



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2018 -08- 21	
Dnr	Knr

TJÄNSTESKRIVELSE

2018-08-06

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

Svar på revisionsrapport nr 1/2018 "Granskning av kommunens anlitaudet av externa konsulter"

Dnr: KS 18/236

Sammanfattning av ärendet

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun granskat kommunens rutiner för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

Granskningen visar att kommunen till övervägande del säkerställt en god kontroll och uppföljning av konsultinköp. Revisionen grundar sin bedömning på att kommunen har en upphandlings- och inköpsprocess som i allt väsentligt ger förutsättningar för en god intern kontroll. Stödet från Telge Inköp och kommunövergripande rutiner för inköp säkerställer ett affärsmässigt och lagenligt upphandlingsförfarande. Däremot finns inga strategiska kompetensplaner eller andra dokumenterade strategier för konsultanvändning i kommunen eller på nämnd/kontorsnivå. Kontoren har vid intervjuer uppvisat en genomgående restriktiv syn på användning av konsulter och angivit att de så långt som möjligt nyttjar egen personal.

Kommunen har i jämförelse med vad revisionen sett i andra granskade kommuner ett mer genomarbetat underlag för uppföljning av upphandlingar och mer systematiserade genomgångar. Trots detta finns en stundtals låg avtalstrohet när kontoren köper konsulttjänster. Bristen i avtalstrohet indikeras även av en betydande mängd små konsultinköp. Vid intervjuer har revisionen inte fått en entydig bild av om det inför utgången av ramavtal analyseras huruvida det finns ett framtida behov av de aktuella konsulttjänsterna. Utan en sådan analys bedömer revisionen att det finns en risk att nya likartade ramavtal upphandlas rent slentrianmässigt. Endast i vissa fall gör kontoren en avvägning mellan konsultinsatser av tidsbegränsad karaktär och behovet av kontinuitet i verksamheten.

Revisionen har önskat svar från kommunstyrelsen senast den 15 augusti 2018.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse 2018-08-06

Revisionskrivelse 2018-05-17

Revisionsrapport EY 1/2018 – Granskning av kommunens anlitande av externa konsulter

Ärendet

Bakgrund

Södertälje kommun anlitar i betydande utsträckning externa konsulter inom en rad olika verksamheter. Kontroll och uppföljning av de tjänster och kostnader vid konsultköp är därför av stor betydelse för att nå kommunens övergripande mål om god ekonomisk hushållning. Inom kommunkoncernen finns en särskild upphandlingsfunktion, Telge Inköp, som ska utgöra ett stöd och till viss del även en kontrollfunktion vid upphandlingar och ingående i ramavtal med externa leverantörer. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat kontrollen och uppföljningen av konsulttjänster som ett riskområde.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar revisionen kommunstyrelsen att:

1. Analysera behovet av en strategisk kompetensplan för konsultanvändning på såväl kommunövergripande nivå som på nämndnivå, särskilt inom verksamheter med omfattande konsultanvändning.
2. Säkerställa att kunskapen om ramavtal och disciplinen att använda ramavtal ökar inom kommunen.
3. Se över behovet av att initiera ytterligare ramavtal.
4. Tillse att dialogen kring direktupphandling mellan Telge Inköp och kontoren förbättras för att ge bättre underlag till inköpsrapporterna.
5. Säkerställa att det inför utgången av ramavtal analyseras huruvida det finns ett framtida behov av konsulttjänsterna.
6. Säkra att det inför upphandling/inköp av konsulttjänster sker dokumenterade avvägningar mellan tillfälliga konsultinsatser och behovet av kontinuitet i verksamheten.

Kommunstyrelsens kontors kommentarer till revisionens rekommendationer

Kommunen har sedan tidigare en inköspolicy för att styra förvaltningen i samband med inköp. Därutöver ska Telge Inköp anlitas vid upphandlingar och avrop från ramavtal samt att Telge Inköp ska ansvara för kontroll av inköpsmönster och för efterlevnad av ingångna avtal. Telge Inköp har även uppdrag att genom effektiva och definierade processer stödja nämnderna/kontoren att prioritera ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet i samband med upphandlingar.

En viss del av konsultanvändningen är främst beroende på, och som revisionen även nämner, att ett kompetensgap behöver fyllas som uppkommit med relativt kort framförhållning och således inte går att möta genom en ordinär rekrytering, eller att behovet är begränsat inom en överskådlig tid och rekrytering därför inte är aktuell.

Dock ser kommunen ett värde i att använda strategiska kompetensplaner för att i större utsträckning med bättre framförhållning kunna möta kommande behov med olika lösningar, där konsultanvändning kan vara en av tillgängliga lösningar. Ett steg i denna riktning är beslutet om införandet av en kompetensutvecklingsfond, där medel är avsatta för att kunna utveckla

befintlig personal, bl.a. inom strategiskt viktiga kompetensområden och därmed minska framtida behov av konsultlösningar.

Revisionens granskning visar att behovet att säkerställa kunskapen om ramavtal och tillämpningen av dessa behöver förstärkas och här kommer kommunen tillsammans med Telge Inköp att genomföra nödvändiga insatser. En översyn av behovet av ytterligare ramavtal kommer att hanteras, vilket delvis redan idag sker bl.a. vid stadsdirektörens regelbundna uppföljning av nämnderna för att utröna om avtal saknas inom något område. I översynen av ramavtal kommer även nödvändiga analyser att göras i vilken utsträckning som det finns framtida behov av de i ramavtalen aktuella tjänsterna.

Kommunen kommer framdeles även att komplettera dokumentationen vid upphandlingar och inköp med de avvägningar som görs mellan tillfälliga konsultinsatser och behovet av kontinuitet i verksamheten.

I övrigt kommer kommunen tillsammans med Telge Inköp att säkerställa att dialogen med kontoren kring direktupphandling förbättras för att öka kunskapen kring krav och villkor vid dessa samt för att ge ett bättre underlag till inköpsrapporterna.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Förslaget har inga direkta ekonomiska konsekvenser.

Kontorets förslag till kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsen har tagit del av revisorernas granskning av kommunens anlitande av externa konsulter och lämnar kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse som svar till revisionen.



Rickard Sundbom

Stadsdirektör

Handläggare: Magnus Claesson
Ekonomi- och finansdirektör,
Kommunstyrelsens kontor
Telefon (direkt): 08-523 010 90
E-post: magnus.claesson2@sodertalje.se

Beslutet skickas till

- Samtliga nämnder
- Akten

Södertälje kommun
Revisorerna

Revisionskrivelse
2018-05-17

Till: Kommunstyrelsen
För kännedom: Kommunfullmäktige
Arbetslivsnämnden,
Kultur- och fritidsnämnden
Omsorgsnämnden
Socialnämnden
Stadsbyggnadsnämnden
Tekniska nämnden
Utbildningsnämnden
Äldreomsorgsnämnden

Revisionsrapport nr 1/2018 – Granskning av kommunens anlitande av externa konsulter

På vårt uppdrag har EY granskat kommunens rutiner för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

Den övergripande bedömningen i revisionsrapporten är att kommunen till övervägande del säkerställt en god kontroll och uppföljning av konsultinköp, vilket bör ge förutsättningar för en god intern kontroll. Däremot konstateras i rapporten att det saknas strategiska kompetensplaner eller andra dokumenterade strategier för konsultanvändning i kommunen eller på nämnd/kontorsnivå.

