



Upphandling och inköp Herrljunga kommun

September 2020 – Revsul Dedic och Jimmy Lindberg

Innehåll

Innehåll	1
Sammanfattning	2
1. Inledning	4
2. Granskningsresultat	6
3. Bilagor	19

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Herrljunga kommun fått uppdraget att genomföra en granskning avseende upphandling och inköp.

Revisionsfråga

Är servicenämndens, kommunstyrelsens och nämndernas hantering av upphandlingar ändamålsenlig utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna och är den interna kontrollen tillfredställande?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att servicenämndens, kommunstyrelsens och nämndernas hantering av upphandlingar utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna delvis är ändamålsenlig och att den interna kontrollen inte är helt tillfredställande.

Iakttagelser

- Under perioden 1 april – 31 december 2019 köpte Herrljunga kommun varor och tjänster för ca 218 mnkr till 1391 olika utbetalningsmottagare.
- Herrljunga kommun har en av kommunfullmäktige fastställd upphandlingspolicy. Denna är inte uppdaterad sedan 2015 och saknar rätt tröskelvärdesgränser. Den beskriver även en felaktig organisationsstruktur utifrån nuvarande organisation.
- Den aktuella upphandlingspolicyn saknar tydliga anvisningar avseende uppföljning av efterlevnad av lagstiftningen, avtalstroheten och/eller leveransuppföljning.
- Kommunen saknar kommunövergripande riktlinjer avseende skydd mot oegentligheter, mutor, otillbörlig påverkan och jäv. Det saknas också beskrivning av konsekvenser för kommunen vid ev. *otillåten direktupphandling*.
- Enligt reglementet ansvarar den gemensamma servicenämnden för stöd till de kommunala verksamheterna i upphandlingsprocessen och enligt upphandlingspolicyn har kommunstyrelse det strategiska ansvaret för allt upphandling inom kommunen. Det

saknas något kompletterande styrdokument som förtydligar vad servicenämnden respektive kommunstyrelsen ansvarar för när det gäller upphandlings- och inköpsfrågor. Upphandlingspolicyn innehåller inget om servicenämndens roll.

- Sedan juli 2019 har Herrljunga kommun överlåtit allt ansvar för kommunens upphandlingar till Zango AB (upphandlad/extern aktör). Enligt avtalet har Zango AB ett helhetsansvar och agerar som kommunens upphandlingsansvarige. I ansvaret ingår inte direktupphandlingar. Respektive verksamheterna ansvarar för egna direktupphandlingar med det är oklart vem som ansvarar för översyn och revidering av styrdokument.
- Roller och ansvar avseende upphandlingar/inköp varierar mellan nämnderna. Det är dock oftast enhetschefer som har full delegation att genomföra upphandlingar. Upphandling och inköp genomförs av ett relativt stort antal personer.
- Delegationsordningens struktur och innehåll varierar mellan nämnderna. Delegationsordningar är delvis otydliga gällande vilka belopp de med delegation får handla för. De saknar även beloppsgränser som stämmer med aktuella tröskelvärden.
- Kunskapen om aktuella lagar och regler kring upphandling bedöms olika av kommunledning och förvaltningschefer.
- Nämnderna saknar kompetenskrav för att arbeta med upphandling och inköp, oklart hur verksamheterna bedömer och verifierar kompetensnivån inom upphandling och inköp.
- Förvaltningarna använder budgetram och attesteringsordning som kontrollmetod för att säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med lagstiftning och interna riktlinjer.
- Servicenämnden genomför fakturastickprov varje månad för kontroller avseende jäv, om ramavtal använts och om rätt vara köpts in. Extern aktör genomför stickprov tre gånger per år gällande direktupphandlingsgräns och efterlevnad både mot verksamhet och leverantör. Extern part genomför kostnadsanalys två gånger per år för att förhindra att direktupphandlingsgränsen överskrids. All kontroll hanteras manuellt eftersom kommunen saknar IT-stöd som skulle upptäcka och förhindra ev. felaktigheter.
- Utöver det som anges i befintliga riktlinjer har vi inte sett något övergripande processflöde och processbeskrivning kopplat till upphandling och inköp.

- Det finns en avtalsdatabas (via intranät) men där samtliga avtal inte är inlagda än. Det pågår dock ett löpande arbete med att lägga in samtliga avtal i en avtalsdatabas.
- Stickprovskontrollen av 60 utvalda stickprov visar att;
 - 1/3 av dessa uppvisar någon typ av större eller mindre anmärkning (OBS ej per automatik olagligt) både mot lagstiftning och kommunens interna riktlinjer.
 - 1/3 av dessa bedöms som mer allvarliga och gäller framförallt inköp över direktupphandlingsgräns som inte har konkurrensutsatts. Dessa upphandlingar skulle troligtvis betraktas som en otillåten direktupphandling vid prövning i förvaltningsdomstol.
 - dokumentationsplikten avseende direktupphandlingar brister, då upphandlingen inte alltid dokumenteras i enlighet med lagens krav och interna riktlinjer.
 - direktupphandlingar genomförts utan att framtagna mallar använts samt att upphandlingsenheten inte informeras om upphandlingen, trots att interna riktlinjer anger detta.
 - avtal eller dokumentation av ingångna avtal saknas eller inte går att hitta.
 - det är oklart om attesteringsordningen följs, då vi inte erhållit underlaget som verifierar att så är fallet.

Rekommendationer

Servicenämnden (Ekonomi/personal) rekommenderas

- förtydliga servicenämndens, kommunstyrelsens och upphandlingsenhetens uppdrag och ansvar vid upphandling.
- se över och synkronisera kommunövergripande styrdokument kopplade till upphandling och inköp.
- se över möjligheten att öka kontrollen att summan av flera mindre inköp inte överstiger direktupphandlingsgränsen, framförallt stärka kontrollen av förvaltningsspecifika upphandlingar och inköp med särskilt hänseende att konkurrensutsättning genomförs.

Kommunstyrelsen rekommenderas

- snarast besluta om att upphandlingspolicyn revideras och uppdateras.
- utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling.

Beställande nämnder rekommenderas

- överväga att minska antalet delegationer samt tillhörande beloppsgränser avseende upphandling i sina delegationsordningar.
- säkerställa att beloppen i nämndens delegationsordning hänvisar till rätt års gränsvärde för direktupphandling.
- tillse att anställda som genomför upphandlingar och inköp har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.
- se till att verksamheterna följer lagstiftning och fastställda interna riktlinjer inom upphandlingsområdet samt säkerställ att det finns underlag för samtliga upphandlingar.

Jönköping den 22 september 2020.

DELOITTE AB

Revsul Dedic
Projektledare

Jimmy Lindberg
Verksamhetskonsult

1. Inledning

Bakgrund

De flesta varor och tjänster som används i en kommun köps in efter någon typ av upphandling. Kommunen upphandlar och köper in varor och tjänster för stora belopp varje år och en bristande upphandlings- och inköpsprocess kan därför ha stora effekter på kommunens ekonomi. Vidare, regleras inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet, av lagen om offentlig upphandling (LOU). Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet. Det är därför av stor vikt att upphandlingar hanteras korrekt utifrån såväl lagstiftning som kommunens egna riktlinjer.

Herrljunga kommun har en upphandlingspolicy. I dagsläget anlitar kommunen en extern aktör vid upphandling av varor och tjänster, eftersom kommunen saknar egen resurs. Kommunstyrelsen har dock det övergripande strategiska ansvaret för all upphandling inom Herrljunga kommun men det saknas någon/några som ha dedikerad ansvarar för samordning av upphandlingar samt uppföljning av efterlevnad av LOU.

Med tanke på ovanstående bedömer revisorerna i Herrljunga kommun som angeläget att granska om upphandlingar och inköp i Herrljunga kommun förhåller sig till kommunens upphandlingspolicy, lagen om offentligupphandling (LOU) och delegationsregler.

Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är undersöka om kommunstyrelsen och nämndernas upphandlingsarbete är ändamålsenligt utifrån gällande lagar och riktlinjer.

Revisionsfråga

Är kommunstyrelsens och nämndernas hantering av upphandlingar ändamålsenlig utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna och är den interna kontrollen tillfredställande?

Underliggande frågeställningar

- Finns det tydliga styrdokument för upphandlingar och inköp? Är dessa dokumenterade, kända och förankrade i organisationen?
- Är organisation (inkl. samverkan) och ansvarsfördelning avseende upphandlings- och inköpsverksamhet, dokumenterad, tydlig och ändamålsenlig?
- Har kommunstyrelsen och nämnder säkerställt att det finns tillräcklig upphandlings- och inköpkompetens. Får ansvariga tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar och inköp?
- Har upphandlings-, inköps- och mottagningsprocessen och rutiner fastställts, dokumenterats och förankrats i organisationen?
- Är uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar och inköp (*med avseende på lagefterlevnad och avtalstrohet*) tillfredställande?
- Genomförs upphandlingar och inköp i enlighet med gällande lagstiftning och de fastställda interna styrdokument? Bedöms ramavtalstrohet som tillfredställande?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom *dokumentstudier, statistiska analyser, stickprov* samt genom intervjuer med följande befattningshavare:

- Kommundirektör

- Ekonomichef
- Bildningschef
- Teknisk chef
- Extern aktör (upphandlingssamordnare)

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering av intervjuer.
- Samla fakta/underlag genom intervjuer och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloitte's interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

Revisionskriterier

Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda. Europeiska kommissionen beslutade under 2015 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2016. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggentreprenader. Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari

2020 enligt LOU är 615 312 kronor. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling.

Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten.

Kommunallag, (2017:725 6 kap)

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen ska uppmärksammat följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att arbetet med intern kontroll är tillräckligt och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Översikt inköpsvolymen Herrljunga kommun

Herrljunga kommuns totala externa inköp uppgick enligt uppgift från kommunen till cirka 218 mnkr för perioden 1 april – 31 december 2019.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförda intervjuer och granskat material har en övergripande beskrivning av upphandling och inköp i Herrljunga kommun gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av intervjuer och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

Finns det tydliga styrdokument för upphandlingar och inköp? Är dessa dokumenterade, kända och förankrade i organisationen?

Upphandlingspolicy

I Herrljunga kommun finns en antagen upphandlingspolicy som fastställts av kommunfullmäktige 16 juni 2015. Policyn gäller för samtliga nämnder, bolag, föreningar och stiftelser där kommunen är förvaltare och som genomför upphandlingar inom kommunen. Upphandlingspolicyn reglerar ansvarsfördelning och vilka som är grundförutsättningarna för upphandling inom Herrljunga kommun.

Policyn ska revideras en gång per mandatperiod och/eller utifrån behov.

Kommunstyrelsen ansvarar för uppföljning av policyn. Den ska dock ske i samverkan med upphandlingsansvarig och verksamhetspersonal.

Policyn innehåller även hänvisningar till andra riktlinjer kopplade till inköp och upphandling i Herrljunga kommun; riktlinjer för direktupphandling och riktlinjer för inköp i Herrljunga kommun. Vi noterar dock att riktlinjen "Riktlinjer för inköp i Herrljunga kommun" inte längre finns.

Utöver upphandlingspolicy och riktlinjer för direktupphandling finns ett antal dokument som vägleder och reglerar upphandling och inköp i Herrljunga. Här finns bland annat ett dokument "Kommunala inköp i Herrljunga" vilken är utformad som en guide och riktlinje inför inköp av kommunens medarbetare. Vi noterar att detta styrdokument saknar aktuella och korrekta belopp för direktupphandling och hänvisar vid behov av vidare stöd till fel enhet.

Riktlinjer för direktupphandling

I riktlinjer för direktupphandling anges direktupphandlingsgränser samt rutinbeskrivning för genomförandet av en direktupphandling. Syftet med riktlinjen är att tillämpa ett strategiskt förhållningssätt för offentlig upphandling vilket även innefattar direktupphandling.

Gällande riktlinje är fastställd 25 maj 2015 och har inte reviderats därefter.

Den som behöver stöd i upphandling hänvisas till upphandlingsansvarig på kommunstyrelseförvaltningen, vilket även det är inaktuellt då en ny organisation införts 2019. I riktlinjerna framgår även att vid en direkt upphandling med ett belopp överstigande 20 tkr ska information alltid lämnas till upphandlingsansvarig.

Vid våra intervjuer framkommer att kännedom finns om att styrdokument existerar men innehållet är inte lika känt. Det pågår ett arbete i kommunen där extern upphandlingsansvarig har fått i uppdrag att inventera och uppdatera gällande riktlinjer.

Bedömning

Vi har i granskningen noterat, vilket även extern upphandlingsansvarig konstaterat, att policys och riktlinjer inte är uppdaterade med korrekta belopp och korrekta hänvisningar utifrån aktuell organisation och aktuella styrdokument. Exempelvis, direktupphandlingsgränsen (505 800 kr) som anges i riktlinjer för direktupphandling gällde för år 2014. Direktupphandlingsgränsen för 2020 ligger på 615 312 kr.

En antagen policy måste, för att ha en verkan, vara känd för den det berör, aktuell och hänvisningar till eventuellt andra vägledande dokument måste vara aktuella. En ej uppdaterad policy riskerar annars att förvirra och skapa en grund för felaktiga upphandlingsförfaranden. Till viss del bedömer vi att det går undvika genom att exempelvis ta bort hänvisade belopp och istället hänvisa läsaren vidare mot upphandlingsmyndigheters sidor där beloppen ständigt är aktuella.

För internt beskrivna processer krävs att det finns en tydlig ansvarig som har som uppdrag att revidera policys och riktlinjer, vilket vi anser bör ske mer frekvent än varje ny

mandatperiod då upphandlingsområdet och kommunens organisation ständigt är föränderlig.

Vi noterar att i de aktuella styrdokumenterna kopplat till upphandlingar och inköp inte finns någon särskilt riktlinje/styrdokument som berör hantering av jäv eller skydd mot oegentligheter, mutor och otillbörlig påverkan. Vi anser att riktlinjer/rutiner för avseende jäv eller skydd mot oegentligheter, mutor och otillbörlig ska finnas då till exempel en tydlig rutin bör underlätta för upphandlaren och bidra till att minimera risken för att hamna i en sådan situation.

Kännedomen om själva innehållet i styrdokumenterna förefaller vara relativt låg. Enligt vår mening kan det innebära en risk för att upphandling inte sker på ett likvärdigt sätt i Herrljunga kommun. Om kännedom är hög och följsamhet finns skapar det en förutsättning för att upphandlingsprocessen hanteras på rätt sätt.

Vi noterar av våra intervjuer att ett arbete pågår och justeringar kring problemen vi belyst kommer att föreslås.

Mot bakgrund av det som angivits ovan är vår slutbedömning att de styrdokument för upphandlingar och inköp som finns inte är helt tydliga och aktuella och som sådana bidrar inte fullt ut till att säkerställa att upphandlingar hanteras enligt lagar och regelverk och interna riktlinjer.

[Är organisation \(inkl. samverkan\) och ansvarsfördelning avseende upphandlings- och inköpsverksamhet, dokumenterad, tydlig och ändamålsenlig?](#)

Organisation och ansvar och roller

Av den aktuella upphandlingspolicyn framgår att kommunstyrelsen har det strategiska ansvaret för all upphandling inom Herrljunga kommun. Tekniska nämnden ansvarar för kommunens upphandling avseende bygg- och anläggningsentreprenader samt tjänster som tillhör dessa.

Enligt sammanträdesprotokoll för gemensam servicenämnd Ekonomi/Personal, daterad den 2019-05-13, övergick upphandlingsfunktionen den 1 februari 2019 från kommunövergripande till servicenämnd ekonomi. Servicenämndens uppdrag avseende upphandlingar är att stödja och säkerställa en effektiv ledning, administration och

gemensamma arbetsformer inom upphandlingsadministrationen. Servicenämnden och därmed upphandlingsenheten delas mellan Herrljunga och Vårgårda kommuner.

Vid samma sammanträde informeras servicenämnden om att ett nytt avtal med extern leverantör "Zango AB" avseende upphandlingsfunktion beräknas vara klar den 1 juni 2019. Zango AB kommer agera som utförande upphandlingsansvarig i både Herrljunga och Vårgårda kommuner.

Enligt information som servicenämnden tagit del av från ekonomichefen kommer upphandlingsfunktionen att vara professionell, kostnadseffektiv och nytänkande. En medarbetare i ekonomiavdelningen kommer att bemanna med rollen inköpssamordnare, vilket innebär att löpande kontakter mellan upphandlingsfunktion och ekonomiavdelning sker genom inköpssamordnare.

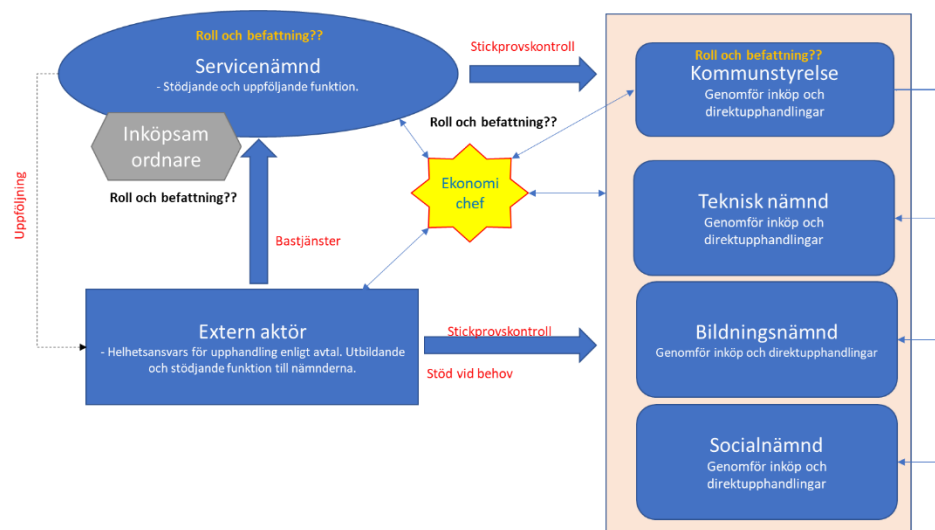
Ett avtal på 4 år tecknades mellan servicenämnden (påskrivet av ekonomichefen) och Zango AB den 24 maj 2019, med start den 1 juni 2019. Av tecknat avtal med den externa aktören framgår att det omfattar ett helhetsåtagande rörande hantering av samtliga upphandlingar och upphandlingsarbete. Enda undantaget är dock de direktupphandlingar som nämnderna och dess förvaltningar inom kommunen väljer att genomföra själva. För dessa blir förvaltningschefen högst ansvarig tjänsteperson.

