



Granskning av kommunens köp av konsulttjänster

Revisionsrapport

Umeå kommun

KPMG AB

2021-06-15

Antal sidor 25



Umeå kommun

Granskning av kommunens köp av konsulttjänster

2021-06-15

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Konsultköp	6
3.2	Organisation och ansvarsfördelning	7
3.3	Styrning	10
3.4	Affärsmässiga köp av konsulttjänster	13
3.5	Planering och genomförande	15
3.6	Uppföljning och kontroll	16
3.7	Förvaring av avtal avseende direktupphandling	21
3.8	Kontroll av ett urval av fakturor	22
4	Slutsats och rekommendationer	24

1 Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens rutiner för användande av konsulttjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll i samband med köp och användande av konsulttjänster, bland annat med avseende på jävsproblematik.

Utifrån syftet med granskningen, uppställda revisionskriterier och vad som framkommit i granskningen bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden i Umeå kommun inte har en tillräcklig intern kontroll i samband med köp och användande av konsulttjänster. Kontrollen brister i första hand vid direktupphandling, avtalshantering och kontroll av fakturor. Vi bedömer att på grund av den bristande kontrollen finns det en risk för att förekomsten av jäv inte uppmärksammas eller fångas upp av överordnad chef. Vi bedömer att både kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör tillskapa en bättre kontroll över vilka avtal som respektive förvaltning ingår.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- Stärka kontrollen över att samtliga upphandlingar, inköp och avrop mot avtal som styrelsen och nämnden och deras förvaltningar ingår följer lagstiftning och kommunens policys, regler och riktlinjer.
- Stärka kontrollen över att förvaltningarna vid projektplanering alltid i första hand prövar om egen kompetens kan tas i anspråk.
- Stärka kontrollen av vilka konsulttjänster som köps för att motverka risken för otillåtna direktupphandlingar.
- Stärka kopplingen mellan detaljbudgetarbetet och projektbudgetarbetet för att motverka risken för större avvikelser mot budget i projekt.
- Stärka den interna kontrollen av fakturor och attestkedjan.
- Uppmuntra förvaltningen/förvaltningarna att i större omfattning ta Upphandlingsbyråns tjänster i anspråk vid samtliga upphandlingar för att stärka affärsmässigheten i samband med upphandling och inköp.
- Uppdra åt stadsdirektör och förvaltningschef att förtydliga hur förvaltningarna ska arbeta för att i första hand ta egen personal i anspråk för projektuppdrag.
- Uppdra åt stadsdirektör och förvaltningschef att förtydliga hur förvaltningen ska arbeta med att säkerställa att kompetensöverföring sker till den egna personalen i samband med att konsulter tas i anspråk i projekt och särskilda uppdrag.

2 Inledning

De förtroendevalda revisorerna i Umeå kommun har givit KPMG i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens rutiner för användande av konsulttjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Kommunen anlitar i betydande uträkning konsulttjänster för att genomföra sina uppdrag. Styrning, uppföljning och kontroll av utförda tjänster och kostnader är av stor betydelse för att nå kommunens övergripande mål om god ekonomisk hushållning. Respektive styrelse/nämnd ansvarar för detta inom sina respektive verksamhetsområden. Upphandlingsbyrån utgör ett stöd, och till viss del även en kontrollfunktion, vid upphandlingar och ingående i avtal med externa leverantörer. Vid direktupphandlingar under 50 tkr för varor och 300 tkr för tjänster behöver dock inte upphandlingsbyrån kontaktas utan verksamheterna ansvarar själva för hela processen.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunstyrelsens och tekniska nämndens interna kontroll avseende inköp av konsulttjänster behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och tekniska nämnden säkerställt en tillräcklig intern kontroll i samband med köp och användande av konsulttjänster, bland annat med avseende på jävsproblematik.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- I vilken omfattning budgeterar kommunstyrelsen och tekniska nämnden för köp av konsulttjänster och vad är utfallet?
 - Inom vilka verksamheter i styrelsen och nämnden används konsulter i störst respektive minst utsträckning?
 - Vilken typ av konsulttjänster är vanligast förekommande i de olika verksamheterna?
 - Vilken uppföljning och kontroll görs av att köp av konsulttjänster håller sig inom fastställd budget?
- Finns det någon policy eller riktlinjer som tydliggör hur och när konsulttjänster ska/bör användas inom kommunen, på övergripande nivå respektive nämndnivå?
- Hur säkerställer kommunstyrelsen och tekniska nämnden att köp av konsulttjänster sker i enlighet med såväl lagen om offentlig upphandling som med kommunens policys, regler och riktlinjer?
 - Genomförs behovsanalyser innan beslut om köp av konsulttjänster?
 - Innan beslut om köp av konsulttjänst - provas först om kompetens som behövs finns i kommunkoncernen och, om så är fallet, är tillgänglig?

2021-06-15

- Innan beslut om köp av konsulttjänst - prövas om kommunkoncernen egna tillgängliga kompetens kan kompletteras med enskilda konsulter i stället för att köpa hela insatsen?
- Hur säkerställs att köp av konsulttjänster präglas av affärsmässighet, utnyttjande av konkurrens och objektivitet, i enlighet med kommunens inköps- och upphandlingspolicy?
- Hur sparas och förvaras ingångna avtal som tillkommit genom direktupphandling genomförd av verksamheterna?
- Vilken uppföljning görs för att säkerställa efterlevnaden av ingångna avtal med avseende på pris, tidplan, leverans, kvalitet etc?
- Hur säkerställs kompetensöverföring från konsult till verksamhet vid avslut av projekt/längre uppdrag som utförs av konsult?

Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lag om offentlig upphandling
- Inköps- och upphandlingspolicy samt övriga regler, riktlinjer och rutiner inom området
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta styrdokument i form av policys, regler, riktlinjer, anvisningar, delegeringsordningar och riktlinjer/rutiner avseende inköp och upphandling. Vi har tagit del av följande dokument:
 - Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun
 - Attestreglemente
 - Inköps- och upphandlingspolicy
 - Regler för inköp och upphandling inom Umeå kommun
 - Kommunstyrelsens delegationsordning
 - Tekniska nämndens delegationsordning
 - Kommunstyrelsens ansvar och uppdrag
 - Konsultstöd och tjänster – en spendanalys
 - Avtal och fakturor för konsultköp 2020 och 2021

2021-06-15

- Resultaträkning för kommunstyrelsen och tekniska nämnden 2020
 - Budget för kommunstyrelsen och tekniska nämnden 2021
 - Kommunstyrelsens internkontrollplan 2021, 2020-11-02
 - Protokoll tekniska nämnden, fastställande av interkontrollplan 2021, Dnr TN-2020/00484
- Övergripande kartläggning avseende:
- Omfattning av köp av konsulttjänster inom kommunstyrelsen och tekniska nämnden
 - Fördelningen mellan de olika verksamheterna
 - Vilken typ av konsulttjänster som är vanligast förekommande i verksamheterna
- Stickprovsgranskning av fakturor avseende konsulttjänster i syfte att kontrollera att såväl upphandling/inköp skett i enlighet med gällande lagar och styrdokument som att fakturan har hanterats på korrekt sätt i enlighet med gällande styrdokument. Detta innefattar bl a kontroll av avtalstrohet, korrekthet i genomförande av ev. direktupphandlingar, kontroll av behörighet/attest i samband med direktupphandling, inköp och attest av faktura.
- Intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner inom respektive förvaltning, såsom
- Kommundirektör
 - Ekonomidirektör
 - Upphandlingschef
 - Chef för teknik och fastighet
 - Ekonomichef, teknik och fastighet
 - Controller, kommunstyrelsen och tekniska nämnden

