

Granskningsrapport 2021

Genomförd på uppdrag av revisorerna

# Granskning av inköpsprocessen

## Värnamo kommun



**EY**

Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Inledning</b> .....	<b>3</b>
2.1. Bakgrund .....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande och avgränsning .....	3
2.4. Revisionskriterier .....	4
<b>3. Styrdokument och rutiner</b> .....	<b>5</b>
3.1. Upphandling .....	5
3.2. E-handel.....	6
3.3. Bedömning.....	7
<b>4. Inköpsorganisation</b> .....	<b>8</b>
4.1. Central inköpsenhet.....	8
4.2. Beställarorganisation.....	8
4.3. Bedömning.....	11
<b>5. Uppföljning och kontroll</b> .....	<b>13</b>
5.1. Avtalsuppföljning.....	13
5.2. Avtalstrohet .....	13
5.3. Bedömning.....	15
<b>6. Slutsats</b> .....	<b>17</b>
<b>7. Källförteckning</b> .....	<b>19</b>
<b>8. Revisionskriterium</b> .....	<b>20</b>
8.1. Kommunallagen (2017:725) .....	20
8.2. Upphandlingsnämndens reglemente .....	20
8.3. Policy för inköp och upphandling .....	20
8.4. Plan för upphandling.....	20
<b>9. Kontroll riktlinje för direktupphandlingar</b> .....	<b>21</b>
<b>10. Enkätresultat</b> .....	<b>22</b>

## 1. Sammanfattning

---

EY har på uppdrag av kommunrevisionen i Värnamo granskat upphandlingsnämndens styrning och uppföljning av inköpsprocessen.

Granskningen visar att nämnden har utarbetat styrdokument och rutiner för processen. Vi bedömer dock att samtliga steg i processen bör dokumenteras och göras tillgängliga, för att undvika personberoende. Det är vidare positivt att organisationen uppvisar en god avtalstrohet i såväl nämndens egen uppföljning som i det stickprov som genomförts inom ramen för granskningen. Det är vår bedömning att nämnden kan stärka uppföljningen, genom att införa systematiska kontroller avseende följsamhet till interna rutiner och upphandlingslagstiftning.

Inom Värnamo kommun finns ingen definierad inköpsorganisation, utöver den centrala inköpsenheten och utsedda delegater. I detta avseende bedömer vi att nämnden bör stärka kontrollen genom att tydliggöra roller och ansvar för de funktioner som genomför inköp och upphandlingar. Därtill bör nämnden säkerställa att dessa funktioner ges möjlighet till utbildning och löpande kompetensutveckling. Vidare bedömer vi att det bör etableras tydliga kontaktytor mellan den centrala inköpsenheten och övriga verksamheter. Detta är av vikt för att säkerställa att hela processen från behov till avtalsuppföljning sker i samverkan.

Granskningen visar att det pågått ett projekt under flera år för att implementera och utveckla e-handel. Projektet är numera avslutat och det har därtill skett en omorganisering inom ekonomiavdelningen som hanterar e-handel. Vår bedömning är att det inte är tydliggjort hur hantering av e-handel ska fungera i den nuvarande organisationen. Nämnden bör därför säkerställa att det finns en etablerad process och arbetssätt rörande e-handeln för att säkerställa en ändamålsenlig hantering framgent.

- ▶ Tydliggöra roller och uppdrag i inköpsprocessen.
- ▶ Säkerställa att berörda funktioner får tillgång till utbildning och löpande kompetensutveckling inom inköp och upphandling.
- ▶ Tydliggöra ansvar och arbetssätt för avtalsuppföljning
- ▶ Införa systematiska kontroller avseende efterlevnad av interna rutiner och upphandlingslagstiftning.
- ▶ Säkerställa att de olika stegen i upphandlingsprocessen dokumenteras och görs tillgängliga.
- ▶ Säkerställa att det finns en etablerad process och arbetssätt för hantering av e-handel.

## 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.

Inom den kommunala organisationen är det vanligt att det finns ett stort antal personer som kan göra inköp. Kunskap och kompetens kan variera stort beroende på vilken verksamhet som avses och hur ofta inköp genomförs. Det är därför viktigt att det finns information och stöd på olika nivåer, som säkerställer att inköp genomförs på ett korrekt sätt.

Kommunens avtalstrohet (eller köptrohet), 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.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

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

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden fastställt tydliga rutiner för inköpsprocessen?
- ▶ Har nämnden säkerställt att det finns ett tillräckligt stöd för de verksamheter som genomför inköp?
- ▶ Genomför nämnden en tillräcklig uppföljning av avtalstroheten?
- ▶ Säkerställer nämnden att avtalen följs upp och utvärderas?

### 2.3. Genomförande och avgränsning

Granskningen avser upphandlingsnämnden som enligt reglementet har det strategiska och övergripande ansvaret för kommunens aktiviteter och processer inom inköp och upphandling. Inom ramen för granskningen har intervjuer skett med tjänstepersoner som arbetar med inköp eller inköpsrelaterade frågor. Dokumentstudier har skett avseende övergripande styrdokument och interna riktlinjer. Intervjuade funktioner och analyserade dokument framgår av källförteckningen i avsnitt 7.

Vi har genomfört en enkät inom ramen för granskningen i syfte att undersöka hur medarbetare upplever inköpsprocessen och hur de upplever det stöd som ges samt verksamhetssystem fungerar. Enkäten har skickats ut till samtliga funktioner i kommunen som är behöriga att genomföra inköp. Sammanlagt skickades enkäten ut till 611 personer. Totalt svarade 323 personer, vilket innebär en svarsfrekvens på 53 procent. Enkätsvaren presenteras löpande i rapporten. I bilaga 10 framgår en sammanställning av enkätresultatet.

