



Handläggare
Thomas Andersson
Upphandlingsenheten

Diarienummer
2016KS/0237

Kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapport "Granskning av Upphandling"

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen godkänner förslaget till yttrande till revisorerna.

Beslutsnivå

Kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Revisorerna i Värmdö kommun har granskat hur upphandling i kommunen sker. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Bakgrund

Värmdö kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att samtliga varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt, vilket är väsentligt utifrån vikten av att följa lagstiftning. Revisorerna understryker att konkurrensutsättning är också väsentligt ur ett ekonomiskt perspektiv.

Ärendebeskrivning

Rapporten från Värmdö kommuns revisorer har överlämnats till Kommunstyrelsen för yttrande.

Bedömning

Revisorerna rekommenderar uppdatering av upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar samt information och mallar för direktupphandling. Vidare rekommenderas att kommunstyrelsen tillser en ändamålsenlig upphandlingsorganisation med genomförande av kommunövergripande kontroller och informationsgivning.

I huvudsak instämmer förvaltningen i revisorernas rekommendationer. I sammanhanget kan konstateras att upphandlingsenhetens personella resurser hittills varit synnerligen begränsade. Under år 2016 sker dock en markant förstärkning av bemanningen, vilket skapar bättre förutsättningar att agera.

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet att godkänna förslag till yttrande får inga direkta ekonomiska konsekvenser.

Däremot anser förvaltningen att uppdatering av styrdokument, ökad information om direktupphandling med verktyg för detta samt förstärkning av bemanningen inom upphandlingsenheten ger förutsättningar för kostnadseffektiv och kvalitetssäkrad upphandling.

De åtgärder, som refereras till i yttrandet, ryms inom given budget.

Konsekvenser för miljön

Förslag till beslut har inga konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Beslutet att godkänna förslag till yttrande får inga direkta konsekvenser för medborgarna. Däremot torde ökade kunskaper i organisationen rörande direktupphandling, regelverk, stödsystem för upphandling mm förenkla och förbättra relationerna till anbudsgivare och leverantörer.

Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut har inga specifika konsekvenser för barn.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Sektorn för ekonomi och uppföljning

Handlingar i ärendet

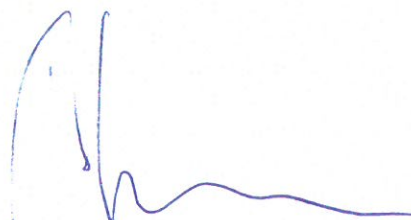
Nr	Handling	Biläggs/Biläggs ej
1	Granskningsrapport "Granskning av Upphandling"	Biläggs
2	Förslag till yttrande	Biläggs

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunrevisionen
Samtliga nämnder



Stellan Folkesson
Kommundirektör



Hans Ivarsson
Sektorchef Ekonomi och uppföljning



Yttrande rapport "Granskning av Upphandling"

Sammanfattning

Revisorerna i Värmdö kommun anser att kommunen behöver tillse att kommunens inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk samt policy och riktlinjer för upphandling. För att tillse detta behöver interna kontroller genomföras inom området. Revisorerna rekommenderar kommunstyrelsen att;

- Uppdatera upphandlingspolicy samt tillämpningsanvisningar för att tillse att dessa är aktuella samt ändamålsenliga.
- Upprätta information samt mallar för direktupphandling utifrån de regler som trädde ikraft 1 juli år 2014.
- Tillse en ändamålsenlig upphandlingsorganisation med genomförande av kommunövergripande kontroller inom området samt informationsspridning.

Bakgrund

Revisorerna i Värmdö kommun har granskat hur upphandling i kommunen sker. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Bedömning

Upphandlingsenheten arbetar kontinuerligt med att utveckla kommunens inköp och upphandlingar med syfte att säkerställa att enkla rutiner införs i verksamheterna för att uppnå största ekonomiska nytta och enkelt kunna följa gällande regelverk samt policy och riktlinjer för inköp och upphandling.

Nuvarande policy för inköp och upphandling antogs av Kommunfullmäktige 2014-02-19 och riktlinjer av Kommunstyrelsen 2014-02-05. Styrdokumenten är ett resultat av den processkartläggning för e-handel som genomfördes 2013 med syftet att tydliggöra ansvarsfördelning och organisation avseende inköp och upphandling.

Sedan 2014 har förändringar i lagstiftningen skett och ytterligare förändringar förväntas

träda i kraft tidigt 2017. Det är kommunstyrelsens bedömning att en uppdatering av styrdokumentet, avseende den förändrade lagstiftningen, behöver genomföras.

