

Götene kommun
Revisorerna



2014-11-28

Kommunstyrelsen
Kommunfullmäktige
AB Götenebostäder, förkännedom
Götene Vatten&Värme AB, för kännedom

Granskning avseende upphandlingsverksamhet

Vi har granskat kommunens upphandlingsriktlinje och de kommunala bolagens följsamhet till denna.

Revisionsfråga för denna granskning är: Säkerställer kommunstyrelsen att kommunens policy och riktlinjer för upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling följs inom bolagen? PwC har biträtt oss i granskningen.

Vårt svar på revisionsfrågan är att styrelsen inte helt säkerställt att upphandlingar genomförs enligt lagen om offentlig upphandling. Vi bygger vårt svar på att kommunens riktlinjer inte är aktuella och att kommunens arbete med information om direktupphandlingar och kontroll av avtalstrohet bör förbättras. Inget i granskningen tyder på att upphandlingar i bolagen inte genomförs på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

I den revisionsrapport från PwC som vi behandlat vid revisionssammanträde 2014-11-28 lämnas också följande kommentarer till granskningen:

- Fullmäktige antog 2009 riktlinjer för upphandling som gäller kommunens och dess bolag. Enlig policyn ska ramavtal eftersträvas, vilket vi kan konstatera också görs i bolagen.
- Kommunens riktlinjer är inte aktuella. Bland annat är beloppsgränser och regler för direktupphandlingar felaktiga. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen anta nya riktlinjer för upphandlingar.
- Sedan 2010 svarar Upphandlingsstaben inom Vara kommun för stöd och service i upphandlingar som kommunen och dess bolag utför. Den kompetens som finns inom Upphandlingsstaben finns att tillgå och tillförs också bolagen.
- Någon sammanställd information om avtalstroheten finns inte. Enligt avtalet med Vara kommun är det respektive kommun som svarar för att avtalstroheten följs. Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen bör vara uppmärksam på ansvarsfrågan när det gäller avtalstrohet och förbättra möjligheterna att göra kontroller av avtalstroheten.
- Enligt samarbetsavtalet skulle en utvärdering ha gjorts under 2012. Någon utvärdering har inte skett. Enligt vår bedömning bör kommunen genomföra en systematisk utvärdering enligt samarbetsavtalet.

Vi överlämnar härmed vårt granskningsresultat till kommunstyrelsen för yttrande och till kommunfullmäktige samt för kännedom till aktuella bolag. **Kommunstyrelsens yttrande vill vi ha senast under februari 2015.**

För Götene kommuns revisorer och lekmannarevisorer

Jan-Olof Karlsson
Ordförande tillika
lekmannarevisor i
Götene Vatten&Värme AB

Ingrid Carlson
vice ordförande

Berndt Holgersson
revisor tillika
lekmannarevisor i AB
Götenebostäder

Bilaga: Revisionsrapport PwC - Upphandlingar inom bolagen

GÖTENE KOMMUN
Ark 2014-11-20
D. nr. KS2014-872.2
40692

Revisionsrapport
***Upphandlingar inom
bolagen***

Götene kommun

*Bo Thörn
Cert. kommunal revisor
November 2014*



Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	1
INLEDNING	2
BAKGRUND	2
GENOMFÖRANDE	2
IAKTTAGELSER	3
STYRNING AV UPPHANDLINGAR	3
RIKTLINJER	3
STYRNING AV BOLAGEN	4
ORGANISATION AV UPPHANDLINGSVERKSAMHETEN	4
UPPHANDLINGSSTABEN	4
GÖTENE VATTEN OCH VÄRME AB	5
AB GÖTENE BOSTÄDER	5
REVISIONELL BEDÖMNING	7
STYRNING	7
ORGANISATION	8

Sammanfattning

Revisorerna i Götene kommun har gett PwC i uppdrag att granska upphandlingsverksamheten inom bolagen.

Revisionsfråga för denna granskning är: Säkerställer kommunstyrelsen att kommunens policy och riktlinjer för upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling följs inom bolagen?

