

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Upphandlingsfrågor

Krokoms kommun

3 september 2008

Maj-Britt Åkerström

Certifierad kommunal revisor

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2008-09-03

Maj-Britt Åkerström

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	6
3	Lagen om offentlig upphandling	7
4	Granskningsresultat	8
4.1	Organisation, arbets- och ansvarsfördelning	8
4.1.1	Samverkan i gemensam upphandlingsnämnd	8
4.1.2	Kommunens egen upphandlingsorganisation	8
4.1.3	Revisionell bedömning	9
4.2	Styrning av upphandlingar	9
4.2.1	Riktlinjer och policy för upphandling	9
4.2.2	Delegationsbestämmelser	10
4.2.3	Revisionell bedömning	11
4.3	Ramavtal	11
4.3.1	Revisionell bedömning	12
4.4	Direktupphandlingar	12
4.4.1	Revisionell bedömning	13
4.5	Kvalitetssäkring av upphandlingsverksamheten	13
4.5.1	Affärsmässighet och följsamhet till gällande rätt	13
4.5.2	Utbildnings- och informationsinsatser	13
4.5.3	Revisionell bedömning	14

1 Sammanfattning

En gemensam nämnd för upphandlingssamverkan finns för Krokoms, Bergs, Härjedalens, Åre och Östersunds kommun. I samband med revisorernas väsentlighets- och riskanalys år 2008 har synpunkter framkommit på hur kommunens upphandling fungerar.

Med anledning av detta har revisorerna beslutat att granska delar av upphandlingsfunktionen. Revisionsfrågan är:

- Är kommunens upphandlingsfunktion effektiv, styrbar och bedrivs verksamheten med rätt kvalitet?

Granskningen, som genomförts avseende kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden, har skett genom dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens ordförande, kommunchef och förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen samt handläggare upphandlingsfrågor.

Vår sammanfattande revisionella bedömning är att förbättringar kan ske för att öka upphandlingsfunktionens styrbarhet och kvalitetssäkring.

Vi lämnar följande förslag till utveckling:

Organisation, arbets- och ansvarsfördelning

En bättre förankring mellan kommunen och den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan rekommenderas.

Kommunstyrelsen bör ta ställning till hur kommunens medverkan i upphandling av ramavtal ska förankras politiskt.

Ett styrdokument bör upprättas som beskriver kommunens hela upphandlingsorganisation.

Styrning av upphandlingar

Kommunstyrelsen och kommunens nämnder bör besluta om vem som har rätt att besluta om inköp efter anbudsupphandling

Återredovisning av delegationsbeslut att avstå från medverkan i kommungemensamma upphandlingar som initieras av gemensamma nämnden rekommenderas

ske så snart som möjligt och hanteras i enlighet med delegationsreglementets formaliakrav.

Ramavtal

Uppföljning av ramavtal bör göras kontinuerligt för att säkerställa att ingångna avtal följs.

Direktupphandlingar

För att möjliggöra bedömning av om kriterierna för direktupphandling alltid uppfylls bör uppföljningar av direktupphandlingar och avstämning av vilka varor och tjänster som upphandlats och i vilken omfattning göras systematiskt.

Kvalitetssäkring av upphandlingsverksamheten

Vi rekommenderar att rutiner fastställs/dokumenteras för egenkontroll av upphandlingars affärsmässighet och följsamhet till gällande rätt för upphandlingar som utförs inom Krokoms kommun.

Vi rekommenderar även att kommunen genomför en samlad utbildning/information i upphandlingsfrågor till kommunens förtroendevalda, förvaltningschefer och enhetschefer. En sådan utbildning kan t ex innefatta LOU-lagstiftningen, vilka ramavtal som finns, tillgängligt IT-baserat upphandlingsstöd med mera

2 Inledning

En gemensam nämnd för upphandlingssamverkan finns för Krokoms, Bergs, Härjedalens, Åre och Östersunds kommun. I samband med revisorernas väsentlighets- och riskanalys år 2008 har synpunkter framkommit på hur kommunens upphandling fungerar.