Avtalet med den externa aktören är uppdelat i två tjänster, en bastjänst och en upphandlingstjänst; I bastjänsten ingår bland annat avtalsfrågor, stöd vid direktupphandlingar, förnyad konkurrensutsättning och sekretessprövning och utbildningar mm.

När det gäller upphandlingstjänsten så avser den arbete med pågående upphandlingar. Den tjänsten finansieras av verksamheten och den externa leverantören tar enligt avtal betalt per timme. Inför varje upphandling ska leverantören i dialogen med verksamheten ge en uppskattad timbudget för genomförandet.

Vidare, svarar den externa leverantören enligt avtalet för införande av rutiner samt bastjänst i projektform tillsammans med beställaren. Införandet sker på löpande timtaxa. Den externa leverantören ska under avtalstiden vidareutveckla bastjänsten i syfte att säkerställa att tjänster följer legala utvecklingen på området samt ha skyldighet att tillhandhålla utbildning enligt förfrågningsunderlaget.

Den högsta tjänstemannen inom servicenämnden som ansvarar för och leder upphandlingsarbetet i Herrljunga och Vårgårda kommun är ekonomichefen. Ekonomichefen är även ansvarig för att ha kvartalsvisa avstämningar med den externa leverantören.



Organisationsschema över upphandling- och inköpsansvar (Källa: Egen tolkning)

Utifrån våra intervjuer uppfattar vi att förvaltningscheferna vet vad de ansvarar för och i vilka lägen de kan använda sig av den externa aktören. Samtliga uppger att de gör detta, men i olika utsträckning.

Delegationsordningar

Vi har i vår granskning tagit del av gällande delegationsordningar samt organisatorisk hantering av upphandling och inköp för de granskade nämnderna. Speciella iakttagelser för varje nämnd presenteras nedan.

Kommunstyrelsen

- I gällande delegationsordning finns ett avsnitt för upphandling/inköp och avtal som inleds med ett beskrivande avsnitt som delvis beskriver själva upphandlingsprocessen och vad den ansvarige ska tänka på. Informationen är

generell och gäller alla som upphandlar oavsett nämnd, däremot saknas denna information i övriga nämnders delegationsordning.

- Det finns belopp kopplat till de olika upphandlingsförfaranden som följer med delegationen men med inaktuella belopp.
- Enligt delegationsordning ska kontakt tas med upphandlingsansvarig vid direktupphandling.

Tekniska nämnden

- I gällande delegationsordning saknas beloppsgränser som begränsar vilka nivåer delegationen gäller.
- Kontroll av inköp görs genom attestering, främst av enhetschef men även teknisk chef.
- I gällande delegation står att enhetschef har rätt att teckna avtal. Detta är enligt intervju felaktigt och det är endast teknisk chef som har rätt att slutligt teckna avtal.

Bildningsnämnden

- Delegationsordningen reglerar endast att enhetschef och rektorer får genomföra upphandling under två prisbasbelopp.
- I övrigt ingen information som reglerar en övre nivå för exempelvis bildningschef.
- Organisationen lägger stor vikt vid budgeten som ska regleras och kontrolleras storleken på inköp.

Socialnämnden

- Gällande delegationsordning har likt övriga nämnder felaktiga belopp gällande tröskelvärden.
- I delegationsordningen finns anteckningar med förtydligande vad som ska göras vid de olika upphandlingsförfaranden.

Vidare framgår att varje nämnd ska fastställa en egen delegeringsordning med delegat som gäller vid den förvaltnings-specifika upphandlingen.

Bedömning

Vi kan i granskningen konstatera att samtliga gällande delegationsordningar saknar korrekta tröskelvärden. Likt en uppdaterad policy gäller även att delegationsordningar ständigt är aktuella och tydliga för att felaktigheter i förfarandet inte ska uppstå.

Av gällande avtal framgår att den externa aktören har ett helhetsåtagande förutom vid direktupphandlingar. Vi bedömer att en allmän översyn behöver göras av samtliga delegationsordningar tillsammans med policyn så de stämmer överens med gällande organisationsstruktur, faktisk ansvarsfördelning och med det tecknade avtal som finns med extern aktör. I översynen bör delegation och tillhörande tydliga beloppsgränser finnas med för samtliga av de aktörer som är involverade i upphandling och inköp. Vi bedömer även att ett förtydligande för vem som får teckna avtal och för vilka belopp bör genomföras i samtliga nämnder.

Vi gör bedömningen att det är i direktupphandlingen risken för misstag är som störst. Nuvarande upplägg innebär att verksamheten ansvarar för och kan genomföra dessa utan att ta in någon form av stöd, vilket ökar risken för att omedvetna fel inte upptäcks. Den externa aktören har roll som upphandlingsansvarig och vi bedömer att, utifrån hur nuvarande organisation ser ut, de därför bör vara informerade i all form av upphandling.

I kommunens delegationsordning regleras att upphandling för kommunstyrelsen och nämnderna sker på tre olika samordningsnivåer: förvaltningsspecifik, kommunövergripande samt samordnad med andra kommuner, organisationer, centrala upphandlingsorgan eller inköpscentraler. Varken upphandlingspolicyn och/eller delegationsordning anger när och av vem de olika nivåerna ska initieras.

Vi noterar att punkt 31 (undertecknade av avtal) i avtalet med Zango endast anger Vårgårda kommun (som avtalstecknare) och inte Herrljunga kommun. Vi är fullt medvetna om att ekonomichefen som skrivit på avtalet arbetar för både Herrljunga och Vårgårda kommun, men det finns risk att detta uppfattas som att avtalet endast tecknats av Vårgårda och inte Herrljunga kommun.

Har kommunstyrelsen och nämnder säkerställt att det finns tillräcklig upphandlings- och inköpkompetens. Får ansvariga tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar och inköp?

De personer som får utföra inköp och upphandling har av förvaltningschefer eller enhetschefer bedömts ha den kunskap som krävs för att utföra arbetet. Det finns i dagsläget inga formella krav, utifrån den dokumentation vi tagit del av, för att få arbeta med upphandling eller beställning av varor.

Det finns enligt våra intervjuer olika bilder av kunskapsnivån om upphandling är i Herrljunga kommun. Verksamheterna tenderar ha uppfattningen att kunskapen totalt sett är högre än vad kommunledningen anser.

Att säkerställa att det finns en tillräcklig och aktuell kompetens inom området i Herrljunga kommun uppges vara en av anledningarna till att extern aktör har anlåtats. Enligt avtal ska den externa aktören utbilda personalen vid behov och genomföra öppna upphandlingar samt vara ett stöd vid direktupphandlingar. Vid intervjuer framgår att den externa aktören har varit ett stort stöd under det första året och ett par utbildningar har genomförts.

Utöver direkt stöd finns riktlinjer som guider i hur upphandlingsförfarande och inköp i Herrljunga kommun ska gå till och dokumenteras. Kommunen använder i dagsläget inte något IT-stöd som underlättar för den upphandlande att undvika felaktigheter.

Bedömning

Upphandling och inköp kan ske av ett stort antal personer inom Herrljunga. Detta i sig kan vara en styrka då sårbarheten blir lägre om någon till exempel slutar sin tjänst. Vetskapen om hur kunskapen är bland upphandlarna kan däremot försvåras ju fler som är involverade.

För att tillse det krävs att utbildning hålls med jämna intervaller och att den anpassas utifrån den nivå inköp och upphandling sker bland personalen.

Vi har utifrån intervjuerna hört att det råder olika meningar om kunskapen i förvaltningen och inte tagit del av att någon inventering av kunskapsläget gjorts på övergripande eller förvaltningsnivå. Vi bedömer därför att det kan finnas en vinst i att inventera kunskapsläget i hela kommunen så att en samsyn finns om vilka kunskaper organisationen besitter och vilka kunskaper som saknas men borde finnas.

Utifrån avtalet framgår att den externa aktören kan vara ett stöd i utbildning. Det framgår även att de tar betalt per timme när de hjälper till med specifika upphandlingar vilket innebär att en större kunskap inom förvaltningarna skulle kunna minimera det antal timmar som den externa aktören behöver användas.

Avtalet reglerar även, vilket är en bild som styrks av granskningen, att direktupphandlingar och inköp kan ske utan kontakt med extern aktör. Det innebär att det kunskapsstöd de kan få faller bort. Om förvaltningarna själva ska hantera direktupphandlingarna bedömer vi att det är än viktigare att de egna kunskaperna är tillräckliga inom organisationen.

Har upphandlings-, inköps- och mottagningsprocessen och rutiner fastställts, dokumenterats och förankrats i organisationen

De granskade nämnderna har i respektive organisation bestämt hur upphandling och inköp ska gå till och vilka som är delaktiga i processen.

Tekniska nämnden

Varje enhetschef kan utföra direktupphandlingar, vilket oftast sker i samråd med extern aktör. Avtal undertecknas av förvaltningschefen. Enhetscheferna har till sin hjälp utvald personal vilka fungerar som samordnare och samlar in eventuella mindre inköp. Över direktupphandlingsgränsen sker upphandlingen enl. LOU med hjälp av den externa aktören. Tilldelningsbeslut och kontrakt undertecknas av förvaltningschef.