3 Resultat av granskningen

3.1 Konsultköp

3.1.1 Kostnader och inriktning 2020

3.1.1.1 Övergripande

Umeå kommun bokför konsultkostnader på kontona 6161 – 7499. Under 2020 bokfördes 157,2 mnkr för köp av konsulttjänster på dessa konton. De nämnder som köpt mest konsulttjänster under 2020 är tekniska nämnden och kommunstyrelsen. De har köpt tjänster för 56 mnkr respektive 54 mnkr. Det innebär att 69 % av samtliga konsultköp sker inom dessa två nämnders förvaltningar. Sex konton står för 74 % av samtliga inköp. Dessa är:

1. Övriga tekniska tjänster – 50,3 mnkr
2. Trafikkonsulttjänster – 18,9 mnkr
3. Övriga främmande tjänster – 14,6 mnkr
4. IT-konsulttjänster – 12,9 mnkr
5. Arkitekttjänster – 11,4 mnkr
6. Övriga administrativa tjänster – 8,2 mnkr

Av naturliga skäl bokförs största delen av konsultköpen vid årets slut. Inför bokslut görs ofta delavstämningar i pågående projekt. Kommunen vill ha in fakturor inför bokslutet så att kostnader kan bokföras på rätt år.

3.1.1.2 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens sex största poster avseende konsultköp är för år 2020:

- Övriga tekniska konsulttjänster, 20,3 mnkr
- Trafikkonsulttjänster, 12,4 mnkr
- Övriga främmande tjänster 10,2 mnkr
- Övriga administrativa tjänster 1,9 mnkr
- Arkitekttjänster 1,7 mnkr
- Projekteringstjänster 1,5 mnkr

3.1.1.3 Tekniska nämnden

Tekniska nämndens sex största poster avseende konsultköp är för år 2020:

- Övriga tekniska konsulttjänster, 20,5 mnkr
- Arkitekttjänster, 9,6 mnkr
- IT-konsulttjänster, 6,7 mnkr
- Trafikkonsulttjänster, 6,5 mnkr

- Byggledartjänster, 4,4 mnkr
- Projekteringstjänster, 3,9 mnkr

3.1.1.4 Fördelning på leverantörer

De 25 största leverantörerna fakturerade 2020 95,9 mnkr eller 60 % av det bokförda kostnaderna för konsultköp. Det innebär att 3,5 % av leverantörerna står för 60% av kostnaderna. Det innebär att 96,5 % av leverantörerna står för 40 % av kostnaderna. 2020 hade kommunen 712 leverantörer som fakturerat kommunen.

3.2 Organisation och ansvarsfördelning

3.2.1 Ansvar och roller

Kommunstyrelsen har upprättat ett dokument som klargör ansvar och roller vid upphandlingar inom Umeå kommun. Av dokumentet framgår följande ansvar:

KSAU

- Godkänna förfrågningsunderlag vid upphandlingar över tröskelvärdet
- Fatta tilldelningsbeslut vid upphandlingar över tröskelvärdet alternativt delegera till upphandlingschef i samband med godkännande av förfrågningsunderlaget

Verksamhetsområdeschef

- Ansvar för att kommunens inköps- och upphandlingspolicy efterlevs inom det egna verksamhetsområdet
- Ansvara för att inköps- och upphandlingsregler är väl kända och efterlevs av all personal
- Att tillse att minst en ansvarig person från verksamhetsområdet är kontaktperson mot upphandlingsbyrån i inköps- och upphandlingsfrågor
- Att rätt upphandlingskompetens finns om upphandling genomförs av det egna verksamhetsområdet
- Att nödvändiga resurser finns tillgängliga vid upphandlingsprojekt
- Att tillsammans med upphandlingsbyrån genomföra uppföljning/utvärdering av leveranser

Ansvarig beställare/avropare

- Ska hålla sig informerad om kommunens aktuella ramavtal
- Vara lojal mot ingångna avtal
- Medverka i referens- och upphandlingsgrupper
- Vara kravställare - Använda kommunens beställningssystem (förutsätter att leverantören finns upplagd där)
- Följa riktlinjer vid direktupphandling

- Bidra till att informera och förankra upphandlade ramavtal
- Samordna beställningar så att transport och fakturakostnader till kommunens enheter minskas eller helt undviks

Upphandlingsbyrån

- Initierar och upphandlar ramavtal för kommunen räkning samt bedömer när avvikelse från ramavtal kan godkännas
- Stödja och i förekommande fall genomföra upphandlingar tillsammans med verksamheter och bolag vid objektspecifika upphandlingar
- Projektledare vid upphandling
- Expertstöd inom upphandlings- och inköpsområdet
- Systemägare för upphandlings- och beställningssystem
- Erbjuder erforderlig utbildning inom inköps- och upphandlingsområdet
- Bevaka att gällande inköps- och upphandlingsregler efterlevs
- Samordna upphandlingsresurser
- Avtalsuppföljning
- Hantera domstolsärenden
- Vara remissinstans
- Bevaka externa inbjudan till samordnade upphandlingar

3.2.2 Kommunstyrelsens arbetsutskott

Kommunstyrelsens arbetsutskott har ett övergripande ansvar för upphandlingsprocessen i de större upphandlingarna. Alla upphandlingar med ett värde över 2,1 mnkr beslutar kommunstyrelsens arbetsutskott om. Det är styrelsen som ska godkänna förfrågningsunderlag vid upphandlingar över tröskelvärdet. Det är även styrelsen som fattar tilldelningsbeslut vid dessa upphandlingar. De kan dock delegera tilldelningsbeslutet till upphandlingschefen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har ett ansvar att inför ett godkännande av förfrågningsunderlaget ställa kontrollfrågor avseende behovet av upphandlingen och om alternativet att utföra uppdraget med egen personal har prövats. Styrelsen ska även säkerställa att upphandlingen i sig inte innebär att kommunen långsiktigt blir beroende av extern kompetens för att kunna utföra kommunens uppgifter.

Upphandlingschefen är föredragande i kommunstyrelsens arbetsutskott i upphandlingsfrågor. Styrelsen fastställer förfrågningsunderlag och godkänner avtalet. Ordförande och vice ordförande tecknar avtal.

För övriga upphandlingar finns ett delegerat ansvar vilket framgår av kommunstyrelsen och tekniska nämndens reglementen.

3.2.3 Upphandlingsbyrå

3.2.3.1 Övergripande ansvar på tjänstemannanivå

Upphandlingsbyrå har ett överordnat ansvar för att säkerställa att kommunen hanterar avtal som kommunen ingår är fördelaktiga för kommunen och gynnar en effektiv verksamhet, att de är affärsmässiga och ytterst gynnar kommuninvånarna. Byråns medarbetare har att agera om de upptäcker eller upplever att övriga medarbetare i kommunen inte agera med kommunens bästa för ögonen vid upphandlingar eller vid inköp av varor och tjänster. Upphandlingsbyråns medarbetare ska projektleda vid upphandlingar, utgöra expertstöd inom upphandlings- och inköpsområdet. Upphandlingsbyrå ska vara systemägare för upphandlings- och inköpssystem.

