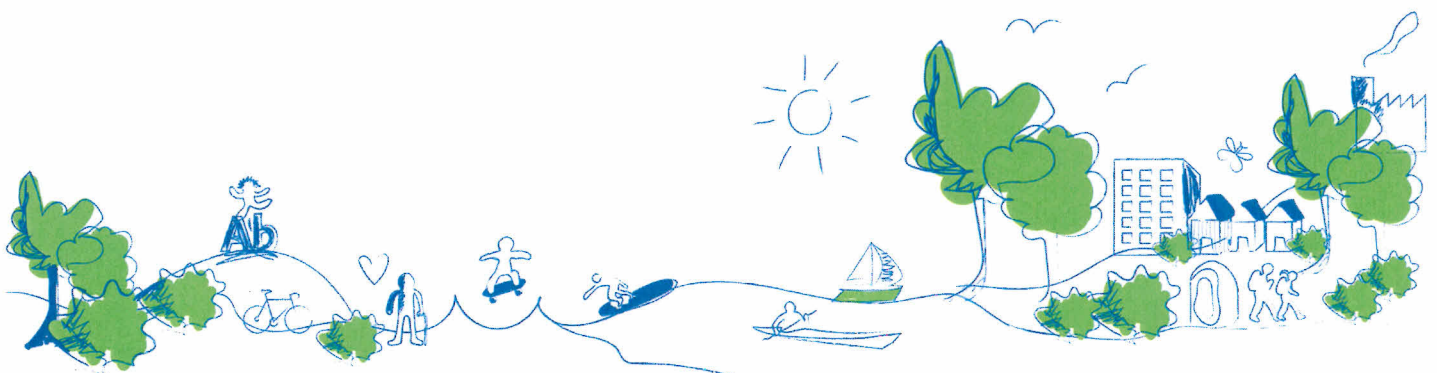




Granskning av upphandling och inköp

Samlat svar på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i revisionsrapport daterad 2020-01-28



Sammanfattning

Kommunstyrelseförvaltningen har tillsammans med Upphandling Södertörn bemött de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i Pwc:s granskning av upphandling och inköp. Båda verksamheterna gör bedömningen att det finns vissa brister och att dessa till största del bygger på okunskap samt ej uppdaterade databaser och styrdokument.. Nedan listas de åtgärder som kommunstyrelseförvaltningen och/eller Upphandling Södertörn föreslås vidta som syftar till att åtgärda de brister som påvisats i granskningen.

1. Upphandling Södertörn stödjer kommunstyrelseförvaltningen i utvärdering av befintlig inköpsorganisation samt bistår med rekommendationer och förslag till en reviderad inköpsorganisation som ska vara ändamålsenlig.
2. Upphandling Södertörn utvecklar interna rutiner och stöddokument för upphandling för att säkerställa att gällande lag och riktlinjer efterlevs.
3. Upphandling Södertörn reviderar gällande styrdokument; upphandlingspolicy samt riktlinjer för upphandling (arbetet pågår).
4. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn utreder tillsammans frågan om att införa systemstöd för direktupphandlingar.
5. Upphandling Södertörn ska i högre grad bistå förvaltningarna med kunskap om direktupphandling i kommunens arbete med den interna kontrollen av direktupphandlingar.
6. Förvaltningarna ska i samband med tertialrapporter redovisa genomförda direktupphandlingar.
7. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn samverkar i genomförandet av utbildningar om upphandling och inköp.
8. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn samverkar i att ta fram en plan för utbildning av medarbetare och chefer och vid vilka tillfällen utbildningarna ska ske.
9. Upphandling Södertörn och förvaltningarna har kontinuerlig dialog kring förvaltningarnas behov av nya avtal.
10. Södertörns upphandlingsnämnd stödjer kommunstyrelseförvaltningen i framtagandet av en ändamålsenlig inköpsorganisation.
11. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn implementerar tillsammans systemstöd för uppföljning av inköp.
12. Upphandling Södertörn ska i arbetet med att revidera gällande styrdokument för upphandling och inköp arbeta fram ändamålsenliga riktlinjer med en tydligare ansvarsfördelning för uppföljning av leverantörer.

