



# Granskning av upphandlingsrutiner - uppföljning

Revisionsrapport  
Ragunda kommun

KPMG AB

2017-12-14

Antal sidor 9

Granskning av upphandlingsrutiner - uppföljning.docx



Ragunda kommun

Granskning av upphandlingsrutiner - uppföljning

2017-12-14

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsningar	3
2.3	Revisionskriterier	3
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvarig	4
2.6	Metod	4
3	Resultat av granskningen	4
3.1	Svar på tidigare granskning	4
3.2	Skriftliga rutiner för upphandling	5
3.3	Vem har rätt att göra inköp?	6
3.4	Förteckning över ramavtal	7
3.5	Uppföljning av avtalstrohet	7
3.6	Konkurrensutsättning	7

## 1 Sammanfattning

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp att åtgärder har vidtagits i enlighet med rekommendationerna i rapporten "Granskning av upphandlingsrutiner<sup>1</sup>". I uppdraget ingår även att bedöma om styrdokumenterna är anpassade till den höjda direktupphandlingsgräns som infördes från 1 juli 2014 och i övrigt vad gäller "nya LOU" som gäller från 1 januari 2017<sup>2</sup>.

Revisionen bedömer att det finns en *risk* att beslutade åtgärder inte genomförts fullt ut i enlighet med nämndernas svar. Det finns också en risk för att vidtagna åtgärder inte fått avsedd effekt. Det är även *väsentligt* att fattade beslut genomförs samt att det finns rutiner för att säkra att så sker.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att beslutade åtgärder har genomförts. Vi konstaterar dock att svaret på revisionsrapporten är så pass vagt formulerat att det kan vara svårt att bedöma vilka åtgärder som skulle vidtas och när.

Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen fortsättningsvis säkerställer att svaren på revisionsrapporterna är tydliga så att det går att följa upp att beslutade åtgärder är vidtagna. Vidare anser vi att kommunstyrelsen alltid bör följa upp att åtgärderna har genomförts, se avsnitt 3.1.

Med anledning av att tidigare rekommendationer inte har genomförts fullt ut anser vi att kommunstyrelsen måste tillse:

- att samtliga dokument för upphandling ses över och uppdateras för att säkerställa att de överensstämmer med gällande lagstiftning och praxis. Vi anser att samtliga styrdokument regelbundet, helst årligen, ska omprövas för att säkerställa att de är aktuella, se avsnitt 3.2.
- att styrdokumenterna fastställs av rätt instans, se avsnitt 3.2.
- att delegationsordningen ses över så att det är tydligt vilka som får göra inköp och vilka beloppsgränser som gäller samt eventuella övriga begränsningar. Vilka som har inköpsrätt bör förtecknas för att underlätta information från kontaktpersonen för upphandling, se avsnitt 3.3.
- att regelbundet, gärna årligen, följa upp att inköpen sker enligt gällande regler, se avsnitt 3.5.

---

<sup>1</sup> 2013-01-11

<sup>2</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att följa upp att åtgärder har vidtagits i enlighet med rekommendationerna i rapporten "Granskning av upphandlingsrutiner<sup>3</sup>". I uppdraget ingår även att bedöma om styrdokumenterna är anpassade till den höjda direktupphandlingsgräns som infördes från 1 juli 2014 och i övrigt vad gäller "nya LOU" som gäller från 1 januari 2017.

Revisionen bedömer att det finns en *risk* att beslutade åtgärder inte genomförts fullt ut i enlighet med nämndernas svar. Det finns också en risk för att vidtagna åtgärder inte fått avsedd effekt. Det är även *väsentligt* att fattade beslut genomförs samt att det finns rutiner för att säkra att så sker.

### 2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om åtgärder har vidtagits i enlighet med de rekommendationer som lämnades:

- Upprätta skriftliga rutiner över hur inköps- och upphandlingsfrågor ska hanteras. Lägga ut dessa på intranätet så att alla vet vad som gäller.
- Förteckna vilka personer som har rätt att göra inköp och vilka beloppsgränser som gäller. Förtydliga i kommunstyrelsens delegationsordning omkring inköp och upphandling.
- Samtliga ramavtal ska finnas tillgängliga och sökbara för alla.
- Uppföljning av exempelvis ramavtalstrohet bör genomföras årligen.
- Skriftlig dokumentation ska alltid finnas med som en del i beslutsunderlaget vid exempelvis förnyad konkurrensutsättning för att leverantör och medborgare ska garanteras en korrekt handläggning.
- Fastställ beloppsgränser vid nytecknande av ramavtal som gör att förnyad konkurrensutsättning kan göras.

Vi har även att bedömt om de skriftliga rutinerna är anpassade till de förändringar som har skett i LOU efter granskningens genomförande.

### 2.2 Avgränsningar

Granskningen omfattar inga stickprov.

### 2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller lagen om offentlig upphandling och i förekommande fall annan lagstiftning gällande upphandling.

