

# *Granskning av upphandlingsverksamheten*

Hultsfreds kommun

*Projektledare  
Rebecca Lindström  
Certifierad kommunal  
revisor*

*14 mars 2017*

# Innehåll

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>4</b>
2.1.	Bakgrund .....	4
2.2.	Revisionsfråga .....	4
2.3.	Revisionskriterier .....	4
2.4.	Kontrollmål .....	4
2.5.	Avgränsning.....	5
2.6.	Metod.....	5
<b>3.</b>	<b>Lagar samt interna dokument och riktlinjer .....</b>	<b>6</b>
3.1.	Lagar .....	6
3.2.	Kommunala dokument och riktlinjer.....	6
<b>4.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar .....</b>	<b>7</b>
4.1.	Styrning och organisation av upphandlingar.....	7
4.1.1.	Styrning.....	7
4.1.2.	Organisation .....	8
4.1.3.	Bedömning.....	9
4.2.	Avtalet med Västerviks kommun följs.....	9
4.2.1.	Bedömning.....	11
4.3.	Upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens styrdokument 11	
4.3.1.	Iakttagelser .....	11
4.3.2.	Bedömning.....	13
4.4.	Uppföljning av avtalstrohet görs .....	13
4.4.1.	Iakttagelser .....	13
4.4.2.	Registeranalys .....	14
4.4.3.	Bedömning.....	15
<b>5.</b>	<b>Bedömningar .....</b>	<b>17</b>
5.1.	Bedömningar mot kontrollmål.....	17
5.2.	Revisionell bedömning .....	17

# 1. Sammanfattning

Revisorerna i Hultsfreds kommun har gett PwC i uppdrag att granska om kommunstyrelsen genomför upphandlingar enligt Lagen om offentlig upphandling.

Revisionsfrågan för denna granskning är:

*Bedrivs upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer kommunstyrelsen att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens regler?*

Vårt svar på revisionsfrågan är att upphandlingarna **delvis** bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och att upphandlingarna **delvis** genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens regler. Vi bygger vårt svar på:

- Att Kommunstyrelsen i huvudsak har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation för upphandling och inköpsfrågor.
  - Det finns riktlinjer som stödjer styrning och organisation i upphandlingsfrågor.
  - Styrdokument är upprättade efter senaste genomförda förändringar i LOU avseende direktupphandling, däremot har den senaste beloppsändringen från 1/1 2016 inte uppdaterats.
  - Det saknas styrning avseende avtalsuppföljning och dokumentation av direktupphandlingar.
- Att upphandlingar delvis genomförs i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer.
  - De granskade upphandlingarna har i huvudsak genomförts i enlighet med LOU och kommunens styrdokument.
  - Det saknas styrning avseende dokumentation av direktupphandlingar.
- Att samverkansavtalen med Västerviks kommun i huvudsak följs.
  - Det har inte gjorts någon utvärdering av avtalet.
  - Samarbetet med Inköpscentralen fungerar bra enligt uppgift och avtalet följs till största delen enligt uppgift.
- Att uppföljning av avtalstroheten inte görs.
  - Uppföljning av upphandlingar behöver systematiseras och ansvar behöver förtydligas.

Vi lämnar följande rekommendationer i granskningen:

Vi rekommenderar att Kommunstyrelsen tar initiativ till att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer samt att inköpscentralen informeras innan köp genomförs. Detta i syfte att följa upp genomförda direktupphandlingar samt för att kontrollera att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till att avtalstrohet följs upp och utvärderar ingångna ramavtal på ett ändamålsenligt sätt. Bland annat för att kunna kartlägga inköpsmönster och totala inköpvolymer samt att åtgärder vidtas vid eventuella avvikelser.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Upphandlingar inom kommuner sker ofta till betydande belopp. Hur upphandlingar ska genomföras styrs till stor del av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagen bygger på att upphandlande myndigheter behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras öppet.

I kommunens upphandlingspolicy ska upphandling av varor, tjänster samt byggnads- och anläggningsarbete samordnas så att kommunen drar nytta av sin storlek som köpare och utnyttjar den upphandlingskompetens som finns. Vidare anges att kommunens mål är att upphandla varor, tjänster och entreprenader på ett sådant sätt att kommuninvånarna, medarbetarna och övriga intressenters krav på offentlig service uppfylls till lägsta möjliga kostnad. Upphandlingsenheten i Västerviks kommun utför upphandlingar åt Hultsfreds kommun. Hultsfreds kommun är en av medlemskommunerna i Kommunalförbundet Östra Smålands Kommunalteknikförbund (ÖSK), förbundet sköter kommunens tekniska verksamheter.

Under år 2015 gjorde Hultsfreds kommun inköp av material, inventarier och tjänster inkl. köp av verksamhet till ett värde på 366,1 mnkr. Avtalstroheten är avgörande för leverantörers förtroende för kommunen. En hög avtalstrohet ger också bättre villkor i upphandlingar och avtal.

