



2014-04-16

Kommunstyrelsen

För kännedom till
Kommunfullmäktige

Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

Revisorerna har genomfört en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet. Granskningen har genomförts av PwC.

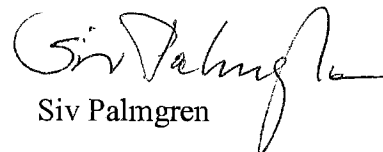
Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att det finns ett flertal brister i hur upphandling hanteras i kommunen. Upphandling har, enligt vår bedömning, inte varit någon prioriterad fråga i kommunen de senaste åren och vid tidpunkten för granskningen är flera delar som rör organisationen kring upphandling oklara.

När det gäller den interna kontrollen är vår bedömning att den är otillfredsställande. Styrningen på området är bristfällig och det enda styrande dokumentet på området är obekant för tjänstemännen. Vidare sker inga kontroller av hur upphandlingar genomförs eller hur befintliga ramavtal faktiskt används. Vår analys av gjorda inköp visar på stora variationer i köptroheten. Kommunen gör sannolikt inköp från ett flertal leverantörer som inte är upphandlade.

Revisionsrapporten översänds för er för yttrande. Revisorerna vill ha ert yttrande i bifogad matris senast 2014-08-01. Yttrandet sänds till revisorerna@hallsberg.se

FÖR HALLSBERGS KOMMUNS REVISORER


Lars Billström
Ordförande


Siv Palmgren



2014-04-16

Revisorernas bedömning	Styrelsens reflektion och beslut om åtgärd	När åtgärd planeras vara genomförd	Ansvarig för implementering
Kommunen följer inte i alla delar de regler som LOU anger rörande centrala informations- och dokumentationskrav.			
Delar av kommunens upphandlingspolicy från 2003 är inaktuell.			
Upphandlingspolicyn är inte känd bland tjänstemännen.			
Det saknas överlag rutiner för upphandling och inköp.			
Förvaltningarna har inte utvecklat rutiner eller följt avtalstroheten.			
Ingångna avtal och dess innehåll är inte tillgängliga för alla som gör inköp i verksamheterna.			
Kommunen säkerställer inte att inköp görs från upphandlade leverantörer.			
Det görs ingen uppföljning av köptroheten.			
Det saknas ett strukturerat arbete för att utbilda medarbetare i inköp och avrop från ramavtal.			

Revisionsrapport

Kommunens upphandlings- verksamhet Hallsbergs kommun

Anna Sandberg
Sofia Nylund
Tobias Björn, Cert.
kommunal revisor

10 mars 2014



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	1
1. INLEDNING	2
1.1. UPPDRAG	2
1.2. AVGRÄNSNING OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	2
1.3. KORT OM EXTERNA REGELVERK	3
2. GRANSKNINGSRESULTAT	4
2.1. STYRANDE DOKUMENT OCH RIKTLINJER KRING UPPHANDLING	4
2.1.1. <i>Upphandlingspolicy</i>	4
2.1.2. <i>Regler och rutiner</i>	5
2.2. ORGANISATION OCH ANSVARSFÖRDELNING	6
2.2.1. <i>Delegationsordningar</i>	8
2.3. EGEN UPPFÖLJNING OCH INTERN KONTROLL	9
2.4. GENOMGÅNG AV UPPHANDLINGSÅKTER	10
2.4.1. <i>Urval av akter</i>	10
2.4.2. <i>Aktgranskning – egna upphandlingar</i>	11
2.4.3. <i>Aktgranskning – gemensam upphandling</i>	12
2.5. KOMMUNENS TOTALA INKÖP 2013.....	13
2.6. AVTALSTROHET	13
2.6.1. <i>Arbetskläder</i>	14
2.6.2. <i>Golvarbete</i>	14
2.6.3. <i>Målningsarbete</i>	14
2.6.4. <i>Elarbeten</i>	15
2.6.5. <i>Livsmedel</i>	15
2.6.6. <i>Kort om förvaltningarnas syn på ramavtalen</i>	15
3. VÅR REVISIONELLA BEDÖMNING	16

Sammanfattning

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att genomföra en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet. Revisionsfrågan är följande: Finns det en ändamålsenlig organisationsstruktur för offentlig upphandling och är den interna kontrollen är tillräcklig?

Efter genomförd granskning är vår samlade bedömning att det finns ett flertal brister i hur upphandling hanteras i kommunen. Upphandling har, enligt vår bedömning, inte varit någon prioriterad fråga i kommunen de senaste åren och vid tidpunkten för granskningen är flera delar som rör organisationen kring upphandling oklara.

När det gäller den interna kontrollen är vår bedömning att den är otillfredsställande. Styrningen på området är bristfällig och det enda styrande dokumentet på området är obekant för tjänstemännen. Vidare sker inga kontroller av hur upphandlingar genomförs eller hur befintliga ramavtal faktiskt används. Vår analys av gjorda inköp visar på stora variationer i köptroheten. Kommunen gör sannolikt inköp från ett flertal leverantörer som inte är upphandlade.

1. Inledning

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling (LOU). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Revisorerna har utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlingsverksamheten i Hallsbergs kommun.

1.1. Uppdrag

PwC har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna att genomföra en granskning av kommunens upphandlingsverksamhet. Revisionsfrågan är följande: *Finns det en ändamålsenlig organisationsstruktur för offentlig upphandling och är den interna kontrollen är tillräcklig?*

Revisionskriterier:

- Upphandling sker i enlighet med lagen om offentlig upphandling.
- Det finns upprättade regler och rutiner i tillräcklig omfattning. Dessa efterlevs och den interna kontrollen är tillfredsställande.
- Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och nämnderna/verksamheterna.
- Rutinerna för upphandling av ramavtal och spridning av ramavtal i organisationen är tillförlitliga.
- Den egna uppföljningen av upphandlingsverksamheten och köptroheten mot ramavtal är säkerställd ur internkontrollperspektiv.

1.2. Avgränsning och tillvägagångssätt

Granskningen har skett övergripande och omfattat hela kommunen.

