

Direktionen för Norra Västmanlands  
kommunalteknikförbund för yttrande

### Granskning av förbundets upphandlingsverksamhet

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat om förbundets rutiner och processer för upphandling är ändamålsenliga.

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU med flera). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Inköp och upphandling har en stor betydelse för förbundets ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor.

Revisionsfrågan som besvarats lyder: *Har förbundet en ändamålsenlig process för upphandling, inköp och finns rutiner som säkerställer avtalstrohet?*

Vår samlade revisionella bedömning är att förbundet delvis har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och har delvis rutiner som säkerställer avtalstrohet. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Inaktuella lagrumshänvisningar finns i beslutade dokument samtidigt som utbildning för nyanställda inte är obligatorisk. De publicerade upphandlingarna är noggsamt dokumenterade och korrekt genomförda samtidigt som det förekommer enstaka otillåtna direktupphandlingar.
- Inköp följs upp av ekonomiavdelningen. Däremot saknas en aggregerad analys av inköpsmönstret samtidigt som direktupphandlingar inte följs upp eller kontrolleras.
- Ramavtal för att täcka förbundets behov finns. Efterlevnaden av ramavtalen har däremot brister då två av de granskade fakturorna har avvikelser mot avtal.
- Förbundet saknar rutiner för kontinuerlig uppföljning av både avtalstrohet och leverantörstrohet. Viss kontroll görs emellertid av avtalsefterlevnad genom att ekonomiavdelningen gör en extra kontroll av fakturor inför betalning.
- Ramavtalsleverantörer kontrolleras i samband med upphandling samtidigt som förbundet prenumererar på en bevakningstjänst av samtliga befintliga leverantörer.

# Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund (NKV)

Revisorerna

2020-03-04

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi direktionen att:

- Säkerställa att laghänvisningar är korrekta i beslutade policyer och rutiner.
- Göra utbildningar inom området obligatoriska för nyanställd personal.
- Säkerställa konkurrensen i upphandlingar
- Besluta om rutin för kontroll av inköp
- Säkerställa att avtal följs
- Kontrollera och mäta leverantörstroheten

Vi önskar svar senast 15 juni 2020.

Vänliga hälsningar



Pia Boiardt  
ordförande

# Granskning av förbundets upphandlingsverksamhet

NVK – Norra Västmanlands Kommunalteknikförbund  
December 2019

*Fredrik Flodin, projektledare*

*Martin Gundersen, projektmedarbetare*

*Rebecka Hansson, uppdragsledare*





# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och revisionsfråga	4
1.3.	Kontrollmål	4
1.4.	Revisionskriterier	4
1.5.	Avgränsning	4
1.6.	Metod	4
<b>2.</b>	<b>Granskningsresultat</b>	<b>6</b>
2.1.	Processer och rutiner för upphandling och inköp	6
2.1.1.	laktagelser	6
2.1.2.	Bedömning	7
2.2.	Rutiner för uppföljning	8
2.2.1.	laktagelser	8
2.2.2.	Bedömning	8
2.3.	Ramavtal	9
2.3.1.	laktagelser	9
2.3.2.	Bedömning	10
2.4.	Uppföljning av avtalstrohet	10
2.4.1.	laktagelser	10
2.4.2.	Bedömning	10
2.5.	Säkerställande av att leverantörer är seriösa	11
2.5.1.	laktagelser	11
2.5.2.	Bedömning	11
<b>3.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>12</b>
3.1.	Bedömning utifrån kontrollmål	12
3.2.	Rekommendationer	13

# Sammanfattning

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU med flera). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.<sup>1</sup>

Inköp och upphandling har en stor betydelse för förbundets ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor. Mot denna bakgrund har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Bedömningen grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive revisionsfråga vilka framkommer i sin helhet av rapporten. Nedan återges en sammanfattande bild:

**Syfte och revisionsfråga:** Har förbundet en ändamålsenlig process för upphandling, inköp och finns rutiner som säkerställer avtalstrohet?