Kommunens revisorer har utifrån en väsentlighets- och riskanalys beslutat att under år 2016 genomföra en granskning av kommunstyrelsens organisation kring upphandling.

### **2.2. Revisionsfråga**

Revisionsfrågan för granskningen är:

- Bedrivs upphandlingsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer kommunstyrelsen att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens regler?

### **2.3. Revisionskriterier**

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Lagen om offentlig upphandling, LOU
- Fullmäktiges antagna upphandlingspolicy
- Samverkansavtal med Västerviks kommun
- Andra policys och riktlinjer inom området

### **2.4. Kontrollmål**

Med utgångspunkterna från dessa har följande kriterier formulerats:

- Kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar

- Avtalet med Västerviks kommun följs
- Upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens styrdokument
- Uppföljning av avtalstrohet görs

## 2.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till Hultsfreds kommun och Kommunalförbundet Östra Smålands Kommunalteknikförbund (ÖSK).

De tre senaste genomförda upphandlingarna som genomförts av ÖSK granskas med avseende på formalia i upphandlingsprocessen. Kontrollmål framgår av nedanstående tabell:

Kontrollområden	Kontrollmål
Dokumenthantering	Förfrågningsunderlag, annonsering, sändlista, anbudsansökan, inkomna anbud, protokoll från anbudsöppning samt tilldelningsbeslut.
Beslut om upphandling	Beslut om upphandling, beställning av upphandling.
Förfrågningsunderlaget	Upphandlingsform, kravspecifikation, kvalificeringsfas, utvärderingskriterier samt kravspecifikation.
Avtalet	Undertecknande, inbördes rangordnade avtalshandlingar, uppföljning av avtal, rättelse av missförhållanden, slutdatum, förlängning samt hävning.
Diarium och arkivering	Diarieförda och arkiverade handlingar.

## 2.6. Metod

Granskningen har inletts med en genomgång av styrande dokument, upphandlingsorganisationen samt rutinbeskrivningar mm.

Intervju har genomförts med förbundschef samt personer som svarar för genomförande av upphandlingar inom ÖSK. Intervju har även genomförts upphandlingssamordnare och ekonomichef i Hultsfreds kommun samt med representanter för Västerviks inköpscentral.

Uppgifter om gjorda inköp har hämtats ur kommunens leverantörsregister för perioden 2015-09-01-2016-08-31 och jämförts med ingångna ramavtal. Vidare har information erhållits från inköpscentralen om avtalade leverantörer. Resultatet av matchningen har granskas av upphandlingschefen på inköpscentralen.

Granskningen har varit föremål för sakavstämning av berörda tjänstemän.

## **3. Lagar samt interna dokument och riktlinjer**

### **3.1. Lagar**

Lagen om offentlig upphandling (LOU) som trädde ikraft 1 januari 1994 till följd av EU:s upphandlingsregler har sedan dess ändrats vid tio tillfällen för att anpassas bättre till EU:s regelverk. LOU omfattar upphandlingar hos kommuner, landsting, staten och offentligt ägda företag. Syftet med lagstiftningen är att följa EU:s fyra friheter; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom EU:s inre marknad. Således skall lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

Lagen har ett detaljerat regelverk med ca 250 paragrafer och skall alltid tillämpas när den upphandlande myndigheten till exempel köper, hyr eller leasar något. Lagen fastställer att man inte får gynna någon lokal leverantör. Däremot kan man ställa flera krav som upphandlande myndighet, exempelvis på kvalitet, funktion eller ha särskilda miljömässiga krav.

Vid sidan av LOU finns lag om offentlig upphandling inom försörjningssektorn (förkortad LUF) vilken omfattar offentliga företag inom verksamhetsområdena energi, gas, vatten eller posttjänster. LUF är mycket lik LOU men något mindre detaljstyrd.

Direktupphandling är en upphandlingsform som har lägre krav än en vanlig upphandling. Detta kan tillämpas om en upphandlings värde inte överstiger 543 890 kr (2016) eller om det finns synnerliga skäl. Dock krävs att en organisation har riktlinjer för direktupphandling samt att krav på dokumentation finns för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet gällande upphandlingslagstiftningen. En upphandlingsskadeavgift kan dömas ut om det skett en otillåten direktupphandling där avtal ingåtts med leverantör utan utannonsering. Avgiften får inte överstiga tio procent av det aktuella avtalets värde och den maximala avgiften som kan åläggas den upphandlande myndigheten är tio miljoner kronor.

