

Revisionsrapport 2019

Genomförd på uppdrag av revisorerna
januari – mars 2020

Medelpads Räddningstjänstförbund

Granskning av inköps- och
upphandlingsprocessen



EY

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvarig nämnd	4
2.4. Genomförande	4
2.5. Projektorganisation och kvalitetssäkring.....	4
2.6. Revisionskriterier.....	4
3. Styrning och organisation	6
3.1. Organisation.....	6
3.2. Styrning.....	6
3.3. Bedömning.....	7
4. Rutiner för inköp och upphandling	8
4.1. Upphandlingsprocessen	8
4.2. Direktupphandlingar	8
4.3. Utbildning och information	9
4.4. Bedömning.....	9
5. Stickprov.....	10
5.1. Bedömning.....	11
6. Uppföljning och återrapportering.....	12
6.1. Inköp utanför avtal (avtalstrohet)	13
6.2. Uppföljning av internkontrollplan 2019.....	13
6.3. Återrapportering till direktionen.....	14
6.4. Bedömning.....	14
7. Svar på revisionsfrågor	15
Bilaga 1: Källförteckning.....	17

Sammanfattning

EY har på uppdrag av förbundets förtroendevalda revisorer granskat förbundets inköps- och upphandlingsprocess. Syftet med granskningen är att bedöma förbundets rutiner för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är syftet att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de inköp/upphandlingar som genomförs.

Vår sammantagna bedömning är att det föreligger brister i förbundets upphandlingsrutiner och att den interna kontrollen inte är tillräcklig för att säkerställa korrekta upphandlingar och effektiva inköp.

Det saknas en dokumenterad rollbeskrivning eller övriga tydliggöranden rörande vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ansvarar för upphandlingar och uppföljning. Det är inte heller fullt tydligt hur förbundets roll- och ansvarsfördelning gentemot kommunen är strukturerad. Vi bedömer att förbundet behöver tydliggöra vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ska ansvara för förbundets process kring upphandlingar och avtalsuppföljning.

Vi konstaterar även att det finns utvecklingsområden vad gäller dokumentation och diarieföring av upphandlingar. I nuläget finns stöd i form av Sundsvall kommuns riktlinjer och mallar men dessa verkar inte tillämpas i tillräcklig utsträckning. Stickprovsgranskningen pekar på vissa avvikelser i genomförandet utifrån lagen om offentlig upphandling.

Vi ser positivt på att det finns en manual för sakgranskning av leverantörsfakturor. Sakgranskningen är en del i att säkerställa att upphandlade varor och tjänster levereras enligt avtal med avseende på kvalitet, kvantitet och pris. Däremot ställer vi oss frågande till om de som sakgranskar fakturorna har god kännedom om villkoren i de ingångna avtalen. Detta då förbundet saknar en avtalsdatabas och ett strukturerat sätt att ordna förbundets avtal.

Vi anser att det är en brist att förbundet inte på ett ändamålsenligt sätt har analyserat verksamhetens inköp och inköp som sker utanför avtal. Vidare saknas en rutin och samordnande funktion för att ta emot och sammanställa inkomna synpunkter kopplat till leveranser.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar vi direktionen att:

- ▶ Säkerställa en tillräcklig upphandlingsfunktion.
- ▶ Besluta om riktlinjer för direktupphandling.
- ▶ Stärka uppföljningen av förbundets inköp, både avseende avtalstrohet och direktupphandlingar.
- ▶ Säkerställa en tillförlitlig spendanalys¹ och löpande kontroll av om inköp sker utanför avtal.
- ▶ Tillse en ändamålsenlig kontroll av att otillåtna direktupphandlingar inte genomförs.
- ▶ Säkerställa att ändamålsenliga rutiner för avtalsuppföljning upprättas och implementeras.

¹ En spendanalys ger en bild över organisationens inköps- och leverantörsmonster, bland annat genom att visa från vilka leverantörer organisationen gör inköp, vad det är som köps och vilka enheter inom organisationen som gör inköpen

Inledning

1.1. Bakgrund

Medelpads räddningstjänstförbund bildades 1990, då med Timrå och Sundsvalls kommuner. 2010 utökades förbundet med Ånge kommun. Förbundsordningen definierar ändamålet med förbundet till att hålla en gemensam räddningstjänstorganisation för medlemskommunerna. Samverkan i förbundet ska göra det möjligt att under gemensam ledning samordna medlemskommunernas enskilda resurser inom området skydd mot olyckor. Detta ska ge kostnadseffektivitet, kvalitet, utvecklingsförmåga och slagkraft för de uppgifter förbundet övertagit från medlemskommunerna.

En del av förbundets förebyggande verksamhet inbegriper att säkerställa materialförsörjning genom inköp. I *Mål- och resursplan 2019* fastslås att MRF ska "ha en struktur på arbetet som stödjer kostnadseffektiva inköp". Avdelningen för verksamhetsstöd är en stödfunktion till avdelningarna förebyggande och räddning, samt till direktionen och förbundschefen. Verksamhetsstöd bemannas med tio tjänster inom ett brett arbetsområde, inklusive upphandling.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer höga krav på upphandlingsförfarandet, god beställar- och upphandlingskompetens samt tydliga interna riktlinjer vad gäller former för ramavtal, direktupphandlingar etc (För utförligare beskrivning se 2.6.2.).