#### **2.4. Revisionskriterier**

Granskningens bedömningar utgår från följande revisionskriterier, för att läsa mer om revisionskriterierna se avsnitt 8:

- ▶ Kommunallagen (2017:725) kap 6
- ▶ Upphandlingsnämndens reglemente
- ▶ Policy för upphandling och inköp
- ▶ Plan för upphandling

## 3. Styrdokument och rutiner

---

### 3.1. Upphandling

Kommunfullmäktige har antagit övergripande styrdokument för inköp och upphandling genom policy och plan (se avsnitt 8). Med grund i dessa övergripande styrdokument har upphandlingsnämnden beslutat om riktlinjer för direktupphandling. Inom ramen för denna granskning har en kontroll genomförts avseende riktlinjens innehåll. Kontrollen baseras på Konkurrensverkets rekommendationer avseende riktlinjer för direktupphandling. I avsnitt 9 finns en sammanställning av kontrollen som visar att Värnamo kommuns riktlinjer är utformade i enlighet med Konkurrensverkets rekommendationer.

Enligt riktlinje för direktupphandling bör konkurrensutsättning ske avseende upphandlingar mellan 25-100 tkr. Dokumentation sker enligt en framtagen mall. Vid intervjuer uppges att det är oklart i vilken utsträckning mallen används ute i verksamheterna. Därtill visar upphandlingsnämndens uppföljning att återrapportering av delegationsbeslut inte sker i någon större utsträckning. På kommunens intranät finns samlad information kring förfarande vid inköp när avtal saknas och en upphandling krävs. Upphandlingar över 100 tkr sker via inköpsenheten och annonseras digitalt.

Inköpsenheten har upprättat en rutin för hantering av upphandlingar och inköp som hanteras av enheten (över 100 tkr). Rutinen beskriver vilka steg som finns i inköpsprocessen och vilka funktioner som berörs av respektive steg. Nedan beskrivs de övergripande stegen i processen.

#### ► Behov

Anmälan av behov ska skickas till inköpsenheten via en upphandlingsanmodan som fylls i digitalt via intranätet. I anmodan ska det uppges information om vad behovet omfattar, önskemål om avtalsstart och uppgifter till den som anmält behovet. Därtill uppges kontaktuppgifter till sökande, budgetansvarig och avtalsägare. När anmodan inkommit till inköpsenheten fördelas uppdraget ut till inköpare, genom inköpssamordnaren.

Inköpsenheten har stöd av ett analyssystem som möjliggör en uppsikt över kommunens samlade inköp. Vid anmälan av behov av inköp av en viss vara eller tjänst används systemet för att kontrollera om behovet kan avse flera verksamheter.

#### ► Analys och samråd

När uppdraget är formulerat genomförs behovsanalys och marknadsanalys. Omfattningen beror enligt de intervjuade på vilket område och typ av upphandling som avses. Behovsanalysen baseras på samråd med berörd verksamhet och leverantörer. Resultatet av analysen dokumenteras av respektive inköpare som ett arbetsmaterial. Det finns inga mallar eller rutiner specifikt för denna del av processen.

För de upphandlingar som är av större dignitet och kategoriseras som strategiska<sup>1</sup> skapas en samrådsgrupp med representanter från berörda verksamheter. Ansvarig inköpare agerar sammankallande för gruppen som deltar i utformning av kravställning och förfrågningsunderlag.

► Upphandlingsförfarande

I rutinen beskrivs det interna arbetssättet med mappstrukturer och mallar för olika upphandlingsformer. Vid intervju framhålls att en viktig del i processen utgörs av kvalitetssäkring. Före annonsering ska underlagen granskas av en annan inköpare. Rutinen behandlar även hantering av anbudsöppning och beslut. Under år 2021 ingick efterlevnad av rutinen inom ramen för intern kontroll. Efter genomgång fyra upphandlingar, med utgångspunkt i rutinen, gjordes bedömningen att följsamheten är god.

I enkätundersökningen som genomförts inom ramen för granskningen har ungefär lika många svarat att de känner till styrdokument i hög grad, som har svarat att de känner till dem i låg grad. Det styrdokument som lägst andel kände till var plan för upphandling.

### 3.2. E-handel

Inom Värnamo kommun finns ett e-handelssystem (Marknadsplatsen) där beställare kan köpa avtalade varor och tjänster. Vid beställning i Marknadsplatsen sker en automatisk kontering i samband med beställningen. Innan beställningen skickas till leverantören sker attestering i enligt gällande attestordning. När varan levereras ska beställaren genomföra en inleverans efter att kontroll har skett att varan är korrekt. I det sista skedet inkommer fakturan från leverantören som matchas mot beställningen. Det finns en dokumenterad rutin som beskriver de olika stegen vid beställningar i Marknadsplatsen.

Intervjuade uppger att det går att beställa varor via Marknadsplatsen som inte omfattas av avtalet med leverantören. Inne i systemet kan en beställare söka efter varor och de varor som omfattas av avtal är markerade med en ikon, de varor som är utanför avtal har ingen ikon. Av intervjuer framgår att denna avvägning, att inkludera varor som inte omfattas av avtal, har skett i samråd med inköpsenheten.

Upphandlingsnämnden följer upp antalet avtal som avropas via e-handel, vid tiden för granskningen fanns 87 avtal upplagda i Marknadsplatsen. Målsättningen inför år 2021 var att 125 avtal skulle finnas i Marknadsplatsen. Vilka avtal som ska läggas upp i Marknadsplatsen sker i dialog mellan inköpsenheten och de funktioner inom ekonomiavdelningen som hanterar driften av Marknadsplatsen. Intervjuade uppger att denna hantering inte är formaliserad eller fastställd.

