



Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

Rapport

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gägnaf-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner

KPMG AB

2022-12-16

Antal sidor 34 (39 inkl. bilaga)

Antal bilagor 1



Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	6
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	7
2.2	Revisionskriterier	8
2.3	Metod	8
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Styrning och organisation	9
3.2	Organisation och ansvar	17
3.3	Uppföljning av ingångna avtal	23
3.4	Intern kontroll av upphandling och inköp	28
3.5	Stickprovsgranskning	31
4	Slutsats och rekommendationer	33
4.1	Sammanfattande bedömning	33
4.2	Rekommendationer	33
	Bilaga – Stickprovsgranskning	35

2022-12-16

1 Sammanfattning

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i de sju samverkanskommunerna Avesta, Borlänge, Falun, Gagnef, Hedemora, Ludvika och Säter fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan (GNU). Uppdraget avser 2022 års revision.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om GNU i rimlig utsträckning säkerställer att Lagen om offentlig upphandling (LOU) och övriga styrdokument på området följs. Syftet har även varit att bedöma om nämnden hörsammat de rekommendationer om förbättringsarbete som revisorerna lämnade 2017.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att GNU och de samverkande kommunerna i vissa delar kan stärka sin följsamhet till lagkrav och fastställda styrdokument på området. Vi bedömer att kommunstyrelsen i de granskade kommunerna inte, i tillräcklig utsträckning, hörsammat de rekommendationer om förbättringsåtgärder som revisorerna lämnade 2017. Granskningen visar bland annat att det kvarstår insatser för att säkerställa att samtliga kommuner årligen registrerar och sammanställer direktupphandlingar enligt gällande riktlinjer för direktupphandling. Därtill framgår att kommunerna, med undantag för Ludvika kommun, inte genomför någon strukturerad uppföljning av avtalstroheten.

Följer samverkanskommuner riktlinjer och rutiner som finns på ett ändamålsenligt sätt?
Befintliga styrdokument tillsammans med organisation och löpande utbildningsinsatser bedöms ge förutsättningar för berörda beställare att följa de riktlinjer och rutiner som finns på ett ändamålsenligt sätt.

Finns tillräcklig kunskap och resurser i samverkanskommunen? Finns tillräckliga resurser för att uppfylla ändamål och åtagande så som det beskrivs i samarbetsavtalet?
Vår bedömning är att löpande utbildningsinsatser tillsammans med befintliga styrdokument och organisation ger förutsättningar för att tillse tillräcklig kunskap i samverkanskommunerna. Detta bekräftas även av de intervjuade. Vidare bedöms det efter genomförd granskning finnas personella resurser och kunskap för att uppfylla ändamål och åtagande så som beskrivs i samarbetsavtalet.

Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske? Sker en uppföljning av avtalstroheten och eventuell avvikelserapportering?
Det finns inte några fastställda rutiner för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske. Samtidigt bedömer vi att det av framtiden Handbok för upphandling och avtalsförvaltning, gränsdragningslista, tillsammans med kvalificeringsmatris och tillhörande förvaltningsplaner tydligt framgår hur uppföljning och utvärdering ska genomföras av tecknade avtal.

2022-12-16

Med undantag för Ludvika kommun, bedömer vi att det inte sker en systematisk uppföljning av avtalstrohet i kommunerna vid granskningstillfället.

Slutligen bedömer vi att de rutiner som finns för hantering av avvikelser ger förutsättningar för berörda beställare att följa upp och rapportera eventuella avvikelser. Rutinerna bedöms ligga i linje med praxis.

Är nämndens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig? Finns rutiner för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp? Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?

Vår bedömning är att det vid granskningstillfället finns rutiner och kontroller implementerade som syftar till att säkerställa att gränsen för direktupphandling beaktas och inte överskrids. Bland annat genomförs kontroller inom ramen för beslutade internkontrollplaner, både GNU och i kommunerna med undantag för Falu- och Ludvika kommuner under 2022. Vidare genomförs kvalitetsgranskningar av upphandlingsunderlag och avtal, samt erhållna byggentreprenadupphandlingar. Därtill genomförs löpande manuella kontroller av utbetalningsjournaler, där stickprovskontroller sker om det förekommer nya leverantörer eller inköp som i övrigt bedöms vara avvikande. För de kommuner som inte själva genomför direktupphandlingar så för UhC även logg i en Excel-fil avseende samtliga inköp som överskrider 100 000 kronor, för att kontrollera att flera mindre inköp inte resulterar i att enskilda kommuner överskrider direktupphandlingsgränsen.

Genomförs enskilda upphandlingar i enlighet med gällande regelverk?

Vår bedömning är att enskilda upphandlingar i stora delar genomförs av upphandlingar som efterlever gällande regelverk. I ett av tolv av genomförda stickprov kan vi inte verifiera om två personer suttit med vid anbudsöppnande. I detta stickprov saknas ett bestyrkande av antalet närvarande personer genom exempelvis en signatur. Enligt intervjuade har två personer närvarat vid anbudsöppnandet, men att UhC brustit i rutinen för dokumentation vid detta tillfälle.

Enligt LOU 12 kap 10 § ska anbud öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång vid en förrättning där *minst två personer* som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Vidare ska anbuden föras upp i en förteckning, som *ska bestyrkas* av dem som deltar i förrättningen. Det faktum att erhållet anbudsöppnande inte bestyrkts av närvarande personer bedömer vi som en brist. Vår bedömning är att GNU måste säkerställa en hög lagefterlevnad utifrån LOU 12 kap. om dokumentation vid upphandling.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi den gemensamma nämnden för upphandling att:

- stärka den interna kontrollen av upphandlingsunderlag och tillse en hög lagefterlevnad utifrån LOU 12 kap. om dokumentation vid upphandling.

2022-12-16

- fastställa styrdokument som tydligt fångar hela upphandlingsprocessens moment från den inledande fasen (behovsanalys, marknadsanalys etc.) till efter det att ett avtal är tecknat (utvärdering och uppföljning av avtal).
- säkerställa att gällande styrdokument kontinuerligt ses över och revideras vid behov, för att säkerställa dess aktualitet.
- tillse att ett systemstöd för avvikelshantering implementeras och används ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen i de samverkande kommunerna rekommenderas att:

- säkerställa att direktupphandlingar årligen registreras och sammanställs enligt riktlinjer för direktupphandling.
- säkerställa att gällande styrdokument kontinuerligt ses över och revideras vid behov, för att säkerställa dess aktualitet.
- tillse att kommunen representeras i den referensgrupp som genomför upphandlingen.

Kommunstyrelsen i Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, och Sätters kommuner rekommenderas att:

- tillse en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av kommunens avtalstrohet.

Kommunstyrelsen i Ludvika kommun rekommenderas att:

- överväga risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för internkontrollplanen.

2022-12-16

2 Bakgrund

KPMG har av de förtroendevalda revisorerna i de sju samverkanskommunerna Avesta, Borlänge, Falun, Gagnef, Hedemora, Ludvika och Säter fått i uppdrag att genomföra en fördjupad granskning av den gemensamma nämnden för upphandlingssamverkan. Uppdraget avser 2022 års revision.

De sju kommunerna har kommit överens om att samverka avseende upphandlingar, i en gemensam nämnd kallad Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU). Samverkan avser all kommunal verksamhet oavsett verksamhetsform och regleras i nämndens reglemente¹. GNU är tillsatt i Ludvika kommun och ingår därmed i Ludvika kommuns organisation. Nämndens uppgift är att utifrån fastställd gemensam upphandlingspolicy tillhandahålla kompetens i upphandlingsfrågor och svara för genomförandet av alla upphandlingar som rör varor och tjänster, med undantag för byggentreprenader samt konkurrensutsättningar utifrån LOV och direktupphandlingar. Nämnden, som består av sju ledamöter och sju ersättare, fullgör sitt uppdrag med stöd från Upphandlingscenter (UhC).

Under 2015 genomförde revisorerna en granskning av GNU². I samband med granskningen bedömdes UhC's verksamhet uppfylla sitt ändamål och åtagande i enlighet med befintligt samarbetsavtal, samtidigt bedömdes det finnas förbättringsmöjligheter både i verksamheten hos UhC och i respektive samarbetskommun. Granskningen från 2015 visade även att den löpande kommunikationen mellan UhC och respektive kommun kunde stärkas samt att kommunerna upplevde att upphandlingar avvikit både tids- och kvalitetsmässigt. Under 2017 valde revisorerna att följa upp 2015 års granskning. Den sammanfattande bedömningen var att GNU i allt väsentligt säkerställt att de slutsatser och rekommendationer som lämnades i tidigare genomförd granskning hör sammats. I samband med granskningen lämnades dock följande rekommendationer till kommunstyrelsen i de samverkande kommunerna att säkerställa:

- att alla upphandlingar som kommunerna gör skickas till UhC för kvalitetsgranskning enligt gällande rutiner för kvalitetssäkring.
- att direktupphandlingar registreras och sammanställs årligen enligt gällande riktlinjer för direktupphandling.
- att kontroller genomförs av de avtal som inte görs av UhC (t.ex. avtalstrohet).

¹ KF 2020-04-06 §40

² Granskningen avsåg de dåvarande sex samverkande kommunerna: Borlänge kommun, Falu kommun, Gagnef kommun, Hedemora kommun, Ludvika kommun och Sätters kommun.

2022-12-16

I samband med genomförda riskanalyser bedömer revisorerna i samverkanskommunerna att det finns en generell risk att inköps- och upphandlingsprocessen inte är ändamålsenlig. Utifrån LOU:s långtgående krav på upphandlande myndigheter och sanktioner mot otillåtna genomförda upphandlingar är det i revisorernas mening väsentligt att upphandlingsprocessen fungerar tillfredställande så att kommunerna lever upp till lagens krav på upphandling.