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat ett behov av en fördjupad granskning för att bedöma om upphandlings- och inköpsverksamheten inom förbundet bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om förbundet har ändamålsenliga rutiner för att säkerställa att upphandling och inköp genomförs i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU). Vidare är syftet att bedöma om tillräcklig intern kontroll föreligger kopplat till de inköp/upphandlingar som genomförs.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Har förbundsdirektionen säkerställt en ändamålsenlig och tydlig roll- och ansvarsfördelning med avseende på upphandlings- och inköpsfunktioner?
- ▶ Är förbundsdirektionens policys- och styrdokument ändamålsenliga med avseende upphandling och inköp?
- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?
- ▶ Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlingsverksamheten?
- ▶ Har förbundsdirektionen säkerställt egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?
- ▶ Följer förbundet upp hur mycket inköp som sker utanför avtal? Är metoderna för att analysera detta ändamålsenliga?
- ▶ Har förbundsdirektionen säkerställt rutiner för att bevaka att upphandlade varor och tjänster levereras enligt avtal med avseende på kvalitet, kvantitet och pris?

1.3. Ansvarig nämnd

Granskningen avser förbundsdirektionen i Medelpads räddningstjänstförbund.

Granskningen är avgränsad till upphandlingar, direktupphandlingar, ramavtal och övriga avtal som hänför sig till reglerna i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

1.4. Genomförande

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Initialt beslutades att granskningen ska beröra inköp och upphandlingar som avser 2018 samt januari till och med juni 2019. Med anledning av att inga annonserade upphandlingar har genomförts under 2019, är de stickprov som vi har granskat utanför avgränsningen. Den senast avtalsuppföljningen avser 2017–2018, varför även 2017 inkorporeras inom ramen för granskningen.

1.5. Projektorganisation och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts av Madeleine Gustafsson. Malin Westerberg Blom har kvalitetssäkrat den slutgiltiga revisionsrapporten.

Utöver vår interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade getts möjlighet att komma med synpunkter på upprättat rapportutkast. Detta för att säkerställa att granskningsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

1.6. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Nedan beskrivs de revisionskriterier som ligger till grund för slutsatser och rekommendationer i granskningen.

1.6.1. Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kap. 6 § kommunallagen regleras att nämnderna ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fullmäktiges mål och riktlinjer samt att den interna kontrollen är tillräcklig. I 6 kap. 1 § regleras styrelsens roll att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter.

1.6.2. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Av lagen om offentlig upphandling framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. I normalfallet genomförs upphandling antingen genom ett öppet förfarande där alla leverantörer får lämna anbud, eller genom ett selektivt förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta men den upphandlande myndigheten gör ett urval av vilka anbudssökande som får lämna anbud. Under särskilda förhållanden får andra förfaranden användas.

Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 586 907 kr (2019) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. I Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling anges att värdet av ett avtal ska inkludera det maximala belopp som kan komma att betalas under avtalstiden, inklusive eventuella options- och förlängningsklausuler. Myndigheten måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

1.6.3. Styrdokument beslutade av ägarkommunerna

Ägarkommunerna har beslutat om *ägaruppdrag för 2016 – 2019* som anger vision och målsättning samt inriktningen för verksamheten. Dessa kommuner har formaliserat styrningen av förbundet genom att besluta om en förbundsordning, vilken styr MRF:s verksamhetsområde och beslutsbefogenheter samt ett reglemente som hanterar utformning av och arbetsområde för direktionen.

Styrning och organisation

1.7. Organisation

Förbundet leds av en förbundschef och är under denna organiserat i tre avdelningar; förebyggande avdelning, räddningsavdelning och avdelning för verksamhetsstöd. Avdelningen för verksamhetsstöd är en stödfunktion till avdelningarna förebyggande och räddning, samt till direktionen och förbundschefen. Verksamhetsstöd bemannas med tio tjänster inom ett brett arbetsområde, inklusive upphandling.

Det saknas en dokumenterad rollbeskrivning eller övrig dokumentation som beskriver vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ansvarar för upphandlingar och uppföljning. Intervjuade uppger att avdelningschef har ett visst ansvar för frågorna. I övrigt hanteras övriga frågor rörande inköp av avdelningens controller.

Förbundet har sex stycken funktionsområdesansvariga med ansvar för att utveckla de olika operativa verksamhetsområdena. Dessa funktioner ingår i arbetsgruppen operativ utveckling som har regelbundna möten för planering av inköp. Inom arbetsgruppen finns en medarbetare som sammanställer behoven och sedan genomför planering och genomförande av inköpen med avdelningen verksamhetsstöd.

Förbundet beställer även stöd av Sundsvall kommuns upphandlingsfunktion, inköpsenheten. Verksamheter inom kommunkoncernen har möjlighet att, vid behov, beställa stöd från inköpsenheten vilket finansieras genom en administrativ avgift.

1.8. Styrning

1.8.1. Mål- och resursplan 2019

Det framgår i *Mål- och resursplan 2019* att en ny funktion för upphandling avses startas upp under våren 2019. Avdelningen för verksamhetsstöd har ett mål om "en effektivare ekonomistyrning". Planerade aktiviteter för att uppnå målet består av "kontinuerlig uppföljning gällande avtalstid, innehåll och omfattning gällande externa avtal".

I bilaga till mål- och resursplan 2019 finns internkontrollplan för 2019. Denna innehåller ett kontrollmål om att MRF ska "ha en struktur på arbetet som stödjer kostnadseffektiva inköp". För att kontrollera detta ska styrdokument kopplat till inköp kontrolleras. Vidare ska "särskild vikt läggas vid samordning av inköp".

Vidare anges i bilagd *Miljöplan 2019* att miljöaspekten bör finnas med vid inköp, "genom att till exempel välja miljövänliga kemikalier".

