

Granskning – Hänsyn till policydokument vid upphandling

Östersunds kommun

Innehåll

Sammanfattning	1
1. Inledning	2
2. Resultat	3
Riktlinjer	3
Upphandlingspolicy	3
Konkurrenspolicy	4
IT-säkerhetspolicy	4
Säkerhetspolicy	4
Rutiner och arbetssätt	4
Stickprov/Urval av upphandlingar	5
Scanningstjänst av fakturor, Kommunstyrelsen	5
Släckt kalk, Utförarstyrelsen	6
Upphandling – Lastmaskin till återvinningscentralen, Utförarstyrelsen	6
Kommunförsäkring, Kommunstyrelsen	6
Fritidsgårdsverksamhet samt öppen fritidsklubbsverksamhet Parkgården, Barn- och utbildningsnämnden	6
Totalstation, Miljö- och samhällsnämnden	7
3. Bedömning	8
3.1 Sammanfattande bedömning	8

Sammanfattning

Uppdrag och bakgrund

Kommunfullmäktige har i olika styrdokument lagt fast visioner och mål för verksamheten. En förutsättning för att nå dessa visioner och mål är att dessa beaktas vid bland annat upphandling av varor och tjänster.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka i vilken utsträckning mål- och policydokument beaktas vid upphandling av varor och tjänster, t.ex. upphandlingspolicy och konkurrenspolicy:

- I vilken utsträckning omfattar mål- och policydokument krav på att de beaktas vid upphandling?
- Finns dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag så att mål- och policydokument beaktas?
- Finns en dokumenterad ansvarsfördelning avseende utformning av förfrågningsunderlag avseende beaktande av mål- och styrdokument vid upphandling?
- I vilken utsträckning har mål- och policydokument beaktats vid upphandlingar som genomförts under det senaste året?

Revisionskriterier

Huvudsakliga grunder för bedömning är:

- Kommunallagen
- Interna styrdokument

Svar på revisionsfrågan

Granskade upphandlingar visar att mål- och policydokument beaktats vid upphandling av varor och tjänster. Granskningen visar också att det finns dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring och för ansvarsfördelning avseende utformning av förfrågningsunderlaget.

Iakttagelser

Det är varje upphandlings- respektive referensgrupp som har ansvaret att se till att kommunens mål- och policydokument beaktas vid upphandlingar. Rutiner för kvalitetssäkring vid upphandling innefattar inte kontroller av att mål- och policydokument följs. Anvisningar om detta finns uttryckta i respektive policys. För samtliga genomförda stickprov har det visat sig att aktuella policydokument har beaktats.

Rekommendationer

Efter genomförd granskning har vi följande rekommendation:

- Rutiner för kvalitetssäkring kompletteras med krav på att kommunens mål- och policydokument ska beaktas

Umeå 7 april 2015

DELOITTE AB

Marianne Harr

Certifierad kommunal revisor

Sarita Nordström

Projektdeltagare

1. Inledning

Uppdrag och bakgrund

Kommunfullmäktige har i olika styrdokument lagt fast visioner och mål för verksamheten. En förutsättning för att nå dessa visioner och mål är att dessa beaktas vid bland annat upphandling av varor och tjänster.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun har Deloitte gjort en granskning för att belysa i vilken utsträckning hänsyn tas till policydokument vid upphandling.

Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka i vilken utsträckning beslutade mål- och policydokument beaktas vid upphandling av varor och tjänster, t.ex. upphandlingspolicy och konkurrenspolicy.

- I vilken utsträckning omfattar mål- och policydokument krav på att de beaktas vid upphandling?
- Finns dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag så att mål- och policydokument beaktas?
- Finns en dokumenterad ansvarsfördelning avseende utformning av förfrågningsunderlag avseende beaktande av mål- och styrdokument vid upphandling?

- I vilken utsträckning har mål- och policydokument beaktats vid upphandlingar som genomförts under det senaste året?

Revisionskriterier

Huvudsakliga grunder för bedömning är:

- Kommunallagen
- Interna styrdokument

Avgränsning

Granskningen omfattar inte gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan. Granskning av förfrågningsunderlag görs från ett urval av upphandlingar registrerade i diariet under perioden 2014-09-01 – 2015-02-28.

Metod

Granskningen har genomförts genom analys av styrdokument och förfrågningsunderlag. Kompletterande information har inhämtats från berörda tjänstemän.

2. Resultat

Riktlinjer

I Östersunds kommun finns ett antal mål- och policydokument. Måldokumentet beskriver vad som ska göras och vilka mål kommunen ska sträva mot. Policydokumentet anger förhållningssätt, alltså hur medarbetare ska bete sig i olika situationer. En policy är ett politiskt dokument som beslutas i kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen.

