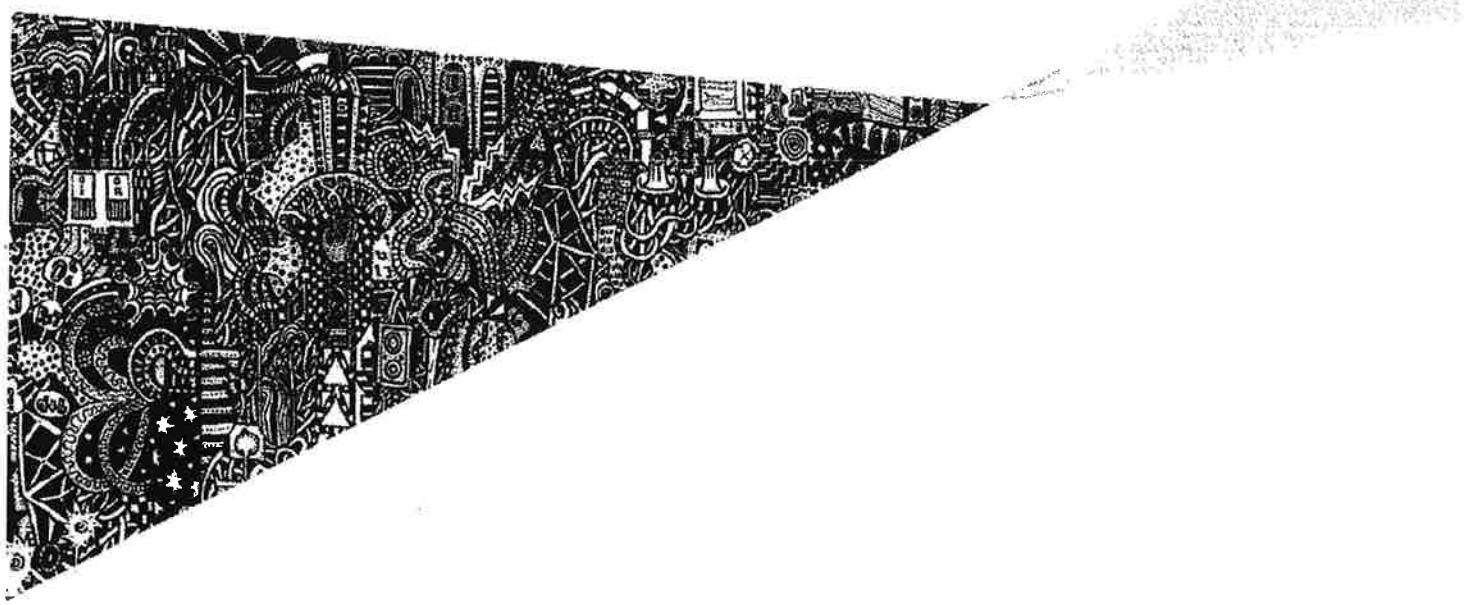
Dnr 056/11

Revisionsrapport 2011
Genomförd på uppdrag av revisorerna
November 2011

Öckerö kommun

Granskning av samhällsbyggnadsnämndens hantering av upphandling och inköp



ERNST & YOUNG

ERNST & YOUNG

Innehåll

1. Sammanfattning 2

2. Inledning 4

2.1. Bakgrund 4
2.2. Syfte och avgränsning 4
2.3. Revisionsfrågor 4
2.4. Metod 5
2.5. Revisionskriterier 5

3. Styrning 9

3.1. Reglering av principer för inköp och upphandling 9
3.2. Vår bedömning 10
3.3. Inköps- och upphandlingsrutiner samt nyckelkontroller 10
3.4. Vår bedömning 11

4. Stickprovsgranskning av fakturor och upphandlingar 13

4.1. Stickprovsgranskning av fakturor 13
4.2. Stickprovsgranskning av upphandlingar 14

5. Sammanfattande bedömning 17

5.1. Sammanfattande bedömning 17
5.2. Rekommendationer 18

Bilagor:
Bilaga 1 Dokumentförteckning

1. Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Öckerö kommun granskat om samhällsbyggnadsnämnden har en ändamålsenlig hantering av upphandling och inköp.

Granskningen visar att det finns flera utvecklingsområden beträffande styrning av upphandling och inköp. Samhällsbyggnadsnämnden förhåller sig till kommunens gemensamma policy och riktlinjer för upphandling. Det finns dock inga dokumenterade rutiner eller processbeskrivningar för upphandling och inköp upprättade specifikt för samhällsbyggnad. Vidare hänvisar policyn och riktlinjerna till kommunens centrala upphandlingsorganisation. Det finns ingen central upphandlingsorganisation, kommunens ekonomienhet har emellertid ett samordningsansvar vid kommunövergripande upphandlingar.

Roller- och ansvar i upphandlings- och inköpsprocessen är inte tydligt definierade. Av delegationsordningen framgår endast vilka som har rätt att välja leverantör vid upphandlingar. Rätten att göra avrop, teckna avtal och besluta om upphandlingar framgår inte. Kommunen har ett gemensamt attestreglemente i vilket det framgår att respektive nämnd ska besluta om vilka attester som ska användas. Samhällsbyggnadsnämnden har utsett beslutsattestanter, det föreligger dock oklarheter inom förvaltningen om vad de olika attestmomenten som tillämpas innebär. Vidare förekommer att beställaren beslutsattesterar sin egen beställning, vilket inte är förenligt med en god intern kontroll.

Det finns inget komplett avtalsregister för de ramavtal som tecknats specifikt för samhällsbyggnad. De olika enheterna förvarar sina avtal på olika sätt. Granskningen visar att avtal löpt ut och att upphandlingar inte påbörjats i tid, vilket inneburit att inköp skett mot ogiltiga ramavtal. Avtalshanteringen bedöms inte ändamålsenlig.

Av granskningen framgår att det sker uppföljande kontroller i mycket begränsad omfattning. Avsaknad av uppföljande kontroller såsom uppföljning av inköp från en viss leverantör eller inköpsområde ökar väsentligt risken för att ramavtal saknas inom väsentliga områden och att bristande avtalstrohet inte uppmärksammas. Eftersom uppföljning av volymer inte sker finns det risk för att gränsvärdena för direktupphandling överskrids.

