



Direktupphandling

Revisionsrapport

Järfälla kommun

KPMG AB

2018-12-18

Antal sidor 12



Järfälla kommun
Direktupphandling
KPMG AB
2018-12-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	1
2.1	Syfte och revisionsfråga	2
2.2	Avgränsning	2
2.3	Revisionskriterier	2
2.3.1	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling	2
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Kommunstyrelsens reglemente	4
3.2	Organisation	4
3.3	Inköps- och upphandlingsstrategi	4
3.3.1	Direktupphandling	7
3.4	Rutiner för upphandling och inköp	8
3.4.1	Direktupphandling	8
3.5	Efterlevnad av beslutade rutiner och riktlinjer	9
4	Uppföljning	9
5	Avtalsregister och leverantörsregister	10
6	Slutsats och rekommendationer	11

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Järfälla kommuns revisorer genomfört en granskning avseende kommunens hantering av direktupphandlingar.

Vår sammanfattande bedömning är att det finns brister i kommunens hantering av direktupphandlingar. De allvarigaste bristerna vi noterat i vår granskning är att det brister i efterlevnaden av beslutade rutiner och riktlinjer samt att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med beslutade styrdokument samt av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), vilket gör att det finns risk för att kommunen ska lida ekonomisk skada samt eventuell negativ massmedial uppmärksamhet p.g.a. dessa brister. Vår bedömning är vidare att de dokumenterade rutinerna för upphandling och inköp är uppdaterade samt tillräckligt ändamålsenliga avseende direktupphandling. Det finns dessutom stödmaterial i form av information och en guide på intranätet att tillgå samt en *Blankett för dokumentation av direktupphandlingar*.

Vi lämnar med anledning av genomförd granskning följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med beslutade styrdokument samt LOU.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att dokumentation av direktupphandlingar genomförs samt att den hålls ordnad på det sätt som beskrivs i riktlinjerna för direktupphandling.
- Kommunstyrelsen behöver med anledning av de brister som framkommit i sina risk- och väsentlighetsanalyser uppmärksamma risker kopplade till direktupphandling samt möjligen besluta om att dessa risker ska utgöra ett gemensamt internkontrollmoment under 2019.
- Kommunstyrelsen bör uppdra åt kommundirektören att genomföra erforderliga utbildningsinsatser avseende direktupphandling.
- Kommunstyrelsen bör uppdra åt kommundirektören att genomföra årliga inköpsanalyser i syfte att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal.

2 Bakgrund

Vi har av Järfälla kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om kommunen hanterar direktupphandlingar på ett ändamålsenligt sätt. 2014-07-01 höjdes direktupphandlingsgränsen i LOU från 15 % till 28 % av det s.k. tröskelvärdet. Beloppsmässigt innebär det att gränsen höjdes från 270 684 kr till 505 800 kr. I samband med lagändringen infördes ett dokumentationskrav vid direktupphandling från 100 000 kr.

Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling har aviserat att de kommer fokusera än mer på direktupphandlingar och följsamheten till regelverket i

samband med lagändringarna. Negativa konsekvenser av olovlig direktupphandling är upphandlingsskadeavgift (böter) samt eventuell negativ massmedial uppmärksamhet.

De förtroendevalda revisorerna i Järfälla kommun har mot bakgrund av detta beslutat att genomföra en granskning av hur kommunstyrelsen arbetar för att säkerställa att kommunens direktupphandlingar sker på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen hanterar direktupphandlingar på ett ändamålsenligt sätt samt om kommunstyrelsens interna kontroll och uppföljning inom området är tillräcklig.

Följande revisionsfrågor har avsetts att besvaras:

- Finns styrdokument avseende direktupphandling, som är uppdaterade och ändamålsenliga?
- Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling?
- Är tillämpade rutiner för tillsyn och kontroll inom området tillräckliga?

2.2 Avgränsning

Granskningen har omfattat direktupphandlingar revisionsåret 2018.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- tillämpbara interna regelverk, policyer och beslut t.ex. upphandlingspolicy, riktlinjer, delegationsordning m.m.

