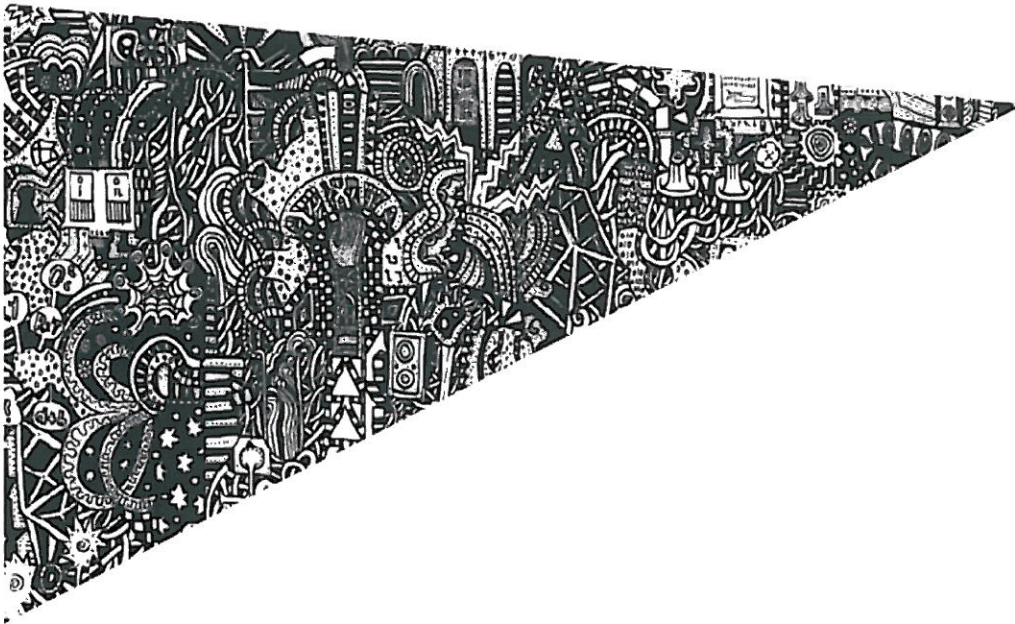


Mölnadals stad

Granskning av upphandlingsverksamheten



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Avgränsningar	4
1.4. Metod	5
1.5. Revisionskriterier	5
2. Upphandlingsverksamheten i Mölndals stad	8
2.1. Organisation	8
2.2. Mål för den centrala upphandlingsenheten	9
2.3. Samordning vid inköp inom kommunkoncernen	10
2.4. Utvärdering och uppföljning av verksamheten	12
2.5. Samarbete med upphandlingsbolaget	13
3. Bedömning och rekommendationer	19
3.1. Bedömning	19
3.2. Rekommendationer	21
Bilaga 1: Dokumentförteckning	23

Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad granskat upphandlingsverksamheten. Syftet har varit att granska och bedöma ledningens styrning av upphandlingsverksamheten i staden. Nedan framgår sammanfattande resultat och bedömning utifrån genomförd granskning.

I Mölndals stad är upphandlingsverksamheten uppdelad. Ramavtal som avser varor och tjänster som omfattar fler än en förvaltning upphandlas av den centrala upphandlingsenheten (nedan kallad upphandlingsenheten). I vissa fall samarbetar upphandlingsenheten med Upphandlingsbolaget (UHB) i Göteborg. Specifika behov av varor och tjänster som inte täcks av ramavtalen är respektive förvaltning ansvarig för att upphandla, men de kan få hjälp från upphandlingsenheten vid mån av resurser. Förvaltningarna har inga specifika upphandlare anställda och enligt upphandlingsenheten finns det en risk för en bristande beställarkompetens hos förvaltningar, vilket innebär ett stort behov av stöd hos förvaltningarna i de upphandlingar som de genomför på egen hand. Enligt vår bedömning föreligger en risk för att upphandlingar inte genomförs i enlighet med LOU om upphandlingskompetensen inom förvaltningarna eventuellt brister.

Upphandlingsenheten arbetar årligen fram mål för verksamheten vilka till viss del följs upp i kommunledningskontorets verksamhetsberättelse och som enligt vår mening är mätbara/uppfoljningsbara. Uppföljningen av målen kan enligt vår bedömning förbättras och systematiseras så att samtliga mål följs upp och återrapporteras. Kommunstyrelsen deltar inte i framtagandet av mål för upphandlingsenheten.

Enligt vår bedömning finns ändamålsenliga rutiner, till stor del beskrivna i processbeskrivningen för upphandlingar, för att inhämta verksamheternas behov och kompetens vid ramavtalsupphandlingar. Detta gäller även för de kommunala bolagen i de fall som de deltar i en ramavtalsupphandling. Enligt upphandlingspolicyn för Mölndals stad ansvarar respektive nämnd för att medverka i och verka för samordnad upphandling. Upphandlingsenheten upplever dock svårigheter med att få personer från förvaltningarna att delta i referensgrupper vid upphandlingar, vilket enligt vår bedömning kan innebära en risk för att verksamheternas kompetens och behov inte kan beaktas i ramavtalsupphandlingarna.

De utvärderingar och uppföljningar som genomförs av den centrala upphandlingsenhetens verksamhet är uppföljningen av satta mål samt mätning av ramavtalstroheten och ramavtalsuppföljning. Uppföljningen av den interna kontrollen sker tillsammans med kommunledningskontoret men föregås inte av en riskanalys, vilket enligt vår bedömning inte säkerställer att uppföljningen av den interna kontrollen omfattar de mest angelägna områdena.

Upphandlingsenheten utvärderade upphandlingsorganisationen och samarbetet med UHB 2004 och 2010 med anledning av beslut i kommunfullmäktige. Samarbetet med UHB har inte utvärderats utifrån eventuella konsekvenser för lokala mindre bolag och upphandlingsenheten har ingen sammanställning avseende storlek och lokal anknytning hos leverantörerna. Enligt de intervjuade är dock det främsta skälet till att upphandlingsenheten väljer att sam-

verka med UHB att upphandlingsenheten inte har resurser till att genomföra upphandlingarna på egen hand. Generellt sett uppges upphandlingarna som genomförs av UHB omfatta större volymer eftersom de upphandlar för flera kommuner. Precis som upphandlingsenheten själva påpekar i sina utvärderingar torde detta innebära att mindre bolag som inte har lika stor kapacitet att leverera stora volymer har svårare att lämna anbud vid dessa upphandlingar.

Våra förbättringsområden och rekommendationer utifrån genomförd granskning är enligt följande:

- ▶ Kommunstyrelsen rekommenderas att, inom ramen för dess uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1§ kommunallagen, se över nämndernas kvalitetssäkring och uppföljning av de upphandlingarna som nämnderna själva genomför eftersom det enligt vår mening föreligger en risk för att upphandlingar inte genomförs i enlighet med LOU.
- ▶ Kommunstyrelsen rekommenderas att se över uppföljningen av mål inom upphandlingsenheten för att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll enligt 6 kap. 7 § kommunallagen. Kommunstyrelsen bör enligt vår mening vara delaktig i framtagandet av målen för upphandlingsenheten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör se över arbetet med uppföljning av den interna kontrollplanen inom kommunledningskontoret med anledning av att kontrollmomenten inte föregås av en riskanalys.
- ▶ Kommunstyrelsen rekommenderas att, inom ramen för dess uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1§ kommunallagen, se över nämndernas rutiner och möjligheter att delta i referensgrupper vid ramavtalsupphandlingar som upphandlingsenheten genomför.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen genomför årligen ett stort antal inköp från flera olika leverantörer. Den totala inköpsvolymen är betydande i förhållande till kommunens totala omsättning. Det är därför av stor vikt att offentliga organisationer har en effektiv och ändamålsenlig upphandlingsorganisation.