Med anledning av detta har revisorerna beslutat att granska delar av upphandlingsfunktionen. Revisionsfrågan är:

- Är kommunens upphandlingsfunktion effektiv, styrbar och bedrivs verksamheten med rätt kvalitet?

Granskningen är avgränsad till följande kontrollmål:

- Finns en dokumenterad aktuell organisationsbeskrivning inklusive arbets- och ansvarsfördelning? Är detta känt i organisationen?
- Fungerar upphandlingsfunktionen på ett tillfredsställande sätt?
- Fungerar kommunens styrning av upphandlingar tillfredsställande?
- Har den upphandlande enheten beslutade rutiner för egenkontroll av upphandlingars affärsmässighet och följsamhet till gällande rätt (lagar, riktlinjer och rättspraxis)?
- Följs köptrohet mot ramavtal upp? Följs gällande ramavtal?

Granskningen, som genomförts för kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden, har skett genom dokumentstudier och intervjuer med kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens ordförande, kommunens ledamot i gemensam nämnd för upphandlingsfrågor (se avsnitt 4.1.1), kommunchef och förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen samt handläggare upphandlingsfrågor.

3 Lagen om offentlig upphandling

För offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster samt byggkoncessioner gäller Lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091). Med offentlig upphandling avses åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader. Med upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter.

Enligt lagen ska leverantörer behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, upphandlingar genomförs på ett öppet sätt och principer om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Lagen om offentlig upphandling reglerar bl a följande frågor:

- Definitioner
- Tröskelvärden¹
- Upphandlingsförfaranden
- Ramavtal
- Tekniska specifikationer och särskilda kontraktsvillkor i förfrågningsunderlag m m
- Annonsering av upphandling
- Tidsfrister för att komma in med anbudsansökningar och anbud m m
- Kommunikation, information och dokumentation
- Uteslutning av leverantörer
- Kontroll av leverantörers lämplighet och val av deltagare m m
- Tilldelning av kontrakt
- Överprövning, skadestånd m m

¹ Reglerna som är gemensamma för hela EU:s inre marknad gäller bara för upphandlingar över vissa värden, så kallade tröskelvärden.

4 Granskningsresultat

4.1 Organisation, arbets- och ansvarsfördelning

4.1.1 Samverkan i gemensam upphandlingsnämnd

Kommunerna Berg, Härjedalen, Krokoms, Åre och Östersund samverkar i en gemensam upphandlingsnämnd.

Det praktiska arbetet kring främst ramavtalsupphandlingar hanteras av upphandlingskontoret som finns i Östersund. Upphandlingskontoret upphandlar ramavtal för varor och tjänster som de samverkande kommunerna har behov av. Upphandlingskontoret gör även upphandlingar på uppdrag, det kan vara varor och tjänster som är specifika för någon förvaltning inom någon av kommunerna.

Två gånger per år upprättar upphandlingskontoret en förteckning över ramavtal som de samverkande kommunerna, genom samordningsfunktionen i respektive kommun, önskar få upphandlade. Upphandlingarna sker därefter och varje kommun, genom samordningsfunktionen, bestämmer om de vill delta i upphandlingen. Något politiskt ställningstagande sker inte i Krokoms kommun till vilka ramavtal som bör upphandlas och i vilka av de föreslagna upphandlingarna kommunen bör delta. Se även avsnitt 4.2.2.1. Kommunstyrelsens presidium har i juni 2008 begärt att livsmedelsupphandlingen ska redovisas till presidiet. Presidiet har då även begärt att få en redovisning av vilka upphandlingar som är aktuella för att kunna göra en politisk bedömning/förankring.

Kommunen har en ledamot i den gemensamma nämnden. Denne ledamot är även ledamot i kommunens bygg- och miljönämnd. Övriga deltagande kommuner representeras i nämnden av kommunalråd/kommunstyrelseledamöter.

