

# Revisionsrapport

## *Upphandlings- verksamheten*

### Kalix kommun

*Hans Forsström  
Cert. kommunal revisor*

*Jonas Wallin  
Revisionskonsult  
oktober 2015*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattning, revisionell bedömning och förslag .....</b>	<b>1</b>
1.1.	Sammanfattande bedömning: .....	1
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Bakgrund .....	3
2.1.1.	Väsentlighet och risk .....	3
2.2.	Revisionsfråga och revisionskriterier .....	3
2.3.	Metod, material och avgränsningar .....	4
<b>3.</b>	<b>Resultat.....</b>	<b>5</b>
3.1.	Kalix kommuns regler och riktlinjer .....	5
3.1.1.	Riktlinjer för inköp och upphandling .....	5
3.1.2.	Direktupphandling .....	7
3.1.3.	Miljökrav, sociala krav, tillgänglighetskrav .....	8
3.2.	Organisation och ansvarsfördelning .....	9
3.2.1.	Avtalshantering .....	10
3.3.	Internkontroll av kontraktsuppföljning och avtalstrohet.....	12
3.4.	Aktgranskning .....	13
3.4.1.	Iakttagelser .....	14

Oktober 2015

**Hans Forsström**

*Projekt- och uppdragsledare*

# 1. **Sammanfattning, revisionell bedömning och förslag**

På uppdrag av revisorerna i Kalix kommun har PwC genomfört en granskning av upphandlingsverksamheten i Kalix kommun. Uppdraget har varit att granska om kommunen genom styrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet samt om den interna kontrollen inom området är tillräcklig.

## 1.1. **Sammanfattande bedömning:**

Nedan redogörs för bedömning av revisionsfrågan och kontrollmålen, samt huvudsakliga iakttagelser för de olika kontrollmålen vilka ligger till grund för bedömningen av revisionsfrågan.

**Revisionsfråga:** Bedriver styrelsen och nämnderna en ändamålsenlig verksamhet för offentlig upphandling samt är den interna kontrollen tillräcklig?

Våra **sammanfattande bedömningar** är:

- Att upphandlingsverksamheten i betydande utsträckning fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Särskilt tydligt är detta när det gäller större upphandlingar vilka utannonseras och där kommunens upphandlingsstöd medverkar i upphandlingsprocessen.

Vi noterar att kommunen i förhållandevis stor utsträckning anslutit sig till olika centrala upphandlingar vilket minskar behovet av att själv genomföra upphandlingar.

- Att den roll- och ansvarsfördelning som finns för upphandlingsverksamheten är ändamålsenlig till sin struktur men att den inte alltid tillämpas.

Detta delvis beroende på resursbrist inom det centrala upphandlingsstödet men också till följd av att det saknas tillräckliga resurser och forum i övrigt för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet. Vidare konstateras att kommunen i stort har de regler och riktlinjer som krävs för upphandlingsverksamheten men att Inköpshandboken är i behov av viss revidering.

Noteras kan exempelvis att den årliga inköpsplan som föreskrivs i inköpshandboken inte längre upprättas.

- Att det varierar i vilken utsträckning direktupphandlingar bedrivs ändamålsenligt och enligt såväl gällande lagregler som kommunens egna riktlinjer.

Vi noterar bl a att både mer formaliserade direktupphandlingar och "inköp över disk" förekommer samt att exempel finns på direktupphandlingar där dokumentationskraven inte har följts.

- Att den interna kontrollen av såväl den samlade upphandlingsverksamheten som av avtalstillämpning och köptrohet är begränsad och därmed inte fullt tillräcklig.

Några konkreta exempel på genomförda köptrohetskontroller har inte presenterats för oss, och de kontroller som görs uppges bygga på stickprov.

Avseende avtalstillämpning tyder vårt stickprov av fakturor på att vissa brister finns när det gäller specifikationer från leverantörerna. Noteras ska dock att de prisavvikelser vi sett likaväl kan vara till kommunens fördel som nackdel. Vi kan utifrån det stickprov vi gjort inte se något mönster i detta eller bedöma hur avvikelserna sammantaget slår för kommunen. Däremot försvåras i vissa fall kommunens möjligheter att göra löpande uppföljningar av avtal och priser på g a de konstaterade bristerna i underlagen i kombination med vissa av de avtalsformer kommunen valt.

Granskningen visar vidare att det förekommer att avtal inte förnyas i tid samt att det är oklart om det finns väsentliga återkommande behov som inte är upphandlade/saknar ramavtal. Liksom att det finns behov inom fastighetsområdet där kommunen avropar från avtal där Kalix kommun inte ingått som upphandlande part.

Avseende dokumentation av större upphandlingar tyder vår aktgranskning på att kommunen registrerar och håller handlingarna väl ordnade även om inte alla dokument diarieförs.

Baserat på vår granskning **rekommenderar** vi:

- Att kommunstyrelsen tillser att ett forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet inrättas. Med fördel ett forum där även de kommunala företagen förutsätts medverka i linje med den samverkan och samordning som eftersträvas i kommunens regler för inköp och upphandling.
- Att såväl kommunstyrelsen som kommunens övriga nämnder utvecklar löpande system och rutiner för internkontroll avseende former för direktupphandling, avtalstillämpning och köptrohet. Vi ser i sammanhanget positivt på det IT-verktyg som ekonomikontoret inför för löpande kontroll av att avtalsleverantörer nyttjas men såvitt vi kan bedöma ersätter detta verktyg inte behoven av mer riktad internkontroll avseende avtalstillämpning och köptrohet.
- Att kommunstyrelsen ta initiativ till att inköpshandboken revideras utifrån aktuella lagkrav och övriga nu gällande förhållanden.
- Att kommunen överväger vilka konkreta organisatoriska m fl åtgärder som kan vidtas för att förbättra avtalstillämpning och köptrohet. Exempelvis kan detta gälla att införa; ett system med ett begränsat antal inköpsbehöriga respektive; elektronisk handel i större utsträckning än idag.
- Att fortsatta informations- och utbildningsinsatser genomförs riktade till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen. Detta t ex när det gäller befintliga avtal, direktupphandlingar, nyheter och annat av väsentlig betydelse inom upphandlingsområdet.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

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, LUF. Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Upphandling av varor och tjänster samt tecknande av ramavtal styrs huvudsakligen av regelverket LOU. 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 senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod. Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggentreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under avtalets löptid.

#### **2.1.1. Väsentlighet och risk**

Kommuner, landsting och dess företag 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. Bristande tillämpning av regelverket för offentlig upphandling kan även drabba kommunen ekonomiskt i form av sk upphandlingsskadeavgifter.

I samband med genomförd väsentlighets- och riskanalys samt utifrån iakttagelser vid tidigare revision av kommunens upphandlingsverksamhet har revisorerna beslutat att granska inköps- och upphandlingsverksamheten.

### **2.2. Revisionsfråga och revisionskriterier**

Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfråga:

- Har kommunen som upphandlande myndighet, genom styrelsen och nämnderna, en ändamålsenlig verksamhet för offentlig upphandling samt är den interna kontrollen tillräcklig?

Följande kontrollmål har varit styrande för granskningen

- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?
- Är upphandlingsverksamheten organiserad med en tydlig ansvarsfördelning avseende upphandlingsorganisationen? Detta så att nya avtal upphandlas i fas med att gamla avtal löper ut.

- Är den egna uppföljningen av kontrakt säkerställd ur internkontrollsynpunkt?
- Är rutiner och processer för inköpsverksamheten ändamålsenliga för att en god avtalstrohet ska kunna upprätthållas?

Revisionskriterier för granskningen har i första hand varit:

- Lagarna om offentlig upphandling: LOU och LUF (ej LUFSS som rör upphandling inom försvaras- och säkerhetsområdet)
- Kommunallagen
- Kommunens policyer och riktlinjer inom upphandlingsområdet

### **2.3. Metod, material och avgränsningar**

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer samt analys av relevanta dokument. Avgränsningen av intervjuer har gjorts till tillförordnad kommunchef, ekonomichef, upphandlingsstöd, förvaltningschef på utbildningsförvaltningen (Un), förvaltningschef på samhällsbyggnadsförvaltningen (Sam), förvaltningschef fritid- och kulturförvaltningen (FoK), förvaltningschef på socialförvaltningen (Soc) samt tjänstemän från respektive förvaltning.

Dokumentgranskningen har avgränsats till protokoll, Riktlinjer för inköp och upphandling, Handbok i inköp vid Kalix kommun, interkontrollplaner. Slutligen har en akt- och fakturagranskning avseende dokumenthantering respektive avtalsställning genomförts inom fem utvalda avtalsområden.

Slutligen är ett utkast till denna rapport faktagranskad av intervjupersonerna.

## 3. Resultat

### 3.1. Kalix kommuns regler och riktlinjer

#### 3.1.1. Riktlinjer för inköp och upphandling

Tidigare har Kalix kommuns regler och riktlinjer avseende upphandlingsverksamheten omfattats av en inköspolicy och kommunkoncernens inköps-handbok. I beslut om riktlinjer för inköp och upphandling, Kommunfullmäktige (Kf) 2014-12-08 § 210, upphörde inköspolicyn, Kf 2008-09-15 § 98, att gälla till förmån för *Riktlinjer för inköp och upphandling*. Av beslutet, Kf 2014/210, framgår dock inte tydligt om avsikten vara att också inköpshandboken skulle upphöra att gälla. Vi har i granskningen mött olika tolkningar av detta från verksamheterna och uppenbart är att inköpshandboken fortfarande används som stöd i viss utsträckning (se mer nedan).

Vår tolkning av Kalix kommuns regler och riktlinjer på upphandlingsområdet är således att det inte är helt klarlagt vilka regler (styrande dokument) som gäller i dagsläget. Utöver det som nämnts ovan angående beslut om riktlinjer för inköp och upphandling framgår i tjänsteskrivelse, Kommunstyrelsens (Ks) 2010-12-06, att kommunledningskontoret föreslår ett upphävande av policyn mot bakgrund av att LOU innehåller de delar som verksamheten behöver. I tjänsteskrivelsen står även att det finns en inköpshandbok som beskriver förfarande och förhållningssätt inom upphandlingsområdet. Vår tolkning av tjänsteskrivelsen är att kommunledningskontoret gör bedömningen att införandet av *Riktlinjer för inköp och upphandling* i kombination med inköpshandboken samt lagen är det regelverk som bör gälla för kommunen.

Intervjuerna ger alltså en något delad bild över vilka styrdokument som är aktuella inom upphandlingsområdet. Vår tolkning av intervjuerna med nämnd/förvaltning och de underlag vi tagit del av är att inköpshandboken fortfarande tillämpas av verksamheterna, vilket innebär att förvaltningarnas styrande dokument på upphandlingsområdet omfattas av *Riktlinjer för inköp och upphandling* samt inköpshandboken. Vidare framgår följande på intranätet: "Lagen om offentlig upphandling (LOU) samt Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) gäller alltid vid kommunala upphandlingar. Förutom dessa gäller er delegationsordning samt Inköpshandboken."

*Riktlinjer för inköp och upphandling* syftar till att stärka upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga upphandlingen, att underlätta för små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling, att förebygga korruption och jäv i offentlig upphandling, att eftersträva en långsiktig hållbar utveckling samt att uppmuntra den innovationsfrämjande upphandlingen.

Vidare omfattar dokumentet olika riktlinjer för upphandling och rutiner kopplat till området. Följande riktlinjer tolkar vi som tvingande för verksamheten att följa:

- verksamheten skall förvissa sig om det finns giltiga avtal för området innan upphandling
- upphandlingsstödet skall tillse att aktuella avtal för avrop av varor och tjänster är tillgängliga för verksamheten
- skall finnas en ansvarig tjänsteman för respektive avtal som skall tillse att avtalets innehåll efterlevs
- beslut gällande upphandling ska genomföras i enlighet med gällande delegationsordning
- upphandlingsstöd skall kontaktas i i god tid då värdet överstiger det för direktupphandling, d v s 28 % av tröskelvärdet för kommuner (505 800)
- kommunen skall eftersträva samarbete med Skatteverket för att säkerställa att företag uppfyller sina skyldigheter till det allmänna ifråga om skatter och avgifter
- dokumentationsplikt enligt LOU gäller då beloppet överstiger 100 000 kr
- direktupphandlingar dokumenteras med framtagen mall och skall diarieföras
- kontroll med skatteverket ska genomföras för att säkerställa att de företag som kommunen ingår avtal med ska uppfylla sina skyldigheter till det allmänna i fråga om skatter och avgifter

Av *Riktlinjer för inköp och upphandling* framgår även att det finns rekommendationer som vi tolkar som inte tvingande:

- vid direktupphandling kan kommunen själva välja metod för konkurrensutsättning (offentliggörandet av direktupphandlingen)
- lokala leverantörer bör beaktas i första hand
- kommunens upphandlingsstöd bör kontaktas vid direktupphandling

Vi har tagit del av den handbok som tillämpas av verksamheterna vid upphandling, *Handbok i inköp vid Kalix kommun, Handboken*. Vår iakttagelse är att *Handboken* inte reviderats enligt den nya skärpningen av lagstiftningen där bl a upphandlingsgränserna preciserats. I *Handboken* redogörs fortfarande för "lågt värde" (5 basbelopp) som ett utgångsvärde för tillämpning av direktupphandling.

Ytterligare ett exempel är att *Handboken* anger att en inköpsplan årligen ska tas fram. Inköpsplanen ska fungera som en heltäckande rapport avseende inköp och upphandling inom kommunkoncernen. Enligt *Handboken* ska planen revideras årligen för att fungera som styrdokument för inköpsverksamhetens planering samt som underlag för kommunledningskontorets övergripande planering då olika upphandlingsprojekt periodvis kan ta mycket tid i anspråk. Inom ramen för denna granskning har vi inte fått del av något material eller annan information som visar att inköpsplaner tas fram.

Noterbart i sammanhanget är att *Handboken* inte uppdaterats sedan Kalix kommuns revisorer senast genomförde en granskning avseende upphandlingsverksamheten, det vill säga årsskiftet 2009/2010.



### 3.1.2. Direktupphandling

Direktupphandling är en av flera formella upphandlingsformer enligt LOU. Tillämpningen av direkthandling ställer fortfarande krav på att den upphandlande myndigheten måste precisera det behov av varor eller tjänster som föranleder att avtal träffas. Oavsett upphandlingsform har den upphandlande myndigheten att ta hänsyn till de EU-rättsliga principer som gäller för upphandling. Vidare är det enligt LOU myndighetens samlade behov under ett år som gäller för bedömning av upphandlingens värde. Rättsfall finns dock där den upphandlande myndighetens behov under en normal avtalsperiod på fyra år ansågs utgöra den nivå som borde ha beaktats för val av upphandlingsform. Detta utifrån att en myndighet anses sällan ha behov som inte är återkommande/långsiktiga.

Sedan 20140701 finns en lagstadgad skyldighet för en upphandlande myndighet att dokumentera alla direktupphandlingar över 100 tkr avseende ”skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen” (LOU 17:18).

När det gäller riktlinjer och regler kopplat till direktupphandling anger förvaltningarna att detta saknas på förvaltningsnivå. De regler och riktlinjer som finns kopplat till direkupphandlingar är de som finns framtagna på central nivå, alltså *Riktlinjer för inköp och upphandling* samt *Handboken*. Att handboken används som stöd vid direktupphandlingar kan innebära risker bl a för att de nya lagkraven för direktupphandlingar inte beaktas. Detta då denna, som noterats ovan, inte är reviderad enligt den nya skärpningen av lagstiftningen vilket dock *Riktlinjer för inköp och upphandling* är, exempelvis gällande dokumentationskrav resp upphandlingsvärden/beloppsgränser enligt LOU.

Upplevelsen bland de intervjuade är att dokumentationen är god när det handlar om direktupphandlingar även om exempel finns på direktupphandlingar som inte följt kommunens riktlinjer. Av *Riktlinjer för inköp och upphandling* framgår bl a att mall ska användas vid dokumentation av direktupphandlingar. På kommunens intranät finns dock en mall upplagd och den ingår också i kommunens interna utbildningsmaterial om upphandlingsfrågor. Vår tolkning av intervjuerna är att det ändå upplevs något osäkert vilken mall som avses i riktlinjerna. Den mall som FoKn samt Un använder är den som Konkurrensverket tagit fram<sup>1</sup>. Enligt intervju med Sam använder de annan mall än kommunens egna, som de fått via extern anlitad juridisk kompetens, vid dokumentation av direktupphandlingar.

Av intervjuerna framgår att det varierar mellan förvaltningarna i vilken omfattning direktupphandlingar genomförs men totalt sett uppges det ske i begränsad utsträckning. Vår tolkning är att avgränsade behov som inte täcks av bef och kända ramavtal respektive tidsbrist är de vanligaste anledningarna till att direktupphandling tillämpas. Dock bör noteras att de intervjuade sammantaget hade svårt att närmare precisera i vilken omfattning direktupphandlingar i praktiken sker men både mer formaliserade direktupphandlingar och ”inköp över disk” förekommer.

Kammarkollegiet skriver i en skrift med anvisningar för direktupphandling (2011:6) följande om köp över disk:

<sup>1</sup> Källa: <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/direktupphandling/>

”Vid direktupphandlingar till ett mycket lågt värde, exempelvis vid inköp av kaffebröd, bör inköp ’över disk’ i regel vara tillåtet. Vid högre värden bör den upphandlande myndigheten göra prisförfrågningar eller använda sig av prisjämförelsestjänster. Om värdet är relativt högt är det i många fall i stället lämpligt att skicka ut skriftliga offertförfrågningar till ett antal potentiella leverantörer för att utnyttja konkurrensen på bästa sätt.”

Vår tolkning av intervjuerna är att det genomförs en del inköp direkt över disk och att dessa inköp, liksom även andra direktupphandlingar, delvis genomförs beroende på bristande kunskap om vilka avtal med olika leverantörer som kommunen har. Det kan exempelvis vara så att man tror att ett avtal finns med en viss leverantör och att det därför går att avropa mindre inköp, eller att man tror att något avtal som täcker behovet inte finns och därför gör en direktupphandling (i stället för att avropa mot ett befintligt avtal). Utifrån detta ter det sig troligt att verksamheternas problem att söka efter information om gällande avtal i slutändan kan leda till sämre avtalstrohet. Se även avsnitt 3.2.1 ang ramavtalsförteckning.

### *3.1.3. Miljökrav, sociala krav, tillgänglighetskrav*

Noteras i sammanhanget kan också att riksdagen beslutat om mer omfattande miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster. (Lagen 2011:846 om 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.

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 respektive i förordningen 2011:846. 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.

Denna lagregel kan medföra ökade behov av mer samordnad hantering av fordonsbehoven upphandlingsmässigt. Kalix kommun har dock anslutit sig till SKI Kommentus rikstäckande upphandling varför dessa frågor får antas vara beaktade.

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 tillsynsmyndighet<sup>2</sup> för den offentliga upphandlingen skriver på sin hemsida bl a följande om detta:

”Upphandlingslagstiftningen ger möjlighet att beakta miljökrav i alla delar av upphandlingsprocessen. Innan de nya direktiven trädde i kraft 2004, fanns det möjlighet att ta miljöhänsyn vid upphandlingar genom rättspraxis. I de nya direktiven har denna möjlighet förtydligats.

Miljöhänsyn kan tas i olika delar av upphandlingsprocessen, beroende på vad syftet med kravet är. Upphandlingslagstiftningen ger uttryckliga möjligheter att ta miljöhänsyn.”

Angående möjligheten att ställa sociala krav skriver Konkurrensverket följande:

”Sociala hänsyn kan tas i olika delar av upphandlingsprocessen.

Upphandlingslagstiftningen ger vissa uttryckliga möjligheter till att ta sociala hänsyn. I takt med att EU-domstolen prövar frågorna blir rättsläget allt tydligare.

Krav som syftar till att uppfylla olika socialpolitiska mål kan tas i stort sett alla delar av en upphandling. Möjligheten att ställa etiska krav (mänskliga rättigheter i arbetslivet) är mer begränsad.”

Noteras i sammanhanget ska också den nyligen genomförda översynen av LOU (lagrådsremiss lämnad i juni 2015) som förväntas medföra förändringar på flera områden och bl a utökade möjligheter, och i vissa avseenden skyldigheter, att i offentliga upphandlingar ställa miljökrav, sociala krav och tillgänglighetskrav.

### **3.2. Organisation och ansvarsfördelning**

Det är Kalix kommunfullmäktige som beslutar om regler och riktlinjer inom upphandlingsområdet. I vart fall at döma av de beslut som fattats på senare år. Kommunstyrelsen har sedan det strategiska ansvaret för inköpsfrågor och ansvarar för den interna kontrollen av kommunkoncernens inköpsverksamhet.

