



Revisionsrapport - Granskning av upphandlingsprocessen

Sammanfattning

Kommunrevisionen har granskat kommunens upphandlingsprocess och hur nämnderna följer LOU/LUF och kommunens upphandlingspolicy. I granskningen har det framkommit otillåtna direktupphandlingar, bristande dokumentation och avsaknad av underlag. Kommunrevisionen framför att avvikelserna i stickproven vittnar om bristande kompetens ute i verksamheterna och/eller avsaknad av styrning och stöd. Bedömning görs att uppföljningen av avtalstrohet måste stärkas.

Kommunrevisionen rekommenderar kommunstyrelsen att utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling, samordna kommunens upphandlingsarbete, se över organisation och ansvarsfördelning samt systematiskt följa upp kommunens avtalstrohet. Vidare föreslås att Upphandlingsutskottet utökar sin kontroll till att avse samtliga nämnder.

Kommunkontoret delar kommunrevisionens bedömning och har i ett nyligen redovisat projekt konstaterat att inköps- och upphandlingsorganisationen behöver ses över och centraliseras. Kommunstyrelsens föreslås därför ge kommunkontoret ett sådant uppdrag.

Beslutsunderlag

Kommunkontorets tjänsteskrivelse den 8 november 2019
Kommunrevisionens granskningsrapport – Granskning av upphandlingsprocessen, september 2019
Kommunrevisionens missiv till granskningsrapport – Granskning av upphandlingsprocessen, den 11 september 2019.

Barnets bästa

En välfungerande kommunal upphandlingsprocess säkerställer en effektiv användning av skattemedel och är till fördel för både barn och unga.

2019-11-08

Diarienummer

KS 2019/0691

Ärendet

Granskningsrapporten

Kommunrevisionen har granskat om socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden, tekniska nämnden och servicenämnden följer LOU/LUF och kommunens upphandlingspolicy. I granskningen har det framkommit otillåtna direktupphandlingar, bristande dokumentation och avsaknad av underlag.

Kommunrevisionen framför att avvikelserna i stickproven vittnar om bristande kompetens ute i verksamheterna och/eller avsaknad av styrning och stöd. Bedömning görs att uppföljningen av avtalstrohet måste stärkas.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar kommunrevisionen kommunstyrelsen att:

- Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling.
- Att i enlighet med kommunstyrelsens ansvarsområde i inköps- och upphandlingspolicyn samordna kommunens upphandlingsarbete och därmed verka för att frågor gällande upphandling i enlighet med LOU samt kommunens riktlinjer och policys uppmärksammas i kommunen.
- Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- Systematiskt genomföra uppföljning av kommunens avtalstrohet.
- Upphandlingsutskottet bör utöka sin kontroll till att avse samtliga nämnder.

Kommunkontorets svar

Kommunkontoret delar generellt kommunrevisionens bedömning om att upphandlingsprocessen behöver stärkas och centraliseras.

Kommunkontoret har sedan våren 2018 drivit ett projekt för en effektiv inköpsorganisation, vilket slutredovisades i juni 2019. Projektet redovisar flera förslag på åtgärder för att skapa en effektivare och rättssäkrare inköpsorganisation.

Projektet konstaterar att det idag inte finns någon uttalad eller central inköpsorganisation i kommunen. Inköp görs istället i hela organisationen utan att följa en tydlig struktur eller styrning. En bidragande orsak till detta är att det idag saknas utpekade inköpare i kommunen och därmed en organisation eller grupp att rikta styrningen mot.

2019-11-08

Diarienummer

KS 2019/0691

I detta sammanhang bör nämnas att upphandlingsprocessen bara är en del av den större inköpsprocessen. För en välfungerande inköpsprocess med hög leverantörs- och avtalstrohet krävs att inköpsprocessen som helhet ses över, inte bara upphandlingsprocessen.

E-handel är ett ytterligare exempel på ett sådant område som har ett tätt samband med styrning, uppföljning samt leverantörs- och avtalstrohet. Till stor del kan en satsning på e-handel bidra till att öka leverantörs- och avtalstrohet och samtidigt underlätta uppföljning och analyser inför kommande upphandlingar. E-handel bör således samordnas med inköpsorganisationen. Uppföljning och analyser av e-handel ger dock inte en heltäckande bild så länge inköp även görs på annat sätt, vilket är viktigt att påpeka.

När det gäller uppföljning saknas det med nuvarande systemstöd möjlighet att kontrollera avtalstrohet, annat genom manuella stickprov. Även kontroller av leverantörstrohet har idag stora brister då kommunen saknar en central avtalsdatabas.

Ett system för kontroll av avtalstrohet hade sannolikt möjliggjort stora besparingar för kommunen som helhet och hade dessutom kunnat användas för i analyser av hela inköpsprocessen. Kommunkontoret har i sin verksamhetsplan för 2020 därför planerat ett inköp av ett sådant system. Det bör dock påpekas att ett system också kräver resurser för att kunna hantera de nya arbetsuppgifter som följer med detta. Vidare behöver organisationen kring inköps- och upphandlingsprocessen ge förutsättningar för effektiva arbetsätt, för att kunna dra full nytta av ett sådant system. Detta behöver beaktas vid en eventuell översyn av organisationen.