Socialnämnden

Direktupphandling upp till cirka 500 tkr görs av budgetansvarig i samråd med den externa aktören. Upphandling med omfattning 500 tkr-1800 tkr sköts av förvaltningschef. Dessa annonseras, dokumenteras och diarieförs i samråd med extern aktör.

Förvaltningsspecifika upphandlingar som överstiger 1800 tkr startas av socialnämnd och det är även de som fattar tilldelning av beslut. Avtalet tecknas av förvaltningschef.

Kommunövergripande upphandlingar över 1800 tkr kan genomföras av förvaltningschef, verksamhetschef och enhetschef. Dessa kan även teckna avtal för upphandlingen.

Socialförvaltningen har inga specifikt utsedda samordningsansvariga för mindre inköp.

Bildningsnämnden

Enhetschefer och rektorer har utsett specifika inköpare som bedöms kvalificerade att

genomföra inköp. Inköparna får förhålla sig till satt budget för exempelvis pedagogiskt material som en gräns för sina inköp. Kontakt med kommunens upphandlingsfunktion ska tas om inköpets värde överstiger 24 tkr.

Dokumenterade och fastställda rutiner

Tidigare nämnda riktlinjer och rutiner är de dokument som fastställer hur inköps- och upphandlingsprocessen ska genomföras. Grunden är upphandlingspolicyn men utöver den så finns övriga rutiner som stöd för beställaren.

Rutiner upphandlingsdokumentation

Rutiner för upphandlingsdokumentation beskriver stegvis händelseförloppet för öppna upphandlingar i Herrljunga. Beställarna får information om hur de ska agera efter att ett anbud har skickats ut till att den har avslutats. Fokus är själva hanteringen av inkomna redan färdiga anbud och inte om upprättandet av anbud följer gällande lagar och regler.

Riktlinjer för direktupphandling

Hur direktupphandlingsprocessen ska gå till beskrivs utifrån olika beloppsvärden och hur det ska konkurrensutsättas.

Direktupphandling mellan 0 – 100 000

- Upphandlaren väljer själv hur anskaffning ska konkurrensutsättas.
- Upphandlingen får ske muntligt eller skriftligt.

Direktupphandling mellan 100 000 – 505 800

- Beslut om anskaffning fattas av budgetansvarig som utser lämplig direktupphandlare.
- Information ska lämnas till upphandlingsansvarig.
- Upphandlingar över 100 tkr ska som regel annonseras via annonsdatabas.
- Konkurrensutställning ska ske genom minst tre leverantörer.
- Inkomna anbud ska sammanställas, utvärderas och val av leverantör ska motiveras.
- Dokumentation ska ske.
- Skriftlig beställning/avtal krävs med uppgift om totalt värde.

Kommunala inköp i Herrljunga

Rutinen syftar till att inköparen vet hur man gör ett korrekt inköp. Beställare ska därför:

- Vara behörig att beställa.
- Hålla sig informerad om gällande avtal och använda kommunens ramavtal. Om ramavtal saknas hänvisas till direktupphandling.
- Samordna inköpen med andra aktuella inköp.
- Ansvara för leveransk kontroll (rätt vara, mängd, kvalitet och pris).

Bedömning

Upphandlings-, inköps- och mottagningsprocessen har fastställts i ett antal dokument som hjälper upphandlaren att göra rätt. Även dessa dokument saknar korrekta hänvisningar och korrekta tröskelvärden, vilka måste uppdateras för att inte riskera felaktig hantering.

Vi noterar att riktlinjen som berör direktupphandling är mest utförlig, vilket vi anser är bra. Då förvaltningarna till stor del själva hanterar direktupphandlingar och kunskapen bedöms något lägre är stödjande material av yttersta vikt för rätt hantering. Implementerade steg-för-steg-guider kan bidra till att risker för fel och fördyrande hantering undviks.

Riktlinjen för kommunala inköp beskriver även hur inköparen ska ta ett större grepp och samordna inköp med andra för eventuella samordningsvinster. Att detta är känt och efterlevs i organisationen bör innebära en effektivare hantering av inköp och därför även en ekonomisk vinst för organisationen. Vi kan se att tekniska nämnden och bildningsnämnden har organiserat sig via specifika inköpare och samordnare som ska bidra just till en effektivare hantering av nämndernas upphandlingar och inköp.

Samtliga nämnder uppger att den upphandlingsansvariga ska kontaktas även vid relativt små inköp. En samordning med stöd av upphandlingsansvarig vid inköp bedömer vi minimera risken för att kommunen totalt handlar över tröskelvärden utan att det upptäckts.

Är uppföljning och utvärdering av genomförda upphandlingar och inköp (med avseende på lagefterlevnad och avtalstrohet) tillfredställande?

Uppskattningsvis är 30 % av verksamheternas totala kostnader i Herrljunga kommun kopplade till inköp och upphandling. Det innebär att en uppföljning och utvärdering av gjorda inköp är oerhört viktig för organisationen. Enligt gällande ansvarsfördelning är det

servicenämnden som ansvarar för upphandling och därför även uppföljning och utvärdering.

Detta genomförs i ett par olika moment. Servicenämnden genomför stickprov på cirka 30 fakturor varje månad. Där kontrolleras ett antal punkter såsom jäv, rätt inköpt vara och om det är handlat via ramavtal.

Upphandlingssamordnaren genomför uppföljningar gällande direktupphandlingar och efterlevnad både mot verksamhet och leverantör. Detta genomförs via stickprovskontroll två gånger per år. Vid en direktupphandlingskontroll väljs ett antal leverantörer ut och då granskar de fördjupat bland annat om de totala beloppen som är köpta från leverantörer överstiger direktupphandlingsgränser. Samordnaren har även i uppdrag att se över gällande avtal och förhandla om dessa då möjlighet finns.

Utfall i samordnarens senaste uppföljning genomförd den 2020-02-2 redovisas i Bilaga A.

Avtalet mellan kommun och extern aktör reglerar även att kommunen har rätt att granska den externa aktören minst en gång per år eller vid behov och deras arbete följs upp och mäts via specifika nyckeltal.

I våra intervjuer har vi efterfrågat hur uppföljning och kontroll går till ute i förvaltningarna. Genomgående är att uppfattningen att gällande budgetram och attestering ska bidra till att inköp och upphandling genomförs korrekt. När en utsedd inköpare ska genomföra inköp så reglerar den satta budgeten vilka inköp som kan göras. Den chef som därefter har attesträtt kan kontrollera att inköpet är korrekt och passar till verksamheten.

Vi har i vår granskning även gått igenom de granskade nämndernas interna kontrollplaner för 2020. Av nämnderna är det endast servicenämnden som i sin kontrollplan berör upphandling och inköp.

Bedömning

Av granskningen framgår att det finns en uppföljning och utvärdering på övergripande nivå vilken ska ske med återkommande intervaller. Uppföljningen innefattar både om kommunen agerat rätt men bevakar även att kommunen får rätt beställda varor.

Vi noterar dock av svaren vi får att förvaltningarna sätter stor tilltro till attestering och budgetramen för att förhindra felaktiga upphandlingar och inköp. Vi bedömer att dessa är

en del i en kontroll, men att enbart förlita sig på dem går inte då dessa kontroller görs efter eventuella inköp.

När attestering och budgetuppföljning görs så kan ett avtal med leverantör redan vara tecknat och det blir svårt för förvaltningen att häva köpet. Att all personal ska förhålla sig till att hålla budgeten är helt rätt, men det finns inget som automatiskt stoppar inköpen när man går över den.

Vi bedömer därför att ett system för ytterligare kontroller *innan* inköpet är färdigt bör övervägas.

Att skriva in i avtalet att kommunen har rätt att granska den externa aktören bedömer vi som bra och en nödvändighet för att servicenämnden ska ha möjlighet att utöva sitt ansvar över upphandlingarna. Den externa aktören följs även upp kvartalsvis med olika nyckeltal som visar hur de levererar. Uppföljning blir därför ytterligare ett led i att Herrljunga kvalitetssäkrar sin egen upphandlingsprocess.

Vi noterar att det endast är servicenämnden som har identifierat risker i sin interna kontrollplan kopplat till upphandling och inköp. Då de är ansvariga för detta blir det naturligt, men vi bedömer att även de andra nämnderna bör överväga att lyfta in detta. Alla nämnder genomför inköp och upphandling för stora belopp och riskerna finns där för samtliga nämnder, om än i olika omfattning.

Genomförs upphandlingar och inköp i enlighet med gällande lagstiftning och de fastställda interna styrdokument? Bedöms ramavtalstrohet som tillfredställande?

Stickprovskontroll

Inom ramen för granskningen har stickprovskontroll av upphandlingar avtal/beställningar genomförts. Syftet med stickprovskontroll är att bland annat bedöma om:

- upphandling har skett enligt gällande lagstiftning
- upphandling har skett enligt kommunens interna riktlinjer
- fakturorna attesterats enligt upprättad attestordning.

Stickprovskontroll skall betraktas som ett komplement till dokumentstudier och intervjuer, där huvudsyftet är att få en allmän bild över om Herrljunga kommunen genomför

upphandlingar och inköp i enlighet med gällande lagstiftning och fastställda interna styrdokument. Syftet är inte att fokusera på någon särskild upphandling och/eller inköp.

Urval

Stickproven avser 60 unika leverantörer för olika typer av varor och tjänster. Stickproven är baserade på ett riktat urval av Herrljunga kommuns totala inköp under 2019. Underlaget har varit leverantörsreskontra och omfattar alla leverantörer (49) som fakturerat kommunen belopp över direktupphandlingsgränsen samt urval av några leverantörer som fakturerar belopp under direktupphandlingsgränsen (11) under perioden 1 april – 31 december 2019, se Bilaga B.

