



Revisionsrapport

Upphandlingsverksamheten

Gällivare kommun

September 2011

Hans Forsström, certifierad kommunal revisor

Andreas Jönsson, revisionskonsult



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömningar och förslag.....	2
2.	Inledning.....	4
2.1	Revisionsfråga och kontrollmål.....	4
2.2	Metod och avgränsning	5
3.	Resultat	6
3.1	Gällivare kommuns regler och riktlinjer	6
3.1.1	Iakttagelser	8
3.2	Tillämpning och intern kontroll	9
3.2.1	Direktupphandling	9
3.2.2	Ramavtal och köptrohet.....	9
3.2.3	Ramavtalsområden och miljöaspekter	10
3.2.4	Samordning och kompetensutveckling	12
3.3	Säkerställande av tillämpning i enlighet med LOU och LUFS	13
3.4	Lagenlighet och kontraktsefterlevnad	13

1. Sammanfattande bedömningar och förslag

På uppdrag av Gällivare kommuns förtroendevalda revisorer har Komrev inom PwC granskat upphandlingsverksamheten. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning. Revisionsfrågan som ska besvaras är huruvida kommunen har en ändamålsenlig verksamhet för offentlig upphandling samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Följande kontrollfrågor har varit styrande för granskningen:

- Har kommunen för nämnder/förvaltningar regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning och är dessa ändamålsenliga i förhållande till den skärpta lagstiftningen?
- Efterlevs dessa och är den interna kontrollen tillfredställande?
- Är roll- och ansvarsfördelningen tydliggjord avseende upphandlingsorganisationen?
- Hur säkerställs att upphandling sker i enlighet med lagarna om offentlig upphandling?
- Är den egna uppföljningen av kontrakt säkerställd ur internkontrollsynpunkt?

Granskningen har genomförts dels som en övergripande granskning av upphandlingsverksamheten som sådan och dels med en fördjupning avseende upphandlingsprocessen i fem genomförda större upphandlingar.

Vår sammanfattande bedömning är avseende den övergripande granskningen att:

- Upphandlingsverksamheten i väsentliga delar bedrivs ändamålsenligt
- Den interna kontrollen av verksamheten kan och bör utvecklas

Vi har baserat vår bedömning på följande huvudsakliga iakttagelser:

- Regler, riktlinjer och annan stödande dokumentation liksom expertstöd för upphandlingsverksamheten finns i allt väsentligt i tillräcklig utsträckning, men vissa styrdokuments status (upphandlings- resp inköpsreglementena) är något oklar
- Upphandlingsorganisationen är för kommunens verksamhet tydlig och väl inarbetad i organisationen medan viss oklarhet finns angående de kommunala företagens roll och skyldigheter i upphandlingsverksamheten
- Merparten av de intervjuade är väl införstådda med riktlinjerna och de stöd-system som finns, och den centrala inköpsfunktionen nyttjas regelmässigt i upphandlingsfrågor. Samtidigt framkommer i intervjuerna vissa önskemål om mer löpande information/utbildning avseende upphandlingsverksamheten
- Inarbetade rutiner finns och tillämpas för att kunna motsvara grundläggande krav i offentlig upphandling utifrån gällande upphandlingslagar

- I huvudsak tydliga delegationer avseende rätten att fatta upphandlingsbeslut finns för samtliga nämnder och kommunstyrelsen, men en viss oklarhet finns i delegationsordningar angående verkställighet kontra beslut när det gäller att genomföra upphandlingar respektive att avropa mot redan upprättade avtal
- Det saknas systematiserad kontroll av att upphandlingsbeslut fattas i enlighet med gällande delegationer
- Dokumentationen från genomförda upphandlingar är inte helt systematiserad och varierar i sin omfattning mellan olika upphandlingar
- Den uppföljning som sker avseende köptrohet mot ramavtal är begränsad till sin omfattning, av mer översiktlig karaktär och inte systematiserad. Vår översiktliga granskning av kontraktsefterlevnad och köptrohet tyder på att köptroheten för flera av de granskade avtalsområdena är alltför låg vilket begränsar kommunens möjligheter att vinna maximala storkundsfördelar

Vi rekommenderar att:

- Kommunstyrelsen tar initiativ till att modernisera styrdokumenterna för upphandling och inköp till vad som sedan LOU:s tillkomst kommit att bli praxis i många kommuner. Behov kan i sammanhanget också finnas av att mer precist utforma tillämpningsanvisningarna med hänsyn till de regler och beloppsgränser för direktupphandling som numer gäller. Exempelvis vad gäller uppgifts- och rollfördelning mellan inköpsfunktionen och verksamheter med rätt att direktupphandla
- Kommunstyrelsen tydliggör för nämnderna, och vid behov för de kommunala företagen, hur upphandlingsriktlinjerna ska tolkas och tillämpas på nämnds-/företagsnivå för att säkra en optimal koncernsamordning
- Kommunstyrelsen tar initiativ till att stärka den övergripande interna kontrollen avseende upphandlingsverksamheten och hur den bedrivs i nämnderna, inklusive en mer systematiserad dokumentation över genomförda upphandlingar
- Kommunstyrelsen vidtar åtgärder för att stärka internkontrollen avseende hanteringen av tecknade avtal och särskilt vad gäller köptrohet mot ramavtal
- Kommunstyrelsen och nämnderna tillser att tydliggöra upphandlingsdelegationer och tillämpningsanvisningar i bl a de avseenden som påpekas i avsnitt 3.1.1 nedan
- Nämnderna inför rutiner för löpande intern kontroll av hur upphandlingsverksamheten bedrivs inom respektive verksamhetsområde samt över hur den egna verksamheten lever upp till kraven på köptrohet mot ramavtal

2. Inledning

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling; lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) samt lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUFSS). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Från halvårsskiftet 2010 har skärpningar i lagstiftningen införts som bl a medför större risker för upphandlande myndighet att drabbas av skadestånd eller andra straffavgifter vid felaktigt genomförda upphandlingar.

Kommuner och landsting sluter varje år avtal om varor och tjänster för mångmiljonbelopp. Korrekt genomförda upphandlingar samt tillräcklig kontroll över avtalsefterlevnad ökar sannolikheten för att den upphandlande myndigheten ska spara betydande summor för skattebetalarna. Bristande uppföljning kan leda till att leverantörer inte tar ställda krav på allvar. Dåliga uppföljningsrutiner kan även innebära att leverantörer kan erhålla eller upprätthålla ett kontrakt på felaktiga grunder vilket drabbar seriösa företag och deras vilja att delta i offentlig upphandling.

2.1 Revisionsfråga och kontrollmål

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig verksamhet för offentlig upphandling samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Följande kontrollmål är styrande för granskningen:

- Har kommunen för nämnder/förvaltningar regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning och är dessa ändamålsenliga i förhållande till den skärpta lagstiftningen?
- Efterlevs dessa och är den interna kontrollen tillfredställande?
- Är roll- och ansvarsfördelningen tydliggjord avseende upphandlingsorganisationen
- Hur säkerställs att upphandling sker i enlighet med lagarna om offentlig upphandling?
- Är den egna uppföljningen av kontrakt säkerställd ur internkontrollsynpunkt?

Behovet av granskningen har framkommit via revisorernas bedömning av väsentlighet och risk.

2.2 Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts dels som en övergripande granskning av upphandlingsverksamheten som sådan och dels med en fördjupning avseende upphandlingsprocessen i fem genomförda större upphandlingar.

Granskning har skett av relevant dokumentation såsom upphandlings-/inköbspolicy för kommunen samt i förekommande fall nämnds-/förvaltningsspecifika rutiner och riktlinjer.

Via intervjuer med kommunens upphandlingschef samt med ett urval verksamhetsansvariga inom förvaltningarna har inhämtats uppgifter om tillämpade rutiner överensstämmer med upphandlingslagarna och riktlinjer/policys inom kommunen, angående hur den interna kontrollen avseende upphandlingsverksamheten bedrivs samt huruvida roll- och ansvarsfördelningen är tydliggjord i den nya organisationen. Totalt har åtta intervjuer genomförts och därutöver har några tjänstemän som i mindre grad är berörda av upphandlingsfrågor kontaktats via telefon. Slutligen har personal vid ekonomienheten varit behjälplig med framtagande av erforderligt redovisningsmaterial.

Verifiering av hur upphandlingslagstiftning och kommunens kompletterande anvisningar har tillämpats har sker via analys av fem större upphandlingsakter som granskats med hjälp av kvalitetssäkrade kontrollmål.

Kommunens uppföljning avseende kontraktsefterlevnad har granskats dels genom intervjuer, dels genom en att via listor från leverantörsreskontran jämföra inköp från antagna ramavtalsleverantörer resp andra leverantörer som levererat motsvarande tjänster till kommunen. I jämförelsen har samma stickprov avseende avtalsområden använts som i aktgranskningen.