Införande och implementering av e-handelssystemet skedde i projektform och inleddes under 2017. Projektet har enligt de intervjuade lämnats över vid ett flertal

---

<sup>1</sup> Enligt plan för upphandling utgörs strategiska avtal/upphandlingar av sådant som innebär en stor kostnad och har en betydande roll för berörd verksamhet.

tillfällen och inför 2021 togs en ny plan fram. Av planen framgår att det är av vikt att det efter projektets slut även fanns en plan för det framtida arbetet. Intervjuade uppger att detta arbete fortfarande kvarstår. I den initiala projektplanen finns ett antal målsättningar som vid tiden för granskningen inte följts upp.

### 3.3. Bedömning

Vi bedömer att nämnden i stort har tillräckliga rutiner för inköpsprocessen. Granskningen visar att det finns rutiner som beskriver olika steg i processen och de olika tillvägagångssätten som ska användas beroende på upphandlingarnas omfattning. Dock framkommer att det finns indikationer på att rutinerna för upphandlingar inom de lägre beloppen inte följs. Vår bedömning är att detta är en fråga om kompetens och information eftersom rutinerna i sig är tydliga.

För att ytterligare stärka transparens och undvika personberoende bedömer vi att nämnden bör säkerställa att de olika skedena i upphandlingsprocessen dokumenteras. Ett exempel är behovsanalysen som idag utgör ett arbetsmaterial för respektive inköpare. Vi bedömer att analysarbetet bör dokumenteras samt att det bör framgå vilka aspekter som beaktats.

Det har under ett flertal år pågått ett projekt för att utveckla e-handeln, dock har detta projekt nu avslutats. Därtill har en omorganisering skett vilket har påverkat ekonomiavdelning som hanterar e-handeln. Vår bedömning är att det behöver tydliggöras hur e-handeln ska hanteras framöver inom organisationen och hur ansvar ska fördelas mellan olika funktioner och enheter.

Vi rekommenderar därför upphandlingsnämnden att:

- ▶ Säkerställa att de olika stegen i upphandlingsprocessen dokumenteras och görs tillgängliga.
- ▶ Säkerställa att det finns en etablerad process och arbetssätt för hantering av e-handel.



## 4. Inköpsorganisation

---

### 4.1. Central inköpsenhet

De intervjuade uppger att organisationen för den centrala inköpsenheten har förändrats över tid. I samband med inrättandet av upphandlingsnämnden var tjänstemannaorganisationen en egen förvaltning. År 2019 ingick organisationen som en avdelning på kommunledningsförvaltningen och i november 2021 bildades inköpsenheten, som en del av ekonomiavdelningen.

Inom enheten finns sex anställda med rollerna inköpschef, inköpssamordnare, inköpshandläggare och inköpare. Inköparna har en intern uppdelning där vissa arbetar mer riktat mot specifika förvaltningar baserat på kompetensområde. Enheten hanterar upphandlingar över 100 tkr enligt gällande rutin (se avsnitt 3.1).

Enheten bistår även förvaltningar med stöd i inköps- och upphandlingsfrågor. I enkäten uppgav 73 procent att de instämmer helt eller till stor del att de vet vart de ska vända sig om de hade frågor kring inköp. En något lägre andel, 65 procent, har uppgett att de instämmer helt eller till stor del att de får de stödet de behöver i samband med inköp. Intervjuade uppger att det stöd som ges från inköpsenheten är tillräckligt.

Intervjuade uppger att nämnden under de senaste åren har framfört äskande för att kunna anställa mer personal. Under 2022 har nämnden även tilldelats medel för att anställa ytterligare en medarbetare. Syftet uppges vara att kunna arbeta mer aktivt med inköp och upphandling för att utöka utbudet av avtalade varor och tjänster. Detta kan också, enligt de intervjuade, innebära besparingar i form av förmånliga prisbilder genom upphandlade avtal.

Upphandlingsnämnden har delegerat beslut om upphandling och tecknande av avtal under 100 tkr till utvalda delegater i respektive förvaltning. Inköpsenheten bistår med utbildningar till delegaterna. De intervjuade uppger dock att det är få som anmäler sig varpå utbildningsinsatserna har minskat. Vidare framkommer i intervjuer att det upplevs finnas ett behov av utbildning för att stärka kunskapen kring upphandlingslagstiftning och interna rutiner. Det finns dock inga krav på att delegater ska genomgå utbildningen.

### 4.2. Beställarorganisation

Utöver de utsedda delegaterna finns ingen definierad beställarorganisation. Enligt nuvarande organisation är det upp till respektive förvaltning att själva avgöra omfattning av antalet inköpare sett till behov. Vidare uppges i intervjuer att det inte finns någon utsedd kontaktperson för samverkan mellan förvaltningarna och inköpsenheten. Intervjuade framhåller att mer etablerade kontaktytor skapats för vissa funktioner men det saknas uttalade roller och uppdrag för detta. I enkäten uppgav ungefär hälften av de svarande att de upplever att kommunens organisering avseende inköp är tydlig.

Samtliga intervjuade uttrycker att det finns ett behov av att definiera beställarorganisationen och begränsa antalet beställare. Det uppges finnas ett behov av att säkerställa att de som genomför inköp har tillräcklig utbildning och kompetens, samt att överlag öka kunskapen kring inköp och upphandling inom kommunen.

