

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Linköpings kommun

Januari 2024

Karin Jäderbrink

Linn Bergman

Sofia Nylund

Ibrahim Al-Breft

Rebecca Lindström

Lena Salomon, kvalitetssäkrare


Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Linköpings kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnder har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen, samhällsbyggnadsnämnden, social- och omsorgsnämnden samt äldrenämnden **inte helt** har säkerställt en ändamålsenlig- inköps och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll. Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
-----------------	-----------

Är organisationen ändamålsenlig?	Ja Styrelsens och nämndernas organisation för upphandling och inköp är i allt väsentligt ändamålsenlig. Omorganisation genomfördes 2020. Det finns dokumenterade beskrivningar av organisation och styrande dokument som beskriver ansvar och roller i upphandlings- och inköpsprocess.	
----------------------------------	---	--

Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?	Delvis Det finns uppdaterad policy och riktlinjer. Tillämpningsanvisningar är under uppdatering men det bedöms ha tagit lång tid att uppdatera styrande dokument utifrån omorganisationen 2020. Kännedom och efterlevnad till riktlinjerna bedöms generellt som god. Följsamhet till riktlinjer avseende nämndernas behandling av	
---	---	---

Revisionsfrågor	Bedömning
-----------------	-----------

upphandlingsplaner brister. Rutiner för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids bör utvecklas. Kommunstyrelsen har ännu ej säkerställt ändamålsenliga strukturer och rutiner för att säkerställa att beloppsgränsen för direktupphandling inte överskrids på övergripande nivå.

Finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister avseende välfärdsbrott?

Delvis

Det pågår arbete för att stärka det förebyggande arbetet i form av utveckling av samverkan och kompetenshöjande aktiviteter. Det ingår delvis risker och kontroller inom välfärdsbrott i styrelsens och nämndernas interna kontrollplaner. Samtidigt kan vi konstatera att risker och kontroller avseende välfärdsbrott i samband med **upphandling och inköp** brister och kan utvecklas. Det är dock positivt att de nyligen uppdaterade styrande dokumenten reglerar och tydliggör att bedömning av risker ska ske i varje upphandling.



Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Delvis

Det pågår flertalet processer för att säkerställa köp-/avtalstrohet i olika former (utbildning, information, inköpsanalyser mm). De inköpsanalyser som görs fokuserar dock i huvudsak på matchning på leverantörsnivå och fångar inte upp om direktupphandlingsgränsen överstigs när varor/tjänster av samma slag köps från olika leverantörer. Inköpsanalyserna fångar inte heller upp om utbetalningarna verkligen avser inköp som motsvarar de avtal som de matchas mot. Detta, tillsammans med att fullständiga underlag/svar inte erhållits för samtliga stickprov, gör att vi inte kan bedöma om det fullt ut finns en följsamhet till upphandlingsreglerna och kommunens riktlinjer. Genomförd registeranalys visar även att det förekommer många diverse-/småinköp vilket styrelsen bör säkerställa bevakning och kontroll



Revisionsfrågor	Bedömning
-----------------	-----------

av. Vidare visar de kompletteringar som erhållits i samband med verifiering på att alla avtal inte finns i kommunens avtalsdatabas.

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Delvis

Uppföljning av policy, riktlinjer, upphandlingar, inköp och avtal sker av olika delar i organisationen.

Tillämpningsanvisningar för uppföljning är under uppdatering.

Social- och omsorgsnämnden och äldre- och vårdnämnden har under året genomfört och beslutat om uppföljning av nämndernas avtal.

Samhällsbyggnadsnämnden har följt upp området genom kontrollmoment i internkontrollplan samt genom NUI-index. Nämndens dokumenterade uppföljning bedöms kunna utvecklas.

Kommunstyrelsen har genomfört uppföljning av köptrohet till ramavtal. Styrelsens uppföljning av intern kontroll och nyckeltal bedöms kunna utvecklas.



Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnas följande rekommendationer till kommunstyrelse, samhällsbyggnadsnämnden, social- och omsorgsnämnden samt till äldre- och vårdnämnden:

- Säkerställ att styrelse och nämnder genomför uppföljning av avtal systematiskt, planerat och dokumenterat under hela avtalsperioden.
- Tillse och säkerställ att kommunstyrelsen och nämnder genomför och dokumenterar riskbedömningar och kontroller avseende välfärdsbrott i samband med upphandling och inköp.
- Styrelsen bör utveckla rutiner för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids på kommunövergripande nivå.
- Styrelsen och de granskade nämnderna bör säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids inom respektive verksamhet.
- Styrelsen bör säkerställa att samtliga avtal finns tillgängliga i avtalsdatabasen.
- Säkerställ att styrelse och nämnder utvecklar uppföljningen av avtal för att säkerställa att leverantörerna följer avtal och att skäliga krav ställs i de fall avvikelser identifieras.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	5
Bakgrund	5
Syfte och revisionsfrågor	5
Revisionskriterier	5
Avgränsning	6
Metod	6
Granskningsresultat	7
Organisation	7
Riktlinjer, rutiner och processer	10
Välfärdsbrott	11
Avtalstrohet	14
Uppföljning	17

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Linköpings kommun upphandlar varje år varor och tjänster för betydande belopp. Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp.

Brister i följsamhet till lag, policy och gällande regelverk medför risker för ekonomisk skada, fördyringar, förtroendeskada, kvalitetsbrister och att välfärdsbrott inte upptäcks.