Vår samlade revisionella bedömning är att förbundet delvis har en ändamålsenlig process för upphandling och inköp och har delvis rutiner som säkerställer avtalstrohet.

**Kontrollmål 1:** Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?

Inaktuella lagrumshänvisningar finns i beslutade dokument samtidigt som utbildning för nyanställda inte är obligatorisk. De publicerade upphandlingarna är nogsamt dokumenterade och korrekt genomförda samtidigt som det förekommer enstaka otillåtna direktupphandlingar.

Bedömning: Delvis uppfyllt.

**Kontrollmål 2:** Finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp?

Inköp följs upp av ekonomiavdelningen. Däremot saknas en aggregerad analys av inköpsmönstret samtidigt som direktupphandlingar inte följs upp eller kontrolleras.

Bedömning: Delvis uppfyllt.

**Kontrollmål 3:** Finns ramavtal och efterlevs dessa?

Granskningen visar att ramavtal för att täcka förbundets behov finns. Efterlevnaden av ramavtalen har däremot brister då två av de granskade fakturorna har avvikelser mot avtal.

Bedömning: Delvis uppfyllt.

**Kontrollmål 4:** Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet?

Granskningen visar att förbundet saknar rutiner för kontinuerlig uppföljning av både avtalstrohet och leverantörstrohet. Viss kontroll görs emellertid av avtalsefterlevnad genom att ekonomiavdelningen gör en extra kontroll av fakturor inför betalning.

Bedömning: Delvis uppfyllt.

---

<sup>1</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

**Kontrollmål 5:** Hur säkerställer direktionen att ramavtalsupphandlade leverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.

Ramavtalsleverantörer kontrolleras i samband med upphandling samtidigt som förbundet prenumererar på en bevakningstjänst av samtliga befintliga leverantörer.

Bedömning: Uppfyllt.

### **Rekommendationer**

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi direktionen att:

- Säkerställa att laghänvisningar är korrekta i beslutade policyer och rutiner.
- Göra utbildningar inom området obligatoriska för nyanställd personal.
- Säkerställa konkurrensen i upphandlingar
- Besluta om rutin för kontroll av inköp
- Säkerställa att avtal följs
- Kontrollera och mäta leverantörstroheten

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU med flera). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.<sup>2</sup>

Inköp och upphandling har en stor betydelse för förbundets ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor. Mot denna bakgrund har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

## 1.2. Syfte och revisionsfråga

Har förbundet en ändamålsenlig process för upphandling, inköp och finns rutiner som säkerställer avtalstrohet?

## 1.3. Kontrollmål

- Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?
- Finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp?
- Finns ramavtal och efterlevs dessa?
- Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet?
- Hur säkerställer direktionen att ramavtalsupphandlade leverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.

## 1.4. Revisionskriterier

Följande revisionskriterier (bedömningsgrunder) utgör grunden för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar:

- Kommunallag (2017:725)
- Lag om offentlig upphandling (LOU 2016:1145)
- Upphandlings- och inköspolicy för NVK
- Upphandling inom NVK, rutiner och ansvarsgränser

## 1.5. Avgränsning

Granskningen omfattar direktionens upphandlingar och inköp genomförda under 2019.

## 1.6. Metod

Genom en registeranalys görs en kontroll av följsamheten till LOU (ramavtalstrohet, direktupphandlingsgränser och dokumentationskrav). Vidare görs via stickprov en kontroll av förbundets avtalstrohet gällande köp från tre befintliga avtal, samt via stickprov av tre genomförda upphand-

---

<sup>2</sup> 4 kap. 1 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

lingar kontroll av följsamhet av lagar och policy. Slutligen har intervju genomförts med följande tjänstemän inom förbundet:

- Tf Förbundschef
- Tf Fastighetschef
- Gatu- och VA-chef
- Controller
- Ekonomiassistent
- Upphandlingschef
- Upphandlare

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats enligt gällande rutiner i enlighet med SKYREV:s vägledning för verksamhetsrevision. Det innebär att ett utkast av rapporten har överlämnats för faktakontroll till de personer som har intervjuats och att rapporten har kvalitetssäkrats av annan certifierad kommunal revisor på PwC.