Upphandlingsbyrå är kommunens centrala upphandlingsenhet. Upphandlingsbyrå ansvarar för avtalsuppfölningar och företräder på delegation från kommunstyrelsen kommunen vid tvister i domstol. Byrå är även behjälpliga vid upphandling som kranskommunerna till Umeå gör samt i upphandlingar som de kommunala bolagen gör.

Upphandlingsbyrå ansvarar på tjänstemannanivå för att bevaka att kommunens upphandlingar och inköp sker i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens regelverk. Byrå har en central roll och ansvar vid alla större upphandlingar och ska vara verksamheterna behjälpliga vid deras egna upphandlingar så som direktupphandlingar.

3.2.3.2 Stöd vid upphandling

Upphandlingsbyrå används som stöd i fler och fler upphandlingar och inköp idag än vad som tidigare varit fallet enligt vad som framkommit i samband med vår granskning. Beställarna ute ställer fler frågor och är mer intresserade av stöd vid upphandlingar och avrop. Då upphandlingsbyrå får en förfrågan om stöd i samband med en upphandling så har förvaltningen oftast redan gjort en analys kring behovet av köp av konsulttjänst. I förvaltningarnas förstudier har frågan prövats om inte verksamheterna själva kan utföra uppdraget.

3.2.3.3 Projektledning och utbildning

Upphandlingsbyrå genomför utbildningar kring upphandling och inköp. Utbildningarna ges även digitalt. Genom utbildningarna stärks förvaltningarnas kompetens och affärsmässighet i samband med upphandling och inköp.

3.2.4 Tekniska nämnden

Tekniska nämnden har delegerat till förvaltningschef att fastställa förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut, upphandling utanför ramavtal av varor till ett belopp av högst 50 tkr och tjänster till ett belopp av högst 300 tkr med beaktande av de regler som gäller för upphandling. Förvaltningschefen har rätt att vidaredelegera. I övrigt har

verksamhetschefer och beställare ett ansvar i enlighet med dokumentet "Ansvar och rollfördelning vid upphandling i Umeå kommun".

3.2.5 Kommentarer och bedömning

Av vad som framgår av kommunens styrdokument är ansvarsfördelningen tydlig avseende upphandlingar och avrop från avtal. Genom Upphandlingsbyrån finns ett centralt stöd för både styrelsen, övriga nämnder och förvaltningarna i upphandlingsprocessen.

3.3 Styrning

3.3.1 Följsamhet mot Lagen om offentlig upphandling, kommunens policy och riktlinjer

Kommunen har en fastställd policy för upphandling och inköp.

Av denna framgår att:

1. All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse
2. De upphandlade ramavtalen ska användas
3. Upphandling ska bedrivas affärsmässigt och så att förtroende för kommunen som offentlig myndighet och avtalspart upprätthålls
4. För att främja hållbarhetsperspektiv vid upphandling och inköp ska ekonomisk, social och ekologisk hänsyn vara ledande
5. Vid upphandling ska möjligheterna för små och medelstora företag att delta beaktas
6. Upphandlade avtal och leverantörer ska följas upp
7. Det kommungemensamma e-handelssystemet ska användas där det är möjligt
8. Kommunstyrelsens arbetsutskott samt respektive bolagsstyrelse ansvarar för denna policy samt att regler och riktlinjer följs

Till policyn finns riktlinjer upprättade. Policy och riktlinjer syftar till att säkerställa att upphandlingar sker i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Av kommunstyrelsens och tekniska nämndens reglementen och delegeringsordningar framgår vilka förfrågningsunderlag och avtal som ska godkännas och beslutas på nämndnivå och vilka som är delegerade till förvaltningschef för möjlig vidaredelegering. Det finns inte någon särskild policy eller riktlinjer i kommunen som tydliggör hur och när konsulttjänster kan och bör användas. Det finns varken på övergripande nivå eller på nämndnivå.

3.3.1.1 *Återrapporterad delegation*

Att organisationen använder sig av de avtal som kommunen har ingått ska garantera att köp av konsulttjänst sker på korrekta och lagliga grunder. Om inköp har gjorts på delegation ska det anmälas till den som gett delegationen och till berörd nämnd/styrelse. Vi har efterfrågat protokoll där det framgår att delegat anmält delegationsbeslut avseende upphandling och inköp men inte fått ta del av detta. Om kommunen har ett ramavtal så är det från det som det ska handlas och endast de tjänster och produkter som avtalet omfattar.

3.3.1.2 *Verksamhetsområdeschefsansvar*

Verksamhetsområdeschefer inom respektive förvaltning har ansvaret för att den verksamhet de ansvarar för följer kommunens policy för upphandling och inköp. De ansvarar även för att deras medarbetare har en god kunskap om vilka regler och riktlinjer som gäller samt att de efterlevs av personalen. Inom varje verksamhetsområde ska det finnas en kontaktperson utsedd som ansvarar för kontakterna med upphandlingsbyrån i inköps- och upphandlingsfrågor.

Verksamhetsområdescheferna ska tillse att det finns rätt upphandlingskompetens om upphandlingar genomförs inom det egna verksamhetsområdet samt att nödvändiga resurser avsätts i samband med att upphandlingsprojekt initieras och att de tillsammans med upphandlingsbyrån genomföra dels upphandlingar, dels utvärdering av gjorda leveranser mot avtal.

Beställarna har en viktig roll i inköpsprocessen. Det är de som kan påverka vem förvaltningen gör avrop från. De ska samverka så att beställningar samordnas i syfte att hålla nere kommunens kostnader för transport och fakturahantering. Det är väsentligt att beställarna är både välinformerade och kunniga om befintliga avtal och regelverket. De kan genom sina inköpsrutiner riskera att på ett felaktigt sätt gynna vissa leverantörer på andras bekostnad.

3.3.2 *Köp av konsulter*

Det är upp till varje förvaltning att göra bedömningen huruvida de ska köpa en konsulttjänst eller utföra uppdrag med egen personal. Bedömningen av huruvida konsulter ska anlitas eller inte görs från fall till fall och utifrån en dialog och diskussion mellan ansvariga chefer, upphandlingsbyrån och i vissa fall med förtroendevalda. Diskussion förs i vilken omfattning egenverksamheten kan och bör ta på sig uppdraget eller om det är mer ändamålsenligt att anlita en extern utförare. Kommunstyrelsens och tekniska nämndens förvaltningar ska inte köpa konsulttjänster slentrianmässigt utan avrop och köp provas innan beslut om avrop görs. Det är ett chefsansvar i linjen att pröva behovet av konsultköp och ska göras inför varje köp eller avrop mot ramavtal. Upphandlingschefen uppger att förvaltningarna är bra på att alltid pröva balansen mellan egenverksamhet och konsultköp eller kombinationer med både egenpersonal och konsultinsatser. Vi har inte kunnat ta del av dokumentation som bekräftar att

upphandling och köp prövas utifrån bedömning om möjlighet att använda egen kompetens.

