

Svedala kommun

Granskning av
upphandlingsprocessen

November 2015

Innehåll

1. Sammanfattning.....	2
2. Inledning	4
3. Bakgrund	5
4. Granskningsresultat	7
Bilaga 1 – Intervjuade personer.....	15

1. Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Svedala kommun har uppdragit åt Deloitte AB att utföra en granskning av upphandlingsprocessen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens upphandlingsprocess är tillräckligt effektiv och ändamålsenlig så att den säkerställer att kommunen ingår avtal som är ekonomiskt fördelaktiga och ger önskad kvalitet.

Vår sammanfattade bedömning är att upphandlingsprocessen i Svedala kommun inte kan anses vara tillräckligt effektiv och ändamålsenlig.

Sammantaget bedömer vi att kommunen saknar ett strukturerat arbetssätt kring upphandlingar. Det finns brister i de granskade nämndernas styrning och kontroll över upphandling och inköp. Risken för att otillåtna direktupphandlingar görs hanteras inte på ett tillfredsställande sätt. Kommunstyrelsen och ansvariga nämnder har inte kontroll över att upphandlingar initieras och förbereds i tid, vilket kan leda till sämre kvalitet i upphandlingar som genomförs.

Kommunens samarbete med nationella organisationer och andra kommuner resulterar i att upphandlingarna och inköpen fungerar tillfredsställande i praktiken. Risken för att kommunen missar en upphandling och därmed blir avtalslös eller att ett gällande löpande avtal förlängs mot kommunens vilja liksom att en upphandling måste genomföras skyndsamt anser vi dock vara befintlig.

Rekommendationer

Grundat på våra sammantagna iakttagelser och bedömningar efter genomförd granskning rekommenderar vi

- kommunstyrelsen och övriga nämnder att utarbeta ett strukturerat arbetssätt kring upphandlingar
- kommunstyrelsen och övriga nämnder att fortsatt aktivt samarbeta med andra aktörer i upphandlingar
- kommunstyrelsen och övriga nämnder att systematiskt införa i verksamheterna de regler och riktlinjer som anges i kommunens inköbspolicy
- tekniska nämnden att tillse att det snarast utarbetas en arbetsbeskrivning för hur upphandlingsprocessen ska hanteras av förvaltningen
- kommunstyrelsen att tillse att det införs rutiner för ekonomisk uppföljning av inköp via direktupphandlingar för att få en sammanfattad bild om kommunens inköpsvolym av de olika varugrupperna
- samtliga nämnder att i samband med fastställande av den interna kontrollplanen göra en bedömning huruvida upphandlings- och inköpsfrågor ska ingå som en kontrollpunkt
- kommunstyrelsen att från kommunfullmäktige begära ett förtydligande om den politiska intentionen för ansvarsfördelningen i upphandlingsfrågor. När den politiska intentionen är klargjord bör kommunstyrelsen tillse att kommunens reglementen och delegationsordningarna återspeglar denna.

- att nämnderna förtydligar ansvarsfördelningen för vem som ska initiera en eventuell upphandling och hur detta arbete ska planeras och förberedas
- kommunstyrelsen att tillse att en strukturerad och regelbunden utbildningsinsats görs i upphandlingsfrågor till de berörda tjänstemännen
- kommunstyrelsen att man kompletterar inköspolicyn med en rekommendation om att en kort dokumenterad utvärdering ska göras av samtliga genomförda upphandlingsprocesser
- kommunstyrelsen att förstärka fokus på kommunkoncernen genom gemensamma utbildningsinsatser för tjänstemän som arbetar med inköp.

2015-11-04

Teodora Heim
Projektledare

Per Stomberg
Kvalitetssäkrare

2. Inledning

2.1 Uppdrag och revisionsfrågor

Granskningens huvudfrågeställning är om upphandlingsprocessen är tillräckligt effektiv och ändamålsenlig så att den säkerställer att kommunen ingår avtal som är ekonomiskt fördelaktiga och ger önskad kvalitet.