I Mölndals stad är upphandlingsorganisationen uppdelad, vilket innebär att den centrala upphandlingsenheten ansvarar för att tillhandahålla ramavtal för varor och tjänster som omfattar fler än en förvaltning inom staden. Upphandlingsenheten samarbetar även med Upphandlingsbolaget i Göteborg i upphandlingar.

Vid mer specifika behov av varor och tjänster som inte täcks av ramavtal är respektive förvaltning själv ansvarig för att genomföra upphandlingen. Förvaltningarna kan få råd och konsult hjälp från upphandlingsenheten.

De kommunala bolagen är själva ansvariga för att upphandla varor och tjänster. Bolagen samverkar vid vissa upphandlingar med Mölndals stad.

Revisorerna bedömer att styrning och ledning av upphandlingsverksamheten är väsentlig i staden. Vidare bedöms att upphandlingsverksamheten har en central betydelse, varför beslut har fattats att genomföra en granskning.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet är att granska och bedöma ledningens styrning av upphandlingsverksamheten i staden. Utifrån frågeställningar i kommunfullmäktige skall granskningen också ge svar på hur samarbetet med upphandlingsbolaget påverkar den lokala näringen.

Följande revisionsfrågor har formulerats utifrån syftet och ska sammantaget besvaras i granskningen:

- ▶ Finns mätbara mål för verksamheten inom den centrala inköpsenheten?
- ▶ Hur utvärderas verksamheten?
- ▶ Sker samordning av inköp mellan verksamheterna inom kommunkoncernen i de fall då detta är möjligt?
- ▶ Staden samarbetar med Upphandlingsbolaget. Vilka konsekvenser får detta för lokala mindre bolag?
- ▶ Har samarbetet med Upphandlingsbolaget utvärderats?

1.3. Avgränsningar

Granskningen omfattar ovan nämnda revisionsfrågor och vårt uppdrag innebär inte att granskningen ska förväxlas med det konsultuppdrag som kommunfullmäktige beslutade om 2010.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts under september 2011 genom dokumentstudier och intervjuer med upphandlingschef och upphandlare inom upphandlingsenheten. Kontakt har också tagits med ekonomichef. De granskade dokumenten framgår av dokumentförteckningen i bilaga 1. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakfelsesgranska rapporten. Kommentarer från sakfelsesgranskningen, vilka personer som gjort den samt datum för dessa framgår av separat bilaga.

1.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs av tillämpliga delar av kommunallagen, lagen om offentlig upphandling och upphandlingspolicyn för Mölndals stad.

1.5.1. Kommunallagen

Enligt 6 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) skall nämnden/styrelsen inom sitt område tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Vår utgångspunkt i föreliggande granskning för bedömning av den interna kontrollen är COSO-modellen. Enligt modellen definieras intern kontroll som en process, där såväl den politiska som den professionella ledningen och övrig personal samverkar. Processen är utformad för att med rimlig grad av säkerhet kunna uppnå följande mål:

- ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet
- tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten
- efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer m.m.

En viktig del i den interna kontrollen är riskanalys. I alla organisationer finns en risk för att oönskade situationer ska inträffa. Om riskerna realiserar påverkas organisationens möjligheter att nå sina mål. Intern kontroll handlar därför även om att kartlägga och analysera risker samt vidta åtgärder för att minimera dessa.

Med utgångspunkt i COSO-modellen är vår bedömning att en väl genomförd väsentlighets- och riskbedömning ska tydliggöra vilka hot som finns till följd av påverkbara eller opåverkbara risker och som kan inverka på organisationens möjligheter att nå sina mål. Förekomsten av konkreta och mätbara mål bedöms vara en förutsättning för att kunna genomföra en adekvat riskbedömning.

1.5.2. LOU

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) reglerar hur en upphandlande myndighet, i detta fall Mölndals stad, ska genomföra ett upphandlingsförfarande när myndigheten anskaffar varor, tjänster och entreprenader. Lagen genomför ett EU-direktiv och bygger på att förfarandet ska genomföras i enlighet med fem grundläggande EU-rättsliga principer (1 kap. 9 § LOU), det vill säga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens, proportionalitet och om ömsesidigt erkännande.

Den upphandlande myndigheten kan ingå ett ramavtal eller ett upphandlingskontrakt. Med ramavtal avses enligt LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en viss tidsperiod. Avrop från ramavtal får inte väsentligen avvika från villkoren i det ingångna ramavtalet.

Det vanligaste sättet att avropa från ett ramavtal som ingåtts med flera leverantörer är att leverantörerna har rangordnats. Utifrån den bedömning och utvärdering som gjorts i ramavtalet rangordnas den leverantör som varit bäst i utvärderingen som först och nummer två som nummer två och så vidare. Om den första leverantören inte kan leverera tillfrågades nummer två och så vidare.

1.5.3. Upphandlingspolicy för Mölndals stad

Upphandlingspolicyn för Mölndals stad, antagen av kommunfullmäktige 2011-02-23, omfattar samtliga förvaltningar och gäller all upphandling och i tillämpliga delar även annan inköpsverksamhet. Enligt policyn ska all upphandling präglas av ett totalkostnadstänkande där hänsyn tas till samtliga transaktionskostnader som uppstår i samband med upphandlingen. Ansvarsfördelningen avseende upphandlingar i kommunen är enligt följande:

Kommunstyrelsen har det yttersta ansvaret för att upphandlingsförfarandet sker i enlighet med gällande lagstiftning.

Kommunstyrelsens arbetsutskott:

- Fattar strategiska beslut i upphandlingsfrågor.
- Beslutar om förvaltningsövergripande ramavtal i enlighet med delegeringsbestämmelserna.
- Är kommunstyrelsens verkställande organ för stadens upphandlingsverksamhet.
- Är stadens centrala organ för inköspolitiken.
- Leder och samordnar stadens inköp bland annat genom förvaltningsövergripande ramavtal.
- Ser till att stadens ekonomiska och övriga intressen tillvaratas.

Varje nämnd:

- Har ansvaret för upphandling av eget behov som inte täcks av förvaltningsövergripande ramavtal.
- Ansvarar för sina beslut om upphandling och inköp enligt respektive nämnds delegeringsbestämmelser.

- Ansvarar för att följa gällande lagstiftning, policys och riktlinjer, inhämta och ta emot vägledande information samt följa upp gällande avtal.
- Ansvarar med respektive förvaltning för att medverka i och verka för samordnad upphandling.
- Ska underrätta kommunstyrelsen om en domstolsprocess aktualiseras inom upphandlingsområdet.

Kommunledningskontoret:

- Ansvarar för stadens centrala upphandlingsfunktion.
- Genomför upphandlingar av förvaltningsövergripande karaktär och tecknar sådana avtal.
- Tillvaratar verksamhetskompetens vid upphandlingar.
- Sprider information om bland annat pågående upphandlingar och tecknade avtal.
- Ansvarar för uppföljning och utvärdering av egna ramavtal.
- Ger anvisningar för hur upphandlingar och avrop ska genomföras.
- Utgör expertstöd till förvaltningar inom upphandlingsområdet samt ger konsultstöd vid förvaltningarnas egna upphandlingar.
- Verkar för samordning av upphandlingsverksamheten inom staden när det är möjligt.
- Är samverkanspart med andra upphandlande myndigheter och enheter.