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten. I revisionsplanen för 2023 framgår att inriktning skall ske mot att bedöma om rutiner och processer i rimlig utsträckning säkerställer att lagen om offentlig upphandling (LOU) och att kommunens styrdokument på området efterlevs, om ingångna avtal följs upp samt om det finns ändamålsenliga rutiner för att förebygga och upptäcka välfärdsbrott i upphandlingsprocessen.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnder har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

- Är organisationen ändamålsenlig?
- Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?
- Finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister avseende välfärdsbrott?
- Finns rutiner och processer för att säkerställa att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör?
- Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6 kap
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

- 19 kap. §15 (LOU) (Krav om riktlinjer för direktupphandling)
- Kommunens riktlinjer/policys inom området (exempelvis upphandlings- och inköspolicy, reglementen, COSO- ramverket samt riktlinjer för intern kontroll och uppföljning).

Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2023 och till att omfatta kommunstyrelsen (KS), äldrenämnden (ÄN), social- och omsorgsnämnden (SoN) samt samhällsbyggnadsnämndens (SBN) ansvarsområden.

Registeranalys av transaktioner och inköp under perioden 2023-01–2023-11.

Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med centralt ansvariga avseende upphandling och inköp inom verksamhetsstöd och service, VSS (kommunstyrelsen) samt med tjänstepersoner inom upphandlingsorganisationerna för social- och omsorgsförvaltningen (äldrenämnden och social- och omsorgsnämnden) och samhällsbyggnadsförvaltningen (samhällsbyggnadsnämnden).

Granskning och analys har gjorts av relevanta styrande dokument, internkontrollplaner, riskanalyser och ett urval av gjorda uppföljningar av avtal inom respektive nämnds ansvarsområde.

Vidare har en registeranalys av räkenskaps data (2023-01–2023-11) gällande inköp av varor och tjänster och köptrohet till avtal genomförts. Inom ramen för granskningen har vi stickprovsmässigt kontrollerat om granskade nämnders inköp gjorts av upphandlade leverantörer. I några fall har vi även kontrollerat om direktupphandlingar över 100 tkr dokumenterats på rätt sätt. Vi har följt upp ett urval leverantörer, till vilka de granskade nämnderna, var för sig, utbetalt 100 tkr eller mer under granskningsperioden

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Är organisationen ändamålsenlig?

lakttagelser

Enligt kommunallagen (kap 6 §1) ska styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders och eventuella gemensamma nämnders verksamhet. Nämnderna (kap 6 § 5) ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

I kommunens upphandlings- och inköspolicy antagen av fullmäktige 2016-11-29, gällande fram tills att ny policy är antagen (2023-11-21 § 382) med tillhörande riktlinjer, framgår en annan organisation för upphandling och inköp än den som varit aktuell under större delen av 2023. Tidigare hade kommunalförbundet Fjärde storstadsregionen, Upphandlingscenter, det organisatoriska uppdraget att ansvara för samordnad upphandling av varor och tjänster för kommunens nämnder och förvaltningar och hade ansvar för den upphandlingstekniska delen i upphandlingsprocessen. Utöver detta hade Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen en upphandlingsfunktion som i huvudsak genomförde entreprenad- och därtill hörande konsultupphandlingar. Linköpings kommun gick ur kommunalförbundet 2020 och upphandlingscenters verksamhet övergick i kommunens egen regi.

I kommunens reglemente för 2023 framgår, gällande upphandling och inköp, att kommunstyrelsen ska leda och samordna kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet. I detta ingår även att vara strategiskt upphandlingsstöd inom kommunstyrelsens ansvarsområden och att svara för kommunövergripande ramavtal.

Verksamhetsstöd och service (VSS), en förvaltning underställd kommunstyrelsen med uppdrag att ge interna servicetjänster till kommunens förvaltningar och de kommunägda bolagen. Till förvaltningen hör fem olika verksamhetsområden och en av dessa är ekonomi som består av **upphandling och inköp** samt ekonomiservice. Upphandling och inköpsenheten upphandlar och följer upp ramavtal som kommunens alla förvaltningar och verksamheter har möjlighet att avropa ifrån. Enheten genomför även upphandlingar av specifika varor eller tjänster. Upphandling och inköp består av upphandlingschef, enhetschef, åtta upphandlare, två avtalcontrollers samt två handläggare inom e-handel och samordnad varudistribution. I organisationen VSS finns också uppdraget att samordna inköpsorganisationen och dess forum, strategisk dialog, inköpsråd och användarträffar.

I delegationsordning för kommunstyrelsen senast reviderad 2023-03-07 § 54 framgår att det är kommundirektör och biträdande kommundirektör som har delegation och rätt att ingå och underteckna kommunövergripande och till förvaltning avtal och ramavtal (inklusive att genomföra upphandling) som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

I ny riktlinje för upphandling och inköp beslutad av kommunstyrelsen (2023-11-14 § 336) framgår att nämnderna svarar för upphandling och inköp inom sitt uppdrag och ansvarsområde. Nämnderna beslutar om att upphandling ska ske samt fattar beslut om inriktning för upphandlingen. Nämnderna ska vid behov anlita kommunens centrala upphandlingsfunktion (Verksamhetsstöd och service/upphandlings- och inköpsfunktion) eller förvaltningens egna upphandlingsfunktion. Varje nämnd ansvarar för att

- Genomföra upphandling och inköp i enlighet med kommunens styrdokument
- Följa ingångna avtal
- Årligen ta fram en uppdaterad upphandlingsplan
- Ta fram en konkurrensutsättningsplan

I social- och omsorgsnämnden samt äldrenämndens förvaltning (social och omsorgsförvaltningen) finns kvalitets- och utvecklingsenheter på respektive avdelning för vuxna och för barn och unga bland annat med ansvar för att upphandla och följa upp de avtal som upphandlats för nämndernas räkning. På förvaltningen finns även inköpsansvariga.