För ärenden som berör fler förvaltningar så får kommunstyrelsen enligt 6 kap. 12 § Kommunallagen från övriga nämnder, beredningar och anställda i kommunen eller regionen begära in de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelsen ska kunna fullgöra sina uppgifter.

Innehåll

1.	Bakgrund	1
1.1.	Organisation	1
1.2.	Policy och riktlinje	2
2.	Granskningen.....	2
2.1.	Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler	2
2.2.	Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp	3
2.3.	Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns	4
2.4.	Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs.....	4
2.5.	Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns	5
2.6.	Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa vad gäller F-skatt, moms samt inlämnande av årsredovisningar m.m.	5
3.	Åtgärder som avses vidtas utifrån rekommendationerna	6
	Säkerställa att inköpsorganisationens utformning är ändamålsenlig	6
	Säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och kommunens riktlinjer	6
	Säkerställa att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks.....	6
	Säkerställa följsamhet till ramavtal vid inköp samt en regelbunden och systematisk uppföljning av avtal.....	6

1. Bakgrund

Revisionsbyrån PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Nynäshamns kommun genomfört en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Syftet har varit att bedöma om kommunen och Södertörns upphandlingsnämnd har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorernas samlade bedömning är att kommunstyrelsen och Södertörns upphandlingsnämnd inte har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp samt att den interna kontrollen inte är tillräcklig. Revisorerna noterar dock att ett förändringsarbete är pågående vilket kan komma att förbättra förutsättningarna att nå en ändamålsenlig process.

Utifrån PwC:s granskning rekommenderar de förtroendevalda revisorerna kommunstyrelsen och Södertörns upphandlingsnämnd att:

- Säkerställa att inköpsorganisationens utformning är ändamålsenlig
- Säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och kommunens riktlinjer
- Säkerställa att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks
- Säkerställa följsamhet till ramavtal vid inköp samt en regelbunden och systematisk uppföljning av avtal

Revisorerna önskade ett samordnat svar från kommunstyrelsen och Södertörns upphandlingsnämnd med synpunkter på de iakttagelser och rekommendationer som redovisas i revisionsrapporten samt vilka åtgärder som nämnderna avser att vidta. Svaret skulle vara revisorerna tillhanda senast den 30 april 2020, kommunstyrelseförvaltningen begärde anstånd och svarstiden förlängdes till 20 maj 2020.

Södertörns upphandlingsnämnd behandlade sina synpunkter och reflektioner på revisionsrapporten under sitt sammanträde 2020-03-27 § 14. Kommunstyrelseförvaltningen har utifrån svaret från Södertörns upphandlingsnämnd samt förvaltningens egna synpunkter och reflektioner sammanställt det gemensamma svaret som behandlas i kommunstyrelsen 2020-05-19.

1.1. Organisation

Nynäshamns och Haninge kommun har sedan 2012 en gemensam upphandlingsnämnd kallad Södertörns upphandlingsnämnd. Nämnden är huvudman för Upphandling Södertörn och består av ledamöter från både Nynäshamn och Haninge kommuner. Upphandling Södertörn består av en upphandlingsverksamhet och en inköpsverksamhet. Verksamheterna ska stärka kommunerna som upphandlare, bidra till ökad kompetens samt arbeta för att förbättra följsamheten till upphandlingslagstiftningens ökade krav. Upphandlingarna genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Nynäshamns kommuns förvaltningar har möjlighet att själva göra direktupphandlingar när avtal saknas. Med direktupphandling menas att anbud begärs in direkt och inte behöver annonseras, värdet på upphandlingen måste också understiga gränsen för direktupphandling.

1.2. Policy och riktlinje

Upphandling Södertörn har i samråd med Haninge och Nynäshamns kommuner tagit fram en riktlinje och en policy för upphandling. En policy är ett kortfattat dokument som berör ett visst område eller verksamhet. Policyn ska vara vägledande för att kunna nå kommunens övergripande mål. En riktlinje består av instruktioner för hur ett arbete ska utföras och beskriver metoder eller modeller i verksamheten. Riktlinjen antas av kommunernas kommundirektör och policyn antas av kommunernas kommunfullmäktige.

