

Mölnads stad

Granskning av upphandlingsverksamheten
och ramavtalstrohet



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	3
2.3. Revisionskriterier.....	3
2.4. Ansvarig nämnd/styrelse	3
2.5. Metod	3
3. Riktlinjer, organisation och process för upphandling av ramavtal.....	4
3.1. Stadens riktlinjer och rutiner för upphandling av ramavtal.....	4
3.2. Roller och ansvar vid upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal.....	4
3.3. Ramavtal för väsentliga områden	6
3.4. Bedömning	7
4. Intern kontroll och uppföljning.....	9
4.1. System och upphandlingsenhetens arbete för ramavtalstrohet	9
4.2. Uppföljning och intern kontroll	10
4.3. Ramavtalstrohet och avtalsuppföljning i tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden	11
4.4. Dataanalys och stickprovsgranskning av inköp och upphandlingar	13
4.5. Bedömning	15
5. Samlad bedömning	18
5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	18
5.2. Slutsats	20
5.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer	21

Bilagor:

Bilaga 1 Bakgrund

Bilaga 2 Revisionskriterier

Bilaga 3 Källförteckning och metod

1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad har EY granskat den centrala upphandlingsprocessen och följsamhet till ramavtal. Granskningens syfte har varit att bedöma om den centrala upphandlingsprocessen är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut, samt bedöma följsamhet till ramavtal.

Granskningen visar att det finns riktlinjer kopplat till upphandlingspolicyn och dokumenterat stöd för upphandling av kommunövergripande ramavtal. Vidare framgår att det genom befintliga styrdokument finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för arbetet med ramavtal. Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak säkerställer upphandlingar av ramavtal i enlighet med lagkraven och stadens upphandlingspolicy. Granskningens intervjuer visar att det huvudsakligen upplevs som att upphandlingsenheten säkerställer ramavtal för väsentliga områden. Däremot framgår att upphandlingsenheten har haft resursbrist på grund av hög personalomsättning vilket har fått vissa effekter på arbetet med att tillgodose förvaltningarnas behov av förvaltningsövergripande ramavtal. Vi bedömer det som väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer kompetensförsörjningen för upphandlingsenheten eftersom det är en förutsättning för att enheten ska kunna bedriva sitt arbete ändamålsenligt.

Granskningen har visat att det finns vissa utmaningar avseende att sätta samman referensgrupper för upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal och att det saknas dokumenterade rutiner för kontakten, samordningen och dialogen med förvaltningarna. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse dokumenterade rutiner för detta så att verksamhetskompetens säkerställs i upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal.

Upphandlingsenheten har sedan 2014 en dokumenterad plan för systematisk ramavtalsuppföljning. Däremot framgår att upphandlingsenheten inte genomför uppföljning enligt plan och att uppföljning i de flesta fall bara görs sista året av avtalsområdet. Enligt vår bedömning är det väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig avtalsuppföljning. Granskningen visar att det saknas rutin för uppföljning och utvärdering av ramavtalstrohet. Det framgår att upphandlingsenheten inte arbetar aktivt med uppföljning av ramavtalstrohet på grund av personalbristen på enheten. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen säkerställa att uppföljning sker av ramavtalstrohet enligt upphandlingspolicy och kommunfullmäktiges beslut.

Stickprovsgranskningen visar på brister hos både tekniska förvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen avseende efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument. Stickprovsgranskningen visar bland annat att vård- och omsorgsförvaltningen har direktupphandlat boende med särskild service för cirka 16,2 mnkr. Vi bedömer det som en brist att nämnden inte följer kraven i lagstiftningen.

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår i avsnitt 5.3.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Granskningens bakgrund framgår av bilaga 1.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om den centrala upphandlingsprocessen är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut, samt bedöma följsamhet till ramavtal.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen upphandlingar av ramavtal i enlighet med lagkraven och stadens upphandlingspolicy?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen att ramavtal upprättas inom de områden där det är möjligt och lämpligt?
- ▶ Hur följer kommunstyrelsen upp den centrala upphandlingsverksamheten?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen verksamhetskompetens vid upphandlingar?
- ▶ Hur säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll för den centrala upphandlingsverksamheten?
- ▶ Hur säkerställs en systematisk avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer?
- ▶ Hur säkerställs avtalstrohet i enlighet med upprättade ramavtal?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Se bilaga 1 för granskningens revisionskriterier.

2.4. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, vård- och omsorgsnämnden och tekniska nämnden.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, intervjuer samt dataanalys och stickprov av inköp. Se bilaga 3 för källförteckning och beskrivning av metod.

3. Riktlinjer, organisation och process för upphandling av ramavtal

I detta avsnitt besvaras revisionsfrågorna om hur kommunstyrelsen säkerställer upphandlingar av ramavtal i enlighet med lagkraven och stadens upphandlingspolicy, att ramavtal upprättas inom de områden där det är möjligt och lämpligt samt hur kommunstyrelsen säkerställer verksamhetskompetens vid upphandlingar.

3.1. Stadens riktlinjer och rutiner för upphandling av ramavtal

3.1.1. Upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyen för Mölndals stad omfattar samtliga förvaltningar och gäller all upphandling. Upphandlingspolicyen reglerar ansvarsfördelning inom staden. Den slår fast att kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret och för inköp av kommunövergripande karaktär. Dessa inköp handläggs av den centrala upphandlingsenheten, som är placerad under stadsledningskontoret. Varje nämnd har sedan ansvar att upphandling genomförs för eget behov och som inte täcks av de stadens övergripande ramavtal. I bilaga 2 beskrivs vidare vad som regleras i Mölndals stads upphandlingspolicy.

3.1.2. Riktlinjer för upphandling

Riktlinjerna för upphandling baseras på lagen om offentlig upphandling (LOU) och är komplement till den av fullmäktige antagna upphandlingspolicyen. Riktlinjerna omfattar samtliga förvaltningar i Mölndals stad och gäller för all upphandling. Riktlinjerna kompletterar Mölndals stads upphandlingspolicy med mer detaljerade råd om upphandling, genomgång av upphandlingsformer, upphandlingsmetodik med mera. Riktlinjerna innehåller även målsättningar utifrån vad som framgår av upphandlingspolicyen och aktuell lagstiftning.

3.2. Roller och ansvar vid upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal

I Mölndals stad är upphandlingsverksamheten uppdelad. Ramavtal som avser varor och tjänster som omfattar fler än en förvaltning upphandlas av den centrala upphandlingsenheten som också ansvarar för att ramavtal upprättas inom de områden där det är möjligt och lämpligt. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för upphandlingsenheten och kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) fungerar som kommunens verkställande organ för stadens upphandlingsverksamhet. Detta innebär bland annat att KSAU ska besluta om förvaltningsövergripande ramavtal i enlighet med delegeringsbestämmelserna. Förvaltningsövergripande ramavtal är bindande för alla stadens förvaltningar och ska användas vid inköp.

Upphandlingsenheten har tagit fram en checklista för upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal. Checklistan innehåller beskrivning av aktiviteter och ansvarsfördelning för hela upphandlingsprocessen, det vill säga:

Förarbete:

- Upprättande av diarienummer
- Skapa intern mapp
- Starta upphandling i upphandlingsverktyget tendsign
- Kontrollera bolagens intresse för att delta
- Sammansättning av/kontakt med referensgrupp
- Beräkna upphandlingens värde
- Bestäm upphandlingsförfarande
- Gå igenom e-handelsvillkoren och beställningssätt
- Preliminär tidsplan
- Gör marknadsundersökning

Förfrågningsunderlag, annonsering, tilldelning:

- Skapa förfrågningsunderlag
- Annonsera och bevaka frågor
- Öppna anbud av två personer och skriver under anbudsöppningsprotokollet
- Begär skattekontroll
- Gör kreditupplysning
- Spara ner alla anbud i intern mapp
- Utvärdera
- Skicka tilldelning
- Avvakta avtalspär

Avtal:

- Skapa avtal
- Avtalsteckning
- Boka möte med administratör
- Vid behov efterannonsera
- Skriv delegeringsbeslut
- Uppstartsmöte
- Diarieför i platina
- Skriv i den vita boken (analys av avtalsområde och upphandlingsprocess).

