

Revisionsrapport

Granskning av upphandling och inköp

Torsås kommun, Torsås Bostads AB
och Torsås Fastighets AB

*Rebecca Lindström
Elin Freeman*

Januari 2019

Innehåll

Sammanfattning och revisionell bedömning.....	2
Kommunen	3
Bolagen 3	
1. Inledning	7
1.1. Bakgrund	7
1.2. Syfte och Revisionsfrågor	7
1.3. Revisionskriterier	7
1.4. Kontrollmål	7
1.5. Avgränsning.....	7
1.6. Metod.....	7
2. Lagar samt interna dokument och riktlinjer	9
2.1. Lagar	9
2.2. Kommunala dokument och riktlinjer.....	9
3. Iakttagelser och bedömningar	11
3.1. Finns riktlinjer/policies inom området som är ändamålsenliga?.....	11
3.1.1. Iakttagelser	11
3.1.2. Bedömning.....	12
3.2. Har kommunstyrelsen en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp? 13	
3.2.1. Iakttagelser	13
3.2.2. Bedömning.....	15
3.3. Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?	16
3.3.1. Iakttagelser	16
3.3.2. Bedömning.....	17
3.4. Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?.....	17
3.4.1. Iakttagelser	17
3.4.2. Bedömningar	18
3.5. Sker upphandling, inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?	18
3.5.1. Iakttagelser	18
3.5.2. Bedömningar	21

Sammanfattning och revisionell bedömning

Torsås kommun och dess bolag gör årligen inköp av varor och tjänster till betydande belopp. Upphandlingen regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU) och den lagstiftning som reglerar den s.k. försörjningssektorn (LUF). Kommunen har ett inköpsamarbete med upphandlingsenheten i Kalmar kommun.

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunstyrelsens hantering av upphandling och inköp.

Hanterar kommunstyrelsen och nämnderna upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer att kommunstyrelsen och nämnderna delvis hanterar upphandling och inköp ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll. Vad bedömningen grundas framgår i nedanstående under respektive kontrollmål, där även rekommendationer framgår.

Sammanfattningsvis behöver en översyn ske av policydokument, samt att beslut fattas om de riktlinjer för direktupphandling som tagits fram för tillämpning. Ansvar- och roller behöver ses över inom upphandlingsområdet vad avser delegation, samt beställning gentemot bolagen. Tillämpningen av riktlinjer för direktupphandling behöver säkerställas avseende genomförande och dokumentation. Vidare behöver den interna kontrollen stärkas avseende uppföljning av efterlevnad av avtalsvillkor.

I granskningen har det ingått att granska upphandlingar av entreprenadtjänster. Inriktningen på granskningen har varit med avseende på formalia i upphandlingsprocessen samt om avrop och inköp har gjorts av upphandlad leverantör. Enligt vår bedömning utifrån granskningen genomförs upphandlingarna på ett ändamålsenligt sätt.

Hanterar TBAB/TFAB upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

Vi bedömer att TBAB/TFAB delvis hanterar upphandling och inköp ändamålsenligt med tillräcklig intern kontroll. Vad bedömningen grundas framgår i nedanstående under respektive kontrollmål, där även rekommendationer framgår.

Sammanfattningsvis behöver styrelsen fatta beslut om policydokument med riktlinjer för direktupphandling. Tillämpningen av riktlinjer för direktupphandling behöver säkerställas avseende genomförande och dokumentation. Ansvar- och roller behöver ses över inom upphandlingsområdet vad avser relation mellan styrelse och VD, samt delegation inom bolagen. Vidare bör ett avtalsregister upprättas och kontrollen stärkas genom systematisk och dokumenterad uppföljning av efterlevnad av avtalsvillkor.

I granskningen har det ingått att granska upphandlingar av entreprenadtjänster. Inriktningen på granskningen har varit med avseende på formalia i upphandlingsprocessen

samt om avrop och inköp har gjorts av upphandlad leverantör. Enligt vår bedömning utifrån granskningen genomförs upphandlingarna på ett ändamålsenligt sätt.

Kontrollmål

Kommentar

Finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen har fattat beslut regler om riktlinjer för upphandling och inköp. Dock är dokumentet upprättat år 2015 och behöver uppdateras och aktualiseras. Vidare finns ingen policy som är antagen av fullmäktige inom området.

Vi rekommenderar att policyn fastställs av kommunfullmäktige utifrån ett kommunkoncernperspektiv.

Det finns upprättade ”Regler vid direktupphandling”, det saknas dock beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

Bolagen

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det inte finns beslutade riktlinjer/policys inom området som styr bolagen. Vi grundar vår bedömning på att det i de av kommunstyrelsens antagna riktlinjer inte framgår att de ska gälla kommunkoncernen. Vidare framgår det inte av ägardirektiven att av fullmäktige antagna policys även ska gälla för bolagen.

Bolagen behöver säkerställa att det finns beslutade policys och riktlinjer i enlighet med aktuell lagstiftning, även innefattande riktlinjer för hur direktupphandling ska ske.

Har kommunstyrelsen en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunen för upphandling och inköp. Vi grundar vår bedömning på att ekonomiavdelningen har en samordningsroll för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Vi bedömer dock att regler om vem som får upphandla till vilka värden kan regleras i delegationsordning eller i

riktlinjer. Vilka politiska beslut som ska fattas innan beställning, tilldelning samt avtal upprättas bör tydliggöras. Vidare bedömer vi att beställarrollen mellan kommunen och bolagen är otydlig och bör ses över.

Vi rekommenderar att kommunen tydliggör beställarrätten inom kommunkoncernen, där det framgår vilka beslut som ska fattas i kommunfullmäktige, och vilken beslutanderätt som ges till kommunstyrelse, nämnder och bolagen, samt vilken delegation som ges till tjänstemannaorganisationen.