2. Granskningen

I punkt 2.1 till 2.6 redovisas kommunstyrelsens och Södertörns upphandlingsnämnds synpunkter och reflektioner på granskningen av upphandling och inköp.

2.1. Upphandling och inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens regler

I revisionsrapporten konstaterar revisorerna att det saknas undertecknat öppningsprotokoll för upphandling av tekniska konsulter. Öppningsprotokollet är ett verifikat för att två personer är närvarade vid anbudsöppningar. För att åtgärda denna brist kommer Upphandling Södertörn införa ett extra kontrollmoment i samband med revideringen av stöddokumenterna för upphandling.

Enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) ska leverantörer som gjort sig skyldiga till vissa brott uteslutas. Vid granskning av avtal har revisorerna inte kunnat verifiera att hänsyn tagits till de uteslutningsgrunder som finns vid val av leverantörer vid en upphandling. Upphandling Södertörn menar att om kännedom eller misstanke om brott inte funnits vid genomförande av upphandlingarna, så har inte sådan kontroll alltid genomförts och/eller dokumenterats. Kommunstyrelseförvaltningen anser att det vid revidering av styrdokument bör förtydligas när en kontroll ska genomföras, detta så att alla avtal hanteras på samma sätt.

Upphandling Södertörn delar inte Pwc:s bild av att avtalsdatabasen inte är uppdaterad, anledningen till att vissa avtal inte är publicerade är för att de har en tydlig avtalsägare samt är verksamhetsspecifika och därför inte har generella ramavtal. Vad gäller avtal för leverantör 3 samt leverantör 9 så saknas dessa då upphandling av aktuellt behov pågår tillsammans med verksamheten. Upphandling Södertörn och kommunstyrelseförvaltningen kommer framgent att diskutera hur rutinen för publicering av avtal ska revideras. Kommunstyrelseförvaltningen anser att det är viktigt att avtalsdatabasen är uppdaterad för att kommunens medarbetare ska veta vilka avtal som kommunen har.

Tabellen i revisionsrapporten (sida 10) som redovisar hur stor andel av de totala köpen per år som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas, bedöms inte vara rättvisande. I tabellen ingår även interkommunala ersättningar samt hyror och medlemsavgifter som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Dessa kostnader påverkar därför utfallet av andelen köp som inte kunnat matchas mot kommunens avtalsdatabas.

Upphandling Södertörn delar Pwc:s bedömning av att antalet dokumenterade och rapporterade direktupphandlingar inte motsvarar det antal som bör genomföras under ett verksamhetsår.

Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att bristen i antalet dokumenterade och rapporterade direktupphandlingar till stor del bygger på okunskap och att utbildning behövs i kommunen. En direktupphandling kan exempelvis vara dokumenterad, men inte rapporterad. Upphandling Södertörn föreslår att ett alternativ att överväga är att centralisera genomförandet av direktupphandlingar till utpekad person/funktion inom förvaltningen eller den centrala upphandlingsverksamheten. Kommunstyrelseförvaltningen anser istället att kontinuerlig utbildning av medarbetarna är ett sätt att komma tillrätta med problemet. En förslagen åtgärd är att Upphandling Södertörn och kommunstyrelseförvaltningen samverkar i att genomföra utbildningar inom upphandling och inköp till medarbetare och chefer inom kommunen, detta för att säkerställa att medarbetare som i sitt arbete antingen är delaktiga i upphandlingar eller genomför inköp har erforderlig kunskap om detta. För att kunskapen ska spridas genom hela organisationen på ett ändamålsenligt sätt kommer kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn gemensamt ta fram en plan för hur och när utbildningar ska genomföras.

