



Granskning av direktupphandling och följsamhet mot kommunens egna riktlinjer

Revisionsrapport

Varbergs kommun

KPMG AB

2017-09-06



Varbergs kommun

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och revisionsfrågor	1
1.2	Revisionskriterier	1
1.3	Ansvarig nämnd	1
1.4	Granskningsansvarig	2
1.5	Metod	2
2	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	2
2.1	Finns riktlinjer för direktupphandling?	2
2.2	Är riktlinjerna kommunicerade och vilka åtgärder har vidtagits för att göra de kända?	3
2.3	Hur tillämpas riktlinjerna för direktupphandling?	4
2.4	Kommentarer	5

1 Inledning

Vi har av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur direktupphandling genomförs och hur dessa stämmer överens med lagstiftning och riktlinjer inom området.

Varor och tjänster ska upphandlas enligt de lagar som reglerar upphandling (bland annat lagen om offentlig upphandling). Varan/tjänstens art och värdet på upphandlingen avgör vilken upphandlingsmetod som ska användas. Finns ramavtal ska det i första hand följas.

Sedan 1 juli 2014 finns det krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Samtidigt infördes krav på dokumentation av upphandling vars värde överstiger 100 000 kronor.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om följsamheten mot gällande regler och riktlinjer när det gäller direktupphandling är tillfyllest.

I syftesformuleringen ingår att besvara följande:

- Finns riktlinjer för direktupphandling?
- Är riktlinjerna kommunicerade med berörda inköpare?
- Har tillräckliga utbildningsinsatser gjorts för att göra regler kända?
- Hur tillämpas riktlinjerna för direktupphandling?

1.2 Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma med utgångspunkt från:

- LOU (Lag om offentlig upphandling)
- Kommunens riktlinjer för direktupphandling

1.3 Ansvarig nämnd

Granskningen kan avse flera nämnder men avgränsas till att avse direktupphandlingar.

1.4 Granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Kristian Gunnarsson, certifierad kommunal yrkesrevisor.

1.5 Metod

Granskningen kommer att genomföras genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Stickprov (fakturor större än 100 tkr och som inte kan kopplas ihop med ramavtal väljs ut.)
- Inhämtande av dokumentation som ska finnas i varje enskild upphandling (revisionsbevis)
- Intervjuer/avstämningar med berörda.

Föreliggande rapport har faktakontrollerats av ansvariga tjänstemän.

2 Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

2.1 Finns riktlinjer för direktupphandling?

Den 1 juli 2014 ändrades LOU med bl.a. höjd direktupphandlingsgräns. Det infördes då även krav på att upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling samt upphandlingar där värdet överstiger 100 000 kronor ska dokumenteras. Konkurrensverket har tagit fram information om vad riktlinjerna bör innehålla. Konkurrensverket anser vidare att riktlinjerna bör fastställas av kommunfullmäktige, styrelse eller motsvarande organ som har det övergripande ansvaret för att riktlinjerna följs.

Kommunstyrelsen i Varbergs kommun beslutade och fastställde riktlinjer för direktupphandling 2014-10-01.

Av riktlinjerna framgår att direktupphandling endast får ske om ramavtal saknas och om värdet understiger 28 % av tröskelvärdet¹ eller vid synnerliga skäl².

Vid beräkning av kontraktsvärdet ska utgångspunkten vara det totala belopp som beräknas utbetalas och eventuella optioner eller förlängningsklausuler ska beaktas som om de utnyttjats. Beräkningen av värdet ska också utgå ifrån det sammanlagda värdet av den upphandlade myndighetens uppskattade direktupphandlingar av likartad vara/tjänst per år. Värdet beräknas alltså inte per upphandling eller per leverantör och får inte heller delas upp i syfte att understiga direktupphandlingsgränsen.

¹ Cirka 1,9 mkr 2016

² Synnerliga skäl kan exempelvis vara olika socialtjänster där brådska föreligger eller andra omständigheter som enheten inte kunnat råda över.

Av nämndens delegationsordning ska framgå vilken funktion/befattning som har rätt att fatta beslut om direktupphandling.

Även vid direktupphandling ska affärsmässighet vara utgångspunkten och offerter eller anbud eller prisjämförelser ska ske. För att uppnå konkurrens bör minst tre leverantörer tillfrågas.

Nedan visas beloppsgränser och olika dokumentationskrav:

0-10 000 kr	Prisjämförelse, behåll kvitto och egen minnesanteckning.
10 000 - 50 000 kr	Prisjämförelse, dokumentera i direktupphandlingsprotokoll* kopia till nämndens inköpskontakt och upphandlingsavdelningen.
50 000 – 100 000 kr	Enkel förfrågan* med utvärderingskriterier eller lägsta pris, skriftliga offerter, tilldelningsbeslut* och teckna avtal/beställning*. Sänd kopia av avtal alternativt meddela inköpskontakt och upphandlingsavdelningen.
>100 000 kr	Överväg annonsering och ev. att ta hjälp av upphandlingsavdelningen. Enkel förfrågan*, skriftliga offerter, tilldelningsbeslut* och teckna avtal*. Konkurrensverkets blankett* för dokumentation fylls i skickas till inköpskontakt och Upphandlingsavdelningen.