Följande frågeställningar ska besvaras:

- Finns det styrdokument i kommunen för hur upphandlingar ska hanteras? Om ja, hur säkerställer ansvarig nämnd att dessa följs?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning för upphandlingar?
- Säkerställer ansvarig nämnd att upphandlingar planeras och förbereds?
- Finns det tillräcklig kunskap och kompetens i upphandlingsfrågor i kommunen?
- Finns det ett kvalitetssäkringssystem för upphandlingar?
- Finns det en tydlig fokus på kommunen som helhet i upphandlingsfrågor?
- Hur säkerställer ansvarig nämnd att kommunens upphandlingar följer lagen om offentlig upphandling?

2.2 Metod och avgränsning

2.2.1 Metod

Granskningen genomfördes genom dokumentstudier av gällande reglemente, delegationsordning och andra styrdokument. Dessutom genomfördes intervjuer med ansvariga tjänstemän samt med ordförande och andra vice ordförande i kommunstyrelsen.

2.2.2 Avgränsning

Granskningen har som syfte att bedöma rutinerna kring upphandlingsprocessen och inte att bedöma enstaka genomförda upphandlingar eller avtal. Granskningen berör inte heller frågor kring kvaliteten på de upphandlade varorna eller tjänsterna.

2.2.3 Revisionskriterier

- Kommunallagen 6 kap 1-2 §§
- Lagen om offentlig upphandling LOU (2007:1091)
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1092)
- Lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2011:1029)
- Kommunens reglemente och styrdokument
- Kommunens delegationsordning

2.2.4 Ansvariga nämnder

Kommunens samtliga nämnder.

3. Bakgrund

3.1 Inledning

Svedala kommun köper in varor och tjänster för mångmiljonbelopp årligen. Det är av stor vikt att upphandlingarna genomförs effektivt så att resultatet för kommunen blir avtal med leverantörer som ger önskad kvalitet på de inköpta varorna eller tjänsterna samtidigt som det blir ekonomiskt fördelaktigt för kommunen. För att kunna uppnå detta krävs det en effektiv och ändamålsenlig upphandlingsprocess.

För att upphandlingsprocessen ska kunna anses vara effektiv bör det finnas tydliga riktlinjer och rutiner för hur upphandlingar ska hanteras och genomföras. Processen bör vara proaktiv så att upphandlingar planeras och förbereds väl samtidigt som den ska säkerställa att lagar och regler följs.

3.2 Risker

Brister i upphandlingsprocessen i en kommun innebär en väsentlig risk för ekonomisk skada för kommunen. Därför gjorde revisorerna bedömningen att upphandlingsprocessen är viktig ur ekonomisk synpunkt och beslutade att genomföra en fördjupad granskning inom området.

3.3 Kommunallagen

Kommunallagens 6 kap 2 § föreskriver att kommunstyrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. I denna uppgift ingår bevakning och uppföljning av upphandlingar och att säkerställa att kommunen får ut bäst värde vid inköp av varor och tjänster.

Kommunallagens 6 kap 7 § föreskriver att nämnderna har ansvar för att verksamheten bedrivs på det sätt som kommunfullmäktige har bestämt. Enligt lagen ska således varje nämnd ansvara för de verksamheter som hör till deras områden. I detta ansvar inkluderas bevakning och uppföljning av upphandlingar och inköp inom nämndens ansvarsområde.

3.4 Lagen om offentlig upphandling (LOU) (2007:1091) Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)

Svedala kommun lyder under ovan rubricerade lagar som beskriver hur kommunen får agera vid inköp av varor, tjänster och entreprenader. En grundläggande princip är att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt.

Om avtalets värde överstiger 505 800 kronor enligt LOU eller 939 342 kronor enligt LUF/LUFSS ska inköp göras genom en offentlig upphandling. Som inköp i detta samman-

hang räknas ”en byggtreprenad eller en planerad anskaffning av en viss mängd varor eller tjänster”¹. Den volym eller mängd som kommunen köper in får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna om upphandling över tröskelvärdena i lagrummen. Detta betyder att vid inköp av varor eller tjänster i Svedala kommun ska kommunens totala inköpsvolym avgöra om inköpsbeloppet är under eller över tröskelvärdet.

