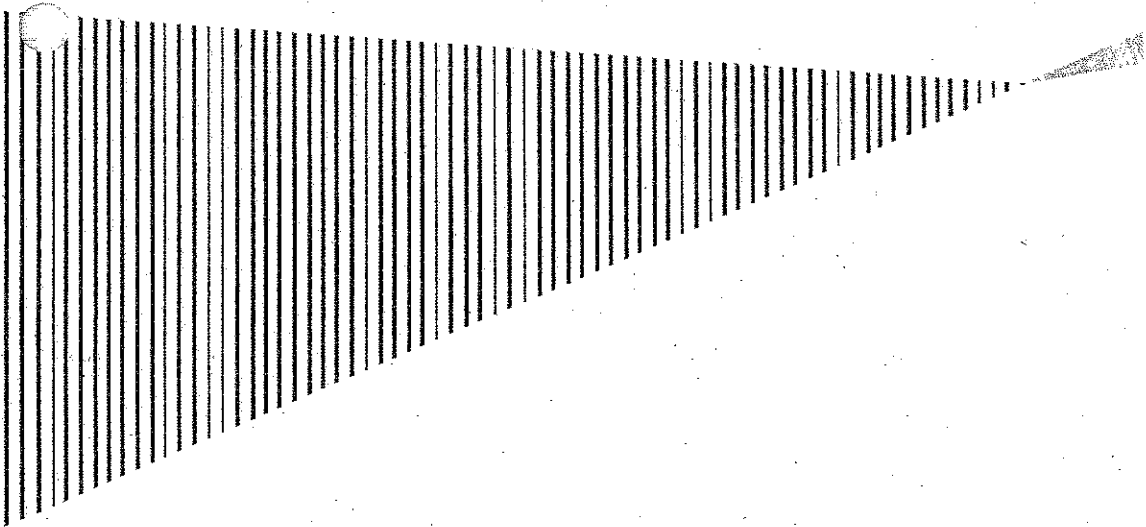


Uddevalla kommun

Granskning av effektivitet i upphandlings- arbetet



Innehåll

1. Sammanfattning	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund	4
2.2. Syfte och avgränsning	4
2.3. Revisionsfrågor	4
2.4. Revisionskriterier alt utgångspunkter	4
2.5. Metod	4
3. Referensram/dokumentstudie	5
3.1. Uddevalla kommuns upphandlingspolicy	5
3.2. Kommunövergripande upphandlingsbeslut samt beslut i upphandlingsprocessen	5
3.3. Enskilda nämnder/förvaltningars beslutsfattande avseende upphandling	6
3.4. Risker i upphandlingsprocessen	6
3.5. Iakttagelser	6
3.6. Bedömning	7
4. Finns fastställda rutiner för ansvarsfördelningen mellan upphandlingsavdelningen och beställande nämnd/förvaltning?	7
4.1. Kan/får en nämnd gå förbi upphandlingsavdelningen och själva genomföra en upphandling eller låta annan extern part sköta upphandlingen?	7
4.2. Hur fungerar en beställning till upphandlingsenheten från en nämnd?	7
4.3. Utses en projektgrupp för respektive upphandling?	7
4.4. Iakttagelser	8
4.5. Bedömning	8
5. Hur tillgodogör sig upphandlingsavdelningen sakkunskap kring de varor och tjänster som ska upphandlas?	8
5.1. Vilken kompetens finns inom avdelningen?	8
5.2. Hur förs kunskapen vidare till nämnden/förvaltningen?	9
5.3. Vilka rutiner finns för att säkerställa kvaliteten i förfrågningsunderlag och utvärderingar?	9
5.4. Hur säkerställs att upphandlade varor och tjänster ligger på rätt nivå utifrån ett ekonomiskt perspektiv?	9
5.5. Iakttagelser	10
5.6. Bedömning	10
6. Vilka rutiner finns för uppföljning av avtalstrohet?	10
6.1. Finns rutiner för uppföljning av avtalstrohet och hur återrapporteras resultatet till nämnden?	10
6.2. Hur ofta görs uppföljningar av avtalstrohet och vem ansvarar för uppföljningen?	11
6.3. Vilka blir konsekvenserna av om en nämnd/förvaltning bryter avtalstroheten?	11
6.4. Pågående arbete inom upphandlingsavdelningen för att förbättra avtalstroheten	11
6.5. Iakttagelser	11
6.6. Bedömning	12
7. Hur beräknas avdelningens resursåtgång?	12

7.1.	Mäts avdelningens resursutnyttjande på något sätt och hur ofta görs uppföljningar? 12	
7.2.	Återrapporteras utnyttjandet av resurser till nämnden?	13
7.3.	Samverkar avdelningen med andra upphandlande aktörer?	13
7.4.	Genomför upphandlingsavdelningen upphandlingar för annan än Uddevalla kommun och hur ser villkoren ut i så fall?.....	13
7.5.	Teknikinförande	14
7.6.	Iakttagelser	14
7.7.	Bedömning.....	15
8.	Vår bedömning.....	15

1. Sammanfattning

Ernst & Youngs granskning, på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna, syftar till att på ett fördjupat sätt belysa vilka rutiner som finns på upphandlingsavdelningen för att säkerställa kvaliteten i förfrågningsunderlaget, att det sker en dialog med nämnder och förvaltningar för att erhålla sakkunskap kring de varor och tjänster som skall upphandlas, avtalsefterlevnad samt att kapacitetsutnyttjandet av upphandlingsavdelningens resurser är effektivt.

Granskningen belyser nedanstående frågeställningar:

- Finns fastställda rutiner för ansvarsfördelning mellan upphandlingsavdelningen och beställande nämnd/förvaltning?
- Hur tillgodogör sig upphandlingsavdelningen sakkunskap kring de varor och tjänster som skall upphandlas?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa kvaliteten i förfrågningsunderlaget?
- Vilka rutiner finns för uppföljning av avtalstrohet?
- Hur beräknas avdelningens resursåtgång?
- Genomför upphandlingsavdelningen upphandlingar för annan än Uddevalla kommun?

