

Revisionsrapport
Granskning av
inköpsrutiner och
ramavtal

Krokoms kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning.....	2
2. Granskningsresultat.....	3
3. Bedömning och rekommendationer	8

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Krokoms kommun har Deloitte granskat inköpsrutiner och ramavtal. Granskningen syftar till att undersöka vilka olika ramavtal som finns med leverantörer och hur dessa används. Intressant är även att veta vilka varugrupper som omfattas och hur arbetet inom kommunen är organiserat för att hantera ramavtal.

Övergripande revisionsfråga är om rutiner och organisation säkerställer att ramavtal upphandlas på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för kommunen.

Underlag till bedömning är Lagen om offentlig upphandling (LOU), interna styrdokument, policys och beslut. Vår sammanfattande bedömning är att det finns förbättringsmöjligheter gällande inköpsrutiner. Det har redan påbörjats ett arbete med att gå igenom befintliga rutiner och avtal och det är angeläget att det arbetet fortskrider.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- ✓ Upprätta rutiner för hur inköp ska gå till. Rutinerna kan göras tillgängliga via intranätet.
- ✓ Besluta om vilka personer som ska vara berättigade till att göra inköp och vilka beloppsgränser som ska gälla.
- ✓ Förtydliga kring inköp i delegationsordningarna.
- ✓ Återinför regelbundna kontroller av avtalstrohet.
- ✓ Se till att alla lokala ramavtal finns samlade och tillgängliga i ramavtalsdatabasen.
- ✓ Inför en rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsunderlag.
- ✓ Genomför regelbundna stickprovskontroller av att kommunen får de priser och villkor som avtalats.

Krokom
DELOITTE AB
Kjell Pettersson
Certifierad kommunal revisor
Uppdragsansvarig

Veronica Blank
Revisor
Granskare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

För att minska kostnader för upphandlingar och kostnader för varor och tjänster i allmänhet, tecknas ramavtal med olika leverantörer.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Krokoms kommun har Deloitte granskat inkösrutiner och ramavtal.

Granskningen syftar till att undersöka vilka olika ramavtal som finns med leverantörer och hur dessa används. Intressant är även att veta vilka varugrupper som omfattas och hur arbetet inom kommunen är organiserat för att hantera ramavtal.

1.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om rutiner och organisation säkerställer att ramavtal upphandlas på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för kommunen?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser rutiner och organisation ut för inköp och hantering av ramavtal?

Sker kontroller av att ramavtal tillämpas inom kommunen?

För verifiering kommer kommunens egen uppföljning av ramavtal att genomgå.

1.3 Revisionskriterier

Underlag till bedömning är Lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091), interna styrdokument, policys och beslut.

1.4 Avgränsning

Granskningen omfattar inte själva upphandlingsprocessen.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom intervju med kommunens upphandlingssamordnare, dokumentstudier samt genom ett begränsat stickprov.

2. Granskningsresultat

2.1 Generellt om ramavtal

I lagen om offentlig upphandling (LOU) 2 kap, 5§ definieras ramavtal som 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. Speciell reglering kring ramavtal finns i 5 kapitlet i LOU. Kontrakt som tecknas utifrån ett avtal måste överensstämja med villkoren i avtalet. Ramavtal kan tecknas med en eller flera leverantörer för samma vara/tjänst. Om den upphandlande myndigheten har ramavtal med flera leverantörer måste det vara fler än tre, om det finns tillräcklig många som uppfyller urvalskriterierna.

Finns avtal med flera leverantörer ska tilldelning ske enligt rangordning. Det finns också möjlighet att konkurrensutsätta en tilldelning om villkoren i avtalet inte är tillräckligt specificerade.

2.2 Omfattning och organisation

Organisationen kring inköp är fördelad mellan kommunen och ett centralt upphandlingskontor. Det centrala upphandlingskontoret ligger under en läns gemensam nämnd för upphandling (GNU) i vilken Krokoms kommun har en ledamot. Nämnden ansvarar bland annat för att teckna avtal för varor och tjänster som handlas frekvent av de olika kommunerna. Upphandlingskontoret är lokaliserat i Östersunds kommun. På kontoret finns separata avdelningar för ramavtal och för upphandlingar på uppdrag av kommunerna. Avdelningen som hanterar ramavtal ansvarar för ca 120 olika områden.

I Krokoms kommun finns ca 250 ramavtal. En del av dessa är läns gemensamma och resterande är kommunspecifika (ca 50 st). Exempel på varugrupper som omfattas av läns gemensamma avtal är olika typer av tjänster (administrativa, IT, juridiska etc.) och varor (inventarier, bygghandelsvaror, telefoni, programvaror etc.).

I kommunen finns en upphandlingssamordnare som arbetar övergripande med inköp och upphandlingsfrågor. Uppgiften innebär att vara kontaktperson gentemot det gemensamma upphandlingskontoret, men också att vara behjälplig med att genomföra lokala upphandlingar tillsammans med verksamhetsansvariga. Nuvarande upphandlingssamordnare har

haft tjänsten sedan den 1:a oktober 2013 då den föregående upphandlingssamordnaren gick i pension.