3. Resultat

3.1 Gällivare kommuns regler och riktlinjer

Kommunen har ett upphandlingsreglemente som senast är reviderat och fastställt av kommunstyrelsen 2009-09-07 § 101. Reglementet är kortfattat och tar bl a sikte på att upphandling ska ske affärsmässigt och att koncernsamordning av upphandlingsverksamheten ska ske. Vidare regleras formerna för olika typer av ramavtal.

Utöver upphandlingsreglementet har kommunen ett inköpsreglemente (senast reviderat och antaget av fullmäktige 2005-02-07 § 4) med tillämpningsanvisningar (senast reviderade och antagna av Ks 2010-10-25 § 259). I detta reglemente och i anvisningarna är mer detaljerat beskrivet organisation och arbetsrutiner i samband med offentlig upphandling. Exempelvis finns en beskrivning över de huvudsakliga moment som kommunen beslutat ska ingå i en upphandlingsprocess,

”Anskaffningsbeslut:	Anskaffningsbeslut är beslut att viss vara eller tjänst skall anskaffas. Beslutet skall omfatta uppgifter och beskrivningar om vilken vara/tjänst som avses samt önskad leverans- och/eller avtalstid. Anskaffningsbeslutet skall ligga till grund för anbudsinfordran. Anskaffningsbeslutet bör delegeras till resp attestansvarig inom anvisade ramar.
Marknadsorientering:	Inköpsfunktionen undersöker aktuella leverantörer/entreprenörer och bedömer i samråd med anskaffande enhet lämplig upphandlingsform.
Anbudsförfarande:	Inköpsfunktionen upprättar förfrågningsunderlag och inforrdar anbud. Efter anbud inkommit upprättar inköpsfunktionen anbudsförteckning och erforderliga sammanställningar som underlag för beslut.
Inköpsbeslut:	Inköpsbeslutet bereds av inköpsfunktionen och underställs anskaffande enhet för beslut enligt delegationsordning för resp styrelse eller nämnd. Inköpsfunktionen upprättar och gemensamt med delegerande tecknar avtal med antagen leverantör/entreprenör. Innan avtal tecknas skall inköpsanmodan godkännas av attestansvarig.”

I anvisningarna regleras också hur direktupphandlingar ska genomföras:

”Direktupphandling av varor eller tjänster, dvs upphandling utan inforrdande av anbud i särskild ordning får dock verkställas självständigt av anskaffande nämnd. Sådan upphandling kan göras vid följande tillfällen

- om det föreligger synnerliga skäl - för att tillgodose brådskande, oförutsedda behov när anbud inte hinner inforrdas, eller

- vid upphandling av vara eller tjänst vid lågt värde, beloppsgräns LOU, LUF 15 % av tröskelvärdet enligt nedan;

- att kontraktbelopp upp till 80 000 kr – fråga minst tre stycken leverantörer, inga krav på skriftligt förfrågningsunderlag eller anbud.
- att kontraktbelopp över 80 000 kr upp till 287 000 kr respektive 577 000 kr (LUF) – fråga minst tre stycken leverantörer, krav på skriftligt förfrågningsunderlag och skriftliga anbud.
- att inköpsfunktionen ska handlägga upphandlingen.
- att upphandlingen annonseras lokalt samt på kommunens hemsida (www.gellivare.se).
- att direktupphandling får dock inte göras om aktuell vara eller tjänst omfattas av ett ramavtal.”

Vidare finns anvisningar om leveranskontrollerande åtgärder, d v s uppföljning av att rätt leveranser sker i förhållande till ingångna avtal.

Utöver dessa gemensamma riktlinjer finns i Ks och nämndernas delegationsordningar reglerat rättigheter att upphandla och till vilka beloppsgränser. Socialnämnden och Service- och teknikenämnden har anslutit sig till Ks delegationsbestämmelser;

”Inköp av och antagande av anbud avseende inventarier, material, varor, konsulttjänster och övriga tjänster samt entreprenader inom drift- och investeringsbudget: ***	
	Delegat
– upp till tröskelvärdena enligt Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) och Lagen om Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)	Ks ordförande
– där värdet av upphandlingen överskrider tröskelvärdena enligt LOU och LUF	Ks au
– kungemensamma/förvaltningsspecifika varu- och tjänstegrupper/entreprenader (ramavtal), upp till 20 prisbasbelopp	Inköpsansvarig
– övriga varu- och tjänstegrupper/entreprenader upp till 20 prisbasbelopp	Kommunchef/ förvaltningschef
– övriga varu- och tjänstegrupper/entreprenader upp till 10 prisbasbelopp	Resp. avd.chef/ funktionsansvarig

*** Kommentar: Inköps-/anskaffningsbeslut samt avrop på ramavtal upp till aktuell beloppsgräns, som gäller för direktupphandling och som regleras i inköps- och upphandlingsanvisningarna (antagna av kommunstyrelsen), räknas som verkställighet och beslutas av respektive budget-/kontoansvarig.”