En stickprovsgranskning av fakturor och upphandlingar har genomförts. Av stickprovsgranskningen framgår att 12 av 15 granskade inköp inte skett mot ramavtal. Det finns en väsentlig risk att inköp inte sker med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens. Av stickprovsgranskningen framgår också att beställningsunderlag inte upprättas, att direktupphandlingar inte dokumenteras och att det är vanligt förekommande att beställaren inte kontrollattesterar fakturan.

Avtal som tecknats för snöröjning och flisupptagning valdes ut för fördjupad granskning. Väsentliga brister noterades i samband med granskningen. Avtalen har tecknats utan att föregås av ett upphandlingsförfarande, vidare har två avtal inte undertecknats, priserna varierar mellan olika utförare och två avtals giltighetstid regleras inte. Att teckna avtal utan upphandling är inte förenligt med LOU. Avtalshanteringen bedöms också vara synnerligen bristfällig.

Utifrån granskningen har vi identifierat följande förbättringsområden/rekommendationer:

- Samhällsbyggnadsnämnden bör skyndsamt tillse att LOU följs och att de avtal som tecknas föregås av upphandling.

- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att kommunens policy och riktlinjer för upphandling följs.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör kartlägga inköps- och upphandlingsprocessen för att kunna identifiera risker, utforma ändamålsenliga kontroller och för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning vid inköp och upphandlingar.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tydliggöra vilka attester som ska tillämpas samt vad de olika attesterna innebär.
- Vi rekommenderar att nämnden utarbetar rutiner som säkerställer att avtal samlas och finns lättillgängliga.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör utforma ändamålsenliga upptäckande kontroller, såsom regelbundna uppföljningar av inköpta volymer från leverantörer/inom inköpsområden för att förhindra att gränsvärden överskrids och för att säkerställa att ramavtal finns för väsentliga områden.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att avtal som tecknas uppfyller erforderliga krav såsom reglering av avtalstid och att de undertecknas av behörig person.
- Avtalsbevakning bör ske löpande för att påbörja upphandlingar i god tid innan avtal löper ut och för att förhindra att avrop sker mot ramavtal som löpt ut.
- Delegationsordningen bör kompletteras med uppgifter om rätt att göra avrop mot ramavtal, besluta om upphandlingar och teckna avtal.
- För att förbättra den interna styrningen och kontrollen i inköpshanteringen bör samhällsbyggnadsnämnden ta fram riktlinjer för vilka rutiner som gäller vid inköp och upphandling, exempelvis avseende beställningsunderlag, dokumentationskrav vid direktupphandlingar samt att kontroll av förekomst av ramavtal ska göras innan beställning.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Inköp av varor och tjänster i offentliga organisationer regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU) samt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Myndigheter ska vara sakliga och välja leverantör på affärsmässig grund med hänsyn enbart till det som köps.

Samhällsbyggnadsnämnden genomför årligen upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader inom den egna verksamheten. Genom upphandling kan kommunen också teckna ramavtal med flera leverantörer. Det är av stor vikt att offentliga organisationer hanterar upphandling och inköp på ett korrekt sätt utifrån aktuell lagstiftning men också för att undvika förtroendeskada.

Revisorerna har mot bakgrund av ovanstående och utifrån underlaget i årets risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att under 2011 göra en fördjupad granskning av hur samhällsbyggnadsnämnden hanterar upphandling och inköp inom sitt verksamhetsområde.

2.2. Syfte och avgränsning

Syftet är att granska om samhällsbyggnadsnämnden hanterar upphandling och inköp ändamålsenligt, det vill säga i enlighet med aktuell lagstiftning och antagna riktlinjer i Öckerö kommun. Granskningen belyser också de övergripande direktiv och policys som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen fastställt.

Granskningen är avgränsad till att belysa upphandling och inköp inom samhällsbyggnadsnämnden. Verksamhetsområdena Mark och Väg samt VA har valts ut för fördjupad granskning i samråd med de förtroendevalda revisorerna.

2.3. Revisionsfrågor

Följande revisionsfrågor har formulerats utifrån syftet och ska sammantaget besvaras i granskningen:

- Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en tydlig styrning av vilka principer och riktlinjer som ska tillämpas vid upphandling och inköp genom exempelvis dokumenterade och kända policys och riktlinjer för upphandling och inköp?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?
- Sker inköp och avrop från ramavtal med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens?
- Sker upphandlingar i enlighet med lagkraven och med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens?
- Finns inköpsrutiner och nyckelkontroller som säkerställer en god intern kontroll samt att upphandling och inköp sker i enlighet med lagkrav och beslutade policys och riktlinjer?

2.4. Metod

Granskningen har genomförts som en dokument- och intervjustudie. Vidare har inköp valts ut för stickprovsgranskning, liksom ett urval av genomförda upphandlingar. Stickprovskontrollen har utförts för att bedöma om inköp och upphandlingar sker i enlighet med aktuell lagstiftning samt antagna riktlinjer.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

2.5. Revisionskriterier

Enligt Sveriges Kommunala Yrkesrevisorer (SKYREV) avser revisionskriterier de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar.

Revisionskriterierna för denna granskning utgörs i huvudsak av Kommunalalgens 6 kap. 7 § vilken reglerar styrelser och nämnders uppdrag samt bestämmelserna i Lagen om offentlig upphandling (2007:1091). Ytterligare revisionskriterier är kommunens policys och riktlinjer för upphandling och inköp samt antagna delegations- och attestreglementen.

2.5.1. Kommunallagen 6 kap. 7 §

Enligt kommunallagens 6 kap. 7 § är det nämnderna som ansvarar för att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ska enligt kommunallagen också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

2.5.2. Lagen om offentlig upphandling

Syftet med upphandlingsreglerna i Lagen om offentlig upphandling (LOU) är att upphandlande myndigheter ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga uppköp på bästa sätt. Vidare är intentionen med regelverket att leverantörer ska ges möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Statliga och kommunala aktiebolag innefattas, tillsammans med statliga myndigheter, kommuner och landsting, i begreppet upphandlande myndighet.