I kommunen finns en särskilt tillsatt upphandlingsgrupp. I gruppen ingår kontaktpersoner från olika verksamheter, upphandlingssamordnaren och en person från det gemensamma upphandlingskontoret. I gruppen ska strategiska beslut tas, exempelvis gällande vilka områden som ska vara med i de gemensamma upphandlingarna i länet.

Inköp genomförs i dagsläget ute på förvaltningarna och hur det ska gå till bestäms av respektive chef. Det är inte beslutat om vilka som har rätt att göra inköp.

2.3 Kommunens styrdokument

Det finns en inköbspolicy som är gemensam för de kommuner i länet som ingår i GNU. Den är framtagen av upphandlingskontoret i Östersund och gäller i alla kommuner som ingår i nämnden. Den gemensamma upphandlingsnämnden har också ett reglemente för sin verksamhet.

Utöver policy och reglemente finns det olika rutinbeskrivningar som antagits i den gemensamma nämnden. Rutinerna omfattar exempelvis gemensamma upphandlingar, ramavtalsförvaltning, anbudshantering och regler för direktupphandling.

Inköp regleras till viss del i delegationsordningar, gällande kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens områden. I kommunstyrelsens delegationsordning anges att avrop från ramavtal eller upphandling får genomföras av den som är inköpsberättigad. Vad det innebär och vilka som är "inköpsberättigade" framgår inte.

I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning regleras beslut om att anskaffa varor eller tjänster inom budget och enligt godkända verksamhetsplaner. Förvaltningschef kan delegera rätten vidare. I en bilaga till delegationsordningen anges mer detaljerade regler kring beställningar. Här anges exempelvis att beslut om upphandling ska fattas av förvaltningschef om inköpet överstiger 500 tkr, av verksamhetschef om det överstiger 300 tkr och i övrigt av renhållningsansvarig och ingenjörer. Här anges också bland annat att beställningar ska göras skriftligt.

I övriga nämnders delegationsordningar är inte inköp omnämnt.

2.4 Rutiner

2.4.1 Inköp och upphandling

Respektive verksamhet ansvarar för inköp och upphandling inom sina verksamhetsområden. Upphandlingssamordnaren är behjälplig i de fall det behövs.

På kommunens intranät finns en länk till en databas med ramavtal. Här finns också information om det gemensamma upphandlingskontoret och om pågående upphandlingar.

I databasen ska alla avtal finnas tillgängliga, både lokala avtal och läns-gemensamma avtal. Det är i dagsläget osäkert om alla avtal är inkluderade men en genomgång kommer att göras framöver av upphandlingssamordnaren.

Det finns inga kommunövergripande rutiner för hur inköp ska gå till. Det är upp till respektive chef att informera sina anställda. Förvaltningscheferna har fått utbildning av det gemensamma upphandlingskontoret. Det finns idag ingen rutin för hur kvalitetssäkring av upphandlingar ska göras. Upphandlingsunderlag kvalitetssäkras ibland genom upphandlingskontoret, men det sker inte regelmässigt.

I budgeten för år 2013 klargörs det att upprättande av rutiner och utbildning ska utgöra en del av tjänsten som upphandlingssamordnare.

Varje år kontaktas kommunen av det gemensamma upphandlingskontoret inför att nya gemensamma upphandlingar av ramavtal ska göras. Då ska kontaktpersonerna på respektive förvaltning göra en genomgång och eventuella kommunspecifika behov uppmärksammas och kommuniceras med upphandlingskontoret. Det finns en lista på de gemensamma ramavtalen som revideras årligen och i det arbetet ska kontaktpersonerna vara behjälpliga.

2.4.2 Uppföljning

Det har årligen genomförts en kontroll av köptrohet i kommunen av ekonom och upphandlingssamordnare. Kontrollen gjordes senast 2011. Anledningen till att den inte genomfördes år 2012 anges vara att ekonomisystemet byttes ut.

Kontrollen har skett genom att ett antal kostnadsslag valts ut varje år och jämförts mot befintliga ramavtal. I de kontroller vi gått igenom har avtalstroheten varit hög. Exempelvis var den 97 % år 2011 för livsmedel.

Det gemensamma upphandlingskontoret har ansvar för att årligen revidera behovet av ramavtal och att kontrollera aktualitet. Någon motsvarande regelbunden uppföljning finns inte för lokalt tecknade ramavtalen.

Uppföljning av priser och villkor genomförs inte under löpande avtalstid.

