

**Bräcke kommuns
revisorer**

Bräcke kommun
Kommunfullmäktiges
presidium

2022-03-29

Revisionsrapport ”Köpta tjänster”

Revisionen har via KPMG genomfört granskning av upphandling av vissa tjänster.

I enlighet med överenskommelse från december 2019 överlämnas rapporten till kommunfullmäktiges presidium för att inhämta svar på de rekommendationer som framgår av rapporten. Revisorerna önskar få tal del av svaret.

För Bräcke kommuns revisorer

Göran Näslund
Ordförande

Mats Eriksson
Vice ordförande



Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

Rapport

Bräcke kommun

KPMG AB

2022-03-29

Antal sidor 9



Bräcke kommun

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	3
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Styrdokument och ansvar	4
3.2	Uppföljning av upphandling	5
3.3	Köpta tjänster	6
4	Slutsats och rekommendationer	9

**Bräcke kommun**

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

1 Sammanfattning

KPMG har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner avseende köpta tjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen har en god intern kontroll avseende upphandling och uppföljning av köpta tjänster.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns styrdokument med riktlinjer för upphandling. Däremot noterar vi att uppföljning av köpta tjänster, särskilt avseende fastighetsunderhåll, inte genomgående genomförs i enlighet med avtal. Vi konstaterar att åtgärder behöver vidtas i syfte att förbättra arbetet med uppföljning av upphandlade tjänster samt avtalsefterlevnad.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- att säkerställa anpassning av styrdokumenterna utifrån förändrad lagstiftning, se avsnitt 3.1.1
- att utbildning i upphandling genomförs i syfte att säkerställa grundläggande kompetens, se avsnitt 3.1
- att inom ramen för internkontroll utveckla kontroll av avtalsefterlevnad, se avsnitt 3.2
- att egenkontrollen avseende vinterväghållning formaliseras och dokumenteras, se avsnitt 3.3.1
- att säkerställa att köpta tjänster avseende fastighetsunderhåll följs upp enligt avtal, se avsnitt 3.3.2
- att särskilt för fastighetsunderhåll säkerställa att ramavtalen efterlevs, se avsnitt 3.3.2

**Bräcke kommun**

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

2 Bakgrund

KPMG har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner avseende köpta tjänster. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Revisorerna bedömer att det finns en risk för att tjänster köps utan föregående upphandling. Revisorerna har också bedömt att det finns en risk att levererade tjänster inte motsvarar vad som avtalats.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen har en god intern kontroll avseende upphandling och uppföljning av köpta tjänster.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen antagit relevanta styrdokument för upphandling, samt att dessa är aktuella och ändamålsenliga.
- om det finns styrdokument som beskriver hur köpta tjänster ska följas upp och om dessa efterlevs.
- om det finns rutiner, inklusive kontroller i efterhand, för att säkerställa att köpta tjänster är upphandlade enligt styrdokument.

Granskningen omfattar kommunstyrelsens inköp av köpta tjänster.

Stickprov avseende uppföljning av köpta tjänster ska avse vinterväghållning samt kostnader för fastighetsunderhåll såsom byggnadsarbeten, målning, el och VVS. Vårt stickprov omfattar fakturor överstigande 100 tkr.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys
- Lag om offentlig upphandling

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med ett urval av tjänstepersoner.

Rapporten är faktakontrollerad av handläggare för upphandling och inköp, entreprenadingenjör och gatuchof.

**Bräcke kommun**

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrdokument och ansvar

Det gemensamma upphandlingskontoret¹ har år 2020 upprättat en upphandlingspolicy för de kommuner som beslutat att arbeta tillsammans i gemensam nämnd för upphandlingssamverkan. Enligt policyn omfattas upphandling av köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, tjänster och entreprenader.

Policyn syftar till att:

- Säkerställa att varor, tjänster och entreprenader är det ekonomiskt mest fördelaktiga för kommunerna, köps med rätt kvalitet och med högt miljömedvetande.
- Tydliggöra och ge vägledning för kommunernas upphandling.
- Långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens.
- Säkerställa att upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning.
- Underlätta för små och medelstora företag att uppträda som leverantörer.