Under tröskelvärdet har kommunen möjlighet att göra inköp genom en direktupphandling. Vid direktupphandling görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. Det finns dock krav på att dokumentation ska finnas av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor. Dessutom ska upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.

¹ LOU 3 kap 5 §

4. Granskningsresultat

Granskningens syfte är att besvara den övergripande revisionsfrågan, om upphandlingsprocessen är tillräckligt effektiv och ändamålsenlig så att den säkerställer att kommunen ingår avtal som är ekonomiskt fördelaktiga och ger önskad kvalitet. I vårt arbete har vi utgått från följande revisionsfrågor:

- Finns det styrdokument i kommunen för hur upphandlingar ska hanteras? Om ja, hur säkerställer ansvarig nämnd att dessa följs?
- Finns det en tydlig ansvarsfördelning för upphandlingar?
- Säkerställer ansvarig nämnd att upphandlingar planeras och förbereds?
- Finns det tillräcklig kunskap och kompetens i upphandlingsfrågor i kommunen?
- Finns det ett kvalitetssäkringssystem för upphandlingar?
- Finns det en tydlig fokus på kommunen som helhet i upphandlingsfrågor?
- Hur säkerställer ansvarig nämnd att kommunens upphandlingar följer lagen om offentlig upphandling?

Våra iakttagelser avseende respektive fråga framgår nedan.

4.1 Allmänna observationer

Kommunen har en upphandlingsstrateg som sedan 2015 heltid arbetar med upphandlingsfrågor. Upphandlingsstrategen är organisatoriskt placerad under kommundirektören.

Svedala kommun ingår i flertalet samarbeten för upphandlingar. Kommunen har avtal med SKL Kommentus inköpscentral, med Kommunförbundet Skåne, med Statens inköpscentral via Kammarkollegiet och med Husbyggnadsvaror HBV Förening (i fortsättningen kallad HBV). Dessutom har kommunen ett avtal med Lunds kommuns upphandlingsenhet. Utöver detta har det förekommit att kommunen har haft samarbete med andra skånska kommuner för att samordna upphandling av ramavtal.

Samarbeten täcker en stor del av kommunens behov av upphandlingar. Detta gör att i många fall behöver kommunen inte själv initiera ett upphandlingsförfarande, utan bevakningen sköts av andra organisationer på kommunens vägnar.

Samarbetena ger möjlighet att delta i en upphandling tillsammans med andra kommuner om Svedala kommun så önskar. När ett upphandlingsförfarande planeras meddelas kommunens kontaktperson detta. Kommunens kontaktperson är i de flesta fallen upphandlingsstrategen eller den verksamhetschef vars ansvarsområde berörs. Om förfrågan går till upphandlingsstrategen informerar han i sin tur berörd(a) verksamhetschef(er) om möjligheten att delta i en ramavtalsupphandling. Om verksamhetschefen anser att kommunen bör delta i den aktuella upphandlingen får kommunen möjlighet att utse en person som då kan påverka utformningen av upphandlingsunderlaget.

I de fall kommunen genomför upphandling på egen hand använder man sig av upphandlingsverktyget Tendsign. Tendsign är en nätbaserad tjänst som ger möjlighet till att strukturera upphandlingsförfarandet.

Enligt intervjuerna gör kommunens tjänstemän få egna upphandlingar och inköp sker främst genom avrop från gällande ramavtal. Det görs dock en del entreprenadupphandlingar på tekniska kontoret.

De kommunala bolagen gör egna upphandlingar. Bolagen använder det befintliga ramavtalet med HBV på olika varor (till exempel vitvaror, fastighetsförnödenheter, filter). AB Svedalahem har under 2015 med hjälp av HBV:s upphandlingskonsulter upphandlat årsavtal för olika tjänster (till exempel byggservice, vvs-service, el-service, måleri och grönyteskötsel). Bolagen har själva genomfört entreprenadupphandlingar av totalentreprenader för Segehus 2 och 3 (40 bostadslägenheter åt Svedalahem) och Toftaängen (tillbyggnad av 16 st seniorboende platser åt SVEDAB). I skrivande stund genomför SVEDAB en upphandling av en totalentreprenad för den nya skolan som ska stå klar 2018. AB Svedalahem har genomfört en direktupphandling under året och då följde bolaget föreskrifterna i kommunens inköspolicy.

