
Revisionsrapport

Ändamålsenlighet och intern kontroll inom upphandlingsverksamheten

Övertorneå kommun

Helena Lundberg
Certifierad kommunal
revisor

Mars 2012



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Revisionsfråga	3
2.3	Metod och avgränsning	4
3	Granskningsresultat	5
3.1	Regler och riktlinjer	5
3.1.1	Inköspolicy	5
3.1.2	Inköpshandbok för Övertorneå kommun	5
3.1.3	Delegationsordning	6
3.1.4	Internkontroll reglemente	6
3.1.5	Övertorneå kommuns policy mot mutor och bestickning	7
3.1.6	Iakttagelser och kommentarer	7
3.2	Åtgärder för att tillämpa nationella regelverk	8
3.2.1	Iakttagelser och kommentarer	9
3.3	Tillämpning av styrdokument	9
3.3.1	Nationella regelverk	9
3.3.2	Övertorneå kommuns regler och riktlinjer	10
3.3.2.1	Inköspolicy och inköpshandbok	10
3.3.3	Iakttagelser och kommentarer	10
3.4	Uppföljning av upprättade avtal	11
3.4.1	Direktupphandling	11
3.4.2	Ramavtal	12
3.4.3	Överprövning	12
3.4.4	Iakttagelser och kommentarer	13

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC granskat ändamålsenlighet och internkontroll inom upphandlingsverksamheten. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Vår sammanfattande bedömning är att upphandlingsverksamheten inom kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, miljö- och byggnämnden samt socialnämnden i allt väsentligt genomförs ändamålsenligt. Den interna kontrollen rörande upphandlingsverksamhet bedöms inte vara tillräcklig i alla delar. Den sammanfattande bedömningen baseras på följande granskningsiakttagelser:

- Det finns styrdokument som komplement till lagarna om offentlig upphandling. Dessa är inköspolicy, inköpshandbok, delegationsordning, reglemente för intern kontroll samt policy mot mutor och bestickning. Vi bedömer att de områden som styrdokumentet omfattar är tillräckliga. Inköspolicyn och inköpshandboken bedömer vi är delvis ändamålsenliga. De bör uppdateras eftersom lagstiftningen inom upphandlingsområdet förändrats och regler rörande bl.a. "skadestånd" införts.
- Det sker ingen uppföljning rörande tillämpningen av befintliga styrdokument. Granskningen visar på att det finns vissa avsteg från befintliga styrdokument, exempelvis inköpshandboken och reglemente för intern kontroll. Vi bedömer därför att befintliga regler och riktlinjer inte efterlevs i tillfredsställande utsträckning. Det vi främst avser är uppföljningen av inköpshandboken.

Viss intern kontroll sker dock; bl.a. i form av upprättade styrdokument och utbildning av personal. Internkontrollen kan utvecklas bl.a. vad gäller både tillämpning och uppföljning av styrdokument. Vi bedömer att den interna kontrollen inte är tillräcklig i alla delar.

- Åtgärder är vidtagna för att säkerställa att upphandling sker i enlighet med lagarna om offentlig upphandling. Exempelvis har nyckelpersoner erhållit utbildning inom området, interna styrdokument är upprättade och rättspraxis inom området följs. Vi bedömer att de åtgärder som vidtagits ger förutsättningar att genomföra upphandling i enlighet med befintligt regelverk.
- Det sker ingen systematisk uppföljning av upprättade avtal. Varken ramavtal eller avtal i övrigt. Det har påbörjats ett arbete med att sammanställa samtliga ramavtal, vilket är positivt. Vi bedömer att uppföljningen av avtal inte är tillräcklig.

För att utveckla upphandlingsverksamheten och den interna kontrollen lämnas följande rekommendationer;

