

Revisionsrapport

Upphandlings- verksamheten

Kalix kommun

*Hans Forsström
Cert. kommunal revisor*

*Ida Pelli
Revisionskonsult*

November 2018



Innehållsförteckning

| | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 1 |
| 1.1. | Rekommendationer | 3 |
| 2. | Inledning | 4 |
| 2.1. | Bakgrund | 4 |
| 2.2. | Syfte och revisionsfråga | 4 |
| 2.3. | Revisionskriterier | 5 |
| 2.4. | Kontrollmål | 5 |
| 2.5. | Metod, material och avgränsningar | 5 |
| 3. | Iakttagelser och bedömningar | 6 |
| 3.1. | Kalix kommuns regler och riktlinjer | 6 |
| 3.1.1. | Handbok samt riktlinjer för inköp och upphandling | 6 |
| 3.1.1.1. | Bedömning..... | 7 |
| 3.2. | Forum för samordning och utbildning..... | 7 |
| 3.2.1. | Forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandling | 7 |
| 3.2.1.1. | Bedömning..... | 8 |
| 3.2.2. | Utbildning och information | 8 |
| 3.2.2.1. | Bedömning..... | 9 |
| 3.3. | Internkontroll..... | 10 |
| 3.3.1. | Direktupphandling | 10 |
| 3.3.1.1. | Bedömning..... | 10 |
| 3.3.2. | Förnyelse av avtal | 11 |
| 3.3.2.1. | Bedömning..... | 11 |
| 3.3.3. | Avtalstillämpning och köptrohet..... | 11 |
| 3.3.3.1. | Bedömning..... | 12 |
| 3.4. | Pris och kvalitetsupphandlingar samt överprövningar | 13 |
| 3.4.1. | Lägstapris-och kvalitetsupphandlingar | 13 |
| 3.4.1.1. | Bedömning..... | 14 |
| 3.4.2. | Överprövningar | 14 |
| 3.4.3. | Bedömning..... | 15 |
| 3.5. | Aktgranskning | 15 |
| 3.5.1. | Dokumentationsregler | 15 |
| 3.5.2. | Iakttagelser | 15 |
| 3.5.2.1. | Bedömning..... | 17 |

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

På uppdrag av revisorerna i Kalix kommun har PwC genomfört en granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten i Kalix kommun.

Revisionsfrågor: Granskningen syftar till att

- Utifrån de iakttagelser som gjordes vid föregående granskning 2015 bedöma om styrelsen och nämnderna har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet med tillräcklig internkontroll.
- Belysa hur kommunen tillämpar pris- kontra kvalitetskrav vid olika typer av upphandlingar.
- Belysa upphandlingar som blivit överklagade och vilka utfall dessa överprövningar fått.

Vår **sammanfattande bedömning** är att:

- Styrelsen och nämnderna i begränsad utsträckning har vidtagit tillräckliga åtgärder för en helt ändamålsenlig upphandlingsverksamhet.
- Den interna kontrollen på upphandlingsområdet i begränsad utsträckning är tillräcklig.

Kontrollmål:

- **Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?**

Bedömningen är att kommunen i begränsad utsträckning har erforderliga regler och riktlinjer. De regler och riktlinjer som finns, i exempelvis *Handboken*, är inte uppdaterade enligt gällande lagstiftning. Samtidigt är tolkningen från intervjuer att det finns kunskap att tillgå från upphandlarna och att det är upphandlarna som antingen håller i upphandlingar eller är stöd till förvaltningarna i upphandlingsfrågor.

Noteras ska att det finns ett beslut om att dels arbeta fram centrala dokument för att stärka upphandlingsverksamheten samt att kommundirektören har fått i uppdrag att uppdatera riktlinjer.

- **Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?**

Det saknas en reviderad och aktuell inköpshandbok. Bilden från intervjuer är att det med anledningen av resursförstärkningen på upphandlingsområdet inte finns ett lika stort behov som tidigare av ex-vis handbok då förvaltningarna har stöd från upphandlarna.

- **Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas de kommunala företagen i detta?**

Sedan granskningen 2015 har det inrättats ett forum för upphandlingsområdet i form av upphandlingsgruppen, även om inte de kommunala bolagen eller stiftelsen deltar i detta forum. Själva organisationen av upphandlingsfunktionen är inget som diskuteras utan bilden är att den fungerar ändamålsenligt.

- **Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?**

Bedömningen är att åtgärder i begränsad utsträckning har vidtagits. Internkontrollen som finns för direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet är begränsad. Det finns en oklar uppdelning av ansvar bl a när det gäller att följa upp att de krav som ställs i olika upphandlingar också efterlevs. Bedömningen är vidare att förnyelse av avtal fungerar i begränsad utsträckning. Detta beror bland annat på en otydlig ansvarsfördelning mellan upphandlarna och avtalsägarna om vem som har ansvar för att initiera att avtal förnyas.

Det framgår också att det finns stöd att tillgå för direktupphandling men att det saknas en övergripande kontroll över direktupphandlingar.

Bedömningen är sammantaget att det i begränsad utsträckning finns intern kontroll över avtalsförnyelse, avtalstillämpning och köptrohet. Det finns ex-vis ingen enhetlig kontroll över fakturor och priser, och området är fortsatt föremål för utveckling på central nivå.

