

---

**Revisionsrapport**

***Upphandlingsverk-  
samhet inom Teknik-  
och servicenämnden***

***Marks kommun***

*Bo Thörn  
Cert. kommunal revisor  
November 2014*



# *Innehållsförteckning*

<b>INLEDNING</b>	<b>1</b>
<b>BAKGRUND</b>	<b>2</b>
<b>GENOMFÖRANDE</b>	<b>2</b>
<b>IAKTTAGELSER</b>	<b>3</b>
<b>STYRNING OCH ORGANISATION AV UPPHANDLINGAR</b>	<b>3</b>
STYRNING	3
ORGANISATION	3
<b>UPPHANDLINGAR GENOMFÖRS PÅ ETT LIKVÄRDIGT OCH ICKE-DISKRIMINERANDE SÄTT</b>	<b>5</b>
<b>REVISIONEL BEDÖMNING</b>	<b>8</b>
<b>STYRNING OCH ORGANISATION</b>	<b>8</b>
<b>UPPHANDLINGAR GENOMFÖRS PÅ ETT LIKVÄRDIGT OCH ICKE-DISKRIMINERANDE SÄTT</b>	<b>9</b>

## ***Sammanfattning***

Revisorerna i Marks kommun har gett PwC i uppdrag att granska upphandlingsverksamheten inom Teknik- och servicenämnden. Revisionsfråga för granskning är: Säkerställer Teknik- och servicenämnden att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling?

Vårt svar är att Teknik- och Servicenämnden inte helt säkerställer att upphandlingar genomförs enligt Lagen om offentlig upphandling. Vi bygger vår bedömning på att kommunens policy och riktlinjer inte är aktuella efter det att Lagen om offentlig upphandling ändrats samt utvärderingen av anbud kan förbättras.

Vi lämnar också följande kommentarer.

- Vi rekommenderar kommunstyrelsen att fastställa en aktuell policy. Kommunens policy för upphandlings- och inköpsverksamheten antogs av fullmäktige 2010. Någon revidering av policyn har inte skett trots att Lagen om offentlig upphandling har ändrats, bland annat när det gäller beloppsgränser för direktupphandling samt krav på riktlinjer för direktupphandling och hur upphandlingarna ska dokumenteras. En ny policy och nya riktlinjer håller på att tas fram.
- Kommunstyrelsen har ansvar för att organisera upphandlingsverksamheten i kommunen. Kommande riktlinjer bör innehålla bestämda skrivningar om ansvar för genomförandet av uppföljning av avtal och avtalstrohet.
- Vi rekommenderar att rollen som kontaktperson i förvaltningarna till upphandlingsfunktionen fastställs. Detta underlättar informationsutbytet mellan upphandlingsfunktionen och förvaltningar/bolag.
- Teknik-och servicenämnden bör utveckla förfrågningsunderlagen för att förhindra att leverantörer sätter låga priser i sina anbud med avsikt att kompensera för detta under genomförandet.

# ***Inledning***

## ***Bakgrund***

Revisorerna i Marks kommun har gett PwC i uppdrag att granska upphandlingsverksamheten inom Teknik- och servicenämnden.

Bakgrunden till granskningen är att nämnden administrerar och genomför upphandlingar inom sitt verksamhetsområde till betydande belopp. Det sätt som upphandlingar ska genomföras styrs till stor del av lagen om offentlig upphandling. Lagen anger bland annat att upphandlande myndigheter behandlar leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomför upphandlingar öppet.

Revisorerna har med förutsättningarna ovan och inom ramen för sin riskbedömning beslutat att granska upphandlingsverksamheten inom Teknik- och servicenämnden.

Revisionsfråga för denna granskning är: Säkerställer Teknik- och servicenämnden att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling?

Revisionskriterierna för denna granskning har hämtats ur följande:

- Lagen om offentlig upphandling
- Kommunens policy och riktlinjer för upphandlingsverksamheten

Med utgångspunkterna från dessa har följande kontrollområden formulerats:

- Nämnden har utformat en ändamålsenlig styrning och organisation av sina upphandlingar
- Upphandlingar genomförs på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt

## ***Genomförande***

Granskningen avgränsas till att omfatta entreprenadtjänster. Ett urval av upphandlingar har gjorts som omfattar fem genomförda och slutförda upphandlingar.

Intervjuer har genomförts med samordnaren av upphandlingsverksamheten samt med upphandlare med inriktning mot entreprenadtjänster.