Inom kommunen finns ingen särskild avdelning/enhet som arbetar med upphandling. Kommunen har valt att istället ha ett upphandlingsstöd bestående av två tjänstemän som på deltid fungerar som kontaktpersoner avseende upphandlingsverksamheten i kommunen.

<sup>2</sup> Det statliga upphandlingsstödet flyttas med start 2015-09-01 från Konkurrensverket till den nybildade Upphandlingsmyndigheten som då blir statlig s k enrådsmyndighet för upphandlingsområdet.

Förvaltningarna kan använda upphandlingsstödet konsultativt både för framtagande och också för kvalitetskontroll av upphandlingsunderlag. De administrativa arbetsuppgifterna med koppling till upphandlingar sköts av upphandlingsstödet, exempelvis handläggning av upphandling såsom ex-vis annonsering, tilldelningsbeslut, avtalstecknande och registrering/diarieföring. De tjänstemän som särskilt arbetar med upphandlingsstödet har avgränsade områden där den ena främst arbetar med upphandlingar som rör kommunal teknik och fastighet inom Sam och den andra arbetar med kommunövergripande upphandlingar, ramavtal och upphandlingar inom övriga förvaltningar. Upphandlingsstödet upplever att det krävs mer tid för att hinna med att á-jour-hålla avtal respektive hinna med att handla upp/förlänga avtal som löper ut.

På förvaltningsnivå är det normalt förvaltningschefen som har huvudansvaret för upphandlingarna inom resp förvaltnings områden. Förvaltningschefen involverar i sin tur personer inom förvaltningen med särskild kunskap/kompetens inom det specifika upphandlings-/verksamhetsområdet.

Av intervjuerna framgår att omfattningen/storleken på kommunen i relation till de faktiska upphandlingar som genomförs inte ansetts motivera att inrätta någon särskild enhet/avdelning som arbetar med just upphandling. Detta oavsett om det handlar om kommunövergripande upphandlingar eller upphandlingar på förvaltningsnivå. De intervjuade ser behov och nytta med att stärka upphandlingskompetensen i kommunen och förvaltningarna men har svårt att motivera alltför stora resurser till detta. Det genomförs dock vissa generella utbildningar kopplat till upphandlingsområdet. Vi har också tagit del av ett material som alldeles nyligen använts för utbildning av första linjens chefer.

När det gäller kvalitetssäkring framgår det av intervjuerna att de upphandlingsunderlag som finns inom området kommunal teknik och fastighet i större utsträckning än för övriga verksamhetsområden kvalitetssäkras genom extern resurs i form av konsult eller jurist. Gällande kommunövergripande upphandlingar, ramavtal och upphandlingar inom övriga förvaltningar säkerställs upphandlingsunderlaget normalt med kommunens egna resurser. Av intervjuerna framgår i sammanhanget att komplexiteten och omfattningen av upphandlingarna inom kommunal teknik och fastighet medför att extern resurs med djupare kunskap inom området, t ex avseende entreprenadjuridik, krävs i syfte att säkerställa ett så korrekt/ändamålsenligt upphandlingsunderlag som möjligt.

### *3.2.1. Avtalshantering*

För kommunövergripande avtal finns utsedd ansvarig tjänsteman som fungerar som kontaktperson för avtalen och när inköp/avrop ska genomföras. Exempel på detta är kontorsmaterial där förvaltningarna kontaktar en utpekad person inom kommunen för sina inköp.

Kommunen använder sig av två system för att registrera avtal och kontrakt; Mercell samt Diabas. Systemet Mercell är ett upphandlingsverktyg som används bl a för annonsering, anbudsomfattande samt tilldelningsmeddelande av beslut.

Den förteckning som vid granskningstillfället fanns avseende ramavtal var publicerad i Mercell och det är även via detta system som återsökning av avtal eller annan upphandlingsdokumentation normalt sker, enligt intervjuer. I Mercell framgår avtalsgrupp, typ, utgångsdatum samt inköpsansvarig för avtalet. En sökning via Mercell visar att den inköpsansvarige i de flesta fall är kopplad mot en specifik person, alltså namn, och endast i ett fåtal fall till funktion eller Kalix som kommun.

Av intervju framgår dock att alla ramavtal inte finns registrerade i Mercell. En del inte alls och andra enbart delvis. Kommunens "avtalsdatabas" där (samtliga?) avtal och kontrakt ska finnas registrerade är Diabas, d v s kommunens system för diarieföring. Enligt intervju är sökbarheten i Diabas problematisk då den kräver exakt matchning av det inskrivna sökordet för att en träff ska bli möjlig.

Möjligheter finns för tidsinställd "alarmeringsfunktion" i Diabas, vilket innebär att ett meddelande sänds ut med automatik då avtalstiden på ett avtal håller på att gå ut. Vår tolkning av intervjuerna med såväl upphandlingsstödet som förvaltningarna är att denna funktion används främst av utbildningsförvaltningen men endast i begränsad utsträckning i övrigt.