Nedan beskrivs mål- och policydokument som omfattar krav på att de beaktas vid upphandling.

Upphandlingspolicy

Kommunfullmäktige fastställde upphandlingspolicyen 2009-06-18 och denna är föremål för revidering under 2015. Dess syfte är bland annat att säkerställa att exempelvis varor köps med rätt kvalitet, till lägsta kostnad. Policyen ska också säkerställa att upphandling sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Av upphandlingspolicyen framgår att kommunen ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

En tydlig ambition, enligt policyen, med kommunens upphandling ska vara att små och medelstora företag ska ha möjlighet att delta som leverantörer.

En förutsättning för att uppnå goda effekter med gemensam upphandling är att kommunen nyttjar de avtal som tecknats.

Policyen beskriver också att det i vissa fall får ske direktupphandling, dock endast om kontraktets värde är lågt, eller om det finns synnerliga skäl.

Upphandlingspolicyen anger att kommunen ska verka för att relevanta miljökrav ställs i varje upphandling. Som utgångspunkt för miljökrav gäller följande:

- Miljökompetens utanför upphandlingskontoret kan i förekommande fall tas i anspråk när förfrågningsunderlaget arbetas fram.
- Miljöstyrningsrådets kriterier kan vara ett stöd i arbetet för att relevanta miljökrav ska ställas.

I upphandlingspolicyens medföljande tillämpningsföreskrifter specificeras miljökraven ytterligare. Det framgår även att det finns en viss frihet att bestämma vilka sociala och etiska krav som kan ställas i en upphandling. De får inte vara utformade så att gemenskapsrättsliga principer kränks.

I tillämpningsföreskrifterna till upphandlingspolicy beskrivs en metod med bland annat följande punkter, som ska ge ”mindre av krångel för leverantörerna”:

- Krav på styrkande av finansiell och ekonomisk ställning, kreditrating och liknande behövs i normalfallet enbart ske inför tilldelningsbeslut, såvida inte upphandlingen inleds med ett urvalsförfarande och därpå följande inbjudan att lämna anbud
- Krav på intyg att exempelvis skatter är betalda (SKV 4820), bolagsregistrering med mera ska i normalfallet inte

- ställas. Istället kan en leverantörsförsäkran användas varefter kommunen själv gör erforderliga kontroller
- Krav på referenser och liknande för att styrka teknisk kompetens ska användas restriktivt och med urskiljning

Konkurrenspolicy

Östersunds kommuns konkurrenspolicy fastställdes av kommunfullmäktige 2001-02-05, § 9. Policydokumentet innehåller följande information kring upphandling:

- Upphandlande nämnd ska göra en generell bedömning av konsekvenserna vad gäller personal, anläggningar och inventarier. Den konkurrensutsatta nämnden ska medverka med framtagande av underlag för bedömningen. Beslut fattas av upphandlande nämnd, som vid tveksamhet om konsekvenserna för kommunen totalt, överlämnar frågan till kommunstyrelsen för prövning.
- Politiska beslut krävs inte vid konkurrensutövning som görs av en enskild resultatenheter. Om däremot flera enheter gör en gemensam upphandling ska detta föregås av beslut i upphandlande nämnd/styrelse.
- Ett företag som bildats av kommunalt anställda (avknoppning) kan med dagens lagstiftning endast få uppdrag från kommunen på samma villkor som andra externa företag, d.v.s. efter upphandling enligt reglerna i lagen om offentlig upphandling.
- I samband med konkurrensutövning av egenregi – verksamhet kan frågor om jäv och opartisk handläggning aktualiseras särskilt. Det är viktigt att hålla isär rollen som

”köpare” och rollen som ”säljare” när egenregi ges möjlighet att lämna bud i konkurrens med externa anbudsgivare.

- Upphandlingspolicy antagen av kommunfullmäktige ska följas och upphandlingar genomföras så att gynnsammaste konkurrensförhållande uppnås.
- Hänsyn ska också tas till små och medelstora företags möjlighet att lämna anbud. Förfarandet får inte strida mot lagen om offentlig upphandling eller någon annan lag.

IT-säkerhetspolicy

Policyn beslutades av kommunstyrelsen 2004-09-21, § 225 och gäller för hela kommunförvaltningen. Av IT-policyn framgår att säkerhetsfrågorna ska beaktas redan vid upprättande av kravspecifikation och anskaffning av informationssystem.

Säkerhetspolicy

Antagen av kommunstyrelsen 2004-09-21, § 226. Av säkerhetspolicyn framgår att upphandling av kommunens försäkringar ska samordnas. I övrigt nämns inga krav på beaktande av säkerhetspolicyn vid upphandling.