Av upphandlingspolicyn framgår att kommunen inte ska genomföra upphandlingar själv där gemensamma avtal har upprättats eller planerats. Om kommunen vill avstå från en gemensam upphandling krävs godkännande från kommunstyrelsen. Vidare ska upphandlingskontoret och den gemensamma nämnden meddelas när kommunen avstår från befintliga avtal. Upphandlingskontoret skickar regelbundet ut en förteckning över vilka upphandlingar som är aktuella som kommunen får ta ställning till.

Upphandlingspolicyn omnämner även kortfattat direktupphandling.

Utöver detta har kommunfullmäktige beslutat om ytterligare en policy och rutin för direktupphandling som komplement till den övergripande upphandlingspolicyn. Av både upphandlingspolicyn och direktupphandlingspolicyn framgår att direktupphandling kan genomföras vid lågt värde (fastställt av LOU) om avtal inte finns. Direktupphandling kan också ske om det finns synnerliga skäl inom områden som inte omfattas av befintliga ramavtal. Beroende på upphandlingens värde gäller olika formkrav.

Därutöver finns en guide för upphandling och inköp som steg för steg beskriver gången från kontroll om det finns ett befintligt avtal till rutin för direktupphandling.

Enligt uppgift finns styrdokument som policy, riktlinjer och guider för upphandling tillgängliga på kommunens intranät.

Vad gäller utbildning i upphandling framkom vid intervjuer att det inte har genomförts sedan åtminstone år 2019, delvis till följd av covid-19. Däremot har det gemensamma upphandlingskontoret påbörjat en utbildning och Bräcke kommuns upphandlare avser utbilda verksamheterna utifrån deras specifika behov.

¹ Det gemensamma upphandlingskontoret i Östersund omfattar sju kommuner och genomför ramavtalsupphandlingar och hjälper till med kommunspecifika upphandlingar.

**Bräcke kommun**

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

Avseende de granskande tjänsterna gällande vinterväghållning och fastighetsunderhåll genomför teknik- och infrastrukturavdelningen upphandling av dessa. Det gemensamma upphandlingskontoret kan agera som stöd vid behov. Ansvaret ligger främst på verksamhetsansvarig och avdelningschef. Vi uppfattar att ansvariga inom avdelningen inte har någon särskild utbildning avseende upphandling.

Av kommunstyrelsens delegationsordning² framgår att ansvaret för upphandling av enstaka köp och ramavtal som upphandlas i egen regi tillfaller avdelningschef vid upphandling av varor och tjänster över 100 tkr upp till 500 tkr och kommundirektör vid upphandling överskridande 500 tkr. Vidare framgår att avdelningschef ansvarar för upprättande av avtal för tekniska förvaltningen.

3.1.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns ändamålsenliga policy och riktlinjer för upphandling. Lagstiftningen har från 1 februari 2022 ändrats varför vi ser ett behov av uppdatering, såsom vi uppfattat är det så planerat.

Vi ser positivt på att utbildning i upphandling har påbörjats samt planeras för att säkerställa en grundläggande kompetens hos samtliga berörda.

Vad gäller ansvar kan vi inte se att det är formellt reglerat att teknik- och infrastrukturavdelningen ansvarar för de granskade områdena. Vi bedömer att teknik- och infrastrukturavdelningens ansvar att upphandla inom de granskade områdena behöver förtydligas.

3.2 Uppföljning av upphandling

Kommunstyrelsen beslutade för år 2020 och 2021 att följa upp upphandling/inköp i internkontrollplanen i syfte att kontrollera att upphandling sker i enlighet med LOU och policys samt att dokumentation sker enligt gällande riktlinjer.

Kontrollen genomfördes med stickprov av ett mycket begränsat antal varor/tjänster. I de fall resultaten av stickproven visar på avvikelser följs det enligt uppgift upp med berörda verksamheter.

Vid faktakontroll framkom att förutom stickproven genomförs löpande kontroller under året. Vi har dock inte tagit del av dessa.

3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att det inom ramen för uppföljning av internkontroll har genomförts kontroller för att säkerställa att upphandling sker i enlighet med LOU och antagna policys. Vi bedömer dock att stickprovet behöver utökas för att det ska vara möjligt att göra en bedömning av efterlevnaden.