Vi noterar att samordningen avseende upphandlingsprocessen i kommunen inte är tydlig eftersom de enskilda nämnderna inte alltid meddelar upphandlingsavdelningen när man har för avsikt att initiera en upphandling. Upphandlingsavdelningen blir således först involverad i en upphandling när en förvaltning kontaktar avdelningen. Vissa kommunövergripande upphandlingar görs på initiativ från upphandlingsavdelningen. Upphandlingsavdelningen genomför även andra upphandlingar.

Vi noterar att det finns en risk att kvaliteten i upphandlingarna inte upprätthålls i de fall då upphandlingsavdelningen inte involveras i upphandlingarna, både kopplat till förfrågningsunderlaget, val av upphandlingsform och till utvärderingen.

Av vår granskning framgår att kommunen utsätter sig för en ekonomisk risk i upphandlingsprocessen om den LOU-försäkring som har tecknats inte kan åberopas. Detta kan bli aktuellt om nämnderna inte tar hjälp av upphandlingsavdelningen vid upphandlingar. Då vi inte granskat enskilda nämnder vet vi inte hur väl de är medvetna om att kommunen har en LOU-försäkring samt hur försäkringsvillkoren ser ut.

Vår bedömning är att förvaltningarna som regel skall involvera upphandlingsavdelningen i upphandlingar. För att säkerställa att kvaliteten i upphandlingsunderlaget håller en hög nivå, att tecknade avtal är ekonomiskt fördelaktiga för kommunen samt att LOU-försäkringen gäller gör vi bedömningen att det är viktigt att säkerställa att upphandlingsavdelningens kompetens och helhetsbild av kommunens upphandlingsarbete nyttjas i varje enskild upphandling.

Den tid upphandlingsenhetens medarbetare lägger på kommunspecifika, kommungemensamma och upphandlingar genomförda för annan bör redovisas på ett mer konsekvent och tydligt vis. Upphandlingsavdelningens uppdrag bör tydliggöras med hänsyn till de uppdrag som avdelningen har att ansvara för och hantera, exempelvis i en reviderad upphandlingspolicy och i uppdragsbeskrivningar för upphandlingsavdelningen men även för upphandlingschefen.

Vår bedömning är också att kommunledningskontorets förvaltningschef bör säkerställa att upphandlingsavdelningens resurser används så att de bäst gynnar Uddevalla kommun.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Upphandlingsavdelningen är kommunens centrala upphandlingsorgan med ansvar för upphandlingar av förvaltningsövergripande karaktär. Den fungerar också som konsultinstans med rådgivande och biträdande funktion i upphandlingsärenden där delegation på inköpsbeslut vilar på annan. Avdelningen ansvarar även för uppföljning av regler för offentlig upphandling samt information till enheter.

Avdelningen har således en central roll för att säkerställa att kommunens upphandlingsarbete bedrivs på ett effektivt, rättssäkert och ändamålsenligt sätt samt att nämnder och förvaltningar följer de avtal som kommunen ingår med annan.

2.2. Syfte och avgränsning

Granskningen syftar till att på ett fördjupat sätt belysa vilka rutiner som finns på upphandlingsavdelningen för att säkerställa:

- kvaliteten i förfrågningsunderlaget
- dialog med nämnder och förvaltningar för att erhålla sakkunskap kring de varor och tjänster som skall upphandlas
- avtalsefterlevnad
- effektivt kapacitetsutnyttjande av upphandlingsavdelningens resurser

Granskningen avgränsas till att omfatta upphandlingsavdelningens verksamhet.

2.3. Revisionsfrågor

Vår granskning skall belysa nedanstående frågeställningar:

- Finns fastställda rutiner för ansvarsfördelning mellan upphandlingsavdelningen och beställande nämnd/förvaltning?
- Hur tillgodogör sig upphandlingsavdelningen sakkunskap kring de varor och tjänster som skall upphandlas?
- Vilka rutiner finns för att säkerställa kvaliteten i förfrågningsunderlaget?
- Vilka rutiner finns för uppföljning av avtalstrohet?
- Hur beräknas avdelningens resursåtgång?
- Genomför upphandlingsavdelningen upphandlingar för annan än Uddevalla kommun?

2.4. Revisionskriterier alt utgångspunkter

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och kommunallagen 6 kap. 7 § och 9 kap. 9 § samt avdelningens egna uppdragsbeskrivningar.

2.5. Metod

Granskningen genomförs genom:

- A. Insamling av relevant dokumentation

- B. Analys av materialet
- C. Intervjuer med berörda beslutsfattare och tjänstemän
- D. Analys av intervjumaterialet
- E. Upprättande av skriftlig rapport med rekommendationer och slutsatser
- F. Avrapportering till de förtroendevalda revisorerna

3. Referensram/dokumentstudie

Vi har tagit del av följande dokument som ingår i dokumentstudien:

- Uddevalla kommuns upphandlingspolicy
- Kommunstyrelsens delegationsordning
- Kultur- och fritidnämndens delegationsordning
- Socialnämndens delegationsordning
- Upphandlingsavdelningens uppställning av upphandlingsprocessen avseende ansvar och befogenheter

3.1. Uddevalla kommuns upphandlingspolicy

Av kommunens upphandlingspolicy¹ framgår att inköp/upphandling får beslutas inom varje nämnd/styrelse enligt inom nämnden/styrelsen gällande normer. Av upphandlingspolicyn framgår vidare att det är av stor ekonomisk betydelse för Uddevalla kommun att varje upphandling handläggs med iakttagande av:

- Affärsmässighet
- Effektivitet
- Kompetens
- Samordning
- Miljövilja

Av dokumentet framgår vidare att kommunens resurser avseende kompetens, ändamålsenliga rutiner och hjälpmedel måste nyttjas. Vidare måste kommersiella villkor för upphandling avseende gällande regelverk för offentlig upphandling och förekommande avtalsrutiner vara kända. Den samordningsfördel som kommunen kan uppnå genom att upphandla stor volym i form av fast pris, distribution och reducerade administrativa kostnader måste utnyttjas. Kommunens totala kostnad för varu- eller tjänsteområden måste enligt policyn vara vägledande för upphandlingsbeslut. Uppdelning av upphandlingsvolym föranlett av ett fördelaktigare utfall för enskild enhet får inte ske på bekostnad av ett sämre totalt kostnadsutfall.