Rutiner och arbetssätt

Östersunds kommun har dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag vid upphandlingar. Av rutinen ”Checklista vid kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag¹” framgår ansvaret för efterlevnad av upphandlingspolicyn. Där betonas att kravspecifikationen ska

¹ Checklista vid kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag, 2006-04-24

kontrolleras, bland annat för att relevanta krav ställs på leverantör samt på varan/tjänsten.

Östersunds kommun har även en dokumenterad ansvarsfördelning avseende utformning av förfrågningsunderlag. I rutinen: "Sakkunnig – en viktig funktion vid upphandling av avtal" framgår att den sakkunniga ska ha kännedom om gällande upphandlingspolicy.

När det efterfrågas ingår sakkunniga i en referensgrupp vid upphandlingen. Dokumentet "Referenspersonen – en viktig funktion vid upphandling av avtal²" beskriver att referensgruppen ansvarar för kravspecifikationen, i denna uttrycks kommunens krav och önskemål. Referensgruppen ska söka nå samsyn om vad som är rätt krav på produkterna/tjänsterna som upphandlas. Det finns även möjlighet att anlita specialister vid upphandling, exempelvis inom miljöområdet, för att säkerställa att krav som beaktas är rätt ställda.

När upphandlingskontoret involveras i upphandlingar, exempelvis vid annonserade upphandlingar, används de rutiner som nämnts ovan. Upphandlingskontoret deltar endast som kvalitetsgranskare av underlaget, gentemot bland annat gällande lagstiftning.

Stickprov/Urval av upphandlingar

Till granskningen inhämtades ett antal stickprov. Syftet med stickproven är att belysa dokumenterad ansvarsfördelning för utformning av förfrågningsunderlag samt dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring av förfrågningsunderlaget.

Scanningstjänst av fakturor, Kommunstyrelsen

Upphandling av scanningstjänst av fakturor (dnr 1917/2014).

I förfrågningsunderlag avseende upphandling av "Skanningtjänst för fakturor" ref nr 2014-238, ingår avsnitt om kravspecifikation med hänvisning till anbudsformulär. I detta formulär beskrivs krav på leverantören samt krav på tjänsten.

Kommunens upphandlingspolicy beaktas i förfrågningsunderlagets anbudsformulär genom följande punkter:

- leverantören ska ha en stabil ekonomisk ställning
- kreditrating enligt Upplýsningscentralens kreditvärderingssystem inhämtas
- leverantören ska ha erfarenhet av efterfrågat uppdrag och ange kontaktuppgifter för ett uppdrag av likvärdig omfattning

² Referenspersonen – en viktig funktion vid upphandling av avtal, 2006-08-08

Släckt kalk, Utförarstyrelsen

Upphandling av släckt kalk (dnr 1947/2014).

Till förfrågningsunderlaget hör två bilagor; anbudsformulär samt Östersunds kommuns miljöpolicy.

Kommunens upphandlingspolicy beaktas i förfrågningsunderlaget genom följande punkt:

- Undertecknat anbud innebär att anbudsgivare uppfyller ställda krav enligt leverantörsförsäkran³

Kommunens miljöpolicy beaktas i anbudsformuläret genom följande punkt:

- Kalken ska klara de maxhalter av tungmetaller i kemikalier för dricksvattenframställning som anges i Livsmedelsverkets föreskrifter⁴

Upphandling – Lastmaskin till återvinningscentralen, Utförarstyrelsen

Upphandling av lastmaskin till återvinningscentralen (dnr 1956/2014).

I förfrågningsunderlagets anbudsformulär finns en kravspecifikation där det framgår vilka krav hjullastaren ska uppfylla.

Kommunens upphandlingspolicy beaktas i förfrågningsunderlaget genom att leverantörsförsäkran inhämtas till upphandlingen.

³ Leverantörsförsäkran LUF, FFS 2007:1092

Kommunförsäkring, Kommunstyrelsen

Upphandling av kommunförsäkring (dnr 1993/2014).

Östersunds kommun upphandlar inte någon försäkring på egen hand utan detta görs av en försäkringsmäklare. Ett av kraven som ställs på försäkringsmäklaren är att den ska ha förmåga att göra så kallade samordnade upphandlingar med flera kommuner. Detta förfaringssätt används för att skapa en större volym och göra upphandlingen mer intressant. Anbud lämnas på respektive kommun, vilket innebär att de olika kommunerna kan få olika försäkringsgivare.

Kommunens upphandlingspolicy beaktas genom att:

- Upphandlingen gjordes gemensamt med flera kommuner
- Det i upphandling fanns möjlighet att tillåta delanbud

Även Östersunds kommuns säkerhetspolicy beaktas i denna upphandling genom att upphandlingen av kommunens försäkring samordnats.

Fritidsgårdsverksamhet samt öppen fritidsklubsverksamhet Parkgården, Barn- och utbildningsnämnden

Upphandling av fritidsgårdsverksamhet samt öppen fritidsklubsverksamhet Parkgården (dnr 116/2015).

