



TJÄNSTESKRIVELSE

2017-03-13

Arbetslivsnämnden

Kommunstyrelsen

Redovisning av hur Södertälje kommun säkerställer kvalitén i upphandlingsprocessen

Dnr: KS 17/33 ALN 17/0009

Sammanfattning av ärendet

Kommunfullmäktige gav förvaltningen i Mål & Budget 2016-2018 uppdraget att säkerställa och redovisa kvalitén i upphandlingsprocessen. I ärendet redovisas följande områden;

- a) Södertälje kommun och dess bolags uppförandekod.
- b) Åtgärder och kommentarer med anledning av EY 1/2015 revisionsrapport.
- c) Kommunens arbete med kvalitet i upphandlingsprocessen.
- d) Förebyggande av fusk och bedrägerier samt en redovisning av kommunkoncernens arbete med sociala klausuler.
- e) Kommunkoncernen föreslår kommunstyrelsen, enligt tjänsteskrivelsen, att besluta om flera förslag som syftar till att förstärka kvalitén i upphandlingsprocessen i kommunen och dess bolag.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse daterad 2017-03-10

Bilaga 1: Rapport – *Redovisning av hur Södertälje kommun säkerställer kvalitén i upphandlingsprocessen*, 2017-03-10.

Bilaga 2: Revisionsrapport 1/2015 – Södertälje kommun, Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB

Ärendet

Kommunfullmäktige gav förvaltningen i Mål & Budget 2016-2018 uppdraget att säkerställa och redovisa kvalitén i upphandlingsprocessen utifrån följande fem punkter;

- 1 Utvärdera och revidera Södertälje kommuns uppförandekod för leverantörer.
- 2 Tydliggöra riktlinjer för ansvarsfrågan för nämnder och bolag avseende upphandlingar (mandat, delegation och kompetens).
- 3 Säkerställa att adekvat utbildning i upphandling- och inköpsprocesser genomförs för nämnder och styrelser.
- 4 Ta fram en handlingsplan för hur användandet av sociala klausuler i kommunkoncernens upphandlingar kan utökas.
- 5 Mot bakgrund av ny lagstiftning säkerställa att kommunkoncernen i sina upphandlingar kan förstärka skyddet för de som är anställda av tjänste- och varuleverantörer.

I ärendet redovisas följande områden

- a) Södertälje kommun och dess bolags uppförandekod.
- b) Åtgärder och kommentarer med anledning av EY 1/2015 revisionsrapport.
- c) Kommunens arbete med kvalitet i upphandlingsprocessen.
- d) Förebyggande av fusk och bedrägeri samt en redovisning av kommunkoncernens arbete med sociala klausuler.
- e) Kommunkoncernen föreslår att kommunstyrelsen beslutar om flera förslag, enligt tjänsteskrivelsen, som syftar till att förstärka kvalitén i upphandlingsprocessen i kommunen och dess bolag. Förslagen berör följande områden;

- En översyn av nämndernas delegationsordningar i syfte att skapa ökad enhetlighet och ökad kvalitet.
- Att utveckla perspektivet att motverka fusk och bedrägerier genom att förstärka utbildningsinsatser inom avtalsuppföljning.
- Att utveckla arbetet med sociala klausuler.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

En mer omfattande utbildning inom avtalsuppföljning kan innebära ökade kostnader på kort sikt men kommunkoncernens bedömning är att sådana utbildningsinsatser är kostnadsbesparande på lång sikt utifrån att avtalen följs upp bättre. Kostnaden för detta tas inom befintlig ram.

Förvaltningens förslag till Arbetslivsnämnden

- Arbetslivsnämnden tillstyrker beslutspunkt 5; att ge Stadsdirektören i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med sociala klausuler samt återsrapportera uppdraget senast hösten 2017.