Bolagen

Ej uppfyllt

Vi bedömer att det inte finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom bolagen för upphandling och inköp. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en delegationsordning inom bolagen. Vi rekommenderar även att se över VD-instruktionen vad avser VD:s befogenheter inom upphandlingsområdet, med övervägande av beloppsgräns för när en upphandling ska underställas styrelsen för beslut.

Finns en ändamålsenlig avtalshandling, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig avtalshandling, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden. Vi grundar vår bedömning på att avtalstroheten kontrolleras systematiskt. Dock görs ingen systematisk uppföljning av de avtal som kommunen har tecknat med de konkurrensutsatta leverantörerna vad avser avtalsvillkoren.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns rutiner för systematiskt uppföljningsarbete så som exempelvis regelbundna stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara samt att förtydliga vem som är ansvarig för uppföljningen och på vilket sätt uppföljning av upphandlingar och avtal ska ske.

Bolagen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig avtalshandling, samt rutiner för att säker-

ställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden. Det finns ingen tydlig plan för hur arbetet med att samla alla avtal i ett och samma register ska gå till och det finns heller inga kända rutiner eller riktlinjer för att säkerställa ett ändamålsenligt avtalsregister.

Vi rekommenderar att bolagen upprättar ett samlat avtalsregister. Vidare rekommenderar vi bolagen att säkerställa att det finns rutiner för systematiskt uppföljningsarbete så som exempelvis regelbundna stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara samt att förtydliga vem som är ansvarig för uppföljningen och på vilket sätt uppföljning av upphandlingar och avtal ska ske.

Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?

Kommunen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns någon dokumenterad internkontrollplan. Enligt de intervjuade har avtalstroheten kontrollerats, dock är kontrollen inte dokumenterad och vi kan därmed inte verifiera den.

Bolagen

Delvis uppfyllt

Vi bedömer att det delvis finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll. Vi grundar vår bedömning på att leverantörsstatistik har tagits fram samt att det finns en upprättad internkontrollplan för år 2018 med dokumenterade kontroller som ska utföras. Vi har dock inte kunnat verifiera att kontrollerna har genomförts. Vidare bedömer vi kontrollmålet som delvis uppfyllt då det inte finns någon upprättad delegationsordning.

Sker inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?

Kommunen och bolagen

Uppfyllt

Kontrollmålet är uppfyllt avseende den granskning som avser upphandling av entreprenadtjänster, dock finns brister avseende dokumentation vid direktupphandling av konsulter. I granskningen har det ingått att granska upphandlingar av entreprenadtjänster. Inriktningen på granskningen har varit med avseende på

formalia i upphandlingsprocessen samt om avrop och inköp har gjort av upphandlad leverantör. Enligt vår bedömning utifrån granskningen genomförs upphandlingarna på ett ändamålsenligt sätt, både inom kommunen och inom bolagen, dock har vi under avsnitt 3.2 synpunkter på ansvar och roller mellan kommunen och bolagen.

Vad avser direktupphandling av konsulter till ovanstående entreprenadtjänster har dessa delvis genomförts och dokumenterats enligt regelverket i kommunen. I bolagen visar granskningen att det saknas dokumentation avseende genomförd direktupphandling av konsulter.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Torsås kommun och dess bolag gör årligen inköp av varor och tjänster till betydande belopp. Upphandlingen regleras av lagen om offentlig upphandling (LOU) och den lagstiftning som reglerar den s.k. försörjningssektorn (LUF). Kommunen har ett inköpssamarbete med upphandlingsenheten i Kalmar kommun.

Kommunens revisorer har efter en väsentlighets- och riskbedömning beslutat genomföra en granskning av kommunstyrelsens hantering av upphandling och inköp.

1.2. Syfte och Revisionsfrågor

Hanterar kommunstyrelsen och nämnderna upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

Hanterar TBAB/TFAB upphandling och inköp ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll?

1.3. Revisionskriterier

- Lag om offentlig upphandling, nedan LOU
- Lagen om offentlig upphandling i försörjningssektorn (LUF)
- Torsås kommuns policy och riktlinjer inom området

1.4. Kontrollmål

- Finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga?
- Har kommunstyrelsen en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?
- Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?
- Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?
- Sker upphandling, inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?

1.5. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen samt TFAB och TBAB. Granskningen avgränsas till upphandlingar och inköp under år 2017 och 2018.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer och stickprov av utvalda upphandlingar.

Intervjuer har genomförts med kommunchef, ekonomichef, enhetschefer VA och gata/park samt ekonomiassistent.

I TBAB/TFAB har intervjuer genomförts med VD, ekonom, fastighetsingenjörer samt verksamhetschef för lokalvård.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

2. Lagar samt interna dokument och riktlinjer

2.1. Lagar

Lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde ikraft 1 januari 1994 till följd av EU:s upphandlingsregler har sedan dess ändrats vid tio tillfällen för att anpassas bättre till EU:s regelverk. LOU omfattar upphandlingar hos kommuner, landsting, staten och offentligt ägda företag. Lagen främja en fri och rörlig marknad med konkurrensutsättning där ingen upphandling får göras så att någon leverantör särbehandlas.

Lagen har ett detaljerat regelverk med ca 250 paragrafer och ska alltid tillämpas när den upphandlande myndigheten till exempel köper, hyr eller leasar något. Lagen fastställer att man inte får gynna någon lokal leverantör. Däremot kan man ställa flera krav som upphandlande myndighet, exempelvis på kvalitet, funktion eller ha särskilda miljömässiga krav.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet gällande upphandlingslagstiftningen. En upphandlingskadeavgift kan dömas ut om det skett en otillåten direktupphandling där avtal ingåtts med leverantör utan utannonsering.

Direktupphandling

Under en viss beloppsgräns, 586 tkr (LoU, år 2018), är det tillåtet för den upphandlande myndigheten att göra en direktupphandling. Värdet av samtliga inköp av samma slag sammanräknas. Värdet av ett inköp räknas över hela avtalstiden.

Direktupphandling kan även ske om det finns synnerliga skäl eller om kriterierna för ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda. Synnerliga skäl kan vara brådska som inte möjliggör en annonsering på vanligt sätt. En förutsättning är att den upphandlande myndigheten inte kunnat förutse händelsen och att det är nödvändigt att genomföra upphandlingen skyndsamt.

Förhandlat förfarande som direktupphandling kan användas om en upphandling skett där inga anbud erhållets eller där anbuden är ogiltiga/oacceptabla. Vidare kan det vara fråga om konstnärliga verk, tekniska skäl eller att det som ska anskaffas skyddas av ensamrätt.

Det finns inga krav i lagen för hur en direktupphandling ska ske. Det finns dock sedan den 1 juli 2014 krav på att den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor.

2.2. Kommunala dokument och riktlinjer

Ofta sker styrningen av upphandlingsarbetet inom en organisation genom en intern policy och interna riktlinjer, där policyn kan syfta till att beskriva vilka principer som gäller vid köp, hur man motverkar korruption samt tydliggöra målsättningar för upphandlingsverksamheten. Riktlinjerna kan vara mer detaljerade med regler för konkurrensutsättning, direktupphandlingsregler, den praktiska hanteringen etc. Regler om vem som får upp-

handla till vilka värden kan regleras i delegationsordning eller i riktlinjer. Sådana dokument bör vara fastställda i kommunfullmäktige som grund för organisationens styrning samt att det kontinuerligt bör följas upp hur dessa dokument tillämpas ute i verksamheterna.

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1. Finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga?

3.1.1. Iakttagelser

3.1.1.1. Kommunen

Kommunen har ”Regler och riktlinjer för upphandling och inköp”. Dokumentet är antaget av kommunstyrelsen 2015-01-21. Vid tidpunkten för granskningen finns det ingen upphandlingspolicy som är antagen av fullmäktige. Kommunens regler och rutiner för upphandling och inköp anger de huvudprinciper och förhållningssätt som gäller vid all upphandling och alla inköp av varor, tjänster och entreprenader inom Torsås kommun.

Dokumentet har en tillhörande bilaga som innehåller anvisningar avseende avtalstrohet gentemot tecknade ramavtal. Vidare anger anvisningarna information avseende direktupphandling. Enligt anvisningarna ska förekomsten av ramavtal kontrolleras och i förekommande fall användas innan direktupphandling tillämpas. Då ramavtal saknas får direktupphandling tillämpas förutsatt att direktupphandlingsbeloppet ej överskrids. Det är samtliga förvaltningars gemensamt upphandlade belopp för en typ av vara eller tjänst som avses. Anvisningarna anger beloppsgränser för förenklad upphandling och direktupphandling. Dock har beloppen i anvisningarna ej uppdaterats sedan år 2014. Anvisningarna anger att avtalstrohet ska följas upp årligen.

Kommunen har även ”Regler vid direktupphandling”. Dokumentet är upprättat på tjänstemannanivå och senast uppdaterat 2018-02-23. Av dessa regler framgår att förekomsten av ramavtal ska kontrolleras innan direktupphandling påbörjas. Reglerna anger att leverantörskontroll ska göras före begäran om anbud via direktupphandling. Kontrollen ska skickas till ekonomiassistent som undersöker att direktupphandlingsbeloppet ej är överskridet. Vidare anger reglerna att anbud från minst tre leverantörer ska begäras in. Inköp under 15 000 kr görs utan krav på direktupphandlingsprotokoll. Instruktioner för direktupphandlingsförfarandet framgår av dokumentet. Exempelvis anges att beskrivning av vad som ska upphandlas, leveransplats och leveranstid ska framgå. Direktupphandlingsprotokoll ska föras vid anbudsöppning. Direktupphandlingsprotokollet arkiveras tillsammans med övriga handlingar avseende upphandlingsobjektet.

Kommunstyrelsens har antagit delegationsordning, 2013-02-26 § 58, senast reviderad 2016-01-26 § 10. Delegationsordningen innehåller förteckning över delegationsbeslut samt verkställighetsbeslut. Med verkställighet avses beslut som fattas av anställd inom ramen för anställningen och anmäls inte till nämnden. Med delegationsbeslut avses de beslut som kommunstyrelsen delegerar till annan att fatta beslut om.

Avseende upphandlingsärenden har ekonomichef verkställighetsdelegation att teckna fullmakt, antaga leverantör samt träffa avtal avseende varor och tjänster för hela kommunens behov inom ramen för samverkan med Kalmar kommun med flera. Vidare framgår av delegationsförteckningen att kommunchef, ekonomichef och personalchef var för sig har verksamhetsdelegation för varuinköp upp till tio prisbasbelopp och tjänsteinköp upp

till två prisbasbelopp. Varuinköp över tio prisbasbelopp samt tjänsteinköp överstigande två prisbasbelopp har delegerats till arbetsutskottet.

Av intervjuerna framgår att kommunen använder upphandlingssystemet Visma Tendsign, dock använder de inte direktupphandlingsmodulen. Vid utvärdering av anbuden används en Excelmall som är framtagen av upphandlingsenheten i Kalmar. Excelmallen används för att vikta parametrar mot varandra i de olika anbuden.

Kommunen har även systemet Inyett för att själva kunna utföra kreditkontroller av leverantörer. Vid direktupphandling ska protokoll föras och arkiveras på ekonomiavdelningen. Om tilldelningen inte baseras på lägsta pris måste valet motiveras. Det framgår av intervjuerna att dokumentationskraven och kravet på kreditkontroll av leverantör inte efterlevs fullt ut. Ekonomiavdelningen ansvarar för tilldelningsbeslutet. Efter tilldelningsbeslutet lägger ekonomiavdelningen in ny leverantör i avtalsregistret.