4.1.1 Finns det styrdokument i kommunen för hur upphandlingar ska hanteras? Om ja, hur säkerställer ansvarig nämnd att dessa följs?

Kommunen har en inköspolicy som är antagen av kommunfullmäktige den 11 mars 2015. I policyn står det att denna "ska säkerställa att alla inköp i kommunen sker på grundval av aktuella regelverk på ett effektivt sätt samt utifrån verksamhetens behov."

Policyn anger att ramavtal ska eftersträvas samt att en aktiv samordning av inköp ska ske. Enligt policyn ska upphandling ske enligt gällande lagar och regler. Det innebär att en upphandling ska föregås av en bedömning av värdet av den önskade tjänsten eller varan. Därefter avgörs vilket förfarande som kan användas.

Policyn innehåller riktlinjer för direktupphandlingar. Det regleras bland annat när direktupphandling kan göras och hur ansvariga tjänstemän ska gå tillväga. Kommunen har dessutom mallar för dokumentation av upphandlingen, där ansvariga tjänstemän får intyga att han eller hon har kontrollerat delegationsordningen så att han eller hon är berättigad att göra inköp, att han eller hon har kontrollerat att det inte finns ett ramavtal samt att man har kontrollerat att andra inom kommunen inte har samma behov. Dessutom finns det en mall för förfrågan och en mall för beställning (som är ett enkelt avtal).

Granskningen visar att i nämndernas gällande interna kontrollplaner inte ingår uppföljning av efterlevnad av reglerna för upphandlingar och inköp².

4.1.2 Finns det en tydlig ansvarsfördelning för upphandlingar?

Kommunens inköspolicy anger att ansvarsfördelningen för upphandlingar ska regleras genom kommunens delegationsordningar: "Det ska av delegationsordning framgå en tydlig ansvarsfördelning som visar var i organisationen beslut avseende inköp ska ske och vem som ansvarar för att inköp sker på ett professionellt sätt och med utnyttjande av den konkurrens som finns på marknaden."

² I kommunstyrelsens interna kontrollplan ingår det att kontrollera om inköp görs genom gällande ramavtal. Kontrollen fokuserar dock mer på avtalstrohet än på att bedöma ifall upphandlingsprocessen var regelrätt vid inköp. Därför gör vi den sammanfattade bedömningen att denna kontroll inte kan anses uppfylla kravet på att nämnden skulle säkerställa att styrdokumentets innehåll följs.

Kommunstyrelsens ansvar om att hantera upphandlingar framgår av reglementets § 11 punkt 14: "Kommunstyrelsen har [...] hand om att träffa ramavtal för inköp till kommunens verksamhet." I de övriga nämndernas reglemente finns inget särskilt skrivet om ansvar för upphandlingar. Däremot står det i samtliga nämnders reglementen att för nämnderna "gäller vad som föreskrivs i kommunallagen och i övrig lagstiftning samt bestämmelserna i reglementet". I Kommunallagen föreskrivs det att "nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltningen"³. I detta inkluderas ansvar för upphandlingar som nämndens förvaltning har behov av. Delegationsordningarna visar att vissa nämner har delegerat avtalstecknandet på chefstjänstemän⁴ vilket tyder på att nämnderna själva anser sig ha ansvar för upphandlingar inom vissa områden.

4.1.3 Säkerställer ansvarig nämnd att upphandlingar planeras och förbereds?

Vid intervjuerna framgick det att det sällan sker att kommunen själv behöver initiera ett upphandlingsförfarande, eftersom kommunen ingår i flera samarbeten med andra aktörer som täcker en stor del av kommunens inköpsbehov. Dessa samarbetsavtal säkerställer att upphandlingar som kommunen väljer att delta i planeras och förbereds.