---

<sup>3</sup> Daterad 2013-01-11

## 2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Rapporten är faktagranskad av Kevin Hoflin och Olav Elstad, renhållningsingenjör.

## 2.5 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Lena Medin, certifierad kommunal revisor.

## 2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt intervjuer med berörda tjänstemän.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Svar på tidigare granskning

Såsom framgår under avsnitt 2.1 lämnades i den tidigare revisionsrapporten ett antal rekommendationer som kommunens revisorer begärde svar på.

Av kommunstyrelsens svar<sup>4</sup> framgår att:

- Ett förbättringsområde är regelbunden uppföljning om avtalstrohet gentemot leverantörer men att detta främst gäller utanför tekniskas ramavtal. Förslagsvis kommer skriftliga rutiner att tas fram.
- Det är en övergripande fråga att se till att delegationsordning och upphandlingsregler efterföljs. Arbetet ska påbörjas i ledningsgruppen för att förtydliga de regler som gäller och uppdatera kunskapen.
- Tillse att ramavtal finns tillgängliga och sökbara för alla.
- Förnyad konkurrensutsättning kan tydligare dokumenteras.

#### *Bedömning*

Kommunstyrelsens svar är enligt vår uppfattning vagt formulerat, till exempel används uttryck såsom "förslagsvis kommer..." och "...kan tydligare dokumenteras". Vi anser sådan formuleringar bör undvikas eftersom det är svårt att bedöma vilka åtgärder som faktiskt är beslutade. Det är enligt vår uppfattning viktigt att det av svaret tydligt framgår vad som ska genomföras och när det ska vara genomfört, inte minst för att kommunstyrelsen ska kunna följa upp att beslutade åtgärder har blivit vidtagna.

---

<sup>4</sup> KS § 81 2013-05-07

Vår tolkning av svaret är dock att samtliga åtgärder ska vidtas. Vi konstaterar att samtliga åtgärder inte har vidtagits, se efterföljande avsnitt, trots att det är drygt fyra år sedan svaret lämnades. Vi anser att kommunstyrelsen brustit i att följa upp att beslutade åtgärder också vidtas.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen följer upp att åtgärder vidtas, och att kommunstyrelsen därför tillser att svaren på revisionsrapporter fortsättningsvis lämnas så att det tydligt framgår vad som ska åtgärdas och när åtgärden ska vara vidtagen.

### 3.2 Skriftliga rutiner för upphandling

I kommunen finns följande dokument vad gäller upphandling:

- *Upphandlingspolicy*

Policyn är gemensam för de kommuner som ingår i Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan, Jämtland

Policyn är daterad 2009-04-06 och är enligt uppgift fastställd av kommunstyrelsen.

- *Tillämpningsföreskrift till upphandlingspolicy*

Det framgår inte av vem eller när dokumentet är fastställt.

- *Checklista för direktupphandling*

Checklistan är daterad 2016-10-25 och är enligt uppgift fastställd på tjänstemannanivå. Dokumentet är märkt med "Samhällsbyggnadsförvaltningen" men ska enligt uppgift gälla för hela kommunen.

- *Regelverk för upphandling av entreprenad inom Ragunda kommun*

Informationen återfinns på kommunens hemsida och beskriver ramavtalsupphandlingarna för fastighetsunderhåll samt mindre till- och ombyggnader och att större ny- och ombyggnationer upphandlas separat. Det framgår inte när eller vem som fastställt regelverket.

Samtliga dokument finns på kommunens intranät och flertalet även på kommunens hemsida.

Enligt uppgift sker flertalet större upphandlingar med stöd av upphandlingskontoret. De större upphandlingar som kommunen gör själva rör de 10 entreprenadområden som tekniska kontoret ansvarar för att upphandla.

#### *Bedömning*

Vi anser att det alltid bör framgå av ett styrande dokument vem som fastställt dokumentet och när. Vidare anser vi att styrande dokument ska omprövas regelbundet, helst årligen, för att säkerställa att de är aktuella. Det är enligt vår uppfattning inte lämpligt att märka dokumentet med en enskild förvaltning utan att tydligt ange att det gäller hela kommunen om så är avsikten.

2017-12-14

Vi konstaterar att såväl upphandlingspolicy som tillämpningsföreskrifter innehåller information som inte överensstämmer med gällande lagstiftning och praxis. Det innebär i sin tur att det finns risk för att lagar och regler för upphandling inte heller efterlevs.

Vi vill särskilt uppmärksamma att när direktupphandlingsgränsen höjdes<sup>5</sup>, infördes ett krav på att upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling samt krav på att upphandlingar där värdet överstiger 100.000 kronor ska dokumenteras. Konkurrensverket har tagit fram information om vad riktlinjerna bör innehålla. Konkurrensverket anser vidare att riktlinjerna bör fastställas av kommunfullmäktige, styrelse eller motsvarande organ som har det övergripande ansvaret för att riktlinjerna följs. Vi bedömer att checklistan inte fullt ut motsvarar vad Konkurrensverket rekommenderar att sådana riktlinjer ska innehålla och att checklistan inte heller har beslutats på rätt nivå. Vi har inte närmare granskat men uppfattar att rutiner för att bevaka att direktupphandlingsgränsen inte överskrids för kommunen sammantaget inte heller finns på plats.