## 2. Granskningsresultat

### 2.1. Processer och rutiner för upphandling och inköp

Kontrollmål 1: Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?

#### 2.1.1. Iakttagelser

##### *Beslutad policy och rutiner*

Det finns två beslutade dokument inom upphandling och inköp; Upphandlingspolicy samt Upphandling inom NVK, rutiner och ansvarsgränser. Båda är antagna av förbundsdirektionen 2014.<sup>3</sup>

*Upphandlingspolicyn* bygger på Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)<sup>4</sup>, men har även skrivelser om affärsetik omfattande bland annat jäv och oberoende. Syftet med policyn är tredelat och kan sammanfattas med att upphandling ska syfta till; långsiktig konkurrens, lägsta kostnad och med rätt miljöpåverkan samt lag- och regelefterlevnad.

*Rutinen* är mer detaljerad och slår fast att samordnad upphandling [för hela förbundet] bör genomföras inom de områden där intressena är gemensamma och att enskilda avdelningar inte får genomföra egna upphandlingar där ramavtal finns. Rutinen fastslår även att det alltid ska kontrolleras om ramavtal finns inom området innan inköp sker samt att ramavtal ska följas.

Vidare ska direktupphandlingar<sup>5</sup> enligt rutinen konkurrensutsättas och dokumenteras förutsatt att den överstiger ett prisbasbelopp<sup>6</sup>. Slutligen fastställer rutinen när förbundet ska anlita Fagersta kommuns upphandlingsenhet. Kortfattat kan sägas att enheten ska anlitas vid ramavtal samt när kontraktssumman överstiger 200 000 kronor oavsett upphandlingsform.

Enligt intervjuer med verksamheten fungerar processer och rutiner väl. Förbundets personal uppges allmänt vara medvetna om den och samtliga intervjuade från verksamheten uppges att stödet från Fagersta kommuns upphandlingsenhet om tre personer fungerar bra. Upphandlingsenheten som varit med och utarbetat de beslutade dokumenten uppges själva att processer och rutiner inom området följs av förbundets personal, även om personalomsättningen på förbundet uppges vara en utmaning. Det förekommer ingen obligatorisk utbildning inom området i samband med anställning, men upphandlingsenheten har vid behov utbildat framförallt chefer inom förbundet.

##### *Publicerade upphandlingar*

De tre upphandlingar som granskats visar samtliga både på lagenlig dokumentation, proportionerliga och icke-diskriminerande krav samt utvärderingsformer i enlighet med lagstiftning. Öppningsprotokoll är signerade av två personer i samtliga fall samtidigt som utvärderingen är genomförda enligt de kriterier som fastställs i underlaget. För alla tre kontrakten är avtalsspärr iakttagen och avtalen som tecknats har inga avsteg från förfrågningsunderlagen. En sammantagen iakttagelse är att dokumentationen är ovanligt nogsamt och ordentlig.

Upphandlingarna redovisar att två, två respektive fyra giltiga anbud inkom.

<sup>3</sup> Dnr 2017.023.007

<sup>4</sup> I dokumentet finns lagrumshänvisning till Lag (2007:1191) om offentlig upphandling

<sup>5</sup> Enligt 19 kap. 4 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling avser direktupphandling en upphandling utan krav på anbud i viss form

<sup>6</sup> Prisbasbeloppet är under 2019 46 500 kronor (Sveriges regering)

## *Direktupphandlingar<sup>7</sup>*

Av registeranalysen framgår att en upphandlingspliktig direktupphandling ovanför direktupphandlingsgränsen<sup>8</sup> har förekommit under granskningsperioden.

För de tre största tillåtna direktupphandlingarna har fullgod dokumentation redovisats i två fall.

### *2.1.2. Bedömning*

#### *Beslutad policy och regler*

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) gäller från 1 januari 2017. Den lag som förbundets policy hänvisar till, Lag (2007:1191 om offentlig upphandling, allmänt kallad Äldre LOU, eller ÅLOU, upphävdes i och med att nya LOU (2016:1145) började gälla. Laghänvisningar, i den mån de ska förekomma, ska vara korrekta för att undvika missförstånd.