### **3.2. Kommunala dokument och riktlinjer**

Ofta sker styrningen av upphandlingsarbetet inom en myndighet genom en intern policy och interna riktlinjer, där policyn kan syfta till att beskriva vilka principer som gäller vid köp, hur man motverkar korrupktion samt tydliggöra målsättningar för upphandlingsverksamheten. Riktlinjerna kan vara mer detaljerade med regler för konkurrensutsättning, direktupphandlingsregler, den praktiska hanteringen etc. Regler om vem som får upphandla till vilka värden kan regleras i delegationsordning eller i riktlinjer. Sådana dokument bör vara fastställda i kommunfullmäktige för att ge avsedd tyngd samt att det kontinuerligt bör följas upp hur dessa tillämpas ute i verksamheterna.

## 4. *Iakttagelser och bedömningar*

### 4.1. *Styrning och organisation av upphandlingar*

#### 4.1.1. *Styrning*

Hultsfred, Högsby, Mönsterås, Oskarshamn, Vimmerby och Västerviks kommuner samverkar i upphandlingsfrågor. Kommunernas gemensamma organ för upphandling benämns Inköpscentralen, där Västerviks kommun är värdkommun.

*Upphandlingspolicyn* i Hultsfreds kommun gäller fr om 2015-03-10 (KF § 33). Enligt policyn är målet att samtliga samverkande kommuner, kommunalförbund och helägda bolag ska upphandla varor, tjänster och entreprenader på ett sådant sätt att offentlig service uppfylls till lägsta möjliga kostnad, vilket innebär till rätt funktion och rätt kvalitet i rätt tid och till rätt pris. Vidare ska all upphandling följa lag (2007:1091) om offentlig upphandling och lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

All upphandling och inköp inom kommunerna ska enligt upphandlingspolicyn präglas av affärsmässighet, helhetssyn, effektivitet, miljö- och sociala hänsyn samt ansvar och uppföljning.

Vidare har kommunstyrelsen antagit *Riktlinjer för upphandling* (KS 2015-03-10 § 33). I riktlinjerna står att Hultsfreds kommun och dess förvaltningar (och bolag) ska all upphandling och alla inköp genomföras affärsmässigt, effektivt samt med användande av de konkurrensmöjligheter som finns.

I riktlinjerna anges bl.a. följande:

- Ansvar - Respektive förvaltningschef och förvaltningens medarbetare som i enlighet med delegationsordningen har rätt att genomföra upphandling respektive inköp ansvarar för att den gemensamma policyn, riktlinjer och checklistor följs. För anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader till ett värde som överstiger gränsen för direktupphandling ska utsedd handläggare överlägga med Inköpscentralen om hur upphandlingen ska genomföras. Inköp som understiger gränsen ska ske enligt anvisningar *Riktlinjer för direktupphandling* och *Checklistan för kommunala inköp*.
- Samordning – De upphandlande myndigheterna i Hultsfreds kommun ska ha en helhetssyn på upphandlingar och ta tillvara de vinster som följer av en samordning av hela kommunens och dess bolags behov.
- Avtalstrohet och ramavtal – Samtliga medarbetare ska använda ingångna ramavtal. De medarbetare som i enlighet med delegationsordningen har rätt att göra inköp är skyldiga att informera sig om vilka ramavtal som finns och beställa från dessa. Avsteg från att använda ramavtal får endast göras i undantagsfall, skälen till avstegen ska dokumenteras.



Kommunens upphandlingar ska årligen följas upp genom en skriftlig rapport där det framgår vad som upphandlats, till vilken volym, värde samt vilka miljökrav och krav på sociala hänsyn som ställts. Enligt avtal med Västerviks kommun ska inköpscentralen sammanställa rapporten och återrapportera den till kommunstyrelsen. Enligt intervju sker återrapportering via inköpscentralens referensgrupp och i kommunstyrelsen vid inbjudan. I referensgruppen ingår ledande politiker, kommunchefer eller ekonomichefer, ungefär 2-3 personer per kommun. För Hultsfreds kommun finns ekonomichefen representerad.

*Riktlinjer för direktupphandling* (2015-02-11) beskriver när en direktupphandling får genomföras, när det understiger det lagstadgade värdet<sup>1</sup> för direktupphandling. Gränsvärdena för direktupphandling har inte uppdaterats efter senaste förändringen (1/1 2016). Vidare anges att om det finns ramavtal för varan/tjänsten/byggtreprenaden ska dessa användas. Enligt riktlinjen anges att alla medarbetare med budgetansvar har rätt att göra en direktupphandling om inte annat anges i delegationsordningen. Alla som genomför en direktupphandling ska förvissa sig om det samlade behovet inom den upphandlande myndigheten av just den varan eller tjänst som ska direktupphandlas. För att säkerställa samordningen ska inköpscentralen alltid informeras innan ett köp genomförs.

Vidare anges att priser ska tas in från minst 3 leverantörer vid inköp upp till 100 tkr. Över 100 tkr ska direktupphandlingen genomföras i det digitala upphandlingsverktyget för direktupphandling och annonseras. Lämpliga leverantörer ska informeras om att direktupphandlingen är annonserad. Skriftligt avtal eller beställning ska tecknas och läggas in i avtalsdatabasen.