Granskningen visar att kommunen saknar dokumenterade rutiner för hur upphandlingar ska planeras och förberedas när kommunen själv ska göra detta. Det finns inga dokumenterade rutiner eller arbetsbeskrivning för hur en upphandling ska initieras eller förberedas, varken i den gällande inköpspolicyn eller i något annat dokument. I praktiken finns det en arbetsrutin att kontakta ansvarig verksamhetschef när ett nytt behov för inköp uppstår. Verksamhetschefen i sin tur kontaktar upphandlingsstrategen, varpå planeringen av upphandlingen påbörjas.

Den oklara ansvarsfördelningen för avtalsuppföljning⁵ försvårar den praktiska hanteringen av en ny upphandling. Vid intervjuerna visade det sig att det råder en osäkerhet kring vem som ska initiera ett upphandlingsförfarande. Det förekom kommentarer från verksamhetschefer som tyder på att de anser att uppgiften ligger på upphandlingsstrategen, medan upphandlingsstrategen menar att det är förvaltningarnas ansvar. I ett konkret fall som diskuterades i samband med granskningen, där avtalet berörde flera nämnder, har upphandlingsstrategen och kanslichefen påbörjat planeringen för upphandling av avtalet som löper ut inom en nära framtid.

Tekniska nämnden ansvarar för kommunens entreprenadupphandlingar. Entreprenadupphandlingarnas volym uppgår till nästan hela investeringsbudgeten, vilket för 2015 är över 72 miljoner kronor. Enligt information från den tekniska chefen initieras upphandlingarna på det tekniska kontoret av enhetscheferna, oavsett om det handlar om en ny upphandling eller om ett avtal som håller på att löpa ut. Granskningen visar att kontorets arbetsrutin om hur upphandlingar ska planeras och hanteras inte finns dokumenterat.

4.1.4 Finns det tillräcklig kunskap och kompetens i upphandlingsfrågor i kommunen?

Granskningen visar att det finns god förståelse för och insyn i gällande lagstiftning i upphandlingsfrågor centralt i kommunen.

³ Kommunallagen (1991:900) 3 kap 13 §

⁴ Se delegationsordningarna för tekniska nämnden, socialnämnden och bygg- och miljönämnden.

⁵ Se revisorernas granskningsrapport om avtalsuppföljningen från augusti 2015

De intervjuade politikerna och tjänstemännen hade kännedom om kommunens inköspolicy men alla chefer var inte helt klara över dokumentets innehåll. Vid intervjuerna framkom det att flera verksamhetschefer och högre tjänstemän litar på att kompetensen i upphandlingsfrågor ska finnas centralt i kommunen.

Tekniska nämndens förvaltning upphandlar entreprenader för stora belopp årligen. Enligt den tekniska chefen förekommer det att man ser ett behov av juridiskt stöd i frågor som är specifika för den typen av upphandlingar. Vid behov anlitar tekniska kontoret juriststöd av en advokatbyrå.

Det finns ingen strukturerad utbildning i upphandlingsfrågor för tjänstemännen. Enstaka insatser har gjorts för att informera till exempel enhetscheferna på socialförvaltningen om gällande lagar och regler. Enligt intervjuerna planeras en informationsträff för samtliga verksamhetschefer under hösten 2015.

Granskningen visade att vid nyanställning lämnas det inte information om upphandlingsfrågor som en del av introduktionen.

De kommunala bolagen har egen upphandlingskompetens och dessa personer förnyar och bygger på sina kunskaper om LOU och entreprenadregler kontinuerligt enligt information från den verkställande direktören.

4.1.5 Finns det ett kvalitetssäkringssystem för upphandlingar?

Genomförda upphandlingar utvärderas inte systematiskt. Det finns ingen uppföljning eller genomgång efter en genomförd upphandling som skulle säkerställa att man tillvaratar erfarenheterna av en genomförd process. Det finns inte heller någon systematisk utvärdering av kvaliteten på varken upphandlingsprocessen eller det slutliga avtalet.