- **Vilka erfarenheter har kommunen från lägstaprisupphandlingar respektive kvalitetsupphandlingar?**

Uppfattningen är att bilden är tvådelad för det ansvar som avtalsägaren har, och hur kvalitetsuppföljning faktiskt genomförs. Bedömningen är att kommunen har erfarenhet av både pris- och kvalitetsupphandlingar, men att kvalitetsuppföljning av tilldelade avtal inte görs i tillräcklig utsträckning. Vidare uppges att det finns svårigheter att utvärdera kvalitetsanbud.

- **Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av de fall där den klagande vunnit mot kommunen?**

Det finns en delad bild av att överprövningarna dels har ökat, och en annan att de har minskat med anledning av att kommunen har blivit mer systematisk i sitt upphandlingsarbete och har bättre underlag. I de fall ärenden har överprövats har antingen domen gått den klagande emot, eller så har kommunen vidtagit åtgärder i form av att avbryta upphandlingen i ett tidigt skede eller återkalla tilldelningsbeskedet för att göra om förfrågningsunderlaget och upphandlingen.

- **Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen?**

Vår uppfattning från intervjuerna är att det finns en större förståelse från organisationen om vikten av upphandling. Samtidigt finns en brist i den information som gått ut till förvaltningarna då den inte ger en heltäckande bild över tillgängliga avtal samt frågor som avtalstrohet och köptrohet utan är mer övergripande. Det finns behov av att nå ut till linjeorganisationen och de kommunala företagen i större utsträckning. Den sammantagna bedömningen är att det i begränsad utsträckning erbjuds tillräcklig information.

1.1. Rekommendationer

- Att Ks tillser att beslut/uppdrag verkställs avseende att uppdatera/revidera kommunens regler och riktlinjer på området kopplat till uppdaterad lagstiftning.
- Att Ks tar initiativ till att få en enhetlig kontroll över avtalstrohet och köptrohet genom ex-vis systematiska stickprov avseende prislistor, attestering, tillämpning av befintliga avtal och sidoinköp.
- Att Ks tillser att åtgärder vidtas för att stärka informationen till nämnder/förvaltningar och företag avseende 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 (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, LUF, inkl SFS 2018:1317, Lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Med anledning av EU:s nya koncessionsdirektiv gäller även lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, enligt övergångsbestämmelser i SFS 2018:1319. Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Upphandling samt tecknande av ramavtal avseende varor och tjänster eller byggtreprenader styrs av regelverken kring LOU och LUF. 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 byggtreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under avtalets löptid.

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.

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

2.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen har syftat till att:

- Utifrån de iakttagelser som gjordes vid föregående granskning 2015 bedöma om styrelsen och nämnderna har vidtagit tillräckliga åtgärder för en ändamålsenlig upphandlingsverksamhet med tillräcklig internkontroll.
- Belysa hur kommunen tillämpar pris- kontra kvalitetskrav vid olika typer av upphandlingar.
- Belysa upphandlingar som blivit överklagade och vilka utfall dessa överprövningar fått.

2.3. *Revisionskriterier*

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





2.4. *Kontrollmål*

- Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?
- Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas de kommunala företagen i detta?
- Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?
- Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?
- Vilka erfarenheter har kommunen från lägstaprisupphandlingar respektive kvalitetsupphandlingar?
- Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av de fall där den klagande vunnit mot kommunen?
- Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen?

2.5. *Metod, material och avgränsningar*

Metoderna i denna granskning har varit intervjuer samt analys av övergripande styrdokument, beslutsprotokoll och andra relevanta dokument. Avgränsningen av intervjuer har gjorts till kommunchef, kommunstyrelsens ordförande, upphandlare, stabsansvarig på kommunledningsförvaltningen, förvaltningschef på samhällsbyggnadsförvaltningen (Sam), enhetschef på Sam samt förvaltningschef fritid- och kulturförvaltningen (FoK). Dokumentgranskningen har avgränsats till protokoll från Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige, delegationsordningar, miljöplan 2017-2019, årsredovisning för 2017, riktlinjer för inköp och upphandling, handbok i inköp vid Kalix kommun samt interkontrollplan. Slutligen har en ärendegranskning genomförts, som dels undersökt upphandlingsärenden som har överprövats och dels upphandlingar som har haft både kvalitets-och priskriterier.

Bedömningskala som används för revisionsfrågor och kontrollmål:

| | |
|--------------------------|---|
| Inte/Otillräcklig |  |
| I begränsad utsträckning |  |
| Till övervägande del |  |
| Ja/tillräcklig |  |

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Kalix kommuns regler och riktlinjer*

Kontrollmål:

- *Finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning?*
- *Finns en reviderad och aktuell inköpshandbok?*

3.1.1. *Handbok samt riktlinjer för inköp och upphandling*

I granskningen från 2015 noterade PwC att reglerna för inköp och upphandling i Kalix kommun tidigare har omfattats av en inköspolicy och kommunkoncernens inköpshandbok. I beslut om riktlinjer för inköp och upphandling, KF 2014-12-08 § 210, upphörde inköspolicyn, KF 2008-09-15 § 98, att gälla till förmån för *Riktlinjer för inköp och upphandling*. *Riktlinjer för inköp och upphandling* syftar till att bland annat stärka upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga upphandlingen. Vidare omfattar dokumentet olika riktlinjer och rutiner kopplat till området, exempelvis att verksamheten skall förvissa sig om det finns giltiga avtal för området innan upphandling samt att kommunens upphandlingsstöd bör kontaktas vid direktupphandling.