De avtal som tecknas av kommunen ska skickas till inköpscentralen. Enligt riktlinjen är det inköpscentralen som ansvarar för uppföljningen av direktupphandlingar tillsammans med kontaktpersoner i respektive förvaltning. Uppföljning sker två gånger om året på de direktupphandlingar som inköpscentralen genomför och de inköp som de får information om. Enligt uppgift med inköpscentralen erhåller de inga direktupphandlingar från kommunen eller förbundet, enligt avtal ska detta ske vid inköp över 10 tkr.

Inköpscentralen och Hultsfreds kommun använder sig av upphandlingsverktyget Tendsign. Enligt intervju är Tendsign ett system som kan vara svårt att söka i efterdetaljerad information om avtalet, pris, villkor etc., för sökning efter avtalad leverantör upplevs systemet som användarvänligt.

#### **4.1.2. Organisation**

I de samverkande kommunerna ska det finnas en kontaktperson (cirka 10 % av en heltidstjänst) som dels är kontaktperson mot inköpscentralen och dels fångar upp och samordnar upphandlingar internt i kommunen. Tillsammans med inköpscentralen ansvarar kontaktpersonen för avtalskatalogen och spridning av information kring nya avtal. Hultsfreds kommun har valt att tjänsten ska omfatta 50 % av en heltidstjänst. Enligt uppgift ansvarar samordnaren för att skicka ut förfrågningar avseende kommande upphandlingar, informera om vilka upphandlingar som är på gång etc. Ansvaret för att ha kontroll över avtalens löptid ligger hos inköpscentralen.

<sup>1</sup> 2016: 534 890 kr (LOU), 993 368 kr (LUF)

Enligt avtalet förbinder sig kommunerna att deltagarna i referensgrupper<sup>2</sup> förankrar förslagen till förfrågningsunderlagen i sina resp. kommuner innan upphandling sker samt att nödvändiga uppgifter för upphandlingens genomförande tas fram. Det är upphandlingschefen på inköpscentralen som är sammankallande. Det som diskuteras på mötena är aktuella frågor, upphandlingar som är på gång, avtalsuppföljning/avtalstrohet, e-handel etc.

Enligt intervju med ÖSK och inköpsamordnare i kommunen får inköpscentralen årligen information om vilka investeringar som planeras inför kommande år. Inköpscentralen anser att de till stor del erhåller information som underlättar planeringen.

### 4.1.3. *Bedömning*

Kontrollmålet, att kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar, *bedöms delvis vara uppfyllt.*

Inköpscentralen ansvarar bl.a. för att samordna upphandlingar, genomföra upphandlingar samt tillsammans med upphandlingssamordnaren förse förvaltningarna med information mm via intranätet. Enligt intervju fungerar samarbetet med inköpscentralen bra.

Vi bedömer att det finns riktlinjer som stödjer styrning och organisation i upphandlingsfrågor. Styrdokument är upprättade efter senaste genomförda förändringar i LOU avseende direktupphandling, däremot har den senaste beloppsändringen from 1/1 2016 inte uppdaterats.

Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska alla som genomför en direktupphandling förvissa sig om det samlade behovet i kommunen av just den varan eller tjänsten som ska direktupphandlas. Vidare anges att om det finns ramavtal för varan/ tjänsten/ byggtreprenaden ska dessa användas. För att säkerställa samordningen ska inköpscentralen alltid informeras innan ett köp genomförs. Enligt intervju dokumenteras inte alla inköp inom kommunen i enlighet med lagens krav eller i enlighet med kommunens riktlinjer. Därmed säkerställs inte de samlade inköpen i kommunen. Vi bedömer att styrningen av direktupphandling behöver förstärkas.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer samt att inköpscentralen informeras innan köp genomförs. Detta bör ske i syfte att följa upp genomförda direktupphandlingar och kontrollera att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids.

## 4.2. *Avtalet med Västerviks kommun följs*

Bakgrund till samarbetet mellan kommunerna beskrivs vara utifrån att ny lagstiftning ökar kravet på de upphandlade myndigheterna, svårigheten att rekrytera och behålla kompetent personal samt för att uppnå effektivitet.

<sup>2</sup> Referensgruppen ska verka för förankring i respektive organisation, ska som mest bestå av tre representanter från vardera kommunledning av politiker och tjänstemän.