1.8.2. Sundsvall kommuns inköpsstrategi

Förbundet följer Sundsvall kommuns *Inköpsstrategi för Sundsvalls kommunkoncern*, fastställd av kommunfullmäktige i Sundsvalls kommun den 30 maj 2016. Detta i enlighet med en skrivning i förbundets ägaruppdrag för 2020–2023, beslutad av direktionen den 18 december 2019, om att "MRF i tillämpliga delar [ska] följa Sundsvalls kommuns ekonomiska styrprinciper". Denna skrivning saknas i ägaruppdrag för 2016–2019. Däremot anges i förbundsordningen, 14 §, föreskrifter om förbundets budgetprocess. Det anges att budgetförslaget i tillämpliga delar ska utformas i enlighet med Sundsvalls kommuns regler för ekonomistyrning. Eftersom all ekonomihantering utgår från medel som fördelas genom budgeten, har tolkningen även före 2020 varit att förbundet skulle följa Sundsvalls kommuns ekonomiska styrdokument i sin helhet. Detta så länge frågorna är tillämpliga för förbundet.

I inköpsstrategin beskrivs principer för styrning av kommunkoncernens upphandlingar och inköp. Inköpsstrategin beskriver vilka krav som kommunkoncernen ska ställa i upphandlingar för att uppnå en social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling samt leva upp till LOU:s krav på öppenhet och likabehandling.

1.8.3. Policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner

Förbundet har en *Policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner*, godkänd av direktionen den 22 februari 2019. I policyn stipuleras att "För personer som [...] är upphandlare eller inköpsansvariga är ALLA förmåner att anse som otillbörliga". Vidare anges att "särskild försiktighet bör iaktas vid personlig vänskap". I intervju framgår att förbundet avser revidera bestämmelserna för jäv under 2020.

1.8.4. Delegationsordning

I förbundets *Delegationsordning*, reviderad av direktionen den 28 september 2018, regleras delegation av beslutanderätt rörande ekonomi och avtal. Förbundschef beslutar om kostnader upp till 1,5 mnkr per köptillfälle. Kostnader över detta belopp, som inte ingår i investeringsbudget, beslutas av direktionen.

Majoriteten av förbundets medarbetare (exempelvis insatsledare, inre befäl och gruppchef) har möjlighet att besluta om inköp motsvarande max 10000 kr. Räddningschef i beredskap har obegränsad beslutanderätt av varor och tjänster vid räddningstjänst.

<i>Arendetyp</i>	<i>Delegat</i>	<i>Belopp</i>
Kostnader – varor och tjänster	Förbundschef	Max 1 500 000 kronor/inköpstillfälle
Kostnader – varor och tjänster	Avdelningschef, Redovisningsekonom	Max 6 prisbasbelopp/inköpstillfälle
Kostnader – varor och tjänster	Insatsledare, Inre befäl, Skiftchef, Gruppchef, Stf gruppchef, Platschef, Handläggare, Assistenten	Max 10 000 kronor/inköpstillfälle
Kostnader – varor och tjänster vid Räddningstjänst	Räddningschef i beredskap Styrkeledare	Obegränsat Max 10 000 kronor/inköpstillfälle

Tabell 1: utdrag ur *Delegationsordning*, beslutad av direktionen den 28 september 2018

Vidare delegeras beslutanderätten av förbundsövergripande avtal till förbundschef. Beslut kring övriga avtal är delegerat till avdelningschef.

1.9. Bedömning

I förbundets ägaruppdrag för 2020–2023 finns en skrivning om att förbundet ska följa kommunens "ekonomiska styrprinciper". Denna skrivning saknas däremot i ägaruppdrag för 2016–2019. I förbundsordningen finns en skrivning budgetprocessen och ekonomistyrningen. Inom förbundet har tolkningen även före 2020 varit att förbundet skulle följa Sundsvalls kommuns ekonomiska styrdokument i sin helhet. Vi bedömer däremot att direktionen bör ta ett aktivt beslut kring antagande av specifika styrdokument för inköps- och upphandlingsområdet.

Det saknas en dokumenterad rollbeskrivning eller övrig dokumentation som beskriver vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ansvarar för upphandlingar och uppföljning. Vi bedömer att förbundet behöver tydliggöra vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ska ansvara för förbundets process kring upphandlingar och avtalsuppföljning.

Det är därigenom inte heller fullt tydligt hur förbundets roll- och ansvarsfördelning gentemot kommunen är strukturerad. Det finns ingen designerad funktion inom förbundet med ansvar för samordning och samverkan med inköpsenheten.

Rutiner för inköp och upphandling

1.10. Upphandlingsprocessen

Vid behov av en vara eller tjänst som överstiger gränserna för tillåten direktupphandling ska kommunen genomföra en annonserad upphandling. Vid annonserade upphandlingar tar förbundet stöd av Sundsvall kommuns inköpsenhet. Förbundet tar tillsammans med kommunen fram kravspecifikationer och kompletta underlag för förfrågningsunderlaget. Kommunens inköpsenhet hanterar sedan annonsering och anbudsöppning.

För flera av förbundets större inköp, exempelvis fordon och kläder, finns en tidsatt plan som möjliggör en långsiktig planering kring dessa upphandlingar. Förbundet genomför enbart två-tre annonserade upphandlingar per år. 2019 genomfördes ingen annonserad upphandling.

Inköpsenheten annonserar och tar emot anbud genom upphandlingsverktyget e-avrop. Förbundet själva hanterar den tekniska kravspecifikationen. I e-avrop finns mallar för exempelvis allmänna föreskrifter, avtal, kravspecifikation, beslut, tilldelning samt checklista över processen. Hantering av anbudssekretess sker automatiskt genom att anbud inte kan öppnas före angiven sluttid. Inköpsenheten kontrollerar formella krav på registreringar, ekonomisk ställning (betalda skatter och avgifter) och att övriga avtalsvillkor i upphandlingen är uppfyllda.

