

Upphandlingsverksamheten - en uppföljande granskning

Övertorneå kommun

Januari 2021

Projektledare - Erik Jansen

Projektmedarbetare - Jonathan Melkko

Kvalitetssäkrare - Hans Forsström, certifierad kommunal revisor



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	4
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och revisionsfrågor	8
1.3 Revisionskriterier	8
1.4 Avgränsning	8
1.5 Metod	5
Tidigare granskning från 2012	6
lakttagelser och bedömningar	8
3.1 Regler och riktlinjer	8
3.2 Uppföljning av antagna styrdokument	9
3.3 Forum för samordning	11
3.4 Internkontroll	12
3.5 Överprövning där den klagande vunnit mot kommunen	14
3.6 Information och utbildning	14
4. Revisionell bedömning	16

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Övertorneå kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en uppföljande granskning avseende upphandlingsverksamheten. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunen, och då främst kommunstyrelsen, har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att upphandlingsverksamheten nu bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden **ej**, inom sina respektive ansvarsområden, har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att upphandlingsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor har varit styrande för granskningen:

Har kommunen reviderat och kompletterat sina regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning och är dessa ändamålsenliga i förhållande till den skärpta lagstiftningen och de brister som tidigare granskning visade på?

Revisionsfrågan bedöms som **uppfylld**.

Vilken uppföljning sker av att antagna styrdokument efterlevs?

Vi bedömer att uppföljning **ej** sker av att antagna styrdokument efterlevs. Revisionsfrågan bedöms därmed som **ej** uppfylld.

Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas de kommunala företagen i detta?

Revisionsfrågan bedöms som **delvis** uppfylld.

Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?

Revisionsfrågan bedöms som **ej** uppfylld.

Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av ev fall där den klagande vunnit mot kommunen?

Vi bedömer att ingen dokumenterad styrning samt uppföljning/utvärdering sker på politisk nivå. Revisionsfrågan bedöms därmed som **ej** uppfylld.

Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen?

Revisionsfrågan bedöms som **ej** uppfylld.

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer, att:

- Riktlinjer för upphandling löpande hålls aktuella utifrån gällande lagstiftning
- Det säkerställs en systematisk uppföljning av de styrande dokumenten samt avtalens efterlevnad
- En systematiserad samordning och erfarenhetsutbyte säkerställs för att bl.a. uppnå en effektivisering och god internkontroll inom upphandlingsområdet
- Aktiva åtgärder vidtas i syfte att stärka organisationens kunskap inom de regler och riktlinjer som är styrande för upphandlingsområdet inom Övertorneå kommun

1. Inledning

1.1 Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande EG-rättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om offentlig upphandling; lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, samt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorn, LUF.

Upphandling samt tecknande av ramavtal av varor och tjänster eller byggentreprenader styrs av regelverken kring LOU och LUF. Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

I samband med genomförd väsentlighets- och riskanalys samt utifrån tidigare revision av kommunens upphandlingsverksamhet har revisorerna beslutat att genomföra en granskning av inköps- och upphandlingsverksamheten.

Revisorerna granskade 2011-2012 kommunens upphandlingsverksamhet och gjorde då bedömningen att verksamheten i huvudsak bedrevs ändamålsenligt men att den interna kontrollen inom området inte var tillräcklig.

Mot bakgrund av detta lämnades en rad rekommendationer bl a avseende uppföljning av ingångna avtal, revidering av styrdokument och säkerställande av att lagar, policys och riktlinjer följs inom upphandlingsverksamheten. Sedan granskningen genomfördes har kommunens upphandlingar varit ifrågasatta i olika sammanhang och flera av dem har också blivit överklagade.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunen, och då främst kommunstyrelsen, har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att upphandlingsverksamheten nu bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

- Har kommunen reviderat och kompletterat sina regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning och är dessa ändamålsenliga i förhållande till den skärpta lagstiftningen och de brister som tidigare granskning visade på?
- Vilken uppföljning sker av att antagna styrdokument efterlevs?
- Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas de kommunala företagen i detta?
- Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?
- Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av ev fall där den klagande vunnit mot kommunen?

- Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen?

1.3 Revisionskriterier

- Aktuell upphandlingslagstiftning
- Fullmäktiges styrning för upphandlingsverksamheten

1.4 Avgränsning

Se metod och revisionsfrågor.

1.5 Metod

Granskningen har genomförts genom analys av relevanta beslut och dokumentation såsom upphandlings-/inköspolicy för kommunen. Vi har även tagit del av tidigare upphandlingar inom kommunens förvaltningar från 2019 och framåt.

Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, tf. kommundirektör, upphandlare inom kommunen samt upphandlare för tekniska förvaltningen. Därtill har intervjuer genomförts med förvaltningschefer för utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen samt ett urval verksamhetsansvariga inom dessa förvaltningar.

Revisionsrapporten har kvalitetssäkrats av Hans Forsström, certifierad kommunal revisor inom Public Sector på PwC. Kvalitetssäkringen innefattar genomläsning och analys av utkast av rapport innan färdigställande av rapportens utformning i förhållande till uppdragsbeskrivningen.

Innan rapporten fastställts har dessutom samtliga personer som varit föremål för intervju och/eller avstämning getts möjlighet att faktakontrollera rapporten. Detta innebär att de beretts möjlighet att läsa de iakttagelser vi beskriver i syfte att återkoppla om vi framfört faktafel eller på annat sätt beskrivit omständigheter/processer på ett sådant sätt att det inte lämnar förutsättningar för en rättvisande bedömning inom området. Utifrån erhållna synpunkter inom ramen för vår faktakontroll har vi slutligen genomfört en slutvärdering, fastställt våra bedömningar samt upprättat rekommendationer inom området.

2. Tidigare granskning från 2012

2.1 Sammanfattning av iakttagelser från 2012 års granskning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskade PwC år 2012 ändamålsenlighet och internkontroll inom Övertorneå kommuns upphandlingsverksamhet.

Den sammanfattande bedömning var att upphandlingsverksamheten inom kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, miljö- och byggnämnden samt socialnämnden i allt väsentligt genomfördes ändamålsenligt. Den interna kontrollen rörande upphandlingsverksamhet bedömdes inte vara tillräcklig i alla delar. Följande brister framkom vid granskningen:

- Inköspolicyn och inköpshandboken bedömdes vara delvis ändamålsenliga. De borde dock uppdateras eftersom lagstiftningen inom upphandlingsområdet förändrats och regler rörande bl.a. "skadestånd" införts.
- Det skedde ingen uppföljning rörande tillämpningen av befintliga styrdokument. Det fanns vissa avsteg från befintliga styrdokument, exempelvis inköpshandboken och reglemente för intern kontroll. Efterlevnaden av befintliga regler och riktlinjer bedömdes därför inte vara tillräcklig. Det som främst avsågs var uppföljningen av inköpshandboken.
- Det skedde ingen systematisk uppföljning av upprättade avtal. Varken ramavtal eller avtal i övrigt. Det hade påbörjats ett arbete med att sammanställa samtliga ramavtal. Bedömningen var att uppföljningen av avtal inte var tillräcklig.

2.2 Sammanfattning av rekommendationer från 2012 års granskning

Som rekommendationer lämnades:

- att kommunstyrelsen skulle verka för att fullmäktige skulle revidera inköspolicyn så att den harmoniserar fullt ut mot befintlig lagstiftning
- att kommunstyrelsen skulle säkerställa att samtliga nämnder inklusive styrelsen själv upprättade årliga tillsynsplaner i enlighet med reglemente för internkontroll samt att fastställda kontrollmoment verkställdes och resultatet återrapporterades till styrelsen och revisionen
- att barn- och utbildningsnämnden skulle säkerställa att handlingar som rör upphandling även ingår i upprättade dokumenthanteringsplaner
- att kommunstyrelsen skulle verka för att befintliga styrdokument skulle tillämpas fullt ut inom organisationen
- att systematisk uppföljning och utvärdering av upphandling och inköp skedde i syfte att säkerställa att lagar, policy och riktlinjer följs
- att kommunstyrelsen och samtliga nämnder säkerställde att det vid planering av inköp/upphandling fanns tillräckligt med tid avsatt för att inköp kunde utföras med inriktningen att kommunens verksamhet fick varor och tjänster med rätt funktion och kvalitet samt hög säkerhet till lägsta möjliga pris

