



# Granskning av upphandling

Rapport

Ragunda kommun

KPMG AB

2021-10-28

Antal sidor 14



Ragunda kommun  
Granskning av upphandling

2021-10-28

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrdokument och rutinbeskrivningar	5
3.2	Organisation och delegation	9
3.3	Uppföljning av genomförda upphandlingar	10
3.4	Avtalsförteckning och bevakning av avtal	11
4	Slutsats och rekommendationer	12

## 1 Sammanfattning

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling och att inköpsrutinerna är ändamålsenliga.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i stort har ändamålsenliga styrdokument. Däremot konstaterar vi att det inte finns tillräcklig kompetens vad gäller upphandling. Vi konstaterar också att det saknas systematik för uppföljning av avtalstrohet och av genomförda upphandlingar. Vi ser allvarligt på dessa brister och uppmanar kommunstyrelsen att vidta åtgärder.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- att verka för att den gemensamma upphandlingspolicyn med kommuner i Jämtlands län ses över, se avsnitt 3.1
- att regelbundet ompröva styrdokument, gärna årligen, för att säkerställa att de är aktuella, se avsnitt 3.1
- att kraven i riktlinjen för upphandling och inköp vidareutvecklas, se avsnitt 3.1
- att rutinen för direktupphandling behandlas av kommunfullmäktige eller styrelse, se avsnitt 3.1
- att några inom kommunen, förslagsvis den kommande samordnaren och ytterligare någon tjänsteperson som ofta gör upphandlingar, erhåller en mer fördjupad upphandlingsutbildning, se avsnitt 3.2
- att delegationsordningen ses över i enlighet med vad som rekommenderas under kommentarer till avsnitt 3.2
- att tillse att upphandlingar och avtal utvärderas, i enlighet med gällande riktlinjer, för att förbättra inför kommande upphandlingar samt för att säkerställa att avtal efterlevs, se avsnitt 3.3
- att regelbundet följa upp att inköp endast sker att upphandlade varor och tjänster, se avsnitt 3.3

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Ragunda kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens rutiner kring upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Varor och tjänster ska upphandlas enligt de lagar som reglerar upphandling (bl a lagen om offentlig upphandling). Varan/tjänstens art och värdet på upphandlingen kan avgöra vilken upphandlingsmetod som ska användas. Finns ett ramavtal ska det i första hand följas.

I inköpsorganisationen behöver det finnas kompetens för att genomföra upphandlingar enligt gällande lagstiftning. Vem som har rätt att göra upphandling och inköp/beställningar bör regleras i delegationsordning eller liknande. Den som har fått den rätten behöver känna till upphandlingslagstiftningen samt vilka ramavtal som finns. Det behöver också finnas ändamålsenliga beställningsrutiner för att minska risken för felaktiga köp och upphandlingar.

Ragunda kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt, vilket är *väsentligt* utifrån vikten av att följa lagstiftning. Det finns också en risk att rutinerna för inköp/beställningar inte fungerar tillfredsställande. Att detta fungerar är *väsentligt* ur ett ekonomiskt perspektiv.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende upphandling behöver granskas.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling och att inköpsrutinerna är ändamålsenliga.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen antagit upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar, samt att dessa är aktuella och ändamålsenliga.
- om det finns organisation som ansvarar för upphandling.
- om det finns en ändamålsenlig delegationsordning som reglerar vilka som har rätt att göra upphandling, teckna avtal och göra inköp/beställningar.
- om det finns rutiner som säkerställer att beställningar/inköp endast görs av upphandlade varor och tjänster.
- om det finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle.
- om det finns rutiner inkl. system för att bevaka att tecknade avtal sägs upp i god tid för att kunna genomföra en förnyad upphandling.
- om det genomförs kontroller av avtalstrohet och att upphandling har genomförts.

Granskningen omfattar inte några stickprov om inköpen grundar sig på genomförd upphandling.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>1</sup>
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av bl.a. policys, riktlinjer och delegationsordning
- Intervjuer med berörda tjänstemän däribland förvaltningschef för kommunledningsförvaltningen/ekonomichef och representanter från barn- och utbildningsförvaltningen samt samhällsbyggnadsförvaltningen.