Avtalsförvaltning:

- Begäran om upplysning (SKV) och kreditupplysning inför förlängningar alternativt årsvis
- Prisjustering på begäran enligt avtal
- Övrig uppföljning i mån av tid/strategi/avtalsvillkor
- Skriv i den vita boken

Av genomförda intervjuer med upphandlingschef och upphandlare framgår även att varje upphandlare tilldelas en egen avtalsportfölj som den har ansvar för och bevakar när det är dags för eventuell förlängning eller ny upphandling. De intervjuade uppger att checklistan används som stöd för upphandlingen av förvaltningsövergripande ramavtal och revideras löpande. Av checklistan framgår även beskrivning av när beslut krävs av exempelvis KSAU enligt delegeringsordning samt hur beredning ska ske. Samtliga styrdokument och stöd för upphandlingsprocessen finns samlade i en intern mapp. De intervjuade menar att det finns ett bra stöd för processen och att ansvarsfördelningen är tydlig. Däremot uppges det finnas behov av att förbättra introduktionen av nyanställda.

Dokumentation av upphandlingarna görs både i upphandlingsverktyget TendSign där upphandlingarna görs samt i systemet Platina enligt stadens dokumenthanteringsplan. Detta skapar enligt de intervjuade visst dubbelarbete.

Enligt upphandlingspolicyn ska verksamhetskompetens tillvaratas vid upphandlingar av förvaltningsövergripande ramavtal. Av checklistan och genomförda intervjuer framgår att upphandlaren inom ramen för förarbetet till upphandlingen tar kontakt med relevanta förvaltningar för att sätta samman en referensgrupp. Enligt de intervjuade varierar tillvägagångssättet för att sätta samman referensgruppen och hur omfattande processen är. Under förutsättning att det har skett upphandlingar inom avtalsområdet tidigare och referenspersoner från förvaltningarna arbetar kvar används vanligen dessa som referensgrupp igen. Vid nya avtalsområden, vilket inte är så vanligt, eller om en referensperson har slutat får däremot upphandlaren eller administratör på enheten söka fram referensgruppen inom förvaltningarna. Det saknas riktlinjer och dokumenterade rutiner för hur referensgruppen ska sättas samman. Däremot finns mall för mail till förvaltningarna. Enligt upphandlingschefen finns inga angivna personer inom förvaltningarna som den första kontakten ska tas med för att hitta personer till referensgrupp. Vanligen tas kontakt med förvaltningschef eller avdelningschefer.

När referensgruppen är tillsatt anordnas ett uppstartsmöte för att gå igenom referensgruppens roll och ansvar samt informera om lagar och regler att förhålla sig till i arbetet. Enligt de intervjuade från upphandlingsenheten saknas tydliga rutiner för hur referensgrupperna ska användas och dess arbetsformer. Hur ofta referensgruppen träffas varierar även mellan olika upphandlingar, bland annat beroende på dess omfattning. Däremot har upphandlingsenheten tagit fram ett dokument som beskriver referensgruppens ansvar och som används vid uppstartsmötet. Enligt dokumentet ska referensgruppen:

- ▶ Ha mandat att representera sin verksamhet i upphandlingsprocessen
- ▶ Avsätta tid för att delta i referensgruppens arbete
- ▶ Ansvara för att ta reda på behovet av varan/tjänsten för sin verksamhet
- ▶ Bidra med sakkunskap och erfarenhet om varan/tjänsten
- ▶ Utforma kravspecifikation samt ta fram lämpliga utvärderingskriterier
- ▶ Vara delaktig i utvärdering av inkomna anbud
- ▶ Vara delaktig vid uppstart/byte av leverantör samt informera de som berörs av upphandlingens resultat i din verksamhet
- ▶ Vara delaktig vid uppföljningsmöten under avtalsperioden

Enligt upphandlingschefen är det väsentligt att det finns verksamhetskompetens vid upphandlingarna och det finns behov av mer systematik i samordningen med förvaltningarna. Upphandlingschefen uppger att det pågår diskussioner om att eventuellt inrätta en styrgrupp med särskilda personer från förvaltningarna för att underlätta dialogen och samordningen.

Vid upphandling av en vara/tjänst som staden tidigare inte haft ett ramavtal kring initieras detta behov av att förvaltningarna kontaktar upphandlingsenheten.

Av stadens upphandlingspolicy framgår även att upphandlingsenheten är samverkanspart med andra upphandlande myndigheter och enheter. Enheten samarbetar ofta i ramavtalsupphandlingar med Göteborgs Upphandlingsbolag men även med andra aktörer såsom Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Västra Götalandsregionen. Samarbetet med Göteborgs Upphandlingsbolag är det mest omfattande. Det finns ingen riktlinje för samverkan med externa aktörer. Däremot framgår att det finns rutinbeskrivning för dokumentation och kontakt med förvaltningarna vid inkomna förfrågningar från Upphandlingsbolaget. Det framgår att enheten kontinuerligt får frågor om att delta i upphandlingar från framförallt Upphandlingsbolaget. Då undersöker enheten om det finns intresse i staden att delta i upphandlingen och försöker få med en representant i upphandlingens referensgrupp. Enligt upphandlingschefen upphandlas ca 40-50 procent av ramavtalen i samverkan. Upphandlingschefen uppger att det däremot finns en önskan om att göra en större andel upphandlingar på egen hand eftersom det kan vara svårt att få stadens önskemål tillgodosedda vid samarbete med större aktörer.

3.3. Ramavtal för väsentliga områden

Enligt upphandlingspolicyn ska ramavtal upprättas där det är lämpligt och möjligt. Av genomförda intervjuer framgår att behovet av ramavtal i huvudsak täcks av redan befintliga ramavtal. Vid behov av nya avtalsområden tar förvaltningarna i första hand kontakt med

upphandlingsenheten. Detta kan göras via intranätet eller i samband med de av upphandlingsenheten anordnade nätverksträffarna som hålls två gånger om året. De intervjuade från upphandlingsenheten uppger att enheten i huvudsak klarar av uppdraget. Däremot framgår att upphandlingsenheten under en tid har haft en hög personalomsättning. Personalomsättning har inneburit att enheten under en tid inte varit fullbemannad samt att resurser har fått läggas på rekrytering och introduktion av nyanställda. Enheten ska enligt upphandlingschefen utgöras av åtta medarbetare. Sedan 2015 har det däremot varit en hög personalomsättning då sju upphandlare slutat och ersatts. Enheten har under våren 2016 utökats med en tjänst. Däremot uppger de intervjuade att det är en stor utmaning att hitta och behålla upphandlare med rätt kompetens på grund av närheten till Göteborg och lönekonkurrensen. Enligt upphandlingschefen äger inte upphandlingsenheten möjligheten att lösa kompetensförsörjningen på egen hand och frågan har kommunicerats till HR-avdelningen. I stadens kompetensförsörjningsplan som antogs av kommunstyrelsen 2016-02-09 framgår att det finns ett identifierat behov av att rekrytera upphandlare inom de närmsta åren. Vidare framgår att upphandlare med erfarenhet kommer vara svårrekryterade. Enligt intervju med presidiet i KSAU är de medvetna om utmaningarna kring kompetensförsörjningen rörande upphandlare. Däremot framgår inte att några åtgärder vidtagits för att underlätta rekrytering eller för att minska personalomsättningen.

Den höga personalomsättningen och underbemanningen har enligt de intervjuade från upphandlingsenheten inneburit att vissa uppgifter har nedprioriterats och/eller inte hunnits med. I intervjuer med representanter från vård- och omsorgsförvaltningen och tekniska förvaltningen uppges att resursbristen på upphandlingsenheten har fått vissa effekter avseende upprättande av förvaltningsövergripande ramavtal. Exempel på detta är att tekniska förvaltningen har fått stödja upphandlingsenheten med upphandlingskompetens i två förvaltningsövergripande ramavtal samt att det under cirka ett halvår saknades ramavtal för konsulter som behövdes inom den tekniska verksamheten. De intervjuade från vård- och omsorgsförvaltningen uppger även att de vid nätverksträff har fört fram behovet om förvaltningsövergripande ramavtal avseende utemöbler men att detta ännu inte har upphandlats.

3.4. Bedömning

Vår bedömning är att kommunens övergripande styrdokument i huvudsak är ändamålsenligt utformade och bidrar till att säkerställa en tydlig styrning avseende upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal. De antagna styrdokumenterna säkerställer enligt vår bedömning en tydlig ansvarsfördelning mellan KSAU, upphandlingsenheten och nämnderna avseende upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal. Vidare bedömer vi att upphandlingsenhetens checklista för processen bidrar till att säkerställa att upphandlingen sker i enlighet med lagkraven och stadens policy.

Enligt upphandlingspolicyn ska verksamhetskompetens tillvaratas vid upphandlingar av förvaltningsövergripande ramavtal. Granskningen visar att upphandlingsenheten har upprättat stöddokument för referensgruppernas syfte och ansvar. Däremot framgår att det saknas tydliga rutiner för referensgruppernas arbetsformer. Vi bedömer att tydliga och dokumenterade rutiner för referensgruppernas arbete kan stärka upphandlingsprocessen. Granskningen har

även visat att det finns vissa utmaningar avseende att sätta samman referensgrupper och att det saknas dokumenterade rutiner för kontakten, samordningen och dialogen med förvaltningarna. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse rutiner för detta så att verksamhetskompetens säkerställs i upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal.

Av stadens upphandlingspolicy framgår även att upphandlingsenheten är samverkanspart med andra upphandlande myndigheter och enheter. Enheten samarbetar ofta i ramavtalsupphandlingar med Göteborgs Upphandlingsbolag men även med andra aktörer. Det finns ingen riktlinje eller dokumenterad rutin för samverkan med externa aktörer med undantag för rutin för dokumentation och kontakt med förvaltningar vid inkomna förfrågningar från Upphandlingsbolaget. Det framgår att det kan vara svårt att få stadens önskemål tillgodosedda vid samarbete med större aktörer. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan med andra upphandlande myndigheter och enheter. Detta för att säkerställa att stadens intressen tillgodoses.

Enligt upphandlingspolicyn ska ramavtal upprättas där det är lämpligt och möjligt. Granskningens intervjuer visar att det huvudsakligen upplevs som att upphandlingsenheten säkerställer ramavtal för väsentliga områden. Vidare framgår att det finns möjligheter för förvaltningarna att kommunicera behov av ramavtal till upphandlingsenheten. Däremot framgår att upphandlingsenheten har haft resursbrist på grund av hög personalomsättning vilket har fått vissa effekter på arbetet med att tillgodose förvaltningarnas behov av förvaltningsövergripande ramavtal. Vi bedömer det som väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer kompetensförsörjningen för upphandlingsenheten eftersom detta är en förutsättning för att enheten ska kunna bedriva sitt arbete ändamålsenligt.

4. Intern kontroll och uppföljning

I detta avsnitt bevaras revisionsfrågorna om hur avtalstrohet säkerställs i enlighet med upprättade ramavtal, hur kommunstyrelsen följer upp- och säkerställer en tillräcklig intern kontroll för den centrala upphandlingsverksamheten samt hur en systematisk avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer säkerställs.

4.1. System och upphandlingsenhetens arbete för ramavtalstrohet

I stadens upphandlingspolicy framgår att förvaltningsövergripande ramavtal är bindande för alla stadens förvaltningar och ska användas vid inköp. Det innebär att förvaltningarna är skyldiga att avropa från ramavtalen och är förhindrade att göra egna upphandlingar inom ramavtalsområdet. Även om nämnderna själva är ansvariga för att följa lagverk, policy och riktlinjer så har upphandlingsenheten i uppdrag att ge anvisningar för hur upphandlingar och avrop ska genomföras, sprida information om upphandlingar och avtal samt utgöra expertstöd till förvaltningarna. Dessutom har enheten i uppdrag att följa och utvärdera egna ramavtal.

De intervjuade från upphandlingsenheten uppger att arbetet med att säkerställa ramavtalstrohet i förvaltningarna inte har varit i fokus. Detta på grund av den personalbrist som beskrivs i avsnitt 3.3. Däremot framgår att det bedrivs visst arbete för att öka avtalstroheten samt att ett e-handelssystem används sedan 2005 vilket delvis syftar till att öka avtalstroheten.

En del av upphandlingsenhetens arbete med att öka avtalstroheten är att sprida information om stadens avtal, lagstiftning inom inköpsområdet, stadens upphandlingspolicy etc. Av kommunstyrelsens svar 2016-03-24 på revisionsrapport avseende granskning av mindre inköp uppges att detta görs kontinuerligt genom att upphandlingsenheten lägger ut information i avtalsdatabasen¹ och på intranätet, skickar nyhetsbrev, träffar nätverksgrupper samt skickar e-post. Alla nyheter kring nya avtal uppges finnas lättåtkomliga på stadens intranät. Upphandlingsenheten erbjuder kompetensutveckling avseende upphandlingen genom att anordna nätverksträffar två gånger om året. Därutöver erbjuder upphandlingsenheten utbildningar inom området. I dagsläget framgår att det främst är utbildningen för behörighet i e-handelssystemet som erbjuds. De intervjuade från upphandlingsenheten uppger att utbildningsinsatser inte är prioriterat på grund av personalbristen.

Samtliga inköp i e-handelssystemet skapas av en behörig beställare. För att bli behörig beställare genomgår en obligatorisk utbildning i e-handelssystemet som upphandlingsenheten ansvarar för. Staden har idag drygt 500 behöriga beställare i systemet och det utbildas kontinuerligt nya. Det finns även förvaltningsadministratörer på respektive förvaltning som fungerar som en resurs som kan stödja sina kollegor i frågor som rör e-beställningar. Enligt upphandlingschefen och kommunstyrelsens svar på granskningen av mindre inköp är ökad användning av e-handelssystemet viktigt för att öka avtalstroheten. Det anges att e-handelssystemet gör det möjligt att styra inköpen till avtalsleverantörer och till upphandlat sortiment. Det framgår dock att det inte har gjorts någon uppföljning om huruvida användningen av e-handelssystemet har fått önskad effekt på avtalstrohet.

¹ Avtalsdatabasen innehåller samtliga förvaltningsövergripande ramavtal.

Upphandlingsenheten och ekonomiavdelningen har i samarbete påbörjat ett arbete för att öka användandet av e-handelssystemet vid beställningar, stärka kompetensen i förvaltningarna och därigenom öka avtalstroheten. Arbetet utförs genom träffar med förvaltningschef, förvaltningsadministratör och förvaltningsekonom där förvaltningsspecifik statistik går igenom och avvikelser från regler och riktlinjer presenteras. Utifrån informationen förs en dialog om vilka åtgärder som bör vidtas. Därefter är det planerat att hållas uppföljningsmöten för att följa upp åtgärderna. Arbetet påbörjades under 2015 och möten har genomförts med fyra förvaltningar. Fler möten är planerade under 2016.

4.2. Uppföljning och intern kontroll

4.2.1. Ramavtalstrohet

Av stadens upphandlingspolicy framgår att upphandlingsenheten ansvarar för att följa upp och utvärdera egna ramavtal. Kommunfullmäktige har även 2005-01-26 beslutat att ramavtalstroheten i Mölndals stad ska utvärderas vart tredje år.

Av genomförda intervjuer framgår att det saknas rutin för uppföljning och utvärdering av ramavtalstrohet. Vidare framgår att upphandlingsenheten inte arbetar aktivt med uppföljning av ramavtalstrohet. Enligt de intervjuade är uppföljningen resurskrävande och har inte prioriterats på grund av personalbristen på enheten. Den senaste uppföljningen av ramavtalstroheten som ska genomföras var tredje år genomfördes 2009 av upphandlingsenheten. Den uppföljning som i dagsläget görs kopplat till ramavtalstrohet är uppföljning av användningen av e-handelssystemet där ökad användning förväntas resultera i ökad ramavtalstrohet. Det har däremot inte genomförts någon uppföljning av huruvida införandet av e-handelssystemet har fått önskad effekt på ramavtalstrohet.

Av granskningens intervjuer framgår att upphandlingsenhetens arbete dels rapporteras till kommunstyrelsen inom ramen för stadens målarbete och dels inom ramen för arbetet med den årliga internkontrollplanen. Vidare görs uppföljning till KSAU genom dialoger och i samband med beslut om förfrågningsunderlag. I den av kommunstyrelsen beslutade internkontrollplanen för 2016 anges ramavtalstrohet och felaktig upphandling som risker samt kontrollmoment kopplat till dessa. Av internkontrollplanen framgår att kontrollerna ska vara genomförda i december 2016. Enligt upphandlingschefen beräknas samtliga kontroller genomföras.

Enligt uppgift från upphandlingsjurist finns delvis ett arbete för att följa upp ramavtalstrohet. Upphandlingsenheten tar ut provision på ramavtal och upphandlarna jämför med förväntade belopp. Om beloppen inte stämmer överens gör upphandlaren stickprov i ekonomisystemet. Upphandlingsjuristen menar att detta inte kan ses som en övergripande uppföljning av ramavtalstrohet då det bara genomförts på enskilda avtal som identifierats.