Omfattning av och köptrohet mot ramavtal har skett genom en registeranalys och avstämning av befintliga ramavtal. Genomgång har skett av utvalda upphandlingsakter.

Intervjuer har genomförts med tre tjänstemän vid kommunstyrelseförvaltningen: ekonomichef, ekonomihandläggare med ansvar för samordning kring upphandling, samt enhetschef för avdelningen intern service.

Dessutom har samtliga fem förvaltningschefer kontaktats via e-post och blivit ombedda att besvara ett antal frågor. Svar erhöles från fyra förvaltningschefer.

De intervjuade har givits möjlighet att sakgranska rapportens innehåll innan färdigställande.

1.3. Kort om externa regelverk

Syftet med upphandlingsreglerna i LOU är att de upphandlande myndigheterna och enheterna¹ ska använda de offentliga medlen på bästa sätt genom att dra nytta av konkurrensen på en aktuell marknad. Regelverket syftar också till att ge leverantörer en möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder en upphandlande myndighet eller enhet vidtar för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. De upphandlande myndigheterna har därmed att följa LOU vid alla köp, hyra och leasing av varor och tjänster, med några undantag.

I november 2007 antogs två nya lagar som ersätter lagen (1992:1528) om offentlig upphandling; lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, den så kallade klassiska lagen eller LOU, samt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, den så kallade försörjningslagen eller LUF.

För offentlig upphandling gäller fem grundläggande principer för all upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader; principen om icke-diskriminering, principen om likabehandling, principen om ömsesidigt erkännande, proportionalitetsprincipen samt principen om transparens.

Vid all upphandling, utom direktupphandling, krävs att den upphandlande myndigheten tar fram ett förfrågningsunderlag med administrativa föreskrifter, kravspecifikation och kommersiella villkor. Förfrågningsunderlaget ska, i enlighet med tidigare nämnda principer, innehålla tydliga utvärderingskriterier och utformas på ett sådant sätt att inte vissa leverantörer gynnas eller missgynnas.

Skälen för samtliga beslut och vad som förekommit i övrigt under upphandlingsprocessen ska dokumenteras och förvaras i en upphandlingsakt, inklusive protokoll samt anteckningar som förts vid eventuella intervjuer med anbudsgivare. Den upphandlande myndigheten ska på eget initiativ lämna upplysningar om tilldelningsbeslut och skälet till val av leverantör.

Nämnas bör också att ett antal skärpningar i upphandlingslagarna trädde i kraft 2010. Exempelvis har en upphandlingsskadeavgift införts vid otillåten direktupphandling och att gränsen för lågt värde/direktupphandling fastlagts till 15 procent av tröskelvärdena, vilket i nuläget motsvarar cirka 284 tkr enligt LOU respektive 577 tkr enligt LUF.

¹ I tidigare LOU användes begreppet *upphandlande enhet*. Begreppet kvarstår i försörjningslagen men är utbytt mot *upphandlande myndighet* i den klassiska lagen. Med myndighet jämföras beslutande församlingar i kommuner och landsting, kommunala bolag m.m. enligt 2 kap 12 § LOU, samt sammanslutningar av en eller flera myndigheter.

2. Granskningsresultat

I det följande redovisar vi de huvudsakliga iakttagelser som gjorts under granskningsarbetet.

2.1. Styrande dokument och riktlinjer kring upphandling

2.1.1. Upphandlingspolicy

När det gäller styrande dokument som behandlar kommunens arbete med upphandling har vi tagit del av *Policy för upphandling i Hallsbergs kommun*. Policyn, som är framtagen av ekonomiavdelningen 2003-08-20, är sedan antagen av kommunfullmäktige 2003-09-22.²

I policyn finns avsnitt som behandlar sex delar, där bl a följande kan noteras:

Avnitt i policyn	Exempel ur innehållet
Allmänt om policyn	Denna del innehåller i huvudsak kort information om LOU – Lagen om offentlig upphandling.
Mål	"Hallsbergs kommuns inköp ska präglas av effektivitet, kompetens och samverkan, där bästa totalekonomi för hela kommunen är målet. All inköpsverksamhet ska bygga på objektivitet, affärsmässighet och konkurrens". ³
Strategi	"Ramavtal innebär att kommunen förbundit sig att hos aktuell leverantör/leverantörer göra avrop inom det aktuella området" "Alla inköpare ska vara köptrogna och känna delaktighet i tecknade avtal."
Etik	"Kommunens inköpare ska vara krävande, kunniga, skickliga, rättvisa och professionella."
Regler för upphandling	"Upphandling och ramavtal görs av den nämnd som köper mest av en vara (varugrupp)/tjänst. Nämnden har möjlighet att delegera beslutet. Ramavtal ska gälla för hela kommunens verksamhet." "Dokumentation av upphandlingsprocessen ska ske så att skälen för beslut är tydliga och lätta att förstå samt redovisas öppet." "Regelbundna uppföljningar av avtal ska göras." "Alla kommunens enheter är skyldiga att känna till och utnyttja gällande ramavtal." "Inköpare skall ha god kunskap om och följa de regler och praxis som gäller för upphandling. Kompetensen hos inköparna ska utvecklas genom kontinuerlig

² *Policy för upphandling i Hallsbergs kommun*, KF § 54, Dnr 2003 KS71, 2003-09-22.

³ *Policy för upphandling i Hallsbergs kommun*, 2003-08-20, s.1.

	utbildning/fortbildning.”
Organisation	<p>”Den förvaltning som köper mest av en vara(varugrupp)/tjänster gör upphandlingen för denna vara(varugrupp)/tjänst.”</p> <p>”Den upphandlande förvaltningens nämnd beslutar i upphandlingsfrågorna. Det är lämpligt att respektive nämnd delegerar beslutanderätten.”</p> <p>Under avsnittet organisation listas uppdrag för chefsgruppen, inköpsgruppen, förvaltningarna och ekonomiavdelningen/inköpssamordnaren. Noterbart är bl a att chefsgruppen ”fastställer administrativa riktlinjerna för kommunens inköpsverksamhet”.</p>

Vi har även tagit del av en rekommendation från dåvarande Kommunförbundet Örebro Län (KÖL) avseende tillämpning av ”Policy för miljökrav och sociala hänsyn vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader”.⁴ I dokumentet rekommenderas länets kommuner att anta miljöpolicy vars mål är formulerat enligt följande:

”Kommunen kan genom att beakta samhällspolitiska mål vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader medverka till att utvecklingen mot ett ekologiskt och socialt hållbart samhälle”.

