



Granskning av upphandling och avtal

Granskningsrapport

Höörs kommun

KPMG AB

2017-10-18

Antal sidor 24

Antal bilagor 1



Höörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	2
2.1	Syfte och revisionsfrågor	2
2.2	Avgränsning	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	3
2.5	Metod	3
3	Övergripande styrdokument och mål	4
3.1	Mål	4
3.2	Styrdokument	4
4	Resultat av granskningen	7
4.1	Organisation och ansvar	7
4.2	Inköpsrutiner och samverkan	10
4.3	Uppföljning och intern kontroll	11
5	Stickprovsgranskning	13
5.1	lakttagelser från genomförda upphandlingar	13
5.2	lakttagelser avseende tecknade avtal	16
5.3	lakttagelser avseende avtalstrohet	17
6	Slutsats och rekommendationer	19
6.1	Svar på revisionsfrågorna	19

1 Sammanfattning

Vi har av Höörs kommuns revisorer fått i uppdrag att bedöma om styrelsen och nämnderna följer lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicyn och riktlinjer. Vidare är syftet att bedöma om styrelsen och nämnderna har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling och avtal.

Granskningen visar att fullmäktige antagit övergripande mål beträffande effektiva och hållbara upphandlingar samt en övergripande inköps- och upphandlingspolicy. Därtill har kommunstyrelsen antagit riktlinjer för upphandling och inköp som även inkluderar riktlinjer för direktupphandling. Översyn pågår av nuvarande riktlinjer, vilket vi bedömer som positivt. Det finns en fastställd organisering och samordning av kommunens inköp och upphandlingar där respektive nämnd ansvarar för sina upphandlingar med stöd av kommunens inköpsamordnare och utsedd inköpsgrupp. Nämndernas delegationsordningar styr beslutanderätten kring inköp och upphandling samt vem som har rätt att teckna avtal, även om granskningen visar att det för vissa nämnder bör tydliggöras vem som har beslutanderätt vid inköp och avtalstecknande. Årligen gör inköpsamordnaren en uppföljning av kommunens avtalstrohet. Vi bedömer att antagna styrdokument och riktlinjer är kända i verksamheten och att det stöd som erbjuds på en övergripande nivå är ändamålsenlig.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen och berörda nämnder behöver stärka styrning, uppföljning och kontroll av de inköp och upphandlingar som genomförs. Detta synliggörs genom att gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer för direktupphandling inte följs till fullo, samt att det för vissa inköp saknas skriftliga avtal. Vi kan även konstatera att avtalstroheten i vissa delar behöver stärkas för att säkerställa att inköp görs utifrån gällande ramavtal. Vi har även identifierat inköp och upphandlingar där avtalstecknandet inte följt gällande delegationsordning. Vi ser riktade åtgärder och informationsinsatser som särskilt viktiga för att säkerställa att de mål och styrdokument som uttalats av kommunfullmäktige efterlevs. Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att:

- Säkerställa att rutiner och processer kring upphandling och inköp, med särskilt fokus på direktupphandlingar, sker i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer för upphandling och inköp.
- Införa en rutin i syfte att kvalitetssäkra och utvärdera genomförda upphandlingar för att säkerställa att upphandlingsförfarandet följer gällande lagstiftning och interna riktlinjer och processer.
- I delegationsordningen tydliggöra beslutanderätten beträffande inköp och avtalstecknande (avser barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden).
- Stärka avtalsuppföljningen för att säkerställa att skriftliga avtal alltid tecknas vid inköp och upphandling samt att det tydligt framgår hur avtal ska bevakas och följas upp.
- Säkerställa att avtal och tillämplig upphandlingsdokumentation diarieförs och lagras i kommunens avtalskatalog.
- Genom utbildning och informationsinsatser säkerställa att avrop görs gentemot kommunens ramavtal i syfte att stärka avtalstroheten.

2 Inledning/bakgrund

Höors kommun genomför varje år ett stort antal upphandlingar till betydande ekonomiskt värde. Det är av vikt att upphandlingarna genomförs på ett korrekt, ändamålsenligt och ekonomiskt effektivt sätt. Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter för de upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ansvar för uppföljning och kontroll av externa utförare vilar enligt god revisions sed på den nämnd som kontrakterar utföraren. Uppdraget för kommunens revisorer är i dessa situationer att granska hur ansvarig nämnd styr, följer upp och utvärderar dessa avtalsförhållanden. Inom Höors kommun finns ett antal ingångna avtal. Inom avtalshanteringen finns det risk för att rutiner för bevakning av avtalstid inte följs och att avtalets innehåll inte följs. Dessa risker kan innebära konsekvenser för ekonomin och verksamheten i kommunen.

2.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrelsen och nämnderna följer lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy och riktlinjer. Vidare är syftet att bedöma om styrelsen och nämnderna har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling och avtal.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Följer nämnderna och styrelsen lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy och riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt? Upprättas tillräcklig dokumentation?
- Utförs korrekta direktupphandlingar?
- Finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle?
- Finns rutiner/ system för att bevaka att tecknade avtal sägs upp i god tid för att kunna genomföra en förnyad upphandling?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och nämnderna/verksamheterna avseende initiering, beslut, avtalstecknande och efterlevnad?
- Följs de ramavtal som kommunen har slutit?
- Hur säkerställer nämnden att entreprenören genomför det som avtalet föreskriver? Är avtalen giltiga och aktuella?

2.2 Avgränsning

Granskningen är avgränsad till att omfatta upphandlingar, direktupphandlingar, ramavtal och övriga avtal. Granskningen avser år 2017. Inom ramen för granskningen berörs även inköp och upphandlingar som avser 2016.

2.3 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens antagna mål, riktlinjer och policys för upphandling och inköp
- Interna processer och rutinbeskrivningar avseende upphandling och inköp
- Granskade nämnders reglementen och delegationsordningar

En mer utförlig beskrivning av tillämplig lagstiftning ges i bilaga 1.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen, socialnämnden, tekniska nämnden och barn- och utbildningsnämnden. Inom ramen för vår stickprovsgranskning har även kultur- och fritidsnämnden granskats.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier och intervjuer. Relevanta styrdokument såsom policy, riktlinjer och rutiner inom området har granskats. Därtill har övergripande styrdokument såsom mål, reglementen och delegationsordningar granskats. Intervjuer har genomförts med inköpssamordnare, kommunchef samt sektorchefer inom berörda nämnder. I tillämpliga fall har avstämningar skett med controllers/inköpssamordnare inom nämnderna.

Därtill har vi i enlighet med offertförfrågan genomfört en stickprovsgranskning på totalt sex upphandlingar samt elva stickprov på tecknade avtal i syfte att kontrollera avtalsföljsamhet. Vi har även granskat tre olika kostnadskonto och jämfört inköp mot tecknade ramavtal i syfte att kontrollera avtalstroheten. Resultatet av vår stickprovsgranskning presenteras i avsnitt 5.

Rapporten är sakgranskad av samtliga intervjuade.

3 Övergripande styrdokument och mål

3.1 Mål

Kommunfullmäktige har i budgeten för 2017, med flerårsplan till och med 2019, antagit fyra övergripande mål för Höors kommun. Ett av målen avser en *långsiktig hållbar ekonomi*, i syfte att uppnå en god hushållning med resurser och en god samhällsutveckling. Målet är avsett att uppnås genom två delmål. Dels genom att agera förebyggande och samverka, dels genom att minska framtida kostnader genom att agera för effektiviseringar och hållbara upphandlingar, det vill säga, att tjänster och produkter i kommunens verksamhet produceras under hållbara och ansvarsfulla förhållanden. Målen följs bland annat upp genom:

- att nyinvesteringar i första hand ska finansieras med skattemedel. Kommunens låneskuld får maximalt uppgå till 20 procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- hållbar upphandling.