4.2.2. Uppföljning av avtal och leverantörer

Av stadens upphandlingspolicy framgår att staden ska driva ett systematiskt arbete för avtalsuppföljning. Det anges att stadens leverantörer ska kontrolleras löpande under avtalstiden. Upphandlingsenheten har sedan 2014 en dokumenterad plan för systematisk ramavtalsuppföljning med syfte att säkerställa att de krav som har ställts när en vara eller tjänst har upphandlats efterlevs under avtalstiden. Enligt denna ansvarar avtalsansvarig upphandlare för att planen följs. Avtalsuppföljningen ska ske i samverkan mellan ansvarig upphandlare och beställare. Upphandlingsenheten kan exempelvis ta kontakt med den referensgrupp som varit delaktig i upphandlingen av avtalet eller andra personer som genom ekonomisystemet identifierats som beställare. I planen framgår tidsplanering för uppföljningen, vilka uppgifter som ska kontrolleras, vad som ska ingå i dialogen med beställaren respektive leverantören samt hur uppföljningen ska sammanställas.

Av kommunstyrelsens svar på granskning av mindre inköp framgår att det finns behov av att förbättra arbetet kring avtalsuppföljning men att det inte har funnits tillräckliga resurser. Av den framtagna planen framgår att första uppföljningen bör sker sex månader efter avtalsstart om leverantören är ny och årliga för samtliga leverantörer. Av intervju med upphandlingsjurist framgår däremot att avtalsuppföljning i dagsläget oftast görs sista året av avtalsområdet. Vidare uppger upphandlingschefen av det ibland kommer indikationer från verksamheterna om leverantörer som bryter mot avtal. Upphandlingschefen uppger att det förmodligen finns ett mörkertal och att avtalsuppföljning enligt planen inte hinns med. Därför menar upphandlingschefen och att det finns behov av förbättra uppföljningen.

4.3. Ramavtalstrohet och avtalsuppföljning i tekniska nämnden och vård- och omsorgsnämnden

Av stadens upphandlingspolicy framgår att nämnderna har ansvaret för upphandling av eget behov som inte täcks av förvaltningsövergripande ramavtal. Vidare ansvarar nämnderna för att följa gällande lagstiftning, policys och riktlinjer, inhämta och ta emot vägledande information samt följa upp gällande avtal.

Organisationen för upphandling och inköp varierar mellan de olika förvaltningarna. Av genomförda intervjuer framgår att det endast är tekniska förvaltningen som har egna upphandlingsresurser för upphandling av egna ramavtal och stöd till förvaltningen. Inom varje förvaltning finns förvaltningsadministratör som stödjer förvaltningen avseende e-handel och verkar för användning av e-handel.

I nedan avsnitt behandlas både uppföljning i form av systematisk avtalsuppföljning och uppföljning av ramavtalstrohet. Avtalsuppföljningen innebär i huvudsak att följa upp att de krav som har ställts när en vara eller tjänst har upphandlats efterlevs under avtalstiden. Uppföljning av ramavtalstrohet innebär kontroll av huruvida inköp görs av leverantörer som staden har ramavtal med i de fall ramavtal finns för inköpsområdet.

4.3.1. Tekniska nämnden

Tekniska förvaltningen har tagit fram en egen handlingsplan för systematisk avtalsuppföljning. I dokumentet anges att tekniska förvaltningen ansvar för uppföljning av sina egna inköp och beställningar samt av egna ramavtal. I dokumentet framgår även syftet med uppföljning, vad som ska följas upp, hur och hur ofta det ska följas upp samt vem som ska följa upp det. Av dokumentet framgår att de olika delarna i avtalet följs upp en till två gånger per år. Av intervju med representanter från tekniska förvaltningen framgår att avtalsuppföljning görs i enlighet med handlingsplanen. De intervjuade uppger att den tekniska förvaltningen däremot inte gör någon avtalsuppföljning på förvaltningsövergripande ramavtal då förvaltningen inte är avtalsansvariga. Enligt de intervjuade har en dialog förts med upphandlingsenheten avseende uppföljning av avtal och leverantörer. De intervjuade uppger att förvaltningen inte kunde invänta att upphandlingsenheten skulle göra uppföljning utan beslutade att själva följa upp. Uppföljningen görs som en del av den interna kontrollen och rapporteras till nämnden varje kvartal.

Vidare framgår att förvaltningen årligen gör en kontroll av avtalstroheten inom ramen för den interna kontrollen. Kontroll görs av samtliga inköp över 25 tkr mot gällande ramavtal. En del i förvaltningens arbete med ramavtalstrohet görs även genom utbildningar. Förvaltningens upphandlingsjurist håller löpande utbildningar kring upphandling och inköpsrutiner. Därutöver är juristen och upphandlaren med på ledningsgruppsmöte en gång i månaden och informerar. Enligt de intervjuade arbetar förvaltningen aktivt med uppföljning delvis på grund av att det för några år sedan fanns problem med att det handlades för mycket utanför ramavtal.

4.3.2. Vård- och omsorgsnämnden

Vård- och omsorgsförvaltningen har inte tagit fram några egna riktlinjer eller rutiner avseende inköp och upphandling. Förvaltningen använder de riktlinjer och rutiner som finns framtagna av upphandlingsenheten. Vård- och omsorgsförvaltningen saknar egna upphandlingsresurser och inköp och upphandling inom förvaltningen görs främst av berörda chefer i enlighet med nämndens delegationsordning. Vid inköp och upphandlingar finns förvaltningsadministratören som stöd och det finns även möjlighet att få stöd från upphandlingsenheten. För juridisk kompetens vänder sig förvaltningen till stadsjuristen. I fall då förvaltningen behöver hjälp med upphandling men upphandlingsenheten inte har möjlighet att stödja avropas upphandlingskonsult från befintliga avtal.

Förvaltningschef samt chef för ekonomi och IT uppger att de av upphandlingsenheten framtagna riktlinjerna och rutinerna tillsammans med nämndens delegationsordning utgör tydlig styrning för inköp och upphandling. Däremot menar de intervjuade att det finns en utmaning med att förankra riktlinjerna och rutinerna i förvaltningen och att det inom förvaltningen finns kunskaps- och kompetensbrist inom området. Det uppges att det heller inte alltid säkerställs tillräcklig kompetens vid upphandling och inköp. Detta har enligt de intervjuade resulterat i ett antal upphandlingar och inköp som inte varit i enlighet med lagstiftning och stadens upphandlingspolicy och som fått allvarliga konsekvenser. Exempelvis framgår att förvaltningen under 2016 valde att stänga ner lägerverksamheten för funktionshindrade barn på grund av att det uppdragades att lägren anordnats utan att det gjorts

korrekta upphandlingar eller skrivits tydliga avtal. För att förbättra ramavtalstrohet och kompetensen inom förvaltningen anordnades en utbildning om inköp och upphandling för cheferna under 2014 som hölls av upphandlingsenheten. Däremot uppges att det finns en hög chefsomsättning och att viss utbildning avseende inköp och upphandling därför hålls inom ramen för introduktionen för nya chefer.

Av nämndens internkontrollplan för 2016 finns kontrollmoment kopplat till ramavtalstrohet. Av genomförd intervju framgår däremot att förvaltningen inte har genomfört någon egen kontroll av ramavtalstrohet i enlighet med internkontrollplanerna för 2015 och 2016, med undantag för uppföljning avseende sjukvårdsmaterial.

Avtalsuppföljning finns inte med inom ramen för nämndens intern kontroll. De intervjuade uppger att det är tydligt uttalat att det ska kommuniceras till upphandlingsenheten om det finns misstanke om att en leverantör bryter mot gällande avtal. Vidare framgår att förvaltningen följer upp företag inom ramen för Lagen om valfrihetssystem (LOV) varje månad samt verksamhetsentreprenader varannan månad.

4.4. Dataanalys och stickprovsgranskning av inköp och upphandlingar

4.4.1. Övergripande noteringar utifrån dataanalys

I samband med dataanalys av inköp inom tekniska förvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen har vi gjort ett antal noteringar avseende fältet "Organisationsnummer" i erhållna avtalsfiler. Dels saknas organisationsnummer i vissa fall och dels förekommer avvikande/ej fullständiga organisationsnummer. Detta gäller för följande avtalsfiler:

- ▶ "Avtal Mölndals stad 161025"
 - 23 avtalsrader saknar organisationsnummer²
 - Ett organisationsnummer innehåller "mellanslag" (blanks)
 - Ett organisationsnummer har fel antal siffror (11 siffror)
 - Vi noterar att organisationsnummer delvis är inkonsekvent inmatat i listan. Majoriteten av organisationsnummer har ett bindestreck, men vissa organisationsnummer saknar detta.
- ▶ "Avtalslista samverkan Upphandlingsbolaget"
 - Två organisationsnummer har fel antal siffror (9 siffror)
 - Ett organisationsnummer är "okänt" (FI1935926-7)

Vi noterar vidare att förvaltningsspecifika avtal för vård- och omsorgsnämnden inte finns samlade i en övergripande avtalslista.