Kommunfullmäktige antog KÖL:s förslag på mötet 2003-09-22.⁵ Utifrån de intervjuer vi har genomfört är det emellertid oklart huruvida dokumentet fått någon praktisk betydelse i Hallsbergs kommun.

De ovan nämnda dokumenten är över 10 år gamla men baserat på intervjuerna förs det ingen diskussion i kommunen om revidering eller uppdatering av upphandlingspolicy.

2.1.2. Regler och rutiner

När det gäller regler eller rutiner som rör upphandling har vi inte tagit del av något utöver ovan nämnda policy. Av intervjuerna med de centrala tjänstemännen har vi förstått att det är upp till respektive verksamhet att ta fram rutiner så att arbetet fungerar i vardagen. Något centralt stöd i form av rutiner, guider, lathundar finns således inte. Den tidigare tjänstemannen hade enligt uppgift att ta fram en handbok för inköp/upphandling men uppdraget blev ej klart innan tjänstemannen slutade sin tjänst och gick i pension.

I upphandlingspolicyen nämns dock att chefsgruppen ska ta fram administrativa riktlinjer för inköp. Några sådana riktlinjer finns inte framtagna såvitt vi kan erfar. Av de svar vi erhållit från förvaltningscheferna framgår att det inte finns några framtagna riktlinjer för upphandling/inköp. Socialförvaltningen hänvisar till en upphandlingslista där det framgår vad man får handla och från vilken leverantör.

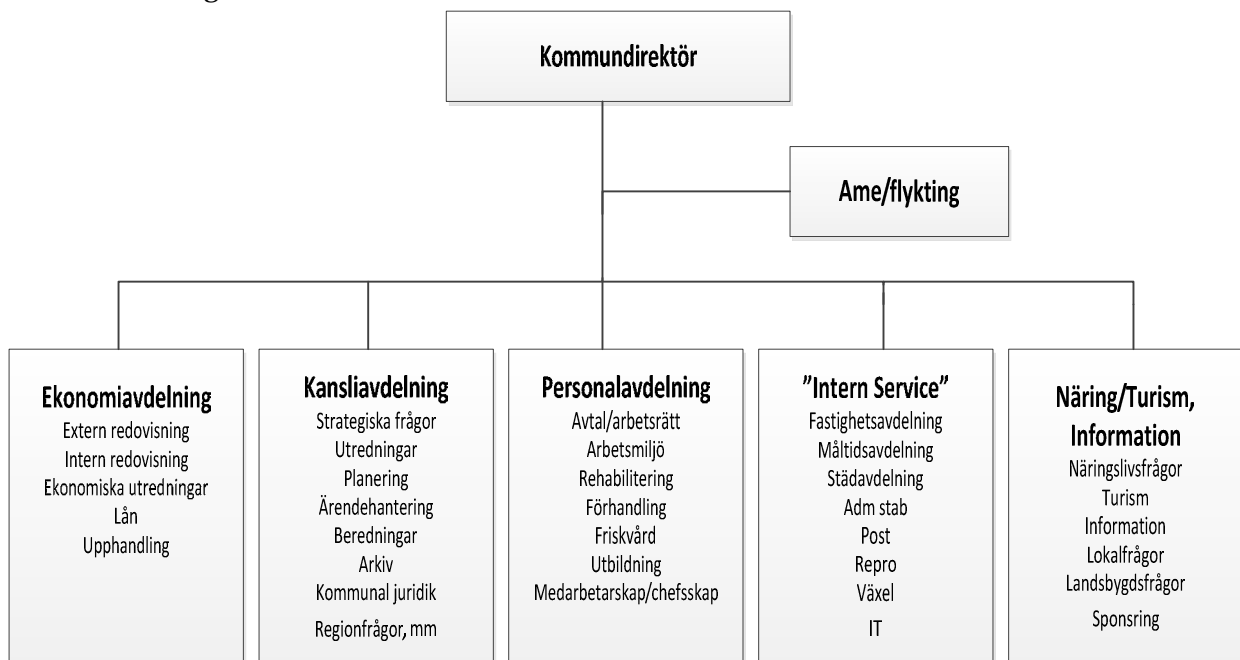
⁴ Kommunförbundet Örebro län, Cirkulär 4.2003, 2003-05-20.

⁵ Policy för miljökrav och sociala hänsyn vid upphandling av varor, tjänster och entreprenader, KF § 53 Dnr 2003 KS70, 2003-09-22

2.2. Organisation och ansvarsfördelning

När det gäller organiseringen av arbetet med upphandling är det uttalat att nämnderna och förvaltningarna själva ska genomföra upphandlingarna, men det finns en central stödfunktion i inköps- och upphandlingsfrågor, placerad vid kommunstyrelseförvaltningen. En förändring ägde dock rum under hösten 2013. Tidigare fanns denna "upphandlingssamordnare" i kommunstyrelseförvaltningens Serviceavdelning. Sedan september/oktober 2013, i samband med att den tjänstemannen gick i pension, överflyttades samordningsfunktionen kring upphandling till en ekonomihandläggare vid kommunstyrelseförvaltningens ekonomiavdelning. Serviceavdelningen har numera namnet "Intern service" och arbetar inte längre med upphandling.