I samhällsbyggnadsnämndens förvaltning (miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen) finns såsom tidigare en avdelning bland annat med ansvar för att upphandla och följa upp de avtal som upphandlats för nämndens räkning. På förvaltningen finns även inköpsansvariga.

I delegationsordning för samhällsbyggnadsnämnden senast reviderad 2023-02-16 § 18 framgår att det är samhällsbyggnadsdirektören (med rätt att vidaredelegera) som har rätt att fatta tilldelningsbeslut, att avbryta och göra om upphandling, att ändra upphandling, att underteckna och ingå avtal inklusive genomföra upphandling som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

I delegationsordning för social- och omsorgsnämnden senast reviderad 2023-06-21 § 124, framgår att det är social- och omsorgsdirektören samt biträdande som har rätt att ingå och underteckna avtal (inklusive att genomföra upphandling) som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt och som avser den löpande verksamheten hos förvaltningen. Det framgår även att direktören har rätt att genom nämnden för kommunens räkning delegation på att teckna särskilt avtal med enskild utförare då resursbehovet inte täcks av generella avtal. Vidaredelegation finns även till enhetschef och handläggare på sociala jourerna då placering HVB eller annat stöd som är akut och inte kan ske med upphandlade avtal.

I delegationsordning för äldrenämnden senast reviderad 2023-05-25, § 64 framgår att det är social- och omsorgsdirektören och biträdande som har rätt att ingå och

underteckna avtal (inklusive att genomföra upphandling) som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt. Det framgår även att genom äldrenämnden för kommunens räkning teckna särskilt avtal med enskild utförare då resursbehovet inte täcks av generella avtal.

Flertalet av de intervjuade beskriver att det generellt sett finns en god samverkan mellan central upphandlingsfunktion (VSS) och nämndernas organisation för upphandling och inköp. Ansvar och roller upplevs vara tydligt gällande upphandling, avtalshantering och inköp.

Juridiska enheten inom kommunledningskontoret anges utge ett kompletterande stöd till nämnderna och VSS i samband med tvister eller ärenden av komplicerad karaktär. Vid behov har även externt juriststöd inhämtats.

Företrädare för VSS redovisar att kommunens interna upphandlingsfunktion bildats 2020 och det pågår ett arbete för att få upphandling och inköp att bli mer strategiskt i kommunen. En del i detta är de upphandlingsforum som skapats inom strategiska områden. Rekrytering av avtalscontrollers har skapat möjligheter att arbeta mer med strategisk avtalsuppföljning och inköpsanalys vilket beskrivs ge förutsättningar att förebygga osund konkurrens. Under 2024 är ambitionen att ta ytterligare steg och påbörja arbetet med kategoristyrning samt starta gemensamma branschråd inom exempelvis vård och omsorg.

Bedömning

Är organisationen ändamålsenlig?

Ja.

Vi bedömer att kommunens, styrelsens och de granskade nämndernas organisation för upphandling och inköp i allt väsentligt är ändamålsenlig. Intervjuade beskriver en i allt väsentligt god samverkan mellan central upphandlingsfunktion (VSS) och nämndernas organisation för upphandling och inköp. Det finns dokumenterade beskrivningar av organisation och styrande dokument som beskriver ansvar och roller i upphandlings- och inköpsprocess. Samtidigt kan det konstateras att organisationen har förändrats då kommunen gick ur kommunalförbundet 2020 och upphandlingscenters verksamhet övergick då till kommunens egen regi. De styrande dokumenten har nyligen uppdaterats och beslutats i slutet av 2023.

Vi bedömer det som positivt att det pågår processer för att upphandling och inköp ska få en mer strategisk roll i kommunen. En del i detta är de upphandlingsforum som skapats inom strategiska områden.

Riktlinjer, rutiner och processer

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?

lakttagelser

Som noterats ovan har Linköping kommun en upphandlings- och inköspolicy reviderades som beslutades av kommunfullmäktige 2023-11-21 § 382. Innan det användes upphandlings- och inköspolicy antagen 2016-11-29. I policyn anges rättslig reglering, syfte och målsättning, grundläggande bestämmelser och uppföljning.

Policyn konkretiseras i kommunens riktlinjer för upphandling och inköp som beslutades av kommunstyrelsen i november 2023. Riktlinjerna omfattar som nämnts ovan bland annat nämndernas ansvar, förhållningssätt, marknad och sund konkurrens samt uppföljning. Nämnderna ska bland annat följa upp ingångna avtal och årligen ta fram en upphandlingsplan. Vid genomgång av nämndernas protokoll år 2023 noteras att samtliga nämnder fattat beslut om konkurrensutsättningsplan, men att beslut om upphandlingsplan saknas. Vid avstämning anges att nämnderna inte beslutar om upphandlingsplanerna utan att de ses som arbetsdokument och tas fram av förvaltningen. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av styrelsens och de granskade nämndernas upphandlingsplaner för 2023.