² Enligt upphandlingschef finns dessa 23 leverantörer endast upplagda för att möjliggöra automatisk bevakning av avtalstid och förlängningsmöjligheter etc. Däremot är det endast IT och telefonienheten som kan beställa på dessa avtal.

4.4.2. Noteringar utifrån stickprov tekniska förvaltningen

För tekniska förvaltningen har stickprov gjorts avseende inköp från åtta leverantörer som inte omfattas av förvaltningsövergripande ramavtal. Respektive stickprov innehåller mellan 1 och 61 fakturor.

För två av stickproven finns ramavtal inom tekniska förvaltningen. Sex av stickproven avser direktupphandlingar från leverantörer inom ramen för direktupphandlingsgräsen enligt LOU och lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Enligt stadens riktlinjer för direktupphandling är det lämpligt att dokumentera direktupphandlingar. Sedan 2014 finns också krav i LOU och LUF på dokumentation av direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr. Av stadens riktlinjer framgår också att en marknadsundersökning bör genomföras innan en direktupphandling påbörjas.

Granskningen av stickproven visar att:

	Ramavtal	Dokumentation av direktupphandling	Dokumentation marknadsundersökning
Finns (antal)	2	0	0
Finns ej (antal)	6*	6**	6

*För ett av stickproven har ramavtal tecknats efter att inköp genom direktupphandling genomförts. **Fyra inköp överstiger 100 000 kr.

Tekniska förvaltningen har mottagit mellan 7 och 61 fakturor från 5 leverantörer som direktupphandling gjorts från under den aktuella perioden. I flera fall avser fakturorna inköp inom samma område. Förvaltningen uppger att eventuellt behov av ramavtal kommer ses över för de områden som omfattats av stickprovsgranskningen och där direktupphandling har gjorts samt där avtal inte tecknats i efterhand.

Enligt tekniska förvaltningen kan avrop mot ramavtal eventuellt ha varit möjligt för en av sex leverantörer som direktupphandlats.

4.4.3. Noteringar utifrån stickprov vård- och omsorgsförvaltningen

För vård- och omsorgsförvaltningen har stickprov gjorts avseende inköp från 13 leverantörer. Respektive stickprov innehåller mellan 4 och 262 fakturor.

För tre stickprov finns ramavtal som förvaltningen avropat mot. Tio av stickproven avser direktupphandlingar. Ett stickprov avser personlig assistans där brukaren har lagstadgad rätt att välja utförare och där upphandling inte görs av förvaltningen. Detta stickprov exkluderas därför i sammanställningen nedan.

Granskningen av stickproven visar att:

	Ramavtal	Dokumentation av direktupphandling	Dokumentation marknadsundersökning
Finns (antal)	3	7*	0
Finns ej (antal)	9	2**	9

*För dessa stickprov finns individavtal. **I ett fall har staden tagit över kostnaden för placering från BUP varför det saknas dokumentation av direktupphandling.

Av de nio stickproven där ramavtal saknas kan vi konstatera att sju stickprov överskrider direktupphandlingsgränsen enligt LOU om 534 890 kr för köp av samma slag under räkenskapsåret. Fem av dessa stickprov avser direktupphandlingar gällande köp av bostad med särskild service. Direktupphandlingarna för dessa fem stickprov uppgår totalt till cirka 16,2 mnkr och respektive stickprov innehåller mellan 7 och 74 fakturor enligt följande;

- ▶ Leverantör 1: cirka 7,2 mnkr och 74 fakturor
- ▶ Leverantör 2: cirka 4,9 mnkr och 27 fakturor
- ▶ Leverantör 3: cirka 2,1 mnkr och 27 fakturor
- ▶ Leverantör 4: cirka 1,5 mnkr och 28 fakturor
- ▶ Leverantör 5: cirka 0,5 mnkr och 7 fakturor

Enligt uppgift från förvaltningen pågår arbete för att under 2017 upphandla ramavtal avseende bostad med särskild service.

Det sjätte stickprovet där direktupphandlingsgränsen överskrids avser boende för att möjliggöra skolgång för gymnasieungdom. Direktupphandlingarna från leverantören uppgår till cirka 1,2 mnkr och omfattar 8 fakturor. Det sista stickprovet där direktupphandlingsgränsen överskrids avser daglig verksamhet. Direktupphandlingarna från leverantören uppgår till cirka 1,1 mnkr och omfattar 8 fakturor.

4.5. Bedömning

Av granskningen framgår att kommunstyrelsen får dokumenterad uppföljning avseende den centrala upphandlingsverksamheten inom ramen för stadens målarbete och avseende arbetet med den årliga internkontrollplanen. Vidare görs uppföljning till KSAU i samband med beslut om förfrågningsunderlag och genom dialog. Däremot framgår att det inte görs någon systematisk verksamhetsuppföljning av enhetens arbete och utmaningar, exempelvis avseende kompetensförsörjning. Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen stärka uppföljningen av upphandlingsenhetens arbete.

Granskningen visar att kommunstyrelsen har antagit en internkontrollplan för 2016 som innehåller flera kontrollmoment kopplat till upphandling- och inköp. Vidare framgår att

internkontrollplanen följs upp årligen. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt en tillräcklig intern kontroll.

Av stadens upphandlingspolicy framgår att upphandlingsenheten ansvarar för att följa upp och utvärdera egna ramavtal. Kommunfullmäktige har även beslutat 2005-01-26 att ramavtalstroheten i Mölndals stad ska utvärderas vart tredje år. Granskningen visar att upphandlingsenheten arbetar med att öka avtalstroheten dels genom att sprida information om stadens avtal, lagstiftning inom inköpsområdet, stadens upphandlingspolicy etc. Detta görs bland annat genom att upphandlingsenheten anordnar nätverksträffar två gånger om året. Granskningen visar däremot att det saknas rutin för uppföljning och utvärdering av ramavtalstrohet. Det framgår att upphandlingsenheten inte arbetar aktivt med uppföljning av ramavtalstrohet eftersom arbetet är resurskrävande och har inte prioriterats på grund av personalbristen på enheten. Den uppföljning som i dagsläget görs kopplat till ramavtalstrohet är uppföljning av användningen av e-handelssystemet där ökad användning förväntas resultera i ökad ramavtalstrohet. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen säkerställa att uppföljning sker av ramavtalstrohet enligt upphandlingspolicy och kommunfullmäktiges beslut.

Av stadens upphandlingspolicy framgår att staden ska driva ett systematiskt arbete för avtalsuppföljning. Det anges att stadens leverantörer ska kontrolleras löpande under avtalstiden. Upphandlingsenheten har sedan 2014 en dokumenterad plan för systematisk ramavtalsuppföljning. Vi bedömer att planen utgör en god grund för ett systematiskt arbete med ramavtalsuppföljning. Däremot framgår att upphandlingsenheten inte genomför uppföljning enligt plan och att uppföljning i de flesta fall bara görs sista året av avtalsområdet. Även om upphandlingsenheten får indikationer från förvaltningarna om leverantörer som bryter mot avtal så uppges att det förmodligen finns ett mörkertal. Enligt vår bedömning är det väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Av stadens upphandlingspolicy framgår att nämnderna har ansvaret för upphandling av eget behov som inte täcks av förvaltningsövergripande ramavtal. Vidare ansvarar nämnderna för att följa gällande lagstiftning, policys och riktlinjer, inhämta och ta emot vägledande information samt följa upp gällande avtal.

Av granskningen framgår att tekniska förvaltningen har tagit fram en egen handlingsplan för systematisk avtalsuppföljning. Av genomförda intervjuer framgår att avtalsuppföljning görs enligt plan. Vidare framgår att förvaltningen årligen gör en kontroll av avtalstroheten inom ramen för den interna kontrollen. Dessutom håller förvaltningens upphandlingsjurist löpande utbildningar kring upphandling och inköpsrutiner. Enligt vår bedömning har tekniska nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med avtalsuppföljning och avtalstrohet.

Vård- och omsorgsnämnden har inte antagit egna riktlinjer för inköp och upphandling utan använder de kommunövergripande riktlinjerna. Det framgår att det finns en utmaning att förankra riktlinjerna i verksamheten och att det finns kunskaps- och kompetensbrist inom området. Detta har resulterat i ett antal upphandlingar och inköp som inte varit i enlighet med lagstiftning och stadens upphandlingspolicy och som fått allvarliga konsekvenser. Enligt vår bedömning kan vård- och omsorgsnämnden stärka arbetet kring inköp och upphandling för att

säkerställa att lagstiftning och upphandlingspolicy följs, bland annat avseende ramavtalstrohet. Av granskningen framgår vidare att nämnden inte har genomfört någon uppföljning av ramavtalstrohet eller avtalsuppföljning med undantag för företag inom ramen för LOV och verksamhetsentreprenader. Enligt vår bedömning bör nämnden stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa avtalstrohet och en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen stärka ordningen i avtalsdatabasen och att korrekt information finns registrerad. Detta bland annat för att underlätta uppföljning.