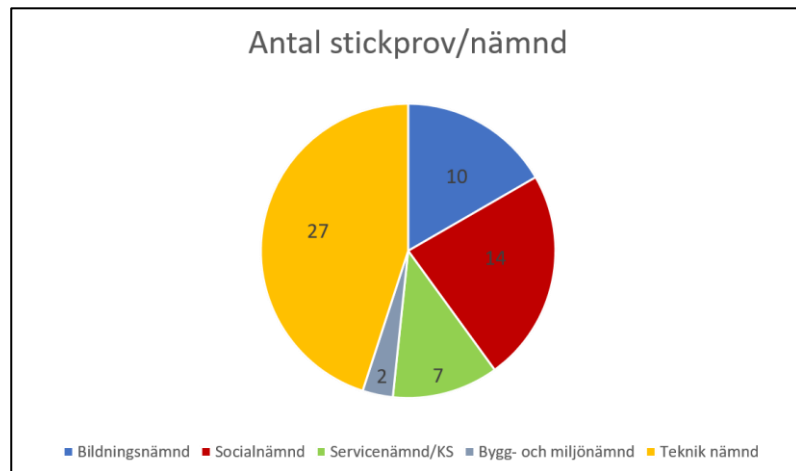
Dessa 60 unika leverantörer står tillsammans för 114,4 mnkr (drygt 52 %) av kommunens totala inköpskostnad på 218,1 mnkr under perioden 1 april – 31 december 2019. En stor del av kommunens totala kostnads massa avser leverantörer som fakturerat små belopp samt fakturor från statliga myndigheter, landsting/regioner och andra kommuner samt kommunala bolag. Att vi exkluderar dessa innebär inte att risken för att felaktiga upphandlingar/inköp saknas, vi har bara bedömt att risken för avsteg är något mindre.

För varje stickprov avseende ramavtal har annonsering, förfrågningsunderlag, protokollsöppning, anbud, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal inhämtats och kontrollerats. I de fall direktupphandling genomförts har kontroll skett av om det finns underlag som styrker att en konkurrensutsättning gjorts. För avtalen har dess giltighet granskats.

Anbudet och avtalens totalpris har jämförts med det totala beloppet för fakturering för respektive företag i stickprovet.

Vidare har attest av behörig person för stickprovsgranskade fakturor kontrollerats.

Fördelning av antal stickprov per nämnd presenteras i figuren nedan.



Resultat av stickprovskontroll

Anmärkning/avvikelse/brist

Med "utan anmärkning" menas att genomgång av underlaget som vi tagit del av indikerar att upphandling/inköp med stor sannolikhet genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och fastställda interna styrdokument. Men "med anmärkning" menas här att genomgång av underlaget vi tagit del av har avvikelser/brister som indikerar att upphandling/inköp inte skett i enlighet med gällande lagstiftning och de fastställda interna styrdokument. Anmärkningar har delats i tre olika kategorier, enligt nedan.

Brister i förfarande och/eller dokumentation av upphandling (Gäller inköp över direktupphandlingsgränsen) – avser stickprov där underlag/uppgifter avseende giltiga avtal inte erhållits eller uppvisats. Avsaknad av underlag kan innebära att upphandlingen inte genomförs i enlighet med lagstiftningen (korrekt förfarande) och/eller att upphandlingen har genomförts i enlighet med lagstiftningen men kommunen kan inte uppvisa dokumentation, till exempel hittas ej avtalet. Båda är allvarliga anmärkningar/avvikelser, den första (upphandlingen inte genomförs i enlighet med lagstiftningen) är mycket mer allvarlig både ur lagstiftningens och kommunens perspektiv.

Inköpen har inte konkurrensutsatts/otillåten direktupphandling (Gäller inköp över direktupphandlingsgränsen) – avser stickprov där upphandlingen/inköpen genomförts

som direktupphandling, trots att det totala beloppet överskrider lagstiftningens direktupphandlingsgräns.

Ej tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar (Gäller inköp under direktupphandlingsgränsen) – avser stickprov där upphandling/inköp understiger direktupphandlingsgräns och som genomförts som direktupphandling men giltig dokumentation vilket den upphandlade myndighet ska upprätthålla om upphandlingens värde ligger mellan 100 000 – gällande direktupphandlingsgräns.

Notera att ett stickprov kan ha fler än en anmärkning.

Kommunens riktlinjer för direktupphandling och dokumentationsplikt beskriver när direktupphandling kan användas, dokumentationskrav samt hur upphandlingen ska genomföras beroende på om upphandlingsvärde ligger mellan 0 – 20 000 kr eller mellan 20 000 kr – direktupphandlingsgräns.

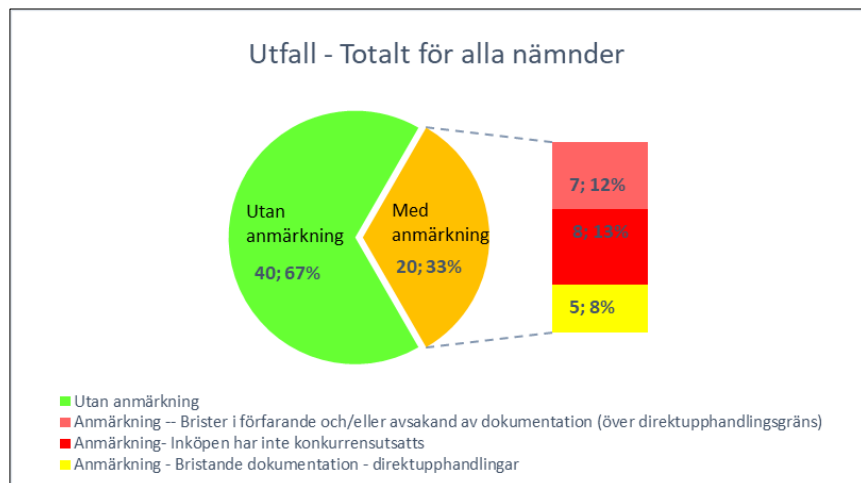
Enligt intervjuer ska framtagen mall användas vid direktupphandlingar. Om mallen används på korrekt sätt, anses direktupphandlingen genomförd på korrekt sätt (enligt lagstiftningen och riktlinjer för direktupphandling). Det gäller både rätten till att genomföra upphandling/inköp som direktupphandling, att korrekt konkurrensutsättning har utförts samt att rätt dokumentation har upprättats.

Vidare anger nämndernas delegationsordning anvisningar för delegater avseende ansvaret (beslut/verkställighet) i samband med upphandlingar/inköp/avtal samt hur dessa ska genomföras, bland annat vid direktupphandling (till exempel för inköp över 2 basbelopp ska upphandlingsansvarig i kommunen kontaktas, och samrådas).

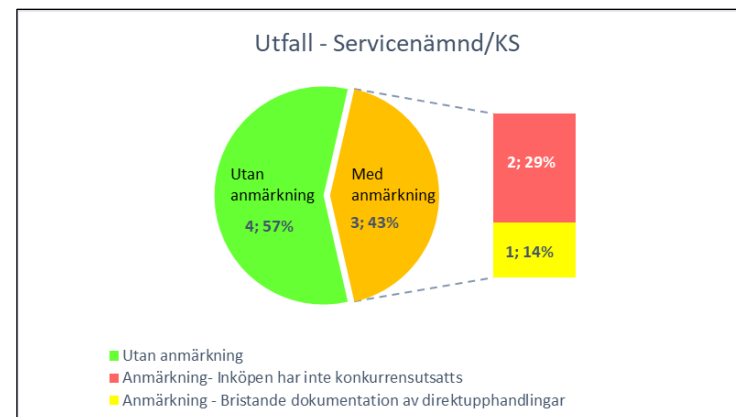
Ovanstående innebär att ett stickprov som fått anmärkning "otillåten direktupphandling" och/eller "ej tillräcklig dokumentation av direktupphandlingar" även inte genomförts i enlighet med riktlinje för direktupphandling och delegationsordning.

Efterlevnad av upphandlingsreglerna

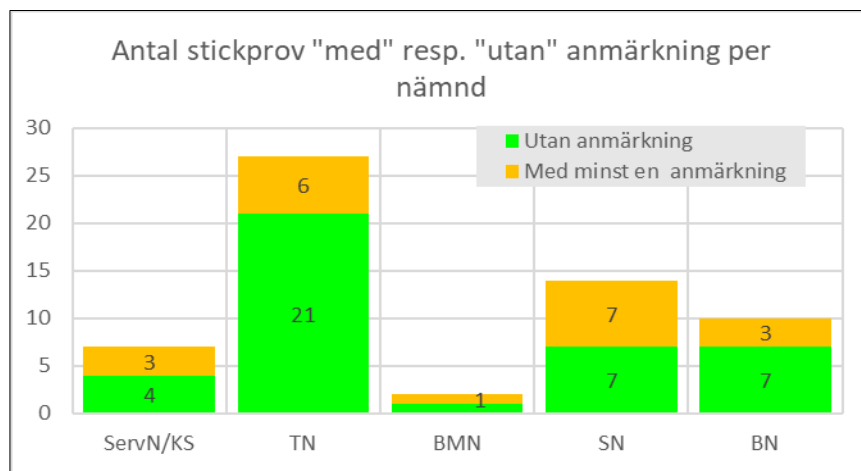
Av de 60 granskade stickproven uppvisar 20 st. eller 33 % minst en anmärkning. Majoriteten av anmärkningarna består av avsaknad av underskrivna eller aktuella avtal, delar av underlag för upphandlingen saknas samt att inköp inte har konkurrensutsatts ("otillåten direktupphandling").



direktupphandlingsgräns som direktupphandlats och troligtvis inte konkurrerats ut. Dessutom har kommunens interna riktlinjer för direktupphandling inte följts i dessa två fall.