3.2. Kommunövergripande upphandlingsbeslut samt beslut i upphandlingsprocessen

Av kommunstyrelsens delegationsordning och respektive nämnds delegationsordning framgår i vilken omfattning förvaltningen får göra inköp och avrop av varor och tjänster. Av kommunstyrelsens delegationsordning framgår att kommundirektör fattar beslut om upphandling av kommunövergripande ramavtal av varor och tjänster.

Av upphandlingsavdelningens dokument avseende upphandlingsprocessen och dess delmoment framgår att upphandlingschef beslutar om samtliga delmoment i upphandlingsprocessen avseende kommunövergripande upphandlingar utom själva valet av leverantör/ till-

¹ UaFS 2/2002

delningsbeslutet. Detta beslutar kommundirektören om². Upphandlingschef och upphandlingsledare har fullmakt att verka som ombud för Uddvalla kommun vid domstol och myndigheter för att föra dess tala, bevaka dess rätt och tillvarata dess intressen i samtliga upphandlingsfrågor där kommunen uppträder som kärke, svarande eller sökande.

3.3. Enskilda nämnder/förvaltningars beslutsfattande avseende upphandling

Vi har tittat på hur delegationsordningen ser ut avseende två nämnder. Enligt Kultur och Fritidsnämnden delegationsordning framgår att löpande inköp av material, tjänster och tjänster inom fastställd budget upp till två basbelopp fattas enligt attestförordning.

Enligt Socialnämndens delegationsordning framgår att löpande inköp/anskaffning av inventarier och förbrukningsmaterial genom avrop på ramavtal samt annan löpande anskaffning inom budget/kommunbidrag fattas av utsedd beslutsattestant. Över två basbelopp fattar överordnad chef beslut om inköp.

Det finns inte fullt ut nedtecknat i delegationsordningarna att inköp måste begränsas till att göras inom de ramavtal som finns alternativt att anskaffning utanför ramavtal ska ske med beaktande av Lag om offentlig upphandling eller så ska Uddevalla kommuns antagna procedurregler för direktupphandling beaktas.

3.4. Risker i upphandlingsprocessen

Kommunen har tecknat en LOU-försäkring vilken ska täcka kommunens risk för fel handhavande i upphandlingsprocessen upp till två miljoner kronor. Enligt försäkringsvillkoret måste ärendet ha passerat upphandlingsavdelningen (för korrekturläsning, granskning eller liknande) för att försäkringen ska gälla. De enskilda nämnderna är således oförsäkrade inför eventuella tvister om de inte involverar upphandlingsavdelningen inför upphandling och avtalstecknande.

3.5. Iakttagelser

Av de två nämnders delegationsordningar som granskats, framgår det inte lika tydligt, som i kommunstyrelsens delegationsordning, att anskaffning ska ske inom ramavtal alternativt att anskaffning utanför ramavtal ska ske med beaktande av Lag om offentlig upphandling eller så ska Uddevalla kommuns antagna procedurregler för direktupphandling beaktas. Det framgår således inte i nämndernas delegationsordningar att rätten att göra inköp bara gäller mot av kommunen tecknade avtal.

Det framgår inte att nämnden måste informera eller meddela upphandlingsavdelningen att verksamheten har för avsikt att upphandla varor eller tjänster. Det framgår inte heller av några dokument att chef måste informeras då det sker inköp från leverantör där avtal saknas.

Det saknas koppling mellan den möjlighet de enskilda nämnderna har att fatta beslut rörande inköp och avtalstecknande för sin enskilda verksamhet och upphandlingspolicyns förespråkande av att kommunens totala kostnad för varu- eller tjänsteområden måste vara vägledande vid inköp och avtalstecknande. Det har framgått av samtalet med upphandlingschef att denne har för avsikt att revidera upphandlingspolicyn i samband med att ändringar i LOU införs under 2010.

Av vår granskning framgår att kommunen utsätter sig för en ekonomisk risk i i upphandlingsprocessen om den LOU-försäkring som har tecknats inte kan återopas. Detta kan bli aktuellt

² Se punkt 26 i delegationsordning, 2009-04-29

om nämnderna inte tar hjälp av upphandlingsavdelningen vid upphandlingar. Då vi inte granskat enskilda nämnder vet vi inte hur väl de är medvetna om att kommunen har en LOU-försäkring samt hur försäkringsvillkoren ser ut.

3.6. Bedömning

Vår bedömning är att förvaltningarna som regel skall involvera upphandlingsavdelningen i upphandlingar, vilket den inte alltid är idag. Detta bland annat för att säkerställa att LOU-försäkringen kan åberopas vid tvist. Involveringen av upphandlingsavdelningen i upphandlingsprocessen bör utgöra en del av kommunens interna kontroll.

Upphandlingspolicyn bör vidare tydliggöras avseende att ett skall-krav införs som innebär att respektive förvaltning skall meddela upphandlingsavdelningen inför varje ny upphandling så att de kan meddela resterande förvaltningar samt samordna framtida upphandlingar.