I 2016 års årsredovisning framhålls ett behov av tydligare indikatorer för att mäta delmålet avseende inköp och upphandlingar. Likaså finns ett behov av att förtydliga kopplingen mellan målet och kommunens definition av "God ekonomisk hushållning".

I budget och flerårsplan samt i kommunens reglemente för intern kontroll¹ anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att kommunen har en god intern kontroll. Nämnden/styrelsen har ansvaret för den interna kontrollen inom sitt verksamhetsområde utifrån en väsentlighets- och riskanalys. Sektorchef svarar för att konkreta regler och anvisningar utformas samt att nämnden/styrelsen löpande får information om hur kontrollen fungerar.

3.2 Styrdokument

3.2.1 Inköps- och upphandlingspolicy för Höors kommuns

Kommunfullmäktige har fattat beslut² om kommunens inköps- och upphandlingspolicy. Policyn gäller för Höors samtliga nämnder som, var och en, ansvarar för inköp och upphandling inom sina verksamhetsområden. Nämnderna ska se till att deras förhållningssätt är förenligt med LOU och de krav som ställs i kommunens inköps- och upphandlingspolicy.

I policyn framgår att inköp och upphandlingar ska präglas av effektivitet, kompetens och samverkan, där kvalitet och lägsta möjliga totalkostnad ska vara målet. Samverkan

¹ Antaget av kommunfullmäktige 2001-03-28 § 18

² 2015-02-12

Höors kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

sker bland annat genom SKL Kommentus³ samt genom det samarbetsavtal som finns med Lunds kommun och dess upphandlingsenhet (se avsnitt 4.1.1). Avtalet med Lunds upphandlingsenhet omfattar samordnade upphandlingar av varor och tjänster tillsammans med andra kommuner, företrädesvis i form av ramavtalsupphandlingar.

För att uppnå nämnda upphandlingsmål har en rad olika förhållningssätt angivits i riktlinjerna. Bland annat att samtliga avtal ska vara skriftliga, att direktupphandlingar ska följa gällande riktlinjer, samt att upphandlingar ska följa generella miljö- och affärsetiska krav.

3.2.2 Riktlinjer för upphandling och inköp i Höors kommun

Kommunstyrelsen har fastställt riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsarbete⁴. Riktlinjerna är avsedda att mer utförligt förklara arbetssätt och metoder som anges i policyn.

I dokumentet anges den arbetsgång som ska tillämpas vid upphandlingar. Vidare framgår riktlinjer för hantering av och krav på inkomna anbud, utformning av upphandlings- och förfrågningsunderlag samt hur antagna anbud ska hanteras och utvärderas. Alla upphandlingar ska publiceras på Höors kommuns hemsida samt eventuellt tillgänglig databas, exempelvis Tendsign (OPIC)⁵. Förfrågningsunderlag, antagna anbud, utvärderingsrapport samt avtal ska arkiveras i minst två år efter avtalstidens utgång. Ej antagna anbud ska arkiveras i minst 2 år. Sist specificeras riktlinjer för tilldelningsbeslut och avtalsteckning.

Upphandlare inom respektive sektor ansvarar för att upphandlingar hanteras enligt gällande rutiner. Inköpssamordnaren ansvarar för hanteringen av de upphandlingar som Lunds kommun gör för Höors kommuns räkning.

3.2.3 Riktlinjer för direktupphandling

Kommunens inköps- och avtalspolicy gäller även vid direktupphandling. En grundläggande förutsättning är att upphandling genomförs med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och att det sker i enlighet med kommunens delegationsordning.

Av kommunens riktlinjer för direktupphandling framgår att direktupphandling endast är tillåtet under följande förutsättningar:

- det saknas avtal/ramavtal för det som ska köpas
- upphandlingens värde överstiger inte beloppsgränsen för direktupphandling (28 % av tröskelvärdet = 534 890 kr⁶)

³ SKL Kommentus AB erbjuder tjänster inom inköp och upphandling till företrädesvis offentlig sektor. Bolaget, som till stor del ägs av Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en koncern med två dotterbolag: SKL Kommentus Inköpscentral (ansvarar för upphandling av ramavtal) och AffärsConcept.

⁴ Senast reviderade 2015-02-12

⁵ Kommunens systemstöd som används vid annonserade upphandlingar.

⁶ 2017 års tröskelvärdet



Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

- vid brådskande behov då inget annat upphandlingsförfarande hinner tillämpas eller om synnerliga skäl talar för att direktupphandling ska användas. Bedömning ska göras i varje enskilt fall och dokumenteras.

Vidare framgår tydligt att brådska på grund av dålig inköpsplanering eller brist på planering i verksamheten i övrigt är inte ett godtagbart skäl för direktupphandling.

Innan direktupphandling genomförs ska beställaren alltid göra en kontroll i kommunens avtalsdatabas eller kontakta inköpssamordnaren för att försäkra sig om att ramavtal inte finns. Om ramavtal finns ska detta användas för avrop.

Överstiger beloppet 100 000 kr ska kommunens inköpssamordnare informeras. Vidare ska skriftlig dokumentation upprättas enligt LOU där skälen för ens beslut och annat av betydelse ska framgå. Hörs kommun tillämpar följande riktlinjer:

- Inköpssumma upp till 10 000 kr: vid enstaka köp krävs ingen skriftlig prisförfrågan.
- Inköpssumma 10 000 kr – 50 000 kr: enklare skriftliga prisjämförelser ska inforas från minst två leverantörer. Skriftligt avtal ska tecknas.
- Inköpssumma 50 000 kr – 534 890 kr: Skriftligt anbud via fax, post eller e-post ska inforas från minst tre leverantörer. Skriftligt avtal ska tecknas.

Till sist fastställs riktlinjer för sekretesshantering och dokumentation.

Av inköpssamordnaren framgår att översyn pågår av såväl kommunens inköps- och upphandlingspolicy som riktlinjer för direktupphandling. Kommunfullmäktige förväntas fatta beslut om policyn under hösten 2017. Av intervjun framgår även att arbete pågår med att ta fram en kommunövergripande inköps- och upphandlingshandbok.

4 Resultat av granskningen

4.1 Organisation och ansvar

Som nämnts ovan ansvarar respektive nämnd för inköp och upphandlingar och att dessa följer LOU och kommunens policy och riktlinjer för inköp och upphandlingar. Kommunledningskansliet genom ekonomikontoret ansvarar för samordning av kommunens upphandlingar. Kommunens inköpsamordnare har till uppgift att:

- vara kontaktperson gentemot Lunds kommun och andra samarbetsparter avseende möjligheter till gemensamma upphandlingar
- ansvara för att all upphandlingsinformation och upphandlingar finns korrekt på kommunens hemsida
- med hjälp av inköpsgruppen⁷ (samtliga inköpsansvariga från respektive sektor samt inköpsamordnaren) informera berörd personal om pågående upphandlingar och avtal
- informera chefer, arbetsledare och inköpsgrupp om gällande regelsystem för upphandling samt eventuella förändringar i dessa
- stödja sektorerna i deras egna upphandlingar samt göra upphandlingar där det behövs
- uppdatera och utveckla inköbspolicy och riktlinjer
- ansvara för avtalsregister
- ansvara för att tillsammans med inköpsgruppen 2 ggr per år ta fram kontroller av avtalstroheten samt rapportera till kommunstyrelsen en gång per år.