I en tjänsteskrivelse från KS 2018-07-24 framgår också ett förslag om att testa ett pilotprojekt för kategoristyrning inom området fordon. Projektet syftar till att dels minska kostnaderna och att öka avtalstroheten, genom att kartlägga kostnader samt anställa en samordnare som ansvarar för att genomföra och återrapportera projektet, samt ansvara för exempelvis avtalsuppföljning och administration.

Av beslutet, KF 2014/210, framgår dock inte om inköpshandboken upphört att gälla. 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* fortfarande inte har reviderats sedan revisionsgranskningen 2010, vilket också noterades i granskningen 2015, enligt den nya skärpningen av lagstiftningen där bland annat upphandlingsgränserna preciserats. I intervjuer framgår att handboken ska revideras under 2019 och anpassas till gällande lagar, samt att den ska bli mer tillgänglig för förvaltningarna.

En anledning till att *Handboken* inte har uppdaterats uppges vara att upphandlingsorganisationen har förstärkts med resurser, vilket gör att det finns ett bättre stöd för förvaltningarna i upphandlingar.

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 upphandlingsprojekt kan ta mycket tid. Inom ramen för denna granskning har vi inte tagit del av något material som visar att någon inköpsplan tagits fram.

Det framgår också i intervjuer att det saknas inköpsplan, men vissa förvaltningar (främst samhällsbyggnad) har specificerat sina framtida upphandlingsbehov.

I intervjuer med representanter från upphandlingsorganisationen framgår ett behov av inköpsplan för att kunna planera verksamheten, både för att upphandlarna ska få tillräckligt med tid att upphandla och för att man vill undvika tidspress och riskera att behöva direktupphandla. I Ks uppföljning av kommunens interkontrollplan 2017, 2018-02-26, framgår att kommunstyrelsen gav i uppdrag till kommundirektören att utarbeta ett förslag på revidering av styrdokument. I respektive förvaltnings delegationsordning finns också regler för delegation av upphandling till ansvarig tjänsteperson samt dennes beloppsbegränsningar. I gemensamma styrdokument så som miljöplan och kulturplan framgår exempelvis att Kalix kommun kan tydliggöra sin syn på miljökrav eller etiska krav för att arbeta för att vara en hållbar kommun.

3.1.1.1. Bedömning

Uppfattningen från de intervjuer som genomförts framgår att *handboken* fortsatt används även om flera påpekar att den är i behov av uppdatering gällande ändringar i exempelvis LOU/LUF. Utöver *handboken* är uppfattningen att de riktlinjer som gäller är desamma som för 2015, det vill säga *Riktlinjer för inköp och upphandling*, där ingen uppdatering av dokumenten genomförts. Det finns ett initiativ om att uppdatera den centrala styrningen samt utveckla upphandlingsförfarandet. Från uppföljningen av kontrollplanen för 2017 noterar Kf 2018-04-26 att centrala åtgärder behövs och att avtal måste bli mer tillgängliga för att dels få bättre kontroll på fakturor kopplade till avtal och för att uppnå en högre köptrohet. Bedömningen är därför att det finns ändamålsenliga regler och riktlinjer i begränsad omfattning.

3.2. Forum för samordning och utbildning

Kontrollmål

- *Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas de kommunala företagen i detta?*
- *Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen*

3.2.1. Forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandling

Sedan 2015 har en större omorganisering skett inom upphandlingsområdet, med utgångspunkt från bl a den förra granskningen av upphandlingsverksamheten. Från årsredovisningen år 2017 framgår att Kommundirektören 2016 tilldelades medel för att förstärka upphandlarfunktionen. Från att ha varit två upphandlare har ytterligare en upphandlare rekryterats, förvaltningarna har fått i uppdrag att dokumentera upphandlingar och ett forum för upphandling, upphandlingsgruppen, har bildats. Det finns idag tre upphandlare där två organisatoriskt tillhör samhällsbyggnadsförvaltningen och en tillhör kommunstyrelsen.

Upphandlarna träffas genom upphandlingsgruppen där chef för staben under kommunledningsförvaltningen sammankallar gruppen. Övriga i gruppen utgörs av kommunens fastighetschef samt näringslivschef. Noteras kan att kommundirektören alltid får anteckningarna från gruppens möten via e-post.

Upphandlarna hanterar dels upphandlingar samt finns som stödresurser då förvaltningarna gör egna upphandlingar. Kommundirektören och förvaltningscheferna får också löpande information från gruppen under exempelvis ledningsgruppens möten.

Upphandlingsgruppen träffas ungefär varannan vecka för att diskutera specifika upphandlingar, utvecklingsfrågor, avtal och analys, men inte på rutin specifika fall eller domar i överprövningsärenden. Än så länge inkluderas inte kommunala bolag eller stiftelsen, även om det enligt intervjuer med representanter från upphandlingsgruppen har diskuterats, samt att det har förts dialog med dessa. Själva organisationen av upphandlingsfunktionen är inget som diskuteras utan bilden är att den fungerar ändamålsenligt. Samtidigt framkommer det i intervju med kommunledningsförvaltningen att det finns behov av att ha forum för dialog även med leverantörer, och att hitta samverkansformer mellan kommuner inom upphandlingsområdet.