- att kommunstyrelsen verkar för att fullmäktige reviderar inköspolicyn så att den harmonierar fullt ut mot befintlig lagstiftning
- att kommunstyrelsen säkerställer att samtliga nämnder inklusive styrelsen själv upprättar årliga tillsynsplaner i enlighet med reglemente för intern kontroll samt att fastställda kontrollmoment verkställs och resultatet återrapporteras till styrelsen och revisionen
- att barn- och utbildningsnämnden säkerställer att handlingar som rör upphandling även ingår i upprättade dokumenthanteringsplaner
- att kommunstyrelsen verkar för att befintliga styrdokument tillämpas fullt ut inom organisationen
- att systematisk uppföljning och utvärdering av upphandling och inköp sker i syfte att säkerställa att lagar, policy och riktlinjer följs. Här har vi noterat att detta uppdrag åvilar kommunstyrelsens arbetsutskott enligt kommunens inköpshandbok
- att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnd samt socialnämnden säkerställer att vid planering av inköp/upphandling finns tillräckligt med tid avsatt för att inköp kan utföras med inriktningen att kommunens verksamhet får varor och tjänster med rätt funktion, rätt kvalitet och hög säkerhet till lägsta möjliga pris
- att redovisning/rapportering till kommunstyrelsen rörande upphandlingsverksamheten sker på aggregerad nivå
- att handlingar tillhörande direktupphandling förvaras samlat
- att kommunstyrelsen säkerställer att påbörjat arbete färdigställs med att samla samtliga ramavtal på ett ställe och delge berörda medarbetare denna sammanställning
- att kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden, miljö- och byggnadsnämnd samt socialnämnden säkerställer köptroheten till ingångna ramavtal
- att systematisk uppföljning av upprättade avtal sker
- att systematisk uppföljning av köptrohet till ramavtal sker
- att kommunstyrelsen verkar för att korrekt kontering sker

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

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

2.2 Revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen (KS), socialnämnden (SN) och barn- och utbildningsnämnden (BUN) har en ändamålsenlig verksamhet för offentlig upphandling samt om den interna kontrollen är tillräcklig. Följande kontrollmål är styrande för granskningen:

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

Kontrollmålen utgör även revisionskriterium, d.v.s. bedömningsgrund om KS och nämnderna bedriver en ändamålsenlig verksamhet för offentlig upphandling samt om den interna kontrollen är tillräcklig.

2.3 Metod och avgränsning

Granskning av relevant dokumentation såsom inköspolicy för Övertorneå kommun, inköpshandbok för Övertorneå kommun, delegationsordning för kommunstyrelsen, reglemente för intern kontroll och Övertorneå kommuns policy mot mutor och bestickning. Vidare har socialnämndens interkontrollplan, lista över ingångna avtal samt kammarrätts- och förvaltningsrättsdomar rörande sex överprövningar granskats.

Intervjuer har skett med inköps- och utredningsansvarig, upphandlare, kommunchef, socialchef och chef för barn- och utbildningsförvaltningen.

Verifiering av om upphandlingslagstiftningen tillämpas har skett via analys av tre större upphandlingsakter som granskats med hjälp av kvalitetssäkrade kontrollmål. Granskade upphandlingar avser elevdatorer, motorvärmastolpar och konstgräsplan.

Kommunens uppföljning avseende kontraktsefterlevnad har granskats dels genom intervjuer, dels genom jämförelse av fem avtal som slutits i de granskade upphandlingsakterna med fakturor från respektive leverantör. De områden som särskilt granskats är konsulter (konto 5701), kemtekniska produkter (konto 6468), kopieringspapper (konto 6511), möbler (konto 5027) och toapapper/pappershanddukar (konto 6469).

3 Granskningsresultat

3.1 Regler och riktlinjer

Övertorneå kommun har egna styrdokument som kompletterar befintliga lagar. Dessa är framtagna av tjänstemän vid kommunledningskontoret. I kommunens ledningsgrupp har dokumenten förankrats och respektive förvaltningschef ansvarar för att föra ut riktlinjerna rörande gemensam upphandling i respektive organisation. Framtagna rutiner och policydokument bygger på befintlig lagstiftning.

Vi redogör för inköspolicy och inköpshandbok för Övertorneå kommun. Ytterligare dokument som styr området är delegationsordningen, internkontrollreglementet och respektive nämnds internkontrollplan samt policy mot mutor och bestickning.

3.1.1 Inköspolicy

Utöver LOU styrs upphandlingsverksamheten i Övertorneå kommun av en inköspolicy fastställd av kommunfullmäktige 2008-05-05. Inköspolicyn omfattar Övertorneå kommun, dess bolag och stiftelser vars huvudsakliga finansiering kommer från kommunen. Av policyn framgår vilka lagar som reglerar offentliga inköp genom upphandling och att inköp och upphandling ska genomföras med utgångspunkt från befintlig lagstiftning. Inköspolicyn informerar vilka som har rätt att slutföra direktupphandlingar och till vilka belopp.