Nedanstående bild visar den nuvarande organiseringen av kommunstyrelseförvaltningen:



Källa: Hallsbergs kommun, 2013-10-10

En skillnad är också att den tidigare tjänstemannen arbetade heltid med uppdraget medan ekonomihandläggaren endast har detta som en mindre del av sin tjänst. (exakt andel av tjänsten är emellertid inte uttalad/klargjord).

Under avsnittet Organisation i upphandlingspolicyn listas uppdragen/uppgifterna för chefsgrupp, inköpsgrupp, förvaltningarna och ekonomiavdelningen/inköpssamordnaren. Inköpsgruppen, som tillsammans med inköpssamordnaren, bland annat ska arbeta med upphandling och inköp i den egna förvaltningen existerar inte längre i praktiken. Utifrån intervjuerna har vi förstätt att det inte finns någon utsedd person i förvaltningarna som arbetar med upphandling, utan det är oftast förvaltningschefen som är inblandad. Enligt uppgift fanns det fram till för cirka 2-3 år sedan inköpsansvariga på förvaltningarna.

När det gäller arbetet under 2014 beskrivs tanken vara att ligga lågt med upphandlingar och ta hjälp av Örebro vid behov. Någon form av utvecklad regional samverkan kommer sannolikt att ske för att hantera upphandlingsfrågorna framöver. Vid tidpunkten för granskningen (februari 2014) var det emellertid inte klarlagt hur detta är tänkt att lösas.

När det gäller roller och ansvarsfördelningen mellan respektive förvaltning och det centrala stödet (tidigare under serviceavdelningen, nu under ekonomiavdelningen) beskrivs det enligt följande i de erhållna kommentarerna från förvaltningscheferna:

- Ansvaret ligger på förvaltningen men ska ske i samråd med ekonomiavdelningen. Genom samråd kan ekonomiavdelningen bli en länk till samverkan i länet och gemensamma upphandlingar kan göras.
- Det centrala stödet håller i hela processen med bistånd från representanter i förvaltningen i de frågor där förvaltningen ansvarar för upphandlingen, dvs i de frågor där de handlar mest av den vara/tjänst som ska upphandlas. Det centrala stödet tar fram upphandlingsunderlag, ser till att skicka ut underlaget, och anbud öppnas och hanteras sedan tillsammans med representant från förvaltningen.
- Förvaltningen med störst volym av upphandlingen är den upphandlande enheten. Tidigare upphandlingsansvarig centralt i kommunen har sedan granskat förfrågningsunderlag, annonserat och funnits som sakkunnig som stöd till förvaltningarna. I vissa fall har den upphandlingsansvarige gjort upphandlingen för hela kommunen med sakkunniga från förvaltningarna.
- Stödet upplevdes som bättre när det fanns en central person som hade ansvar, kompetens och erfarenhet. Många avtal som rör förvaltningen i fråga tecknas dock med hjälp av upphandlingsenheten i Örebro.

En av förvaltningarna poängterar att det centrala stödet inom ekonomiavdelningen inte har haft resurser för att tillmötesgå behoven.

Det är inte klart huruvida någon utbildning inom området har skett. En av de intervjuade vill minnas att någon form av utbildning skedde för många år sedan där chefer och inköpare deltog. De intervjuade centrala tjänstemännen gör dock bedömningen att kunskapen inom organisationen är god i upphandlingsfrågor och att köptroheten mot ramavtalen är hög.

På kommunens intranät finns information om befintliga ramavtal tillgängligt. Information finns om bl a leverantör, typ av vara och avtalstid, dock inte uppgifter som rör t ex priser och avtalsvillkor.

2.2.1. Delegationsordningar

Som framgick ovan under 2.1.1 innehåller upphandlingspolicyn regler kring upphandling, där det bland annat står att läsa att "Upphandling och ramavtal görs av den nämnd som köper mest av en vara(varugrupp)/tjänst. Nämnden har möjlighet att delegera beslutet."

Vi har inte inom ramen för denna granskning gjort någon genomgång av nämndernas protokoll för att undersöka hur delegationsärenden har anmälts och hanteras. En genomgång av samtliga nämnders delegationsordningar har dock visat följande med bäring på upphandling, LOU eller tecknande av avtal:

Socialnämnden

Socialchef, områdeschef och enhetschef är delegater vid tecknande av kontrakt/avtal inom ramen för verksamhetsområdet i enlighet med erforderliga beslut (enligt delegationsförteckning daterad 2013-11-13).

Kommunstyrelsen

I bilaga beskrivs kommundirektörens befogenheter: "Ekonomiskt ansvarig för upphandlingen av material och varor samt reparations- och underhållsarbeten." Tekniska chefen är delegat när avtal ska träffas om entreprenader och vid inköp av materiel, varor och tjänster inom ramen för anvisade medel (enligt KS-protokoll 1995-01-24 där hänvisning finns till delegationsordning Dnr 1995 KS 5) som rör tekniska förvaltningen.

Kultur- och utbildningsnämnden

Kultur- och utbildningsnämnden har inte delegerat beslutanderätten vid upphandling (enligt delegationsförteckning daterad 2013-09-02).

Upphandling eller tecknande av avtal berörs inte explicit i delegationsordningen.

Miljö-, bygg- och myndighetsnämnden

Miljö-, bygg- och myndighetsnämnden har inte delegerat beslutanderätten vid upphandling (enligt odaterad delegationsförteckning).

Upphandling eller tecknande av avtal berörs inte explicit i delegationsordningen. Genom myndighetsuppdraget är frågan om upphandling enligt uppgift inte lika aktuell för denna nämnd som övriga.

Teknik- och plannämnden

Vi har inte fått ta del av någon fullständig delegationsförteckning, utan endast nämndens reglemente samt ett protokoll (2012-03-27, TPN § 29, Dnr TPN 2011/41) som gäller revidering av delegationsordningen.

2.3. Egen uppföljning och intern kontroll

De intervjuade centrala tjänstemännen bedömer att kunskapen inom organisationen är god i upphandlingsfrågor och att köptroheten mot ramavtalen är hög. Någon egen undersökning av detta har emellertid inte gjorts. Den kontroll som enligt uppgift sker rör vaksamhet på fakturor som inkommer från andra leverantörer än de som kommunen har ramavtal med.