Kommunstyrelsens delegationsordning bör under punkt 33* uppdateras till att även innefatta att upphandlingspolicy skall följas när ramavtal saknas. Detta för att koppla ihop upphandlingspolicyn med delegationer. Vidare bör de enskilda nämndernas delegationsordningar uppdateras med motsvarande information som finns i kommunstyrelsens delegationsordning, inklusive ovan föreslagen uppdatering.

4. Finns fastställda rutiner för ansvarsfördelningen mellan upphandlingsavdelningen och beställande nämnd/förvaltning?

4.1. Kan/får en nämnd gå förbi upphandlingsavdelningen och själva genomföra en upphandling eller låta annan extern part sköta upphandlingen?

En nämnd kan genomföra en upphandling utan att involvera upphandlingsavdelningen, detta framgår av kommunens upphandlingspolicy, kommunstyrelsens delegationsordning och de enskilda nämndernas delegationsordningar.

4.2. Hur fungerar en beställning till upphandlingsenheten från en nämnd?

Förvaltningen meddelar upphandlingsavdelningen att det finns ett behov av att upphandla varor och tjänster. Ofta är det den administrativa chefen vid de olika förvaltningarna som har den löpande kontakten med upphandlingsavdelningen. Upphandlingsavdelningen kan också vända sig direkt till förvaltningarna med förfrågningar. Upphandlingsavdelningen samlar ihop samtliga förfrågningar från förvaltningarna och undersöker om det i dagsläget finns ramavtal med leverantör som kan tillhandahålla varan eller tjänsten. Avdelningen fattar vidare beslut om det ska göras en kommunövergripande upphandling eller om det ska göras en upphandling för den nämnd som lämnat förfrågan. Varje måndag hålls ett möte på upphandlingsavdelningen där inkomna förfrågningar samlas upp och arbetsuppgifter delas ut till projektledare och handläggare.

Av vad som framkom vid samtal med upphandlingschef vänder sig flera förvaltningar till upphandlingsavdelningen för att få hjälp med upphandlingar, både kommunövergripande och nämnds specifika ramavtal, inom områden där man idag inte har ramavtal.

4.3. Utses en projektgrupp för respektive upphandling?

I de fall då upphandlingsavdelningen tillfrågas att biträda förvaltningarna vid olika upphandlingar tillsätter upphandlingsavdelningen en projektgrupp bestående av en eller flera medar-

betare på upphandlingsavdelningen som ansvarar för att utföra de moment som krävs för att upphandlingen ska leda till ett för kommunen affärsmässigt avtal. Medarbetare från förvaltningarna ingår också i projektgruppen och de utses av förvaltningen. De delmoment som upphandlingsavdelningen ansvarar för är:

- Förfrågningsunderlaget
- Avtalsförslagen
- Övrig dokumentation i upphandlingen
- Inkommande anbud
- Öppning av anbuden
- Utvärdering
- Tilldelningsbeslut (kommundirektör fattar beslutet vid kommunövergripande upphandlingar)
- Förhandling med antagen anbudsgivare
- Undertecknandet av ramavtalen
- Avtalsvård under avtalstiden inklusive avtalsjustering under avtalsperioden
- Avtalstvister

Upphandlingsavdelningen arbetar i nära samarbete med förvaltningarna när förfrågningsunderlaget tas fram. Framtagandet av kravspecifikationer överläts till verksamheten, de får beskriva vad de vill ha.

4.4. Iakttagelser

Vi har noterat att samordningen avseende upphandlingsprocessen i kommunen inte är tydlig eftersom de enskilda nämnderna inte alltid meddelar upphandlingsavdelningen när man har för avsikt att initiera en upphandling. Upphandlingsavdelningen blir således först involverad i en upphandling när en förvaltning kontaktar avdelningen. Vissa kommunövergripande upphandlingar görs på initiativ från upphandlingsavdelningen. Upphandlingsavdelningen genomför även andra upphandlingar, se avsnitt 7.

4.5. Bedömning

Vår bedömning är att kommunen, som en del av att stärka den interna styrningen och kontrollen, mer aktivt bör följa upp att samordning av upphandlingar fungerar såsom det är beslutat.

Vi rekommenderar att styrdokument tas fram såsom uppdragsbrev, arbetsbeskrivningar, arbetsordning, alternativt att redan befintliga styrdokument uppdateras, så att upphandlingsavdelningens syfte, ansvar och befogenheter tydliggörs och även de krav som ställs på förvaltningarna i upphandlingsprocessen och vid tecknandet av avtalen.

5. Hur tillgodogör sig upphandlingsavdelningen sakkunskap kring de varor och tjänster som ska upphandlas?

5.1. Vilken kompetens finns inom avdelningen?

Inom upphandlingsavdelningen finns en karriärstege som medarbetarna är inplacerade på, beroende på kunskap och erfarenhet. De roller som finns är junior upphandlare, upphandlare, första upphandlare, upphandlingsledare och upphandlingschef.

Upphandlingsavdelningen tillgodogör sig sakkunskap kring de varor och tjänster som ska upphandlas via den kommunikation som sker med förvaltningen. Upphandlingsavdelningen består av medarbetare som tidigare har arbetat inom en rad olika branscher, vilket ger en bred kompetens och en viss produktkunskap, enligt vad som framkom vid samtal med upphandlingschefen.

I de fall då upphandlingsavdelningen gör bedömningen att det saknas kompetens ute i verksamheten kring vissa varor och tjänster som ska upphandlas genomförs egna utredningar och informationsinsamlingar. Ofta ställs frågor till olika leverantörer för att få kunskap om vilka produkter och tjänster som finns på marknaden, enligt upphandlingschefen. Upphandlingsavdelningen försöker alltid skapa sig en fullständig och uppdaterad bild av att det är rätt vara och/eller tjänst som kommer att handlas upp.

5.2. Hur förs kunskapen vidare till nämnden/förvaltningen?

I hela processen avseende framtagandet av att upprätta förfrågningsunderlagets kravspecifikation förs kunskap över mellan nämnd och upphandlingsavdelning och vice versa.