Policyn stadgar också att man vid upphandling ska sträva efter en leverantörsbas som gynnar konkurrensen och iakttar möjligheterna för små och medelstora leverantörer att lämna anbud vid upphandlingar.

Enligt policyn ska ramavtal upprättas inom de områden där det är möjligt och lämpligt. Förvaltningsövergripande ramavtal är bindande för alla stadens förvaltningar och ska användas vid inköp.

Extern samordning i upphandling med kommuner, bolag eller andra organisationer ska eftersträvas om man därigenom kan uppnå ekonomiska eller andra affärsmässiga fördelar.

All upphandling ska ske i nära samverkan mellan upphandlings- och verksamhetskompetens.

När en leverantör har begärt överprövning, ansökt om att ett avtal ska ogiltigförklaras eller väckt talan om skadestånd ska kommunledningskontoret omgående informeras. När konkurrensverket har ansökt om upphandlingsskadeavgift hos förvaltningsdomstol ska ärendet handläggas av kommunledningskontoret.

Policyn reglerar också andra aspekter av upphandling, exempelvis att staden ska driva ett systematiskt arbete för avtalsuppföljning, förhållningsätt avseende bland annat mutor och jäv, arbetet med elektronisk handel samt upphandlingsrättsliga grundprinciper, miljöanpassad upphandling och etiska krav vid upphandling.

2. Upphandlingsverksamheten i Mölndals stad

2.1. Organisation

I Mölndals stad är upphandlingsverksamheten uppdelad. Ramavtal som avser varor och tjänster som omfattar fler än en förvaltning upphandlas av den centrala upphandlingsenheten (nedan kallad upphandlingsenheten). De centrala ramavtalsområdena uppgår till cirka 200 och omfattar mer än 900 leverantörer. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd för upphandlingsenheten och kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) fungerar som kommunens verkställande organ för stadens upphandlingsverksamhet.

Specifika behov av varor och tjänster som inte täcks av ramavtalen är respektive förvaltning ansvarig för att upphandla, men de kan få hjälp från upphandlingsenheten vid mån av resurser. De kommunala bolagen är själva ansvariga för att upphandla varor och tjänster till sina verksamheter men i vissa ramavtalsupphandlingar samverkar även bolagen med Mölndals stad.

På upphandlingsenheten arbetar upphandlingschefen, två upphandlare samt en upphandlingsassistent. Enheten är anslagsfinansierad och 2011 uppgår anslaget till cirka 1,6 mnkr¹. I Mölndals stad pågår också ett e-handelsprojekt som syftar till att implementera e-handel i kommunen. Projektet är organisatoriskt placerat under kommunledningskontoret som ett fristående projekt i syfte att fullt ut implementera e-handel i Mölndal.

Enligt uppgift från de intervjuade är upphandlingarna som genomförs av förvaltningarna av större värde än de upphandlingar av ramavtal som upphandlingsenheten genomför. Förvaltningarna har inga specifika upphandlare anställda och enligt upphandlingsenheten finns det en risk för en bristande beställarkompetens hos förvaltningar, vilket innebär ett stort behov av stöd hos förvaltningarna i de upphandlingar som de genomför på egen hand. Upphandlingsenheten har möjlighet att hjälpa förvaltningarna vid upphandlingar, men de intervjuade påtalar att förvaltningar ofta ber enheten om hjälp sent i upphandlingsprocessen. Upphandlingsenheten har inga krav på sig att de ska kvalitetssäkra förvaltningarnas upphandlingar, men om en upphandling leder till domstolsprocess ska upphandlingsenheten informeras om detta enligt riktlinjerna i upphandlingspolicyn.

Upphandlingsenheten erbjuder kompetensutveckling avseende upphandling genom att anordna nätverksträffar och utbildningar. Nätverksträffarna genomförs cirka en gång per halvår och riktar sig både till förvaltningarna och till de kommunala bolagen. Utbildningsverksamheten är under 2011 planerad till sex tillfällen och riktar sig till förvaltningarna².

Upphandlingsenheten samarbetar i vissa ramavtalsupphandlingar med Göteborgs Upphandlingsbolag (UHB) men även med Kammarkollegiet, Sveriges kommuner och landsting,

¹ E-handelsprojektet exkluderat.

² Utbildningarna är inriktade på vikten att handla på ramavtal och hur förvaltningarna ska gå tillväga för att avropa från dessa i avtalsdatabasen Proceedo.

Västra Götalandsregionen samt Göteborgs Regionen. Samarbetet med UHB är dock det mest omfattande. Enligt uppgift från de intervjuade samarbetar också gatukontoret över kommungränserna i vissa upphandlingar.

2.2. Mål för den centrala upphandlingsenheten

Av kommunledningskontoret/kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2011 framgår följande målför verksamhetsområdet upphandling.

1. Öka avtalstroheten – utbildning
2. Öka avtalstroheten – information
3. Kvalitetssäkra/effektivisera upphandlingsarbetet
4. Elektronisk handel³
5. Provision

Det första målet om att öka avtalstroheten genom utbildning (1), ska uppnås genom att höja kunskapsnivån i kommunens verksamheter med start hos barnomsorgs- och utbildningsförvaltningen. Målet med kurserna är att öka intresset och medvetenheten hos deltagarna samt att detta i sin tur ska leda till en högre ramavtalstrohet. Upphandlingsenheten har också satt ett mål om att öka ramavtalstroheten till 80 % till 2012.

Under 2011 ska upphandlingsenheten förbättra den interna informationen till kommunens verksamheter och den externa informationen till leverantörer (2), genom ny struktur på hemsidan med upphandlingsinformation samt utskick av nyhetsbrev.

Målet om att kvalitetssäkra upphandlingsprocesserna (3) handlar om att enheten innan halvårsskiftet ska färdigställa en processbeskrivning för upphandlingsprocessen samt ha enhetliga arkiveringsrutiner. Processbeskrivningen beskriver olika moment i upphandlingsprocessen gällande förvaltningsövergripande upphandlingar, och till viss del förvaltnings-specifika upphandlingar.

Vad gäller elektronisk handel (4) framgår att projektledarna bland annat arbetar för att effektivisera och rationalisera interna rutiner och administrativa processer samt utbilda nya användargrupper och ansluta ytterligare leverantörer till systemet.

För ramavtal finns möjligheten för Mölndal att få en provision från säljande leverantör på cirka 1 % av faktiskt gjorda inköp (5). Enligt verksamhetsplanen säkerställer detta att kommunledningskontoret gör avtal som är intressanta för verksamheten samt ger staden ett incitament att bearbeta verksamheterna så att ramavtal används. Mölndals stad började under 2010 använda sig av provision vid ramavtalsupphandlingar och enligt upphandlingschefen är tanken är att samtliga kommande ramavtal ska innehålla en möjlighet till provision för staden.