Revisionsrapporten utmynnar i ett antal enligt vår mening viktiga och väsentliga rekommendationer till kommunstyrelsen.

Vi önskar kommunstyrelsens yttrande över revisionsrapporten och dess rekommendationer senast 2018-08-15.

För revisorerna i Södertälje kommun

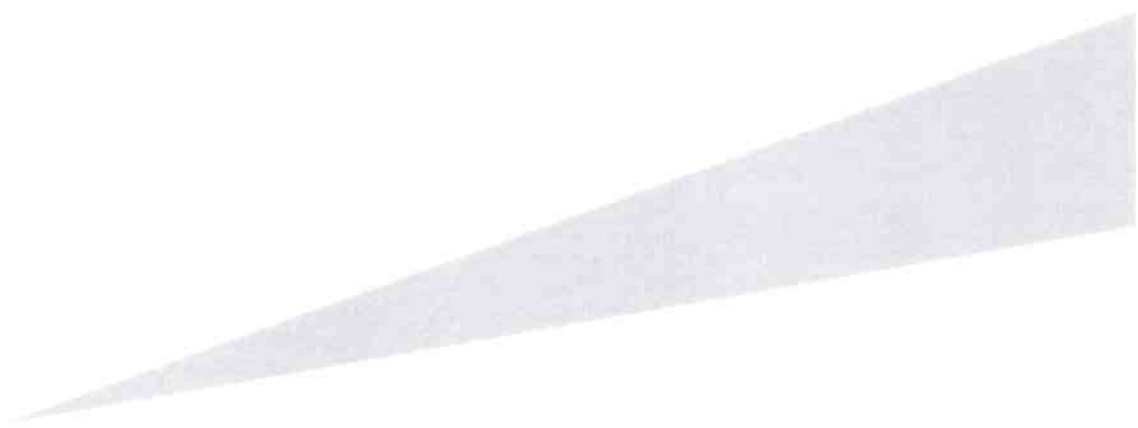

Christer Björk


Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 1/2018 – Granskning av kommunens anlitande av externa konsulter

Södertälje kommun

Granskning av kommunens anlitande av externa konsulter



Revisionsrapport 2018:1
Genomförd på uppdrag av revisorerna
Maj 2018



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Ansvariga nämnder	3
2.4. Genomförande	3
2.5. Avgränsning	4
3. Revisionskriterier	4
3.1. Södertälje kommun Inköspolicy	4
3.2. Ägardirektiv för Telge Inköp.....	4
4. Kommunens köp av konsulttjänster	5
4.1. Kommunstyrelsens kontor	5
4.2. Samhällsbyggnadskontoret	6
4.3. Social-och omsorgskontoret	6
4.4. Utbildningskontoret.....	7
4.5. Arbetslivskontoret.....	8
4.6. Miljökontoret.....	8
4.7. Kultur-och fritidskontoret.....	8
4.8. Bedömning	9
5. Upphandlings- och avtalsprocessen	9
5.1. Granskning av genomförda upphandlingar	11
5.2. Bedömning	11
6. Uppföljning och kontroll	12
6.1. Uppföljning	12
6.2. Kontroll av avtalsefterlevnad och direktupphandlingar	13
6.3. Bedömning	15
7. Svar på revisionsfrågorna	16
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>18</i>

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Södertälje kommun granskat kommunens rutiner för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen till övervägande del säkerställt en god kontroll och uppföljning av konsultinköp. Vi grundar vår bedömning på att kommunen har en upphandlings- och inköpsprocess som i allt väsentligt ger förutsättningar för en god intern kontroll. Stödet från Telge Inköp och kommunövergripande rutiner för inköp säkerställer ett affärsmässigt och lagenligt upphandlingsförfarande. Däremot finns inga strategiska kompetensplaner eller andra dokumenterade strategier för konsultanvändning i kommunen eller på nämnd/kontorsnivå. Kontoren har vid intervjuer uppvisat en genomgående restriktiv syn på användning av konsulter och angivit att de så långt som möjligt nyttjar egen personal.

Kommunen har i jämförelse med vad vi sett i andra granskade kommuner ett mer genomarbetat underlag för uppföljning av upphandlingar och mer systematiserade genomgångar. Trots detta finns en stundtals låg avtalstrohet när kontoren köper konsulttjänster. Brister i avtalstrohet indikeras även av en betydande mängd små konsultinköp. Vid intervjuer ges ingen entydig bild av om det inför utgången av ramavtal analyseras huruvida det finns ett framtida behov av de aktuella konsulttjänsterna. Utan en sådan analys bedömer vi att det finns en risk att nya likartade ramavtal upphandlas rent slentrianmässigt. Endast i vissa fall gör kontoren en avvägning mellan konsultinsatser av tidsbegränsad karaktär och behovet av kontinuitet i verksamheten.

Mer omfattande bedömningar lämnas löpande i rapporten efter varje kapitel, och utförliga svar på revisionsfrågorna återfinns i kapitel 7.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Analysera behovet av en strategisk kompetensplan för konsultanvändning på såväl kommunövergripande nivå som på nämndnivå, särskilt inom verksamheter med omfattande konsultanvändning.
- ▶ Säkerställa att kunskapen om ramavtal och disciplinen att använda ramavtal ökar inom kommunen.
- ▶ Se över behovet av att initiera ytterligare ramavtal.
- ▶ Tillse att dialogen kring direktupphandling mellan Telge Inköp och kontoren förbättras för att ge bättre underlag till inköpsrapporterna.
- ▶ Säkerställa att det inför utgången av ramavtal analyseras huruvida det finns ett framtida behov av konsulttjänsterna.
- ▶ Säkra att det inför upphandling/inköp av konsulttjänster sker dokumenterade avvägningar mellan tillfälliga konsultinsatser och behovet av kontinuitet i verksamheten.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Södertälje kommun anlitar i betydande utsträckning externa konsulter inom en rad olika verksamheter. Kontroll och uppföljning av de tjänster och kostnader vid konsultköp är därför av stor betydelse för att nå kommunens övergripande mål om god ekonomisk hushållning. Kommunen (Telgekoncernen) har en särskild upphandlingsfunktion som ska utgöra ett stöd, och till viss del även en kontrollfunktion, vid upphandlingar och ingående i ramavtal med externa leverantörer. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat kontrollen och uppföljningen av konsulttjänster som ett riskområde.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma kommunens rutiner för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilken omfattning budgeteras för köp av konsulter och vilket utfall är det?
- ▶ Vilka verksamheter är främst beroende av konsulter (bemanningsföretag respektive övriga konsulttjänster)? Är nyttjandet av konsulter förenlig med den långsiktiga strategin och vidtas åtgärder för att säkerställa en relevant nivå på nyttjandet av konsulter?
- ▶ Finns en tydlig strategi för köp av konsulter för kommunens verksamheter?
- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid upphandling/inköp av konsulttjänster?
- ▶ Har kontoren egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att anlitande av externa konsulter sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen tydlig mellan centralt ansvariga för upphandling och kommunens olika verksamheter gällande inköp av konsulttjänster?
- ▶ Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?
- ▶ Hur säkerställs kontinuiteten i de ärenden/projekt som hanteras av konsulter?
- ▶ Görs riskanalyser i förhållande till beslut om anlitande av konsulter? Sker avvägning mellan konsultinsatser av tidsbegränsad karaktär och behov av kontinuitet i kommunens verksamhet? Hur dokumentets i så fall detta?

2.3. Ansvariga nämnder

Granskningen omfattar kommunstyrelsen.

