser och Socialnämnden har kontrollerat 5 fakturor utan avvikelse.

Det framgår i uppföljningen i *kommunstyrelsens protokoll* från 2020-03-23 att det är viktigt att hitta en rutin för att tillhandahålla relevanta och gällande avtal och prislistor för beställare och budgetansvariga i verksamheten. Rutinen som finns, enligt uppföljningen, är att avtalsansvarig ansvarar för att det finns aktuella prislistor, och att dessa är publicerade i avtalsdatabasen. Denna rutin beskrivs också behöva aktualiseras för att den ska efterlevas bättre. Vi noterar att det framgår att avtal ska publiceras i avtalsdatabasen, men som noterats ovan saknas en fullständig gemensam databas. Däremot finns avtal för respektive nämnd inlagt i nämndens diariesystem.

Det framgår av intervjuer att det är avtalsägaren som ska se till att avtalen förnyas eller upphandlas i tid, samtidigt som det i andra intervjuer framhålls att detta borde vara ett gemensamt ansvar för både förvaltningarna och upphandlarna. Upphandlarna har vidare, enligt intervjuer, ingen kontrollfunktion gällande upphandling utan detta görs av ekonomienheten utifrån de internkontrollplaner som gäller. Det är också avtalsägarna som ansvarar för att genomföra exempelvis stickprovskontroller.

I *Kommunövergripande internkontroll 2020* framgår, utöver kontrollområden, även en risk- och väsentlighetsbedömning av områdena med nivåerna 1 (osannolik/försumbar) till 4 (sannolik/allvarlig). Två områden är särskilt relevanta för granskningen:

“Säkerställa att ramavtal eller upphandlingskontrakt finns och att de avtalade priserna i detta följs” är en liknande kontroll som för 2019 med slumpmässigt urval av fakturor utifrån två olika avtal. Risken uppges som nivå 4 (sannolik) och väsentligheten 3 (kännbar). Det andra, för granskningen, relevanta kontrollområdet är “Direktupphandlingar i förvaltningarna”. Området beskrivs viktigt utifrån att olika leverantörers anbud inte jämförs, vilket kan leda till fördyring och minskat förtroende för kommunen hos framförallt lokala leverantörer. Risken uppges som nivå 3 (möjlig) och väsentligheten 3 (kännbar). Det beskrivs även vara en risk att existerande avtal inte används eller att möjligheten till konkurrensutsättning inte utnyttjas. Kontrollmetoden är att se om det samlade inköpsvärdet överstiger gränsen för direktupphandling genom stickprov av fem direktupphandlade inköp per nämnd. Det är förvaltningschef/kommundirektör som ansvarar för kontrollerna och för att rapportera till nämnd/styrelse samt till kommunstyrelsen i samband med årsredovisning.

Utöver de kommunövergripande obligatoriska kontrollmomenten kompletterar de olika nämnderna sina internkontrollplaner med egna kontrollområden. Vi har exempelvis tagit del av *Internkontrollplan 2020* för samhällsbyggnadsnämnden, 2020-05-12, där även “Synpunktshantering” och “Uppföljning av privata utförare” är två nämndspecifika kontrollområden. I *kommunstyrelsens protokoll* från 2020-03-23 lyfts det fram att e-handel kan vara en möjlighet till effektivare inköp, men att ett sånt system innebär större kostnader och personella resurser både vid införandet och löpande för att hålla systemet uppdaterat och aktuellt. I intervjuer framgår dock att ett e-handelssystem diskuteras som ett sätt att stärka köptroheten.

Det framgår i intervjuer att kommunen börjat analysera avtalstrohet och köptrohet via IT-verktyget *Spendency*. Spendency är ett analysverktyg som utifrån kommunens information om t ex fakturor, avtal och transaktioner visar på bland annat kommunens kostnader och köpmönster. Användandet av Spendency har dock varit vilande sedan 2018, men ska enligt intervjuer påbörjas igen inom kort. Spendency kommer, enligt intervjuer, göra det möjligt att se mönster och köpbeteenden kopplat till olika leverantörer som kan nyttjas för att visa på inom vilka områden avtal behövs. Av intervjuer framkommer att även om förvaltningarna blivit bättre att köpa från avtal så köper dessa inte alltid rätt saker från rätt avtal och enligt rätt villkor, utan det förekommer ex-vis köp utanför upphandlat sortiment. Idag finns också, enligt intervjuer, förslag på åtgärder rörande köp över disk på butiker såsom Coop och Ica där det idag saknas avtal.