Berörd person inom förbundet hanterar sedan anbudsutvärdering, med stöd av kommunens inköpsenhet. Verksamheten följer i stort sett kommunens avtalsmallar. Däremot krävs flera justeringar i mallen då den är anpassad för Sundsvall kommun.

Förbundet har beställt en genomgång av upphandlingsprocessen från Sundsvall kommuns inköpsenhet. Översynen ska genomföras under en månads tid, med planerad start någon gång under våren 2020. Enligt uppgift ska genomgången resultera i åtgärdsförslag gällande styrning, rutiner och uppföljning av upphandlingar.

1.11. Direktupphandlingar

Om avtalets uppskattade värde understiger 586 907 kr (2019) tillåter LOU att förbundet vänder sig direkt till leverantörer utan att utlysa en öppen upphandling. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske vid direktupphandlingar, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras. Upphandlingsmyndighetens bedömning är att bland annat avtalets löptid, värde, skäl för tilldelning och vilka leverantörer som tillfrågats samt lämnat anbud bör framgå för uppfyllnad av dokumentationsplikten.

Intervjuade uppger vidare att förbundet tillämpar Sundsvall kommuns styrdokument och riktlinjer för direktupphandlingar. Sundsvall kommuns *Inköpsstrategi* stipulerar bland annat att "kommunens förvaltningar och bolag [kan] ta fram och implementera nödvändiga riktlinjer och regler för den egna verksamheten". Förbundet har enligt uppgift inte upprättat några egna riktlinjer eller checklistor för direktupphandlingar. På Sundsvall kommuns intranät finns vägledningar för genomförande av direktupphandlingar fördelat på belopp. Riktlinjerna med beloppsgränser ser ut som nedan:

<10 000 kr	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Jämför priser ▶ Direktupphandlingen ska diarieföras. ▶ Leveranskontroll
10 000 – 100 000 kr	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Minst tre leverantörer bör tillfrågas. ▶ Kontrollera F-skatt ▶ Offert, beslut, beställning/avtal och eventuell leveransbekräftelse ska diarieföras. ▶ Leverans- och fakturakontroll
100 000 – 586 907 kr	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Vid definiering av behov och inköpsvolym finns en mall för varor eller tjänster. Vid behov, kontakta inköpssamordnare. ▶ Annonsera upphandlingen via e-avrop. ▶ Den operativa inköparen utser vinnande anbud utifrån de kriterier som ställts upp. ▶ Fyll i ett utvärderingsprotokoll. Behörig funktion utifrån beslutsrätten undertecknar utvärderingsprotokoll/inköpsbeslut. ▶ Dokumentera och diarieför direktupphandlingen utifrån blankett. ▶ Leverans- och fakturakontroll

I intervjuer anges att det finns brister kopplat till verksamhetens diarieföring av direktupphandlingar. Detta har enligt uppgift inte gjorts systematiskt vid varje direktupphandling. Förbundets avtal med leverantörer finns huvudsakligen i pappersformat i pärmar. I de fall avtalen har diarieförts finns de även i verksamhetssystemet, Daedalos.

1.12. Utbildning och information

Sundsvall kommuns inköpsenhet anordnar årligen två utbildningar i *Köp Rätt* för medarbetare. Det är en grundläggande utbildning som tar upp lagar och regler, inköpsstrategi, direktupphandling och hur man hittar ingångna ramavtal. Respektive verksamhet inom kommunkoncernen anmäler medarbetare utifrån behov. Förbundets Avdelningschef verksamhetsstöd och Controller är anmälda till kommunens kommande utbildning den 21 april 2020.

Förbundet har 2018 direktupphandlat rättigheterna till ett stödprogram för utbildningar och introduktionsprogram, så kallat MRF Akademin. Inför upphandlingen kontaktade förbundet Södertörns räddningstjänst och Norrtäljes räddningstjänst för samverkan kring hantering och administrering av systemet. Under 2019 har några utbildningar varit tillgängliga för räddningstjänsternas medarbetare, främst rörande totalförsvaret. 2020 avser förbundet inkorporera utbildningar kring ekonomiområdet, vilket även kan tänga granskningsområdet. Närmsta chef kan se vilka medarbetare som genomfört utbildning. Systemet förväntas vara fullt ut implementerat om några år. Då ska det även vara möjligt att tidsätta utbildningarna med påminnelser och krav om slutförande.

Ytterligare frågor kan hanteras inom förbundets arbetsplatsträffar, APT. Intervjuade uppger att cheferna har diskuterat medarbetarnas meddelarfrihet. Däremot har kommunkoncernens visselblåsarfunktion belysts vid dessa tillfällen.

1.13. Bedömning

Vid annonserade upphandlingar tar förbundet stöd av Sundsvall kommuns inköpsenhet, vilket vi ser positivt på. Detta då förbundet saknar egen upphandlingskompetens. Kommunen har även dokumentation till stöd för genomförande av direktupphandlingar. Det är oklart i vilken utsträckning dessa är förankrade inom förbundet. Vi bedömer det angeläget att förbundet som egen upphandlande myndighet upprättar egna riktlinjer för

direktupphandlingar, samt förslagsvis en blankett som ifylles vid direktupphandlingar. Detta för att säkerställa att dokumentationskravet vid direktupphandlingar över 100 000 kr uppfylls.

Vi ser positivt på att avdelningschef verksamhetsstöd samt controller avser genomgå kommunens *Köpa rätt*-utbildning. Vi bedömer det angeläget att även funktionsområdesansvariga genomgår dessa utbildningar.

I granskningen anges att det finns brister kopplat till verksamhetens diarieföring av direktupphandlingar. Vi vidhåller vikten av att dokumentationen diarieförs för att underlätta möjligheterna för intern kontroll och avtalsuppföljning.