Vi tagit del av styrande dokument som avser kommunens upphandlingsverksamhet.

Rapporten har faktagranskats av de intervjuade.

# Iakttagelser

## *Styrning och organisation av upphandlingar*

### *Styrning*

Kommunens *Policy för kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet* är beslutat av kommunfullmäktige i februari 2010. I denna anges att ”kommunen och dess bolag ska i alla upphandlingssituationer agera affärsetiskt, objektivt och affärsmässigt och ta tillvara konkurrensen på marknaden”.

Vidare framgår att kommunstyrelsen är huvudansvarig för upphandlingsverksamheten, bland annat:

- beslutar om och följer upp riktlinjer för upphandlingsverksamheten
- beslutar om hur upphandlingsverksamheten ska organiseras

Enligt policyn beslutar varje nämnd och styrelse om upphandling inom sitt verksamhetsområde.

Kommunstyrelsen beslutade om *riktlinjer för upphandlingsverksamheten* i december 2009. Enligt riktlinjer ska upphandling baseras på en helhetssyn för kommunen och bolagen, stödja effektivisering och utveckling av verksamheten, präglas av kunskap om verksamhetens behov och mål, hanteras affärsmässigt och med beaktande av god affärsetik samt stimulera till en marknad för ett mer hållbart näringsliv och gynna tillväxten i de företag som driver en hållbar produktion såväl lokalt som globalt.

I riktlinjerna framgår vidare att upphandlingsfunktionen ska samverka med berörda verksamheter, att upphandlingsfrågor ska hanteras av utbildade och särskilt utsedda personer samt att handläggare med fackkunskaper inom det aktuella avtalsområdet ska medverka vid alla upphandlingar.

Enligt policyn ska kommunchefen fastställa regler för upphandlingsverksamheten. Enligt intervjuerna använder sig kommunen idag inte av styrning med regler. Styr-dokumentet omfattar idag policyer och riktlinjer.

Enligt intervjuerna finns det tydliga regler för upphandlingssekretess, otillbörlig påverkan, jäv och bisysslor, bland annat i kommunens personalhandbok. I förslaget till ny upphandlingspolicy föreslås dessa områden ingå i policyn. När arbetsgrupper tillsätts, i arbetet med upphandling av ramavtal, sker ingen systematisk genomgång av frågorna.

### *Organisation*

I reglementet för kommunstyrelsen, angående ekonomisk förvaltning, beslutar kommunstyrelsen om upphandlingar inom eget område samt nämndövergripande upphandlingar. Kommunstyrelsen är huvudansvarig för upphandlingsverksamheten i kommunen.

Teknik- och serviceförvaltningen svarar för kommunens upphandlingsfunktion. Upphandlingsfunktionen inom Verksamhetsservice leder och genomför kommunövergripande upphandlingar samt stödjer andra nämnder och bolag i deras specifika upphandlingar. Inom upphandlingsfunktionen finns fyra tjänster som upphandlare, två tjänster finansieras av Kommunstyrelsen och två av Teknik- och servicenämnden. Sammantaget finns kompetens om offentlig upphandling samt juridisk kompetens. Enligt intervjuerna uppskattas bemanningen ha en kapacitet att hantera runt 100 ramavtal. Med ytterligare resurser skulle möjligheterna att följa upp upphandlingar, stödja övriga förvaltningar i att följa upp avtalstrohet mot ramavtal eller att analysera koncernens samlade behov öka.

De kommunala bolagen svarar för och administrerar sina egna upphandlingar av ramavtal och entreprenader som rör respektive verksamhet, till exempel inom fastigheter och VA. Upphandlingsfunktionen tillfrågar bolagen när upphandlingar görs av ramavtal för varor och tjänster som berör såväl förvaltningar som bolag, till exempel vinterväghållning och bevakningstjänster. I den pågående omarbetningen av policyn diskuteras en starkare ömsesidighet, att bolagen också ska tillfråga upphandlingsfunktionen när nya upphandlingar planeras, till exempel för fastighetsunderhåll. Samordningen kompliceras av att bolagen utgör egna myndigheter enligt LOU.