5.3. Vilka rutiner finns för att säkerställa kvaliteten i förfrågningsunderlag och utvärderingar?

Varje upphandling har en ansvarig som arbetar som projektledare och driver upphandlingen. Det är alltid minst två personer från upphandlingsavdelningen som läser igenom förfrågningsunderlaget för att säkerställa att det inte har missats något. Det är alltid upphandlingsledaren eller upphandlingschefen som gör denna kvalitetssäkring.

Dessutom finns det, genom den kvalitetssäkring som sker internt inom upphandlingsavdelningen, möjlighet att upptäcka brister i förfrågningsunderlag innan det skickas ut. Om däremot förvaltningarna gör egna upphandlingar finns det ingen möjlighet för upphandlingsavdelningen att upptäcka brister i förfrågningsunderlag.

Utvärdering av anbuderna sköts av handläggare. Det ges alltid en second opinion på utvärderingarna av annan medarbetare än den som gjort utvärderingen. Upphandlingsledaren eller upphandlingschefen granskar utvärderingen och i vissa fall, beroende på omfattningen av upphandlingen, granskas siffror och liknande av ytterligare medarbetare. I vissa upphandlingar har upp till fem personer varit aktiva för att säkerställa kvaliteten i utvärderingen.

5.4. Hur säkerställs att upphandlade varor och tjänster ligger på rätt nivå utifrån ett ekonomiskt perspektiv?

För att säkerställa att upphandlade varor och tjänster ligger på rätt nivå utifrån ett för kommunen ekonomiskt fördelaktigt perspektiv arbetar upphandlingsavdelningen med olika modeller vid olika upphandlingar, för att kunna erhålla bästa möjliga pris.

Upphandlingschefen menar att det, på grund av att det finns olika sätt och former att upphandla varor och tjänster på, är viktigt att förvaltningarna begär att få hjälp med upphandlingsunderlaget. Det finns enligt upphandlingschefen en hög kompetens inom upphandlingsavdelningen kring utformning och prissättning av varor och tjänster. I samband med intervjun påpekade upphandlingschefen att det inträffar att förvaltningar gör upphandlingar som inte är ekonomiskt fördelaktiga för kommunen eftersom de mest effektiva upphandlingsalternativen inte tillämpas vid utformning av förfrågningsunderlaget. Förvaltningarna har inte samma kompetens och överblick för att identifiera de mest effektiva upphandlingsalternativen.

5.5. Iakttagelser

Vi noterar att det finns en risk att kvaliteten i upphandlingarna inte upprätthålls i de fall då upphandlingsavdelningen inte involveras i upphandlingarna, både kopplat till förfrågningsunderlaget, val av upphandlingsform och till utvärderingen.

Vid samtal med upphandlingschef har det framkommit att den interna kontrollen i upphandlings- och inköpsprocessen stärks om förvaltningarna involverar upphandlingsavdelningen i framtagandet av förfrågningsunderlaget och kvalitetssäkrar detta hos upphandlingsavdelningen innan det skickas ut. På så sätt möjliggörs att brister i förfrågningsunderlag elimineras.

Vi har noterat att förvaltningar i vissa fall upphandlar enskilt där gemensamma kommunövergripande upphandlingar är mer gynnsamma. Enligt upphandlingschefen bottnar detta i att förvaltningarna inte alltid har kunskap och förståelse för på vilken nivå upphandling ska se. Ett område där detta har förekommit är avseende försäkringar inom skolan.

5.6. Bedömning

För att säkerställa att kvaliteten i upphandlingsunderlaget håller en hög nivå och att tecknade avtal är ekonomiskt fördelaktiga för kommunen gör vi bedömningen att det är viktigt att säkerställa att upphandlingsavdelningens kompetens och helhetsbild av kommunens upphandlingsarbete nyttjas i varje enskild upphandling. Härav gäller samma bedömning som vi lämnat i tidigare avsnitt, se avsnitt 3.6.

6. Vilka rutiner finns för uppföljning av avtalstrohet?

6.1. Finns rutiner för uppföljning av avtalstrohet och hur återrapporteras resultatet till nämnden?

Den uppföljning som görs består i att ekonomerna på respektive förvaltning tar fram listor på ekonomiska ansvar för inköp på vissa konton under en viss tid. De leverantörer som inköp gjorts från stämmer upphandlingsavdelningen av mot kommunens tecknade ramavtal. Där ramavtal saknas görs genomgång i det elektroniska fakturasystemet för att se vilka varor och tjänster som köpts in utanför ramavtal. Denna statistik används för att hitta områden där kommunövergripande ramavtal saknas alternativt områden där inköpsprocessen måste styras upp.

Uppföljning görs även av att ramavtalsvaror handlas, i de fall inköp görs från ramavtalsleverantörer. Enligt upphandlingschefen har man kommit ganska långt med dessa kontroller med hjälp av digitala program. Exempel på dessa är BASera och BO.

Återrapportering av den årliga uppföljningen sker enligt upphandlingschefen till ekonomerna i respektive förvaltning som arbetar med internkontrollen. Enligt upphandlingschefen erhåller inte upphandlingsavdelningen någon ytterligare information kring hur förvaltningarna arbetar med utfallet.

Av vad som framgick av samtal med upphandlingschef görs inköp utanför ramavtal eller utan att ramavtal är tecknat vid inköp inom flera områden. Detta leder enligt upphandlingschefen till negativa effekter affärsmässigt då kommunen inte upphandlar i den omfattning som leder till att bra priser erhålls inom ramavtalens ram. Kommunen kan på grund av detta tvingas att erlagga förlikningskostnader för avtalsbrott gentemot ramavtalsleverantörer. Kommunen kan dessutom bli skadeståndsskyldig gentemot konkurrensverket om LOU inte tillämpas.