Enligt avtalet<sup>3</sup> är inköpscentralens uppgift att:

- svara för upphandlingar av gemensamma avtal för varor och tjänster som köps frekvent i stora kvantiteter och som efterfrågas av samverkande kommunerna och deras bolag.
- svara för specifika upphandlingar hos respektive kommun och att handlägga upphandlingar över direktupphandlingsgränsen (tröskelvärdet för LOU och LUF).
- ansvara för utbildning och information kring offentlig upphandling i samtliga kommuner, inventera behovet av nya upphandlingar i samtliga kommuner, att samordna om möjligt alla upphandlingar och avtalstider för samtliga kommuner.
- ansvara för att en avtalsdatabas utvecklas för varje kommuns räkning. Varje kommun ansvarar för sin del av det digitala upphandlingsstödet.
- att ansvara för arkivering av originalhandlingar i genomförda upphandlingar
- att medverka när en andra konkurrensutsättning ska genomföras
- att vid behov medverka vid offertförfrågningar och andra former av direktupphandlingar
- ta fram mallar och andra dokument som stöd för inköp och avrop

Därutöver ska inköpscentralen:

- ge råd, stöd och juridisk kompetens i upphandlings- och konkurrensfrågor till kommunerna
- årligen informera kommunstyrelsen i respektive kommun om sin verksamhet
- årligen anordna informations- och utbildningsdagar för företag i varje kommun
- årligen upprätta en gemensam plan över avtal som ska upphandlas

De intervjuade anser att inköpscentralen till största delen utför de uppgifter som finns reglerade i avtalet.

Enligt uppgift har det inte genomförts någon specifik utbildning från inköpscentralens sida, dock ges information och råd vid olika sammankomster. Enligt inköpscentralen har det genomförts olika träffar med politiker och tjänstemän i utbildande syfte. Vidare har en upphandlare funnits på plats i kommunen för ÖSK:s räkning.

Enligt uppgift från inköpscentralen fungerar det digitala verktyget, TendSign, bra för upphandlingsverksamhetens syfte men mindre bra som avtalsdatabas. Flertalet medarbetare har svårt att navigera i katalogen. Andra system har analyserats men anses inte vara bättre. Originalavtalen förvaras till stor del i kommunens arkiv. Inköpscentralen får kopior på de entreprenadinköp som görs.

Enligt avtalet ska en utvärdering av samverkan ske efter avtalstidens slut av extern part eller på det sätt som de samverkande kommunerna kommit överens om. Avtalet är giltigt till och med den 28 februari 2016. Om inte uppsägning sker förlängs avtalet med ett år i taget.

---

<sup>3</sup> Avtal om gemensam Inköpscentral för Hultsfred, Högsby, Mönsterås, Oskarshamn, Vimmerby och Västerviks kommuner (2013-01-03-2016-02-28).

### 4.2.1. Bedömning

Kontrollmålet, att avtalet med Västerviks kommun följs, *bedöms i huvudsak vara uppfyllt.*

Vi grundar vår bedömning på att inköpscentralen enligt avtal har ett antal områden som de ansvarar för och att dessa områden till största delen följs. Vidare anger kommunen, ÖSK och inköpscentralen att samarbetet fungerar bra. Dock har en utvärdering av samverkan inte skett efter avtalets slut.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se till att en utvärdering av avtalet genomförs för att undersöka om samverkan hanteras enligt avtal samt om det finns områden som behöver förtydligas/förstärkas.

## 4.3. Upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens styrdokument

### 4.3.1. Iakttagelser

Enligt riktlinjerna för upphandling ska de upphandlande myndigheterna möjliggöra för mindre och medelstora företag att lämna anbud, vårda konkurrenssituationen samt informera det lokala näringslivet om pågående upphandlingar.

Enligt intervju dokumenteras inte samtliga direktupphandlingar i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer. I riktlinjer för direktupphandling anges att direktupphandlingsmodulen ska användas, dock har modulen inte lanserats i kommunen. Att checklistor för direktupphandling samt inköpsrutiner är kända och följs är respektive chefs ansvar enligt upphandlingsriktlinjerna.

Vidare anges att de leverantörer som tilldelas kontraktet ska vara kompetenta, ha fullgjort sina skatte- och registreringskyldigheter samt vara ekonomiskt stabila. Det anges även att krav ska ställas på de leverantörer som de upphandlande myndigheterna har avtal med, att de främjar goda arbetsvillkor, följer kollektivavtal mm.

I delegationsordningen för ÖSK (reviderad 2015-01-12, § 6) och Kommunstyrelsen (reviderad 2013-10-15, § 121) framgår vem som får fatta vilka beslut och till vilka belopp avseende inköp och upphandling.

I granskningen ingår att granska de tre senaste upphandlingarna inom ÖSK. Vi har med hjälp av ÖSK valt ut de senaste genomförda upphandlingarna enligt nedan:

- Lindgårdens kök – äldreboende - Anbudspris cirka 6 miljon kronor.
- Drift och underhåll av gatljusanläggningar i Hultsfred och Högsby - Anbudspris cirka 700 tkr i fast pris samt cirka 2,2 mnkr i rörligt pris (a priser).
- Gångväg Silverslätten – Anbudspris cirka 1,6 miljoner kronor.