- att redovisning/rapportering till kommunstyrelsen rörande upphandlingsverksamheten skulle ske på aggregerad nivå
- att handlingar tillhörande direktupphandling förvarades samlat
- att kommunstyrelsen säkerställde att påbörjat arbete skulle färdigställas med att samla samtliga ramavtal på ett ställe och delge berörda medarbetare denna sammanställning
- att kommunstyrelsen och samtliga nämnder säkerställde köptrohet till ingångna ramavtal
- att systematisk uppföljning av upprättade avtal skulle ske
- att systematisk uppföljning av köptrohet till ramavtal skulle ske
- att kommunstyrelsen skulle verka för att korrekt kontering sker

3. Iakttagelser och bedömningar

3.1 Regler och riktlinjer

Har kommunen reviderat och kompletterat sina regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning och är dessa ändamålsenliga i förhållande till den skärpta lagstiftningen och de brister som tidigare granskning visade på?

3.1.1 Iakttagelser

Kommunfullmäktige har, 2015-05-11 § 37, antagit en *upphandlingspolicy* för Övertorneå kommun. Policyn är övergripande och gäller för hela kommunens koncern. Det som omfattas av policyn är all upphandling och användning av ingångna avtal för varor, tjänster och byggtreprenader. Policyn ställer upp följande kriterier:

- Upphandlingsprocessen ska säkerställa att inköp sker på ett ekonomiskt, socialt, etiskt och hållbart sätt samt bidrar till ansvarsfullt resursutnyttjande
- Upphandlingsprocessen ska säkerställa att inköp följer gällande avtal, lagar och regler
- Kommunens medborgare ska känna trygghet i att kommunen väljer varor, tjänster och entreprenader som är kostnadseffektiva och har låg miljöpåverkan
- All upphandling ska bedrivas affärsmässigt, effektivt och med utnyttjande av konkurrensmöjligheter. Övertorneå kommun ska vara en attraktiv, seriös och ansvarstagande avtalspart
- Kommunen ska skapa förutsättningar för småföretag att delta i upphandlingar

Policyn är sedan nedbruten genom dokumentet *Riktlinjer för upphandling*, som senast reviderats av kommunstyrelsen 2020-03-09 § 22. Revideringen bestod av att styrelsen beslutade att direktupphandlingar mellan 1 kr - 100 000 kr ska annonseras på kommunens hemsida¹. Riktlinjerna gör, utifrån upphandlingspolicyn, närmare beskrivningar av bl.a. följande områden:

- Upphandlande myndighet/enhet
- Övertorneå kommun som affärspartner
- Organisation och ansvar
- Planering av upphandlingar
- Upphandlingskrav
- Kontroll och uppföljning av ingångna avtal
- Avtalstrohet och avtal
- Upphandlingsprocessen
- Direktupphandling
- Dokumentation

¹ Se <https://www.overtornea.se/sv/Kommun--Politik/Upphandling/>.

Utifrån de brister som framkom vid 2012 års granskning² anställde kommunen, enligt intervjuade, en jurist som jobbade ett år med upphandlingsfrågor. Enligt intervjuer med kommunens upphandlare innebar arbetet bl.a att upphandlingspolicy och riktlinjer upprättades. Vidare beskrivs att kommunen därefter försökt uppdatera dokumenten kontinuerligt utifrån gällande lagstiftning. Vi noterar dock att det i upphandlingsriktlinjerna framgår 2018 års gränsvärde för direktupphandling.

Kommunen har i dagsläget ingen särskild jurist anställd för att hantera upphandlingsfrågor, utan upphandlingsrelaterade frågor åligger kommunens upphandlare att hantera. Däremot uppges det från de intervjuade finnas möjlighet för kommunen att ta hjälp från SKR³ vid särskilda frågor i juridiska upphandlingsprocesser.

Från intervjuer framkommer att det finns planer om ytterligare revidering av upphandlingsriktlinjerna i närtid. Denna ändring uppges ha föranletts av dialog som skett med företag inom Övertorneå kommun. Revideringen uppges från intervjuade vara att det ska finnas en möjlighet för företag att skriva upp sig på en informationslista för kommande upphandlingar inom kommunen.

3.1.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **uppfylld**.

Vår bedömning baseras på att styrande dokument inom upphandlingsområdet har reviderats efter föregående granskning. Trots att upphandlingspolicyn är upprättad 2015 är den fortfarande aktuell då den inte omfattar särskilda summor eller årtal. Policyn är istället övergripande och beskriver ett förhållningssätt, som än idag är aktuellt.

Upphandlingsriktlinjerna har reviderats kontinuerligt och beskrivs som kommunens regelverk. Riktlinjerna innehåller, till skillnad från policyn, uppgifter om summor och årtal, varför kontinuerliga revideringar av dokumentet varit aktuella.

Dock framgår att gränsvärdet för direktupphandling i dagsläget utgår från 2018 års nivå, vilket tyder på att samtliga styrdokument ej är reviderade fullt ut. Som utvecklingsområde för framtiden ser vi att gällande gränsvärden för direktupphandling hålls uppdaterade i de riktlinjer som tillämpas inom kommunen.

I övrigt bedömer vi att upphandlingsriktlinjerna är uttömmande och beskriver ansvarsfördelning, upphandlingsprocessen, uppföljning etc.

3.2 Uppföljning av antagna styrdokument

Vilken uppföljning sker av att antagna styrdokument efterlevs?

3.2.1 Iakttagelser

En av bristerna som noterades i 2012 års granskning var att det inte genomfördes uppföljningar inom Övertorneå kommun för att säkerställa att befintliga styrdokument tillämpades inom organisationen. Det genomfördes ej heller någon systematisk

² Se avsnitt 2 för sammanfattning av revisionell bedömning, iakttagelser och rekommendationer.

³ Sveriges kommuner och regioner.

uppföljning av upprättade avtal. Ett arbete med att sammanställa samtliga ramavtal hade dock påbörjats enligt granskningen från 2012.

Det styrdokument som styr uppföljningen av kommunens upphandlingsområde är *Upphandlingsriktlinjer*. Riktlinjerna beskriver att ingångna avtal och kontrakt aktivt ska följas upp inom verksamheter samt på koncernnivå. Uppföljning ska ske för att säkerställa att:

- kvalitet uppnås
- avtalade priser erhålls
- leverantörer fullgör sina skyldigheter avs. skatter och socialförsäkringsavgifter
- leverantörer i övrigt lever upp till sina åtaganden enligt avtal eller kontrakt

Från intervjuer framgår att uppföljning inte sker systematiskt inom kommunen. Den uppföljning som genomförs dokumenteras ej heller. Vi kan heller inte i vår granskning se att kommunstyrelsen efterfrågat eller beslutat om uppföljning kring efterlevnad av befintliga styrdokument. Vidare kan vi genom vår granskning ej styrka att uppföljning har skett kring gällande avtal. Dock noterar vi att kommunens upphandlare gör egna uppföljningar över de dokument och upphandlingar som är tillgängliga för denne. Detta är dock ett för tjänstepersonen eget åtagande som inte rapporteras till politisk nivå.

Riktlinjerna definierar vidare att uppföljning av inköpsstatistik och kommunens avtalstrohet ska ske. Ett komplement till uppföljning är att leverantören, under avtalstid, enligt riktlinjerna *bör* kallas till ett uppföljningsmöte minst en gång per år. Under dessa möten ska medarbetare ha möjlighet att lämna eventuella synpunkter hur avtal och kontrakt fungerat. Uppföljningsmötet uppges enligt riktlinjerna vara viktigt då det ger möjlighet att justera avtalskrav och villkor inför framtida upphandlingar och avtalsskrivningar. Av intervjuer framkommer att detta ses just som ett *bör*-krav, vilket i praktiken kommit att innebära variation i tillämpning. Upphandlingsområden där det har skett uppföljningsmöten uppges enligt de intervjuade vara inom köksverksamheten, byggkontrakt och skola.

