

Karlshamns kommun

Granskning av inköpsprocessen



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Genomförande	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
3. Granskningsresultat	5
3.1. Rutiner för inköpsprocessen.....	5
3.2. Attestering.....	9
3.3. Avtalstrohet	10
4. Bedömning	13
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>15</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Karlshamns kommun genomfört en granskning av inköpsprocessen. Granskningens syfte var att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och uppföljning av inköpsprocessen, med fokus på avtalstrohet och attestrutiner.

Den sammanfattade bedömningen är att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig styrning och uppföljning av inköpsprocessen. Kommunen saknar en avgränsad och definierad organisation för inköpsprocessen. En tydligare definierad inköpsorganisation kan förtydliga inköpsprocessens olika steg i syfte att säkerställa ändamålsenliga inköp. Avsaknaden av en tydlig inköpsorganisation försvårar uppfyllandet av fullmäktiges mål i upphandlings- och inköpspolicy, vilken fastställer att inköp ska präglas av effektivitet.

Vidare är det vår bedömning att det saknas tydliga rutiner för inköpsprocessen. Detta kan försvåra säkerställandet av fullmäktiges mål i upphandlings- och inköpspolicy om att inköpen ska präglas av effektivitet, kompetens, miljökrav, samverkan samt etik och moral. Det är en brist att kommunens e-handelssystem inte har implementerats i fler verksamheter, trots att det lanserades för över tre år sedan.

Det är vår bedömning att en central registrering av samtliga avtal i kommunens avtalsdatabas hade kunnat möjliggöra kommunövergripande kontroller och granskningar av inköpsanalys, leverantörstrohet och avtalstrohet.

Det saknas en samlad bild av kommunens avtalsuppföljning. Vi grundar vår bedömning på att avtalsuppföljningen inte återrapporteras till upphandlingsenheten. Kommunstyrelsen har inte möjlighet att säkerställa att avtalsuppföljningen genomförs med tillräcklig omfattning i nämndernas verksamheter, vilket vi bedömer är en brist. Kommunstyrelsen bör säkerställa att den interna kontrollen stärks samt att det finns en systematik för att säkerställa att avtalsuppföljningen omfattar hela kommunens verksamhet.

Det är en brist att kommunen inte genomför några egna kontroller eller uppföljningar av avtalstroheten. Avsaknad av kontroller gällande avtalstrohet riskerar att medföra ökade kostnader för kommunen som annars kunnat undvikas. Det har framkommit brister i vår stickprovsgranskning av avtalstrohet. Detta kan bero på att det finns tecknade avtal ute i kommunens verksamheter som inte är centralt registrerade eller att inköp har genomförts utan att det finns ett gällande avtal.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det finns en inköpsorganisation som säkerställer att inköp genomförs i enlighet med fullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy
- ▶ Se över möjligheten att genomföra en central registrering av kommunens samtliga avtal
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera kontroller av avtalstrohet
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera avtalsuppföljning, samt säkerställa att avtalsuppföljningen återrapporteras till kommunstyrelsen från samtliga nämnder

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Offentlig verksamhet lyder under lagen om offentlig upphandling (2016:1145), som reglerar inköp och upphandlingar. Inköpsprocessen i en kommun måste därför anpassas till lagens krav och reglering, men också utformas för att vara optimal och effektiv. Utöver detta krävs att inköpsorganisationen genomför ett förarbete inför upphandlingen, som syftar till att identifiera relevanta behov, begränsningar och förutsättningar inför inköpet.

Kommunens avtalstrohet, det vill säga den grad som kommunen gör inköp från de ramavtal som den har upphandlat, ger en god indikation på hur väl kommunen säkerställer att ingångna avtal hålls. En bristande avtalstrohet ökar också risken för att kommunen drabbas av civilrättsliga skadeståndsanspråk från de leverantörer som har avtal med kommunen, men som inte anlitas.

Europeiska kommissionen beslutade under 2019 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2020. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har en tillräcklig styrning och uppföljning av inköpsprocessen, med fokus på avtalstrohet och attestrutiner.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har kommunstyrelsen fastställt tydliga rutiner för inköpsprocessen?
- ▶ Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett tillräckligt stöd för de verksamheter som genomför inköp?
- ▶ Genomför kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av avtalstroheten?
 - Hur ser avtalstroheten ut inom olika områden?
- ▶ Säkerställer kommunstyrelsen att avtalen följs upp och utvärderas?
- ▶ Har kommunstyrelsen aktuella rutiner för attest av leverantörsfakturor?