3.1.1.2. Bolagen

Av intervjuerna framgår att kommunens riktlinjer för upphandling och inköp även tillämpas av bolagen. Dock finns det inte formellt reglerat i ägardirektiven eller liknande att kommunens policys/riktlinjer även avser bolagen. Styrelsen har inte särskilt fattat beslut om riktlinjer för upphandling och inköp avseende bolagen.

Vid direktupphandling ska anbud inhämtas från minst tre olika leverantörer. Det framgår dock att direktupphandling sällan tillämpas av bolagen.

I bolagens ägardirektiv, antagna 2017-04-24, § 39, finns det angivet att ägaren ska beredas tillfälle att yttra sig samt bevilja borgen för investeringar överstigande 10 mnkr. Bolagen är skyldiga att regelbundet rapportera till ägaren hur investeringar över 10 mnkr fortlöper. I den mån väsentliga avvikelser från budget uppstår, ska dessa anmälas till kommunstyrelsen. Vidare anger ägardirektiven att bolagen ska se till att kommunfullmäktige får ta ställning innan beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Enligt VD-instruktion (ej daterad eller signerad) framgår att beslut om investeringar överstigande två basbelopp ska underställas styrelsen för beslut. Det finns ett förslag till uppdaterad instruktion för VD. Förslaget är daterat 2018-02-22 men det är inte antaget av styrelsen. I det nya förslaget har paragrafen avseende beloppsgränser för investeringar tagits bort. Enligt de intervjuade har arbetsutskottet 2018-11-12 beslutat att ärendet om ny VD-instruktion samt revidering av nuvarande arbetsordning för styrelsen ska hanteras av den nya styrelsen.

3.1.2. Bedömning

3.1.2.1. Kommunen

Vi bedömer att det delvis finns riktlinjer/policys inom området som är ändamålsenliga. Vi grundar vår bedömning på att kommunstyrelsen har fattat beslut regler om riktlinjer för upphandling och inköp. Dock är dokumentet upprättat år 2015 och behöver uppdateras och aktualiseras. Vidare finns ingen policy som är antagen av fullmäktige inom området. Vi rekommenderar att policyn fastställs av kommunfullmäktige utifrån ett kommunkoncernperspektiv.

Det finns upprättade ”Regler vid direktupphandling”, det saknas dock beslut i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

3.1.2.2. Bolagen

Vi bedömer att det inte finns beslutade riktlinjer/policys inom området som styr bolagen. Vi grundar vår bedömning på att det i de av kommunstyrelsens antagna riktlinjer inte framgår att de ska gälla kommunkoncernen. Vidare framgår det inte av ägardirektiven att av fullmäktige antagna policys även ska gälla för bolagen.

Bolagen behöver säkerställa att det finns beslutade policys och riktlinjer i enlighet med aktuell lagstiftning, även innefattande riktlinjer för hur direktupphandling ska ske.

3.2. Har kommunstyrelsen en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?

3.2.1. Iakttagelser

3.2.1.1. Kommunen

Ekonomiavdelningen har en samordningsroll för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Det är till ekonomiavdelningen som personal vänder sig om det har frågor avseende upphandling och inköp. Visma Tendsign används vid annonsering av kommunens egna upphandlingar. Det finns ett inlogg till upphandlingsverktyget som administreras av ekonomiavdelningen. Arkivering av handlingar sker centralt på ekonomiavdelningen.

Torsås kommun har ett samarbetsavtal med Kalmar kommun i upphandlingsfrågor gällande varor och tjänster. I samverkansavtalet ingår Borgholms, Emmaboda, Mörbylånga, Nybro och Torsås kommuner. Nuvarande samarbetsavtal gäller för kalenderåret 2018 men kan förlängas med ett år i taget. Kommun kan även genom en serviceavgift om 1 000 kr per år göra avrop på SKL Kommentus upphandlade ramavtal.

Enligt gällande avtal ska Kalmar kommuns upphandlingsenhet vid samordnade ramavtalsupphandlingar erbjuda Torsås kommun inklusive bolag möjlighet att delta. Upphandlingshjälp för egen upphandling kan erbjudas i mån av tid, efter överenskommelse och mot ersättning. De ska tillhandahålla aktuellt avtalsregister för upphandlade avtal, tillhandahålla mallar avseende upphandlingsdokument, utvärderingsmodeller, tilldelningsbeslut, upphandlingsbeslut och avtal. Vidare framgår det att Kalmar kommun ansvarar för att planera och genomföra lokala utbildningar i inköpsfrågor. Dock ingår ej omkostnader för utbildningar i årsavgiften för avtalet. Vidare ansvarar Kalmar kommun för att kvalitetssäkra upphandlingsunderlag för upphandlingar under tröskelvärdet. Kalmar kommun ansvarar exempelvis för upphandling av kommunens kostverksamhet.

De intervjuade anger att ca 95 % av alla inköp sker på avtalen med Kalmar kommun samt SKL Kommentus. Det framgår dock att det har varit svårt att få hjälp med upphandlingar inom det tekniska området och det är främst inom det området som kommunen har genomfört egna upphandlingar. Kommunen köper i regel in extern konsult hjälp som utarbetar förfrågningsunderlaget. Att teckna ramavtal med tekniska konsulter upplevs som svårt för en kommun av Torsås storlek. Det pågår ett arbete med en närliggande kommun för att undersöka möjligheten att teckna gemensamma ramavtal. Enligt de intervjuade skulle det underlätta arbetet om det fanns ramavtal för tekniska konsulter.