Enligt *upphandlingsriktlinjerna* är det respektive förvaltningschef som ansvarar för att uppföljning av förvaltningsspecifika avtal genomförs. Vid intervju med förvaltningschefer framkommer att dessa ej genomfört uppföljningar av förvaltningsspecifika avtal. Skälen till detta uppges vara variation i kunskap/kompetens att genomföra uppföljningarna, samt brister i resurser i form av tid att ombesörja området.

Det är upphandlingsenhetens ansvar att kontrollera att leverantörerna förpliktigt sin del vad gäller skatt och sociala avgifter under avtalstiden. Vid de fall leverantörerna *inte* uppfyllt upphandlingskraven eller *inte* fullgör sina skyldigheter avseende skatter och sociala avgifter ska avtalet sägas upp om det är rättsligt möjligt och om andra särskilda omständigheter inte föranlett annat. Vid direktupphandlingar har den medarbetare som handlägger direktupphandlingen ansvar för att kontakta upphandlingsenheten som genomför kontroll av att skatter och sociala avgifter betalas av leverantören till samhället. Enligt intervjuer finns det avvikelser av hur detta ansvar i praktiken efterlevs.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att uppföljning *ej* sker av att antagna styrdokument efterlevs. Revisionsfrågan bedöms därmed som *ej* uppfylld.

Bedömningen baseras på att det inte sker en systematisk uppföljning eller dokumentation av styrdokumentens efterlevnad. Vi kan heller inte styrka att en systematisk uppföljning sker av upprättade avtal.

Det framgår från intervjuade att uppföljning av efterlevnad av dokument och avtal sker av enstaka tjänstepersoner, men i varierande utsträckning och utan dokumentation och rapportering.

Inom kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden kan vi inte se att efterfrågan skett av uppföljning för att säkerställa att efterlevnad av dokument och uppföljning av upprättade avtal sker.

3.3 Forum för samordning

*Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet?
Inkluderas de kommunala företagen i detta?*

3.3.1 Iakttagelser

I kommunens *upphandlingsriktlinjer* beskrivs att kommunens förvaltningar ska ha ett fortlöpande arbete med informations- och erfarenhetsutbyte kring genomförda och pågående upphandlingar. Detta beskrivs i riktlinjerna som viktigt för att kunna korrigera krav och villkor inför kommande upphandlingar och avtalsskrivningar. Av de intervjuade framgår att detta sker i varierande grad och utan särskild systematik.

Inom upphandlingsriktlinjerna finns avsnittet *Direktupphandling* som beskriver att samordning av upphandling alltid ska ske inom kommunen där det är möjligt. Om två eller fler nämnder/förvaltningar har samma upphandlingsbehov ska samordnad upphandling ske. Dessa samordnade upphandlingar har kommunstyrelsen ansvar för. Det nämns även att upphandlingsverksamheten i möjligaste mån ska samordnas inom kommunen för att säkerställa ett korrekt agerande och en god kvalitet vid upphandling och inköp. Från intervjuer beskrivs förfarandet gå till enligt följande:

- Kommunens upphandlare skickar under hösten ut listor till förvaltningar och efterfrågar deras inköpsbehov under kommande år.
- Om inköpsbehov finns inom en förvaltning vänder sig upphandlaren till kommundirektör och övriga förvaltningar för att se om det finns ett gemensamt behov att genomföra en gemensam upphandling.
- Finns det möjlighet så görs övergripande upphandlingar

Vidare beskrivs denna lista som skickas ut vara ett dokument som revideras månadsvis då upphandlingsbehov tillkommer kontinuerligt. Listan beskrivs även redovisas till styrelsen som en stående punkt där övergripande information om upphandling inom kommunen även redovisas.

