

2018 -04- 16

Diariennr.

KS/2018: 264

Ärendetyp

007

Revisionsrapport

Granskning av kommunens upphandlingsverksamhet

Osby kommun

Rebecca Lindström
Certifierad kommunal
revisor
Charlie Lindström

April 2018

Innehåll

1.	Inledning	1
1.1.	Bakgrund	1
1.2.	Revisionsfråga	1
1.3.	Revisionskriterier	1
1.4.	Kontrollmål	1
1.5.	Avgränsning.....	1
1.6.	Metod.....	1
2.	Lagar samt interna dokument	3
2.1.	LOU	3
2.2.	Osby kommuns upphandlingspolicy	3
2.3.	Regler för inköp och upphandling.....	4
2.3.1.	Förhållningssätt och anvisningar	4
2.3.2.	Ansvar och befogenheter	4
2.3.3.	Samordning av upphandlingar	5
2.3.4.	Regler för direktupphandling.....	5
2.3.5.	Köp genom avrop från ramavtal	5
2.3.6.	Avtalsuppföljning.....	5
3.	Iakttagelser och bedömningar	6
3.1.	Har kommunstyrelsen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?	6
3.1.1.	Iakttagelser.....	6
3.1.2.	Bedömning	8
3.1.3.	Rekommendation	8
3.2.	Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?.....	9
3.2.1.	Iakttagelser.....	9
3.2.2.	Bedömning	10
3.2.3.	Rekommendation	11
3.3.	Följs LOU samt Osby kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer?.....	11
3.3.1.	Iakttagelser.....	11
3.3.2.	Bedömning	12
3.4.	Är kommunstyrelsens dokumentation av upphandlingarna tillräcklig?	13
3.4.1.	Iakttagelser.....	13
3.4.2.	Bedömning	14
3.5.	Har kommunstyrelsen rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?.....	15
3.5.1.	Iakttagelser.....	15

3.5.2.	Bedömning	15
3.5.3.	Rekommendation	16
4.	Bedömning av revisionsfrågan	17
5.	Sammanfattade rekommendationer	18
Bilaga 1	19
Bilaga 2	21

Sammanfattning av revisionell bedömning

Bedömning av revisionsfrågan

Revisorerna i Osby kommun har uppdragit åt PwC att granska om kommunens upphandlingar bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens policy och riktlinjer.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Bedrivs upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer kommunen att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling och kommunens policy och riktlinjer?

Utifrån granskningen är vår sammanfattade bedömning att kommunens upphandlingar delvis bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunstyrelsen delvis säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU, kommunens policy och riktlinjer.

Bedömning mot kontrollmål

Följande kontrollmål har tillämpats i granskningen med nedan redovisad bedömning:

Kontrollmål	Kommentar
Kommunstyrelsen har rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer.	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer att kommunens policy samt regler för inköp och upphandling är tydliga samt att de utgör en god grund för att upphandlingsprocessen ska vara ändamålsenlig. Varken policyn eller reglerna är emellertid uppdaterade sedan ny upphandlingslagstiftning trädde i kraft.</p> <p>Det finns vidare inga formaliserade riktlinjer vad gäller hanteringen av anbud under den tid då absolut sekretess råder.</p>
Roller och ansvar i upphandlingsprocessen är ändamålsenliga.	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Vi bedömer utifrån kommunens riktlinjer att organisation och ansvarsfördelning är tydligt formaliserad. Utifrån intervjuer är även uppfattningen att roller och ansvar är tydliga.</p> <p>Den delegerade beslutanderätten på upphandlingsområdet är emellertid inte beloppsbegränsad gällande kommunchef och förvaltningschefer. Vi anser att ändamålsenligheten kan ifrågasättas i att tjänstemän har en så omfattande beslutanderätt.</p>
LOU samt Osby kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer följs.	<p>Uppfyllt</p> <p>Utifrån intervjuer framgår att det finns en god kunskap om upphandlingsprocessen samt kommunens policy och riktlinjer. Vi anser vidare att kommunstyrelsen har säkerställt en god kontroll i upphandlingsprocessen och bedömer utifrån intervjuer och stickprov att LOU, policy och riktlinjer efterföljs.</p>
Kommunstyrelsens dokumentation av upphandlingarna är tillräcklig	<p>Uppfyllt</p> <p>Vi anser att dokumentation avseende de upphandlingar som vi tagit del av är tillräcklig för att följa hela upphandlingspro-</p>

cessen, vem som fattat beslut och hur anbudsgivare informerats.

Kommunstyrelsen har rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och upphandlingar och dessa rutiner tillämpas.

Inte uppfyllt

Enligt vår bedömning har kommunen både regler och system för att säkerställa ändamålsenlig avtalsuppföljning och uppföljning av avtalstrohet men saknar en organisation med förutsättningar för att kunna utföra uppföljningen på ett ändamålsenligt sätt.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Osby kommuns har mottagit synpunkter avseende kommunens upphandlingsverksamhet som har fokuserats på kommunens rutiner, organisation och process vid upphandlingar av byggnationer. Revisorerna i Osby kommun har även träffat representant från Osby näringsliv som framfört synpunkter på kommunens upphandlingsverksamhet.

Revisorerna i Osby kommun har därför uppdragit åt PwC att granska kommunens upphandlingsverksamhet.

1.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

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

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna i granskningen är:

- Lagen om offentlig upphandling
- Upphandlingspolicy och riktlinjer
- Övriga relevanta styrdokument

1.4. Kontrollmål

Med utgångspunkterna från dessa har följande kriterier formulerats:

- Har kommunstyrelsen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?
- Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?
- Följs LOU samt Osby kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer?
- Är kommunstyrelsens dokumentation av upphandlingarna tillräcklig?
- Har kommunstyrelsen rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse Osby kommuns upphandlingsverksamhet under år 2017.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer, dokumentstudier samt stickprov. I granskningen har intervju genomförts med upphandlingschef, upphandlare samt fastighetschef för det allmännyttiga bostadsbolaget.

Stickprov har genomförts av två annonserade upphandlingar under 2017 enligt följande:

- Upphandling avseende byggnation av förskolor i Osby och Lönsboda samt LSS-boende med tillhörande trygghetsboende i Osby, inklusive optioner, inom ramen för samverkansformen Partnering

-
- Upphandling avseende rivning av två skolbyggnader i Lönsboda.

Upphandlingarna har granskas utifrån ändamålsenlighet i upphandlingsprocessen samt om de genomförts i enlighet med LOU och kommunens styrdokument. Avseende upphandling av byggnation av förskolor kommer även samverkansformen Partnering granskas.

Utöver annonserade upphandlingar har två genomförda direktupphandlingar under 2017 kontrollerats avseende dokumentation. Direktupphandlingarna som kontrollerats är:

- Leverans och installation av AV-produkter till kommunens nya kommunhus
- Konsulttjänst som projektledare vid ombyggnad av kommunhuset

Rapporten har varit föremål för sakgranskning av intervjuade personer.