Sammanställning per nämnd redovisas i figur 2.



Den tredje avvikelserna gäller upphandling/inköp under direktupphandlingsgräns som direktupphandlats (Licenser från Pulsen Integration AB). Denna saknar tillräcklig dokumentation för direktupphandling. Utöver dessa tre har vi noterat att ett inköp vars totala inköpsvärde var under 100 tkr (Net Id från SecMaker AB) har inte genomförts i enlighet med kommunens riktlinje för direktupphandlingar.

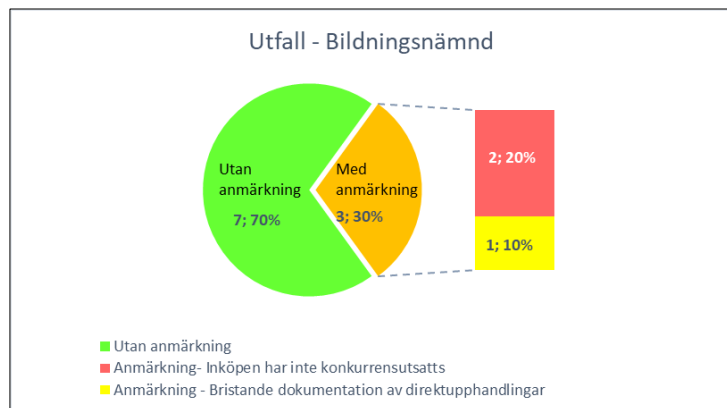
Bildningsnämnden (BN)

Avvikelse i 3 av 10 stickprov inom bildningsnämnden/ks har noterats. I två av fallen (Pensel, trä, skruv från HERRLJUNGA BRÄDGÅRD AB samt Industriskolan verksamhet från IMI HYDRONIC ENGINEERING AB) saknas upprättade avtal med leverantör och båda har direktupphandlats trots att den totala summan överstiger direktupphandlingsgränsen. För inköp från Herrljunga brädgård hänvisas från kommunens sida att de totala värdena per upphandlingsområde överstiger inte direktupphandlingsgränsen.

Servicenämnd/Kommunstyrelsen (ServN/KS)

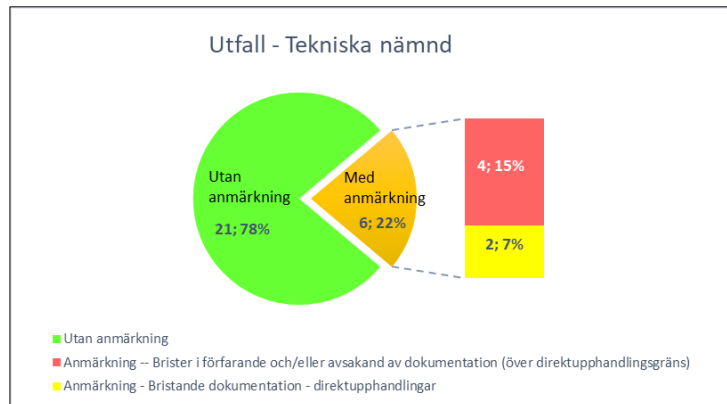
Vi har noterat avvikelse i 3 av 7 stickprov (ca 43 % av stickprov) inom servicenämnd/KS. Två av dessa avser upphandling/inköp (licenser och telefoner) över

Vidare har inköp av Scenföreställning vars totala inköpsvärde var under 100 tkr inte genomförts i enlighet med kommunens riktlinje för direktupphandlingar. Kommunens riktlinjer vid direktupphandling har inte följts för övriga två inköp.



Tekniska nämnden (TN)

Vi noterar avvikelser i 6 av 27 stickprov eller i ca 30 % inom tekniska nämndens ansvarsområden. I fyra av fallen saknas avtal helt, är ej påskrivet, avtalstid otydlig eller har gått ut när fakturan kopplat till upphandlingen betalats. I ett av fallen har fakturor betalats till en underleverantör av upphandlad entreprenör.

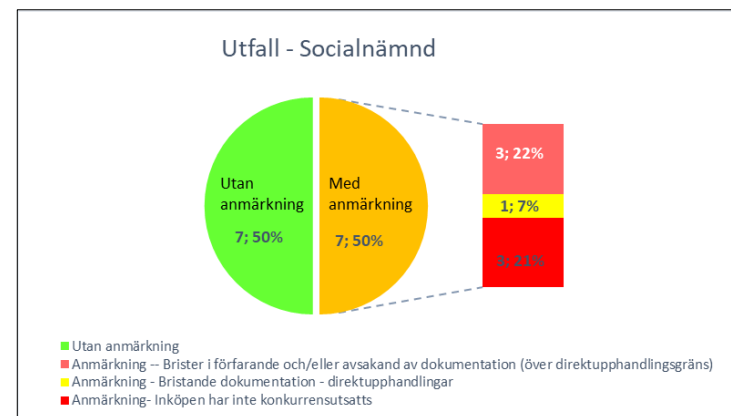


En upphandling har genomförts som förenklat förfarande. Vid förenklat förfarande ska krav gällande annonsering, förfrågningsunderlag, utvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal tillämpas, vi har dock inte erhållit något underlag avseende utvärdering av inkomna anbud, däremot finns ett giltigt avtal. Ett inköp med värde under direktupphandlingsgränsen har genomförts som direktupphandling, vi saknar både

dokumentation som gäller för direktupphandlingar som denna, dessutom har inte riktlinje för direktupphandling tillämpats.

Socialnämnden (SN)

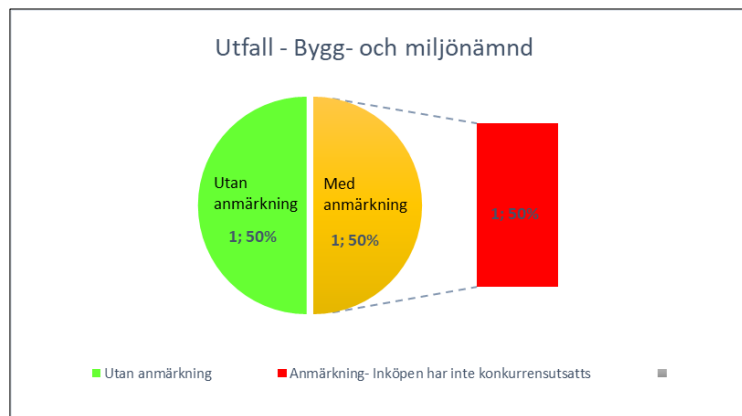
Vi noterar avvikelser i 7 av 14 stickprov inom socialnämndens ansvarsområden, varav i 6 saknas underlag för upprättade avtal. Tre upphandlingar/inköp har direktupphandlats trots det totala upphandlingsvärdet ligger över gällande direktupphandlingsgräns. Eftersom direktupphandlingsprotokoll saknas kan vi inte bedöma om dessa kan betraktas som direktupphandling på grund av synnerlig brådska och/eller skäl.



Ett inköp med värde under direktupphandlingsgräns har genomförts som direktupphandling, vi saknar både dokumentation som gäller för direktupphandlingar för denna, dessutom har inte riktlinje för direktupphandling tillämpats.

Bygg- och miljönämnden

Vi noterar avvikelser i 1 av 2 stickprov inom bygg- och miljönämndens ansvarsområden. I stickprov med avvikelse har direktupphandling skett trots att den totala summan överstiger direktupphandlingsgränsen. Kommunens riktlinjer har följts.



Efterlevnad av attesteringsordning

När det gäller attestering kan vi inte uttala oss om efterlevnad av attestordningen eftersom vi inte fått ta del av nödvändig underlag/förtydligande. Vi har dock tagit del av uppgifter från verksamheten som ska visa på godkända attestanter för respektive faktura, vilka enligt uppgift är hämtade direkt från kommunens verksamhetssystem. Det vi saknar är tydliga underlag som kommer direkt från systemet och intygar att rätt attestant har attesterat resp. faktura innan betalning skett.

Bedömning

Baserat på det underlag vi tagit del av för resp. stickprov samt resultat av våra kontrollpunkter noterar vi att det finns brister i kommunens efterlevnad av gällande upphandlingsregler och interna riktlinjer. 1/3 av stickproven uppvisar någon typ av anmärkning/avvikelse. En tredjedel av dessa bedöms som mer allvarliga, detta gäller framförallt inköp över direktupphandlingsgräns som inte har konkurrensutsatts. Dessa upphandlingar skulle troligtvis betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i en förvaltningsdomstol. Men även anmärkningar där giltiga avtal inte kunde uppvisas kan vara av allvarligare karaktär, beroende på orsaken till detta.

Majoriteten av de avvikande stickproven saknar eller har bristfällig dokumentation av upphandlingens konkurrensutsättning eller av direktupphandlingsförfarandet.