2.4. Genomförande

Granskningen bygger på dokumentstudier samt intervjuer med de funktioner som framgår av bilaga 1. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten.

I granskningen ingår en registeranalys som visar samtliga konsultinköp under 2017. Därutöver omfattar granskningen ett stickprov på tre konsultupphandlingar som granskats för att kontrollera om de följer lagstiftningens krav och har genomförts i enlighet med kommunens rutiner och processer.

Granskningen är genomförd under perioden februari till maj 2018.

2.5. Avgränsning

Det finns inte någon vedertagen definition av vad en konsulttjänst är och hur en konsulttjänst skiljer sig från andra tjänster och bemanningsuppdrag. Med begreppet konsulttjänst avser granskningen att en extern kompetens anlitas för att utföra ett avgränsat uppdrag vad gäller innehåll, omfattning och tid. Vi har i denna granskning även räknat in bemanningsuppdrag och vikarietjänster i de relevanta verksamheterna.

När det gäller granskningens registeranalys och sammanställningar av kostnader och konsultleverantörer har vi utgått från vad kommunen har bokfört som konsultkostnader. De av kontoren bokförda kostnaderna skiljer sig, i vissa fall markant, mot de konsultkostnader som redovisas i Telge Inköps inköpsrapporter.

Följande kontor har inkluderats i granskningen: kommunstyrelsens kontor, samhällsbyggnadskontoret, social- och omsorgskontoret, utbildningskontoret, arbetslivskontoret, miljökontoret och kultur- och fritidskontoret. Granskningen omfattar inte verksamheter som saknar konsultkostnader, alternativt nyttjar konsulter i mycket begränsad utsträckning.

3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna utgörs av Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) samt av kommunens styrande dokument och interna föreskrifter kring upphandling och inköp.

3.1. Södertälje kommun Inköspolicy

Av kommunens inköspolicy framgår att varje enhet inom den kommunala verksamheten har ett ansvar att inte bara se till sina egna intressen utan att även beakta kommunens gemensamma bästa vid inköp och upphandling. Varje affär skall präglas av att säkerställa den bästa totalekonomi för Södertälje kommun. I detta ansvar ligger bland annat att medverka i utvecklingen av samordnade inköp, att eftersträva att kommunens egna resurser utnyttjas så effektivt som möjligt samt att följa ingångna avtal.

Vidare framgår att upphandling över beloppsgränserna endast får utföras av Telge Inköp. Beloppsgränserna ändras över tiden och specificeras i kommunens och bolagens egna attestregister.¹

3.2. Ägardirektiv för Telge Inköp

Av ägardirektivet framgår att Telge Inköp ska ansvara för kontroll av inköpsmönster samt för efterlevnad av ingångna avtal tillsammans med sina kunder. Vidare ska Telge Inköp genom

¹ Sedan 1 januari 2018 uppgår direktupphandlingsgränsen till 586 907 kronor enligt LOU. Om avtalets värde överstiger 100 000 kr gäller dock att organisationen har riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

effektiva och definierade processer stödja nämnderna att prioritera ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet högt i samband med upphandlingar.

4. Kommunens köp av konsulttjänster

Nedan följer en sammanställning av kommunens inköp av konsulttjänster för 2017. Sammanställningen visar det som bokförts på kontona för konsulter enligt vår registeranalys. Fördelat över verksamheterna ser kostnadsfördelningen ut enligt följande:

Verksamhet	Totalsumma	Antal leverantörer ²	Antal verifikat
Kommunstyrelsens kontor	49 069 878	158	1256
Samhällsbyggnadskontoret	33 380 294	111	936
Social- och omsorgskontoret	25 857 555	91	1190
Utbildningskontoret	6 565 235	61	455
Arbetslivskontoret	1 797 117	20	61
Miljökontoret	1 060 018	20	76
Kultur- och fritidskontoret	1 170 510	22	50
Summa	118 604 003		

En jämförelse mellan inköpen enligt bokföringen och konsultinköpen enligt Telge Inköps inköpsrapporter är inte meningsfull på grund av olika definitioner/skärningar av det som redovisas. I Telge Inköps inköpsrapport uppgår inköpen av det man definierat som Konsulter och externa tjänster sammantaget till 72 538 573 kr. I det beloppet ingår dock inte bland annat IT- och bemanningskonsulter som istället räknas in i kategorierna IT och HR/Human Resources.

I avsnitt 6 Uppföljning och kontroll finns en redogörelse över direktupphandlingar över direktupphandlingsgränsen samt en uppföljning av kontorens avtalstrohet. Vi har i avsnitt 6 baserat vår rapport på Telge Inköps inköpsrapporter eftersom de utgör ett bearbetat och kvalitetssäkrat underlag.

Nedan beskrivs verksamheternas köp av konsulttjänster utifrån våra intervjuer med respektive kontor.

4.1. Kommunstyrelsens kontor

För kommunstyrelsens kontor består konsultverksamheten i första hand av bemanningskonsulter. Kontoret köper även in konsulter inom IT-, kommunikation- och HR-området. Det finns ingen fastställd strategi för inköp av konsulttjänster, eller särskilda åtgärder för att hålla nere antalet leverantörer. Ambitionen är dock att använda konsulter så lite som möjligt och endast vid tillfälliga insatser eller vid tidsbegränsade projekt. Konsulterna anlitas för att tillfälligt ersätta verksamhetens personal, eller för att fylla expertfunktioner som befintlig personal inte kan utföra, men i första hand ska fast personal nyttjas. Restriktioner avseende konsultanvändning har riktats i samband med beslutade besparingsbeting.

² Notera att leverantörerna inte ska adderas eftersom samma leverantör kan ha sålt tjänster till flera kontor.

Behovet av konsulter är sällan akut, varför konsultinköp oftast sker med god framförhållning och planering. Kontoret har vid behov initierat upphandling av ramavtal för konsulter.

Kontoret budgeterar inte separat för konsultkostnader, och de inryms inte heller inom ramen för bemanningstjänster. Konsultkostnader är sällan budgeterade eftersom de vanligtvis inte ingår i den löpande planeringen. Under 2017 ökade kostnaderna på grund av inhyring av en finans- och ekonomidirektör. För att följa upp inköpen av konsulttjänster har kontoret, vid större projekt, ofta en styrgrupp som granskar konsulternas arbete och undersöker om deras verksamhet har varit i enlighet med avtal.

4.2. Samhällsbyggnadskontoret

De konsultkostnader som förekommer inom stadsbyggnadsnämndens verksamheter har främst avsett diverse specialistutredningar, vilka är nödvändiga för att kunna utföra nämndens uppdrag, exempelvis framtagning av detaljplan. Konsultkostnader inom tekniska nämndens verksamheter har bland annat avsett utredningar, tömning av p-automater, utvecklingskonsulter, organisationskonsulter samt juridiska konsulter.