Lagstiftningen<sup>9</sup> anger vidare att en upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet om värdet överstiger 100 000 kronor. Förbundets gräns för detta krav är betydligt snävare, vilket kan diskuteras. Den höga personalomsättningen som nämns i intervjuer understryker vikten av att den beslutade policyn och riktlinjerna ska vara uppdaterade med gällande lagrumshänvisning för att undvika felbeslut. Samma sak gäller utbildning som bör vara ett obligatoriskt inslag för nyanställda.

#### *Publicerade upphandlingar*

##### *Upphandling över tröskelvärdena*

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommuner gäller under 2019 gränsen 2 096 097 kronor, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande.

Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet.<sup>10</sup> Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt unionsdirektivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudet ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.<sup>11</sup>

##### *Upphandling under tröskelvärdena*

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU kapitel 19.<sup>12</sup> Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande.<sup>13</sup> Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i anbudsöppningen. Anbudet ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.<sup>14</sup>

En av de granskade upphandlingarna har genomförts enligt öppet förfarande (över tröskelvärdena) och de andra två enligt förenklat förfarande (under tröskelvärdena). De tre upphandlingarna be-

---

<sup>7</sup> Enligt 19 kap. 4 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling avser direktupphandling en upphandling utan krav på anbud i viss form.

<sup>8</sup> För 2019 är direktupphandlingsgränsen 586 907 kronor (Upphandlingsmyndigheten)

<sup>9</sup> 19 kap. 30 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>10</sup> 19 kap. 2 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>11</sup> 12 kap. 10 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>12</sup> 19 kap. 1 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>13</sup> 19 kap. 7 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>14</sup> 19 kap. 17 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling



döms vara genomförda enligt upphandlingslagarna och förbundets egna regler. Dokumentationen bedöms vidare som tillräcklig.

Ett problem med åtminstone två av de granskade upphandlingar är emellertid den bristande konkurrensen. Det finns inget krav i lagstiftningen vad gäller konkurrens, men för att säkerställa af-färsmässighet är det en god riktlinje att minst tre giltiga anbud inkommer<sup>15</sup> samt att någon form av analys görs om varför konkurrensen är begränsad om villkoret om minst tre inte uppfylls.

### *Direktupphandlingar*

Ett avtal som överstiger direktupphandlingsgränsen och som inte har annonserats i enlighet med upphandlingslagstiftningen är att betrakta som en otillåten direktupphandling.<sup>16</sup> Det är oomtvistat att en otillåten direktupphandling har förekommit.

Enligt lagstiftningen ska den upphandlande myndigheten dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.<sup>17</sup> Som tidigare nämnts är förbundets gräns för dokumentation ett prisbasbelopp.

För de tre största tillåtna direktupphandlingarna har fullgod dokumentation redovisats i två av fallen, vilket är i linje med vad motsvarande myndigheter brukar kunna uppvisa.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

## **2.2. Rutiner för uppföljning**

Revisionsfråga 2: Finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp?

### *2.2.1. Iakttagelser*

Verksamheten uppger samstämigt att ekonomiavdelningen nogsamt följer upp fakturor och på så sätt kontrollerar att inköpen stämmer mot avtal. Ekonomifunktionen bekräftar denna utsaga och har redovisat metoden för revisionen. I korthet går den ut på att inköp där avvikelser historiskt noterats eller där risk för avvikelse finns kontrolleras en extra gång av ekonomienheten innan fakturan betalas.

Det finns ingen beslutad rutin eller skriftlig dokumenterad rutin för inköp. Upphandlingsenheten håller kontroll på avtalstider och meddelar verksamheten dessa, men har i övrigt inget ansvar för att följa upp inköp som görs.

Det sker heller ingen analys eller kontroll av inköp på produktnivå eller kontroll av att direktupphandlingar dokumenteras enligt gällande lagstiftning och interna regler.

