

Revisionsrapport

Granskning av upphandlingsor- ganisation

Gislaveds kommun

*Bo Thörn
Cert. kommunal revisor
Rebecca Lindström
December 2015*

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	1
INLEDNING	3
BAKGRUND	3
REVISIONSFRÅGA OCH REVISIONSKRITERIER	3
METOD OCH AVGRÄNSNING	3
LAGAR SAMT INTERNA DOKUMENT OCH RIKTLINJER	5
LAGAR	5
KOMMUNALA DOKUMENT OCH RIKTLINJER	5
IAKTTAGELSER	6
ORGANISATION OCH ANSVARFÖRDELNINGEN	6
KOMMUNENS FÖRVALTNINGAR	6
GISLAVED ENERGI AB	7
GISLAVEDSHUS AB	8
STYRNING AV UPPHANDLINGSPROCESSEN	9
KOMMUNENS FÖRVALTNINGAR	9
GISLAVED ENERGI AB	9
GISLAVEDSHUS AB	10
ARBETSPROCESS	10
UPPFÖLJNING AV AVTALSTROHET	11
GISLAVED ENERGI AB	12
GISLAVEDSHUS AB	13
REGISTERANALYS	13
UPPFÖLJNING AV KOMMUNENS UPPHANDLINGSORGANISATION OCH PROCESS	13
GISLAVED ENERGI AB	13
GISLAVEDSHUS AB	14
REVISIONELL BEDÖMNING	15
REVISIONSFRÅGAN BESVARAS	15
ORGANISATION OCH ANSVARFÖRDELNINGEN	15
KOMMUNENS FÖRVALTNINGAR	15
GISLAVED ENERGI AB	15
GISLAVEDSHUS AB	16
STYRNING AV UPPHANDLINGSPROCESSEN	16
KOMMUNENS FÖRVALTNINGAR	16
GISLAVEDSHUS AB OCH GISLAVED ENERGI AB	16
ARBETSPROCESS	16
UPPFÖLJNING AV AVTALSTROHET	16
KOMMUNENS FÖRVALTNINGAR	16
GISLAVED ENERGI AB	17
GISLAVEDSHUS AB	17
UPPFÖLJNING AV KOMMUNENS UPPHANDLINGSORGANISATION OCH PROCESS	17

Sammanfattning

Revisorerna i Gislaveds kommun har gett PwC i uppdrag att granska upphandlingsverksamheten.

Revisionsfrågorna för granskningen är:

- *Har Kommunstyrelsen säkerställt att organisationen för genomförandet av upphandlingar är ändamålsenlig?*
- *Har bolagens styrelser säkerställt att organisationen för genomförandet av upphandlingar är ändamålsenlig?*

Vårt svar på revisionsfrågan är att kommunstyrelsens organisation för genomförandet av upphandlingar delvis är ändamålsenlig.

Vårt svar på revisionsfrågan är att Gislaved Energi AB samt Gislavedshus AB respektive organisation för genomförandet av upphandlingar delvis är ändamålsenliga.

Vi lämnar följande rekommendationer kring granskningen:

- Vid specifika upphandlingar såsom el och energi kan Gislaved Energi AB vara ett stöd till kommunen istället för att extern konsult anlitas.
- Vi rekommenderar att organisationen vid entreprenadupphandlingar ses över så att kommunkoncernen samverkar vid upphandlingar och drar nytta av sin storlek.
- Vi rekommenderar att kommunstyrelsen uppdaterar policyn med de förändringar i lagstiftningen som skett samt utveckla roller, samverkan och ansvar i kommunkoncernen.
- Vi rekommenderar att bolagen informerar sig om vilka ramavtal som finns tecknade på kommunen och nyttjar de ramavtal som finns.
- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att uppdatera nuvarande ägardirektiv så att de innefattar det som företagspolicyn anger.
- Vi rekommenderar att förutsättningarna för medarbetare att delta i referensgrupper ses över.
- Vi rekommenderar förvaltningarna att ta ett större ansvar i att göra egna uppföljningar av tecknade ramavtal så att rätt pris och rätt vara eller tjänst erhålls.
- Vi rekommenderar att åtgärder vidtas så att inköp görs från de leverantörer som är avtalade eller upphandlar de varor/tjänster som förvaltningarna har ett behov av.

- Vi rekommenderar att åtgärder presenteras i uppföljningen för de avvikelser som påträffas i den interna kontrollen.
- Vi rekommenderar bolagsstyrelserna att anta en intern kontrollplan som har mynnats ut från en risk- och väsentlighetsanalys.

Inledning

Bakgrund

Syftet med Lagen om offentlig upphandling är att säkerställa att myndigheter behandlar alla lika som vill få affärskontrakt med kommunen. All upphandling ska baseras på en helhetssyn som är till nytta för hela kommunen. Upphandling av varor, tjänster samt byggnads- och anläggningsarbete ska därför samordnas så att kommunen drar nytta av sin storlek som köpare och utnyttjar den upphandlingskompetens som finns. Avtalstroheten är avgörande för leverantörers förtroende för kommunen. En hög avtalstrohet ger också bättre villkor i upphandlingar och avtal.