För kontroll av både avtals- och leverantörstrohet krävs även en central avtalsdatabas för hela kommunen. En sådan central avtalsdatabas möjliggör kommunövergripande uppföljning av inköp inom olika områden, identifiering av nya upphandlingsområden och är en förutsättning för en effektiv inköpsorganisation, vilket identifierats i projektet. Dagens struktur, med en decentraliserad avtalshantering, medför att många av kommunens gällande avtal inte kommer kommunkontorets upphandlingsenhet till känna. Det medför att det idag finns "parallella" avtal inom vissa områden, alltså avtal som rör samma varor/tjänst men som upphandlats separat av flera förvaltningar. Sammantaget skapar dagens situation stora svårigheter med styrning och uppföljning. En central hantering av avtal är således en förutsättning.

Slutsatsen som kan dras från projektet är ett behov av att centralisera inköpsorganisationen och samordna den med bl.a. upphandling och e-handel, för att stärka kommunens möjligheter till

2019-11-08

Diarienummer

KS 2019/0691

uppföljning och analyser samt skapa verktyg för en ökad leverantörs- och avtalstrohet. En samlad inköps- och upphandlingsorganisation underlättar vidare möjligheterna att uppfylla politiskt satta mål t.ex. fossilfri kommun, andel närordlat eller ekologiska- och sociala krav, genom ett helhetsansvar för kommunens inköp.

Förutsättningarna för en central inköps- och upphandlingsorganisation är ett fullt ansvar för frågorna och ett mandat att utöva tillsyn över området i hela kommunen. I den av kommunfullmäktige antagna (2008-12-18) *Inköps- och upphandlingspolicyn för Lunds kommun* framgår det dels att inköpsverksamheten skall organiseras på ett effektivt sätt så att inköpsarbetet kan utföras rationellt, dels att kommunstyrelsen ansvarar för att samordna kommunens inköps- och upphandlingsarbete. Som kommunrevisionen påpekat finns således redan ansvaret utpekat och därmed möjligheten att samordna kommunens inköps- och upphandlingsorganisation. Kommunstyrelsen kan med detta tydligare ta ansvar för att upphandlingar sker i enlighet med både gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer och policys.

Till följd av inköpsprojektet har en översyn över kommunens hela inköps- och upphandlingsprocess påbörjats. Denna kommer att inkludera en utredning av lämplig organisation för inköp och upphandling. Projektet har vidare föreslagit införskaffande av ett centralt system för inköpsanalys samt att samtliga avtal registreras centralt.

En central inköps- och upphandlingsorganisation kommer inte, och ska inte, hindra att inköp och upphandlingar görs av nämnderna/förvaltningarna. Den ska dock se till att dessa görs i enlighet med gällande lagar och kommunala styrdokument samt med en tydligare central styrning. Detta skapar möjlighet att tydligare ställa krav på de tjänstepersoner som ska göra sådana inköp eller upphandlingar och kräva att dessa har tillräcklig kompetens och genomgår utbildning.

Sammantaget konstateras att central inköps- och upphandlingsorganisation skapar förutsättningar för kommunstyrelsen att utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling. Kommunkontoret föreslås därför ges ett uppdrag att utreda och ta fram ett förslag till en sådan organisation.

Med ovan nämnda systemstöd och en mer ändamålsenlig organisation kommer kommunstyrelsen att ges förutsättningar att systematiskt genomföra uppföljning av kommunens avtalstrohet.

2019-11-08

Diarienummer

KS 2019/0691

Vidare ger detta en möjlighet att mer kvalitativt mäta ekonomisk effektivitet och ramavtalsuppföljning på ett kommunövergripande plan. Detta skapar förutsättningar för att Upphandlingsutskottet ska kunna utöva kontroll över samtliga nämnder. Det bör påpekas att det redan idag är möjligt att göra viss kommunövergripande ramavtalsuppföljning, vilket kommunkontoret kommer att ta fram rutiner för att löpande rapportera till utskottet.

Kommunkontoret vill avslutningsvis påpeka att det belopp som anges för kommunens upphandlingar, 3,3 miljarder kronor är felaktigt. Korrekt inköpsvolym är 2,6 miljarder kronor.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser. De ekonomiska konsekvenser som en central inköps- och upphandlingsorganisation kan medföra får beaktas i den utredning som föreslås.

Kommunkontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår Kommunstyrelsen besluta

- att yttra sig över granskningsrapporten i enlighet med kommunkontorets tjänsteskrivelse
- att uppdra åt kommunkontoret att utreda och ta fram förslag på en central inköps- och upphandlingsorganisation.

Christoffer Nilsson
Kommundirektör

Carin Hillåker
Btr kommundirektör

Beslut expedieras till:
Kommunrevisionen
Akten.