Enligt riktlinjerna kan avtal tecknas av nämndens ordförande eller den som nämnden ger i uppdrag att göra det.

I kommunen finns även tillämpningsanvisningar för inköp och upphandling som beskriver processerna mer noggrant. Vid intervju beskrivs att tillämpningsanvisningarna är under revidering till följd av att kommunstyrelsen (2023-11-14 § 330,336) beslutade om revidering av policyn och riktlinjerna och att anvisningarna således behöver anpassas efter dem.

Som stöd vid upphandlingsprocessen finns dokumentet *Checklista för upphandling* som anger de områden som ska beaktas i samband med upphandling utifrån både lagstiftning och kommunens egna policy.

Vid intervjuer beskrivs en generell bild av att det finns uppdaterade riktlinjer och rutiner för upphandling och inköp. Kännedomen om riktlinjerna och rutinerna beskrivs som god hos de medarbetare som är inköpsansvariga. Kommunen har enligt intervjuer inte gjort någon uppföljning eller utvärdering kring medarbetarnas kännedom om riktlinjer och rutiner.

Intervjuade beskriver vidare att ett förbättringsområde för följsamhet till riktlinjerna är att säkerställa att beloppsgränsen för direktupphandling inte överskrids i kommunen. Förvaltningarna har enligt intervjuer god struktur för att säkerställa det inom respektive förvaltning men det saknas struktur och samverkan för att säkerställa det på kommunövergripande nivå. Det har påbörjats ett analysarbete av kommunens totala inköp av inköpsfunktionen (VSS). Se beskrivning under revisionsfråga 4.

Kommunen har även rutiner gällande uppföljning av avtal, dessa beskrivs vidare under revisionsfråga fem.

Bedömning

Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp och efterlevs de?

Delvis.

Granskningen visar att det finns en nyligen uppdaterad policy och riktlinjer för upphandling och inköp. Vi ser positivt på att tillämpningsanvisningar är under uppdatering men bedömer samtidigt att det har tagit lång tid att uppdatera styrande dokument utifrån att omorganisationen genomfördes 2020. Kännedom och efterlevnad till riktlinjerna bedöms generellt som god men följsamhet till riktlinjer avseende nämndernas behandling av upphandlingsplaner brister.

Utifrån de iakttagelser som redovisas under revisionsfråga 4 gör vi bedömningen att kommunstyrelsen ännu ej säkerställt ändamålsenliga strukturer och rutiner för att säkerställa att beloppsgränsen för direktupphandling inte överskrids på övergripande nivå.

Välfärdsbrott

Revisionsfråga 3: Finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister avseende välfärdsbrott?

Iakttagelser

Enligt COSO-ramverket är det viktigt att riskbedömningar sker för att identifiera och analysera interna och externa risker samt hur dessa ska prioriteras. Att tydligt dokumentera hur identifierade risker ska hanteras är centralt för att arbeta förebyggande i organisationen. För att lyckas med riskbedömning är det även viktigt att involvera en bred och tvärfunktionell grupp för att ha flera perspektiv av verksamhetens risker representerade. Samverkan bör också ske internt och externt för att kunna bedöma hur risker kan påverka organisationen. Vikten av tillräckliga kontrollaktiviteter lyfts och att dessa implementeras för att bland annat förebygga att risker inträffar.

Enligt SKR:s rapport *Välfärdsbrott och otillåten påverkan (2021)* är riskanalyser som syftar till att identifiera svagheter i organisationen ett av de viktigaste verktygen i det förebyggande arbetet mot välfärdsbrott. I Brottsförebyggande rådets rapport *Välfärdsbrott mot kommuner och regioner (2022)* framgår också vikten av riskbedömningar och förebyggande aktiviteter. Det framgår också att kommuner har behov av att samverka både med externa och interna parter för att gemensamt identifiera områden som särskilt utsatta.

I kommunens reglemente beslutat av fullmäktige beslutat 2022-05-31 (§ 199) framgår avseende intern kontroll att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är ändamålsenlig inom respektive område. De dokument som i övrigt ligger till grund för intern kontrollarbetet i kommunen, som kommunstyrelsen (KS 2019-466, KS 2019-589) är ansvarig för, är *Handbok för intern kontroll* samt *handbok för riskanalys vid intern kontrollarbete*. Dessa beskriver kommunens process och arbete för intern kontroll samt

tillvägagångssätt för riskanalys. Ett område som lyfts är risk för oegentligheter och korruption.

Vid genomgång av kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner för 2023 framgår att samtliga planer innehåller kontrollmoment med bäring på välfärdsbrott enligt följande:

- Kommunstyrelsen, kommunledningsförvaltningen
 - kontroll av deltagande nyanställda - E-utbildning, mutor och jäv och andra oegentligheter
 - kontroll av deltagande utbildning till nyanställda policy mot mutor
- Samhällsbyggnadsnämnden
 - uppföljning av Ulleviledenprojektet - risk har noterats för att oseriösa aktörer tar sig in i upphandlingsfas och entreprenörsleden
 - kontroll av gjorda direktupphandlingar, följsamhet till rutiner
 - kontroll av kännedom, gällande regler, rutiner för mutor, jäv och representation
- Social- och omsorgsnämnden
 - välfärdsbrott, kontroll av fakturor då nämnden noterat risk för felaktiga utbetalningar
 - kontroll av rutin för otillåten påverkan då risk noterats i omvärld
- Äldrenämnden
 - välfärdsbrott, kontroll av fakturor då nämnden noterat risk för felaktiga utbetalningar
 - kontroll av rutin för otillåten påverkan då risk noterats i omvärld

Vi noterar att det endast framgår specifik kontroll och risk kopplat till välfärdsbrott i samband med **upphandling eller inköp** i samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan för 2023. Samtidigt anges av de intervjuade att de inte kunnat följa upp enligt planering, företagen och underentreprenörer och eventuella förändringar under hela avtalsperioden på grund av resursbrist. Positivt är att social- och omsorgsnämnd och äldrenämnden har inkluderat fakturakontroller då risk för felaktiga utbetalningar noterats.