*mallar finns på intranätet.

2.2 Är riktlinjerna kommunicerade och vilka åtgärder har vidtagits för att göra de kända?

Riktlinjerna har kommunicerats ut till inköpsansvariga i olika verksamheter. Likaså har broschyrer och handledningar kommunicerats för att göra det så lätt som möjligt att ta till sig innehållet.

Upphandlingsavdelningen genomför regelbundet (flera gånger per år) olika former av utbildningar internt för inköpare och beställare. I den interna utbildningsportalen genomförs även speciella utbildningar för beställare en gång per månad.

2.3 Hur tillämpas riktlinjerna för direktupphandling?

I granskningen har ett antal fakturor (över 100 tkr) valts ut utifrån leverantörsreskontran och där leverantörsnamnet inte matchar avtalsförteckningen som finns i kommunen. Detta för att försöka få fram direktupphandlingar.

Utifrån de fakturor (34 st) som valts ut till vidare granskning går det att konstatera följande:

- För flera av de valda fakturorna finns underliggande avtal.
- Flera fakturor avser vård och boende på HVM hem inom socialtjänsten
- En direktupphandling med tillhörande erforderlig dokumentation
- I 6 fall har upphandlingen inte skett i enlighet med riktlinjerna, d.v.s. det saknas dokumentation. I ett av dessa fall förklaras direktupphandling (hamn- och gatuförvaltningen) avseende konsultstöd (controllerfunktion) under sommaren 2016 med hänvisning till tidsbrist och svårighet att få tag i controller med kort varsel. I ett annat fall motiveras direktupphandlingen av att det endast finns ett elektroniskt bibliotekssystem.
- Direktupphandling av plattform/system (bokningslösning och telefonsupport) för elbilspool med hänvisning till att endast en leverantör finns för helhetslösning. Blankett för dokumentation av direktupphandling finns där förklaring finns till varför konkurrensutsättning inte skett.

Totalt sett är det inget uppseendeväckande resultat utifrån de stickprov som gjorts. Dock visar granskningen på brister när det gäller dokumentationskravet.

Svårigheten är att finna direktupphandlingar och det finns alltid ett "mörkertal", d.v.s. upphandlingsavdelningen får inte kännedom om omfattning av otillåten direktupphandling.

Flera av fakturorna har utgångspunkt i att det finns avtal i någon form men avtalen finns inte med i avtalsförteckningen vilket indikerar brister i ajourhållning av avtalsregistret.

Upphandlingsavdelningen gör själva regelbundet interna kontroller av efterlevnaden och brister påträffas. Exempelvis har socialförvaltningen gjort inköp av möbler (heminredning) till olika boenden utan att följa upphandlingslagstiftningen. Inköpen för bara detta uppgår enligt uppgift till cirka 1 mkr för 2016 och inte i något fall har socialförvaltningen trots påtryckning från upphandlingsavdelningen inkommit med dokumentation. Trots upprepade påpekanden från upphandlingsavdelningen att följa regler och riktlinjer har förvaltningen inte tagit till sig.

Som ett gott exempel lyfter dock upphandlingsavdelningen kultur- och fritidsförvaltningen som ett föredöme i upphandlingar och inköp. Förvaltningen inte bara följer de riktlinjer som finns utan går längre än så och exempelvis dokumenterar alla inköp även de som understiger 10 tkr.

I granskningen framkommer att det saknas helhetssyn på vilka och hur många som faktiskt har rätt att göra exempelvis direktupphandlingar. Detta är ofta en aktivitet som vidaredelegeras från chefen.

2.4 Kommentarer

Vi har som framgår ovan gjort ett begränsat stickprov men utifrån det bedömer vi att följsamheten mot rutinerna för upphandling kan utvecklas. Behovet att bli bättre på att dokumentera direktupphandlingarna vidimeras av upphandlingsavdelningen.

Utifrån de uppgifter vi fått del av i granskningen finns det inget som tyder på brister i hur riktlinjer kommunicerats ut i organisationen. Vi bedömer också att utbildningar genomförs på ett bra sätt.

Centralt görs via upphandlingsavdelningen regelbundna interna kontroller där avvikelser i olika form identifieras och kommuniceras med berörda. Detta är ett bra sätt att säkerställa intern kontroll i upphandlingen och samtidigt framåtsyttande i den meningen att det är en "lärandeprocess" hos de tjänstemän som kontaktas av upphandlingsavdelningen i syfte att göra rätt nästa gång.

Lika viktigt som att kommunicera ut vilka regler som gäller är att kommunicera ut och ajourhålla kommunens avtalsregister. Vi rekommenderar att man inför rutiner för att säkerställa att alla avtal finns förtecknade i avtalsregistret.

Avslutningsvis är det anmärkningsvärt vilken bristande följsamhet som finns mot gällande regler inom socialförvaltningen. Trots upprepade påpekanden om felaktig tillämpning av upphandlingsreglerna följer inte socialförvaltningen dessa när det gäller inköp av möbler/heminredning. Upphandlingsavdelningen har inga sanktionsmöjligheter mot bristande lagefterlevnad.

KPMG, Dag som ovan

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor