

# Revisionsrapport

## *Granskning av upphandlingsprocessen*

Staffanstorps kommun

Gabriella Fredriksson  
Projektledare

Februari 2017

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1. Bakgrund och syfte .....	4
1.2. Revisionsfråga .....	4
1.3. Revisionskriterier .....	4
1.4. Kontrollmål .....	4
1.5. Avgränsning och metod.....	4
<b>2. Lagstiftning kring upphandling</b> .....	<b>6</b>
<b>3. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>8</b>
3.1. Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar .....	8
3.1.1. Bedömning.....	10
3.2. Organisation och ansvarsfördelning är tydlig.....	10
3.2.1. Bedömning.....	11
3.3. Åtterrapporering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen och genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas .....	11
3.3.1. Bedömning.....	12
<b>4. De kommunala bolagen</b> .....	<b>13</b>
4.1. Bakgrund .....	13
4.2. Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar .....	13
4.2.1. Bedömning.....	14
4.3. Organisation och ansvarsfördelning är tydlig .....	14
4.3.1. Bedömning.....	16
4.4. Åtterrapporering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen .....	16
4.4.1. Bedömning.....	16
4.5. Genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas .....	16
4.5.1. Bedömning.....	17
<b>5. Revisionell bedömning</b> .....	<b>18</b>
5.1. Rekommendationer.....	19
<b>Bilaga</b>	<b>21</b>

## Sammanfattning

De flesta varor och tjänster som används i en kommun köps in efter någon typ av upphandling. Eftersom varje upphandling därmed innebär ett ekonomiska åtagande för kommunens räkning är det av stor vikt att upphandlingar hanteras korrekt utifrån såväl lag som kommunens egna riktlinjer.

Denna granskning ska besvara revisionsfrågan:

*Är kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar ändamålsenlig utifrån LOU och de kommunala riktlinjerna?*

Den revisionella bedömningen är att kommunstyrelsens hantering av upphandlingar inte är helt ändamålsenlig utifrån LOU och de kommunala riktlinjerna. Bedömningen grundas på att riktlinjerna är otydliga och otillräckliga då tillämpningsanvisningar saknas. Tillämpningen av den nya upphandlingspolicyn går inte att utvärdera då den nyligen antogs. Dock kan konstateras att organisation och ansvarsfördelning delvis är tydlig. Återrapportering till styrelsen sker och genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas till viss del. Dock saknas uppföljning av ramavtalstrohet och utvärdering av upphandlingar sker inte systematiskt.

När det gäller Staffanstorps kommunfastigheter AB är den revisionella bedömningen att bolaget i allt väsentligt hanterar upphandlingar ändamålsenligt. Bedömningen grundas på att de flesta kontrollmålen är uppfyllda. I granskningen har inte framkommit annat än att LOU följs vid hantering av upphandlingar.

Rekommendationer är att kommunstyrelsen tillser att

- det finns tydliga tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicyn;
- ansvarsfördelningen är tydlig för samtliga chefer och medarbetare som hanterar upphandlingar och därefter tillkomna avtal;
- det finns en samordning av upphandlingar inom kommunen;
- kommunstyrelsen informeras om alla upphandlingar;
- alla upphandlingar följs upp och utvärderas;
- ramavtalstrohet följs upp.

Rekommendationer är att Staffanstorps kommunfastigheter AB tillser att

- det finns en tydlig delegationsordning;

- 
- utvärdering av upphandlingar sker systematiskt med fokus på såväl process som kvalitet och resultat;
  - ramavtalstrohet följs upp.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund och syfte

Staffanstorp har en upphandlingspolicy, senast uppdaterad september 2008. Tanken är att en ny policy snart ska antas. Denna granskning syftar till att bedöma hur genomförda upphandlingar för håller sig till kommunens upphandlingspolicy, lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunstyrelsens delegationsregler.

## 1.2. Revisionsfråga

Denna granskning avser besvara följande revisionsfråga:

*Är kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar ändamålsenlig utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna?*

## 1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterierna hämtas från lagen om offentlig upphandling (LOU) och kommunens upphandlingspolicy samt kommunstyrelsens delegationsordning.

## 1.4. Kontrollmål

Ändamålsenligheten bedöms utifrån följande kontrollmål:

- Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar
- Organisation och ansvarsfördelning är tydlig
- Återrapportering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen
- Genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas

## 1.5. Avgränsning och metod

Granskningen avser perioden januari 2013 t o m december 2015. Granskningen omfattar hela kommunkoncernen inklusive de två kommunala bolagen Staffanstorps centrum AB och Staffanstorps Kommunfastigheter AB (SKF).

Intervjuer har genomförts med följande företrädare för kommunen:

- Kommundirektören
- Upphandlingssamordnaren
- Ekonomichefen
- Stadsbyggnadschefen
- Utbildningschefen

För bolagens räkning har följande personer intervjuats:

- VD för Staffanstorps centrum AB samt Staffanstorps Kommunfastigheter AB

- Fastighetschefen på Staffanstorps Kommunfastigheter AB

Vidare har granskning skett av styrdokument och stickprov på avtal.