### *2.2.2. Bedömning*

Ett avtal som överstiger direktupphandlingsgränsen och som inte har annonserats i enlighet med upphandlingslagstiftningen är att betrakta som en otillåten direktupphandling.<sup>18</sup> Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen inklusive optioner.

<sup>15</sup> I genomsnitt inkom anbud från 4,1 anbudsgivare i de upphandlingar som annonserades 2017 (Statistik om offentlig upphandling 2018, Upphandlingsmyndigheten).

<sup>16</sup> Konkurrensverket

<sup>17</sup> 19 kap. 30 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>18</sup> Konkurrensverket

Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret [oaktat leverantör].<sup>19</sup> Vid otillåtna direktupphandlingar riskerar förbundet att avtalet ogiltigförklaras av domstol och att upphandlande myndighet och enheter får betala en upphandlingsskadeavgift.<sup>20</sup>

Det är en styrka att ekonomiavdelningen följer upp inköp som verksamheten gör. Metoden att särskilt kontrollera inköp vars historik innehållit avvikelser är sannolikt också den mest effektiva.

Förbundet genomför emellertid ingen aggregerad analys av inköpsmönstret. Det saknas alltså en kontroll av det sammanlagda värdet av inköp av liknande varor och tjänster vilket gör att förbundet riskerar att göra otillåtna direktupphandlingar utan att vara medveten om det.

Slutligen är kontrollen av dokumentation av direktupphandlingar svag.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

## 2.3. Ramavtal

Kontrollmål 3: Finns ramavtal och efterlevs dessa?

### 2.3.1. Iakttagelser

För att kontrollera huruvida ramavtal finns har en kvantitativ analys gjorts av samtliga inköp under de senaste tolv månaderna, 1 september 2018 till 31 augusti 2019.

Analysen visar på följande inköpsmönster:

Tabell 1: Inköpsvolym

Inköpsvolym	Antal leverantörer	Andel	Kronor i intervall	Andel
>5 000 000	11	2 %	153 268 151	60 %
1 000 001-5 000 000	29	5 %	58 847 864	23 %
500 001-1 000 000	22	4 %	15 679 978	6 %
100 001-500 000	82	15 %	17 931 546	7 %
50 001-100 000	70	13 %	5 045 202	2 %
<50 000	330	61 %	4 018 504	2 %
Totalt	544	100 %	254 791 244	100 %
<b>Medelvolym</b>			<b>468 366</b>	

Av den totala inköpsvolymen är 5 % utanför avtal. Hänsyn har tagits till icke-upphandlingspliktiga inköp<sup>21</sup> i den analysen.

Tre avtal med tre fakturor vardera har granskats för att kontrollera hur avtalen efterlevs.

Tabell 2: Följsamhet till avtal

Kontrollpunkt	Antal JA	Antal NEJ
Giltigt avtal finns vid inköp	9	0
Eventuella avsteg eller avvägningar dokumenterats tillräckligt	8	1
Fakturerat inköp är i enlighet med avtal	9	0

<sup>19</sup> 19. kap. 8 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>20</sup> Konkurrensverket

<sup>21</sup> 3. kap. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling



Fakturerade priser är i enlighet med avtal	7	2
Inköpet bedöms verksamhetsnära	9	0
Fakturan är tillräckligt specificerad	9	0
Fakturan är tillräckligt märkt med referenser enligt avtal	9	0
Bilagor eller beställning finns som underlag för inköpen <sup>22</sup>	3	0

De avvikelser som finns i två av inköpen rör felaktiga á-priser. I det ena fallet har en fakturapost ett *lägre* pris än det som avtalet stipulerar. Det saknas underlag för att förklara avvikelsen. I det andra fallet har fakturerats för en saneringsprodukt, trots att detta enligt avtal ska ingå i köpet.