Förvaltningens förslag till kommunstyrelsen

1. Att godkänna redovisningen.
2. Att uppdra till stadsjuristen att under 2017 återkomma med ett förslag på en förändrad delegationsordning i enlighet med åtgärdsplanen.
3. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att utveckla perspektivet fusk och bedrägerier utifrån handlingsplan ”motverka fusk och bedrägerier inom välfärdssektorn – KS beslut 2015-12-15 i det kommande förbättringsarbetet kring upphandlingar, särskilt med bäring på avtalsskrivning samt uppföljning.
4. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att under 2017 utveckla de regelbundna utbildningsinsatserna till kommunkoncernen samt nämnderna till att även gälla chefer och de tjänstemän som praktiskt genomför upphandlingar. En utbildningsplan om avtalsskrivning och uppföljning ska tas fram av Telge Inköp under våren 2017.
5. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med sociala klausuler samt återsrapportera uppdraget senast september 2017.
6. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att inventera kommunkoncernens verksamhet avseende var sociala klausuler skulle kunna användas senast september 2017.



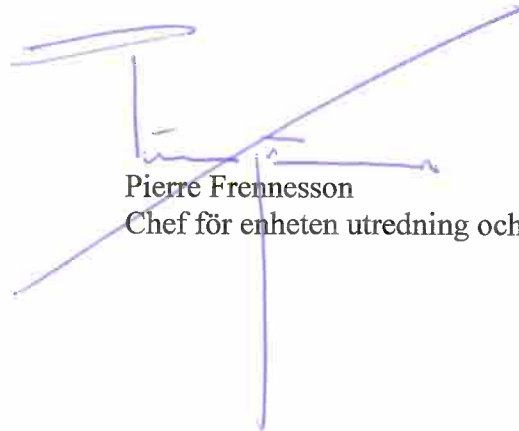
Rickard Sundbom
Stadsdirektör



Stefan Hollmark
VD Telge AB



Maria Hjernerth
Tf chef för Arbetslivskontoret



Pierre Frennesson
Chef för enheten utredning och hållbarhet

Handläggare:
Shrikant Ward
Utredare
Enheten för utredning och hållbarhet

Telefon (direkt): 08-523 036 76
E-post: shrikant.ward@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsens kontor

Samtliga nämnder

Telge Inköp

Akten



2017-03-13

Bilaga 1: Rapport – redovisning av hur Södertälje kommun säkerställer kvalitén i upphandlingsprocessen

KS 17/33 ALN 17/0009

Kommunfullmäktige gav förvaltningen i Mål & Budget 2016-2018 i uppdrag att säkerställa och redovisa kvalitén i upphandlingsprocessen. I denna rapport är det den generella arbetsmetoden som redovisas. Enligt Mål & Budget 2016 efterfrågades följande saker;

- 1 Utvärdera och revidera Södertälje kommuns uppförandekod för leverantörer.
- 2 Tydliggöra riktlinjer för ansvarsfrågan för nämnder och bolag avseende upphandlingar (mandat, delegation och kompetens).
- 3 Säkerställa att adekvat utbildning i upphandling- och inköpsprocesser genomförs för nämnder och styrelser.
- 4 Ta fram en handlingsplan för hur användandet av sociala klausuler i kommunkoncernens upphandlingar kan utökas.
- 5 Mot bakgrund av ny lagstiftning säkerställa att kommunkoncernen i sina upphandlingar kan förstärka skyddet för de som är anställda av tjänste- och varuleverantörer.

Rapporten är strukturerad på följande sätt;

- Södertälje kommun och dess bolags uppförandekod.
- Genomgång av revisionsrapport EY 1/2015 samt förslag på åtgärder.
- Kvalitetssäkring av kommunens upphandlingsprocess när det gäller kategoristyrning, utbildning samt att förebygga fusk och bedrägerier.
- Redovisning av kommunkoncernens arbete med sociala klausuler.
- Förslag till fortsatt hantering av rapporten.

Kommunkoncernen har valt att föreslå fortsatta uppdrag i de fall där vi inte har kunnat svara direkt på Kommunfullmäktiges frågor. Framförallt gäller det området sociala klausuler.

A Södertälje kommun och dess bolags uppförandekod

Telge Inköp har gjort en jämförelse med Sveriges kommuner och landstings (SKL) uppförandekod för leverantörer som tagits fram under 2016. Telge Inköp har konstaterat att relevanta delar i SKL:s uppförandekod även finns i Södertälje kommun och dess bolags egen uppförandekod. SKL:s uppförandekod innehåller följande delar;

- FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna
- FN:s barnkonvention, artikel 32
- FN:s deklaration mot korruption
- International Labour Organization:s (ILO) kärnkonventioner om tvångsarbete, barnarbete, diskriminering och föreningsfrihet samt organisationsrätt
- Arbetsmiljölagstiftning enligt ILO
- Den arbetsrätt, inklusive lagstiftning om minimilön samt det socialförsäkringsskydd som gäller i tillverkningslandet

Södertälje kommun och dess bolags uppförandekod för leverantörer har tagits fram utifrån FN:s Global Compacts 10 principer. FN:s Global Compact initierades 1999 av generalsekreterare Kofi Annan och principernas syfte är att få näringslivet att ta ett större ansvar inom följande områden;

- Mänskliga rättigheter
- Arbetsvillkor
- Miljö
- Öppenhet
- Motverka korruption

Mänskliga rättigheter

Princip 1: Företag ska stödja och respektera skyddet av internationellt erkända mänskliga rättigheter

Regeringar har alltid det primära ansvaret för att upprätthålla de mänskliga rättigheterna men Södertälje kommun och dess leverantörer har ett ansvar att respektera dessa rättigheter inom den sfär man kan påverka. Leverantörer med verksamhet utanför sitt ursprungsland skall som ett minimum respektera gällande lagar i de länder där man bedriver övrig verksamhet.

Princip 2: Företag ska försäkra att de inte är inblandade i kränkningar av mänskliga rättigheter

Södertälje kommun förväntar sig att företagets leverantörer försäkrar att de inte på något sätt är inblandade i kränkningar av mänskliga rättigheter. Medhjälp till kränkningar mot mänskliga rättigheter inträffar när ett företag medvetet ger praktisk hjälp, uppmuntran eller moraliskt stöd som har en väsentlig inverkan på att begå övergreppen.

Arbetsvillkor

Princip 3: Företag ska upprätthålla föreningsfrihet och erkänna rätten till kollektiva förhandlingar

Södertälje kommun förväntar sig att företagets leverantörer erkänner och respekterar de anställdas föreningsfrihet, och rätt att organisera sig och förhandla kollektivt, enligt lagstiftningen i de länder där de är anställda och att ansluta sig till organisationer de själva valt.

Princip 4: Företag ska avskaffa alla former av tvångsarbete

Södertälje kommun förväntar sig att dess leverantörer förbjuder all användning av tvångsarbete, slavarbete eller andra former av ofrivilligt arbete.

Leverantörerna ska minst uppfylla alla lagar och förordningar rörande löner och arbetstider, inklusive dem som gäller minimilöner, övertidslöner och andra inslag av ersättning, och tillhandahålla rättsligt påbjudna förmåner enligt ILO:s konventioner angående tvångs- eller obligatoriskt arbete, och angående avskaffande av tvångsarbete.

Princip 5: Företag ska arbeta för faktiskt avskaffande av barnarbete

Södertälje kommun förväntar sig att företagets leverantörer bekämpar alla former av barnarbete enligt FN:s barnkonvention, ILO:s konvention om minimiålder för tillträde till arbete eller ILO:s konvention om förbud mot och omedelbara åtgärder för att avskaffa de värsta formerna av barnarbete. Södertälje kommun förväntar sig dessutom att företagets leverantörer skyddar alla unga arbetstagare mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning. Södertälje kommun förväntar sig också att dess leverantörer följer reguljära arbetsplatsprogram för lärlingsutbildning.

Princip 6: Företag ska arbeta för avskaffande av diskriminering vid anställning och yrkesutövning

Leverantörerna får inte utöva någon form av diskriminering i sin rekryterings- och anställningspraxis på grund av etnicitet, religion, kön, sexuell läggning, ålder, fysisk förmåga, hälsotillstånd, politisk uppfattning, nationalitet, socialt eller etniskt ursprung, medlemskap i fackförening eller civilstånd. Alla ska behandlas med respekt och ha en arbetsplats som är fri från trakasserier. Södertälje kommun motarbetar också diskriminering när det gäller tillgång till utbildning, befordran och belöningar enligt ILO:s diskrimineringskonventioner om diskriminering och om lika lön.

Miljö

Princip 7: Företag ska stödja försiktighetsprincipen vad gäller miljörisiker

Södertälje kommun förväntar sig att företagets leverantörer bedriver sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt avseende miljörisiker och miljöpåverkan genom att tillämpa förebyggande åtgärder som säkerställer att miljöskador som kan undvikas och särskilt definitiva miljöskador inte sker.

Princip 8: Företag ska ta initiativ för att främja större miljömässigt ansvarstagande

Södertälje kommun förväntar sig att företagets leverantörers miljöarbete är strukturerat och systematiskt, att de sätter upp krav och mål som följer företagets vision om miljö samt gör uppföljningar och att de följer lagar, föreskrifter och tillstånd.

Princip 9: Företag ska uppmuntra utveckling och spridning av miljövänlig teknik

Södertälje kommun förväntar sig att företagets leverantörer väljer modern, effektiv och miljömässig teknik och om tillämpligt investerar i forskning och utveckling som stödjer en hållbar utveckling i samhället. Södertälje kommun förväntar sig också att företagets leverantörer strävar efter att öka användningen av teknik som minskar utsläppen av växthusgaser och andra utsläpp från deras produkter och tjänster.

Korruption

Princip 10: Företag ska motarbeta alla former av korruption, inklusive utpressning och bestickning

Leverantörerna ska upprätthålla en hög etisk standard och god affärssed. Gällande lagar, andra rättsliga bestämmelser och avtal ska följas. Leverantörerna bör utveckla strategier och konkreta program för att hantera korruption. Leverantörerna förväntas undvika intressekonflikter som kan äventyra deras trovärdighet inom Södertälje kommun eller andra externa parter förtroende för Södertälje kommun. Leverantörerna får inte ge eller ta emot förmåner som kan anses som otillbörliga belöningar för att erhålla, bevara eller styra affärer med Södertälje kommun. Sådana belöningar (mutor m.m.) kan exempelvis utgöras av kontanter, varor, nöjesresor eller tjänster av andra slag.

Möjliga utvecklingsområden för uppförandekoden kan vara att analysera hur denna rent praktiskt tillämpas och utifrån det föreslå ytterligare förbättringar.

B Genomgång av revisionsrapport EY 1/2015 samt förslag till åtgärder

Kommunkoncernen har med hjälp av stadsjuristen gått igenom revisionsrapport 1/2015. EY:s bedömning är att upphandlingsverksamheten och Telge Inköp AB (TI) i stort fungerar väl. Överlag är den löpande rapporteringen god och uppföljningen uppfattas som genomarbetad och strukturerad. Framförallt betonar revisionen att kvalitén inom Telge Inköp ökat över tid. Däremot listar revisionen kritik inom tre områden som också förvaltningen antingen tagit fram förslag på åtgärder kring eller bemött. Dessa tre områden är;

1) Otydlig delegationsordning som handlar om

- a) direkta felaktigheter i nämndernas delegationsordningar.
- b) ingen enhetlig utformning avseende avsnitten om upphandlingsprocessen.
- c) endast Tekniska nämndens delegationsordning omfattar upphandlingsprocessens centrala moment i dess helhet nämligen kravspecifikation, tilldelningsbeslut samt avtalstecknande. Kommunkoncernen föreslår att stadsjuristen ges i uppdrag att se över samtliga delegationsordningar. Inom ramen för arbetet har stadsjuristen identifierat vilka avsnitt i delegationsordningen som behöver uppdateras. Beteckningarna avser de avsnitt som behöver ses över i respektive nämnds delegationsordning.

- Arbetslivsnämnden – F 2-4
- Kommundelsnämnderna- H2-H3.
- Kommunstyrelsen-AM3, AC2, AD1,
- Miljönämnden – X1.5
- Omsorgsnämnden- 1.1, 1.2, (Vidaredelegation 1 och 2 Bilaga 1).
- Tekniska nämnden – B3.1 – B3.3 (innehåller alla tre upphandlingsmoment)
- Socialnämnden – 1.1, 1.2, (1 och 2 Vidaredelegation Bilaga 1).
- Samhällsbyggnadsnämnden- saknar bestämmelser
- Äldre- och omsorgsnämnden – 1.1 och 1,2
- Kultur- och fritidsnämnden - saknar bestämmelser

2) Kommunkoncernens styrdokument kring upphandling saknar enligt revisionen centrala moment såsom direktupphandlingsprocessen samt rutiner för inköp i kommunen.

Telge Inköps bedömning är att redan lagstyrda undantag inte behöver tas med i en generell policy. Synnerliga skäl vid direktupphandling är ovanligt förekommande. Att skriva in ett sådant undantag i en policy skulle kunna innebära att verksamheter i större utsträckning än vad som är lämpligt genomför direktupphandling. Detta kan också medföra att den monetära risken i form av upphandlingsskadeavgifter ökar för kommunen. Telge Inköps bedömning är att policys som princip ska vara generellt inriktad.

3) *Revisionen uppmärksammar att det föreligger en otydlighet huruvida Telge Inköps VD ska underteckna avtalen.*

Det är viktigt för Södertälje kommuns medborgare att känna sig säkra på att kommunens skattemedel används effektivt vid upphandling av tjänster prismässigt såväl som kvalitetsmässigt. En central del av arbetet innefattar därför kontroll och uppföljning. En ändring av denna rutin skulle innebära att Telge Inköp i sin roll som central inköpsfunktion skulle tappa ordning och kontroll över vilka avtal som finns i kommunen. Dagens rutin fungerar som ett sätt att motverka fusk och bedrägerier inom upphandlingsområdet i meningen att vi har kontroll över var våra avtal finns i organisationen. Det finns en överhängande risk att vi inte skulle veta var våra avtal finns i organisationen om denna rutin togs bort. Vidare fungerar undertecknandet dvs. att Telge Inköps VD undertecknar ramavtalen medan verksamheterna undertecknar tilldelningsbesluten som en sk. segregation of duty. Det betyder att det finns fler än en aktör som känner till de avtal som undertecknats i kommunen. Systemet fungerar som en extra kontroll (intern kontroll). Kommunkoncernen avser att ge Telge Inköps VD genom Stadsdirektören en tydlig fullmakt att underteckna upphandlade avtal på en period av 4-år i taget. Som ett led i internkontrollen kommer rutiner avseende undertecknande av avtal ses över årligen.

C Kvalitetssäkring av kommunens upphandlingsprocess

Tre områden beskrivs under detta avsnitt;

- a) Kategoristyrning
- b) Utbildning
- c) Beröringspunkter med uppdraget motverka fusk och bedrägerier i välfärden

Vad är kategoristyrning?

Kategoristyrning är Telge Inköps arbetssätt för att kvalitetsäkra hela inköpsprocessen. Kategoristyrning innebär ett strategiskt sätt att arbeta med inköp och marknader.

Telge Inköp har delat in kommunkoncernens behov i inköpskategorier (115 stycken) som motsvarar de leverantörsmarknader som speglar kundens behov. Några exempel på leverantörsmarknader är byggentreprenad, lokalvård, livsmedel, fordon samt IT. Inom ramen för varje kategoristyrningsområde så tas faktabaserade analyser och strategier fram för att bl.a. se synergieffekter, bedöma konkurrenssituationen, omvärldsbevaka samt för att nå ut till rätt marknad för respektive upphandling. Tanken är att detta arbetssätt ska ge ett bra möte med kunden och i slutändan skapa rätt förutsättningar för att erhålla ett bra underlag för kommunkoncernens upphandlingar. Kategoristyrning i den leveransmodell Telge Inköp jobbar efter omfattar analys, strategi, upphandling, kategoristyrningsprojekt, avrop och uppföljning.

Huvudprocesserna tillsammans beskriver kategoristyrningsarbetet som Telge Inköp har som leveransmodell/affärsmodell i allt sitt arbete och i alla sina kategorier. En av huvudprocesserna, kategoristyrningsprojekt, används inom områden där Telge Inköp uppfattar att det krävs djupare analys för en kategori i projektform. Ett kategoristyrningsprojekt genomförs när översyn ska ske eller när ett nytt område ska upphandlas.

Hur har kommunkoncernen arbetat med utbildning i kommunkoncernen?