Det uppges i flera intervjuer att kontroll av att avtal följs, att rätt varor eller tjänster levereras, är bristfällig. Genom de kontroller som görs av fakturor uppges det i intervjuer vara svårt att kontrollera att avtalen följs. Även om det går att kontrollera priser mot avtal är det svårt att i efterhand avgöra exempelvis om fakturerad tid inom en viss tjänst motsvarar det faktiska behovet. Det finns också, enligt intervjuer, ett pågående arbete med IT-systemet *Inyett* som är ett system som automatiskt ska koppla fakturor mot avtalsdatabasen. Detta ska kunna generera information till respektive ledningsgrupp över avtals- och köptrohet.

### *Bedömning*

Bedömningen är att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

# Stickprov

Stickprovet i granskningen består av två delar. Dels ett stickprov utifrån kommunens kontoslag med tillhörande leverantörer och fakturor, och dels ett stickprov av nio genomförda direktupphandlingar i kommunens fem nämnder.

Vi har begärt ut ett stickprov från kommunens ekonomiska redovisning och gjort ett urval av sammanlagt 13 konton/slag för perioden 1 januari 2020 - 26 maj 2020. Utifrån detta stickprov framgår att det fanns 190 leverantörer och av dessa har vi tagit ut leverantörer för köp över 30 000 kr vilka uppgår till 48 stycken. Av dessa har vi valt ut ett antal som vi dels stämt av i intervjuer bl a om rimligheten, sett ur perspektivet avtalstrohet, i att kommunen för 13 olika kontoslag använder 190 leverantörer för en period på mindre än fem månader, och även stämt av med ekonomienheten vad fakturorna avsett och vem som har godkänt fakturor/utbetalningar av särskilt intresse.

I vårt urval noterade vi särskilt inköp från två olika leverantörer vilka återkom regelbundet under perioden ifråga och med samma summa varje gång. Dessa poster har vi stämt av med ansvariga om vilket behov som ligger bakom dessa betalningar.

- En av de återkommande summorna avsåg plywood för dagligverksamheten. Materialet används enligt ansvarig för att producera transportdörrar och transportsäkringar till externt företag på orten. Verksamheten har vidare behov av virke samt löpande material såsom lim och skruv, och det uppges allt köps in löpande då det saknas avtal för samtliga dessa behov.
- Den andra återkommande summan avsåg schaktarbeten. Något kommunen har avtal för. Kostnaderna för schaktarbeten ska enligt ansvarig specificeras och faktureras utifrån arbetade timmar, men då samma summa återkommer har vi för ansvariga påtalat behovet av att verksamheten ifråga närmare bör analysera detta.

Då det naturligtvis inte framgår i underlaget från den ekonomiska redovisningen om köpen från de 190 leverantörerna baseras på avrop från ramavtal, om det är en direktupphandling som är dokumenterad eller en övrig direktupphandling, har vi haft för avsikt att jämföra dessa leverantörer/inköp med kommunens avtalsdatabas.

Kommunen har dock inte, som nämnts ovan, någon vare sig fullständig gemensam avtalsdatabas eller kompletta avtalslistor för resp upphandlande myndighet/nämnd. Vi har därför begärt ut samtliga nämnders avtal. Dessa är inte uppställda på något enhetligt sätt utan vi har dels fått del av manuellt sammanställda listor på avtal och ramavtal och även utdrag från varje nämnds diariesystem med listor under sökordet "avtal". Det senare har resulterat i långa listor som även innehåller exempelvis "personuppgiftsbiträdesavtal" och "driftavtal för Kalix golfbana". Det har således inte gått att med en rimlig arbetsinsats ta fram något hanterbart underlag för att inom ramen för granskningen göra direkta jämförelser mellan de kontoslag vi begärt ut mot kommunens avtal. Vi noterar dock att 190 leverantörer för 13 olika konton/slag sannolikt är betydligt fler leverantörer än vad kommunen har avtal med. Noteras ska dock att flera av inköpen avser mycket låga eller ganska låga belopp och därmed inte med säkerhet behöver innebära bristande avtalstrohet. Detta då det finns områden för vilka kommunen inte har vare sig ramavtal eller avtal baserade på direktupphandlingar.

Utöver ovan har vi begärt ut information om samtliga nämnders genomförda direktupphandlingar under perioden 1 januari 2019 till och med 12 maj 2020. Av dessa hade utbildningsförvaltningen genomfört 3 direktupphandlingar, fritids- och kulturförvaltningen hade genomfört 9 direktupphandlingar (samt 3 avbrutna), samhällsbyggnadsförvaltningen hade genomfört 5 stycken, socialförvaltningen 4 stycken och kommunstyrelsen 10 stycken. Då dokumentationsplikt endast gäller upphandlingar över 100 000 kr noterar vi att samtliga genomförda direktupphandlingar under denna summa givetvis inte finns med i dessa listor.

Utav dessa direktupphandlingar har vi valt ut nio stycken. Vi har också valt ut ett ytterligare stickprov som inte funnits med i listan utifrån önskemål från de förtroendevalda revisorerna. Nedanför finns en tabell med en sammanställning av de direktupphandlingar vi valt ut.