Kommunen har från centralt håll inte själva kontrollerat hur ramavtalen används. Det är något som sägs vara upp till varje enskild förvaltning att ha koll på. Huruvida de enskilda förvaltningarna kontrollerar detta har centrala tjänstemän ingen information om. Från centralt håll hoppas och tror man dock att förvaltningarna tar ansvar och är vaksamma på att ramavtalsleverantörer ska anlitas.

Kommunstyrelsen

Internkontrollplanen för kommunstyrelseförvaltningen avseende 2013 innehåller inget moment som rör upphandling. Generella kontrollpunkter såsom registrering av allmänna handlingar och dokumenthantering/arkivering finns och kontrolleras genom stickprov.

Kommentar från förvaltningen:

- Inget svar har erhållits på de frågor vi ställt.

Kultur- och utbildningsnämnden

Internkontrollplanen för kultur- och utbildningsförvaltningen avseende 2013 innehåller inget moment som rör upphandling.

Kommentar från förvaltningen:

- Stickprov görs och varje chef i förvaltningen får påminnelser om vikten av att följa gällande ramavtal. Det sker både på individuell nivå och på ledningsnivå.

Miljö- bygg- och myndighetsförvaltningen

Internkontrollplanen för miljö- bygg- och myndighetsförvaltningen innehåller inget moment som explicit rör upphandling, dock finns en kontrollpunkt om att ingångna avtal hålls, vilket kontrolleras genom stickprov.

Kommentar från förvaltningen:

- de genomför inga upphandlingar och därför finns ingen intern kontroll inom det området. De köp som görs är kontorsmaterial.
- Någon egen uppföljning/kontroll sker inte. De som beställer material uppges ha stor medvetenhet om att följa gällande ramavtal.

Socialnämnden

Internkontrollplanen för socialförvaltningen innehåller inget moment som explicit rör upphandling dock finns ett kontrollmoment av att ingångna avtal följs, vilket

kontrolleras årligen av ekonom. Utfallet av kontrollen 2013 har vi inte erhållit någon information om.

Kommentar från förvaltningen:

- Förvaltningen hänvisar till ett kontrollmoment i den interna kontrollen där ekonomen årsvis genom stickprov kontrollerar att ingångna avtal följs och att uppsägningstider bevakas.
- Ingen uppföljning kontroll sker utöver ovan nämnda stickprov.

Teknik- och plannämnden

Internkontrollplanen för teknik- och planförvaltningen avseende 2013 visar att inget moment finns som explicit rör upphandling, dock berörs området genom att ingångna avtal följs och kontrolleras genom stickprov. Resultatet av 2013 års stickprov är att det finns avtal för cirka hälften av de undersökta leverantörerna. För övriga leverantörer rör det sig om mindre belopp, cirka 50tkr per år och leverantör. Uppgift om åtgärd saknas.

Kommentar från förvaltningen:

- I internkontrollen för 2013 under punkten avtal har stickprov genomförts.
- Upphandlingsfrågor och ramavtal diskuteras enligt uppgift några gånger per år i ledningsgruppen och på arbetsplatsträffar. Förvaltningen har ambitionen att upphandlingsfrågor ska med i verksamhetsplaner.

2.4. Genomgång av upphandlingsakter

Inom ramen för granskningen har vi bett om tillgång till de upphandlingsakter som avser upphandlingar genomförda under 2013. Pärmar innehållande upphandlingsakter fanns enligt uppgift förvarade hos en ekonomihandläggare på kommunstyrelseförvaltningen. Strukturen och innehållet i dessa pärmar har upprättats av den före detta upphandlingssamordnaren som gick i pension under hösten 2013. Enligt uppgift skulle kopior på samtliga underlag finnas samlade i dessa pärmar.

2.4.1. Urval av akter

Ursprungligen var avsikten att granska fem akter. Förteckningen i tillgängliga pärmar över genomförda upphandlingar under året visade emellertid att endast tre upphandlingar har hanterats inom den egna organisationen. En av dessa tre rörde upphandling av revisionstjänster. Då det är olämpligt att revisorerna granskar sin egen upphandling har denna undantagits i genomgången. De två återstående upphandlingarna avsåg takrenovering vid Sköllersta skola samt leasingbilar inom socialtjänsten. Båda dessa upphandlingar har vi valt att gå igenom inom ramen för denna granskning. Utöver dessa två akter har vi även valt att gå igenom dokumentationen från en gemensam upphandling som genomförts av Örebro kommuns upphandlingsenhet. Upphandlingen avsåg sportartiklar till kultur- och utbildningsförvaltningen i Hallsbergs kommun. Denna kommenteras separat nedan i avsnitt 2.4.3.

2.4.2. Aktgranskning – egna upphandlingar

I aktgranskningen som avser Hallsbergs två egna upphandlingar har utgångspunkten varit att pröva om LOU efterlevs. Detta har gjorts genom att stämma av mot ett antal kriterier, vilka framgår i vänster kolumn nedan. Sammanfattningsvis omfattar kriterierna några av de centrala informations- och dokumentationskrav som finns i lagstiftningen.