2. Lagar samt interna dokument

2.1. LOU

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 ska lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

2017-01-01 trädde ny lag om offentlig upphandling i kraft genom LOU (2016:1145). Lagen ersatte LOU (2007:1091) och innehåller en hel del ändringar. Bland annat innehåller nya LOU en rad nya bestämmelser som reglerar i vilken utsträckning avtal mellan offentliga aktörer behöver konkurrensutsättas enligt upphandlingsreglerna. Dessa regler innebär främst att EU-domstolens rättspraxis kring dessa frågor tydliggjorts i lagtexten. Vidare har i nya lagen möjligheten att använda förfaranden som innefattar förhandling med anbudsgivarna utökats. Minimitidsfristerna för annonsering har också förkortats generellt. Det har även uttryckligen blivit möjligt för en upphandlande myndighet att förlänga anbudstiden i en upphandling om myndigheten gör väsentliga ändringar i upphandlingsdokumentet.

LOU innehåller även numer en rad nya regler om uteslutning och kvalificering av leverantörer. De viktigaste förändringarna gäller inte främst vilka krav upphandlande myndigheter får eller måste ställa, utan hur kontrollen av leverantörer ska gå till. Dessa krav gäller också sådana externa företag som en leverantör åberopar för att visa att den uppfyller kvalificeringskraven.

Vidare har införts detaljerade regler om vad som gäller ifråga om ändringar av upphandlade avtal under avtalstiden. Dessa regler innebär att möjligheterna för de upphandlande myndigheterna att göra ändringar av upphandlade avtal har preciserats i jämförelse med vad som gällde tidigare.

2.2. Osby kommuns upphandlingspolicy

I Osby kommuns upphandlingspolicy, daterad 2013-06-17, fastställs att kommunens upphandlingar ska ske i enighet med gällande lagstiftning, kommunens policys, kommunens regler för inköp och upphandling samt delegationsordning. Syftet med policyn är att ange grundprinciperna för hur kommunen ska agera när det gäller inköp och upphandling och policyn gäller för kommunens förvaltning och för de kommunala bolagen.

Enligt policyn framgår att kommunens upphandlingar ska stödja verksamheterna i sitt uppdrag att producera välfärdstjänster med hög kvalitet samt att upphandlingarna ska ske affärsmässigt och objektivt med utnyttjande av tillgänglig konkurrens för att få varor och tjänster till rätt pris och rätt kvalitet.

Vidare framgår att upphandlingarna ska utformas på sådant sätt att även små och medelstora företag kan lämna anbud samt att företag som är seriösa och solida ska anlitas och som kan tillhandahålla varor eller tjänster eller utföra byggtreprenader med den kvalitet och kompetens som krävs.

Kommunens upphandlingar ska ske på ett sätt som stödjer en långsiktig hållbar samhällsutveckling och en god livsmiljö för medborgarna. Detta kan ske genom att ställa krav av-

seende varor och tjänsters miljö- och hälsopåverkan, varor och tjänsters resurs- och energieffektivitet samt leverantörers efterlevnad av internationella konventioner såsom ILO:s åtta kärnkonventioner, FN:s barnkonvention och det arbetarskydd som gäller i de länder där varorna tillverkas.

Vad gäller ansvar framgår att kommunstyrelsen har det strategiska ansvaret för ledning, planering, samordning och uppföljning av upphandlingsverksamheten så att denna bedrivs korrekt och effektivt. Kommunchefen har det operativa ansvaret för ledning och samordning av upphandlingsverksamheten och beslutar om regler för inköp och upphandling.

2.3. Regler för inköp och upphandling

Styrdokumentet *regler för inköp och upphandling*, daterad 2014-02-05, fastställer regler för inköp och upphandling som gäller för all kommunal verksamhet. Upphandling definieras som köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, tjänster och byggtreprenader.

Syftet med reglerna är att:

- säkerställa att inköp och upphandlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning, kommunens upphandlingspolicy, övriga policys samt tecknade ramavtal,
- säkerställa att kommunens anskaffningsbehov tillgodoses på ett kvalitetsmässigt och kostnadseffektivt sätt,
- skapa ett gemensamt arbetssätt, god kvalitet och effektivitet i upphandlingsarbetet.

2.3.1. Förhållningssätt och anvisningar

Vad gäller förhållningssätt stadgas att den som företräder kommunen ska i alla inköps- och upphandlingssituationer uppträda på ett affärsetiskt och opartiskt sätt och använda de konkurrensmöjligheter som finns på marknaden.

Från det att en upphandling har påbörjats och fram till att den har avslutats får inte kontakt tas med tänkbara leverantörer utan godkännande från upphandlingsfunktionen.

Vidare framgår att den som i sitt arbete ansvarar för inköp av varor och tjänster är skyldig att använda befintliga ramavtal och därför också säkerställa innan inköp görs om kommunen har ramavtal för den tänkta varan eller tjänsten.

Av styrdokumentet framgår också att personal som handlägger inköps- och upphandlingsärenden ska ha den kompetens som krävs för att göra inköp och upphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning, kommunens upphandlingspolicy, övriga tillämpliga policys, dessa regler för inköp och upphandling, samt delegationsordning.

2.3.2. Ansvar och befogenheter

2.3.2.1. Handläggning och beslutsordning

Innan en upphandling, med ett beräknat värde på över 100 000 kr, påbörjas, ska ett beslut om upphandling ha fattats och överlämnats till upphandlingsfunktionen.

Beslut om upphandling, beslut om tilldelning av kontrakt, undertecknande av kontrakt och ramavtal samt beslut i överprövningsmål ska ske enligt fastställd delegationsordning och endast särskilt utsedda befattningshavare har rätt att genomföra inköp och upphandlingar.

2.3.2.2. Ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen på upphandlingsområdet framgår av dokumentet regler för inköp och upphandling och är uppdelad på chefer, upphandlingsfunktionen, projektledare, avtalsansvariga och beställare, se *bilaga 1*.

2.3.3. Samordning av upphandlingar

Vad gäller samordning framgår att kommunens samlade behov av en vara eller tjänst ska ligga till grund för upphandlingar. Samordning av upphandlingar som berör flera verksamheter inom kommunen sker i ledningsgrupp i vilken det också beslutas från vilken verksamhet som projektledaren för upphandlingen ska hämtas. Vidare framgår att upphandling i samverkan med bolag inom kommunkoncernen, andra kommuner och andra externa aktörer ska eftersträvas när affärsmässiga fördelar kan uppnås.