2.3. Genomförande

Granskningen har grundat sig på dokumentstudier, intervjuer, stickprov och en enkätundersökning. Dokumentstudierna avser bland annat interna styrdokument, utbildningsplan, internkontrollplaner samt utdrag ur kommunens ekonomisystem. Intervju har skett med e-handelsansvarig, avstämningar har skett med redovisningschef, ekonomichef, kommundirektör samt förvaltningschef för omsorgsförvaltningen. Det ringa antalet genomförda intervjuer beror på att kommunen saknar en definierad och avgränsad organisation för inköpsprocessen¹

¹ Läs mer under avsnitt 3.1

Stickprovsgranskningen har avsett stickprov på utvalda varugrupper avtalstrohet, se mer under avsnitt 3.3.

En enkätundersökning har genomförts i syfte att kartlägga hur kommunens inköpsorganisation fungerar samt om de som genomför inköp ges ett tillräckligt stöd. Samtliga anställda i kommunen har fått möjligheten att besvara enkäten. Enkäten har skickats ut till 3100 månadsanställda samt till ytterligare cirka 1200 personer som vid enkätutskicket hade ett giltigt anställningsavtal men var timanställda eller genomförde ett uppdrag hos kommunen. Detta innebär att enkäten skickats ut till cirka 4300 personer. Antalet utskick är mot bakgrund av att det saknas en avgränsad organisation för inköp i kommunen. Totalt 1197 personer svarade på enkäten, där fördelning såg ut enligt nedan.

Då enkäten skickats ut till alla kommunens anställda har enkäten inte skickats ut direkt av EY. Detta innebär att enkätsystemet inte har kunnat läsa av vilka av de anställda som har svarat och inte svarat, bara hur många gånger enkäten besvarats. I förlängningen har detta inneburit att en anställd kan svara på enkäten mer än en gång, vilket kan ge en missvisande bild av enkätresultatet. Vår erfarenhet är dock att utmaningen med enkäter som skickas till många anställda är att få en hög svarsfrekvens, snarare än att någon enstaka medarbetare skulle svara på enkäten mer än en gång. I samband med påminnelsemail om enkäten har det understrukits att de som redan svarat på enkäten inte ska göra detta igen.



2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Kommunallagen (2017:725 6 kap)

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen ska uppmärksammat följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att arbetet med intern kontroll är tillräckligt och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.4.2. Kommunens inköps- och upphandlingspolicy

Upphandlings- och inköspolicyn är antagen av fullmäktige den 13:e juni 2016. Av policyn framgår att det övergripande målet är att upphandling och inköp inom kommunen ska präglas av effektivitet, kompetens, miljökrav, samverkan samt etik och moral. Målet är också en god totalekonomi, där kostnader tillsammans med andra aspekter för inköpet ska beaktas under användningstiden.

Inköp ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten får rätt varor/tjänster till rätt kvalitet, med rätt funktion, till rätt pris vid rätt tillfälle. Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att policyn efterlevs. I policyn framgår även kommunens organisation och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp, se mer under avsnitt 3.1.

3. Granskningsresultat

3.1. Rutiner för inköpsprocessen

Kommunstyrelsen har, enligt upphandlings- och inköspolicyn, ansvaret för att tillse att arbetet gällande inköp organiseras på ett ändamålsenligt sätt, att det finns tillräcklig intern kontroll inom inköpsverksamheten samt att upprätta tillämpningsregler, anvisningar och riktlinjer.

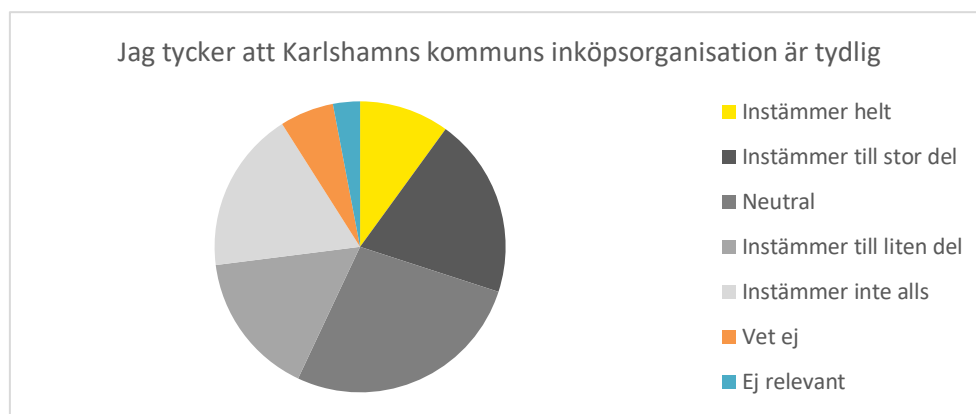
Av kommunens upphandlings- och inköspolicy framgår vidare att nämnderna ansvarar för att beakta kommunens gemensamma bästa vid inköp. Nämnderna ansvarar för att medverka i utvecklingen av samordnade inköp samt sträva efter att kommunens resurser används så effektivt som möjligt. Vidare ansvarar även nämnderna för att känna till och vara köptrogna mot tecknade avtal. Av kommunens riktlinjer för upphandling och inköp² framgår att inköpsvolymerna räknas samman för hela kommunen. Detta gäller inte för de kommunala bolagen då de är egna upphandlande myndigheter.