Inom delar av verksamheten utgör kompetensförsörjningen den största utmaningen. Kontoret har inte lyckats rekrytera exploateringsingenjörer i tillräcklig utsträckning och under perioder har inte heller ramavtalsupphandlade konsultbolag lyckats leverera efterfrågad kompetens. Konsulter tas in för att kunna genomföra prioriterade projekt. Samtidigt uppges det pågå ett intensivt rekryteringsarbete där upphandlade rekryteringsfirmor bistår kontoret med fortsatt bemanning i syfte att minska användningen av konsulter. Kontorets ambition är att i första hand bemanna projekten med anställd personal. Det är när det inte finns efterfrågad kompetens att rekrytera, eller vid tillfällig arbetsanhopning/behov av specialkompetens, som konsulter används. Oftast används konsultinsatser inom projekt- och exploateringsenheten och inom planerheten. Dessutom används konsulter som kan medverka under längre perioder, om behoven kvarstår. Då verksamheten är konjunkturkänslig görs ständiga avvägningar mellan inköp av konsulter och rekrytering av fast anställd personal. Kontoret kan dock inte anpassa organisationen till rådande högkonjunktur, enligt intervjuad medarbetare. Vidare uppges ledningen hålla en ständig diskussion kring balansen mellan konsultköp och egen personal.

Kontoret budgeterar särskilt för konsulter i projekt. Uppföljningar av konsultverksamheten utförs regelbundet, särskilt i de fall då konsulterna arbetar självständigt. Kontoret granskar då om konsulterna har följt ett projektorienterat arbetssätt och om de har skapat resultat i enlighet med avtal. Vidare har kontoret återkommande möten med Telge Inköp där inköpsrapporterna ses över och analyseras. Om några felaktigheter i rapporterna upptäcks så korrigeras dessa. Telge Inköp deltar även på kontorets strategiska planeringsmöten för att fånga upp eventuella kommande avtalsbehov. Kontoret rapporterar avtalstrohet till kommunstyrelsens kontor och nämnden.

4.3. Social-och omsorgskontoret

Social-och omsorgskontoret köper huvudsakligen in två typer av konsulttjänster – socionomer och sjuksköterskor. Kontoret har ingen beslutad och dokumenterad strategi för konsultanvändning men uppger att de endast anlitar konsulter i de fall de inte kan rekrytera tillräckligt med egen personal för att täcka verksamhetens behov. Ambitionen är att köpa in konsulttjänster i så liten utsträckning som möjligt. Inom myndigheten för äldre och personer med funktionsnedsättning har ett mål om att minska antalet konsulter fastslagits i verksamhetens arbetsplan 2018. Indikatorn utgör ett delmål för att bidra till

kommunfullmäktiges övergripande mål om att vara en attraktiv arbetsgivare. Riktvärdet har formulerats till att under 2019 inte köpa in några konsulter. Vid intervju anges att kontoret arbetar för att vara fullt ut bemannade med egen personal. Kontoret har såväl korta som långsiktiga strategier för att attrahera och skapa egen kompetens, bland annat har de tagit fram en strategi och tidsplan för att behålla och attrahera medarbetare, samt ett traineeprogram för att rekrytera ny kompetens. Kontoret tar även emot socionompraktikanter från två universitet.

Kontoret budgeterar inte särskilt för konsulter, utan konsultkostnaderna ingår i budgeten för personalkostnader. I staben förläggs däremot en summa konsulttjänster, till exempel för utredningsuppdrag avseende framtidens äldreomsorg.

Konsultkostnaderna har varit höga under 2015-2017 framför allt på grund av ett stort behov av socialsekreterare. Flera av dessa inköp har skett utanför avtal. Genom successivt minskat behov och strategiskt arbete har antalet konsulter kunnat minska, och därmed även konsultkostnaderna. Ramavtal finns och avropas i första hand. I de fall ramavtalsparter inte kan leverera önskad tjänst görs en förfrågan till andra leverantörer eftersom det rör sig om myndighetsutövning som måste genomföras enligt lagkrav, och som inte kan skjutas på (se även 6.2).

Konsultköp och bemanningstjänster analyseras av respektive chef och resultatområde, som analyserar huruvida insatsen som levereras överensstämmer med kostnaderna för tjänsten. Det har exempelvis hänt att en konsultinsats avslutas innan avtalstiden löpt ut när konsulten inte levererat tjänsten med tillräcklig kvalitet eller inom angiven tidsram. Därutöver utförs kollegiala granskningar av konsultverksamheten, och då en stor del av verksamhetens arbete utgörs av myndighetsutövning har konsulterna litet manövreringsutrymme. Konsulter som tillsätts får även ett introduktionsprogram i verksamheten. Konsultköp utvärderas därutöver vid de ekonomiska uppföljningarna per månad där verksamhetscontroller/ekonom och chef går igenom månandens utfall. I månadsuppföljningarna till nämnd redovisas personalkostnader och konsultköp när det påverkar resultatet.

4.4. Utbildningskontoret

Utbildningskontorets konsultkostnader består främst av inköp av experter eller spetskompetens som inte finns bland fast anställda. Kontoret köper i viss utsträckning även in konsulter för att täcka tillfälliga anställningar när de inte lyckats rekrytera fast personal. Särskilt svårt har de haft att tillsätta fast anställda skolläkare. Det finns ingen uttalad strategi för användandet av konsulter, men vid intervju anges att de följer en princip av återhållsamhet där konsultinköp ska vara den sista utvägen. Kontoret försöker till exempel att använda befintlig personal i så stor mån som möjligt och att omfördela arbetsuppgifter mellan anställda. När personalbrist uppstår, eller när befintlig personal inte räcker till, är målet att i första hand rekrytera fast personal. Kontoret har av den anledningen även utarbetat en rutin för att se vilka tjänstemän som är övertaliga och kan fylla tillfälliga tjänster. Vidare ser kontoret till att i så stor utsträckning som möjligt fortbilda befintlig personal snarare än att anlita konsulter.

För att följa upp resultatet av konsultverksamheten utför kontoret kontinuerliga avstämningar, både under och efter projekten. Vad gäller konsulter med specialistexpertis, vilka arbetar mer projektinriktat, utförs mer intensiva uppföljningar under kortare tid. Vid uppstarttillfället är det enligt intervjuad viktigt att ge konsulterna tydliga målbilder och information om vad kontoret förväntar sig. Det sker inga analyser av inköpsmönstret i efterhand mer än de uppföljningar som görs utifrån Telge Inköps inköpsrapporter.

4.5. Arbetslivskontoret

Arbetslivskontoret definierar konsulter som en temporär tjänst som syftar till att stödja verksamheten, exempelvis för att bemanna kontoret vid personalbrist eller för att bidra med expertis som utvecklar verksamheten. Konsulter har även anlåtats för att utvärdera kontorets ESF-projekt och HBTQ-klassificera kontorets utbildningar.

Konsultkostnader budgeteras som regel inte, utan ingår under personalkostnader. Kontoret har ingen uttalad strategi för konsultanvändningen, men ambitionen är att hålla nere antalet konsulter. Arbetslivskontoret klarar som regel att täcka upp för arbetstoppar och sjukskrivningar med befintlig, anställd personal. Kontoret utgör en förhållandevis liten inköpare av konsulttjänster och förklarar att de inte har gjort någon avvägning mellan tidsbegränsade konsultinsatser och behovet av kontinuitet i verksamheten.

I fråga om uppföljning är det beställarnas ansvar att kontrollera att konsulttjänsterna sker i rätt utförande. Beställarnas chefer ansvarar utöver det för att kontrollera resultatet av konsultverksamheten innan fakturor betalas.

4.6. Miljökontoret

Miljökontoret tar in konsulter för tidsbegränsade projekt när efterfrågad specialistkompetens saknas inom den egna personalstyrkan. Konsulter har bland annat tagit fram vattenplaner och sammanställt en ny skogspolicy. De konsulter som kontoret köper in arbetar huvudsakligen i projekt som finansieras genom statliga bidrag.

