

Kompletterande svar uppföljande granskning av upphandling

Revisorerna och Ernst and Young överlämnande en revisionskrivelse och rapport avseende uppföljande granskning avseende upphandlingsprocessen i förhållande till lagen om offentlig upphandling, LOU, som genomfördes 2022.

Kommunen tillsatte i samband med mottagandet av revisionsutlåtandet som inkom i januari 2025 en arbetsgrupp för att arbeta med granskningens bedömningar samt bidra med klargörande kring framdriften i arbetet med upphandling, i enlighet med den interna processen för revisionsgranskningar som antogs i kommunledningsgruppen 22/10 2024.

Under 2024 har kommundirektören fattat beslut om att genomföra två genomlysninguppdrag som innefattar upphandling och inköp då framdriften i utvecklingsarbetet har behövt stärkas.

Det första uppdraget att genomlysna stöd-och servicekontorets organisation gavs i mars 2024 till HR-chef. Stöd-och servicekontoret inrymde många verksamheter: Kansli, Juridisk enhet, Säkerhetsenheten, Internservice, Medborgarservice, Måltidsservice och Upphandlingsenheten. Genomlysningen genomfördes av en extern konsult och resulterade i en ny organisation där upphandlingsenheten from 1 feb 2025 organiseras under ekonomiavdelningen.

Det andra uppdraget gavs i maj 2024 till Johan Bergman, tf chef för upphandlingschefen, för återrapportering till kommunledningsgruppen i september. Uppdraget riktade sig specifikt till upphandlingsenheten och partnerskapet med verksamheterna. En förväntad effekt var bland annat att både upphandlingsenhet och verksamheter ska vittna om en tydlig och transparent inköpsprocess med tydligt ansvar och tydliga roller.

Lokala styrdokument har arbetats fram under perioden och 2025-02-14 fattade kommunledningsgruppen beslut om Riktlinje för upphandling och inköp samt upphandlingsplan. Dessutom fattades beslut om förslag till Policy för upphandling och inköp som nu kommer att gå vidare i den politiska beslutscykel och beräknas fattas beslut om i kommunfullmäktige 2025-04-24.

Rekommendationer riktade till kommunstyrelsen och samtliga nämnder

Rekommendation 1: (RÖD)

Säkerställa att all upphandling och inköp sker i enlighet med upphandlingslagstiftningen samt kommunens styrande dokument

Kommunstyrelsens och nämndernas svar 2022

Förslag på revidering av inköps- och upphandlingspolicy finns framtagen och målsättningen är att policyn ska fastställas av kommunfullmäktige under hösten 2023. Riktlinjer för inköp och upphandling samt riktlinje för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal är under framtagande inför fastställande av kommunstyrelsen under hösten 2023.

Iakttagelser 2024 Revidering av inköps- och upphandlingspolicyn samt framtagandet av riktlinjer för inköp och upphandling, inklusive uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal pågår. Arbetet förväntas vara färdigställt i början av 2025. Inköps- och upphandlingspolicyn planeras att antas i samband med kommunplan, i juni 2025.

Komplettering:

Riktlinje för upphandling och inköp samt upphandlingsplan beslutades av kommunledningsgruppen 2025-02-14. Förslag till beslut om Policy för upphandling och inköp beslutades av kommunledningsgruppen 2025-02-14. Policyn förväntas beslutas i kommunfullmäktige 2025-04-24.

Superusers är utsedda i samtliga förvaltningar. Dessa kommer att få utbildning löpande, bland annat kring förnyad konkurrensutsättning. Ett flertal utbildningar för att öka kunskapen och förståelsen om LOU och kommunens inköps- och avtalsförvaltningsprocesser är redan genomförda med verksamheterna.

Riktlinjerna förtydligar bland annat roller, vilka grupper med verksamhetsföreträdare som ska finnas samt gränser mellan upphandlingsenhetens ansvar och verksamheternas ansvar.

Rekommendation 2: (GUL)

Stärka den interna kontrollen och uppföljning avseende kommunens totala inköp för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i kommunen.