Vidare framgår att

- upphandlingar ska ske med utgångspunkt från ”Inköpshandbok för Övertorneå kommun”
- samordnad upphandling kan ske när respektive nämnd/styrelse så bedömer
- ansvar för behovsbedömningar, framtagande av kravspecifikationer och anskaffningsbeslut åligger beställande enheter

Intervjuade verksamhetsansvariga uppger att de känner till befintlig inköspolicy.

Granskningen visar att det finns en uppdaterad version från 2010 avseende inköspolicy, men denna är inte fastställd av KS eller fullmäktige. Innehållsmässigt har den främst kompletterats med vilka som har rätt att slutföra direktupphandlingar genom att sluta avtal samt att även hänsyn kan tas till att inköp sker på ekonomiskt mest fördelaktiga sätt inte enbart lägsta möjliga pris.

3.1.2 Inköpshandbok för Övertorneå kommun

I *Inköpshandbok för Övertorneå kommun* framgår att varje kommunal nämnd, förvaltning och enhet har ansvar för den egna verksamhetens intressen. Inköpshandboken omfattar inte bygg och anläggningsentreprenader. Inköpshandboken fastställdes vid samma tillfälle som inköspolicyn 2008.

Beslut om upphandling inom ramen för tillgängliga medel fattas av verksamhetsansvariga. All upphandling ska ske på mest fördelaktiga sätt för Övertorneå kommun.

Övertorneå är en ekologikommun och ställer därför höga miljökrav och sociala krav på varor och tjänster i varje upphandlingsförfarande.

Inköpshandboken omfattar:

- Riktlinjer för upphandling – allmänna regler
 - Miljökrav
 - Sociala krav
 - Gynnsam konkurrens
 - Ramavtal
 - Offentlighet och sekretess
 - Medbestämmandelagen
 - Överprövning och skadestånd
- Handledning för upphandling
 - Förberedelser
 - Upphandlingar under tröskelvärdena
 - Upphandlingar över tröskelvärdena
- Förfrågningsunderlag
- Kravspecifikation
- Ordlista

Vidare framgår beloppsgränser för direktupphandling.

Intervjuade verksamhetsansvariga har inte tagit del av inköpshandboken. De uppger att de i första hand vänder sig till inköps- och utredningsansvarig och upphandlare, vilka de intervjuade upplever är väl insatta i området.

3.1.3 Delegationsordning

I delegationsordning för KS finns ett särskilt avsnitt ”inköps- och försäljningsärenden”. Det framgår med tydlighet att inköspolicy och inköpshandbok ska tillämpas.

Av delegationsordningen framgår att kommunchefen ska fastställa instruktioner för inköpsverksamhet/inköpshandbok. Vidare framgår till vilka belopp olika befattningar får upphandla ramavtal, leasingavtal, varor och tjänster. Dessa beloppsgränser avser inte direktupphandling.

Vidare framgår att KS:s arbetsutskott har att besluta om godkännande av förfrågningsunderlag vid entreprenadläggning av kommunal verksamhet samt beslut om antagande av entreprenörsanbud vid övertagande av kommunal verksamhet.

3.1.4 Internkontroll reglemente

Ett internkontrollreglemente är fastställt av fullmäktige i syfte att säkerställa att styrelsen och nämnd/utskott upprätthåller en tillfredsställande intern kontroll. Styrelsen har det övergripande och yttersta ansvaret för att det finns en god intern kontroll i kommunen. Respektive nämnd ansvarar för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde. Årligen ska en tillsynsplan antas och resultatet av uppföljningen ska tillställas kommunstyrelsen och kommunrevisionen.

I reglementet framgår vilket ansvar kommunchef, förvaltningschef och enhetschef har. Vidare finns angivet exempel på vilka kontroller som kan ingå i en tillsynsplan och där anges avtalsvillkor, styr och uppföljningssystem samt efterlevnad av lagar och regler.

KS har inte fastställt någon tillsynsplan/intern kontrollplan 2011. Däremot finns upprättat ett förslag till internkontrollplan 2011 som styrelsen ej fastställt. Förslaget innehåller kontrollmoment rörande köptrohet till avtal.