Sedan hösten 2016 har utbildningar i upphandlings- och inköpsprocesser genomförts för följande nämnder och styrelser;

- Utbildningsnämnden
- Äldreomsorgsnämnden
- Omsorgsnämnden
- Socialnämnden
- Arbetslivsnämnden
- Tekniska nämnden
- Samhällsbyggnaden
- Bolagen

Utbildningen i upphandlings- och inköpsprocesser har inkluderat följande områden,

- a) Genomgång av kommunkoncernens arbetsätt kategoristyrning för att skapa bra upphandlingar utifrån följande punkter;
 - Analys
 - Strategi
 - Kategoristyrningsprojekt
 - Upphandling
 - Avrop
 - Uppföljning
- b) Genomgång av Södertälje kommun och dess bolags uppförandekod för leverantörer som bygger på FN:s Global Compacts 10 principer inom mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö samt korruption och som följer SKL:s rekommendationer.
- c) Vad behöver finnas i en upphandlingsstrategi? En upphandlingsstrategi behöver tas fram innan annonsering av Telge Inköp och ansvarigt fackkontor. Följande områden diskuteras;
 - Varför gör vi upphandlingen.
 - Vilka strategier/analyser har gjorts innan denna upphandling.
 - Ställer verksamheten egna miljökrav eller ska vi använda miljöstyrningsrådets miljökrav.
 - Finns det möjligheter att anpassa upphandlingen utifrån att möjliggöra för lokala företag att lämna anbud.
 - Kan vi ställa krav på praktikplatser dvs. sociala klausuler?
 - Har facklig förhandling genomförts?
 - Hur ska upphandlingen följas upp.
- d) Genomgång av LOUs grundläggande principer som handlar om följande områden;
 - Icke-diskriminering
 - Likabehandling
 - Ömsesidigt erkännande
 - Proportionalitetsprincipen
 - Transparens
- e) Genomgång av olika upphandlingsformer såsom;
 - Direktupphandling,
 - Förenklad upphandling

- Urvalsupphandling
- Öppen upphandling
- Selektiv upphandling
- Förhandlad upphandling

f) En genomgång av vad för underlag som ska finnas med i ett förfrågningsunderlags underlag. Här berörs områden såsom;

- Funktion
- Egenskap
- Kvalitet
- Leveransvillkor
- Garanti
- Service
- Miljökrav

g) Genomgång av hur vi utvärderar anbud utifrån;

- Lägsta pris
- Mest ekonomiskt fördelaktiga anbud
- Olika utvärderingsmodeller
- Kommande lagstiftning

De genomförda utbildningsinsatserna riktar sig till nämnder och styrelser. Kommunkoncernen föreslår Kommunstyrelsen att ge Stadsdirektören i uppdrag att utöka utbildningsinsatserna till chefer avseende vikten av tydliga avtal samt uppföljning av dessa. Samt att ge utbildningsinsatser till personer som konkret arbetar med upphandlingsprocessen. Vidare behöver nämnderna mer än idag involveras när det gäller upphandlingar av principiell vikt och som kan ha en stor och direkt påverkan på kommunens invånare, som exempelvis inom omsorgs- och lokalvårdssektorn.

D Beröringspunkter med uppdraget att motverka fusk och bedrägerier i välfärden

Kommunstyrelsen fattade den 23 april 2015 beslut om att motverka fusk och bedrägerier i välfärden. En central punkt i Kommunstyrelsens beslut gällande uppdraget är:

"Förbättra kommunens rutiner och kontroll för att minimera risken för missbruk och fusk inom kommunens verksamheter."

Upphandling är ett område som återfinns i den handlingsplan som kommunstyrelsen antog den 15 december 2015. Följande formulering återfinns i handlingsplanen

"Kommuners upphandlingskompetens och förmåga att agera beställare och finansiär av olika former av tjänster från externa leverantörer, är central".

Utifrån den handlingsplan som Kommunstyrelsen antog den 15 december 2015 drogs följande slutsatser;