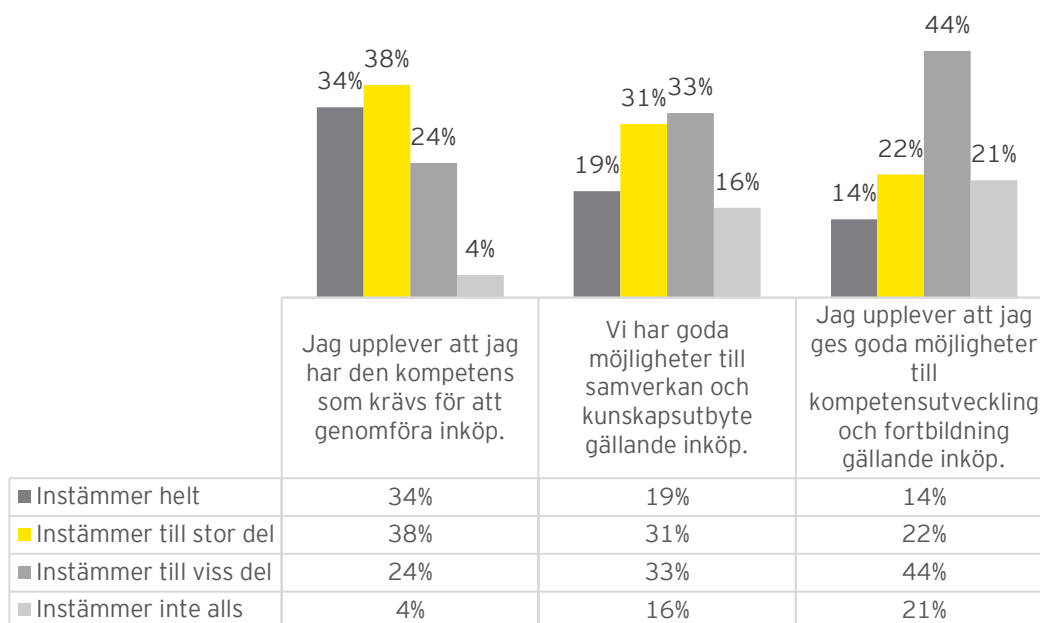
Med bakgrund av detta har upphandlingsnämnden äskat medel för att genomföra två insatser med start år 2022:

- ▶ Utreda inköpsorganisation, ansvar och roller.
- ▶ Certifiering av beställare, skapa utbildningspaket för olika roller i inköpsprocessen (beställare, inköpare, delegat mm).

Vid tiden för granskningen var beslut ej tagit avseende insatserna, som äskats från kommunstyrelsens centrala pott för verksamhetsutveckling.

Majoriteten av de svarande i enkäten har uppgett att de genomför inköp via avrop från ramavtal, 83 procent. 47 procent har även svarat att de genomför direktupphandlingar (under 615 tkr) och 22 procent att de genomför annonserade upphandlingar (över 615 tkr). Ca 60 procent av de svarande uppgav att de genomför inköp och/eller upphandlingar en gång i veckan eller en gång i månaden. Ca en fjärdedel har uppgett att de genomför inköp och/eller upphandlingar mer sällan än någon gång per halvår.

### Upplevelse av kompetens och utbildning i arbetet med inköp

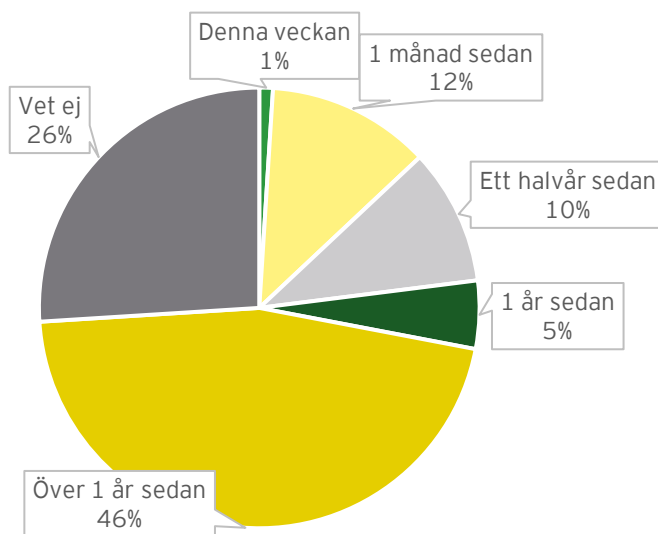


Av diagrammet ovan framgår att de flesta (72 procent) har svarat positivt på påståendet att de har den kompetens som krävs för att genomföra inköp. Hälften av de svarande instämmer helt eller till stor del att de har goda möjligheter till

samverkan och kunskapsutbyte gällande inköp. 44 procent har svarat instämmer till viss del och en femtedel (21 procent) har svarat instämmer inte alls på påståendet att de har goda möjligheter till kompetensutveckling och fortbildning gällande inköp.

De svarande som uppgav att de inte instämmer alls på påståendet om de har goda möjligheter till kompetensutveckling och fortbildning inom inköp fick möjlighet att utveckla sitt svar i fritext. Av fritextsvar kan vi läsa att vissa inte fått någon utbildning eller information om att det finns utbildning. Vissa svarande uppger att de har behov av fortbildning men vet inte om eller hur de ska gå till väga för att ta del av fortbildning.

De svarande har även fått uppge när de senast fick utbildning avseende inköp eller upphandling. Diagrammet nedan visar att de flesta svarande uppgett att de fick utbildning för över ett år sedan (46 procent) eller att de inte vet senast de fick utbildning (26 procent).