De kontrollområden och kontrollmål som ingår i granskningen är följande:

Kontrollområden	Kontrollmål
<b>Dokumenthantering</b>	Förfrågningsunderlag, annonsering, sändlista, inkomna anbud, protokoll från anbudsöppning samt tilldelningsbeslut.
<b>Beslut om upphandling</b>	Beslut om upphandling, beställning av upphandling.
<b>Förfrågningsunderlaget</b>	Upphandlingsform, kravspecifikation, kvalificeringsfas samt utvärderingskriterier.
<b>Avtalet</b>	Undertecknande, uppföljning av avtal, rättelse av missförhållanden, slutdatum, förlängning samt hävning.
<b>Diarium och Arkivering</b>	Diariet förda och arkiverade handlingar.

Resultatet av granskningen kommenteras i följande sammanställning:

Kontrollområden	Kommentarer
<b>Dokumenthantering</b>	<p>Inköpscentralen administrerar upphandlingarna och kommunikationen med anbudsgivarna i TendSign. Annonser, förfrågningsunderlag, sändlista, anbud och tilldelningsbeslut administreras i systemet. För samtliga upphandlingar som ingår i granskningen finns dessa dokument samlade digitalt för respektive upphandling samt är tillgängliga i TendSign och i pärm.</p> <p>Med stöd av TendSign dokumenteras också de frågor som anbudsgivare kan ställa och de svar som samtliga anbudsgivare får.</p> <p>Protokoll från anbudsöppningen har upprättats i samtliga granskade upphandlingar inom förbundet. I protokollet framgår antalet inkomna anbud, datum för öppnandet och underskrift av två personer.</p> <p>Tilldelningsbeslut innehåller uppgifter om antalet inkomna anbud samt en sammanställning av anbudsutvärderingen. För två av anbuden har lägsta pris använts och för ett har det ekonomiskt mest fördelaktiga pris använts.</p>
<b>Beslut om upphandling</b>	<p>Besluten om upphandlingarna är fattade i kommunstyrelsens arbetsutskott enligt delegationsordningen. I beslutet uppdras ÖSK att verkställa upphandlingen/projektet. I ett av de granskade projekten löpte ramavtalet ut och nytt ramavtal upphandlades på uppdrag av Förbundschefen.</p>
<b>Förfrågningsunderlag</b>	<p>Två av upphandlingar har genomförts enligt LOU som förenklade upphandlingar och en enligt LOU som öppet förfarande.</p> <p>I förfrågningsunderlagens kravspecifikationer anges i detalj vad som ska utföras. Beroende på vad upphandlingen avser har beskrivningar kompletterats med ritningar och angivelser av mängder.</p> <p>I förfrågningsunderlagen anges grunder för uteslutning av anbudsgivare och att skall-krav i förfrågningsunderlag ska uppfyllas. Krav på ekonomisk ställning finns med och inköpscentralen hämtar in uppgifter om anbudsgivarna avseende skatte- och registreringskyldighet. Vidare har krav på miljö, säkerhet, miljöledningssystem ställts i upphandlingarna.</p>

<b>Avtalet</b>	<p>Avtal som upprättats utgörs av ett specifikt avtal, vilka är undertecknade av behöriga personer enligt delegationsordningen.</p> <p>Uppföljningar enligt avtal består bland annat av byggmöten, ekonomimöte och besiktningar. Vidare ansvarar projektledaren för att granska fakturor i förhållande till beställningen. I förfrågningsunderlag och avtal finns skrivningar om vite vid förseningar, hävning och tvistelösningar.</p> <p>I tidplanen för två av upphandlingarna anges slutdatum och att anbudsgivaren ska lämna detaljerad tidplan. Det tecknade ramavtalet löper på 2 år med möjlighet till förlängning på 1 + 1 år.</p> <p>Inga överprövningar har förekommit i de granskade upphandlingarna.</p>
<b>Diarium och arkivering</b>	<p>Samtliga handlingar som tillhör en upphandling diarieförs och arkiveras i diariet efter slutdatum. All dokumentation sparas såväl i pappersform som digitalt.</p>

I intervjuer med ÖSK anges att löpande kontroller av leverantörerna görs under projektets tid via exempelvis byggmöten. Vidare gör projektledaren besök på byggarbetsplatsen och begär egenkontroller och signerade kontrollrapporter. På detta sätt görs löpande kontroller under avtalets tid. Byts produkter ut mot det som avtalas är det entreprenören som är skyldig att informera beställaren om detta.

Enligt uppgift kontrollerar projektledaren avtalet mot erhållen faktura i avseende på pris, produkt och eventuella rabatter.

#### 4.3.2. *Bedömning*

Kontrollmålet, upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens styrdokument, *bedöms delvis vara uppfyllt.*

Vi har granskat tre upphandlingar med inriktning på formalia i upphandlingsprocessen. Utifrån granskningen av dokumenten så bedömer vi att upphandlingarna genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

Uppföljning av granskade upphandlingar visar att löpande uppföljningar görs i form av platsbesök, byggmöten samt i forma av andra kontroller men även via faktura när det gäller pris och produkt.