Vid intervju framkommer att det saknas en definierad och avgränsad organisation för inköp. Inom kommunen finns ingen utnämnd som har särskilt ansvar för inköp. Detta innebär vidare att det inte i den nuvarande inköpsorganisationen finns ett enkelt sätt att räkna samman kommunens inköpsvolymerna.

Enligt riktlinjerna ska all personal som genomför inköp ha kännedom om gällande lagar och regelverk. Samtliga beställare ska vara utbildade och certifierade i kommunens e-handelssystem. Befintliga avtal ska följas och inköp utanför avtal är inte tillåtet. Vidare framgår att varje förvaltning genom sin interna kontroll ska se till att de avtal som finns tecknade följs och utnyttjas i kommunens verksamheter.

Upphandlingsenheten är, enligt riktlinjerna, ansvariga för kommunens avtalsvård samt ansvarar för att förteckning över kommunens samlade avtal med avtalsperiod och eventuella förlängningar hålls aktuell och tillgänglig.

I genomförd enkätundersökning ställdes frågan om de svarande ansåg att Karlshamns kommun har en tydlig inköpsorganisation. Av de av de personer som uppgav att de har genomfört ett inköp under de senaste 12 månaderna om minst 1 000 kronor per tillfälle svarade totalt 34 % att de instämmer till liten del eller att de inte stämmer alls på frågan.



² Riktlinjerna är antagna av kommunstyrelsen den 5 september 2019

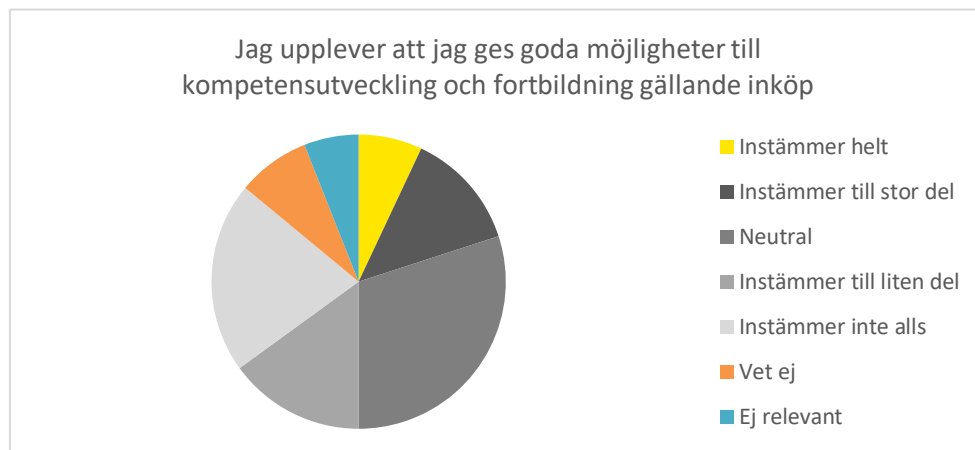
Enligt uppgift håller både upphandlings- och inköspolicyn samt riktlinjer för upphandling och inköp på att ses över. Vidare pågår framtagandet av en handbok för inköp och upphandling. Syftet med handboken kommer enligt intervju vara att vara praktiskt anpassa för att kunna underlätta för de personer som genomför inköp och upphandlingar. Handboken kommer enligt uppgift innehålla stegvisa beskrivningar av olika moment, mallar osv.

Kommunen har ett verksamhetssystem för e-handel som heter Proceedo. Vid intervju framkommer att endast vissa av kommunens verksamheter är kopplade till systemet³. Det finns planer på att koppla resterande verksamheter till Proceedo i slutet av året. E-handelssystemet implementerades i delar av kommunen i april 2017, först ut var kostenheten. En fördel med systemet uppges vara att det sker en direkt matchning mellan beställning och faktura.