2.3.1 Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

Offentlig upphandling regleras av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter, dvs. varje beslutande kommunal församling. Kommunala myndigheter och kommunala aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet. Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader. Med ramavtal menas ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för

avtalets hela löptid. Upphandlingen får inte delas upp och beräkningen för inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärde. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska sammanräknas. Kontraktets förväntade värde avgör vilket förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen och olika bestämmelser i lagen gäller beroende på om värdet beräknas vara över eller under angivet tröskelvärde.

2.3.1.1 Direktupphandling

En direktupphandling är ett förfarande utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 § LOU). En upphandlade myndighet eller enhet kan också direktupphandla om det finns s.k. synnerliga skäl. Men synnerliga skäl avses framförallt synnerlig brådska som orsakats av oförutsedda omständigheter som den upphandlande myndigheten inte själv kunna påverka, förutse eller råda över. Två viktiga aspekter på tillämpningen av lagen om offentlig upphandling är dels att lagen ska följas och dels att det köp som sker ska leda till en bra affär för organisationen.

Från och med den 1 juli 2014 trädde nya regler i kraft gällande direktupphandling. De nya reglerna innebär en höjd direktupphandlingsgräns och krav på dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr. Den nuvarande gränsen för direktupphandling är 28 % av tröskelvärde, dvs. 586 907 kr. Dokumentationsplikten innebär att den upphandlande myndigheten eller enheten ska dokumentera skälen för sitt beslut när de gör inköp som överstiger 100 000 kr. Även om det inte ställs krav på anbud i viss form så bör den upphandlande myndigheten vända sig till ett antal olika leverantörer i syfte att göra en så bra affär som möjligt samt främja konkurrens.

Utöver detta innebär de nya reglerna att en upphandlande myndighet ska anta riktlinjer för direktupphandling. Syftet med kravet på riktlinjer är att se till att upphandlande myndigheter tillämpar ett strategiskt förhållningssätt.

Även om ingen särskild form för direktupphandling är föreskriven ska de grundläggande principerna för EU-rätt samt för upphandlingsdirektiven gälla:

- Principen om likabehandling, dvs. att behandla lika fall lika och olika fall olika.
- Proportionalitetsprincipen, dvs. att ställa krav på den nivå som motsvarar behovet.
- Principen om öppenhet (transparens) dvs. att upphandlingar inte får hemlighållas, ska annonseras samt att leverantören som deltagit i upphandling ska informeras om resultatet.
- Principen om icke-diskriminering, dvs. att inte diskriminera någon p.g.a. nationalitet.
- Principen om ömsesidigt erkännande, dvs. att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU/EES-länder.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Kristian Damlin, kommunal revisor, samt Bo Ädel i egenskap av kundansvarig.

Faktagranskning har skett av kommunens upphandlingschef.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstemän samt kontroll av inköp och avtalsregister.

3 Resultat av granskningen

3.1 Kommunstyrelsens reglemente

I reglementet (KF 2014-12-14 § 157) framgår att kommunstyrelsen utöver dess ledningsfunktion har att leda och samordna bl.a. upphandlingsfrågor.

3.2 Organisation

I Järfälla kommun finns en centralt placerad upphandlingsenhet. Enheten tillhör Ekonomi- och upphandlingsavdelningen inom kommunstyrelsens förvaltning och leds av en upphandlingschef. Upphandlingschef rapporterar direkt till ekonomidirektör. Vidare består enheten av sex upphandlare, en inhyrd upphandlingskonsult samt en miljösamordnare på 50 %. Tidigare hade upphandlare ett s.k. kategoriansvar, detta har förändrats under 2018 där varje upphandlare har ett förvaltningsansvar dvs. är kontaktperson ut gentemot en specifik förvaltning. Detta i syfte att förenkla kontakten med berörda förvaltningar. Upphandlingschefen ingår inte i kommunens ledningsgrupp.