Vårt svar på revisionsfrågan är att styrelsen inte helt säkerställt att upphandlingar genomförs enligt lagen om offentlig upphandling. Vi bygger vårt svar på att kommunens riktlinjer inte är aktuella och att kommunens arbete med information om direktupphandlingar och kontroll av avtalstrohet bör förbättras. Inget i granskningen tyder på att upphandlingar i bolagen inte genomförs på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Vi lämnar följande kommentarer till granskningen:

- Fullmäktige antog 2009 riktlinjer för upphandling som gäller kommunens och dess bolag. Enlig policyn ska ramavtal eftersträvas, vilket vi kan konstatera också görs i bolagen.
- Kommunens riktlinjer är inte aktuella. Bland annat är beloppsgränser och regler för direktupphandlingar felaktiga. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen anta nya riktlinjer för upphandlingar.
- Sedan 2010 svarar Upphandlingsstaben inom Vara kommun för stöd och service i upphandlingar som kommunen och dess bolag utför. Den kompetens som finns inom Upphandlingsstaben finns att tillgå och tillförs också bolagen.
- Någon sammanställd information om avtalstroheten finns inte. Enligt avtalet med Vara kommun är det respektive kommun som svarar för att avtalstroheten följs. Vi gör bedömningen att kommunstyrelsen bör vara uppmärksam på ansvarsfrågan när det gäller avtalstrohet och förbättra möjligheterna att göra kontroller av avtalstroheten.
- Enligt samarbetsavtalet skulle en utvärdering ha gjorts under 2012. Någon utvärdering har inte skett. Enligt vår bedömning bör kommunen genomföra en systematisk utvärdering enligt samarbetsavtalet.

Inledning

Bakgrund

Revisorerna i Götene kommun har gett PwC i uppdrag att granska upphandlingsverksamheten inom bolagen.

Bakgrunden till granskningen är att bolagen 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 med särskilt inriktning inom bolagen.

Revisionsfråga för denna granskning är: Säkerställer kommunstyrelsen att kommunens policy och riktlinjer för upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling följs inom bolagen?

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:

- Styrelsen för bolagen 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 Götene Vatten & Värme AB samt AB GöteneBostäder.

Intervjuer har genomförts med upphandlingschefen inom Upphandlingsstaben, VD för Götene Vatten och Värme AB samt VD och förvaltare för AB Götenebostäder.

Iakttagelser

Styrning av upphandlingar

Riktlinjer

Kommunens *riktlinjer för upphandling* för Götene kommun och dess bolag antogs av kommunstyrelsen i augusti 2009. Under rubriken Samordning och samverkan anges att "All upphandling ska ske med effektivitet, kompetens och baseras på helhetssyn som är till nytta för hela kommunens verksamhet. Upphandlingen av varor och tjänster ska därför samordnas så att kommunen tillvaratar nyttan av sin storlek som köpare och använder den upphandlingskompetens som finns, ramavtal eftersträvas."

Under rubriken Ansvar och organisation framgår att kommunstyrelsen ansvarar för strategiska beslut i upphandlingsfrågor och beslutar om förvaltningsövergripande upphandlingar medan respektive nämnd och bolag ansvarar för att upphandlingar för eget behov sker i enlighet med regelverket och att avrop/beställning sker från de leverantörer kommunen har avtal med. Enligt riktlinjerna är det lämpligt att anlita upphandlingsenheten för att säkerställa att upphandlingar sker på ett korrekt sätt.

När det gäller ramavtal anges att dessa är bindande för förvaltningarna medan bolagen kan välja att delta i en ramavtalsupphandling som då blir bindande för bolagen.

I riktlinjerna, under rubriken Direktupphandling, har kommunstyrelsen angett gränserna för direktupphandling och när samråd med upphandlingsfunktionen ska ske. Nya regler för direktupphandlingar infördes i Lagen om offentlig upphandling i juli 2014. Riktlinjerna har inte uppdaterats efter dessa nya förutsättningar.

Enligt intervjuerna pågår ett arbete med att se över riktlinjerna för upphandling. Chefen för Upphandlingsstaben har presenterat ett utkast för kommunstyrelsen i början av 2014. Översynen uppges ha dragit ut på tiden eftersom man ville invänta valet. Samtidigt pågår en utredning om att vidga samarbetet i upphandlingsfrågor där fler kommuner ingår, vilket kan göra att beslut om nya riktlinjer ytterligare förskjuts framåt.

Kommunstyrelsen antog i maj 2014 *Riktlinje kring mutor och jäv inom Götene kommun*. Riktlinjerna gäller för samtliga anställda och förtroendevalda samt anställda inom kommunens bolag. Upphandlingsansvariga och personer som deltar i föreberedelser eller utvärderingsskedet av anbud eller hanterar förvaltningarnas direktupphandlingar anges vara en särskild riskgrupp. När det gäller jäv framgår det att den som är jävig inte får vidta någon åtgärd över huvud taget i ett ärende. Kommunledning, kommunens chefer och bolagens verkställande direktörer svarar för implementeringen samt efterlevnad och att kommunen har en hög medvetandnivå i korruptionsfrågor.

Styrning av bolagen

Kommunfullmäktige antog 1 april 2013 *Grunder och principer för styrning av Götene kommuns bolag*. I denna anges att bolagen är en del i den kommunala organisationen samt att, under rubriken ägardirektiv, att styrdokument som antas av kommunfullmäktige ska i största möjliga utsträckning tillämpas i bolagen.

I *ägardirektiven* för de bolag som ingår i granskningen anges, under rubriken Upphandling, att ”I den mån detta låter sig göra skall bolaget medverka i samordning av kommunens och övriga företags upphandling.”

Organisation av upphandlingsverksamheten

Upphandlingsstaben

I *kommunstyrelsens reglemente*, för den innevarande eller kommande mandatperioden, finns inget direkt angivet om ansvar för upphandlingsfrågor. Kommunstyrelsen beslutar dock i frågor som rör den förvaltningsövergripande organisationen ”inom av fullmäktige fastställda riktlinjer eller mål för verksamheten”.

Götene kommun tecknade 2010 tillsammans med Skara kommun ett avtal att anlita Vara kommuns upphandlingsstab inom upphandlingsområdet. I korthet svarar Vara kommuns upphandlingsstab för att upphandla ramavtal, bistå vid specifika inköp, svara för rådgivning och information, bevaka avtalsvillkor i kommungemensamma avtal samt årligen upprätta inköpsplaner. Götene kommun svarar för att utse kontaktperson, tillhandahålla statistik, medverka i referensgrupper i gemensamma upphandlingar samt svara för att avtal följs. Vidare ska det finnas en gemensam samverkansgrupp med uppgift att regelbundet diskutera upphandlingsarbetet.

Kommunerna har, enligt avtalet, ingått ett gemensamt åtagande att ha en gemensam eller liknade policy för inköp- och upphandlingsfrågor samt liknande eller gemensamma regler och riktlinjer för direktupphandling.

Upphandlingsstaben i Vara kommun är bemannad med 3,0 tjänster. Kommunernas finansiering motsvarar deras andel av befolkningsunderlaget.

Enligt avtalet ska parterna utvärdera samarbetet efter två år. Enligt intervjuerna har någon formell utvärdering inte gjorts. Utvärderingen har ersatts med uppföljningsmöten 2-4 gånger per år där kommundirektörerna och chefen för upphandlingsstaben diskuterar verksamheten och samarbetet.

Upphandlingsstaben skickar ut en upphandlingslista med aktuella ramavtal till de berörda i kommunerna. Bolagen får en lista med ramavtal för sina egna avtalsområden. Bolagen har också tillgång till listan med ramavtal som avser kommunens förvaltningar.

Respektive kommun har ansvar för avtalstrohet och intern kontroll. Staben kan förse kommunerna med underlag för att följa upp gjorda inköp från avtalsleverantörer. Upphandlingsstaben har inte tillgång till kommunernas ekonomisystem och kan därigenom inte hämta in underlag för att kontrollera avtalstrohet.

Götene Vatten och Värme AB

Under VD finns avdelningschefer för VA, Värme respektive Renhållning. I den praktiska hanteringen av upphandling inom bolagets verksamhetsområde, till exempel kemikalier till reningsverk, medverkar berörd avdelningschef samt personer inom respektive avdelning med sakkunskap för den vara eller tjänst som ska upphandlas. I de fall bolaget behöver ytterligare kompetens i en upphandling anlitas konsulter för att precisera kravspecifikationen i förfrågningsunderlagen. I de fall externa konsulter medverkar granskar Upphandlingsstaben konsultens underlag.