2.3.4. Regler för direktupphandling

I avsnittet avseende direktupphandling förklaras vad förfarandet innebär samt inom vilka värden förfarandet får användas. Det framgår också att beloppsgränsen för direktupphandling gäller för det totala inköpet av varor och tjänster av samma slag under räkenskapsåret samt att direktupphandling endast får genomföras om ramavtal saknas för aktuell vara eller tjänst. För regler gällande direktupphandlingar av olika värden se *bilaga 2*.

2.3.5. Köp genom avrop från ramavtal

I detta avsnitt fastställs att köp av varor och tjänster ska göras genom avrop från ramavtal när sådana finns samt att ramavtal nås via kommunens intranät. Vidare framgår att för avrop från ramavtal kan det finnas särskilda blanketter som ska användas och att dessa återfinns i avtalsdatabasen eller tillhandahålls av avtalsansvarig.

2.3.6. Avtalsuppföljning

Under kontraktstiden ska avtalsansvariga hos kommunen och leverantören träffas minst en gång per år eller enligt annat avtalat intervall. På dessa uppföljningsmöten ska bland annat följande punkter tas upp kvaliteten i levererade varor och tjänster: miljö, statistik, kvalificeringsvillkor, kontraktsvillkor, beställarsynpunkter och reklamationer.

Uppföljningsmötena ska dokumenteras för att sedan användas som underlag i kommande upphandlingar.

Regelbundna kontroller hos Skatteverket ska göras avseende leverantörernas arbetsgivar- och momsregistrering, arbetsgivaravgifter samt eventuella skulder för socialförsäkringsavgifter och skatt.

3. **Iakttagelser och bedömningar**

3.1. **Har kommunstyrelsen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?**

3.1.1. *Iakttagelser*

Inledningsvis ska framhållas att Osby kommun och Östra Göinge kommun har tecknat samverkansavtal som avser upphandlingssamverkan genom inköpscentral. Östra Göinge kommun agerar inköpscentral enligt LOU och inköpscentralen ingår i Östra Göinge kommuns upphandlingsenhet. Med anledning av samverkansavtalet är upphandlingspolicy m.fl. styrdokument i princip likadana i de båda kommunerna. Syftet med detta är bland annat att underlätta samordnade upphandlingar mellan kommunerna och de kommunala bolagen samt att ge ett resurseffektivare arbetssätt. Upphandlingsfunktionen består av fem tjänster uppdelat på upphandlingschef, tre upphandlare och en administratör.

Vad gäller rutiner så har kommunen utöver upphandlingspolicy, flera interna dokument med syfte att fastställa hur arbetet med upphandling ska bedrivas. Dokumentet *regler för inköp och upphandling* fastställer hur kommunen ska arbeta med upphandling. Dokumentet behandlar bland annat etiskt förhållningssätt, allmänna anvisningar, ansvar/befogenheter, regler för direktupphandling samt avtalsuppföljning. Som förtydligande till de olika delarna i dokumentet finns hänvisningar till specifika bilagor med bäring på upphandlingsprocessen. Dokumentet reviderades senast 2014-02-05.

Utifrån intervjuer framgår att upphandlingsavdelningen har en stödjande funktion till förvaltningarna vid upphandlingar och att uppfattningen är att ansvarsfördelningen är tydlig mellan förvaltningarna och upphandlingsfunktionen. Förvaltningen ska ansvara för att behörig chef fattar beslut om att upphandling ska genomföras och att utrymme finns i budget. Först när sådant beslut är fattat så påbörjas arbetet från upphandlingsfunktionen. Det framgår också att förvaltningen ansvarar för kravställningen i en upphandling och att upphandlingsfunktionen bistår för upprättande av förfrågningsunderlag samt kvalitets-säkrar förfrågningsunderlag. Vad gäller beslut om tilldelning så ska samma chef som fattat beslut om att påbörja upphandling också fatta tilldelningsbeslut.

Vad gäller direktupphandling stadgas hur verksamheterna ska förhålla sig till direktupphandling beroende på vilket värde upphandlingen har. Vidare framgår att upphandlingen och dess resultat ska dokumenteras enligt fastställda mallar. Den som i sitt arbete ansvarar för inköp av varor och tjänster är skyldig att använda befintliga ramavtal. Innan inköp av varor eller tjänster görs ska därför kontroll ske om ramavtal finns för den tänkta varan eller tjänsten.

Vid intervjuer framhålls att upphandlingsfunktionen har god kontroll över de direktupphandlingar som funktionen är involverad i, men att funktionen saknar möjlighet att ha kontroll över direktupphandlingar som genomförs självständigt ute i förvaltningarna. Det framförs också att denna brist på kontroll kan leda till att direktupphandlingsgränserna kan överskridas och att upphandlingsfunktionen först i efterhand kan förmedla detta till berörd förvaltning.

Vid intervjuer framförs att det pågår ett arbete med att se över reglementen och rutiner för direktupphandling. Syftet är att underlätta för verksamheterna och effektivisera pro-

cessen. Genom detta arbete är förhoppningen att framöver till större del kunna säkerställa att fler på förvaltningarna gör rätt vid direktupphandlingar. Det framgår också av intervjuer att till den del upphandlingsfunktionen gör direktupphandlingar så finns dokumentation genom standardiserade mallar. Däremot saknar funktionen möjlighet att ha kontroll över dokumentation av direktupphandlingar som genomförs självständigt ute i verksamheterna.

Av *regler för inköp och upphandling* framgår att upphandlingsfunktionen ansvarar för att årligen i december upprätta en upphandlingsplan för de kommande 18 månaderna. Av intervjuer framgår att upphandlingsfunktionen genomför denna kartläggning årligen vilket innebär att förvaltningarnas upphandlingsbehov kan samlas in. Genom denna plan kan även identifieras om flera förvaltningar har samma behov vilket skapar förutsättningar för samordnade upphandlingar. Upphandlingsfunktionen upprättar sedan en prioritetsordning med verksamheterna över planerade upphandlingar.

Upphandlingsfunktionen har vidare utarbetat processbeskrivning av olika delprocesser vid upphandling. Processbeskrivningen är uppdelad på att upphandla, genomföra förstudie, upprätta FFU, annonsera, pröva anbud samt hantera avtal. Processbeskrivningen illustrerar vad som ska göras i respektive process och vem som ansvarar för processens olika delar.

Enligt uppgift från intervjuer bevakar upphandlingsfunktionen i efterhand om direktupphandling skett ute i verksamheterna gällande samma typ av varor eller tjänster och kan i så fall initiera ramavtalsupphandling efter beslut i förvaltningarna. Uppfattningen som framförs vid intervjuerna är att det finns god medvetenhet och kunskap i förvaltningarna om upphandlingsreglerna. Av intervjuer framgår också att upphandlingsfunktionen genomför löpande utbildningsinsatser för att öka kunskapen inom upphandlingsområdet inom kommunen. Detta görs genom att funktionen är del av chefsintroduktion och introduktion av nyanställda.