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader (2 kap. 13 § LOU). Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (2 kap. 15 § LOU). 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 ramavtalets löptid (3 kap. 13 § LOU). I 5 kap. 3 § framgår att ett ramavtal får löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl. Reglerna i LOU beträffande ramavtal gäller såväl för upphandlingar över samt under tröskelvärdena.

De upphandlande myndigheterna ska följa lagen om offentlig upphandling vid i stort sett alla köp samt vid hyra och leasing av varor och tjänster.

Vid upphandling ska en beräkning av kontraktets totala värde göras och därefter ska det fastställas hur det förhåller sig till tröskelvärdena, som i sin tur avgör vilka regler som ska tillämpas.

I 1 kap, 9 § anges ett antal principer som de upphandlande myndigheterna ska iaktta vid upphandling. Där framgår att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att det ska finnas en transparens i upphandlingar. Det finns även principer avseende ömsesidigt erkännande samt proportionalitet som den upphandlande myndigheten ska iaktta. I 1 kap, 9a §§ framgår att upphandlande myndigheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn om upphandlingens art motiverar detta.

2.5.2.1 Direktupphandling

Direktupphandling, ett förfarande utan krav på anbud, får användas om ett kontrakts värde är lågt, om förhandlat förfarande utan föregående annonsering föreligger eller om det finns synnerliga skäl. Om ramavtal finns ska avrop från detta ske i första hand och endast om det inte är möjligt kan direktupphandling vara ett alternativ. Med lågt värde menas att kontraktets värde måste understiga 15 % av det tröskelvärde som Europeiska kommissionen beslutat om. I dagsläget uppgår beloppet till cirka 287 000 kr. Gränserna för direktupphandling gäller vid upphandling av både varor och tjänster. Ett anskaffningsbehov får inte delas upp i mindre delar för att understiga gränsen för direktupphandling.

Upphandlande myndigheter kan också direktupphandla om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl avser brådska som orsakats av oförutsedda omständigheter som inte kunnat påverkas, förutses eller rådas över av den upphandlande myndigheten. Brådska som en följd av bristfällig planering grundar inte rätt till direktupphandling.

Direktupphandling är vidare tillåtet om förutsättningarna för förenklat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5-9 §§ LOU är uppfyllda. Förutsättningarna innebär i korthet:

- att det vid ett annonserat förenklat förfarande inte lämnades några anbud eller lämpliga anbud och de i förfrågningsunderlaget ursprungligen angivna kontraktsvillkoren inte ändras väsentligt,
- att det gäller varor som framställs enbart för forsknings-, utvecklings-, experiment- eller studieändamål och under förutsättning att framställningen inte sker i vinstsyfte eller för att täcka forsknings- och utvecklingskostnader,
- att det som ska upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt bara kan levereras av endast en viss leverantör,
- eller upphandlingen gäller ytterligare leveranser från den ursprungliga leverantören, vilka är avsedda antingen som delersättning för eller tillägg till tidigare leveranser och ett byte av leverantör skulle medföra oskäliga tekniska eller ekonomiska olägenheter.

Vid direktupphandling bör prisjämförelser göras mellan olika leverantörer när det är möjligt. Om en vara eller tjänst direktupphandlas upprepade gånger bör ett ramavtal övervägas, vilket tecknas efter en formell upphandling.

2.5.3. Öckerö kommuns policy och riktlinjer för inköp och upphandling

Kommunfullmäktige antog 2002-11-19 en upphandlingspolicy för kommunen. Av policyn framgår att det är en skyldighet för all personal som hanterar upphandling, inköp eller beställningar att ha god kännedom om gällande lagstiftning, kommunens policy och riktlinjer. Vidare anges sekretesslagstiftning, köplag, avtalslag, konkurrenslagstiftning samt lagstiftning

rörande muta och bestickning vara av stor vikt för upphandlingsverksamheten. Nämndernas delegerings- och attestbestämmelser nämns också som styrande vid upphandling.

I policyn anges att det övergripande regelverket för offentlig upphandling är LOU och huvudprinciperna i lagstiftningen beskrivs. Av policyn framgår vidare att kommunens upphandling ska styras av sex principer, vilka i korthet anger att den upphandlande enheten är kommunen, för nämndsspecifika varor och tjänster räknas nämnden som upphandlande enhet. All upphandling ska präglas av helhetssyn, vilket innebär att kommunnyttan uteslutande ska ges företräde. För att tillvarata kommunens samlade köpkraft ska vidare samordning eftersträvas i alla upphandlingssituationer. Intern- såväl som extern samordning uppmuntras. Ramavtal uppges vara bindande för kommunförvaltningen och ska följas. Vid upphandlingar förväntas den upphandlade enheten behandla miljökrav som kvalitetskrav. Avslutningsvis anges att oanmälda säljbesök ska avvisas och inte får leda till inköp. Dessa ska hänvisas till kommunens centrala inköpsfunktion.

I policyn beskrivs att kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att LOU efterlevs. Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar i strategiska upphandlingsärenden. Respektive nämnd ansvarar för att lagverk, policy och principer följs. Nämnden ansvarar också för upphandling av nämndsspecifika varor och tjänster samt att de regler som anges i delegationsordningen följs vid upphandlingar. I policyn anges att den centrala inköpsfunktionen ska genomföra nämndsövergripande upphandlingar av ramavtal samt informera vid förändringar av regelverk och riktlinjer, informera inköpsansvariga om ramavtal, stå till förfogande vid upphandlingsfrågor och representera kommunen vid upphandlingsfrågor i samarbete med andra organisationer.

Kommunstyrelsen antog 2002-10-29 riktlinjer för upphandling inom Öckerö kommun. Det framgår av riktlinjerna att de tillsammans med regelverk och kommunfullmäktiges upphandlingspolicy ska vara ett stöd för verksamma inom upphandlingsområdet. Riktlinjerna beskriver hur LOU är uppbyggd, dess grundprinciper och vilka tröskelvärden som avses vid olika upphandlingar. Vidare beskrivs vilka upphandlingsformer som finns, samt vad som ska beaktas vid respektive upphandlingsform. Upphandlingsprocessen beskrivs i 14 steg. I korthet beskrivs att upphandling ska ske först efter kontroll mot befintliga ramavtal och att beslut om upphandling får tas av attestansvarig eller annan person i nämndens delegationsordning. Vid förberedelser för en upphandling anges att en referensgrupp bör skapas runt upphandlingen. Vidare beskrivs hur förfrågningsunderlaget bör vara utformat. Det anges hur konkurrensutsättning förväntas ske samt var annonser ska publiceras. Av processbeskrivningen framgår vidare hur mottagande och öppnande av anbud ska ske, hur anbudsgivare ska prövas samt hur tilldelningsbeslut bör vara utformat. Det anges att beslut om val av leverantör ska fattas av den som sådan befogenhet enligt delegationsordningen. Avslutningsvis beskrivs hur upphandlingen avslutas och att efterannonsering ska ske.