### 2.3.2. Bedömning

Granskningen visar att ramavtal för att täcka förbundets behov finns. Inköpsmönstret med över 80 % från leverantörer som omsätter över 1 miljon kronor hos förbundet är ett bra resultat jämfört med andra jämförbara myndigheter. Detta i förening med intervju svaren att förbundet själva upplever att de har ramavtal som täcker behovet samtidigt som blott 5 % av köpen är avtalslösa gör att denna del av kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

Avtalsefterlevnaden är inte tillräcklig. Det är visserligen vanligt att avtal ändras, men lagstiftningen är restriktiv på området<sup>23</sup> och ingen dokumentation finns som kan förklara de avvikande priserna i något av fallen.

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

## 2.4. Uppföljning av avtalstrohet

Kontrollmål 4: Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet?

### 2.4.1. Iakttagelser

Det finns enligt samstämmiga uppgifter inga beslutade eller skriftliga rutiner för att kontinuerligt följa upp avtalstroheten<sup>24</sup>. Samtidigt uppger ekonomiavdelningen att de kontrollerar särskilt riskutsatta inköp och rapporterar eventuella avvikelser till avdelningschefen (jfr 2.2). Exempelvis nämns avtalet för byggtjänster där en särskild fördelningsnyckel i omsättning följs upp. Vidare informeras leverantörer vars fakturor är otillräckligt specificerade av ekonomienheten då detta varit ett problem tidigare.

Förbundet har vidare inga beslutade eller skriftliga rutiner för att kontrollera leverantörstrohet<sup>25</sup> och kan heller inte svara på frågan om hur efterlevnaden av densamma är.

### 2.4.2. Bedömning

En upphandlande myndighet som inte säkerställer avtalstrohet riskerar otillåtna direktupphandlingar med risk för skadestånd och upphandlingsskadeavgifter samt skador vad gäller trovärdigheten mot leverantörerna och marknaden i övrigt.<sup>26</sup>

<sup>22</sup> Kontrollpunkten är endast tillämplig i ett av avtalen, varför tre "JA" ska ses som 100 % uppfyllt.

<sup>23</sup> 17 kap. 8-16 §§ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>24</sup> Avtalstrohet definieras här som att köpa avtalade produkter på avtalet sätt från avtalad och korrekt upphandlad leverantör.

<sup>25</sup> Leverantörstrohet definieras här som att köpa produkter från avtalad och korrekt upphandlad leverantör.

<sup>26</sup> Upphandlingsmyndigheten

Granskningen visar att förbundet saknar rutiner för kontinuerlig uppföljning av både avtalstrohet och leverantörstrohet. Här ska dock nämnas att den kontroll som görs av ekonomiavdelningen sannolikt är effektiv för att kontrollera saken. Det är, så länge den upphandlande myndigheten inte till fullo praktiserar e-handelssystem, svårt att helt kontrollera avtalstrohet, samtidigt som detta enligt erfarenhet är en vanlig avvikelse. Ett vanligt resonemang är att ett inköp är tillåtet så länge leverantören är upphandlad och avtalad, oavsett om köpet omfattas av avtalet eller inte. Detta kan dock innebära brott både mot annat ramavtal som omfattar köpet i fråga och att förbundet gör en otillåten direktupphandling.

Leverantörstroheten är enklare att mäta, då den enbart mäter om leverantören är avtalad eller inte, utan att ta hänsyn till *vad* som köps från leverantören. Att inte heller detta mäts är mindre vanligt. Här ska tilläggas att förbundet trots detta har en relativt god leverantörstrohet (jfr avsnitt 2.2).

Kontrollmålet bedöms som delvis uppfyllt.

## **2.5. Säkerställande av att leverantörer är seriösa**

Kontrollmål 5: Hur säkerställer direktionen att ramavtalsupphandlade leverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.

### **2.5.1. Iakttagelser**

Det finns inte uttryckt i förbundets policy eller riktlinjer att leverantörer ska kontrolleras i samband med inköp. Det finns inte heller någon beslutad policy eller skriven rutin för ändamålet.

Emellertid kontrolleras samtliga leverantörer via en prenumeration på ett verktyg som meddelar förbundets ekonomiavdelning om förändringar hos leverantören. Nämnas bör här även att samtliga tre publicerade upphandlingarna har krav på seriositet hos leverantörerna vilket innebär att dessa kontrolleras innan de tas upp för utvärdering och eventuell tilldelning.