Det åligger (i vart fall till alldeles nyligen – se nedan) i praktiken främst den tjänsteman som är ansvarig för ett visst avtal att säkerställa att en ny upphandlingsprocess startas i tillräckligt god tid för att inte riskera att kommunen ska stå utan avtal. I sammanhanget bör nämnas att de intervjuade upplever att det finns god kännedom hos de ansvariga avseende avtalens villkor och när dessa löper ut. Samtidigt har exempel lämnats på att avtal har löpt ut innan ny upphandling hunnit genomföras. Detta har i praktiken lett till att kommunen periodvis står avtalslösa för vissa återkommande behov. Enligt muntliga uppgifter har kommunen då oftast valt att fortsatt tillämpa avtalen trots avsaknad av formell möjlighet till förlängning, i avvaktan på att ny upphandling hinner genomföras.

Verksamheterna upplever även att det är problematiskt att känna till och söka efter vilka avtal som på kommunnivå är gällande/aktiva. Sökandet kräver enligt intervjuerna extra tid och i flera fall måste upphandlingsstödet involveras för att verksamheten ska kunna få klarhet i vilka aktiva avtal som finns. I sammanhanget framför de intervjuade ett önskemål om en uppdaterad och aktuell avtalsdatabas (vilket inte fanns vid granskningstillfället) där det är smidigt att söka efter aktuella och aktiva avtal. Enligt upphandlingsstödet har föreliggande granskning lett till att en aktuell ramavtalsförteckning nu tagits fram vilken läggs ut på kommunens intranät. Rutinen för att á-jour-hålla denna förteckning är enligt upphandlingsstödet följande: "Förteckningen uppdateras genom att vid varje nytt ramavtal meddelas webbmaster diarienummer, avtalsbeskrivning, ansvarig nämnd, kontaktperson ramavtal och dennes telefonnummer. Webbmaster uppdaterar förteckningen och publicerar på webben. Samma rutin när ramavtal upphör gälla."

### **3.3. Internkontroll av kontraktuppföljning och avtalstrohet**

Enligt intervjuerna är ramavtalens omfattning tillräckligt omfattande för att täcka förvaltningarnas behov. Detta delvis undantaget socialförvaltningen som uppger att de inte kan göra någon bedömning om ramavtalen är tillräckliga till sin omfattning då de säger sig inte känna till någon ramavtalsförteckning. Något som för även de andra förvaltningarna har uttryckt en del oklarheter om. Möjligen kan detta som till synes är motsägelsefullt förklaras med att varje förvaltning har kännedom om de avtal som rör den egna förvaltningens huvudsakliga behov men saknar tillräcklig kunskap om övriga avtal. Noteras i sammanhanget kan också att beställningar av ramavtalstjänster inom teknikområdena ska gå via Sam:s personal och inte direkt avropas av andra förvaltningar.

Vi noterar vidare att kommunen i förhållandevis stor utsträckning valt att ansluta sig till centrala upphandlingar som genomförs främst av SKL Kommentus eller Kammarkollegiet/statens inköpscentral. Detta minskar det lokala behovet av att genomföra upphandlingar och underlättar för kommunen genom de centralt tecknade avtalen som kommunen kan avropa från, att utföra förnyade konkurrensutsättningar baserade på avtalen (beroende på avtalsform).

I sammanhanget har vi uppmärksammat att kommunen inom fastighetssidan avropar från centrala ramavtal som SABO/HBV tecknat för allmännyttans del men utan att Kalix har funnits med i upphandlingsunderlagen till dessa avtal. Något som inte kan anses vara korrekt även om HBV, enligt uppgift från SAM-förvaltningen, meddelat kommunen att de kan avropa från avtalen i om att Stiftelsen Kalixbo är en av de upphandlande parterna. Kommunen och stiftelsen är dock olika upphandlande myndigheter och har därmed inte med automatik rätt att nyttja varandras avtal.

Enligt Kalix kommuns reglemente för intern kontroll, Kf 2012-11-26--27 § 182, ansvarar Ks för de kommunövergripande kontrollområden som ska gälla. Inom ramen för denna granskning har vi identifierat följande kontrollområden i Ks internkontrollplan: avtalade priser, köptrohet samt attest av betalningar. Kontrollområdena följs upp och presenteras i form av resultat och avvikelser tillsammans med eventuella åtgärder.

Av intervjuerna framgår att samtliga förvaltningar genomför stickprov med anledning av Ks övergripande kontrollområden. Noteras i sammanhanget ska att vi inom ramen för denna granskning inte har genomfört någon konkret granskning av köptrohet, och heller inte från förvaltningarna fått del av resultaten av några sådana specifika kontroller.

Av intervjun med ekonomichefen framgår att ett nytt verktyg upphandlats som kommer kunna bidra till en mer heltäckande kontroll av faktur. Med stöd av detta kommer i framtiden mer heltäckande kontroll av inkomande fakturor kunna genomföras.

Kontrollmöjligheterna baseras på företagets organisationsnummer och att dessa är kopplade till en speciell SNI-kod<sup>3</sup> som ger underlag för kategorisering och uppföljning utifrån företagets verksamhet eller näringsgren. I uppföljningssyfte ger detta en möjlighet att sedan matcha fakturorna mot upphandlade leverantörer, och denna väg kunna göra en viss bedömning av exempelvis avtals-/köptrohet.