Det framhålls att alla upphandlingar inom kommunen som överstiger 100 000 kr sköts elektroniskt via Kommers. Det finns endast en marginell manuell hantering kvar i upphandlingsprocessen i form av mallar och intentionen är att hela processen ska ske elektronisk på sikt.

Vad gäller upphandlingsfunktionens rutiner avseende anbudsöppning vid upphandlingar över tröskelvärden beskrivs de enligt följande:

Upphandlingsfunktionen schemalägger anbudsöppning så att den för det mesta äger rum dagen efter sista dag för anbudsinlämning. Innan dess är anbuden låsta i Kommers. Vid tidpunkten för öppning är alltid minst två personer närvarande. Ibland är det två från upphandlingsfunktionen, ibland är någon från beställande verksamhet med. När anbuden är öppnade genereras ett öppningsprotokoll i Kommers där alla som inkommit med anbud anges.

När anbudsöppning ägt rum påbörjas anbudsprövning. Detta görs huvudsakligen av ansvarig upphandlare som:

1. Prövar anbudsgivare mot uteslutnings- och kvalificeringskrav
2. Prövar anbuden mot kravspecifikation (här kan hjälp tas av den från verksamheten som varit med och arbetat med kraven)

3. Genomför utvärdering av de anbud som klarat steg 1 och 2. Det ekonomiskt mest fördelaktiga i förhållande till uppställda kriterier ska därefter antas.

I nästa steg upprättas upphandlingsprotokoll, som sammanfattar upphandlingen i sin helhet inklusive punkterna 1, 2 och 3 ovan. Protokollet kontrolleras och undertecknas av ansvarig upphandlare och beställare från verksamheten alternativt två medarbetare vid upphandlingsfunktionen.

En iakttagelse är att varken upphandlingspolicyn eller regler för upphandling och inköp berör frågor kring den absoluta sekretessen som råder innan tilldelningsbeslut fattats eller hur anbuden hanteras innan tilldelningsbeslut fattats. Vi har inte heller kunnat se att det finns andra interna dokument som stadgar hur sekretessen ska hanteras eller om det finns någon formell systematik kring vem som får hantera anbud innan tilldelningsbeslut. Enligt processbeskrivningen kan vi inte heller se att sekretessfrågan berörs. Enligt uppgift från intervjuer är utgångspunkten att frågor som rör sekretess regleras i lag och gäller därför även utan att de skrivs in i policy, regler eller riktlinjer.

Enligt uppgift från intervjuer framgår att innan tilldelningsbeslut är fattat så hanteras och förvaras anbuden i Kommers och i kommunens kataloger på nätverket där tillgången till anbuden är styrda med personliga behörigheter. För det mesta hanteras anbuden endast av upphandlingsfunktionen. I undantagsfall lämnas delar av anbud ut för kontroll och utvärdering till utsedda personer i verksamheten för respektive upphandling. Om delar av anbud lämnas ut för kontroll och utvärdering så säkerställs att personerna informeras om den absoluta anbudssekretessen.

3.1.2. *Bedömning*

Kontrollmålet, att kommunstyrelsen har rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer, *bedöms vara delvis uppfyllt.*

Vi bedömer att kommunens policy samt regler för inköp och upphandling är tydliga samt att de utgör en god grund för att upphandlingsprocessen ska vara ändamålsenlig. Varken policyn eller reglerna är emellertid uppdaterade sedan ny upphandlingslagstiftning trädde i kraft. Även om det enligt vår bedömning inte finns felaktigheter i varken policy eller riktlinjer sedan ny lagstiftning trädde i kraft så anser vi det viktigt att uppdatering sker i samband med ny lagstiftning samt att förändringar som lagstiftningen innebär lyfts fram. Annars riskerar policy och riktlinjer bli statiska.

Vidare anser vi det ändamålsenligt att upphandlingsprocessen i princip sköts helt elektroniskt genom Kommers samt att detta utgör en kvalitetssäkring för att processen följs.

Vad gäller hanteringen av anbud innan tilldelningsbeslut, det vill säga under den tid då absolut sekretess råder finns inga formaliserade rutiner. Även om det framgår av lag att absolut sekretess råder innan fattat tilldelningsbeslut så är vår uppfattning att det är viktigt att det även finns interna riktlinjer för hur den interna hanteringen ska gå till för att tillförsäkra att lagen efterföljs.

Utifrån ovanstående bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

3.1.3. *Rekommendation*

Vi rekommenderar kommunstyrelsens att uppdatera policy och riktlinjer på upphandlingsområdet. Vi rekommenderar även kommunstyrelsen att utarbeta riktlinjer för hur den absoluta sekretessen ska upprätthållas. Sådana riktlinjer kan dels ha en utbildande

funktion samtidigt som det med sådana riktlinjer säkerställs att berörda personer är medvetna om vad sekretessreglerna innebär och att kommunstyrelsens påtalat vikten av att reglerna efterföljs.

Nämnas ska också att det inte är ovanligt idag att kommuner för att uppnå ytterligare kvalitetssäkring har formaliserade system för att tre personer deltar vid anbudsöppning samt att minst två olika avdelningar ska vara representerade. Detta för att stärka oberoendet. Nyssnämnda utgör inget krav, men kan likväl utgöra en ytterligare kvalitetssäkring av processen.

3.2. Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?

3.2.1. Iakttagelser

Av dokumentet *regler för inköp och upphandling* framgår ansvar och befogenheter i upphandlingsprocessen, se punkt 2.3.2. Vidare framgår att endast särskilt utsedda befattningshavare, enligt fastställd förteckning, har rätt att genomföra inköp och upphandlingar och att chefer ansvarar för att anmäla förändringar i denna förteckning. Ansvarsfördelningen i upphandlingsprocessen är vidare uppdelad på chefer, upphandlingsfunktionen, projektledare, avtalsansvariga samt beställare.

Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att beslutanderätt är delegerad vid beslut om:

- upphandling
- delta i samordnad upphandling med annan upphandlande myndighet/enhet
- avbryta upphandling,
- tilldelning av kontrakt,
- undertecknande av kontrakt/ramavtal
- förnyad konkurrensutsättning inom ramavtal,
- avrop från ramavtal

Vid kommunövergripande upphandling har kommunchef delegation på att fatta ovanstående beslut och vid förvaltningsövergripande upphandling har respektive förvaltningschef delegation på att fatta ovanstående beslut samt HR-chef, ekonomichef och räddningschef inom sitt budgetansvar.

