



Granskning av inköp
i
Vänersborgs kommun

Göteborg 2007-03-12
ERNST & YOUNG AB
Ann-Britt Johansson
Karin Karlsson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund, syfte och avgränsning.....	4
3.	Genomförande och avgränsning	4
4	Resultat	5
4.1	Stickprovsgranskning av inköp mot avtal.....	5
4.2	Granskning av rutiner och organisation.....	6
5	Avslutning.....	7

1 Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av inköp inom Vänersborgs kommun.

Syftet med granskningen har varit att kontrollera att inköp sker med affärsmässighet, konkurrens, objektivitet och likabehandling samt följer de lagar och regler som gäller.

Granskningen har genomförts via granskning av rutiner för upphandling/inköp samt via kartläggning av inköp från två nämnder (sambhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen). Därefter har stickprovskontroll av inköp gjorts mot avtalsregister/avtal.

Efter genomförd granskning av rutiner har vi konstaterat:

- att det finns dokumenterade interna riktlinjer/policy för upphandling/inköp
- att det finns en överblick över vad som upphandlas
- att utbildningar genomförs kontinuerligt
- att kvalitetssäkring genomförs.

Efter genomförd stickprovskontroll av inköp mot avtalsregister/avtal har vi konstaterat nedanstående brister:

- av femton granskade inköp har vi i två fall konstaterat att avtal saknas och att upphandling inte har skett.
- att direktupphandling har använts på ett sätt som inte följer kommunens upphandlings- och inköspolicy.

2 Bakgrund, syfte och avgränsning

Ernst & Young AB har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning av inköp inom Vänersborgs kommun.

Syftet med granskningen är att säkerställa att inköp sker med affärsmässighet, konkurrens, objektivitet och likabehandling samt följer de lagar och regler som gäller.

Granskningen skall belysa om:

- det finns väl dokumenterade kända och tillämpade interna riktlinjer/policy för upphandling/inköp.
- det finns väl dokumenterade, ändamålsenliga och aktuella upphandlings/inköpsrutiner som uppfyller krav på god intern kontroll och krav enligt LOU samt att dessa tillämpas på ett adekvat sätt.
- en väl dokumenterad upphandlings-/inköpsorganisation finns med utsedd inköpsansvarig som samordnar inköpsfrågor.
- det finns överblick över vad som upphandlats och till vilket belopp (avtalsregister m.m.)
- de inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerligt erhåller utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlings/inköpsverksamheten.
- det finns kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att alla upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler.

3. Genomförande och avgränsning

Granskningen har genomförts via stickprovskontroller av inköp mot avtal inom kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden. Urvalet av inköp som har stickprovsgranskats har gjorts i samråd med de förtroendevalda revisorerna.

Vid granskningen av interna riktlinjer och policy har vi tagit del av relevant dokumentation samt intervjuat kommunens upphandlingschef.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att granska avtalens och upphandlingarnas kvalitet.

4 Resultat

4.1 Stickprovsgranskning av inköp mot avtal.

Vi har kartlagt samtliga större inköp (> 50 tkr) från kommunstyrelsen samt samhällsbyggnadsnämnden. Därefter har vi gjort ett urval tillsammans med de förtroendevalda revisorerna och granskat inköp från femton leverantörer mot avtal.

Av de femton granskade leverantörerna/inköpen återfinns sex stycken i kommunens centrala avtalsförteckning.

Vid vår granskning har vi noterat att:

- I två fall finns inga avtal upprättade och vi kan inte finna att upphandling skett.
- I tre fall har direktupphandling gjorts inom tjänsteområden där kommunen totalt köper tjänster över beloppet för direktupphandling, vilket inte stämmer överens med kommunens upphandlings- och inköspolicy.
- Vi har även konstaterat att upphandlingar inte görs av leverantörer som anlitas i samband med bostadsanpassningsärenden. Reglerna i lagen om offentlig upphandling gäller inte i och med att kommunen gör detta på uppdrag av den bidragsberättigade.

Våra kommentarer:

Att använda de ramavtal och upprättade avtal som finns att tillgå i kommunens centrala avtalsregister är vid vissa situationer inte möjligt. Dock skall poängteras att genom att inte använda dessa reduceras möjligheterna för att nå framtida fördelaktiga kommunövergripande avtal.

Av våra stickprov framgår att det råder en viss oordning avseende dokumentation av upprättade avtal på förvaltningarna.

De avsteg från gällande upphandlings- och inköspolicy som vi konstaterat är av relativt allvarlig art, då det inte kan anses vara förenligt med affärsmässighet och en god totalekonomi för den kommunala verksamheten.

Vid vår granskning framkom det inte om kommunen i samband med beslut om bostadsanpassning på den enskildes vägnar inhämtar kostnadsförslag från fler än en leverantör, men om så inte är fallet bör detta ske i framtiden för att inte riskera att gynna enskilda leverantörer på andra leverantörers bekostnad.

4.2 Granskning av rutiner och organisation

4.2.1 Dokumenterade interna riktlinjer/policy för upphandling/inköp

Riktlinjer och policy samt avtalsförteckning finns tillgängliga på kommunens intranet och vår bedömning är att dessa är tillräckliga och av god kvalitet. Vi har dock synpunkter vad gäller avsnittet som berör direktupphandling och detta redovisas nedan under avsnitt 4.2.7.