Socialnämnden har fastställt en tillsynsplan och i den finns uppföljning av avtal.

Barn- och utbildningsnämnden har fastställt en tillsynsplan och där ingår att kontrollera dokument och ärendehantering. Resultatet av genomförd granskning visar att det inte finns tydliga rutiner för vilka dokument som sparas, på vilken nivå och för hur lång tid. Åtgärder är vidtagna så tillvida att dokumenthanteringsplaner finns per rektorsområde och på förvaltningsnivå. BUN har beslutat att dessa dokumenthanteringsplaner ska följas.

3.1.5 Övertorneå kommuns policy mot mutor och bestickning

I Övertorneå kommuns policy mot mutor och bestickning regleras frågeställningar rörande mutor och bestickning. Det finns exempel på situationer där mutbrott/bestickning kan bli aktuellt samt exempel på när brott utdömts för mutor och bestickning. Vidare återges innehåll ur Brottsbalken rörande mutor och bestickning.

3.1.6 Iakttagelser och kommentarer

Sammanfattningsvis bedömer vi att befintliga styrdokument utgör en bra grund för ledning och styrning av kommunens upphandlingsverksamhet. Detta är en väsentlig del i den interna kontrollen.

Gällande *inköspolicy* är fastställd av kommunfullmäktige 2008. Vi noterar att det finns en nyare version från 2010 som inte är fastställt av fullmäktige. Av *inköspolicyn* framgår vad som reglerar offentliga inlöp och vad som gäller inom Övertorneå kommun samt dess bolag och stiftelser. Vi rekommenderar att KS verkar för att fullmäktige behandlar och fastställer/reviderar Övertorneås *inköspolicy*.

Befintlig *inköpshandbok* återger tydligt arbetsgången vid upphandling. Den omfattar hela upphandlingsprocessen från behovsanalys till arkivering. Det framgår av *inköspolicyn* vilka typer av upphandlingar som finns och deras specifika förutsättningar. Vidare framgår de olika moment som ingår i upphandlingsprocessen. Dock framgår inte t ex vad protokoll från anbudsöppnande, tilldelningsbeslut och protokoll från anbudsprövning ska innehålla. Vi menar att hjälp och stöd rörande vad de olika momenten ska innehålla kan vara ett sätt att ytterligare säkra följsamhet till befintliga lagrum. Vidare noterar vi i *inköpshandboken* att miljökrav och sociala krav ska ställas vid upphandlingar där det är möjligt. Dessa kravområden återfinns inte under 3.1 Kravspecifikation. Vi rekommenderar KS att verka för att det även under avsnittet 3.1 återkopplas till dessa områden i syfte att de ska beaktas i ökad utsträckning vid upphandlingar.

I *delegationsordningen* framgår vilka befogenheter de olika nivåerna har inom organisationen. Det är positivt att det framgår med tydlighet att inköspolicy och inköpshandboken ska vara styrande vid upphandling.

Internkontrollreglementet visar på möjliga kontroller däribland efterlevnad av lagar och regler samt avtalsvillkor. Vidare framgår att respektive nämnd ska årligen upprätta tillsynsplaner. Socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden har upprättat tillsynsplaner som innehåller kontroller som berör upphandling. Vi rekommenderar BUN att säkerställa att handlingar som rör upphandling även omfattas av upprättade dokumenthanteringsplaner. KS har inte upprättat tillsynsplan 2011, vilket är otillfredsställande och vi rekommenderar styrelsen att upprätta tillsynsplaner framöver. Vidare rekommenderar vi att styrelsen säkerställer att resultatet av respektive nämnds uppföljning av tillsynsplanen ska tillställas kommunstyrelsen och kommunrevisionen enligt internkontrollreglementet.

Övertorneå kommuns policy mot mutor och bestickning bedömer vi är till god hjälp vid avväganden som rör mutor och bestickning.

3.2 Åtgärder för att tillämpa nationella regelverk

Då lagstiftningen rörande upphandling numer omfattar möjlighet till utbetalning av vite är det av vikt att handläggningen och dokumentationen i upphandlingsärenden är korrekt.