Avtalsdatabasen som är en del av det elektroniska upphandlingsverktyg e-avrop som kommunen använder innehåller idag (2016-08-03) 935 avtal vilket är fem gånger fler än vid den analys som genomfördes av KPMG 2011. Upphandlingsverktyget e-avrop har dessutom utvecklats för att förenkla handläggning av upphandlingar och även avtalsuppföljning. 2015 anskaffades en direktupphandlingsmodul som nu i större utsträckning har börjat användas av verksamheterna. Upphandlingsenheten bistår med support och utbildning där så behövs. Kommunstyrelsen bedömer att en bättre information om direktupphandlingsmodulen behöver utformas och spridas till verksamheterna.

I budget för 2016 har ytterligare medel avsatts för att förstärka upphandlingsenheten. Inklusivt en vakans pågår rekrytering av ytterligare tre upphandlare med inriktning på juridik, IT och entreprenad. En av dessa tjänster (IT) tillsätts 2016-09-01. Övriga två tjänster är fortsatt vakanta eftersom inga lämpliga kandidater varit tillgängliga hitintills. Rekryteringsprocessen fortsätter under hösten 2016.

I upphandlingsenhetens handlingsplan för 2016 ingår en bredare informationsspridning om avtal, inköp och upphandling till verksamheterna. E-handelssystemet är nu funktionstestat och utbildningar för inköpssamordnare startar under hösten 2016. Kommunstyrelsen anser att informationsspridningen behöver intensifieras.

Monica Pettersson
Kommunstyrelsens ordförande

Stellan Folkesson
Kommundirektör

2016-04-14

Kommunstyrelsen

Kommunfullmäktige – för kännedom

”Granskning av Upphandling”

Revisorerna i Värmdö kommun har granskat hur upphandling i kommunen sker. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

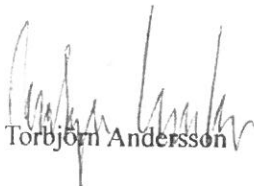
Vi anser att kommunen behöver tillse att kommunens inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk samt policy och riktlinjer för upphandling. För att tillse detta behöver interna kontroller genomföras inom området.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att;

- Uppdatera upphandlingspolicy samt tillämpningsanvisningar för att tillse att dessa är aktuella samt ändamålsenliga.
- Upprätta information samt mallar för direktupphandling utifrån de regler som trädde i kraft 1 juli år 2014.
- Tillse en ändamålsenlig upphandlingsorganisation med genomförande av kommunövergripande kontroller inom området samt informations spridning.

Rapporten överlämnas för yttrande senast 2016-08-30. Yttrandet lämnas till kommunrevisionens sammankallande Torbjörn Andersson.

För kommunrevisionen


Torbjörn Andersson


Carl Johan Bildsten



Värmdö kommun

Granskning av upphandling

Granskningsrapport

Advisory
KPMG AB
2016-04-14
Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Syfte	2
2.3	Avgränsning	2
2.4	Revisionskriterier	3
2.5	Ansvarig styrelse	3
2.6	Metod	3
3.	Lagen om offentlig upphandling	3
4.	Iakttagelser	5
4.1	Styrdokument och rutinbeskrivningar	5
4.2	Organisation och delegation	7
4.3	Uppföljning av genomförda upphandlingar	9
4.4	Avtalsförteckning och bevakning av avtal	10
4.5	Intern kontroll	11
4.6	Stickprov	11

1. Sammanfattning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Vi anser att kommunen behöver tillse att kommunens inköp och upphandling sker enligt gällande regelverk samt policy och riktlinjer för upphandling. För att tillse detta behöver interna kontroller genomföras inom området.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att;

- Uppdatera upphandlingspolicy samt tillämpningsanvisningar för att tillse att dessa är aktuella samt ändamålsenliga.
- Upprätta information samt mallar för direktupphandling utifrån de regler som trädde i kraft 1 juli år 2014.
- Tillse en ändamålsenlig upphandlingsorganisation med genomförande av kommunövergripande kontroller inom området samt informationsspridning.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och nämnder att;

- Tillse att arbete sker i enlighet med lagstiftning samt upprättade riktlinjer och styrdokument.
- Tillse att inköspolicyn implementeras i verksamheten samt följa upp efterlevnaden av gällande policy och riktlinjer.
- Förtydliga firmateckningsordningen samt vissa delegationsordningar (enligt kommentarer i avsnitt 4.2). Det är även viktigt att tillse att avtal tecknas i enlighet med dessa.
- Upprätta upphandlingsplaner och att kommunövergripande samordning sker utifrån nämndernas upphandlingsplaner. Utifrån upphandlingsplanerna kan även en avstämning/analys ske avseende upphandlingsenhetens möjligheter att genomföra upphandlingar i förhållande till anlitage av upphandlingskonsulter.
- Avtal finns inlagda i kommunens databas och att tillse att uppföljning av avtal sker i enlighet med beslutad policy.
- Genomföra interna kontroller inom området.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Vi har av Värmdö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner för upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2015.