2.5.4. Attestreglemente och delegationsordning

Kommunens attestreglemente är fastställt av kommunfullmäktige 2000-04-27. Av reglementet framgår att alla ekonomiska transaktioner ska omfattas av attest, manuell eller annan juridiskt godkänd signatur.

Följande attester framgår av attestreglementet:

- Beslutsattest – innebär att beställning skett och att villkor stämmer överens med vad som avtalats.
- Mottagningsattest – kontroll av att köpt vara/tjänst kommit kommunen till godo. Bör tecknas av leveransmottagaren.

- Granskningsattest – matematisk kontroll samt kontroll att formella krav för faktura uppfylls.
- Behörighetsattest – kontroll av att behöriga personer attesterat och att betalning går till rätt mottagare. Verkställer slutlig transaktion.

Hur och i vilken omfattning attesterna ska utföras avgörs av respektive nämnd. Nämnden ska som minst utse beslutsattestanter. Behörighetsattestanter utses av ekonomichef i samråd med respektive avdelningschef. Om nämnden avstår från att utse attestanter avseende mottagning och granskningsattest ansvarar utsedd beslutsattestant för att dessa kontroller sker. Vidare ansvarar beslutsattestanten för konteringen.

Delegationsordningen för samhällsbyggnadsnämnden är senast reviderad 2009-06-16. Beträffande inköp och upphandling regleras i delegationsordningen vilka befattningar som har rätt att välja leverantör vid upphandling av varor och tjänster utanför kommunens ramavtal enligt nedan:

- Upp till 1 tkr: Gruppsamordnaransvarig
- Upp till 300 tkr: Trafikledare (båttrafiken)
- Upp till 500 tkr: Verksamhetschef
- Mellan 500 och 700 tkr: Förvaltningschef
- Över 700 tkr: Arbetsutskottet

3. Styrning

3.1. Reglering av principer för inköp och upphandling

Kommunen har en central policy samt riktlinjer för upphandling, vilka samhällsbyggnadsnämnden har att förhålla sig till. I styrdokumenten hänvisas till kommunens centrala upphandlingsorganisation. Av intervjuerna framgår att det aldrig inrättats någon central upphandlingsorganisation utan upphandlingar hanteras av respektive förvaltning.

I upphandlingspolicyn definieras begreppet upphandlande enhet som kommunen, i de fall upphandlingen av varan eller tjänsten görs kommunövergripande. För nämndsspecifika varor och tjänster utgör nämnden den upphandlande enheten. Av riktlinjerna för upphandling framgår att den upphandlande enheten ska beräkna det totala värdet av varje upphandling för att avgöra vilken upphandling som ska göras.

Samhällsbyggnadsnämnden har inte fastställt några specifika riktlinjer för upphandling utan utgår från de kommungemensamma riktlinjerna. Av intervjuerna framgår att samhällsbyggnad är den verksamhet inom kommunen som gör flest egna upphandlingar och som är i störst behov av specifika varor och tjänster för sin verksamhet. Egna ramavtal finns enlig uppgift bl.a. inom områdena gatubelysning, schaktmaskiner, snöröjning och asfalt. Områden som inte upphandlats specifikt för verksamheten utan finns via Göteborgs upphandlingsbolag är resor, råmaterial och arbetskläder.

Av intervjuerna framgår att det är verksamhets- och enhetschef som beslutar om upphandling, oavsett belopp. Det förutsätts att enhetschef kommunicerar med verksamhetschef innan upphandling sker. Rutinen att beslutet ska godkännas finns inte dokumenterad. Av intervjuerna framgår vidare att det i samband med upphandling åligger den som beslutar om upphandling att kontrollera att det inte redan finns ett avtal via upphandlingsbolaget. Förekomst av avtal kontrolleras i upphandlingsbolagets databas Winst, vilken verksamhets- och enhetschefer har tillgång till. Det är nämnden som tar beslut om val av leverantör vid upphandlingar.

Av intervjun med förvaltningschefen framgår att det förekommit att en upphandling initierats avseende asfalt där det redan fanns ett gällande ramavtal via upphandlingsbolaget.

Samhällsbyggnad har inte fastställt egna riktlinjer avseende inköp och det finns ingen beskrivning av inköpsprocessen. Av intervjuerna framgår att enhetschefer samt några miljö och byggnadsinspektörer har rätt att fatta beslut om inköp, inom ramen för respektive verksamhetsområde. I delegationsordningen beskrivs endast vilka som har rätt att välja leverantör vid upphandling av varor och tjänster utanför kommunens ramavtal. Rätt att göra avrop mot befintliga ramavtal, eller besluta om upphandlingar framgår inte av delegationsordningen.

Av kommunens attestreglemente framgår att det finns fyra olika typer av attester, det åligger respektive nämnd att avgöra i vilken omfattning de olika attesterna ska ske vid inköp, minimikravet är dock att varje nämnd beslutar om beslutsattestanter. Nämnden har beslutat om vilka som har rätt att beslutsattestera. Det finns dock inga skriftliga riktlinjer för vilka attester som ska användas inom förvaltningen samt vad attesterna innebär.

Av intervjuerna framgår att fakturor attesteras av två personer. Attesterna sker elektroniskt i fakturahanteringssystemet, systemet är tvingande avseende dubbel attest. Av intervjuerna framgår att det är oklart vad de olika attesterna innebär. Den första attesten kan ske av beställaren men också av en administratör. Den andra attesten (beslutsattesten) kan ske av

överordnad till beställaren men också av beställaren om det är en administratör som gjort den första attesten. Av intervjuerna framgår att det förekommer att beställaren beslutsattesterar sina inköp om denne är budgetansvarig eftersom man måste göra beslutsattest inom sin budget.