Stickprov

Vi har stickprovsvis granskat två upphandlingar för att observera genomförande och dokumentation. Följande upphandlingar har granskats:










1. Företagshälsövård Medelpads Räddningstjänstförbund (MRF) (UH-2016-426). Vid upphandlingen har ett öppet förfarande tillämpats (6 kap. 1 § LOU).
2. Certifieringsutbildning Medelpads Räddningstjänstförbund (MRF). Vid upphandlingen har förhandlat förfarande utan föregående annonsering tillämpats (6 kap. 1 § LOU).

I följande tabell framgår de bestämmelser i LOU som beaktats i granskningen av de annonserade upphandlingarna. Granskningen har skett översiktligt och baserat på de underlag revisionen har tagit del av. Stickprovsgranskningen ska inte likställas med en rättslig bedömning. Inom området förekommer många undantag och rättsfall samt närliggande lagstiftning som kräver att ytterligare omständigheter belyses vid rättslig prövning. Vår uppgift är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Revisionskriterium	1	2
Korrekt upphandlingsförfarande har använts (6 kap. LOU)	●	●
Annonsering/inbjudan är korrekt utformad (10 kap. LOU) <ul style="list-style-type: none"> • Förfrågningsunderlaget är komplett 	●	-
Förfrågningsunderlaget är komplett (10 kap. 1 § LOU)	●	-
Teknisk specifikation finns (9 kap. 1 § LOU)	●	-
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid (12 kap. 11 § LOU)	●	-
Reglerna för öppnande av anbud har följts (12 kap. 10 § LOU)	● ²	-
Anbudsöppningsprotokollet är korrekt (12 kap. 10 § LOU)	● ³	-

² Anbud ska öppnas vid en förrättning där minst två personer deltar. Av protokollet framgår enbart att en person har deltagit. Detta kan bero på begränsningar i systemet. För en korrekt bedömning hade ett undertecknat protokoll behövts. Detta har vi inte erhållit vid tiden för granskningen.

³ Saknar ett korrekt anbudsöppningsprotokoll. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.

Kontrakt har tilldelats på korrekt grund (16 kap. 1–2 & 6 § LOU)		-
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen (12 kap. 12 § LOU)		-
Komplett dokumentation (12 kap. 14–16 § LOU)		 ⁴
Avtalsspärr efterlevs (20 kap. 1 § LOU)		-
Kommunens riktlinjer		⁵
 Uppfyllt  Avvikelse  Ej uppfyllt – Ej aktuellt		

1.14. Bedömning

Vi kan konstatera att samtliga väsentliga krav är uppfyllda för det första stickprovet undantaget ett korrekt anbudsöppningsprotokoll saknas. Det är oklart om anbudsöppningen uppfyller kraven på att två personer har deltagit i anbudsöppningen då vi vid tidpunkten för granskningen inte har erhållit ett korrekt anbudsöppningsprotokoll. I och med att det andra stickprovet avser förhandlat förfarande utan föregående annonsering är många av revisionskriterierna ej aktuella. Däremot saknas i detta fall dokumentation och vi bedömer därför att dokumentationskravet inte uppfyllts.

Kommunen har fastställda riktlinjer⁶ bland annat avseende sociala, ekologiska och ekonomiska krav. Det första avtalet har beaktat delar av dessa krav avseende ställda miljökrav vid upphandlingsförfarandet. I det andra stickprovet saknas beställning och avtal. Vi har därför inte möjlighet att bedöma huruvida förbundet har haft möjlighet att tillämpa kommunens riktlinjer avseende sociala, ekologiska och ekonomiska krav. Avsaknad av upphandlingsdokumentation och avtal innebär att man inte har samma möjlighet att ställa sociala, ekologiska och ekonomiska hållbara krav i upphandlingen. Därför framhåller vi vikten av att dokumentera dessa delar.

I det andra stickprovet saknas ett skriftligt avtal. Enligt uppgift har det muntliga överenskommelser mellan förbundet och leverantören. Att det saknas skriftligt avtal bedömer vi är en risk utifrån internkontrollperspektivet. Ett muntligt avtal är utifrån avtalsrätten lika bindande som ett skriftligt avtal. Däremot försvåras möjligheterna att säkerställa vad som avtalats, samt att utdela konsekvenser för leverantören.

Noterbart är att det i annonsen för det första stickprovet anges kommunens organisationsnummer men i avtal anges förbundets organisationsnummer. Vidare är man i avtalet inte konsekvent mellan användandet av "kommunen" och "MRF". Inledningsvis i avtalets första punkt anges "Medelpads räddningstjänstförbund, [...] nedan kallad kommunen". Detta till trots hänvisar avtalet flera gånger därefter till MRF.

Vi bedömer att det finns en stor risk för att förbundet i sin upphandling bryter mot den grundläggande principen om öppenhet. Det är viktigt att det tydligt framgår av annonsen vilket organ som faktiskt är den upphandlande myndigheten i det enskilda fallet.

⁴ Saknar beställning, avtal och en komplett individuell rapport.

⁵ Ej möjligt att granska då dokumentation saknas.

⁶ Handlingsplan, sociala och etiska krav, för att genomföra kommunkoncernens inköpsstrategi (2018-06-11)

I två kammarrättsfall⁷ har man funnit att en upphandlande myndighet brutit mot den grundläggande upphandlingsprincipen om öppenhet när meddelandet om upphandlingen felaktigt angett en annan kommun som upphandlade myndighet. Kammarrätten konstaterade att annonseringsplikten är ett utflöde av principen om transparens och öppenhet och att förfarandet syftar till att leverantörer inom EU ska få kännedom om offentliga upphandlingar.