## **2. Lagstiftning kring upphandling**

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) innehåller föreskrifter om vad som ska upphandlas och hur offentlig upphandling ska ske. I denna rapport redovisas de delar av LOU mot vilka kommunens rutiner samt stickproven har kontrollerats.

### *Annonsering och tidsfrister*

I kap. 7 anges hur upphandlingar ska annonseras offentligt. I kap.8 anges på vilka grunder tidsfrister för olika upphandlingars annonsering ska bestämmas.

I 9 kap. LOU anges regler för kommunikation, information och dokumentation. Där framgår att anbudsansökningar och anbud som huvudregel ska lämnas skriftligen. Varje anbudsgivare ska få bekräftelse om ingivet anbud. Uppgifter från leverantör ska bevaras säkert.

### *Anbuds öppnande*

Öppnande av anbud får inte ske förrän angiven tidsfrist för att lämna anbud har gått ut. Anbud ska öppnas snarast och av minst två personer. Anbuden ska föras upp i en förteckning som ska bestyrkas av de som deltar i förrättningen.

### *Underrättelse om beslut*

Den upphandlande myndigheten ska snarast möjligt, skriftligen underrätta anbudssökanden och anbudsgivare om de beslut som fattats om att sluta ett ramavtal eller att tilldela ett kontrakt och om skälen till besluten.

### *Tilldelningsbeslut*

I kap. 12 regleras hur tilldelning av kontrakt får ske och på vilka grunder.

### *Avtalsspärr*

Huvudregeln är att om en upphandlande myndighet är skyldig att skicka underrättelse om beslut om antagande av ett anbud enligt kap. 9 får den myndigheten inte ingå avtal förrän tio dagar har gått från det att underrättelsen skickades elektroniskt. Om underrättelse skickats på annat sätt får avtal inte ingås förrän efter femton dagar har gått från utskickandet.

---

*Dokumentation av upphandling*

Av 9 kap. 12 § i LOU framgår bland annat att en upphandlande myndighet ska för varje upphandling upprätta ett protokoll där bl.a. ska framgå skälen till att

1. ett anbud som ansetts vara onormalt lågt förkastats,
  2. ett kontrakt eller ramavtal inte tilldelats en leverantör,
- och
3. förhandlat förfarande enligt bestämmelserna i 4 kap. 2-8 §§ tillämpas.

När en upphandling har avslutats skall enligt 9 kap.13 § en upphandlande myndighet som inte omfattas av arkivlagen på betryggande sätt förvara anbudsansökningar och anbud med tillhörande beskrivningar, modeller och ritningar samt anbudsförteckningar, sammanställningar, protokoll och liknande. Handlingarna skall bevaras minst fyra år från den dag då kontraktet tilldelades.



## **3. Iakttagelser och bedömningar**

### **3.1. Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar**

#### ***Upphandlingspolicy***

I Staffanstorps kommun fanns vid genomförandet av denna granskning en upphandlingspolicy som senast uppdaterats 2008-09-24. Av intervjuer har framkommit att en ny upphandlingspolicy (se bilaga 1) har varit under utarbetande en längre period och antagits av kommunstyrelsen i oktober 2016 och kommunfullmäktige fattade beslut om densamma vid sammanträdet den 17 oktober 2016. Policyn är kortfattad och tar upp övergripande principer som ska gälla vid upphandling. Policyn är strukturerad utifrån numrerade punkter. Dessa punkter är inte sorterade utifrån ämne eller ansvarsfördelning. Upphandlingspolicyn reglerar inte på ett detaljerat sätt hur upphandlingen ska ske utöver hänvisning till vad som gäller enligt lag. Exempelvis framgår det i upphandlingspolicyn att ”samtliga nämnder och styrelser uppmanas att fatta beslut för gränsdragningar kring deras verksamheters upphandlingar och en beslutsstruktur gällande sin verksamhets upphandlingar. Såväl gällande beslutsrutiner i nämnd/styrelse och/eller delegation av sådana beslut.” Dock framgår att styrelser och nämnder ska tillse att det finns budgeterade medel. En annan sak som nämns är att Staffanstorps kommun ska genom att ställa krav vid sina inköp bidra till en hållbar kommun men på vilket sätt framgår inte. Av intervju framgår dock att upphandlingspolicyn ska kompletteras med tillämpningsanvisningar som på ett detaljerat sätt kommer att reglera frågor kring ansvarsfördelning och praktiskt tillvägagångssätt vid upphandlingar.

De skrivningar som redovisas ovan om den nya upphandlingspolicyn liknar i stora stycken den tidigare policyn vari det exempelvis fastställdes ett antal förhållningssätt utifrån vilka upphandlingar skulle genomföras för att uppnå målet. Den tidigare upphandlingspolicyn reglerade inte detaljerat hur förhållningssätten ska genomföras praktiskt. Av intervjuer framgick att den tidigare upphandlingspolicyn inte uppfattades som tydlig.

Av den tidigare upphandlingspolicyn framgick att det skulle finnas en upphandlingsenhet men av intervjuer framgick att en sådan enhet inte fanns. Istället fanns en samordnare med en otydlig roll, se avsnitt 3.2. Denna skrivning finns inte med i den nya upphandlingspolicyn, istället framgår att på olika ställen att samverkan ska ske på olika nivåer och mellan relevanta förvaltningar och nämnder.

Ytterligare en skillnad mellan policy och praktisk tillämpningen för upphandlingar i Staffanstorps kommun idag är det faktum att upphandlingar i egen regi endast ska ske i sista hand, detta framgick inte i den tidigare policyn och saknas även i den nu antagna upphandlingspolicyn. (se vidare under 3.2).

I den tidigare upphandlingspolicy framgick ett antal beloppsgränser utifrån vilka man skulle välja att göra en ”vanlig” upphandling eller en direktupphandling. Den tidigare

upphandlingspolicyn överensstämde i denna del inte med lag och hade inte gjort så under ett par år, då det i lagen anges andra beloppsgränser. I den nya upphandlingspolicyn saknas hänvisning till beloppsgränser, istället hänvisas till riktlinjerna för direktupphandling. Riktlinjerna för direktupphandling har inte ändrats i samband med att den nya upphandlingspolicyn antogs.

### ***Andra kommunala riktlinjer***

På kommunens intranät finns följande information om upphandlingar:

#### **”Upphandlingskontakter**

Strategikontakt är ”namn xx”. Till xx vänder du dig om du ska göra en upphandling eller har frågor som rör eventuella kommande upphandlingar. Xx är delegat i Upphandlingsrådet och kan ta ställning till och besluta om vilka upphandlingar och vilka projekt som respektive kommun vill/ska delta i. Xx har även mandat att fatta beslut i dessa frågor och ska föra information åt båda håll.

Upphandlingskontakt är yy. Till yy vänder du dig när du behöver hjälp att plocka ut statistik ur ekonomisystemet, vill veta något om de direktupphandlingar som görs i kommunen, få fram uppgifter kring verksamheten som kan behövas i olika projekt (till exempel hur många fordon ni har vid en fordonsupphandling). Yy kan även ge information om avtal och leverantörer och vägleder dig i vardagliga frågor som rör upphandling.

Välkommen att kontakta:

Xx

Tel 046-25 12 xx

Yy

Tel 046-25 14 yy”

Av intervjuer har framkommit att vissa anser att de riktlinjer som finns på intranätet om vart de ska vända sig för att hitta avtal och kontakta upphandlingssamordnare är tillräckliga och tydliga. Andra anser att det är otydligt hur upphandlingar ska genomföras och vem som ansvarar för vad i praktiken. Av intervjuer framkommer också att samtliga beskriver upphandlingsprocessen och ansvaret lite olika.

Upphandlingssamordnaren har i slutet av år 2016 gått i pension och förväntas ersättas med en upphandlingscontroller under år 2017. Tjänsten ska då finnas inom ekonomiavdelningen. Av intervju framgår att informationen på hemsidan kvarstår till dess att den nya organisationen och tillämpningsanvisningarna finns på plats.

### ***Kommunstyrelsens delegationsordning***

Kommunstyrelsens delegationsordning nämner inte upphandlingar. Det som framgår är vem som undertecknar avtal. Av intervju har även framkommit att ansvaret i kommunstyrelsens delegationsordning uppfattas som otydlig avseende upphandlingar.

### ***Attestreglemente***

En viktig del i hantering av avtal som tillkommit efter upphandlingar är att leverantörsfakturorna följs upp och kontrolleras. I Staffanstorps kommun sker kontroll av fakturor genom ett attestförfarande. Detta regleras i ett attestreglemente och en ny attestlista antas årligen av kommunfullmäktige. Ändringar däremellan görs av kommundirektören.

### **3.1.1. Bedömning**

Bedömningen är att kontrollmålet inte är uppfyllt.

Bedömningen grundas på att en ny upphandlingspolicy antogs i oktober 2016. Dock har de riktlinjer som finns för direktupphandling inte uppdaterats. Bedömningen är vidare att upphandlingspolicyn inte är tydlig även om detta ännu inte kan bedömas utifrån praktisk tillämpning. Bedömningen grundas på att den nya upphandlingspolicyn inte har en tydlig struktur eller tydligt reglerar vem som ansvarar för vad eller vad som gäller innehållsmässigt i olika frågor som till exempel hållbara upphandlingar. Otydligheterna i den förra upphandlingspolicyn bedöms i dessa hänseenden inte ha åtgärdats. Dock är ju tanken att dessa otydligheter ska lösas genom tillämpningsanvisningarna till upphandlingspolicyn.

Vidare framgår av såväl granskning av skrivningarna i delegationsordningen som av intervjuer att kommunstyrelsens delegationsordning är bristfällig när det kommer till upphandlingar. Däremot anses attestreglementet med attestlista klart och tydligt.

På grundval av det som angivits ovan är bedömningen att det inte finns tydliga, uppdaterade riktlinjerna för upphandling eller delegation kring upphandling.