En utvärdering av kvaliteten på en upphandling är svår att genomföra. Enklare varor kan lättare jämföras med till exempel andra kommuners gällande avtal, medan komplexa tjänster kan skilja sig åt i utförande eller kvalitet jämfört med priset. Det skulle dock vara möjligt att göra en uppföljning av själva upphandlingsprocessen för att samla in erfarenheter och göra en utvärdering därav.

4.1.6 Finns det en tydlig fokus på kommunen som helhet i upphandlings frågor?

Kommunens gällande inköspolicy stadgar att upphandling och inköp ska aktivt samordnas internt. De intervjuade politikerna och tjänstemännen menar att de har en helhetssyn när de hanterar inköp åt kommunen. Ett stickprov av enstaka gällande ramavtal visade att dessa används av flera förvaltningar i de fall det var lämpligt.

Granskningen visar det inte finns någon systematisk uppföljning av det totala inköpsbeloppet av enskilda varor eller varugrupper, vilket leder till att kommunen löper en risk för att göra otillåtna direktupphandlingar över den lagstadgade beloppsgränsen (se ovan).

Intervjun med den verkställande direktören i de kommunala bolagen visade på en helhetssyn på kommunkoncernen. Bolagens avtal med HBV ger även kommunen möjlighet att göra inköp vid behov och vid direktupphandling följer bolagen kommunens inköspolicy.

4.1.7 Hur säkerställer ansvarig nämnd att kommunens upphandlingar följer lagen om offentlig upphandling?

Kommunens inköspolicy ger förutsättningar för att inköp ska göras enligt gällande lagar och regler. Granskningen visar dock att policyns innehåll inte har implementerats till fullo i

organisationen. Dels saknas det en tydlig ansvarsfördelning avseende beslut om inköp (se avsnittet "Delegation" i inköspolicyn) och dels saknas det dokumenterade rutiner som föreskrivs i inköspolicyn (se avsnittet "Krav vid inköp").

Enligt information som vi har fått genom intervjuerna finns det ingen systematisk uppföljning av hur mycket kommunen handlar in per räkenskapsår av en viss vara eller varugrupp. Det innebär en risk för att kommunen inte har kontroll över ifall den totala volymen av inköpet överstiger gränslöppet för direktupphandlingar. Det kan leda till att kommunen gör otillåtna direktupphandlingar.

Samtliga ansvariga tjänstemän har inte kunskap om reglerna för upphandlingar, vilket gör att det finns en risk för regelbrott.

4.2 Slutsatser och bedömningar

Är upphandlingsprocessen tillräckligt effektiv och ändamålsenlig så att den säkerställer att kommunen ingår avtal som är ekonomiskt fördelaktiga och ger önskad kvalitet?

Vår sammanfattade bedömning är att upphandlingsprocessen i Svedala kommun inte kan anses vara tillräckligt effektiv och ändamålsenlig.

Sammantaget bedömer vi att kommunen saknar ett strukturerat arbetssätt kring upphandlingar. Det finns brister i de granskade nämndernas styrning och kontroll över upphandling och inköp. Risken för att otillåtna direktupphandlingar görs hanteras inte på ett tillfredsställande sätt. Kommunstyrelsen och ansvariga nämnder har inte kontroll över att upphandlingar initieras och förbereds i tid, vilket kan leda till sämre kvalitet i upphandlingar som genomförs.

De samarbeten som kommunen har med andra aktörer täcker till stor del kommunens behov av inköp. Detta medför att upphandlingarna och inköpen fungerar tillfredsställande i praktiken. Risken för att kommunen missar en upphandling och därmed blir avtalslös eller att ett gällande löpande avtal förlängs mot kommunens vilja liksom att en upphandling måste genomföras skyndsamt anser vi dock vara befintlig.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och övriga nämnder att utarbeta ett strukturerat arbetssätt kring upphandlingar. Att verkställa inköspolicyns samtliga rutinföreskrifter skulle ge en bra start i detta arbete. Att förbättra avtalsuppföljningen skulle också ge positiva förutsättningar.

Vi rekommenderar kommunen och övriga nämnder att aktivt samarbeta med andra aktörer i upphandlingar och att utveckla det befintliga arbetssättet.