Den 22 juni 2023 beslutade kommunstyrelsen (KS 2023-638) om en åtgärdsplan för det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet i Linköpings kommun 2023-2024. Åtgärdsplanen innefattar olika målområden varav ett målområde avser organiserad brottslighet. Åtgärdsplanen ska utgöra en plattform för tvärsektoriell samverkan mellan kommunens förvaltningar och externa aktörer. Åtgärder som redovisas i planen ska startas upp under 2023 och ska även inarbetas i förvaltningarnas och nämndernas verksamhetsplaner för 2024. De intervjuade beskriver att arbete pågår löpande och exempel på aktiviteter som framgår i handlingsplanen är

- Ta fram handlingsplan, styrande dokument för kommunens arbete med organiserad brottslighet

- Kommunövergripande E-utbildning i brottsförebyggande arbete samt kunskapshöjande workshops om välfärdsbrott till samtliga förvaltningar i samverkan med Polis, NOA (nationella operativa avdelningen), Skatteverk m fl.
- Ta fram kommunövergripande APT- material avseende kunskap och hot mot medarbetare
- Upprätthålla samordningsfunktion avseende välfärdsbrott
- Utveckla forum för att stärka samverkan och erfarenhetsutbyte internt
- Samverka inom ramen för Municipal
- Delta i kunskapsnätverk om framtagande av metoder för att motverka assistantfusk och bedrägerier
- Utveckla lokal samverkan avseende välfärdsbrott på strategisk och operativ nivå
- Fortsätta vidareutveckla nuvarande arbete med välfärdsbrottsligheten genom att identifiera systembehov och organisera arbetet i styrgrupp och arbetsgrupp/linjearbete
- Utveckla rutiner för att upptäcka otillåten påverkan inom berörda verksamheter
- Utveckla arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar
- Främja ett sunt företagande
 - genom att återkommande genomföra myndighetsgemensamma verksamhetskontroller och informationsdelning inom nätverket (Polisen, KLF MOS och LeanLink).
 - Motverka osund konkurrens genom att utarbeta strategi för kontroll av företag innan och under avtal samt anställa ytterligare controllers för kontroll

Enligt fullmäktiges senaste beslutade (2023-11-21 § 382) upphandling- och inköpspolicy framgår att *Upphandlings- och inköpsprocessen ska innehålla en bedömning av risken för välfärdsbrottslighet och åtgärder ska vidtas för att motverka sådan brottslighet*. Det framgår också i tillhörande riktlinjer beslutade av kommunstyrelsen 2023-11-14 § 336 att kommunen **ska i varje upphandling**, bedöma risken för välfärdsbrottslighet och vidta åtgärder för att motverka sådan brottslighet. Detta ska gälla såväl vid genomförande av upphandling som vid avtalsuppföljning. Vi har i denna granskning inte tagit del av tydlig dokumentation av bedömning av risker för välfärdsbrottslighet i samband med upphandling eller i samband med avtalsuppföljning mot bakgrund av att rutinerna är nya.

De intervjuade beskriver att man i samband med upphandling bedömer gentemot Ekobrottsmyndighetens dokumentation om olika riskbranscher. Där riskbransch identifierats som varning genomförs en utökad kontroll av leverantören. Exempelvis beskrivs kontroller ske av F-skatt, checklistor finns för bedömning av ekonomisk stabilitet med mera. Kontroller anges även ske gällande styrelseföreträdare om ledning är dömda för brott eller har andra anmärkningar. De intervjuade beskriver att det pågår arbete på flera nivåer i kommunen för att stärka kommunens arbete för att identifiera risker och kontroller gällande välfärdsbrott. Bland annat har två avtalscontroller nyligen anställts för att centralt på upphandlingsfunktionen för arbeta med risker, uppföljning av leverantörer med mera. Det beskrivs även att uppföljningsplaner tas fram för samtliga avtalsområden där extra kontroll skall ske inom riskområden.

Nämndsföreträdare redovisar i samband med intervjuer att det fortsatt finns behov av att utveckla arbetet med riskbedömningar och kontroller gällande välfärdsbrott inom sina verksamheter. Samtidigt beskrivs det pågå åtgärder för att stärka arbetet för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister avseende välfärdsbrott.

Bedömning

Finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister avseende välfärdsbrott?

Delvis

Vi bedömer att det delvis finns rutiner för att förebygga, upptäcka och åtgärda brister avseende välfärdsbrott i samband med upphandling och inköp.