I dokumentet för upphandlingsriktlinjer ska samverkan ske bl.a. inom kommunkoncernen om det innebär fördelar och effektivare användning av upphandlingsresurser. De ingår dock inte i *ska*-kravet på samordnad upphandling med nämnder/förvaltningar vid gemensamma upphandlingsbehov. Enligt intervjuer involveras kommunala företagen i vissa enstaka gemensamma upphandlingar, genom exempelvis kontorsvaror eller företagshälsovård. Vidare vänder sig, enligt intervjuer, även

upphandlaren till de kommunala företagen för att stämma av eventuellt intresse vid kommande gemensamma upphandlingar. Det framkommer även från de intervjuade att de kommunala företagen ofta gör sina egna upphandlingar, då exempelvis kommunens Energibolag⁴ gör sina upphandlingar inom Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) medan nämnderna/förvaltningarna gör upphandlingar i huvudsak inom Lag om offentlig upphandling (LOU).

Det framgår av intervjuade att samordningen har blivit bättre jämfört med tidigare år och att det sker ett mer ändamålsenligt arbete med samordning. Förvaltningschefer för barn- och utbildning- samt socialförvaltningen beskriver att de vid frågor inom området vänder sig till kommunens upphandlare för stöd, vilket beskrivs fungera bra.

3.3.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **delvis** uppfylld.

Bedömningen baseras på att det sker en systematisk samordning mellan nämnder/förvaltningar inför gemensamma upphandlingar samt att de kommunala företagen även bereds möjlighet att delta i kommungemensamma upphandlingar.

Det finns däremot inga forum som säkerställer ett systematiserat erfarenhetsutbyte.

3.4 Internkontroll

Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?

3.4.1 Iakttagelser

Vid granskning från 2012 framkom att direktupphandlingar i stor utsträckning följde dåvarande riktlinjer för upphandling i form av inköpshandboken. Dock noterades i granskningen att all dokumentation vid direktupphandlingar inte förvarades samlat. Inom socialförvaltningen fanns inte heller kännedom om dokumentationen fanns eller ej. Granskningens rekommendation kring direktupphandlingar var att dokument tillhörande en direktupphandling skulle förvaras samlat.

Från *upphandlingsriktlinjer* framkommer stöd för direktupphandling och vilka krav som finns när dessa upphandlingar görs. LOU:s gränsvärde för direktupphandling är enligt dokumentet från 2018 och ligger på 586 907 kr, vilket ej är i paritet med gällande gränsvärde. Det framkommer från intervju med kommunens upphandlare att just särskilda gränsvärden är något som bedöms inte ska tas med i de styrande dokumenten för att undvika återkommande revideringar. Dokumentet för upphandlingsrutiner ställer upp sju krav på dokumentation vid direktupphandling:

- Den upphandlande myndighetens namn eller enhetens namn och organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid och uppskattat värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs till vara

⁴ Övertorneå Energi AB

- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelats avtalet
- Det viktigaste skälet för tilldelning, dvs. val av leverantör

Vidare beskrivs att blankett för upphandlingar över 100 000 kr alltid ska fyllas i. Dessutom ska en anbudssammanställning och ett beslutsprotokoll upprättas. Upphandlingsenheten ska tillhandahålla blanketten och diarieföra ärendet. Enligt intervjuer har dokumentationen av upphandlingar blivit bättre och sker i dagsläget i huvudsak i enlighet med gällande riktlinjer. Vid våra intervjuer framhålls dock att det är svårt att konstatera om dokumentationen sker enligt riktlinjer, då uppföljning av dokumentationen inte genomförs.

Från 2012 års granskning framkom även att köptrohet mot ramavtal inte kontrollerades systematiskt. Därigenom lämnades även rekommendationerna att införa rutiner för löpande internkontroll rörande köptrohet, samt att styrelsen skulle vidta åtgärder för att stärka den interna kontrollen avseende köptrohet mot ramavtal och påtala vikten av korrekt kontering.