Enligt intervjuer med representanter från upphandlingsgruppen har det diskuterats om möjligheten att ha en ansvarig person för direktupphandling på varje förvaltning, vilket inte är beslutat än. Normalt är det förvaltningschefen som har huvudansvaret för upphandlingarna på förvaltningsnivå, där denna kan involvera personer inom förvaltningen med särskild kunskap/kompetens inom det specifika upphandlingsområdet.

Intrycket från intervjuer med samhällsbyggnads-respektive fritids- och kultur- samt utbildningsförvaltningarna att de har det stöd de behöver från upphandlingsorganisationen, medan tolkningen från upphandlarna är att inte alla förvaltningar i önskad utsträckning tar stöd från upphandlarna.

3.2.1.1. Bedömning

Uppfattningen är att upphandlingsgruppen är ett forum för samordning och erfarenhetsutbyte för medlemmarna i gruppen, även om det från intervjuer framkommer att upphandlingsfunktionen är fortsatt underbemannad. Tidsbristen hos upphandlarna gör att de fortsatt behöver fokusera på till exempelvis förnyelse av ramavtal istället för att mer kunna arbeta med strategiskt arbete eller uppföljning av upphandlingar, enligt intervjuer. Sammantaget är vår bedömning att det finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte, även om detta inte inkluderar alla parter.

3.2.2. Utbildning och information

Förstärkningen på upphandlingsområdet har underlättat möjligheterna att arbeta mer med utbildning och analys enligt intervjuer. Ett nytt analysverktyg (Spendency) som ger en översiktlig bild av om det finns fler leverantörer än avtal är under implementering. I dagsläget innehåller inte Spendency information om giltiga avtal,

men genom att framöver koppla systemet till TendSign (se nedan) ska det bli möjligt att också se giltiga avtal. Upphandlarna har, genom programmet, kunnat informera bland annat ledningsgruppen och förvaltningarna om hur det ser ut med upphandling genom befintliga avtal, och jämföra det med antal leverantörer för att ge en översiktlig bild av hur avtalstroheten ser ut. Det har gett en bild av huruvida förvaltningarna avropar från befintliga avtal eller inte, dock inte vad man avropar.

Upphandlarna har vidare genomfört workshops om upphandling på alla förvaltningar förutom för utbildningsnämndens ledningsgrupp, och enhetscheferna har fått information om vikten av avtalstrohet. Inom vissa förvaltningar noterar upphandlarna i intervjuer att köptroheten är lägre, och enligt intervjuerna med upphandlarna kan det bero på att förvaltningarna saknar tillräcklig kunskap om upphandling och inköp. Inför mandatskiftet har upphandlingsgruppen även diskuterat att det vore bra att ha med information om upphandling i politikerintroduktionen.

Alla avtal finns i ärendesystemet Ciceron men detta är begränsat till respektive förvaltning och ger därför ingen total överblick över vilka avtal som finns. Kommunen har dock ett nytt upphandlingssystem på ingång, TendSign, som bl a förväntas underlätta informationstillgången för tecknade avtal. Uppfattningen bland representanter från intervjuade förvaltningar tolkas som att det som regel ändå är möjligt att få information och stöd från upphandlarna gällande vilka avtal som finns, rutiner för att tillämpa dessa och vad avtalen omfattar.

Ledningsgruppen har fått regelbunden information från upphandlingsgruppen. Noteras från intervjuer kan dock att informationsspridning är en fortsatt utmaning där det behöver läggas mer resurser, särskilt i linjeorganisationen. Samtidigt anser representanter från samhällsbyggnadsförvaltningen att det finns fördelar med att man istället har stöd från upphandlarna än att alla ska få den utbildningen. Särskilt lyfts behovet av interna utbildningar riktat mot de som ska beställa från tecknade avtal, där även avtalen behöver bli enklare för att möjliggöra rätt beställning.

3.2.2.1. Bedömning

Uppfattningen från intervjuer är att det finns en allt bättre förståelse för de villkor och regler som omgärdar upphandling i organisationen, från politiker till tjänstepersoner. Att det är en prioriterad fråga gör att det funnits utrymme för att informera och utbilda ledning och förvaltning. Uppfattningen från de intervjuade är att en brist är svårigheten att få information om vilka avtal som finns, då det inte finns någon gemensam avtalsdatabas, även om det är en på ingång.

Samtidigt finns en brist i den information som gått ut till förvaltningarna då Spendency inte ger en omfattande bild över avtalstrohet och köptrohet, utan är mer övergripande. Den sammantagna bedömningen är att det i begränsad utsträckning erbjuds tillräcklig information.

3.3. Internkontroll

Kontrollmål

- Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?

3.3.1. Direktupphandling

I kommunens internkontrollplan för 2017 framgår att det finns sju kommunövergripande mål för intern kontroll; Avtalade priser, Köptrohet, Budgetdirektiv, Representation, Hantering av kontantkassor samt Semesteruttag.

Det framgår i uppföljningen av interkontrollplanen, Kf 2018-04-26, att kommunstyrelsen till fullo uppnått sex av sju mål, samt att det finns en del arbete med att revidera styrdokument inom policy, regler och riktlinjer. Direktupphandling regleras via befintliga regler så som *Riktlinjer för inköp och upphandling* samt *Handboken*, som vi enligt ovan noterat inte är uppdaterade. Varje förvaltning kan också ha egna riktlinjer.

Bilden från intervjuer med representanter från upphandlingsgruppen och förvaltningarna är att det finns behov av direktupphandling, men de inte är vanligt förekommande. Däremot sker det fler direktupphandlingar än vad det borde göras om man jämför med befintliga avtal, vilket har varit möjligt att analysera via Spendency. Beroende bland annat på att det saknas en inköpsplan finns också risk att man inte hinner upphandla i tid och då hamnar i ett avtalslöst tillstånd vilken kan föranleda otillåtna direktupphandlingar, vilket också har skett.

Upplevelsen från intervjuerna med upphandlingsorganisationen är att eftersom det finns svårighet att se vilka avtal som är aktuella, och att det upplevs vara en viss osäkerhet om vem som ansvarar för avtalen och att förnya dessa, leder detta till onödiga direktupphandlingar.

Tolkningen av intervjuerna är att upphandlarna, och till viss del förvaltningarna, efterfrågar mer framförhållning inför upphandlingar för att bättre kunna planera inköp och undvika direktupphandlingar. Uppfattningen är dock att dokumentationen har blivit bättre jämfört med granskningstillfället 2015, samtidigt är detta svårt att verifiera.

3.3.1.1. Bedömning

Spendencyanalyser visar fortsatt på upphandlingar med andra leverantörer än de som har avtal och det saknas uppdaterade regler och riktlinjer över direktupphandlingar.

Bedömningen är att åtgärder har vidtagits i begränsad utsträckning. Det saknas en övergripande kontroll över direktupphandlingar, även om bilden från intervjuer med både upphandlingsorganisationen och förvaltningarna är att direktupphandlingar har minskat.

3.3.2. *Förnyelse av avtal*

Kommunen använder sig av två system för att registrera avtal och kontrakt; Mercell och Ciceron. Systemet Mercell, (kommunens nuvarande upphandlingssystem) används även för annonsering, anbudsmottagande samt tilldelning av beslut. Kommunens "avtalsdatabas" där samtliga avtal och kontrakt finns registrerade är Ciceron, samma system som används för kommunens diarietföreläggning. Av intervju framgår i sammanhanget att alla ramavtal inte finns registrerade i Mercell. Enligt intervjuer är det vidare svårt att söka i Ciceron då programmet kräver en exakt matchning av sökordet. Ciceron är även begränsat till att bara ge träffar inom den egna förvaltningen, vilket gör att det inte går att se avtal från andra förvaltningar. Möjligheter finns för en tidsinställd "alarmeringsfunktion" i Ciceron, vilket innebär att ett meddelande sänds ut till avtalsägaren automatiskt då avtalstiden håller på att gå ut.

Fritids- och kultur- respektive utbildningsförvaltningarna liksom samhällsbyggnadsförvaltningen upplever trots avsaknaden av en ordentlig avtalsdatabas att de har god översikt över sina avtal.

Innan omorganiseringen 2016 fanns det en del områden där det saknades avtal, delvis på grund av överprövningar och att det hade varit svårt att förnya avtal i tid. Uppfattningen från intervjuerna är att kommunen nu är ikapp med att ha avtal på de flesta områden där man tidigare inte haft gällande avtal. Något enstaka område där kommunen utifrån sina behov borde ha upphandlade avtal kan dock fortfarande finnas enligt de intervjuade, exempelvis resebyråtjänster.

3.3.2.1. *Bedömning*

Utifrån intervjuer med representanter från förvaltningarna och upphandlarna framgår att det finns en delad bild om vem som ansvarar för avtalet, där det bland annat ingår att förnya avtalen. Från intervjuer framgår att delegationen visserligen är tydlig, men att det därefter är svårt att följa hur ansvaret praktiskt hanteras på respektive förvaltning. Från intervjuer framgår att det är avtalsägaren, och inte upphandlarna, som är ansvarig för att dels ha uppsikt över vilka avtal som finns samt för att initiera att förnya dessa.

Bedömningen är att förnyelse av avtal fungerar i begränsad utsträckning. Det beror bland annat på en otydlig ansvarsfördelning mellan upphandlarnas ansvar och avtalsägares ansvar.

3.3.3. *Avtalstillämpning och köptrohet*

I protokoll från Ks 2018-03-26 framgår att uppföljningen av internkontrollplanen visar, i enlighet med vår granskning 2015, att det finns svårigheter att kontrollera att avtalade priser stämmer överens med prislistor, då det är svårt att kontrollera fakturor mot prislistor. I Kf:s protokoll från 2018-04-16 framgår också att avtals- och köptrohet är ett prioriterade områden och där genomförd kontroll av fakturor visat att alla nämnders kontroller, förutom Socialförvaltningen, uppgick till 100%. Samtidigt noteras behov av åtgärder för att ha bättre kontroll över avtalade priser och köptrohet, vilka handlar om att dels göra avtal och prislistor mer tillgängliga, samt dels att vidta centrala åtgärder för att underlätta för beställare i kommunen.

Det åligger förvaltningarna att genomföra stickprovskontroller, och att det ska läggas in i internkontrollplanen. I intervjuer med representanter från fritids- och kulturförvaltningen framgår att det genomförs stickprovskontroller, och att dessa visat att det generellt fungerar bra men att det är svårt att få fullständig kontroll. Information från intervjuer med upphandlarna är att det finns ett behov av att göra flera stickprovskontroller, inom bland annat livsmedel. Även inom det tekniska området uppges det finnas behov av bättre kontroll t ex för inköp av byggvaror.

Från intervju med upphandlare framgår att det inte finns någon central kontroll av fakturor, eller att de rutinmässigt kontrolleras mot avtal och pris. Det är därför svårt att få en enhetlig kontroll av att de attesterade fakturorna rör varor/tjänster i befintliga avtal och som stämmer överens med pris, volym och leveransvillkor. Det skiljer sig dock mellan olika avtal, där exempelvis området livsmedel är organiserat med webbportal för beställning med de varor som också är upphandlade. Inom andra områden finns inga motsvarande begränsningar för leverantörer att erbjuda andra varor och tjänster än de som faktiskt är upphandlade från respektive leverantör.

En styrmekanism för att öka avtalstroheten är enligt intervjuer, att göra tydligare upphandlingsunderlag och underlätta att man beställer rätt varor. På vissa förvaltningar finns också stöd för att kontrollera fakturor mot giltiga avtal och prislistor, innan attestering, även om tolkningen är att det inte finns en fullständig kontroll. Det är system på gång som kommer underlätta kontrollen av fakturor, exempelvis om fakturan kan härledas till ett giltigt avtal. Genom arbetet med Spendency har det blivit möjligt att göra analyser av hur många leverantörer som finns, och jämföra det med hur många leverantörer som kommunen har avtal med. Detta ger en övergripande bild av avtalstrohet men visar inte vad man köper från respektive leverantör.

3.3.3.1. Bedömning

Uppfattningen från intervjuer är att köptroheten skiljer sig mellan förvaltningar, och att det till viss del beror på att det saknas kunskaper om inköp och upphandling. De områden som har hög köptrohet är bland annat inom fordon och livsmedel, där det finns utpekade beställare och en webbshop med de faktiska varor som är upphandlade. Samtidigt är tolkningen av intervjuerna att det finns en större köptrohet generellt jämfört med 2015, även om detta inte följs upp på detaljnivå.

Bedömningen är att det i begränsad utsträckning finns intern kontroll över avtalstrohet och köptrohet. Det finns ex-vis ingen enhetlig kontroll över fakturor och priser, och området är fortsatt föremål för utveckling på central nivå.

3.4. *Pris och kvalitetsupphandlingar samt överprövningar*

Kontrollmål

- *Vilka erfarenheter har kommunen från lägstaprisupphandlingar respektive kvalitetsupphandlingar?*
- *Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av de fall där den klagande vunnit mot kommunen?*

3.4.1. *Lägstapris-och kvalitetsupphandlingar*

I de gemensamma planer som finns i kommunen, exempelvis miljöplan 2017-2019, framgår bland annat att fordon ska upphandlas med högt ställda miljökrav och att Kalix kommun kan ställa både etiska krav och miljökrav i upphandlingar. Enligt de akter som undersökts i granskningen framgår att det finns ärenden som har både kvalitets- och priskrav. Några exempel på kvalitetsupphandlingar rör konsulttjänster, dnr: 2018-00410 och 2018-00390, med krav på bland annat specialistkompetens. Urvalet har innefattat användande av olika metoder för att räkna ut kvalitetspoäng, genom att exempelvis använda en viktad kvotmodell. Utfallet från upphandlingarna med kvalitetskrav innebar i ett fall att tilldelningsbeskedet gavs till anbudet med ett högre pris på grund av högre kvalitet, och i det andra fallet tilldelades det företag anbudet som hade lägst pris efter värdering av kvalitet.

Tolkningen från intervjuer ger en bild av att det finns flera både lokala och nationella riktlinjer och dokument att gå efter vad gäller kvalitet och klassning, på exempelvis fordon men även för vissa typer av konsulttjänster. Från intervjuer framgår också att det finns svårigheter att vara transparent vid utvärdering av exempelvis kompetens, trots att man använder standardiserade modeller. Det framkommer inte någon enhetlig bild som tyder på att kvalitetskrav i upphandlingar har ökat. Våra intervjuer visar att genomslaget kan bero på saker som engagemanget hos respektive förvaltningschef. Medvetandenivån om kvalitetskrav beror vidare på vilket verksamhet man arbetar med och om det finns politiska beslut om exempelvis miljökrav, då förvaltningarna vet att det kommer att följas upp.

Kopplat till de svårigheter som finns med att kontrollera fakturor mot pris noteras en liknande bild rörande uppföljning av kvalitetskrav. Det råder en delad bild där det dels finns en bild av att delegationen och ansvaret för avtalsuppföljning är tydliggjort sedan 2016, med krav från kontrollplanen. Å andra sidan är bilden att det är svårt att följa upp att ställda kvalitetskrav vad gäller exempelvis fordon och maskintjänster följs eftersom avtalsägaren inte alltid vet om att det är dennes ansvar att följa upp detta. När upphandlingar rör projekt där ansvarig förvaltning är på plats med egen personal är det enklare att följa upp krav om exempelvis fordon, men det finns ingen fullständig kvalitetskontroll. Ett annat alternativ som lyfts i intervjuer är att man försöker styra kvalitetskrav på förvaltningsnivå genom att begränsa utbudet via webbportaler för inköp. Det finns dock inga gemensamma riktlinjer om kvalitetsuppföljning utöver vad som kan sägas ingå i internkontrollplanen.

3.4.1.1. Bedömning

Uppfattningen är att det finns fördelar med att ställa tydligare ska-krav i upphandlingar för att undvika potentiella utvärderingsproblem och att kommunen generellt försökt göra tydligare krav i upphandlingarna. Tolkningen från intervjuerna att det i realiteten är priset som styr även i s k kvalitetsupphandlingar, men att kommunen då i större utsträckning använt sig av fler ska-krav. Därigenom har kvalitetskraven blivit en del i kvalificeringsfasen i upphandlingen och inte i utvärderingsfasen.

Tolkningen är vidare att det finns en tudelad bild av vilket ansvar som avtalsägaren har, och hur kvalitetsuppföljning faktiskt genomförs.

Bedömningen är att kommunen har erfarenhet av att nyttja både pris-och kvalitetsupphandlingar, men att kvalitetsuppföljning av tilldelade avtal inte görs i tillräcklig utsträckning utifrån överenskomna kvalitetskrav.

3.4.2. Överprövningar

Utifrån de ärenden som undersökts har kommunen vidtagit olika åtgärder vid överprövningar. Det vi kan se utifrån de ärenden som granskats är att kommunen har nyttjat möjligheten att avbryta upphandlingen, dra tillbaka tilldelningsbeslut och/eller gör om upphandlingen.

Från ärenden, exempelvis dnr: 2017–01161 angående elentreprenadtjänster, framgår att ärendet överklagades med anledning av att några entreprenörer från början inte bedömdes uppfylla skall-kraven. Efter det tog kommunen beslut om att återkalla tilldelningsbeslutet och göra om upphandlingen, då de vid genomgång såg att alla anbudsgivare hade brister i skall-kraven. Av intervjuer framgår att kommunen ibland hellre avbryter tilldelningen om det överprövas och gör om upphandlingen, då det kan ta lång tid att få besked om överprövning. Samtidigt noteras att de intervjuade personerna menar att målet är att underlaget ska hålla för överprövning, där en åtgärd som framkommit i intervjuer är att öka användandet av s k RFI-underlag (Request For Information).

Vidare framkommer det i intervjuer med representanter från upphandlingsgruppen att det också finns fördelar med att ärenden överprövas istället för att någon är missnöjd. Genom att se över vad som är otydligt i underlaget kan kommunen förbättra sina underlag och vara en förtroendeingivande partner till anbudsgivarna. I upphandlingsgruppen finns möjlighet att diskutera hur man ska göra underlaget tydligare i de fall ärenden överklagas, där det påpekas att tidspress kan bidra till att underlagen blir för otydliga. När ärenden överprövas kan det också leda till att kommunen blir utan avtal, då det gör det svårt att i tid hinna upphandla tjänsten.

Det finns en bild av att de avtal som överklagas främst rör de stora entreprenadtjänsterna, där det kan noteras att mer dialog med leverantörerna behövs för att bättre kunna diskutera förutsättningar innan förfrågningsunderlaget går ut. I vissa fall har även förvaltningar tagit in externa jurister i samband med överprövningar, liksom för kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag, då det tar mycket tid för upphandlarna att arbeta med detta.

Noteras ska i sammanhanget att dessa juristtjänster inte är avtalsupphandlade utan direktupphandlas utifrån löpande behov och utan konkurrensutsättning.

3.4.3. Bedömning

Det finns en delad bild av att överprövningarna dels har ökat, och en annan att de har minskat med anledning av att kommunen har blivit mer systematisk i upphandlingarna och har bättre underlag. Tolkningen från intervjuer och ärenden som överprövats är att kommunen har möjlighet att avbryta upphandlingen, dra tillbaka tilldelningsbeslut och/eller gör om upphandlingen. Av de ärenden vi tagit del av har inte någon överprövning lett till att den som överklagat har vunnit mot kommunen.

3.5. Aktgranskning

3.5.1. Dokumentationsregler

LOU ställer krav på annonsering för samtliga upphandlingar vi har granskat, det vill säga 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.

De ärenden vi har tittat på kommer från åren 2017-2018. PwC har tagit del av nio ärenden som antingen har varit föremål för överprövning eller haft både kvalitets- och priskrav. Alla ärenden är hanterade i systemet Merzell, där vi fått underlag i form av bland annat upphandlingsrapporter, tilldelningsbesked, underlag med skall-krav, prislista, kvalitetsutvärderingsmetod och kontakt med leverantörer.