### **2.5.2. Bedömning**

Det är en svaghet att vare sig policy eller riktlinje har någon skrivelse om vikten av att kontrollera seriositeten hos leverantörer.

Dock kan slutsats dras att ramavtalsleverantörer kontrolleras i samband med upphandling då tre av tre kontrollerade ramavtal i granskningen redovisade en sådan kontroll. Dessutom måste ekonomiavdelningens kontroll bedömas som tillfyllest då en signal kommer från verktyget så snart en leverantör får en anmärkning.

Samtidigt är det, trots att kontrollmålet inte omfattar detta, värt att påpeka att direktupphandlade leverantörer inte genomgående kontrolleras innan köp genomförs då detta saknas i dokumentation av direktupphandlingen. Detta innebär en risk för förbundet som då åtminstone ett köp kan göras av en oseriös leverantör innan eventuella oegentligheter hos leverantören uppdagas.

Kontrollmålet bedöms som uppfyllt.

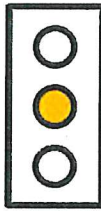
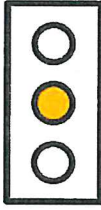

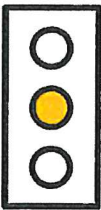
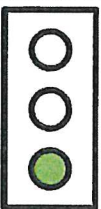
# 3. Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av förbundets revisorer genomfört en granskning av hur väl den interna kontrollen fungerar avseende inköp och upphandling.

Vår samlade revisionella bedömning är att förbundet delvis har en ändamålsenlig process för upphandling, inköp och att det delvis finns rutiner som säkerställer avtalstrohet.

Vår samlade bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål, vilka framkommer i sin helhet av rapporten. Nedan återfinns en kort sammanfattning av motivering och bedömning för kontrollmålen. Därefter följer rekommendationer till direktionen.

## 3.1. Bedömning utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling och inköp?	<b>Delvis uppfyllt</b> Inaktuella lagrumshänvisningar finns i beslutade dokument samtidigt som utbildning för nyanställda inte är obligatorisk.  De publicerade upphandlingarna är nogsamt dokumenterade och korrekt genomförda samtidigt som det förekommer enstaka otillåtna direktupphandlingar.	
Finns rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandling och inköp?	<b>Delvis uppfyllt</b> Inköp följs upp av ekonomiavdelningen. Däremot saknas en aggregerad analys av inköpsmönstret samtidigt som direktupphandlingar inte följs upp eller kontrolleras.	
Finns ramavtal och efterlevs dessa?	<b>Delvis uppfyllt</b> Granskningen visar att ramavtal för att täcka förbundets behov finns.  Efterlevnaden av ramavtalen har däremot brister då två av de granskade fakturorna har avvikelser mot avtal.	
Finns ändamålsenliga rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtalstrohet?	<b>Delvis uppfyllt</b> Granskningen visar att förbundet saknar rutiner för kontinuerlig uppföljning av både avtalstrohet och leverantörstrohet. Viss kontroll görs emellertid av avtalsefterlevnad genom att ekonomiavdelningen gör en extra kontroll av fakturor inför betalning.	
Hur säkerställer direktionen att ramavtalsupphandlade leverantörer är seriösa? F-skatt, moms, lämnat årsredovisningar mm.	<b>Uppfyllt</b> Ramavtalsleverantörer kontrolleras i samband med upphandling samtidigt som förbundet prenumererar på en bevakningstjänst av samtliga befintliga leverantörer.	



### 3.2. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi direktionen att:

- Säkerställa att laghänvisningar är korrekta i beslutade policyer och rutiner.
- Göra utbildningar inom området obligatoriska för nyanställd personal.
- Säkerställa konkurrensen i upphandlingar
- Besluta om rutin för kontroll av inköp
- Säkerställa att avtal följs
- Kontrollera och mäta leverantörstroheten

11 december 2019

---

*Rebecka Hansson, uppdragsledare*

---

*Fredrik Flodin, projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av NVK:s revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 3 mars 2019. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.