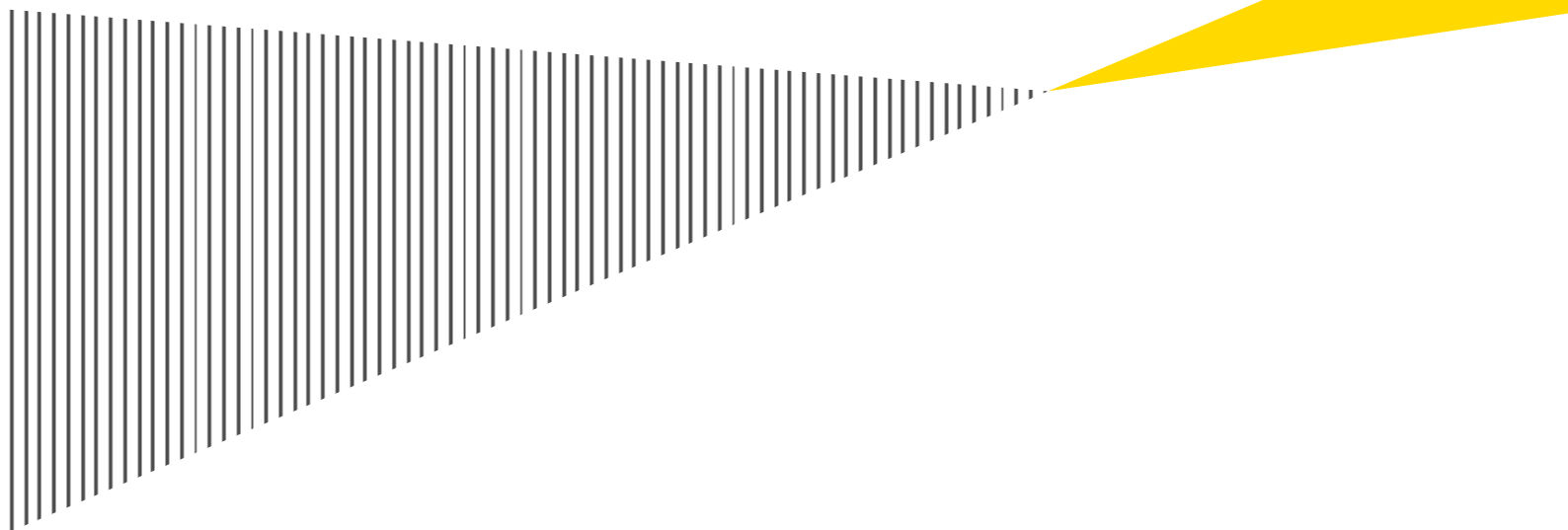


Vetlanda kommun

Granskning av rutiner kring upphandling och inköp



Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Ansvariga nämnder	4
2.5. Metod.....	4
2.6. Resurser och kvalitetssäkring.....	4
3. Styrning.....	5
3.1. Regelverk och lagstiftning	5
3.2. Kommunens policy och riktlinjer	6
4. Organisation och genomförande.....	7
4.1. Upphandlingsavdelningen	7
4.2. Tekniska kontoret.....	8
4.3. Uppdragsavtal med kommunala bolag och kommunalförbund	8
4.4. Samarbetsavtal med Höglandskommunerna	9
5. Intern kontroll / Uppföljning.....	10
5.1. Upphandlingsavdelningen	10
5.2. Nämnder/förvaltningar	11
6. Stickprov.....	12
6.1. Kommunstyrelsen	12
6.2. Kultur- och fritidsnämnden.....	13
6.3. Barn- och utbildningsnämnden	13
6.4. Tekniska nämnden	13
7. Analys och bedömning	16
7.1. Övergripande revisionsfrågor	16
7.2. Förvaltningsspecifika revisionsfrågor.....	19
Källförteckning	24

1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vetlanda kommun genomfört en granskning av rutiner kring upphandling och inköp.

Kommunfullmäktige har i dokumentet "Upphandlingspolicy för Vetlanda kommun" fastslagit att upphandling är en strategisk uppgift, där kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar. Upphandlingsprocessen ska präglas av effektivitet, kompetens och samverkan. Ansvaret för kommunens upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader ligger på respektive nämnd. Då det skett förändringar i upphandlingslagstiftningen sedan 2004, då policyn senast uppdaterades är upphandlingspolicyn inaktuell och behöver revideras för att överensstämja med dagens regelverk. Vår bedömning är att detta dokument är ett viktigt styrinstrument och ett bra hjälpmedel för nämnder och förvaltningar i deras arbete med inköp och upphandling. Det är en stor fördel för berörd personal att all denna information finns samlad i ett dokument som löpande uppdateras. Det skapar bra förutsättningar i arbetet med att säkerställa att upphandlingar sker enligt gällande lagstiftning och att förtroendet för kommunens upphandlingsverksamhet upprätthålls.

Upphandlingsavdelningen består i dagsläget av fem personer med en allmän och bred kompetens. Vår bedömning är att upphandlingsavdelningens bemanning och kompetens ger goda förutsättningar för att genomföra upphandlingar enligt gällande lagstiftning och ge verksamheten stöd i olika upphandlings- och inköpsfrågor.

Utifrån vår granskning har vi identifierat följande utvecklingsområden:

- ▶ Dokumentet "Upphandlingspolicy i Vetlanda kommun" bör uppdateras så snart som möjligt för att överensstämja med gällande lagstiftning. Dokumentet bör även innehålla riktlinjer för hur jävssituationer ska hanteras och följas upp.
- ▶ Upphandlingspolicyn bör även förtydligas vad gäller riktlinjer och ansvar för den löpande uppföljningen och vart i organisationen beslut fattas gällande åtgärder som bör vidtas utifrån utförd uppföljning.
- ▶ Det bör fastställas och förtydligas vilka internkontrollmoment som genomförs på kommunövergripande nivå och vilka som bör utföras på förvaltningsnivå. Det finns utvecklingsmöjligheter vad gäller dokumentationen av utförda internkontrollmoment. Vård- och omsorgsförvaltningens redovisning är tydlig och kan utgöra ett bra exempel för övriga förvaltningar.
- ▶ Det bör säkerställas att samtliga aktuella avtal finns registrerade i avtalsdatabasen. Vår bedömning är att det finns många fördelar med att samtliga avtal är registrerade på ett ställe, exempelvis ger det en mer samlad bild över kommunens samtliga avtalsområden och man kan utnyttja de tekniska funktioner som finns tillgängliga i databasen. Det kan även underlätta vid uppföljningar av avtal.
- ▶ Kommunen kan via sina ägardirektiv på ett tydligare sätt reglera att bolagen, där så är lämpligt, samordnar sina upphandlingar med kommunens upphandlingsavdelning. Det är viktigt att hitta samverkansformer för att åstadkomma en upphandlingsamverkan inom hela kommunkoncernen.
- ▶ En allmän information kring upphandling och inköp bör ingå i kommunens introduktionsprogram för nyanställda.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. De senaste större förändringarna trädde i kraft dels den 1 januari 2008 och dels den 15 juli 2010.

Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter för de s.k. upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar sker dock på decentral nivå, ute i organisationen. Med anledning av detta finns en risk att upphandlingar som sker ute i förvaltningsar/motsvarande inte lever upp till kraven i lagstiftningen.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att kartlägga vilka rutiner kommunen har för att hantera upphandling och inköp i förhållande till gällande lagstiftning. Granskningen avser även att bedöma om den interna kontrollen är tillräcklig vad gäller upphandling och inköp inom kommunen.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

- ▶ Finns policy/riktlinjer för hur upphandlingar ska hanteras inom kommunen?
- ▶ Vilket stöd har verksamheten för att genomföra upphandlingar?
 - Hur ser organisationen ut?
 - Finns ett etablerat IT-stöd?
 - Sker utbildningsinsatser?
 - Finns rutiner kring ev. jävsproblematik vid inköp/upphandling?
 - Finns en central databas för gällande ramavtal?
 - Hur sprids informationen om att kommunen tecknat ett nytt ramavtal?
 - Sker det uppföljningar kring avtalstroheten på en övergripande nivå?
- ▶ Kartlägg och bedöm nämndens internkontrollarbete avseende upphandling.
 - Vem gör inköp på nämndsnivå/förvaltningsnivå?
 - Sker upphandlingar på nämndsnivå/förvaltningsnivå?
 - Vilket samarbete sker med inköpsavdelningen?
 - Vet man på nämndsnivå/förvaltningsnivå vilka ramavtal kommunen har och hur säkerställs det att dessa följs?
 - Sker det uppföljningar kring avtalstroheten på nämndsnivå/förvaltningsnivå?

I granskningen har det även ingått ett test av intern kontroll, genom att utifrån den ekonomiska redovisningen välja ut ett antal leverantörer där inköpen överstiger beloppet för direktupphandling. Granskningen av detta stickprov har skett med avseende på

- ▶ Om fakturan avser 1) ett direktköp utan upphandling 2) om det gjorts någon upphandling för inköpet eller 3) om det har avropats från ett ramavtal?

2.3. Revisionskriterier

Granskningen utgår från följande revisionskriterier:

- ▶ Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
- ▶ Interna riktlinjer, exempelvis
 - Upphandlingspolicy
 - Anvisningar
 - Rutinbeskrivningar

2.4. Ansvariga nämnder

Upphandlingsavdelningen och samtliga nämnder/förvaltningar.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts som en dokumentstudie avseende riktlinjer och normer. Intervjuer har skett med upphandlingschef och bitr. upphandlingschef på Upphandlingsavdelningen. Skriftliga frågor har skickats ut till samtliga förvaltningschefer och stickprovskontroll har skett enligt ovan nämnda beskrivning.

2.6. Resurser och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts av Ulrika Strånge, verksamhetsrevisor, och Helena Patrikson, auktoriserad revisor och certifierad kommunal revisor har ansvarat för kvalitetssäkring. Utöver EY:s interna kvalitetssäkring har samtliga intervjuade haft möjlighet att lämna saksynpunkter på rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

3. Styrning

3.1. Regelverk och lagstiftning

3.1.1. Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. LOU bygger i huvudsak på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling. Lagstiftningen och rättspraxis förändras fortlöpande. Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlade myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel, som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad.

De som omfattas av definitionen i LOU benämns upphandlade myndigheter (2 kap. 12 och 19 §§ LOU). Exempel på upphandlade myndigheter är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, flertalet av de kommunala bolagen och en del statliga bolag m.fl.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggentreprenader (2 kap. 13 § LOU). Med ramavtal avses 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 (2 kap. 15 § LOU).

De senaste större förändringarna i LOU trädde i kraft dels den 1 januari 2008 och dels den 15 juli 2010. Förändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2008 avsåg framförallt hur upphandling av ramavtal ska ske. De viktigaste förändringarna i LOU från den 15 juli 2010 berör främst överprövningsprocessen i upphandlingsmål. Bland annat infördes en så kallad avtalspär, som innebär att det är förbjudet för en upphandlande myndighet och enhet att ingå avtal direkt efter ett tilldelningsbeslut. Vidare ersattes begreppet "lågt värde" med en fast beloppsgräns som anges i lagtexten motsvarande 15 % av tröskelvärdet. Det innebär att direktupphandling kan ske till ett värde om 284 631 kronor räknat över hela avtalsperioden. Direktupphandlingsgränsen i LOU gäller vid upphandling av såväl byggentreprenader som varor och tjänster. Det blir även möjligt att ogiltigförklara upphandlingskontrakt som ingåtts i strid med lagen. En helt ny sanktion införs, upphandlingsskadeavgift, som kan dömas ut av en förvaltningsdomstol efter ansökan av Konkurrensverket. Upphandlingsskadeavgiften (17 kap. 4 § LOU) får inte utgöra mer än 10 % av kontaktsvärdet eller högst 10 miljoner kronor.

För all offentlig upphandling gäller följande fem grundläggande principer:

▶ Principen om ickediskriminering

Det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantör på grund av nationalitet.

▶ Principen om likabehandling

Alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar.

▶ Principen om transparens

Upphandlande myndighet ska skapa en öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras.

▶ Proportionalitetsprincipen

Kraven på leverantören och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

▶ Principen om ömsesidigt erkännande

Intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

3.2. Kommunens policy och riktlinjer

Kommunfullmäktige antog en upphandlingspolicy för Vetlanda kommun i april 1999. Denna policy är sedan reviderad av kommunstyrelsen i juni 2001 och i maj 2004. Dokumentet som benämns "Upphandlingspolicy för Vetlanda kommun" innehåller förutom själva policyn även anvisningar och rutiner till upphandlingspolicyn, bakgrunden till LOU, vilka som omfattas av lagen, samordnad upphandling, olika upphandlingsförfaranden, direktupphandling, affärs-mässighet m.m. Dokumentet beskriver även arbetsprocessen vid en upphandling, sekretess, överprövning och miljökrav.

Det framgår av dokumentet att upphandling är en strategisk uppgift, där kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar. Upphandlingsprocessen ska präglas av effektivitet, kompetens och samverkan. Ansvaret för kommunens upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader ligger på respektive nämnd. När två eller flera nämnder har likartade behov av varor och/eller tjänster skall samordning av upphandlingen ske av inköpsavdelningen (heter numera upphandlingsavdelningen). All upphandling ska ske enligt lagen om offentlig upphandling (LOU). Ram- och rabattavtal tecknas av inköpsavdelningen och respektive nämnd ansvarar för förvaltningsspecifika ramavtal. Finns ramavtal skall avrop alltid göras i enlighet med dessa. Tekniska nämnden ansvarar för upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader.

Då det skett förändringar i upphandlingslagstiftningen sedan 2004 är dokumentet inaktuellt och behöver revideras för att överensstämja med dagens regelverk. Detta påpekades även i den revisionsrapport (från 2010) som avsåg granskning av upphandlingsverksamheten i Vetlanda kommun. Enligt upphandlingsavdelningen pågår ett arbete med att uppdatera dokumentet "Upphandlingspolicy i Vetlanda kommun" så att det i sin helhet överensstämmer med gällande regelverk, och ambitionen är att detta ska ske under 2013.

Upphandlingsavdelningen har tagit fram en inköpsguide som senast är reviderad i april 2013. Denna guide ger en kortfattad information kring de rutiner och riktlinjer som gäller för inköp och upphandling inom Vetlanda kommun och det finns en överskådlig bild som visar hur man ska gå till väga när det uppstår ett behov av att köpa en vara eller tjänst. Det finns även information kring vilka regler (både enligt LOU och kommunens egna riktlinjer) som gäller för direktupphandling och hur man ska gå till väga då detta kan tillämpas. I inköpsguiden framgår att det vid enstaka inköp upp till 5 000 kr inte krävs någon prisjämförelse. För inköp mellan 5 000 kr och 40 000 kr ska enklare prisjämförelse göras, minst två leverantörer ska tillfrågas. När det gäller inköp mellan 40 000 kr och 284 631 kr ska minst tre leverantörer tillfrågas. Upphandlingsavdelningen har även tagit fram mallar som förvaltningarna kan använda vid direktupphandlingar. Mallarna avser förfrågan, beslut och beställning. Mallarna finns tillgängliga på kommunens intranät, Vinna.