Värmdö kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att samtliga varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt, vilket är väsentligt utifrån vikten av att följa lagstiftning. Konkurrensutsättning är också väsentligt ur ett ekonomiskt perspektiv.

2.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Vi kommer därför att granska

- om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen antagit upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar, samt att dessa är aktuella och ändamålsenliga.
- om det finns en organisation som ansvarar för upphandling och att beslut om upphandling fattas på rätt nivå.
- om organisationen upplever att de får det stöd som de behöver från de som lokalt är ansvariga för upphandlingsfrågor.
- om det finns en ändamålsenlig delegationsordning och om avtal med leverantörer tecknas i enlighet med denna.
- om det finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle.
- om det finns rutiner inkl. system för att bevaka att tecknade avtal sägs upp i god tid för att kunna genomföra en förnyad upphandling.
- om det finns rutiner (intern kontroll) som säkerställer att samtliga varor och tjänster har upphandlats samt om styrelsen regelbundet tar del av denna uppföljning.

2.3 Avgränsning

Granskningen är översiktlig och stickproven avser inköp av varor och tjänster under år 2015.

2.4 Revisionskriterier

Vi har i granskningen utgått ifrån;

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)¹
- Interna regelverk och policies som upphandlingspolicy med tillämpningsföreskrift.

2.5 Ansvarig styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen men omfattar all upphandlad verksamhet inom kommunen.

2.6 Metod

Granskningen har skett genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument.
- Intervjuer med upphandlingschef, upphandlare, chef för ekonomi- och uppföljningssektorn, chef för samhällsbyggnads- och tillväxtsektorn samt chef för omsorgs- och tillväxtsektorn. Kontakt har även skett med chef för kultur- och utbildningssektorn och chef för sektorn för administration, ledning och service.
- Stickprov från kommunens leverantörsreskontran avseende tidsperioden 2015-01-01 till 2015-12-31, med information om inköpssumma per leverantör.

Rapporten har saklighetsgranskats av upphandlingschef, chef för ekonomi- och uppföljningssektorn, chef för samhällsbyggnads- och tillväxtsektorn samt chef för omsorgs- och tillväxtsektorn.

Granskningen har utförts av Lina Olsson, Revisor, under ledning av Mats Lundberg, Certifierad kommunal revisor.

3. Lagen om offentlig upphandling

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och landsting, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till ca 600 miljarder kronor per år.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och

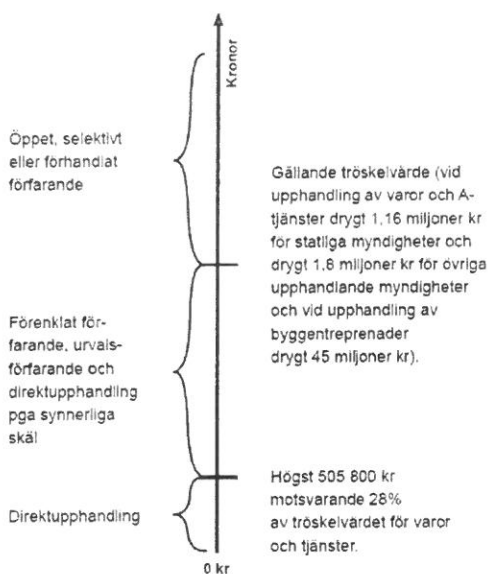
¹ SFS 2007:1091

landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 15 kap. LOU tillämpas. Tjänster delas in i A- och B-tjänster. Upphandling av en B-tjänst ska genomföras enligt 15 kap. LOU, oavsett kontraktets värde.

Vad gäller upphandling av varor, A-tjänster och byggtreprenader uppgick gränsen för direktupphandling från 1 juli år 2014 till högst 505 800 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och A-tjänster uppgick år 2015 till 1,16 miljoner kr för statliga myndigheter och ca 1,8 miljoner för övriga upphandlande myndigheter.² Vid upphandling av byggtreprenader uppgick tröskelvärdet till ca 45 miljoner kronor. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling. Bilden nedan illustrerar detta.

Upphandling av varor, A-tjänster och byggtreprenader



Källa: Upphandlingsreglerna – en introduktion, Konkurrensverket, 2014.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet.

² Tröskelvärden samt beloppsgräns för direktupphandling har ändrats för år 2016. För år 2016 uppgår tröskelvärdet avseende varor och tjänster till ca. 1,2 miljoner kr för statliga myndigheter och ca. 1,9 miljoner kr för övriga upphandlande myndigheter. Tröskelvärdet för byggtreprenader uppgår till ca. 47 miljoner kr. Direktupphandlingsgränsen enligt LOU har höjts till ca. 534 000 kr.

Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman.

Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggtreprenader. Ramavtalets löptid kan vara maximalt fyra år (inklusive options- och förlängningsklausuler) om det inte finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan utgöras av t.ex. ett avgränsat projekt som beräknas pågå något längre tid än fyra år och som inte har någon naturlig fortsättning när projektet avslutats. Ett annat skäl kan vara att upphandlingen medför stora investeringar för leverantören som ska betala sig under avtalstiden.

Nya EU-direktiv har även beslutats inom området. Avsikten var att nya upphandlingsregler skulle införas i Sverige under våren år 2016, men beräknas numera inte träda i kraft förrän i början av år 2017.

Direktupphandling

Den 1 juli år 2014 trädde nya regler för direktupphandling i kraft. Gränsen för direktupphandling höjdes till 505 800 kr i lagen om offentlig upphandling. Även direktupphandlingsgränsen i lagen om offentlig upphandling inom försörjningssektorerna höjdes. Till detta infördes även nya regler avseende dokumentation av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr liksom att det ska finnas riktlinjer för användning av direktupphandling.

Enligt kammarkollegiets vägledning för direktupphandling anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret. Man måste alltså även tänka på det kommande behovet.

4. Iakttagelser

4.1 Styrdokument och rutinbeskrivningar

Kommunfullmäktige har fastställt en policy för inköp och upphandling inom Värmdö kommun 2014-02-19. Kommunstyrelsen har även beslutat om riktlinjer för inköp och upphandling 2014-02-05. I policyn framgår syftet med policyn, mål, strategi m.m.

I policyn anges exempelvis att "Lågt värde ska i kommunen anses vara belopp understigande 15 procent av tröskelvärdet för varor och tjänster, om inte annat framgår av lag. Vid beräkning av värdet ska optioner och förlängningsklausuler inkluderas. Om värdet överstiger två prisbasbelopp bör offert från minst tre aktörer tas in om det finns tillräckligt många som kan uppfylla det efterfrågade behovet och om det inte gäller konsulttjänster av informationskänslig natur.

Leverantörskontroll enligt gällande lag ska göras. Motiv till direktupphandling, anbudsgivare, motiv till beslut och beslut ska dokumenteras och diarieföras.”

I policyn anges vidare att ”inköpsprocessen inom Värmdö kommun ska hanteras på ett enhetligt sätt och enligt gällande regler för attest- och delegationsordning. Det innebär att alla som handlägger inköp ska ha kunskap om den lagstiftning och de regelverk som berör offentlig upphandling och inköp inom kommunal verksamhet. För att uppnå och behålla bästa möjliga köparkompetens behövs både intern och extern kompetens för verksamhets-specifika inköp.” Detta arbete har under granskningen uppgivits vara under uppbyggnad. Vidare anges att ” Varje enhet har ett ansvar att inte bara se till sina egna intressen utan också att beakta kommunens gemensamma bästa. I detta ansvar ligger bl.a. att medverka vid samordnade upphandlingar, att eftersträva ett effektivt nyttjande av kommunens resurser samt att vara köptrogen med och delaktig i tecknade avtal.” Det sker dock inte några kontroller inom området.

Riktlinjerna för inköp och upphandlingar som beslutats av kommunstyrelsen 2014-02-05 är inte helt aktuella då hänvisning sker till inköpssamordnare, produktgruppsråd och inköpshandbok vilket ännu inte inrättats/upprättats. Ett arbete med en inköpshandbok påbörjades år 2014 i samband med att policy och tillämpningsföreskrifter upprättades. Ett utkast till inköpshandbok har utformats men ska enligt uppgift omarbetas. Det har vidare under granskningen uppgivits att inköspolicyn ännu inte implementerats fullt ut i verksamheterna då en ny organisation infördes år 2015.

I kommunstyrelsens reglemente anges vidare att nämndens alla inköp ska ske genom avrop från ramavtal. I de fall ramavtal saknas, ska inköp ske i enlighet med Värmdö kommuns policy för inköp och upphandling. Enligt reglementet avser detta samtliga nämnder samt även kommunstyrelsen.

Under år 2014/2015 påbörjades kommunens arbete för att införa e-handel. Ett pilotprojekt kommer att genomföras under våren 2016. E-handel avses implementeras kommunövergripande under hösten 2016. Tanken är att utbilda ca. 350 inköpssamordnare för att samordna beställningar. Avsikten är att utforma en definierad grupp som inköpssamordnare, vilka ska genomföra en utbildning för att få behörighet till att genomföra inköp.