² KS 2021-11-14 § 186



Bräcke kommun

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

3.3 Köpta tjänster

3.3.1 Vinterväghållning

Avtal och uppföljning

Avtalet för tillsyn och skötsel av tomtmark samt vinterväghållning upphandlades 2021-02-03 och avser perioden 2021-04-01 till 2026-03-31. Avtalet kan därefter förlängas med ett eller två år med oförändrade villkor. Avtalet avser skötsel av fastighetsmark, parkmark samt vinterväghållning av kommunala gator och vägar och entreprenaden fördelas på sex tätorter. Därutöver har en separat upphandling och avtal tecknats för vinterväghållning avseende 800 meter väg och en förskola.

Av avtalet framgår att en kvalitetsplan ska upprättas av entreprenören enligt följande riktlinjer:

- Organisation för entreprenaden, bl.a. kvalitetsansvariga personer
- Genomförande och konstruktion av kvalitetskontroll (egenkontroll)
- Tidsplan (schema) för utförande av arbeten
- Rutiner för utförande av arbetsuppgifter, bl.a. rapportering och upphandling

Vi har tagit del av kvalitetsplanen och noterar att leverantörens ansvarsområden, avseende ansvariga personer och vad organisationen ska säkerställa, framgår. Gällande rutiner för uppföljning framgår att det genomförs genom kvalitetskontroller och egenkontroll minst en gång per kvartal. Avvikelse ska rapporteras till kommunen i form av drifrapporter inför driftsmöten. I syfte att säkerställa avtalsefterlevnaden rapporteras varje månad samtlig årsplanerad aktivitet.

Enligt avtalet ska driftsmöten hållas varje månad vid uppstart och fortsättningsvis kvartalsvis eller vid begäran av beställare eller leverantör. Vid mötena ska leverantören redovisa resultat av egenkontroll, förvaltar rapport samt erhålla beslut av ansvarig för beställaren.

Vi har tagit del av drifrapport från ett driftsmöte och noterar att uppdatering och avrapportering för genomfört arbete framgår. Enligt uppgift hålls, utöver driftsmötena, veckovis kontakt med leverantören. Formell avtalsuppföljning sker en gång per år. Vi har tagit del av avtalsuppföljning per sista september 2021 där rutiner gällande avtalet och arbetets kvalitet kontrollerats. Vi noterar att inga avvikelser rapporterats på den checklista som finns bilagd.

Teknisk arbetsbeskrivning

Till avtalet finns en *beskrivning av tekniska arbetsuppgifter för gator och vägar*. I beskrivningen definieras tydliga riktlinjer för arbetet med vinterväghållning och snöröjning avseende tider, gränser för snödjup samt arbetets kvalitet.

Det framgår inte av beskrivningen eller på annat sätt hur uppföljning ska ske eller i vilken omfattning det kontrolleras att arbetet utförs enligt gällande riktlinjer. Däremot framgick vid intervju att tekniska verksamhetens egenkontroll ska omfatta mätningar samt uppföljning som redovisas på driftsmötena tillsammans med felanmälningar från medborgare. Det finns inget system som dokumenterar kontrollen och vi har inte tagit

**Bräcke kommun**

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

del av någon annan dokumentation över utförd kontroll. Enligt uppgift har samtliga som arbetar ansvaret att rapportera om avvikelser identifieras.

Stickprov

Vi har granskat inköp av vinterväghållning och inte noterat några avvikelser från vilka leverantörer som är upphandlade.

3.3.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att det finns aktuella avtal och rutiner för inköp av tjänster och uppföljning samt tydliga arbetsbeskrivningar som tydliggör vad uppföljning och kontroll av arbetet ska omfatta.

Vidare konstaterar vi att egenkontrollen inte dokumenteras, och såsom vi uppfattat är den inte formaliserad så att den sker på något systematiskt sätt. Vi anser att egenkontrollen bör formaliseras i syfte att säkerställa att erforderlig kontroll genomförs och sammanställs.