Enhets-/områdeschef har inom sitt ansvarsområde och budgetansvar delegerad beslutanderätt i beslut (upp till ett belopp om 100 000 kr) om:

- upphandling
- tilldelning av kontrakt
- undertecknande av kontrakt

Av intervjuer framgår att förvaltningarna är ansvariga för kravställning inför upphandling och att upphandlingsfunktionens uppgift är att vara stödjande i processen. Vidare framgår att det krävs beslut från ansvarig chef enligt delegationsordning för att en upphandling ska påbörjas. Syftet med detta är bland annat att tydliggöra ansvaret innan en upphand-

ling initieras samt att det ska framgå vilken förvaltning som har budgetansvar för upphandlingen.

Efter beslut att påbörja upphandling utses ansvarig upphandlare som ska leda förfarandet och förvaltningen utser en projektledare som ansvarar för att verksamhetens behov beskrivs, samt att kvalitets- och funktionskrav formuleras på de varor och tjänster som ska upphandlas. Storleken på den totala projektgruppen varierar sedan beroende på upphandlingens omfattning.

För direktupphandlingar med ett beräknat värde under 100 000 kr ska särskilda direktupphandlare utses, som ska ha genomgått särskild utbildning i upphandlingsfunktionens regi. Direktupphandlare ska sedan ansvara för hela upphandlingsprocessen inklusive dess dokumentation.

Enligt uppgift från intervjuer är den samlade uppfattningen att rollfördelningen i upphandlingsprocessen är tydlig och ändamålsenlig. Den samlade uppfattningen är vidare att rollfördelningen mellan förvaltningarna och upphandlingsfunktionen är tydlig och ändamålsenlig.

3.2.2. *Bedömning*

Kontrollmålet, att roller och ansvar i upphandlingsprocessen är ändamålsenliga LOU, *bedöms vara delvis uppfyllt.*

Utifrån kommunens riktlinjer är upphandlingsorganisationen och ansvarsfördelningen tydligt formaliserad. Vidare framgår den delegerade beslutanderätten på upphandlingsområdet av delegationsordning. Kommunen har också säkerställt att endast särskilt utsedda befattningshavare har rätt att genomföra inköp och upphandlingar och att chefer ansvarar för att anmäla förändringar i denna förteckning. Vi anser utifrån ovanstående att roller och ansvar i upphandlingsprocessen är tydliga.

Däremot uppmärksammar vi att beslutanderätten på upphandlingsområdet inte är beloppsbegränsad vad gäller kommunchef och förvaltningschefer. Kommunchef har beslutanderätt gällande kommunövergripande upphandlingar medan förvaltningschefer har beslutanderätt vid förvaltningsövergripande upphandlingar. Båda således utan beloppsbegränsning. Kommunstyrelsen har således delegerat en omfattande del av sin beslutanderätt på upphandlingsområdet.

Även om en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut sker till kommunstyrelsen så sker i och med delegeringen ingen politisk beredning av besluten vilket enligt vår bedömning försämrar både kommunstyrelsens inflytande och insyn i processen. Det finns även en sårbarhet när beslutanderätten är knuten till en person. Vi anser därför att ändamålsenligheten kan ifrågasättas i att tjänstemän har en så omfattande beslutanderätt i upphandlingsprocessen och anser att beslutanderätt i upphandlingsprocessen bör vara beloppsbegränsad.

Framhållas ska att flertalet kommuner har inrättat utskott som svarar för upphandlingsärenden och äger beslutanderätt rörande bland annat att inleda och avbryta upphandling, upprättande av underlag, tilldelning etcetera. I vissa fall utgör kommunstyrelsen den instans som svarar för upphandlingsärenden av större omfattning. Genom en sådan ordning kan politikens inflytande och insyn i upphandlingsprocessen öka. Tjänstemän kan emellertid fortfarande ha delegerat beslutanderätt på upphandlingsområdet, men ofta till en bestämd beloppsgräns.

Vi vill framhålla att vi inte ifrågasätter kommunstyrelsens delegation på upphandlingsområdet enligt KL, utan att det är ändamålsenligheten i delegation som ifrågasätts.

Utifrån ovanstående bedömer vi att kontrollmålet är delvis uppfyllt.

3.2.3. *Rekommendation*

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att revidera delegationsordningen avseende upphandling så att den beslutanderätt som delegeras till tjänstemän har en tydlig beloppsgräns.

3.3. ***Följs LOU samt Osby kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer?***

3.3.1. *Iakttagelser*

I de två projekten som valts ut som stickprov i granskningen har en granskning gjorts av de genomförda upphandlingarna i förhållande till LOU och kommunens interna regelverk avseende process och beslut. Nyssnämnda inkluderar även en granskning av samverkansformen Partnering som använts i ett av stickproven.

3.3.1.1. Förskolor i Osby och Lönsboda samt LSS-boende med tillhörande trygghetsboende i Osby

Upphandlingen omfattade byggnation av förskolor i Osby och Lönsboda samt LSS-boende med tillhörande trygghetsboende i Osby, inklusive optioner, inom ramen för samverkansformen Partnering. Upphandlingen var samordnad mellan Osby kommun och Osbybostäder AB.

Till att börja med kan konstateras att erforderliga beslut fattats i processen genom anskaffningsbeslut, anbudsöppning, tilldelningsbeslut. Anbudsöppning är genomförd och undertecknat av två personer i ett öppningsprotokoll i enlighet med LOU och även upphandlingsprotokoll är kontrollerat och undertecknat av två personer. Det går även att följa hur utvärdering av anbud genomförts och således på vilken grund kommunen kommit fram till vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt avseende bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Vidare är kontraktet undertecknat av kommunchef i enlighet med kommunens delegationsordning samt undertecknad av representant från entreprenör.

Vad gäller upphandlingsprocessen framgår att upphandlingen genomförts med öppet förfarande enligt 6 kap LOU samt när och var upphandlingen annonserades. Vidare framgår när och att annons skickades till TED. Inga frågor inkom avseende upphandlingsdokumenten och under anbudsprövningen begärdes inga förtydliganden eller kompletteringar in. Det framgår att inga anbud blev uteslutna enligt LOU men att endast ett anbud uppfyllde samtliga krav på ekonomisk, teknisk och yrkesmässig kapacitet.

Det framgår vidare att upphandlingsprocessen följt den processbeskrivning som upphandlingsfunktionen arbetat fram.

I ifrågavarande upphandling framgår att det är fråga om totalentreprenad och att anbud därför ska lämnas på hela upphandlingen och att kommunen avser teckna kontrakt med en leverantör.

Det framgår även att upphandlingen omfattar en option för kommunen att avropa tillkommande projekt:

- Förskola och skola i Killeberg, eventuellt inklusive idrottshall (Osby kommun)
- Förskola (Hemgården) i Osby tätort (Osby kommun)
- Skola i Lönsboda (Örkenedsskolan)

Av de tre anbud som inkom var det endast ett anbud som ansågs uppfylla samtliga obligatoriska krav i upphandlingen. Detta anbud tilldelades också kontrakt.