	Upphandlingsakt 1:	Upphandlingsakt 2:
	Igensättning av takkupor och renovering av tak, Sköllersta skola. Teknik- och plannämnden/KS	Leasing av hyrbilar, Socialnämnden.
Kriterier		
Tydliga krav på leverantören framgår.	Ja. Det finns ett förfrågningsunderlag daterat 2013-02-13 som beskriver vad som ska upphandlas. I en särskild rambeskrivning samt ritningar framgår ytterligare detaljer. Vi har även tagit del av administrativa föreskrifter och anbudsformulär.	Ja. Det finns ett upphandlingsunderlag daterat 2013-07-02 som kort beskriver vad som ska upphandlas. I en särskild kravspecifikation framgår ytterligare detaljer.
Utvärderingsgrund framgår.	Ja. I förfrågningsunderlaget framgår att det anbud som kommer att antas är det med mest förmånligt pris. Inga övriga utvärderingskriterier.	Ja. I upphandlingsunderlaget framgår att anbuden utvärderas utifrån total årskostnad, säkerhet och miljöaspekter samt funktion.
Hur utvärdering av anbud har gjorts framgår.	Ja. Det finns ett tilldelningsbesked daterat 2013-04-10 där det framgår att anbuden utvärderast utifrån offererat pris.	Delvis. Det finns en mängd handskrivna utvärderingar och beräkningar. Det finns även ett dokument som heter "Utvärdering samtliga faktorer" där fem bilmodeller utvärderas utifrån ovan nämnda kriterier. Det framgår dock inte vilken leverantörsanbud som avses. Det finns inte heller något tydligt, sammanfattande utvärderingsprotokoll.
Det finns en skriftlig underrättelse där skäl till beslut framgår.	Ja. I tilldelningsbeskedet beskrivs kort upphandlingsförfarandet och anbuden samt att de som lämnat lägsta anbudet vunnit.	Ja. Det finns ett tilldelningsbeslut daterat 2013-10-01. Där beskrivs kort upphandlingsförfarandet, anbuden, utvärderingskriterier samt vilka leverantörer som vunnit upphandlingen.
Beslutet har nått alla anbudsgivare.	Nej/Vet ej. Vilka som har fått information om beslutet, när eller hur de har fått informa-	Nej/Vet ej. Vilka som har fått information om beslutet, när eller hur de har fått informationen

	tionen finns inte dokumenterat.	finns inte dokumenterat.
Det är rätt beslutsfattare.	Beslut finns inte i akten, däremot en beställning till vald leverantör. Denna är underskriven av dåvarande fastighetschef.	Ja. I tilldelningsbeslutet framgår att det är socialchefen som fattat beslut om vilka anbud som ska antas. Detta överensstämmer med socialnämndens delegation (kap 1.6) om rätt att teckna avtal.

Utöver ovanstående kan noteras att förfrågningsunderlag, anbud och beslut inte fanns i sin helhet i akterna. Detta förklaras med att förvaltningarna själva ansvarat för sina upphandlingar och bör ha originaldokumentationen. Vi har bett om kompletteringar från förvaltningarna och erhållit bl a förfrågningsunderlag angående renoveringen och giltig kravspecifikation gällande leasingbilarna. Någon dokumentation av korrespondensen/informationsutbytet mellan kommunen och anbudsgivarna har inte återfunnits i akterna. Det står i kommunens egna administrativa föreskrifter att anbudsgivare ska meddelas via e-post men om/hur detta gjorts har vi alltså inte kunnat verifiera.

Det generella intrycket av de två akterna är att det saknas kronologisk ordning eller enhetlig struktur för hur en akt byggs upp. Fliksystemet bygger på vilken nämnd/förvaltning som är ansvarig samt om det gäller en läns gemensam eller egen upphandling. Utöver det finns ingen tydlig systematik i hur dokumenten sorteras. Förfrågningsunderlag, mailkonversationer, diverse blanketter och kopior finns sammanblandade under flikarna. En hel del handskrivna, tämligen svårlästa anteckningar återfinns också. Under respektive flik förekommer också separata blad som gäller andra upphandlingsrelaterade frågor inom nämndens ansvarsområde.

2.4.3. Aktgranskning – gemensam upphandling

Den gemensamma upphandlingen som granskats avser sportartiklar till kultur- och utbildningsförvaltningen. Inköpssamverkan mellan Örebro läns kommuner och Västra Mälardalens kommunalförbund innebär att upphandlingen gjorts gemensamt och att det praktiska arbetet utförts av upphandlingsenheten inom Örebro kommun. Av förfrågningsunderlaget⁶ framgår dock att varje enskild kommun är en upphandlande myndighet och fattar således egna beslut och tecknar egna avtal. För Hallsbergs del framgår att kommunen avser att upphandla varor till en volym som motsvarar 30 tkr.

Den gemensamma upphandlingen har studerats utifrån att se på vilket sätt som Hallsberg kommuns beställning till Örebro kommun finns tydliggjord och dokumenterad. Vi har tagit del av förfrågningsunderlag (inklusive samtliga förutsättningar och krav i upphandlingen), fem anbud från olika leverantörer, prisutvärderingar av samtliga anbud, tilldelningsbeslut samt avtal.

⁶ Förfrågningsunderlag – Upphandlarversion 2013-09-26, Refnr.: 13/14

I de dokument som vi tagit del av framgår inte lokal behovsbeskrivning eller någon form av krav eller förväntningar från Hallsbergs kommuns sida. Det enda som går att härleda specifikt till Hallsbergs kommun är att kultur- och utbildningsförvaltningens chef skrivit under avtal och tilldelningsbeslut. I övrigt har vi inte tagit del av någon dokumentation som beskriver varför Hallsberg beslutade att ingå i upphandlingen, inte heller varför beloppet sattes till 30 tkr eller vilka typer av sportartiklar som det fanns behov av.

2.5. Kommunens totala inköp 2013

Den genomförda registeranalysen innehåller alla externa transaktioner inköps- transaktioner under 2013.

Under perioden har inköp från externa leverantörer/motparter gjorts för 266 mnkr (exkl. moms) från ca 1500 olika leverantörer, se tabellen nedan:

	Antal (st.)	Andel (%)	Belopp (kr)	Andel (%)
Inköp över 284 tkr	118	0,8	225 977 107	85
Inköp 10 tkr - 284 tkr	576	38,2	36 959 594	14
Inköp < 10 tkr	830	60,1	2 630 917	1
Totalt	1524	100,0	265 567 618	100,0

Tabellen ovan visar att kommunen har gjort inköp för belopp under 10 tkr från ca 830 leverantörer, vilket motsvarar ca 60 procent av leverantörerna. Från dessa leverantörer har inköp gjorts till ett värde av 2 630 tkr, vilket motsvarar 1 procent av det totala inköpet. Detta visar att det görs många småinköp från många olika leverantörer i kommunen.