Det är relativt få personer inom bolaget och Upphandlingsstaben som berörs i upphandlingsfrågor. Enligt intervjuerna fungerar samarbetet mellan Upphandlingsstaben och bolaget bra. För de egna ramavtal som bolaget tecknat bevakar och informerar Upphandlingsstaben bolaget när tiden för avtalet går ut. Bolaget är anslutet till kommunens allmänna ramavtal, till exempel av arbetskläder och bilar. Enligt intervjuerna försöker bolaget så långt det är möjligt göra avrop från kommunens ramavtal.

För köp som är under gränsen för direktupphandling (505 800 kronor) görs oftast formella upphandlingar enligt LOU. Anledningen är att det ger bolaget möjligheter att få bra priser.

Enligt bolagets beslutsattestförteckning har VD och respektive avdelningschef rätt till beslutsattest inom sina områden. Avtalsoriginalen förvaras hos bolaget medan Upphandlingsstaben sparar underlaget för upphandlingen.

I första hand används värderingsgrunden "lägsta pris" i upphandlingar och i kombination med tydliga skall-krav. Det är mer sällan som värderingsgrunden "ekonomiskt mest fördelaktig" används. Upphandlingsstaben använder TendSign (ett upphandlingsverktyg för stöd i upphandlingsprocessen, från företaget Visma) för att administrera upphandlingarna.

Frågor om upphandlingssekretess, jäv och oegentligheter uppmärksammas av Upphandlingsstaben i inledningen av upphandlingsprocessen. Frågorna diskuteras också inom bolagets ledningsgrupp. VD anger sin inställning till dessa frågor där toleransen är mycket låg.

Avtalstroheten anges vara god. Upphandlingsstaben lämnar information om gjorda köp till bolaget. Informationen tas upp på ledningsgruppen. Vissa kontroller av avtalstrohet görs inom ramen för bolagets interna kontroll.

Några överprövningar som gäller bolaget har inte förekommit de senare åren.

AB GöteneBostäder

Under bolagets VD finns en fastighetsförvaltare och administrationen. Under förvaltaren finns verksamheterna fastighetsskötsel och lokalvård. I bolaget finns sju anställda. Bolaget omfattas av kommunens gemensamma upphandlingar och ramavtal när det gäller entreprenader för el, bygg, VS, plåt, ventilation, målningsarbeten, golvarbeten, underhåll och reparationen. Det är ytterst sällan som bolaget gör egna upphandlingar av ramavtal.

I några fall har direktupphandlingar utförts. Dessa har bland annat avsett inglasning av balkonger och i de aktuella fallen har bolaget varit bundet att tidigare konstruktioner och fabrikat. I de fall bolaget själva genomför egna upphandlingar administreras dessa av VD. Upphandlingsstaben har gett råd i några av bolagets egna direktupphandlingar samt kontaktat årsentreprenörer om deras möjligheter att leverera en viss vara eller tjänst.

Enligt delegationsförteckning har VD delegerat upphandlingar/inköp av varor och tjänster till bolagets förvaltare. Delegationen gäller inom ramen för anslag på drift- och investeringsbudget och med beaktande av inköpsriktlinjer och LOU. För bland annat material, varor och tjänster samt antagande av anbud av entreprenad rörande fastigheter, va, el, gatu eller liknande anläggningsarbeten upp till 5 basbelopp. Samtliga beslut som fattats på delegation redovisas för styrelsen i januari/februari.

Bolaget är anslutet till HBV (för husbyggnadsvaror) för inköp av material och vissa tjänster samt Kommentus (SKL:s inköpscentral) för inköp av el och bilar.

Någon överprövning som gäller bolaget har inte varit aktuell. I något fall har prestationen och avtalsbrott varit föremål för diskussion. Detta gäller priser för material och tid för timmar hos en av leverantörerna.

Upphandlingsstaben lämnar information om gjorda köp till bolaget. Enligt intervjuen uppges köptroheten vara god.

Bolagets styrelse har under 2014 antagen en policy för "Etik och moral AB Götene-Bostäder". Huvudregeln är att inte acceptera några av de erbjudande som anges vara otillåtna enligt policyn. Policyn har kommunicerats i bolaget.