Inom ramen för granskningen avser revisorerna även att följa upp de bedömningar som lämnades i "Uppföljning av upphandlingssamverkan samt granskning av tre upphandlingar" från 2017.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om den gemensamma upphandlingsnämnden i rimlig utsträckning säkerställer att Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) samt övriga styrdokument på området följs. Syftet är även att bedöma om nämnden hört sammat de rekommendationer om förbättringsarbete som revisorerna lämnade 2017. Följande revisionsfrågor besvaras i samband med granskningen:

- Följer samverkanskommuner riktlinjer och rutiner som finns på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns tillräcklig kunskap och resurser i samverkanskommunen?
 - Finns tillräckliga resurser för att uppfylla ändamål och åtagande så som det beskrivs i samarbetsavtalet?
- Finns rutiner fastställda för hur uppföljning och utvärdering av ingångna avtal ska ske?
 - Sker en uppföljning av avtalstroheten och eventuell avvikelserapportering?
- Är nämndens interna kontroll över upphandlingar tillräcklig?
 - Finns rutiner för att säkerställa att gällande beloppsgränser beaktas vid inköp?
 - Finns kontroller implementerade för att säkerställa att gränsen för direktupphandlingar inte överskrids?
- Har enskilda upphandlingar genomförts i enlighet med gällande regelverk?

Granskningen avser den gemensamma upphandlingsnämnden. Granskningen avser inte upphandlingar avseende byggtreprenader eller konkurrensutsättning utifrån LOV.

2022-12-16

2.2 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallag (2017:725) 6 kap.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Inköps- och upphandlingspolicy³
- Reglemente, Gemensam nämnd för Upphandlingssamverkan, KF 2020-04-06 §40
- Samverkansavtal, Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan, KF 2019-10-01 §131

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom

- dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation som exempelvis samverkansavtal, nämndplan 2022–2024, upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling, riktlinjer för direktupphandling, upphandlingsplan 2022–2023, samverkanskommunernas beslutade styrdokument inom området och respektive internkontrollplan för år 2022. Därtill har en större mängd upphandlingsunderlag granskats i samband med genomförd stickprovsgranskning.
- intervjuer har genomförts med verksamhetschef för UhC, enhetschef för Varor och tjänster, ekonomichefer i respektive medlemskommun. Avstämningar har även gjorts med ekonom/inköpssamordnare i samverkanskommunerna.
- stickprovsgranskning. Se avsnitt 3.5 för en detaljerad beskrivning av hur kontrollerna genomförts.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktakontrollera rapporten.

³ KF Ludvika kommun, 2021-04-12 § 45
KF Avesta kommun, 2021-03-29 § 32
KF Gagnefs kommun, 2021-03-08 § 19
KF Sätters kommun, 2021-02-25 § 11
KF Falu kommun 2021-02-23 § 26.
KF Borlänge kommun 2021-02-16 § 6.
KF Hedemora kommun 2021-02-16 § 21

2022-12-16

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrning och organisation

3.1.1 Övergripande mål och indikatorer

För perioden 2022–2024 har GNU beslutat om ett antal inriktningsmål, med tillhörande indikatorer, för att fortsätta arbetet med att utveckla upphandlingsverksamheten och skapa värde för kommunerna. Målen följs upp årligen i samband med revidering av nämndplanen. Se Tabell 1.

Tabell 1

Mål	Indikatorer
Upphandling används som ett strategiskt verktyg att nå våra samverkande kommuners mål.	Andel samordnade upphandlingar av annonse- rade upphandlingar. Antal anbud i avslutade upphandlingar i snitt.
Vi sparar pengar åt våra samverkande kommuner.	Avtalsuppföljningsmöten med leverantör. Uppföljning av avtalstrohet/leverantörstrohet.
Vi arbetar genomgående med hög kvalitet.	Antal frågor som ställs i upphandling i snitt. Antal upphandlingar där anbudsgivarna kontaktas för genomgång av tilldelningsbeslut. Nöjd anbudsgivarindex.
Social hållbarhet är för oss självklart och där ligger vi i framkant	Antal upphandlingar med sysselsättningskrav. Antal upphandlingar med arbetsrättsliga villkor. Antal reserverade upphandlingar. Antal praktikplatser med anledning av sysselsätt- ningskrav i upphandlingar. Antal upphandlingar med krav på tillgänglighet. Antal upphandlingar med krav på jämställdhet.
Miljömässig hållbarhet är för oss självklart och där är vi drivande inom resurshushållning.	Prioriterade upphandling i upphandlingsplanen: 1) Avfallsförebyggande/återbruk

2022-12-16

	2) Klimat - fossilfritt 3) Kemikalier 4) Ekomat – lokalproducerat Allmänt miljökrav
Vi är bäst på regional tillväxt.	Antal informationsaktiviteter som genomförs via UhC och/eller tillsammans med näringslivsansvariga/sakkunniga. Andel företag med regional verksamhet som lämnat anbud av totalt antal lämnade anbud. Andel företag med regional verksamhet som tilldelats avtal av totalt antal tilldelade avtal. Företagsklimat – Kommunens upphandling (Svenskt Näringsliv)
Vi arbetar ständigt för nya och bättre lösningar för våra samverkande kommuner.	Antal upphandlingar där ny upphandlad lösning är väsentligt annorlunda jämfört med tidigare lösning.

3.1.2 Övergripande styrdokument

Upphandlingsprocessen, i de sju kommunerna, styrs övergripande av tecknat samverkansavtal, fastställd upphandlingspolicy⁴ och tillhörande tillämpningsanvisningar⁵ samt nämndplanen⁶. Utöver dessa har UhC framarbetat stödjande dokument så som Handbok för upphandling och avtalsförvaltning, vägledningar, mallar och processbeskrivningar.

De övergripande styrdokument, samt övriga stödjande dokument ingår i UhC's verksamhetssystem för upphandling och avtalsförvaltning. Förutom upphandlingspolicy och riktlinjer för direktupphandling finns även en beskrivning av upphandlingsprocessen, en rollbeskrivning av referens/sakkunnig (inklusive checklista), olika utbildningar som bl.a.

⁴ KF Ludvika kommun, 2021-04-12 § 45
 KF Avesta kommun, 2021-03-29 § 32
 KF Gagnefs kommun, 2021-03-08 § 19
 KF Sätters kommun, 2021-02-25 § 11
 KF Falu kommun 2021-02-23 § 26.
 KF Borlänge kommun 2021-02-16 § 6.
 KF Hedemora kommun 2021-02-16 § 21

⁵ GNU 2022-12-05, § 35
⁶ GNU 2021-11-22 §155

2022-12-16

introduktion till LOU samt en beskrivning av kvalitetsgranskningsprocessen av upphandlingsdokument (inklusive checklista) tillgängliga via UhC's hemsida.

Samverkansavtal

Samverkan mellan de sju kommunerna syftar till att bidra till kostnadseffektiva upphandlingar, en upphandlingsprocess som håller hög kvalitet, ett hållbart ekonomiskt, ekologiskt och socialt samhälle, en regional tillväxt och en innovationsutveckling i kommunerna. I avsnitt 3.2.2 redogörs en beskrivning över ansvarsfördelningen mellan UhC och samverkande kommuner utifrån vad som framgår i samverkansavtalet.

Upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyn innehåller riktlinjer som, utöver LOU, ska tillämpas vid upphandling av varor och tjänster i kommunerna. Policyn syftar till att:

- lyfta upphandling som ett medel för att främja regional tillväxt och hållbar utveckling,
- vägleda kommunernas anställda kring hur upphandlingar ska genomföras,
- beskriva, för leverantörer, samverkanskommunernas förhållningssätt som köpare,
- bidra till att varor, tjänster och byggtreprenader köps med rätt kvalitet till lägsta kostnad,
- långsiktigt främja en marknadssituation präglad av uthållighet och väl fungerande konkurrens, samt att
- säkerställa att upphandling sker enligt gällande rätt.

Upphandlingar ska genomföras så att ekonomiska, kvalitetsmässiga, miljömässiga, sociala och etiska kriterier inkluderas och beaktas. Vidare ska upphandlingarna följa de gemenskapsrättsliga principerna för upphandling⁷. Upphandlingspolicyn tydliggör även kommunernas samhälleliga mål och hållbarhetsmål för upphandlingar och inköp; God hushållning med resurser, Miljökrav som strategiskt verktyg, samt Sociala och etiska krav som strategiskt verktyg.

Vid upphandling ska riktlinjerna för god affärsetik följas. De tydliggör hur kommunerna ska agera för att säkerställa ett gott affärsetiskt agerande för att säkerställa att kommunerna upplevs som trovärdiga aktörer i upphandlingar.

⁷ EU-direktiv (2014/24/EU) om offentlig upphandling – De unionsrättsliga principerna om icke-diskriminering, lika-behandling, transparens och öppenhet, proportionalitet samt ömsesidigt erkännande.

2022-12-16

GNU har i uppdrag att ta fram riktlinjer som tillämpningsanvisningar till upphandlingspolicyn. Under 2022 har UhC arbetat fram riktlinjer för upphandling som enligt de intervjuade föreslås till GNU den 5 december 2022. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av förslagna tillämpningsanvisningar.

Tillämpningsanvisningar

Erhållet förslag till tillämpningsanvisningar har brutit ned de övergripande målsättningarna i upphandlingspolicyn ytterligare. Anvisningarna ska vägleda i hur policyn ska om sättas i praktiken och vänder sig främst till medarbetare och förtroendevalda i de samverkande kommunerna.

Syftet med tillämpningsanvisningarna är att skapa ett gemensamt förhållningssätt hos de samverkande kommunerna när det gäller att använda upphandling som ett medel för att främja regional tillväxt och hållbar utveckling inom ramen för UhC's uppdrag.