Enligt uppgift har omsorgsförvaltningen identifierat behovet av att se över sin inköpsorganisation. Det uppges att förvaltningen har begränsat antalet personer som har inköpsansvar i varje enhet. Till exempel när det gäller sjukvårdsmaterial och hjälpmedel på de större boendena är det bara en funktion per boende som ansvarar för inköp. Avseende larm och tekniska produkter är det också bara ett fåtal som genomför inköp. Däremot uppges det ibland finnas ett kunskapsgap i hur avtal ska följas och vilka produkter som avtalen avser.

3.1.1. Stöd och utbildningar

Kommunen har en support-telefon samt en mailadress dit de som genomför inköp via e-handel kan vända sig vid frågor. Intervjuad uppges att alla användare till Proceedo får en utbildning i e-handel innan de får behörighet till systemet. Utbildningen avser bland annat hur användaren får tillgång till avtal, rutiner kring kontering samt information kring mutor och jäv.



Av de av de personer som uppgav att de har genomfört ett inköp under de senaste 12 månaderna om minst 1 000 kronor per tillfälle svarade totalt 20 % att de instämmer helt eller till stor del på frågan om de upplever att de ges goda möjligheter till kompetensutveckling och

³ De avdelningar som inte är kopplade till Proceedo är enligt uppgift den tekniska verksamheten, stadsbyggnad samt fastighetsverksamheten, vilka tillhör samhällsbyggnadsförvaltningen. Vissa enheter inom kommunledningen är inte heller kopplade; näringsliv, kultur och fritid, turism samt personalavdelningen. Omsorgsförvaltningen samt förvaltningen för arbete och välfärd uppges inte heller vara kopplade till e-handelssystemet Proceedo

fortbildning gällande inköp. Totalt 36 % uppgav att de instämmer till liten del eller inte alls på samma fråga.

Av de personer som uppger att de har rätt att genomföra inköp via e-handelssystemet Proceedo samt uppger att de har genomfört ett inköp under de senaste 12 månaderna om minst 1 000 kronor per tillfälle svarade 44 % att de instämmer helt på frågan om de upplever att de har den kompetens som krävs för att genomföra inköp. Vidare svarade 41 % att de instämmer till stor del på samma fråga.

För de personer som uppgav att de inte har rätt/inte vet om de har rätt att genomföra inköp via e-handelssystemet Proceedo (och som har genomfört ett inköp under de senaste 12 månaderna om minst 1 000 kronor per tillfälle) var andelen som upplevde att de hade den kompetens som krävs för att genomföra inköp däremot något lägre. 29 % svarade att de instämde helt och 35 % svarade att de instämde till stor del.

Gällande frågan om de som svarade visste vart/till vem de ska vända sig om de har frågor kring inköp svarade 45 % att de instämmer helt och 31 % att de instämmer till stor del. Endast 3 % svarade att de inte instämmer alls. Resultatet innehåller endast de svar där personer uppgett att de har genomfört ett inköp under de senaste 12 månaderna om minst 1 000 kronor per tillfälle.



3.1.2. Avtalsdatabas

Kommunen har en central avtalsdatabas. Vid intervju framkom att det är upphandlarna som ansvarar för att uppdatera avtalsdatabasen. Det uppges krävas en hel del handpåläggning i det nuvarande systemet och kommunen planerar att upphandla ett nytt system framöver. I avtalsdatabasen finns följande kategorier för avtal:

- Försäljning av tjänst
- Köp av tjänst
- Köp av vara
- Leveransavtal
- Ramavtal HBV
- Ramavtal Kammarkollegiet
- Ramavtal SKR

- Ramavtal tjänster
- Ramavtal varor

Enligt intervju saknas flertalet av kommunens avtal i avtalsdatabasen. Detta beror bland annat på att avtal tecknas ute i verksamheterna och inte kommer upphandlarna till handa. Avseende avtalsuppföljningen framgick vid intervju att de avtal som är registrerade i e-avrop följs upp då portalen sänder indikationer när det är dags att se över avtalen. För avtalen gällande livsmedel uppges det finnas en strukturerad uppföljning där kostcheferna ansvarar för uppföljningen. I övrigt uppges avtalsuppföljning delegeras nedåt i organisationen, och återrapportering sker inte. Vid intervju framkom att kommunen hade behövt anställa en avtalscontroller, som ansvarar för att kontrollera att avtalskrav uppfylls och att avtal följs upp.

3.1.3. Bedömning

Det är vår bedömning att det saknas en tydlig organisation för inköp i kommunen. Av enkätundersökningen framgick att en tredjedel av de svarande som genomfört ett inköp under de senaste 12 månaderna anser att kommunens organisation för inköp är otydlig. Det är därför vår bedömning att det är positivt att det finns planer på att se över och uppdatera styrdokument. Däremot är det vår bedömning att en tydligare definierad inköpsorganisation kan förtydliga inköpsprocessens olika steg i syfte att säkerställa ändamålsenliga inköp.

Det är vidare vår bedömning att det är positivt att majoriteten av de svarande vet vart det ska vända sig vid frågor gällande inköp samt att en stor del av de svarande anser sig ha tillräcklig kompetens för att genomföra inköp. Däremot visar resultatet i enkätundersökning att en del upplever att de inte ges goda möjligheter till kompetensutveckling, vilket kan tyda på en efterfrågan och ett behov av ytterligare utbildningsinsatser.

Gällande kommunens avtalsdatabas hade en central registrering av samtliga avtal kunnat möjliggöra kommunövergripande kontroller och granskningar av inköpsanalys, leverantörstrohet och avtalstrohet. Genom att samla alla kommunens avtal på ett ställe kan det också bli enklare för de personer som genomför inköp och upphandlingar att avropa/använda sig av aktuella avtal.

Som framgår av riktlinjerna för upphandling och inköp har upphandlingsenheten det övergripande ansvaret för kommunens avtal samt ansvar för avtalsvården, men samtidigt sluter förvaltningarna egna avtal med olika leverantörer. Eftersom inte avtalsuppföljningen återrapporteras till upphandlingsenheten saknas det en samlad bild av kommunens avtalsuppföljning. Kommunstyrelsen har därför inte möjlighet att säkerställa att avtalsuppföljningen genomförs med tillräcklig omfattning i nämndernas verksamheter. Då kommunstyrelsen enligt upphandlings- och inköspolicyn har det övergripande ansvaret för att arbetet med inköp organiseras på ett ändamålsenligt sätt samt att tillräcklig intern kontroll genomförs för inköpsverksamheten, ser vi att de inte fullföljer sitt uppdrag fullt ut avseende avtalsuppföljningen. Vi bedömer att detta är en brist. Kommunstyrelsen bör säkerställa att den interna kontrollen stärks samt att det finns en systematik för att säkerställa att avtalsuppföljningen omfattar hela kommunens verksamhet.

3.2. Attestering

Kommunstyrelsen har antagit riktlinjer för attest med tillämpningsanvisningar⁴. Av riktlinjerna framgår rutiner för attestering. Tillämpningsområdena för riktlinjerna är bland annat fakturor och andra externa utbetalningar, interna transaktioner samt personalkostnader. Tillämpningsanvisningar reglerar miniminivån, vilket innebär att nämnderna får utfärda egna regler och riktlinjer om de anser att behov föreligger. Riktlinjernas målsättning att säkerställa en god intern kontroll.

Av riktlinjerna framgår att merparten av de fakturor som kommunen får är maskinellt framställda, vilket uppges minska risken för felaktigheter. Trots detta bör rimlighetsbedömning alltid göras, enligt riktlinjerna. Det uppges finnas skäl att särskilt kontrollera fakturor från vissa leverantörer. Det framgår inte av riktlinjerna vilka dessa leverantörer är eller vilken anledning som föreligger särskilda kontroller för vissa leverantörer.

Under automatattestering framgår att kontroller ska göras av kontering, rimlighetskontroll för att kontrollera uppgifterna mot uppsatta gränser. Dessa gränser avser bland annat beloppsgränser för attest. Manuell hantering kan ske i samband med rimlighetsbedömning vid överskridande av beloppsgräns för en viss faktura, till exempel kostnaden för mobiltelefon per kvartal.

Av intervju framkom att kommunens system för hantering av attestering är Proceedo och loF. Attesteringarna utgår från kommunens delegationsordning. Respektive nämnd kan delegera till förvaltningschef att utse attestanter samt ersättare.

I uppföljningen av den interna kontrollen inom ekonomi 2019 framgår att beslutsattest var en av kommunstyrelsens fastställda kontrollområden. Kontrollen avsåg om beslutsattest av "egna kostnader⁵" beslutsattesterats av överordnad med beslutsattestantsbefogenheter. Detta regleras i Riktlinjerna för attest med tillämpningsanvisningar. Kontrollen skedde, enligt uppföljningen, genom stickprov på fakturor gällande resekostnader, mobiltelefonavgifter samt representation.

Enligt uppföljningen av den interna kontrollen är bedömningen av kontrollernas resultat att hantering av fakturor avseende mobiltelefonavgifter fungerade sämre än året innan. Av de stickprov som genomfördes var strax under en femtedel inte attesterade av överordnad. För cirka en tredjedel av stickproven förekom utlandssamtal eller spel där det saknades notering om att löneavdrag ska ske eller om de förhöjda utgifterna för utlandssamtal inom ramen för personens tjänstgöring. För majoriteten av dessa visade det sig att löneavdrag inte hade gjorts.