Inom vissa områden gör förvaltningarna idag mycket mer själva där de tidigare köpte konsulttjänster enligt uppgift. Två exempel som lyfts vid våra intervjuer är inom digitalisering och robotisering. Det är dock inte alltid egenverksamhetens kompetens eller tid räcker till för uppdraget och då bedöms det nödvändigt att ta in konsulter. Dock menar tjänstepersonerna att de hela tiden arbetar för att kommunen inte ska bli långvarigt beroende av konsulter för att driva och utveckla den kommunala verksamheten.

3.3.2.1 Behovsanalyser inför beslut om köp av konsultstöd

I samband med att en diskussion förs kring ett eventuellt konsultköp ska alltid ansvarig först kontrollera om det finns en möjlighet att genomföra uppdraget med egen personal. Om kompetensen finns att tillgå internt och den är tillgänglig ska den användas. I vissa fall genomförs uppdraget med både egen personal och med externa konsulter i samverkan. Detta sker dels på grund av att förvaltningarna vill säkerställa att de får den tjänst som köpts, dels för att gynna ett lärande i organisationen. Ett exempel som lyfts i sammanhanget är köp av juridiska tjänster. Vissa sällantjänster köps då det är billigare att köpa vissa specialisttjänster då de verkligen behövs än att upprätthålla kompetensen internt. Sedan köps det vissa tjänster där det är väsentligt att den som utför uppdraget är oberoende. Ett exempel som lyfts är juristkompetens vid domstolsförhandlingar.

3.3.2.2 Kompetensöverföring

För att minska konsultberoendet och samtidigt säkerställa en viss kompetensöverföring till den egna personalen försöker kommunen i större projekt involvera den egna personalen mer. Detta upplevs som positivt av medarbetarna, men utgör även en risk då konsultbyråerna kan få upp ögonen för bra och kompetenta medarbetare i kommunen.

Enligt upphandlingschefen finns det inte någon dokumenterad strategi för hur kompetensöverföring ska ske utan de jobbar kontinuerligt med kompetensöverföring och kompetensutveckling i kommunen. De konsultköp som görs är för att förvaltningarna inte kan genomföra uppdraget med egen personal, helt eller delvis. Då större projekt avslutas ska förvaltningarna se till att projektansvariga fångar upp den kunskap som har upparbetats i projektet. Detta för att den sedan ska kunna användas internt vid nästa tillfälle som det behövs.

Enligt upphandlingschefen ska förvaltningarna göra analyser av vilka frågeställningar som dyker upp mer frekvent över tid och ska då bedöma om de bör bygga upp kompetensen på hemmaplan istället för att köpa den. Det finns enligt upphandlingschefen en brytpunkt för när det blir mer lönsamt att bygga upp eller rekrytera kompetensen till kommunen istället för att köpa den externt.

3.3.3 Kommentarer och bedömning

Kompetensöverföring från konsult till egen personal är en komplicerad fråga. Kravet på kompetensöverföring bör ske redan i avtalsförvarandet. Det bör finnas med som krav redan i förfrågningsunderlag. Risker är dock att detta fördröjer upphandlingen och antalet leverantörer som vill lämna anbud kan minska. Vi bedömer trots det att både kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör se över möjligheten att i förfrågningsunderlag och avtal reglera frågan om kompetensöverföring.

Det är rimligt att bedömningen och avvägningen av huruvida ett konsultköp ska genomföras eller om egen personal ska utföra uppdraget görs i samband med planering och genomförande av projekt/uppdrag. Användandet av egen personal underlättas om det finns en framförhållning i planeringen så att verksamheten tidigt vet att personal kan komma att tas i anspråk för olika uppdrag och projekt som inte ingår i grunduppdraget. För att säkerställa att förvaltningarna i samband med projektplanering alltid prövar möjligheten att i första hand använda sig av egen personal kan en riktlinje tas fram som stöd. Vi bedömer att kommunstyrelsen genom att ta fram en riktlinje för hur resursplaneringen ska ske kan reducera konsultanvändandet och öka i ianspråktagandet av egen personal i olika uppdrag och projekt.

Det är oklart om frågan om användande av egen personal prövas vid varje givet tillfälle. Om så sker finns det inte dokumenterat utan sker muntligen i diskussion kring upplägg av projekt eller genomförande av uppdrag. Vi bedömer att det finns en medvetenhet i organisationen kring vikten av att alltid i första hand pröva om projekt och uppdrag kan genomföras internt. Dock går det inte att spåra om så också sker. Frågan kommer att aktualiseras i samband med att kommunens analysverktyg för inköp och fakturering implementeras bredare i organisationen. Vi bedömer att den interna kontrollen av att egen personal används i första hand i uppdrag och projekt om så är möjligt kan stärkas.

3.4 Affärsmässiga köp av konsulttjänster

Av policy för upphandling och inköp framgår bland annat:

”Upphandling ska bedrivas affärsmässigt så att förtroende för kommunen som offentlig myndighet och avtalspart upprätthålls. Inköps- och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. All upphandling ska präglas av affärsmässighet, utnyttjande av konkurrens samt objektivitet. Inga ovidkommande hänsyn får tas. Företrädare för kommunen ska uppträda på ett affärsmässigt korrekt sätt. Samarbete mellan köpare och säljare ska ske i sådana former att parterna bibehåller full trovärdighet och en oberoende ställning i förhållande till varandra. Medarbetare eller andra som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för kommunen upprätthålls. De jävsbestämmelser som gäller enligt lag för anställda och förtroendevalda i kommunen och dess bolag ska i upphandlings- och inköpsituationer tillämpas. I alla sammanhang ska ett sådant förhållningsätt iaktas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen

gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta. Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Vid alla kontakter ska leverantörerna behandlas likvärdigt.”

Att köp av konsulttjänster präglas av affärsmässighet, utnyttjande av konkurrens och objektivitet ska garanteras genom att ansvarig tjänsteperson samråder med upphandlingsbyrån i samband med att avrop från avtal görs eller då en direktupphandling genomförs om det finns tveksamheter i relation till policy, riktlinjer eller avtal. Detta ska ge garantier för att erbjudna kostnadsnivåer är konkurrenskraftiga och rimliga.

Det sker även via Upphandlingsbyrån jämförelser med andra kommuners avtal på motsvarande tjänster. Att i större omfattning ingå ramavtal bedöms också som en garanti för affärsmässighet och en effektiv användning av skattemedel. Ramavtalsupphandlingar ger en trygghet och samtidigt ett visst handlingsutrymme som ger kommunen fördelar.

3.4.1 Risk för jäv i samband med konsultköp

Risken för jäv i samband med upphandling och inköp av tjänster ska provas löpande i verksamheten. Kommunen har tagit fram riktlinjer för jäv, mutor och bestickning. Riktlinjerna följer Sveriges kommuner och regioners (SKR) rekommendationer om riktlinjer kring jäv, mutor och bestickning. Kommunen har som policy att säga nej till gåvor, luncher, middagar, gratiskonferenser etc. Regelverket kring jäv, mutor och bestickning ska vara känt i hela organisationen och är en del av den information som ges till nyanställda i samband med att de börjar i kommunen.

Både kommunstyrelsen och tekniska nämnden har lyft in frågan om risken för jäv, mutor och bestickning i planen för intern kontroll. Policy och riktlinjer ska lyftas vid arbetsplatsträff eller motsvarande en gång per år. Enligt internkontrollplanen är ansvaret för att så sker stadsdirektörens och samhällsbyggnadsdirektören. Information ska ges senast under andra tertialen 2021.