I tillämpningsanvisningarna tydliggörs bland annat vikten av en gemensam upphandlingsprocess och gemensamma digitala tjänster. GNU genom UhC, vill genom detta säkerställa att kommunerna arbetar likvärdigt med hög kvalitet och hög effektivitet. Varje enskild upphandling följer UhC's upphandlingsprocess. Se Figur 1. Nämnden har i uppdrag att ta fram 'Tillämpningsanvisningar för upphandlingsprocessen' som ska precisera ansvar, aktiviteter och förhållningssätt i de enskilda stegen i den gemensamma upphandlingsprocessen. Inom ramen för granskningen har vi inte tagit del av en tidsram för framtagande av 'Tillämpningsanvisningar för upphandlingsprocessen'.

Figur 1



2022-12-16

Samverkande kommuners miljö/hållbarhetsstrategier samt medarbetare vid UhC har deltagit i framtagandet av förslag till tillämpningsanvisningar. Förslaget är kommunicerat med samrådsgruppen och fastställdes av GNU vid sammanträdet den 5 december 2022, §35.

3.1.3 Riktlinjer för direktupphandling

Direktupphandling är en upphandlingsform enligt LOU och kan användas när värdet som anskaffas inte överstiger lagstadgad direktupphandlingsgräns, 700 000 kronor (2022-02-01). Upphandlingslagstiftningen ställer krav på att en upphandlande myndighet ska besluta om riktlinjer vid användning av direktupphandling. Det finns också krav på att direktupphandlingar som överstiger ett värde av 100 000 kronor ska dokumenteras.

GNU ska, enligt samverkansavtalet, tillse att det finns rutiner, mallar och checklistor för kommunernas direktupphandlingar. Riktlinjer för direktupphandling, som arbetats fram av UhC, fastställdes av GNU samtidigt som upphandlingspolicyn. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa en hög lagefterlevnad och att bidra till en snabb och kostnadseffektiv upphandling inom kommunerna. Eftersom varje enskild kommun fungerar som en upphandlande myndighet är det upp till respektive kommun om de vill fastställa och använda framtagna riktlinjer eller arbeta fram och besluta om egna riktlinjer för direktupphandling. Se Tabell 1 för beskrivning av de kommunspecifika riktlinjer och rutiner som vi erhållit i samband med granskningen.

Vid avsaknad av ramavtal, eller om inköpet inte bedöms överskrida lagstadgad direktupphandlingsgräns får kommunen genomföra en direktupphandling. Det kan även genomföras vid synnerliga skäl⁸ och om förutsättningarna för upphandling utan föregående annonsering⁹ är uppfyllda. Efter en första kontroll, att ramavtal inte finns, ska kommunen enligt riktlinjen alltid förvissa sig om att angivet pris är rimligt genom exempelvis en prisjämförelse mellan olika leverantörer. En upphandling får inte delas upp i syfte att komma under direktupphandlingsgränsen.

För alla direktupphandlingar upp till två prisbasbelopp¹⁰ gäller följande riktlinjer:

1. Gör en bedömning om direktupphandlingen tillsammans med tidigare direktupphandlingar av samma slag under innevarande år ryms inom direktupphandlingsgränsen.

⁸ Med synnerliga skäl avses skäl som inte kunnat förutses och som inte kan hänföras till den egna verksamheten som exempelvis bristande planering.

⁹ LOU, kap. 19 a, 3–4 §§ samt 6–7 §§

¹⁰ Två prisbasbelopp, 2022 - 98 600 kronor

2022-12-16

2. Förfrågan görs via e-post, telefon eller besök hos det antal leverantörer som är befogat med hänsyn till konkurrensläget och upphandlingens värde.
3. Avtal bör ingås genom att båda parter undertecknar skriftligt avtal.
4. Meddela de som lämnat anbud resultatet av direktupphandlingen.

För direktupphandlingar som överskrider två prisbasbelopp gäller följande rutiner:

1. Diarieför upphandlingen
2. Kontrollera om ramavtal finns, använd i så fall detta.
3. Gör en bedömning om direktupphandlingen tillsammans med tidigare direktupphandlingar av samma slag under innevarande år ryms inom direktupphandlingsgränsen.
4. Upprätta vid behov anskaffningsbeslut där beslut och skäl för direktupphandling dokumenteras.
5. Förfrågan görs skriftligt eller via e-post hos det antal leverantörer som är befogat med hänsyn till konkurrensläget och upphandlingens värde.
6. Anbud ska lämnas skriftligt eller via e-post.
7. Avtal ingås genom att båda parter undertecknar skriftligt avtal.
8. Meddela de som lämnat anbud resultatet av direktupphandlingen.
9. Dokumentera direktupphandlingen på särskild blankett.
10. Registrera direktupphandlingen hos registrator.

Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska alla direktupphandlingar registreras och sammanställas årligen för att säkerställa att värdet av återkommande likartade direktupphandlingar inte tillsammans överskrider direktupphandlingsgränsen. I samband med 2017 års granskning rekommenderade revisorerna till kommunstyrelsen i respektive medlemskommun att stärka sin följsamhet till riktlinjerna för direktupphandling med hänvisning till denna riktlinje. Granskningen visar att fyra av sju kommuner; Avesta kommun, Falu kommun, Gagnef kommun och Hedemora kommun upplever att det kvarstår arbete för att säkerställa att samtliga verksamheter sammanställer och registrerar samtliga direktupphandlingar. I samband med granskningen har vi efterfrågat en sammanställning över respektive kommuns direktupphandlingar för perioden januari-november 2022. Endast Hedemora kommun har besvarat frågan och bifogat en sammanställning över genomförda direktupphandlingar för perioden.

2022-12-16

Vi noterar att riktlinjerna för direktupphandling inte reviderats sedan 2020. Det innebär att nuvarande riktlinjer inte tar hänsyn till de förändringar i LOU som trädde i kraft 1 februari 2022. Förändringarna innebar både undantag och tillägg i lagen. Exempelvis har regleringen kring så kallade välfärdstjänster tagits bort och dessutom har det införts en ny möjlighet till direktupphandling i samband med att en upphandling, eller ett avtals giltighet, har blivit överprövad. Därutöver har direktupphandlingsgränserna höjts.

3.1.3.1 Kommunspecifika riktlinjer och rutiner

Som ovan nämnt fungerar respektive kommun som en enskild upphandlande myndighet. Det innebär att varje kommun, i enlighet med LOU kap. 19 a § 15, ska besluta om riktlinjer för direktupphandling. I Tabell 2 redogörs de kommundata specifika riktlinjerna och rutinerna som vi erhållit i samband med granskningen.

Tabell 2

Kommunspecifika riktlinjer och rutiner – En övergripande beskrivning	
Avesta kommun	Kommunfullmäktige har fastställt riktlinjer för direktupphandling ¹¹ som gäller för hela kommunkoncernen. I riktlinjerna tydliggörs rutinerna kring direktupphandling utifrån fastställda beloppsgränser. Vidare tydliggörs hur inköp ska göras, vem som kan genomföra inköpet, vem som har rätt att besluta om inköp, om konkurrensutsättning ska ske och om en skriftlig förfrågan/anbud ska upprättas. Därtill framgår när ett skriftligt avtal ska arbetas fram och annan dokumentation ska upprättas. Vi noterar att riktlinjerna hänvisar till icke giltiga beloppsgränser. Avesta kommun tar hjälp av UhC vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kronor.
Borlänge kommun	Fullmäktige har fastställt de av UhC framtagna riktlinjer för direktupphandling ¹² . I kommunens riktlinjer för anskaffning av varor och tjänster ¹³ tydliggörs även rutiner för inköp utifrån fastställda beloppsgränser. Rutinerna tydliggör hur inköp ska göras, vem som kan genomföra inköpet, vem som har rätt att besluta om inköp, om konkurrensutsättning ska ske och om en skriftlig förfrågan/anbud ska upprättas. Därtill framgår när ett skriftligt avtal ska arbetas fram och annan dokumentation ska upprättas.
Falu kommun	Fullmäktige har fastställt de av UhC framtagna riktlinjer för direktupphandling ¹⁴ . Enligt de intervjuade ska dessa riktlinjer användas vid direktupphandling i kommunen. Falu kommun tar hjälp av UhC vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kronor.

¹¹ KF i Avesta kommun 2020-06-15 § 77

¹² KF i Borlänge kommun 2019-09-17, §138

¹³ KF i Borlänge kommun 2020-06-16, §88

¹⁴ KF i Falu kommun 2019-09-12, §109

2022-12-16

Gagnef kommun	Fullmäktige har fastställt de av UhC framtagna riktlinjer för direktupphandling ¹⁵ . Enligt de intervjuade ska dessa riktlinjer användas vid direktupphandling i kommunen.
Hedemora kommun	Kommunfullmäktige har fastställt de av UhC's framtagna riktlinjer för direktupphandling, men anpassat dem utifrån kommunens behov. Av riktlinjerna framgår bland annat att alla direktupphandlingar överstigande ett halvt prisbasbelopp, dvs. 24 150 kronor (2022), ska diarieföras och dokumenteras enligt särskild blankett. Vid inköp överstigande ett halvt prisbasbelopp bör även ett avtal upprättas.
Ludvika kommun	Fullmäktige har fastställt de av UhC framtagna riktlinjer för direktupphandling ¹⁶ . I kommunens riktlinje för inköp förtydligas även kommunens rutiner för direktupphandling ytterligare, genom att klargöra att samtliga inköp som överskrider 50 000 kronor upp till 15 % av tröskelvärdet (700 000 kronor, 2022) ska annonseras, registreras och publiceras i avtalsdatabasen. Ludvika kommun tar hjälp av UhC vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kronor. I faktakontrollen framkommer uppgifter om att kommunen under 2022 genomfört direktupphandlingar upp till 700 000 kronor i egen regi utifrån fastställda riktlinjer för direktupphandlingar.
Sätters kommun	Fullmäktige har fastställt de av UhC framtagna riktlinjer för direktupphandling ¹⁷ . Enligt de intervjuade ska dessa riktlinjer användas vid direktupphandling i kommunen.