4.1.1 Samverkansavtal med Lunds kommun

Höors kommun har tecknat ett samverkansavtal 2015-09-01 med Lunds kommuns upphandlingsenhet. Avtalet avser samverkan vid samordnade upphandlingar av varor och tjänster, där de samverkande organisationerna har ett likalydande behov. Företrädesvis är upphandlingarna i form av ramavtal. Övriga kommuner som ingår i samverkansavtalet är Hörby, Kävlinge, Lomma, Svedala, Staffanstorp, Burlöv, Eslöv och Svalöv. Avtalet löper tills vidare med sex månaders ömsesidig uppsägningstid.

Upphandlingsenheten i Lunds kommun förvaltar gemensamma avtal för Höors kommuns räkning om ingen annan överenskommelse träffas. Ansvaret omfattar bevakning av avtal, administration av förlängning av avtal samt förhandlingar avseende förändringar i avtal. Höors inköpsamordnare är utsedd kontaktperson och har till uppgift att vara kommunens informationslänk i upphandlingsfrågor.

Höors kommun betalar totalt en avgift på två prisbasbelopp per år, exklusive moms, till upphandlingsenheten i Lund. Vidare tar Lunds kommun ut en ersättning på de varor och tjänster som upphandlas gemensamt. Ersättningen motsvarar, om inget annat överenskommit, 1,8 procent av värdet av avtalets omsättning som totalt avropats Höors kommun. Höors kommun ansvarar för att aktivt verka för att avtalstrohet på

⁷ Ett av syftena med gruppen är tvåvägsinformation. Dels om pågående och genomförda upphandlingar, dels om verksamheternas anskaffningsbehov.

Höors kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

gemensamma ramavtal blir så hög som möjligt. Från den tidpunkt då upphandlingskontrakt är tecknat med utvald leverantör är Höors kommun avtalspart och ansvarar för de rättigheter och skyldigheter som avtalet medför gentemot den avtalade leverantören.

Upphandlingsenheten är svarande i eventuella mål om överprövning och skadestånd, i de fall Höor inte har begärt att vara svarande i den del av kontraktet som berör kommunen.

Därtill har Lunds och Höors kommun tecknat ett avtal⁸ avseende genomförande av upphandlingar vid sidan av samordnade upphandlingar. Avtalet löper tills vidare med sex månaders ömsesidig uppsägningstid. Dessa upphandlingar omfattar varor, byggtreprenader och tjänster där det inte finns ett likalydande behov mellan Lunds och Höors kommun som kan beskrivas i en för parterna gemensam kravspecifikation. Upphandlingsenheten har tio dagar på sig efter förfrågan från Höors kommun att lämna besked om de har möjlighet att utföra uppdraget. Åtar de sig uppdraget upprättar upphandlingsenheten uppdragsspecifikation, medan Höors kommun åtar sig att bistå med sakkompetens. Innan annonsering genomförs måste Höors kommun godkänna förfrågningsunderlaget. Enligt avtalet utför upphandlingsenheten upphandlingar till självkostnadspris. Exempelvis har Lunds kommuns upphandlingsenhet hjälpt till vid Höors kommuns upphandling av skolskjutsar.

Enligt inköpsamordnaren och övriga intervjuade bedöms samverkan fungera väl och det finns väl utarbetade kontaktytor för avstämning och dialog kring pågående upphandlingar och avtalsbevakning. Träffar med representanter för deltagande kommuner sker ca fyra gånger per år.

4.1.2 SKL Kommentus

SKL Kommentus Inköpscentral samordnar inköp för hela den kommunala och landstingskommunala sektorn. Höors kommun betalar en årlig medlemsavgift vilket möjliggör för kommunen att avropa tjänster och varor utifrån de ramavtal som SKL Kommentus upphandlat för medlemskommunernas räkning. Idag har kommunen omkring 5-6 stycken ramavtal med SKL Kommentus. Bland annat omfattar avtalen inköp av externa juridiska tjänster.

4.1.3 Avtalstecknande

Enligt kommunstyrelsens reglemente⁹ ansvarar styrelsen för verksamhetsavtal¹⁰. Kommunstyrelsen ansvarar även för beslut om köp och försäljning, med stöd av plan- och bygglagen, av fastighet eller fastighetsdel. Barn- och utbildningsnämnden¹¹ samt socialnämnden¹² får enligt sina reglementen, inom budgetramen sluta avtal inom sitt verksamhetsområde. För tekniska nämnden saknas en sådan skrivning. Dock framgår i § 10 att avtal, skrivelser och andra handlingar som beslutas av tekniska nämnden skall

⁸ Avtalet tecknades 2009-06-01

⁹ Antaget av kommunfullmäktige 2000-01-26, reviderad av kommunfullmäktige 2016-01-27

¹⁰ Ibid, § 7

¹¹ Antaget av kommunfullmäktige 2000-09-27, reviderad av kommunfullmäktige 2016-01-27

¹² Antaget av kommunfullmäktige 2015-03-025, reviderad av kommunfullmäktige 2016-01-27

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

undertecknas av ordföranden eller, vid förfall för denne, av 1:e eller 2:e vice ordföranden och kontrasigneras av sektorchefen. I Kultur- och fritidsnämndens reglemente¹³ vad gäller undertecknandet av handlingar, gäller vad kultur- och fritidsnämnden särskilda beslut föreskrivit. I övriga fall undertecknas nämndens avtal och andra handlingar av ordföranden och chefstjänsteman gemensamt.

I *kommunstyrelsens delegationsordning*¹⁴ framgår att tilldelningsbeslut och beslut om avbrytande av upphandling i samordnad kommunövergripande upphandling, samt teckning av kommunövergripande inköpsavtal i samordnad upphandling, har delegerats till ekonomichefen. Beslut avseende upphandling och försäljning av lös egendom, entreprenader, investeringar och externa tjänster till ett belopp om högst fem basbelopp¹⁵, i varje enskilt fall, har delegerats till respektive beslutsattestant¹⁶. I de fall beloppet inom beslutad budgetram överstigs har beslutanderätten delegerats till kommundirektören, ekonomichefen, personalchefen och räddningschefen. Övriga beslut har delegerats kommunstyrelsens arbetsutskott.

I *barn- och utbildningsnämndens delegationsordning* framgår att rätten att utse beslutsattestanter och ersättare har delegerats till barn- och utbildningschefen. Tilldelningsbeslut i samordnad nämndövergripande upphandling som inte avser upphandling av externa skolskjutsar, samt beslut att avbryta nämndövergripande upphandlingar har delegerats arbetsutskottet. Detsamma gäller tilldelningsbeslut om upphandlingar av externa skolskjutsar, samt beslut att avbryta upphandlingar av skolskjutsar. Tydliggörande kring vilka som får teckna övriga avtal inom nämndens ansvarsområde och inom vilka beloppsnivåer framgår ej.

I *socialnämndens delegationsordning* har beslut om att ingå avtal om vård tilldelats enhetschefen. Beslut att ingå avtal, som inte rör vård, inom beslutade internbudgetramar har delegerats till socialchefen. Detsamma gäller beslut att ingå avtal som rör investeringar inom beslutade internbudgetramar.

I *tekniska nämndens delegationsordning* har upphandling av konsultavtal motsvarande belopp som är mindre än 800 tkr delegerats samhällsbyggnadschefen. Samhällsbyggnadschefen har därtill beslutanderätt avseende upphandling av varor och tjänster för belopp mindre än 3000 tkr. Upphandling av konsultavtal som är mindre än 500 tkr har delegerats Gatu- och parkchef samt Plan- och GIS-chef. De har därtill delegerats upphandling av varor och tjänster för belopp mindre än 1000 tkr. Upphandling av varor och tjänster som är mindre än 300 tkr har delegerats projektingenjör och vid belopp mindre än 100 tkr har driftchefen för gatu- och parkenheten samt driftingenjör för gatu- och parkenheten beslutanderätt.