För hantering av fakturor avseende representationskostnader och egna utlägg är likvärdig med året innan. Den vanligaste bristen avseende representation var att det saknades deltagarlista samt syfte.

Förslag till åtgärder efter kontrollen var att attest av egna kostnader skulle kvarstå i den interna kontrollplanen för 2020. Det uppges vidare att en relativt stor rotation på personal och chefer kan vara en förklaring till resultatet. Vid nyanställning finns checklistor som bland annat innehåller attestregler, och som den nyanställda således ska få information om. Ansvaret för att den nyanställda ska få ta del av relevanta styrdokument ligger på respektive ansvarig chef.

⁴ Riktlinjer fastställdes a 2017-10-10, §233

⁵ Egna kostnader uppges t.ex. vara representation, resor och mobiltelefon

Resultatet av den interna kontrollen kommer, enligt uppföljningen, att delges samtliga förvaltningschefer och avdelningschefer som sedan förväntas informera sina verksamheter. Vidare föreslås att en översyn görs om det bör finnas en spärr för utlandssamtal.

3.2.1. Bedömning

Det är vår bedömning att kommunen har aktuella rutiner för attest av leverantörsfakturor. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen antagit riktlinjer för attestering och att dessa innehåller de komponenter som enligt vår erfarenhet bör vara tillräckliga för att upprätthålla fungerande rutiner för attestering av fakturor.

Vidare är det vår bedömning att det är positivt att attestering ingått som en kontrollpunkt i den interna kontrollen. Det är av vikt att åtgärder vidtas mot bakgrund av de brister som framkommit i uppföljningen av den interna kontrollen.

3.3. Avtalstrohet

Enligt intervju genomför kommunen inga kontroller av avtalstrohet. Detta uppges dels bero på att det inte finns utrymme tidsmässigt för att genomföra sådana kontroller. Det uppges också bero på att inköpsorganisationen inte är tydligt organiserad.

Inom ramen för denna granskning har en stickprovsgranskning genomförts av kommunens avtalstrohet. Stickproven avser år 2019 där kommunen har tillhandahållit uppgifter ur ekonomisystemet för kontering på respektive utvald varugrupp. Uppgifterna om kontering har ställts mot ramavtal i kommunens avtalsdatabas.

Kontroll av avtalstrohet är i granskningsrapporten lyft på leverantörsnivå men säkerställer inte avtalskontrollen på produktnivå, dvs. att rätt vara/tjänst är avropad från rätt leverantör. Beloppen som anges i nedan avsnitt är exkl. moms.

Kontrollen mot avtal avser bara de avtal som ingår i kommunens centrala avtalskatalog. Det kan utöver detta förekomma avtal som ingåtts genom till exempel direktupphandling ute i någon av kommunens verksamheter. Däremot kan det också vara så att inköp genomförts utan att det finns gällande avtal i någon av kommunens verksamheter. Mot bakgrund av att det framkom vid intervju att samtliga av kommunens avtal inte är centralt registrerade är det inte möjligt att genomföra en heltäckande granskning av avtalstroheten i kommunen.

3.3.1. Arbetskläder och skyddskläder

Stickprovet avser kommunens inköp av arbetskläder och skyddskläder under 2019. Av stickprovet framgår att avtalstroheten för varugrupperna under 2019 är 76 %⁶.

Kategori	Belopp/andel
Antal leverantörer med avtal	3
Antal leverantörer som fakturerat 2019	44, varav 3 med avtal
Inköp med avtal	5 240 321 SEK

⁶ Detta baseras på de avtal som är centralt registrerade i kommunens avtalsdatabas. Detta innebär att det kan finnas fler avtal ute i kommunens verksamheter som omfattar arbetskläder och skyddskläder.

Inköp totalt för varugruppen	6 893 871
Andel inköp med centralt registrerat avtal	76%
Andel inköp utanför centralt registrerat avtal	24%

3.3.2. Målningsarbeten

Stickprovet avser kommunens inköp av målningsarbeten under 2019. Av stickprovet framgår att avtalstroheten för varugruppen under 2019 är 98 %⁷.