Tekniska förvaltningen arbetar till största delen med större projekt eller större avtal som till exempel markexploateringsuppdrag och konsultinköp. Tekniska förvaltningen arbetar i stor utsträckning med upphandlingsbyrån i samband med upphandlingar. Upphandlingar och inköp görs utifrån upprättade projektplaner och i samråd mellan ansvarig chef och upphandlingsbyrån. Den största risken för att otillåtna direktupphandlingar eller jävssituationer kan uppstå är då de gör mindre inköp av tjänster.

3.4.2 Kommentarer och bedömning

Upphandlingsbyrån har en central roll i upphandlingsprocessen. Det är väsentligt att byråns medarbetare finns med vid olika typer av upphandlingar och inköp för att säkerställa att dessa sker affärsmässigt och med kommunens nytta i fokus. Vi bedömer

att ett ökat intresse för upphandlingsbyråns stöd och hjälp i upphandlingsförfarandet stärker förutsättningarna för affärsmässighet i kommunens upphandlingar.

Enligt uppgift var inte frågan om kontroll av jäv och risk för oegentligheter prioriterad från tekniska förvaltningens sida i riskanalysen utan lyftes in i internkontrollplanen av nämnden. Risken för jäv och oegentligheter är enligt erfarenhet större i samband med byggprojekt och köp av sällantjänster och direktupphandlingar än vid andra upphandlingar och inköp. Kommunen har en stor mängd inköp av sällankaraktär. Vi bedömer att frågan om jäv bör lyftas mer frekvent och kontroller avseende risk för osunda relationer, gynnande av enskild och brist på följsamhet mot policyn inte föreligger. Det är rimligt att medarbetare med behörighet att göra upphandlingar och inköp mot avtal med jämna mellanrum intygar sitt oberoende. Det är även rimligt att i samband med en upphandling att de som är knutna till upphandlingen och har en påverkan på utformning och förslag till beslut fyller i en oberoende deklaration. Vi bedömer att kontrollen av risken för förekomsten av jäv i samband med upphandling och avrop kan stärkas.

3.5 Planering och genomförande

3.5.1 Budgetering av konsultköp

I kommunens övergripande budgetprocess inför upprättade av budgetförslag till kommunfullmäktige diskuteras inte konsultkostnader mer än på en mycket generell nivå. Nämndernas budgetar upprättas på en övergripande kontonivå där budget för konsultköp är relativt grovt uppskattad. Budget för konsultköp upprättas mer specifikt i detaljbudget på verksamhetsnivå.

Det framgår inte av ekonomihandbok eller andra instruktioner hur verksamheterna vid upprättande av detaljbudget ska arbeta för att analysera och budgetera konsultkostnader så realistiskt som möjligt. Kommunens nämnder har olika modeller och system för hur resurserna fördelas internt i samband med budgetarbetet. Dock förs det i kommunens ekonomichefsgrupp resonemang kring hur olika frågor i detaljbudgetarbetet ska hanteras. Instruktionen från central ekonomi är att förvaltningarna och verksamheterna ska budgetera utifrån vad de bedömer olika poster kommer kosta. Det förs mer fördjupade resonemang och analyser avseende de större projekten och mer omfattande tjänsteköp i samband med upprättande av budget. De köp som bedöms vara svårast att kalkylera är köp av tekniska tjänster och IT-stöd.

På verksamhetsnivå bygger budget på föregående års utfall, kända aktiviteter och planerade projekt under året samt på en uppskattning av omfattningen av oförutsedda händelser som skulle kunna innebära behov av köp av konsulter.

3.5.1.1 Kommunstyrelsen

I samband med budgetarbetet på stadsledningskontoret görs en analys av vilka konsulttjänster som förmodligen kommer behöva köpas under året, utöver de som

möjligen redan är avtalade i projekt som löper över budgetåret. Utifrån analysen görs en kalkyl av kostnaden för identifierade behov av konsultköp. Detta sker enligt uppgift noggrant då kostnaderna annars har en tendens att dra iväg. Det som oftast driver kostnaden är tilläggs tjänster som tillkommer efter avrop. Eventuella tilläggsuppdrag ska därför alltid förankras hos de/dem som har huvudansvaret för uppdraget. Den erfarenhet som finns i förvaltningen är att om det är för många personer som har en beställnings- /inköpsrätt tenderar kostnaderna att dra iväg och överstiga budget för enskilda projekt eller uppdrag. Genom att begränsa personkretsen som har rätt att göra inköp/avrop mot avtal har kommunstyrelsen genom kommundirektören försökt minimera risken för förekomst av tilläggsuppdrag.

3.5.1.2 Tekniska nämnden

Tekniska förvaltningen arbetar i sitt budgetarbete inför upprättande av detaljbudget med att kartlägga vilka uppdrag som ska genomföras under året. En beräkning görs av kostnaderna för projektet oavsett om förvaltningen genomför dem själva eller om de tar in konsulter för att genomföra uppdraget. Förvaltningen upprättar i detta skede inte någon detaljbudget avseende konsultkostnader. Senare upprättas budget för varje projekt och för de avrop som planeras. Av projektbudget framgår då kostnad för egen personal och för externt köpta tjänster. I de fall förvaltningen väljer att köpa konsulttjänster gör de i första hand avrop via kommunens ramavtal. De projekt som framför allt är konsulttunga är bygg- och anläggningsprojekten samt IT-projekten.

3.5.2 Kommentarer och bedömning

Kommunstyrelsen och tekniska nämnden budgetar upprättas delvis utifrån kunskap ute i verksamheterna kring planerade och uppskattade behov av konsultköp. Mer precisa budgetar för konsultköp upprättas i samband med att projektbudgetar upprättas. Det finns en risk för att det under året uppstår relativt stora budgetavvikelser mot budget på nämndnivå om inte budget för konsultköp synkroniseras mellan de olika budgetnivåerna. Vi bedömer att budgetprocessen avseende köp av konsulter bör förtydligas i samband med kommunstyrelsens och tekniska nämndens detaljbudgetarbete. Det skulle stärka den interna kontrollen och underlätta identifieringen av vilka köp den interna kontrollen bör riktas mot.

3.6 Uppföljning och kontroll

3.6.1 Kontroll av beslut om upphandling fattade på delegation

I förvaltnings specifika upphandlingar förväntas förvaltningarna själva ta ett ansvar för att lagstiftning, policy och regelverket följs. Direktupphandlingar får göras, men vid behov och vid osäkerhet i processen stämmas av med Upphandlingsbyrån. Det finns riktlinjer för direktupphandling som ska följas, men det saknas enligt uppgift en riktig kontroll över att så sker.

Av policyn för upphandling och inköp framgår att verksamhetsområdescheferna har ett ansvar för att det finns en tillräcklig intern kontroll avseende upphandling, inköp och regelefterlevnad inom det egna ansvarsområdet. De har att upprätta rutiner och processer som säkerställer att verksamheten har god kunskap om regelverk och rutiner, samt att dessa också följs. En väsentlig del i deras ansvar är att följa upp de avtal de ingått och gjort avrop mot. Det utgör en väsentlig del av den interna kontrollen.