3.2. Vår bedömning

Kommunen har en central policy och riktlinjer avseende upphandling, som anger vilka principer som ska tillämpas. Styrdokumenten hänvisar till kommunens centrala upphandlingsfunktion, vilken inte finns. Ekonomienheten har ett visst samordningsansvar avseende kommungemensamma upphandlingar, men utgör ingen central upphandlingsfunktion. Vidare trädde förändringar i LOU i kraft 2010. Policyn samt riktlinjerna bör uppdateras och revideras utifrån de förändringar som skett inom lagstiftningen samt bör hänvisa korrekt till gällande organisation.

Av upphandlingspolicyn framgår att en nämnd betraktas som upphandlande enhet då nämndsspecifika upphandlingar sker och i riktlinjerna för upphandling hänvisas till upphandlande enhet vid bedömning av en upphandlings värde. Kommunen är enligt LOU den upphandlande myndigheten, inköp kan inte bedömas värdemässigt utifrån nämndens inköp vid olika upphandlingsformer. Vid en direktupphandling, eller annan upphandling, är det inte korrekt att en enskild nämnd uppskattar värdet av en upphandling, utan värdet måste beräknas utifrån vad kommunen sammantaget beräknas upphandla. Policyn och riktlinjerna bör förtydligas i detta avseende.

Mot bakgrund av att samhällsbyggnad genomför relativt många upphandlingar på egen hand bedömer vi att samhällsbyggnadsnämnden bör utarbeta en processbeskrivning samt dokumenterade rutiner för upphandlingar för att säkerställa ett enhetligt agerande och för att tydliggöra roller och ansvar inom förvaltningen. Motsvarande dokumentation bör vidare upprättas för inköpsprocessen. Av dessa bör det tydligt framgå vilka dokumentationskrav som ställs samt vad som åligger vem vid inköp och upphandlingar.

Av delegationsordningen framgår endast vilka befattningar som har rätt att välja leverantör vid upphandling av varor och tjänster utanför kommunens ramavtal. Vi bedömer det bristfälligt att delegationsordningen inte är mer utförligt utformad avseende vilka som får göra beställningar, inköp och avrop från ramavtal, samt vilka som får teckna avtal och besluta om upphandlingar.

Vi bedömer att det är bristfälligt att nämnden inte tydliggjort vilket attestförfarande som ska tillämpas. Nämnden bör dokumentera vilka attester som ska tillämpas och, för att tydliggöra ansvarsfördelningen, vad attestanten intygar med sin attest, dvs. vilket ansvar som åligger attestanten.

3.3. Inköps- och upphandlingsrutiner samt nyckelkontroller

Förvaltningen har inte gjort någon riskbedömning avseende inköps- eller upphandlingsprocessen och kontroller är inte dokumenterade, vidare finns ingen intern kontroll plan.

Kommunens ekonomichef introducerar nyanställda verksamhetschefer i LOU och kommunens riktlinjer. Det finns också möjlighet att anlita extern kompetens vid upphandlingar. Av intervjuerna framgår dock att det snarare avser extern kompetens för att utforma ett korrekt förfrågningsunderlag samt för att utvärdera anbud. Extern kompetens anlitas vanligtvis inte för att säkerställa att de formalia och andra förfarande krav som LOU ställer uppfylls. Kommunen har ingen intern funktion med specialisering på LOU. Det åligger den som initierar

upphandlingen att säkerställa ett korrekt förfarande. Under intervjuerna nämns att det upplevs vara svårt att hålla sig uppdaterad beträffande förändringar inom LOU.

Kommunens gemensamma ramavtal finns samlade på intranätet och kan nyttjas av samtliga förvaltningar. Upphandlingar som utförs av respektive förvaltning registreras inte på intranätet utan förvaras hos respektive förvaltning. Av intervjuerna framgår att VA-enheten samlar sina avtal i en pärm, Mark och Väg har ingen rutin för att hantera sina avtal, men bedömer att de är så pass små att de kan ha en dialog kring vilka avtal som finns.

Av intervjuerna framgår att det inte upprättas beställningsunderlag. Det finns rekvisitionsunderlag som kan användas vid mindre inköp av de lokala handlarna, vilka de utgår från det vid fakturering. Rekvisitionsunderlagen bifogas dock inte fakturan som underlag och det saknas tydliga riktlinjer för när dessa ska användas. Av intervjuerna framgår att rekvisitioner används i varierande utsträckning.

Ett fåtal av de intervjuade beskriver att det finns ett s.k. beställar-ID, vilket uppges vid beställning för att sedan framgå på fakturan. Det är verksamhetschef som tilldelar beställar-ID och begär att ekonomienheten ska lägga upp nya beställar-ID:n i systemet.

Attestmomenten utgör en kontrollfunktion. Det är dock oklart vad som åligger respektive attestant och det förekommer enligt uppgift att beställaren attesterar sina egna beställningar och att kontroll sker av en administratör.

Uppföljande kontroller utförs i begränsad utsträckning. Det förs ingen statistik över avtalstrohet. Av intervjuerna framgår att det åligger attestanterna att kontrollera förekomst av avtal. Av intervjuerna framgår att det finns utrymme i systemet för kommentarer beträffande vilket avtal som avropats från eller annan omständighet. Det finns inga riktlinjer för att kommentarsfältet ska användas, utan det är upp till den enskilde beställaren. Det sker ingen uppföljning av volymer per leverantör eller inköpsområde för att säkerställa att gränsvärden inte överskrids och att ramavtal finns för väsentliga områden.

3.4. Vår bedömning

Vi bedömer det bristfälligt att inköps- och upphandlingsprocesserna inom samhällsbyggnad inte har dokumenterats. För att identifiera risker och utforma ändamålsenliga kontroller är en processkartläggning en bra utgångspunkt.

Av intervjuerna framgår att det finns extern kompetens att tillgå vid upphandlingsförfaranden, vilket bedöms vara positivt. Internt sker det utbildningar i samband med att chefer rekryteras av ekonomichefen. LOU är en komplex lagstiftning. Vi bedömer att det bör utarbetas rutiner för att säkerställa erforderlig kompetens hos de som genomför upphandlingar. Vidare är det av vikt att förändringar i LOU kommuniceras i organisationen.