Kontoret budgeterar särskilt för konsultverksamhet, och lägger då kostnaden under kategori "konsultarvoden". Då kontoret sällan köper in konsulttjänster finns ingen fastställd policy för konsultanvändning, men intervjuad beskriver att de endast tar in konsulter när de anställda saknar efterfrågad kompetens. Med hänvisning till det har ingen avvägning gjorts mellan behovet av kontinuitet och konsultinsatser. Konsulterna utför sina uppgifter i nära samarbete med miljökontorets egen personal. För att följa upp resultatet av konsultverksamheten utför kontoret en löpande bevakningsprocess, där de beställer uppdrag och därefter utför kontinuerliga uppföljningar av de utförda tjänsterna.

4.7. Kultur-och fritidskontoret

Kultur-och fritidskontoret anlitar konsulter huvudsakligen när den egna personalen inte har tillräcklig kompetens. Vidare tar kontoret in konsulter endast för tidsbegränsade uppdrag, exempelvis för kortvariga projekt som att ta fram ett kulturpolitiskt program. Kontoret gör avvägningar mellan om det är mer kostnadseffektivt att anlita en konsult som kan göra ett visst projekt snabbt och som besitter rätt expertis, eller om de ska låta befintlig personal arbeta med projektet så att det smidigare kan implementeras i verksamheten. De har dock inte dokumenterat kostnadsuppskattningarna. Ytterligare ett argument till att ta in konsulter är att konsulterna i större utsträckning kan ställa sig oberoende till granskningsföremålen.

Kontoret budgeterar inte särskilt för konsulter, och med hänvisning till att verksamheten är en liten inköpare av konsultverksamhet finns ingen formell strategi för konsultinköp. Kontinuiteten i de projekt som huvudsakligen hanteras av konsulter säkerställs genom uppföljningsmöten. Kontoret har vidare som rutin att utgå från kravspecifikationen i avtalet, och att analysera utfallet därefter. De gör även årligen en inventering av vilka konsulter som nyttjats. Vidare beskrivs att inköpsmönster över tid analyseras. Detta finns dock inte dokumenterat.

4.8. Bedömning

Att förvaltningar motsvarande Kommunstyrelsens kontor och Samhällsbyggnadskontoret har den klart största konsultanvändningen överensstämmer med fördelningen i andra kommuner. Den nuvarande satsningen på byggnation och infrastruktur driver upp konsultanvändningen inom Samhällsbyggnadskontoret. Den stora mängden ankommande till Sverige har också lett till att Social- och omsorgskontoret har tvingats köpa in främst socionomtjänster i stor utsträckning. Det här området utgör myndighetsutövning, vilket ur rättssäkerhetssynpunkt måste gå före lagen om offentlig upphandling.

Det går inte att göra en meningsfull jämförelse mellan utfall och budget för konsultkostnaderna. Det sker ingen budgetering av kontorens totala konsultkostnader. Däremot sker budgetering (och uppföljning) av konsultkostnader i specifika projekt. Detta leder till en betydande diskrepans mellan utfallet på totalnivå för konsultkostnader i redovisningen och vad som budgeterats. Ingen har framfört något behov av en gemensam totalbudget för alla typer av konsultkostnader som respektive kontor har, och man ser heller inget behov av att uppföljning sker på denna aggregerade nivå.

Generellt gäller att konsulter med specialistkompetenser kan vara ett kostnadseffektivt sätt att fylla kompetensgap i en organisation, men det kan samtidigt leda till att organisationen förlorar viktig kompetens eller att den inte bygger upp egen sakkunskap på lång sikt. För att undvika de negativa effekterna har det blivit vanligare att stora organisationer tar fram strategiska kompetensplaner för den långsiktiga försörjningen av arbetskraft, som innehåller beskrivningar av vad konsulter ska användas till. I annat fall riskerar organisationerna att drabbas av ökade kostnader och ad hoc-mässiga beslut att köpa in konsulttjänster.

Det finns inga strategiska kompetensplaner eller andra dokumenterade strategier för konsultanvändning i kommunen eller på nämnd/kontornivå. Däremot har samtliga kontor vid intervjuerna beskrivit kontorets informella förhållningssätt till inköp av konsulttjänster. Kontoren har genomgående haft en restriktiv syn på användning av konsulter och att de så långt möjligt ska tillse att de har egen personal till att utföra arbetsuppgifterna.

Vi bedömer att åtminstone kontoren med en omfattande konsultanvändning bör analysera behovet av en strategisk kompetensplan för konsultanvändningen. En kompetensplan skulle kunna vara ett hjälpmedel för att undvika slentrianmässig konsultanvändning och underlätta den långsiktiga försörjningen av egen personal.

5. Upphandlings- och avtalsprocessen

Inköp och upphandling av konsulttjänster ska ske i enlighet med kommunens inköpsrutiner, som finns att tillgå på kommunens intranät. Enligt kommunens inköpsregler ska:

- ▶ Inköp alltid ske från ramavtalsleverantörer på områden där det finns ramavtal
- ▶ Varor och tjänster i första hand ska köpas där det finns avtalspris
- ▶ Upphandlingsreglerna tillämpas om ramavtal saknas
- ▶ Endast särskilt utsedda beställningsberättigade personer utföra beställningar åt Södertälje kommun
- ▶ Beställningar ske i kommunens beställningssystem via ekonomisystemet. Därmed får kommunen alltid skriftliga beställningar
- ▶ Beställningarna alltid beslutsattesteras

Som ovan anges får endast utsedda beställningsberättigade certifierade beställare eller avropsbeställare köpa och beställa i kommunens namn. Dessa ansvarar bland annat för att

göra inköp på rätt sätt, av rätt leverantör och till avtalspris samt kontrollera avtalen i avtalsportalen innan beställning görs.

För att göra en beställning i ekonomisystemet hos en leverantör måste denne vara giltig för beställning i systemet. Det sker med automatik för ramavtalsleverantörer, men i övriga fall bör Telge Inköp kontaktas för att gå leverantören godkänd och upplagd. Följande anges om leverantörer:

- ▶ Ramavtalsleverantörer - Upphandling och avtal sker via Telge Inköp. Avtalet gäller hela organisationen. Alla ramavtalsleverantörer finns i Avtalsportalen.
- ▶ Leverantörer med objektsavtal- Upphandling och avtal sker via Telge Inköp.
- ▶ Leverantörer vid direktupphandling eller direktinköp – Leverantörer som valts efter direktupphandling eller direktköp. Leverantörerna måste dock vara kontrollerade och godkända av Telge Inköp.
- ▶ Övriga godkända leverantörer- Statliga myndigheter och andra leverantörer där ett upphandlingsförfarande inte sker.

Kommunen har en avtalsdatabas över ingångna ramavtal. Innan verksamheterna påbörjar egna upphandlingsprocesser ska de kontrollera i avtalsdatabasen om det finns ramavtal för efterfrågad konsulttjänst.

Direktupphandlingar/-inköp delas in i tre kategorier; belopp under 10 000 kronor (Direktinköp), belopp mellan 10 000 och 100 000 kronor (Direktupphandling 1) och belopp mellan 100 000 och 534 890 kronor (Direktupphandling 2). Verksamheterna får utföra direktinköp utan formkrav. Verksamheterna kan även utföra Direktupphandling 1, men måste då kontakta Telge Inköp för att erhålla diarienummer (TI-nummer) och dokumentationsunderlag för upphandlingen, och måste även fylla i offert och dokumentationsunderlag och skicka in dessa till Telge Inköp för godkännande. Direktupphandling 2 ska i kommunen genomföras av Telge Inköp.