Medarbetare som har erhållit rätten att göra avrop mot avtal ska hålla sig informerade om vilka avtal som kommunen har och också använda sig av dem. Det uttrycks i dokumentet "Ansvar och roller" som att de ska vara "lojala" mot kommunens avtal. De ska delta i upphandlingsprocessen när så behövs och vara med och formulera krav i samband med att förfrågningsunderlag upprättas. I den mån leverantörer finns upplagda i kommunens beställningssystem ska beställningar göras den vägen. Vid behov av direktupphandling ska de följa kommunens riktlinjer för direktupphandling.

Upphandlingsbyrån har i uppdrag att stötta förvaltningarna i samband med upphandling och inköp samt med att skaffa kontroll över de avtal som de själva ingått men som inte återfinns i kommunens avtalsdatabas. Personalens medverkan ska tillförsäkra att Upphandlingsbyrån har en kontroll över upphandlingsprocessen.

3.6.2 Spendverktyg – en förstärkt intern kontroll av inköp och avrop

Upphandlingsbyrån har i uppdrag av kommunfullmäktige att kartlägga kommunens köpbeteende och köpmönster. Som en led i uppdraget håller Upphandlingsbyrån på att ta fram ett analysverktyg (spendverktyg). Genom verktyget kommer kommunen kunna analysera:

- Vilka tjänster köps
- Av vem köper kommuner varor och tjänster
- Till vilka belopp
- Vilka är de vanligaste tjänsterna
- Vilken förvaltning/verksamhet är den största köparen av olika tjänster
- Hur förändras inköpen över tid

Genom att bearbeta data ur ekonomisystemet på detta vis ökar kommunen den interna kontrollen över avtal och inköp. Förekomsten av udda leverantörer, inköp utan avtal, avvikande belopp, sällan inköp, risk för oegentligheter etc. kommer kunna fångas upp och analyseras. Upphandlingsbyrån kommer utifrån analysen att återkommande upprätta analysrapporter. I rapporterna kommer väsentliga avvikelser rapporteras och rekommendationer på åtgärder kommer lämnas.

Genom att andelen elektroniska fakturor hela tiden ökar i kommunen ökar möjligheten att stärka den interna kontrollen. Genom att det kommer ett nytt regelverk kring vad fakturan ska innehålla kommer möjligheterna till att kontrollera kedjan från avtal över beställning till faktura med underlag. I dagsläget utgör enligt uppgift de elektroniska fakturorna cirka 95% av kommunens inkomna fakturor.

Upphandlingsbyrån har två särskilda uppdrag som de arbetar med. Det ena är analys av köpbeteende och köpmönster och det andra är att inventera och dokumentera upphandlingsbehovet för åren 2021 och 2022. Resultatet kommer presenteras kommunstyrelsen under tredje kvartalet 2021. Arbetet är en del i att stärka den interna kontrollen kring risk för jäv, oegentligheter, finansiering av olaglig verksamhet och penningtvätt.

3.6.3 Tekniska nämnden

Då tekniska förvaltningen är ISO-certifierad finns det krav på hur väsentliga processer är dokumenterade och säkrade. Projektstyrning och projektuppföljning är en sådan väsentlig process. Utifrån ISO standarden krävs att förvaltningen för att säkra verksamheten arbetar utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv på verksamhetens processer. Förvaltningen och nämnden arbetar gemensamt med att upprätta risk- och väsentlighetsanalyser för att utveckla och stärka den interna kontrollen. Det utgör en del av det kommunövergripande arbetet med att utveckla intern styrning och kontroll.

Tekniska förvaltningen följer upp sina kostnader månadsvis. Bokförda kostnader bryts ner till uppdrag och projekt. Detta görs på kontonivå och ansvar för uppföljningen ligger på den tjänsteperson som ansvarar för kostnadsstället. Vid avvikelser mot budget görs en analys för att kunna förklara avvikelserna. Tekniska nämnden tar del av den ekonomiska redovisningen.

3.6.4 Avtalsuppföljning

Uppföljning av gjorda inköp och avrop av konsulttjänster sker på en rad olika sätt. Grundläggande kontroller görs i samband med att fakturorna handläggs och kontrolleras. Kommunen har ett attestreglemente där det framgår hur fakturan ska kontrolleras, attesteras och bokas i ekonomisystemet. Fakturor som avser redan attesterade beställningar, dvs där beställningen gjorts i beställarsystemet och attestant attesterat beställningen, matchas automatiskt med beställningen – så kallad ordermatchning, och fakturan attesteras därför inte.

Både inom kommunstyrelsen och tekniska nämnden följs entreprenörsuppdrag upp löpande och redovisas styrelsen/nämnden mot projektbudget. Syftet är att tidigt fånga upp eventuella avvikelser mot budget i projektet för att kunna analysera och förklara orsakerna.

Sedan 2016 arbetar kommunen i en inköpsprocess där medarbetarna kan lägga in önskemål om inköp av varor och tjänster utifrån behov. Medarbetare anger sitt behov i systemet. Beställaren lägger en beställning i systemet, attestant godkänner beställningen i systemet och beställningen går iväg. Fakturan matchas sedan mot beställningen, så kallad ordermatchning och går till betalning om fakturan stämmer mot beställningen.

3.6.4.1 Kommunstyrelsen

Upphandlingsbyrån har i uppdrag av kommunstyrelsen att följa upp och utvärdera huvuddelen av ingångna avtal. Byrån har utvecklade metoder för att följa upp och utvärdera avtalen kommunen ingått. I de fall direktupphandlingar är gjorda ute i förvaltningarna är det förvaltningarna själva som ska följa upp avtal och gjorda avrop. Ansvariga linje- och projektchefer ute i verksamheterna har ett särskilt ansvar att följa upp avtal, avrop och inköp som är gjorda enligt policy och riktlinjer för roller och ansvar.

Upphandlingsbyrån arbetar sedan 2019 med ett projekt för att fortsätta utvecklingen av upphandlings och inköpsprocessen med fokus på avtalsförvaltning. En del i detta projekt är att se på en kommungemensam avtalsdatabas för att samla de avtal som ej hanterats av Upphandlingsbyrån för att underlätta förvaltningsarbetet och ta kontroll över kommunens alla avtal. Ett särskilt fokus är på avtal som gäller direktupphandlingar ute i förvaltningarna då det finns en stor risk för att dessa kan omfatta varor och tjänster där kommunen redan har avtal med andra leverantörer. Arbetet kommer under 2021 presenteras styrgruppen för projektet. Den ska sedan fatta beslut om hur projektet ska drivas vidare framgent.

På uppdrag av kommunstyrelsen arbetar Upphandlingsbyrån under 2021 med att ta fram en kommungemensam strategi för hur avtalsuppföljningen ska genomföras. Styrelsen vill genom en gemensam strategi och ett gemensamt arbetssätt uppnå en bättre kontroll av avtalstroheten och därigenom på sikt kunna ingå för kommunen mer förmånliga avtal.

3.6.4.2 Tekniska nämnden

Genom genomgång av projektredovisningar och stickprovskontroller av fakturor utövar tekniska förvaltningen intern kontroll. Om attestansvarig skulle upptäcka något som förefaller avvikande så ska de reagera och gör ytterligare kontroller. I samband med månadsuppföljningar och projektuppföljningar kontrolleras fakturor och underlag, dock inte samtliga fakturor. Om det förekommer enstaka fakturor från ett företag ska dessa granskas särskilt eller om summan på fakturan förefaller orimlig ställt till uppdraget ska även detta granskas särskilt. Det finns enligt attestreglementet ett utpekad ansvar i linjeorganisationen avseende vilken tjänsteperson som har ansvaret för vilka delar i den interna kontrollen samt vad som ska kontrolleras.