Tabellen ovan visar även att kommunen under 2013 gjort inköp över direktupphandlingsgränsen från 118 leverantörer. När de leverantörer som inte behöver upphandlas (ersättning skolor, förskolor, interkommunala ersättningar, hyror osv.) har tagits bort återstår 104 leverantörer. Av dessa återfinns endast 33 i kommunens avtalsregister. Detta kan bero på att kommunens avtalsregister inte är komplett. Det kan också vara en indikation på att kommunen gör otillåtna direktupphandlingar.

2.6. Avtalstrohet

En hög avtalstrohet (dvs. att kommunen köper en vara/tjänst av en upphandlad leverantör och inte från någon annan) ger större intresse från leverantörernas sida att delta i kommunens upphandlingar, större volymer och därmed bättre priser, vilket tillsammans bör minska totalkostnaden för kommunen.

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en uppföljning av avtalstrohet från ramavtalsleverantörer på kontonivå. Uppföljning har gjorts för ett urval kostnads-konton. För dessa konton har vi kvantifierat inköpen mot ramavtal respektive utanför ramavtal i belopp och i procent.

2.6.1. Arbetskläder

Kommunen har två upphandlade leverantörer för arbetskläder och skyddskläder. Under den granskade perioden har inköp gjorts från 38 olika leverantörer, se tabellen nedan.

Typ av leverantör	Inköp (kr)	Antal leverantörer	Andel (%)
Upphandlade leverantörer	32 685	1	5
Övriga leverantörer	619 717	37	95
Totalt	652 402	38	100

Tabellen ovan visar på en låg avtalstrohet, endast 5 procent.

2.6.2. Golvarbete

Kommunen har två upphandlade leverantörer för golvarbete. Under den granskade perioden har inköp gjorts från tre olika leverantörer, se tabellen nedan.

Typ av leverantör	Inköp (kr)	Antal leverantörer	Andel (%)
Upphandlade leverantörer	195 732	1	72
Övriga leverantörer	77 914	2	28
Totalt	273 646	3	100

Granskningen visar att avtalstroheten för golvarbete är ca 72 procent.

Vid sakgranskningen informerades vi om att två leverantörer anlits pga att det "krävts specialgolv/arbete avseende golv i vissa speciella utrymmen", samt akuta åtgärder vid ett tillfälle där ramavtalsleverantörerna inte kunnat ställa upp på kort varsel. Fakturorna för detta uppgick enligt uppgift till 4123kr samt 25964kr.

2.6.3. Målningsarbete

Kommunen har två upphandlade leverantörer för målningsarbete. Under den granskade perioden har inköp gjorts från fem olika leverantörer, se tabellen nedan.

Typ av leverantör	Inköp (kr)	Antal leverantörer	Andel (%)
Upphandlade leverantörer	472 201	2	54
Övriga leverantörer	410 398	3	46
Totalt	882 599	5	100

Granskningen visar att avtalstroheten för målningsarbete är ca 54 procent. En otillåten direktupphandling har noterats. Det är inköp om 390 tkr från en leverantör.

Vid sakgranskningen informerades vi om att en leverantör använts för speciallackering som ramavtalsleverantörerna inte kunnat utföra. Fakturan för detta uppgick enligt uppgift till 3237kr. Vi har även fått uppgift om att en faktura på 17160kr är felkonterad och egentligen avsåg golvarbeten.

2.6.4. Elarbeten

Kommunen har tre upphandlade leverantörer för elarbeten. Under den granskade perioden har inköp gjorts från nio olika leverantörer, se tabellen nedan.

Typ av leverantör	Inköp (kr)	Antal leverantörer	Andel (%)
Upphandlade leverantörer	1 040 712	1	73
Övriga leverantörer	382 534	8	27
Totalt	1 423 246	9	110

Granskningen visar att avtalstroheten för elarbete är ca 73 procent. En otillåten direktupphandling har noterats. Det är inköp om 286 tkr från en leverantör.

Vid sakgranskningen har vi informerats om att fastighetsavdelningen har anlitat ett företag för underhåll, besiktningar och reparationer av hissar. Dessa kostnader som, enligt uppgift, uppgår till 286tkr avser alltså arbete med hissar men har bokförts som elarbeten.

2.6.5. Livsmedel

Kommunen har 12 upphandlade leverantörer för Livsmedel. Under den granskade perioden har inköp gjorts från 55 olika leverantörer, se tabellen nedan.

Typ av leverantör	Inköp (kr)	Antal leverantörer	Andel (%)
Upphandlade leverantörer	14 867 088	7	90
Övriga leverantörer	1 650 959	48	10
Totalt	16 518 047	55	100

Granskningen visar att avtalstroheten för livsmedel är ca 90 procent. Två otillåtna direktupphandlingar har uppmärksamats. En leverantör är en matbutik, den andra leverantören är en stor leverantör av färdiglagad frysmat.

Vid sakgranskningen har vi informerats om att Måltidsavdelningen har använt sig av en annan leverantör för att testa nya produkter, men att denna kostnad har blivit betydligt högre än vad man kunde förutse från början.

2.6.6. Kort om förvaltningarnas syn på ramavtalen

Utifrån de svar vi erhållit från förvaltningscheferna kan vi konstatera att de bedömer att de ramavtal som finns täcker de väsentliga områdena för deras verksamheter. En av cheferna poängterade dock att ramavtalen täcker i stort sett men att behoven förändras kontinuerligt (vi erhöll svar på våra frågor från 4 av 5 förvaltningschefer).

3. Vår revisionella bedömning

I det följande redovisar vi den revisionella bedömningen utifrån de iakttagelser och granskningsresultat som vi har redovisat i föregående kapitel.

Upphandling sker i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Granskningen av upphandlingsakter visar att kommunen inte i alla delar följer de regler som LOU anger avseende centrala informations- och dokumentationskrav. Vidare visar en genomgång av gjorda inköp och köptrohet mot ramavtal att det sannolikt görs inköp som strider mot LOU.