Verksamheterna har ansvar för att ta fram och godkänna kravspecifikation. Telge Inköp kan vid önskan, behov och kompetens bistå verksamheterna, men har således inget ansvar för kravspecifikationen och dess innehåll. För att Telge Inköp och verksamheterna skall vara överens om strategier och vilka val som ska göras i upphandlingen tas upphandlingsstrategier fram för samtliga upphandlingar som annonseras. För att Telge Inköp ska annonsera en upphandling krävs en godkänd kravspecifikation och påskriven upphandlingsstrategi. Endast Telge Inköp får annonsera upphandlingarna i Tendsign, vilket är kommunens annonseringsverktyg.

Tilldelningsbeslut fattas vid de kommundemensamma upphandlingarna av kommunens ekonomidirektör. Vid kontorsspecifika upphandlingar beslutar kontorschefen om tilldelning. Utgångspunkten är att samtliga upphandlade avtal skrivs under av Telge Inköps VD genom ställningsfullmakt.

Intervjuade från verksamheterna uppger att de i huvudsak får ett gott stöd av Telge Inköp. Vissa upplever dock att Telge Inköp stundtals är överbelastade och att kontoren därför inte fått det stöd som önskats vid framförallt akuta konsultinköp.

5.1. Granskning av genomförda upphandlingar

Inom ramen för granskningen har ett stickprov om tre upphandlingar granskats utifrån upphandlingsprocessen och de krav som lagstiftningen ställer. Urvalet avser täcka en bredd av olika typer av konsulttjänster.

Dokument från följande upphandlingar har granskats:

- ▶ Utvärderare MAP2020 (Södertälje kommun) (TI 2015-1199)
- ▶ Bemanning LSS-handläggare, biståndshandläggare, socialsekreterare (Södertälje kommun, Nykvarns kommun, Salemsn kommun) (TI 2016-1011)
- ▶ TI 2016-1096 B – Sammansatta kompetenser, tekniska konsulter

Enligt LOU ska en upphandlande myndighet dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet. Dokument som bör bevaras är exempelvis annons, förfrågningsunderlag, anbudsöppningsprotokoll, anbud, tjänsteanteckningar avseende kontakter med leverantörer (t.ex. förhandlingsprotokoll), utvärderingsprotokoll och handlingar som visar motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud.

Telge Inköp har försett oss med dokumentation för de tre upphandlingarna. Vi har granskat förfrågningsunderlag med bilagor och funnit att de i samtliga fall är kompletta, sett till vad lagen kräver i form av till exempel uppdragsbeskrivning, utvärderingsgrund och krav på leverantören.

Vi har även granskat val av upphandlingsförfarande för att se att valet är korrekt utifrån tjänsteklass och kontraktvärde, att förfarandet stämmer med informationen som angetts i annons/förfrågningsunderlag och att det är spårbart genom anbudsförteckning och tilldelningsprotokoll. En upphandling genomfördes med öppet förfarande, medan två med förenklat förfarande; på grund av att tröskelvärdet för upphandling enligt EU-direktiv understegs. Anbudsöppningsprotokoll har presenterats i samtliga fall.

Vi har granskat tilldelningsbesluten och finner att de är fattade på samma grunder som angivits i förfrågningsunderlagen. I ett fall är det utifrån principen lägsta pris och i två fall utifrån det LOU benämner som principen för ekonomiskt mest fördelaktigt anbud. Skälen till värderingen av ekonomiskt mest fördelaktigt är dokumenterade. Vi har också granskat att tilldelningsbeslut är fattade enligt delegation, att avtal är undertecknade enligt delegation samt att inga avtal har tecknats före utgången av avtalsspärren. Till samtliga upphandlingar finns en lista över inkomna anbud och i förekommande fall finns också skäl dokumenterade till varför vissa anbud inte anses uppfylla kvalifikationskraven eller av annan orsak har avfärdats.

5.2. Bedömning

Vi bedömer att Södertälje kommun har en upphandlings- och inköpsprocess som i allt väsentligt ger förutsättningar för en god intern kontroll. Roll och ansvar i processen är tydligt mellan Telge Inköp och kontoren. Stöd i upphandlingar finns genom exempelvis mallar, instruktioner samt stöd från Telge Inköp. När det gäller stödet från Telge Inköp anges att det vid olika tillfällen inte kunnat ges i önskad omfattning på grund av tidsbrist.

Vår bedömning är att granskade upphandlingarna uppfyller kraven i LOU och är genomförda i enlighet med kommunens upphandlingsrutiner och processer.

6. Uppföljning och kontroll

6.1. Uppföljning

Av ägardirektiven framgår att Telge Inköp ska ansvara för kontroll av inköpsmönster samt efterlevnad av ingångna avtal tillsammans med sina kunder. Telge Inköp skickar månadsvis ut inköpsrapporter till respektive kontor. Av rapporterna framgår inköpsvolym fördelad på påverkbar och ej påverkbar volym. Inom den påverkbara volymen finns uppgifter om antalet leverantörer och fakturor med avtal och utan avtal, antal och belopp för otillåtna direktupphandlingar och köp över 10 000 kr utanför avtal. I rapporterna presenteras också de inköpsområden och inköpskategorier med störst volym utanför avtal där även avtalstrohet i procent framgår. Av inköpsrapporten framgår även alla köp utanför avtal per leverantörer och belopp.

Telge Inköp har möten med respektive kontor där inköpsrapporten går igenom. Förutom i dialogen mellan Telge Inköp och kontoren används innehållet i rapporterna i rapportering och uppföljning med stadsdirektören och respektive nämnd. Telge Inköps VD skriver även en årlig internkontrollrapport till respektive nämnd.

Telge Inköp ansvarar även för att kontrollera och följa upp med kontoren när ramavtal går ut och när nya upphandlingar behöver initieras. Intervjuerna ger ingen entydig bild av att kontoren inför utgången av ett ramavtal analyserar huruvida det finns ett framtida behov av de aktuella konsulttjänsterna.

I fråga om ramavtal anser kontoren att kommunen, överlag, har ett brett utbud av ramavtal som konsulttjänster kan avropas ifrån. I flera fall söker kontoren dock specifika konsulttjänster eller särskild expertis som inte finns i kommunens ramavtal, och genomför därför direktupphandlingar. Kontoren menar även att det saknas ramavtal för ett antal yrkesgrupper, exempelvis inom byggsektorn. Även vid akuta behov händer det att kontoren söker sig utanför ramavtalen.

Samtliga intervjuade uppger att verksamheten följer upp såväl konsultkostnader som konsulternas arbete. Uppföljningar sker genom rutinmässiga avstämningar, både under och efter projekten. Som en del av uppföljningsprocessen genomför vissa kontor även egna kvalitetssäkringskontroller, för att säkerställa att konsulttjänsten utförts i enlighet med avtal. Intervjuade beskriver att de inte ser något problem med kontinuiteten vid projekt om hanteras mer eller mindre av konsulter.