Av intervjuerna framgår att upphandlingsarbetet är resurskrävande och omfattande kunskap inom området krävs för att hålla sig inom regelverket. Inom det tekniska området upplever de intervjuade att de till viss del saknar upphandlingsstöd. Av den anledningen får kommunen ofta ta stöd av extern konsult vid egna upphandlingar av större karaktär. Någon specifik utbildning inom upphandlingsområdet erbjuds inte. Upphandlad jurist har besökt kommunen och föreläst om nyheter i lagstiftningen.

Annonsering administreras av ekonomiavdelningen och görs i Visma Tendsign. Enligt de intervjuade är det två till tre personer som närvarar vid anbudsöppningen. Innan tilldelningsbeslut fattas tas ärendet upp i berörd nämnd.

Vidare framgår av intervjuerna att beställarrollen mellan kommunen och bolagen är otydlig. Kommunen beställer byggnationer till sina verksamheter av bolaget. Bolagsstyrelsen fattar beslut om investering förutsatt att kommunal borgen ges samt att beställande nämnd får ramförstärkning för att täcka ökade hyreskostnader. Innan beslut om utökad borgensram har tagits av fullmäktige har kostnader för förfrågningsunderlag och projektering upparbetats. Om utökning av borgensram inte godkänns av fullmäktige är det oklart vem som ska stå för de upparbetade kostnaderna. Om utökad ram inte har beslutats finns det en otydlighet på vilket underlag beslut om upphandling har fattats och på vilket sätt investeringen ska finansieras.

Enligt de intervjuade anser de att roller och ansvar gällande upphandling och inköp är tydliga inom kommunen. Det finns gällande avtal på alla löpande inköp. Egen upphandling görs enbart på stora specifika projekt och det finns alltid ett nämndbeslut om att påbörja upphandling, alternativt är beslut fattat i investeringsbudgeten. De intervjuade anser att det är tydligt bland personalen som arbetar med upphandling när de olika upphandlingsformerna ska tillämpas.

Inom den tekniska förvaltningen får samtlig personal göra avrop mot ramavtalen. Det finns ingen uttalad beloppsgräns för inköp. Inköp som avser reinvesteringar i driften görs direkt av drifttekniker utan samråd med enhetschef. Investeringar av dyrare karaktär ska göras i samråd med enhetschef. Det finns inbyggda kontroller i ekonomisystemet som gör att attestanter enbart kan beslutattestera upp till ett visst belopp. Fakturor med höga belopp går via ekonomichefen, alternativt kan attesträtten höjas temporärt vid betalning av enskild faktura.

Personalens eventuella bisysslor kontrolleras i samband med det årliga medarbetarsamtalet. När det gäller jäv uppger de intervjuade att det är sunt förnuft och eget omdöme som tillämpas. De intervjuade uppger att det är ofrånkomligt att inte känna till entreprenörerna i en kommun av Torsås storlek. Vidare framgår att anbudsgivarna avidentifieras innan de presenteras för politiken för att undvika jävsituationer.

3.2.1.2. Bolagen

Torsås Fastighets AB äger och förvaltar verksamhetslokaler i Torsås kommun. Bolaget ska säkerställa ett långsiktigt och stabilt ägande av fastigheter för kommunalt finansierad verksamhet.

Torsås Bostads AB är det kommunala bostadsbolaget som äger och förvaltar bostäder i Torsås kommun. Bolaget ska som huvuduppgift verka för att kommunen har ett pris- och

kvalitetsvarierat utbud av attraktiva hyresrätter som profilerar kommunen som en attraktiv bostadsort.

Samarbetsavtalet med Kalmar kommun samt avtalet med SKL Kommentus som beskrivits ovan omfattar även bolagen. Vidare framgår att bolagen inte har upprättat något eget avtalsregister. Gällande avtal förvaras i en pärm inlåst hos ansvarig på kontoret.

Av intervjuerna framgår att förfrågningsunderlag till upphandlingar i regel skapas av fastighetsförvaltaren tillsammans med externa konsulter. Anbudsöppningsprotokoll förs vid anbudsöppningen och dokumentationen förvaras inlåst.

Inom bolagen är det förvaltaren samt de två fastighetsingenjörerna som främst gör avrop mot ramavtalen. Fastighetsingenjör ansvarar för större underhåll och förvaltare ansvarar för mindre underhåll samt reparationer. Byggnationer och underhåll av större belopp kräver i regel godkännande av VD. Enligt de intervjuade krävs ofta snabba beslut om exempelvis problem uppstår med värmepanna vintertid eller haveri av en maskin i ett skolkök. Inköp av denna karaktär görs av förvaltaren. Fastighetsskötare kan göra avrop mot ramavtalen upp till 10 000 kr. Enligt de intervjuade görs inköp i regel i samråd med förvaltare eller fastighetsingenjör även vid lägre belopp.

Upphandlingsenheten på Kalmar kommun har som beskrivits ovan ansvar för att planera och genomföra lokala utbildningar i inköpsfrågor. Kalmar kommun anlitar i regel en advokatfirma som utför utbildningarna. Enligt de intervjuade förbisågs bolagen och blev inte inbjudna till det senaste utbildningstillfället.

Det framgår av intervjuerna att roller och ansvarsfördelning kan tydliggöras inom bolagen. Enligt ägardirektiven finns det angivet att ägaren ska beredas tillfälle att yttra sig samt bevilja borgen för investeringar överstigande 10 mnkr. Vidare anger ägardirektiven att bolagen ska se till att kommunfullmäktige får ta ställningen innan beslut fattas i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt.