En databas för kommunens ramavtal finns inom TendSign (ett upphandlingsverktyg för stöd i upphandlingsprocessen, från företaget Visma). På kommunens intranät finns information om databasen samt hur anställda ska gå tillväga i de fall det inte finns något ramavtal. Upphandlingsfunktionen informerar övriga i kommunen om gällande avtal och nya avtalsleverantörer i intranätet och i portalen. I informationen sker hänvisning till databasen med ramavtal. Så långt det är möjligt används de centrala ramavtal som kommunen är ansluten till; Kammarkollegiet (Statens inköpscentral), HBV (fastighetsrelaterade produkter) och Kommentus (SKL:s inköpscentral). Enligt intervjuerna har upphandlingsfunktionen ingen samlad information över vilka i kommunen som är beställare och som har möjlighet att avropa från ramavtal.

Inför upphandlingar som initieras av övriga förvaltningar i kommunen används blanketten Anskaffningsbeslut. Blanketten infördes för ett år sedan och innebär bland annat att behörig beställare i förvaltningarna informerar upphandlingsenheten om planerade upphandlingar och begär deras medverkan. De behov av upphandlingar som upphandlingsfunktionen får information om ställs samman. Förvaltningschefen för Teknik- och serviceförvaltningen beslutar om en plan för arbetet med upphandlingarna.

Upphandlingsfunktionens kontakter med förvaltningarna går oftast via förvaltningarnas förvaltningschefer och ekonomer. Deras funktion eller ansvar är dock inte fastställda. När upphandlingar av ramavtal görs tillsätts arbetsgrupper med representanter för framtida användare. Förvaltningarnas medverkan i utvärdering av anbuden varierar beroende på komplexitetet i utvärderingen.

Upphandlingsfunktionen gör vissa kontroller för att undersöka avtalstroheten, men inte på något systematiskt sätt. Kontroller kan också utföras inom ramen för näm-

dernas arbete med intern kontroll. I de fall stickprov görs är det förvaltningarnas ekonomer som utför dessa.

Kommunstyrelsen har inte utvärderat kommunens upphandlingsverksamhet efter det att policyn antogs.

Endast i några fall har överprövningar av kommunens upphandlingar förekommit. Dessa har inte lett till att kommunen har behövt göra några rättelser.

Teknik- och servicenämndens egna upphandlingar hanteras inom förvaltningens enhet upphandlingsfunktionen. Enligt delegationen från Teknik- och Servicenämnden kan förvaltningschefen godkänna förfrågningsunderlag inom nämndens verksamhetsområde upp till och med 30 prisbasbelopp. Över denna nivå fattar arbetsutskottet beslutet. Förvaltningschefen får anta anbud och underteckna tilldelningsbeslut.

### **Upphandlingar genomförs på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt**

I granskningen ingår att granska upphandlingar av fem entreprenadtjänster inom Teknik- och servicenämnden. Vi har tagit del av en förteckning av avslutade upphandlingar och valt ut upphandlingar enligt nedan. Upphandlingarna är genomförda mellan åren 2011 och 2014.

1. Upphandling entreprenör för utbyggnad överföringsledningar Skene Skog – Hajomkrysset. Anbudspris 3,8 miljoner kronor.
2. Upphandling entreprenör för nybyggnation idrottshall Hyssna. Anbudspris 14,9 miljoner kronor.
3. Upphandling entreprenör för nybyggnation gata och VA Skene 2:1. Anbudspris 5,7 miljoner kronor.
4. Upphandling entreprenör för exploatering gata och VA Sätilla Skogshöjd 2:90. Anbudspris 5,9 miljoner kronor.
5. Upphandling entreprenör Kinna Centrum etapp D. Anbudspris 2,7 miljoner kronor.

De kontrollområden och kontrollmål som ingår i granskningen är följande:

<b>Kontrollområden</b>	<b>Kontrollmål</b>
<b>Dokumenthantering</b>	Förfrågningsunderlag, annonsering, sändlista, inkomna anbud, protokoll från anbudsöppning samt tilldelningsbeslut.
<b>Beslut om upphandling</b>	Beslut om upphandling, beställning av upphandling.
<b>Förfrågningsunderlaget</b>	Upphandlingsform, kravspecifikation, kvalificeringsfas samt utvärderingskriterier.
<b>Avtalet</b>	Undertecknande, uppföljning av avtal, rättelse av missförhållanden, slutdatum, förlängning samt hävning.
<b>Diarium och</b>	Diariet förda och arkiverade handlingar.