Några av kontoren har i sina uppföljningar haft synpunkter på Telge Inköps sätt att kategorisera inköpen av konsulttjänster. Telge Inköp har exempelvis vid upprepade tillfällen kategoriserat konsultköp som otillåten direktupphandling, utanför avtal, trots att inköpen inte hade kunnat upphandlas på ett vanligt sätt. Inköp av tjänster från artister och konstnärer är det främsta exemplet. Dessa kontor menar därför att resultaten som visas i inköpsrapporterna i fråga om avtalstrohet stundtals är missvisande. Telge Inköp menar å sin sida att detta är en feltolkning av kontoren då LOU är tydlig avseende processen för upphandling. Telge Inköp menar vidare att om kontoren följt processen och inte gjort upphandlingarna på egen hand hade utfallet i inköpsrapporterna varit annorlunda. När kontoren köpt tjänster utanför avtal har det enligt intervjuade berott på att avropade leverantörer svarat att de inte kunnat leverera. Detta gäller bland annat sjukskötersketjänster inom social- och omsorgskontoret, där den upphandlade leverantören inte hade kunnat leverera tjänsten. Eftersom det måste finnas sjuksköterskor på plats i verksamheten utfördes en direktupphandling med Telge Inköp. Senare gjordes en ny upphandling, vilket innebär att

det nu finns ramavtal att avropa tjänsten från. Detta framgår dock inte av inköpsrapporterna. Enligt Telge Inköp beror det på att verksamheterna inte följt kraven i upphandlingsprocessen när de inte dokumenterat ramavtalsleverantörernas svar eller lämnat en förklaring till Telge Inköp om orsaken till varför upphandling genomförts utanför ramavtal.

Vid intervjuer uppges att det finns en god kunskap om ingångna avtal inom kontoren. Endast undantagsvis har det påpekats att viss personal saknar nödvändig kunskap om avtalen och/eller har gjort inköp utanför avtal av gammal vana, vilket har medfört att de felaktigt genomfört direktupphandlingar. Ledningen på kontoren följer enligt intervjuerna inköpsrapporterna noggsamt och utreder samt diskuterar orsaker till köp utanför avtal.

6.2. Kontroll av avtalsefterlevnad och direktupphandlingar

Nedan anges respektive verksamhets avtalstrohet inom områdena konsulter och externa tjänster, IT samt HR/Human Resources. Sammanställningen grundas på uppgifter hämtade från Telge Inköps inköpsrapporter.

Verksamhet	Konsulter och externa tjänster	IT	HR/Human Resources
<i>Kommunstyrelsens kontor:</i>			
Ekonomistaben	13 %	92 %	88 %
Administration och utredning	77 %	98 %	53 %
HR-staben	45 %	82 %	88 %
Kommunikation, SK	26 %	96 %	91 %
Stadsdirektörens kansli	99 %	100 %	99 %
<i>Samhällsbyggnadskontoret:</i>			
Stadsbyggnadsnämnden	80 %	74 %	1 %
Tekniska nämnden	70 %	58 %	74 %
<i>Social- och omsorgskontoret:</i>			
Socialnämnden	70 %	94 %	58 %
Omsorgsnämnden	77 %	92 %	77 %
Äldreomsorgsnämnden	68 %	78 %	68 %
Utbildningskontoret	55 %	96 %	53 %
Arbetslivskontoret	23 %	91 %	75 %
Miljökontoret	91 %	99 %	8 %
Kultur- och fritidskontoret	10 %	79 %	14 %
Södertälje kommun	66 %	92 %	63 %

3

Inom inköpsområde IT samt HR/Human Resources ingår inköpskategorierna bemanningskonsulter samt IT-konsulter. Kostnaderna för dessa inköpskategorier har i inköpsrapporterna inte separerats från andra kategorier så som utbildning, personalvård och IT-system. I tabellen anges därför avtalstrohet för hela inköpsområdet, procentsatsen avser således inte endast avser inköpskategorierna bemanningskonsulter och IT-konsulter.

Nedan sammanställs direktupphandlingar över direktupphandlingsgränsen som rör konsulttjänster. Uppgifterna är hämtade från Telge Inköps inköpsrapporter.

Leverantör	Summa utanför avtal	Inköpsområde/Inköp skategori	Kontor
Agila Social Care AB	4 464 364 kr	HR/Human Resources Bemanningskonsult	Social- och omsorgskontoret, Äldreomsorgskontoret
Meritmind AB	2 067 888	Konsulter & externa tjänster Verksamhetskonsulter	Kommunstyrelsens kontor, Social- och omsorgskontoret
Wasa Kredit AB	1 621 332	Konsulter & externa tjänster Bank & försäkring	Administration och utredning, Enhörna, Kultur-och Fritidskontoret, Omsorgsnämnden, Social- och omsorgskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Tekniska nämnden, Utbildningskontoret, Äldreomsorgskontoret
Newsec Advice AB	1 186 500	Konsulter & externa tjänster Tekniska konsulter	Kommunstyrelsens kontor
Qvalia AB	1 007 281	Konsulter & externa tjänster Övriga konsulter	Kommunstyrelsens kontor
Academic Work AB	924 295	HR/Human Resources Bemanningskonsult	Samhällsbyggnadskontoret
Gunilla Whilborg	822 250	Konsulter & externa tjänster Övriga konsulter	Kultur- och fritidskontoret
Utvecklingskonsult Sune Eriksson	617 707	Konsulter & externa tjänster Verksamhetskonsulter	Samhällsbyggnadskontoret
RFSL Media & Info AB	613 740	Konsulter & externa tjänster Övriga konsulter	Arbetslivskontoret, Kommunstyrelsens kontor, Kultur- och fritidskontoret, Social-och omsorgskontoret, Utbildningskontoret.
Eskilstuna Omsorg & Behandling AB	599 712	HR/Human Resources Bemanningskonsult	Social- och omsorgskontoret

Agila Social Care AB är en direktupphandling av socionomer som utfördes på grund av brådskande behov under kort tidsvarsel. Risk föreligger att direktupphandlingen kan anses som en otillåten direktupphandling om kontoret inte kan visa att det föreligger synnerliga skäl.

Meritmind AB utgörs av kostnader för en uppgörelse som inte handlar om konsulttimmar, och ska därför inte kategoriseras som en otillåten direktupphandling.

För Wasa Kredit AB avser kostnaderna inte konsulttjänster.

Academic Work AB. Konsulter med krävd senioritet har inte funnits på ramavtalen.

Gunilla Wihlborg representerar kostnader för en konstnärlig gestaltning, vilket borde ha fallit under undantaget om konstnärlig gestaltning och där det går att göra ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering.

Utvecklingskonsult Sune Eriksson. Konsulter med krävd senioritet har inte funnits på ramavtalen.

Endast RFSL Media & Info AB erbjuder HBTQ-certifiering.

Newsec Advice AB är en underleverantör till Newsec AB Sweden som har upphandlats. Ur ett LOU hänseende ska de då formellt ange Advice som en underleverantör i sitt anbud eller inkomma med detta i efterhand och informera om att de avser att tjänsten utförs av ett dotterbolag. Det föreligger ett formaliafel, men bör inte ses som en otillåten direktupphandling.

Qvalia är inget nytt inköp utan en uppgörelse om ett gammalt avtal där Södertälje och Qvalia har tvistat om ett belopp. Är därför ingen otillåten direktupphandling.

Eskilstuna Omsorg & Behandling AB är en direktupphandling av socionomer på grund av brådska. Risk föreligger att direktupphandlingen kan anses som en otillåten direktupphandling om kontoret inte kan visa att det föreligger synnerliga skäl.

6.3. Bedömning

Kommunen har i jämförelse med vad vi sett i andra granskade kommuner ett mer genomarbetat underlag för uppföljning av upphandlingar och mer systematiserade genomgångar.