Vidare uppmärksammade upphandlingschefen oss på att det har förekommit enskilda fall där ovilja till avtalsföljsamhet har varit så påtaglig att upphandlingschefen påvisat detta för kommundirektören, då upphandlingschefen ansett att det föreligger risk för muta eller vänskaps-korruption.

6.2. Hur ofta görs uppföljningar av avtalstrohet och vem ansvarar för uppföljningen?

Upphandlingsavdelningen gör uppföljning av avtalstrohet avseende ramavtalsleverantörer en gång per år. Upphandlingschefen menar att ytterligare resurser skulle möjliggöra mer frekventa uppföljningar.

6.3. Vilka blir konsekvenserna av om en nämnd/förvaltning bryter avtalstroheten?

I dagsläget medför inte brott mot avtalstroheten några konsekvenser för nämnderna.

6.4. Pågående arbete inom upphandlingsavdelningen för att förbättra avtalstroheten

För att öka ramavtalstroheten och tillse att inköp görs mot ramavtal, arbetar upphandlingsavdelningen just nu med att teckna avtal med leverantörer som innebär att leverantören inte får sälja andra varor och tjänster än de som ingår i ramavtalet till kommunen. Detta är ett sätt för upphandlingsavdelningen att arbeta aktivt med att redan i avtalet med leverantören styra inköparna i kommunen till att välja ramavtalsprodukter. Genom att lägga in detta ansvar i avtalen med leverantörerna tror upphandlingschefen att avtalstroheten kommer att öka. Avdelningen har börjat arbeta med att utforma avtal på detta sätt.

I kommunen finns ca 800 medarbetare som har beställarbehörighet. Beställningar ska göras i Maracanda. I dagsläget är inte kommunens ramavtalsdatabas integrerad med Maracanda men detta kommer att ske inom den närmaste framtiden.

Enligt upphandlingschefen måste det antal medarbetare som har behörighet att utföra beställningar i, samt uppdatera Maracanda med nya leverantörer, minska.

Det har i kommunen genomförts utbildningar anseende ramavtal, inköp, beställningar, Maracanda etcetera för de personer som har beställarbehörighet för att förbättra kunskapen kring ramavtal och nya system.

6.5. Iakttagelser

Av vad som framkommit i granskningen sker årlig uppföljning från upphandlingsavdelningens sida avseende ramavtalstroheten. Dock sker det inte någon återkoppling från nämnderna tillbaka till upphandlingsavdelningen avseende utfallet. Vi har inte heller fått information om att någon annan central återkoppling på nämndernas avtalstrohet lämnats. Det är väsentligt att sådan återkoppling genomförs.

Risken för att medarbetare utsätts för oegentligheter ökar när inköp inte görs av ramavtalsleverantörer utan otillåtna direktinköp genomförs.

Det är i dagsläget oklart om Maracanda kommer att nyttjas för att styra beställningar till att endast omfatta ramavtalsprodukter.

6.6. Bedömning

Vi rekommenderar nämnderna att, ur ett intern kontrollperspektiv avseende inköps- och upphandlingsprocessen, ta en mer aktiv roll i att utforma tydliga mål att styra mot avseende ramavtalsstroheten och inköp av ramavtalsprodukter och följa upp utvecklingen. Målen bör återspeglas i nämndens interna kontrollplan och därmed systematiskt följas upp.

Vi rekommenderar att de ekonomer som ansvarar för att systematiskt följa upp de inköp som görs inom respektive förvaltning gör det mer frekvent än en gång per år. Detta arbete bör utgöra en del i den interna kontrollplanen, enligt vad som nämndes ovan. Exempel på systematisk uppföljning är att i varje nämnd införa nyckeltal som mäter ramavtalsstrohet och att inköp görs av ramavtalsprodukter. Nyckeltal bör mätas per resultatenhetsnivå men även på enskild inköpare och attestant. Inköpsprocessen i respektive nämnd måste ses som en väsentlig process att styra verksamheten på.

Ekonomerna bör också arbeta i nära samarbete med både den egna verksamheten och upphandlingsavdelningen för att hitta strukturer för att göra kommunen mer attraktiv för leverantörer att teckna ramavtal med, vilket i förlängningen leder till minskade inköpskostnader för kommunen. Exempel på detta är att gemensamt titta på avtalsvillkor, köpbeteenden i nämnderna etcetera.

Med den nya avtalsdatabasen och dess integration i Maracanda kommer det att vara enklare för beställaren att göra inköp från en ramavtalsleverantör.

Vidare måste de medarbetare som har behörighet att göra inköp vara medvetna om hur en beställning enligt policyn ska se ut. De medarbetare som attesterar fakturor ska också vara medvetna om vad det innebär ekonomiskt, rättsligt, förtroendemässigt och ansvarsmässigt att inte beställa från en ramavtalsleverantör.

Vidare är vår bedömning att det är viktigt att upphandlingsavdelningen har uppdraget att, tillsammans med ekonomer, vid misstanke kunna undersöka om risk för muta och vänskaps-korruption kopplat till otillåten direktupphandling föreligger.

7. Hur beräknas avdelningens resursåtgång?

7.1. Mäts avdelningens resursutnyttjande på något sätt och hur ofta görs uppföljningar?

Upphandlingsavdelningens resursåtgång mäts bara i de fall då avdelningen kan fakturera externa upphandlingsuppdrag eller när uppdrag erhålls som egentligen inte tillhör avdelningen, vilka beskrivs under avsnitt 7.4. Det görs ingen tidsredovisning per uppdrag avseende interna uppdrag, egna ramavtalsupphandlingar eller stöd till förvaltningar.