## **3.2. Organisation och ansvarsfördelning är tydlig**

Av intervjuer framgår att Staffanstorps kommun har valt att i så stor utsträckning som möjligt samverka med andra organisationer vid upphandling. I första hand använder kommunen sig av de upphandlingar som genomförts av SKL Kommentus. I andra hand ska kommunen använda sig av regional samverkan genom Kommunförbundet Skåne. I tredje hand har kommunen ett samverkansavtal med Lunds kommun och får därigenom tillgång till såväl de avtal som Lunds kommun har upphandlat samt den upphandlingsexpertis som finns samlad där. I fjärde hand upphandlar Staffanstorps kommun själva tjänster och varor. De flesta upphandlingar som sker i egen regi är inom det tekniska området såsom gata/park.

I kommunen finns en person utsedd till upphandlingssamordnare, som nu har gått i pension. Vilket ansvar denne samordnare har haft har inte varit helt tydligt. Det fanns ingen uppdrags- eller arbetsbeskrivning av upphandlingssamordnarens roll. Enligt intranätet och av intervjuer framgår att samordnaren var kontaktperson för upphandlingsfrågor. Samordnaren genomförde dock inte några upphandlingar utan fungerade mer som en kontaktperson gentemot Lunds kommun och kan samla in eventuella behov från flera verksamheter. Samordnaren ingick i en upphandlingsgrupp med Lunds kommun tillsammans med motsvarande funktioner från flera kommuner. De träffas vid ett antal tillfällen varje år. Även kommundirektören ingår i en kommunövergripande upphandlingsgrupp med samma kommuner. De träffas två gånger per år för att diskutera och utvärdera samverkan. Upphandlingssamordnaren har endast haft upphandling som en del av sina uppgifter och det är endast tillfälligt i avvaktan på rekrytering av en ny upphandlingssamordnare/upphandlingscontroller som nämnts under avsnitt 3.1.

### *Ansvaret under upphandlingsprocessen*

Upphandlingar genomförs av de olika verksamhetsansvariga, oftast med kommundirektören som ytterst ansvarig. Det är även kommundirektören som undertecknar flertalet avtal som tillkommit efter upphandling. Undantaget är vissa avtal under tekniska nämnden.

Av intervjuer framgår att när en upphandling ska genomföras, exempelvis när ett avtal håller på att löpa ut, anmäls detta vanligen till nämnden som fastställer vad man vill upphandla och vilka utvärderingskriterier som ska gälla. Ett undantag är städavtalet som har betraktats som ren verkställighet och beslut om detta har därför inte fattats av nämnd eller kommunstyrelsen. De verksamhetsansvariga ansvarar sedan för att hela processen med att ta fram underlag och publicera dessa i upphandlingsverktyget Opic Tend Sign, ett mycket vanligt förekommande verktyg för offentliggörande av upphandlingar i Sverige. När anbud inkommit bedöms dessa av en utvärderingsgrupp. Kommundirektören fattar sedan beslut om tilldelning. Utkast till avtal är en del av förfrågningsunderlaget. Avtalsutkastet har tagits fram av verksamhetsansvarig chef och det kontrolleras av kommundirektören. Större avtal kontrolleras även av extern jurist. Entreprenadupphandlingar genomförs vanligen i samverkan med en extern jurist som upphandlats av Lunds kommun som upphandlingsstöd.

Det finns även en administratör som registrerar alla avtal som Staffanstorps kommun självt upphandlar i diarieföringssystemet. Samma administratör bistår även ibland verksamhetsansvariga med att lägga in anbudsförfrågningarna i Tend Sign.

När ett tilldelningsbeslut har fattats anmäls de som tagits under tekniska nämnden till nämnden som delegationsbeslut. I övriga upphandlingar anmäls de inte som delegationsbeslut utan som informationsärenden till nämnd eller kommunstyrelsen. Anledningen till den sistnämnda rutinen är att själva tilldelningsbeslutet uppfattas som ren verkställighet utifrån de kriterier som nämnden eller kommunstyrelsen fattat beslut om.

Det uppdelade ansvaret för upphandlingar gör att ingen utöver kommundirektören har en överblick över alla upphandlingar och avtal som ingåtts.

### **3.2.1. Bedömning**

Bedömningen är att organisation och ansvarsfördelning delvis är tydlig och kontrollmålet är därmed delvis uppfyllt. Bedömningen grundas på att det finns rutiner och att dessa är tydliga för flera av de intervjuade men inte för alla vilket är en brist. En annan brist är att rutinerna, liksom ansvarsfördelningen inte är tydligt nedteknade varken i upphandlingspolicy eller i annat dokument.

## **3.3. Återrapportering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen och genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas**

Som tidigare nämnts uppfattas upphandlingar som verkställighetsbeslut. Tilldelningsbeslut anmäls därför inte till kommunstyrelsen eller nämnderna såsom delegationsbeslut utan som informationsärenden.

Uppföljning av genomförda upphandlingar sker på flera sätt. Med vissa leverantörer med stora ramavtal såsom omsorg, entreprenad och kost hålls regelbundna möten för att följa upp verksamheten/leveransen. En annan kontroll är genom attest av fakturor. Det finns som nämnts ett attestreglemente jämte attestlista utifrån vilka attest av fakturor sker.