Kommentar

Vi noterar att det i policyn anges att motiv till direktupphandling, anbudsgivare, motiv till beslut och beslut ska dokumenteras och diarieföras. Förtydligande och information bör dock även anges avseende de nya reglerna för direktupphandling liksom avseende den nya direktupphandlingsgränsen. Det är även viktigt att det finns mallar upprättade för direktupphandling för att underlätta arbetet.

Vidare noterar vi att riktlinjerna inte är gällande vad gäller beskrivning av inköpssamordnare, produktråd och färdigställd inköpshandbok. Ett projekt för att införa e-handel har påbörjats, vilket vi anser vara ett viktigt projekt att prioritera liksom att en inköpsorganisation inrättas i enlighet med riktlinjer.

Vi anser dessutom att inköspolicyn behöver implementeras i verksamheten samt uppföljning ske av efterlevnaden av gällande policy och riktlinjer.

4.2 Organisation och delegation

I policyn för inköp och upphandling anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att lagar, förordningar och kommunens inköps- och upphandlingspolicy efterlevs. Kommunstyrelsen fattar beslut om riktlinjer för kommunens inköp och upphandlingar samt ansvarar för kommunövergripande ramavtal. Vidare anges att varje nämnd ansvarar för upphandlingar som specifikt rör dess verksamhetsområde. Enligt policyn bestämmer respektive nämnd om grad och omfattning av uppföljningsrapportering av upphandlingar inom sitt område.

I policyn för inköp och upphandling anges: "Ramavtalsupphandlingar som är kommunövergripande genomförs av den centrala upphandlingsfunktionen i nära samråd med berörda verksamheter och ska präglas av delaktighet." Vidare anges att "Ansvaret för verksamhetsspecifika upphandlingar ligger hos verksamheten, stöd och råd ges av den centrala upphandlingsfunktionen. Förfrågningsunderlag bör granskas av den centrala upphandlingsfunktionen. Vid upphandling, vars värde överstiger tröskelvärdet för varor och tjänster, ska den centrala funktionen granska förfrågningsunderlaget." Enligt uppgift sker detta, exempelvis vad gäller upphandlingar inom sektor samhällsbyggnad där upphandlingsenheten ansvarar för att annonsera förfrågningsunderlaget som sektorn tagit fram. Inom samhällsbyggnad genomför avdelningscheferna (utom VA-chef) samtliga upphandlingar. Inom den sociala sektorn har det tidigare funnits en problematik avseende den strategiska LOU-kompetensen, men numera finns kompetens inom sektorn.

I riktlinjerna till policyn som beslutats av kommunstyrelsen anges att respektive kontorschef samt avdelningschef inom kommunledningskontoret ansvarar för att upphandlingar sker enligt gällande lagar och förordningar, kommunens policys och riktlinjer och att nödvändig kompetens finns hos den som handlägger upphandlingar. Chefen ansvarar även för att avtal registreras i den gemensamma avtalsdatabasen, att uppföljning sker av avtalen och av att leverantören sköter sina förpliktelser avseende skatter och sociala avgifter.

Det anges även i riktlinjerna att ekonomi- och upphandlingsenheten står för det samordnade ansvaret för inköp genom att;

- Initiera och utveckla mål och strategier för kommunens inköpsverksamhet
- Driva, utveckla och styra inköpsprocessen inom kommunen
- Behålla helhetsperspektivet och samordna delprocesser och stödprocesser
- Skapa och etablera forum för inköpsamverkan mellan verksamheterna i kommunen
- Utbilda verksamheterna i inköps- och upphandlingsfrågor
- Samordna inkösuppföljning
- Kontinuerligt utveckla samt utvärdera metoder och verktyg för inköp

Upphandlingsenheten har även uppgivits vara en stödfunktion som bistår sektorerna i upphandlingsprocessen, vid tid. En stor del av upphandlingarna genomförs i verksamheterna.

Verksamheterna har genom angiven ansvarsfördelning i policydokumenten behövt säkerställa egen upphandlingskompetens. Det har vidare uppgivits i samband med granskningen att det behövs vidare kompetens i verksamheterna, då kommunen har ca. 3 400 aktiva leverantörer och ca. 60 000 – 70 000 fakturor per år.

Det har under granskningen uppgivits att upphandlingsenheten behöver förstärka enheten för att kunna ge ett bättre stöd till verksamheterna. Det har varit svårt för upphandlingsenheten att svara upp mot önskemål om stöd. Det har även uppgivits att ansvarsfördelningen i policy och riktlinjer inte är helt tydlig, då mer stöd efterfrågas även i verksamhetsspecifika upphandlingar. Från sektorchefer har uppgivits att en breddad kompetens och kapacitet inom upphandlingsenheten skulle öka effektiviteten. Från vissa sektorchefer har även uppgivits ett behov av mer och stöd från upphandlingsenheten i upphandlingsprocessen. Samtidigt finns det en förståelse avseende brist på tid. Det förekommer även att konsulter anlitas och ett kommunövergripande ramavtal finns tecknat med upphandlingskonsulter.