- Generellt visar rapporter på att kommuner är dåliga på att använda upphandling och avtal på ett sätt som ger handlingsutrymme, när t.ex. kvalitetsbrister eller oegentligheter upptäcks.
- Utredningen visar vidare att kommunens ställning som en tydlig avtalspart, behöver förbättras. Tjänsteupphandling av framförallt välfärdstjänster, är också mer komplex än varuupphandling. Erfarenheter från byggbranschen visar att det finns mer handlingsutrymme än vad kommuner ofta tror när det gäller att skriva in krav i avtal som hindrar kriminella att kvalificera sig som leverantörer. Det finns utrymme att stärka kommunernas position att agera när leverantörer inte lever upp till kraven i avtal.
- Dålig uppföljning av levererade tjänster är en annan del av problemet med kriminalitet mot kommunen. Fokus i en kommuns arbete ligger ofta på att genomföra själva upphandlingen. När väl upphandlingen är avklarad, en ofta omständig och arbetssam process, ”pustar” man ut. Uppföljningsdelen kommer i skymundan.
- Problemet ligger också i att kommunerna ofta har dåligt formulerade avtalskrav som inte alltid fungerar när man måste ”sätta hårt mot hårt”.
- Avtalsskrivande är därför ett förbättringsområde. Kommunen riskerar att vid dålig upphandling bidra till osund konkurrens inom näringslivet. Tydliga krav mot leverantörer gynnar samarbete med seriösa företagare och försvårar svartabete och skattefusk.
- Vidare har ny kunskap tillkommit inom uppdraget fusk och bedrägerier enligt följande
Utredningen har också stött på ett nytt växande inslag av fusk mot välfärden. Skatteverket har starkt varnat för hur ideella föreningar alltmer blir ett redskap i brottsliga upplägg mot kommuner. Socialt företagande och kommuners samarbete med civilsamhället ökar, men innebär en stor risk ur ett brottsperspektiv. Transparensen i ideella föreningars organisation och ekonomi är liten. Det innebär att kriminella kan agera bakom kulisserna och att kommunen har väldigt svårt att veta var eventuella bidrag till föreningen tar vägen och vad de används till. Det är viktigt att kommunkoncernen tar med sig ovanstående slutsats i kommande kvalitetsförbättrande insatser kring att stärka kvalitén i upphandlingsarbetet avseende sociala klausuler.

E Redovisning av kommunkoncernens arbete med sociala klausuler

Utifrån Mål & Budget 2015-2017 tog Telge Inköp tillsammans med Arbetslivskontoret fram en gemensam rutin för att skapa praktik och arbetstillfällen för personer som står utanför arbetsmarknaden. Strategin utgår ifrån Göteborgs stads modell för social hänsyn vid upphandling. Kommunkoncernen har inlett arbetet med sociala klausuler men det är i dagsläget för tidigt att dra några slutsatser kring hur arbetssättet ska kunna utökas. Sociala klausuler har prövats på två upphandlingar med följande resultat.

- Vid upphandling 1 prövades sociala klausuler med lärarförmedlarna. Ingen av arbetslivnämndens utvalda kandidater uppnådde kompetenskraven.
- Upphandling 2 berörde kontorsmöbler. Denna upphandling är i dagsläget inte avslutad eftersom den har blivit överprövad.

Sammanfattningsvis har kommunkoncernen initierat ett arbete med sociala klausuler men mot bakgrund av ovanstående erfarenheter är det för tidigt att dra några slutsatser avseende hur arbetet med sociala klausuler ska kunna utökas. En utvärdering pågår hos Arbetslivskontoret. Den är idagsläget inte färdig. Det finns idag inom ramen för Telge Inköps avtal möjligheter att ta emot praktikanter. Mot bakgrund av det redan existerande uppdraget som Arbetslivsnämnden har så bör erfarenheterna från detta uppdrag vägas in i det kommande arbetet där kommunkoncernen föreslår kommunstyrelsen att ge Stadsdirektören i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med sociala klausuler. Vidare är det också viktigt att varje nämnd i Södertälje kommun och bolagen inventerar sin verksamhet och identifierar inom vilka områden sociala klausuler skulle kunna användas.

Förslag till fortsatt hantering av rapporten;

1. Att godkänna redovisningen.
2. Att uppdra till stadsjuristen att under 2017 återkomma med ett förslag på en förändrad delegationsordning i enlighet med åtgärdsplanen.
3. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att utveckla perspektivet fusk och bedrägerier utifrån handlingsplan ”motverka fusk och bedrägerier inom välfärdssektorn – KS beslut 2015-12-15 i det kommande förbättringsarbetet kring upphandlingar, särskilt med bäring på avtalsskrivning samt uppföljning.
4. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att under 2017 utveckla de regelbundna utbildningsinsatserna till kommunkoncernen samt nämnderna till att även gälla chefer och de tjänstemän som praktiskt genomför upphandlingar. En utbildningsplan om avtalsskrivning och uppföljning ska tas fram av Telge Inköp under våren 2017.
5. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att fortsätta utveckla arbetet med sociala klausuler samt återrapporera uppdraget senast september 2017.
6. Att ge Stadsdirektören i uppdrag att inventera kommunkoncernens verksamhet avseende var sociala klausuler skulle kunna användas senast september 2017.