Intervjuade upplever att riktlinjer avseende direktupphandling är kommunicerade i kommunerna. Därtill framgår att berörda personer vet till vem de kan vända sig till vid frågor som berör upphandling och inköp alternativt var de kan hitta informationen, exempelvis på kommunens intranät/hemsida.

För att upprätthålla en följsamhet mot riktlinjer och lagkrav genomförs även en årlig gemensam utbildningsinsats av UhC. Utbildningsinsatser som riktat sig till enskilda kommuner har även genomförts under 2022. Se avsnitt 3.2.4 för en vidare beskrivning av genomförda utbildningsinsatser.

Nämndplan

Nämndplanen syftar till att förtydliga de ansvarsområden och uppdrag som de sju samverkande kommunerna överlämnat till GNU genom samarbetsavtalet och reglementet. Av planen framgår bl.a. de prioriteringar och strategier som nämnden beslutat om uti-

¹⁵ KF i Gagnef kommun 2019-09-30, §106

¹⁶ KS i Ludvika kommun 2020-01-21, §9, senast reviderad KS 2021-11-30 §209

¹⁷ KF i Sätters kommun 2019-09-19, §194

2022-12-16

från en dialog med de samverkande kommunerna och de fastställda ekonomiska ramar. Planen, som är treårig, beslutas av GNU och revideras årligen. Upphandlingsplanen arbetas fram årligen för att:

- tydliggöra för förtroendevalda och samverkande kommuners ledningar kommande behov av försörjning avseende varor och tjänster, samt vad som kommer att upphandlas de kommande två åren.
- vara ett underlag för UhC's resurs- och arbetsplanering samt samverkande kommuners och bolagens utsedda sakkunniga i referensgrupper.
- vara ett underlag för information om tidig dialog om planerade upphandlingar för leverantörer/företag (lokalt och regionalt näringsliv).

Bedömning

Vi bedömer att GNU säkerställt att det finns styrdokument som på en övergripande nivå tydliggör upphandlingsprocessen. Fastställd policy och tillämpningsanvisningar fångar dock inte hela upphandlingsprocessen utan bedöms kunna tydliggöras vad gäller vilka moment som ska genomföras efter det att ett avtal är tecknat (utvärdering och uppföljning av avtal). Vi noterar att samtliga delar av upphandlingsprocessen framgår i erhållen Handbok för upphandling, se avsnitt 3.3. Denna är dock inte fastställd av GNU.

I samband med granskningen har vi noterat att de av GNU fastställda riktlinjerna för direktupphandling inte har reviderats efter ny lagstiftning trätt i kraft. Vidare har vi även noterat att det i en kommuns riktlinjer för direktupphandling anges felaktiga uppgifter avseende gällande beloppsgränser. För att säkerställa en tydlig styrning av inköp och upphandling, är det av vikt att gällande styrdokument är uppdaterade och aktuella. Med bakgrund av detta bedömer vi att GNU och kommunstyrelsen i respektive kommun tillser att gällande styrdokument kontinuerligt ses över och revideras vid behov för att säkerställa dess aktualitet. Slutligen vill vi understryka vikten av att framtagna tillämpningsanvisningar implementeras ändamålsenligt i samverkanskommunerna.

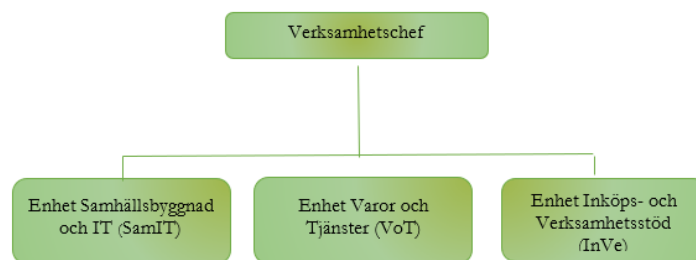
3.2 Organisation och ansvar

3.2.1 Organisation av upphandling och inköp

Sedan 2017 års granskning har UhC genomfört en organisationsförändring. Numera är UhC organiserad i tre enheter; Samhällsbyggnad och IT, Varor och tjänster samt Inköps- och verksamhetsstöd. Respektive enhet, som leds av en enhetschef, ansvarar för olika kategoriområden. All verksamhet styrs övergripande av en verksamhetschef. Se Figur 2.

2022-12-16

Figur 2



Vid granskningstillfället arbetar 26 personer vid verksamheten, vilket innebär en fördubbling av personal sedan 2013 års granskning. Enligt intervjuade på UhC diskuteras resursbehovet löpande för att ligga i linje med vad GNU åtagit sig samt utifrån kommunernas behov. Därtill lyfts även 2017 års revisionsgranskning ha varit en bidragande faktor till att utöka de personella resurserna på UhC.

Arbetsbelastningen hos UhC beskrivs som varierande och periodvis som hög. I samband med tidigare granskning har kommunerna upplevt att upphandlingar avvikit både tids- och kvalitetsmässigt. Enligt intervjuade stämmer denna bild inte överens med dagens organisation och verksamhet. I stället upplever samtliga intervjuade i kommunerna att det vid granskningstillfället finns tillräckliga personella resurser som övergripande säkerställer att upphandlingar genomförs väl, både tids- och kvalitetsmässigt.

Det finns sju utsedda kommunansvariga upphandlare som fungerar som kommunernas primära kontakt på UhC. Upphandlaren finns på plats på kommunen en-två dagar i veckan och är enligt de intervjuade även tillgänglig för frågor övriga dagar. Funktionen upplevs av de intervjuade ha stärkt kommunikationen mellan UhC och kommunerna. En fysisk närvaro ska även bidra till att medarbetare i större utsträckning vänder sig till denna funktion. Vid UhC finns även två avtalsförvaltare och en upphandlingsstrateg.

Inför upphandling ska de kommuner som har för avsikt att vara med i en upphandling utse en representant/sakkunnig att sitta med i den referensgrupp som har det gemensamma ansvaret för upphandlingen under och efter upphandlingen. I referensgruppen finns även UhC representerade genom ansvarig upphandlare.

Inom respektive kommun finns en ut utsedd representant med placering på kommunernas ekonomiavdelning som ansvarar för att stötta verksamheterna ytterligare i frågor som rör upphandling, direktupphandling och övriga inköp. Inköpssamordnaren/inköpskonomen sitter med i controllergruppen. Se avsnitt 3.2.2.2.

2022-12-16

3.2.2 Samverkansgrupper

I följande avsnitt följer en beskrivning av de samverkansgrupper som finns inom ramen för upphandlingssamverkan och som sker mellan UhC och de sju kommunerna.

3.2.2.1 Samrådsgruppen

GNU ansvarar, genom UhC, för att driva en gemensam samrådsgrupp bestående av ekonomichefer i respektive kommun. Samrådsgruppen hanterar frågor av strategisk karaktär och har beslutanderätt. UhC är sammankallande till mötena som sker, inför varje nämndssammanträde, 5–6 ggr/år (en gång i månaden med uppehåll för sommaren). Enligt intervjuade ekonomichefer upplevs gruppen fungera väl.

3.2.2.2 Controllergruppen

Under 2021 identifierade samrådsgruppen ett behov av att stärka hanteringen av kommunernas avtalsförvaltning. Resultatet blev en controllergrupp som består av en tjänsteperson från respektive samverkande kommun samt representanter från UhC. Det är även controllergruppen, efter beslut i samrådsgruppen, som arbetat fram erhållen gränsdragningslista avseende upphandling och inköp under 2022. Controllergruppen är en arbetsgrupp och har inte någon beslutanderätt. Gruppen träffas två gånger per månad.

3.2.2.3 Lokala upphandlingsgrupp (LUG)

Samverkande kommuner ansvarar för att skapa en lokal upphandlingsgrupp (LUG) bestående av tjänstepersoner i kommunen. Sammansättningen och hur ofta gruppen träffas varierar mellan kommunerna. En del träffas en gång i månaden, medan andra två gånger per termin. Enligt de intervjuade åligger det den enskilda kommunen att besluta om rutiner och processer avseende LUG:en utifrån sin kommuns enskilda behov.

LUG:ens uppgift är att löpande se över den interna organisationen för upphandling och inköp, arbeta fram och löpande se över kommunens upphandlingsplan, rutinerna för direktupphandlingar samt utse representanter/sakkunniga till referensgrupper inför upphandlingar som genomförs av UhC (både gemensamma- och enskilda upphandlingar). I samband med faktakontrollen har det framkommit att LUG:en i Falu kommun inte utser sakkunniga till referensgrupper inför upphandling. Istället är det verksamheterna själva som gör detta.

3.2.3 Roll- och ansvarsfördelning

Roll- och ansvarsfördelning framgår av både samverkansavtal och upphandlingspolicy. Samtliga intervjuade upplever roll- och ansvarsfördelningen som tydlig.

2022-12-16

Vid gemensamma upphandlingar, som sker i samverkan mellan två eller flera av kommunerna, är det UhC som:

- beslutar om genomförande av upphandling,
- utför upphandlingen,
- kvalitetsgranskar den,
- beslutar om tilldelning utifrån fastställd delegationsordning.

UhC ansvarar för att säkerställa strategi, affärsmässiga, juridiska och kommersiella krav i samband med upphandling, medan kommunerna ansvarar för kravspecifikation inkl. verksamhetskrav, kvalitetskrav, funktionskrav och sortimentsuppdelning. Obligatoriska krav, tilldelningskriterier, rangordning samt utvärdering av dessa definieras genom samråd mellan UhC och de upphandlande kommunerna i referensgruppen. Avtal tecknas enligt fastställd delegationsordning. Enligt gränsdragningslistan ansvarar UhC för att uppföljning genomförs i enlighet med fastställt avtal. Respektive kommun ansvarar för att kommunicera eventuella avvikelser till ansvarig upphandlare på UhC. Detta bekräftas av intervjuade på UhC. Rutinen gäller även för kommunspecifika upphandlingar, dvs. upphandlingar som inte genomförs i samverkan.