För att underlätta en ekonomisk uppföljning av inköp och avrop håller ekonomiavdelningen på att förfina kontoplanen och redovisningen av konsultköp. Det ska ge ett bättre stöd vid uppföljning och ge bättre möjligheter vid utvärdering av avtal. Kostnader för olika tjänsteköp ska alltid bokföras korrekt och stämmas av mot budget. Avvikelser mot budget ska redovisas, analyseras och förklaras. Ansvaret att så sker återfinns är verksamhetsområdeschefernas och förvaltningschefens.

3.6.5 Rätt pris, kvalitet och leverans

För att minimera riskerna för avvikelser mot avtal anger kommunens tjänstepersoner att de i första hand jobbar mot gällande ramavtal. Det ger en tydlighet och trygghet i leveransen menar de. Det finns ett ansvar i linjen att kontrollera att rätt produkt, vara eller tjänst, till rätt kvalitet och rätt pris är levererad i rätt tid. Förvaltningschefen för tekniska nämndens förvaltning lyfter vikten av att alltid sträva efter att ingå och använda sig av ramavtal. Det minskar antalet direktupphandlingar och därmed risken för ofördelaktiga avtal. Som exempel på detta lyfter hon teknikkonsulttjänster.

Av reglementet framgår att ytterst ansvariga för den interna kontrollen är styrelsen och nämnderna.

För att säkerställa att kommunen erhåller rätt tjänst, till rätt pris och kvalitet görs uppföljningar. Det kan vara Upphandlingsbyrån eller ansvarig verksamhetsområdeschef som genomför uppföljningen. I större projekt genomförs uppföljningar löpande och i mindre projekt sker det genom stickprovskontroller.

I samband med den löpande återkommande ekonomiuppföljningen sker det även en viss kontroll och då framför allt av fakturorna. Om mottagningsattestant eller beslutsattestant inte finner något anmärkningsvärt sker inga ytterligare kontroller. Skulle det dyka upp en faktura från en leverantör som inte funnits inne i systemet tidigare så stämmer de av med närmaste chef att betalning ska ske.

3.6.6 Kommentarer och bedömning

Styrelsen och nämnderna ska ha en tillräcklig intern kontroll över sin verksamhet. Det innebär att de ska ha en kontroll över att lagstiftning, regelverk och riktlinjer följs.

Enligt dem vi intervjuat så finns det en god kontroll av större upphandlingar då dessa ska beredas och beslutas i respektive nämnd. Risken för en bristande intern styrning och kontroll finns i första hand i de mindre upphandlingarna, direktupphandlingarna och avropen. Enligt uppgift sker det sällan att utövad delegering avseende genomförda direktupphandlingar återrapporteras. Det framgår av delegeringsordningen för respektive nämnd hur återrapportering ska ske. Att nämnden och förvaltningschef erhåller information om att delegat utövad sin beslutanderätt är väsentligt för den interna kontrollen och säkerställer att inte otillåtna direktupphandlingar sker. Genom återrapporteringen bör och ska nämnden och styrelsen kunna ha kunskap och kontroll över de avtal som ingåtts ute i förvaltningen. Vi bedömer att den interna kontrollen över återrapportering av utövad delegering avseende genomförda direktupphandlingar kan stärkas. Vi bedömer att kunskapen om skyldigheten att återrapportera utövad delegering kan stärkas. Även kunskapen kring kravet att diarieföra och arkivera avtal bör stärkas då det idag inte sker en registrering av avtal i enlighet med arkivlag och dokumenthanteringsplan i kommunens förvaltningar.

Den interna kontrollen av posterna för konsultköp försvåras av att kommunen har ett stort antal leverantörer inom området som fakturerar mindre belopp. Det indikerar att det sker relativt mycket upphandling och inköp ute i förvaltningarna från ett antal

mindre leverantörer. Det är därmed väsentligt med en god intern kontroll även av de mindre avtalen och sällanköpen då det annars finns en risk för att inte lagstiftning och kommunens egna riktlinjer följs på samma vis som vid större projekt eller ramavtalsupphandlingar där kontrollen är mer utvecklad och systematisk.

Upphandlingsbyrån har en central roll i att säkerställa en tillräcklig intern kontroll av bland annat konsultinköp. Byråns roll och uppdrag fråntar dock inte ansvaret för en tillräcklig internkontroll från respektive nämnd, förvaltning och linjeföring. Vi bedömer att Upphandlingsbyråns stödjande och uppföljande roll i upphandlingsprocessens samtliga faser kan stärkas ytterligare i syfte att utveckla den interna kontrollen.

Kommunens arbete med att utveckla analysverktyg för kontroll och uppföljning av avtal, inköp och leverantörer stärker den interna kontrollen. Fullt utvecklat och implementerat kommer verktyget kunna utgöra en väsentlig del av intern styrning och kontroll av hela upphandlingsprocessen. Det kommer bidra till affärsmässighet och minska risken för jävssituationer och förekomsten av oegentligheter. Vi bedömer att det är väsentligt att analysverktyget implementeras som en del i den interna kontrollen av avtal och avtalstrohet så fort det är möjligt i syfte att motverka otillåtna direktupphandlingar, jäv och oegentligheter.

Det pågår sedan en tid ett arbete i kommunen med att skapa en bättre kontroll över vilka avtal som kommunen faktiskt ingått. Delegeringen avseende rätten att genomföra upphandlingar och inköp försvårar uppföljning och kontroll av avtal och inköp. I större projekt är det oftast mängden fakturor som är svårigheten ur ett internkontrollperspektiv. Det är tidskrävande att kontrollera samtliga fakturor och samtliga poster på fakturan. Det är då väsentligt att den interna kontrollen av fakturorna baseras på en risk- och väsentlighetsanalys utifrån det specifika projektet.

De många avtalen som inte är registrerade i kommunens avtalsdatabas utgör den största risken avseende jäv, mutor och bestickning samt felaktiga inköp. Den interna kontrollen av avtalstroheten görs av den som också ingått avtalet. Vi bedömer att det är olämpligt att kontrollen genomförs på det viset. Vi bedömer att kommunstyrelsen och tekniska nämndens interna kontroll av avtalstroheten kan stärkas väsentligt

3.7 Förvaring av avtal avseende direktupphandling

Samtliga avtal ska diarieföras och hanteras i enlighet med kommunens dokumenthanteringsplan. Så görs inte fullt ut i dagsläget, utan mycket förvaras ute i verksamheterna utan att diarieföras. Målet är att samtliga avtal som kommunen har ingått med externa leverantörer ska finnas med i databasen vid 2021 års utgång. I dagsläget har kommunen en svag kontroll av vilka direktupphandlingar som genomförts och vilka avtal som kommunstyrelsen och tekniska nämnden ingått utifrån genomförda direktupphandlingar och därmed en bristande kunskap om vilka avtal som är styrande.

Genom Upphandlingsbyrån håller kommunen på att bygga upp en mer heltäckande avtalsdatabas. I den ska även de avtal som nu finns ute i "pärlor" på förvaltningarna läggas in. Förvaltningschefer har ett uppdrag att efterfråga och samla in avtal ute i förvaltningarna. Det ska inte finnas några tveksamheter kring vilka avtal kommunen har ingått och har skyldighet att följa. Samtliga avtal ska kunna återfinnas i databasen.