I det granskade stickprovet handlar det om att det inte tydligt framgår av annonsen om upphandlande myndighet är Sundsvalls kommun eller Medelpads räddningstjänstförbund. Stickprovsgranskningen ska dock inte likställas med en rättslig bedömning. Inom området förekommer många undantag och rättsfall samt näraliggande lagstiftning som kräver att ytterligare omständigheter belyses vid rättslig prövning.

Uppföljning och återrapportering

Förbundets avtal med leverantörer finns huvudsakligen i pappersformat i pärmar. I de fall avtalen har diarieförts finns de även i verksamhetssystemet, Daedalos. Förbundet nyttjar även Sundsvall kommuns avtal när det är möjligt. Kommunen har samtliga kommunkoncernövergripande ramavtal i kommunens avtalsdatabas, E-avrop.

Avtalsförvaltningen syftar till att:

- säkerställa att kvaliteten på utförda varor eller tjänster håller avtalad nivå
- säkerställa att skattemedel används på bästa möjliga sätt
- uppnå verksamhetsmål
- uppnå en affärsmässig relation mellan upphandlande myndighet och leverantör
- god konkurrens på lika villkor för leverantörer då kraven i genomförd upphandling följs upp.

UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN, 2017

Förbundet har en *Manual*, reviderad den 4 december 2019, som tydliggör verksamhetens rutiner gällande kontering och sakgranskning av leverantörsfakturor. Sakgranskningen sker enligt uppgift av beställaren. Av manualen framgår att sakgranskningen inbegriper kontroll av fakturans innehåll, att korrekt produkt står på fakturan, att antalet och summan är korrekt. Sakgranskningen innefattar avstämning mot eventuella avtal. Vid tillsättningar av tjänster som inbegriper sakgranskning av leverantörsfakturor görs en genomgång med controller och berörd person. Ett ytterligare kontrollsteg blir personen som attesterar, den personen kollar oftast inte avtalen i detalj utan att underlagen finns och ser riktiga ut. Av attestförteckningen framgår vilka funktioner som har rätt att attestera fakturor. Vid avvikelser, exempelvis fel på pris eller vara, kontaktar beställaren leverantören för åtgärder. Vid ofullständiga fakturor i övrigt kontaktar controller leverantören.

För att uppnå en god leverans och öka möjligheterna att uppnå syftet med ett avtal är det viktigt att det innehåller sätt för myndigheten att beivra olika beteenden hos leverantörerna. Denna del regleras främst inom avtalsrätten. Normalt bör en formell reklamation ske innan sanktionskrav kan framställas. Därför måste organisation ha rutiner för att följa upp och dokumentera leverantörens avtalsbrott för att sanktioner ska bli tillämpligt.

Enligt intervjuade kan avvikelser kopplade till avtalade leverantörer inkomma via verksamhetens arbetsmiljöverktyg, (R)IA⁸. Systemet är webbaserat och är gemensamt för räddningstjänsterna vilket främjar kunskapsspridning mellan organisationerna. Samtliga

⁷ mål nr 613-10 och mål nr 877-10. Göteborgs kammarrätt.

⁸ IA är en förkortning för Informationssystem om Arbetsmiljö.

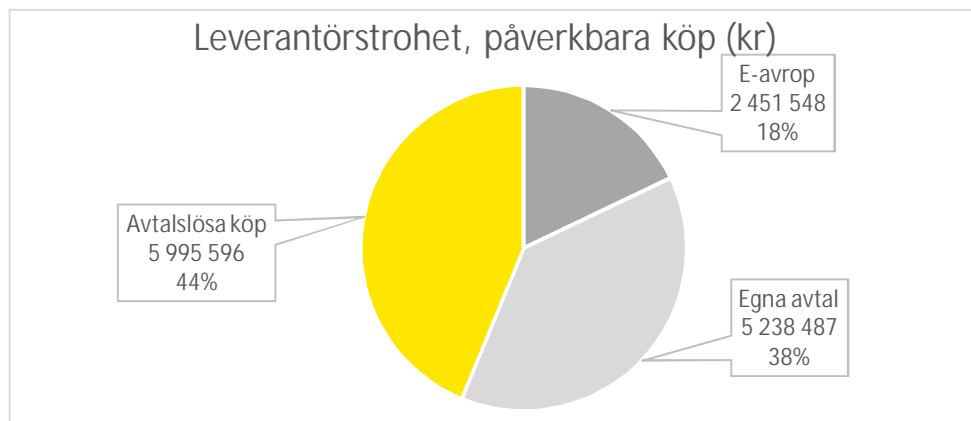
avvikelser ska rapporteras i verktyget. Synpunkter kan även inkomma muntligt genom samverkansmöten i olika former. Det saknas däremot en samordnande funktion för att ta emot och sammanställa inkomna synpunkter.

1.15. Inköp utanför avtal (avtalstrohet)

Förbundet sammanställer månadsvisa ekonomirapporter över samtliga kostnadsposter, vilket ledningen och direktionen tar del av. Månadsrapporterna innehåller periodens utfall samt differens mot ackumulerad budget. I rapporten redovisas bland annat kostnader för lokalvård, förbrukningsmaterial, kontorsmaterial och underhåll. Detta möjliggör viss kontroll av förbundets inköp per konto. Det är även möjligt att se samtliga inköp för enskilda leverantörer över en tidsperiod. Detta genomförs däremot inte rutinmässigt. Därmed saknas en systematisk uppföljning av huruvida beloppsgränser för direktupphandling tenderar att överskridas, samt huruvida inköpen är kopplade till aktuella avtal.

Sundsvall kommuns inköpsenhet genomförde 2017–2018 en uppföljning av förbundets inköp och leverantörstrohet. Mätningen genomfördes i stor utsträckning manuellt. I uppföljningen konstaterades att förbundet hade avtal för 66 procent av de påverkbara⁹ inköpen, se diagram nedan.