Vid upphandling av byggtreprenader och konkurrensutsättning enligt Lag (2008:962) om valfritetssystem är det den enskilda kommunen som beslutar om upphandling, genomför samt beslutar om tilldelning. Enligt samverkansavtalet ansvarar dock UhC för kvalitetsgranskning. I samband med 2017 års granskning lämnade revisorerna en rekommendation om att kommunstyrelsen i kommunerna bör säkerställa att alla upphandlingar som kommunerna gör skickas till UhC för kvalitetsgranskning enligt gällande rutiner för kvalitetssäkring. Enligt de intervjuade vid UhC används denna tjänst i olika utsträckning. Hittills i år har följande antal av kvalitetsgranskning och annonsering av byggtreprenader inkommit till UhC:

- Avesta kommun: två stycken
 - Gamla byn AB: en styck
- Borlänge kommun: noll styck
- Falu kommun: fyra stycken
- Gagnefs kommun: två stycken
- Hedemora kommun: en styck
 - Hedemorabostäder: fyra stycken
 - Hedemora kommunfastigheter: en styck
- Ludvika kommun: noll stycken

2022-12-16

- WBAB: fyra stycken
- Sätters kommun: en styck

Intervjuade i Gagnef kommun uppger att byggtreprenadupphandlingar i vissa fall kvalitetsgranskas av den externa konsult som upphandlats för att genomföra upphandlingen. Intervjuade i Borlänge kommun uppger att kommunens byggupphandlingsentreprenadupphandlingar granskas av kommunens jurister. I samband med granskningen har vi inte erhållit information om det totala antalet genomförda byggtreprenader i respektive kommun.

Intervjuade i kommunerna uppger, i de fall de tillämpar LOV, att det sker ett nära samarbete med UhC.

GNU ska enligt samverkansavtalet, genom UhC, vara behjälpliga med direktupphandlingar. Granskningen visar att tre kommuner; Avesta kommun, Falu kommun och Ludvika kommun har tecknat ett särskilt avtal med UhC för att de ska bistå dem vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kronor.

3.2.3.1 Gränsdragningslista

Under 2022 har samrådsgruppen beslutat om att arbeta fram en gränsdragningslista¹⁸ i syfte att förtydliga roll- och ansvarsfördelning mellan UhC och kommunerna ytterligare. Gränsdragningslistan beskriver roller och ansvar avseende upphandlings- och inköpsprocessens samtliga delar som t.ex. vem som ska kontrollera kvalificeringskrav och följa upp arbetsrättsliga villkor samt vem som ansvarar för att följa upp takvolym (som regleras av avtal fr.o.m. 2021) och kontrollera miljökrav.

3.2.3.2 Delegationsordning

Av GNU's delegationsordning¹⁹ framgår bl.a. att verksamhetschefen för UhC har delegation att besluta om upphandling upp till tre prisbasbelopp²⁰, tilldelning samt under-tecknande av avtal vid upphandling av varor och tjänster. Verksamhetschefen har även delegation att avbryta upphandlingar för nämndens räkning samt utse ombud att föra nämndens talan i domstol eller förvaltningsdomstol vid upphandlingsmål.

Delegationsbeslut ska anmälas till nämnden vid nästa sammanträde. Granskning av protokoll tydliggör att nämnden har 'Rapportering av delegationsbeslut' som stående

¹⁸ Samrådsgruppen, 2022-09-09

¹⁹ GNU 2021-09-21 § 19

²⁰ Tre prisbasbelopp, 2022 - 144 900 kronor

2022-12-16

punkt på dagordningen vid samtliga sammanträden under januari 2020 – november 2022.

3.2.4 Utbildningsinsatser

UhC ansvarar för att löpande ge råd och stöd, samt anvisa juridisk kompetens i upphandlingsfrågor till samverkande kommuner. Enligt samverkansavtalet ska UhC anordna en årlig samordnad heldagsutbildning i upphandlingsfrågor. Heldagsutbildningen under 2022 avsåg övergripande information om LOU, inklusive förändringar som gäller från 2022-02-01, riktlinjer för direktupphandling samt rutiner för social hållbarhet och miljö.

Vid intervjuer med ekonomichefer framgår att UhC även genomfört enskilda kommunspecifika utbildningsinsatser i alla kommuner, med undantag för Hedemora kommun, under 2022.

UhC har även under 2022 genomfört interna utbildningsinsatser avseende hållbarhet. Syftet har enligt de intervjuade varit att öka kompetensen hos medarbetarna och aktualisera frågan inom verksamheten. Därtill vill UhC även kunna vara behjälplig i sakkunskap vid frågor från kommunerna.

3.2.5 IT-stöd

GNU ska, genom UhC, enligt samverkansavtalet tillhandahålla en för alla kommuner tillgänglig ramavtalsdatabas.

Enligt de intervjuade använder sig kommunerna och UhC av IT-stödet E-avrop. UhC använder det som upphandlingssystem, avtalsdatabas, vid direktupphandling samt för att möjliggöra digitala signeringar av avtal. UhC ansvarar för att löpande uppdatera och förbättra avtalsdatabasen. Samtliga kommuner använder sig av E-avrop som avtalsdatabas. De fyra kommuner som genomför egna direktupphandlingar använder även modulen 'Direktupphandling' i E-avrop. Av intervjuer framgår att det pågår ett arbete på kommunnivå med att lägga in samtliga avtal i E-avrop. Syftet är bl.a. att förenkla uppföljningen av leverantörstroheten. Det är respektive kommun som ansvarar för att lägga in sina avtal i avtalsdatabasen. Granskningen visar att hur långt varje kommun kommit i processen varierar.

Systemet Power BI används för uppföljning av upphandlingar som överskrider direktupphandlingsgränsen. Uppföljningen avser enligt de intervjuade statistik som exempelvis uppföljning av hur många anbud som inkommit.

2022-12-16

Utifrån intervjuer framgår att berörda medarbetare vid kommunerna har tillgång till information, länkar och lagtext avseende upphandling och inköp samt kontaktuppgifter till UhC via respektive kommuns intranät.

I GNU's nämndplan framgår att nämnden beslutat att ge UhC tre särskilda uppdrag, som syftar till att vidareutveckla verksamheten och stödet till de samverkande kommunerna under perioden 2022–2023. Ett av uppdragen är "Effektivisera arbetsprocesser" och syftar till att effektivisera de interna arbetsprocesserna på UhC med hjälp av digitalisering och systemstöd. I uppdraget åligger det UhC att kartlägga upphandlingsprocessen och att hitta "tidstjuvar" och förbättringsmöjligheter i t.ex. verksamhetssystem med tillhörande mallar och rutiner. Uppdraget ska redovisas i en rapport, 2023/2024, över genomförda och planerade effektiviseringsåtgärder och de nyttor och effekter som åtgärderna bedöms. I samband med intervjuer framgår att uppdraget vid granskningstillfället är pågående och att UhC ämnar redovisa en rapport enligt beslut under nästa år.

Bedömning

Granskningen visar att UhC fördubblat sin personalstyrka sedan 2013. Därtill framgår att intervjuade upplever att det finns tillräckliga personella resurser som övergripande säkerställer att upphandlingar genomförs väl, både tids- och kvalitetsmässigt. Utbildningar genomförs både gemensamt en gång per år, och vid behov hos enskilda kommuner när efterfråga lyfts tills UhC. Därtill framgår av granskningen att intervjuade upplever att det är tydligt vem eller var de ska vända sig med frågor som berör upphandling och inköp. Med bakgrund av detta bedömer vi att det vid granskningstillfället finns personella resurser för att uppfylla ändamål och åtagande så som det beskrivs i samarbetsavtalet, samt att berörda medarbetare i kommunerna möjliges löpande kompetenshöjande insatser av UhC.

Vår bedömning är att upphandlingspolicy, tillämpningsanvisningar och riktlinjer för direktupphandling tillsammans med UhC's organisering och utbildningsinsatser avseende upphandlingsprocessen ger förutsättningar för att kunna följa de riktlinjer och rutiner som finns på ett ändamålsenligt sätt.

3.3 Uppföljning av ingångna avtal

Enligt upphandlingspolicyn är det viktigt att både leverantörer och de samverkande kommunerna uppfyller ingångna avtal vid samtliga inköp. De ramavtal som kommunerna tecknat ska nyttjas och uppföljning av avtal ska ske regelbundet och på ett systematiskt sätt. Som tydliggörs i avsnitt 3.1.1. framgår att GNU beslutat om ett mål, med tillhörande indikatorer, för perioden 2022–2024 som avseende uppföljning:

Mål: "Vi sparar pengar åt våra samverkande kommuner"

2022-12-16

Indikatorer: Avtalsuppföljningsmöten med leverantör samt Uppföljning av avtalstrohet/leverantörstrohet.

Granskningen visar att det inte finns några fastställda styrdokument avseende avtalsuppföljning som tydliggör vilken uppföljning som ska genomföras, hur den ska gå till, vem som ansvarar för uppföljningen eller med vilken frekvens det ska ske.

Under 2019 påbörjade UhC ett arbete för att stärka uppföljning av ingångna avtal och under 2020–2021 infördes nya rutiner och mallar i verksamhetssystemet. Bland annat har UhC arbetat fram "Handbok för upphandling och avtalsförvaltning" i syfte att stötta upphandlare på UhC. I handboken finns länkar till mallar, rutiner, lagar samt upphandlings- och avtalsuppföljningsstöd. Handboken är inte fastställd av GNU.