I syfte att undvika vite och tillämpa befintligt regelverk har KS vidtagit följande åtgärder:

- Upprättat riktlinjer och policydokument
- Genomfört utbildning för berörd personal (inköps- och utredningsansvarig, upphandlare, chefer/arbetsledare)
- Nyttjat de webbaserade annonseringstjänsterna Visma Opic numera och tidigare Allego för gratis annonsering samt TED vid stora upphandlingar över 1,9 mnkr.
- Utbildat nyckelpersoner vid kommunledningskontoret (inköps- och utredningsansvarig samt upphandlare)
- Kontaktat jurister och andra kunniga inom området vid behov

Intervjuade uppger att genomförd utbildning var mycket uppskattad. Vid detta tillfälle diskuterades inte kommunens inköspolicy eller inköpshandbok. Vidare noterar vi att inköps- och utredningsansvarig samt upphandlare vidtar åtgärder för att vara uppdaterade inom området. Exempelvis deltar de vid nätverksträffar, utbildningar och följer rättspraxis inom området.

3.2.1 Iakttagelser och kommentarer

Åtgärder har vidtagits för befintliga styrdokument ska tillämpas. Vi bedömer att detta skett i tillräcklig utsträckning. Vi rekommenderar dock att utbildning eller kontinuerligt återkommande träffar anordnas för samtliga upphandlare/inköpare i syfte att upprätthålla kompetens inom området.

Vi menar även att det är väsentligt att göra kommunens inköspolicy och inköps-handbok känd vid utbildningstillfällen eller andra träffar.

3.3 Tillämpning av styrdokument

Vid upphandlingar, oavsett upphandlingsform och oavsett vilket föremål upphandlingen avser, visar rättspraxis att det ställs höga krav på att den upphandlande enheten är mycket tydlig. Exempelvis att anbudsinfordran och/eller anbudsunderlag är tydliga och tillräckligt omfattande.

Upphandlingar har sin grund i speciallagstiftning och gemenskapsrättsliga principer. Lagstiftningen omfattar s.k. rättsmedelsdirektiv i form av överprövning och skadestånd. Då bevisbördan i en förvaltningsprocess avseende överprövning eller skadestånd ytterst ligger på beställaren är systematiskt ordnade handlingar av vital betydelse.

3.3.1 Nationella regelverk

Kommunstyrelsen har valt att förvara sina upphandlingar i upphandlingsakter. Följande dokument bör återfinnas i akten:

- 1 Anskaffningsbeslut
- 2 Annonser, ansökningsinbjudan
- 3 Förfrågningsunderlag och därtill hörande tilläggsinformation
- 4 Sändlista
- 5 Anbudsansökningar (vid selektiv upphandling, förhandlad upphandling samt urvalsupphandling)
- 6 Inkomna anbud
- 7 Öppningsprotokoll/anbudsförteckning
- 8 Dokumentation från leverantörskvalificeringsfasen
- 9 Anbudsutvärderingsprotokoll
- 10 Eventuella förhandlingsprotokoll/anteckningar
- 11 Förtydliganden och kompletteringar av anbud
- 12 Tjänsteanteckningar rörande kontakter med leverantörer mm
- 13 Dokumentation från kontakter med leverantörer mm
- 14 Beslutsunderlag/tjänsteutlåtande/underrättelser
- 15 Tilldelningsbesked
- 16 Beställning/avtal
- 17 Eventuell efterannonser.

Genomfört stickprov rörande dokumentation visar att ovan nämnda dokument i mycket stor utsträckning förvarades i upphandlingsakten. Det som saknades var dokumenterat anskaffningsbeslut i samtliga fall och upprättat avtal i ett fall. Tjänsteutlåtanden (upphandlingsrapporter) upprättas i samtliga ärenden där beslut fattas på politisk nivå.

Granskning av protokoll från anbudsöppnande, utvärdering av inkomna anbud, förfrågningsunderlag och upprättade avtal visar att dessa huvudsakligen är tillfredsställande. I ett fall saknades uppgift om upphandlingens utgång.