Det har under granskningen uppgivits att upphandlingsenheten har varit underbemannade. Därav har enheten prioriterat arbetet med att genomföra upphandlingar. Det uppges inte ha funnits möjlighet att avsätta tillräcklig tid för uppföljning, kontroller eller utbildning/information inom området.

För år 2016 har ytterligare medel inom området avsatts till två nya tjänster som upphandlare i kommunen. Under granskningen pågick rekrytering till totalt tre tjänster som upphandlare i kommunen (en tjänst som upphandlare blev vakant i början av år 2016). För närvarande arbetar upphandlingschef, en upphandlare och en inköpsadministratör inom enheten som är en del av sektorn för ekonomi och uppföljning.

Delegationsordning och firmateckning

I kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar har delegering skett gällande ramavtal och avrop samt upphandlingar – specifika köp. I kommunstyrelsen delegationsordning har beslut vid upphandling av ramavtal, i enlighet med upphandlingspolicy, och att fatta tilldelningsbeslut delegerats till kommundirektören samt vidaredelegerats till ekonomichef och upphandlingschef. Vidare har beslut om avrop från ramavtal inom ansvarsområde och budget delegerats till kommundirektören med vidaredelegation till chef 1, 2, 3 och 4 inom respektive ansvarsområde. Det finns dock inte en chefskategori 4 angiven i delegationsordningen. Godkännande av förfrågningsunderlag och antagande av leverantör under 2 mnkr har delegerats till sektorchefer samt avdelningschefer. Under 5 mnkr fattar kommundirektören beslut.

Enligt kommunstyrelsens (och flertalet nämnders) delegationsordning är direktupphandling att betrakta som ren verkställighet i enlighet med upphandlingspolicyn. Enligt uppgift avser denna rätt till verkställighet av beslut chefer med budgetansvar.

I övrigt finns en firmateckningsordning för respektive kommunstyrelse och nämnder. I firmateckningsordningen anges firmatecknare vid avtalstecknande utifrån två kategorier; beslut av kommunfullmäktige/kommunstyrelse/nämnd respektive beslut fattade med delegation. Vid beslut av kommunstyrelse/nämnd tecknas avtal av ordförande samt sektorschef. Vid beslut fattade med delegation tecknas avtal av sektorchef och delegat i beslutet. I övrigt anges att specifika köp eller

avrop från ramavtal understigande fyra prisbasbelopp (dvs. 178 000 kr år 2015) betraktas som ren verkställighet. Vid ren verkställighet tecknar beställande chef avtal med leverantör självständigt.

Kommentar

Ansvarsfördelningen är tydligt angiven i policy och riktlinjer. Det har under granskningen dock uppgivits att det skulle behövas ett ökat stöd från upphandlingsenheten samt att en breddad kompetens och kapacitet skulle öka effektiviteten. Vidare förekommer det även att upphandlingskonsulter anlitas. Kommunen behöver säkerställa en ändamålsenlig upphandlingsorganisation och att gällande regelverk samt policydokument efterlevs. Vi anser det vidare vara viktigt att information om regelverk och policy sker till verksamheterna exempelvis i samband med information/utbildning för chefer.

Vi noterar att det i kommunstyrelsens firmateckningsordning avseende beslut fattade med delegation har skett en fördelning per sektor där firmatecknande chef (firma 1) avser sektorchef inom kommunens olika sektorer och att firmatecknande beslutsfattare är delegat i beslut (firma 2). Vidare anges att i den händelse att den firmatecknande beslutsfattaren är sektorschef tecknas firma 1 av kommundirektören. I respektive nämnds firmateckningsordning anges dock att om sektorchefen är firmatecknande beslutsfattare (firma 2), så anges en chef inom sektorn som firmatecknande chef (firma 1). Detta bör tydliggöras.

Vi anser även att det bör tydliggöras i delegationsordningen att direktupphandlingar ska genomföras av chefer med budgetansvar (om detta är avsikten). Godkännande av förfrågningsunderlag vid upphandling av ej principiell karaktär och antagande av leverantör under 5 mnkr, har enligt tekniska nämndens delegationsordning delegerats till sektorchef och inte vidaredelegerats. Enligt uppgift ska dock respektive avdelningschef fatta beslut för den löpande verksamheten, vilket inte framgår tydligt i delegationsordningen. Vi noterar vidare att det i utbildningsnämndens samt kultur- och fritidsnämndens delegationsordningar har vidaredelegerats även till enhetschefer och gruppchefer att godkänna förfrågningsunderlag samt anta leverantörer vid upphandling under 5 mnkr. Detta anser vi vara en långtgående delegation.