I *Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning* finns ingen delegation av beslut som berör upphandling och avtal.

Därtill fattar kommunstyrelsen löpande beslut om firmatecknare. Dessa utgörs av kommundirektör, ekonomichef, redovisningsansvarig, kanslichef och utvecklingschef.

¹³ Antaget av kommunfullmäktige 2010-09-29, reviderad av kommunfullmäktige 2016-01-27

¹⁴ Antaget av kommunstyrelsen 2011-08-18, reviderad av kommunstyrelsen 2017-09-11

¹⁵ Basbeloppet för 2017 är 44 800 kr. Fem basbelopp motsvarar 224 000 kr

¹⁶ Beslutsattestanter inom kommunstyrelsens verksamhetsområde 2017 framgår av protokoll KSF 2016/520. 2017-01-09.

4.2 Inköpsrutiner och samverkan

Inköpssamordnaren samordnar kommunens övergripande inköp och upphandlingar samt finns med som stöd till sektorerna i deras upphandlingsprocesser. Vid intervju framgår att tekniska nämnden överlag sköter sina upphandlingar själva medan övriga nämnder har ett närmare samarbete med inköpssamordnaren. Detta förklaras av att flertalet av de upphandlingar som tekniska genomför är i form av större entreprenadupphandlingar som kräver specifik kompetens. Av samhällsbyggnadschefen framgår att förvaltningen vid behov nyttjar externt upphandlingsstöd vid utformning av förfrågningsunderlag etc.

Vid upphandlingar via SKL Kommentus och Lunds upphandlingsenhet är inköpssamordnaren kontaktperson och formulerar upphandlingsunderlag. Nämnderna finns med som kravställare. De intervjuade bedömer att samverkan mellan sektorerna och inköpssamordnaren fungerar väl.

Av intervjuerna framgår att det överlag finns en medvetenhet kring kommunens riktlinjer för inköp och upphandling. De som är osäkra tar enligt de intervjuade hjälp av inköpssamordnaren. Information om kommande upphandlingar meddelas via inköpssamordnaren på hemsidan, via inköpsgruppen samt direkt till respektive sektor via chefer.

4.2.1 Initiering och beslut

Vid initiering av upphandlingar sker diskussioner initialt i varje sektor på berörda nivåer och i tillämpliga fall med nämnden där behov och omfattning diskuteras. Avstämning görs vid behov med inköpssamordnaren för kontroll av befintliga ramavtal inom området. Sektorcheferna och berörda chefer inom verksamheten har rätt att inom ramen för sin budget och gällande delegationsordning, göra enskilda mindre inköp. Vid större upphandlingar sker det inom ramen för kommunens ordinarie budget- och investeringsprocess. Avrop gentemot kommunens ramavtal sker genom de beställare som utsetts inom varje sektor och som därmed har rätt att göra en beställning. Kontroll av genomförda inköp sker genom formaliserade rutiner för attest- och fakturahantering. Nämndens delegationsordning styr vem som ska teckna avtal.

Vid akuta behov av upphandling sker det enligt de intervjuade med stöd av en politisk diskussion som grund för vidare beslut. I samband med direktupphandlingar finns en medvetenhet om att kontroll mot befintlig avtalsdatabas ska ske för att säkerställa att det inte redan finns ramavtal inom området.

4.2.2 Systemstöd, dokumentation och diarieföring

Enligt inköpssamordnaren åligger det respektive sektor att tillse att dokumentation och diarieföring sker i enlighet med de riktlinjer som finns. Enligt gällande rutiner ska alla upphandlingar över 100 tkr diarieföras i ärendehanteringssystemet W3D3, direktupphandlingar under värdet bör sparas. Ramavtal och avtal med ett fast sluttadum ska registreras i kommunens avtalskatalog bortsett från en del undantag.

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

Större upphandlingar där inköpsamordnaren varit delaktig i processen sparas i TendSign. Underlag som sparas är förfrågningsunderlag, sammanställning över frågor och svar, inkomna anbud, beslutsdokument samt tilldelningsbeslut. Övrig dokumentation, såsom arbetsmaterial etc. finns enligt uppgift tillgängligt hos respektive sektor/inköpsansvarig. Det finns ingen fastställd rutin som säkerställer att dokumentation och diarieföring sker i enlighet med ovan angivna rutiner. Av intervjuerna framgår, att trots uppmaningar, förekommer att avtal inte alltid lagras i avtalskatalogen varpå det finns en risk att databasen inte är komplett. Detta är även något som bekräftas i vår stickprovsgranskning, se avsnitt 5.

4.2.3 Samverkan med mindre kommuner

Inköpsamordnaren ingår i ett nätverk av upphandlare från merparten av övriga kommuner i Skåne. De träffas fyra gånger om året i syfte att utbyta information och erfarenheter samt för att diskutera områden där de finner att det idag saknas ramavtal. Om fler kommuner har samma behov kan ramavtal tas fram genom samverkan.

4.3 Uppföljning och intern kontroll

4.3.1 Återrapportering

Av intervjuer framgår att beslut kring inköp och upphandling i enlighet med nämndernas delegationsordningar återanmäls under punkten "Anmälan av delegationsbeslut". Vid granskning av kommunstyrelsens, tekniska nämndens, socialnämndens och barn- och utbildningsnämndens protokoll framgår dock att det saknas en sammanställning över de delegationsbeslut som har återanmälts, varpå vi inte kan verifiera vilka beslut som anmälts. En sådan sammanställning finns dock i kultur- och fritidsnämndens protokoll.

4.3.2 Intern kontrollplan

Tekniska nämnden, socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden har en intern kontrollplan för 2017. Kommunstyrelsen har enligt uppgift inte fastställt någon intern kontrollplan för 2017. I socialnämndens och barn- och utbildningsnämndens kontrollplan finns inga kontrollmål som berör uppföljning av upphandling.

Tekniska nämndens kontrollplan har två punkter som berör upphandling och avtal. Den ena avser uppföljning av avtalstrohet genom stickprov. Enligt planen ska kontrollen genomföras i november. Den andra avser fem kontroller av konsultavtal i syfte att säkerställa att dessa efterlevs. Båda kontrollerna genomförs av samhällsbyggnadschefen. Vidare finns en punkt som avser att följa upp om delegationsordningen efterlevs. Uppföljning sker genom en slumpmässig kontroll som genomförs av arkivansvarig i november. Vid tidpunkten för granskningen har inte någon uppföljning gjorts av antagna kontrollmål.

Höörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

4.3.3 Inköpsrapport

Årligen genomför inköpssamordnaren en inköpsrapport i syfte att följa upp kommunens avtalstrohet mot ingångna ramavtal samt om det finns behov av eventuell samordning vid inköp. Enligt uppgift sker återrapportering av rapporten till kommunstyrelsen.

Den senaste rapporten från 2016 visar på en ökning, från 2,5 mkr 2015 till 5,8 mkr föregående år, där inköp¹⁷ gjorts utan upphandling och avtal. Orsaker som anges är att det inte finns några konkurrenter på marknaden eller att nämnden anser att vald leverantör har unika produkter eller unik kompetens. En annan anledning kan vara att nämnden gjort mindre köp och då gjort en direktupphandling enligt riktlinjerna men att nämnden sedan under året gjort fortsatta inköp vilket medfört att gränsen för direktupphandling överskridits och att man då borde ha gjort en annonserad upphandling. En annan orsak som anges är bristande kännedom kring kommunens riktlinjer och gällande avtal samt bekvämlighet. Därtill konstateras att det finns för många beställare samt sällanleverantörer, vilket påverkar avtalstroheten negativt.