I handboken tydliggörs UhC's rutin för uppföljning av ingångna avtal som även beskrivs av intervjuade. I samband med framtagande av upphandlingsdokument arbetar ansvarig upphandlare fram en förvaltningsplan som ska gälla under hela avtalsperioden. Förvaltningsplanen innehåller fastställd plan avseende möten med leverantören, förtydligande kring vad som ska följas upp, vem som ska göra det, hur ofta, på vilket sätt och status. Denna bifogas upphandlingen eller lämnas till berörda parter på avtalsgenomgången. Ansvar för att följa upp avtalet delas av ansvarig upphandlare samt sakkunniga i kommunen. Beroende på vad som framgår i förvaltningsplanen träffas parterna olika många gånger under avtalsperioden. För att säkerställa tid för uppföljningsmöten ställs ett eller flera påminnelser/larm in i E-avrop, som skickar en påminnelse till berörda personer när det är dags för uppföljning.

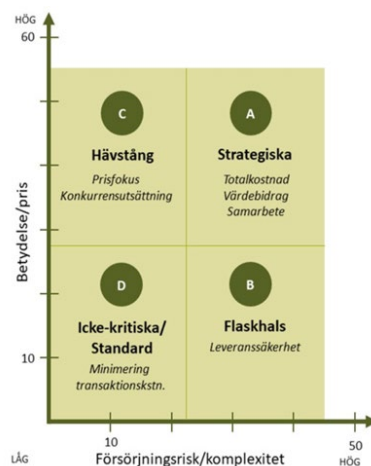
Erhållet förslag till 'Tillämpningsanvisningar för Upphandlingspolicyn' tydliggör att uppföljning av leveranskvalitet ska ske på olika sätt beroende på om det är en vara, tjänst eller en entreprenad. Hur uppföljningen görs beror på kontraktets värde, om det föreligger risk för överträdelser inom en viss bransch, hur strategiskt viktigt ett avtal är och på hur stora konsekvenser avtalsbrott skulle innebära för ett specifikt avtal. Hur avtalet ska följas upp ska framgå av förvaltningsplanen för respektive avtal. Inom ramen för granskningen har vi kunnat verifiera detta genom exempel på redan framtagna förvaltningsplaner.

Erhållen gränsdragningslista tydliggör att UhC ansvarar för uppföljning av sociala krav, arbetsrättsliga villkor samt eventuella förändringar av avtalsvillkor och prisjusteringar/prisförändringar. Respektive kommun ansvarar för att följa upp miljökrav, göra priskontroller och kontrollera leveranser. Kommunerna ansvarar även för att besluta om förlängning av avtal är aktuellt eller inte, även om ansvarig upphandlare ansvarar för det praktiska genomförandet av en ev. förlängning.

2022-12-16

I samband med den föranalys som görs inför upphandling, klassificeras varje avtal utifrån en framtagen klassificeringsmatris som är baserad på betydelse/pris och försörjningsrisk/komplexitet. Se Figur 3. Klassificeringen avgör hur stor insatsen, vad gäller avtalsförvaltning och uppföljning, ska vara. För varje grupp; A, B, C eller D, finns en framtagen förvaltningsplan med en bruttolista av aktiviteter som ska följas upp och registreras utifrån respektive gruppstillhörighet. I förvaltningsplanen framgår bl.a. hur uppföljningen ska gå till, vem som ansvarar för den och med vilken frekvens det ska ske. En bedömning i klassificeringsmatrisen görs enligt de intervjuade på UhC under upphandlingsprocessen, i samband med framtagande av upphandlingsstrategi.

Figur 3



Uppföljning av ingångna avtal, kommunspezifika liksom de som tecknats i samverkan, dokumenteras och sparas i IT-systemet E-avrop, som utöver upphandlingssystem även nyttjas som avtalsdatabas.

3.3.1 Leverantörstrohet, avtalstrohet och avvikelserapportering

3.3.1.1 Leverantörstrohet

Leverantörstrohet innebär att beställare genomför inköp från de leverantörer som organisationen har avtal med. Under 2022 har det pågått ett arbete för att implementera ett IT-stöd som kopplas till ekonomisystemet där kontroller av leverantören sker inför betalning av leverantörsfakturor. Kontroller som görs är t.ex. om leverantören fortfarande betalar sin skatt (F-skattsedel) och om anmärkningar hos någon myndighet tillkommit sedan föregående kontroll. Implementeringen av systemet har enligt de intervjuade kommit olika långt i kommunerna.

2022-12-16

Samtidigt pågår ett arbete för att integrera denna typ av funktion i E-avrop i kommunerna, med undantag för Ludvika kommun som enligt de intervjuade använder sig av ett annat systemstöd för kontroll och uppföljning av leverantörstrohet. Efter en integrering ska korskörning av systemen vara möjlig, vilket genererar statistik över befintlig leverantörstrohet. Denna uppföljning bygger emellertid på att kommunerna lägger in sina avtal i E-avrop, som omnämns i avsnitt 3.2.5. Integreringsprocessen av de två systemen följer implementeringsprocessen av IT-stödet och därför har även den kommit olika långt i olika kommuner. I exempelvis Ludvika kommun beskriver intervjuade att kommunen följer upp leverantörstroheten på detta sätt mellan 1–2 gånger per månad. I Sätters kommun och Gagnef kommun uppges att det vid granskningstillfället kvarstår arbete inom området.

3.3.1.2 Avtalstrohet

Avtalstrohet innebär att beställare köper avtalade produkter från de leverantörer som organisationen har avtal med. Enligt samverkansavtalet ansvarar samverkanskommunerna för att upprätthålla en kontroll på avropsavtalen samt för att kontrollera de takvolymerna som finns förtydligade i alla ramavtal som är skrivna fr.o.m. 2021, dels för hela ramavtalet, dels uppdelat på kommun med hänsyn till behov.

GNU svarar, genom UhC och den utsedda upphandlaren, för att säkerställa att förvaltningarna i kommunerna har kännedom om tecknade ramavtal och betydelsen av köptrohet. Respektive kommun ansvarar för att praktiskt kontrollera avtalstroheten.

I samband med 2017 års granskning lämnades rekommendationen om att tillse att kontroller genomförs av de avtal som inte görs av UhC (t.ex. genom uppföljning av avtalstrohet). Enligt de intervjuade finns goda förutsättningar för kommunerna genom pågående projekt, att styra inköpen till e-handel och inköpssystem, att öka avtalstroheten med korrekta avrop från rätt leverantör. Granskningen visar att kommunerna har tillgång till den data som krävs för att genomföra löpande uppföljningar av avtalstroheten samt för att ta fram nyckeltal som avser avtalstrohet. Därtill har kommunerna även tillgång till inköpsstatistik för att kunna genomföra s.k. SPEND-analyser. Enligt intervjuade genomför ekonomienheten i Avesta kommun kvartalsvisa SPEND-analyser.

Samtidigt visar granskningen att det inte sker någon systematisk uppföljning av avtalstrohet i kommunerna, med undantag för i Ludvika kommun. Enligt de intervjuade har kommunen, genom att använda sig av befintliga stödsystem och tillsätta en tjänst 2018, en ny inköpscontroller, ökat sin avtalstrohet från 76 % (2018) till 94 % (2020).

3.3.1.3 Avvikelseberapportering

Under 2022 har det pågått ett pilotprojekt för att stärka avvikelsehanteringen och förenkla uppföljningen av avvikelser. Projektet innebär att beställaren vid en identifiering

2022-12-16

av en avvikelse ska fylla i ett formulär på UhC's hemsida. Beroende på vilken kommun som skickat avvikelsen, så skickas den till rätt kommuns registrator för diarieföring. Registratorn ska därefter registrera kommunens avvikelse på rätt avtal i E-avrop och skicka den till avtalsansvarig i kommunen för hantering.

I de fall där UhC bör hantera avvikelsen ska den även skickas till UhC's brevlåda, som då går vidare till ansvarig upphandlare för vidare hantering. Utifrån avvikelsens karaktär (brådskande eller ej brådskande) ska avvikelser hanteras mot leverantör omgående eller vid kommande uppföljningsmöte. Enligt de intervjuade på UhC har den nya rutinen testats småskaligt, som ett pilotprojekt, för att identifiera eventuella s.k. 'barnsjukdomar' och företeelser som kanske inte fungerar innan de implementerar rutinen. Förhoppningen är att den nya rutinen för avvikelser ska tillämpas fullt under 2023.

I samband med intervjuer framgår att kommunerna, utifrån ovan beskrivna rutiner, anpassat dem till sin specifika kommunorganisation. Vidare tydliggörs att rutinerna har kommunicerats och är kända hos kommunerna. Samtliga intervjuade vi talat med upplever att rutiner för avvikelseberättelse är tydliga.

Bedömning

Vi kan konstatera att GNU inte fastställt några styrdokument för uppföljning och utvärdering av avtal som tydliggör hur det ska gå till, vem som ansvarar för det och med vilken frekvens det ska ske. Samtidigt bedömer vi att det av framtagna handbok, gränsdragningslista, tillsammans med kvalificeringsmatris och tillhörande förvaltningsplaner tydligt framgår hur uppföljning och utvärdering ska genomföras av ramavtal som tecknats med två eller fler kommuner i samverkan.

Med undantag för Ludvika kommun, bedömer vi att det inte sker en systematisk uppföljning av avtalstrohet i kommunerna vid granskningstillfället. Med bakgrund av beslutade mål och indikatorer för perioden 2022–2024 bedöms GNU ha fångat upp behovet av att stärka uppföljningen av avtalstroheten. Det bedömer vi som positivt. Granskningen visar att kommunerna har tillgång till den data som krävs för att genomföra löpande kontroller av avtalstrohet samt för att ta fram nyckeltal som avser avtalstrohet. Därtill har kommunerna även tillgång till inköpsstatistik för att kunna genomföra s.k. SPEND-analyser. Enligt intervjuade genomför ekonomienheten i Avesta kommun kvartalsvisa SPEND-analyser, vilket vi bedömer som positivt. Vi bedömer dock att det kvarstår arbete för att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning av avtalstroheten i Avesta kommun, Borlänge kommun, Falu kommun, Gagnefs kommun, Hedemora kommun och Sätters kommun.