Avtal som tecknas kommungemensamt finns att finna i en gemensam avtalsdatabas på intranätet. Vi bedömer det ändamålsenligt att avtal hanteras på detta sätt. De avtal som tecknas specifikt för samhällsbyggnad hanteras emellertid inte på samma sätt. Det finns ingen uttalad rutin för var avtal ska registreras. Vi bedömer det bristfälligt att det inte finns ett gemensamt avtalsregister för samhällsbyggnad. För att kunna kontrollera förekomst av avtal vid beställning är det väsentligt att det finns ett aktuellt och komplett avtalsregister.

Det finns ingen rutin för avtalsbevakning, vilket ökar risken för att upphandlingar inte påbörjas i tid och att avrop sker mot avtal som upphört.

Vi bedömer att attestrutinen inte är ändamålsenlig mot bakgrund av att beställaren har möjlighet att beslutsattestera sina egna beställningar. Ur ett internkontrollperspektiv bör den som beslutat om inköpet inte beslutsattestera egna inköp, utan med sin attest intyga fakturans överensstämmelse med inköpet. Överordnad bör godkänna inköpet.

Uppföljande kontroller utförs i mycket begränsad omfattning. Vår bedömning är att avsaknad av uppföljande kontroller såsom uppföljning av inköp från en viss leverantör eller inköpsområde väsentligt ökar risken för att ramavtal saknas inom väsentliga områden och att bristande avtalstrohet inte noteras. Eftersom uppföljning av volymer inte sker finns det en stor risk att gränsvärdena för direktupphandling överskrids.

4. Stickprovsgranskning av fakturor och upphandlingar

4.1. Stickprovsgranskning av fakturor

15 fakturor har valts ut för stickprovsgranskning. Fakturorna avser inköp som skett under perioden 2010-07-01 – 2011-06-30.

För varje faktura har följande granskats:

- Att inköpet bedöms verksamhetsnära
- Att fakturan är tillräckligt specificerad
- Att kontrollattest utförs av den som enligt fakturan är beställare
- Att beslutsattest har utförts av överställd person
- Att beställningsunderlag finns för inköpen
- Att inköpet skett inom ramavtal

Samtliga inköp bedöms verksamhetsnära. Flertalet av fakturorna, och i förekommande fall fakturabilagorna bedöms tillräckligt specificerade. En av de granskade fakturorna omfattar arbeten som utförts av underleverantörer, fakturorna från underleverantörerna har inte bifogats fakturan.

Två fakturor saknar uppgift om beställarreferens och avseende ytterligare en faktura har vi inte kunnat identifiera vem som är kopplad till det beställar-ID som angivits på fakturan. Av de resterande fakturorna framgår vem som gjort beställningen. För tio av fakturorna där beställaren framgår är det inte beställaren som mottagningsattesterat fakturan. I två fall har beställaren beslutsattesterat sin egen beställning. I samtliga fall har attest utförts av behörig person, enligt attestförteckning som fastställts av samhällsbyggnadsnämnden. Beslutsattest har också utförts av överställd person till den som mottagningsattesterat fakturan.

Beställningsunderlag finns bifogat fakturan för ett inköp, för resterande inköp saknas beställningsunderlag.

Tolv av de granskade inköpen avser direktupphandlingar. Dokumentation avseende skäl till direktupphandling har inte upprättats i samband med inköpen. Vi har däremot erhållit förtydliganden från beställarna om skäl till direktupphandling i samband med vår granskning.

Tre direktupphandlingar har skett eftersom förvaltningen bedömt att det inte finns några leverantörer i kommunen som kunnat tillhandahålla önskad vara, vilket avsett vägsand/salt, flis samt makadamm/grus. Fem av direktupphandlingarna har skett i samband med akuta åtgärder, såsom reparationer, åtgärd av skador på väg efter vinterväghållning samt snöskottning. I ytterligare ett fall har direktupphandling skett eftersom den aktuella leverantören upphandlats i annat ärende, därför har förvaltningen bedömt det lämpligt att anlita leverantören vid det aktuella inköpet. Tre direktupphandlingar har skett avseende inköp av konsulttjänster, vilka förvaltningen tidigare haft ramavtal med. Avtalen har emellertid löpt ut under den tidigare delen av 2010. Upphandlingar av konsulttjänster har blivit fördröjda, men pågår enligt uppgift i nuläget.

Tre av inköpen avser avrop mot gällande ramavtal.

4.1.1. Vår bedömning

Det kan konstateras att beställningsunderlag saknas för flertalet inköp. Avsaknad av beställningsunderlag försvårar en uppföljning av överensstämmelse mellan ursprunglig order och faktura.

Granskningen av fakturor visar att det i stor utsträckning förekommer att beställaren inte kontrollattesterar fakturan. Enligt vår bedömning bör den som beslutat om ett inköp kontrollattestera fakturan för att intyga dess överensstämmelse med beställningen samt att varor erhållits och att tjänsten utförts i enlighet med beställning och fakturaunderlag. Vidare förekommer att beställaren beslutsattesterat egen beställning. Ur ett interkontroll perspektiv bör inte beställaren beslutsattestera sin egen beställning.

Utifrån granskningen kan vi konstatera att endast tre inköp har gjorts mot ramavtal. Mot bakgrund av att av direktupphandling sker i relativt stor utsträckning bedömer vi att det föreligger en uppenbar risk för att ramavtal saknas inom väsentliga områden eller att förvaltningen inte avropar mot befintliga ramavtal. Eftersom det inte sker några uppföljningar av volymen av inköp mot respektive leverantör eller för olika varor och tjänster bedöms det vidare föreligga en risk att tröskelvärdena överskrids, vilket innebär att direktupphandling inte är tillåtet om inte synnerliga skäl föreligger.

Av kommunens riktlinjer för upphandling framgår att de synnerliga skäl som föranlett en direktupphandling ska dokumenteras och delges ansvarig nämnd. Direktupphandlingarna har inte dokumenterats och därmed följs inte riktlinjerna. Vi bedömer att nämnden inte följer kommunens övergripande policy och riktlinjerna för upphandling.