Dokumentationsplikten är inte säkerställd då direktupphandlingar inte alltid dokumenteras i enlighet med lagens krav. Detta gäller framförallt upphandlingar inom

servicenämnden/KS, socialnämnden och bildningsnämnden. Dokumentationen är viktig för den egna uppföljningen av gjorda köp. Bristande uppföljning kan medföra att verksamheten inte är effektiv och att förtroendet hos leverantörer skadas.

Ett stort antal avvikelser avser bristfällig dokumentation av ingångna avtal eller avtal som inte går att hitta. Då upphandling är lagstadgat och överklagbart så krävs att kommunen har alla dokument som visar att upphandlingen har hanterats på ett korrekt sätt. En översyn över hanteringen av avtal och dokumentationshantering krävs. Detta gäller framförallt tekniska nämnden, bildningsnämnden och socialnämnden.

Ett flertal avvikelser avser inköp över direktupphandlingsgränsen som inte har konkurrensutsatts. Dessa upphandlingar skulle troligtvis betraktas som en otillåten direktupphandling vid prövning i en förvaltningsdomstol. Detta gäller framförallt upphandlingar inom servicenämnden/KS och socialnämnden. För att minimera risken för felaktigheter bör en översyn ske hur direktupphandlingar ska hanteras framöver.

Efterlevnad av kommunens riktlinjer för dokumentation vid direktupphandling är låg. I flera fall har riktlinjer för direktupphandlingar inte följts, det saknas dokumentation som enligt riktlinjen ska finnas. Detta gäller alla nämnder.

Gällande riktlinje för direktupphandling gör visserligen klart att upphandlingsansvarig redan idag ska kontaktas om summan överstiger 20 tkr, vilket vi anser är bra. Det krävs dock att det finns en kännedom om riktlinjerna för att efterlevnaden ska bli högre.

Som vi har nämnt tidigare har vi inte haft möjlighet att kontrollera efterlevnad av attesteringsordningen. Utifrån uppgifter är det rimligt att anta att det är rätt personer som attesterat, men då vi inte tagit del av underlaget/förtydligande direkt ur system som uppvisar att utvalda fakturor attesterats av rätt attestant kan vi inte uttala oss om detta med säkerhet.

Bristande efterlevnad av LOU, otillåtna upphandlingar kan bero på ett flertal faktorer, oftast en kombination av flera. I samband med granskning av kommunens styrdokument, roller och ansvar, delegationsordningar, processer och rutiner samt uppföljning/utvärdering kopplade till upphandlingar och inköp har vi lyft upp ett antal utvecklingsområden. Någon eller några av dessa kan troligtvis kopplas till de noterade anmärkningar i stickprovskontrollen.

Vi ser dock positivt på att kommunen insett behovet av att se över upphandlingar/inköp i kommunen och som resultat av detta upphandlat extern leverantör som tar hand om en majoritet av de operativa frågorna kopplade till upphandling och inköp. Vi anser att förutsättningar för ökad efterlevnad av lagstiftningen och interna riktlinjer har förbättrats i och med att kommunen har tecknat avtal med extern leverantör (Zango AB). Vi menar samtidigt att kommunen inte kan förlita sig helt på att Zango AB löser alla problem. Dessutom ska Zango AB betraktas som en stödjande part i denna process. Alla i kommunen som fattar beslut och styr upphandlingar samt de som är operativt involverade i upphandlingar bör se över sin del av ansvaret och utveckla de delar som brister.

Bland annat anser vi att:

Servicenämnden (Ekonomi/Personal) som enligt reglementet är huvudansvarig upphandlings- och inköpsfrågor bör se över och vid behov komplettera övergripande styrdokument (upphandlingspolicy, riktlinjer och anvisningar). Vidare bör nämnden se över och synkronisera roll- och ansvar på övergripande nivå (utöver det som anges i nämnderna delegationsordningar) mellan servicenämnd, ansvarig(a) tjänstemän på kommunledningskontoret (det saknas tydliga roll- och ansvarsbeskrivning för dessa befattningar), kommunstyrelse (som enligt upphandlingspolicyn ansvarar för strategiska frågor) de upphandlande nämnder samt mellan den externa leverantörer. Vi anser också att servicenämnden bör kartlägga och förtydliga de övergripande processerna kopplade till upphandlingar och inköp.

Kommunstyrelse som enligt reglementet ansvarar kommunens för totalekonomi samt via uppsiktspflicht ansvarig för att följa upp nämndernas efterlevnad av lagstiftningen, riktlinjer, policyn och mål beslutade av kommunfullmäktige bör tydligare lyfta upp upphandlings- och inköpsfrågor på kommunövergripande agenda. De bör vidare ta fram mål för upphandling och inköp samt synkronisera dessa med övriga kommunövergripande verksamhets- och ekonomiska mål. Vidare, bör ks som en del av sin interkontroll ha fokus på efterlevnad av lagstiftningen och interna riktlinjer kopplade till upphandling och inköp.

Upphandlande nämnderna bör de genomför upphandling, tilldelar/antar beslut, teckna avtal samt besluta om ev. avtalsförlängning se över styrning/uppföljning, processer/rutiner samt kompetenskrav/befintlig kompetens kopplade till upphandlingar och inköp inom

nämnden verksamheter. Detta gäller framförallt, direkta upphandlingar och inköp där det samlade upphandlingsvärde överstiger direktupphandlingsgränsen samt upphandlingsförfarande och dokumentation vid direktupphandlingar.

Det är också viktigt att *servicenämnden, kommunstyrelse och upphandlande nämnderna* verkar för att öka medvetenhet kring betydelsen av att genomföra upphandlingar i enlighet med gällande lagstiftning och interna riktlinjer.

3. Bilagor

Bilaga A: Resultat av stickprovskontrollen utförd av Zango AB i Herrljunga kommun den 2020-02-24.

Faktura	Avtal	Kommentar
21100959	Ja	Godkänt
21101269	Ja	Godkänt
21101887	Ja	Godkänt
21105726	Ja	Godkänt
21109030	Ja	Godkänt
21112928	Ja	Godkänt
21115047	Ja	Godkänt
21117054	Nej	Godkänt, direktupphandling genomförd där tre är tillfrågade. Beloppet överstiger inte direktupphandlingsgränsen per område och år
21119878	Ja	Godkänt
21124304	Nej	Inte godkänt, inköp av licenser över direktupphandlingsgränsen. Annonserad upphandling borde ha genomförts

Källa: Herrljunga kommun

Bilaga B – Stickprovssammanställning

Leverantör	Nämnd	Totalbelopp	Produkt	Konkurrensutsatt upphandling	Finns giltigt avtal	Behörig attestering av faktura	Anmärkning	Kommunens kommentarer (rödmarkerat vår kommentar)
Advania AB	ServN/KS	10 815 270	IT-infrastruktur, varor tjänster	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Skandikon	ServN/KS	8 403 419	Pensions-förvaltning	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
A TEA	ServN/KS	6 979 510	Licenser	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
SecMaker AB	ServN/KS	124 406	Net ID	E/T	E/T	Ej bedömd	NEJ	
Radpoint AB	ServN/KS	810 586	Licenser	Nej	Nej	Ej bedömd	JA	Enligt upphandlingsansvarig handlar det om licenser köpta direkt av tillverkaren. Ingen annan leverantör har tillfrågats. Nytt avtal gällande licensförsörjning täcker upp framtida behov av licenser. Underlag/dokumentation kunde inte uppvisas.
JRA DATA-CENTER AB	ServN/KS	784 360	Licenser	Nej	Nej	Ej bedömd	JA	Enligt upphandlingsansvarig är den troligtvis direktupphandlat då ingen upphandling hittats. IT-chefen är dock sjukskriven så vi har inte fått de svar vi vill ha. Kan förhoppningsvis komplettera med information. Kommunen kunde inte uppvisa någon dokumentation kopplat till denna beställning/inköp förutom kopior på två utvalda fakturor. Underlag/dokumentation kunde inte uppvisas.
Pulsen Integration AB	ServN/KS	395 253	Telefoner, tillbehör med mera	E/T	Ja	Ej bedömd	JA	Inköpen hänförliga till fakturorna avser olika typer av licenser. Ett licensavtal har funnits med Pulsen sedan 2011. Avtalet är troligtvis förlängt årsvis sedan dess. Avtalet grundar sig enligt villkoren på en förnyad konkurrensutsättning på kammarkollegiets ramavtal för programvaror och tjänster som Pulsen vid den tiden var leverantör på. Något underlag för detta har dock inte hittats. Vi letar efter underlag, men nuvarande IT-chef är sjuk. Dessa inköp upphörde 2013 då en ny upphandling av "licenspartner" upphandlades. Dessa inköp görs numera från Atea. Någon dokumentation/beställning förutom avtal kunde inte uppvisas.
VÄSTTRAFIK AB	SN	#####	Färdtjänst	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Dedicare AB	SN	1548 393 kr	Bemannings-tjänster socialtjänst	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Bonliva AB	SN	1055 011kr	Bemannings-tjänster socialtjänst	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
ILAB AB	SN	993 310 kr	Verksamhetssystem socialtjänst	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Textilia Tvätt &	SN	820 246 kr	Tvätt av arbetskläder	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Kubbonge AB	SN	1101375 kr	Placeringsavtal	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Doro AB	SN	670 813 kr	Trygghetslarm	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	