Vid tidpunkten för granskningen finns det ingen beslutad ordning som reglerar bolagens ansvar och befogenheter gentemot kommunen. Det framgår av intervjuerna att bolagen kan utföra tilldelningsbeslut för beställningar som kommunen har utfärdat innan beslut om utökat borgensåtagande och tillökat ramtillskott för berörd nämnd har fattats av fullmäktige. Dessa tilldelningsbeslut är villkorade av att erforderliga politiska beslut kommer att fattas. De intervjuade önskar att det fanns ett tidigare beslut från fullmäktige som formellt ger bolagen uppdraget att gå ut med anbudsförfarandet. Befogenheter för bolagsstyrelsen, bolagens VD, kommunens förvaltningschefer, nämnder respektive styrelser finns inte dokumenterat. Nuvarande ordning innebär en otydlighet om hur kostnader för exempelvis förstudier och förprojektering ska finansieras om projektet inte realiserar.

3.2.2. Bedömning

3.2.2.1. Kommunen

Vi bedömer att det delvis finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunen för upphandling och inköp. Vi grundar vår bedömning på att ekonomiavdelningen har en samordningsroll för kommunens inköps- och upphandlingsverksamhet. Vi bedömer dock att regler om vem som får upphandla till vilka värden kan regleras i delegationsordning eller i riktlinjer. Vilka politiska beslut som ska fattas innan beställning, tilldelning samt

avtal upprättas bör tydliggöras. Vidare bedömer vi att beställarrollen mellan kommunen och bolagen är otydlig och bör ses över.

Vi rekommenderar att kommunen tydliggör beställarrätten inom kommunkoncernen, där det framgår vilka beslut som ska fattas i kommunfullmäktige, och vilken beslutanderätt som ges till kommunstyrelse, nämnder och bolagen, samt vilken delegation som ges till tjänstemannaorganisationen.

3.2.2.2. Bolagen

Vi bedömer att det inte finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom bolagen för upphandling och inköp. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns en delegationsordning inom bolagen. Vi rekommenderar även att se över VD-instruktionen vad avser VD:s befogenheter inom upphandlingsområdet, med övervägande av beloppsgräns för när en upphandling ska underställas styrelsen för beslut.

3.3. Finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden?

3.3.1. Iakttagelser

3.3.1.1. Kommunen

Kommunen använder sig av upphandlingsverktyget Visma Tendsign. I systemet finns kommunens avtalsregister samlat. Personal kan via intranätet söka bland befintliga avtal.

För att säkerställa att inköp görs på gällande avtal används systemet Inyett. Systemet uppger när köp har gjorts utanför avtal. Om någon exempelvis anlitar en VVS leverantör utanför avtal skickas en varning till ekonomiavdelningen via mail.

Enligt det intervjuade är det i samband med attest av fakturor som eventuella felaktigheter kan upptäckas. Kontroller av rabatter, leverantör och pris kontrolleras vid något tillfälle per år. I intervjuerna anges att det inte sker någon kommunövergripande uppföljning av avtalen gällande pris, kvalitet och andra ställda krav. Inte heller sker särskilda systematiska stickprov.

3.3.1.2. Bolagen

Av intervjuerna framgår att bolagen har upphandlade ramavtal som avser tio olika tjänster; snickeri/byggservice, måleri, VVS, el, murning, plåtslageri med mera. Det framgår att det enbart finns en leverantör per tjänst. Det finns en lista med upphandlade entreprenörer som skickas ut till behöriga via mail. Listan anger gällande avtal samt inställelsetid. De upphandlade leverantörerna har ofta haft lång väntetid och bolagen har enligt de intervjuade i flertalet fall fått anlita leverantör utanför ramavtalet vid brådskande ärenden. Ramavtalen löper ut vid årsskiftet och det pågår en process med att upphandla nya ramavtal. Det framgår av de intervjuade att de nya ramavtalen ska bestå av fler leverantörer per kategori för att undvika problematiken med långa väntetider. Det har i flertalet fall förekommit att leverantörer inte följer inställelsetid enligt avtal. Bolagen har med anledning av detta inte vidtagit några åtgärder gentemot leverantörerna.

Vid tidpunkten för granskningen pågår en upphandlingsprocess för nya ramavtal avseende byggtjänster. Underlagen till upphandlingen har utarbetats tillsammans med upphandlingsenheten på Kalmar kommun. Nya avtal kommer att tecknas från den 1 april 2019 och kommer gälla för både bolagen och kommunen.

Kontroll av att avtalade priser erhålls kontrolleras av fastighetsförvaltaren. Fastighetsförvaltaren mottagningsattesterar fakturor och VD beslutsattesterar. Bolagen tillämpar kommunens attestreglemente. Systematiska stickprov av fakturor utförs inte.

Uppföljning avseende de stora byggprojekten görs och redovisas till styrelsen. Redovisningen är uppdelad på projektnummer. Varje projekt är sin tur uppdelat på olika projektnummer; anbud, projektering etc, vilket underlättar avstämning och uppföljning. De större projekten stäms av löpande.

3.3.2. *Bedömning*

3.3.2.1. *Kommunen*

Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden. Vi grundar vår bedömning på att avtalstroheten kontrolleras systematiskt. Dock görs ingen systematisk uppföljning av de avtal som kommunen har tecknat med de konkurrensutsatta leverantörerna vad avser avtalsvillkoren.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att säkerställa att det finns rutiner för systematiskt uppföljningsarbete så som exempelvis regelbundna stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara samt att förtydliga vem som är ansvarig för uppföljningen och på vilket sätt uppföljning av upphandlingar och avtal ska ske.

3.3.2.2. *Bolagen*

Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig avtalshantering, samt rutiner för att säkerställa att avtal finns för väsentliga inköpsområden. Det finns ingen tydlig plan för hur arbetet med att samla alla avtal i ett och samma register ska gå till och det finns heller inga kända rutiner eller riktlinjer för att säkerställa ett ändamålsenligt avtalsregister.