Inom kommunens förvaltningar finns avtalsansvariga, inköpssamordnare samt att bygg- och miljöförvaltningen har en person som har ett samordningsansvar för deras upphandlingar. Dennes uppgift är att kontrollera om flera avdelningar inom förvaltningen använder avtalet och därigenom behöver vara delaktig i kravställandet. Inköpssamordnarnas uppgift är att vara en länk mellan inköpsenheten och förvaltningen t.ex. i syfte att informera om nya avtal, att till upphandlingsenheten återkoppla synpunkter på avtal samt att uppmärksamma upphandlingsbehov inom förvaltningarna och att hjälpa till att med referenspersoner till upphandlingar.

3.3 Inköps- och upphandlingsstrategi

Syftet med inköps- och upphandlingsstrategin (KS § 209 2017-12-18) är att beskriva vad som styr kommunens arbete med upphandlingar och inköp. Inköps- och upphandlingsstrategin beskriver vilka krav som kommunen ska ställa i upphandlingar

för att uppnå en socialt, ekologisk och ekonomiskt hållbar utveckling. Inköps- och upphandlingsstrategin har tagits fram utifrån ett politiskt uppdrag. På det sätt bidrar kommunens verksamheter till att uppfylla kommunens målsättningar i Översiktsplanen Järfälla nu till 2030 och i budget. Inköps- och upphandlingsstrategin har reviderats (KS § 9 2018-01-29) till följd av nya tröskelvärden från och med 1 januari 2018. De nya tröskelvärdena som gäller från och med 1 januari 2018 är för byggentreprenader 52 620 561 kronor och för upphandlingar av varor och tjänster enligt LOU 2 096 097 kronor. Även direktupphandlingsgränsen höjdes den 1 januari 2018 till 586 907 kronor från 534 890 kronor.

I inköps- och upphandlingsstrategin beskrivs principer för styrning av kommunens upphandlingar och inköp. I relationen med potentiella och nuvarande leverantörer ska kommunen agera på likartat sätt, och kommunen vill ha seriösa och ansvarstagande leverantörer.

Kraven i inköpsstrategin ska främja en hållbar social, ekologisk och/eller ekonomisk utveckling. Sociala och etiska krav omfattar exempelvis krav på etisk produktion av varor och tjänster, arbetsrättsliga villkor, krav på kvalitets- och miljöledningsstandarder. Ekologiska krav innebär i första hand att använda Upphandlingsmyndighetens upphandlingskriterier där så finns. För att uppnå ekonomiska krav ska kommunen göra sina inköp med ett avtal som grund, och följa upp upphandlingar och inköp.

Syftet med inköpsstrategin är att beskriva vad som styr kommunens arbete med upphandlingar och inköp samt vilka krav som kommunen ska ställa i upphandlingar för varje dimension av hållbarhetsbegreppet: social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Den övergripande målsättningen med inköps- och upphandlingsstrategin är att bidra till att uppfylla kommunens målsättningar.

För inköpsstrategin gäller följande specifika mål:

- Genomföra alla kommunens upphandlingar och inköp enligt lag och enligt denna inköps- och upphandlingsstrategi
- Bidra till ett socialt, etiskt och ekologiskt hållbart och kretsloppsanpassat samhälle genom tydliga krav i upphandlingar
- Bidrar till att kommunen använder sina resurser effektivt.

Alla upphandlingar inom Järfälla kommun ska präglas av affärsmässighet, konkurrens, objektivitet och likabehandling. Kraven i upphandlingen får enligt lag inte ställas så att de begränsar konkurrensen till en viss leverantör. Leverantörer ska veta att kommunens affärsrelationer sköts med god affärssed, och kommunen ska agera på likartat sätt gentemot alla potentiella och nuvarande leverantörer. På samma sätt vill kommunen ha seriösa och ansvarstagande leverantörer.