Upphandling och inköp | Bilagor

Doro AB	SN	670 813 kr	Trygghetslarm	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
AB Dunya Property	SN	704 550 kr	Skyddat boende	NEJ	NEJ	Ej bedömd	JA	Åttalet avser placeringsavtal gällande skyddat boende. I första hand kollade verksamheten igenom de boenden som finns på kommunens ramavtal. Behovet för familjen ansågs dock inte kunna uppfyllas inom ramen för de boenden som fanns upphandlade. Familjen ansågs ha specifika behov och därför kontaktades en part utanför ramavtal för att uppfylla behovet. Enligt SoL ska socialnämnden verka för att personen och dennes närstående får stöd och hjälp för att förändra sin situation.
BERGSHYDDAN	SN	#####	Boende vuxen och daglig verksamhet	NEJ	Nej	Ej bedömd	JA	Placeringsavtal gällande boendeplacering. Placering gjord 2012. Ingen dokumentation gällande direktupphandling/placering på ramavtal. Osäker huruvida en direktupphandling eller avrop på befintligt ramavtal genomförts. I de fall direktupphandling genomförts kan dock LOU godkänna detta på grund av synnerliga skäl. Åttalet kunde inte uppvisas.
Partnergruppen Svenska AB	SN	1247 084 kr	Placeringsavtal	E/T	NEJ	Ej bedömd	JA	Placering på befintligt ramavtal gällande HVB-boenden. Åttalet kunde inte uppvisas.
ösunda Omsorg AB	SN	1236 409 kr	Placeringsavtal	NEJ	NEJ	Ej bedömd	JA	Enligt upphandlingsansvarige finns inte leverantören med på några ramavtal. Rör sig därför troligtvis om en placering där individens behov inte bedöms uppfyllas inom boenden där ramavtal finns. Åttalet kunde inte uppvisas.
Gryning Vård AB	SN	1193 140 kr	Boende	E/T	NEJ	Ej bedömd	JA	Herrljunga kommun är en av ägarna till Gryning Vård AB genom kommunalförbundet Sjuhärads kommunalförbund. Gryning Vård AB finns även med på SKL Kommentus ramavtal för konsulentstött familjehemsvård samt HVB-boende. Åttalet kunde inte uppvisas.
Camphill Häggatorp	SN	701250 kr	Placeringsavtal	Oklart	NEJ	Ej bedömd	JA	Placering på befintligt ramavtal gällande HVB-boenden. Åttalet kunde inte uppvisas.
Vitae Omsorg AB	SN	474 707 kr	Placeringsavtal	E/T	NEJ	Ej bedömd	JA	Leverantören finns inte med på några ramavtal. Rör sig därför troligtvis om en placering där individens behov inte bedöms uppfyllas inom boenden där ramavtal finns. Åttalet kunde inte uppvisas.
Nettbuss AB	BN	6 486 148 kr	Skolskjuts	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Herrljunga Pastorat	BN	1616 437 kr	Hyra av lokal/pedagogisk verksamhet	E/T	E/T	Ej bedömd	NEJ	
LÄROMEDIA ÖREBRO AB	BN	967 656 kr	Läromedel	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Lärande i Sverige AB	BN	816 255 kr	Elevpeng	E/T	E/T	Ej bedömd	NEJ	
INPUT INTERIÖR	BN	685 373 kr	Möbler	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
ABA-SKOL AB	BN	684 599 kr	Lekmaterial	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
STAPLES SWEDEN AB	BN	659 794 kr	Kontorsmaterial	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	

Upphandling och inköp | Bilagor

2	IMI HYDRONIC ENGINEERING AB	BN	956 250 kr	Industriskolan verksamhet	NEJ	NEJ	Ej bedömd	JA	Fakturorna avser ett samarbetsavtal mellan IMI HYDRONIC ENGINEERING AB gällande gymnasieprogrammet industriprogrammet på Kunskapskällan. Enligt upphandlingsansvarige omfattar avtalet en företagsförlagd utbildning hos företaget. Avtalet har funnits sedan skolan startade för ca 20 år sedan. Om en upphandling genomförts eller inte är oklart då ingen dokumentation har hittats. Kommunen gör bedömningen att ingen annan inom rimligt avstånd erbjuder eller kan erbjuda ett liknande samarbete.
3	HERRLJUNGA BRÄDGÅRD AB	BN	770 884 kr	Pensel, trä, skruv	NEJ	NEJ	Ej bedömd	JA	Det totala inköpsvärdet omfattar flertalet olika upphandlingsområden som arbetskläder, trä, färg, batterier, järnhandelsvaror, verktyg med mera. Inköpsvärdet per köp är oftast lågt och inget krav på dokumentation finns. Summan av varje enskilt upphandlingsområde överstiger inte direktupphandlingsgränsen. Vissa områden är upphandlade under 2020 och fler kommer att upphandlas. Avstegen avser direktupphandling över beloppsgränserna då det inte finns något upprättat avtal med leverantören eller någon dokumentation som kan påvisa att konkurrensutsättning skett.
4	SKÅJE HB/ Åsa Ericsson	BN	122 589 kr	Scenföreställning	NEJ	NEJ	Ej bedömd	JA	Endast en leverantör tillfrågades och lämnade offert på uppdraget. Pengarna tilldelas kommunen genom statsbidrag. Ett krav för att få bidrag är att samma aktör enbart får användas en gång under en treårsperiod.
5	PER PALMEN MASKIN AB	TN	#####	Mark och anläggningsarbeten samt grönyteskötsel	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
5	Ragn-Sells KommunPartner AB	TN	#####	Insamling, transport och behandling av hushållsavfall	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
7	FIDDES EL OCH BYGG	TN	#####	Bygg	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
8	MENIGO FOODSERVICE AB	TN	#####	Livsmedel	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
9	TOMMY BYGGGARE AB	TN	3 941 347 kr	Bygg	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
0	Skanska	TN	3 430 141 kr	Beläggningsarbeten	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
1	SWITCH NORDIC GREEN AB	TN	2 107 179 kr	Elenergi	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	

Upphandling och inköp | Bilagor

GREEN AB								
SIEMENS AB	TN	1 203 821 kr	Energibesparingsprojekt	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
PROCURATOR AB	TN	1 130 633 kr	Lokalvårdsprodukter	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Peab Anläggning AB	TN	1 103 686 kr	Barnmarkensenderbäll	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Cleanpipe Sverige AB	TN	1 022 180 kr	Slam från enskilda avloppsanläggningar	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
FALKS MARKENTREPRENAD AB	TN	807 004 kr	Södra Horsby stapp 1	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Sectragon AB	TN	760 413 kr	Passagesystem	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
CONCEPT MOTION AB	TN	741 135 kr	Gym och gymutrustning	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Trollängen Herrljunga AB	TN	636 664 kr	Hyra av lokaler	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Indus Sverige AB	TN	689 933 kr	Hyra av moduler till förskola	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Elverdals Lekplatser AB	TN	184 186 kr	Lekplatsutrustning	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Peab Asfalt AB	TN	172 158 kr	Utogym	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
BGS Svensson AB	TN	509 020 kr	Stålpåläggning Horskolskolan	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
KPLN & Lekplatsgrossisten.se	TN	231 250 kr	Lekplatsutrustning	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
TAXI HERRLJUNGA AB	TN	1 318 536 kr	Transporttjänster mat och tvätt	Ja	Ja	Ej bedömd	NEJ	
Arkitekterna Krook & Tjäder i Borås	TN	1 536 472 kr	Teknisk konsult - arkitekt	Okänt	NEJ	Ej bedömd	JA	Avrop från ramavtal upphandlat 2013. Namn på företaget var då "DTH arkitekter AB". Det saknas datum när avtalet skrevs på, enligt tilldelningsbeslutet skulle den undertecknas den 20 aug 2013. Enligt avtalstext, kan denna avtal förläggas till max 4 år efter undertecknande.
LUNDGREN'S RÖR I VEDUM AB	TN	1 399 952 kr	Byggnadsarbeten VA	Okänt	NEJ	Ej bedömd	JA	Enligt upphandlingsansvarig var leverantören upphandlad under 2015-2019 gällande VA-arbeten i kommunens fastigheter. Utvärdering, tilldelningsbeslut och avtal kan inte uppvisas.
Autokaross Rescue Systems i Floby A	TN	1 308 900 kr	Lotrörlertank	Okänt	Ja	Ej bedömd	JA	Har genomförts som förenklat förfarande enligt underlag. Kommunen hänvisar till att med stöd av utvärdering som gjorts beslutas att avtal tecknas med Floby Rescue AB. Enligt avtal ska priset för komplett tank uppgå till max 880 000
SKÖVDE GRÖNSKAKSHUS AB	TN	929 049 kr	Frukt och grönt	Ja	NEJ	Ej bedömd	JA	Avtalet kan inte uppvisas.
Bälinge Ventilation AB	TN	517 965 kr	Ventilationsarbeten	Nej	Nej	Ej bedömd	JA	Enligt uppdragsansvarig genomförde Bälinge Ventilation AB ett uppdrag avseende renovering av simhall som underleverantör till
Larm & Låskillars AB	TN	304 841 kr	Cylindrar och nycklar	Okänt	Nej	Ej bedömd	JA	Beloppet understiger direktupphandlingsgränsen. Inget underlag har hittats då tidigare fastighetschefen har slutat.



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on [LinkedIn](#) or [Twitter](#).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.