4.3 Uppföljning av genomförda upphandlingar

I policyn för inköp och upphandling anges att upphandlingar och avtal aktivt ska följas upp, såväl inom verksamheter som på en övergripande kommunnivå. Detta avseende ekonomiskt utfall, krav som angivits i avtalet och krav som ställts på varan/tjänsten samt leverantören vid upphandlingstillfället.

Inom upphandlingsenhetens ansvarsområde (dvs. kommunövergripande avtal) har detta uppgivits ske genom att en uppföljning av avtalet sker i samband med att ny upphandling inom området ska genomföras. Uppföljning av avtal sker även genom att verksamheten återkopplar om problematik avseende avtalet skulle uppstå.

Inom social sektorn och sektorn för samhällsbyggnad har det uppgivits att det finns rutiner för uppföljning av utförare och entreprenader.

Kommentar

Vi anser det vara viktigt att uppföljning av upphandlade avtal sker på ett systematiskt sätt. Vi rekommenderar därför att uppföljning sker i enlighet med beslutade riktlinjer och inte endast i samband med ny upphandling.

4.4 Avtalsförteckning och bevakning av avtal

Kommunens avtalsförteckning finns i ett digitaliserat system. I systemet anges slutdatum för avtalet och det finns även möjlighet att ange automatisk bevakning, där handläggare underrättas en viss tid innan avtalet löper ut.

Kommunens samtliga avtal finns dock inte angivna i avtalsdatabasen, utan det är upp till respektive verksamhet att delge upphandlingsenheten alternativt själva lägga in de avtal som upprättats. Det har under granskningen även uppgivits att avsikten är att föra in avtal i e-avrop. I samband med granskningen fanns 849 aktuella avtal.

Enligt policyn för inköp och upphandling ska nämndernas detaljbudgetar innehålla upphandlingsplaner som redovisar all upphandling under året i syfte att möjliggöra samordning inom kommunen. Vi har tagit del av kommunstyrelsens detaljbudget, där en upphandlingsplan har upprättats. Vi har även tagit del av en sammanställning avseende upphandlingar som ska genomföras under år 2016 inom tekniska nämndens verksamhetsområde. Sammanställningen har skett utifrån begäran av tekniska nämnden och motsvarande dokument finns inte för år 2015. I övrigt har inte upphandlingsplaner utformats, utan det har uppgivits att arbetet kommer fortsätta för år 2017.

Kommentar

Vi anser det vara positivt att det finns ett digitaliserat system för kommunens avtal samt möjlighet till elektronisk bevakning av avtalstid liksom automatisk underrättelse om att avtal är på väg att löpa ut. En förutsättning för att avtal och dess löptid ska kunna bevakas är dock att avtal delgivits upphandlingsenheten alternativt lagts in av verksamheten i avtalsdatabasen. Vi har under granskningen fått en bild av att det inte är säkerställt att samtliga avtal i kommunen finns med i avtalsdatabasen. Därigenom är det inte säkerställt att det finns en bevakning av när avtalen löper ut och att en ny upphandling genomförs i god tid inkl. planering för ev. överprövning.

För verksamhetens planering samt bevakning av avtal behöver policyn för inköp och upphandling efterlevas vad gäller upprättande av upphandlingsplaner. Detta brister då nämnderna inte upprättat en upphandlingsplan till detaljbudgeten (för tekniska nämnden har en separat upphandlingsplan utformats för år 2016).

Vi noterar även att kommunen har ett stort antal aktuella avtal, 849 st. Det är viktigt att en kontinuerlig översyn sker avseende samordning av upphandlingar samt att det är tydligt vilka avtal kommunen har inom olika områden.

4.5 Intern kontroll

Kommunstyrelsen eller nämnder har i sin riskbedömning gällande intern kontroll inte bedömt risken för att varor och tjänster upphandlas på ett korrekt sätt år 2015 eller 2014. Interna kontroller har inte beslutats inom området. Kontroller inom upphandlingsområdet genomförs inte i övrigt.

De kontroller som under granskningen uppgivits genomföras avser exempelvis att leverantör inte föreligger i rättsprocess, betalat sociala avgifter m.m. Kontroller genomförs även vid betalningstillfället avseende exempelvis att företaget inte befinner sig i konkurs samt att det inte är ett ovanligt stort belopp som betalas.