Vidare kontrollerar kommundirektören en gång per år hur mycket som betalats ut till olika leverantörer. Om exempelvis det finns många inköp av en leverantör med vilken man inte har ramavtal och det vid kontroll påvisas att kommunen är nära den övre gränsen för direktupphandling påtalas detta. Ett annat led i denna kontroll är att det för inköp över ett basbelopp alltid ska finnas ett avtal.

Ytterligare en typ av kontroll är den regelbundna ekonomiska uppföljningen av verksamheterna mot budget på kontonivå. En sådan görs ca fyra gånger per år och eventuella avvikelser följs upp och återrapporteras till nämnd.

Idag kontrolleras inte ramavtalstrohet, det vill säga att de inköp som görs i kommunen faktiskt görs från de leverantörer man har ramavtal med och inte från andra leverantörer. Tanken är att den upphandlingscontroller man avser rekrytera kommer att ansvara för kontroller av ramavtalstrohet.

Av intervjuer har framkommit att det i systemet Platina, finns en gemensam bevakningssystem/funktion för att kontrollera om avtal är på väg att löpa ut och måste antingen sägas upp eller förlängas eller om vara/tjänst måste upphandlas på nytt. Av intervjuer har framkommit att denna funktion används.

Av intervjuerna har även framkommit att de utvärderingar som sker av upphandlingar görs när det är dags för en ny upphandling att påbörjas men det är inte alltid det görs någon utvärdering.

### *3.3.1. Bedömning*

Bedömningen är att kontrollmålet delvis är uppfyllt. Bedömningen grundas på att flera ekonomiska uppföljningar sker. Även om beslut om upphandlingar inte sker genom delegationsbeslut så får ansvarig nämnd eller kommunstyrelsen information om vilka avtal kommunen har ingått. Möten sker enligt uppgift regelbundet med de stora leverantörerna. Dock saknas kontroller av ramavtalstrohet och alla upphandlingar utvärderas inte systematiskt.

## 4. *De kommunala bolagen*

### 4.1. *Bakgrund*

Staffanstorps Centrum AB är moderbolagen till kommunens övriga bolag, däribland Staffanstorps Kommunfastigheter AB. Moderbolagets verksamhet är inte operativ i samma bemärkelse som dotterbolagen. Staffanstorps Centrum AB genomför i princip inga ”egna” upphandlingar. Nedan redovisas därför endast Staffanstorps Kommunfastigheter AB:s hantering av upphandlingar.

Staffanstorps Kommunfastigheter AB som förvaltar skolor, förskolor, bostäder och kontorslokaler har å sin sida flera ramavtal med leverantörer inom drift och underhåll såsom bygg, el, hiss, målning, storkök, golv och kakel. Vidare har man ett strategiskt partneringavtal med NCC. Man har under 2015 haft ett eget avtal med en markentreprenörsfirma men avser att upphandla på nytt tillsammans med kommunen under år 2017. Staffanstorps kommunfastigheter AB genomför vissa upphandlingar själva men använder sig även av möjligheten att avropa från HBV<sup>1</sup>. I vissa fall anlitar man även HBV för att genomföra en upphandling. Ibland genomförs även upphandlingar tillsammans med Staffanstorps kommun. SKF har aldrig genomfört en upphandling tillsammans med Lunds kommun.

### 4.2. *Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar*

De kommunala bolagen följer kommunens riktlinjer för upphandlingar, de skapar inga egna övergripande riktlinjer. Under 2016 har personalen inom SKF utbildats kring upphandling och den upphandlingspolicy som antogs hösten 2016. Den nya upphandlingspolicyn anses ligga väl i linje med lagstiftningen.

Däremot har man i SKF tagit fram ett antal riktlinjer för att tydliggöra när och vad olika saker ska göras under året, ett så kallat årshjul däribland upphandlingar.

---

<sup>1</sup> HBV är en inköpscentral åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag. HBV startade 1952 och är en ekonomisk förening som ägs av medlemsbolagen; Sveriges allmännyttiga bostadsbolag. I april 2016 hade HBV 327 medlemmar. HBV:s övergripande uppgift är att främja medlemsbolagen ekonomiska intressen. De genomför samordnade upphandlingar för produkter och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter. Med drygt 180 ramavtal hjälper de medlemsbolagen att förvalta och utveckla boendet för sina hyresgäster. HBV:s specialistkompetens är inom områdena bygg, VVS, energi och säkerhet. Utöver ramavtal erbjuder HBV skräddarsydda upphandlingar och konsultation i upphandlingsfrågor samt en rad kringtjänster som trepartsavtal och fakturahantering. Medlemsbolagen får varje år återbäring från HBV:s eventuella vinst.

Vidare finns riktlinjer i form av mallar för upphandling i upphandlingssystemet Tend Sign samt utkast till avtal. Avtalsmallarna kan vara framtagna av bolaget självt men oftast med hjälp av tidigare avtal som uppdateras och som i sin tur kan ha grundats på avtal som andra organisationer ingått såsom HBV.