## arkivering

Resultatet av granskning kommenteras i följande sammanställning:

Kontroll-områden	Kommentarer
<b>Dokumenthantering</b>	<p>Upphandlingsfunktionen administrerar upphandlingarna och kommunikationen med anbudsgivarna i TendSign (externt system för stöd i upphandling från företaget Visma). Annonser, förfrågningsunderlag, sändlista, anbud och tilldelningsbeslut administreras i systemet. För samtliga upphandlingar som ingår i granskningen finns dessa dokument samlade i en mapp för respektive upphandling samt är tillgängliga i TendSign. De anbud som inte inkommer elektronisk finns dock inte dokumenterade i TendSign.</p> <p>Med stöd av TendSign dokumenteras också de frågor som anbudsgivare kan ställa och de svar som samtliga anbudsgivare får.</p> <p>För en av upphandlingarna förlängdes anbudstiden.</p> <p>Protokoll från anbudsöppningen har upprättats i samtliga granskade upphandlingar. I protokollet framgår antalet inkomna anbud, datum för öppnandet och underskrift av två personer.</p> <p>Tilldelningsbeslut innehåller uppgifter om antalet inkomna anbud samt en sammanställning av anbudsvärderingen. För en av upphandlingarna, där tilldelningskriteriet är ekonomiskt mest fördelaktiga, bifogas också en utvärderingsrapport.</p>
<b>Beslut om upphandling</b>	<p>Besluten om upphandlingarna är fattade enligt nämndens delegationsordning.</p>
<b>Förfrågningsunderlag</b>	<p>Samtliga upphandlingar har genomförts enligt LOU som förenklade upphandlingar.</p> <p>I förfrågningsunderlagens kravspecifikationer anges i detalj vad som ska utföras. Beroende på vad entreprenaden avser har beskrivningar kompletterats med ritningar och angivelser av mängder.</p> <p>I förfrågningsunderlagen anges grunder för uteslutning av anbudsgivare och att skall-krav i förfrågningsunderlag ska uppfyllas. Upphandlingsfunktionen hämtar in uppgifter om anbudsgivarna vad gäller sociala avgifter, skattebetalningar, kreditupplysningar och betalningsanmärkningar från Skatteverket och Creditsafe. I förfrågningsunderlagen anges att motsvarande kontroller kan göras under avtalstiden.</p> <p>I fyra av de granskade upphandlingarna har utvärderingskriteriet lägsta pris används. I två av upphandlingarna, nr 1 och 4, har det vinnande anbudet ett relativt lågt pris i jämförelse med övriga anbudsgivare. I nr 3 av våra granskade upphandlingar har kriteriet ekonomiskt mest fördelaktigt använts där också referenser vägts in i värderingen. I det sista fallet var inte utvärderingsmodellen helt transparent för anbudsgivarna.</p>



<b>Avtalet</b>	<p>Avtal som upprättas utgörs av ett specifikt avtal eller av en beställningskrivelse. Dessa är undertecknade av behöriga personer.</p> <p>Uppföljningar enligt avtal består bland annat av byggmöten och besiktningar. I förfrågningsunderlag och avtal finns skrivningar om vite vid förseningar, hävning och tvistelösningar.</p> <p>I tidplanen för entreprenaden anges slutdatum och att anbudsgivaren ska lämna detaljerad tidplan.</p> <p>Inga överprövningar har förekommit i de granskade upphandlingarna.</p>
<b>Diarium och arkivering</b>	<p>Samtliga handlingar som tillhör en upphandling diarieförs i kommunens ärendehanteringssystem Public 360 samt arkiveras i diariet. All dokumentation sparas såväl i pappersform som digitalt.</p>

## **Revisionell bedömning**

### **Revisionsfrågan besvaras**

Revisionsfråga för denna granskning är: Säkerställer Teknik- och servicenämnden att upphandlingar genomförs i enlighet med Lagen om offentlig upphandling?

Vårt svar är att Teknik- och Servicenämnden inte helt säkerställer att upphandlingar genomförs enligt Lagen om offentlig upphandling. Vi bygger vår bedömning på att kommunens policy och riktlinjer inte är aktuella efter det att Lagen om offentlig upphandling ändrats samt att utvärderingen av anbud kan förbättras.

Vi lämnar i det följande kommentarer kring kontrollområden i granskningen.

### **Styrning och organisation**

#### **Styrning**

Kommunens policy för upphandlings- och inköpsverksamheten har inte uppdaterats. Enligt fullmäktiges beslut skulle policyn tas upp till förnyad prövning senast 2012. Någon förnyad prövning har inte skett. Lagen om offentlig upphandling har ändrats, bland annat när det gäller beloppsgränser för direktupphandling samt krav på riktlinjer för direktupphandling och hur direktupphandlingarna ska dokumenteras. En ny policy och nya riktlinjer håller på att tas fram.