Av barn- och utbildningsnämndens beslut 2015-01-28, §6, framgår att Östersunds IF driver fritidsgården på Parkskolan

⁴ Livsmedelsverkets föreskrifter SL VFS 2011:3

sedan den 1 januari 2013 utifrån den upphandling som gjordes 2012.

Som bilaga till förfrågningsunderlaget från 2012 finns bland annat leverantörsförsäkring och Östersunds kommuns miljöpolicy.

I förfrågningsunderlaget beaktas upphandlingspolicyn i följande punkter:

- Leverantörsförsäkring ifylld och undertecknad
- Leverantören ska ha erfarenhet från liknande uppdrag och ange en referens relevant för uppdraget.

Genom kravspecifikationens kvalitetskrav nämns exempel på sociala och etiska krav:

- Inflytande och delaktighet
- Samverkan
- Rök- och drogfria miljöer

Totalstation, Miljö- och samhällsnämnden

Direktupphandling av totalstation (dnr 219/2015).

Östersunds kommuns upphandlingspolicy beaktas i direktupphandlingen genom att:

- direktupphandlingen dokumenterats eftersom kontraktets beräknade värde, 200 000 kr, överstiger en femtedel av definierat lågt värde

Detta är ett instrument som ska fungera mot andra enheter som miljö- och samhällsförvaltningen använder. Instrumentet är köpt från samma företag. Förvaltningen ansåg att det inte var aktuellt att gå ut med en förfrågan till andra företag eftersom deras instrument inte passar mot de enheter som verksamheten redan har.

3. Bedömning

3.1 Sammanfattande bedömning

Syftet med granskningen var att undersöka i vilken utsträckning beslutade mål- och policydokument beaktas vid upphandling av varor och tjänster. Granskade upphandlingar visar att mål- och policydokument beaktats vid upphandling av varor och tjänster.

Granskningen visar att Östersunds kommuns mål- och policydokument innehåller anvisningar om att dessa ska beaktas vid upphandling. De policydokument som omfattar krav på att de beaktas vid upphandling är upphandlingspolicyn, konkurrenspolicyn, IT-policyn samt säkerhetspolicyn.

Östersunds kommun har dokumenterade rutiner för kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag. Där framgår att kravspecifikationen ska kontrolleras så att relevanta krav ställs på leverantör och vara/tjänst. Rutinerna för upphandling bör dock kompletteras med krav på att kommunens mål- och policydokument ska beaktas.

Det finns en dokumenterad ansvarsfördelning avseende utformning av förfrågningsunderlaget. Det är referensgruppen för respektive upphandling som innehar ansvaret för kravspecifikationen. Det finns även möjlighet att anlita specialister vid upphandling, exempelvis inom miljöområdet, för att säkerställa att krav som beaktas är rätt ställda.

Samtliga stickprov i granskningen visar att aktuella mål- och policydokument beaktas i kommunens upphandlingar, men i varierande utsträckning. Upphandlingspolicyn beaktas i samtliga granskade upphandlingar. Utöver detta beaktas även konkurrenspolicyn, säkerhetspolicyn samt IT-policyn.

Kommunens upphandlingspolicy är föremål för revidering under 2015. Vi har även noterat att konkurrenspolicyn, från 2001, är i behov av revidering.

Med Deloitte avses en eller flera av Deloitte Touche Tohmatsu Limited, en brittisk juridisk person (Eng: "limited by guarantee"), och dess nätverk av medlemsfirmor, som var och en är juridiskt åtskilda och oberoende enheter. För en mer detaljerad beskrivning av den legala strukturen för Deloitte Touche Tohmatsu Limited och dess medlemsfirmor, besök www.deloitte.com/about.

Deloitte erbjuder tjänster inom revision, skatterådgivning, business consulting och finansiell rådgivning till offentliga och privata klienter inom en mängd branscher. Med ett globalt nätverk av medlemsfirmor i mer än 150 länder, kan Deloitte erbjuda spetskompetens av världsklass och djup lokal expertis för att hjälpa klienter med de insikter de behöver för att ta itu med sina mest komplexa utmaningar. Deloitte har 200 000 medarbetare i nätverket alla fast beslutna att bli standard of excellence.

Detta dokument innehåller endast allmän information. Varken Deloitte Touche Tohmatsu Limited, dess medlemsfirmor eller deras närstående företag (gemensamt kallade "Deloittes Nätverk") lämnar råd eller tjänster genom denna publicering. Innan beslut fattas eller åtgärd vidtas som kan påverka din ekonomi eller din verksamhet, bör du konsultera en professionell rådgivare. Inget företag inom Deloittes Nätverk är ansvarigt för någon skada till följd av att man har förlitat sig på information i detta dokument.