Rapporten är faktakontrollerad av chef för kommunledningsförvaltningen/ekonomienheten samt representanter från barn- och utbildningsförvaltningen samt samhällsbyggnadsförvaltningen.

---

<sup>1</sup> SFS 2016:1145

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Styrdokument och rutinbeskrivningar

De styrdokument avseende upphandling som vi erhållit utgörs både av en politiskt fastställd policy och riktlinjer samt interna rutiner fastställda på tjänstemannanivå. Det handlar om följande dokument:

- Upphandlingspolicy för Jämtlands län
- Upphandlings- och inköspolicy
- Riktlinjer för upphandling- och inköp i Ragunda kommun
- Rutin för direktupphandling

Därutöver finns information på hemsidan.

#### 3.1.1 Upphandlingspolicy för Jämtlands län

Kommunfullmäktige fastställde under år 2009 en upphandlingspolicy som är gemensam med de kommuner i Jämtlands län som valt att samarbeta inom upphandlingsområdet.

Syftet med policyn är att:

- Säkerställa att varor, tjänster och entreprenader köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad och med högt miljömedvetande
- Tydliggöra och ge vägledning för kommunens upphandling
- Långsiktigt medverka till en marknadssituation som präglas av uthållighet och väl fungerande konkurrens
- Säkerställa att upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning
- Underlätta för små och medelstora företag att uppträda som leverantörer

Av policyn framgår vissa grundläggande principer vad gäller upphandling. Det framgår också att upphandling ska ske med hänsyn till små och medelstora företag, att verka för relevanta miljökrav samt sociala och etiska krav. För de sistnämnda framgår att dessa ska vara förenliga med gemenskapsrätten. Det framgår att direktupphandling får ske om kontraktets värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

### 3.1.2 Upphandlings- och inköps policy

Kommunfullmäktige antog den 26 september 2019<sup>2</sup> en upphandlings- och inköpspolicy för Ragunda kommun. Av policyn framgår att kommunstyrelsen ansvarar för att inköp sköts i överensstämmelse med lag, annan författning, övriga styrdokument och denna policy.

Policyn innehåller i övrigt enbart kommunens utgångspunkt för följande fem områden:

- Affärsmässighet – upphandlingar och inköp ska präglas av god ekonomisk hushållning
- Samverkan – Ragunda kommun ska där tydlig samverkansnytta finns för kommunen, samarbeta med kommuner, regioner, stliga myndigheter och organisationer i syfte att genomföra kostnadseffektliga och långsiktigt hållbara upphandlingar
- Effektivitet – de ramavtal som upphandlas ska i första hand användas
- Rättssäkerhet – upphandling ska bedrivas rättssäkert och affärsmässigt så att konkurrensen tillvaratas och att förtroende för kommunen som offentlig myndighet och avtalspart upprätthålls
- Hållbar utveckling – Ragunda kommun ska genom att ställa krav vid sina inköp och upphandlingar bidra till en hållbar kommun och där så är lämpligt även främja innovationer och alternativa lösningar

### 3.1.3 Riktlinjer för upphandling- och inköp

Kommunstyrelsen antog den 22 oktober 2019<sup>3</sup> en riktlinje för upphandling och inköp. Riktlinjen syftar till att främja en hållbar utveckling, god hushållning med kommunala medel samt att bidra till att resurser kan frigöras inom kommunernas förvaltningar och deras verksamhet.

Riktlinjen redogör för de fem grundläggande upphandlingsprinciperna enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>4</sup> som alltid ska beaktas avsett belopp när kommunen genomför en upphandling.

Det handlar om följande principer:

- Likabehandling
- Transparens
- Icke-diskriminering
- Proportionalitet
- Ömsesidigt erkännande

---

<sup>2</sup> KF 2019-09-26 § 44

<sup>3</sup> KF 2019-10-22 § 108

<sup>4</sup> LOU 4 kap 1§

Ragunda kommun ska också vid upphandlingar, där det bedöms lämpligt, samverka med länets övriga kommuner genom att delta i Upphandlingskontorets gemensamma upphandlingar.

I samband med en upphandling ska kommunen vidare ställa relevanta miljömässiga, sociala och etiska krav. Vilka krav som ska ställas gällande miljö och sociala beskrivs relativt allmänt medan det inte preciseras något gällande de etiska kraven.