4. Organisation och genomförande

4.1. Upphandlingsavdelningen

Upphandlingsavdelningen består av 5 personer. En upphandlingschef, en bitr. upphandlingschef/upphandlare, tre upphandlare och en ekonomihandläggare (25 %). Upphandlingsavdelningens verksamhetsidé är följande; *"Göra bra affärer i enlighet med LOU genom att samordna gemensamma upphandlingar och vara konsulter i upphandlingsuppdrag. Rådgivning, uppföljning och policyutveckling ingår i vår roll"*. Då inköp av varor, tjänster och entreprenader är den efter lönekostnader största utgiftsposten för kommunen har upphandlingsavdelningen ett mycket viktigt uppdrag. Avdelningens uppdrag beskrivs enligt följande:

- Är kommunens centrala inköpsorgan med ansvar för förvaltningsövergripande upphandlingar och tecknar avtal som gäller för samtliga förvaltningar.
- Arbetar konsultativt – genomför och medverkar i olika upphandlingar på uppdrag av förvaltningarna.
- Ansvarar för uppföljning av regler för offentlig upphandling och förändringar i lagstiftning m.m.
- Arbetar också med avtalsuppföljning, intern utbildning och information, e-handel m.m.
- Samarbetar med övriga kommuner på höglandet i Höglandets Affärsstrategiska Råd (HAR).

Upphandlingsavdelningen strävar/arbetar efter att samtliga upphandlare ska ha en allmän och bred kompetens med en blandad erfarenhet av upphandlingar av olika varor och tjänster, komplexitet osv. Detta är en medveten strategi för att minska sårbarheten. Avdelningen består i dag av personer som har olika lång erfarenhet av upphandling och inköp (> 10 år till de som varit anställda 1-2 år). Det har pågått en uppbyggnad av upphandlingsverksamheten under ett antal år och det finns ett kommunstyrelsebeslut om en etappvis utökning med två tjänster. En av dessa tjänster är tillsatt och när även den ytterligare tjänsten kan tillsättas upplever ansvarig chef att det finns goda förutsättningar för att bedriva en verksamhet som kan arbeta i enlighet med ovanstående uppdrag och även kunna ge en god service till kommunens olika verksamheter i inköps- och upphandlingsfrågor.

Upphandlingsavdelningen anordnar minst två öppna/allmänna utbildningstillfällen per år som annonseras ut på kommunens intranät. Dessa utbildningar tar bl.a. upp definitionen av en offentlig upphandling, en genomgång av det viktigaste i LOU, hur en direktupphandling går till, hur avtalsdatabasen fungerar m.m. De genomför även utbildningar på efterfrågan från olika förvaltningar och kommunala bolag samt deltar/föreläser på en del externa utbildningar som arrangeras av exempelvis Nuvab (Näringslivsutveckling i Vetlanda AB). I juni 2013 genomfördes en utbildning för berörd personal på Vetlanda Energi och Teknik AB (VETAB) som fick en uppdatering kring bl.a. LOU.

För att informera kommunens personal om aktuella upphandlingar, nya ramavtal m.m. så ger upphandlingsavdelningen ut ett nyhetsbrev 10 ggr/år. Nyhetsbrevet är till för all personal som berörs av inköp i kommunen och det finns även länkar till ex. avtalsdatabasen.

4.1.1. Avtalsdatabasen

Vetlanda kommun har en avtalsdatabas som ligger i upphandlingsverktyget e-Avrop. Samtlig personal inom Vetlanda kommun och de kommunala bolagen kan nå denna avtalsdatabas genom kommunens intranät Vinna. Upphandlingsavdelningen är ansvarig för avtalsdatabasen och de avtal som läggs in där är de ramavtal som upphandlingsavdelningen varit inblandade i och som avser en eller flera förvaltningar och sträcker sig över flera år. Avtalsdatabasen innehåller även enligt uppgift leveransavtal och avropsavtal som upprättats utifrån ett ramavtal, serviceavtal och tjänstekoncessionsavtal.

Avtalsdatabasen är uppdelad på olika kategorier, varugrupper och leverantörer. Dessa uppdelningar är även sökbara och det går även att göra fritextsökningar. Enligt uppgift har kommunen ca 100 avtalsområden och antalet leverantörer uppgår till ca 290 st.

4.2. Tekniska kontoret

Ansvaret för och genomförandet av upphandlingar gällande bygg- och anläggningsentreprenader ligger på tekniska kontoret (TK). Det finns tre byggprojektledare på TK som genomgått en extern utbildning och blivit diplomerade upphandlare. Upphandlingsavdelningen ansvarar för att dessa byggprojektledare blir uppdaterade på nyheter och förändringar som sker inom upphandlingsområdet. TK har upprättat en processkarta som visar upphandlingsprocessen avseende byggentreprenader. Processkartan visar de olika stegen från det att ansvarig person har utsetts och det tas beslut inom förvaltningen att en upphandling ska ske till att tilldelningsbeslut skickas och avtal skrivs med vald leverantör. I processkartan finns ingen koppling till LOU:s regelverk. Upphandlingsavdelningen är i vissa fall ett stöd till byggprojektledaren i exempelvis framtagande av förfrågningsunderlag eller i andra frågor som uppkommer i upphandlingsprocessen.

De avtal som TK tecknar med olika leverantörer gällande specifika byggprojekt läggs inte in i avtalsdatabasen utan samlas i en pärm hos respektive byggprojektledare. Bevakning av avtalstider och avtalsuppföljning får därmed ske manuellt.

4.3. Uppdragsavtal med kommunala bolag och kommunalförbund

Det finns uppdragsavtal mellan Vetlanda kommun, ekonomikontoret och de kommunala bolagen (Vetlanda Energi och Teknik AB, Witalabostäder AB, Vetlanda Industrilokaler AB och Vetlanda Muttern Fastighets AB) samt Högländets Räddningstjänstförbund. Det saknas motsvarande avtal för Vetlanda Stadshus AB och Högländets Kommunalförbund.

I dessa uppdragsavtal framgår att upphandlingsavdelningen, som tillhör ekonomikontoret, vid Vetlanda kommun ska åta sig att utföra upphandlingstjänster. I uppdraget ingår bl.a. att erbjuda bolaget/kommunalförbundet att omfattas av de upphandlingar som upphandlingsavdelningen genomför. Upphandlingsavdelningen kan även utföra annonsering av upphandlingar åt bolaget/kommunalförbundet, erbjuda deltagande i utbildningar, utföra rådgivning i upphandlingar m.m.

Enligt uppgift från upphandlingsavdelningen deltar de kommunala bolagen/ kommunalförbundet som har avtal med upphandlingsavdelningen i vissa upphandlingar. Det sker stora inköp av varor och tjänster av dessa bolag/förbund och upphandlingsavdelningens uppfattning är att kompetens kring LOU m.m. varierar.

4.4. Samarbetsavtal med Höglandskommunerna

Sedan sommaren 2008 finns det ett samarbetsavtal gällande upphandling mellan höglandskommunerna; Aneby, Eksjö, Nässjö, Sävsjö och Vetlanda. Målet och syftet med detta samarbete är att dessa kommuner ska verka för ett fördjupat samarbete i upphandlingar på ett sådant sätt att kommunerna gemensamt och var för sig uppnår ekonomiskt fördelaktiga upphandlingar genom ett affärsmässigt, objektiva och konkurrensneutralt arbetssätt. Under 2011 genomfördes en utvärdering av samarbetet. I utvärderingen framkommer bl.a. vad som åstadkommit i form av genomförda samordnade upphandlingar under perioden, vilka utbildningar som genomförts, vilka övriga aktiviteter som genomförts m.m. Det gjordes en utvärdering av om målet med samarbetsavtalet hade uppnåtts och vilken problematik som identifierats. Många delmål (ex. rationellare hantering av genomförda upphandlingar, ökad kompetens, erfarenhetsutbyten, bättre priser och tids- och kvalitetsvinster) har uppnåtts under den första avtalsperioden. Av utvärderingen framgår även vilka utmaningar HAR kan arbeta med under nästa avtalsperiod. Med vissa justeringar så förlängdes avtalet och ny utvärdering ska ske under våren 2014.

5. Intern kontroll / Uppföljning

I kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) protokoll från den 20 februari 2006 framgår att varje nämnd varje år ska anta en intern kontrollplan där de granskningsområden som ska hanteras under året ska framgå. Vid detta möte presenterades den internkontrollplan som ekonomikontoret respektive IT-service skulle genomföra år 2006. KSAU beslutade vid detta möte att samtliga nämnder och kontor rekommenderas starkt att i sina respektive internkontrollplaner ta upp priskontroll som ett moment.

5.1. Upphandlingsavdelningen

Upphandlingsavdelningen är en del av ekonomikontoret och i deras årliga internkontrollplan finns följande kontrollmoment:

- 7) Fakturahantering, priskontroll
- 8) Fakturahantering, priskontroll; avtal med många produkter med anbudspris
- 9) Anskaffning av varor och tjänster, att regelverk för upphandling följs
- 10) Riktlinjer för direktupphandling, uppföljning av beloppsgränser
- 11) Köptrohetsanalys, köptrohet mot ramavtal

Enligt uppgift från upphandlingsavdelningen så avser samtliga kontrollmoment hela kommunen. Moment 7 genomförs utifrån ett stickprov på samtliga fakturor ett visst datum och kontrollen genomförs två tillfällen per år. Moment 8 avser uppföljning av de övergripande gemensamma avtalen. När det gäller moment 9 så görs en inkösuppföljning utifrån en rapport som tas ut från ekonomisystemet, stickproven omfattar olika förvaltningar. Kontroll av att riktlinjer för direktupphandling följs, moment 10, utförs två gånger per år. I denna kontroll tittar man på om det har gjorts inköp inom ett antal varu- och tjänsteområden som överskrider beloppsgränsen för direktupphandling. Moment 11, köptrohetsanalys, genomförs en gång per år utifrån statistik som erhålls från leverantören. Denna statistik över gjorda inköp jämförs med det belopp som finns bokfört på aktuellt konto i kommunens ekonomisystem. Upphandlingsavdelningen upplever att det förekommer en del felkonteringar som försvårar analysen och som ger ett felaktigt resultat. Problemet har enligt uppgift påtalats för ekonomiavdelningen.

I denna granskning har genomgång skett av ekonomikontorets redovisning av intern kontroll för åren 2011 och 2012. Vid granskningens genomförande var inte 2013 års intern kontroll slutförd. Av redovisningen framgår när kontrollen är utförd, vilket urval som gjorts, resultat och kommentarer till utfallet. Av resultatet/utfallet framgår att det finns vissa brister främst avseende efterlevnad av LOU vid anskaffning av varor och tjänster, efterlevnad av direktupphandlingsreglerna (både LOU och kommunens egna riktlinjer) och avseende utfallet i köptrohetsanalysen. Av redovisningen framgår inte vilka åtgärder som ev. vidtagits med anledning av utfallet alternativt ska/bör vidtas. Redovisningen av den årliga internkontrollplanen sker till kommunstyrelsen.

5.2. Nämnder/förvaltningar

I nedanstående tabell redovisas de kontrollmoment som respektive nämnd/förvaltning redovisat i sina internkontrollplaner de senaste åren (2011 och 2012).

Nämnd	TN	BUN	VON	SN	KFN	MBN	KS**)
- Fakturahantering/ Priskontroll	X	X*)	X	-	X	-	X
- Köptrohetsanalys Att rätt varor köps enligt ramavtal	X	X*)	X	-	X	X	(X)

*) Momenten är inte genomförda avseende 2012.

***) Kommunledningsförvaltningen avser ekonomikontoret (ekonomiavdelningen och upphandlingsavdelningen), kommunkansliet och HR-kontoret. Innehållet i ekonomikontorets internkontrollplan beskrivs i avsnitt 5 och ovanstående moment är utförda. När det gäller kommunkansliet och HR-kontoret är det enbart momentet som avser Fakturahantering/priskontroll som har utförts.

Förklaring till ovanstående förkortningar:

TN	Teknisk nämnd
BUN	Barn- och utbildningsnämnd
VON	Vård- och omsorgsnämnd
SN	Socialnämnd
KFN	Kultur- och fritidsnämnd
MBN	Miljö- och byggnämnd
KS	Kommunstyrelsen

Vid granskning av nämndernas/förvaltningarnas redovisning av intern kontroll avseende ovanstående moment noteras att det i många fall inte framgår hur urvalet gjorts och vad det avser för typ av kostnader/leverantör. Det framgår inte heller på ett tydligt sett hur kontrollen genomförts och vilka åtgärder som nämnden anser bör vidtas med avseende på erhållet resultat.

Varje förvaltning presenterar redovisningen av den årliga intern kontrollplanen för berörd nämnd och för kommunstyrelsen.

6. Stickprov

I granskningen har vi fått ta del av en inkösuppföljning som avser perioden 1 januari – 30 juni 2013. Denna uppföljning visar bl.a. hur mycket Vetlanda kommun har köpt från respektive leverantör under denna period. För att se hur stora inköp varje nämnd gjort, genomfördes en sökning i uppföljningen, utifrån kommunens verksamhetskoder. Vi har via en översiktlig granskning av inköpen per nämnd gjort ett stickprov av fakturor, enligt följande:

- inköp som gjorts hos leverantörer som ej finns med i avtalsdatabasen
- inköpen av leverantören under denna period översteg direktupphandlingsgränsen på 284 631 kr.

Följande frågor har ställts till resp. förvaltning med avseende på urvalet av fakturor/gjorda inköp:

Avser denna faktura

- 1) Ett direkt inköp utan upphandling
- 2) Har det gjorts en särskild upphandling för inköpet eller
- 3) Har det avropats från ett ramavtal

Följande nämnder/förvaltningar är berörda av ovanstående stickprov:

- Kommunstyrelsen
- Tekniska nämnden
- Barn- och utbildningsnämnden
- Kultur- och fritidsnämnden

6.1. Kommunstyrelsen

Stickprovet avsåg två fakturor från Logica som bokförts på konto 74513 (IT/teknikkonsulter) och avsåg verksamhetskod 92021, ekonomikontor. Logica fanns inte med i avtalsdatabasen och totalt inköp (för de verksamhetskoder som tillhör kommunstyrelsen/kommunfullmäktige) från denna leverantör översteg direktupphandlingsgränsen för aktuell period. Inköpen avser bl.a. förnyelse och underhåll avseende Hypergene (beslutsstödssystem som används i kommunen) och anpassning till kommunens byte av ekonomisystem. Enligt svar från ekonomikontoret är inköpen avropade från ett ramavtal (6861/07) mellan Kammarkollegiet och Logica. Utifrån detta ramavtal har Vetlanda kommun och Logica upprättat ett avropsavtal. Avtalet, som gäller fram till 2013-12-31, ger Vetlanda kommun rätten att avropa licenser för Hypergene samt projekt för införande av systemet. Avtalet finns inte med i avtalsdatabasen.

Bedömning: Vår bedömning är att inköp har skett i enlighet med avropsavtal som bygger på ett ramavtal mellan Kammarkollegiet och Logica.

6.2. Kultur- och fritidsnämnden

Urvalet av fakturor består av en faktura från Medley AB på 547 253 kr och en från Vetlanda Arena AB på 1 686 707 kr. Fakturan från Medley AB avser driftentreprenad av bad- och simverksamheten i kommunen. En upphandling i samarbete med upphandlingsavdelningen genomfördes i slutet på 2007 och det var endast ett anbud som kom in. Det ursprungliga avtalet löpte fram till 2013-06-30, med möjlighet till förlängning i tre år. Den möjligheten har utnyttjats och det finns nu ett förlängningsavtal som gäller fram till 2016-06-30.

Den andra fakturan kommer från Vetlanda Arena AB och avser del av den årliga ersättning (6 680 000 kr) som Vetlanda kommun enligt gällande avtal ska betala ut till Vetlanda Arena AB. Enligt avtalet, som är underskrivet den 3 februari 2010, ska ersättningen utgå under 25 år.

Bedömning: Vår bedömning är att inköp har skett i enlighet med gällande avtal med Medley AB och Vetlanda Arena AB.

6.3. Barn- och utbildningsnämnden

Den första fakturan som ingår i urvalet avser Hewlett-Packard (234 022,80 kr). Enligt barn- och utbildningsförvaltningen avser fakturan leasing av datorer för perioden 1/9 2013 – 30/11 2013. Förvaltningen har beställt leasingen genom Höglandets IT (HIT) som enligt uppgift även genomfört upphandlingen. Det finns ett ramavtal mellan Atea Sverige AB och Vetlanda kommun som avser IT-utrustning. Atea Finance AB har överlåtit sina rättigheter enligt upprättat och underskrivet kontrakt till Hewlett-Packard. Det ursprungliga avtalet gällde till 2012-03-31 men med möjlighet till förlängning i 2 år. HIT har tagit fram en prislista som förvaltningen använder vid avstämning och attest av aktuella fakturor.

Den andra fakturan kommer från Logica, (222 575,30 kr) och avser beslutsstödssystemet Hypergene. Inköpet är gjort utifrån det avtal som beskrivs under avsnitt 6.1, se ovan.

Ovanstående avtal finns inte med i avtalsdatabasen.

Bedömning: Vår bedömning är att inköp har skett i enlighet med gällande avtal med Hewlett-Packard och Logica.

6.4. Tekniska nämnden

Urvalet omfattar följande fakturor:

- 1) Byggnads AB Axel Andersson & Son, 330 400 kr
- 2) Fridells Måleriservice, 105 240 kr
- 3) Golvcity i Vetlanda AB, 182 415,2 kr
- 4) NVS Installation AB (Imtech), 169 209,5 kr
- 5) Kolak Byggsanering, 216 250 kr
- 6) Nordisk Hiss Småland AB, 338 000 kr
- 7) Nässjö Bygg AB, 4 300 000 kr
- 8) Skanska, 268 555 kr

- 1) Det finns ett entreprenadkontrakt med Byggnadsaktiebolaget Axel Andersson & Son efter genomförd upphandling avseende entreprenad för mark och husbyggnad av Korsberga nya förskola. Aktuell faktura avser arbete utfört inom ramen för detta entreprenadkontrakt.
- 2) Enligt uppgift från Tekniska kontoret så har det genomförts en ramavtalsupphandling avseende måleriarbeten. Ramavtalet mellan Vetlanda kommun och Fridells Måleri AB avsåg perioden 2009-04-01 - 2011-03-31, med möjlighet till två års förlängning till 2013-03-31. Aktuell faktura har verifikationsdatum 2013-04-05. Enligt uppgift från TK avser fakturan arbete som beställts innan ramavtalets utgång. Ny upphandling genomfördes i början av 2013 och enligt uppgift från upphandlingsavdelningen så tillkännagavs tilldelningsbeslutet den 15 april 2013. Detta beslut överprövades till Förvaltningsrätten. Efter att dom meddelats till kommunens fördel har avtal tecknats med Project Måleri JKPG län AB, detta avtal finns med i avtalsdatabasen då det kan beröra flera förvaltningar.
- 3) Enligt uppgift från Tekniska kontoret så har det genomförts en ramavtalsupphandling avseende golvarbeten. Ramavtalet mellan Vetlanda kommun och Aktiebolaget Golv-City i Vetlanda AB avsåg perioden 2009-04-01 - 2011-03-31, med möjlighet till två års förlängning till 2013-03-31. Aktuell faktura har verifikationsdatum 2013-05-30. Enligt ansvarig fastighetschef på tekniska kontoret avser fakturan ett arbete på Bäckседа skola som beställts under hösten 2012. Arbetet färdigställdes under våren/sommaren 2013. Ny upphandling genomfördes i början av 2013 och resultatet av den är att leverantör nr 1 är Flugby Golv, Färg och Trä AB, leverantör nr 2 är Aktiebolaget Golv-City i Vetlanda och leverantör nr 3 är Brantås Bygg AB. Samtliga leverantörer är inlagda i avtalsdatabasen.
- 4) Enligt uppgift från Tekniska kontoret så har det genomförts en ramavtalsupphandling avseende VVS-arbeten. Ramavtalet mellan Vetlanda kommun, Vetlanda Energi & Teknik AB och NVS Installation AB (Imtech) avsåg perioden 2009-04-01 - 2011-03-31, med möjlighet till två års förlängning till 2013-03-31. Berörd faktura har verifikationsdatum 2013-02-17, vilket är i enlighet med gällande avtalsperiod. Ny upphandling genomfördes i början av 2013. Denna upphandling är överprövad och är i dagsläget inte avslutad. Vetlanda kommun har därmed inget avtal avseende VVS-arbeten.
- 5) Tekniska kontoret (TK) har genomfört en upphandling avseende byggsanering (rivning). Förfrågningsunderlag har tagits fram av TK som publicerats på kommunens hemsida och på e-Avrop. Inkomna anbud har utvärderats i enlighet med förfrågningsunderlaget och kontrakt har tecknats med Kolak Byggsanering. Kontraktet som avser rivning av en fastighet, Korsberga 2:32, har skrivits under av båda parter. Avtalat arbete ska vara färdigställt senast 2013-04-05 enligt avtal. Aktuell faktura har verifikationsdatum 2013-04-18, vilket bedöms vara rimligt i förhållande till färdigställandedatumet.
- 6) Tekniska kontoret (TK) har genomfört en upphandling avseende hissbyggnader. Förfrågningsunderlag har tagits fram av TK som publicerats på kommunens hemsida och på e-Avrop. Inkomna anbud har utvärderats i enlighet med kraven i förfrågningsunderlaget och kontrakt har tecknats med Nordisk Hiss Småland AB. Kontraktet, som avser hissbyggnader under 2012, har skrivits under av båda parter. Avtalat arbete ska vara färdigställt senast 2013-06-30 enligt avtal. Aktuell faktura har verifikationsdatum 2013-05-31, vilket är i enlighet med gällande avtalsperiod. Enligt uppgift från TK har arbetet med hissbyggnader förskjutits och slutbesiktning kommer att ske den 29 oktober 2013, därefter kommer slutfakturering enligt kontraktet att ske.

- 7) Tekniska kontoret (TK) har genomfört en upphandling avseende entreprenad för mark- och husbyggnad av Ekenäs Äldreboende. Förfrågningsunderlag har tagits fram av TK som publicerats på kommunens hemsida och på e-Avrop. Inkomna anbud har utvärderats i enlighet med kraven i förfrågningsunderlaget och kontrakt har tecknats med Nässjö Bygg AB. Aktuell faktura avser arbete utfört inom ramen för detta entreprenadkontrakt. Godkänd slutbesiktning för detta uppdrag har skett under augusti 2013.
- 8) Enligt uppgift från Tekniska kontoret så har det genomförts en ramavtalsupphandling avseende byggnadsarbeten. Ramavtalet mellan Vetlanda kommun, Vetlanda Energi & Teknik AB och Skanska Direkt AB avsåg perioden 2009-04-01 - 2011-03-31, med möjlighet till två års förlängning till 2013-03-31. Aktuell faktura har verifikationsdatum 2013-06-05 och enligt uppgift från TK avser fakturan arbete som beställts innan ramavtalets utgång. Ny upphandling genomfördes i början av 2013 och resultatet av den är att leverantör nr 1 är Eriksson & Lönn Bygg AB, leverantör nr 2 är Byggnadsfirman Sven Alvarsson AB och leverantör nr 3 är Brantås Bygg AB. Samtliga leverantörer är inlagda i avtalsdatabasen.