Kommunstyrelsens och nämndernas svar 2022

Styrande policy och riktlinjer är under framtagande och kommer att fastställas under hösten 2023. Fram till dess att nya verktyg och system är implementerade kommer kommunen att använda en modul i upphandlingsverktyget för direktupphandling samt CLM1 för avtalsuppföljning med start hösten 2023. För att certifierade inköpare ska kunna genomföra direktupphandlingar i verktyget är en utökning av licenser nödvändigt. Upphandlingsenheten och ekonomistaben ansvarar för utbildning av certifierade inköpare. När en medarbetare har blivit certifierad får de tillgång till direktupphandlingsmodulen i upphandlingsverktyget samt e-handelssystemet Proceedo.2

Iakttagelser 2024

Det nya avtalet med e-handelssystemet Proceedo kommer att medföra nya funktioner som kan nyttjas, exempel är inköpsbudget och förnyad konkurrensutsättning. Samarbetet mellan upphandlingsenheten och ekonomistaben har fördjupats. Tyresö håller på att implementera avtalshanteringsystemet Complete Control, ett systemstöd för avtalsuppföljning som ska underlätta för enheterna att få kontroll och struktur över avtal samt uppföljningsinsatser. Samhällsbyggnadskontoret, äldre- och omsorgsförvaltningen samt arbetsmarknads- och socialförvaltningen är de första som kommer att pröva systemstödet. Utbildningen av certifiering är inte fullständig. För närvarande finns cirka 480 beställare och alla har genomgått en digital utbildning med certifieringsfrågor. Samtliga beställare behöver klara certifieringsfrågorna, de som inte lyckas erbjuds ytterligare utbildning innan de får tillträde till system. Alla enheter ska ansvara för både aktiv och reaktiv uppföljning. Upphandlingsenheten genomför kontroller av rating och uteslutningsgrunder både vid uppstart och löpande. Arbete med att utveckla riktlinjer, rutiner och systemstöd leds av avtalscontroller vid upphandlingsenheten. Avtalscontrollern deltar även i utbildning av olika verksamheter för att öka kunskapen och förståelsen kring avtalsuppföljning.

Komplettering:

En granskning med hjälp av Pwc kring samhällsbyggnadskontoret (Sbk), framförallt fastighetsenheten är genomförd. Denna visade att roll och ansvarsfördelningen mellan fastighetsenheten och upphandlingsenheten behöver förtydligas när det gäller ramavtalsupphandlingar. Tydliggöra när förvaltningar får beställa (förutom fastighetsenheten) och vad som ingår i rollen som avtalsansvarig. Det finns också behov av att tydligare kravställa vad fakturor behöver innehålla, t ex från vilket avtal inköpet har skett.

Därefter skapades en arbetsgrupp för att stärka samarbetet mellan SBK och upphandlingsenheten kring avtalsuppföljning. Arbetet har kommit långt och identifierandet av olika roller och utbildningar är genomförda. Arbetsgruppens erfarenheter kommer möjliggöra ett bättre samarbete med andra förvaltningar på ett enklare och snabbare sätt med arbetsgruppens erfarenheter från SBK.

Utrullning av nya funktioner i Proceedo kommer ske under våren 2025 med bland annat förnyad konkurrensutsättning. Arbeta med att skapa integrationer mellan system har påbörjats för att underlätta uppföljning, avser fastighetsenhetens felanmälanssystem DeDu och Proceedo för att underlätta avtalsuppföljning, som omtalas i rapporten från Pwc.

Utvecklingen av Complete control fortsätter och rollen avtalscontroller har en viktig funktion för att bland annat samordna upphandlingsplan vara kontakt mot förvaltningarnas representanter, samt ansvara för den centrala avtalsförvaltningen/uppföljningen och processer.

Utbildningar inom LOU, kommer att anpassas efter behov hos olika grupper och roller. Det finns idag utsedda superusers inom inköp på förvaltningarna och vissa förvaltningar har även egna avtalscontrollers som blir viktiga yrkesroller vid avtalsuppföljning.

Rekommendation 3: (RÖD)

Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp, upphandling och avtalsuppföljning och implementera dessa i kommunen skyndsamt.

Kommunstyrelsens svar 2022:

I den reviderade riktlinjen för inköp och upphandling kommer det tydligt framgå hur upphandlingsplaneringen ska genomföras för att säkerställa att det finns tillräckligt med tid och resurser för att utföra de upphandlingar som anmälts. Riktlinjen ska även ange att varje verksamhet ska ha en certifierad inköpare som ansvarar för att göra beställningar i kommunens e-handelssystem och för direktupphandlingar upp till 700 000 kronor. Antalet certifierade inköpare begränsas till ett fåtal medarbetare per förvaltning, kontor eller stab.