2.2. Ändamålsenliga processer och rutiner finns för upphandling och inköp

Pwc skriver i sin rapport att det finns en bristande tydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn. Enligt intervjuer anser förvaltningarna i Nynäshamns kommun att Upphandling Södertörn är ansvariga för alla delar i en upphandling med undantag för direktupphandlingar. Enligt riktlinjen för upphandling så äger den beställande förvaltningen upphandlingsprocessen och ska driva den framåt, Upphandling Södertörn ska stödja förvaltningen med den upphandlingsmässiga kompetensen och garantera att upphandlingarna genomförs på ett korrekt sätt. Upphandling Södertörn anser att gällande riktlinjer redan är tydliga i vart ansvaret ligger, samt att det bör ligga i verksamhetens intresse att vara med och ställa krav på de varor och tjänster som behövs för att ge bästa möjliga leverans till medborgarna. Revidering av policy och riktlinjer pågår och kommunstyrelseförvaltningen bedömer att det är viktigt att förtydliga vart ansvaret ligger i de olika delarna av en upphandling för att missförstånd ska undvikas.

Enligt revisionsrapporten finns information om regler för upphandlingsprocessen att tillgå, men att den informationen inte är känd i hela kommunen. Enligt intervju har Upphandling Södertörn inget bra sätt eller svårt att förmedla information till kommunen gällande upphandling. För att kunna delge information till förvaltningarna har Upphandling Södertörn upprättat en separat hemsida. Kommunen ska utifrån Upphandling Södertörns information förmedla informationen via sitt intranät, det framkommer dock i intervjuer att detta inte fungerar i praktiken då information inte uppdateras löpande i enlighet med Upphandling Södertörns uppdateringar. Upphandling Södertörn anser att chefer i Nynäshamns kommun behöver ta ett större ansvar för att säkerställa att medarbetare har relevant information och kunskap i sitt arbete. Upphandling Södertörn anser vidare att en aktivare och mer direkt kommunikation, exempelvis via e-post, skulle kunna förbättra kunskapen i verksamheten. Kommunstyrelseförvaltningen gör bedömningen att det mest effektiva sättet för att informationen ska nå ut till alla med behov, är att vetskapen om vart informationen finns är väl förankrad i organisationen och finns tillgänglig.

Pwc skriver att i samband med intervjuer så framkommer det att förvaltningarna upplever att avtalsdatabasen inte alltid är tillräckligt uppdaterad. Upphandling Södertörn gör bedömningen att det är svårt att säkerställa att det finns avtal för samtliga varor och tjänster, det är både

resurskrävande och kostnadsdrivande. Kommunstyrelseförvaltningen anser att alla avtal som Upphandling Södertörn gör bör finnas med i avtalsdatabasen för att kommunen ska veta vilka avtal som redan finns. Att ha en kontinuerlig dialog med förvaltningarna gällande vilka behov de har kan också göra att avtalen stämmer bättre överens med behoven. Ett förslag till åtgärd är därför att Upphandling Södertörn och förvaltningarna har en kontinuerlig dialog kring behovet av nya avtal, något som skulle kunna hanteras inom den befintliga rollen för kundansvar.

2.3. Rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp finns

I revisionsrapporten skriver Pwc att upphandlingspolicyn ställer kravet att Upphandling Södertörn ska upprätta en uppföljningsplan för hur kommunens leverantörer ska följas upp. I dagsläget upprättar inte Upphandling Södertörn en formell uppföljningsplan för varje upphandling. Upphandling Södertörn har fokuserat på att genomföra upphandlingar utifrån kommunernas behov och som en konsekvens av detta har framtagande av uppföljningsplaner blivit lidande. Strukturen för uppföljning av leverantörer kommer att revideras i samband med revidering av styrdokument samt vid utveckling av en ny modell för uppföljning av avtal. Revideringen kommer tydliggöra roller och ansvarsfördelning mellan Upphandling Södertörn och verksamheten.

Vid intervju har det framkommit att det finns svårigheter i Upphandling Södertörns möjlighet att ha en övergripande uppsikt över direktupphandlingarna, detta ska delvis bero på att de är beroende av att förvaltningarna rapporterar in samtliga direktupphandlingar som utförs. För att motverka denna problematik kommer systemet Hypergene att implementeras under år 2020. Ett förslag till åtgärd som komplement till Hypergene är att verksamheterna rapporterar in genomförda direktupphandlingar i samband med tertialrapporterna.