Kommentar

Vi anser inte att kommunstyrelsen eller övriga nämnder säkerställer att kommunens inköp och upphandling sker enligt gällande regler. Vi rekommenderar därför kommunstyrelse och nämnder att inkludera inköps- och upphandlingsområdet i sin risk- och väsentlighetsanalys samt att kontroller genomförs inom området. Då kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret avseende att beslutade riktlinjer efterlevs samt ansvaret för kommunens övergripande upphandlingsverksamhet, är det av särskild vikt att styrelsen följer upp kommunens arbete inom området. Kontrollerna bör varieras och avse exempelvis förekomst av direktupphandling, avtalsefterlevnad, dokumentation av upphandlingar och upphandlingsprocess.

4.6 Stickprov

Vi har genomfört ett stickprov i samband med granskningen. Stickprovet har skett genom ett utdrag från leverantörsreskontran för tidsperioden 2015-01-01 till 2015-12-31 avseende inköpssumma per leverantör. Utifrån informationen har 29 leverantörer valts ut (som inte kunnat återfinnas i kommunens avtalslista), där inköpssumman totalt från leverantören överstiger 600 000 kr under år 2015. Direktupphandlingsgränsen uppgick år 2015 till ca. 505 800 kr. Vid beräkning av kontraktsvärdet ska inköp av samma kategori varor och tjänster räknas samman. Stickprovet har dock skett avseende inköpssumma per leverantör och har inte avsett huruvida samma kategori varor och tjänster köpts in.

Av 29 leverantörer har det för 12 leverantörer (från upphandlingsenheten) uppgivits att det finns upphandlade avtal, att avrop skett via SKL Kommentus, köpet skett utifrån hyresavtal på kopiatorer från tidigare leverantör, att köp skett av fastighet alternativt avsett lokalhyra.

Avseende 17 leverantörer har frågan ställts vidare avseende huruvida ett upphandlat avtal finns. Vi har i samband med detta noterat följande;

- 1 leverantör; Avrop har skett via SKL Kommentus och Kammarkollegiets avtal (enligt uppgift från upphandlingsenheten).
- 2 leverantörer; Upphandling har skett.
- 14 leverantörer; avser direktupphandlingar/ köp utan upphandling med annonserat förfarande. För en av dessa leverantörer har dock hänvisning skett till försäljning av bolag samt fastighet och att det vidare köpet från leverantören reglerats i det avtalet. I två fall har

hänvisning skett till att man använt ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering pga. särskilda omständigheter (då upphandlad leverantör gått i konkurs). Vidare har hänvisning skett till synnerlig brådska (en leverantör) och behov av specifik kompetens (en leverantör). Vidare har upphandling skett inom ett av de områden som berörs och avtal tecknats med ny leverantör från oktober 2015.

Inom ramen för stickprovet har vi även tagit del av totalt sju avtal, med följande resultat:

- Två avtal har undertecknats år 2014, dvs. innan nuvarande delegationsordning och firmateckningsordning var gällande.
- Två avtal har undertecknats år 2015 när nuvarande delegationsordning varit gällande men firmateckningsordningen hade ännu inte beslutats. Dessa avtal har inte undertecknats av sektorschef i enlighet med nuvarande firmateckningsordning.
- Tre avtal har undertecknats år 2015 när nuvarande delegationsordning samt firmateckningsordning varit gällande. Två av tre avtal har dock inte undertecknats i enlighet med nuvarande firmateckningsordning.

Kommentar

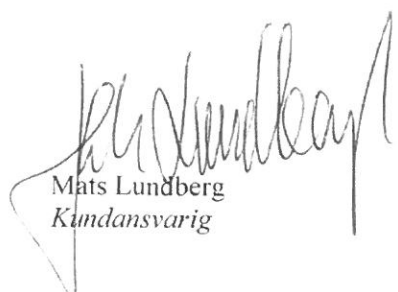
Utifrån genomfört stickprov gör vi bedömningen att kommunen behöver förstärka sina kontroller och rutiner vad gäller köp av större värden från enskilda leverantörer. Detta genom att tillse att rådande avtal efterlevs alternativt att genomföra upphandlingar (med ett förfarande motsvarande kontraktsvärdet) om avtal saknas inom området. Det behöver även ske kontroller avseende huruvida delegationsordning samt firmateckningsordning efterlevs.

Till vissa direktupphandlingar har hänvisning skett till synnerlig brådska samt särskilda omständigheter för att använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Det bör där noteras att direktupphandlingar är tillåtna endast under förutsättning att synnerlig brådska orsakats av oförutsedda omständigheter som den upphandlade myndigheten inte själv kunnat påverka, förutse eller råda över. Att den upphandlade myndigheten råkat i brådska p.g.a. egen bristande planering är inte grund för direktupphandling. Även vad gäller förhandlat förfarande utan föregående annonsering finns kriterier som måste uppfyllas för att motivera att förfarandet används.

KPMG, dag som ovan



Lina Olsson
Kommunal revisor



Mats Lundberg
Kundansvarig