Kategori	Belopp/andel
Antal leverantörer med avtal	3
Antal leverantörer som fakturerat 2019	2, varav 1 med avtal
Inköp med avtal	172 912
Inköp totalt för varugruppen	175 876
Andel inköp med centralt registrerat avtal	98 %
Andel inköp utanför centralt registrerat avtal	2 %

3.3.3. Laboratoriematerial, läkemedel och sjukvårdsartiklar

Stickprovet avser kommunens inköp av laboratoriematerial, läkemedel och sjukvårdsartiklar under 2019. Av stickprovet framgår att avtalstroheten för varugrupperna under 2019 är 93 %⁸.

Kategori	Belopp/andel
Antal leverantörer med avtal	6
Antal leverantörer som fakturerat 2019	30, varav 2 från avtal
Inköp med avtal	16 148 034
Inköp totalt för varugruppen	17 342 388
Andel inköp med centralt registrerat avtal	93 %
Andel inköp utanför centralt registrerat avtal	7 %

3.3.4. Resekostnader

Inom slaget/konteringen ingår biljetter inklusive lokala resor med buss, tåg och taxi. Vidare ingår även hotell och logi i Sverige samt i utlandet, övriga reskostnader och flygresor inklusive flygtaxi. Av stickprovet framgår att avtalstroheten för varugrupperna under 2019 är 38 %⁹.

Kategori	Belopp/andel
Antal leverantörer med avtal	5
Antal leverantörer som fakturerat 2019	70, varav 3 från avtal
Inköp med avtal	1 583 982
Inköp totalt för varugruppen	4 214 724
Andel inköp med centralt registrerat avtal	38 %

⁷ Detta baseras på de avtal som är centralt registrerade i kommunens avtalsdatabas. Detta innebär att det kan finnas fler avtal ute i kommunens verksamheter som omfattar målningsarbeten.

⁸ Detta baseras på de avtal som är centralt registrerade i kommunens avtalsdatabas. Detta innebär att det kan finnas fler avtal ute i kommunens verksamheter som omfattar laboratoriematerial, läkemedel och sjukvårdsartiklar.

⁹ Detta baseras på de avtal som är centralt registrerade i kommunens avtalsdatabas. Detta innebär att det kan finnas fler avtal ute i kommunens verksamheter som omfattar laboratoriematerial, läkemedel och sjukvårdsartiklar.

Andel inköp utanför centralt registrerat avtal	62 %
--	------

Utöver de 70 leverantörer som ingår i ovan tabell finns också flertalet personer i listan över inköp under konteringen för resekostnader. Detta är enligt uppgift utlägg som personal har gjort och som ersatts i efterhand. För att säkerställa om någon av dessa utlägg är från aktuella avtal behöver samtliga utlägg granskas, vilket inte har gjorts inom ramen för denna granskning.

Vid sakgranskning av rapporten framkom att området resekostnader har en mycket liten omfattning i kommunen samt att det inte finns eller krävs avtal, vilket kan påverka avtalstroheten.

3.3.5. Bedömning

Det är vår bedömning att det är en brist att kommunen inte genomför några egna kontroller eller uppföljningar av avtalstroheten. Avsaknad av kontroller gällande avtalstrohet riskerar att medföra ökade kostnader för kommunen som annars kunnat undvikas.

Det är vår bedömning att avtalstroheten för målningsarbeten samt laboratoriematerial, läkemedel och sjukvårdsartiklar är god. Vi grundar vår bedömning på att stickprovsgranskningen visar på en avtalstrohet på 98 % respektive 93 %.

Stickprovet avseende arbetskläder och skyddskläder tyder på att det finns en sämre avtalstrohet inom denna kategori. Vidare är det vår bedömning att avtalstroheten för resekostnader brister avsevärt. Detta kan, som nämnt i ovan avsnitt, bero på att det finns tecknade avtal ute i kommunens verksamheter som inte är centralt registrerade eller att inköp har genomförts utanför avtal. Det kan dock också bero på att inköp har genomförts utan att det finns gällande avtal.

4. Bedömning

Det är vår sammanfattande bedömning att kommunstyrelsen inte har en tillräcklig styrning och uppföljning av inköpsprocessen. Kommunen saknar en avgränsad och definierad organisation för inköpsprocessen. En tydligare definierad inköpsorganisation kan förtydliga inköpsprocessens olika steg i syfte att säkerställa ändamålsenliga inköp. Avsaknaden av en tydlig inköpsorganisation försvårar uppfyllandet av fullmäktiges mål i upphandlings- och inköpspolicy, vilken fastställer att inköp ska präglas av effektivitet.

Vidare är det vår bedömning att det saknas tydliga rutiner för inköpsprocessen. Detta kan försvåra säkerställandet av fullmäktiges mål i upphandlings- och inköpspolicy om att inköpen ska präglas av effektivitet, kompetens, miljökrav, samverkan samt etik och moral. Det är en brist att kommunens e-handelssystem inte har implementerats i fler verksamheter, trots att det lanserades för över tre år sedan.