#### 4.2.1. Beställare e-handel

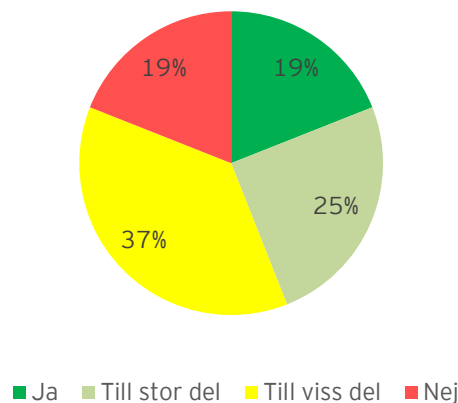
För att tilldelas behörighet i e-handelssystemet krävs en initial beställning från förvaltningschef (eller annan funktion som tilldelats ansvaret för interna beställningar). En förfrågan skickas sedan till ekonomiavdelningen som lägger upp beställarbehörigheter i e-handelssystemet.

I en intern rutin för behörighetstilldelning framgår att en kontroll ska ske avseende antalet beställare i organisationen innan behörighet tilldelas. Intervjuade uppger att man försöker påtala i det fall det finns många beställare inom samma organisation men samtidigt att det inte finns något mandat att påverka en sådan avgränsning.

När behörigheten är tilldelad får beställaren information om var det finns manualer och handledningsfilmer som stöd i samband med beställning. Det finns dock inte krav på att genomgå utbildning i systemet innan en beställare påbörjar inköp.

I enkäten fick de svarande uppge om de tyckte att e-handelssystemet var lätt att använda.

Upplever du att e-handelssystemet Raindance  
Marknadsplatsen är lätt att använda?



Enkätresultatet visar att störst andel av de svarande upplever e-handelssystemet till viss del lätt att använda. I övrigt ser vi en jämn spridning av svaren kring huruvida svarande upplever e-handelssystemet lätt att använda eller inte.

De som svarade nej på påståendet att de upplever e-handelssystemet lätt att använda fick möjlighet att utveckla sitt svar i fritext. Av fritextsvaren kan vi utläsa att vissa upplever att de använder e-handelssystemet för sällan för att lära sig hantera det. De som använder e-handelssystemet sällan upplever att det är rörigt och svårt att hitta produkter. Det är framförallt sökfunktionen som inte fungerar tillfredställande enligt vissa svarande. Vissa upplever även att e-handelssystemet är för ineffektivt och tidskrävande, vilket medför att det blir dyrare att använda än att göra inköp på stan.

Vid intervjuer uppges att ekonomiavdelningen har börjat ett arbete med att inventera användandet av e-handelssystemet. Arbetet har vid tiden för granskningen nyligen påbörjats. Syftet uppges vara att få fram ett underlag som ska utgöra en grund för vad som behöver utvecklas och vad fokus ska vara för arbetet med driften av systemet.

### 4.3. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden till viss del har säkerställt att det finns ett tillräckligt stöd för verksamheter som genomför inköp. Inköpsenheten bistår med information och stöd till verksamheterna, och de intervjuade uppger att det stöd som ges är

fullgott. Dock framgår av enkät och intervjuer att det finns ett behov av utbildning av beställare och delegater.

Vi menar att det är av vikt att det finns en definierad beställarorganisation med uttalade roller och uppdrag. Därtill bör dessa roller och funktioner genomgå utbildning och erbjudas kompetensutveckling löpande. Enkäten visar att det finns en spridning i hur ofta upphandling eller inköp genomförs. Avsaknaden av en definierad beställarorganisation kan innebära att det finns många så kallade sällanköpare. Detta i sin tur medför en högre risk för att fel begås i samband med inköp och upphandling. Vi ser det även som problematiskt att det i enkäten framkommer att e-handelssystemet upplevs svårhanterat.

Vidare är det av vikt att det finns tydliga kontaktvägar mellan inköpsenheten och verksamheterna. Det arbetssätt som kommunen valt innebär att den centrala inköpsenheten har ett stort ansvar för hantering av inköp och upphandling. Dock sker stora delar av inköpen ute i verksamheterna samt att det i förlängningen är verksamheterna som nyttjar varor och tjänster. Denna kontaktväg och tillhörande roller bör även definieras.

Vi vill framhålla att det är positivt att nämnden identifierat behovet av att fastställa roller inom inköpsprocessen, samt behovet av att utbilda funktioner som genomför inköp.

Vi rekommenderar upphandlingsnämnden att:

- ▶ Tydliggöra roller och uppdrag i inköpsprocessen.
- ▶ Säkerställa att berörda funktioner får tillgång till utbildning och löpande kompetensutveckling inom inköp och upphandling.

## 5. Uppföljning och kontroll

---

### 5.1. Avtalsuppföljning

Enligt plan för upphandling ska upphandlingsarbetet utgå från en modell där avtal kategoriseras i fyra kategorier:

1. Icke-kritisk: Karakteriseras av hög konkurrens på marknaden med många leverantörer, exempelvis kontorsmaterial.
2. Hävstång: Många leverantörer på marknaden. Kräver god kännedom om marknaden då egenskaper och kvalitet kan variera. Exempel är datorer och tjänstebilar.
3. Flaskhals: Avtal som kräver hög kvalitet då de har stor betydelse för kommunens verksamheter. Det kan vara svårt att hitta lämpliga leverantörer inom kategorin. Exempel är IT-tjänster och programvaror.
4. Strategiska: Karakteriseras av stor kostnad och betydande roll för verksamheten. Marknaden är komplex. Exempel är skolskjuts och livsmedel.

För varje kategori anges rekommenderad frekvens och omfattning av uppföljning av avtalen. Avseende de strategiska avtalen anges särskilt att upphandlingsavdelningen (numera inköpsenheten) ansvarar för bevakning av dessa.