Förvaltningarna är enligt riktlinjen för upphandling ansvarig för kontinuerlig uppföljning av befintliga avtal. Enligt intervjuer ska dock ingen löpande uppföljning utföras förutsatt att inte något avvikande framkommit. I intervju uppger Upphandling Södertörn att det är problematiskt att utföra kontroller som säkerställer att aggregerade direktupphandlingar gällande vara eller tjänst inte överstiger det högsta tillåtna beloppet, detta då förvaltningarna inte kontinuerligt rapporterar in genomförda direktupphandlingar. För att förvaltningarna ska bli mer handlingskraftig i att rapportera in direktupphandlingar är ett förslag till åtgärd att förvaltningarna ska lista sina direktupphandlingar i samband med tertialrapporterna.

Vid uppföljning av internkontrollplanen för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden gällande direktupphandlingar drar Pwc slutsatsen att förvaltningens chefer är i behov av utbildning, detta då det saknats tillräckliga underlag för att kunna utföra stickprovskontroll av tio inköp. Upphandling Södertörn och kommunstyrelseförvaltningen kommer tillsammans ta fram en plan för hur och när utbildning av medarbetare och chefer ska ske.

2.4. Ramavtal som täcker verksamhetens behov finns och efterlevs

Upphandling Södertörn delar inte Pwc:s slutsats beträffande att förvaltningarnas småköp är ett resultat av att ramavtal saknas, utan bedömer att det också bygger på verksamheternas okunskap kring gällande avtal och förmåga att handla från gällande avtal. Upphandling Södertörn bedömer att det finns ett behov av mer kunskap kring upphandling och inköp i verksamheterna. Kommunstyrelseförvaltningen instämmer med Upphandling Södertörns bedömning och anser att

denna brist kan åtgärdas genom utbildning av de som genomför inköp och upphandlingar samt framtagande av en plan för när en medarbetare eller chef ska utbildas.

Upphandling Södertörn ställer sig frågande till att det är Upphandling Södertörn som ska identifiera verksamheternas samlade inköpsbehov och inte tvärtom, oaktat vad som står i gällande riktlinjer. Kommunstyrelseförvaltningen anser att det är viktigt att följa gällande riktlinjer och att de därför bör revideras så att de passar in på verksamheterna. Förvaltningens bild är att förvaltningen ska identifiera sitt behov men att Upphandling Södertörn ska finnas tillgänglig för stöd och kontinuerlig kommunikation.

I revisionsrapporten hänvisar Pwc till Leverantör 10 (sida 10). För leverantören har inget avtal identifierats trots att inköpen motsvarar 789 781 kronor för 2018 samt 2019. Upphandling Södertörn beskriver att det finns ett gällande ramavtal avseende livsmedel och att köp enligt ramavtalen sannolikt kan genomföras med hjälp av bättre framförhållning samt förbättrad styrning och uppföljning av inköpen. Kommunstyrelseförvaltningen instämmer med Upphandling Södertörn att bristen bygger på viss tidsbrist och okunskap. Bristen bedöms kunna åtgärdas med hjälp av tydligare policy och riktlinje samt utbildning av medarbetare och chefer.

2.5. Ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet finns

Avtalstroheten följs i dagsläget inte upp av Upphandling Södertörn då det inte finns systemstöd som tillåter detta. För att komma tillrätta med uppföljning av köp från avtal pågår ett arbete med att utveckla ett systemstöd för löpande uppföljning av köp från avtal, detta systemstöd möjliggör även uppföljning av direktupphandling. I Nynäshamns kommun är målsättningen att systemstödet ska implementeras till hösten 2020, detta efter att kommunens nya ekonomistöd har implementerats.

Enligt Pwc:s stickprovskontroll förekommer det inköp som inte har giltiga ramavtal och som har kortare betalningsvillkor än avtalade 30 dagar samt inte är prissatta enligt avtalade priser. Upphandling Södertörn bedömer att brister i fakturor kan minskas och kontrollen av fakturor kan stärkas om inköpen till högre grad sker genom den befintliga e-handelslösningen Proceedo. Kommunstyrelseförvaltningen bedömer att det framgent är viktigt att Upphandling Södertörn kontinuerligt lägger in gällande avtal i avtalsdatabasen.