Vid uppföljning av fem ramavtal inom områdena livsmedel, möbler, arbetskläder, skolmaterial och kontorsmaterial, framgår att avtalstroheten uppgår till 85 procent att jämföra med 77 procent 2015. Sammantaget framgår att beställare behöver bli mycket bättre på att göra inköp enligt prislistor för upphandlade produkter och i mindre omfattning från övrigt sortiment.

4.3.4 Avtalsuppföljning

Enligt gällande riktlinjer ska alla avtal inklusive tillhörande bilagor lagras i kommunens avtalsdatabas TendSign (OPIC). Avtalsansvarig ansvarar för avtalsuppföljningen. I avtalskatalogen registreras en bevakning för alla avtal som har ett fast slutdatum, där avtalsansvarig får en bevakning när avtalet är på väg att löpa ut. Något särskilt krav på hur avtalsuppföljningen ska se ut under avtalsperioden föreligger inte från inköpssamordnaren. Det är upp till respektive avtalsansvarig att tillse att så görs, vilket gäller såväl pris som kvalitativa aspekter. Uppföljningen skiljer sig således åt mellan sektorerna. Vid intervju framgår att det saknas en kommunövergripande kontroll för att säkerställa att avtalsuppföljning och bevakning av avtal görs.

I social sektor sker avtalsuppföljning både via avtalsdatabasen och genom ärendehanteringssystemet W3D3 där alla avtal enligt uppgift diarieförs. I W3D3 finns en balanslista på alla ärenden som är öppna. Enligt de intervjuade sker en löpande kontroll av listan som utgör en sorts bevakning av gällande avtal. Därtill finns formaliserade rutiner för uppföljning av leverantörer inom ramen för nämndens ledningssystem för kvalitet, exempelvis utförare av HVB-hem, inom LOV¹⁸ etc.

Inom samhällsbyggnadssektorn sker uppföljning främst utifrån de punkter som nämns i nämndens interna kontrollplan (se avsnitt 4.3.2). Diskussioner sker löpande utifrån ingångna avtal.

¹⁷ Granskning har gjorts av leverantöresregistret avseende leverantörer med omslutning över 534 890 kr.

¹⁸ Lag om valfrihetssystem

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

Av barn- och utbildningssektorn framgår att avtal följs upp löpande. Bland annat sker årlig uppföljning tillsammans med vald leverantör vad gäller skolskjutsar.

Enligt inköpssamordnaren pågår arbete med att införa ett E-handelssystem. Genom kommunens ekonomisystem finns idag en funktion och möjlighet att sjösätta systemet. Genom det nya systemet kommer varje beställare att behöva gå en utbildning för att bli certifierad vilket enligt inköpssamordnaren möjliggör till ökad kontroll av beställare och att avrop görs mot befintliga avtal.

4.3.5 Kvalitetssäkring och utvärdering av genomförda upphandlingar

Det finns ingen formaliserad rutin att under upphandlingens gång kvalitetssäkra underlag och den dokumentation som ligger till grund för upphandlingen. Avstämning sker vid behov med inköpssamordnaren.

Det finns ingen formaliserad process att utvärdera genomförda upphandlingar. Utvärdering och diskussion kring genomförda upphandlingar sker dock löpande både i ledningsgrupper och vid behov i styrgrupper där även politiker är delaktiga.

Vid eventuella överprövningar ansvarar inköpssamordnaren tillsammans med kommunens jurist för att bevaka och driva processen. Av intervjun framgår att kommunen under de senaste åren inte haft några överprövade upphandlingar av de upphandlingar kommunen genomfört själva. Diskussioner har förts om kommunen är i behov av ytterligare externt juridiskt stöd vid eventuella överprövningar.

5 Stickprovgranskning

I enlighet med offertförfrågan har totalt sex upphandlingar och elva inköp följts upp mot tillgänglig upphandlingsdokumentation och tecknade avtal. Vidare har en granskning gjorts av nämndernas avtalsföljsamhet i förhållande till ingångna ramavtal avseende pedagogiska förbrukningsinventarier, kontorsmaterial och telefoni. Syftet med stickprovgranskningen har varit att bedöma om styrelsen och nämnderna följer lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicyn och gällande riktlinjer, samt att bedöma om de har tillräckliga rutiner och intern kontroll avseende upphandling och avtal. Perioden för vår stickprovskontroll har varit 2016 t.o.m. 2017-06-30.

5.1 Iakttagelser från genomförda upphandlingar

Nedan framgår en sammanställning över genomförd stickprovskontroll avseende genomförda upphandlingar. Urval har skett utifrån genomförda upphandlingar som överstiger 100 tkr. Därtill har två stickprov genomförts utifrån leverantörsreskontran. Urvalet har därtill skett med utgångspunkt från genomförda upphandlingar inom berörda nämnder, avtalsområde, kontraktsvärde och förfarande.

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

Nr.	Nämnd	Leverantör	Beskrivning	Upphandlings- typ	Upphandlings- värde	Avtalsperiod	Kommentar
1.	Tekniska nämnden	ALcontrol AB	Laboratorie-tjänster	Förenklad förfarande	210 175 kr per år (totalt 420 350 kr)	Avtal: 2017-03-01 till 2019-02-28 med möjlighet till förlängning 2 år.	Förenklad förfarande har valts då det totala värdet kan uppgå till över 800 000 kr om hela avtalsperioden nyttjas.
2.	Social-nämnden	Otimator AB, Eskilstuna Omsorg & Behandling AB, Rent a Doctor and Nurse in Scandinavia AB	Inhyrning av legitimerade sjuksköterskor	Förenklad förfarande	Uppskattad volym per år totalt cirka 1 000 000 kr	Ramavtal: 2017-02-01 till 2018-01-31 med möjlighet till förlängning 1+1+1 år.	Samtliga vinnande anbud är diarieförda. Pris i anbud är baserade på en uppskattad volym och kan vara både lägre och högre än angiven volym i respektive anbud.
3.	Kommunstyrelsen	Whitespace AB	Externwebb	Direkt-upphandling	380 300 kr	2016-06-09 tills ett år efter det att externwebben lanserats (enligt uppgift lanserades hemsidan i februari 2017, så avtalet gäller till februari 2018). Avtalet kan förlängas ytterligare ett år efter detta.	
4.	Barn- och utbildnings-nämnden	Top Safe AB	Säkerhetsskåp till Ipads	Direkt-upphandling	199 846 kr	Avtal underskrivet 2016-05-11.	
Inköpen nedan är utvalda från leverantörsreskontran avseende perioden 2016 t.o.m. 2017-06-30							
5.	Social-nämnden	Klarsyn AB	Konsultstöd inom äldreomsorgen	Direkt-upphandling	Avtal saknas.	Avtal saknas.	
6.	Kommunstyrelsen	Formpipe Software AB	Dokument/ ärende-hanteringssystem	Direkt-upphandling	233 500 kr	2017-03-20 till 2020-03-20, sedan förlängs avtalet automatiskt med 1 år i taget	Avser en modul som kommunen har köpt till det befintliga diariesystemet. På så vis har ingen förnyad upphandling gjorts.

Nedan framgår sammanställning av våra iakttagelser utifrån genomförda granskningsmoment. För respektive upphandling/inköp har granskning skett utifrån den dokumentation som varit tillgänglig i respektive ärende¹⁹. Därtill har kontroll gjorts av avtalstecknandet, om formerna för avtalsuppföljning framgår samt om upphandlingsdokumentation och avtal diarieförts.