Vi rekommenderar att bolagen upprättar ett samlat avtalsregister. Vidare rekommenderar vi bolagen att säkerställa att det finns rutiner för systematiskt uppföljningsarbete så som exempelvis regelbundna stickprov gällande pris, kvalitet och beställd vara samt att förtydliga vem som är ansvarig för uppföljningen och på vilket sätt uppföljning av upphandlingar och avtal ska ske.

3.4. *Finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll?*

3.4.1. *Iakttagelser*

3.4.1.1. *Kommunen*

Av intervjuerna framgår att kommunen inte har upprättat någon internkontrollplan. Enligt bilagan till kommunens "Regler och riktlinjer för upphandling och inköp" ska avtalstroheten följas upp årligen. Enligt de intervjuade har kontroll av avtalstrohet utförts, dock sker den analogt och är inte dokumenterad. Via Inyett kan kommunen utföra kontroller

av leverantörstrohet. Dock synkroniserar inte Inyett med Visma Tendsign och manuell handpåläggning krävs. Den kontroll som har utförts är inte uppdelad på nämndnivå utan på kommunen som helhet.

Merparten av kommunens avtal är tecknade via Kalmar kommuns upphandlingsenhet. Alla avtal som är tecknade via upphandlingsenheten läggs in i Visma Tendsign. Upphandlingsenheten ansvarar för uppföljning av pris och rabatter. Kommunen bedömer att det har avtal på ca 90 % av alla inköp som görs av kommunen men på grund av att systemen kräver manuell handpåläggning visar systemen att det enbart finns avtal för ca 60 % i avtalsregistret av de totala inköpen.

3.4.1.2. Bolagen

Enligt de intervjuade sker inte någon systematisk uppföljning av avtalstrohet. Bolagen har tagit fram leverantörsstatistik för åren 2017 och 2018 som vi har tagit del av. Statistiken visar leverantör, ackumulerat fakturabelopp för året samt antal fakturor per leverantör. Enligt de intervjuade finns det alltid förklaringar till avsteg mot ramavtal. Som beskrivits ovan har de upphandlade leverantörerna ofta haft långa väntetider och bolagen har vid brådskande ärenden anlitat leverantör utanför ramavtalet.

Internkontrollplan för år 2018 har upprättats. Internkontrollplanen består av fyra kontrollmoment, varav ett moment har bäring på inköp och upphandling. Kontrollen som ska utföras är om LOU och ramavtal följs samt om styrdokument och rutinbeskrivningar finns och efterlevs. Någon uppföljning av internkontrollplanen har inte utförts vid tidpunkten för granskningen.

3.4.2. Bedömningar

3.4.2.1. Kommunen

Vi bedömer att det delvis finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll. Vi grundar vår bedömning på att det inte finns någon dokumenterad internkontrollplan. Enligt de intervjuade har avtalstroheten kontrollerats, dock är kontrollen inte dokumenterad och vi kan därmed inte verifiera den.

3.4.2.2. Bolagen

Vi bedömer att det delvis finns rutiner för att säkerställa en god intern kontroll. Vi grundar vår bedömning på att leverantörsstatistik har tagits fram samt att det finns en upprättad internkontrollplan för år 2018 med dokumenterade kontroller som ska utföras. Vi har dock inte kunnat verifiera att kontrollerna har genomförts. Vidare bedömer vi kontrollmålet som delvis uppfyllt då det inte finns någon upprättad delegationsordning.

3.5. Sker upphandling, inköp och avrop i ett antal utvalda ärenden i enlighet med lagkrav och beslutade riktlinjer?

3.5.1. Iakttagelser

I granskningen ingår att granska upphandlingar av två entreprenadtjänster inom kommunen respektive två entreprenadtjänster inom bolagen. Vi har valt ut upphandlingar enligt nedan. Upphandlingarna är genomförda mellan åren 2016 och 2018.

Kommunen:

1. Industriområde 2 – Markarbeten (Yaskawa) – Anbudspris 4,0 miljoner kronor.
2. VA-utbyggnad Kvilla – Anbudspris 9,1 miljoner kronor

Torsås Fastighets AB:

3. Upphandling av förskola, kök och matsal i Bergkvara – Anbudspris 56,5 miljoner kronor.

Torsås Bostads AB:

4. Nybyggnad bostadshus Spelet 11 i Bergkvara – Anbudspris 14,7 miljoner kronor.

De kontrollområden och kontrollmål som ingår i granskningen är följande:

Kontrollområden	Kontrollmål
Dokumenthantering	Förfrågningsunderlag, annonsering, inkomna anbud, protokoll från anbudsöppning samt tilldelningsbeslut.
Beslut om upphandling	Beslut om upphandling, beställning av upphandling.
Direktupphandling av konsult för utarbetning av förfrågningsunderlag	Kontroll av att direktupphandling av teknisk konsult för utarbetning av förfrågningsunderlag har skett enligt lagkrav samt kommunens egna riktlinjer.
Förfrågningsunderlaget	Upphandlingsform, kravspecifikation, kvalificeringsfas samt utvärderingskriterier.
Avtalet	Undertecknande, uppföljning av avtal, rättelse av missförhållanden, slutdatum, förlängning samt hävning.
Avtalstrohet	Kontroll av att merparten av inköp har gjorts genom upphandlad leverantör.
Diarium och arkivering	Diarieförda och arkiverade handlingar.