2.6. Kommunen säkerställer att ramavtalsupphandlade leverantörer och eventuella underleverantörer är seriösa vad gäller F-skatt, moms samt inlämnande av årsredovisningar m.m.

Pwc har i sin granskning utöver skatteupplysning inte kunnat verifiera att Södertörns upphandlingsnämnd säkerställer att leverantörerna är seriösa eftersom dokumentation av kontroller saknas. För att dokumentation ska säkras framgent kommer Upphandling Södertörn att uppdatera de interna rutinerna för arkivering. En kompletterande åtgärd som kommunen redan utför för att säkerställa att leverantör är seriösa, är att innan utbetalning till en ny aktör skicka aktörens betalfil till ett företag som registrerar oseriösa företag. Denna åtgärd säkerställer att aktören är trovärdig.

3. Åtgärder som avses vidtas utifrån rekommendationerna

Utifrån PwC:s granskning av upphandling och inköp lämnade de förtroendevalda revisorerna rekommendationer till kommunstyrelsen och Södertörns upphandlingsnämnd. Vilka åtgärder som avses vidtas utifrån rekommendationerna redovisas i punkt 3.1 till 3.4.

Säkerställa att inköpsorganisationens utformning är ändamålsenlig

1. Upphandling Södertörn stödjer kommunstyrelseförvaltningen i utvärdering av befintlig inköpsorganisation samt bistår med rekommendationer och förslag till en reviderad inköpsorganisation som ska vara ändamålsenlig.

Säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagstiftning och kommunens riktlinjer

2. Upphandling Södertörn utvecklar interna rutiner och stöddokument för upphandling för att säkerställa att gällande lag och riktlinjer efterlevs.
3. Upphandling Södertörn reviderar gällande styrdokument; upphandlingspolicy samt riktlinjer för upphandling (arbetet pågår).

Säkerställa att den interna kontrollen av direktupphandlingar stärks

4. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn utreder tillsammans frågan om att införa systemstöd för direktupphandlingar.
5. Upphandling Södertörn ska i högre grad bistå förvaltningarna med kunskap om direktupphandling i kommunens arbete med den interna kontrollen av direktupphandlingar.
6. Förvaltningarna ska i samband med tertialrapporter redovisa genomförda direktupphandlingar.

Säkerställa följsamhet till ramavtal vid inköp samt en regelbunden och systematisk uppföljning av avtal

7. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn samverkar i genomförandet av utbildningar om upphandling och inköp.
8. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn samverkar i att ta fram en plan för utbildning av medarbetare och chefer och vid vilka tillfällen utbildningarna ska ske.
9. Upphandling Södertörn och förvaltningarna har kontinuerlig dialog kring förvaltningarnas behov av nya avtal.
10. Södertörns upphandlingsnämnd stödjer kommunstyrelseförvaltningen i framtagandet av en ändamålsenlig inköpsorganisation.
11. Kommunstyrelseförvaltningen och Upphandling Södertörn implementerar tillsammans systemstöd för uppföljning av inköp.
12. Upphandling Södertörn ska i arbetet med att revidera gällande styrdokument för upphandling och inköp arbeta fram ändamålsenliga riktlinjer med en tydligare ansvarsfördelning för uppföljning av leverantörer.

Diarienummer

KS/2020/0126/007

Datum

2020-05-20

Upprättad av

Matilda Ekh, Utredare

Granskad/beslutad av

Kommunstyrelsen

Version

1

**Postadress**

149 81 Nynäshamn

Besöksadress

Stadshusplatsen 1
Nynäshamn

Telefon/Fax

kontaktcenter
08-520 680 00
08-520 140 08 fax

E-post/Webb

kontaktcenter@nynashamn.se
www.nynashamn.se

Bankgiro/Plusgiro

620-0216 Bankgiro
63 45-3 Plusgiro

Organisationsnummer

212000-0233