Barn-, utbildning- och kulturnämndens delegationer avseende inköp och upphandling hänvisar till ”kommunens upphandlingsprinciper” men avviker i belopp från de gränser som redovisas ovan. Följande nivåer är beslutade för BUoKn:

- au har rätt att anta anbud högre än 350 tkr
- fc har rätt att anta anbud högre än 200 tkr upp till högst 350 tkr
- rektor har rätt att anta anbud till högst 200 tkr

- biblioteks-/fritidsgårdschef har rätt att anta anbud till högst 200 tkr
- verksamhetschef kulturskolan har rätt att anta anbud till högst 200 tkr
- chef pedagogiskt resurscentrum har rätt att anta anbud till högst 200 tkr
- kostekonom har rätt att anta anbud till högst 200 tkr

Miljö- och byggnämnden, vilken inte har någon budget att utföra upphandlingar för, har inte beslutat om några delegationer angående upphandling. MoB-förvaltningens upphandlingsbehov täcks genom att denna sorterar under Ks.

3.1.1 Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att regler och riktlinjer uppfattas som i huvudsak tillräckliga och tydliga. I praktiken anlitar förvaltningarna inköpsfunktionen för genomförande av de allra flesta upphandlingar, även för sådana som de självständigt skulle kunna genomföra enligt anvisningarna, och eventuella tolkningar av styrdokumentet hamnar därmed på inköpsfunktionen att göra. Samtidigt innebär detta ett merarbete för inköpsfunktionen

Vi noterar att Gällivare kommun till skillnad från många kommuner fortfarande har reglemente för inköp och upphandling. Sedan LOU tillkom har behovet av reglemente i de flesta fall ersatts av upphandlingspolicy eller liknande styrdokument. Vidare noteras att behovet av två olika reglementen inom området är oklart, samt att det ena är antaget av Ks medan termen reglemente som regel är förbehållen den reglering/de styrdokument som fullmäktige utfärdar för styrelse och nämnder.

Angående innehållet i reglementena med tillhörande anvisningar noterar vi att skrivningarna angående direktupphandling i några avseenden är otydliga eller rent av motstridiga. Det gäller dels kommentaren till Ks upphandlingsdelegationer där en sammanblandning tycks finnas mellan avrop från tecknat ramavtal och direktupphandling. Att avropa mot ett redan upphandlat avtal kan inte ses som liktydigt med att upphandla direkt, d v s att det är avtalet i sig som reglerar vilka varor och tjänster som kan avropas och till vilka belopp – inte direktupphandlingsgränserna. Inom ramen för en större entreprenad t ex kan avrop mycket väl ske till nivåer över direktupphandlingsgränserna utan att något nytt formellt beslut behöver fattas. Kommunen har ju i o m att anbudet är antaget och avtal tecknat redan beslutat att denna tjänst ska köpas av en viss leverantör.

Dels finns en otydlighet i Ks delegationsbestämmelser där ”inköp och antagande av anbud” slagits samman. Med *inköp* menas vanligen avrop från redan tecknade avtal, d v s något som inte fordrar nya beslut. Medan *antagande av anbud* syftar på att beslut ska fattas om anbud och avtalsteckning för att täcka befintliga inköpsbehov.

Slutligen finns otydligheter i anvisningarna för direktupphandlingars genomförande där det står att sådan får utföras självständigt av anskaffande nämnd om vissa villkor är uppfyllda. Ett av villkoren är dock att inköpsfunktionen ska handlägga upphandlingen, vilket tyder på att självständiga direktupphandlingar i praktiken inte får (eller bör?) genomföras.

Dessa otydligheter har i praktiken inte lett till några direkta problem enligt de intervjuer som genomförts men vi menar ändå att en ökad stringens i kommunens styrdokument för inköp och upphandling bör eftersträvas. Vidare att styrdokumentet i sig med fördel kan moderniseras till vad som idag är gällande praxis (reglemente contra policy).

3.2 Tillämpning och intern kontroll

3.2.1 Direktupphandling

Enligt de intervjuade förekommer direktupphandling utan att inköpsfunktionen är inkopplad endast i begränsad omfattning.