Vår bedömning är att de rutiner som finns för hantering av avvikelser ger förutsättningar för berörda beställare att följa upp och rapportera eventuella avvikelser. Rutinerna bedöms ligga i linje med praxis.

2022-12-16

3.4 Intern kontroll av upphandling och inköp

Utvärdering och intern kontroll av verksamhet som bedrivs inom ramen för GNU genomförs enligt de intervjuade löpande.

3.4.1 Internkontrollplan

Inför 2022 har GNU beslutat om en internkontrollplan²¹ som föregåtts av en riskanalys, där risker och tänkbara kontrollpunkter har inventerats, kvantifierats och prioriterats. Planen omfattar inte någon kontroll som specifikt avser upphandling och inköp. Däremot innehåller den en kontroll avseende "Medarbetarna kompetensutveckling", vilket innebär kontroll av om medarbetarnas kompetensutvecklingsplan följs enligt överenskommelse i medarbetarsamtal 1. Kontrollen har gjorts av samtliga arbetare som under 2022 haft två medarbetarsamtal. I samband med faktakontroll har vi erhållit förslag till uppföljning av den interna kontrollen 2022 som tydliggör att det inte konstaterats några avvikelser vid kontrollen. Nämnden väntas fastställa uppföljningen av internkontroll 2022 vid sammanträdet i januari 2023.

3.4.1.1 Samverkanskommunernas internkontrollplaner

I samband med granskningen har vi erhållit kommunernas internkontrollplaner för 2022. I Tabell 3 redogörs översiktligt vilka kontroller som respektive kommun beslutat om och som kan hänföras till upphandling och inköp. Vi har även efterfrågat internkontrollplaner för 2021. I de fall vi erhållit dem och de innehåller kontroller avseende upphandling och inköp framgår även detta i tabellen. I samband med granskningen har vi inte erhållit underlag som tydliggör resultatet av respektive internkontroll.

Tabell 3

Internkontrollplaner per kommun, 2022	
Avesta kommun	Internkontrollen omfattar följande kontroller som avser upphandling och inköp: "Följsamheten till rutinen för direktupphandlingar", "Korthantering på grund av risken för felaktiga inköp" samt "Hantering av beställning och faktura". I erhållen internkontrollplan för 2021 framgår att kommunstyrelsen gjort en kontroll avseende "Köptrohet".
Borlänge kommun	Internkontrollen omfattar följande kontroller som avser upphandling och inköp: "Diarieföring av avtal inklusive diarieföring av direktupphandlingar". Under 2021 genomfördes kontroll av "Följsamhet till ramavtal".

²¹ GNU 2022-01-31

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

Falu kommun	Falu kommun har inte beslutat om några internkontroller avseende upphandling och inköp inom ramen för internkontrollen 2022. Under 2021 genomförde kommunstyrelsen en kontroll avseende "Direktupphandling".
Gagnef kommun	Internkontrollen omfattar följande kontroller som avser upphandling och inköp: "Hantering av kundfakturerings".
Hedemora kommun	Internkontrollen omfattar följande kontroll som avser upphandling och inköp: "Avtalstrohet". Under 2021 genomförde kommunstyrelsen en kontroll avseende "Avtalstrohet".
Ludvika kommun	Ludvika kommun har inte beslutat om några internkontroller avseende upphandling och inköp inom ramen för internkontrollen 2022. I erhållen internkontrollplan för 2021 finns inte heller några internkontroller avseende upphandling och inköp.
Sätters kommun	Internkontrollen omfattar följande kontroller som avser upphandling och inköp: "Fakturan betalas på rätt dag". Under 2021 genomförde kommunstyrelsen två kontroller avseende upphandling och inköp: "Upphandling/inköp" samt "Inköp av varor och tjänster".

3.4.2 Kontroll av beloppsgränser

Det åligger respektive kommun att säkerställa att lagstadgad direktupphandlingsgräns inte överskrids i samband med direktupphandling. Enligt riktlinjerna för direktupphandling ska alla direktupphandlingar registreras och sammanställas årligen för att säkerställa att värdet av återkommande likartade direktupphandlingar inte tillsammans överskrider direktupphandlingsgränsen.

För de kommuner; Avesta kommun, Falu kommun och Ludvika kommun, som inte själva genomför direktupphandlingar så för UhC logg i en Excel-fil avseende samtliga inköp som överskrider 100 000 kronor. Syftet är enligt de intervjuade på UhC att ha en god kontroll och i längden tillse att lagstadgad direktupphandlingsgräns inte överskrids. Vi har i samband med granskningen endast erhållit en sammanställning av direktupphandlingar från Hedemora kommun.

I Borlänge-, Gagnef-, Hedemora-, och Sätters kommuner beskriver intervjuade att det genomförs en löpande manuell kontroll av utbetalningsjournalen, där stickprovskontroller sker om det förekommer nya leverantörer eller inköp som i övrigt bedöms vara avvikande.

2022-12-16

3.4.3 Övriga kontroller

I samband med upphandling arbetar UhC med en 'fyra-ögons-princip'²² avseende upphandlingar och avtal. Därutöver sker en kontrasignering av alla avtal som undertecknas, vilket innebär att det alltid är två medarbetare (ansvarig upphandlare och enhetschef) från UhC som ska skriva under avtalet, samt leverantören.

En intern kvalitetsgranskning av enhetschef sker av upphandlingsunderlag och avtal samt även av sakkunnig i kommunen inför annonsering samt tecknande av avtal.

Inför attestering av fakturor åligger det granskningsattestant och beslutsattestant att säkerställa att priset på varan/tjänsten är korrekt utifrån avtal, att rätt vara/tjänst har levererats, samt att övriga villkor i avtalet efterlevts.

För att stärka kontrollen av upphandling och inköp inom enskilda kommuner pågår enligt de intervjuade en process för att minska antalet medarbetare som får genomföra beställningar. Initiativet har diskuterats bl.a. i samrådsgruppen men även i de lokala upphandlingsgrupperna (LUG). Exempelvis arbetar de i Ludvika kommun utifrån en beställarorganisation, där det krävs att medarbetare går löpande utbildningar i upphandling och inköp för att kunna få genomföra inköp. Intervjuade från Gagnef kommun och Hedemora kommun beskriver att det pågår ett arbete för att bygga upp en beställarorganisation liknande den i Ludvika kommun, där rollen som beställare kommer med ett krav om en viss kunskapsnivå och fortbildning avseende upphandling och inköp.

En manuell daglig kontroll genomförs enligt uppgift vid varje förvaltning av utbetalningsjournalen, där stickprovskontroller sker om det förekommer nya leverantörer eller inköp som i övrigt bedöms vara avvikande.

I Borlänge kommun finns en rutin på ekonomikontoret att genomföra en stickprovskontroll av avtalstroheten en gång per år. Enligt de intervjuade har ekonomikontoret under 2022 genomfört en kontroll av inköp från IKEA.

Bedömning

Vår bedömning är att det vid granskningstillfället finns kontroller implementerade som syftar till att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids.

Med undantag för Falu kommun och Ludvika kommun har övriga kommuners styrelser/nämnder beslutat om kontroller avseende upphandling och inköp i samband med

²² Genom att tjänstemän arbetar två och två så att mer än en person har insyn i arbetet minskar bl.a. utrymmet för fel men även mutor och oegentligheter. Principen är vanligt förekommande inom myndigheter som exempelvis Trafikverket.

2022-12-16

beslut om internkontrollplaner 2022, vilket vi bedömer som positivt. Under 2021 genomförde kommunstyrelsen i Borlänge kommun dock en kontroll avseende "Direktupphandling". Vår bedömning är att Ludvika kommun kan stärka sin kontroll genom att överväga risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för beslutad internkontrollplan.

Slutligen bedömer vi det som positivt att det genomförs övriga löpande kontroller, både av UhC och av enskilda kommuner, som syftar till att identifiera nya leverantörer eller inköp som i övrigt bedöms avvika.

3.5 Stickprovsgranskning

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en stickprovsgranskning av upphandlingsunderlag. Initialt har vi begärt ut en förteckning av upphandlingar genomförda under perioden januari – december 2021. Vid urvalet har vi tagit hänsyn till vilka kommuner som samverkat vid respektive upphandling för att säkerställa en jämn fördelning av granskade upphandlingar mellan kommunerna. Utifrån förteckningen har tolv (12) upphandlingar valts ut för vidare granskning av tillhörande upphandlingsdokumentation. Vi har efterfrågat följande upphandlingsunderlag:

- Förfrågningsunderlag/Administrativa föreskrifter
- Öppningsprotokoll
- Anbudsutvärdering
- Tilldelningsbesked
- Vinnande anbud
- Undertecknat avtal

3.5.1 Övergripande iakttagelser

I samtliga stickprov av vi erhållit efterfrågad upphandlingsdokumentation. I ett av tolv stickprov har vi inte erhållit underlag som stärker, genom en signatur, att två personer suttit med vid anbudsöppnandet. Enligt de intervjuade som stämt av med ansvarig upphandlare har de varit två personer, men att rutinen avseende dokumentation vid anbudsöppnande brustit i detta enskilda fall.