3.5.2. Iakttagelser

De ärenden som är föremål för överprövning har granskats utifrån hur kommunen har hanterat överprövningar, vilka åtgärder som vidtagits, hur det har kommunicerats mellan kommunen och leverantörer samt utfall av överprövning. För de ärenden som har kvalitetskrav har vi granskat metod för kvalitetsutvärdering, urvalsförfarandet, tilldelning kopplat till kvalitet eller pris samt eventuella diskussioner med anbudsgivare med anledning av kvalitetskrav.

Överprövade ärenden

Lastbils- och maskintjänster 2017

Dnr: 2017-00802

- Ärendet har en specificerad teknisk beskrivning avseende exempelvis fordon
- Ärendet prövades i förvaltningsrätten och dom meddelades 2018-03-19, där ärendet avslogs
- Överprövningen rörde referenser, där ett företag angav en referens på kommunen och fick noll poäng

Bryggor Björnholmens hamn

Dnr: 2017-00957

- Ärendet prövades i förvaltningsrätten och dom meddelades 2018-05-03, där ärendet avslogs

- Överklagan rörde bland annat att skall-kravet diskriminerar andra leverantörer

Ramavtal Elentreprenadtjänster 2017

Dnr: 2017-01161

- Beslut om att avbryta upphandlingen på grund av att det inkom synpunkter på skall-krav, där man tilldelat till ett företag som också visade sig ha brister

Ramavtal ventilations- och plåtentreprenadtjänster

Dnr: 2018-00006 SBN

- Beslut om att återkalla tilldelningsbeslut, samt att avbryta upphandlingen, då förfrågan kunde anses vara konkurrensbegränsande, vilket också var anledning till överprövning
- En ny upphandling gjordes där man delade upp ventilations- och plåtentreprenadtjänster

Sluttäckning Deponi

Dnr: 2018-00093 SBN

- Beslut om att återkalla tilldelningsbeslutet då kommunen insåg att kravställningen var omfattande och att ett av företagen som förkastats skulle vinna överprövningen
- Ny upphandling publicerades med ändringar av de felaktigheter som uppdagats

Upphandlingar med kvalitetskriterier

Mobile Stage

Dnr: 2018-00029 FOK

- Tilldelningsbeslut baserat på bäst förhållande mellan kvalitet och pris
- Kvalitetskravet bestod i fiktiva prisavdrag för kort leveranstid

Konsulttjänst – kompetensförsörjning genom samverkan

Dnr: 2018-00390 KS

- Beslut om att ta det anbud som hade högre pris och högre kvalitet
- Kvalitetskrav utifrån kvalitetspoäng/anbudspris där anbudsgivarna bedömdes i två steg. Först genom att visa kompetenser och sedan i en jurybedömning. Personerna i juryn fick del av anonymiserade anbud utan prisuppgifter för bedömning.

Konsulttjänst med specialistkompetens inom turism och besöksnäring

Dnr: 2018-00410 KS

- Beslut om att anta den offert som hade bäst kvot/indexnivå. Det var det företag med längst pris per kvalitetspoäng som vann
- Kvalitetskriterier enligt en viktad kvotmodell som ger ett konsultindex där anbudsgivarna bland annat fick skatta sin konsultreferenser, och sen har kommunens stämt av detta med referenser och viktat det mot pris

Vinterväghållning 2017-2021

Dnr: 2017-0690-05

- Ingen regelrätt kvalitetsupphandling men den hade många skall-krav, bl a utifrån miljösynpunkt. Det vinnande anbudet hade lägst pris

- Det fanns krav på en viss typ av maskiner, som vissa inte hade/ använde. Diskussioner i efterhand uppstod om att anbudsgivare som inte vann anbudet meddelade kommunen att den som vann anbudet använde andra maskiner än ex-vis accepterad EU-klass.

3.5.2.1. Bedömning

De handlingar som gäller överprövningar visar att kommunen inte har förlorat någon överprövning. I de fall ärenden har överprövats har antingen domen gått den klagande emot, eller så har kommunen vidtagit åtgärder i form av att avbryta upphandlingen eller återkalla tilldelningsbeskedet och göra om förfrågningsunderlaget. För kvalitetsförfarandet framgår att det finns metoder för urval, samt att förfarandet har dokumenterats. Det framgår att tilldelningen i ett av fallen gick till ett anbud med högre pris och högre kvalitet och att tilldelning av ett annat fall baserades på lägst pris per kvalitetspoäng.

Det är svårt att uttala sig om kvalitetsförfarandet har brister, men i intervjuer påpekas att det finns svårigheter att utvärdera kvalitetsanbud. Från intervjuer framgår också att det upplevs vara svårt att följa upp kvalitetskrav. Gällande överprövningar framgår att kommunen vidtagit olika åtgärder, samt att de inte har förlorat någon överprövning.

Vår bedömning avseende dokumentation och registrering av upphandlingar som genomförs via den centrala inköpsfunktionen i kommunen är att detta sker på ett fullgott sätt. Däremot finns inte domar från överprövningar i systemet Merzell utan i det kommungemensamma systemet Ciceron, vilket gör att de enbart finns tillgängliga för respektive förvaltning som ärendet ligger under.

November 2018

Hans Forsström

*Uppdrags- och
projektledare*