Upphandlingsprocessen beskrivs också översiktligt. I beskrivningen ingår även krav på uppföljning av ingångna avtal.

### 3.1.4 Rutin för direktupphandling

Av kommunens rutiner för direktupphandling, fastställda av kommundirektör 2020-01-22, framgår att när det uppstår ett inköpsbehov så är det obligatorisk med kontroll av om det finns ett aktuellt avtal inom området upphandlat. Denna kontroll sker i kommunens avtalsdatabas som nås via intranätet. När ett upphandlingsbehov uppstår ska det också anmälas till upphandlingssamordnare som då får underlag för att bedöma om det finns ett återkommande behov i hela organisationen, vilket kan leda till att gemensamma upphandling inom nya områden kan initieras.

En direktupphandling får enligt rutinen genomföras vid följande tre situationer:

1. Om upphandlingens värde inte överstiger direktupphandlingsgränsen,
2. i vissa i lagen särskilt angivna situationer då den upphandlande myndigheten eller enheten får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering, samt
3. om det finns synnerliga skäl

Rutinen redogör vidare för de dokumentation- och diariekrav som finns enligt LOU<sup>5</sup> som innebär att alla direktupphandlingar som överstiger 100 tkr ska dokumenteras. Mall för dokumentation av dessa direktupphandlingar finns enligt rutinen på kommunens intranät och ska efter avslutad upphandling diarieföras.

---

<sup>5</sup> 19 kap. 30 § Lagen om offentlig upphandling



### 3.1.5 Information intranät

På kommunens intranät redogörs ansvarsfördelningen vid upphandlingsprocessen i följande nio steg:

1. Kontinuerligt se över och utvärdera befintliga avtal – förvaltningen
2. Genomföra marknadsundersökning/affärsanalys – förvaltningen
3. Samordnad upphandling (undersöka möjligheten att genomföra upphandlingen tillsammans med andra förvaltningar eller genom upphandlingskontoret) – upphandlingssamordnare och förvaltning
4. Samordnad upphandling (Ska en upphandling genomföras eller kan behovet tillgodoses på annat sätt?) – förvaltningen med stöd av upphandlingssamordnare
5. Utse representanter till upphandlingsprocessen – förvaltningen med stöd av upphandlingssamordnaren
6. Vilken typ av avtal/upphandling? – Upphandlingssamordnaren tillsammans med förvaltningen
7. Göra tidsplan – förvaltningen tillsammans med upphandlingssamordnaren
8. Ta fram kravspecifikationer – förvaltningen tillsammans med upphandlingssamordnaren
9. Ta fram krav på leverantören – upphandlingssamordnaren tillsammans med förvaltningen

### 3.1.6 Bedömning

Sedan den gemensamma upphandlingspolicyn upprättades (år 2009) har lagen om offentlig upphandling ändrats. Vi anser därför att kommunstyrelsen bör verka för att den gemensamma upphandlingspolicyn med kommuner i Jämtlands län som valt att samarbeta inom området behöver ses över. De tröskelvärden som anges i riktlinjer för upphandling och inköp är inte heller längre aktuella. Generellt anser vi att styrdokument bör omprövas regelbundet, gärna årligen, för att säkerställa att de är aktuella.

Vi ser en risk för att allmänt hållna riktlinjer avseende miljö, sociala och etiska krav, såsom de är formulerade i riktlinje för upphandling och inköp, är svåra att förhålla sig till. Det är också svårt att följa upp om de efterlevs och får effekt när det inte närmare är preciserat vilka krav som ställs. Vi rekommenderar att kraven vidareutvecklas förslagsvis med stöd av upphandlingsmyndigheten verktyg och mallar.

Enligt konkurrensverket "Krav på riktlinjer för direktupphandling" anser de att policy/riktlinjer för direktupphandling bör fastställas av fullmäktige eller styrelse. Vi rekommenderar att rutin för direktupphandling behandlas av kommunfullmäktige eller styrelse.

I övrigt bedömer vi att kommunens styrdokument är ändamålsenliga.

## 3.2 Organisation och delegation

Kommunerna i Jämtlands län har gemensamt bildat en nämnd för upphandlingssamverkan. Det gemensamma upphandlingskontoret finns i Östersund. Samarbetet finns reglerat i ett avtal undertecknat av kommunerna hösten 2009.