Vi bedömer att det pågår arbete för att stärka det förebyggande arbetet i form av utveckling av samverkan och kompetenshöjande aktiviteter. Det ingår delvis risker och kontroller inom välfärdsbrott i styrelsens och nämndernas interna kontrollplaner. Samtidigt kan vi konstatera att risker och kontroller avseende välfärdsbrott i samband med **upphandling och inköp brister** och kan utvecklas. Det är positivt att samhällsbyggnadsnämnden tagit med kontroller inom området i den interna kontrollplanen, samt att de nyligen uppdaterade styrande dokumenten i kommunen reglerar och tydliggör att bedömning av risker ska ske i varje upphandling.

Avtalstrohet

Revisionsfråga 4: Finns rutiner och processer för att säkerställa att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör?

lakttagelser

Varje nämnd ansvarar för att göra upphandlingar och inköp samt följa upp de ingångna avtalen. Enligt intervju har kommunen avtal inom en majoritet av de kategorier av varor och tjänster som en kommun behöver, dock är det inte möjligt att ha ramavtal som täcker in alla områden där köp görs. Lagen tillåter direktupphandlingar, vilket också utnyttjas. Det framgår dock tydligt av kommunens utkast till nya tillämpningsanvisningar att direktupphandling endast får ske om avtal saknas för en viss vara eller tjänst.

Kommunens verksamheter gör inköp på två sätt:

- genom e-handel
- genom direktkontakt med leverantör

Kommunens e-handelsystem, som finns som en modul i kommunens ekonomisystem, administreras av upphandlingsenheten, d v s de säkerställer att det är rätt varor till rätt priser som går att beställa. En beställare ska därmed kunna vara trygg med att de inköp som görs där är i enlighet med kommunens riktlinjer. Enligt erhållen statistik har kommunen en hög e-handelstrohet (d v s de inköp som kan göras genom e-handel görs även genom e-handel).

Inköp och Upphandling tar månadsvis fram en rapport, kallad Inköp & E-handelstrohet, för respektive ansvarsområde som skickas till ansvarig chef. Rapporten innehåller bland annat summa för ansvarets inköp för föregående månad, samma månad föregående år och för hela året 2023, inköp per leverantör och e-handelstrohet. Vi har inom ramen för granskningen tagit del av exempel på rapporter för oktober 2023.

Som nämnts under revisionsfråga ett finns det inköpssamordnare på förvaltningarna. Deras roll är bland annat att vägleda förvaltningens inköpsorganisation i det dagliga inköpsarbetet. Alla förvaltningar har även utsedda inköpsbehöriga. För att bli inköpsbehörig måste den anställda genomgå ett antal obligatoriska utbildningar. Det beskrivs av de intervjuade endast vara inköpsbehöriga som får göra inköp men huruvida detta efterlevs vid köp som görs direkt från leverantör är inget som aktivt följs upp. Vid e-handel är det endast behöriga inköpare som har inlogg.

Dock är det fortfarande endast vissa varor som kan beställas genom e-handel. Tjänster och övriga inköp, vilket utgör majoriteten av de beloppsmässiga inköpen, görs därmed genom direktkontakt med leverantör. För dessa inköp är det respektive inköpsbehörig som ansvarar för att säkerställa att rätt leverantör anlitas och att avtalade villkor efterlevs.

För uppföljning av inköp används Qlik Sense, som är kommunens beslutsstödsverktyg. Qlik Sense matchar data från kommunens ekonomiska redovisning med uppgifter från avtalsdatabasen och visar, med dagsaktuella uppgifter, om köp görs från kommunens avtalade leverantörer. Uppföljningen i Qlik Sense visar dock endast om en avtalad leverantör används, inte om rätt produkt/tjänst köps från leverantören. Det finns dock full funktionalitet för alla användare att i Qlik Sense även göra kontoanalyser, analyser per leverantör och även nedbrutet ned på enskild faktura i systemet.

Uppföljningen i Qlik Sense görs av respektive verksamhet. Det finns dock inga specifika rutiner för hur uppföljningen i Qlik ska användas.

Två gånger varje år går Upphandling och Inköp igenom varje förvaltnings SPEND-analys. Vi har inom ramen för granskningen erhållit exempel på underlag för de genomgångar som gjorts under 2023. I samband med genomgång av respektive förvaltning görs även analys ur ett kommunövergripande perspektiv. Denna analys har dock historiskt inte dokumenterats och presenteras på samma sätt som för respektive förvaltning. I samband med granskningen påbörjades dock en dokumenterad analys, vars syfte bl a var att upptäcka eventuella otillåtna direktupphandlingar, hitta felkällor i matchningen samt att dokumentera inköp som av olika anledningar inte behöver upphandlas. Vi har inom ramen för granskningen erhållit underlag för den påbörjade analysen.

Verifiering

Inom ramen för granskningen har vi stickprovsmässigt kontrollerat om granskade nämnders inköp gjorts av upphandlade leverantörer. I några fall har vi även kontrollerat om direktupphandlingar över 100 tkr dokumenterats på rätt sätt. Omfattningen av stickproven har varit följande:

- Kommunstyrelsen - 286,6 mnkr
- Äldrenämnden - 612,0 mnkr
- Social- och omsorgsnämnden - 146,5 mnkr
- Samhällsbyggnadsnämnden - 273,4 mnkr

Analysen visade att det fanns avtal för majoriteten av de granskade leverantörerna, dock saknades flera av dessa i kommunens avtalsregister och kompletteringar behövde inhämtas från samtliga granskade verksamheter. Vid granskningen avslutande återstod oklarheter kring enstaka leverantörer där tillräckliga underlag inte erhållits för att fullt ut kunna styrka de förklaringar som erhållits.