SKF har ingen delegationsordning av vilken framgår vem som ansvarar för vad. Istället framgår detta delvis av roll- och ansvarsbeskrivningar för VD respektive Fastighetschef. I fastighetschefens arbetsbeskrivning, står följande” Övergripande ansvar för inköp samt ingå ramavtal och övriga samarbeten med underentreprenörer och konsulter. I Styrelsens arbetsordning framgår följande som på olika sätt berör avtal:

”Styrelsen har att fatta beslut i frågor, vilka icke faller inom den löpande förvaltningen samt där lag och bolagsordning fordrar styrelsens beslut. VD ska förelägga styrelsen följande ärenden för beslut:

- Nyupplåning eller lösen av lån och lämnande av ny säkerhet.
- Upptagande av ny eller nedläggning av bedriven verksamhet.
- Förvärv eller avyttring av, samgående eller fusion med annat företag. Styrelsen har dock underställandeplikt enl. ägardirektiv Staffanstorps kommun.
- Avyttring av fast egendom.
- Avyttring av lös egendom överstigande ett värde av 1 000 000 kronor.
- Nyinvestering till belopp överstigande 1 000 000 kronor.
- Strategiska mål för verksamheten.
- Budget.
- Anställning/upsägning av VD.
- Väsentliga organisatoriska förändringar.
- Avtal som belastar bolagets resultaträkning med mer än 1 000 000 kronor.
- Inledande eller förlikning av tvister som riskerar att belasta bolagets resultat med mer än 500 000 kronor eller som riskerar påverka bolagets anseende negativt.
- Årsredovisning och bokslut.
- Bemyndigande om firmateckning.

Vidare finns en tidsplan/processbeskrivning hur stora projekt ska hanteras. Av detta framgår vad som ska ske i de olika faserna och när olika beslut ska fattas.

#### **4.2.1. Bedömning**

Bedömningen är att kontrollmålet är uppfyllt. Bedömningen grundas på att det utöver vad som angetts för kommunens övergripande upphandlingspolicy finns ett antal riktlinjer som bedöms vara tydliga och ändamålsenliga.

### **4.3. Organisation och ansvarsfördelning är tydlig**

Fastighetschefen ansvarar för samtliga ramavtal avseende drift- och underhåll. VD är övergripande ansvarig för större projekt och är inte sällan även projektledare i dessa projekt, t ex nybyggnation av en skola. I fastighetschefens arbetsbeskrivning, står följande” Övergripande ansvar för inköp samt ingå ramavtal och övriga samarbeten med underentreprenörer och konsulter. Under avsnitt 4.2 har även redogjorts för styrelsens arbetsordning av vilken framgår vad VD respektive styrelsen ska fatta beslut om.



Av årshjulet framgår att fastighetschefen i januari varje år går igenom de kommande upphandlingarna under året inom sitt ansvarsområde. Därefter läggs planen för vem som ska ansvara för respektive upphandling, när den ska genomföras etc. Allt detta skrivs in i årshjulet så att där tydligt anges vem som ansvarar för olika upphandlingar. Vidare framgår av genomgången om avtal måste sägas upp eller förlängas. Samtliga medarbetare har möjlighet att lägga till moment i årshjulet och dessa går igenom vid varje månadmöte.

När det gäller drift och underhållsavtal fattar fastighetschefen beslut om att inleda upphandling, ansvarig handläggare utses och tar fram ett underlag för upphandling. I den mån upphandlingen kan vara av intresse för kommunen kontaktas ansvarig verksamhetschef inom kommunen och erbjuds vara med på upphandlingen. Av intervju framgår att det är ovanligt att kommunen i sin tur tillfrågar bolagen att delta i någon av kommunens upphandlingar. När förfrågningsunderlaget är färdigställt lägger fastighetschefen in allt material i Tend Sign och upphandlingen publiceras. Efter anbudstiden löpt ut öppnas anbuden, de formella och ämnesspecifika skalkraven utvärderas, referenstagning sker och därefter fattar fastighetschefen beslut om tilldelning. Tilldelningsbeslut skickas ut till samtliga som inkommit med anbud. Därefter avvaktar man de lagenliga 10 dagarna på eventuella överklaganden. Om inget sådant inkommit tecknas avtal med utvald leverantör/er. Vanligen tecknar man avtal med tre leverantörer som rangordnas sinsemellan. Vid avrop går förfrågan först till den leverantör som rangordnats som nummer ett, därefter till nummer om 2 och sist till nummer 3 i ordningen.

Avtal skrivs antingen av bolagets självt, företrädesvis av handläggare eller fastighetschefen, ofta med stöd av tidigare avtal som uppdateras utifrån de nya behov eller krav som ställts i den nya upphandlingen. I avtalet rangordnas även dokumenten för att tydliggöra i vilken ordning de ska tolkas vid eventuell tvist. I den mån upphandling har genomförts av HBV så skrivs avtalet av HBV.