Vi har tagit del av avtalet och noterar att deltagande kommuner förbinder sig att utse en lokal kontaktperson för samordning av frågor kring upphandling och inköp. Vid intervju framkommer att det fanns en vikarie tillsatt på denna tjänst fram till april år 2021. Vid tidpunkten för denna granskning pågår en rekrytering av en ny tillsvidareanställd samordnare. Fram till dess att en ny samordnare har anställts har ekonomichefen ansvar för den rollen.

Det finns inom kommunen en upphandlingsgrupp som enligt uppgift träffas fyra gånger per år. Gruppen består normalt av ledningsgruppen och samordnaren för upphandling. Vid träffarna diskuteras bl.a. upphandlingar, avtal och om Ragunda ska delta i de upphandlingar som ska genomföras av den det gemensamma upphandlingskontoret.

Ekonomichefen uppger att hon har kunskap inom området. Övriga intervjuade, som enligt uppgift har ansvar för vissa upphandlingar, uppger att de saknar tillräcklig kompetens avseende upphandlingar. Det gäller samtliga förvaltningar.

Vi har tagit del av kommunstyrelsens delegationsordning<sup>6</sup> och noterar att det inte framgår någon information om vem som har rätt att fatta beslut om en upphandling eller teckna avtal

Inför varje år sker en planering av vilka upphandlingar som det gemensamma upphandlingskontoret ska genomföra. Vid intervju framkommer att beslut om vilka upphandlingar kommunen ska delta vid fattas av kommunens upphandlingsgrupp

Övriga beslut om upphandling av varor och tjänster fattas enligt uppgift av enhetschef vid belopp upp till 100 tkr, av förvaltningschef upp till 500 tkr och vid upphandlingar överstigande detta belopp beslutas av kommundirektör.

Vid enskilda upphandlingar utses en sakkunnig inom området (oftast en enhetschef) som ansvarar för att utforma kravspecifikation.

Kommunstyrelsens delegationsordning saknar vidare uppgifter om vem som har rätt att göra inköp och beställningar. Vid intervju framkommer att kommunen håller på att se över beställarorganisationen och att de beräknar vara färdiga med detta arbete under januari år 2022.

---

<sup>6</sup> KS 2016-12-13 § 158

### 3.2.1 Bedömning

Vi konstaterar att kommunen vid tidpunkten för denna granskning saknar en samordnare för hantering av frågor kring upphandling och inköp men att det pågår en rekrytering.

Vi bedömer utifrån våra intervjuer att det finns ett behov av att förstärka kompetensen inom upphandlingsområdet. Vi rekommenderar att några inom kommunen, förslagsvis den kommande samordnaren och ytterligare någon/några tjänstepersoner som ofta gör upphandlingar, erhåller en mer fördjupad upphandlingsutbildning. Allmän information om kraven på upphandling kan vara lämpligt att regelbundet informera vid arbetsplatsträffar och liknande.

Vi bedömer att det saknas en ändamålsenlig delegationsordning som reglerar vem som har rätt att genomföra upphandlingar, teckna avtal och göra inköp samt beställningar. Vi ser detta som en brist och anser att det är viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning för beslut om upphandlingens olika delar inklusive att skriva avtal samt därutöver att göra inköp. Vi rekommenderar att delegationsordningen ses över i enlighet med ovanstående synpunkter.

### 3.3 Uppföljning av genomförda upphandlingar

Enligt samarbetsavtalet med upphandlingssamverkan så förbinder sig deltagande kommuner att med stöd av upphandlingskontoret utvärdera tecknade avtal i den egna kommunen.

Av kommunens riktlinje för upphandling och inköp framgår att uppföljning ska genomföras på flera nivåer och av olika delar av upphandlingen/avtalet.

Följande ansvarsfördelning redogörs för i riktlinjen:

- Ekonomiavdelningen ansvarar för att kvartalsvis genomföra stickprovskontroller på ingångna avtal för att säkerställa avtalsefterlevnaden
- Förvaltningen ansvarar för att följa upp det som upphandlas enligt upphandlingens kravspecifikation
- Upphandlingssamordnaren ansvarar för att följa upp de krav som ställts på leverantörer

Vid intervju framkommer att det saknas en systematik i detta arbete. Kommunens egen bedömning är att det kan vara många genomförda upphandlingar och tecknade avtal där uppföljning inte har genomförts. Under år 2020 påbörjades ett arbete med att se över processen för kontroll av avtalstrohet men arbetet har stannat av till följd av personalomsättning, samordnare. Detta arbete beräknas komma igång när tjänsten som samordnare för upphandling och inköp har tillsätts.