Granskningen visar att förvaltningen motiverat flera direktupphandlingar utifrån att leverantören varit den enda leverantören inom kommunen som kunnat tillhandahålla tjänsten. Vi bedömer inte att det är ett fullgott skäl för direktupphandling. Upplevs tillgänglighet vara av stor vikt bör det istället framgå av förfrågningsunderlaget.

Det bedöms bristfälligt att det saknas rutiner för avtalsbevakning. Inköp har skett avseende konsulttjänster, för vilka avtalen löpt ut. Enligt uppgift pågår nu upphandling av konsulttjänster. Vi bedömer det bristfälligt att nya upphandlingar inte initierats i tid.

4.2. Stickprovsgranskning av upphandlingar

För att granska upphandlingar har tecknade avtal inom tre områden valts ut för granskning, två avseende konsulttjänster och ett entreprenadavtal. För att utvärdera om upphandling sker i enlighet med LOU har upphandlingsförfarandet för avtalen granskats. De tre områdena avser; snöröjning, flisupptagning samt ombyggnation av luftbehandlingsanläggning vid Pinan.

För varje upphandling har följande granskats:

- Att förfrågningsunderlag upprättas och motsvarar kraven i LOU, kommunens policy och riktlinjer för upphandling
- Att upphandlingen har annonserats
- Att protokoll har upprättas vid anbudsöppning
- Att anbudsutvärdering har skett och dokumenterats och att utvärderingsprotokoll har upprättats
- Att tilldelningsbeslut upprättats och att det delgetts samtliga anbudsgivare
- Att avtalet skrivits under av behörig person

4.2.1.1 Upphandling av snöröjning och flisupptag inom Öckerö kommun

Snöröjning för säsongen 2010/2011 har inte upphandlats. Vi har tagit del av de tre avtal som slutits med konsulter för snöröjning. Avtalen har inte föregåtts av någon formell upphandling. Två av avtalen är inte undertecknade, varken av leverantör eller representant för kommunen. Samtliga konsulter har olika timpriser för att tillhandahålla traktor med förare, vidare utgår jourersättning vilken också varierar mellan de olika konsulterna. En av konsulterna erhåller ytterligare ersättning för kvällar och helger utöver jourersättningen, de andra två har inga sådan extra ersättning. För två av avtalen regleras inte giltighetstiden utöver att det framgår att de avser säsongen 2010/2011.

Flisupptag har inte upphandlats. Avseende ett av avtalen för snöröjning har man för hand skrivit att avtalet också omfattar flisupptag.

4.2.1.2 Vår bedömning

Avtal har tecknats med tre leverantörer utan att föregås av en formell upphandling. Att teckna avtal utan upphandling strider mot gällande lagkrav i LOU. Vi bedömer att det är allvarligt att förvaltningen inte agerat i enlighet med gällande lagstiftning. Beträffande avtalet för flisupptag framgår det inte av avtalet att det omfattar flisupptag, utöver den kommentar som skrivits till för hand. Mot bakgrund att avtalen inte är undertecknade, att en kommentar skrivits till för hand, att priser är varierande mellan leverantörerna samt att giltighetstid inte reglerats, bedömer vi vidare att avtalshanteringen är synnerligen bristfällig.

Avtalen har tecknats i december 2010 och januari 2011, och har troligtvis upprättas i samband med att snöröjning krävts relativt omgående. En direktupphandling för punktinsatser av snöröjning har inte skett. Istället har avtal tecknats utan föregående konkurrensutsättning. Vi bedömer därmed att förvaltningens agerande inte är affärsmässigt.

Det finns ingen dokumentation som visar att mer än en person varit involverad i processen vid val av vilka leverantörer som avtal tecknas med. För att kunna styrka affärsmässighet i beslut är det av stor betydelse att processen är transparent och att leverantörer utvärderas sakligt.

Nämnden bör skyndsamt vidta åtgärder för att säkerställa LOU samt kommunens beslutade policys och riktlinjer följs.

4.2.1.3 Upphandling av ombyggnad av luftbehandlingsanläggning vid Pinan

Upphandlingen avser en utförandeentreprenad för Ombyggnad av luftbehandling vid Pinans avloppsreningsverk. Upphandlingsförfarandet är en förenklad upphandling. Förfrågningsunderlaget omfattar administrativa föreskrifter samt en teknisk beskrivning. Den tekniska beskrivningen har tagits fram tillsammans med extern kompetens, VA-konsulterna. Upphandlingen annonserades på Allego, 2010-09-24. Sista anbudsdag enligt förfrågningsunderlaget är 2010-10-15, enligt annonsen är sista anbudsdag emellertid 2010-10-22.

Två anbud inkom, Tuve Ventilations AB lämnade anbud daterat 2010-10-20 och Ventilations gruppen lämnade anbud daterat 2010-10-25. Protokoll har förts vid anbudsöppning, daterat 2010-10-25. Chef för VA-enheten och samhällsbyggnadsnämndens ordförande har skrivit under anbudsöppningsprotokollet. Anbudsutvärdering har skett av extern konsult från VA-ingenjörerna, 2010-11-04. Föreslaget anbud av VA-konsulterna har chefen för VA också föreslagit till beslut för samhällsbyggnadsnämndens arbetsutskott 2010-11-09. Utvärderings-

protokoll har inte upprättats. Samhällsbyggnadsnämndes arbetsutskott har beslutat om att tilldela Tuve ventilations AB kontraktet och givit VA-enheten i uppdrag att teckna avtal.

Tilldelningsbeslut har upprättas och har enligt uppgift skickats till anbudsgivarna. Avtal har upprättas och undertecknats av chef för VA.