¹⁹ Förfrågningsunderlag, annons, öppningsprotokoll, utvärdering, tilldelningsbesked, avtal. Kontroll har genomförts utifrån valt förfarande.

Höörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

Nr.	Nämnd	Leverantör	Tillgänglig dokumentation ²⁰	Avtalstecknande ²¹	Avtals-uppföljning	Diarieföring	Kommentar
1.	Tekniska nämnden	ALcontrol AB	Förfrågningsunderlag Annons Öppningsprotokoll Tilldelningsbesked Avtal	Ekonomi- chefen	Enligt avtalet ska uppföljningsmöte ske minst en gång per halvår under avtalets löptid.	VA-GIS 2017/93	Utvärdering anges i tilldelningsbeslutet. Vi har inte kunnat verifiera varför ekonomichefen signerat avtalet istället för samhällsbyggnadschefen/ tekniska nämnden.
2.	Socialnämnden	Otimator AB, Eskilstuna Omsorg & Behandling AB, Rent a Doctor and Nurse in Scandinavia AB	Förfrågningsunderlag Annons Öppningsprotokoll Tilldelningsbesked Avtal	Social- chefen: OK	Leverantören ska vid begäran tillhandahålla statistik.	KSF 2017/24	Utvärdering anges i tilldelningsbeslutet.
3.	Kommunstyrelsen	Whitespace AB	Förfrågningsunderlag Annons Öppningsprotokoll Utvärdering Tilldelningsbesked Avtal	Näringslivs chef, tillika besluts- attestant	Nämns ej	KSF 2016/613	3 leverantörer har informerats i enlighet med kommunens riktlinjer för direktupphandling. Upphandlingsvärdet överstiger fem basbelopp. Enligt delegationsordningen ska kommundirektören, ekonomichefen, personalchefen eller räddningschefen skriva under i de fall beloppet inom beslutad budgetram överstigs.
4.	Barn- och utbildningsnämnden	Top Safe AB	Tilldelningsbesked Avtal	Barn- och utbildnings chefen	Nämns ej	BUN 2016/83	2 leverantörer inbjudna. 3 leverantörer ska bjudas in i enlighet med kommunens riktlinjer för direktupphandling. I nämndens delegationsordning ska arbetsutskottet fatta beslut om samordnad nämndövergripande upphandling. Avtalet är tecknat av barn- och utbildningschefen.
5.	Socialnämnden	Klarsyn AB	Förfrågningsunderlag Tilldelningsbesked	-	Avtal saknas	-	Utvärdering anges i tilldelningsbeslutet. Eftersom vi saknar upphandlingsvärdet kan vi inte avgöra ifall rätt förfarande valts. Skriftligt tilldelningsbeslut har upprättats av socialchef och kommundirektör.
6.	Kommunstyrelsen	Formpipe Software AB	Tilläggsavtal Huvudavtal	Kommun- direktör och KSO: OK	Nämns ej i tilläggs- avtalet eller i huvudavtalet.	-	Övrig dokumentation saknas eftersom detta inte är en förnyad upphandling.

²⁰ Enligt LOUs krav på dokumentation beroende på förfarande

²¹ Enligt gällande delegationsordning

Höors kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

5.1.1 Vår kommentar

Av vår stickprovsgranskning framgår att av sex granskade upphandlingar saknas avtal i ett av fallen. Eftersom vi saknar avtalet och därmed upphandlingsvärdet kan vi inte avgöra ifall korrekt förfarande valts. En av upphandlingarna avser ett tilläggsavtal till ett redan befintligt avtal, vilket innebär att en upphandling inte har genomförts och således saknas övrig dokumentation. Bortsett från denna upphandling saknar en av fem upphandlingar förfrågningsunderlag. I samtliga granskade upphandlingar finns ett tilldelningsbesked med tillhörande utvärdering. Beträffande granskade upphandlingar som genomförts enligt förenklat förfarande har vi tagit del av annonserna och stämt av att annonseringen skett enligt gällande regler.

I tre av fem tillgängliga avtal regleras inte hur avtalsuppföljningen ska ske.

I upphandlingen av externwebb har avtalet undertecknats av en beslutsattestant trots att upphandlingsvärdet överstiger fem basbelopp. Enligt delegationsordningen ska kommundirektören, ekonomichefen, personalchefen eller räddningschefen teckna avtalet i de fall beloppet inom beslutad budgetram överstigs.

I upphandlingen av säkerhetsskåp till Ipads har enbart två leverantörer bjudits in, enligt kommunens gällande riktlinjer för direktupphandling ska tre leverantörer tillfrågas. Vidare har barn- och utbildningschefen undertecknat avtalet. I nämndens delegationsordning framgår att det är arbetsutskottet som ska fatta beslut om samordnad nämndövergripande upphandling.

5.2 lakttagelser avseende tecknade avtal

11 inköp från leverantörsreskontran under granskad period har stämts av mot avtal. Kontroll har även gjorts om avtalet är giltigt, om avtalstecknandet är i enlighet med beslutad delegationsordning samt om notering om avtalsuppföljning/kontroll framgår i avtalet.

Nämnd	Leverantör	Finns ett avtal?	Är avtalet giltigt?	Har rätt person undertecknat avtalet?	Avtalsuppföljning/kontroll	Kommentar
A	Kultur- och fritidsnämnden HKF Recreation AB	Ja	Ja	Kommundirektören: OK	Nämns ej	Avser konstgräs. I avtalet står Höors Konsult och Finans som bolag (systerbolag till HKF Recreation AB).
B	Kommunstyrelsen ZonderaCom AB	Ja	Ja. Förlängning 2016-08-16 till 2017-08-15.	Personalchefen: OK	Nämns ej	Avser medarbetarundersökning.
C	Tekniska nämnden Hydrema Sverige AB	Nej	-	-	-	Avser service på kommunens Hydrema. Enligt samhällsbyggnadssektorn har inköpet skett genom muntlig beställning.
D	Tekniska nämnden KOMPAN AB	Nej	-	-	-	Avser lekutrustning till Tallbackens lekplats samt Höghults lekplats. Ej upphandlat då kommunen efterfrågat ett speciellt estetiskt uttryck, vilket styrde valet. Skriftlig beställning finns från gatu- och parkchef.

Höörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

E	Kommunstyrelsen	Sjöklockan KB	Ja	2008-12-01 till 2033-12-31	Kommundirektören: OK	Nämns ej	Avser hyresavtal.
F	Socialnämnden	Erik Knifström	Ja	Nej	Verksamhetschef IFO	Nämns ej	Avtal för HT13 och HT17 existerar. Vid tiden för inköpet saknas dock giltigt avtal (201607). Funktionen verksamhetschef synliggörs ej i nämndens delegationsordning som behörig att teckna avtal.
G	Tekniska nämnden	S-Schakt AB	Ja	2017-01-09 till 2018-12-31 med möjlighet till förlängning 2+1+1	Samhällsbyggnadschefen: OK	Nämns	Avser mindre mark och VA-arbeten
H	Barn- och utbildningsnämnden/ Tekniska nämnden	Söve AB	Nej	-	-	-	Avser lekutrustning i park- och fastighetsmiljöer. Beställning har skett genom gatu- och parkchef.
I	Tekniska nämnden	Agro Maskiner AB	Nej	-	Gatu- och parkchef: OK	-	Avser lastmaskin. Skriftlig beställning finns från gatu- och parkchef.
J	Tekniska nämnden	Svevia AB	Ja	2017-01-09 till 2018-12-31 med möjlighet till förlängning 2+1+1	Samhällsbyggnadschefen: OK	Nämns	Avser mindre mark och VA-arbeten.
K	Kultur- och fritidsnämnden	Utvecklings AB DEFU	Nej	-	-	-	Avser direktupphandling av projektledarstöd för reningsanläggning på Höörsbadet. Finns dokumenterad sammanställning av samhällsbyggnadschef kring hur direktupphandlingen har skett. En leverantör har tillfrågats. Bestämmelsen i LOU 6 kap 15 § om synnerligen brådska har beaktats vid anlitandet.