Under avsnittet *organisation och ansvar* fastslår dokumentet *Upphandlingsriktlinjer* att kommunstyrelsen ansvarar för att kommungemensamma och nämndgemensamma upphandlingar genomförs enligt de krav och riktlinjer som kommunens upphandlingsreglemente och tillhörande tillämpningsanvisningar fastställer.

Kommunens anställda är, enligt *upphandlingsriktlinjer*, skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att en hög avtalstrohet ska kunna säkerställas. Det är varje förvaltningschefs uppdrag att se till att avtal följs och att inköp görs enligt riktlinjer.

Vi kan inte identifiera någon systematisk uppföljning, genom exempelvis stickprov, avseende följsamhet till direktupphandlingsgränser, rätt typ av dokumentation, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet. Detta framhålls även av de intervjuade som ett område med förbättringsåtgärder då uppföljning inom upphandlingsområdet inte sker.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **ej** uppfylld.

Vår bedömning baseras på att nya riktlinjer och policy för upphandling har upprättats sedan 2012 års granskning. Dock framkommer att det inte sker en systematisk uppföljning av att styrningen inom området efterföljs i praktiken.

Därmed visar vår granskning av det inte finns en systematiserad internkontroll avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet.

3.5 Överprövning där den klagande vunnit mot kommunen

Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av ev fall där den klagande vunnit mot kommunen?

3.5.1 Iakttagelser

Under 2019 förekom två stycken överprövningar av kommunens upphandlingar. Båda dessa överprövningar avsåg samma upphandling. Den ena överprövningen vanns av kommunen, medan den andra överprövningen vanns av den klagande.

Överprövningarna avgjordes under år 2020.

Från intervjuer framkommer följande arbetsmetod vid händelse av överprövningar:

- upphandlaren tar kontakt med den som äger upphandlingen, oftast förvaltningschef, och diskuterar anledningen till överprövning och dess bakgrund.
- upphandlaren är den part från kommunen som besvarar och talar i rätten
- kommunstyrelsen får information om ärendet vid sammanträde under den stående punkten där upphandlaren redovisar information kring upphandlingar

Vi kan ej spåra styrning för hur överprövning systematiskt skall utvärderas och utgöra grund för analys och ev. revidering av styrning inom området.

3.5.2 Bedömning

Revisionsfrågan bedöms som **ej** uppfylld.

Bedömningen baseras på att vår granskning ej kan styrka att styrning finns för att säkerställa att överprövning används som lärdomar inför framtiden.

3.6 Information och utbildning

Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen?

3.6.1 Iakttagelser

Kommunledningsförvaltningen/upphandlingsfunktionen har enligt upphandlingsriktlinjer till uppgift att vara en sammanhållande resurs för upphandlingar som sker inom kommunkoncernen samt vara expert- och konsultstöd till förvaltningar, kommunala företag inom upphandlingsområdet. Dessutom ansvarar upphandlingsfunktionen över att anvisa hur upphandlingar och inköp/avrop ska utföras samt ge kompletterande anvisningar inom upphandlingsområdet.

Upphandlingsriktlinjerna beskriver vidare att varje medarbetare ska ha tillräcklig kunskap om kommunens rutiner för upphandling. Något som de intervjuade beskriver som ett utvecklingsområde. Kommunens anställda är även skyldiga att känna till och använda gällande avtal för att säkerställa hög avtalstrohet.

Från Upphandlingsrutiner framgår att nämnderna bland annat ansvarar för att:

- personal som handlägger eller medverkar i upphandlings- och inköpsärenden har erforderlig kunskap om upphandlingslagstiftning, riktlinjer och tillämpningsanvisningar
- förvaltningen känner till och använder de ramavtal och andra avtal som upphandlats

De insatser som sker för att sprida information kring upphandlingsområdet beskrivs från intervjuer vara genom chefsträffar och på styrelsens sammanträden där kommunens upphandlare, som ovan nämnt, har en stående punkt och bland annat redovisar aktuella och kommande upphandlingar. Chefsträffarna beskrivs vara möten där chefer inom förvaltningarna träffas 2-3 gånger per år och där kommunens upphandlare ibland varit och informerat inom området.