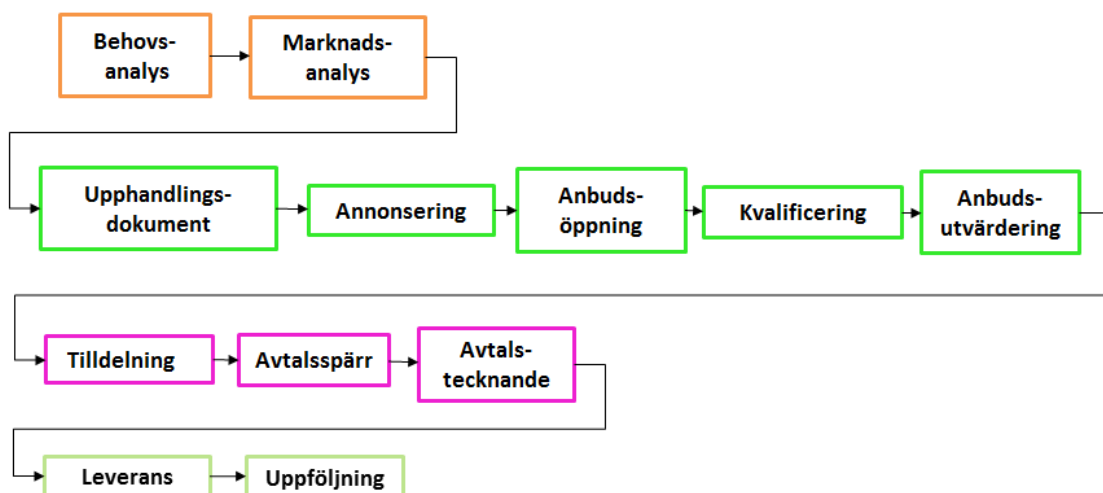
De upphandlingar som inte är förvaltningsövergripande har varje förvaltning eget ansvar för. Mellan varje förvaltning och upphandlingsenheten har en överenskommelse tecknas som reglerar vilka delar av upphandlingsprocessen som förvaltningen respektive upphandlingsenheten ansvarar för. I stora drag innebär överenskommelsen följande:

- Förvaltningen som beställare ansvarar för, tillsammans med upphandlingsenheten att starta upp upphandlingen samt arbeta fram en kravspecifikation för det som ska upphandlas.
- Upphandlingsenheten ansvarar för att ta fram krav på leverantören, de kommersiella avtalsvillkoren samt att upphandlingsformalia följs.
- Förvaltningen som beställare ansvarar för utvärderingen av de inkomna anbudena när det gäller kravspecifikation och att tilldelningsbeslut fattas rätt enligt delegationsordningen.
- Upphandlingsenheten ansvarar för att utvärdera övriga delar av processen samt se till att beslutet kommuniceras med anbudsgivarna på rätt sätt.
- Slutligen ansvarar förvaltningen för att arkivera upphandlingen och upphandlingsenheten ansvarar för att avtal läggs in i avtalsdatabasen.

Upphandlingsenheten ansvarar för uppföljning av avtalstrohet och uppföljning av frekventa direktupphandlingar, så att nya ramavtal eventuellt kan tecknas och gamla avvecklas. Upphandlingsenheten ansvarar för löpande kontroll av ramavtalsleverantörerna med tanke på sociala avgifter och eventuella skatteskulder. Upphandlingsenheten ansvarar för att verksamheterna ges information om gällande ramavtal samt hur avrop ska ske från dessa ramavtal.

Upphandling ska alltid genomföras i nära samarbete och i dialog mellan förvaltningen och handläggaren på upphandlingsenheten. Grundprincipen är att verksamheten svarar för kraven på varan/tjänsten och upphandlingsenheten ansvarar för upphandlingsprocessen och den affärsmässiga delen. Handläggaren på upphandlingsenheten leder upphandlingsarbetet och samordnar alla externa kontakter under hela upphandlingsprocessen.

Undantaget från denna huvudregel är avrop från ramavtal och enskilda direktupphandlingar till ett sammanlagt värde på 586 907 kronor, där verksamheterna själva kan handlägga och genomföra avrop eller direktupphandling. Dock gäller särskilda regler för direktupphandlingar, se kap 7 i detta dokument



3.3.1 Direktupphandling

Med direktupphandling menas att man inforrar anbud direkt och utan föregående annonsering och utan krav på viss form och kan användas i tre (3) situationer:

- Om upphandlingens värde understiger direktupphandlingsgränsen
- I vissa i lagen särskilda angivna situationer då man får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering, samt
- Om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling kan användas om det finns synnerliga skäl och när behovet har legat utanför den upphandlande myndighetens kontroll.