Av intervjuer har framgått att innan upphandlingen av byggnation av förskolor i Osby och Lönsboda mm. genomfördes så hade en upphandling av byggnation av förskola i Lönsboda påbörjats och ytterligare en upphandling av byggnation av förskola i Osby planerades. I upphandling av byggnation av förskola i Lönsboda inkom emellertid inga anbud varför även planeringen av den andra upphandlingen avbröts. Kommunen genomförde då en omvärldsbevakning som påvisade att olika former av samverkan mellan beställare och utförare varit en framgångsfaktor för att få in fler anbud vid upphandling av entreprenader och för att genomföra större projekt. Kontakt togs sedan med kommuner som upphandlat entreprenader med samverkansform Partnering varpå kommunen sedan beslutade att upphandla en totalentreprenad med samverkansformen Partnering avseende förskolor i Osby och Lönsboda mm.

3.3.1.2. Rivning av skolbyggnader

Upphandlingen omfattade rivning av två skolbyggnader i Lönsboda.

Även i denna upphandling har erforderliga beslut fattats genom anskaffningsbeslut, anbudsöppning, tilldelningsbeslut. Anbudsöppning är genomförd och undertecknat av två personer i ett öppningsprotokoll i enlighet med LOU och även upphandlingsprotokoll är kontrollerat och undertecknat av två personer. Det går även att följa hur utvärdering av anbud genomförts och således på vilken grund kommunen kommit fram till vilket anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt avseende pris. Vidare är kontraktet undertecknat av förvaltningschef Barn och skola i enlighet med delegationsordning samt undertecknad av representant från entreprenör.

Vad gäller upphandlingsprocessen framgår att upphandlingen genomförts förenklat förfarande enligt 19 kap LOU samt när och var upphandlingen annonserades. Inga frågor inkom avseende upphandlingsdokumenten och under anbudsprövningen begärdes inga förtydliganden eller kompletteringar in. Det framgår att tre inkomna anbud inte uppfyller kraven i anbudet och därför uteslutits enligt LOU medan fyra anbud uppfyller de obligatoriska kraven på tjänsten.

Det framgår vidare att upphandlingsprocessen följt den processbeskrivning som upphandlingsfunktionen arbetat fram.

I ifrågavarande upphandling framgår att det är fråga om totalentreprenad och att anbud ska lämnas på hela upphandlingen och att kommunen avser teckna kontrakt med en leverantör.

3.3.2. Bedömning

Kontrollmålet, att LOU samt Osby kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer följs, *bedöms vara uppfyllt.*

Utifrån intervjuer framgår att det finns en god kunskap om upphandlingsprocessen samt kommunens policy och riktlinjer. Vi anser vidare att kommunstyrelsen har säkerställt en

god kontroll i upphandlingsprocessen och bedömer utifrån intervjuer och stickprov att LOU, policy och riktlinjer efterföljs.

Utifrån kommunens interna styrdokument har vi vidare inte hittat något som tyder på att kommunen skulle vara begränsad att upphandla entreprenad med samverkansform Partnering.

Vad gäller Partnering är viktigt att framhålla att det varken utgör en upphandlingsform eller en entreprenadform utan att det utgör en samverkansform mellan beställare och utförare. Det finns enligt vår bedömning inget principiellt hinder i LOU för detta. LOU ställer dock höga krav på att beställaren är tydlig med på vilka kriterier upphandlingen kommer att avgöras samt på de villkor som anbud ska lämnas. Vi anser att det i upphandlingsdokumenten är tydlig på vilka grunder prövning av anbud kommer ske samt i övrigt att det framgår tydligt på vilka villkor anbudsgivare ska lämna anbud.

Framhållas ska vidare att det anbud som utgör det ekonomisk mest fördelaktiga för beställaren inte nödvändigtvis behöver vara det anbud som har lägst pris. Det finns således möjlighet att beakta andra parametrar än pris, exempelvis kompetens och erfarenhet, vilket framgår att kommunen gjort vid anbudsprövning.

Vad gäller användandet av optionsklausuler är vår bedömning att detta är i enlighet med LOU och att kommunens interna styrdokument inte begränsar detta.

Vidare ska sägas att förutom att det framgår av upphandlingspolicyn att upphandlingar ska utformas på sådant sätt att även små och medelstora företag kan lämna anbud finns inte någon konkret beskrivning av hur detta ska göras samt på vilket sätt upphandlingsfunktionen ska arbeta för att underlätta för lokala aktörer att lämna anbud. Vi bedömer därför att policyn och regler för inköp och upphandling kan konkretiseras på detta område. Nämnas ska att gällande direktupphandlingar framgår att om det finns lokala företag som erbjuder varan eller tjänsten ska dessa tillfrågas. LOU begränsar emellertid en upphandlande myndighet att gynna lokala aktörer varför en avvägning alltid måste göras.

Nämnas ska att upphandlingsfunktionen enligt vår bedömning när så är möjligt delar upp upphandlingar vilket ger små och medelstora företag möjligheter att lämna anbud efter deras förutsättningar. Framhållas ska emellertid att det alltid finns anledning att följa upp upphandlingar för att säkerställa att kraven i en upphandling är ändamålsenliga men inte för högt satta och således riskerar utestänga seriösa aktörer. Med det sagt är vi inte av uppfattningen att uppställda krav i någon av kontrollerade upphandlingar är orimliga.

Utifrån ovanstående bedömer vi sammantaget att kontrollmålet är uppfyllt.

3.3.1. Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att omarbete och konkretisera upphandlingspolicy och regler för inköp och upphandling avseende hur kommunen ska arbeta för att möjliggöra för små och medelstora aktörer att lämna anbud.

3.4. Är kommunstyrelsens dokumentation av upphandlingarna tillräcklig?

3.4.1. Iakttagelser

3.4.1.1. Annonserade upphandlingar

Av den dokumentation som granskningen tagit del av inom ramen för stickproven kan hela upphandlingsprocessen följas från beslut om upphandling till annonsering, tilldel-

ning samt slutligt kontrakt. Kommunstyrelsen har dokumenterat var upphandlingen annonserats och vad upphandlingen avsåg, vilket förfrågningsunderlag som använts, hur många anbud som inkom, hur anbuden utvärderats och till vem och på vilka grunder kontrakt tilldelas. Av dokumentationen kan således bland annat urskiljas:

- den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer,
- avtalsföremålet,
- avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks,
- om och hur konkurrensen togs till vara,
- vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
- vilken leverantör som tilldelades avtalet och
- det viktigaste skälet för tilldelningen.

3.4.1.2. Direktupphandlingar

Vi har tagit del av dokumentationen från de två största direktupphandlingarna som genomfördes år 2017 och har gått igenom beslut om upphandling, öppningsprotokoll samt tilldelningsbeslut. Utifrån dokumentationen har vi vidare kunnat urskilja bland annat:

- den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer,
- avtalsföremålet,
- avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks,
- om och hur konkurrensen togs till vara,
- vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
- vilken leverantör som tilldelades avtalet och
- det viktigaste skälet för tilldelningen.