Förnyade konkurrensutsättningar inom ramavtal sker i samarbete mellan verksamheten och upphandlingsenheten.

Iakttagelser 2024:

Revidering av riktlinje för inköp och upphandling är under framtagandet och förväntas bli färdigställt i mitten av 2025.

Komplettering:

Revidering av dokument beskrivs ovan under rekommendation ett.

Rekommendation 4: (RÖD)

Upprätta ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning som innehåller tydliga rutiner för att anpassa, planera och genomföra uppföljningen, samt utvärdera avtalsperioden.

Kommunstyrelsens svar 2022:

I den reviderade riktlinjen för inköp och upphandling, samt i riktlinjen för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal, kommer processbeskrivning, ansvars- och uppgiftsfördelning att framgå tydligt. Genom att kategorisera avtal utifrån risk ska kommunen fokusera på att följa upp verksamhetskritiska och komplexa avtal. En rutin och checklista för denna kategorisering har tagits fram.

Iakttagelser 2024:

Ett ramverk för riskbaserad avtalsuppföljning saknas. I avtalshanteringsystemet Complete Control kommer avtal att kunna kategoriseras och klassificeras. Varje avtal ska ha en avtalsansvarig som ansvarar för uppföljningen. För närvarande är dessa roller inte definierade eller tilldelade, och ansvarsfördelningen för uppföljningen är inte tydlig. Under våren 2025 kommer utbildning i avtalshanteringsystemet Complete Control att genomföras. Ett projekt för att förebygga och öka medvetenheten kring välfärdsbrott pågår med representanter från upphandlingsenheten, ekonomienheten och förvaltningar. En utsedd projektledare ansvarar för att leda det fortsatta arbetet inom respektive verksamhet.

Komplettering:

I samarbete med Decimalen har leverantörer i vår leverantörsreskontra rangordnats utifrån riskbedömning och inköpsvolym, i syfte att främja och bibehålla sunda leverantörsrelationer. Företagen har fått information om att kommunen kommer genomföra denna kontroll. Analysen sker också utifrån ekobrottsmyndighetens kriterier. Kommunen kommer ha löpande

avstämningar med Decimalen och granskningen kommer genomföras under våren. Vi startar med ca 50 leverantörer.

Decimalen har erfarenhet från många kommuner och regioner och har därmed en bra överblick över de områden där det förekommer stora risker. Utifrån detta kommer upphandlingsenheten beställa genomlysningar med valda leverantörer, där även Decimalen även kan driva en eventuell process mot leverantörerna om återbetalning av felaktig fakturering.

Utrullning av Complete control pågår där vi kan ta med oss erfarenheterna från Decimalens utredningar.

I de uppdaterade riktlinjerna finns även roller och ansvarsfördelningen för uppföljningen tydliggjorda.

Rekommendation 5: (RÖD)

Säkerställa att kommunens systemstöd för inköp, upphandling och avtalsuppföljning är ändamålsenliga samt överväga att implementera ett spendanalyserverktyg.

Kommunstyrelsens svar 2022:

En förstudie pågår inför upphandlingen av ett nytt e-handelssystem, med planerad implementering under 2024. En förstudie kommer även att påbörjas under 2023 inför upphandling av ett nytt upphandlingsverktyg. För att kunna genomföra spendanalyser systematiskt och strukturerat krävs ett spendanalyserverktyg. Under hösten 2023 kommer en förstudie att påbörjas för upphandlingen av ett nytt spendanalyserverktyg, med förväntad implementering under 2024. Riktlinje för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal kommer att revideras och fastställas av kommunstyrelsen under hösten 2023. Fram till dess att nya verktyg och system är implementerade kommer kommunen att använda modulen i upphandlingsverktyget för direktupphandlingar samt CLM för avtalsuppföljning med start hösten 2023. För att certifierade inköpare ska kunna genomföra direktupphandlingar i verktyget är en utökning av licenser nödvändig. Kommunen undersöker även möjligheten att fler ramavtal ska kunna beställas genom det befintliga e-handelssystemet. Under 2023 genomförs ett begränsat antal spendanalyser, och för närvarande genomförs en spendanalys för barn- och utbildningsförvaltningen. Med start 2024 kommer avtalscontrollern vid upphandlingsenheten årligen att genomföra spendanalyser av inköp per förvaltning samt följa upp att beslutade åtgärder genomförs.