Det finns särskilda regler hur en direktupphandling ska genomföra, till exemplen om annonser, konkurrensutsättning, tidsfrister och liknade.

Alla köp som görs i kommunen är att betrakta som upphandling. Direktupphandling på grund av lågt värde är inte liktydigt med att man går direkt till enbart en leverantör så att kravet på en normal konkurrenssituation åsidosätts. Direktupphandling ska alltid göras med utnyttjande av befintlig konkurrens, vilket innebär att minst tre leverantörer ska tillfrågas.

Direktupphandling kan göras av enstaka varor och tjänster såvida ramavtal saknas. Vid enstaka köp av vara eller tjänst till lågt värde så kan detta direktupphandlas av respektive verksamhet. Respektive verksamhet ansvarar då själv för handläggning, skattekontroll, diarieföring, arkivering och att genomförande sker i enlighet med kommunens upphandlingspolicy, miljöpolicy, riktlinjer och lagstiftning.

Vid bedömning av lågt värde så ska bedömning av hela kommunens sammanlagda inköp av den aktuella varan eller tjänsten under ett år göras. Vid tveksamhet ska alltid en dialog med upphandlingsenheten föras. Vid fleråriga ramavtal och med möjlig förlängningsoption ska man vid bedömningen av värdet utgå från hela avtalsperioden inklusive förlängningsoptioner. En upphandling får inte delas upp i mindre delar i syfte att komma under direktupphandlingsgränser eller tröskelvärden.

Direktupphandlingsgräns för kommunens verksamheter	Direktupphandlingsgränsen när upphandlingen ska rapporteras
Ca 586 907 SEK (=28 % av tröskelvärdet 2 096 097 SEK)	100 000 SEK

Vid direktupphandlingar under 100 000 SEK behöver ingen kontakt tas med upphandlingsenheten om inte särskilda skäl föreligger. Direktupphandlingen ska dokumenteras. Vid övriga direktupphandlingar föreligger ett rapporteringsansvar till upphandlingsenheten. Anledningen till detta är för att upphandlingsenheten ska ha möjlighet att identifiera områden som kan upphandlas gemensamt i kommunen.

Direktupphandlingar på grund av synnerliga skäl gäller akuta ärenden där en normal konkurrenssituation inte kan skapas på grund av tidsbrist. Tidsbrist på grund av dålig

planering eller annan orsak som kommunen själv kunnat råda över är inte grund för att kunna åberopa synnerliga skäl.

Direktupphandling med hänvisning till synnerliga skäl ska ske restriktivt och samråd ska alltid ske med upphandlingsenheten. Beslut fattas av upphandlingschefen.

Enkel dokumentation/formalia ska göras för alla direktupphandlingar som överstiger 20.000 SEK. Denna dokumentation ska innehålla uppgifter om vilka leverantörer som tillfrågats, ev. upphandlingsdokument, anbud, beslutsskäl och beställning/avtal. Kopia på avtal ska skickas till upphandlingsenheten.

Kommentar

Det är vår bedömning att kommunens upphandlings- och inköpsstrategi är uppdaterad samt tillräckligt ändamålsenlig avseende direktupphandling.

3.4 Rutiner för upphandling och inköp

Denna rutin vänder sig till anställda inom Järfälla kommun samt konsulter som av kommunen fått i uppdrag att hjälpa till med kommunens upphandlingar. Syftet med rutinen är att förmedla information om hur upphandlingar och avrop, dvs. inköp från befintliga avtal, ska genomföras. Riktlinjen tydliggör rollfördelning samt upphandlingsprocessens olika faser. Det är nämnder, förvaltningar och verksamheter som identifierar behovet av en upphandling. Dessa ansvarar för finansiering samt att upphandling initieras i tid så att genomförandet är möjligt. Upphandlingsenheten leder och ansvarar för att upphandlingsprocessen följer gällande lagstiftning och den av kommunfullmäktige antagna inköps- och upphandlingsstrategin.