Synpunkter finns i sammanhanget om att den centrala inköpsfunktionen främst bör vara delaktig i upphandlingar över direktupphandlingsgränsen, f n 287 000 kr, där det krävs mer än grundläggande kunskap om LOU och där det finns bäst möjligheter att göra besparingar genom att upphandla professionellt. I dagsläget får man ibland lägga ner lika stora resurser på en upphandling på 100 tkr som en på 1 mnkr, vilket anses som ett ineffektivt resursutnyttjande. Angående direktupphandlingar menar inköpsfunktionen att sådana i större utsträckning än idag kan göras av verksamheterna själva förutsatt dels att tillräcklig upphandlingskunskap finns lokalt, och dels att information lämnas till inköpsfunktionen om vilka upphandlingar som planeras/genomförs och om de avtal som tecknas.

Utöver att ett sådant arbetssätt skulle frigöra resurser till de stora upphandlingarna anses det ha förutsättningar att ge mer tid för inköpsfunktionen till drift av avtal, uppföljning av nya avtal, statistik m m. Även till att jobba mer internt med information och förbättringsprojekt i "inköpsfrågor".

Ett område där kommunen saknar avtal och där direktupphandlingar, eller enstaka större upphandlingar, därför sker gäller fordonsanskaffning. Exempelvis SoT-förvaltningen köper in bilar styckevis. Ibland efter prisförfrågan och ibland sker direkta inköp av begagnade fordon.

3.2.2 Ramavtal och köptrohet

Uppfattningen bland de intervjuade är att köptroheten är hög inom kommunen även om det förekommer avsteg. Det händer att försäljare inom t ex kontorsvaror vilka kommunen inte har ramavtal med besöker verksamheterna och att det i viss utsträckning köps från dessa leverantörer. Enligt intervjuerna har dock detta inköpsbeteende minskat väsentligt de senaste åren.

Intervjuerna visar också, liksom en uppföljning som kommunens upphandlingschef har gjort, att det relativt frekvent förekommer att anställda köper in varor direkt från lokala företag. Ofta gäller detta enstaka varor till små belopp vilket dels inte gynnar kommunens möjligheter att erhålla volymrabatter och dels medför onödig och kostsam administration av de inkommande fakturorna. I många fall uppges kostnaden för fakturaadministrationen vida överstiga kostnaden för den inköpta varan.

Kommunens upphandlingschef har, som nämnts ovan, genomfört en uppföljning av köptroheten mot ramavtal 2010 baserat på kontroller via leverantörsreskontran som visade på relativt omfattande sidoköp – även om det varierade mellan olika verksamheter. En grov bedömning från denna uppföljning är att köptroheten kanske i snitt ligger på 50 % enligt vad som kan utläsas av slagredovisningen men i praktiken kan den vara högre beroende på hur väl slagkonteringen sker. Upphandlingschefen ser det dock som viktigt att följa trender och utveckling när det gäller köptroheten, och en kontinuerlig mätning borde införas, t ex varje kvartal följa upp hur kontorsmaterial och andra frekventa varor har köpts in.

I sammanhanget nämns också att det finns enstaka avtal baserade på upphandlingar som gjorts lokalt i kommunorganisationen som inköpsfunktionen inte har tillgång till eller närmare kännedom om. Behov finns således att samla alla tecknade avtal i exempelvis en central avtalsförteckning. Detta för att säkra dels att avtalen följs inom hela den upphandlande myndigheten, och dels att inte sidoköp eller onödiga nya upphandlingar genomförs.

I övrigt ligger ett uppföljningsansvar på budgetansvariga att se till att avtalen följs och kontrollera köptroheten via attestering av fakturor. De intervjuade menar samtliga att de har god kontroll via inkommande fakturor över hur ramavtalen nyttjas, och några mer omfattande avvikelser har inte noterats. I samband med fakturakontrollen ligger även ett ansvar att kontrollera att leverantören levererat och tagit betalt enligt upprättade avtal. Även här upplevs efterlevnaden som god även om det då och då förekommer att fakturor kräver ytterligare specifikationer innan de kan frisläppas för betalning.

3.2.3 Ramavtalsområden och miljöaspekter

Kommunen har, enligt de intervjuade, ramavtal för de allra flesta återkommande behov av varor och tjänster som finns. Vissa behov finns dock som saknar ramavtal. I dessa fall görs separata upphandlingar allteftersom behoven uppstår. Det förekommer både direktupphandlingar och sköpta upphandlingar enligt LOU.