Upphandlingsenheten har i början av året en mål- och kvalitetsdag, som mynnar ut i mål för enheten. För respektive mål framgår också delmål/aktivitet för att uppnå målet, vem som är

³ Som nämnt ovan är projektet med införandet av elektronisk handel inom kommunen organisatoriskt placerad under kommunledningskontoret, men inte under upphandlingsenheten. Målet berör därför inte specifikt upphandlingsenheten.

ansvarig, slutdatum samt status för målet (exempelvis påbörjat, pågående eller löpande). Förutom de mål som framgår ovan har enheten också utarbetat ett mål avseende att förbättra den miljöanpassade upphandlingen. Under målet om att kvalitetssäkra upphandlingsprocesserna (3) finns också ytterligare tre delmål förutom ovan nämnda processbeskrivning; att skapa enhetliga arkiveringsrutiner, att implementera nya mallar i upphandlingsprocessen samt att förbättra den externa informationen. Enligt de intervjuade deltar inte kommunstyrelsen i arbetet med att ta fram målen för upphandlingsenheten. Ramavtalstroheten mäts var tredje år och utfallet 2009 var 74 %. Anledningen till att ramavtalstroheten inte följs upp årligen beror enligt de intervjuade på den omfattande och tidskrävande process som mätningen innebär.

Vissa av målen återrapporteras i kommunstyrelsens/kommunledningskontorets verksamhetsberättelse. Under 2010 rapporterades ett av upphandlingsenhetens mål som avsåg att effektivisera inköpsverksamheten genom utbildningsinsatser. Målet om att erbjuda stadens anställda 60 utbildningsplatser under 2010 har uppnåtts.

Upphandlingschefen menar att även om samtliga mål inte återrapporteras i verksamhetsberättelsen följs de ändå upp löpande under året. Exempelvis pågår ett arbete med att färdigställa processbeskrivningen för upphandlingar och ett löpande arbete sker för att skriva in möjligheten till provision för staden i nya ramavtal som tecknas.

2.3. Samordning vid inköp inom kommunkoncernen

2.3.1. Samordning med förvaltningarna

Upphandlingsenheten genomför ramavtalsupphandlingar när behov av en vara eller tjänst finns hos fler än en förvaltning. Enligt upphandlingspolicyn för Mölndals stad ska upphandlingsenheten ta tillvarata verksamhetskompetens vid upphandlingar. Varje nämnd ansvarar med respektive förvaltning i sin tur för att medverka i och verka för samordnad upphandling. Vid en upphandling av ett förvaltningsövergripande ramavtal samlar upphandlingsenheten initialt en referensgrupp från berörda förvaltningar⁴. Referensgrupperna utgår från respektive upphandling och är således inte fastställda på förhand. Varje förvaltning ansvarar för att ta fram lämpliga medarbetare att ingå i referensgrupperna. De intervjuade menar att det ofta är svårt att få personer från förvaltningarna att delta i referensgrupperna.

Den vanligaste orsaken till upphandling är att ett tidigare ramavtal löper ut. Enligt de intervjuade undersöker upphandlingsenheten vilka personer som varit aktuella i tidigare upphandlingar av liknande tjänster genom att gå in i ekonomisystemet Agresso, där det exempelvis framgår vilka förvaltningar och vem som avropat tjänsten. Eventuellt tas också en miljösamordnare med i referensgruppen när behov av detta föreligger.

Vid upphandling av en vara/tjänst som staden tidigare inte haft ett ramavtal kring initieras detta behov av att förvaltningarna kontaktar upphandlingsenheten.

⁴ Upphandlingsenheten för minnesanteckningar vid vissa av dessa referensmöten, bland annat beroende på omfattning av mötet och antal deltagande.

Enligt processbeskrivningen för upphandlingar⁵ ska ansvarig upphandlare också gå igenom information avseende LOU för referensgruppen samt efterhöra hos referensgruppen varje halvår hur avtalet fungerar.

Som en del av upphandlingsprocessen ska en dokumenterad behovsanalys⁶ tas fram, där berörd verksamhets eller bolags behov av respektive vara eller tjänst undersöks. Enligt intervjuad upphandlare håller upphandlingsenheten i den övergripande bedömningen av behovet, men inhämtar uppgifter från förvaltningarna eller ekonomisystemet Agresso som bland annat innehåller information om vem som avropat en viss tjänst. Inom ramen för marknadsanalysen ska tidigare avtalsuppföljningar med synpunkter beaktas.

Kravspecifikationen (till förfrågningsunderlaget) upprättas av ansvarig upphandlare som inhämtar synpunkter från referensgruppen. Referensgruppen ska också fastställa och godkänna specifikationen samt meddela ansvarig upphandlare om detta. Vidare ska referensgruppen upplysas om att kravspecifikationen inte får gå emot någon av principerna enligt LOU.

Referensgruppen ska delta vid ett eventuellt anbuds möte som behandlar praktiska delar mellan Mölndals stad och leverantör innan ett avtal träder i kraft.

Förvaltningarna ska involveras i leverenskontroll, slutbesiktning och uppföljning av avtalen. Berörda verksamheter ska enligt processbeskrivningen rapportera till ansvarig upphandlare och upphandlingsenheten ska årligen träffa referensgrupperna för att få information om huruvida de krav som ställts i de upphandlade avtalen efterlevs. Informationen från förvaltningarnas referensgrupper kan också komma att ligga till grund för kommande upphandlingar. Upphandlingsenheten har tagit fram en blankett för verksamheterna att fylla i om de beställt tjänster från ett ramavtal, men leverantören har tackat nej.

Vidare finns en blankett för avvikelserapportering framtagen som beställarna kan använda för att rapportera in avvikelser, exempelvis brister avseende leverens eller fakturering.

2.3.2. Samordning med de kommunala bolagen

Som nämnts ovan samarbetar de kommunala bolagen och upphandlingsenheten i vissa av upphandlingarna avseende ramavtal. Det finns ett samverkansavtal framtaget mellan bolagen och upphandlingsenheten som används i de fall där samverkan vid ramavtalsupphandlingar blir aktuellt.

I början av året skickar upphandlingsenheten ut en sammanställning över de upphandlingar som planeras att starta under 2011. Upphandlingarna avser både sådana som Mölndals stad genomför och de som genomförs av UHB. Bolagen kan sedan återkomma med en intresseanmälan över vilka upphandlingar de önskar delta i.

⁵ Processbeskrivningen är under utveckling.

⁶ Benämns i processbeskrivningen under marknadsanalys/behov/volymer/kostnadsbedömningar/förstudier.

Vid upphandlingar som bolagen deltar i bjuds de in att delta i referensgrupper i samma delar av upphandlingsprocessen som beskrivits ovan för förvaltningarna. Enligt upphandlingschefen varierar det hur aktiva bolagen är när de deltar i upphandlingarna. I vissa upphandlingar är de exempelvis mycket aktiva och deltar i att arbeta fram förfrågningsunderlag medan de i andra endast lämnar en fullmakt som ger upphandlingsenheten rätt att upphandla och teckna avtalet på egen hand.

2.4. Utvärdering och uppföljning av verksamheten

De utvärderingar och uppföljningar som genomförs av den centrala upphandlingsenhetens verksamhet är som nämnts ovan uppföljningen av satta mål samt mätning av ramavtalsstroheten och ramavtalsuppföljning. Uppföljningen av den interna kontrollen sker tillsammans med kommunledningskontoret. Upphandlingsenheten utvärderade upphandlingsorganisationen och samarbetet med UHB 2004 och 2010 med anledning av beslut i kommunfullmäktige.