5.2.1 Vår kommentar

Av vår stickprovsgranskning framgår att av elva granskade inköp saknas avtal för fem utav dem. Vi kan även konstatera att reglerna för direktupphandling inte åtföljts i alla avseenden. Av de sex avtal som går att finna var ett inte giltigt vid tidpunkten för inköpet (Erik Knifström). Vi noterar även att avtalet har undertecknats av verksamhetschefen. Av socialnämndens delegationsordning framgår inte att funktionen verksamhetschef är behörig att teckna avtal.

5.3 Iakttagelser avseende avtalstrohet

Avtalstroheten har kontrollerats för följande områden; pedagogiska förbrukningsinventarier (konto 6413), kontorsmaterial (konto 6510) och mobiltelefoni (6814). Avstämning har gjorts mot kommunens avtalskatalog.

Konto 6413 Pedagogiska förbrukningsinventarier

	2016	Inköpssumma (kr)	Andel %	2017-01 till 2017-06	Inköpssumma (kr)	Andel %
Summa enligt avtal		524 483,85	64,21%	Summa enligt avtal	257 315,46	83,79 %
Summa utanför avtal		292 285,57	35,79 %	Summa utanför avtal	49 795,48	16,21 %
Totalt		816 769,42 kr	100 %	Totalt	307 110,94 kr	100 %

Konto 6510 Kontorsmaterial

	2016	Inköpssumma (kr)	Andel %	2017-01 till 2017-06	Inköpssumma (kr)	Andel %
Summa enligt avtal		291 526,13 kr	69,02 %	Summa enligt avtal	138 168,60 kr	67,44 %
Summa utanför avtal		130 880,53 kr	30,98 %	Summa utanför avtal	66 717,98 kr	32,56 %
Totalt		422 406,66 kr	100 %	Totalt	204 886,58 kr	100 %

Konto 6814 Teleavgifter, mobiltelefoni

	2016	Inköpssumma (kr)	Andel %	2017-01 till 2017-06	Inköpssumma (kr)	Andel %
Summa enligt avtal		800 956,00 kr	99,69 %	Summa enligt avtal	510 224,34 kr	98,63 %
Summa utanför avtal		2 476,94 kr	0,31 %	Summa utanför avtal	7 063,61 kr	1,37 %
Totalt		803 432,94 kr	100 %	Totalt	517 287,95 kr	100 %

5.3.1 Vår kommentar

Siffrorna redovisas med reservation för felmarginaler och felkonteringar. Vår stickprovsgranskning visar att inköp har genomförts utanför gällande ramavtal. En majoritet av de inköp som gjorts utanför avtal har dock varit av mindre betydande belopp och understigit 10 tkr.

Vid granskning av pedagogiska förbrukningsinventarier, konto 6413, har 26,90 procent av inköp överstigande 10 tkr, skett utanför avtal (2016). Motsvarande siffra under perioden 2017-01 t.o.m. 2017-06 var 3,98 procent. För granskade inköp saknar vi verifiering av ett avtal.

Vid granskning av kontorsmaterial, konto 6510, har 16,25 procent av inköp överstigande 10 tkr, skett utanför avtal (2016). Motsvarande siffra under perioden 2017-01 t.o.m. 2017-06 var 18,57 procent.

Höörs kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

Vid granskning av teleavgifter och mobiltelefoni, konto 6814, kan förmodas att någon felkontering förekommer. Vi noterar att den största posten utgörs av Telenor Sverige som under 2016 motsvarade 80,59 procent. Motsvarande siffra för samma leverantör under perioden 2017-01 t.o.m. 2017-01 var 67,58 procent. Vi noterar att avtalet avseende Telenor Sverige inte finns tillgängligt i kommunens avtalsdatabas. Enligt inköpsamordnaren finns dock ett avtal kopplat till leverantörer som upphandlats via Kommunförbundet Skåne. Vi har under granskningens gång inte verifierat huvudavtalet, dock har vi tagit del av tilläggsavtalet/ändringsavtalet, daterat 2015-05-27.

6 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen och berörda nämnder behöver stärka styrning, uppföljning och kontroll av de inköp och upphandlingar som genomförs. Detta synliggörs genom att gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer för direktupphandling inte följs till fullo, samt att det för vissa inköp saknas skriftliga avtal. Vi kan även konstatera att avtalstroheten i vissa delar behöver stärkas för att säkerställa att inköp görs utifrån gällande ramavtal. Vi har även identifierat inköp och upphandlingar där avtalstecknandet inte följt gällande delegationsordning. Vi bedömer även att det finns ett behov av att nämnderna utvecklar formerna för avtalsuppföljning för att säkerställa leverans och kvalitet. Vi ser riktade åtgärder och informationsinsatser som särskilt viktiga för att säkerställa att de mål och styrdokument som uttalats av kommunfullmäktige efterlevs.

6.1 Svar på revisionsfrågorna

Följer nämnderna och styrelsen lagen om offentlig upphandling, upphandlingspolicy och riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt? Upprättas tillräcklig dokumentation?

I kommunens inköps- och upphandlingspolicy samt riktlinjer för upphandling och inköp, inkluderar även riktlinjer för direktupphandling, framgår vilka krav och rutiner nämnderna ska tillämpa vid upphandling och inköp. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att Höörs kommuns upphandlingar är förenliga med de krav som ställs enligt LOU.

Vi bedömer att gällande riktlinjer och rutiner är ändamålsenliga och att rutinerna är kända i verksamheten. Dock kan vi av genomförd stickprovsgranskning konstatera att kommunens riktlinjer och LOU inte åtföljts i alla upphandlingar som genomförts under granskad period. Vi noterar framförallt avvikelser vad avser upprättande av tillräcklig dokumentation samt att skriftliga avtal inte tecknas för alla inköp överstigande 50 tkr. I vår granskning av avtalsföljsamhet framgår att inköp skett utanför gällande ramavtal.

Vi ser det som väsentligt att berörda nämnder och styrelsen inom ramen för sin interna kontroll säkerställer att upphandling och inköp sker enligt gällande riktlinjer och rutiner.

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal
KPMG AB
2017-10-18

Kommunstyrelsen bör i avsaknad av en intern kontrollplan för 2017, säkerställa att en sådan plan tas fram och bör med utgångspunkt av ovan fastställa kontroller som berör styrelsens och nämndernas följsamhet till gällande regler avseende inköp och upphandling.

Utförs korrekta direktupphandlingar?

Vår stickprovsgranskning visar att direktupphandlingar inte har utförts korrekt i alla avseenden. Detta synliggörs genom att det för vissa inköp saknas dokumentation av skälen till genomförd direktupphandling, skriftliga avtal samt att köpet inte har konkurrensutsatts. I en upphandling har prisjämförelser enbart inhämtats från två leverantörer medan riktlinjerna föreskriver att en förfrågan ska inhämtas från tre. Granskningen visar även att beslut och avtalstecknande skett av personer som saknar delegerad beslutanderätt enligt gällande delegationsordning.

Vi ser det som väsentligt att granskade nämnder och styrelse säkerställer att gällande upphandlingsregler följs. Vi ser det som viktigt att nämnder och styrelse tillser att skriftliga avtal alltid tecknas i syfte att minimera risken vid eventuella tvister.

Finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle?

Det finns inga formaliserade rutiner inom granskade nämnder att utvärdera genomförda upphandlingar. Av intervjuerna framgår att detta sker löpande inom sektorerna. I barn- och utbildningssektorn sker exempelvis kontinuerliga utvärderingar där både styrgrupper och politiker är delaktiga.

Finns rutiner/system för att bevaka att tecknade avtal sägs upp i god tid för att kunna genomföra en förnyad upphandling?

Det finns rutiner/system för att bevaka tecknade avtals giltighet. I avtalskatalogen registreras en bevakning där alla avtal som har ett slutdatum ger en signal till avtalsansvariga när avtalet är på väg att löpa ut. Lunds kommuns upphandlingsenhet ansvarar för bevakning av avtal som tecknats via samordnade upphandlingar.

Det saknas en kommunövergripande kontroll som säkerställer att bevakning och förnyad upphandling av gällande avtal görs i god tid inom respektive sektor. Utifrån intervjuer och genomförd stickprovsgranskning framgår att det finns en risk att avtalsdatabasen inte är komplett, trots uppmaningar från såväl inköpssamordnaren som gällande riktlinjer, att alla avtal inklusive tillhörande bilagor ska lagras i kommunens avtalsdatabas.

Vår bedömning är att kontroller bör införas som säkerställer att alla avtal registreras i kommunens avtalsdatabas.

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och nämnderna/verksamheterna avseende initiering, beslut, avtalstecknande och efterlevnad?

Via intervjuer och tillgänglig dokumentation, framgår att ansvarsfördelningen mellan upphandlingsfunktionen och verksamheterna/nämnderna är förhållandevis tydlig och ändamålsenlig. Processen som sådan finns, i sin helhet, dock inte formaliserad. Inom ramen för respektive verksamhetsområde sker initiering i varje sektor på berörda nivåer och i tillämpliga fall med nämnden där behov och omfattning diskuteras. Avstämning görs vid behov med inköpssamordnaren för kontroll av befintliga ramavtal och om sakkompetens efterfrågas kring själva upphandlingsförfarandet och framtagande av upphandlingsdokumentation. Vid upphandlingar genom samverkansavtal sköter inköpssamordnaren det tekniska arbetet och formulerar upphandlingsunderlag. Nämnderna finns med som kravställare.

Avrop gentemot kommunens ramavtal sker genom utsedda beställare inom varje sektor som därmed har rätt att göra avrop mot kommunens avtalskatalog. Kontroll av inköp och godkännande av faktura sker genom formaliserade rutiner för attest och beslutattester genom ekonomisystemet.

I nämndernas delegationsordning tydliggörs vilka som får upphandla och teckna avtal. Vi noterar att det för vissa nämnder bör tydliggöras vem som har beslutanderätt vid inköp och avtalstecknande. Vid protokollgranskning framgår att anmälan av delegationsbeslut utgör en stående punkt på nämndens sammanträden. Bevakning och efterlevnad av avtal sker av sektorerna om det rör nämndspecifika avtal alternativt av inköpssamordnaren eller Lunds kommuns upphandlingsenhet om det rör kommunövergripande avtal.

Följs de ramavtal som kommunen har slutit?

Vi har inom vår stickprovskontroll granskat avtalstroheten. Av vår granskning framkommer att inköp gjorts utanför befintliga ramavtal. De största avvikelserna utifrån granskade konto noteras inom pedagogiska förbrukningsinventarier.

Enligt vår bedömning behöver avtalsuppföljningen stärkas, likaså vilka rutiner som ska åtföljas om inköp görs utöver befintliga ramavtal. Utifrån nuvarande system och omfattningen av antalet registrerade beställare i kommunens beställarsystem, bedömer vi att åtgärder bör vidtas för att öka förutsättningarna för en ökad avtalstrohet. Införandet av E-tjänster bedömer vi som positivt i syfte att stärka avtalsföljsamheten.

Hur säkerställer nämnden att entreprenören genomför det som avtalet föreskriver? Är avtalen giltiga och aktuella?

Enligt de intervjuade görs uppföljningar löpande utifrån pris och kvalitet. Dock kan vi av stickprovsgranskningen konstatera att det i vissa avtal saknas formulering kring hur berörda avtal ska följas upp. Ett av granskade avtal var vid tidpunkten för inköpet inte giltigt.

Enligt vår bedömning behöver avtalsuppföljningen stärkas.

Hörs kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att:

- Säkerställa att rutiner och processer kring upphandling och inköp, med särskilt fokus på direktupphandlingar, sker i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer för upphandling och inköp.
- Införa en rutin i syfte att kvalitetssäkra och utvärdera genomförda upphandlingar för att säkerställa att upphandlingsförfarandet följer gällande lagstiftning och interna riktlinjer och processer.
- I delegationsordningen tydliggöra beslutanderätten beträffande inköp och avtalstecknande (avser barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden).
- Stärka avtalsuppföljningen för att säkerställa att skriftliga avtal alltid tecknas vid inköp och upphandling samt att det tydligt framgår hur avtal ska bevakas och följas upp.
- Säkerställa att avtal och tillämplig upphandlingsdokumentation diarieförs och lagras i kommunens avtalskatalog.
- Genom utbildning och informationsinsatser säkerställa att avrop görs gentemot kommunens ramavtal i syfte att stärka avtalstroheten.

KPMG, 2017-10-18



Ida Brorsson

Certifierad kommunal revisor, projektledare

Bilaga 1: Revisionskriterier

Lagen om offentlig upphandling

Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader. Med ramavtal menas 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.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Vad gäller upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader uppgår gränsen för direktupphandling för 2017 till högst 534 890 kr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling. Vid direktupphandling görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktets värde ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandling får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Uppprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska räknas samman.

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. Ramavtalets löptid ska vara maximalt fyra år (inklusive options- och förlängningsklausuler) om det inte finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan utgöras av t.ex. ett avgränsat projekt som beräknas pågå något längre tid än fyra år och som inte har någon naturlig fortsättning när projektet avslutats. Ett annat skäl kan vara att upphandlingen medför stora investeringar för leverantören som ska betala sig under avtalstiden.

Annonsering

I princip ska all upphandling annonseras. Annonseringen görs på olika sätt beroende på vilket typ av upphandlingsförfarande som tillämpas. Valet av förfarande avgörs av upphandlingens beräknade värde och typ av upphandlande myndighet.

Direktupphandlingar behöver inte annonseras.

Skyldigheten att annonsera innebär att en annons ska publiceras i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Vid förenklat förfarande ska den upphandlande myndigheten begära anbud genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig, eller genom annons i annan form som möjliggör effektiv konkurrens. Vid upphandling över tröskelvärdet ska annonsering ske enligt vissa fastställda



Höors kommun

Granskning av upphandling och avtal

KPMG AB

2017-10-18

standardformulär, en efterannonsering ska då även ske. Beroende på hur annonsering ska ske finns även minimum vad gäller antal dagar för annonsering.

Dokumentation

Enligt upphandlingsreglerna ska en upphandlande myndighet dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet om upphandlingens värde överstiger 100 tkr. Dokument som bör bevaras är exempelvis annons, förfrågningsunderlag, sändlista, öppningsprotokoll, anbudsansökningar, anbud, tjänsteanteckningar avseende kontakter med leverantörer (t.ex. förhandlingsprotokoll), utvärderingsprotokoll och handlingar som utvisar motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud. När en upphandling har avslutats ska de upphandlande myndigheter som omfattas av arkivlagen iaktta kraven i denna lag.