Bedömning: Vår bedömning är att inköp har skett i enlighet med gällande avtal.

7. Analys och bedömning

I detta avsnitt kommer vi att ge svar på de revisionsfrågor som fastställts för granskningen och vi kommer att ge en sammanfattande analys och bedömning av den interna kontrollen avseende hantering och rutiner kring inköp och upphandling. För att tydliggöra våra bedömningar är de angivna med kursiv stil i textrutor under respektive revisionsfråga.

7.1. Övergripande revisionsfrågor

Finns policy/riktlinjer för hur upphandlingar ska hanteras inom kommunen?

Vetlanda kommun har en upphandlingspolicy som är antagen av kommunfullmäktige i april 1999, och som sedan är reviderad vid två tillfällen (2001 och 2004). Dokumentet är omfattande och tydliggör kommunstyrelsens, nämndernas och förvaltningarnas ansvar, se avsnitt 3.2. I dokumentet framgår att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar och under avsnittet om direktupphandling berörs uppföljning och meddelandeskyldighet. Utöver detta framgår det inte hur löpande uppföljning, intern kontroll, jävsituationer m.m. ska hanteras för att uppfylla gällande lagstiftning och kommunens upphandlingspolicy. Upphandlingsavdelningen har löpande informerat om förändringar i lagstiftningen på kommunens intranät.

Då det skett förändringar i lagstiftningen sedan dokumentet "Upphandlingspolicy för Vetlanda kommun" senast reviderades är det mycket angeläget att det så snart som möjligt sker en uppdatering av dokumentet och att den fastställts på nytt av kommunstyrelsen. Dokumentet kan med fördel förtydligas gällande ansvar och arbetssätt avseende löpande uppföljningar, intern kontroll samt hantering av jävssituationer. Vår bedömning är att detta dokument är ett viktigt styrinstrument och ett bra hjälpmedel för nämnder och förvaltningar i deras arbete med inköp och upphandling. Det är en stor fördel för berörd personal att all denna information finns samlad i ett dokument som löpande uppdateras. Det skapar bra förutsättningar i arbetet med att säkerställa att upphandlingar sker enligt gällande lagstiftning och att förtroendet för kommunens upphandlingsverksamhet upprätthålls.

Vår bedömning är att kommunen via sina ägardirektiv på ett tydligare sätt kan reglera att bolagen, där så är lämpligt, ska samordna sina upphandlingar med kommunens upphandlingsavdelning och att de även ska anmäla planerade ramavtalsupphandlingar till upphandlingsavdelningen i syfte att åstadkomma upphandlingssamverkan inom kommunkoncernen.

Vilket stöd har verksamheten för att genomföra upphandlingar och hur ser organisationen ut?

Som nämns ovan finns det en upphandlingspolicy som även innehåller anvisningar, rutiner och en beskrivning av arbetsprocessen vid upphandlingar. Utöver detta finns en inköpsguide som innehåller en kortfattad information kring rutiner och riktlinjer avseende inköp och upphandling. Det finns även framtagna mallar för förfrågan, beslut och beställning när det gäller direktupphandlingar. Utöver detta finns det tidigare nyhetsbrev, information från utbildningar, länkar m.m. på kommunens intranät.

Upphandlingsavdelningen består i dagsläget av fem personer med en allmän och bred kompetens. Avdelningen har byggts upp etappvis under ett antal år, och när tillsättningen av den sista beslutade tjänsten sker, upplever ansvarig chef att det finns goda förutsättningar för att arbeta i enlighet med det uppdrag som avdelningen har och som beskrivs under avsnitt 4.1. Förvaltningarna uppger att de har ett bra samarbete med upphandlingsavdelningen och de anger att det är vid större upphandlingar/inköp som de vänder sig till avdelningen för hjälp/stöd.

Vår bedömning är att upphandlingsavdelningens bemanning och kompetens ger goda förutsättningar för att genomföra upphandlingar enligt gällande lagstiftning och ge verksamheten stöd i olika upphandlings- och inköpsfrågor.

Finns ett etablerat IT-stöd och en central databas för gällande ramavtal?

Kommunen använder e-Avrop som IT-stöd för sina upphandlingar, vilket även omfattar en avtalsdatabas. All personal som arbetar inom Vetlanda kommun, på de kommunala bolagen eller vid Höglandets Räddningstjänstförbund kan nå denna avtalsdatabas genom kommunens intranät Vinna. Upphandlingsavdelningen är ansvarig för avtalsdatabasen och de avtal som läggs in där, är i huvudsak de ramavtal som upphandlingsavdelningen varit inblandade i och som avser en eller flera förvaltningar och sträcker sig över flera år.

För att säkerställa att samtliga aktuella avtal finns registrerade i avtalsdatabasen kan en inventering bland förvaltningarna genomföras. En inventering hos förvaltningarna kan även ge kunskap om det finns avtal inom samma avtalsområde hos flera förvaltningar. De avtal som finns registrerade i avtalsdatabasen kan utnyttja de tekniska funktioner (inställning av avtalstider, larm när avtalstiden snart löper ut osv.) som finns i e-Avrop.

Sker utbildningsinsatser?

Upphandlingsavdelningen anordnar minst två öppna/allmänna utbildningstillfällen per år som annonseras ut på kommunens intranät. Dessa utbildningar fokuserar bl.a. på definitionen av en offentlig upphandling, de viktigaste områdena i LOU, hur en direktupphandling går till, hur avtalsdatabasen fungerar m.m. Det genomförs även utbildningar på efterfrågan från olika förvaltningar och kommunala bolag. För att informera kommunens personal om aktuella upphandlingar, nya ramavtal m.m. så ger upphandlingsavdelningen ut ett nyhetsbrev 10 ggr/år.

Upphandlingsavdelningen ansvarar för att uppdatera de byggprojektledare som genomgått utbildningen diplomerad upphandlare när det skett förändringar i upphandlingslagstiftningen eller om det kommit andra nyheter på området.

Vår bedömning är att upphandlingsavdelningen kontinuerligt anordnar allmänna utbildningar kring inköp och upphandling, samt även erbjuder utbildningar inom mer specifika områden. De ger även ut nyhetsbrev ca en gång per månad för att uppdatera berörd personal på ev. lagändringar, nya ramavtal m.m. Detta ger goda förutsättningar för att personalen ska ha tillräcklig kunskap för att genomföra inköp. En allmän information kring upphandling och inköp bör ingå i nyanställdas introduktionsprogram.

Finns rutiner kring ev. jävsproblematik vid inköp/upphandling?

Det finns inga skriftliga rutiner avseende hantering av jävssituationer och det ingår inte heller i kommunens upphandlingspolicy. Samtliga anställda som har ett inköps-/upphandlingsansvar förutsätts vara insatta i de regler om jäv som finns i Förvaltningslag (1986:223). Upphandlingsavdelningen tar upp jävsproblematiken på sina interna utbildningar och frågeställningen lyfts också i samband med verksamhetsföreträdare i samband med förberedelser inför nya upphandlingar.