4.2.1 Finns det styrdokument i kommunen för hur upphandlingar ska hanteras? Om ja, hur säkerställer ansvarig nämnd att dessa följs?

Vår bedömning är att kommunens inköspolicy ger tillräckliga strukturella förutsättningar för att Svedala kommun ska kunna genomföra upphandlingar som följer gällande lagar och regler. Det finns dock en brist vad gäller kunskapen kring dokumentets innehåll i organisationen.

Bristen i avtalsuppföljningen som revisionens tidigare rapport⁶ visade på och bristen i uppföljningen av kommunens totala inköpsvolym av enstaka varugrupper gör att det finns en väsentlig risk för att kommunen gör otillåtna direktupphandlingar.

Vi bedömer att nämnderna inte följer upp att gällande policy efterlevs. Den interna kontrollen gällande upphandlings- och inköpsfrågor bedöms inte vara tillräcklig.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och övriga nämnder att systematiskt införa i verksamheterna de regler och riktlinjer som anges i kommunens inköspolicy. Genom utbildningsinsatser bör kunskapen om kommunens gällande interna regler tydliggöras bland tjänstemännen och nämndernas ledamöter.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tillser att det införs rutiner för ekonomisk uppföljning av inköp via direktupphandlingar för att få en sammanfattad bild om kommunens inköpsvolym av de olika varugrupperna. Uppföljningen ska ge en indikation ifall kommunens totala inköpsvolym närmar sig direktupphandlingsgränsen.

Vi rekommenderar att i samband med fastställande av den interna kontrollplanen kommunens samtliga nämnder gör en bedömning huruvida upphandlings- och inköpsfrågor ska ingå som en kontrollpunkt.

4.2.2 Finns det en tydlig ansvarsfördelning för upphandlingar?

Vår bedömning är att det finns en otydlighet kring ansvarsfördelningen i upphandlingsfrågor i kommunen.

Kommunallagen är tydlig om att nämnderna ansvarar för förvaltningen som ligger inom deras respektive ansvarsområden. Kommunens reglementen och delegationsordningarna tillsammans ger däremot en oklar bild om vad intentionen är i kommunen för ansvarsfördelning i upphandlingsfrågor. Intervjun med kommunalråden tyder också på att det råder en osäkerhet.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att man från kommunfullmäktige begär ett förtydligande om den politiska intentionen för ansvarsfördelningen i upphandlingsfrågor. När den politiska intentionen är klargjord bör kommunstyrelsen tillse att kommunens reglementen och delegationsordningarna återspeglar denna. Dokumenten bör omarbetas så att ansvarsfördelningen blir tydlig och möjlig att utläsa från reglementen och delegationsordningarna.

4.2.3 Säkerställer ansvarig nämnd att upphandlingar planeras och förbereds?

Vår bedömning är att ansvariga nämnder har delvis tillsett att det finns en fungerande planering och förberedning av upphandlingar genom samarbetsavtalen som kommunen deltar i. Däremot har nämnderna inte säkerställt att upphandlingar planeras och förbereds i tid i de fallen planeringen faller på kommunens tjänstemän.

Vi bedömer att tekniska nämnden som ansvarar för en stor del av kommunens entreprenösupphandlingar har en rutin för hur man planerar, förbereder och genomför upphandlingar, men denna rutin finns inte dokumenterad. Eftersom dessa upphandlingar innefattar

⁶ Granskningsrapport om avtalsuppföljning från augusti 2015

stora ekonomiska värden kan en upphandling som inte förbereds i tid leda till stora ekonomiska konsekvenser. Därför anser vi att det är av särskild vikt att en dokumenterad arbetsrutin innehållande tydlig ansvarsfördelning för de olika momenten i upphandlingsprocessen utarbetas för tekniska kontoret.

Rekommendation:

Vi rekommenderar ansvariga nämnder att fortsatt aktivt samarbeta med nationella organisationer och andra kommuner i upphandlingsfrågor.