De kontroller avseende avtalstrohet som genomförs sker på förvaltningsnivå och görs i form av stickprov av fakturor samt att inkommande fakturor jämförs med gällande ramavtalspriser. Granskning sker även som regel av den som ska granska fakturan i kommunens fakturasystem. Enligt intervju genomför upphandlingsstödet inga kontroller avseende avtalstrohet/köptrohet, utan all kontroll som genomförs görs på förvaltnings-/verksamhetsnivå. Upphandlingsstödet roll upphör när avtalet är klart och tillgängligt, och omfattar därmed inte kontroll av tillämpningen av befintliga avtal. De intervjuade ger en unison bild av att avtalstroheten är hög men samtidigt framkommer att de köptrohetskontroller som görs är tämligen begränsade.

Av intervjuer framgår vidare att processen för att nå ut med information angående nya/omförhandlade avtal kan stärkas. Vid omförhandling/nytt avtal upplever några av de intervjuade att de inte alltid får information om de nya avtalen och vad dessa innebär, exempelvis om någon tidigare leverantör har bytts ut.

Vissa inköp görs genom webbaserade system. Socialförvaltningen uppger t ex att de använder flera olika system beroende på vad som ska köpas in, exempelvis livsmedel, städmaterial etc. Det finns inga särskilda regler utöver *Riktlinjer för inköp och upphandling* samt *Handboken* för vilka krav som ska ställas på hur inköp ska genomföras i syfte att säkra att inköpen sker enligt gällande avtal. Formerna för inköpen regleras i stället i resp upphandling eller via annan överenskommelse med de olika leverantörerna.

### **3.4. Aktgranskning**

LOU ställer krav på annonsering för samtliga upphandlingar vi har granskat, dvs upphandlingar enligt antingen öppet eller förenklat upphandlingsförfarande. Vidare finns särskilda krav i LOU på tilldelningsbesked, samt att det ur upphandlings-, kommunalrättsligt och demokratiskt perspektiv är väsentligt att protokoll och beslut kopplade till enskilda upphandlingar hålls ordnade/diarieförda och är lätt återfunna.

När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess (Offentlighets- och sekretesslagen SFS 2009:400) kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade "att det utan svårighet kan fastställas om handlingen har kommit in eller upprättats". När myndigheten har bestämt sig för ett system måste detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten enligt ett flertal uttalanden från JO. Om det t ex har bestämts att allmänna handlingar tillhörande en viss typ av ärenden ska registreras krävs det att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden verkligen blir diarieförda.

<sup>3</sup> SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning. SNI 2007 är den standard som gäller från 2008, för att hänföra bl a företagets verksamhet till en eller flera näringsgrenar.

I Kalix kommun finns som nämnts ovan krav på att direktupphandlingar, åtminstone de över 100 tkr ska diarieföras. Det får därmed ses som självklart att detta också ska gälla för andra former av upphandlingar oavsett beloppsgräns. I vart fall för alla upphandlingar som utannonseras eller där anbud på annat sätt begärs in.

### 3.4.1. Iakttagelser

De noteringar vi gjort vid granskningen av akterna och fakturorna framgår nedan. Den checklista vi använt för aktgranskningen framgår av bilaga 1.

## 1. Mindre entreprenadtjänster

### Dokumentation i upphandlingsakten

- Upphandlingen är elektroniskt genomförd i kommunens IT-verktyg för upphandling Mercell
- Kompletta uppgifter i förfrågningsunderlaget, FFU, om typ av upphandling, anbudstid etc
- Öppning av anbud har skett via två samtida handläggare inloggade ("mellan 4 ögon")
- Utvärderingsdokumentationen är OK; kval-krav + lägsta pris enl prisbilaga med fiktiv volym
- Nämndbeslut taget som delgetts fastighetsavdelningen och en anbudsgivare (av två)
- Tilldelningsbesked upprättat via Mercell och utskickat till anbudsgivarna
- Avtal med fast pris med tillägg för sk verifierade självkostnader vilket enligt upphandlingsansvarig tjänsteman är en avtalsform som är svår att följa upp
- Övriga upphandlande myndigheter inom koncernen kan avropa från avtalet
- I övrigt komplett dokumentation i Mercell resp kommunens diariesystem Diabas

### Fakturagranskning

- Avseende granskade bygg- resp VVS-tjänster är fakturorna specificerade med timmar enligt prislistan för resp utfört jobb och i övrigt med det material som förbrukats enligt biföljesedlar

## 2. Lastbils- och maskintjänster

### Dokumentation i upphandlingsakten

- Upphandlingen är elektroniskt genomförd i Mercell
- FFU saknas i Diabas men finns i Mercell
- Tilldelningsbeslut resp avtalen var vid granskningstillfället inte registrerade vare sig i Diabas eller i Mercell vid granskningstillfället, finns hos upphandlingsansvarig tjänsteman
- I övrigt enl avtalsområde 1 ovan



### **Fakturagranskning**

- Fakturorna specificerade med timkostnader per maskin och utfört arbete enligt anbudspriserna men av fakturorna kan inte utläsas om den maskintyp som anges i prislistan har använts (olika beteckningar används). Av fakturorna framgår också levererade material (fyllnadsmassor etc).

### **3. Livsmedel**

#### **Dokumentation i upphandlingsakten**

- Upphandlingen är elektroniskt genomförd i Mercell
- Nämndsbeslutet om tilldelning resp avtalen var vid granskningstillfället ej registrerade i Mercell. Tilldelningsbeskedet lämnat genom Mercell
- Överklagades av en av vinnarna som ansåg att de skulle fått större del – kommunen vann
- Kommunikationen med förvaltningsrätten dokumenterad i Mercell
- I övrigt enl avtalsområde 1 ovan

#### **Fakturagranskning**

- Fakturorna är väl specificerade vad gäller levererade artiklar med såväl artikelnummer som skriftlig beskrivning av artikeln och överenskommet avtalspris vilket underlättar kommunens uppföljning av avtalstillämpningen
- Inga avvikelser mellan avtalspriser och fakturerade priser har noterats i de granskade fakturorna
- Vi noterar att enstaka artiklar köpts för vilka ett överenskommet anbudspris saknas. Orsaken till detta är oklar men sannolikt är att kommunen köpt in artiklarna från en ramavtalsleverantör som inte har avtal på just dessa aktuella artiklar

### **4. Konsulttjänster; ingenjör el, kartor, GIS, miljö, stadsarkitekt m m**

#### **Dokumentation i upphandlingsakten**

- Upphandlingen är elektroniskt genomförd i Mercell
- Besluten om antagande av olika konsulttjänster/konsulter och beställningsskrivelser (=avtalen) finns registrerade i Diabas
- Tilldelningsbesked saknas
- I övrigt enl avtalsområde 1 ovan
- Noteras ska att dessa avtal har löpt ut. Varje behov ska därför egentligen upphandlas separat f n men i de flesta fall har kommunen, enligt muntliga uppgifter, fortsatt att handla på de gamla avtalen

#### **Fakturagranskning**

- Avseende granskade ingenjörstjänster är fakturorna specificerade med timmar per person/konsult och enskilt uppdrag enligt prislistan
- Noteras kan att ett av de tecknade avtalen (kartor/GIS) inte är nyttjat av kommunen. Oklart om det beror på att behov saknats eller om behoven täckts på annat sätt

## 5. Hemtjänst Övrebygden

### Dokumentation i upphandlingsakten

- Upphandlingen är elektroniskt genomförd i Mercell
- Endast ett anbud inkom så tilldelningsbesked ansågs ej nödvändigt då det endast fanns en anbudssökande. Om detta är en helt korrekt hantering kan diskuteras. Normalt är rutinen att skriftliga besked skickas till alla anbudssökande i enlighet med LOU 9:9 ”En upphandlande myndighet ska snarast möjligt skriftligen underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som har fattats om att sluta ett ramavtal eller att tilldela ett kontrakt och om skälen för besluten.”
- I övrigt enl avtalsområde 1 ovan

### Fakturagranskning

- Timpriser enl avtal på samtliga granskade fakturor
- Fakturorna specificerade med upparbetad tid månadsvis för resp vårdtagare.

Noteringarna ovan baseras på de handlingar som tillhandahållits oss efter begäran om att ta del av upphandlingsakter och fakturor samt efter möjlighet för upphandlingsstödet att komplettera i samband med sakgranskning av utkast till denna rapport. Det kan dock inte uteslutas att ytterligare handlingar och underlag finns än de vi haft tillgång till.

Utifrån de handlingar vi haft tillgång till och de noteringar vi gjort kan överlag sägas att aktgranskningen visat att dokumentationen i upphandlingsakterna i Mercell tillsammans med den dokumentation som registrerats i diariesystemet Diabas är välordnad och omfattande om än inte helt komplett i alla avseenden.

Avseende fakturagranskningen kan vi konstatera en del brister i specifikationerna från leverantörerna. Därigenom försvåras i vissa fall kommunens möjligheter att göra löpande uppföljningar av avtal och priser.

Vi noterar i övrigt att kommunen har vissa avtal, t ex för VVS-arbeten, med fast pris plus tillägg för sk verifierade självkostnader för vissa delar i avtalen, vilket är en avtalsform som är svår att följa upp. Detta särskilt då dessa delar inte specificeras på de fakturor vi tagit del av, utan av dessa framgår enbart totalpriset för artikeln eller tjänsten ifråga men inte vare sig verifierad självkostnad eller ev tillägg.

## Bilaga 1

### Checklista dokumentation upphandling: öppet och förenklat förfarande

- Upphandlingens annonsering
- Förfrågningsunderlaget - skriftligt. I förfrågningsunderlaget ska framgå hur kvalificering och utvärdering av anbuderna kommer att genomföras
  - Lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktigt
  - Viktning av ev kriterier
  - (Förfrågningsunderlaget tar hänsyn till miljö, kvalitet samt sociala och etiska villkor, antingen som skallkrav eller som utvärderingskriterier)
  - Skälig tid för anbudsgivning anges, minst 3 - 4 veckor eller enligt lagens regler
  - Sista dag för anbud anges
- Anbuderna ska vara skriftliga eller e-anbud
- Ev bekräftelse på inlämnat anbud
- Öppningsprotokoll med datum och närvarande
- Ev bekräftelse på att anbuderna öppnats
- Samtliga inkomna anbud enligt öppningsprotokollet
- Anbudsutvärdering utifrån i förfrågningsunderlaget angivna kriterier
  - Utvärderingsprotokoll
- Uppgift om diarieföring/registrering
- Samtliga anbudsgivare delges upphandlingens resultat genom tilldelningsbesked med skäl för tilldelningsbeslutet
- Avtal som tecknats först efter det att den lagstadgade avtalsspärren upphört och ingen överprövning har inkommit