**Tabell 1: Stickprov direktupphandlingar**

Nämnd	Vara/tjänst	Kommunens diarienummer	Summa
Fritids- och kulturnämnden	Utformning av broschyr för besöksnäringen	1900065	47 500 kr
Fritids- och kulturnämnden	Skärgårdsturer	2000027	ca 21 000 kr
Kommunstyrelsen	Workshop med företagare i Töre	1900044	ca 19 800 kr
Kommunstyrelsen	Medfinansiering av projekt stratus	1900091	12 059 kr
Samhällsbyggnadsnämnden	Formar för paketering av mat och livsmedel	2000062	314 000 kr
Samhällsbyggnadsnämnden	Skogliga uppdrag	1900082	Saknas
Utbildningsnämnden	Extern utredare för genomlysning av EI- och energiprogrammet vid Furuhedsskolan	1900188	109 000 kr
Utbildningsnämnden	System för närvaroregistrering i förskolan i Kalix kommun	1900086	404 000 kr
Socialnämnden	Föreläsning Vändningen	Saknas	31 875 kr

Av stickprovet framgår att samtliga upphandlingar är under gränsen för direktupphandling. Alla utom en direktupphandling finns diarieförd i respektive nämnds diariesystem, även om dessa inte når upp till gränsen om 100 000 kr som innebär dokumentationsplikt. Vi noterar att det i stickprovet finns olika underlag från de olika upphandlingarna. Till exempel finns fakturor och avtal med för vissa direktupphandlingar men inte för alla. Vi noterar att riktlinjerna från kommunen inte i detalj reglerar vad som ska dokumenteras, men att det motsvarar LOU:s minimikrav. I bilagan finns en sammanställning av de underlag som bifogats under respektive stickprov.

Samtliga nämnder följer även delegationsordningen avseende delegat och summa. Av underlaget framgår att alla upphandlingar förutom en är rapporterad till nämnd, enligt respektive nämnds delegationsordning. Det inköpsbeslut som inte är rapporterat till

nämnd gäller socialnämnden. Det framgår i *delegationsordning för socialnämnden*, 2019-12-11, att alla beslut som fattas på delegation alltid ska dokumenteras, vilket beslut som fattats och vad det avser, vem som fattat beslutet samt vem som i förekommande fall varit föredragande. Beslut enligt delegationsordningen ska också skriftligt anmälas till nästkommande nämndsammanträde.

Dock kan inte stickprovet, som beskrivet ovan, visa på om det finns avtal för respektive vara/tjänst som kunde ha brukats istället för att direktupphandla. Sammantaget tyder stickprovet på att de rutiner och riktlinjer som finns rörande direktupphandling följs, men att delegationsordningen inte alltid följs fullt ut.



# Bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar	
Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?	<b>Delvis uppfyllt</b> Av underlaget framgår att kommunen har antagit riktlinjer och rutiner för direktupphandling, både på nämnds- och kommunnivå. Av intervjuer framgår dock att det saknas rutiner och riktlinjer för samordning av upphandling över myndighetsgränserna. Det finns också, enligt intervjuer, ett fortsatt behov av utbildning och beslutsstöd på förvaltningarna.	
Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?	<b>Ej uppfyllt</b> Det framgår att det inte finns någon uppdaterad inköpshandbok. Vidare framgår att det råder olika uppfattningar om handboken ska uppdateras eller inte. Det framgår även olika uppfattningar om huruvida handboken används som beslutsstöd för upphandling. Vi noterar dock att stödmaterial finns att tillgå på annat sätt, samt att det av intervjuer framgår att handboken därför inte längre fyller samma funktion för upphandlingsverksamheten.	
Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling?	<b>Delvis uppfyllt</b> Det framgår av underlaget att det finns riktlinjer för internkontroll samt interkontrollplaner med kontroller av direktupphandling. I uppföljningen av internkontrollplanen för 2019 framgår att det funnits brister i efterlevnaden av avtal. Det framgår i intervjuer att kontrollerna av avtals- och köptrohet är bristfälliga, att förvaltningarna saknar en fullständig gemensam avtalsdatabas samt att avvikelser från avtalstrohet har konstaterats i de kontroller som genomförts.	