Enligt intervju dokumenteras inte samtliga direktupphandlingar i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer. Se vidare under bedömning 4.1.3.

### 4.4. *Uppföljning av avtalstrohet görs*

#### 4.4.1. *Iakttagelser*

I riktlinjer för direktupphandling anges att inköpscentralen ansvarar för uppföljningen av direktupphandlingar tillsammans med kontaktpersonerna i resp. förvaltning. Uppföljning ska ske två gånger per år. Enligt intervju sker ingen systematisk uppföljning av de inköp som är direktupphandlade, detta då informationen inte lämnas till inköpscentralen.

Vidare anges att alla som genomför en direktupphandling ska förvissa sig om det samlade behovet inom den upphandlande myndigheten av just den varan eller tjänst som ska direktupphandlas. För att säkerställa samordningen ska Inköpscentralen alltid informeras innan ett köp genomförs. Om behovet av varor/tjänster är återkommande och på ett par år överskrider beloppsgränsen för direktupphandling ska ett ramavtal istället upphandlas med lämpligt förfarande.

I *Attestregler avseende leverantörsfakturor mm (1996-05-31)* – anges bl.a. att följande för beslutsattestanten:

- Vid underskrift godkänns beställning och mottagning av varor och tjänster samt pris.

Det åligger ansvarig för inköp/beställning att hålla sig underrättad om de avtal, särskilda anvisningar och speciella föreskrifter som gäller. Enligt intervju behöver antalet inköpare i kommunen minska. Inköpscentralen genomför inga utbildningar för inköpare/avropare.

Enligt intervju med representanter från ÖSK görs löpande kontroller av leverantören under avtalets tid, medan det inom kommunen inte alltid görs. Kontroller görs alltid i samband med utvärderingen av anbudet. Reklamationer hanteras oftast direkt till leverantören eller till inköpsamordnare. Det finns inget avvikelssystem för inrapportering av fel/brister. Enligt intervju begärs det årsvis in statistik från några av de upphandlade leverantörerna, men inte från samtliga.

I riktlinjerna för upphandling finns ansvaret för uppföljning av avtalstrohet inte fullt ut reglerat. Uppföljningar kan avse hur organisationen för och arbetet med upphandlingar och inköp fungerar. Enligt intervjuer genomför varken inköpscentralen, upphandlingsamordnare eller ÖSK systematiska kontroller av avtalstrohet eller riktade kontroller av dokumentationsplikten vid direktupphandling. Ansvaret för direktupphandling ligger enligt intervju på respektive förvaltning i kommunen. Enligt uppgift finns planer för hur uppföljningsarbetet i kommunen ska göras.

#### **4.4.2. Registeranalys**

Som ett led i granskningen har en registeranalys gjorts för att undersöka avtalstroheten i kommunen och förbundet. Utdrag ur leverantörsreskontran har erhållits och jämförts med ingångna avtal. Underlaget för vår granskning baseras på 12 månader år 2015.

Nedan visas resultatet av analysen uppdelat på de inköp som bedöms som upphandlingsbara och de som bedöms vara ej upphandlingsbara<sup>4</sup>. I tabellen nedan har bl.a. inköp från kommuner, landsting, myndigheter, hyror, renhållning etc. benämnts som ej upphandlingsbart. Volymen nedan har delats upp på inköp under 100 tkr där det enligt LOU inte finns något krav på dokumentation. Inköp mellan 100 000 kr och 534 890 kr, där dokumentationskrav finns som ska styrka skälen till vald leverantör enligt LOU, samt inköp överstigande direktupphandlingsgränsen på 534 890 kr.

<sup>4</sup> Bedömningen är gjord av Inköpscentralen, Hultsfreds kommun samt ÖSK

Hultsfreds kommun	Summa inköp	Summa ej upphandlingsbart	Summa inköp upphandlingsbart
> 534 890 kr	283 363 529	136 817 817	146 545 712
534 890-100 000	37 351 542	7 164 906	30 186 636
< 100 000	19 304 946	1 634 366	17 670 579
<b>Totalt</b>	<b>340 020 016</b>	<b>145 617 089</b>	<b>194 402 928</b>
<b>ÖSK</b>			
> 534 890 kr	120 558 422	57 305 202	63 253 220
534 890-100 000	20 053 604	2 534 719	17 518 885
< 100 000	9 855 741	808 208	9 047 533
<b>Totalt</b>	<b>150 467 767</b>	<b>60 648 129</b>	<b>89 819 637</b>

Fördelningen av kommunens och förbundets inköp som benämns upphandlingsbart är i nedan tabell fördelat utifrån avtal och ej avtal. I tabellen har Hultsfreds kommun och ÖSK gått igenom samtliga inköp överstigande 100 tkr. Analysen har gjorts utifrån leverantör och inte utifrån köpt produkt eller tjänst (fakturanivå). Vi vill därmed poängtera att nedanstående tabell ska ses som en indikation på genomförda inköp inom kommunen och ÖSK.