Vid tiden för granskningen fanns inga rutiner för avtalsuppföljning eller angiven ansvarsfördelning vid uppföljning av avtal. Inköpsenheten har uppsikt över avtalen och genomför uppföljningar baserat på behov och vad som framgår av avtalen. Ansvarig inköpare dokumenterar resultatet av uppföljningen som ett arbetsmaterial. De intervjuade uppger även att avtalsuppföljning är ett utvecklingsområde. Det har påbörjats ett arbete med framtagande av rutin för avtalsuppföljning inom inköpsenheten.

### 5.2. Avtalstrohet

Inköpsenheten skickar kvartalsvis ut rapporter avseende inköp och avtalstrohet till respektive förvaltning. Rapporterna innefattar omfattning av totala inköp för förvaltningen, uppdelat per enhet/avdelning. Därtill framgår omfattning av inköp i olika kategorier samt hur stor andel av inköpen som skett via en avtalad leverantör.

Rapporterna kan därmed fungera som underlag för att se över behov av nya upphandlingar men också för att uppmärksamma inköp som sker utanför avtal (vilda inköp). Rapporterna skickas till förvaltningschef alternativt ekonomichef. Vid intervjuer uppges att det är upp till förvaltningarna själva att avgöra hur de vill hantera informationen. Intervjuade uppger att rapporterna hanteras vid ledningsmöten som underlag för diskussion och information om inköp.

Upphandlingsnämnden följer upp ett antal nyckeltal i samband med delårs- och helårsavstämning. Avtalstroheten följs upp övergripande, utfallet för år 2021 var

88 % vilket var det samma som för år 2020. Därtill följs omfattningen av vilda inköp (inköp från ej upphandlade leverantörer). Målsättningen för år 2021 var 115 mnkr (omfattningen av vilda inköp ska understiga denna summa) och utfallet blev ca 94 mnkr. Omfattningen av vilda inköp sjönk även från år 2020. Vidare följs delegationsbeslut avseende upphandlingar upp och indikatorerna visar att delegaterna i låg utsträckning återrapporterar dessa beslut till nämnden.

Det sker inga systematiska kontroller avseende följsamhet till upphandlingslagstiftning eller interna rutiner.

### 5.2.1. Stickprov ramavtalstrohet

Inom ramen för granskningen har en stickprovskontroll genomförts för att kontrollera ramavtalstroheten. Urvalet baseras på de ramavtal som återfinns i kommunens avtalskatalog. Avvägningar som gjorts är att avtalen ska ha varit gällande under år 2021 samt att det finns ett särskilt konto i kontoplanen. Därefter har ett urval av fyra avtalskategorier skett:

- ▶ Läromedel
- ▶ Drivmedel
- ▶ Arbetskläder
- ▶ AV-utrustning

För respektive kategori har transaktioner för helåret 2021 kontrollerats gentemot ramavtalsleverantörer. Kontrollen är därmed gjort på leverantörsnivå och omfattar inte fakturor varpå det inte fullt ut går att säkerställa att inköpen är avtalsenliga eller om konteringen är korrekt.

#### Läromedel

Antal ramavtalsleverantörer	Andel av totala inköp
2 av 57	89 %

I kontrollen förekom 57 leverantörer under 2021, av dessa var två ramavtalsleverantörer. Den totala inköpsvolymen uppgick till 3,9 mnkr och inköpen från ramavtalsleverantörerna uppgick till 3,5 mnkr. Övriga inköp, som skett utanför ramavtal utgörs således av mindre enskilda inköp.

#### Drivmedel

Antal ramavtalsleverantörer	Andel av totala inköp
5 av 9	88 %

I kontrollen förekom nio leverantörer varav fem var ramavtalsleverantörer. Den totala inköpsvolymen för kontona uppgick till 495 tkr och inköp från ramavtalsleverantörer uppgick till 437 tkr.

### Arbetskläder

Antal ramavtalsleverantörer	Andel av totala inköp
4 av 28	75 %

Under 2021 har totalt 28 leverantörer noterats vid inköp av arbetskläder, av dessa var fyra upphandlade genom ramavtal. Den totala inköpsvolymen uppgick till ca 2 mnkr, varav ca 1 mnkr har köpts in via en enskild ramavtalsleverantör. Sammantaget har ca 75 % av inköpen skett via ramavtal.

### AV-utrustning

Antal ramavtalsleverantörer	Andel av totala inköp
1 av 2	96 %

I stickprovet förekom endast två leverantörer och en av dem var ramavtalsleverantör. Av de totala inköpen på 652 tkr, utgjorde inköpen från ramavtal 96 % (623 tkr).

### 5.3. Bedömning

Vår bedömning är att nämnden i stor utsträckning har en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende avtalstroheten. Inköpsenheten har en löpande uppsikt över förvaltningarnas inköp och avtalstrohet, samt återrapporterar på övergripande nivå till nämnden. Därtill visar stickprovet på en god avtalstrohet inom de områden som kontrollerats.

Vi ser det dock som en brist att det inte finns en struktur eller rutin för avtalsuppföljning. Hur uppföljning ska ske definieras av varje enskilt avtal. Dock menar vi att det bör finnas en övergripande rutin som beskriver arbetssätt och ansvarsförhållande mellan inköpsenheten och den verksamhet som nyttjar avtalet. I likhet med hanteringen av inköp och upphandling är avtalsuppföljning ett område där både inköpsenheten och den berörda verksamheten måste samverka. Granskningen visar att det finns ett pågående arbete med att ta fram en rutin för hur detta arbete ska ske, vilket vi bedömer är positivt.