3.4.1 Direktupphandling

Det finns ett särskilt avsnitt i ovanstående rutin som reglerar direktupphandling inom kommunen. Direktupphandling kan användas då ett ramavtal och värdet understiger den s.k. direktupphandlingsgränsen, synnerliga skäl föreligger och är ett s.k. enstaka köp. Det framgår att det inte enbart är det aktuella köpet som räknas utan även andra köp av samma slag som genomförts under kommunen under räkenskapsåret. Det innebär att beställaren har en skyldighet att kontrollera om liknande vara/tjänst har köpts av annan verksamhet inom kommunen.

Det lyfts också fram att det finns krav på dokumentation vid direktupphandling. Samtliga direktupphandlingar ska dokumenteras. I det fall värdet understiger 20 000 kr ska dokumentation sparas på aktuell enhet och i det fall värdet överstiger 20 000 kr ska dokumentation skickas till upphandlingsenheten. Dokumentation ska göras i fastställd blankett som återfinns på kommunens intranät. På intranätet finns även information om vad som gäller vid inköp och ett antal frågeställningar som besvaras och hur beställaren ska agera i det fall avtal saknas och det blir aktuellt att genomföra en direktupphandling, det framgår också att beställaren alltid ska kontakta upphandlingsenheten när det är aktuellt att genomföra en direktupphandling.

Det finns en blankett på intranätet, *Blankett för dokumentation av direktupphandlingar*, som ska nyttjas. Denna innehåller de väsentligaste delarna för att efterleva

lagstiftningen. Beskrivning ska ges av avtalsföremålet, avtalets löptid samt värde. Vidare ska metod för konkurrensutsättning samt antalet inbjudna leverantörer och inkomna anbud anges. Kriterier/krav för utvärdering av anbud ska också anges.

Kommentar

Vår bedömning är att rutinen är tillräckligt dokumenterad och beskriven gällande direktupphandling. Utöver det finns även en information med steg-för-steg beskrivning på intranätet som redogör för beställare ska gå tillväga vid en direktupphandling. Det finns också framtaget en särskild blankett som ska nyttjas för dokumentation i samband med direktupphandling.

3.5 Efterlevnad av beslutade rutiner och riktlinjer

Upphandlingsenheten har under 2018 endast fått in 10-15 ifyllda blanketter gällande direktupphandling. I de stickprov vi tagit del av noterar vi att blanketterna är bristfälligt ifyllda, det förekommer t.ex. att det saknas angiven metod för konkurrensutsättning samt antalet inbjudna leverantörer.

I intervjuerna både med representanter från upphandlingsenheten och verksamheten uppges också att det finns stora brister i dokumentation samt inrapportering av genomförda direktupphandlingar. Det framkommer samtidigt att det är långa ledtider för att gå igång med en upphandling, ibland så lång tid som sex månader, vilket gör att verksamheten hamnar i ett besvärligt läge och då väljer att genomföra en direktupphandling för att klara verksamheten.

Kommentar

Vår bedömning är att det finns brister i efterlevnaden av beslutade styrdokument. Det finns också brister i dokumentation samt rapportering. Det är uppenbart att verksamheterna inte rapporterar samtliga direktupphandlingar överskridande 20 000 kr. Detta försvårar möjligheten att göra bedömningar om det finns behov av att genomföra en ramavtalsupphandling eftersom det saknas samlad statistik att tillgå. I relation till tidigare års inrapporterade direktupphandlingar så är det en försvinnande liten del som har rapporterats för 2018. Detta ser vi som en stor brist och kommunstyrelsen behöver således säkerställa att styrelse och nämnder rapporterar in direktupphandlingar i enlighet med beslutade riktlinjer. Efterlevnaden är bristfällig både avseende dokumentation och rapportering av genomförda direktupphandlingar.