Genom att avtal samlas in och görs synliga kan Upphandlingsbyrån och ekonomiansvariga bättre arbeta med att fånga upp eventuella mindre seriösa leverantörer som kommunen inte bör göra affärer med. Det underlättar även kontrollen av när avtal löper ut och därmed när förnyade upphandlingar bör påbörjas för att inte kommunen ska vara avtalslös inom väsentliga områden. Detta motverkar behovet av att göra direktupphandlingar ute i förvaltningarna.

3.7.1 Kommentarer och bedömning

Vår bedömning är att det i dagsläget finns en bristande intern kontroll över vilka avtal kommunstyrelsen och tekniska nämnden ingått. Det finns därmed en stor risk för att kommunen ingår nya avtal inom avtalsområden där det redan finns avtalsförhållanden med en eller fler leverantörer. Risken för krav på skadestånd ökar. Vi bedömer dock att det arbete som pågår med att stärka den kommungemensamma databasen i kombination med utvecklingen av analysverktyg för kontroll och uppföljning av avtal, inköp och leverantörer stärker både den interna kontrollen och medvetenheten ute av vikten av en korrekt och transparent hantering av avtal och inköp.

Vi bedömer att den bristande kunskapen om vilka avtal kommunen faktiskt har ingått är en väsentlig risk som omgående bör reduceras genom en förstärkt intern kontroll.

3.8 Kontroll av ett urval av fakturor

Som en del i granskningen har vi kontrollerat ett urval av fakturor. Vi har från de konton som avser konsultköp gjort ett urval och valt ut 24 fakturor. 11 som avser kommunstyrelsen och 13 som avser tekniska nämnden. Urvalet har gjorts för att täcka in fakturor på mindre såväl som större belopp. Vi har också valt att titta på fakturor från företag inom olika branscher. Av respektive förvaltning begärde vi ut avtal och faktura samt attestreglemente. Vi hade även egen tillgång till kommunens faktura- och avtalsdatabas.

Vi satte upp följande kriterier för vår kontroll av fakturorna:

- Finns det avtal?
- Framgår det om det är ett ramavtal eller direktupphandling?
- Är rätt pris fakturerat?
- Är det rätt person som mottagnings attesterat fakturan?
- Är det rätt person som besluts attesterat fakturan?

Vår utgångspunkt är:

- Vi ska inte ha svårigheter med att få ta del av avtal
- Vi ska inte ha svårigheter med att få ta del av faktura
- Det ska vara lätt att förstå om det är rätt person som attesterat fakturan
- Det ska var lätt att förstå om avtalsenlig produkt till avtalsenligt pris är levererad.
- Är det fler än fem fel i en kontroll av 24 fakturor så finns det stor risk att dessa fel återfinns i ungefär samma omfattning i hela fakturaflödet avseende konsultköp.
- Är det fel i fem kontrollpunkter eller mer är det en bristande intern kontroll.

Utifrån vår kontroll kan vi konstatera att det är en bristande kontroll av konsultköp i Umeå kommun. Vi konstaterar att:

- Av 24 fakturor saknas avtal helt i nio fall. I fem fall består avtalet av ett mail, eller ett telefonsamtal. Endast i tio fall finns ett avtal eller ett dokumenterat beslut om att göra avsteg från LOU utifrån undantagsreglerna i lagstiftningen.
- Av detta följer att det finns en risk för att i de fall det saknas avtal det är en otillåten direktupphandling.
- I tre fall går det inte att bedöma alls om det är rätt pris. I de fall vi inte fått ta del av avtal är det inte heller möjligt att uttala oss om det är rätt produkt som är levererad.
- En faktura är attesterad utifrån abonnemangsmatchning vilket gör att attest inte framgår av vår granskning, övriga är attesterade av rätt beslutsattestant.
- Därmed är även fakturor där det saknas avtal och därmed det inte varit möjligt att mottagningskontrollera produkten mot avtal attesterade.

3.8.1 Kommentarer och bedömning

Våra stickprovskontrollen bekräftar vad som framkommit i granskningen i övrigt och som förvaltningarna själva angett. Det råder en bristande kontroll av de avtal som upphandlats ute i kommunstyrelsens och tekniska nämndens förvaltningar. Enligt de vi intervjuat sker det både i förvaltningarna och via Upphandlingsbyrån stickprovskontroller för att säkerställa att upphandlingar och avrop sker på ett korrekt sätt. De vi intervjuat uppger att det sällan upptäcks fel vid dessa kontroller. Vad som framkommit vid vår stickprovskontroll talar för att de vid en tillräcklig intern kontroll borde funnit fel i ungefär samma omfattning som vi. Vi bedömer att den interna kontrollen i hela avtalskedjan från upphandling, avtalstecknande, avrop och attest/kontroll brister och behöver stärkas och utvecklas väsentligt. Vår bedömning är att den bristande kontroller innebär att det finns risk för både förekomst av otillåtna direktupphandlingar och jävssituationer.

4 Slutsats och rekommendationer

Utifrån syftet med granskningen, uppställda revisionskriterier och vad som framkommit i granskningen bedömer vi att kommunstyrelsen och tekniska nämnden i Umeå kommun inte har en tillräcklig intern kontroll i samband med köp och användande av konsulttjänster. Kontrollen brister främst vid direktupphandling, avtalshantering och kontroll av fakturor. Vi bedömer att på grund av den bristande kontrollen finns det en risk för att förekomsten av jäv inte uppmärksammas eller fångas upp av överordnad chef. Vi bedömer att både kommunstyrelsen och tekniska nämnden bör tillskapa en bättre kontroll över vilka avtal som respektive förvaltning ingår.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- Stärka kontrollen över att samtliga upphandlingar, inköp och avrop mot avtal som styrelsen och nämnden och deras förvaltningar ingår följer lagstiftning och kommunens policys, regler och riktlinjer.
- Stärka kontrollen över att förvaltningarna vid projektplanering alltid i första hand prövar om egen kompetens kan tas i anspråk.
- Stärka kontrollen av vilka konsulttjänster som köps för att motverka risken för otillåtna direktupphandlingar.
- Stärka kopplingen mellan detaljbudgetarbetet och projektbudgetarbetet för att motverka risken för större avvikelser mot budget i projekt.
- Stärka den interna kontrollen av fakturor och attestkedjan.
- Uppmuntra förvaltningen/förvaltningarna att i större omfattning ta Upphandlingsbyråns tjänster i anspråk vid samtliga upphandlingar för att stärka affärsmässigheten i samband med upphandling och inköp.
- Uppdra åt stadsdirektör och förvaltningschef att förtydliga hur förvaltningarna ska arbeta för att i första hand ta egen personal i anspråk för projektuppdrag.
- Uppdra åt stadsdirektör och förvaltningschef att förtydliga hur förvaltningen ska arbeta med att säkerställa att kompetensöverföring sker till den egna personalen i samband med att konsulter tas i anspråk i projekt och särskilda uppdrag.

Datum som ovan

KPMG



Umeå kommun

Granskning av kommunens köp av konsulttjänster

2021-06-15

Vilhelm Rundquist
Certifierad kommunal revisor

Liz Gard
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.