Iakttagelser 2024:

Under 2023 genomfördes två manuella spendanalyser under ledning av avtalscontrollern. Utan ett dedikerat verktyg fungerade detta mindre bra. Under 2024 låg fokus på förstudien och upphandlingen av ett spendanalysverktyg, med målsättningen var att verktyget skulle vara i bruk i januari 2025. Upphandlingen av spendanalysverktyget skulle ha genomförts under 2024, men stoppades i december samma år på grund av interna brister i underlaget. En ny upphandling kommer att annonseras under 2025. Det nya e-handelssystemet Proceedo har dock upphandlats och implementerats. Arbete pågår för att på sikt kunna använda avtalshanteringsystemet

Komplettering:

En marknadsanalys av spendverktyg är genomförd. Med införandet av Microsoft 365 som kommer ske under 2025, med start första delen av året, kan kommunen få betydligt fler aktörer att ge anbud, vilket inte var möjligt i vår gamla IT miljö, då vi fick avbryta upphandlingen. Utifrån detta kommer en ny upphandling kunna ske.

Rekommendation 6: (RÖD)

Säkerställa att det finns en uppdaterad upphandlingsplan utifrån genomförd behovsanalys enligt vad som anges i kommunfullmäktiges inköps- och upphandlingspolicy.

Nämndernas gemensamma svar 2022:

I den reviderad riktlinje samt policy för inköp och upphandling ska det framgå hur upphandlingsplanering ska utformas för att säkerställa att det finns tid och resurser för att utföra de upphandlingar som anmäls. Följande kommer att framgå: o Anmälan om upphandlingsstöd inför nytt verksamhetsår ska vara upphandlingsenheten tillhanda i september månad året innan. Anmälan under verksamhetsåret ska ske minst sex (6) månader innan förväntad start. o Upphandlingsenheten svarar för att ramavtalsupphandlingar finns med i upphandlingsplanen o Upphandlingschef föredrar upphandlingsplan för kommunledningen och på centralt samverkansmöte, två gånger per år, i december inför nytt verksamhetsår och i juni under verksamhetsåret.

Iakttagelser 2025

Upphandlingsplan för 2025 är under framtagande. Beslut om eventuella prioriteringar kommer att fattas av kommunledningsgruppen. En genomlysning av resurser och behov kommer att genomföras av den tillförordnade upphandlingschefen med anledning av att ordinarie upphandlingschef är frånvarande.

Komplettering:

Upphandlingsplan är beslutad i kommunledningsgruppen. Tillförordnad upphandlingschef bedömer att planerade upphandlingar kan ske med befintliga resurser. I de fall behov av prioritering uppstår finns rutin för att lyfta dessa till ekonomidirektör och därefter till kommunledningsgruppen för beslut.

Övrigt:

Som ett led i upphandlingsenhetens utvecklingsarbete har en två-dagars konferens genomförts under ledning av samma konsult som genomlyste stöd- och servicekontoret och som ledde till en ny placering av upphandlingsenheten på ekonomiavdelningen.

Enheten deltar i styrgrupp och arbetsgrupp i kommunens arbete mot välfärdsbrott som i nuläget genomförs i projektform med en särskilt utsedd projektledare.

I verksamhetsberättelserna för 2024 flera av nämnderna lyft åtgärder som vidtagits gällande upphandlingsområdet. Vid uppföljning av internkontrollplanerna har tex Barn och utbildningsnämnden redovisat minskat i riskvärde på risken ”Felaktig upphandling” på grund av att åtgärder vidtagits tex utbildning och genomlysning har skett för att minska felaktig upphandling.

Även Samhällsbyggnadskontoret redovisar att de under året haft fokus på utvecklingsarbete inom inköps- och upphandlingsprocessen. Arbetsmarknad och Socialnämnden rapporterar om progression inom upphandlingsområdet där de skriver att samverkan med Upphandlingsenheten har ökat de senaste två åren. Avtalscontroller inom förvaltningen har tillsammans med kontaktperson på Upphandlingsenheten skapat en struktur för upphandling.