4 Uppföljning

För åren 2013 och 2016 har upphandlingsenheten tagit fram s.k. upphandlingsbokslut, som innehåller statistik om upphandlingar samt uppföljningar som genomförts respektive år. Detta har inte gjorts under 2017 och enligt den information vi fått är det tveksamt om det kommer att göras för 2018. Anledningen till detta uppges vara resursbrist inom upphandlingsenheten. I upphandlingsbokslutet har bl.a. direktupphandlingar följts upp genom att upphandlingsenheten begärt att respektive förvaltning skulle rapportera antalet genomförda direktupphandlingar samt ett totalt

värde för dessa. Syftet med rapporteringen är att kartlägga antalet direktupphandlingar och dess värde, bl.a. för att säkerställa att inte gränsen för direktupphandling överskridits.

Totalt uppgick det inrapporterade upphandlingsvärdet till 137 mkr för 2015 fördelat på 1 160 direktupphandlingar. År 2016 uppgick upphandlingsvärdet till 143 mkr fördelat på 758 stycken. För år 2015 avsåg 80 % av upphandlingsvärdet upphandlingar inom socialförvaltningen och för 2016 var det motsvarande 96 %. En avgörande förklaringsfaktor är att upphandlade ramavtalsleverantörer inte har kunna tillgodose HVB-placeringar (hem för vård eller boende) för ensamkommande barn. För åren 2017 och 2018 saknas motsvarande statistik, däremot uppger upphandlingsenheten att det under 2018 endast inrapporterats 10 direktupphandlingar totalt i kommunen och utifrån det gör upphandlingschefen bedömningen att det finns brister i inrapportering.

Kommunen är i slutfasen för att köpa in ett inköpsanalyssystem för att underlätta avtalsuppföljningen.

Kommentar

Upphandlingsenheten har tidigare tagit fram s.k. upphandlingsbokslut vilket på ett bra sätt beskrivit kommunens upphandlingsverksamhet under föregående år. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingsbokslut tas fram förslagsvis redan för 2018.

5 Avtalsregister och leverantörsregister

Med underlag av erhållen leverantörsdata bestående av uppgifter om 3 568 betalningsmottagare och 99 703 attesterade och betalda leverantörsfakturer från januari till oktober 2018 samt uppgifter om avtalsbundna leverantörer kan vi bland annat iaktta följande:

- Det har gjorts utbetalningar till 293 betalningsmottagare som via registrerat organisationsnummer *inte* kan återfinnas bland de avtalsbundna leverantörerna.
- Alla 293 betalningsmottagare är aktiebolag som aggregerat under de tio månaderna fått betalt mellan 100 och 587 tkr. Det sammanlagda aggregerade beloppet exklusive moms är strax under 75 mkr.
- Det är inte ovanligt förekommande att en och samma betalningsmottagare finns upplagd med fler än ett leverantörsnummer. Det innebär att om inköpskontroller görs per leverantörsnummer finns det risk för att externa och interna beloppsgränser för direktupphandling överskrids utan att det upptäcks.
- Vi noterar att utbetalningar gjorts till leverantörsnummer som inte finns med i den leverantörssammanställning vi erhållit. De beloppen finns följaktligen inte med i de 75 mkr redovisade ovan. Det bör kontrolleras om denna iakttagelse beror på att vi inte erhållit en fullständig uppsättning registrerade betalningsmottagare eller om det gjorts inställningar i ekonomisystemet som möjliggör utbetalningar till betalningsmottagare som inte registrerats.

- Vi noterar oklar och därmed osäker identifiering av betalningsmottagare då vi saknar korrekt angivet registreringsnummer för ca 30 bedömt svenska betalningsmottagare.
- I leverantörssammanställning finner vi en (1) som finns på Svensk handels varningslista. Vad vi kan se så har leverantören *inte* betalats under tiomånadersperioden. När leverantören finns registrerad kan det innebära att den betalats innan 2018. Risk finns för eventuellt fortsatta utbetalningar om den inte är eller blir spärrad för utbetalning.

Kommentar

När inte avtalsbundna leverantörer används kan det innebära fördyringar och att kvaliteten i leveransen inte blir den eftersträvade. Det kan även innebära att kommunens trovärdighet som regelefterlevande köpare skadas då de avtalsbundna efter tilldelning inte får leverera. Vi bedömer att det finns anledning att starta en översyn av kvaliteten i vad som löpande registreras och förändras i leverantörssammanställningen.