Gislaveds kommun upphandlar varor och tjänster för cirka 450 miljoner kronor per år. Kommunen utför upphandlingstjänster åt Gnosjö kommun.

Kommunens revisorer har utifrån en väsentlighets- och riskanalys beslutat att under 2015 genomföra en granskning av kommunens och bolagens upphandlingsverksamhet.

Revisionsfråga och revisionskriterier

Revisionsfrågorna för granskningen är:

- Har Kommunstyrelsen säkerställt att organisationen för genomförandet av upphandlingar är ändamålsenlig?
- Har bolagens styrelser säkerställt att organisationen för genomförandet av upphandlingar är ändamålsenlig?

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Lagen om offentlig upphandling, LOU
- Lagen om upphandling inom försörjningssektorn, LUF
- Fullmäktiges antagna upphandlingspolicy

Med utgångspunkterna från dessa har följande kriterier formulerats:

- Organisation och ansvarsfördelningen i upphandlingsprocessen är tydliggjord
- Det finns en styrning av upphandlingsprocessen
- Det finns en tydlig arbetsprocess
- Uppföljning av avtalstrohet genomförs
- Uppföljning av upphandlingsorganisation och upphandlingsprocess görs

Metod och avgränsning

Granskningen har inletts med en genomgång av upphandlingsorganisationen, styrande dokument, rutinbeskrivningar med mera.

Granskningen har avgränsats till att omfatta:

- Upphandlingsansvarig i kommunen samt kontaktpersoner i förvaltningarna teknisk förvaltning, fastighetsförvaltning, kulturförvaltning och barn- och utbildningsförvaltning
- Bolagen Gislavedshus AB och Gislaved Energi AB

Intervjuer har genomförts med upphandlingsansvarig och förvaltningschefer för de förvaltningar som ingår i granskningen. Vidare har bolagens vd:ar samt andra personer som är delaktiga i upphandlingsprocessen intervjuats.

Utdrag ur leverantörsregistret för respektive förvaltning och bolag som omfattas av granskningen har tagits för perioden 2014-10-01-2015-09-30 och jämförts med ingångna avtal.

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

Lagar samt interna dokument och riktlinjer

Lagar

Lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde ikraft 1 januari 1994 till följd av EU:s upphandlingsregler har sedan dess ändrats vid tio tillfällen för att anpassas bättre till EU:s regelverk. LOU omfattar upphandlingar hos kommuner, landsting, staten och offentligt ägda företag. Syftet för lagstiftningen är att följa EU:s fyra friheter; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital inom EU:s inre marknad. Således skall lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

Lagen har ett detaljerat regelverk med ca 250 paragrafer och skall alltid tillämpas när den upphandlande myndigheten till exempel köper, hyr eller leasar något. Lagen fastställer att man inte får gynna någon lokal leverantör. Däremot kan man ställa flera krav som upphandlande myndighet, exempelvis på kvalitet, funktion eller ha särskilda miljömässiga krav.

Vid sidan av LOU finns lag om offentlig upphandling inom försörjningssektorn (förkortad LUF) vilken omfattar offentliga företag inom verksamhetsområdena energi, gas, vatten eller posttjänster. LUF är mycket lik LOU men något mindre detaljstyrd.

Direktupphandling är en upphandlingsform som har lägre krav än en vanlig upphandling. Detta kan tillämpas om en upphandlings värde inte överstiger 505 800 kr eller om det finns synnerliga skäl. Dock krävs att en organisation har riktlinjer för direktupphandling samt att krav på dokumentation finns för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet gällande upphandlingslagstiftningen. En upphandlingsskadeavgift kan dömas ut om det skett en otillåten direktupphandling där avtal ingåtts med leverantör utan utannonsering. Avgiften får inte överstiga tio procent av det aktuella avtalets värde och den maximala avgiften som kan åläggas den upphandlande myndigheten är tio miljoner kronor.

Kommunala dokument och riktlinjer

Ofta sker styrningen av upphandlingsarbetet inom en myndighet genom en intern policy och interna riktlinjer, där policyn kan syfta till att beskriva vilka principer som gäller vid köp, hur man motverkar korrupktion samt tydliggöra målsättningar för upphandlingsverksamheten. Riktlinjerna kan vara mer detaljerade med regler för konkurrensutsättning, direktupphandlingsregler, den praktiska hanteringen etc. Regler om vem som får upphandla till vilka värden kan regleras i delegationsordning eller i riktlinjer. Sådana dokument bör vara fastställda i kommunfullmäktige för att ge avsedd tyngd samt att det kontinuerligt bör följas upp hur dessa tillämpas ute i verksamheterna.

Iakttagelser

Organisation och ansvarsfördelning

Kommunens förvaltningar

Enligt reglementet för kommunstyrelsen ska kommunstyrelsen samordna upphandlingsverksamheten i den mån det inte har uppdragits åt annan. Gislaveds kommun har en Upphandlingsfunktion som organisatoriskt ligger under Ekonomienheten. Inom upphandlingsfunktionen finns upphandlingschef och tre upphandlare som svarar för samordning av upphandlings- och inköpsfrågor i kommunen. Kommunen utför upphandlingstjänster åt Gnosjö kommun.

Enligt kommunstyrelsens delegationsförteckning finns beslutanderätt angiven för upphandling av representationstjänster och entreprenader. Vi har inte funnit att andra upphandlingar, till exempel ramavtal, är reglerade. Enligt intervjuer är kommundirektör, ekonomichef samt kommunalråden firmatecknare.

Beslut om kommungemensamma upphandlingar fattas av kommunstyrelsen eller på delegation av kommunstyrelsen. Enligt kommunstyrelsens delegationsordning gäller följande:

- Beslut om framtagande av anbudsinvitan har delegerats till upphandlare.
- Antagande av anbud på inventarier, material, varor och andra tjänster inom ramen för anslagna medel upp till 505 800 kr beslutar enhetschef.
- Antagande av leverantör över 505 800 kr och upp till 1 tröskelvärde beslutar upphandlingschef.
- Antagande av leverantör överstigande 1 tröskelvärde beslutar ekonomichef.

Upphandlingsfunktionen ansvarar för att samordna upphandlingar, genomföra upphandlingar samt ta initiativ till upphandlingar inom nya avtalsområden. Upphandlingsfunktionen ansvarar för att avtalsinformation och övrig inköpsinformation når ut till hela organisationen, främst via kommunens intranät.

Förvaltningarna ansvarar för att kravspecifikation tas fram vid upphandlingar samt följa ingångna avtal.

De kommunala bolagen är, enligt LOU, självständiga upphandlande myndigheter. Enligt upphandlingsfunktionen anges att bolagen ska ha möjlighet att delta i kommunens upphandlingar om de vill.

Enligt de intervjuade finns ett bra samarbete med upphandlingsfunktionen. Funktionen genomför större samordnade upphandlingar där förvaltningarna ingår i referensgrupper. Enligt förvaltningarna kan det handla om upphandlingar inom städ, fordon, målning, el, konsult osv. Avtalen täcker oftast det behov som finns och för ramavtalen är leverantörerna rangordnade. De intervjuade anger områden där ramavtal saknas, till exempel markarbete och musikinstrument.

Upphandlingsfunktionen hanterar i stort sett samtliga upphandlingar som inte är entreprenadupphandlingar. Förvaltningarna använder, enligt intervju, de avtal som finns tecknade i kommunen. Upphandlingsfunktionen informerar om nya ramavtal på kommunens intranät.

När en förvaltning initierar en upphandling lämnar de en så kallad anmodan till upphandlingsfunktionen. Anmodan undertecknas av förvaltningschefen. När förfrågningsunderlaget tas fram svarar förvaltningarna för kravspecifikationen och upphandlingsfunktionen för övriga delar i upphandlingsprocessen.

All personal som har attesträtt och rätt att göra avrop har blivit erbjudna att delta i utbildning som upphandlingsfunktionen genomför. Enligt intervju är informationen på intranätet bra, dock kan sökbarheten förbättras. Delegationsordningarna för nämnderna följs enligt intervju vid beställning av varor och tjänster.

Kulturförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen genomför inga egna upphandlingar, enligt intervju. Det är upphandlingsfunktionen som på anmodan genomför upphandlingar åt förvaltningarna.

Tekniska förvaltningen gör avrop från de ramavtal som upphandlingsfunktionen upphandlat angående hantverkstjänster och teknikkonsulter. Inom tekniska förvaltningen finns ramavtal för tjänster som är vanliga för verksamheten, bland annat maskintjänster, vinterväghållning och kväverening. Inom förvaltningen pågår en diskussion om att dela upp kommunen i geografiska områden för att lokala och mindre företag ska kunna lämna anbud. Tekniska förvaltningen anlitar sällan extern expertis och om en upphandling berör personalen sker en MBL-förhandling enligt 38 §.

Kommunen är medlem i föreningen HBV (Husbyggnadsvaror), vilket ger förvaltningen rätt att göra avrop från föreningens ramavtal. Fastighetsförvaltningen gör oftast egna entreprenadupphandlingar men gör även avrop från HBV.

Gislaved Energi AB

Gislaved Energi AB ägs till 100 % av Gislaveds kommun. Koncernen omfattar Gislaved Energi AB, helägda dotterbolaget Gislaved Energiring AB samt dotterbolaget Gislaved Energi Vindkraft AB. Verksamheten i bolaget omfattar distribution av el inom delar av Gislaveds kommun. I dotterbolaget Gislaved Energiring AB bedrivs produktion och handel med el och värme samt gatubelysning. Dotterbolaget Gislaved Energi Vindkraft AB bedriver produktion samt försäljning av energi.

Gislaved Energi AB administrerar själva upphandlingar i enlighet med LUF och LOU. Enligt intervju har bolaget de kunskaper som krävs för upphandling inom området fjärrvärme och elnät. Enligt intervjun är bolagets främsta fokus vid upphandlingar affärsmässighet, att resultatet av en upphandling ska ge rätt lösning i rätt tid till en marknadsmässig kostnad. Inom fjärrvärme finns det ett fåtal leverantörer och eftersom avtalsperioderna är långa är det svårt att få tillräckligt många kvalificerade leverantörer att lämna anbud. Det har, enligt intervju, alltför ofta hänt att leverantörer som vunnit upphandlingar inom fjärrvärme hamnat på obestånd och tvingats att avbryta genomförandet av projekten. Att enbart handla upp till lägsta pris innebär därmed onödiga risker för bolaget. Bolaget gör ofta upphand-

lingar i två steg. Det första steget är en prekvalificering som innebär att anbudsgivarna ska uppfylla vissa krav för att få delta i upphandlingen.

När upphandlingsfunktionen genomför större samordnade upphandlingar kan bolaget bli tillfrågat att ingå i en referensgrupp. Ramavtal som är relevanta för bolagets verksamhet kan till exempel vara fordon, bensin, utbildning, konsulter osv. Bolaget gör sällan inköp via kommunens ramavtal.

Bolaget är medlemmar i branschorganisationerna Svensk Energi och Svensk Fjärrvärme och kan vända sig till dem om råd i upphandlingsfrågor. Bolaget gör även avrop på de ramavtal som Svensk Fjärrvärme tecknat. Bolaget anlitar en advokatbyrå i juridiska frågor och för utbildningar i entreprenörsjuridik.

Överprövningar av bolagets upphandlingar har skett. Den senaste överprövningen avsåg upphandling inom fjärrvärme. Anledningen för överprövningen var utvärderingskriterierna för referenser. Bolaget valde då att göra om upphandlingen utan dessa utvärderingskriterier.

Enligt intervju skulle Gislaved Energi AB kunna vara ett stöd till kommunen gällande uppföljning av deras leverantörer av el samt verka som konsulter vid upphandling. För några år sedan genomförde upphandlingsfunktionen en upphandling av el/energi för samtliga kommunala verksamheter. Konsulten som anlätades förespråkade en avtalsmodell som, enligt intervju, förhindrade flera elhandelsbolag att kunna lämna anbud. Resultatet blev att endast en anbudsgivare utöver Gislaved Energiring AB lämnade anbud.

Gislavedshus AB

Gislavedshus AB är ett helägt allmännyttigt bostadsbolag som äger och förvaltar ca 2 600 lägenheter, ett antal affärs- och kontorslokaler, serviceanläggningar, förskolor mm.

Gislavedshus AB är medlemmar i föreningen HBV (Husbyggnadsvaror) där avrop från föreningens ramavtal görs samt används föreningen för vägledning och konsult hjälp.

Enligt intervju hävdar bolaget sin affärsmässighet vilket gör att upphandlingsfunktionen sällan anlitas vid upphandlingar. Bolaget gör avrop på högst fem av ramavtalen som kommunen har tecknat. Enligt intervju borde bolaget nyttja upphandlingsfunktionen mer då enheten besitter kunskap som bolaget inte har. Enligt intervju borde även fastighetsförvaltningen och Gislavedshus AB samarbeta mer då liknande upphandlingar genomförs på var sitt håll.

Bolaget har "årsavtal" med leverantörer inom bygg, måleri, städ etc. som årligen handlas upp. I dessa ramavtal ingår oftast 3-5 rangordnade leverantörer. Inom beloppsgränsen 200-500 tkr görs förfrågningar på de leverantörer som finns på årsavtal. Överstiger värdet 500 tkr görs en upphandling enligt LOU. I bolaget finns det fyra personer som får genomföra upphandlingar.

Styrning av upphandlingsprocessen

Kommunens förvaltningar

Gislaveds kommun har en upphandlingspolicy som är daterad augusti 2000. Policyn ger vägledning till hur förtroendevalda och anställda ska agera så att det säkerställs att kommunens inköp och upphandlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning.

På kommunens hemsida, om upphandling och inköp, hänvisar man till de allmänna lagar och regler som gäller för offentlig upphandling. Vidare anges att upphandlingsfunktionen svarar för kommunövergripande och förvaltnings specifika upphandlingar, information samt uppföljning av avtal. Entreprenadupphandlingar gällande byggnationer ombesörjs av fastighetskontoret. Vidare anges att upphandlingsfunktionen genomför interna utbildningar och informerar om gällande avtal och lagstiftningar. I uppdraget ingår även att utföra upphandlingstjänster åt Gnosjö kommun.

Enligt uppgift sker direktupphandlingar av förvaltningarna i kommunen. Dock ska ansvarig förvaltning kontakta upphandlingsfunktionen innan en direktupphandling genomförs. Detta för att upphandlingsfunktionen ska kunna ha en övergripande kontroll över det sammanlagda värdet av inköpen. Detta är något som inte framgår av upphandlingspolicyn.

Enligt intervju har upphandlingsfunktionen inget samarbete med bolagen i upphandlingsfrågor och bolagen nyttjar inte alltid de ramavtal som tecknats av kommunen.

Upphandlingsfunktionen har en konsultativ roll. De kan vara med och formulera värderingskriterier, ta fram värderingsmodell och vara med vid öppnandet av anbud. Enligt intervju beaktas intressekonflikter och jäv i upphandlingsprocessen.

De som medverkar i upphandlingar inom fastighetsförvaltningen är projektledare, förvaltare och ingenjörer inom fastighet, el eller VVS. Driftchefer och områdeschefer kan också medverka. Enligt intervju så görs stegvisa upphandlingar inom fastighetsförvaltningen vid större projekt exempelvis skola eller ombyggnationer, enligt nedan:

1. Först bjuds leverantörer in för en kvalificeringsfas.
2. Tre leverantörer väljs ut som i sin tur får lämna anbud.
3. Bland de tre som lämnat anbud väljs en ut som får ta fram bygghandling. Sidokonsulter kan anlitas för VVS, el, bygg etc.
4. Efter det genomförs projektering av personal inom kommunen ex fastighetsförvaltningen.
5. Utifrån det tas förfrågningsunderlag för byggnationen fram.
6. Sist görs en upphandling av byggnationen – VVS, el, bygg etc.

Gislaved Energi AB

Bolaget har inga av styrelsen beslutade policys kring upphandling eller inköp. Enligt intervju så görs stegvisa upphandlingar vid större projekt, enligt nedan:

1. Först bjuds leverantörer in för en prekvalificeringsfas.

2. Ett antal kvalificerade leverantörer väljs ut som i sin tur får lämna anbud.
3. Bland dem som lämnat anbud väljs en leverantör ut.

Bolaget har inga egna ramavtal för sidokonsulter.

Enligt attestinstruktionen ska inköp och beställningar över 200 tkr godkännas av VD. Upp till 200 tkr har fyra personer delegation. Övrig personal har rätt att köpa in/beställa varor upp till 15 tkr. Upphandlingar görs även om de beloppsmässigt går under gränsvärdet för direktupphandling. Investeringsbeslut tas i kommunfullmäktige och blir därefter föremål för upphandling. Annonsering sker av bolagen via TendSign och vid behov anlitas upphandlingskonsulter.

I Gislaveds kommuns företagspolicy (KF § 37 2012-03-29) anges att de kommunala företagen ska följa och tillämpa av kommunfullmäktige beslutade policydokument och riktlinjer såsom det uttrycks i ägardirektiven för respektive bolag. I ägardirektiven för Gislaved Energi AB som beslutades i kommunfullmäktige 2000 (§26, 2000-03-23), framgår inte detta.

Gislavedshus AB

Bolaget har inga av styrelsen beslutade policys eller riktlinjer kring upphandling eller inköp. Enligt intervju finns dokument som avser upphandlingsprocessen i bolagets ledningssystem (projektering, kravspecifikationer osv).

Vid nyproduktion anlitas konsult som projektledare för att utarbeta förslag till förfrågningsunderlaget, annonseringen i TendSign och hanterar löpande frågor. Bolaget använder sig idag inte av en prekvalificeringsfas, men detta har diskuterats.

Teknisk chef håller i mindre upphandlingar och enligt intervju finns det mallar för upphandling och kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag.

Vid anbudsöppningen är alltid tre personer närvarande, VD, teknisk chef och projektledare. Öppningsprotokollen undertecknas av samtliga. Först utvärderas skallkraven och därefter används lägsta pris.

I Gislaveds kommuns företagspolicy (KF § 37 2012-03-29) anges att de kommunala företagen ska följa och tillämpa av kommunfullmäktige beslutade policydokument och riktlinjer såsom det uttrycks i ägardirektiven för respektive bolag. I ägardirektiven för Gislavedshus AB, beslutade i kommunfullmäktige 2000 (§26, 2000-03-23), framgår inte detta.

Arbetsprocess

Upphandlingsfunktionen genomför analyser inom vilka områden kommuner gör flest inköp. Utifrån analysen bedömer upphandlarna vilka områden som behöver upphandlas. Upphandlingar kan också genomföras på anmodan från förvaltningarna. Vid upphandlingar formerar upphandlingsfunktionen grupper med representanter från verksamheten. Enligt intervju är det svårt att få personer från förvaltningarna som engagerar sig i referensgrupper vid upphandlingar.

I Gislaveds kommun finns en miljöstrateg anställd som är behjälplig i upphandlingsprocessen, med kravspecifikationer i miljöfrågor och i utvärdering av anbuden.

Gislaveds kommun har i dagsläget cirka 300 avtal inom cirka 140 varu- och tjänstegrupper. Kommunen använder också ramavtal som bland annat SKL Kommentus eller Kammarkollegiet samordnar för kommuner. Vissa ramavtal är också tecknade efter samordnade upphandlingar med andra kommuner.

Information om pågående, utförda och kommande upphandlingar görs via kommunledningsgruppen. Vidare finns denna information på intranätet under Service/Upphandling. Avtalskatalogen finns upplagd på intranätet, med information om styrande lagar, "svartlistade" leverantörer, blankett för anskaffningsbeslut osv. Förvaltningschef undertecknar anskaffningsbesluten samt tilldelningsbesluten. Kommunen använder sig av det elektroniska upphandlingsstödet E-avrop.

Uppföljning av avtalstrohet

Enligt intervju genomför upphandlingsfunktionen uppföljning av inköpstrohet. Analysen görs genom att jämföra leverantörsreskontran med avtalade leverantörer. Utifrån denna lista ställer upphandlingsfunktionen frågor till förvaltningarna om leverantörstrohet. Vid byte av leverantör, analyseras inköpen mer ingående. Vidare erhåller upphandlarna inkomststatistik från vissa leverantörer. I denna statistik kan man utläsa att rätt produkt har köpts till avtalad volym. Det ligger på varje förvaltnings ansvar att göra egna uppföljningar av tecknade avtal så att rätt pris betalas. Enligt intervju följer Kommunstyrelsen upp upphandling av livsmedel.

I kommunstyrelsens arbete med intern kontroll under 2014 ingår kontroll av avtalstrohet. Kontrollmålet anges vara "kontroll av att avtalstrohet överstiger 75 procent". Resultat av kommunstyrelsens interna kontroll för 2014 framgår av följande sammanställning:

Kvar-tal	Kontroll av	Omfattning, antal fakturor	Avtalstrohet, (%)	Genomförd kontroll
1	Tekniska konsult-tjänster	34	94	För 32 fakturor har tjänster handlats från rätt avtalsleverantör.
2	Skolmaterial	60	50	60 fakturor från Staples har granskats avseende artiklar. 144 st artiklar har köpts in från nettoprislistan av totalt 291 st artiklar.
3	Kontorsmaterial	60	37	Inom utvalda fakturor har 149 st artiklar köpts från nettoprislistan och 254 st utanför.
4	Slumpmässigt urval	25	25	50 slumpmässigt utvalda fakturor från Staples valdes ut för kontroll. Endast 25 fakturor kontrollerades då avtalstroheten var så låg.

Utifrån ovanstående resultat har åtgärder vidtagits och presenterats för kommunstyrelsen. Kontorsmaterial är upphandlat centralt via SKL Kommentus. Vidare ska försök genomföras vid kommande upphandlingar att utöka nettoprislistan så att fler varor innefattas i listan.

I planen för intern kontroll ingår också avtalsuppföljning, det vill säga ”kontroll av att leverantör följer avtalet vad gäller pris och omfattning”. Resultat framgår av följande sammanställning.

Kvartal	Kontroll av	Omfattning, antal fakturor	Felaktigheter i pris-sättning
1	Livsmedel, potatis och rotfrukter	-	Fakturor följer inte avtal.
2	Kontroll ej genomförd, information på elektronisk faktura saknas		
3	Kontroll ej genomförd, information på elektronisk faktura saknas		
4	Maskintjänster	39	Felaktigheter har noterats i fakturor till fastighet och räddningstjänst

Utifrån ovanstående resultat har det för kommunstyrelsen presenterats att upphandlingschefen ska utreda frågan vidare.

I kommunstyrelsens plan för intern kontroll för 2015 ingår området *Handla utan avtal* - kontroll av att avtal finns på varugrupper där stora inköp görs” och området *Avtalsuppföljning* - kontroll av att avtalsleverantör följer avtalsvillkoren”.

I kulturnämndens interna kontrollplan för 2015 ingår kontroll av inköp av media. Kontrollmomentet är ”kontroll av att ramavtal används vid inköp”. Stickprov har genomförts på bibliotekens inköp av böcker och andra medier. Resultatet för 2014 visar på inga avvikelser.

I barn- och utbildningsnämndens interna kontrollplan för 2015 ingår kontrollerna ”att betalning sker i överensstämmelse med ingångna avtal”. Kontrollmomentet är att inköpsavtal följs och efterlevs. Resultatet för 2014 års stickprov visar att det till 90 % är rätt avtalsleverantör som inköp görs ifrån.

I Tekniska nämndens interna kontrollplan för 2015 ingår kontrollerna ”att inköp görs hos avtalsleverantör” och ”att inköp/beställning är gjord av anställd med rätt att beställa/göra inköp”. Vid två tillfällen per år tas stickprov. Resultatet ska vara klart i november.

Enligt intervju görs ingen uppföljning av avtalstrohet inom fastighetsnämnden.