Av de intervjuade framkommer behov av särskilda utbildningsinsatser, särskilt då intervjuade beskriver att kompetensen hos både förvaltningar, nämnder och styrelse är ett utvecklingsområde vad gäller upphandlingar. Det nämns vid våra intervjuer även att en utökad kompetens inom det juridiska området är ett behov inom kommunen. Under våren 2021 beskrivs från intervjuer en utbildning ske till alla medarbetare som genomför inköp inom kommunen kring vilka lagar som gäller och vad som ska beaktas vid upphandling. Samtidigt nämns ett överflöd av inköpsberättigade inom kommunen, vilket beskrivs försvåra möjligheten att säkerställa tillräcklig kompetens hos samtliga medarbetare som genomför inköp.

Slutligen innehåller, enligt intervjuade, introduktionen för nya förvaltningschefer, rektorer och biträdande rektorer en del inom upphandlingsområdet där bl.a. beloppsgränser tas upp.

3.6.2 Bedömning

Vi bedömer revisionsfrågan som **ej** uppfylld.



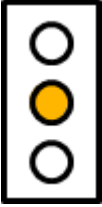
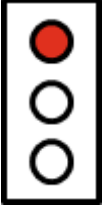

Våra granskningsiakttagelser visar att information inom upphandlingsområdet erbjuds av kommunens upphandlare dels genom kontinuerlig information till kommunstyrelsen kring upphandlingsområdet och dels genom information till förvaltningschefer samt chefer inom verksamheterna.

Det finns ett behov av kompetensutveckling inom upphandlingsområdet inom stora delar av kommunens verksamhet sett till kommunens upphandlingsriktlinjers krav. Till våren uppges utbildning till kommunens inköpare vara planerat att ske, det har hittills dock inte skett utbildningar för att stärka kompetensutvecklingen hos inköpsansvariga inom kommunen.

4. Revisionell bedömning

Vår samlade revisionella bedömning är att kommunstyrelsen, socialnämnden samt barn- och utbildningsnämnden **ej**, inom sina respektive ansvarsområden, har vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa att upphandlingsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

Bedömningar mot revisionsfrågor

Revisionsfråga	Kommentar	
Har kommunen reviderat och kompletterat sina regler och riktlinjer i tillräcklig omfattning och är dessa ändamålsenliga i förhållande till den skärpta lagstiftningen och de brister som tidigare granskning visade på?	Uppfyllt	
Vilken uppföljning sker av att antagna styrdokument efterlevs?	Ej uppfyllt	
Finns forum för samordning och erfarenhetsutbyte inom upphandlingsområdet? Inkluderas de kommunala företagen i detta?	Delvis uppfyllt	
Har åtgärder vidtagits för att säkerställa internkontrollen avseende direktupphandling, förnyelse av avtal, avtalstillämpning och köptrohet?	Ej uppfyllt	
Vilka åtgärder har kommunen vidtagit med anledning av ev fall där den klagande vunnit mot kommunen?	Ej uppfyllt	

Erbjuds tillräckligt med information och utbildning till både kommunens nämnder/förvaltningar och de kommunala företagen?

Ej uppfyllt



Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser lämnar vi följande rekommendationer, att:

- Riktlinjer för upphandling löpande hålls aktuella utifrån gällande lagstiftning
- Det säkerställs en systematisk uppföljning av de styrande dokumenten samt avtalens efterlevnad
- En systematiserad samordning och erfarenhetsutbyte säkerställs för att bl.a. uppnå en effektivisering och god internkontroll inom upphandlingsområdet
- Aktiva åtgärder vidtas i syfte att stärka organisationens kunskap inom de regler och riktlinjer som är styrande för upphandlingsområdet inom Övertorneå kommun

2021-02-01

Hans Forsström

Uppdragsledare

Erik Jansen

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Övertorneå kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2020-09-09. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.