Av stadens riktlinjer för direktupphandling framgår att det är lämpligt att dokumentera direktupphandlingarna. För samtliga stickprov avseende direktupphandlingar inom tekniska förvaltningen saknas dokumenterade underlag, vilket strider mot stadens riktlinjer om direktupphandling. Sedan 2014 finns krav i LOU och LUF på dokumentation av direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr. Fyra inköp inom tekniska förvaltningen överstiger denna gräns om 100 000 kr utan att dokumentation finns, vilket enligt vår bedömning inte är förenligt med lagkravet. Av stadens riktlinjer för direktupphandling framgår att det vid en direktupphandling bör genomföras en marknadsundersökning innan upphandlingen påbörjas. Av samtliga granskade stickprov som avser direktupphandling inom tekniska förvaltningen framgår inte dokumentation av eventuell marknadsundersökning.

Enligt stadens riktlinjer för direktupphandling framgår att direktupphandling endast avser enstaka köp under ett år. Om det kan bli fråga om upprepade köp bör upphandling ske och ramavtal tecknas för varan eller tjänsten. Stickprovsgranskningen visar att tekniska förvaltningen genomför upprepade direktupphandlingar från samma leverantörer, vilket enligt vår bedömning inte är förenligt med stadens riktlinjer.

I sju stickprov för vård- och omsorgsförvaltningen överskrider direktupphandlingsgränsen enligt LOU om 534 890 kr för köp av samma slag under räkenskapsåret. Stickprovsgranskningen visar att vård- och omsorgsförvaltningen har direktupphandlat boende med särskild service för cirka 16,2 mnkr. Vi bedömer det som en brist att nämnden inte följer kraven i lagstiftningen. Stickproven visar även att vård- och omsorgsförvaltningen genomför upprepade direktupphandlingar från samma leverantörer, vilket enligt vår bedömning inte är förenligt med stadens riktlinjer. Vi bedömer att nämnden bör säkerställa att inköp och upphandling görs i enlighet med lagstiftningen och stadens styrdokument.

Vi noterar att förvaltningsspecifika avtal för vård- och omsorgsnämnden inte finns samlade i en övergripande avtalslista. Enligt vår bedömning bör vård- och omsorgsnämnden säkerställa att förvaltningsspecifika avtal finns samlade för att bidra till följsamhet av avtal, efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument samt för att underlätta uppföljning.

5. Samlad bedömning

I detta avsnitt ges samlade svar på revisionsfrågorna. Vidare dras slutsatser utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning. Utifrån identifierade förbättringsområden i granskningen lämnas rekommendationer till nämnderna.

5.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Bedömning
Hur säkerställer kommunstyrelsen upphandlingar av ramavtal i enlighet med lagkraven och stadens upphandlingspolicy?	Granskningen visar att det finns riktlinjer kopplat till upphandlingspolicy och dokumenterat stöd för upphandling av kommunövergripande ramavtal. Vidare framgår att det genom befintliga styrdokument finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för arbetet med ramavtal. Vi bedömer att kommunstyrelsen i huvudsak säkerställer upphandlingar av ramavtal i enlighet med lagkraven och stadens upphandlingspolicy. Däremot visar granskningen att det saknas riktlinjer och rutiner för när upphandlingsenheten är samverkanspart med andra upphandlande myndigheter och enheter. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse att det upprättas dokumenterade riktlinjer för samverkan med andra upphandlande myndigheter och enheter.
Hur säkerställer kommunstyrelsen att ramavtal upprättas inom de områden där det är möjligt och lämpligt?	Granskningens intervjuer visar att det huvudsakligen upplevs som att upphandlingsenheten säkerställer ramavtal för väsentliga områden. Vidare framgår att det finns möjligheter för förvaltningarna att kommunicera behov av ramavtal till upphandlingsenheten. Däremot framgår att upphandlingsenheten har haft resursbrist på grund av hög personalomsättning vilket har fått vissa effekter på arbetet med att tillgodose förvaltningarnas behov av förvaltningsövergripande ramavtal. Vi bedömer det som väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer kompetensförsörjningen för upphandlingsenheten eftersom det är en förutsättning för att enheten ska kunna bedriva sitt arbete ändamålsenligt.
Hur följer kommunstyrelsen upp den centrala upphandlingsverksamheten?	Av granskningen framgår att kommunstyrelsen får dokumenterad uppföljning avseende den centrala upphandlingsverksamheten inom ramen för stadens målarbete och avseende arbetet med den årliga internkontrollplanen. Vidare görs uppföljning till KSAU i samband med beslut om förfrågningsunderlag och genom dialog. Däremot framgår att det inte görs någon systematisk verksamhetsuppföljning av enhetens arbete och utmaningar,

	<p>exempelvis avseende kompetensförsörjning. Enligt vår bedömning kan kommunstyrelsen stärka uppföljningen av upphandlingsenhetens arbete.</p>
<p>Hur säkerställer kommunstyrelsen verksamhetskompetens vid upphandlingar?</p>	<p>Granskningen visar att upphandlingsenheten har upprättat stöddokument för referensgruppernas syfte och ansvar. Däremot framgår att det saknas tydliga rutiner för referensgruppernas arbetsformer. Vi bedömer att tydliga och dokumenterade rutiner för referensgruppernas arbete kan stärka upphandlingsprocessen. Granskningen har även visat att det finns vissa utmaningar avseende att sätta samman referensgrupper och att det saknas dokumenterade rutiner för kontakten, samordningen och dialogen med förvaltningarna. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen tillse rutiner för detta så att verksamhetskompetens säkerställs i upphandling av förvaltningsövergripande ramavtal.</p>
<p>Hur säkerställer kommunstyrelsen en tillräcklig intern kontroll för den centrala upphandlingsverksamheten?</p>	<p>Granskningen visar att kommunstyrelsen har antagit en internkontrollplan för 2016 som innehåller flera kontrollmoment kopplat till upphandling och inköp. Vidare framgår att internkontrollplanen följs upp årligen. Enligt vår bedömning har kommunstyrelsen i huvudsak säkerställt en tillräcklig intern kontroll.</p>
<p>Hur säkerställs en systematisk avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer?</p>	<p>Upphandlingsenheten har sedan 2014 en dokumenterad plan för systematisk ramavtalsuppföljning. Vi bedömer att planen utgör en god grund för ett systematiskt arbete med ramavtalsuppföljning. Däremot framgår att upphandlingsenheten inte genomför uppföljning enligt plan och att uppföljning i de flesta fall bara görs sista året av avtalsområdet. Enligt vår bedömning är det väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer en ändamålsenlig avtalsuppföljning.</p> <p>Tekniska förvaltningen har tagit fram en egen handlingsplan för systematisk avtalsuppföljning. Av genomförda intervjuer framgår att avtalsuppföljning görs enligt plan. Enligt vår bedömning har tekniska nämnden säkerställt ett ändamålsenligt arbete med avtalsuppföljning.</p> <p>Vård- och omsorgsnämnden inte har genomfört någon avtalsuppföljning med undantag för företag inom ramen för LOV och verksamhetsentreprenader. Enligt vår bedömning bör nämnden stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.</p>

<p>Hur säkerställs avtalstrohet i enlighet med upprättade ramavtal?</p>	<p>Av stadens upphandlingspolicy framgår att upphandlingsenheten ansvarar för att följa upp och utvärdera egna ramavtal. Kommunfullmäktige har beslutat 2005-01-26 att ramavtalstroheten i Mölndals stad ska utvärderas vart tredje år. Granskningen visar att det saknas rutin för uppföljning och utvärdering av ramavtalstrohet. Det framgår att upphandlingsenheten inte arbetar aktivt med uppföljning av ramavtalstrohet eftersom arbetet är resurskrävande och har inte prioriterats på grund av personalbristen på enheten. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen säkerställa att uppföljning sker av ramavtalstrohet enligt upphandlingspolicy och kommunfullmäktiges beslut.</p> <p>Av granskningen framgår att vård- och omsorgsnämnden inte har genomfört någon uppföljning av ramavtalstrohet. Enligt vår bedömning bör nämnden stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa avtalstrohet.</p> <p>Av genomförd dataanalys och stickprovsgranskning framgår att förvaltnings specifika avtal för vård- och omsorgsnämnden inte finns samlade i en övergripande avtalslista.</p> <p>Stickprovsgranskningen visar på brister hos både tekniska förvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen avseende efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument särskilt avseende direktupphandling.</p>
---	---

5.2. Slutsats

Granskningens syfte har varit att bedöma om den centrala upphandlingsprocessen är ändamålsenlig, det vill säga i enlighet med lagar, regler och fullmäktiges beslut, samt bedöma följsamhet till ramavtal. Utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att det finns vissa brister i den centrala upphandlingsprocessen. Granskningen visar att avtalsuppföljning och uppföljning av ramavtalstrohet inte görs i enlighet med fullmäktiges beslut och stadens riktlinjer. Enligt vår bedömning är det väsentligt att kommunstyrelsen säkerställer att tecknade avtal följs både av leverantörer och av staden.