Övriga påverkbara avtalslösa köp avsåg huvudsakligen belopp under beloppsgränsen för direktupphandlingar. Inom några områden (bland annat butiker, drivmedel och "övriga kostnader") fanns möjligen behov av ramavtal eller individuella avtal utifrån ett kostnadseffektivt perspektiv.



Sundsvall kommuns uppföljning av avtalstrohet, 2017–2018

Det är i uppföljningen inte möjligt att mäta om förbundet köper från rätt avtal eller gällande avtal. Förbundet saknar således en tillförlitlig och löpande kontroll av om inköp sker utanför avtal. Vi noterar att direktionen inte har tagit del av den uppföljning som genomfördes 2017–2018. Intervjuade uppger att det finns en ambition om att stärka förbundets avtalsuppföljning samt uppföljningen till direktionen.

1.16. Uppföljning av internkontrollplan 2019

Förbundets *Internkontrollplan 2019* inbegriper en kontrollpunkt rörande kostnadseffektiva inköp och styrdokument för mutor, bestickning och jäv. Av uppföljningen framgår att båda kontrollerna har genomförts. Inköp har kontrollerats genom översyn av attestregler och

⁹ Påverkbara kostnader avser kostnader som inte är undantagna LOU. Kostnader som är undantagna från LOU avser exempelvis skatter, avgifter samt tjänster som avser civilt försvar, räddningstjänst eller förebyggande av fara.

inköpsbehöriga. Vidare framgår att "Åtgärder bör vidtas för att stärka rutinerna vid inköp, så att avtal i ökad utsträckning används när sådana finns och för genomförande av upphandlingar när sådana behövs."

Förekomsten av styrdokument inom områdena mutor och bestickning samt jäv har kontrollerats. Det finns en policy från 2019 avseende mutor och andra otillbörliga förmåner. Däremot konstateras att ett styrdokument mot jäv bör upprättas.

1.17. Återrapportering till direktionen

Av måluppföljning i *Årsredovisning 2019* konstateras att målet om en effektivare ekonomistyrning är delvis uppfyllt. Arbete har påbörjats för att koppla förbundets verksamhetssystem till ekonomisystemet. Däremot har man inte påbörjat en kontinuerlig uppföljning av avtalstid, innehåll och omfattning gällande externa avtal. Aktiviteten är inte påbörjad på grund av resursbrist. Det saknas därmed en regelbunden uppföljning till direktionen rörande upphandling och avtalsuppföljning.

1.18. Bedömning

Vår sammantagna bedömning är vidare att det föreligger ett antal brister i uppföljning och kontroll. Uppföljning av avtal har i vissa avseenden varit eftersatt. Vi anser att det är en brist att förbundet inte på ett ändamålsenligt sätt har analyserat verksamhetens inköp och inköp som sker utanför avtal. Vidare saknas en rutin och samordnande funktion för att ta emot och sammanställa inkomna synpunkter kopplat till leveranser.

Det är önskvärt att kommunen kan följa upp alla inköp och koppla dem till respektive kontrakt, dels för att det ska vara möjligt att kontrollera att leverantörerna följer de priser och andra villkor som man kommit överens om, dels för att kontrollera att det inte förekommer inköp vid sidan om avtalen. Om det förekommer inköp vid sidan om avtalen kan detta vara en indikation på att avtalen inte motsvarar myndighetens behov. Sidoköp kan utgöra otillåtna direktupphandlingar som kan resultera i en talan om ogiltighet eller en ansökan om upphandlingsskadeavgift, vilket också är starka skäl för att kontrollera inköpen.¹⁰

Vi ser positivt på att det finns en manual för sakgranskning av leverantörsfakturer. Sakgranskningen är en del i att säkerställa att upphandlade varor och tjänster levereras enligt avtal med avseende på kvalitet, kvantitet och pris. Däremot ställer vi oss frågande till om de som sakgranskar fakturorna har god kännedom om villkoren i de ingångna avtalen. Detta då förbundet saknar en avtalsdatabas och ett strukturerat sätt att ordna förbundets avtal.

Vi noterar att direktionen inte har tagit del av den uppföljning som kommunens inköpsenhet gjorde 2017–2018. Däremot har direktionen tagit del av uppföljning av internkontrollplanen, vilket har inkluderat en kontrollpunkt avseende kostnadseffektiva inköp. Vi bedömer dock att direktionen saknar en löpande kontroll och uppföljning av om inköp sker utanför avtal, eller över direktupphandlingsgränsen. Dels saknar förbundet en tillförlitlig och löpande kontroll av om inköp sker utanför avtal, dels saknas en kontinuerlig uppföljning av avtalstid, innehåll och omfattning gällande externa avtal.

¹⁰ Konkurrensverket, "Dokumentation av direktupphandlingar"

Svar på revisionsfrågor

Nedan beskrivs i komprimerad form svaren på revisionsfrågorna och de bedömningar som görs utifrån respektive revisionsfråga.