De undertecknade avtalen skannas in och läggs i en mapp på den gemensamma servern. Vidare finns ett annat dokument där samtliga avtal för alla kommunens bolag finns samlade under separata flikar. Varje bolag ansvarar för "sin" flik. I detta dokument anges vem som ansvarar för avtalet, när det löper ut, ska förlängas etc.

Varje avtal i original sätts in i en pärm tillsammans med all dokumentation från upphandlingen. Pärmarna förvaras i det brandsklassade arkivet i källaren när upphandlingen är genomförd. Stickprov har gjorts på att pärmar förvaras på rätt ställe och att de innehåller all relevant dokumentation.

Varje avtal läggs även in ett särskilt fastighetssystem. Det är genom detta system som s.k. arbetsorders registreras. Detta medför enligt uppgift från intervjuer att risken minimeras för att andra leverantörer används istället för de leverantörer man tecknat ramavtal med.

Av intervjuer och efter granskning av tillhandahållna styrdokument, attestförteckning, VD-instruktion och fastighetschefens rollbeskrivning framkommer att det saknas tydlighet kring att och när fastighetschefen ska få fatta beslut om att inleda upphandling eller underteckna avtal. Enligt attestförteckning får fastighetschefen endast attestera fakturor under 50 000 kr vilket följs. Samtidigt undertecknar idag fastighetschefen ramavtal som är värda betydligt mer än 50 000 kr. Dock ska sägas att ramavtal i sig inte är värda något förrän avrop sker, d.v.s. vid ramavtal förbinder sig inte bolaget att köpa för en viss summa pengar eller mängd.

När det gäller upphandlingar av entreprenad såsom för en ny skola så kommer ett beslut från kommunen. Innan upphandling påbörjas beställs vanligen en förstudie, därefter fattas beslut om övergripande budget, bygghandlingar tas fram som är mer detaljerade och ger ett mer specificerat budgetförslag. Beslut om budget för att gå vidare fattas av bolagets



styrelse. I den mån instruktioner/begränsningar etc har skett i kommunens beställning sker en återkoppling till kommunen innan processen går vidare. I dagsläget har man ett strategiskt partneringavtal med NCC vilket betyder att NCC redan är med och tar fram förstudie och den första budgeten, bygghandlingar etc som sedan ligger till grund för själva förfrågningsunderlaget. Genom att ett byggföretag är med redan inledningsvis kan man minska antalet fel i projekteringsplaneringen och minska ledtider vilket i sin tur ska leda till ökad effektivitet och minskade kostnader i projekten.

Vid tecknande av stora entreprenadavtal skrivs avtalen med hjälp av anlitade advokatbyråer. Stora entreprenadavtal undertecknas av bolagets styrelseordförande. VD undertecknar avtal under en miljon kronor.

Av intervjuer har framkommit att bolaget inte känner till om det finns någon samordnare för upphandling i kommunen som man alltid kan vända sig till.

I granskningen har stickprov gjorts på avtal om Markentreprenad med Väla Mark och Trädgård från 2015. Av detta har inte framkommit annat än att bolaget tillämpar LOU vid publicering och hanteringen av upphandlingar.

#### **4.3.1. Bedömning**

Bedömningen är att kontrollmålet är uppfyllt då bolagets organisation och ansvarsfördelning för upphandlingar är tydlig. Det finns en tydlig struktur. Av granskningen har inte framkommit annat än att ansvarsfördelningen följs.

### **4.4. Återrapportering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen**

Större upphandlingar återrapporteras alltid till SKF:s styrelse inom ramen för "VD-rapporten" som görs inom given tidsram. Mindre upphandlingar rapporteras inte till SKF:s styrelse.

#### **4.4.1. Bedömning**

Bedömningen är att vissa upphandlingar återrapporteras till bolagets styrelse men inte alla mindre. Rimligen borde samtliga upphandlingar redovisas för bolagets styrelse såsom delegationsbeslut.

### **4.5. Genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas**

När ett avtal har undertecknas har SKF ett startmöte med leverantören. Därefter sker dels kontakter regelbundet med leverantören, dels hålls årligen ett kontraktsmöte. Vid detta går man igenom avtalet och kontrollerar att alla försäkringar är uppdaterade i enlighet med avtalet. Vid dessa möten förs protokoll som även följs upp vid nästkommande kontraktsmöte. Fler möten hålls om behov uppstår.

En annan del av uppföljningen är kontroll av leverantörsfakturor vilket enligt uppgift sker i enlighet med attestförordningen. Dock har ingen kontroll gjorts för att uttröna vilka kontroller som faktiskt görs i varje atteststeg.

Ramavtalstrohet följs inte upp systematiskt. Däremot är som nämnts under avsnitt 4.3 finns ett tydligt system för avrop av tjänster vilket till viss del säkerställer att endast ramavtalsleverantörer anlitas.

I samband med att ett upphandlat ramavtal löper ut sker i SKF en utvärdering av fastighetschefen och ansvarig förvaltare kring vad som var bra i förra upphandlingen och vad som fungerat bra, respektive mindre bra under avtalsperioden. Detta ligger sedan till grund vid framtagandet av ett nytt förfrågningsunderlag.