3.3.2 Övertorneå kommuns regler och riktlinjer

3.3.2.1 Inköspolicy och inköpshandbok

Följande granskningsiakttagelser har skett rörande avsteg från inköspolicyn och inköpshandboken

- KS:s arbetsutskott ansvarar för uppföljning av policyn. Ingen kontroll sker systematiskt, däremot har enstaka punktinsatser skett
- All upphandling ska ske på mest fördelaktiga sätt i Övertorneå kommun enligt inköpshandboken. Enligt intervju finns en tendens att det inte avsätts tillräckligt med tid vid genomförande av upphandlingar, varför dessa i vissa fall inte har optimala förutsättningar
- Samtliga ramavtal ska finnas tillgängliga för var och en i de kommunala verksamheterna som hanterar upphandlingsfrågor. Det pågår idag en sammanställning av de ramavtal som finns i Övertorneå kommun. Denna är inte fullt komplett idag men arbete pågår.

Vidare noteras att de i inköpshandboken berörda delarna, förstudie och tidsplan, har upprättats i ett fall i form av en upphandlingsplan.

3.3.3 Iakttagelser och kommentarer

Aktgranskning visar att dokumentation i upphandlingar där inköpsansvarig och upphandlare varit ansvarig är i stor utsträckning tillfredsställande.

KS har vidtagit åtgärder för att säkerställa att befintliga lagrum tillämpas. Däremot kan vi inte se att det sker systematiska kontroller av att de lagar som styr upphandlingsverksamheten efterlevs. Vi rekommenderar att KS i framtiden följer upp och kontrollerar att befintliga lagar efterlevs.

Uppföljning och utvärdering rörande styrdokumentens tillämpning saknas, vilket vi rekommenderar KS att åtgärda i framtiden. Särskilt med beaktande av att vi kunnat konstatera att avsteg sker från fastställda styrdokument i viss mån.

- I inköpshandboken framgår att uppföljning av inköspolicyn åvilar kommunstyrelsens arbetsutskott. Det framgår inte hur eller på vilket sätt dessa ska kontrollera upphandlingsverksamheten eller hur rapportering/redovisning ska ske. Vi rekommenderar att KS:s arbetsutskott upprättar rutiner för systematisk uppföljning och utvärdering av upphandlingsverksamheten i syfte dels att hörsamma fullmäktiges beslut, dels att stärka den interna kontrollen.
- I inköpshandboken framgår att all upphandling ska ske på mest fördelaktiga sätt för Övertorneå kommun. Då tendensen är att det råder tidsbrist vid upphandlingar finns risk att inköspolicyn inte tillämpas fullt ut. Inköspolicyn fastslår att inköp ska utföras med inriktningen att kommunens verksamheter får varor och tjänster med rätt funktion, rätt kvalitet och hög säkerhet till lästa möjliga pris. Vi rekommenderar att inköpande enheter säkerställer att det finns tid för upphandlingsprocessen att ta hänsyn till samtliga ovan nämnda krav.
- Samtliga ramavtal ska finnas tillgängliga för var och en i de kommunala verksamheterna som hanterar upphandlingsfrågor. Vi rekommenderar att KS säkerställer att pågående inventering av befintliga ramavtal färdigställs och delges berörda medarbetare.

3.4 Uppföljning av upprättade avtal

Det sker ingen systematisk uppföljning av upprättade avtal.

3.4.1 Direktupphandling

Enligt intervjuade vid kansliet förekommer direktupphandling utan att inköps- och utredningsansvarig eller upphandlaren är inkopplad i relativt liten utsträckning. Det finns en sammanställning över genomförda direktupphandlingar inom kommunen där merparten av genomförda direktupphandlingar är upptagna. Det kan finnas upphandlingar som inköps- och utredningsansvarig och upphandlaren inte har kännedom om.

Ansvariga verksamhetschefer har delegation att göra inköp upp till 1 basbelopp per vara eller tjänst per år. Motsvarande delegation har förvaltningscheferna upp till 5 basbelopp. I ekonomisystemet finns inbyggda kontroller som säkerställer att fastställda nivåer inte överskrids.

Socialförvaltningen har genomfört två direktupphandlingar under senare tid, enligt intervju. En upphandling rör inköp av en dekontaminator. Dokumentation saknas från denna upphandling. Enligt uppgift ska det vid upphandlingen endast funnits en leverantör i landet. Den andra upphandlingen avsåg möblemang till personal- och anhörigrum på Särkivaaragården. Dokumentation finns i form av förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och faktura. Verksamhetsansvarig hade inte samtliga dokument, vilket däremot inköps- och utredningsansvarig hade. Det framgår av tjänsteskrivelsen att fyra leverantörer kontaktats för begäran av offert. Tre anbud inkom inom utsatt tid. Två anbud motsvarade skall kraven.