Arbetet med uppföljning av den interna kontrollen för kommunledningskontoret leds av kommunens ledningsgrupp. Planen godkänns sedan av KSAU. Upphandlingsenheten är delaktig i att föreslå vilket/vilka kontrollmoment som ska följas upp avseende sin verksamhet genom att en dialog förs mellan upphandlingschefen och kommunens ledningsgrupp. Förslaget från upphandlingsenheten föregås av en diskussion inom enheten där man både utgår ifrån exempelvis upphandlingslagstiftningen och mål för verksamheten. Det finns inga dokumenterade riskanalyser (eller krav på sådana) avseende hur enheten valt ut och prioriterat kontrollmoment. Inom kommunledningskontoret pågår för närvarande ett arbete med vilka kontrollmoment som är aktuella att följa upp under 2011.

I uppföljningen av den interna kontrollen 2010 återfanns ett kontrollmoment avseende LOU, nämligen att kartlägga förekomsten av direktupphandlingar. Enligt kommunstyrelsens verksamhetsberättelse för 2010 har upphandlingsenheten genomfört denna kartläggning. Enligt den interna kontrollplanen skulle kartläggningen resultera i en rapport till bland annat upphandlingschefen. Kartläggningen har dock inte resulterat i en *skriftlig* rapportering utan en muntlig dialog har förts kring resultatet.

Ramavtalsstroheten i Mölndals stad utvärderas vart tredje år. Den senaste mätningen genomfördes under 2009 av upphandlingsenheten. Mätningen omfattade åtta avtalsområden⁷ vilka var de samma som i mätningarna som genomfördes 2003 och 2006. Avtalsområdena står för en volym om cirka 60 mnkr årligen. Mölndals stads totala inköpsvolym uppgår till cirka 800 mnkr. Avtalsstroheten, det vill säga andelen inköp som har skett hos ramavtalsleverantör, uppgick till 75 %. Det fanns dock stor variation mellan de olika avtalsområdena och om livsmedelsområdet exkluderades skulle avtalsstroheten uppgå till 54 %. Skälet till den högre avtalsstroheten inom livsmedelsområdet (94 %), uppges vara att den övervägande andelen inköp av livsmedel sker genom elektronisk handel. Den enskilt största förbättringspotentialen för att höja ramavtalsstroheten uppges också vara att öka antalet elektroniska beställningar.

⁷ Kontorsmaterial, möbler, järnhandelsvaror, el-material, datorutrustning, övriga inventarier och livsmedelsområdet.

För att säkerställa att de krav som ställts när en vara eller tjänst upphandlats efterlevs under avtalstiden finns en "plan för systematiskt ramavtalsuppföljning" framtagen. Enligt denna ansvarar avtalsansvarig upphandlare för att planen följs. Avtalsuppföljningen ska ske i samverkan mellan ansvarig upphandlare och beställare. Upphandlingsenheten kan exempelvis ta kontakt med den referensgrupp som varit delaktig i upphandlingen av avtalet eller andra personer som genom ekonomisystemet Agresso identifierats som beställare. I planen framgår tidsplanering för uppföljningen, vilka uppgifter som ska kontrolleras, vad som ska ingå i dialogen med beställaren respektive leverantören samt hur uppföljningen ska sammanställas.

Utvärderingarna som genomförts av Mölndals stads centrala upphandlingsorganisation innefattar även utvärdering av samarbetet med UHB. Resultatet av dessa utvärderingar sammanfattas därför nedan under avsnitt 2.5.1.

Upphandlingsenheten använder sig inte av några nyckeltal eller andra systematiska uppföljningsmått (förutom mätningen av avtalstrohet vart tredje år). Enligt upphandlingschefen har dock diskussioner förts kring att eventuellt mäta nedlagd tid för upphandlingar och andra effektivitetsmått. Då upphandlingsenheten är en serviceorganisation skulle dessa mått kunna tydliggöra varför upphandlingsenheten väljer att samverka i vissa upphandlingar i stället för att genomföra dem själva, enligt upphandlingschefen.

2.5. Samarbete med upphandlingsbolaget

År 1999 inledde Mölndals stad sitt samarbete med Göteborgs Upphandlingsbolag (UHB)⁸. Bakgrunden till samarbetet var att kommunstyrelsen 1996 tillsatte ett projekt för att undersöka möjligheten till att införa elektronisk handel, där en kartläggning av upphandlingsverksamheten ingick. I kartläggningen uppmärksammades behov av ytterligare ramavtal inom staden, men upphandling av ramavtal bedömdes kräva ytterligare resurser. För att tillgodose behoven inleddes därför ett samarbete med UHB. Vid denna tidpunkt förstärktes också den centrala upphandlingsenheten, genom att en upphandlingschef anställdes.

UHB bjuder in till samverkan avseende upphandling av ramavtal och enligt de intervjuade tar upphandlingsenheten beslut om att samverka i en upphandling utifrån vilka behov som finns i organisationen och utifrån organisationens bästa vad gäller resurser, villkor och priser. Enligt de intervjuade är det dock främst en resursfråga huruvida upphandlingsenheten väljer att samarbeta med UHB eller inte och det främsta skälet till att upphandlingsenheten samverkar med UHB är när upphandlingsenheten inte har resurser till att genomföra upphandlingarna på egen hand.

I utvärderingen av samverkan som genomfördes av upphandlingsenheten 2010 framgår att enhetens bedömning är att samverkan ska ske när en eller flera av nedanstående punkter föreligger:

- Området är allmängiltigt.
- Mölndals stads behov av vara/tjänst inte generellt skiljer sig från den samverkande enhetens.

⁸ Ett samverkansavtal är undertecknat mellan Mölndals stad och UHB 1999-04-01.

- Möjliga leverantörer är desamma.
- Det föreligger ekonomiska fördelar, exempelvis lägre pris.
- Det innebär kompetensfördelar genom att den samverkande enheten har större specialistkompetens.
- Det innebär kapacitetsfördelar med att överlåta genomförandet av upphandlingen.

Vid samverkan med UHB bjuds Mölndals stad in till att delta i referensgrupper.

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning⁹ har upphandlingschefen rätt att fatta beslut om ramavtal eller samverkan med annan juridisk person vid upphandling till ett sammanlagt värde till och med 400 prisbasbelopp¹⁰, men högst 100 prisbasbelopp per år, samt där KSAU med hänvisning till principiell beskaftenhet eller av större vikt inte önskar fatta beslut. KSAU har i sin tur delegation på att fatta beslut om ramavtalsupphandlingar upp till 1000 prisbasbelopp.

Cirka hälften av Mölndals stad ramavtalsportfölj uppges från de intervjuade vara avtal där staden har samverkat med någon annan part och hälften har upphandlingsenheten upphandlat själva. Värdet av de ramavtalsupphandlingar där staden har samverkat är dock betydligt större än de ramavtalsupphandlingar som upphandlingsenheten själva har upphandlat enligt de intervjuade.

2.5.1. Utvärdering av upphandlingsorganisationen och samarbetet med UHB

Samarbetet med UHB har utvärderats 2004 och 2010 av tidigare respektive nuvarande upphandlingschef. Bakgrunden till utvärderingarna är en motion i kommunfullmäktige 2002 med förslag om att en utvärdering skulle genomföras av den centraliserade upphandlingen. Kommunstyrelsen remitterade ärendet till kommunledningskontorets juridik och upphandlingsavdelning, vilket resulterade i en utvärdering 2004 samt ett beslut i kommunfullmäktige 2005 om att upphandlingsenheten ska låta utreda och utvärdera den centrala samverkan avseende upphandling vart tredje år¹¹.