4.2.2 Organisationsbeskrivning

Upphandlingsavdelningen är en central enhet som genomför de större kommunövergripande upphandlingarna. Avdelningen består av 2,5 tjänster. Nämnderna är egna myndigheter och de kontaktar upphandlingsavdelningen vid större upphandlingar. Nämnderna genomför även upphandlingar och dessa skall följa kommunens upphandlings- och inköbspolicy. Nämndernas har skyldighet att samråda med upphandlingsavdelningen vid upphandlingar över aktuella tröskelvärden.

4.2.3 Överblick över vad som upphandlas

Upphandlingsavdelningen genomför kontinuerligt stickprovskontroller på inköp mot avtal. Uppföljningen görs i samband med att statistik över inköp presenteras.

4.2.4 Utbildning/information

Förvaltningscheferna erhåller kontinuerligt information. Det är obligatoriskt för nya chefer att erhålla utbildning i upphandling. Externa utbildningar har hållits. År 2006 har samtliga förvaltningar deltagit i en grundlig upphandlingsutbildning som har lett till diplomering.

4.2.5 Kvalitetssäkring av upphandlingsverksamheten

Vid vår intervju med upphandlingschefen noterade vi att kvalitetssäkring av inköpen görs stickprovsvis eller på förekommen anledning. Kontrollerna görs rutinmässigt i början av varje år och därefter då och då. Kontroll görs av upphandlingsavdelningen på så sätt att statistikuppgifter avseende inköpen kontrolleras. En kontroll är att listorna sorteras på omsättning, beställare m.m. och därefter görs kontroller av vad som har köpts in.

4.2.6 Riktlinjer för upphandling/inköp från egen personal

Då det gäller inköp från egen personal finns ett separat policydokument kring bisysslor. I många upphandlingar står detta med.

4.2.7 Direktupphandling

Av upphandlings- och inköspolicyn framgår att kommunen beslutat att direktupphandlingar kan ske vid akuta situationer och lägre värden enligt riktlinjer i bilaga. Av bilagan framgår bland annat att direktupphandling får ske om det finns synnerliga skäl såsom brådska p.g.a. oförutsedda omständigheter, som inte beror på den upphandlande enheten, såsom maskinhaveri etc. Direktupphandling får inte användas på grund av bristande planering hos den upphandlande enheten.

Av Nämnden för offentlig upphandling hemsida framgår att "Den upphandlande enheten får för egen del fastställa den exakta beloppsgränsen. Direktupphandling är avsett att användas vid mindre upphandlingar och upphandlingar "över disk" då ett normalt anbudsförfarande skulle innebära alldeles för höga administrativa kostnader i förhållande till upphandlingens storlek. De högsta belopp som enheten bör fastställa för direktupphandling måste avgöras med

hänsyn till den typ av upphandlingar som enheten gör. Direktupphandling avser endast enstaka upphandlingar under ett år. Om enheten vet att det kan bli upprepade upphandlingar bör den upphandla enligt LOU och teckna ramavtal för varan eller tjänsten. En enhet som under ett år köper en eller ett par mobiltelefoner kan tillämpa direktupphandling, men om det är fråga om återkommande upphandlingar som organisationen i sin helhet gör av mobiltelefoner bör man använda ramavtal.” Av detta följer att kommunen bör vara restriktiv med att använda sig av direktupphandling som grund för avtalstecknade. I sammanhanget bör uppmärksammas att det fortfarande är kommunens totala inköpsvolym under året av en vara eller en tjänst som skall vara vägledande.

4.2.8 Övriga noteringar

Vi har noterat att det pågår och att det har skett en rad förändringar i rutiner som kommer att ge nämnderna förbättrade möjligheter att genomföra sina upphandlingar och inköp i enlighet med kommunens policy. Som exempel kan nämnas att fr.o.m. den 1 november 2006 kommer alla kommunens leverantörsfakturer att hanteras elektroniskt via det nya beställningssystemet. I samband med implementeringen av detta har de som ansvarar för inköp ute i förvaltningarna fått personliga beställar-ID och därmed ett tydligare ansvar. Även avtalsdatabasen har utvecklats.

Våra kommentarer:

Vi noterar att Vänerborgs kommun beslutat att direktupphandling får ske under vissa villkor på belopp understigande sju basbelopp. Beloppet är enligt vår bedömning högt för en organisation som Vänersborgs kommun. Vanligtvis tillämpar staten sju basbelopp och kommuner och kommunala bolag fem. Beloppet bör dessutom differentieras utifrån varan eller tjänstens karaktär. Vi rekommenderar även att i samband med att direktupphandling diskuteras som beställningsförfarande bör upphandlande enhet alltid ha skyldighet att stämma av med inköpsenheten så att inte varan eller tjänsten omfattas av befintliga avtal eller att genom inköpet kommunen riskerar att sammantaget för året överstiga brytvärdet för direktupphandlingar inom berörd produktgrupp.

5 Avslutning

Av våra stickprov framgår att det finns brister i kommunens tillämpning av lagen om offentlig upphandling. Vidare bedömer vi att beloppet för när direktupphandling får ske är för högt och dessutom bör beloppet differentieras utifrån varans eller tjänstens karaktär. Vi rekommenderar Kommunstyrelsen att uppdraga åt nämnderna att utöka sin interna kontroll av inköp och särskilt granska inköp som sker via direktupphandling. Det är angeläget få en uppfattning av de inköp som görs via direktupphandling för att åskådliggöra omfattningen.

Göteborg 2007-03-12
ERNST & YOUNG AB



Ann-Britt Johansson