Ett särskilt behov som flera av de intervjuade lyft fram där ramavtal saknas gäller olika typer av fordon. Man menar att det borde finnas en fordonsansvarig och en plan för att uppdatera fordonsparken och systematiskt säkra ett effektivt fordonsnyttjande för hela kommunen.

I sammanhanget nämns särskilt att kommunen saknar en samordnande funktion för fordonsparken, vilket är något som revisorerna tidigare vid återkommande tillfällen påpekat. Revisorerna har, i samband med granskning av kommunens inventariehantering, noterat att samordning saknas i kommunen när det gäller hanteringen av fordonsparken. Denna brist upplevs alltså också av flera av de intervjuade och uppfattningar finns om att detta är ett väsentligt utvecklingsområde såväl när det gäller effektiv upphandling i sig som när det gäller ett effektivt nyttjande av fordonsparken.

Noteras i sammanhanget ska också att riksdagen nyligen tagit beslut om mer omfattande miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. Avsikten är att fler resor och transporter ska utföras med mer energieffektiva och mer miljöanpassade bilar. Myndigheter som köper bilar eller leasar dem i minst ett år ska vid upphandlingen beakta bilens energi- och miljöpåverkan under hela användningstiden. Denna nya lagregel gäller från den 1 juli 2011.

För att fullgöra de nya miljökraven måste den upphandlande myndigheten använda sig av en av två olika metoder:

1. Ange miljökraven för fordonet som teknisk specifikation. Upphandlande myndighet kommer att anta det anbud som har lägst pris eller det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.
2. Ange miljökraven för fordonet som ett tilldelningskriterium. Upphandlaren kommer att anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga.

I båda fallen ska följande miljöaspekter beaktas:

- Energianvändning
- Koldioxidutsläpp
- Utsläpp av kväveoxider, partiklar och icke-metankolväten

I den andra metoden, där tilldelningskriterium används, ska miljöaspekterna omvandlas till monetära värden enligt en särskild metod som är beskriven i lagen och förordningen. Metoden går ut på att den upphandlande myndigheten ska beakta energi- och miljöpåverkan genom att driftskostnaderna för energianvändning, koldioxidutsläpp och utsläpp av vissa föroreningar under bilens livslängd, det vill säga tidsperioden från det att en bil köps in tills dess att den tas ur drift, omvandlas till ett värde i pengar.

Sett ur kommunens perspektiv kommer denna nya lagregel sannolikt medföra att en samordnad upphandling och hantering av fordonsbehoven måste införas relativt snart.

Frågan i övrigt om rätt att ställa miljökrav vid upphandlingar är i högsta grad central i samband med att formerna för den offentliga upphandlingen utvecklas. Generellt kan sägas att möjligheterna successivt har ökat med åren men att det fortfarande finns frågetecken för hur långtgående miljökraven får vara för att inte bli konkurrenshämmande. Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen skriver på sin hemsida bl a följande om detta:

”En upphandlande myndighet kan beakta miljökrav, under förutsättning att dessa

- har ett samband med kontraktets föremål
- är uttryckligen angivna
- är förenliga med de grundläggande EG-rättsliga principerna, särskilt icke-diskrimineringsprincipen,
- inte ger myndigheten en obegränsad valfrihet, dvs kriterierna är objektiva och mätbara.

Konkurrensverket har gett ut en särskild broschyr om miljökrav i offentlig upphandling och på vår webbplats finns [mer information](#). Proposition 2006/07:128 (bl a sid 194 ff) innehåller en hel del information i frågan och Miljöstyrningsrådet ger vägledning och tillhandahåller kriterier för miljöanpassad upphandling (www.msrf.se).”

3.2.4 Samordning och kompetensutveckling

Angående organiserad och regelmässig upphandlingssamordning mellan kommunens olika verksamheter noteras att kommunen saknar fasta former för detta, exempelvis finns inte någon upphandlingsgrupp med representanter från de olika förvaltningarna - något som är vanligt förekommande i andra kommuner. Det sker dock samordning utifrån behov som aktualiseras i enskilda upphandlingar, t ex när det gäller IT-utrustning och vissa typer av konsulttjänster.

Av intervjuerna framkommer att samtliga intervjuade ställer sig positiva till tanken på inrättandet av en mer fast gruppering för hantering av upphandlingsfrågor, erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling och behovsanalyser med mera. Via en dylik grupp skulle, enligt intervjuerna, ökad upphandlingseffektivitet kunna nås liksom att återkoppling och informationspridning till respektive förvaltning skulle underlättas.