Utvärderingen från 2004 behandlar:

- Utvecklingen sedan 2002
- Ramavtalsutvecklingen
- Lagstiftningens utveckling
- Samverkan med UHB
- Ramavtalstrohet
- Elektronisk handel
- Jämförelse med Kungsbacka kommun
- Ekonomiska överväganden

⁹ Delegationsordning daterad 2009-03-25 samt beslut om justerad delegationsordning, dnr KS 307/11, 2011-08-31.

¹⁰ 2011 års prisbasbelopp uppgår till 42 800 kr.

¹¹ Under 2007/2008 genomfördes dock ingen utvärdering på grund av tidigare upphandlingschef slutade och en upphandlingschef rekryterades.

Utvärderingen från 2004 innefattar i stort sett liknande slutsatser som dras av utvärderingen 2010. I utvärderingen från 2010 behandlas:

- Bakgrund och utveckling
- Effekter av samverkan med UHB
- Samverkan i dag och i framtiden
- Ekonomiska överväganden för utökad upphandlingsorganisation
- Jämförelse med Kungsbacka kommun

I utvärderingen från 2010 under *effekter av samverkan* med UHB framgår att både antalet ramavtalsområden och antalet leverantörer har ökat i jämförelse med 2006. Fler leverantörer uppges bland annat innebära att ramavtalen täcker ett vidare behovsområde, vilket är till fördel för beställarna vad gäller kvalitet och pris.

Antal ramavtalsområden med gällande avtal:

<i>Antal</i>	1996	2000	2002	2009
Avtalsområden	50	171	180	185
Leverantörer	77	410	530	879

Ramavtalstroheten uppgick 2009 till 75 %, men som tidigare nämnts finns en stor variation av nivån på avtalstrohet mellan de olika inköpsområdena.

Ramavtalstrohet:

<i>Valda områden, varor</i>	2000	2002	2006	2008
Total inköpsvolym (mnkr)	72	69	58	60
Ramavtalstrohet %	71 %	77 %	74 %	74 %

En ytterligare effekt av samverkan med UHB uppges vara att den egna upphandlingsfunktionen har kunnat ägna sig åt införandet av elektronisk handel när vissa av upphandlingarna genomförs av UHB. Andra fördelar som lyfts fram av samverkan med UHB är att det ger stordriftsfördelar, vilket innebär fördelaktigare priser och besparingar för Mölndals stad. Samverkan uppges också öka möjligheterna till att säkerställa villkor kring exempelvis kvalitet och miljö, på grund av en ökad specialistkompetens som finns hos UHB inom dessa områden. Nackdelar som lyfts fram är att det inom Mölndals stad finns åsikter om att samverkan är krånglig och tar mycket tid i anspråk samt att verksamheterna inte har möjlighet att påverka upphandlingsprocesserna.

Enligt utvärderingen anser upphandlingsenheten att nivån på samverkan är god och att det inte finns anledning att utöka samverkan ytterligare, eftersom att det finns en risk för att de i så fall blir en för stor köpare på marknaden, vilket skulle kunna innebära att små och medelstora företag slås ut.

Vad gäller de *ekonomiska övervägandena* uppges samarbetet med UHB inte innebära några kostnader. Upphandlingsenheten uppskattar att de skulle behöva utöka sin organisation med 2,5 medarbetare om de inte skulle samverka med UHB.

*Jämförelsen med Kungsbacka kommun*¹² innefattar en jämförelse av personal, antal ramavtalsområden, antal ramavtalsleverantörer, inköpsvolym på ramavtalen, inköpsvolym totalt samt objektsupphandlingar.

Av slutsatserna i utvärderingen framgår att upphandlingsenheten bedömer att det finns effektiviseringspotential vad avser upphandlingar inom kommunen. Dessa kan uppnås bland annat genom att elektronisk handel används i högre grad. Upphandlingsenheten påpekar också vikten av att förvaltningarna tar sitt ansvar i upphandlingsprocesserna, för att verksamheternas behov skall tas tillvara på i upphandlingarna. Vidare uppges en centraliserad upphandling säkerställa en jämn och god kvalitet i upphandlingarna.

Utvärderingen 2010 behandlades av kommunfullmäktige i april 2010. Ärendet återremitterades då med motiveringen att en utvärdering ska genomföras av extern konsult avseende ekonomiska aspekter, uppföljning av verksamhetsmål och upphandlingspolicy.

De intervjuade menar också att UHB har hög kompetens för att genomföra upphandlingar och har också möjlighet att erbjuda specialistkompetens. Upphandlingschefen framhåller dock att UHB inte kommit lika långt fram som Mölndal i arbetet med elektronisk handel och UHB:s avtal inte stöttar hela processen i elektronisk handel inom Mölndals stad.

2.5.2. Konsekvenser av samarbetet för lokala mindre företag

Samarbetet med UHB har inte utvärderats av upphandlingsenheten utifrån eventuella konsekvenser för det lokala näringslivet. Det finns vidare ingen statistik avseende exempelvis storlek och lokal anknytning hos leverantörer i de upphandlingar som UHB respektive Mölndals stad genomfört.

De intervjuade påtalar att det alltid är Mölndals stads behov som går i första hand samt att upphandlingarna följer de upphandlingsrättsliga reglerna. Kraven i upphandlingsreglerna avseende principen om icke-diskriminering innebär exempelvis att en upphandlande myndighet inte kan ställa krav på geografisk närhet. Vid direktupphandlingar vänder sig upphandlingsenheten i de flesta fall till lokala företag, enligt de intervjuade.

Vad gäller de ramavtal som upphandlingsenheten upphandlar delar upphandlingsenheten inte upp upphandlingar avsiktligt för att mindre leverantörer ska kunna lämna anbud enligt upphandlingschefen. Ur beställarnas synpunkt är det enklare om en leverantör kan leverera ett flertal varukategorier, än om de skulle behöva vända sig till flera. Däremot finns andra verktyg att använda sig av för att inte mindre bolag ska ha svårt att lämna anbud. De intervjuade menar att de vid upphandlingar försöker att inte ställa för omfattande krav på företagen om de bedömer att det finns möjlighet för mindre bolag att lämna anbud. Krav på ex-

¹² Kungsbacka kommun anses som lämplig att jämföra med då kommunen är en angränsande kommun och ungefär lika stor som Mölndal. Kungsbacka har en egen upphandlingsenhet och samverkar i liten utsträckning med andra aktörer enligt upphandlingschefen.

empelvis hög omsättning och höga försäkringsbelopp kan vara sådant som missgynnar mindre företag. Upphandlingsenheten arbetar också med att förenkla för företag genom att exempelvis arbeta med enkla mallar som företagen lämnar anbud i och bistå med information.

2.5.3. Stickprov av förfrågningsunderlag

Vi har inom ramen för granskningen tagit ett stickprov av förfrågningsunderlagen i tre av upphandlingarna som upphandlingsenheten har genomfört samt tre av upphandlingarna som UHB genomfört¹³, i syfte att undersöka eventuella krav som ställs på leverantören och möjligheter att lämna anbud på delar av upphandlingen. Under 2011 har följande ramavtalsupphandlingar genomförts eller planeras att genomföras av upphandlingsenheten respektive av UHB.