De samverkande kommunernas kommunchefer utgör styrgrupp för det gemensamma upphandlingskontoret. Styrgruppen sammanträffade mera intensivt i samband med den genomgång och revidering av samverkans- och styrdokument som genomfördes under 2006. Styrgruppen avser därefter samlas vid behov, i första hand på begäran av upphandlingskontorets chef.

4.1.2 Kommunens egen upphandlingsorganisation

I Krokoms kommun sker upphandlingar på flera olika ställen i organisationen, bland annat inom kommunstyrelsens och samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområden.

Något aktuellt och beslutat styrdokument finns inte som beskriver kommunens hela upphandlingsorganisation.

För upphandlingar, lokala eller genom upphandlingskontoret, finns en upphandlingsgrupp bestående av kommunens inköpssamordnare och respektive förvaltningschef. Upphandlingsgruppen samlas ca fyra gånger per år. Utifrån aktuella ramavtalsupphandlingar eller lokala upphandlingar bildas referensgrupper bestående av användarrepresentanter och kommunens inköpssamordnare.

Vid direktupphandlingar medverkar de personer som bedöms som lämpade i olika upphandlingar. Kommunens inköpssamordnare deltar vid behov och önskemål från dem som handlägger upphandlingarna.

4.1.3 Revisionell bedömning

En bättre förankring mellan kommunen och den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan rekommenderas. Text underlättas inte förankringen mellan den gemensamma nämnden och kommunstyrelsen (åt båda hållen) av att kommunens ledamot i den gemensamma nämnden inte är ledamot i kommunstyrelsen och inte heller ingår i kommunens ordförande-grupp.

Kommunstyrelsen bör ta ställning till hur kommunens medverkan i upphandling av ramavtal ska förankras politiskt.

Ett styrdokument bör upprättas som beskriver kommunens hela upphandlingsorganisation.

4.2 Styrning av upphandlingar

4.2.1 Riktlinjer och policy för upphandling

Nya rutiner har upprättats för styrning av investeringsprojekt (bland annat beträffande upphandling).

För upphandling av alternativa driftsformer finns en särskild policy som antagits av kommunfullmäktige.

Krokoms, Bergs, Härjedalens, Åre och Östersunds kommuner har i början av 2007 antagit en revidering av samarbetsavtal, reglemente och upphandlingspolicy med tillämpningsföreskrifter. Policyn definierar upphandling som köp, leasing, hyra eller hyrköp, tjänster eller entreprenader. Policyn omfattar även direktupphandling, miljökrav och sociala hänsyn.

Krokoms kommun har fastställt att upphandlingspolicyn gäller för all upphandling, såväl för den upphandling som sker genom gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan som för den upphandling som sker inom den egna kommunen inklusive direktupphandling.

4.2.2 Delegationsbestämmelser

4.2.2.1 Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har fastställt ett delegationsreglemente i januari 2005. I detta reglemente finns inget angivet om delegation avseende upphandling av varor och tjänster. Delegationsordningen anger endast att inköpsberättigad får upphandla/avropa enligt träffade ramavtal och inom ramen för anvisade anslag och eventuella direktiv från kommunstyrelsens ordförande/presidium.

Enligt upphandlingspolicyn, se avsnitt 4.2.1, krävs kommunstyrelsens godkännande om en enskild kommun inte ämnar medverka i kommungemensam upphandling inom något/några ramavtalsområden som initieras av den gemensamma nämnden. I sådana fall ska upphandlingskontoret informeras om skälen för detta. Kommunstyrelsen har i ett särskilt beslut, § 95/2007, bemyndigat kommunchefen att på styrelsens vägnar fatta beslut om att avstå från medverkan i kommungemensam upphandling som initieras av gemensamma nämnden. Anmälan om sådana delegationsbeslut ska fortlöpande lämnas till kommunstyrelsen. I vår granskning har vi funnit ett delegationsbeslut. Enligt protokollet (KS § 182/2007) har inköpsamordnaren beslutat om aktuella upphandlingar under hösten 2007 (att delta i eller att avstå från). Erforderliga noteringar/uppgifter för delegationsbeslut saknas dock helt.