Vi bedömer att det finns brister i vård- och omsorgsnämndens styrning och uppföljning gällande inköp och upphandling. Vi bedömer det som väsentligt att vård- och omsorgsnämnden säkerställer efterlevnad av lagstiftning och styrdokument avseende inköp- och upphandling. Vi noterar särskilt att genomförda direktupphandlingar som granskats inom ramen för stickprovsgranskningen avseende boende med särskild service uppgår till cirka 16,2 mnkr vilket väsentligt överskrider direktupphandlingsgränsen enligt LOU.

Vi bedömer att tekniska nämnden i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med avtalsuppföljning och ramavtalstrohet. Däremot bedömer vi att nämnden bör säkerställa efterlevnad av lagstiftning och styrdokument avseende direktupphandling.

5.3. Identifierade förbättringsområden/rekommendationer

Under granskningen har vi identifierat vissa förbättringsområden och våra rekommendationer framgår nedan.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- ▶ Tillse tydliga och dokumenterade rutiner för referensgruppernas arbete, detta för att stärka upphandlingsprocessen.
- ▶ Tillse rutiner för att sätta samman referensgrupper samt kontakt, samordning och dialog med förvaltningarna för att säkerställa verksamhetskompetens i upphandlings av förvaltningsövergripande ramavtal.
- ▶ Tillse dokumenterade riktlinjer och rutiner för samverkan med andra upphandlande myndigheter och enheter.
- ▶ Säkerställa kompetensförsörjningen för upphandlingsenheten eftersom detta är en förutsättning för att enheten ska kunna bedriva sitt arbete ändamålsenligt.
- ▶ Stärka uppföljningen av upphandlingsenhetens arbete.
- ▶ Säkerställa uppföljning av ramavtalstrohet enligt upphandlingspolicy och kommunfullmäktiges beslut.
- ▶ Säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning för att säkerställa efterlevnad av avtal
- ▶ Stärka ordningen i avtalsdatabasen och säkerställa att korrekt information finns registrerad. Detta bland annat för att underlätta uppföljning.

Vård- och omsorgsnämnden rekommenderas att:

- ▶ Stärka arbetet kring inköp och upphandling för att säkerställa att lagstiftning och kommunens styrdokument följs.
- ▶ Stärka uppföljning och intern kontroll för att säkerställa avtalstrohet och en ändamålsenlig avtalsuppföljning.
- ▶ Säkerställa att förvaltningsspecifika avtal finns samlade för att bidra till följsamhet av avtal, efterlevnad av lagstiftning och kommunens styrdokument samt för att underlätta uppföljning.
- ▶ Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling

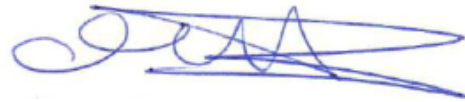
Tekniska nämnden rekommenderas att:

- ▶ Säkerställa efterlevnad av lagstiftning och stadens styrdokument avseende direktupphandling.

Göteborg den 6 december 2016



Christoffer Henriksson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Mikaela Bengtsson
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Hans Gavin
Kvalitetssäkrare
Auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB

Bilaga 1: Bakgrund

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) syftar till att upphandlande myndigheter ska använda de offentliga medlen på bästa sätt samt att leverantörer ska ges möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Vidare anges att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att det ska finnas en transparens i upphandlingar. Med upphandlande myndigheter avses statliga och kommunala myndigheter.

Den upphandlande myndigheten kan ingå ett ramavtal eller ett upphandlingskontrakt. 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 viss tidsperiod. Avrop från ramavtal får inte väsentligen avvika från villkoren i det ingångna ramavtalet.

Genom upphandling har kommunen tecknat ramavtal med flera leverantörer. Det är av stor vikt att offentliga organisationer hanterar upphandling och inköp på ett korrekt sätt utifrån aktuell lagstiftning men också för att undvika förtroendeskada.

I Mölndals stad kompletteras kraven i lagstiftningen av en upphandlingspolicy. Policyn anger exempelvis att staden ska driva ett systematiskt arbete för avtalsuppföljning, förhållningsätt avseende bland annat mutor och jäv, arbetet med elektronisk handel samt upphandlingsrättsliga grundprinciper, miljöanpassad upphandling och etiska krav vid upphandling. Vidare reglerar policyn ansvarsfördelningen avseende upphandlingsverksamheten i Mölndals stad. I Mölndals stad är upphandlingsverksamheten uppdelad. Ramavtal som avser varor och tjänster som omfattar fler än en förvaltning upphandlas av den centrala upphandlingsenheten. Revisionen genomförde 2011 en granskning av upphandlingsverksamheten i staden. Bland annat noterades vissa brister av upphandlingsenhetens interna kontroll och måluppföljning. Revisionen genomförde även 2015 en granskning av mindre inköp i Mölndals stad. I granskningen noterades att det i några fall gjorts direktupphandling även om det finns ett ramavtal inom området.

Revisorerna har mot bakgrund av ovanstående och sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att det är väsentligt att under 2016 genomföra en fördjupad granskning av intern styrning och kontroll avseende upphandlingsprocessen samt följsamhet till ramavtal.

Ansvarsgrunder som är relevanta i denna granskning är bland annat risken för förtroendeskada samt bristande styrning, ledning, uppföljning och kontroll från aktuella nämnder.

Bilaga 2: Revisionskriterier

Kommunallagen

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) skall nämnden/styrelsen inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) syftar till att upphandlande myndigheter ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga uppköp på bästa sätt och leverantörer ska ges möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling. Vidare anges att alla leverantörer ska behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt att det ska finnas en transparens i upphandlingar. Med upphandlande myndigheter avses statliga och kommunala myndigheter.

Den upphandlande myndigheten kan ingå ett ramavtal eller ett upphandlingskontrakt. 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 viss tidsperiod. Avrop från ramavtal får inte väsentligen avvika från villkoren i det ingångna ramavtalet.

Det vanligaste sättet att avropa från ett ramavtal som ingåtts med flera leverantörer är att leverantörerna har rangordnats. Utifrån den bedömning och utvärdering som gjorts i ramavtalet rangordnas den leverantör som varit bäst i utvärderingen som först och nummer två som nummer två och så vidare. Om den första leverantören inte kan leverera tillfrågas nummer två och så vidare.

Direktupphandling, ett förfarande utan krav på anbud, får användas om ett kontrakts värde är lågt, om förhandlat förfarande utan föregående annonsering föreligger eller om det finns synnerliga skäl. Om ramavtal finns ska avrop från detta ske i första hand och endast om det inte är möjligt kan direktupphandling vara ett alternativ. Med lågt värde avsågs fram till och med 1 juli 2014 att kontraktets värde måste understiga 15 % av det tröskelvärde som Europeiska kommissionen beslutat. Från och med 1 juli 2014 höjdes gränsvärdet för direktupphandling. Den nya direktupphandlingsgränsen är 28 % för organisationer som lyder under LOU. Sedan 2014 finns också krav i LOU och LUF på dokumentation av direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr.

Upphandlingspolicy för Mölndals stad

Upphandlingspolicyn för Mölndals stad, antagen av kommunfullmäktige 2011-02-23, omfattar samtliga förvaltningar och gäller all upphandling och i tillämpliga delar även annan inköpsverksamhet. Enligt policyn ska all upphandling präglas av ett totalkostnadstänkande där hänsyn tas till samtliga transaktionskostnader som uppstår i samband med upphandlingen. Ansvarsfördelningen avseende upphandlingar i kommunen är enligt följande:

Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att upphandlingsförfarandet sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Kommunstyrelsens arbetsutskott:

- ▶ Fattar strategiska beslut i upphandlingsfrågor.
- ▶ Beslutar om förvaltningsövergripande ramavtal i enlighet med delegeringsbestämmelserna.
- ▶ Är kommunstyrelsens verkställande organ för stadens upphandlingsverksamhet.
- ▶ Är stadens centrala organ för inköspolitiken.
- ▶ Leder och samordnar stadens inköp bland annat genom förvaltningsövergripande ramavtal.
- ▶ Ser till att stadens ekonomiska och övriga intressen tillvaratas.