#### *4.5.1. Bedömning*

Bedömningen är att det sker en uppföljning av de upphandlingar som genomförs under tiden som avtalen löper. Däremot följs inte ramavtalstrohet upp systematiskt. Vidare saknas en systematisk utvärdering av de upphandlingar som genomförts på så vis att indikatorer och resultat mäts och dokumenteras. Vidare har i granskningen inte framkommit att leverantören involveras i utvärderingen vilket skulle kunna vara värdefullt för SKF:s eget lärande om sina egna brister och styrkor som avtalspart.

## 5. Revisionell bedömning

### 5.1. Bedömning mot kontrollmål- kommunstyrelsen

Kontrollmål	Kommentar
<b>Kontrollmål 1</b> Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar	<b>Ej uppfyllt</b> Upphandlingspolicy och delegationsordning är till viss del otydliga och det saknas tillämpningsanvisningar. Bristen på tydlighet och samordning kring upphandling kan medföra att kommunens olika organ i praktiken hantear upphandlingar olika.
<b>Kontrollmål 2</b> Organisation och ansvarsfördelning är tydlig	<b>Delvis uppfyllt</b> Organisationen saknar en samordnande funktion för upphandlingar. Organisation och ansvarsfördelning är inte tydlig i alla delar.
<b>Kontrollmål 3</b> Återrapportering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen	<b>Delvis uppfyllt</b> Återrapportering ska ske i form av anmälningar till kommunstyrelsen. Men inte allt återrapporteras.
<b>Kontrollmål 4</b> Genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas	<b>Delvis uppfyllt</b> Det finns en ekonomisk uppföljning men ramavtalstrohet följs inte upp och det saknas ett enhetligt sätt att bevaka avtals löptid.

### 5.2. Bedömning mot kontrollmål – Staffanstorp Kommunfastigheter AB

Kontrollmål	Kommentar
<b>Kontrollmål 1</b> Tydliga riktlinjer finns för upphandlingar	<b>Uppfyllt</b> De egna riktlinjerna är tydliga och nedtecknade. Det saknas en delegationsordning. Ansvarsfördelning tydliggörs istället i uppdragsbeskrivningar för VD och fastighetschef samt bolagets styrelses arbetsordning.
<b>Kontrollmål 2</b> Organisation och ansvarsfördelning är tydlig	<b>Uppfyllt</b> Organisation och ansvarsfördelning är tydlig.
<b>Kontrollmål 3</b>	<b>Delvis uppfyllt</b>

Återrapportering av genomförda upphandlingar sker till styrelsen

Återrapportering sker till bolagets styrelse för alla större upphandlingar men mindre rapporteras inte.

#### **Kontrollmål 4**

Genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas

#### **Delvis uppfyllt**

Det finns ekonomisk uppföljning men ramavtalstrohet följs inte upp och det saknas systematisk utvärdering av alla upphandlingar.

### **5.3. Revisionell bedömning**

Denna granskning ska besvara revisionsfrågan:

*Är kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar ändamålsenlig utifrån LOU och de kommunala riktlinjerna?*

Den revisionella bedömningen är att kommunstyrelsens hantering av upphandlingar inte är helt ändamålsenlig utifrån LOU och de kommunala riktlinjerna. Bedömningen grundas på att riktlinjerna är otydliga och otillräckliga då tillämpningsanvisningar saknas. Tillämpningen av den nya upphandlingspolicyn går inte att utvärdera då den nyligen antogs. Dock kan konstateras att organisation och ansvarsfördelning delvis är tydlig. Återrapportering till styrelsen sker och genomförda upphandlingar följs upp och utvärderas till viss del. Dock saknas uppföljning av ramavtalstrohet och utvärdering av upphandlingar sker inte systematiskt.

När det gäller kommunens bolag som har granskats är den revisionella bedömningen att Staffanstorps kommunfastigheter AB i allt väsentligt hanterar upphandlingar ändamålsenligt. Bedömningen grundas på att de flesta kontrollmålen är uppfyllda. I granskningen har inte framkommit annat än att LOU följs vid hantering av upphandlingar.

### **5.4. Rekommendationer**

Rekommendationer är att kommunstyrelsen tillser att

- det finns tydliga tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicyn
- ansvarsfördelningen är tydlig för samtliga chefer och medarbetare som hanterar upphandlingar och därefter tillkomna avtal
- det finns en samordning av upphandlingar inom kommunen
- kommunstyrelsen informeras om alla upphandlingar
- alla upphandlingar följs upp och utvärderas
- ramavtalstrohet följs upp

Rekommendationer är att Staffanstorps kommunfastigheter AB tillser att

- det finns en tydlig delegationsordning
- utvärdering av upphandlingar sker systematiskt med fokus på såväl process som kvalitet och resultat
- ramavtalstrohet följs upp

---

# ***Bilaga***

Upphandlingspolicy daterad 2008-09-24

Upphandlingspolicy antagen av kommunfullmäktige 2016-10-17

2017-01-19

---

*Carl-Gustaf Folkesson*  
*Uppdragsledare*

---

*Gabriella Fredriksson*  
*Projektledare*