Anbudet som erhöll högst sammanladda poängtalet erhöll uppdraget. Beloppet understiger prisbasbeloppet. I upphandlingar som socialförvaltningen varit involverade i har inköps- och utredningsansvarig eller tekniska chefen varit delaktig i stor utsträckning.

Barn- och utbildningsförvaltningen har genomfört 7 upphandlingar under 2011 enligt intervju. Förvaltningen har som rutin att samtliga upphandlingar diarieförs och förvaras i särskild pärm. Dokument tillhörande respektive upphandling förvaras samlat i en mapp enligt uppgift. Stickprov har skett rörande direktupphandling av kameror. Direktupphandlingarna följer befintliga riktlinjer i stor utsträckning. Krav på vara/tjänst är definierat och dokumenterat. Förfrågan har ställts till fyra leverantörer. Ett anbud inkom till kommunen. Tilldelningsbesked och beslut är dokumenterade och sparade.

3.4.2 Ramavtal

Det sker idag ingen kontinuerlig uppföljning inom KS rörande köptrohet till tecknade ramavtal.

Ett utdrag ur ekonomisystemet avseende utfall för perioden 1/1 -31/12 2011 visar varierande grad av köptrohet vid granskning av fem ramavtal. Köptroheten varierar från lägst 65 % köptrohet till 82 % köptrohet med hänsyn till inköpta belopp.

Kontroll rörande korrekt kontering visar att vissa felaktigheter förekommer varför viss osäkerhet finns i erhållet resultat.

Enligt intervju har avsteg från ramavtal skett till stor del p.g.a. att företag som kommunen ingått ramavtal med inte har efterfrågad produkt. Särskild granskning rörande avsteg från ramavtal avseende konsulter visar att avsteg skett rörande i huvudsak obligatorisk ventilationskontroll, energideklarationer, framtagande av förfrågningsunderlag samt kvalitetsansvarig bygglösning. Dessa tjänster omfattas inte av befintliga ramavtal.

Intervjuade uppger att idag har kommunen ramavtal som i tillräcklig omfattning täcker befintliga behov. Intervjuade uppger att kommunen även samverkar med andra kommuner och Norrbottens läns landsting och har möjlighet att avropa från deras ramavtal.

3.4.3 Överprövning

Intervjuade personer anger att överprövningar på genomförda upphandlingar har skett i relativt många upphandlingsärenden 2010, då sex överprövningar skedde. Under 2011 förekom ingen överprövning.

Av de sex överprövningarna fick en upphandling göras om helt och hållet. I två fall fick utvärderingen av inkomna anbud göras om. I tre fall avslögs överprövningarna, varav ett i kammarrätten.

3.4.4 Iakttagelser och kommentarer

Det finns ingen systematiserad uppföljning som säkerställer att upprättade avtal följs. Uppföljning av ingångna avtal är därmed inte tillräcklig och vi rekommenderar att den interna kontrollen stärks avseende uppföljning av tecknade avtal.

Direktupphandlingar följer inköpshandboken i stor utsträckning. Vi noterar dock att all dokumentation vid direktupphandlingar inte förvaras samlat och att inom socialförvaltningen finns inte kännedom om dokumentation finns eller inte. Vi rekommenderar att dokument tillhörande en direktupphandling förvaras samlat.

Köptrohet till ramavtal har inte kontrollerats systematiskt. Vi rekommenderar KS att införa rutiner för löpande internkontroll rörande köptrohet. Nu genomförda stickprov rörande köptrohet till befintliga ramavtal visar på varierande resultat. Vi rekommenderar styrelsen att vidta åtgärder för att stärka den interna kontrollen avseende köptrohet mot ramavtal och i detta även påtala vikten av korrekt kontering.

Vi noterar att överprövning av upphandlingar i Övertorneå kommun har skett under 2010. 2011 har ingen överprövning skett. Hälften av genomförda överprövningar har lett till att hela eller delar av upphandlingsprocessen har fått göras om.

2012-03-29

Helena Lundberg

Projektledare



Hans Forsström

Uppdragsledare