Vidare bedömer vi att upphandlingsnämnden bör stärka den interna kontrollen inom sitt ansvarsområde. Det har inte i granskningen framkommit att det finns rutiner för systematiska kontroller avseende följsamhet till interna rutiner eller lagstiftning. Detta bör införas i syfte dels att säkerställa en god intern kontroll inom inköpsområdet, dels för att identifiera förbättringsområden och utbildningsbehov.

Vi rekommenderar upphandlingsnämnden att:

- ▶ Tydliggöra ansvar och arbetsätt för avtalsuppföljning
- ▶ Införa systematiska kontroller avseende efterlevnad av interna rutiner och upphandlingslagstiftning.

## 6. Slutsats

Vår slutsats är upphandlingsnämnden i stort har en tillräcklig styrning och uppföljning avseende inköpsprocessen. Nämnden har tydliga rutiner för hur inköpsenheten ska hantera inköp och upphandlingar. Därtill uppvisar organisationen en god avtalstrohet.

Den inköpsorganisation som kommunen har valt innebär att den centrala inköpsenheten hanterar merparten av upphandlingar som genomförs. Dock sker inköp och upphandlingar även ute i verksamheterna. För denna del av organisationen bedömer vi att det behöver skapas en bättre kontroll, genom tydligare roller och uppdrag. Genom att definiera inköpsorganisationen kan även utbildningsinsatser riktas på ett tydligare sätt, för att säkerställa att respektive roll har rätt kompetens.

Vi bedömer vidare att det är viktigt att det skapas etablerade kontaktytor mellan den centrala inköpsenheten och verksamheterna. Granskningen visar att det inte finns rutiner för hur avtalsuppföljning ska ske och vilket ansvarsförhållande som föreligger mellan verksamheterna och inköpsenheten. Vår bedömning är därför att detta bör tydliggöras.

För att stärka den interna kontrollen bedömer vi att nämnden bör införa systematiska kontroller avseende följsamhet till upphandlingslagstiftning och interna rutiner. Detta menar vi dels medför att nämnden stärker sin kontroll men kan också bidra till att identifiera brister i processen samt behov av utbildningsinsatser.

Revisionsfråga	Svar
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har nämnden fastställt tydliga rutiner för inköpsprocessen?</li> </ul>	<p>Ja, till stor del.</p> <p>Nämnden bör säkerställa att behovsanalyser dokumenteras. Samt att hantering och arbetsprocess för e-handel fastställs.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Har nämnden säkerställt att det finns ett tillräckligt stöd för de verksamheter som genomför inköp?</li> </ul>	<p>Delvis.</p> <p>Många av de intervjuade upplever att de har tillräcklig kompetens för att genomföra inköp och upphandling.</p> <p>Det finns dock ingen definierad beställarorganisation eller krav på</p>

	utbildning eller kompetensutveckling för de som genomför inköp.
<p>▶ <b>Genomför nämnden tillräcklig uppföljning av avtalstroheten?</b></p>	<p>Ja.</p> <p>Vi bedömer dock att nämnden bör stärka den interna kontrollen avseende följsamhet till lagstiftning och interna rutiner.</p>
<p>▶ <b>Säkerställer nämnden att avtalen följs upp och utvärderas?</b></p>	<p>Delvis.</p> <p>Inköpsenheten har uppsikt över avtalen. Det finns dock ingen rutin eller fastställd process för hur avtalsuppföljning ska genomföras, eller hur ansvarsfördelningen ser ut mellan inköpsenheten och berörd verksamhet.</p>

Vi rekommenderar upphandlingsnämnden att:

- ▶ Tydliggöra roller och uppdrag i inköpsprocessen.
- ▶ Säkerställa att berörda funktioner får tillgång till utbildning och löpande kompetensutveckling inom inköp och upphandling.
- ▶ Tydliggöra ansvar och arbetssätt för avtalsuppföljning
- ▶ Införa systematiska kontroller avseende efterlevnad av interna rutiner och upphandlingslagstiftning.
- ▶ Säkerställa att de olika stegen i upphandlingsprocessen dokumenteras och görs tillgängliga.
- ▶ Säkerställa att det finns en etablerad process och arbetssätt för hantering av e-handel.

Emmy Lundblad  
EY

Imelda Bengmark  
EY

## 7. Källförteckning

---

### Intervjuade funktioner

- ▶ Inköpschef
- ▶ Inköpshandläggare
- ▶ Inköpssamordnare
- ▶ Administratör, ekonomiavdelningen
- ▶ Verksamhetssamordnare, ekonomiavdelningen
- ▶ Administrativ chef, barn- och utbildningsförvaltningen
- ▶ Ekonom, omsorgsförvaltningen

### Analyserade dokument

- ▶ Huvudrutin för inköp och upphandling
- ▶ Instruktion för inköp när avtal saknas
- ▶ Riktlinje för direktupphandling
- ▶ Utdrag avtalsdatabas
- ▶ Utdrag avtal Marknadsplatsen
- ▶ Projektplaner E-handel 100%
- ▶ Instruktion beställningar i Marknadsplatsen
- ▶ Hantering behörigheter Marknadsplatsen
- ▶ Verksamhetsplan 2021 upphandlingsnämnden
- ▶ Verksamhetsberättelse 2021 upphandlingsnämnden
- ▶ Delegationsordning upphandlingsnämnden
- ▶ Ansökan från centrala potter (äskande verksamhetsutveckling)
- ▶ Utdrag avtalstrohet

## 8. Revisionskriterium

---

### 8.1. Kommunallagen (2017:725)

Kommunallagens 6 kap 6 § anger att nämnderna inom sitt ansvarsområde ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med Kommunfullmäktiges mål och riktlinjer, samt i enlighet med lagar och författningar som gäller för verksamheten.