Revisionsfråga	Svar
Har förbundsdirektionen säkerställt en ändamålsenlig och tydlig roll- och ansvarsfördelning med avseende på upphandlings- och inköpsfunktioner?	Nej. Det saknas en dokumenterad rollbeskrivning eller övrig dokumentation som beskriver vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ansvarar för upphandlingar och uppföljning. Vi bedömer att förbundet behöver tydliggöra vilken funktion inom avdelning verksamhetsstöd som ska ansvara för förbundets process kring upphandlingar och avtalsuppföljning. Det är inte heller fullt tydligt hur förbundets roll- och ansvarsfördelning gentemot kommunen är strukturerad. Det finns ingen designerad funktion inom förbundet med ansvar för samordning och samverkan med inköpsenheten.
Är förbundsdirektionens policys- och styrdokument ändamålsenliga med avseende upphandling och inköp?	Delvis. I förbundets ägaruppdrag för 2020–2023 finns en skrivning om att förbundet ska följa Sundsvall kommuns "ekonomiska styrprinciper". Denna skrivning saknas däremot i ägaruppdrag för 2016–2019. I förbundsordningen finns en skrivning om att budgetprocessen ska följa Sundsvall kommuns ekonomistyrning. Inom förbundet har tolkningen även före 2020 varit att förbundet ska följa Sundsvalls kommuns ekonomiska styrdokument i sin helhet. Vi bedömer att direktionen bör ta ett aktivt beslut kring antagande av specifika styrdokument för inköps- och upphandlingsområdet. Vi bedömer det angeläget att förbundet upprättar egna riktlinjer för direktupphandlingar, samt en blankett som ifylles vid direktupphandlingar. Detta för att säkerställa att förbundet uppfyller dokumentationskravet.
Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid inköp/upphandling?	Delvis. Vid annonserade upphandlingar tar förbundet stöd av Sundsvall kommuns inköpsenhet, vilket vi ser positivt på. Detta då förbundet saknar egen upphandlingskompetens. Kommunen har även dokumentation till stöd för genomförande av direktupphandlingar. Det är oklart i vilken utsträckning dessa är förankrade inom förbundet.
Erhåller inköps-/upphandlingsansvariga kontinuerlig utbildning och information om förändringar i de lagar, regler och rutiner som styr upphandlingsverksamheten?	Delvis. Vi ser positivt på att avdelningschef verksamhetsstöd samt controller avser genomgå Sundsvall kommuns <i>Köpa rätt</i> utbildning. Vi bedömer det angeläget att även funktionsområdesansvariga genomgår dessa.
Har förbundsdirektionen säkerställt egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att upphandlingar sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?	Delvis. Vid annonserade upphandlingar tar förbundet stöd av Sundsvall kommuns inköpsenhet, vilket vi ser positivt på. Detta då förbundet saknar egen upphandlingskompetens. Däremot saknas en rutin och samordnande funktion för att ta emot och sammanställa inkomna synpunkter kopplat till leveranser. Förbundets Internkontrollplan 2019 inbegriper en kontrollpunkt rörande kostnadseffektiva inköp. Inköp har

Revisionsfråga	Svar
<p>Följer förbundet upp hur mycket inköp som sker utanför avtal? Är metoderna för att analysera detta ändamålsenliga?</p>	<p>kontrollerats genom översyn av attestregler och inköpsbehöriga.</p> <p>Nej. Av måluppföljning i <i>Årsredovisning 2019</i> konstateras att målet om en effektivare ekonomistyrning delvis är uppfyllt. Förbundet har inte påbörjat en kontinuerlig uppföljning av avtalstid, innehåll och omfattning gällande externa avtal på grund av resursbrist.</p> <p>Sundsvall kommuns inköpsenhet genomförde 2017–2018 en uppföljning av förbundets inköp och leverantörstrohet. Direktionen har däremot inte fått ta del av denna. Uppföljningen mätte dessutom inte om förbundet köper från rätt avtal eller gällande avtal. Förbundet saknar en tillförlitlig och löpande kontroll av om inköp sker utanför avtal.</p>
<p>Har förbundsdirektionen säkerställt rutiner för att bevaka att upphandlade varor och tjänster levereras enligt avtal med avseende på kvalitet, kvantitet och pris?</p>	<p>Delvis. Vi ser positivt på att det finns en manual för sakgranskning av leverantörsfakturor. Sakgranskningen är en del i att säkerställa att upphandlade varor och tjänster levereras enligt avtal med avseende på kvalitet, kvantitet och pris. Däremot ställer vi oss frågande till om de som sakgranskar fakturorna har god kännedom om villkoren i ingångna avtal. Detta då förbundet saknar en avtalsdatabas och ett strukturerat sätt att ordna förbundets avtal.</p>

Sundsvall den 30 mars 2020

Madeleine Gustafsson
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Förbundschef
- ▶ Avdelningschef Verksamhetsstöd
- ▶ Räddningschef
- ▶ Avdelningschef förebyggande avdelningen
- ▶ Biträdande avdelningschef/driftsamordnare
- ▶ Controller
- ▶ SMC-centralen

Dokument:

- ▶ Mål- och resursplan 2019, med ekonomisk plan för perioden 2020-2022, beslutad av direktionen den 14 december 2018
- ▶ Policy avseende mutor och andra otillbörliga förmåner, 2019-02-22
- ▶ Ägaruppdrag MRF 2016-2019
- ▶ Internkontrollplan 2019
- ▶ Rapportering, internkontrollplan 2019, direktionen, den 7 februari 2020
- ▶ Avtalsuppföljning Räddningstjänsten, Sundsvall kommun 2017-2018
- ▶ Delegationsordning, reviderad av direktionen den 28 september 2018.
- ▶ Årsredovisning 2019,
- ▶ Månadsrapport januari 2020
- ▶ Tertialrapport 1 2019
- ▶ Tertialrapport 2 2019
- ▶ Manual, Kontera och sakgranska

- ▶ Företagshälsovård Medelpads Räddningstjänstförbund (MRF) (UH-2016-426).
 - Annonser, förfrågningsunderlag
 - Teknisk specifikation
 - Bedömningsmodell
 - Avtal

- ▶ Certifieringsutbildning Medelpads Räddningstjänstförbund (MRF).
 - Dokumentation som beskriver vad som har upphandlats och varför förfarandet har använts.