Vår bedömning är att kommunens upphandlingspolicy även bör innehålla riktlinjer för hur jävsituationer ska hanteras och följas upp.

Hur sprids informationen om att kommunen tecknat ett nytt ramavtal?

Upphandlingsavdelningen informerar om nya ramavtal i det nyhetsbrev som ges ut tio ggr/år och det annonseras även på intranätet, Vinna under kategorin "Tjänster och support". När nya ramavtal tecknats arrangerar upphandlingsavdelningen uppstartsmöten med nya leverantörer och till dessa möten bjuds även berörda verksamheter in.

Vårbedömning är att dessa båda informationskanaler ger bra förutsättningar för att informationen om nya ramavtal ska nå berörda personer. Detta inkluderar dock inte förvaltningsspecifika avtal och direktupphandlingsavtal.

Sker det uppföljningar kring avtalstroheten på en övergripande nivå?

Samtliga moment i ekonomikontorets årliga internkontrollplan (beskrivs i avsnitt 5.1) berör hela kommunen. Ett av momenten berör riktlinjer för direktupphandling där kontroll sker avseende uppföljning av beloppsgränser. Det finns även ett moment som berör köptrohetsanalys, som avser köptrohet mot ramavtal. I redovisningen av intern kontroll som presenteras för kommunstyrelsen framgår vid vilka tillfällen kontrollen är genomförd på, urvalet, resultatet och kommentarer till utfallet. Vid genomgång av upphandlingsavdelningens redovisning av utförda moment för åren 2010-2012 konstateras att det finns identifierade brister. En iakttagelse som återkommer är att ett antal varu- och tjänsteområden identifierats där det sammanräknade beloppsvärdet överstiger det enligt lag fastställda gränsvärdet för direktupphandling. Även köptrohetsanalysen visar på att det används andra leverantörer än de som kommunen har ramavtal med. Enligt uppgift tar upphandlingsavdelningen i vissa fall kontakt med den person som handlat av en icke avtalsleverantör och informerar om att kommunen har ett ramavtal med en annan leverantör. Utifrån de resultat som framkommer av dessa kontroller bör det tydliggöras vilka åtgärder som bedöms vara lämpliga att vidta.

Det är kommunstyrelsen som är övergripande ansvarig för upphandlingsprocessen och vår bedömning är att dokumentet "Upphandlingspolicy i Vetlanda kommun" bör uppdateras, kompletteras och förtydligas vad gäller riktlinjer och ansvar för den löpande uppföljningen, vilka internkontrollmoment som ska utföras av samtliga förvaltningar och vilka som ska vara kommunövergripande. Det är också väsentligt att det klargörs vem det är som beslutar om de åtgärder som ev. bör vidtas för att komma till rätta med identifierade brister.

7.2. Förvaltningsspecifika revisionsfrågor

Nedanstående svar baseras på frågor som ställts till resp. förvaltningschef.

Vem gör inköp på nämndsnivå/förvaltningsnivå?

Tekniska nämnden	Ett stort antal personer gör inköp, inga befattningar/funktioner är angivna i svaret. Upphandlingsansvaret uppges ligga hos budgetansvarig.
Socialnämnden	Chefer, administrativ personal (kontorsvaror och andra varor av förbrukningskaraktär) och personal på HVB Kullen (dagligvaror till hemmet). Förvaltningen har tagit fram en skriftlig rutin för berörd personal på HVB Kullen. Där framgår bl.a. att de ska använda de leverantörer som kommunen har avtal med och det finns beskrivet hur de hittar dessa avtal i avtalsdatabasen på intranätet, Vinna.
Vård- och omsorgsnämnden	Chefer med budgetansvar har rätt att göra inköp. Beslutsattest sker enligt fastställda beslutsatsträtter 2011-2014 för Vård- och omsorgsförvaltningen.
Barn- och utbildningsnämnden	Alla chefer med ekonomiskt ansvar gör inköp, ca 35 st. I praktiken delegerar flera chefer ansvaret för inköp till t.ex. programansvariga, ämnesansvariga och arbetslag och liknande. Attest sker alltid av ansvarig chef.

Kultur- och fritidsnämnden	Inköp beslutas enligt gällande attestförteckning. Förutom förvaltningschefen så har bibliotekschef, fritidsgårdsföreståndare, museiintendent, kulturesekreterare och fritidskonsulent rätt att göra inköp och beslutsattestera avseende berörda verksamhetskoder. Det finns en beloppsgräns på 200 000 kr som gäller för fritidsgårdsföreståndare, museiintendent, kulturesekreterare och fritidskonsulenter.
Miljö- och byggnämnden	Förvaltningschefen gör inköp. Enligt svaret framkommer att det efter förfrågan och godkännande från förvaltningschefen så kan även andra personer göra inköp av förbrukningsmaterial/kontorsmaterial och skyddskläder. Enligt delegationsordningen för miljö- och byggnämnden (2011) så framgår att inköp av varor, inventarier och material är ärenden som inte får vidaredelegeras – det är förvaltningschefens ansvar.

Det är ett stort antal personer inom kommunen (inkl. kommunala bolag och kommunalförbund) som gör inköp och behöver känna till gällande lagstiftning och kommunövergripande riktlinjer.

Skär upphandlingar på nämndsnivå/förvaltningsnivå?

Tekniska nämnden	Nämnden/förvaltningen genomför upphandlingar avseende investeringsprojekt/byggtreprenader. Arbetsgången för dessa upphandlingar finns dokumenterade i en processkarta som visar de olika arbetsmomenten från det att beslut om att upphandling ska ske tas till dess att tilldelningsbeslut skickas och avtal med vald leverantör skrivs. Direktupphandlingar genomförs på förvaltningsnivå, beroende på belopp så tas offerter (muntligt eller skriftligt) in från en eller flera leverantörer. Enligt svaret finns det ett antal områden (ex. konsultinsatser och låstjänster) som bör upphandlas, men idag sker direktupphandlingar. De personer inom förvaltningen som gör inköp känner till kommunens upphandlingspolicy.
Socialnämnden	Nej, all upphandling och frågor kring större inköp sker via upphandlingsavdelningen. Samtliga chefer har fått utbildning och information av upphandlingsavdelningen.
Vård- och omsorgsnämnden	Flertalet upphandlingar på förvaltningsnivå sker i samråd/samverkan med upphandlingsavdelningen. Endast enstaka direktupphandlingar genomför förvaltningen själva. Vid enstaka köp upp till 5 tkr krävs ingen jämförande prisförfrågan. Grundläggande marknadskännedom ska dock ändå finnas. Vid inköp mellan 5-40 tkr görs en enklare prisjämförelse, minst två leverantörer ska tillfrågas. När det gäller inköp mellan 40 tkr och upp till direktupphandlingsgränsen på 284 631 kr så ska en prisjämförelse mellan tre leverantörer göras. All personal är skyldig att hålla sig uppdaterad avseende den information som finns på kommunens intranät och där finns upphandlingspolicy publicerad.

Barn- och utbildningsnämnden	Det anges att upphandlingar alltid sker i samverkan med upphandlingsavdelningen, vilket innebär att de har det yttersta ansvaret. Exempel på upphandlingar som är förvaltningsspecifika är utbildningsinsatser inom vuxenutbildningen. Vid oklarheter kring kommunens ramavtal tas kontakt med upphandlingsavdelningen. Enligt svaret framgår att förvaltningens chefer har fått information om kommunens upphandlingspolicy.
Kultur- och fritidsnämnden	Ja, det förekommer att upphandlingar genomförs på nämnds- nivå/förvaltningsnivå. Inför större upphandlingar tas kontakt med upphandlingsavdelningen. Enligt erhållet svar så känner alla som berörs av inköp till kommunens upphandlingspolicy.
Miljö- och byggnämnden	Om det är en upphandling som omfattar inköp över 50 tkr så beslutas det på nämndsnivå. Under 50 tkr är det förvaltningschefen som beslutar om upphandlingen. Vid upphandling av större belopp, ex. en bil så tas kontakt med upphandlingsavdelningen. Förvaltningen gör mest avrop på kommungemensamma ramavtal. Alla inom förvaltningen har blivit informerade om kommunens upphandlingspolicy.