Kommunstyrelsen har i samband med beslut om revidering av samarbetsavtal, reglemente och upphandlingspolicy för den gemensamma nämnden (januari 2007) begärt en årlig rapportering av upphandlingsärenden inför budgetarbetet. Hur återrapporteringen ska ske anges inte. Det exempel på återrapportering vi funnit i denna granskning är att antalet genomförda upphandlingar första halvåret redovisas i delårsbokslut per juni 2008.

4.2.2.2 Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämnden har antagit sin delegationsordning i december 2007. I delegationsordningen anges att beslut om anskaffning av varor, tjänster och entreprenader inom i budget anvisade medel och enligt godkända verksamhetsplaner får beslutas av förvaltningschef och att denne vidaredelegerat beslutanderätten till verksamhetschefer och renhållningsansvarig.

4.2.2.3 Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan

Delegationsbestämmelserna för den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan gäller från och med 1 januari 2005. Nämnden har delegerat till upphandlingschef för gemensamma upphandlingskontoret att besluta i följande ärenden:

- Upphandling av samordnade ramavtal avseende varor och tjänster för nämndens räkning vid upphandling gjord av det gemensamma upphandlingskontoret.
- Yttrande över överprövning av tilldelningsbeslut.
- Avslag på begäran att få ta del av allmänna handlingar eller beslut att lämna ut handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll.
- Avvisning av för sent inkommet överklagande förutsatt att omprövning av beslutet inte ska ske.

Upphandling av varor och tjänster för högst två respektive tre basbelopp och för intellektuella (kvalificerade) tjänster högst fem basbelopp räknas som verkställighet.

4.2.3 Revisionell bedömning

Kommunstyrelsen och kommunens nämnder bör besluta om vem som har rätt att besluta om inköp efter anbudsupphandling. Löpande inköp inom budget/fastställda principer eller riktlinjer är oftast att betrakta som verkställighet och ska inte omfattas av delegationsordningen.

Kommunchefen har fått rätt att på delegation besluta om att avstå från medverkan i kommungemensam upphandling som initieras av gemensamma nämnden. I vår granskning har vi konstaterat att delegationsbeslut avseende detta hösten 2007 i protokoll anmälts som delegationsbeslut fattat av inköpsamordnaren samt att delegationsbeslutet inte uppfyller formella krav på hur ett delegationsbeslut ska formuleras. Någon motsvarande redovisning avseende 2008 har inte skett. Återredovisning av delegationsbeslut rekommenderas ske så snart som möjligt.

4.3 Ramavtal

Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för en senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggtreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid. Reglerna för ramavtal gäller för både upphandlingar över och under tröskelvärdena.

En aktuell förteckning över gällande ramavtal² finns på kommunens hemsida. På kommunens intranät återfinns därutöver de tecknade avtalen. Inga beslut om uppföljning av följsamhet till ingångna avtal har återfunnits. Uppföljning av köptrohet mot ramavtal sker dock genom stickprov där inköp av varor och tjänster enligt kommunens ekonomiska redovisning jämförs med vilka ramavtal som upphandlats och statistik som (i enlighet med avtal) redovisas från upphandlade leverantörer. Utifrån resultat av stickproven påminner inköpssamordnaren förvaltningarna om vikten av köptrohet mot tecknade ramavtal.

4.3.1 Revisionell bedömning

Aktuella, lättillgängliga, förteckningar finns över gällande ramavtal. Berörda i organisationen har fått information om detta. Uppföljning av ramavtal bör göras kontinuerligt för att säkerställa att ingångna avtal följs.