3.3.2 Fastighetsunderhåll**Avtal och uppföljning**

Avtalet för fastighetsunderhåll upphandlades 2020-06-29 och gäller från 2020-07-01 till 2021-06-30. Avtalet kan därefter förlängas med totalt tre år, ett år i taget. Avtalet avser totalt fem företag inom löpande entreprenadarbeten och omfattar byggnadsarbeten, målning och tapetsering, VS-arbeten, el-arbeten, golvlägningsarbeten, vent-arbeten samt plåt- och takarbeten.

Avrop av upphandling under 70 tkr sker genom förnyad konkurrensättning på löpande räkning medan avrop överstigande 70 tkr sker genom förnyad konkurrensättning med fast pris.

Enligt avtalet ska uppföljning ske vid uppföljningsmöten en eller två gånger per år. Uppföljningen ska avse bl.a. avropsvolym, priser, bruk och uppföljning av underentreprenörer, uppföljning av utförda uppdrag, genomgång av rutiner såsom egenkontrollredovisning samt återrapportering.

Det framkommer vid intervju att uppföljningsmöten inte har genomförts i enlighet med avtalet. I samband med faktakontroll uppger ansvarig att uppföljning sker av utfört arbete, bl.a. genom att besöka pågående projekt och besiktning vid färdigställande av projekt. Såsom vi uppfattar det dokumenteras inte uppföljningen systematiskt utan i mejlkonversationer, foton och telefonsamtal.

Övrig uppföljning sker enligt uppgift vid förlängning av avtal. När förlängning blir aktuellt kontaktas respektive entreprenad för avstämning om hur arbetet har fungerat samt om det finns avvikelser i exempelvis priser och leverans.



Bräcke kommun

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

Stickprov

Vårt stickprov av fakturor gällande fastighetsunderhåll visar att inköp har skett från leverantörer som inte omfattas av ramavtal.

Enligt uppgift ska en förklaring vara att förlängning av ett avtal inte kan återfinnas. Andra inköp har skett från koncernföretag som har ett avtal inom ett annat område och några inköp har skett utan föregående upphandling.

3.3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att det finns avtal för inköp av tjänster samt att det i avtalen regleras möjlighet att följa upp uppförda arbeten. Däremot är vi kritiska till att uppföljning inte genomförs i enlighet med avtal och riktlinjer. Det finns ingen dokumentation över kontroller som ska säkerställa att avtalade tjänster genomförs. Vi anser att det är viktigt att uppföljning sker för att säkerställa att avtal och rutiner efterlevs samt att detta dokumenteras.

Vi konstaterar att inköp skett utanför ramavtal utan föregående upphandling. Vi vill särskilt uppmärksamma att ramavtal omfattar endast de upphandlade tjänsterna från upphandlade företag, så det är inte möjligt att utifrån aktuellt avtal göra andra inköp från företag inom koncernen. Vi anser att det är av stor vikt att rutinerna ses över för att säkerställa att ingångna avtal efterlevs.

**Bräcke kommun**

Granskning av intern kontroll avseende köpta tjänster

2022-03-29

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det finns styrdokument med riktlinjer för upphandling. Däremot noterar vi att uppföljning av köpta tjänster, särskilt avseende fastighetsunderhåll, inte genomgående genomförs i enlighet med avtal. Vi konstaterar att åtgärder behöver vidtas i syfte att förbättra arbetet med uppföljning av upphandlade tjänster samt avtalsefterlevnad.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi:

- att säkerställa anpassning av styrdokumenterna utifrån förändrad lagstiftning, se avsnitt 3.1.1
- att utbildning i upphandling genomförs i syfte att säkerställa grundläggande kompetens, se avsnitt 3.1
- att inom ramen för internkontroll utveckla kontroll av avtalsefterlevnad, se avsnitt 3.2
- att egenkontrollen avseende vinterväghållning formaliseras och dokumenteras, se avsnitt 3.3.1
- att säkerställa att köpta tjänster avseende fastighetsunderhåll följs upp enligt avtal, se avsnitt 3.3.2
- att särskilt för fastighetsunderhåll säkerställa att ramavtalen efterlevs, se avsnitt 3.3.2

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Kristin Larsson
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.