Revisionell bedömning

Revisionsfråga för denna granskning är: Säkerställer kommunstyrelsen att kommunens policy och riktlinjer för upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling följs inom bolagen?

Vårt svar på revisionsfrågan är att kommunstyrelsen inte helt säkerställt att upphandlingar genomförs enligt lagen om offentlig upphandling. Vi bygger vårt svar på att kommunens riktlinjer inte är aktuella och att kommunens arbete med information om direktupphandlingar och kontroll av avtalstrohet bör förbättras. Inget i granskningen tyder på att upphandlingar i bolagen inte genomförs på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Vi lämnar kommentarer nedan utifrån granskningens kontrollområden.

Styrning

Fullmäktige antog 2009 riktlinjer för upphandling som gäller kommunens och dess bolag.

Enlig policyn ska ramavtal eftersträvas. I granskningen kan vi konstatera att bolagen är anslutna till och använder sig av kommunens gemensamma ramavtal eller centrala ramavtal.

I de fall bolagen genomföra egna upphandlingar av ramavtal eller av specifika upphandlingar anlitas Upphandlingsstaben. AB GöteneBostäder genomför dock få egna upphandlingar.

Kommunens riktlinjer är inte aktuella. Bland annat är beloppsgränser och regler för direktupphandlingar felaktiga. Från och med 1 juli i år tillåts direktupphandlingar upp till 505 800 kronor om de bygger på LOU-regelverket. Vid direktupphandling enligt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och post-tjänster (LUF) är beloppet 939 342 kronor. Enligt LOU ska kommunerna anta riktlinjer för direktupphandling. Syftet med det kravet är att säkra tillämpningen av ett strategiskt förhållningssätt för offentliga upphandlingar, inte minst för direktupphandlingar. För upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor gäller också en dokumentationsplikt, bland annat för att skälen för beslut vid inköp ska dokumenteras.

Upphandlingsstaben får idag ingen skriftlig information om gjorda direktupphandling i bolagen (eller kommunen). Därmed förlorar kommunen möjligheten att skapa sig en bild över kommunens samlade inköp inom olika tjänste- och varuområden. Ett sådant underlag kan visa på omfattningen av gjorda inköp och ligga till grund för initiativ till upphandlingar av ramavtal inom nya varu- eller tjänsteområden.

Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen anta nya riktlinjer för upphandlingar.

Organisation

Sedan 2010 svarar Upphandlingsstaben inom Vara kommun för stöd och service i upphandlingar som kommunen eller dess bolag utför. Den kompetens som finns inom Upphandlingsstaben finns att tillgå och tillförs bolagen. Detta gäller främst Götene Vatten och Värme AB, som har ett väl fungerande samarbete med Upphandlingsstaben. AB GöteneBostäder utför få egna upphandlingar och anlitar ytterst sällan kompetens inom Upphandlingsstaben.

Avtalstroheten bedöms av de vi intervjuat vara god. Den bedömning av avtalstrohet som görs utgår från bolagens egna stickprov och interna kontroller. Några sammanställda uppgifter där man kan värdera avtalstroheten mot ramavtalen finns inte. Uppföljningar av avtalstrohet försvåras i praktiken av att Upphandlingsstaben inte har tillgång till uppgifter i kommunens leverantörsreskontra och således inte kan förse bolagen med information om avtalstrohet. Enligt avtalet med Vara kommun är det respektive kommun som svarar för att avtalstroheten följs.

Samarbetsavtalet med Vara kommun inom upphandlingsområdet är från 2010 och skulle ha utvärderats år 2012. Någon utvärdering har inte skett. Det förekommer dock ett kontinuerligt utbyte av erfarenheter på ledningsnivå. I denna granskning har vi noterat vissa förbättringsområden, till exempel information om ramavtal till de som gör avrop samt kontroller av avtalstrohet.

Enligt vår bedömning bör kommunen förbättra möjligheten att göra kontroller av avtalstrohet samt genomföra en systematisk utvärdering enligt samarbetsavtalet.

28 november 2014

Bo Thörn

Projektledare



Hans Axelsson

Uppdragsledare