### 8.2. Upphandlingsnämndens reglemente

Nämnden ska enligt reglementet följa det som framgår av lagen om offentlig upphandling. I nämndens verksamhetsområde ingår det att ha det strategiska och övergripande ansvaret för kommunens aktiviteter och processer inom inköp- och upphandling, konkurrensfrågor samt elektronisk handel.

Till ovan ingår att följa och agera på förändring och utveckling i syfte att förbättra verksamhet och arbetsformer. Därtill ingår i nämndens ansvar att tillse att upphandlingar genomförs i enlighet med upphandlingslagstiftning samt kommunens interna föreskrifter, beslut och delegationer.

### 8.3. Policy för inköp och upphandling

Kommunfullmäktige antog policyn 2020-01-30. Av policyn framgår att upphandling och upphandlingsprocessen ska präglas av effektivitet, kompetens och samverkan med målsättningen om en god totalekonomi.

Policyn utgår från Värnamo kommuns vision 2035 och de fyra målkriterierna:

- ▶ Hållbarhet
- ▶ Attraktivitet
- ▶ Trygghet
- ▶ Tillväxt

Upphandlingsnämnden har det strategiska ansvaret för upphandling. Vid inköp av varor från flera förvaltningar ska samrådsgrupper utses för att biträda upphandlingsavdelningen. Representanter i grupperna ska bistå med kunskap om verksamheternas behov.

### 8.4. Plan för upphandling

Kommunfullmäktige antog plan för upphandling 2019-08-29. Planen beskriver vilka strategier som ska tillämpas i arbetet med upphandlingar och utgår från kommunens målkriterier. Inom varje kriterium framgår beskrivningar kring hur man arbetar med upphandling inom olika kategorier. Planen beskriver vidare metod och tillvägagångssätt.

## 9. Kontroll riktlinje för direktupphandlingar

Rekommendation	Iakttagelse	Bedömning
När en direktupphandling får genomföras	Ja	
Att redan existerande och tillämpliga avtal ska användas innan en ny direktupphandling genomförs.	Ja	
Vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar och till vilka beloppsgränser	Ja	
Hur myndigheten samordnar sina direktupphandlingar	Ja	
När och hur konkurrensutsättning ska ske, eventuellt kopplat till interna beloppsgränser	Ja	
Hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske	Ja	
När skriftliga avtal ska upprättas	Ja	
Hur direktupphandlingar dokumenteras och på vilket sätt myndigheten skapar en helhetssyn avseende direktupphandlingar	Ja	
Vad som gäller avseende sekretess	Nej	
Vilken dokumentation som ska arkiveras	Ja	

## 10. Enkätresultat

Jag arbetar inom följande förvaltning	Andel
Barn- och utbildningsförvaltningen	28%
Kommunledningsförvaltningen	10%
Kulturförvaltningen	1%
Medborgarförvaltningen	3%
Samhällsbyggnadsförvaltningen	4%
Omsorgsförvaltningen	18%
Serviceförvaltningen	20%
Tekniska förvaltningen	15%

Jag genomför inköp och/eller upphandlingar	Andel
Dagligen	4%
Någon gång i veckan	30%
Någon gång i månaden	31%
Någon gång per halvår	21%
Mer sällan än ovan alternativ	14%

Vilka typer av inköp eller upphandlingar genomför du?	Ja	Nej	Vet ej
Direktupphandlingar (upphandlingar under 615 tkr)	47%	44%	9%
Annonserade upphandlingar (upphandlingar över 615 tkr)	22%	68%	10%
Inköp via avrop från befintliga avtal	83%	10%	7%

Hur ofta genomför du beställningar/inköp i Raindance Marknadsplatsen? Andel

Dagligen	1%
Någon gång i veckan	29%
Någon gång i månaden	29%
Någon gång per halvår	17%
Mer sällan än ovan alternativ	24%

Upplever du att e-handelssystemet Raindance Marknadsplatsen är lätt att använda?	Andel
Ja	19%
Till stor del	25%
Till viss del	37%
Nej	19%

Vänligen markera i vilken utsträckning som du instämmer i följande påståenden:	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls
Jag har tillgång till de hjälpmedel och system jag behöver i mitt arbete med inköp.	24%	40%	33%	3%
Jag upplever att jag får det stöd jag behöver gällande mitt arbete med inköp.	29%	36%	29%	7%
Jag vet vart/till vem jag ska vända mig om jag har frågor kring inköp.	41%	32%	22%	5%
Jag tycker kommunens organisering av inköp är tydlig.	15%	32%	39%	14%



Vänligen markera i vilken utsträckning som du instämmer i följande påståenden:	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls
Jag upplever att jag har den kompetens som krävs för att genomföra inköp.	38%	38%	24%	4%
Vi har goda möjligheter till samverkan och kunskapsutbyte gällande inköp.	19%	31%	33%	16%
Jag upplever att jag ges goda möjligheter till kompetensutveckling och fortbildning gällande inköp.	14%	22%	44%	21%

Senast jag fick utbildning inom området för inköp eller upphandling var	Andel
Denna veckan	1%
1 månad sedan	12%
Ett halvår sedan	10%
1 år sedan	5%
Över 1 år sedan	46%
Vet ej	26%

I vilken utsträckning känner du till följande styrdokument och dess innehåll	I mycket hög grad	I hög grad	I låg grad	I mycket låg grad	Känner inte till
Rutinbeskrivning upphandling/inköp	6%	36%	32%	16%	10%
Plan för upphandling	4%	25%	36%	18%	16%
Policy för upphandling och inköp	8%	34%	33%	17%	9%
Riktlinje för direktupphandling	6%	32%	32%	14%	16%