Vi rekommenderar också att nämnderna förtydligar ansvarsfördelningen för vem som ska initiera en eventuell upphandling och hur detta arbete ska planeras och förberedas. Ett tillägg i inköspolicyn kunde vara tillräckligt för att rutinen ska kunna anses vara dokumenterad.

Vi rekommenderar tekniska nämnden att tillse att det snarast utarbetas en arbetsbeskrivning för hur upphandlingsprocessen ska hanteras av förvaltningen.

4.2.4 Finns det tillräcklig kunskap och kompetens i upphandlingsfrågor i kommunen?

Vår bedömning är att det finns kompetens i kommunen i upphandlingsfrågor. Det vore dock önskvärt att samtliga tjänstemän som kommer i kontakt med upphandlingsfrågor regelbundet skulle få utbildning om gällande regler. Det vore också önskvärt att vid nyanställning ha upphandlingsreglerna som en del av introduktionsutbildningen.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att en strukturerad och regelbunden utbildningsinsats görs i upphandlingsfrågor till de berörda tjänstemännen. Vi rekommenderar också att kommunstyrelsen säkerställer att information om upphandlingsreglerna ingår som en del vid introduktionen för nyanställda tjänstemän.

4.2.5 Finns det ett kvalitetssäkringssystem för upphandlingar?

Vår bedömning är att, trots svårigheterna med utvärdering av kvalitet i upphandlingar, skulle det vara möjligt och önskvärt att göra en uppföljning av genomförda upphandlingsprocesser. Detta för att samla in erfarenheter och på så sätt förbättra och utveckla upphandlingsprocessen.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att man kompletterar inköspolicyn med en rekommendation om att en kort dokumenterad utvärdering ska göras av samtliga genomförda upphandlingsprocesser för att tillvarata erfarenheterna. En mall för att dokumentera och förenkla utvärderingen kunde med fördel införas för hela kommunen.

4.2.6 Finns det en tydlig fokus på kommunen som helhet i upphandlingsfrågor?

Vår bedömning är att det finns en tydlig fokus på kommunen som helhet i upphandlingsfrågor.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att förstärka fokus på kommunkoncernen genom gemensamma utbildningsinsatser för tjänstemän som arbetar med inköp.

4.2.7 Hur säkerställer ansvarig nämnd att kommunens upphandlingar följer lagen om offentlig upphandling?

Vi bedömer att kommunens inköspolicy ger tillräckliga förutsättningar för att ansvariga nämnder ska kunna säkerställa att upphandlingarna följer gällande lagar. Det krävs dock att policyn implementeras i sin helhet. Vi bedömer också att förutsättningarna kan ytterligare förbättras genom att tydliggöra ansvarsfördelningen för upphandlingsfrågor i reglementen och delegationsordningarna (se ovan).

Granskningen visar på allvarliga brister i de fall förvaltningarna gör direktupphandlingar. Vår bedömning är att bristen på en systematisk och löpande uppföljning av direktupphandlingarna gör att kommunen löper en risk för att överträda beloppsgränsen för direktupphandling och därmed riskerar att göra otillåtna direktupphandlingar (se ovan).

Vi bedömer att risken för att fel begås i samband med upphandlingar kunde reduceras ytterligare om tjänstemännen fick regelbundna utbildningar om gällande regler.

Rekommendation:

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tillse att gällande inköspolicy till fullo implementeras genom att utarbeta skriftliga arbetsrutiner för upphandlingar. I övrigt hänvisar vi till rekommendationer som lämnas ovan i denna rapport.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

Linda Allansson Wester, kommunstyrelsens ordförande
Ambjörn Hardenstedt, kommunstyrelsens andra vice ordförande
Elisabeth Larsson, kommunchef
Luisa Hansson, ekonomichef
Robert Aradszky, upphandlingsstrateg
Nina Gilljam, informationschef
Johan Israelsson, teknisk chef
Anna Borgius, socialchef
Thomas Carlsson, näringslivschef
Johan Lundgren, utbildningschef
Mikael Wigerhäll, IT-chef
Pehr Carlberg, VD Bostadsaktiebolaget Svedalahem