Vi har erhållit en bilaga som visar tidsredovisning över olika uppdrag vilka upphandlingschefen bedömer ligger utanför upphandlingsavdelningens normala verksamhetsområde. Sammanställningen utgör den återrapportering som skett till kommunledningskontorets förvaltningschef. I denna framgår vilket projekt som avses, total nedlagd tid och om uppdraget är fakturerbart eller ej. All nedlagd tid sammanställs i en tidrapport för samtliga medarbetare som har deltagit i arbete, enligt upphandlingschefen. Exempel på uppdrag som finns upptagna i filen är:

- Personbilar i Fyrbodal
- Hjälpmedelsupphandling 49 st kommuner och VGR

- Branden bowlingen mfl.
- Utredning Räddningstjänsten

Enligt upphandlingschefen har upphandlingsavdelningen fått förstärkta resurser under senare år. Fokus för avdelningen har legat på att upphandla och teckna större avtal. Det finns en önskan om att ha ytterligare tid i anspråk för att kunna följa upp avtalstroheten ytterligare, det vill säga att skapa sig en bild över hur kommunen på ett bättre sätt ska tillämpa LOU.

Enligt upphandlingschefen får avdelningen i dagsläget för mycket upphandlingsuppdrag från verksamheten kopplat till de resurser avdelningen har. Under den förra kommunchefen var upplägget, enligt upphandlingschefen, att upphandlingsavdelningen skulle hantera kommunövergripande upphandlingar och förvaltningarna skulle klara sig själva.

Lagstiftningens komplexitet medför att avdelningens medarbetare blir mer och mer anlitade som konsulter internt. Verkligheten ser således, enligt upphandlingschefen, inte ut så som den gjorde tidigare utan fler och fler förvaltningar efterfrågar avdelningens hjälp. Upphandlingschefen bedömer att förvaltningarna är oroliga för rättsliga processer och väljer därför att anlita upphandlingsavdelningen.

7.2. Återrapporteras utnyttjandet av resurser till nämnden?

Enligt upphandlingschefen har viss återrapportering av resursförbrukning skett till kommunledningskontorets förvaltningschef, vilken utgörs av ovan beskrivna tidsredovisningsbilaga. Vad som skett därefter vet ej upphandlingschefen.

7.3. Samverkar avdelningen med andra upphandlande aktörer?

Upphandlingschefen fattar beslut om deltagande i ramavtalsupphandlingar för hela kommunen som inte Uddevalla genomför på egen hand, utan sker i samarbete med Vänersborgs kommun, Trollhättans kommun och Norra Bohuslän. Nedlagd tid avseende de här upphandlingarna kan inte faktureras för någon part. De är gemensamma såtillvida att Uddevalla kommun genomför en upphandling och får igen två upphandlingar. Av sammanställning som Vänersborgs kommun upprättat per 2009-10-30 avseende gemensamma upphandlingar framgår att Vänersborgs kommun haft samordningsansvar för tre upphandlingar, Uddevalla kommun för fem upphandlingar, Trollhättans kommun för fem upphandlingar och Norra Bohuslän för två upphandlingar.

Av totala tillgängliga resurser inom avdelningen bedömer upphandlingschefen att 20-30 procent av tiden läggs på upphandlingar som är gemensamma med andra kommuner.

Kommunen får också erbjudande om att delta i upphandlingar utan att det krävs någon arbetsinsats från kommunens sida. Exempel på sådana upphandlingar är Kommentus och VHS.

7.4. Genomför upphandlingsavdelningen upphandlingar för annan än Uddevalla kommun och hur ser villkoren ut i så fall?

Upphandlingschefen har rätten att fatta beslut om att bistå/utföra ramavtalsupphandlingar för annan part än kommunen. Om upphandlingsavdelningens medarbetare arbetar med fakturerbara upphandlingar så faktureras de. Medarbetarna bokför den tid de lägger ner på olika uppdrag och sammanställning görs av upphandlingschefen. All fakturerbar tid redovisas per uppdrag och en faktura genereras per uppdrag. Enligt upphandlingschefen utgör grunden för prissättningen upphandlingschefens lön, OH-kostnader och lokalkostnad. Det timpris som

fakturerats enligt bilaga över tidsredovisning är 525 kr. Parkeringskostnader och milersättning om 30 kr/l har också fakturerats.

Av de sex uppdrag som genomförts under 2008 och 2009 som återfinns i dokumentet som beskrivs under avsnitt 7.1 är två fakturerbara. Enligt upphandlingschefen avser sammanställningen i dokumentet, utöver upphandlingsuppdrag, rena utredningsuppdrag som hamnat på upphandlingsavdelningen.

Av totala tillgängliga resurser inom avdelningen bedömer upphandlingschefen att 10 procent av tiden läggs på upphandlingar som är fakturerbara.

Exempelvis har upphandlingschefen under 2008/2009 ansvarat för upphandling av hjälpmedelsförsörjning avseende VGR och samtliga 49 kommuner i länet. Detta uppdrag har fakturerats. Av redovisade 938 h har totalt 503 h fakturerats hittills, innevarande års timmar ska faktureras under 2009. Samtliga nedlagda timmar kommer således att faktureras. Enligt upphandlingschefen finns idag endast ett utredningsuppdrag som inte är avslutat, det avser privatisering av Räddningstjänsten.

7.5. Teknikinförande

Upphandlingsavdelningen har förbättrat och utvecklat ramavtalsdatabasen. Intranätet kommer också att användas som informationskanal om nya avtal, pågående upphandlingar m.m. Vidare har upphandlingsavdelningen börjat använda ett digitalt system för hantering av upphandlingar. I detta kommer förfrågningsunderlag att tas fram, anbudin skickas in och det möjliggör att kommunen kan styra vilken information anbudsgivarna lämnar. Detta nya system för hantering av upphandlingar kommer enligt upphandlingschefen att upphandlingsarbetet blir mer tidseffektivt och enklare.

7.6. Iakttagelser

Det finns ingen tidsredovisning avseende den tid upphandlingsenhetens medarbetare lägger på kommunspecifika och kommungemensamma upphandlingar. Vidare har upphandlingsavdelningen under 2008 och 2009 utfört uppdrag som återrapporterats till förvaltningschef. Vissa uppdrag är rena utredningsuppdrag som inte har med upphandling att göra.