Gislaved energi AB

Enligt intervju gör bolaget entreprenadupphandlingar vid stora projekt och för övriga inköp använder bolaget sig av VärmEk som har en inköpscentral där avrop görs för ex. rör, mätutrustning, el etc. Kommunens ramavtal används också, men i små volymer. Uppföljning av avtalstrohet görs inte i bolaget.

Gislaved Energi AB:s styrelse har inte beslutat om en intern kontrollplan.

Gislavedshus AB

Gislavedshus AB:s styrelse har inte beslutat om en intern kontrollplan. Enligt intervju försöker bolaget göra egna kontroller. I den återrapportering som sker till styrelsen ges information avseende ingångna avtal. Dock finns det ingen kontroll som avser på avtalstrohet eller uppföljning av denna.

Registeranalys

Som ett led i granskningen har en registeranalys gjorts för att undersöka avtalstroheten. Utdrag ur kommunens samt bolagens leverantörsreskontra har erhållits och jämförts med ingångna avtal. Underlaget för vår granskning baseras på 12 månader (2014-10-01-2015-09-30). Gränsen för direktupphandling är 505 800 kronor enligt LOU, vi har därmed valt att dra inköpsgränsen vid detta belopp.

Resultatet av analysen presenteras nedanför för de inköp som överstiger gränsen för direktupphandling.

Nämnd/bolag	Antal leverantörer	Ej upphandlad leverantör	Avtalstrohet, procent
Tekniskanämnden	29	5	83
Fastighetsnämnden	36	8	81
Barn- och utbildningsnämnden	42	2	95
Kulturnämnden	5	5	100
Gislavedshus AB	28	5	82
Gislaveds energi AB	9	9	100

Uppföljning av kommunens upphandlingsorganisation och process

Uppföljningar kan avse hur organisationen för och arbetet med upphandlingar och inköp fungerar. Enligt intervju har ingen utvärdering av kommunens upphandlingsorganisation genomförts.

Överprövningar har förekommit i kommunen och har bl.a. gällt frågor om arbetsledarens anställningstid och skolskjutsar. Överprövningen avsåg utvärderingen av anbuderna.

Enligt intervju följer förvaltningarna upp och diskuterar det som sker i upphandlingsprocessen av genomförda upphandlingar. Utvärderingar blir också aktuella när det sker en överprövning.

Gislaved Energi AB

Enligt intervju följer bolaget upp och diskuterar det som sker i upphandlingsprocessen av genomförda upphandlingar. Utvärderingar blir också aktuella när det sker en överprövning.

Gislavedshus AB

Enligt intervju följer bolaget upp och diskuterar det som sker i upphandlingsprocessen av de upphandlingar som är genomförda. Enligt intervjun har inga överprövningar har skett. Personalen som sköter upphandlingar har utbildats i lagstiftningen (LOU). Vidare har utbildning tillsammans med Gislaveds energi AB genomförts vad gäller LUF. Som medlem i HBV ingår att en distriktsansvarig en gång per år besöker bolaget och informerar/går igenom nyheter osv.

Revisionell bedömning

Revisionsfrågan besvaras

Revisionsfrågorna för granskningen är:

- Har Kommunstyrelsen säkerställt att organisationen för genomförandet av upphandlingar är ändamålsenlig?
- Har bolagens styrelser säkerställt att organisationen för genomförandet av upphandlingar är ändamålsenlig?

Vårt svar på revisionsfrågan är att kommunstyrelsens organisation för genomförandet av upphandlingar delvis är ändamålsenlig. Vi bygger vårt svar på att:

- Det finns en tydlig styrning för övergripande upphandlings- och inköpsfrågor.
- Uppföljning av avtalstrohet görs, dock finns inga åtgärder eller krav på återrapportering kopplade till uppföljningen.
- Ingen utvärdering av kommunens upphandlingsorganisation har genomförts.

Vårt svar på revisionsfrågan är att och Gislaved Energi AB samt Gislavedshus AB respektive organisation för genomförandet av upphandlingar delvis är ändamålsenliga. Vi bygger vårt svar på att:

- Kommuns upphandlingspolicy framgår inte av ägardirektiven.
- Det finns en tydlig styrning för upphandlings- och inköpsfrågor inom bolagen.
- Uppföljning av avtalstrohet inte görs.
- Bolagen inte har någon plan för intern kontroll

Vi lämnar följande kommentarer kring respektive kontrollområde i granskningen.

Organisation och ansvarsfördelningen

Kommunens förvaltningar

Upphandlingsfunktionen ansvarar för att samordna upphandlingar, genomföra upphandlingar samt ta initiativ till upphandlingar inom nya avtalsområden. Upphandlingsfunktionen ansvarar för att avtalsinformation och övrig inköpsinformation når ut till hela organisationen, främst via kommunens intranät.

Gislaved Energi AB

Vid specifika upphandlingar såsom el och energi kan Gislaved Energi AB vara ett stöd till kommunen istället för att extern konsult anlitas. Vidare kan bolaget även vara stöd vid uppföljning av avtalen, att leverantören följer avtalat. De intervjuade är medvetna om att deras medverkan medför att bolaget inte kan lämna anbud till kommun. Vi rekommenderar att frågan aktualiseras i kommunkoncernen för att ta omhand de kunskaper som finns i bolaget.