Det är dock viktigt att notera att en kontroll utifrån beloppsgränserna inte endast kan fokusera på enskilda leverantörer. Detta eftersom beloppsgränserna avser varor/tjänster av samma slag och kan därmed avse liknande inköp från olika leverantörer, vilket denna typ av matchning inte fångar upp. Kontrollen fångar heller inte upp om utbetalningarna verkligen avser inköp från de avtal som de matchas mot. Utifrån att det inte görs några sådana kontroller finns en risk för att otillåtna direktupphandlingar inte upptäcks. Vidare avser verifieringen inköp per granskad nämnd, m a o kan det finnas inköp som på totalnivå överstiger direktupphandlingsgränsen för hela kommunen, som helhet, som är en och samma upphandlande myndighet.

Genomförd registeranalys visar även att det förekommer många diverse-/småinköp. Att diverse-/småinköp finns är i sig inget ovanligt och i lagstiftningen finns inget som uttryckligen förbjuder detta. Dock finns oftast merkostnader förknippade med denna typ av inköp såsom till exempel leverans- och fakturaavgifter, samt indirekta merkostnader såsom arbetstid för inköp samt upplägg och kontroll av nya leverantörer.

Bedömning

Finns rutiner och processer för att säkerställa att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör?

Delvis.

Vi bedömer att det hos kommunstyrelse och granskade nämnder delvis finns rutiner och processer för att säkerställa att rätt varor/tjänster köps till rätt villkor av rätt leverantör. 

Det pågår flertalet processer för att säkerställa köp-/avtalstrohet i olika former (utbildning, information, inköpsanalyser mm). De inköpsanalyser som görs fokuserar dock i huvudsak på matchning på leverantörsnivå och fångar inte upp om direktupphandlingsgränsen överstigs när varor/tjänster av samma slag köps från olika leverantörer. Inköpsanalyserna fångar inte heller upp om utbetalningarna verkligen avser inköp som motsvarar de avtal som de matchas mot. Detta, tillsammans med att fullständiga underlag/svar inte erhållits för samtliga stickprov, gör att vi inte kan bedöma om det fullt ut finns en följsamhet till upphandlingsreglerna och kommunens riktlinjer. Utifrån detta bedömer vi att rutinerna och kontrollerna för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids bör utvecklas.

Genomförd registeranalys visar även att det förekommer många diverse-/småinköp vilket styrelsen bör säkerställa bevakning och kontroll av. Vidare visar de kompletteringar som erhållits i samband med verifiering på att alla avtal inte finns i kommunens avtalsdatabas.

Uppföljning

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

lakttagelser

Nämnder och styrelse ska enligt kommunallagen tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. COSO-modellen framhåller vikten av tillräckliga kontrollaktiviteter och en av huvudkomponenterna i modellen är **uppföljning**.

I riktlinjerna för upphandling och inköp anges att kommunen ska följa upp upphandlingsverksamheten på systemnivå och på leverantörsnivå. Uppföljning på systemnivå syftar till att säkerställa att kommunens upphandlingar håller en god kvalitet och uppfyller de mål som framgår av berörda styrdokument så att till exempel välfärdsbrottslighet motverkas. Uppföljning på leverantörsnivå har till syfte att följa upp det som leverantören har åtagit sig att göra i enlighet med avtalsvillkoren. Omfattningen av avtalsuppföljningen ska anpassas till avtalets värde och övriga förhållanden. I riktlinjerna framgår det vidare att nämnderna ansvarar för att följa upp ingångna avtal. Det framgår dock inte tillvägagångssätt för genomförande av uppföljningen.

Som tidigare nämnts är kommunens tillämpningsanvisningar för inköp och upphandling under uppdatering. Vi har i granskningen tagit del av dessa. I utkastet till tillämpningsanvisningarna finns beskrivning för tillvägagångssätt för uppföljningen och vad den ska omfatta. Till varje avtal som tecknas ska en uppföljningsplan tas fram under förberedelsefasen. Uppföljningsplanen är främst ett internt dokument som kommunen använder för att planera och genomföra arbetet med avtalsuppföljning. Uppföljningsplanen ska tydliggöra roller och genomförandet av de olika delarna i uppföljningen.

I erhållen dokumentation från VSS "*Avtalsuppföljning*" framgår att uppföljningen delas upp i enkel och komplett uppföljning baserat på varugrupper. Varugrupper som är kopplade till områden som Ekobrottsmyndigheten har identifierat som riskområden för osund konkurrens ska följas upp med komplett uppföljning och resterande områden följs upp genom enkel uppföljning. Kompletta uppföljning innebär att uppföljningen involverar leverantören, upphandlare, beställare/kravställare och i vissa fall även slutanvändare. Enkel uppföljning genomförs av avtalscontrollers, utan inblandning av övriga aktörer. För respektive typ av uppföljning finns mall för hur uppföljningsrapporter ska utformas och vad den ska innehålla. Rapporten ska bland annat innehålla dokumentation från beställardialog, uppföljning av krav samt fakturakontroll. De aktiviteter som ingår i uppföljningen ska genomföras regelbundet och startas upp senast 3 månader efter avtalsstart. Vid intervju anges att upphandlingsenheten under 2023 har följt upp vilka avtal som har uppföljningsplaner och att arbetet med att utveckla avtalsuppföljningar kommer fortsätta under 2024.