Hultsfreds kommun	Avtal			Ej avtal		
	Belopp	Procent	Antal lev.	Belopp	Procent	Antal lev.
> 534 890 kr	130 191 733	89 %	48	16 353 979	11 %	13
534 890-100 000	14 621 780	48 %	55	15 564 856	52 %	72
< 100 000	2 266 078	13 %	43	15 404 501	87 %	1 204
<b>Totalt</b>	<b>147 079 592</b>	<b>76 %</b>	<b>146</b>	<b>47 323 336</b>	<b>24 %</b>	<b>1289</b>
<b>ÖSK</b>						
> 534 890 kr	61 109 117	97 %	27	2 144 103	3 %	3
534 890-100 000	12 192 769	70 %	51	5 326 115	30 %	24
< 100 000	1 839 210	20 %	47	7 208 323	80 %	428
<b>Totalt</b>	<b>75 141 096</b>	<b>84 %</b>	<b>125</b>	<b>14 678 541</b>	<b>16 %</b>	<b>455</b>

#### 4.4.3. Bedömning

Kontrollmålet, uppföljning av avtalstrohet görs, *bedöms ej vara uppfyllt*.

Vi bedömer att uppföljning av upphandlingar inte görs fullt ut. Kommunen följer inte upp samtliga ingångna avtal i avseende på produkt, pris, rabatter eller att leverantören håller sig till avtalet. Dock har de granskade upphandlingarna samt intervjuer inom ÖSK visat på att uppföljning av entreprenörer görs löpande av projektledarna under projektets tid.

Vidare följs inte direktupphandlingar upp i enlighet med de riktlinjer som finns. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och dokumenterar hur de har ingåtts. Det är grundläggande för att arbeta strategiskt med upphandlingar och för att få bättre nytta av de medel som används för att köpa varor och tjänster. Dokumentationen är också viktigt för den egna uppföljningen av sina köp. Konsekvenser kan vara att lagen inte följs, att verksamheten inte är effektiv och att förtroendet hos leverantörer skadas.



Det övergripande uppföljningsarbetet med avtalstrohet finns inte reglerat i riktlinjerna och det görs få egna analyser av inköp och avtalstrohet, varken utifrån inköp av rätt leverantör eller rätt produkt. De intervjuade anser att uppföljningsarbetet bör prioriteras.

I intervjuerna har det framkommit att Tendsign inte fullt ut är stödjande för att göra inköp av avtalad produkt/tjänst. Vidare finns en direktupphandlingsmodul som inte används. Vi rekommenderar att detta ses över i syfte underlätta för inköparna/beställarna att göra rätt inköp som leder till att förbättra avtalstroheten.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till att avtalstrohet följs upp och utvärderas ingångna ramavtal på ett ändamålsenligt sätt. Bland annat för att kunna kartlägga inköpsmönster och totala inköpsvolymen samt att åtgärder vidtas vid eventuella avvikelser.

Ansvaret för uppföljning av upphandlingar finns inte tydligt reglerat och bör förtydligas i avtalet. Bland annat för att kunna kartlägga inköpsmönster och totala inköpsvolymen samt för att kunna kontrollera att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids i kommunen.

## 5. Bedömningar

### 5.1. Bedömningar mot kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar
Kommunstyrelsen har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar	<b>Delvis uppfyllt</b> Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig styrning och organisation inom kommunstyrelsen för upphandlings- och inköpsfrågor. Det saknas styrning avseende avtalsuppföljning och dokumentation av direktupphandlingar.
Avtalet med Västerviks kommun följs	<b>I huvudsak uppfyllt</b> Vi bedömer att avtalet med Västerviks kommun i huvudsak följs. Dock har det enligt uppgift inte gjorts en utvärdering av samverkan.
Upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens styrdokument	<b>Delvis uppfyllt</b> Vi har granskat tre upphandlingar med inriktning på formalia i upphandlingsprocessen. Utifrån granskningen av dokumenten så bedömer vi att upphandlingarna genomförs på ett ändamålsenligt sätt.  Dock dokumenteras inte samtliga direktupphandlingar i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer.
Uppföljning av avtalstrohet görs	<b>Ej uppfyllt</b> Uppföljning av upphandlingar behöver systematiseras och ansvar behöver förtydligas.

### 5.2. Revisionell bedömning

Vår sammanfattande bedömning är Kommunstyrelsen **delvis** bedriver upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt och att upphandlingar **delvis** genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens regler. Vår bedömning grundas i övrigt på avstämning av i uppdraget angivna kontrollmål.

2017-03-14

***Caroline Liljebjörn***

---

*Uppdragsledare*

***Rebecca Lindström***

---

*Projektledare*