Angående kompetensutveckling kan tilläggas att de flesta av de intervjuade upplever att detta är ett eftersatt område när det gäller upphandling. Inom den offentliga upphandlingen sker kontinuerligt förändringar i praxis och tillämpningsfrågor vilket i dagsläget kan sägas helt ligga på inköpsfunktionen att hålla sig a-jour med. Även för inköpsfunktionen är information ett viktigt och prioriterat område, men tyvärr finns inga naturliga kanaler för att nå ut till alla berörda då intranätet fungerar väl i kommunhuset, medan det utanför huset är många i organisationen som inte kommer åt intranätet och därmed inte kan nås den vägen för information om nyheter etc avseende inköp och upphandling.

Noteras ska vidare att upphandlingschefen ibland deltar på arbetsplatsträffar och träffar med enhets-/verksamhetschefer för att informera om lagstiftning, gällande avtal och var de kan hitta stöd i sin inköps-/upphandlingsverksamhet. Kontinuerlig information ses som en nyckel till att öka förståelsen för betydelsen av köptrohet och öka kunskapen om inköps-/ och upphandlingsprocessen. Sammantaget efterlyses dock att inköpsfunktionen nyttjas mer i en informerande roll till ledningsgrupper på olika nivåer i organisationen.

3.3 Säkerställande av tillämpning i enlighet med LOU och LUF

Enligt intervjuerna genomförs den stora majoriteten av samtliga upphandlingar inom kommunen med stöd av kommunkontorets inköpsfunktion, exklusive en del direktupphandlingar och vissa av de upphandlingar som görs inom de kommunala bolagen. På så sätt har kommunen möjlighet till kontinuerlig anpassning till förändringar i regelverk och rättspraxis utifrån lagstiftningen. Annonsering sker alltid av inköpsfunktionen för att ha kontroll över att regelverket efterlevs avseende annonseringstider och tidsgränser för tilldelning och överklagan. Upphandlingschefen är även med när avtal ska upprättas.

De kommunala bolagen väljer i praktiken själva i vilken utsträckning de vill nyttja kommunledningskontorets kompetens på upphandlingsområdet och i vilka upphandlingar de vill samverka med övriga delar i kommunkoncernen, även om kommunens upphandlingsreglemente föreskriver att koncernsamordning ska ske.

I övrigt kan nämnas att samtliga anbud inkommer till den centrala postmottagningen och läses in i särskilt ”anbudsskåp”. När öppning ska ske hämtas anbud och öppningsprotokoll upprättas. I vissa fall önskar en förvaltning att anbuden ska förvaras på annat håll och då ges instruktioner om detta till postmottagningen som levererar samtliga inkomna anbud till önskad mottagare. Anbud mottas inte på annat sätt än via papperspost med anledning av att en bedömning gjorts att kommunens system inte kan garantera sekretessen om anbud skickas elektroniskt. anbudsöppning sker i närvaro av personer enligt kommunstyrelsens delegationsordning och att handlingar efter att avtal tecknats arkiveras enligt gällande regler Efter utvärdering förvaras handlingarna hos inköpsfunktionen.

3.4 Lagenlighet och kontraktsefterlevnad

För att göra en bedömning av upphandlingarnas lagenlighet och affärsmässighet samt om dokumentationen är fullödlig och beskriver samtliga led i upphandlingsprocessen har vi granskat dokumentationen i fem upphandlingsakter. Kommunens uppföljning avseende kontraktsefterlevnad har granskats dels genom intervjuer dels genom en jämförelse mellan leverantörsreskontran och antagna leverantörer resp andra leverantörer som levererat motsvarande tjänster till kommunen.

Nedanstående upphandlingar har varit föremål för vår aktgranskning. De noteringar vi gjort vid granskningen av akterna framgår också nedan.

Följande upphandlingsakter har granskats:

- **Kontors- och skolförbrukningsmaterial samt kopiepapper** - Protokoll över anbudsöppning saknas
- **Tekniska konsulter** - Annonns saknas men en inbjudan till potentiella anbudsgivare finns dokumenterad. Samlat förfrågningsunderlag saknas i handlingarna men anbudsformulär avseende de olika konsulttjänsterna finns och i dessa (liksom i inbjudan) hänvisas till administrativa föreskrifter/förfrågningsunderlag (vilka vi alltså inte haft tillgång till). Protokoll över antagande av leverantör saknas. Noteras i sammanhanget ska att avtalen för tekniska konsulter gällde inklusive optionsår fram till 2011-02-28 men har (skriftligt) förlängts därutöver till 2011-06-30. Skälet till detta är enligt uppgift från inköpsfunktionen att en ny upphandling genomförs vilken administreras av LKF:s upphandlingsfunktion. Denna upphandling omfattar fler kommuner och har blivit mer tidskrävande än beräknat. Det får anses som tveksamt om denna typ av förlängning är förenlig med LOU och med den rättspraxis på området som vuxit fram
- **Snöröjning tätorten** - Annonns saknas men en inbjudan till potentiella anbudsgivare finns dokumenterad och i denna hänvisas till administrativa föreskrifter/förfrågningsunderlag. Protokoll över antagande av leverantör saknas i de handlingar vi fått del av. Tjänstemannaförslag till beslut finns dock dokumenterat
- **Byggnadsarbeten** - Annonns saknas men en inbjudan till potentiella anbudsgivare finns dokumenterad och i denna hänvisas till administrativa föreskrifter/förfrågningsunderlag. Protokoll över antagande av leverantör saknas i de handlingar vi fått del av. Tjänstemannaförslag till beslut finns heller inte dokumenterat i de handlingar vi fått del av
- **Bygg- och anläggningsmaterial** - Annonns saknas men en inbjudan till potentiella anbudsgivare finns dokumenterad och i denna hänvisas till administrativa föreskrifter/förfrågningsunderlag. Tilldelningsbesked saknas liksom protokoll över antagande av leverantör i de handlingar vi fått del av. Tjänstemannaförslag till beslut finns dock dokumenterat

Noteringarna ovan baseras på de handlingar som överlämnats till oss efter begäran om att ta del av upphandlingsakterna samt efter möjlighet för inköpsfunktionen att komplettera i samband med sakgranskning av utkast till denna rapport. Det kan inte uteslutas att ytterligare handlingar finns.

Utifrån de handlingar vi haft tillgång till och de noteringar vi gjort kan överlag sägas att aktgranskningen visat att dokumentationen i upphandlingsakterna är välordnad och omfattande om än inte komplett i alla avseenden. Exempelvis ställer LOU krav på annonsering för samtliga upphandlingar vi har granskat, s k *öppna upphandlingar*. Vidare finns särskilda krav i LOU på tilldelningsbesked, samt att det ur såväl upphandlings- som kommunalrättsligt och demokratiskt perspektiv är väsentligt att protokoll och beslut kopplade till enskilda upphandlingar är lätt återfunna.

Vidare har vi översiktligt jämfört de volymer som antagna leverantörer i upphandlingarna ovan har levererat till kommunen 2009 och 2010 med levererade volymer från leverantörer som kommunen **inte** har ramavtal med. Jämförelsen baseras på kommunens slagredovisning. Viktigt att nämna är att denna jämförelse inte i sig ger något exakt mått på köptroheten. Detta beroende på dels att de faktiska möjligheterna att använda slag som stämmer väl överens med levererade varor och tjänster varierar, dels på hur noggrant själva konteringen sker.

Av de listor över slagkonteringen som ekonomienheten har tillhandahållit framkommer att kommunen för olika typer av byggnadsarbeten har anlitat närmare 150 olika leverantörer de senaste två åren medan ramavtal endast är tecknat med en handfull leverantörer. Liknande är situationen för undervisningsmaterial respektive kontorsmaterial. Motsvarande gäller i viss mån även för tekniska konsulter där antalet leverantörer i och för sig inte är lika stort, men där inköpen från leverantörer som kommunen saknar ramavtal med i flera fall storleksmässigt är i nivå med leveranserna från kommunens ramavtalsparter.

Noteras ska att det i flera fall kan vara så att kommunen i särskild ordning har upphandlat exempelvis enskilda entreprenader eller tekniska konsulttjänster i stället för att avropa dessa mot gällande ramavtal. Vi har dock inom ramen för denna granskning inte haft möjlighet att närmare granska detta eller i vilken utsträckning de tecknade ramavtalen ger kommunen denna möjlighet.

Sammantaget tyder vår översiktliga granskning av kontraktsefterlevnad och köptrohet – med beaktande av ovan nämnda ”felkällor” – på att köptroheten för flera av de granskade avtalsområdena är alltför låg. Vidare att antalet leverantörer som anlitas är så stort att möjligheterna väsentligt riskerar att försvagas för kommunen att på ett effektivt sätt kunna nyttja de skalfördelar, i form av lägre priser, som följer av stora leveransvolymer från ramavtalsparterna.

2011-08-25

Hans Forsström, Uppdrags- o projektledare

Andreas Jönsson, projektmedarbetare