I tio av tolv stickprov har vi erhållit en upphandlingsrapport som upprättats för att övergripande sammanfatta upphandlingen, hur prövning och utvärdering gått till. I rapporten framgår bl.a. ansvarig upphandlare på UhC samt vilka som sitter med i särskild utsedd referensgrupp. Vi noterar att det i två av tio upphandlingsrapporter framgår att inte samtliga samverkanskommuner varit representerade i den referensgrupp som, tillsammans med ansvarig upphandlare, genomför upphandlingen och utvärderingen. Vi har

2022-12-16

vid granskningstillfället inte heller erhållit något underlag som tydliggör de enskilda kommunernas skriftliga kravspecifikation inom ramen för dessa upphandlingar. Samtidigt framgår av en annan upphandlingsrapport att det i en referensgrupp närvarat över sju personer från en kommun vid en samverkansupphandling. Enligt de intervjuade från UhC är det viktigt att samverkande kommuner tillser en representation eller på något sätt förmedlar sin kravspecifikation för UhC att ta del av inför upphandlingar. Samtidigt understryker dem vikten av att tillse en effektiv arbetsprocess inom givna tidsramar.

Bedömning

Vår bedömning efter genomförd stickprovsgranskning är att enskilda inköp övergripande föregås av upphandling som efterlever gällande regelverk. Vi ställer oss positiva till framtagna upphandlingsrapporter som på ett tydligt sätt beskriver upphandlingens samtliga skeenden och möjliggör insyn för upphandlande kommuner.

I ett av tolv granskade stickprov noterar vi att endast en person anges ha varit närvarande vid anbudöppnandet. Enligt intervjuade har två personer närvarat vid anbudsoppnandet, men att UhC brustit i rutinen för dokumentation vid detta tillfälle. Enligt LOU 12 kap 10 § ska anbud öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Vidare ska anbuderna föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen. Det faktum att vi inte kunnat verifiera om två personer deltagit i anbudsoppnandet bedömer vi som en brist. Vår bedömning är att GNU måste säkerställa en hög lagefterlevnad utifrån LOU 12 kap. om dokumentation vid upphandling.

Slutligen bedömer vi det som en brist att samverkande kommuner, i enlighet med samverkansavtalet, inte säkerställer att kommunen representeras personligen eller skriftligt i den referensgrupp som, tillsammans med ansvarig upphandlare, genomför upphandlingen och utvärderingen. Det är viktigt att enskilda kommuner vid upphandling tillser att upphandlingen ligger i linje med kommunens inköpsbehov.

2022-12-16

4 Slutsats och rekommendationer

4.1 Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att GNU och de samverkande kommunerna i vissa delar kan stärka sin följsamhet till lagkrav och fastställda styrdokument på området. Vi bedömer att kommunstyrelsen i de granskade kommunerna inte, i tillräcklig utsträckning, hörsammat de rekommendationer om förbättringsåtgärder som revisorerna lämnade 2017. Granskningen visar bl.a. att det kvarstår insatser för att säkerställa att samtliga kommuner årligen registrerar och sammanställer direktupphandlingar enligt gällande riktlinjer för direktupphandling. Därtill framgår att kommunerna, med undantag för Ludvika kommun, inte genomför någon strukturerad uppföljning av avtalstroheten.

4.2 Rekommendationer

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi den gemensamma nämnden för upphandling att:

- stärka den interna kontrollen av upphandlingsunderlag och tillse en hög lagefterlevnad utifrån LOU 12 kap. om dokumentation vid upphandling.
- fastställa styrdokument som tydligt fångar hela upphandlingsprocessens moment från den inledande fasen (behovsanalys, marknadsanalys etc.) till efter det att ett avtal är tecknat (utvärdering och uppföljning av avtal).
- säkerställa att gällande styrdokument kontinuerligt ses över och revideras vid behov, för att säkerställa dess aktualitet.
- tillse att ett systemstöd för avvikelshantering implementeras och används ändamålsenligt.

Kommunstyrelsen i de samverkande kommunerna rekommenderas att:

- säkerställa att direktupphandlingar årligen registreras och sammanställs enligt riktlinjer för direktupphandling.
- säkerställa att gällande styrdokument kontinuerligt ses över och revideras vid behov, för att säkerställa dess aktualitet.
- tillse att kommunen representeras i den referensgrupp som genomför upphandlingen.

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

Kommunstyrelsen i Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, och Sätters kommuner rekommenderas att:

— tillse en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av kommunens avtalstrohet.

Kommunstyrelsen i Ludvika kommun rekommenderas att:

— överväga risker kopplade till upphandling och inköp inom ramen för internkontrollplanen.

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten
Certifierad kommunal revisor

Magnus Larsson
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

2022-12-16

Bilaga – Stickprovsgranskning

Kommun som varit med i upphandlingen	Iakttagelser i granskat upphandlingsunderlag	Kommentar
Leverantör 1		
Falu-, Borlänge-, Hedemora- och Ludvika kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen omfattar flyttjänster för kommunala verksamheter och genomförd genom ett s.k. öppet förfarande. Avtal har tecknats med två leverantörer, varav stickprovet avser en av dessa två.
Bedömning Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 2		
Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika- och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis.	Upphandlingen avser digitala tjänster och annonsering i dagspress. Upphandlingen är genomförd genom ett förhandlat förfarande, utan föregående annonsering. Val av förfarande är enligt upphandlingsunderlaget baserat på en bedömning om att det inte finns någon annan leverantör på marknaden då Leverantören äger dagspress för Dalarnas tidningar.
Bedömning Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 3		
Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika- och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis.	Upphandling avser IT-tjänst för licenser, produkter och dess tillbehör, tjänster, kompetens och utveckling och genomförd genom ett s.k. öppet förfarande. Tilldelningsgrund är bästa förhållande mellan pris och kvalitet. Avtal har tecknats med en leverantör.
Bedömning		

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 4		
Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika- och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport. Vi noterar att det endast är två av samverkanskommunerna, Gagnef och Avesta, som finns representerade i referensgruppen i samband med upphandling och utvärdering.	Upphandlingen avser skyddsmaterial och genomförd genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa förhållande mellan pris och kvalitet har tilldelats upphandlingen. Avtal är tecknat med en leverantör.
Bedömning Vid upphandling bör samverkanskommunerna enligt vår bedömning säkerställa att det finns representation i referensgruppen. Detta för att säkerställa att den enskilde kommunen tillser skall-krav som ligger i linje med kommunens behov.		
Leverantör 5		
Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef- Hedemora-, Ludvika- och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser bygghandelsvaror och genomfördes först genom ett öppet förfarande. Upphandlingen avbröts med anledning av det enbart var en lämplig anbudsgivare. Upphandlingen övergick till förhandlat förfarande utan föregående annonsering. För Falun, Borlänge, Avesta, Hedemora, Ludvika och Säter har avtal tecknats med en leverantör och för Gagnef har annan leverantör tecknats då första leverantören inte mött alla skall-krav hos Gagnef kommun.
Bedömning Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 6		
Avesta-, Borlänge-, Falu-, Hedemora-, Ludvika- och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser arbetskläder och arbetshandskar, och genomfördes genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa pris har tilldelats upphandlingen. Avtal är tecknat med en leverantör.

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

Bedömning		
Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 7		
Borlänge-, och Ludvika kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser gåvor till anställda och genomfördes genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa pris har tilldelats upphandlingen. Avtal är tecknat med tre leverantörer varav en leverantör granskats i samband med detta stickprov.
Bedömning		
Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 8		
Avesta-, Ludvika-, och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser sakkunnig inom kulturmiljö och genomfördes genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa pris har tilldelats upphandlingen. Avtal är tecknat med tre leverantörer varav en leverantör granskats i samband med detta stickprov.
Bedömning		
Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 9		
Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora- och Ludvika kommuner	Vi noterar att erhållet anbudsöppnande inte är signerat. Vidare framgår att endast en varit närvarande vid öppnandet. Övrigt upphandlingsunderlag, dvs. förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser drivmedel, stationstankning och har genomförts genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa pris har tilldelats upphandlingen. Avtal har tecknats med en leverantör.

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

Bedömning		
Enligt LOU 12 kap 10 § ska anbud öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Vidare ska anbudena föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen. Det faktum att erhållet anbudsöppnande inte bestyrkts av närvarande personer bedömer vi som en brist. Vår bedömning är att GNU måste säkerställa en hög lagefterlevnad utifrån LOU 12 kap. om dokumentation vid upphandling.		
Leverantör 10		
Borlänge-, Falu-, Hedemora- och Ludvika kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser kalkning av sjöar, våtmarker och vattendrag och har genomförts genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa pris har tilldelats upphandlingen. Avtal har tecknats med två leverantörer inom åtta (8) delområden.
Bedömning		
Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		
Leverantör 11		
Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora- och Ludvika kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport. Vi noterar att det endast är två av samverkanskommunerna, Falun och Borlänge, som finns representerade i referensgruppen i samband med upphandling och utvärdering.	Upphandling avser en utredning om kränkande särbehandling och genomfördes genom ett förenklat förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa förhållande mellan pris och kvalitet har tilldelats upphandlingen. Avtal är tecknat med en leverantör.
Bedömning		
Vid upphandling bör samverkanskommunerna enligt vår bedömning säkerställa att det finns representation i referensgruppen. Detta för att säkerställa att den enskilde kommunen tillser skall-krav som ligger i linje med kommunens behov.		
Leverantör 12		
Borlänge-, Falu- och Sätters kommuner	Erhållet upphandlingsunderlag bedöms ligga i linje med praxis. I detta stickprov har vi erhållit en särskilt upprättad upphandlingsrapport.	Upphandlingen avser hyrs, tvätt och distribution av arbetskläder och har genomförts genom ett öppet förfarande. Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, med hänsyn till bästa förhållande mellan pris och kvalitet har

Avesta-, Borlänge-, Falu-, Gagnef-, Hedemora-, Ludvika-, och Sätters kommuner
Granskning av den gemensamma upphandlingsnämnden

2022-12-16

		tilldelats upphandlingen. Avtal är tecknat med en leverantör.
Bedömning		
Vi har inga övriga kommentarer avseende stickprovet.		