Av sammanställning avseende hur de gemensamma upphandlingarna fördelar sig mellan de olika kommunerna framgår att vissa kommuner haft ett samordningsansvar för fler upphandlingar än andra kommuner. Vi har inte kunnat se en sammanställning på nedlagda timmar per upphandling varför det är svårt jämföra den resurs respektive kommun lagt ner på samordningsansvaret.

Upphandlingschefen har för avsikt att revidera upphandlingspolicyn och målsättningen är att upphandlingsavdelningens roll och uppdrag kommer att tydliggöras på ett bättre sätt i och med detta.

I samband med vår granskning har det framkommit att nämnder och förvaltningar uppfattar att upphandlingsenheten har svårt att hinna med sina uppdrag. Av detta skäl väljer förvaltningarna att inte anlita enheten i samband med enskilda upphandlingar, de anger att det går fortare att göra det själva.

7.7. Bedömning

Den tid upphandlingsenhetens medarbetare lägger på kommunspecifika, kommundemensamma och upphandlingar genomförda för annan bör redovisas på ett mer konsekvent och tydligt vis. Upphandlingsavdelningens uppdrag bör tydliggöras med hänsyn till de uppdrag som avdelningen har att ansvara för och hantera, exempelvis i en reviderad upphandlingspolicy och i uppdragsbeskrivningar för upphandlingsavdelningen men även för upphandlingschefen.

Upphandlingschefen bör också tillse att tid mäts på de gemensamma upphandlingarna med andra kommuner så att den resurs som varje kommun lägger ner på att vara samordningsansvarig är likvärdig.

Vår bedömning är också att kommunledningskontorets förvaltningschef bör följa upp och säkerställa att upphandlingsavdelningens resurser används så att de bäst gynnar Uddevalla kommun, både kopplat till gemensamma upphandlingar med andra kommuner och externa uppdrag och upphandlingar. Det är väsentligt att upphandlingsenheten uppfattas som en resurs för förvaltningarna att använda sig av som stöd i sina upphandlingar och inte som en fördröjande faktor.

8. Vår bedömning

Utifrån granskningen gör vi följande bedömningar:

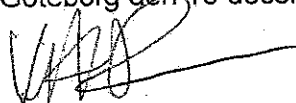
- Kommunens upphandlingspolicy bör förtydligas avseende nämndernas ansvar att samordna upphandling och tecknande av avtal med upphandlingsavdelningen.
- Det är ur intern kontrollsynpunkt viktigt att nämndernas upphandlingsprocess passerar upphandlingsavdelningen vid varje upphandling och tecknande av avtal för att säkerställa att kommunens LOU-försäkring gäller.
- Delegationsordningar bör uppdateras. Kommunstyrelsens delegationsförteckning bör uppdateras avseende punkt 33* med en koppling till policy så att ansvaret och skyldigheten att följa denna uppmärksammas och tydliggörs. Övriga nämnders delegationsordningar bör anta uppdaterad skrivningar enligt i punkten 33 i kommunstyrelsens delegationsordning.
- Uppföljning av att upphandlingsavdelningen nyttjas bör göras av respektive nämnd för att säkerställa att kvaliteten i upphandlingsunderlaget håller en hög nivå och att tecknade avtal är ekonomiskt fördelaktiga för kommunen. Det är viktigt att säkerställa att upphandlingsavdelningens kompetens och helhetsbild av kommunens upphandlingsprocess nyttjas i varje enskild upphandling.
- Vi rekommenderar de enskilda nämnderna att, ur ett intern styrning och kontrollperspektiv avseende inköps- och upphandlingsprocessen, ta en mer aktiv roll i att utforma tydliga mål att styra mot avseende ramavtalstroheten och inköp av ramavtalsprodukter och följa upp utvecklingen. Detta bör införas i nämndens interna kontrollplan.
- De ekonomer som ingår i den interna kontrollgruppen bör ansvara för att systematiskt (oftare än en gång per år) följa upp de inköp som görs inom respektive förvaltning. Detta arbete bör utgöra en del i den interna kontrollplanen, enligt vad som nämndes ovan. Exempel på systematisk uppföljning är att i varje nämnd införa nyckeltal som

mäter ramavtalsstrohet och att inköp görs av ramavtalsprodukter. Nyckeltal bör mätas per resultatenhetsnivå men även på enskild inköpare och attestant. Inköpsprocessen i respektive nämnd måste ses som en väsentlig process att styra verksamheten på.

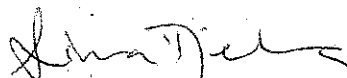
Ekonomerna bör också arbeta i nära samarbete med både den egna verksamheten och upphandlingsavdelningen för att hitta strukturer för att göra kommunen mer attraktiv för leverantörer att teckna ramavtal med, vilket i förlängningen leder till minskade inköpskostnader för kommunen. Exempel på detta är att gemensamt titta på avtalsvillkor, köpbeteenden i nämnderna etcetera.

- Den tid upphandlingsenhetens medarbetare lägger på kommunspecifika, kommungemensamma och upphandlingar genomförda för annan bör redovisas på ett mer konsekvent och tydligt vis. Upphandlingsavdelningens uppdrag bör tydliggöras med hänsyn till de uppdrag som avdelningen har att ansvara för och hantera, exempelvis i en reviderad upphandlingspolicy och i uppdragsbeskrivningar för upphandlingsavdelningen men även för upphandlingschefen. Vår bedömning är också att kommunledningskontorets förvaltningschef bör säkerställa att upphandlingsavdelningens resurser används så att de bäst gynnar Uddevalla kommun.

Göteborg den 16 december 2009



Vilhelm Rundquist
Certifierad kommunal revisor



Lina Tjernberg
Förvaltningsrevisor