3.4.2. *Bedömning*

Kontrollmålet, att kommunstyrelsens dokumentation av upphandlingarna är tillräcklig, *bedöms vara uppfyllt.*

Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingåtts. Att organisationen har sina inköp och upphandlingar dokumenterade och ordnade är grundläggande för att kunna arbeta strategiskt med offentlig upphandling. Dokumentationen är dessutom viktig för kommunstyrelsens egen uppföljning och kan också underlätta insamlingen av uppgifter för statistik.

Vad gäller dokumentation avseende de upphandlingar som vi tagit del av bedömer vi att kommunstyrelsen dokumenterat samtliga handlingar och uppgifter som erfordras för att följa hela upphandlingsprocessen, vem som fattat beslut och hur anbudsgivare informerats.

Utifrån ovanstående och den dokumentation vi tagit del av är vår bedömning att kommunstyrelsens dokumentation av upphandlingarna är tillräcklig och att kontrollmålet är uppfyllt.

3.5. Har kommunstyrelsen rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?

3.5.1. Iakttagelser

Kommunen har regler för avtalsuppföljning där det även specificeras att uppföljningsmöten ska hållas en gång per år mellan avtalsansvarig och leverantör. Vidare specificeras vilka områden som åtminstone ska behandlas vid sådana möten i form av kvaliteten i levererade varor och tjänster, miljö, statistik, kvalificeringsvillkor, kontraktsvillkor, beställarsynpunkter och reklamationer. Vidare gäller att regelbundna kontroller ska göras hos Skatteverket avseende leverantörernas arbetsgivar- och momsregistrering, arbetsgivaravgifter samt eventuella skulder för socialförsäkringsavgifter och skatt.

Enligt intervjuer är den samlade uppfattningen emellertid att avtalsuppföljning inte sker i tillräcklig utsträckning på grund av resursbrist. Avtal följs ofta först upp om det uppstår problem med leveranserna eller liknande varpå upphandlingsavdelningen går in som stöd för förvaltningarna. Uppföljning sker således inte regelbundet. Enligt uppgift är uppfattningen att det finns ett bra system för avtalsuppföljning men att resursbrist gör att systemet inte kan tillämpas i tillräcklig omfattning.

Det framgår emellertid att uppföljning sker av genomförda upphandlingar i form av antal upphandlingar, vilka förfaranden som används, hur många anbud som inkommer, andel lokala anbud som inkommer, antal överprövningar etcetera. Vidare skickas en enkät ut till alla anbudsgivare med syfte att genom återkoppling arbeta för att utforma upphandlingar och tydliga förfrågningsunderlag som gör det attraktivt och enkelt för leverantörer att lämna anbud.

Om nya leverantörer läggs upp i ekonomisystemet följer upphandlingsavdelningen upp vad som är köpt och till vilket värde samt om avtal finns med annan leverantör. Detta kan sedan återkopplas till ansvarig inköpare. Vid intervjuer framhålls däremot att denna uppföljning först kan ske efter genomfört inköp och därför inte är förebyggande. Genom denna uppföljning kan upphandlingsfunktionen dock initiera upphandling om inköp av samma typ av vara eller tjänst sker kontinuerligt.

Vad gäller avtalstrohet framhålls att det finns system för att göra sådan uppföljning men att uppföljningen inte fungerar ändamålsenligt. För att möjliggöra trovärdig resultat av avtalstrohet förutsätts att rätt data/information lagts in i systemet och enligt uppgift saknas resurser för att tillförsäkra att datakvaliteten i systemet är tillräckligt bra. På grund av detta blir resultaten av uppföljningen inte trovärdiga.

3.5.2. Bedömning

Kontrollmålet, att kommunstyrelsen har rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal och upphandlingar samt att dessa rutiner tillämpas, *bedöms inte vara uppfyllt.*

Det finns inget lagkrav på att uppföljning ska ske av genomförda upphandlingar. Däremot är det en förutsättning för fortsatt utveckling av upphandlingsprocessen gällande ändamålsenlighet och effektivitet samt för att säkerställa goda affärer.

Utifrån intervjuer framgår att det saknas möjlighet att prioritera uppföljning och att uppföljning i regel sker först när problem i ett avtalsförhållande uppstår. Att avtalsuppföljning sker först när problem uppstår kan inte enligt vår bedömning anses vara tillräckligt och

sådan uppföljning måste istället anses vara en självklarhet. Vi anser att detta utgör en brist och att kommunstyrelsens måste säkerställa att upphandlingsfunktionen kan arbeta proaktivt och regelbundet med uppföljning.

Uppföljning sker av genomförda direktupphandlingar i efterhand vilket, även om det inte är en proaktiv form av uppföljning, likväl säkerställer att brister kan fångas upp och återkopplas till ansvarig inköpare i efterhand. Detta kan således förändra beteenden i verksamheten på sikt.

Vad gäller uppföljning av avtalstrohet så framgår att det finns ett system som genom ändamålsenligt underhåll hade kunnat utgöra ett verktyg för uppföljning. Däremot framgår även här att det saknas resurser för att tillförsäkra att rätt data/information finns i systemet. Detta leder således till att systemet inte kan ge trovärdigt resultat när avtalstrohet ska följas upp.

Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen således både regler och system för att säkerställa ändamålsenlig uppföljning men saknar en organisation med förutsättningar för att kunna utföra uppföljningen på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån ovanstående anser vi att kontrollmålet inte är uppfyllt.

3.5.3. Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att tillräckliga resurser finns för att uppföljning ska kunna ske i enlighet med kommunens interna styrdokument.

4. *Bedömning av revisionsfrågan*

Revisorerna i Osby kommun har uppdragit åt PwC att granska om kommunens upphandlingar bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om kommunstyrelsen säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU och kommunens policy och riktlinjer.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

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

Revisionskriterierna i granskningen är:

- Lagen om offentlig upphandling
- Upphandlingspolicy och riktlinjer
- Övriga relevanta styrdokument

Med utgångspunkt från revisionskriterierna har kontrollmål formulerats och bedömts. Efter genomförd granskning kan konstateras att två kontrollmål bedömts vara uppfyllt, två bedömts delvis vara uppfyllt och ett bedömts inte vara uppfyllt. Utifrån vår granskning är vår sammanfattade bedömning att kommunens upphandlingar delvis bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt att kommunstyrelsen delvis säkerställer att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU, kommunens policy och riktlinjer.