### 3.3.1 Bedömning

Uppföljning av genomförda upphandlingar och tecknade avtal är enligt vår uppfattning viktigt. Vi bedömer att uppföljningar av genomförda upphandlingar skapar goda förutsättningar för utveckling av upphandlingsprocessen avseende effektivitet och ändamålsenlighet. Vi anser därför att det är lämpligt att den eller de som representerat förvaltningarna vid upphandlingen ett eller två år in på den aktuella perioden bör göra en formell utvärdering. Exempel på vad som bör följas upp enligt Upphandlingsmyndigheten<sup>7</sup>:

- krav på leverantören (kvalificeringskrav)
- krav på varan/tjänsten (upphandlingsföremålet)
- tilldelningskriterier
- övriga avtalsvillkor

Vid utvärdering och/eller inför en upphandling kan även ett antal leverantörer med fördel tillfrågas för att även få det perspektivet om hur kommunens upphandling och avtal fungerat.

## 3.4 Avtalsförteckning och bevakning av avtal

Samtliga avtal avseende upphandlade varor och tjänster finns enligt uppgift förtecknade i en avtalsdatabas. Avtalen finns också tillgängliga i kommunens dokument- och ärendehanteringssystem W3D3. Avtalsdatabasen och diariesystemet är tillgänglig för samtliga anställda. Externa intressenter kan nå avtalsdatabasen inklusive avtalen via kommunens hemsida.

När ett avtal är på väg att löpa ut skickas enligt uppgift ett automatiskt mejl till den som angivits som ansvarig för respektive avtal. Om den tjänsteperson som är ansvarig för avtalet avslutar sin tjänst innan avtalet har löpt ut så hamnar ärendebevakningen enligt uppgift hos kommunsekreteraren.

### 3.4.1 Bedömning

Vi har inga synpunkter på kommunens avtalsdatabas mer än att det vore önskvärt att fler medarbetare får mejl om att avtal är på väg att löpa ut och att personalförändringar kan hanteras enklare.

---

<sup>7</sup> [Genomför uppföljningen | Upphandlingsmyndigheten](#)

## 4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen i stort har ändamålsenliga styrdokument och rutiner men att det finns ett behov att säkerställa att ansvariga inom området har tillräcklig kompetens vad gäller upphandling. Vi konstaterar också att det saknas systematik för uppföljning av avtalstrohet och av genomförda upphandlingar.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen:

- att verka för att den gemensamma upphandlingspolicyn med kommuner i Jämtlands län ses över, se avsnitt 3.1
- att regelbundet ompröva styrdokument, gärna årligen, för att säkerställa att de är aktuella, se avsnitt 3.1
- att kraven i riktlinjen för upphandling och inköp vidareutvecklas, se avsnitt 3.1
- att rutinen för direktupphandling behandlas av kommunfullmäktige eller styrelse, se avsnitt 3.1
- att några inom kommunen, förslagsvis den kommande samordnaren och ytterligare någon tjänsteperson som ofta gör upphandlingar, erhåller en mer fördjupad upphandlingsutbildning, se avsnitt 3.2
- att delegationsordningen ses över i enlighet med vad som rekommenderas under kommentarer till avsnitt 3.2
- att tillse att upphandlingar och avtal utvärderas, i enlighet med gällande riktlinjer, för att förbättra inför kommande upphandlingar samt för att säkerställa att avtal efterlevs, se avsnitt 3.3
- att regelbundet följa upp att inköp endast sker att upphandlade varor och tjänster, se avsnitt 3.3



Ragunda kommun  
Granskning av upphandling

2021-10-28

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:  
*Kristoffer Bodin*  
089E0E6FD5A64A8...  
Kristoffer Bodin

*Auktoriserad revisor/Certifierad kommunal revisor*

DocuSigned by:  
*Klara Engström*  
480EFF3C85E74E9...  
Klara Engström  
*Kommunal revisor*

DocuSigned by:  
*Lena Medin*  
9CB391F9DD1D41B...  
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.