Ramavtalsupphandlingar genomförda 2011 av Mölndals stads upphandlingsenhet:

Hantverkstjänster - byggarbeten
Hantverkstjänster - golvarbeten
Hantverkstjänster - luftbehandlingsarbeten
Hantverkstjänster - elarbeten
Hantverkstjänster - data- och telefoniarbeten
Direktupphandling av glasögon
Vinterväghållning sand
Anläggning vinterväg
Husgeråds- och dekorationsartiklar av förbrukningskaraktär
Banktjänster (pågående)
Kaffe-, vatten- och dryckesautomater (ska påbörjas)
Köp av personbilar och lätta transportbilar
Klottersanering, klotterskydd och fasadtvätt
Köp av däck, däckservice och däckförvaring
Tvätt av egenägt tvättgods

Ramavtalsupphandlingar genomförda av Upphandlingsbolaget 2011 (som Mölndals stad deltagit i):

Sjukvårdsmaterial
Kyld portionsmat
Arbetskläder för inre miljö
Korttidsplatser för äldre
Transporter av avlidna

¹³ Förfrågningsunderlag i upphandlingar som UHB har genomfört under 2011: Färger, lacker och lim, transporter av avlidna samt storköksutrustning.

Förfrågningsunderlag i upphandlingar som Mölndals stad har genomfört under 2011: Klottersanering, klotterskydd och fasadtvätt, tvätt av egenägt gods, samt vinterväghållning och sandupptagning.

Konsulter It Data**Färger, Lack och Lim****Datorer (mac datorer)****Datorhårdvara, tillbehör mm.****Inredning för offentlig miljö****Storköksutrustning****Tvätt för hemtjänst****Managementkonsulter****Kaffe- och dryckesautomater****Vitvaror****Drivmedel****Kreditupplysningstjänster****Kopieringstjänster****Eldningsolja & drivmedel till depå****Cirkulationstvätt****Upphandling av växter i minut****Upphandling av växter i parti - perenner****Litteratur, musik och film**

Stickprovet visar att det i inget av förfrågningsunderlagen ställs krav på omsättning eller storlek på leverantören. Vidare framgår att det i två av upphandlingsenhetens förfrågningsunderlag finns möjlighet att endast lämna anbud på delar av upphandlingen samt att det i ett av dessa finns ett undantag för anbudsgivaren att lämna referenser om bolaget är nystartat. I två av UHB:s förfrågningsunderlag finns möjlighet att lämna anbud på delar av upphandlingen.

3. Bedömning och rekommendationer

3.1. Bedömning

Enligt upphandlingspolicyn för Mölndals stad är respektive nämnd ansvarig för upphandlingar inom sitt verksamhetsområde. Enligt upphandlingsenheten finns en bristande kompetens hos förvaltningarna avseende upphandlingsrätt och ett stort behov av stöd i de upphandlingar som förvaltningarna själva genomför. I enlighet med upphandlingspolicyn sprider upphandlingsenheten information om upphandlingar och avtal samt ger anvisningar om hur upphandlingar ska genomföras. Detta sker exempelvis genom att upphandlingsenheten anordnar utbildningar och nätverksträffar. Det har inom ramen för denna granskning inte ingått att granskat nämnders kvalitetssäkring och uppföljning av upphandlingar och ingångna avtal, men det föreligger enligt vår bedömning en risk för att upphandlingar inte genomförs i enlighet med LOU om upphandlingskompetensen eventuellt brister. Den processbeskrivning som är under utveckling inom upphandlingsenheten beskriver olika moment i upphandlingsprocessen främst gällande de förvaltningsövergripande upphandlingar som upphandlingsenheten genomför. Enligt vår mening skulle denna också kunna innebära en god kunskapskälla för de upphandlingar som förvaltningarna genomför på egen hand. Kommunstyrelsen rekommenderas, inom ramen för dess uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1§ kommunallagen, i detta sammanhang att se över nämndernas kvalitetssäkring och uppföljning av de upphandlingarna som nämnderna själva genomför.

Upphandlingsenheten arbetar årligen fram mål för verksamheten. För respektive mål framgår delmål eller aktivitet för att uppnå målet vilket enligt vår bedömning indikerar hur målet kan följas upp. Uppföljning avseende målen rapporteras dock endast till viss del i verksamhetsberättelsen för kommunstyrelsen och enligt vår bedömning kan uppföljningen av mål förbättras och systematiseras, så att samtliga mål följs upp och återrapporteras i verksamhetsberättelsen eller annan dokumenterad rapportering till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen bör enligt vår mening vara delaktig i framtagandet av målen för upphandlingsenheten.

För att kommunstyrelsen ska kunna säkerställa att verksamheten bedrivs med tillräcklig intern kontroll enligt 6 kap. 7 § kommunallagen bör verksamheterna enligt vår mening upprätta en plan för intern kontroll. Denna bör bygga på en risk- och väsentlighetsanalys utifrån exempelvis uppställda mål, riktlinjer och lagstiftning för verksamheten. Beslut om vilken uppföljning av den interna kontrollen som ska genomföras inom kommunledningskontoret i Mölndals stad fattas av kommunledningen under innevarande år. Upphandlingsenheten föreslår kontrollmoment för sin verksamhet, men dessa förslag bygger inte på en genomförd och dokumenterad riskanalys, vilket enligt vår bedömning inte säkerställer att uppföljningen av den interna kontrollen omfattar de mest angelägna områdena. Som ansvarig nämnd rekommenderas kommunstyrelsen att se över arbetet med den interna kontrollplanen inom kommunledningskontoret.

Upphandlingsenheten har i uppdrag att genomföra upphandlingar som är förvaltningsövergripande. Enligt upphandlingspolicyn för Mölndals stad ska upphandlingsenheten tillvarata

verksamhetskompetens vid dessa upphandlingar. Enligt vår bedömning finns ändamåls-enliga rutiner, till stor del beskrivna i processbeskrivningen för upphandlingar, för att inhämta verksamheternas behov och kompetens vid ramavtalsupphandlingar. Enligt upphandlingspolicyn för Mölndals stad ansvarar respektive nämnd för att medverka i och verka för samordnad upphandling. Upphandlingsenheten upplever dock svårigheter med att få personer från förvaltningarna att delta i referensgrupper vid upphandlingar, vilket enligt vår bedömning kan innebära en risk för att verksamheternas kompetens och behov inte kan beaktas i ramavtalsupphandlingarna. Kommunstyrelsen rekommenderas att, inom ramen för dess uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1§ kommunallagen, se över nämndernas rutiner och möjligheter att delta i referensgrupper vid ramavtalsupphandlingar som upphandlingsenheten genomför.

De kommunala bolagen har möjlighet att i början av året anmäla intresse för att delta i ramavtalsupphandlingar som upphandlingsenheten genomför, vilket enligt vår mening är positivt.

Upphandlingsenheten använder sig inte av några nyckeltal eller verksamhetsmått, förutom mätningen av ramavtalstrohet. Nyckeltal och indikatorer kan, precis som uppföljningen av mål, vara ett verktyg för kommunstyrelsen att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt.

Av granskningen framkommer att det finns rutiner avseende när samverkan med UHB ska ske. Enligt delegationsordningen har KSAU också möjlighet att fatta beslut om samverkan i upphandlingar av principiell beskaffenhet, vilket vi bedömer som ändamålsenligt.