2.4.3 Stickprov

Det har konstaterats att kommunen genomfört egna kontroller av avtalstrohet i kommunen. Eftersom den kontrollen inte genomfördes 2012 har vi valt att göra ett eget begränsat stickprov. Vi har valt ut två kostnadsslag. Dessa konton har valts ut då det sker många transaktioner på dem och för att de omfattar områden där det normalt sett finns ramavtal:

Utvalda Konton	Totala kostnader 2013
Förbrukningsmaterial	1 457tkr
Övrigt förbrukningsmaterial	786 tkr

Metod

Vi har stickprovsvis valt ut inköp för kostnadsslagen och jämfört inköp mot ramavtal i avtalsdatabasen. Resultatet av granskningen visas nedan där procent är andel av de granskade kostnaderna:

Kostnadsslag	Enligt Avtal
Förbrukningsmaterial	69 %
Övr. förbrukningsmaterial	56 %

Avtalstroheten för förbrukningsmaterial ligger på 69 % och 56 % för övrigt förbrukningsmaterial. Vi har inte kontrollerat orsaken till att inköp skett utanför ramavtal. En stor del av de inköp som skett utanför avtal avser varor från lokala företag.

Utöver ovanstående kontroll har vi också valt ut 6 poster där inköpet överstiger gränsen för direktupphandling (f.n. Ca 284 tkr). Vi har kontrollerat om avrop skett på ramavtal eller om det skett en upphandling.

Kontroller visar att det antingen skett en direktupphandling eller upphandling gällande 5 av 6 leverantörer.

Resultat

Stickprovet visar att avtalstroheten varierar. Generellt kan sägas att avtalstroheten är lägre i vårt stickprov än i de stickprov som genomförts av kommunen. Orsakerna till det måste undersökas av kommunen. I de fall beloppet överstiger direktupphandlingsgränsen har upphandling skett i 5 av 6 fall. För VVS-konsult har inget avtal påträffats.

3. Bedömning och rekommendationer

3.1 Organisation och ansvar

Vår bedömning är att organisationen kring inköp i kommunen i huvudsak är tillfredställande. Det fungerar bra med kommunens upphandlingssamordnare som dels kan vara kontaktperson gentemot upphandlingskontoret men också kan bidra med kompetens inom kommunen och vara behjälplig för verksamheterna.

Vi ser förbättringsmöjligheter gällande ansvarsfördelningen kring inköp. Vi anser att delegationsordningarna kan förtydligas och även att antalet inköpsbehöriga bör begränsas. I dagsläget kan i princip vem som helst göra ett inköp vid flera förvaltningar, vilket utgör en risk. I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning regleras beställningar och inköp separat och vi anser att det bör göras i samtliga nämnder.

I kommunstyrelsens delegationsreglemente finns en punkt om avrop på ramavtal och att det delegeras till inköpsberättigad. Det behöver förtydligas vem/vilka som är inköpsberättigade och vad det innebär.

3.2 Rutiner och uppföljning

Vi anser att det finns förbättringsmöjligheter gällande de interna rutinerna för inköp och uppföljning. I dagsläget finns inga skriftliga kommunövergripande rutiner och i hög grad är det verksamheterna själva som ska ansvara för inköps- och upphandlingsfrågor och att informera de anställda om rutiner. Vi anser att det ska utarbetas kommungemensamma instruktioner för hur inköp ska gå till. Dessa bör sedan göras tillgängliga för de som gör inköp.

Alla ramavtal ska samlas i ramavtalsdatabasen. Upphandlingssamordnaren ska få information om det tecknas nya avtal så att det finns en möjlighet att samla och lägga upp avtalen i databasen.

Det finns sedan tidigare en årlig rutin för att följa upp avtalstrohet. Vi anser att den bör återupptas. Det bör också finnas en rutin för att regelbundet gå igenom avtal för att kontrollera dess aktualitet. Dessutom bör det med regelbundenhet kontrolleras att kommunen

erhåller de priser och villkor som angetts i avtalet för att nyttan med ramavtal ska kunna bedömas.

Det bör också göras kontroller av inköpsvolym, för att identifiera nya områden där det skulle vara fördelaktigt med avtal.

Ett arbete med rutiner för inköp och uppföljning har påbörjats av upphandlingssamordnaren, vilket vi ser som positivt.

3.3 Sammanfattande bedömning och rekommendationer:

Vår sammanfattande bedömning är att det finns förbättringsmöjligheter gällande inköpsrutiner. Det har redan påbörjats ett arbete med att gå igenom befintliga rutiner och avtal och det är angeläget att det arbetet fortskrider. Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- ✓ Upprätta rutiner för hur inköp ska gå till. Rutinerna kan göras tillgängliga via intranätet.
- ✓ Besluta om vilka personer som ska vara berättigade till att göra inköp och vilka beloppsgränser som ska gälla.
- ✓ Förtydliga kring inköp i delegationsordningarna.
- ✓ Återinför regelbundna kontroller av avtalstrohet.
- ✓ Se till att alla lokala ramavtal finns samlade och tillgängliga i ramavtalsdatabasen.
- ✓ Inför en rutin för kvalitetssäkring av upphandlingsunderlag.
- ✓ Genomför regelbundna stickprovskontroller av att kommunen får de priser och villkor som avtalats.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloittes Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloittes Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.