Kommunen har mallar för hur uppföljningsrapporter ska utformas för enkel respektive komplett uppföljning. Granskningen har tagit del av exempel på genomförda avtalsuppföljningar för avtal inom social- och omsorgsnämndens och äldrenämndens ansvarsområden. Vi har inte tagit del av dokumenterade avtalsuppföljningar för miljö- och samhällsbyggnadsnämnden. Vid sakavstämning anger företrädare för förvaltningen att de regelbundet följer genomförande av pågående projekt genom platsbesök och avstämningsmöten under hela byggnationstiden för att säkerställa att arbetet genomförs enligt beställning. Uppföljning anges inte ha kunnat genomföras av eventuella förändringar inom exempelvis företagets finansiella stabilitet eller förändringar i företagets styrelse för att säkerställa att alla villkor följs under hela avtalstiden.

Vid genomgång av **styrelsens och nämndernas** protokoll för 2023 noteras att äldrenämnden och social- och omsorgsnämnden har hanterat ärenden avseende upphandling och avtalsuppföljning. De ovan nämnda nämnderna fattar löpande beslut om ställningstagande till upphandlingsdokument samt om förlängning av pågående avtal.

Både äldrenämnden och social- och omsorgsnämnden har beslutat om kvalitetsrapporter för 2022 i februari 2023 där uppföljning av avtal ingår. Resultatet av kvalitetsrapporterna beskrivs ge förvaltningarna underlag för att utveckla verksamheterna, exempelvis genom vilka krav som ställs i avtal. I respektive rapport redovisas avtalsuppföljning där en sammanfattning av resultatet av genomförda avtalsuppföljningar presenteras.

Inom social- och omsorgsförvaltningen finns rutin för avtalsuppföljning som beskriver hur utvecklingsledare ska gå tillväga för att genomföra en avtalsuppföljning enligt plan eller på förekommen anledning. Social- och omsorgsförvaltningen har även tagit fram frågeguide inför avtalsuppföljning som används som underlag för frågor att ställa till utförare vid avtalsuppföljning, samt mall för nystartsuppföljning.

Vid intervju beskrivs att samhällsbyggnadsnämnden främst tar del av information gällande upphandling/inköp inom ramen för intern kontroll. Området beskrivs även följas genom NUI (nöjd upphandlingsindex) och i förvaltningens verksamhetsplan anges att de ska påbörja utveckling av arbetssätt i syfte att utveckla servicenivån inom upphandlingsprocessen. I delårsrapporten per augusti redovisas aktiviteten som pågående med viss försening på grund av resursbrist.

Kommunstyrelsen beskrivs vid intervju följa området genom uppföljning av nyckeltal (nöjd upphandlingsindex & små och medelstora företags-statistik) i verksamhetsplanen. Granskningen kan inte verifiera att uppföljning av nyckeltalen sker i styrelsens delårsrapporter.

I samhällsbyggnadsnämndens internkontrollplan 2023 finns upphandling med som ett kontrollområde. Kontrollmomentet omfattar kontroll av att förvaltningens upphandlare kontrollerar genomförda direktupphandlingar. I nämndens delårsrapporter framgår att

kontroller har genomförts och att avvikelser har noterats. Det framgår dock inte inom vilka kontrollmoment som avvikelser har identifierats.

I verksamhetsstöd och services internkontrollplan 2023 ingår kontroll över att det finns uppföljningsplaner för samtliga VSS-avtal från 2020 och senare, samt stickprov på att uppföljningsplanerna följs. Vi kan av dokumentation inte se att styrelsen hittills tagit del av någon rapportering om kontrollmomentet. Kommunledningsförvaltningen och de övriga nämnderna i granskningen har inte med inköp/upphandling i internkontrollplanerna 2023.

Vid intervju beskrivs att kommunen generellt sett skulle kunna utveckla uppföljning av avtal för att säkerställa att leverantörerna följer avtal över tid, samt att ställa högre krav på leverantörerna i de fall avvikelser identifieras.

Bedömning

Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Delvis.



Vi bedömer att det delvis sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten, policy, riktlinjer, upphandlingar, inköp och avtal. Uppföljning sker av olika delar i organisationen. Tillämpningsanvisningar med beskrivning av hur och vem uppföljning ska genomföras är under uppdatering. Det bedöms finnas ett utvecklingsarbete som pågår kopplat till avtalsuppföljningar och vi ser positivt på detta.

Social- och omsorgsnämnden och äldrenämnden har under året genomfört och beslutat om uppföljning av nämndernas avtal.

Samhällsbyggnadsnämnden har följt upp området genom kontrollmoment i internkontrollplan samt genom NUI-index. Nämndens dokumenterade uppföljning bedöms kunna utvecklas för att tydliggöra resultat av genomförda kontroller samt säkra spårbarhet.

Kommunstyrelsen och dess verksamhet, stöd och service har genomfört uppföljning av köptrohet till ramavtal. Styrelsens uppföljning av intern kontroll och nyckeltal bedöms kunna utvecklas och på ett tydligare vis dokumenteras för att tydliggöra resultat av genomförda kontroller samt säkra spårbarhet.

2024-01-25

Lena Salomon

Karin Jäderbrink

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Linköpings kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av beslutad projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.