6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att det finns brister i kommunens hantering av direktupphandlingar. De allvarigaste bristerna vi noterat i vår granskning är att det brister i efterlevnaden av beslutade rutiner och riktlinjer samt att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig intern kontroll för att säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med beslutade styrdokument samt LOU, vilket gör att det finns risk för att kommunen ska lida ekonomisk skada samt eventuell negativ massmedial uppmärksamhet p.g.a. dessa brister.

Vår bedömning är vidare att de dokumenterade rutinerna för upphandling och inköp är uppdaterade samt tillräckligt ändamålsenliga avseende direktupphandling. Det finns dessutom stödmaterial i form av information och en guide på intranätet att tillgå samt en *Blankett för dokumentation av direktupphandlingar*.

Vi lämnar med anledning av genomförd granskning följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med beslutade styrdokument samt LOU.
- Kommunstyrelsen behöver säkerställa dokumentation genomförs av direktupphandlingar samt att den hålls ordnad på det sätt som beskrivs i riktlinjerna för direktupphandling.
- Kommunstyrelsen behöver med anledning av de brister som framkommit i sina risk- och väsentlighetsanalyser uppmärksamma risker kopplade till direktupphandling samt möjligen besluta om att dessa risker ska utgöra ett gemensamt internkontrollmoment under 2019.
- Kommunstyrelsen bör uppdra åt kommundirektören att genomföra erforderliga utbildningsinsatser avseende direktupphandling.
- Kommunstyrelsen bör uppdra åt kommundirektören att genomföra årliga inköpsanalyser i syfte att identifiera områden där det sker mycket inköp utan att det finns ramavtal eller andra avtal.



Järfälla kommun
Direktupphandling
KPMG AB
2018-12-07

Nedan besvarar vi varje respektive revisionsfråga.

Finns styrdokument avseende direktupphandling, som är uppdaterade och ändamålsenliga?

Det är vår bedömning att kommunens upphandlings- och inköpsstrategi samt dokumenterade rutiner för upphandling och inköp är uppdaterade och tillräckligt ändamålsenliga avseende direktupphandling. Det finns utöver riktlinjerna stöd att få gällande direktupphandling via information på intranätet. Vidare finns det en särskilt framtagen blankett för dokumentation av direktupphandlingar och det är också tydligt fastslaget att i det fall värdet understiger 20 000 kr ska dokumentation sparas på aktuell enhet och i det fall värdet överstiger 20 000 kr ska dokumentation skickas till upphandlingsenheten. Dokumentation vidare görs i fastställd blankett som återfinns på kommunens intranät.

Följs lagregler och styrdokument avseende direktupphandling?

Vår bedömning är att beslutade rutiner inte följs i tillräcklig utsträckning gällande direktupphandling. Det blir tydligt i de intervjuer vi har genomfört och även i de stickproverskontroller samt de matchningar vi gjort mellan leverantörsregistret och avtalsregistret. Vi ser en risk att kommunen inte efterlever LOU och att kommunen därmed löper risk för att lida ekonomisk skada samt eventuell negativ massmedial uppmärksamhet.

Vår bedömning är att det i första hand inte handlar om att göra förändringar i beslutade riktlinjer och rutiner utan att kommunstyrelsen måste säkerställa att beslutade riktlinjer och rutiner efterlevs samt säkerställa en god uppföljning och kontroll av dessa, se nedan.

Är tillämpade rutiner för tillsyn och kontroll inom området tillräckliga?

Vi bedömer inte att det görs tillräckliga kontroller idag när det gäller efterlevnad av beslutade riktlinjer och rutiner avseende direktupphandling. Kommunstyrelsen och nämnderna behöver stärka den interna kontrollen så att direktupphandlingar genomförs och dokumenteras i enlighet med beslutade riktlinjer för direktupphandling.

KPMG, dag som ovan

Kristian Damlin

Kommunal revisor

Bo Ädel

Auktoriserad revisor, kundansvarig