# Bilagor

## Referenslista

### Protokoll

Samhällsbyggnadsnämndens protokoll, 2020-02-18  
Utbildningsnämndens protokoll, 2020-02-07  
Socialnämndens protokoll, 2020-02-26  
Fritids-och kulturnämndens protokoll, 2020-02-13  
Kommunstyrelsens protokoll 2020-02-17  
Kommunstyrelsens protokoll 2020-03-23  
Kommunfullmäktiges protokoll 2020-06-15

### Intern kontroll

Riktlinjer för internkontroll i Kalix kommun, 2012-11-26  
Kommunövergripande internkontrollplan 2019  
Kommunövergripande internkontrollplan 2019, Utbildningsnämnden  
Kommunövergripande internkontrollplan 2019, Samhällsbyggnadsnämnden  
Kommunövergripande internkontrollplan 2019, Socialnämnden  
Kommunövergripande internkontrollplan 2019, Fritids-och kulturnämnden  
Kommunstyrelsens tjänsteskrivelse - Uppföljning av kommunens internkontrollplan 2019, 2020-03-17  
Kommunövergripande internkontrollplan 2020  
Internkontrollplan 2020, Samhällsbyggnadsnämnden 2020-05-12  
Reglemente för intern kontroll, 2009-05-11

### Riktlinjer

Direktupphandling - Vägledning, Upphandlingsmyndigheten, 2014-01-16  
Dokumentation av direktupphandlingar, Konkurrensverket, 2020-02  
Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar, Konkurrensverket, 2020-02  
Riktlinjer för utbildningsnämndens direktupphandlingar, 2019-12-06  
Riktlinjer för kommunstyrelsens direktupphandlingar, 2019-11-11  
Riktlinjer för fritids- och kulturnämndens direktupphandlingar, 2019-12-05  
Riktlinjer för socialnämndens direktupphandlingar, 2019-12-11  
Riktlinjer för samhällsbyggnadsnämndens direktupphandlingar, 2019-12-10  
Riktlinjer för inköp och upphandling, 2019-02-04

### Delegationsordningar

Delegationsordning fritids- och kulturnämnden, 2019-10-03  
Delegationsordning kommunstyrelsen, 2019-01-14  
Delegationsordning samhällsbyggnadsnämnden, 2020-02-18  
Delegationsordning socialnämnden, 2019-01-15  
Delegationsordning utbildningsnämnden, 2020-03-20

### Underlag för stickprov

#### Listor/Utdrag från Visma gällande "avtal" från följande nämnder:

Samhällsbyggnadsnämnden  
Fritids-och kulturnämnden  
Utbildningsnämnden  
Kommunstyrelsen  
Socialnämnden

### **Listor med genomförda upphandlingar från följande förvaltningar:**

Utbildningsförvaltningen  
Kommundelsförvaltningen  
Samhällsbyggnadsförvaltningen  
Fritids- och kulturförvaltningen  
Socialförvaltningen

Lista på kommunens samtliga kontoslag

Lista på samtliga transaktioner och leverantörer för tretton olika konstoslag för perioden 2020-01-01 till 2020-05-26

Lista med en påbörjad sammanställning av kommunens gemensamma avtal

### **Utformning av broschyr för besöksnäringen**

Tilldelningsbesked/utvärdering  
Offerter/anbud  
Inbjudan att lämna anbud/förfrågningsunderlag  
Sammanträdesprotokoll FoKn 191205 med delegationsbeslut § 67

### **Skärgårdsturer**

Beställningsskrivelse/kontrakt  
Tilldelningsbesked  
Delegationsbeslut  
Anbud från databas (dubbelkolla)  
Upphandlingsdokument/förfrågningsunderlag  
Sammanträdesprotokoll FoKn 200514 med delegationsbeslut § 34

### **Workshop med företagare i Töre**

Delegationsbeslut  
Offert  
Sammanträdesprotokoll KS 190225 med delegationsbeslut § 52

### **Medfinansiering av projektet Stratus**

Delegationsbeslut  
Informationsbrev Energikontor i Norr  
Medfinansieringsintyg för Tillväxtverket  
Sammanträdesprotokoll KS 190225, § 52

### **Formar för paketering av mat**

Delegationsbeslut  
Avtal samt prislista  
Blankett för dokumentation av direktupphandling  
Sammanträdesprotokoll SBN 2020616 med delegationsbeslut § 104

### **Skogliga uppdrag**

Delegationsbeslut  
Anbudsöppningsprotokoll  
Avtalsförlängning  
Mejl om utskick av information om direktupphandling till leverantörer  
Upphandlingsdokument/förfrågningsunderlag  
Tilldelningsbesked  
Sammanträdesprotokoll SBN 20190514 med delegationsbeslut § 53

### **Föreläsning Vändningen**

Faktura

**Genomlysning EI- och energiprogrammet på Furuhedsskolan**

Delegationsbeslut

Offert

Avtal

Sammanträdesprotokoll Utbn 20191004 med delegationsbeslut § 120

**System för närvaroregistrering**

Delegationsbeslut

Offert

Avtal

Sammanträdesprotokoll Utbn 20190517 med delegationsbeslut § 62

Oktober 2020

---

*Hans Forsström*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kalix kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-03-06. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.