Gislavedshus AB

Gislavedshus AB och fastighetsförvaltningen samarbetar idag inte vid upphandlingar. Entreprenadupphandlingar görs av båda parter och ofta upphandlas liknande tjänster och produkter. Vi rekommenderar att organisationen vid entreprenadupphandlingar ses över så att kommunkoncernen samverkan vid upphandlingar och drar nytta av sin storlek. Vidare kan det leda till en effektivisering av upphandlingsprocessen i koncernen.

Styrning av upphandlingsprocessen

Kommunens förvaltningar

Upphandlingsfunktionen har en konsultativ roll i kommunen, de bistår med att formulera värderingskriterier, ta fram värderingsmodell och vara med vid öppnandet av anbud. Vidare genomför upphandlingsfunktionen interna utbildningar och informerar om gällande avtal och lagstiftningar.

Gislaveds kommun har en upphandlingspolicy som är daterad augusti 2000. Policyn ger vägledning till hur förtroendevalda och anställda ska agera så att det säkerställs att kommunens inköp och upphandlingar sker i enlighet med gällande lagstiftning. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen uppdaterar policyn med de förändringar i lagstiftningen som skett samt utveckla roller, samverkan och ansvar i kommunkoncernen.

Gislavedshus AB och Gislaved Energi AB

Bolagen nyttjar inte upphandlingsfunktionen i någon större utsträckning för rådgivning och de nyttjar inte de ramavtal som tecknats av kommunen i någon större utsträckning. Vi rekommenderar att bolagen informerar sig om vilka ramavtal som finns tecknade på kommunen och nyttjar de ramavtal som finns.

Enligt företagspolicyn ska de kommunala bolagen följa och tillämpa de policy och riktlinjer som beslutats av fullmäktige och det skall anges i respektive ägardirektiv. Ägardirektiven för bolagen beslutades år 2000 och policy eller riktlinjer finns inte angivet i direktiven. Bolagen har ingen egen upphandlingspolicy som beslutats av deras styrelser. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att uppdaterar nuvarande ägardirektiv så att de innefattar det som företagspolicyn anger.

Arbetsprocess

Utifrån analys över inköp bedömer upphandlarna vilka områden som behöver upphandlas. Vid upphandlingar formerar upphandlingsfunktionen grupper med representanter från verksamheten. Enligt intervju är det svårt att få personer till att delta i referensgrupper. Vi rekommenderar att förutsättningarna för medarbetare att delta i referensgrupper ses över. Detta för att upphandlingsprocessen ska fungera väl och att avtalen ska motsvara verksamheternas förväntningar.

Uppföljning av avtalstrohet

Kommunens förvaltningar

Uppföljning av inköpstrohet genomförs av upphandlingsfunktionen. Vid byte av leverantör, analyseras avtalet mer ingående. Det ligger på varje förvaltnings ansvar att göra egna uppföljningar av tecknade avtal så att rätt pris faktureras. Vi rekom-

menderar förvaltningarna att tar ett större ansvar i att göra egna uppföljningar av tecknade ramavtal så att rätt pris och rätt vara eller tjänst erhålls. Detta ska kontrolleras vid mottagningsattest men kan ingå i den interna kontrollplanen.

I den registeranalys som genomförts har Tekniska nämnden, Fastighetsnämnden och Barn- och utbildningsnämnden inte 100 procentig avtalstrohet. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas så att inköp görs från de leverantörer som är avtalade eller upphandlar de varor/tjänster som förvaltningarna har ett behov av.

Gislaved Energi AB

Gislaved Energi AB:s styrelser har inte beslutat om en intern kontrollplan. Vi rekommenderar bolagsstyrelserna att anta en intern kontrollplan som har mynnats ut från en risk- och väsentlighetsanalys.

Gislavedshus AB

I den registeranalys som genomförts har bolaget en avtalstrohet på 82 %. Vi rekommenderar att åtgärder vidtas så att inköp görs från de leverantörer som är avtalade eller upphandlar de varor/tjänster som förvaltningarna har ett behov av.

Gislavedshus AB:s styrelser har inte beslutat om en intern kontrollplan. Vi rekommenderar bolagsstyrelserna att anta en intern kontrollplan som har mynnats ut från en risk- och väsentlighetsanalys.

Uppföljning av kommunens upphandlingsorganisation och process

Ingen utvärdering av kommunens upphandlingsorganisation har genomförts. Förvaltningarna, Gislaveds Energi AB och Gislavedshus AB följer dock upp och diskuterar det som sker i upphandlingsprocessen av de upphandlingar som är genomförda. Utvärderingar blir också aktuella när det sker en överprövning.

2015-12-18

Bo Thörn

Projektledare

Carl-Magnus Stenehav

Uppdragsledare