Det är positivt att majoriteten av de som svarade på enkäten vet vart de ska vända sig vid frågor gällande inköp samt att en stor del av de svarande anser sig ha tillräcklig kompetens för att genomföra inköp. Däremot visar resultatet i enkätundersökning att en del upplever att de inte ges goda möjligheter till kompetensutveckling, vilket kan tyda på en efterfrågan och ett behov av ytterligare utbildningsinsatser.

Det är vår bedömning att en central registrering av samtliga avtal i kommunens avtalsdatabas hade kunnat möjliggöra kommunövergripande kontroller och granskningar av inköpsanalys, leverantörstrohet och avtalstrohet. Genom att samla alla kommunens avtal på ett ställe kan det också bli enklare för de personer som genomför inköp och upphandlingar att avropa/ansöka sig av aktuella avtal. En central registrering underlättar även en samlad avtalsuppföljning.

Vidare är det vår bedömning att det saknas en samlad bild av kommunens avtalsuppföljning. Vi grundar vår bedömning på att inte avtalsuppföljningen återrapporteras till upphandlingsenheten, vilka har det övergripande ansvaret för kommunens avtal samt ansvar för avtalsvård. Kommunstyrelsen har inte möjlighet att säkerställa att avtalsuppföljningen genomförs med tillräcklig omfattning i nämndernas verksamheter, vilket vi bedömer är en brist. Kommunstyrelsen bör säkerställa att den interna kontrollen stärks samt att det finns en systematik för att säkerställa att avtalsuppföljningen omfattar hela kommunens verksamhet.

Det är en brist att kommunen inte genomför några egna kontroller eller uppföljningar av avtalstroheten. Avsaknad av kontroller gällande avtalstrohet riskerar att medföra ökade kostnader för kommunen som annars kunnat undvikas. Det har framkommit brister i vår stickprovsgranskning av avtalstrohet. Detta kan bero på att det finns tecknade avtal ute i kommunens verksamheter som inte är centralt registrerade eller att inköp har genomförts utan att det finns ett gällande avtal.

Revisionsfrågor	Svar
Har kommunstyrelsen fastställt tydliga rutiner för inköpsprocessen?	Delvis, men det saknas en definierad inköpsorganisation.
Har kommunstyrelsen säkerställt att det finns ett tillräckligt stöd för de verksamheter som genomför inköp?	Delvis. Det framkom vid intervju att det kan finnas avvikelser mot gällande avtal ute i kommunens verksamheter vilket kan tyda på bristande kompetens avseende hur gällande avtal ska följas. Det kan också

	tyda på en brist gällande god överblick över vilka avtal som finns och är aktuella.
Genomför kommunstyrelsen en tillräcklig uppföljning av avtalstroheten? <ul style="list-style-type: none"> Hur ser avtalstroheten ut inom olika områden? 	Nej, kommunen genomför inte några egna kontroller av avtalstroheten. I den stickprovsgranskning vi har gjort av avtalstrohet är avtalstroheten för målningsarbeten och laboratoriematerial god, men brister för arbetskläder och skyddskläder samt för resekostnader.
Säkerställer kommunstyrelsen att avtalen följs upp och utvärderas?	Nej, det saknas en samlad bild av kommunens avtalsuppföljning då det inte säkerställs att de avtal som sluts ute i nämndernas verksamheter ska följas upp och återrapporteras till kommunstyrelsen.
Har kommunstyrelsen aktuella rutiner för attest av leverantörsfakturor?	Ja

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Säkerställa att det finns en inköpsorganisation som säkerställer att inköp genomförs i enlighet med fullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy
- ▶ Se över möjligheten att genomföra en central registrering av kommunens samtliga avtal
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera kontroller av avtalstrohet
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera avtalsuppföljning, samt säkerställa att avtalsuppföljningen återrapporteras till kommunstyrelsen från samtliga nämnder

Karlshamn den 16e oktober 2020

Emmy Lundblad
EY

Julia Campbell
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Systemförvaltare/E-handel

Dokument:

Avtalsdatabas

Internkontrollplan och uppföljning för KS 2020

Leverantörsstatistik

Riktlinjer för attest med tillämpningsanvisningar, KS 2014-08-19, rev. 2017-10-10

Riktlinjer för upphandling och inköp, KS 2017-09-15

Upphandlings- och inköspolicy, KF 2016-06-13

Utbildningsmaterial för de som ska bli certifierade beställare via Proceedo