4.4 Direktupphandlingar

Enligt upphandlingspolicyn får, om ramavtal saknas, direktupphandling endast användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Med synnerliga skäl avses skäl som inte kunnat förutses och som inte beror på den egna verksamheten. Den direktupphandlande organisationen ska alltid:

- Förvissa sig om att ett angivet pris är rimligt, exempelvis genom en prisjämförelse.
- Upprätta dokumentation av direktupphandlingar. Kravet gäller upphandlingar överstigande en femtedel av definierat lågt värde.
- Vid större direktupphandlingar, hälften av definierat lågt värde, ska upphandlingskontoret alltid informeras.

Som lågt värde definieras:

För varor och tjänster	225 000 kronor
För mer avancerade tjänster	450 000 kronor
För byggentreprenader	560 000 kronor

² Utgår från samtliga avtal som tecknats av den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan och genom sökning på aktuell kommun.

Några uppföljningar av direktupphandlingar har tidigare inte skett. Det har inte heller gjorts någon avstämning av vilka varor och tjänster som direktupphandlats och i vilken omfattning. En särskild blankett har nyligen upprättats (finns på kommunens intranät) som ska fyllas i och lämnas till kommunens upphandlings-samordnare för genomförda direktupphandlingar. Kraven på dokumentation av direktupphandlingar gäller inte för upphandlingar på belopp under 45 000 kronor

4.4.1 Revisionell bedömning

Eftersom några uppföljningar av direktupphandlingar tidigare inte har gjorts och inte heller någon avstämning av vilka varor och tjänster som upphandlats och i vilken omfattning, är det inte möjligt att bedöma om kriterierna för direktupphandling (lågt värde/synnerliga skäl) alltid varit uppfyllda. Möjligheterna till uppföljning bedöms dock ha förbättrats genom nyligen införda rutiner.

4.5 Kvalitetssäkring av upphandlingsverksamheten

4.5.1 Affärsmässighet och följsamhet till gällande rätt

För att hålla en hög kvalitet på upphandlingar som genomförs bör kontroller ske av affärsmässighet och följsamhet till gällande lagstiftning.

Enligt upphandlingspolicyn ska affärsmässighet uppnås genom att den konkurrens som finns på marknaden utnyttjas. Kommunerna ska i sina upphandlingar ställa relevanta krav, vara tydliga, behandla alla anbudsgivare/anbudssökande lika samt göra upphandlingarna kända på marknaden.

Upphandlingar som sker inom ramen för den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan kvalitetssäkras av upphandlingskontoret innan annonsering av upphandling får ske. Upphandlingskontoret kvalitetssäkrar också utvärdering av inkomna anbud innan tilldelningsbeslut skickas ut.

Beslutade och dokumenterade rutiner för egenkontroll av upphandlingars affärsmässighet och följsamhet till gällande rätt saknas för upphandlingar som utförs inom Krokoms kommun. Men enligt uppgifter i intervjuer kvalitetssäkras upphandlingar som utförs inom kommunen genom kommunens upphandlingssamordnare.

4.5.2 Utbildnings- och informationsinsatser

Upphandlingskontoret erbjuder varje år utbildnings- och informationsinsatser till berörda förtroendevalda och anställda. Utbildningarna har huvudsakligen genomförts samlat (i Östersund), någon lokal utbildning/information specifikt till kommunens förtroendevalda, förvaltningschefer och enhetschefer har dock inte lämnats.

4.5.3 Revisionell bedömning

Vi rekommenderar att rutiner fastställs/dokumenteras för egenkontroll av upphandlingars affärsmässighet och följsamhet till gällande rätt för upphandlingar som utförs inom Krokoms kommun.

Vi rekommenderar även att kommunen genomför en samlad utbildning/information i upphandlingsfrågor till kommunens förtroendevalda, förvaltningschefer och enhetschefer. En sådan utbildning kan t ex innefatta LOU-lagstiftningen, vilka ramavtal som finns, tillgängligt IT-baserat upphandlingsstöd m m.