Utifrån erhållna svar från förvaltningarna är vår bedömning att förvaltningarna tar hjälp av upphandlingsavdelningen när det gäller större och mer omfattande upphandlingar. Det är dock viktigt att säkerställa att samtliga förvaltningar känner till kommunens riktlinjer kring direktupphandlingar, se avsnitt 3.2.

Vilket samarbete sker med upphandlingsavdelningen?

Den samlade uppfattningen bland förvaltningarna är att samarbete/samverkan sker med upphandlingsavdelningen när det gäller övergripande och större upphandlingar. Förvaltningarna anser att det är upphandlingsavdelningens ansvar att hålla ihop ramavtalen. Kontakter tas även med upphandlingsavdelningen då större inköp/avrop från ramavtalen ska göras.

Tekniska kontoret uppger även att upphandlingsavdelningen är ett stöd när de genomför upphandlingar av byggtreprenader. Vård- och omsorgsnämnden har haft god hjälp vid uppföljning av avtal och alternativa utförare inom LOV (lagen om valfritetssystem).

Samtliga förvaltningar svarar att de deltagit på de utbildningar som upphandlingsavdelningen ordnar och det finns ett behov av en kontinuerlig uppdatering kring nyheter och lagändringar inom upphandlingsområdet.

Vår bedömning är att det finns ett, i allt väsentligt, fungerande samarbete mellan upphandlingsavdelningen och förvaltningarna. Det är viktigt att säkerställa att det finns ändamålsenliga samarbetsformer även för de kommunala bolagen och de aktuella kommunalförbunden.

Vet man på nämndsnivå/förvaltningsnivå vilka ramavtal kommunen har och hur säkerställs det att dessa följs?

Samtliga förvaltningar svarar att kommunens ramavtal finns samlade i en avtalsdatabas som nås genom kommunens intranät, Vinna. När det gäller förvaltningarnas egna avtal finns dessa oftast samlade i pärmar, men det saknas oftast en sammanställning över avtalen.

De flesta nämnder/förvaltningar har med ett moment i sin internkontrollplan som berör köptrohetsanalys, att rätt varor köps in enligt avtal. Det finns dock ett par nämnder/förvaltningar som under 2012 inte genomförde denna kontroll. Någon nämnd har svarat att upphandlingsavdelningen bör signalera på ett tydligare sätt när avtal inte följs.

Kännedom om kommunens avtalsdatabas bedöms vara god. Det finns stora fördelar med att samla samtliga avtal i den kommungemensamma avtalsdatabasen. Som vi nämnt tidigare ger det en mer samlad kunskap om kommunens alla avtalsområden och man kan utnyttja databasens tekniska funktioner. Det kan även vara en fördel för de personer som ex. ansvarar för många serviceavtal. Om även dessa avtal finns samlade i avtalsdatabasen får man en mer samlad bild över vilka avtal som bör följas upp, förnyas osv.

Kartlägg och bedöm nämndens internkontrollarbete avseende upphandling.

Se sammanställning i avsnitt 5.2.

Vår bedömning är att samtliga nämnder bör ha kontrollmoment i sina årliga internkontrollplaner som avser kontroll av följsamheten till ramavtal (köptrohetsanalys), priskontroll, efterlevnad av gällande regelverk kring upphandling osv.

Sker det uppföljningar kring avtalstroheten på nämndsnivå/förvaltningsnivå?

Som framgår av avsnitt 5.2 ovan är det merparten av förvaltningarna/nämnderna som har ett moment i sina internkontrollplaner som berör förvaltningens/nämndens avtalstrohet. Vid granskning av förvaltningarnas redovisningar av intern kontroll noteras att beskrivningarna av urval och resultat ofta är kortfattade och det framgår sällan vilken slutsats eller förslag till åtgärd som bedöms vara lämplig. Vård- och omsorgsförvaltningens redovisning av köptrohetsanalys för 2012 innehåller en tydlig beskrivning av hur urvalet tagits fram, vilket resultat kontrollen gav och även vilken åtgärd som vidtagits p.g.a. erhållet resultat. Förvaltningen redovisar även vilken kostnadsökning som blev resultatet av att fel leverantör hade valts. Vår bedömning är att detta är ett bra och tydligt exempel som med fördel kan spridas till övriga förvaltningar/nämnder.

Vår bedömning är att det är positivt att det sker uppföljningar kring avtalstroheten både på kommunövergripande nivå och på förvaltningsnivå. De förvaltningar som inte har genomfört dessa kontroller moment tidigare bör komplettera sina internkontrollplaner inför kommande år. Vård- och omsorgsförvaltningens redovisning av dessa kontrollmoment kan lyftas fram som goda exempel. Deras redovisning tydliggör hur urval och kontrollmoment genomförts, vilka resultat som erhållits och vilken åtgärd som vidtagits.

Vetlanda den 5 november 2013

Ulrika Stränge

Helena Patrikson

Källförteckning

- Blanketter och mallar för direktupphandling
- Förlängning av samarbetsavtal gällande upphandling för Höglandskommunerna, 2011
- Förteckning över kommunens verksamhetskoder
- Förteckning över kommunens ansvarskoder
- Information från kommunens intranät, Vinna
- Information från Konkurrensverkets hemsida avseende LOU
- Informationsbroschyr om HAR, Höglandets Affärsstrategiska Råd
- Inköpsguide, reviderad april 2013
- Inköpsuppföljning avseende perioden 2013-01-01 – 2013-06-30
- Intervju med upphandlingschefen
- Intervju med bitr. upphandlingschef
- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
- Lathund för bevakning/prenumeration av upphandlingar publicerade av Vetlanda kommun
- Lista över leverantörer som är inlagda i kommunens avtalsdatabas
- Nyhetsbrev från upphandlingsavdelningen, maj och juni 2013
- Program och innehåll i upphandlingsavdelningens utbildning, maj 2013
- Protokoll KSAU 2006-02-20
- Protokoll Ks 2012-04-11 § 61 Utökning av tjänst på upphandlingsavdelningen
- Redovisning av intern kontroll för ekonomikontoret, 2010-2012
- Redovisning av utredningsuppdrag: "Vilka positiva ekonomiska effekter kan en satsning på upphandlingsverksamheten med ytterligare en tjänst medföra?"
- Revisionsrapport avseende upphandlingsverksamheten i Vetlanda kommun, 2010-03-22
- Samarbetsavtal gällande upphandling för Höglandskommunerna
- Uppdragsavtal mellan Vetlanda kommun och Höglandets Räddningstjänstförbund avseende upphandlingstjänster, 2008-10-29
- Uppdragsavtal mellan Vetlanda kommun och Vetlanda Energi och Teknik AB avseende upphandlingstjänster, 2009-02-05
- Uppdragsavtal mellan Vetlanda kommun och Witalabostäder AB avseende upphandlingstjänster, 2008-12-12
- Uppdragsavtal mellan Vetlanda kommun och Vetlanda Industrilokaler avseende upphandlingstjänster, 2012-09-13
- Upphandlingspolicy för Vetlanda kommun, reviderad av Ks 2004-05-05
- Urval av fakturor
- Utvärdering av Höglandskommunernas samarbetsavtal gällande upphandling, 2011-06-14
- Ägardirektiv för Vetlanda kommuns kommunala bolag