De genomarbetade underlagen och de systematiska genomgångarna till trots visar tabellen ovan en låg och ibland mycket låg avtalstrohet, främst inom områdena Konsulter och externa tjänster och HR. Avtalstroheten inom IT är väsentligt bättre och ligger i regel på en acceptabel nivå. Brister i avtalstrohet indikeras även av den stora mängden små konsultinköp. Av vår registeranalys framgår att 239 leverantörer av konsulttjänster har levererat för mindre än 100 000 kronor under 2017. Av dessa 239 leverantörer har 83 levererat konsulttjänster för mindre än 10 000 kronor. Sammantaget visar detta att kunskapen om ramavtalen och disciplinen att använda ramavtalen behöver öka i kommunen. Resultatet kan även tolkas som att det finns ett behov av ytterligare ramavtal, vilket även framförts av Samhällsbyggnadskontoret.

Intervjuerna ger ingen entydig bild av att det inför utgången av ett ramavtal analyseras huruvida det finns ett framtida behov av de aktuella konsulttjänsterna. Sker ingen sådan analys finns det en risk att nya likartade ramavtal handlas upp rent slentrianmässigt.

Genomgången av konsultinköp över direktupphandlingsgränsen visar att två löper risken att bedömas som otillåten direktupphandling. Direktupphandlingarna är medvetet gjorda eftersom kontoret bedömt att det var enda möjligheten att få tjänsterna utförda inom tidsramen för lagkrav ställda på verksamheten.

Åtta av de tio direktupphandlingarna i tabellen ovan visade sig vid analys inte riskera att vara otillåtna direktupphandlingar. Dialogen kring direktupphandling mellan Telge Inköp och kontoren bör förbättras för att ge bättre underlag till inköpsrapporterna.

7. Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Vilken omfattning budgeteras för köp av konsulter och vilket utfall är det?	Det sker ingen budgetering av kontorens totala konsultkostnader. Däremot sker budgetering (och uppföljning) av konsultkostnader i specifika projekt.
Vilka verksamheter är främst beroende av konsulter (bemanningföretag respektive övriga konsulttjänster)? Är nyttjandet av konsulter förenlig med den långsiktiga strategin och vidtas åtgärder för att säkerställa en relevant nivå på nyttjandet av konsulter?	Kommunstyrelsens kontor är största inköpare av konsulttjänster, följt av Samhällsbyggnadskontoret och Social- och omsorgskontoret. Varken kommunen eller kontoren har tagit fram någon långsiktig strategi avseende konsultanvändning. Däremot har samtliga kontor vid intervjuerna beskrivit att medarbetarna delar ett informellt återhållsamt förhållningssätt till inköp av konsulttjänster. Genomgående har kontoren en restriktiv syn på användning av konsulter och hävdade att de till så stor utsträckning som möjligt tillser att man har egen personal till att utföra arbetsuppgifterna.
Finns en tydlig strategi för köp av konsulter för kommunens verksamheter?	Nej.
Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid upphandling/inköp av konsulttjänster?	Ja, verksamheterna får stöd av Telge Inköp inom de mest centrala delarna av upphandlingsprocessen. Kontoren är huvudsakligen nöjda med det stöd som Telge Inköp bistår med. Även kommunens avtalsdatabas utgör ett användbart verktyg. Lathundar och inköpsrutiner finns på kommunens intranät.
Har kontoren egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att anlitan av externa konsulter sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?	Ja, stödet från Telge Inköp och kommunens rutiner för inköp säkerställer ett affärsmässigt och lagenligt upphandlingsförfarande. Telge Inköps månatliga inköpsrapporter bidrar till kunskap om köp som skett utanför avtal. Vid intervju anges att verksamheterna går igenom inköpsrapporterna och följer upp eventuella avvikelser.



Building a better
working world

Är roll- och ansvarsfördelningen tydlig mellan centralt ansvariga för upphandling och kommunens olika verksamheter gällande inköp av konsulttjänster?

Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?

Hur säkerställs kontinuiteten i de ärenden/projekt som hanteras av konsulter?

Görs riskanalyser i förhållande till beslut om anlitan­de av konsulter? Sker avvägning mellan konsultinsatser av tidsbegränsad karaktär och behov av kontinuitet i kommunens verksamhet? Hur dokumentets i så fall detta?

Ja, roll- och ansvarsfördelning mellan kontoren och Telge Inköp bedöms tydlig. Bedömningen grundas huvudsakligen på kommunens inköpsrutiner och Telge Inköps ägardirektiv.

Delvis. Samtliga kontor får kunskap om när inköp skett utanför avtal genom Telge Inköps månatliga inköpsrapporter. Samtidigt indikerar låg avtalstrohet och många små konsultinköp att ramavtalen inte utnyttjas fullt ut, vilket delvis sker på grund av kunskapsbrist.

Kontoren försöker att i första hand nyttja befintlig personal, men om detta inte är möjligt på grund av exempelvis avsaknad av specialistkompetens eller svårigheter att rekrytera personal, tar kontoren i viss utsträckning in konsulter. Kontoren arbetar därefter på lite olika sätt för att säkerställa kontinuiteten, exempelvis genom introduktionsutbildning, kontinuerliga möten och samarbete med anställda medarbetare.

Nej. Riskanalyser görs inte. Det förekommer att avvägning sker för vissa slags konsulter, men den dokumenteras inte.

Södertälje den 17 maj 2018

Curt Öberg
EY

Liv Bongcam
EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

Miljöchef
Chef för samhällsbyggnadskontoret
Kultur- och fritidschef
Ekonomiansvarig Kommunstyrelsen
Verksamhetscontroller Arbetslivskontoret
Ekonomichef Utbildningskontoret
Ekonomi- och finansdirektör Södertälje kommun
Ekonomichef Social- och omsorgskontoret
VD Telge Inköp

Dokument:

Södertälje kommun "Inköspolicy", 2013
Södertälje kommun, Kommunstyrelsens kontor Redovisning och ekonomisupport
"Inköpsrutiner i Kommunen – vem har rätt att beställa och hur gör man?", 2014-09-24
Telge Inköp "Generella ägardirektiv till Telge AB och dess dotterbolag – Bolagskoncernen som del av den kommunala organisationen", 2017-11-24
Telge Inköp "Södertälje kommuns och dess bolags uppförandekod för leverantörer"
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Arbetslivskontoret, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Kultur- och fritidskontoret, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Miljökontoret, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Social- och omsorgskontoret, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Södertälje kommun, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Utbildningskontoret, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Stadsbyggnadsnämnden, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Administration och utredning, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Södertälje kommun, kvartal 1-4 2017, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Administration och utredning, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Destination Södertälje, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Ekonomistaben Kommunstyrelsens kontor, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – HR-staben Kommunstyrelsens kontor, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Ekonomistaben Kommunstyrelsens kontor, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Kommunikation Kommunstyrelsens kontor, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19
Telge Inköp, "Inköpsrapport – Stadsdirektörens kansli, kvartal 1-4 2017" 2018-01-19

Mötesprotokoll helåret 2017 – Arbetslivskontoret 2018-03-12

Strategi och tidsplan – Behålla och attrahera medarbetare, Social- och omsorgskontoret

Upphandlingar

Utvärderare MAP2020 (Södertälje kommun) (TI 2015-1199)

Bemanning LSS-handläggare, biståndshandläggare, socialsekreterare (Södertälje kommun, Nykvarns kommun, Salemsn kommun) (TI 2016-1011)

TI 2016-1096 B – Sammansatta kompetenser, tekniska konsulter