Varje nämnd:

- ▶ Har ansvaret för upphandling av eget behov som inte täcks av förvaltningsövergripande ramavtal.
- ▶ Ansvarar för sina beslut om upphandling och inköp enligt respektive nämnds delegeringsbestämmelser.
- ▶ Ansvarar för att följa gällande lagstiftning, policys och riktlinjer, inhämta och ta emot vägledande information samt följa upp gällande avtal.
- ▶ Ansvarar med respektive förvaltning för att medverka i och verka för samordnad upphandling.
- ▶ Ska underrätta kommunstyrelsen om en domstolsprocess aktualiseras inom upphandlingsområdet.

Kommunledningskontoret:

- ▶ Ansvarar för stadens centrala upphandlingsfunktion.
- ▶ Genomför upphandlingar av förvaltningsövergripande karaktär och tecknar sådana avtal.
- ▶ Tillvaratar verksamhetskompetens vid upphandlingar.
- ▶ Sprider information om bland annat pågående upphandlingar och tecknade avtal.
- ▶ Ansvarar för uppföljning och utvärdering av egna ramavtal.
- ▶ Ger anvisningar för hur upphandlingar och avrop ska genomföras.
- ▶ Utgör expertstöd till förvaltningar inom upphandlingsområdet samt ger konsultstöd vid förvaltningarnas egna upphandlingar.
- ▶ Verkar för samordning av upphandlingsverksamheten inom staden när det är möjligt.
- ▶ Är samverkanspart med andra upphandlande myndigheter och enheter.

Policyn stadgar också att man vid upphandling ska sträva efter en leverantörsbas som gynnar konkurrensen och iakttar möjligheterna för små och medelstora leverantörer att lämna anbud vid upphandlingar.

Enligt policyn ska ramavtal upprättas inom de områden där det är möjligt och lämpligt. Förvaltningsövergripande ramavtal är bindande för alla stadens förvaltningar och ska användas vid inköp.

Extern samordning i upphandling med kommuner, bolag eller andra organisationer ska eftersträvas om man därigenom kan uppnå ekonomiska eller andra affärsmässiga fördelar.

All upphandling ska ske i nära samverkan mellan upphandlings- och verksamhetskompetens.

När en leverantör har begärt överprövning, ansökt om att ett avtal ska ogiltigförklaras eller väckt talan om skadestånd ska kommunledningskontoret omgående informeras. När konkurrensverket har ansökt om upphandlingsskadeavgift hos förvaltningsdomstol ska ärendet handläggas av kommunledningskontoret.

Policyn reglerar också andra aspekter av upphandling, exempelvis att staden ska driva ett systematiskt arbete för avtalsuppföljning, förhållningsätt avseende bland annat mutor och jäv, arbetet med elektronisk handel samt upphandlingsrättsliga grundprinciper, miljöanpassad upphandling och etiska krav vid upphandling.

Riktlinjer för direktupphandling

I stadens riktlinjer för direktupphandling regleras när och på vilket sätt en direktupphandling ska ske. Riktlinjerna för direktupphandling har uppdaterats vad avser belopp kopplat till de nya gränsvärdena och följer därmed de beloppsnivåer som framgår av LOU. Direktupphandling kan också ske om särskilda skäl föreligger. Med synnerliga skäl avses t ex synnerlig brådska då en regelrätt upphandling inte hinner genomföras på grund av akuta oförutsedda behov, t ex vid översvämning eller annan nödsituation. Däremot är det inte synnerliga skäl om det uppkommit brådska som beror på den upphandlande myndigheten t ex genom eftersatt planering. Enligt stadens riktlinjer för direktupphandling framgår att direktupphandling endast avser enstaka köp under ett år. Om det kan bli fråga om upprepade köp bör upphandling ske och ramavtal tecknas för varan eller tjänsten.

Enligt stadens riktlinjer för direktupphandling bör en marknadsundersökning ske innan upphandlingen påbörjas. Marknadsundersökningen bör omfatta minst tre leverantörer. Syftet med marknadsundersökningen ska vara att finna det för staden ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet för den efterfrågade varan eller tjänsten. Riktlinjerna för direktupphandling innehåller exempel på hur dokumentation av marknadsundersökningen skulle kunna se ut. Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska alla handlingar för direktupphandling arkiveras och diarieföras.

Bilaga 3: Källförteckning och metod

Intervjuade

- ▶ Förvaltningschef och chef för ekonomi och IT på vård- och omsorgsförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef, avdelningschef för trafik och projektavdelningen samt upphandlingsjurist på tekniska förvaltningen
- ▶ Presidiet i kommunstyrelsens arbetsutskott
- ▶ Upphandlingschef
- ▶ Upphandlingsjurist på upphandlingsenheten

Dokumentförteckning

- ▶ Avtal Mölndals stad 161025
- ▶ Avtalslista samverkan Upphandlingsbolaget
- ▶ Checklista för upphandling för förvaltningsövergripande
- ▶ Dagordning e-handelsmöte med förvaltningarna
- ▶ Direktupphandling Blankett
- ▶ Förlängningsrutin
- ▶ Förvaltningsadministratörsrollen
- ▶ Kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 2005-01-26
- ▶ Kommunstyrelsens verksamhetsplan 2016-2018 för stadsledningsförvaltningen, inklusive internkontrollplan 2016
- ▶ Mötesanteckningar 150518 – E-handelsmöte med serviceförvaltningen
- ▶ Plan för systematisk ramavtalsuppföljning, 2014-03-12
- ▶ Ramavtal och direktupphandlingsdokumentation avseende stickprov för tekniska nämnden
- ▶ Ramavtal och direktupphandlingsdokumentation avseende stickprov för vård- och omsorgsnämnden
- ▶ Rapport elektronisk handel per 2014-12-31 för serviceförvaltningen
- ▶ Rapport elektronisk handel per 2015-12-31
- ▶ Revisionsrapport "Granskning av mindre inköp" - yttrande till valda revisorer, kommunstyrelsen 2016-03-30
- ▶ Riktlinjer för miljöanpassad upphandling
- ▶ Riktlinjer för upphandling
- ▶ Upphandlingspolicy för Mölndals stad, kommunfullmäktige 2011-02-23
- ▶ Uppstartsmöte upphandling (referensgrupp)
- ▶ Verksamhetsberättelse 2015 för stadsledningsförvaltningen
- ▶ Verksamhetsberättelse 2015 Tekniska nämnden
- ▶ Verksamhetsberättelse 2015-2017 Vård- och omsorgsnämnden

- ▶ Verksamhetsplan 2016-2018 Vård- och omsorgsnämnden, inklusive internkontrollplan 2016
- ▶ Verksamhetsplan Tekniska nämnden 2016-2018, inklusive internkontrollplan 2016
- ▶ Årsredovisning 2015 Mölndals stad

Dataanalys och stickprov

Dataanalys har genomförts av leverantörsfakturor och avtalsregister för perioden 2016-01-01 – 2016-08-31. Syftet var att erhålla en sammanställning över periodens inköp fördelade per leverantör och med det som bas systematiskt kunna göra ett urval för stickprovsgranskning av leverantörsfakturor. Analysen visar förvaltningarnas leverantörer och till vilka belopp som varor och tjänster har inhandlats från respektive leverantör. Samtliga inköp under perioden omfattar 12 787 enskilda fakturor för tekniska förvaltningen och 15 324 enskilda fakturor för vård- och omsorgsförvaltningen. Nettosaldot för fakturorna är cirka 210,1 mnkr för tekniska förvaltningen och 182,4 mnkr för vård- och omsorgsförvaltningen. Totalt har tekniska förvaltningen anlitat 685 leverantörer och vård- och omsorgsförvaltningen har anlitat 569 leverantörer under perioden.

I samband med insamling av underlag för dataanalysen har frågor ställts till förvaltningarna. Förvaltningarna har inkommit med förklaringar kring ett antal inköp och leverantörer. Förklaringarna har bland annat avsett entreprenadupphandlingar, LOV-avtal och vissa direktupphandlingar som ej framgår av avtalsregistret.

Urvalet för stickprovsgranskningen (som baseras på dataanalysen) har baserats på inköp som varit över eller i närheten av gränsen för direktupphandling och som vi inte kunnat koppla till översända avtalslistor. Vidare har urvalet påverkats av de förklaringar som förvaltningarna inkommit med under tiden för insamling av underlag för dataanalysen. Stickproven har granskats mot tillhörande upphandlingsdokumentation och avtal/underlag för direktupphandling.