Att dokumenten finns tillgängliga för samtliga anställda på intranätet och även till stor del för allmänheten på kommunens hemsida ser vi positivt på.

Vi rekommenderar

att samtliga dokument för upphandling ses över och uppdateras för att säkerställa att de överensstämmer med gällande lagstiftning och praxis. Vi anser att samtliga styrdokument regelbundet, helst årligen, ska omprövas för att säkerställa att de är aktuella.

att styrdokumenterna fastställs av rätt instans.

### 3.3 Vem har rätt att göra inköp?

Vi konstaterar att det inte har upprättats någon förteckning över inköpsbehöriga och det har inte heller förtydligats i delegationsordningen om vilken inköpsrätt som gäller.

#### *Bedömning*

Rekommendationerna från den tidigare rapporten har inte vidtagits.

Vi rekommenderar att delegationsordningen ses över så att det är tydligt vilka som får göra inköp och vilka beloppsgränser som gäller samt eventuella övriga begränsningar (endast rätt att göra avrop på ramavtal etc.). Vilka som har inköpsrätt bör förtecknas för att underlätta information från kontaktpersonen för upphandlingar.

---

<sup>5</sup> Juli 2014

### 3.4 Förteckning över ramavtal

På kommunens intranät har samtliga anställda tillgång till avtalsdatabasen där samtliga ramavtal, förutom entreprenadavtal inom tekniska, finns publicerade. Avtalsdatabasen är sökbar. En kopia av avtalsdatabasen, dock inte lika omfattande och inte heller sökbar, finns på kommunens hemsida.

Entreprenadavtalen för tekniska (bygg, VVS, EI etc.) finns förtecknade i ett excelark som enbart är tillgänglig för tekniska kontoret eftersom bedömningen är att inga andra behöver känna till vilka avtal som finns inom området.

#### *Bedömning*

Vi konstaterar att i stort sett samtliga ramavtal finns tillgängliga för samtliga anställda. Vi har inte gjort någon bedömning om det är ändamålsenligt att entreprenadavtalen inte ska vara tillgängliga på samma sätt som övriga.

### 3.5 Uppföljning av avtalstrohet

Kommunstyrelsen angav i sitt svar att skriftliga rutiner för att följa upp förslagsvis kommer att tas fram med motiveringen att det är ett förbättringsområde. Undantag anges för tekniskas ramavtal.

#### *Bedömning*

Vi konstaterar att det inte finns några skriftliga rutiner för uppföljning, och det har inte heller genomförts någon uppföljning av avtalstrohet, i varje fall inte senaste åren.

Vi anser att uppföljning av inköp generellt är viktigt för att säkerställa avtalstrohet samt att lagar och regler beträffande upphandling efterlevs. Vi ser därför inte heller någon anledning att undanta den tekniska verksamheten från sådan uppföljning.

Vi rekommenderar att kommunstyrelsen regelbundet, gärna årligen, följer upp att inköpen sker enligt gällande regler.

### 3.6 Konkurrensutsättning

Vi har stickprovvis granskat några ramavtal upphandlade via upphandlingskontoret, och bedömer att om dessa innehåller krav för förnyad konkurrensutsättning så finns rutiner (bl.a. blanketter) för detta ändamål.





## Ragunda kommun

Granskning av upphandlingsrutiner - uppföljning

2017-12-14

För de ramavtal som kommunen själva upphandlar via tekniska avdelningen framgår följande på kommunens hemsida:

- Fastighetsunderhåll och mindre om- och tillbyggnader som uppstår med kortare varsel upp till 100.000 kr tecknas ramavtal med fler än en leverantör per entreprenadområden. Dessa leverantörer rangordnas inom respektive område, vilket innebär att den leverantör som rankas nr 1 alltid ska tillfrågas först.
- Vid större nybyggnationer och ombyggnationer mellan 100.000 – 500.000 kr per entreprenadområden kommer entreprenaden att konkurransutsättas genom förnyad upphandling. Enligt de avtal vi tagit del av är det fråga om en förnyad konkurransutsättning mellan de antagna ramavtalsleverantörerna.
- Åtgärder överstigande 500.000 kr upphandlas enligt LOU.

Enligt uppgift är åtgärderna sällan i den storleksordningen att det blir en förnyad upphandling utan avropen sker enligt ramavtalen, eller genom förnyad konkurransutsättning mellan ramavtalsleverantörerna.

### *Bedömning*

Vi bedömer att åtgärder i enlighet med denna rekommendation har vidtagits.

2017-10-23

KPMG AB

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.