4.2.1.4 Vår bedömning

Vi bedömer att upphandlingen sammantaget har hanterats i enlighet med lagstiftningen samt kommunens policy och riktlinjer. Det finns dock brister i delar av hanteringen. Sista anbudsdag enligt förfrågningsunderlag och annons stämmer inte överens. Enligt uppgifter har emellertid anbudsgivarna meddelats om förändrat datum för sista anbudsdag i samband med att de rekvirerat förfrågningsunderlaget. Vidare har utvärderingsprotokoll inte upprättats, utöver den anbudsutvärdering som en extern konsult tillhandahållit. Av ett tilldelningsbeslut ska val av leverantör framgå, samt skäl till beslutet. I enlighet med de nya bestämmelserna i LOU ska också tiden för avtalsspärr framgå. Under den angivna tiden för avtalsspärr kan upphandlingen överprövas. Av det tilldelningsbeslut som upprättats framgår varken skäl till beslutet eller tid för avtalsspärr. Enligt uppgift har emellertid den anbudsutvärdering som en extern konsult gjort bifogats tilldelningsbeslutet för att upplysa om skäl till val av leverantör. För att skapa en transparens i processen är det av stor vikt att utvärderingsprotokoll upprättas och att minst två representanter från kommunen är delaktiga i utvärderingen av anbudsgivare.

5. Sammanfattande bedömning

5.1. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens revisionsfrågor och ställda revisionskriterier är att samhällsbyggnadsnämnden inte hanterar upphandling och inköp ändamålsenligt. Hanteringen bedöms i flera avseenden strida mot LOU och kommunens interna policy och riktlinjer. Nedan följer sammanfattande svar för respektive revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden säkerställt en tydlig styrning av vilka principer och riktlinjer som ska tillämpas vid upphandling och inköp genom exempelvis dokumenterade och kända policys och riktlinjer för upphandling och inköp?
Kommunen har en central upphandlingspolicy, liksom riktlinjer för upphandling. Av dessa framgår vilka principer som ska tillämpas. Policyn och riktlinjerna bör dock uppdateras och revideras utifrån de förändringar som skett inom aktuell lagstiftning samt mot bakgrund av att policyn hänvisar till kommunens centrala inköpsorganisation, vilken inte finns. Mot bakgrund av att samhällsbyggnadsnämnden genomför relativt många upphandlingar på egen hand bör nämnden utarbeta rutiner avseende inköp och upphandling för att säkerställa ett enhetligt agerande.

Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?
Roll- och ansvarsfördelningen bedöms inte vara tydlig beträffande upphandling och inköp. Delegationsordningen är inte tillräckligt utförlig avseende vilka som har rätt att genomföra inköp och upphandlingar. Det är inte heller tydligt inom förvaltningen hur attestrutinen ser ut och vad de olika attesterna innebär.

Sker upphandlingar, inköp och avrop från ramavtal i enlighet med lagkraven och med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens?
Det bedöms finnas en väsentlig risk för att inköp inte sker med hänsyn till affärsmässighet och konkurrens. Granskningen visar att en stor del av inköpen inte sker mot ramavtal. Beställningsunderlag upprättas inte och direktupphandlingar dokumenteras inte. Vidare är det vanligt förekommande att beställaren inte kontrollattesterar fakturan och det förekommer också att beställaren attesterar egna beställningar.

Avtalshanteringen bedöms bristfällig och förvaltningen har inte agerat i enlighet med LOU. Väsentliga brister har noterats i samband med granskning av de avtal som tecknats för snöröjning inom kommunen.

Finns inköpsrutiner och nyckelkontroller som säkerställer en god intern kontroll samt att upphandling och inköp sker i enlighet med lagkrav och beslutade policys och riktlinjer?
Uppföljande kontroller av genomförda inköp och upphandlingar utförs i mycket begränsad omfattning. Avsaknad av uppföljande kontroller såsom uppföljning av inköp från en viss leverantör eller inköpsområde ökar risken för att ramavtal saknas inom väsentliga områden och att bristande avtalstrohet inte noteras. Eftersom uppföljning av volymer inte sker finns det en stor risk att gränsvärdena för direktupphandling överskrids.

5.2. Rekommendationer

- Samhällsbyggnadsnämnden bör skyndsamt tillse att LOU följs och att de avtal som tecknas föregås av upphandling.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att kommunens policy och riktlinjer för upphandling följs.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör kartlägga inköps- och upphandlingsprocessen för att kunna identifiera risker, utforma ändamålsenliga kontroller och för att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning vid inköp och upphandlingar.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tydliggöra vilka attester som ska tillämpas samt vad de olika attesterna innebär.
- Vi rekommenderar att nämnden utarbetar rutiner som säkerställer att avtal samlas och finns lättillgängliga.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör utforma ändamålsenliga upptäckande kontroller, såsom regelbundna uppföljningar av inköpta volymer från leverantörer/inom inköpsområden för att förhindra att gränsvärden överskrids och för att säkerställa att ramavtal finns för väsentliga områden.
- Samhällsbyggnadsnämnden bör tillse att avtal som tecknas uppfyller erforderliga krav såsom reglering av avtalstid och att de undertecknas av behörig person.
- Avtalsbevakning bör ske löpande för att påbörja upphandlingar i god tid innan avtal löper ut och för att förhindra att avrop sker mot ramavtal som löpt ut.
- Delegationsordningen bör kompletteras med uppgifter om rätt att göra avrop mot ramavtal, besluta om upphandlingar och teckna avtal.
- För att förbättra den interna styrningen och kontrollen i inköpshanteringen bör samhällsbyggnadsnämnden ta fram riktlinjer för vilka rutiner som gäller vid inköp och upphandling, exempelvis avseende beställningsunderlag, dokumentationskrav vid direktupphandlingar samt att kontroll av förekomst av ramavtal ska göras innan beställning.

Göteborg den 14 november 2011

Cecilia Svensson
Verksamhetsrevisor

Sofia Jacobsson
Verksamhetsrevisor

Liz Aspebo
Verksamhetsrevisor

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Granskade styrdokument:

Attestreglemente för Öckerö kommun, fastställt av kommunfullmäktige 2000-04-27

Delegationsordning för samhällsbyggnadsnämnden, antagen 2007-01-16

Riktlinjer för upphandling inom Öckerö kommun, antagen av kommunstyrelsen 2002-10-29

Upphandlingspolicy för Öckerö kommun, antagen av kommunfullmäktige 2002-11-19

Granskade avtal och upphandlingar:

Underlag för upphandling avseende Ombyggnad av luftbehandlingsanläggning vid Pinans avloppsreningsverk, dnr 0619/10

Avtal om snö- och halkbekämpning i Öckerö kommun, dnr 0791/10