Grunden för ovanstående är att:

- Det saknas formaliserade riktlinjer för att säkerställa att den absoluta anbudssekretessen upprätthålls
- Kommunstyrelsen har genom delegationsordning delegerat en omfattande beslutanderätt till tjänstemän på upphandlingsområdet vilket vi anser påverkar kommunstyrelsens insyn och inflytande i processen.
- Kommunstyrelsen har inte tillsett att uppföljning av upphandlingar kan ske i tillräcklig omfattning varken vad gäller avtalsuppföljning eller uppföljning av avtalstrohet.
- Riktlinjer och policys är inte uppdaterade sedan ny upphandlingslagstiftning trädde i kraft.

5. *Sammanfattade rekommendationer*

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att utarbeta riktlinjer för hur den absoluta sekretessen ska upprätthållas. Sådana riktlinjer kan dels ha en utbildande funktion i verksamheterna samtidigt som det med sådana riktlinjer säkerställs att verksamheterna är medvetna om vad sekretessreglerna innebär och att kommunstyrelsens påtalat vikten av att reglerna efterföljs.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att revidera delegationsordningen avseende upphandling så att den beslutanderätt som delegeras till tjänstemän har en tydlig beloppsgräns.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att tillräckliga resurser finns för att uppföljning ska kunna ske i enlighet med kommunens interna styrdokument.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen uppdaterar policy och riktlinjer på upphandlingsområdet.

Rebecca Lindström
Projektledare

Charlie Lindström
Projektmedarbetare

Bilaga 1

Chefer:
Ansvarar för att personal som handlägger inköps- och upphandlingsärenden har den kompetens som krävs för att genomföra inköp och upphandlingar inom aktuellt område.
Utser särskilda befattningshavare (beställare/direktupphandlare) för inköp och upphandlingar enligt dessa regler.
Anmäler förändringar i förteckning över särskilt utsedda befattningshavare för inköp och upphandling till upphandlingsfunktionen.
Inventerar och dokumenterar sina verksamheters behov av köp av varor och tjänster.
Tillhandahåller nödvändiga resurser för projektledning av upphandlingar och avtalsförvaltning.
Tillhandahåller sakkunniga i referensgruppsarbete i upphandlingar som genomförs i den egna verksamheten och i samordnade upphandlingar.
Ansvarar för att kvalitets- och funktionskrav på varor och tjänster som upphandlas formuleras.
Ansvarar för förvaltning och uppföljning av avtal som tecknats för den egna verksamheten. Utser kontaktperson för avtal, tillika ansvarig för avtal (avtalsansvarig).
Medverkar i uppföljning av avtal som tecknats för hela kommunen eller flera verksamheter.

Upphandlingsfunktionen:
Utser inom upphandlingsfunktionen en ansvarig upphandlare för upphandlingar med ett beräknat värde över 100 000 kr.
Kontrollerar och godkänner leverantörer.
Ger stöd och service till kommunens verksamheter vid anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader.
Kvalitetssäkrar förfrågningsunderlag.
Samordnar och planerar upphandlingsbehov.
Upprättar i december varje år en upphandlingsplan för de kommande 18 månaderna.
Handlägger överprövningsmål.
Utvecklar och tillhandahåller vägledande dokument för inköp och upphandling i form av ändamålsenliga rutiner, anvisningar, blanketter, mallar etc.
Informerar om upphandlingar, ramavtal etc. till beställare och andra som berörs.

Ger stöd och service i avtalsfrågor och avtalsuppföljning.

Planerar och genomför utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser inom inköp och upphandling.

Är kommunens kontakt i upphandlingar i samverkan med bolag inom kommunkoncernen, andra kommuner och andra externa aktörer.

Är systemansvarig för IT-stöd för upphandling, avtalshantering och inköpsanalys.

Projektledare av upphandlingar:

Ansvarar för att verksamhetens behov beskrivs, samt att kvalitets- och funktionskrav formuleras på de varor och tjänster som ska upphandlas.

För direktupphandlingar med ett beräknat värde under 100 000 kr utses särskilda direktupphandlare, som ska ha genomgått särskild utbildning i upphandlingsfunktionens regi. Direktupphandlare ansvarar för hela upphandlingsprocessen inklusive dess dokumentation.

Avtalsansvariga:

Ansvarar för löpande kontakter med leverantörer.

Medverkar i informationsspridning och införande av ramavtal.

Ombesörjer insamling av statistik.

Genomför och dokumenterar uppföljning och utvärdering av ramavtal.

Lämnar underlag inför nya upphandlingar.

Medverkar i utvecklingen av processer och metoder för förvaltning och uppföljning av ramavtal.

Beställare:

Genomför inköp och upphandlingar enligt gällande lagstiftning, kommunens upphandlingspolicy, övriga tillämpliga policys, dessa regler för inköp och upphandling, samt delegationsordning.

Informerar avtalsansvarig om det finns klagomål eller synpunkter på gällande ramavtal eller på leverantörer.

Ska ha genomgått särskild utbildning i upphandlingsfunktionens regi.

Bilaga 2

Direktupphandlingar överstigande 100 000kr

Beslut om upphandling ska tas enligt delegationsordningen och lämnas till upphandlingsfunktionen innan upphandlingen påbörjas.

Minst tre leverantörer bör tillfrågas. Undantag ska motiveras. Finns det lokala företag som erbjuder varan eller tjänsten ska dessa tillfrågas.

Annonsering ska övervägas. Annonsering bör ske när kunskapen om leverantörerna på marknaden och vad de kan erbjuda är bristfällig.

Anbudena ska vara skriftliga.

Kontroll av leverantörer avseende skatter och avgifter ska göras.

Samtliga anbudsgivare ska underrättas om beslut i upphandlingen, alternativt ska en förhandssyn annonseras.

Skriftliga kontrakt ska upprättas.

Upphandlingen ska genomföras i kommunens IT-stöd för upphandling (Kommers).

Upphandlingen och dess resultat ska dokumenteras enligt fastställda mallar.

Direktupphandlingar mellan 10 000 – 100 000 kr

Endast särskilt utsedda direktupphandlare får genomföra dessa direktupphandlingar.

Beslut i upphandlingen ska tas enligt delegationsordningen.

Minst tre leverantörer bör tillfrågas. Finns det lokala företag som erbjuder varan eller tjänsten ska dessa tillfrågas.

Anbudena ska vara skriftliga.

Kontroll av leverantörer avseende skatter och avgifter ska göras.

Samtliga anbudsgivare ska underrättas om beslut i upphandlingen.

Upphandlingen ska genomföras i kommunens IT-stöd för upphandling (Kommers).

Upphandlingens resultat ska dokumenteras och rapporteras till upphandlingsfunktionen.

Direktupphandlingar understigande 10 000 kr

Endast särskilt utsedda beställare får genomföra dessa direktupphandlingar.

Inköp får endast göras hos kontrollerade och godkända leverantörer.

Inköp ska vara affärsmässiga och hänsyn ska tas till totalkostnaden.

Rekvisition ska användas.