Utifrån aktgranskningen är vår bedömning att dokumentationen i samband med upphandling behöver samlas och struktureras så att kompletta akter finns att tillgå. Avsaknaden av viss dokumentation, t e x korrespondensen mellan kommunen och anbudsgivarna, är en brist. Att rätt information når alla anbudslämnare i rätt tid är bland annat viktigt utifrån Förvaltningslagen och möjligheten att kunna överklaga beslut. Handskrivna akter visar också på ett behov av ett upphandlingssystem. Akterna har under 2013 hanterats på ett sätt som gör det svårt att få en komplett överblick över upphandlingsprocessen från början till slut. Det behövs rutiner för att säkra hanteringen inför, under och efter respektive upphandling.

Det finns upprättade regler och rutiner i tillräcklig omfattning. Dessa efterlevs och den interna kontrollen är tillfredsställande.

Kommunens upphandlingspolicy är från 2003. Delar av innehållet har visat sig vara inaktuella. Enligt vår bedömning behöver policyn revideras. Policyn är inte heller känd bland tjänstemännen i organisationen, vilket är en brist, särskilt som den är det enda exempel vi har funnit på styrande dokument/riktlinjer.

Upphandlingspolicyn säger inget om vad ska hända efter en upphandling har gjorts, det vill säga hur kontroller ska göras under avtalsperioden. Det är en brist.

Överlag saknas rutiner för upphandling och inköp. Vi har i granskningen inte kunnat se några dokumenterade riktlinjer/rutiner utöver upphandlingspolicyn, såsom inköpsrutiner, avtalsrutiner, upphandlingsrutiner eller liknande. I policyn framgår dock att administrativa riktlinjer för inköp skulle tas fram av chefsgruppen.

Verksamheterna/förvaltningarna har enligt de intervjuade själva haft ansvar för att utveckla rutiner, följa policyn, samt kontrollera avtalstroheten. Detta har inte skett. Enligt vår bedömning är frånvaron av styrning och kontroll otillfredsställande.

Det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och nämnderna/verksamheterna.

Förvaltningarna och de centrala tjänstemännen är förhållandevis överens om att upphandlingar sker ute i organisationen men med stöd av central upphandlings-samordnare. Det är också fastslaget i upphandlingspolicyn. I den meningen är ansvaret tydligt. En omständighet som försvårar ansvaret är dock att det centrala stödet har förändrats genom en pensionsavgång där en heltidstjänst inte har ersatts med motsvarande tjänsteman. Genom att inköpsamordnarens roll är nedskalad och den i policyn beskrivna inköpsgruppen inte existerar i praktiken saknas viktiga delar av ansvarsfördelningen, såsom den beskrivs i det styrande dokumentet.

Vid tidpunkten för granskningen var det inte klart hur kommunen avser hantera upphandlingar framöver, utöver att eftersträva mer regional samverkan och hjälp från av bl a Örebro kommun. Vår bedömning är att kommunen i högre grad behöver diskutera och prioritera frågor som rör upphandling.

Rutinerna för upphandling av ramavtal och spridning av ramavtal i organisationen är tillförlitliga.

För att säkerställa fullständig kontroll och följsamhet till befintliga och ingångna avtal bör alla avtal finnas lättillgängliga för de som ska göra inköp. Därtill måste samtliga avtal som utgör underlag för inköp, inklusive bilagor, bifogas. I dagsläget finns viss information på intranätet men alla relevanta delar ingår inte. Vi ställer oss därför frågande till hur beställaren vet vilka produkter som ingår, vilka priser som avtalats samt vilka övriga avtalsvillkor som gäller (leveranstider, leveransvillkor osv.). Detsamma gäller för den som ska attestera fakturan.

Registeranalysen visar att kommunen gör många köp till små belopp från ett stort antal leverantörer. Vår bedömning är att kommunen, för att tillförsäkra den ekonomiska nyttan med upphandling, bör säkerställa att inköp görs från upphandlade leverantörer, inom områden där sådana finns, och inte från andra leverantörer. Om småinköp görs från andra än den upphandlade leverantören kommer administrationskostnaden och tidsåtgången för upphandlingsprocessen inte att stå i rimlig proportion till värdet av upphandlingen.

Den egna uppföljningen av upphandlingsverksamheten och köptroheten mot ramavtal är säkerställd ur internkontrollperspektiv.

Huvudorsaken till att avtal tecknas med leverantörer är att garantera kommunen priser och kvalitet med hög grad av leveranssäkerhet från seriösa leverantörer. Om avtalstroheten är låg medför det risk för att kommunens verksamheter gör otillåtna direktupphandlingar, köper från oseriösa företag samt att ramavtalsleverantörer väljer att inte lämna anbud vid framtida upphandling. I granskningen framkommer att det inte görs någon uppföljning av köptroheten, bl a eftersom det enligt uppgift inte finns tillräckligt med resurser för den typen av uppföljning. De intervjuade tjänstemännen är emellertid av uppfattningen att ramavtalen följs och förvaltningarna anser att ramavtalen täcker deras behov. Vår registeranalys av gjorda inköp visar dock på stora variationer i köptroheten.

Granskningen visar att kommunen sannolikt gör inköp från ett flertal leverantörer som inte är upphandlade. För att försäkra sig om att otillåtna direktupphandlingar inte sker måste det finnas en överblick över vilka inköp som görs och till vilka belopp dessa uppgår till. Vi rekommenderar att kommunens alla inköp följs upp årligen för att skapa en bild över vilka leverantörer som anlitas och vad som köps in. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen initiera och kontrollera att det sker en systematisk uppföljning av hur mycket som köps från olika leverantörer. Noterbart är också att det saknas ett strukturerat arbete för att utbilda medarbetare i inköp och avrop från ramavtal.

2014-03-19

Tobias Bjöörn

Projektledare

Marie Lindblad

Uppdragsledare

10 mars 2014

PwC