Enligt kommunstyrelsens policy och riktlinjer ska upphandlingsverksamheten stödja effektivisering och utveckling av verksamheten bland annat genom att avtal, beställningar/avrop följs upp regelbundet avseende efterlevnad av gällande lagstiftning och interna styrdokument, upphandlings- och inköpsvolymerna och uppsatta mål inom avtalen. Enligt policyn är det beställaren som ska iaktta avtalstrohet och uppföljning under avtalsperioden. Upphandlingsfunktionen medverkar i begränsad omfattning i uppföljning av avtalstrohet.

I det pågående arbetet med att revidera policy och riktlinjer är avsikten att komplettera med frågor som berör jäv och oegentligheter. Vi rekommenderar att upphandlingsfunktionen informerar om dessa när arbetsgrupper för ramavtal bildas samt kommuniceras externt till blivande leverantörer.

Vår bedömning är att kontrollmålet inte är uppfyllt. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen tar initiativ till att revidera och ta fram underlag för att kunna fastställa en aktuell policy.

#### **Organisation**

Teknik- och serviceförvaltningen svarar för övergripande upphandlingar inom kommunen. Upphandlingsfunktionen kommuniserar med förvaltningarna via förvaltningarnas förvaltningschefer och ekonomer. Deras funktion eller ansvar har inte fastställts.

Vi rekommenderar att rollen som kontaktperson till upphandlingsfunktionen fastställs. Detta underlättar informationsutbytet mellan upphandlingsfunktionen och förvaltningar/bolag. Kontaktpersonerna ska kunna ges en starkare roll än idag när det gäller att föra ut information från upphandlingsfunktionen till övriga förvaltningar, att förmedla information om förvaltningarnas behov av upphandlingar till upphandlingsfunktionen samt utveckla system för och medverka i uppföljning av avtal och avtalstrohet. Det finns också anledning att se över och pröva möjligheten att begränsa antalet personer i kommunen som har behörighet att göra avrop eller beställningar.

### ***Upphandlingar genomförs på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt***

Genomförandet av arbetet med uteslutning och kvalificering av anbudsgivare sker på ett tillfredsställande sätt. Genom Tendsign finns stöd i arbetet med och uppgifter hämtas från Skatteverket och Creditsafe.

När det gäller utvärdering av anbud noterar vi att "lägsta pris" är den värderingsgrund som oftast används. I två fall har det vinnande anbudet haft en relativt lågt pris i jämförelse med övriga anbud. I genomförandet av entreprenader har förhållandevis många ÄTA- arbeten (Ändring, Tillägg och Avgående arbeten) förekommit. Vidare har tvister förekommit, bland annat om tider och fyllnadsmaterial. Genomförandet av entreprenaderna har varit föremål för rapportering till och diskussion i nämnden.

Teknik-och servicenämnden har utvecklat förfrågningsunderlagen genom att oftare idag använda utvärderingsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktiga". Det finns fler sätt att förhindra att leverantörer sätter låga priser i sina anbud med avsikt att kompensera för detta under genomförandet. Nämnden kan:

- I jämförelser av priser i anbud kan också priser för tillkommande arbeten ingå och vägas in i utvärderingen. Avsikten är att säkra rätt leverans och att bättre kunna fånga in entreprenadens totala kostnad i upphandlingen.
- Tydligare precisera krav på tjänsterna så att genomförandet blir mer tvingande för entreprenören.
- Tillföra fler komponenter i utvärderingen. Genom att utgå från kriteriet ekonomiskt mest fördelaktigt är det möjligt att också få med kvalitetsaspekter, som till exempel erfarenheter och kvalifikationen hos arbetsledning eller referenser. Det är möjligt att ha med egna erfarenheter som en av referenterna.

I de fall utvärderingsgrunden ekonomiskt mest fördelaktig används blir det avgörande att anbudsgivarna kan förutse hur värderingen av deras anbud kommer att göras. I den upphandling som ingick i denna granskning var avsikten att anbudsgivarna skulle kunna ta del av utvärderingsmodellen i TendSign. På grund av en brist i systemet TendSign blev modellen inte fullt tillgänglig för anbudsgivarna, vilket upptäcktes i efterhand. För att undvika sådana misstag kan utvärderingsmodellen framgå tydligare direkt i förfrågningsunderlaget.

November 2014

***Bo Thörn***

---

*Projektledare*

***Fredrik Carlsson***

---

*Uppdragsledare*