Resultaten av granskningen kommenteras i följande sammanställning:

Kontrollområden	Kommentarer
Dokumenthantering	<p>Upphandlingarna och kommunikationen med anbudsgivarna sker i Visma TendSign. Annonser, förfrågningsunderlag, anbud och tilldelningsbeslut administreras i systemet. För samtliga upphandlingar som ingår i granskningen finns dessa dokument samlade i pärm eller digitalt för respektive upphandling samt är tillgängliga i Visma TendSign.</p> <p>Kommunen: Protokoll från anbudsöppningen har upprättats i båda granskade upphandlingar. I protokollen framgår antalet inkomna anbud samt datum för anbudsöppnandet. För upphandling nummer ett har mall för upphandlingsprotokoll använts och uppgifterna är handskrivna. Protokollet är signerat av två personer. Anbudsutvärdering är bifogad protokollet. För upphandling nummer två har digitalt anbudsöppningsprotokoll använts. Tre personer närvarade vid anbudsöppningen, namn på anbudsöppnarna framgår av protokollet. Protokollet är dock inte fysiskt signerat.</p>

	<p>Signerade tilldelningsbeslut finns avseende båda upphandlingarna. Beslutet innehåller uppgifter angående utsedd anbudsgivare samt skäl för tilldelning.</p> <p>Bolagen: Protokoll från anbudsöppningen har upprättats i båda granskade upphandlingar. Samtliga anbudslämnare och anbudspris framgår av protokollen. Tre personer närvarade vid anbudsöppningen av upphandling nummer tre och samtliga personer har signerat protokollet. Avseende upphandling nummer fyra närvarade två personer vid anbudsöppningen. Namn på personer framgår av protokollet, dock är det inte signerat.</p> <p>Signerade tilldelningsbeslut finns avseende båda upphandlingarna. Dock är upphandlingen av förskolan i Bergkvara signerad av enbart en person. Fastighetsingenjören har signerat tilldelningsbeslutet som ombud åt VD enligt fullmakt. Tilldelningsbeslutet avseende Bostadshuset Spelet 11 är signerat av VD och fastighetsingenjör. Antaget anbud samt skäl till beslut framgår av dokumentet. Utvärdering av anbuderna är bifogade. Av båda tilldelningsbesluten framgår att dokumentet inte utgör en accept. Avtal kommer att tecknas under förutsättning att positiva beslut fattas av bolagets styrelse/Torsås kommun.</p>
Beslut om upphandling	Skriftlig beställning eller beslut av upphandling saknas både gällande kommunen och bolagen. Dock hänvisas till investeringsbudgeten.
Direktupphandling av teknisk konsult	<p>I samtliga granskade upphandlingar har extern konsult direktupphandlats för att utarbeta förfrågningsunderlag.</p> <p>Avseende kommunens upphandling av VA-utbyggnad i Kvilla finns dokumenterad utvärdering av anbud samt leverantörskontroll. Dock saknas protokollet för anbudsöppningen.</p> <p>Avseende kommunens upphandling av Industriområde 2 – Markarbeten (Yaskawa) finns ingen dokumentation avseende direktupphandling av teknisk konsult.</p> <p>De direktupphandlingar som har gjorts av bolagen avseende tekniska konsulter för framtagande av förfrågningsunderlag för upphandling Nybyggnad bostadshus Spelet 11 i Bergkvara samt Torskolan Etapp 2, Hus 7 och 8 har inte dokumenterats.</p>
Förfrågningsunderlag	<p>I förfrågningsunderlagens kravspecifikationer anges i detalj vad som ska utföras. Datum för färdigställande, garantitid, byggmöten, ersättning för ÄTA-arbeten med mera framgår av förfrågningsunderlaget. Beroende på vad entreprenaden avser har beskrivningar kompletterats med ritningar och angivelser av mängder. Samtliga förfrågningsunderlagen har utarbetats av extern konsult.</p> <p>I förfrågningsunderlagen anges ställda krav samt grunder för prövning av anbudsgivares lämplighet. I samtliga upphandlingar har utvärde-</p>

	ringskriteriet varit lägsta pris, förutsatt att ställda krav uppfyllts.
Avtalet	<p>Avtal som upprättas utgörs av ett specifikt entreprenadavtal eller av en beställningsskrivelse. Dessa är undertecknade av behöriga personer med undantag för upphandling nummer 1 där beställningsskrivelsen ej är signerad.</p> <p>Uppföljningar enligt avtal består bland annat av byggmöten och besiktning. I förfrågningsunderlag och avtal finns skrivelser om vite vid förseningar, hävning och tvistelösningar. I tidplanen för entreprenaden anges senaste datum för slutbesiktning.</p> <p>Inga överprövningar har förekommit i de granskade upphandlingarna.</p>
Avtalstrohet	<p>Vi har tagit del av transaktionslistor över samtliga leverantörsfakturer som avser de olika projekten. Vi kan konstatera att merparten av inköp har gjorts av upphandlad leverantör.</p> <p>Byggnation av upphandling nummer tre har ännu inte påbörjats och av den anledningen har vi avseende Torsås Fastighets AB kontrollerat fakturer gällande projektet Torskolan Etapp 2.</p>
Arkivering	<p>Kommunen: All dokumentation sparas såväl i pappersform som digitalt.</p> <p>Bolagen: All dokumentation sparas i pärm inlåst i kassaskåp.</p>

3.5.2. *Bedömningar*

I granskningen har det ingått att granska upphandlingar av entreprenadtjänster. Inriktningen på granskningen har varit med avseende på formalia i upphandlingsprocessen samt om avrop och inköp har gjorts av upphandlad leverantör. Enligt vår bedömning utifrån granskningen genomförs upphandlingarna på ett ändamålsenligt sätt, både inom kommunen och inom bolagen, dock har vi under avsnitt 3.2 synpunkter på ansvar och roller mellan kommunen och bolagen.

Vad avser direktupphandling av konsulter till ovanstående entreprenadtjänster har dessa delvis genomförts och dokumenterats enligt regelverket i kommunen. I bolagen visar granskningen att det saknas dokumentation avseende den genomförda direktupphandlingen av konsulter.

2019-01-25

Jörn Wahlroth

Uppdragsledare

Rebecca Lindström

Projektledare