Upphandlingsenheten har under 2004 och 2010 utvärderat upphandlingsorganisationen i Mölndals stad och samarbetet med UHB. Utvärderingarna pekar på flera positiva aspekter av en central upphandlingsorganisation och samarbetet med UHB, så som exempelvis ett ökat antal ramavtal, stordriftsfördelar som ger lägre pris samt att kvaliteten upplevs som jämn i de upphandlingar som genomförs. De nackdelar som lyfts fram är bland annat att verksamheterna inte har möjlighet att påverka upphandlingsprocessen samt risken att samarbetet med UHB innebär att en för stor aktör på marknaden skapas.

Upphandlingsenheten har inte utvärderat om och i så fall hur samarbetet med upphandlingsbolaget fått för konsekvenser för lokala mindre bolag. Det finns vidare ingen statistik avseende exempelvis storlek och lokal anknytning hos leverantörer i upphandlingar som UHB respektive Mölndals stad genomför.

LOU:s princip om icke-diskriminering innebär att anbudsgivare ska behandlas lika oavsett nationalitet eller etablering i medlemsstat eller område. Det innebär exempelvis att krav på geografisk närhet bryter mot icke-diskrimineringsprincipen. Vidare innebär proportionalitetsprincipen i LOU att kraven i ett upphandlingsförfarande ska stå i rimlig proportion till de mål som eftersträvas. En upphandlande myndighet får därmed inte ställa högre krav på en leverantör eller leverans än vad som behövs och är ändamålsenligt i den aktuella upphandlingen. Varken Mölndals stad eller UHB kan vid upphandlingar därmed ställa krav att en leverantör ska vara ett lokalt företag. Av granskningen framkommer att upphandlingsenheten uppger att de, vid de upphandlingar de själva genomför, inte ställer högre krav på en leverantör än vad som är rimligt i förhållande till en viss upphandling.

Enligt upphandlingspolicyn ska Mölndal vid upphandlingar sträva efter en leverantörsbas som gynnar konkurrensen och iaktta möjligheterna för små och medelstora leverantörer att lämna anbud vid upphandlingar. Resultatet av vårt stickprov av förfrågningsunderlag visar att det i två av upphandlingsenhetens respektive två av UHB:s förfrågningsunderlag fanns möjlighet att endast lämna anbud på delar av upphandlingen samt att det i ett av dessa finns ett undantag för nystartade bolag om kravet att lämna referenser. Vi vill dock påpeka att detta endast är ett stickprov av förfrågningsunderlag under 2011 varför generella slutsatser är svåra att dra.

Generellt sett uppges upphandlingarna som genomförs av UHB omfatta större volymer eftersom de upphandlar för flera kommuner. Precis som upphandlingsenheten själva påpekar i sina utvärderingar torde detta innebära att mindre bolag som inte har lika stor kapacitet att leverera stora volymer har svårare att lämna anbud vid dessa upphandlingar. I upphandlingsenhetens utvärderingar av samarbetet påtalas också att de anser att nivån på samverkan är tillräcklig och att det inte finns anledning att utöka samarbetet ytterligare, eftersom det kan innebära att de i så fall blir en för stor aktör på marknaden vilket i sin tur kan missgynna små och medelstora bolag.

Sammanfattningsvis indikerar detta på att mindre bolag kan ha svårare att lämna anbud i upphandlingar som UHB genomför.

3.2. Rekommendationer

Våra förbättringsområden och rekommendationer utifrån genomförd granskning är enligt följande:

- ▶ Kommunstyrelsen rekommenderas att, inom ramen för dess uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1§ kommunallagen, se över nämndernas kvalitetssäkring och uppföljning av de upphandlingarna som nämnderna själva genomför eftersom det enligt vår mening föreligger en risk för att upphandlingar inte genomförs i enlighet med LOU.
- ▶ Kommunstyrelsen rekommenderas att se över uppföljningen av mål inom upphandlingsenheten för att säkerställa att verksamheten bedrivs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll enligt 6 kap. 7 § kommunallagen. Kommunstyrelsen bör enligt vår mening vara delaktig i framtagandet av målen för upphandlingsenheten.
- ▶ Kommunstyrelsen bör se över arbetet med uppföljning av den interna kontrollplanen inom kommunledningskontoret med anledning av att kontrollmomenten inte föregås av en riskanalys.
- ▶ Kommunstyrelsen rekommenderas att, inom ramen för dess uppsiktsplikt enligt 6 kap. 1§ kommunallagen, se över nämndernas rutiner och möjligheter att delta i referensgrupper vid ramavtalsupphandlingar som upphandlingsenheten genomför.

Göteborg den 6 oktober 2011

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'Mikaela Bengtsson'.

Mikaela Bengtsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young

A blue ink signature in cursive script, appearing to read 'Ann-Britt Johansson'.

Ann-Britt Johansson
Certifierad kommunal revisor
Ernst & Young

Bilaga 1: Dokumentförteckning

Upphandlingspolicy för Mölndals stad

Kommunstyrelsens delegationsordning, 2009-03-25.

Sammanträdesprotokoll kommunstyrelsens arbetsutskott 2011-08-31, § 171 delegering av beslut om ramavtal eller samverkan med annan juridisk person.

Sammanställning av intresseanmälan för upphandlingar under 2011 (från de kommunala bolagen).

Dokumentation från upphandlingsenhetens mål och kvalitetsdag 2011.

Upphandlingsenhetens mall för utformning av mål.

Verksamhetsplan 2011 för kommunstyrelsens – kommunledningskontoret.

Verksamhetsberättelse 2010 för kommunstyrelsens – kommunledningskontoret.

Intern kontrollplan, uppföljning av den interna kontrollen 2010. Kommunstyrelsen; Kommunledningskontoret.

Beskrivning av upphandlingsprocess inom Mölndals stad.

Plan för systematisk ramavtalsuppföljning, 2011-04-04.

Blankett för avböjda uppdrag – ramavtal, upphandlingsenheten augusti 2011.

Ramavtalstroheten i Mölndals stad, 2009-09-08.

Ramavtalstrohet i Mölndals kommun, nulägesbeskrivning och förslag på åtgärder, 2003-10-01.

Mall för avtal om samverkan i upphandlingar.

Avtal om upphandlingssamverkan mellan Göteborgs Stads Upphandlings AB och Mölndals kommun, 1999-04-01.

Ramavtalsförteckning 2010-12-31.

Utvärdering av stadens centraliserade upphandlingar, 2010-02-03.

Utvärdering av stadens centraliserade upphandlingar, 2004-12-01.

Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige. § 41, utvärdering av kommunens centraliserade upphandlingar, 2010-04-28.

Sammanträdesprotokoll från kommunfullmäktige. § 16, svar på motion om den centraliserade upphandlingen, 2005-01-26.

Minnesanteckningar från upphandlingsenhetens möten med referensgrupper (arbetsmaterial).

Förfrågningsunderlag i upphandlingar som UHB har genomfört under 2011 av:

- Färger, lacker och lim
- Transporter av avlidna
- Storköksutrustning.

Förfrågningsunderlag i upphandlingar som Mölndals stad har genomfört under 2011 av:

- Klottersanering, klotterskydd och fasadtvätt
- Sopsäckar, matavfallspåsar och biopåsar
- Vinterväghållning och sandupptagning