Södertälje kommun

Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB

1. Inledning	1
2. Bakgrund	2
3. Syfte och omfattning	3
4. Metod	4
5. Resultat	5
6. Slutsatser	6
7. Bilagor	7
8. Referenser	8
9. Övrigt	9
10. Sammanfattning	10
11. Förord	11
12. Innehåll	12
13. Förord	13
14. Innehåll	14
15. Förord	15
16. Innehåll	16
17. Förord	17
18. Innehåll	18
19. Förord	19
20. Innehåll	20
21. Förord	21
22. Innehåll	22
23. Förord	23
24. Innehåll	24
25. Förord	25
26. Innehåll	26
27. Förord	27
28. Innehåll	28
29. Förord	29
30. Innehåll	30
31. Förord	31
32. Innehåll	32
33. Förord	33
34. Innehåll	34
35. Förord	35
36. Innehåll	36
37. Förord	37
38. Innehåll	38
39. Förord	39
40. Innehåll	40
41. Förord	41
42. Innehåll	42
43. Förord	43
44. Innehåll	44
45. Förord	45
46. Innehåll	46
47. Förord	47
48. Innehåll	48
49. Förord	49
50. Innehåll	50
51. Förord	51
52. Innehåll	52
53. Förord	53
54. Innehåll	54
55. Förord	55
56. Innehåll	56
57. Förord	57
58. Innehåll	58
59. Förord	59
60. Innehåll	60
61. Förord	61
62. Innehåll	62
63. Förord	63
64. Innehåll	64
65. Förord	65
66. Innehåll	66
67. Förord	67
68. Innehåll	68
69. Förord	69
70. Innehåll	70
71. Förord	71
72. Innehåll	72
73. Förord	73
74. Innehåll	74
75. Förord	75
76. Innehåll	76
77. Förord	77
78. Innehåll	78
79. Förord	79
80. Innehåll	80
81. Förord	81
82. Innehåll	82
83. Förord	83
84. Innehåll	84
85. Förord	85
86. Innehåll	86
87. Förord	87
88. Innehåll	88
89. Förord	89
90. Innehåll	90
91. Förord	91
92. Innehåll	92
93. Förord	93
94. Innehåll	94
95. Förord	95
96. Innehåll	96
97. Förord	97
98. Innehåll	98
99. Förord	99
100. Innehåll	100

Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning.....	3
2.1	Bakgrund.....	3
2.2	Syfte.....	3
2.3	Revisionsfrågor.....	3
2.4	Revisionskriterier.....	3
2.5	Metod, genomförande och avgränsning.....	3
3	Styrningen av Telge Inköp AB och upphandlingsverksamheten.....	4
4	Svar på revisionsfrågorna.....	4
4.1	Är roller och ansvar tydliga i upphandlingsprocessen för Telge Inköp och övriga verksamheter?.....	4
4.2	Har effektiviseringsmål/besparingsmål formulerats för upphandlings-verksamheten? 6	
4.3	Finns andra mål för upphandlingsverksamheten?.....	7
4.4	Vilka är de konstaterade effekterna (kvantitativa och kvalitativa) av Telge Inköps verksamhet?.....	7
4.5	Har Telge Inköp uppgiften och förutsättningarna att säkerställa att lagkrav och kommunens krav i beaktas i kommunens upphandlingar?.....	7
4.6	Har Telge Inköp förutsättningar (främst mandat, personal och teknik) att följa upp inköpsmönster, avtalsefterlevnad, regelefterlevnad etc för kommunen?.....	8
4.7	I vilken omfattning utnyttjar verksamheterna andra upphandlingsspecialister än Telge Inköp vid upphandlingar?.....	9
5	Sammanfattande bedömning.....	9
	Källförteckning.....	10

1 Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna genomfört en granskning av roller och ansvar i upphandlingsprocessen.

Sammantaget är vår bedömning att upphandlingsverksamheten och Telge Inköp AB (TI) i allt väsentligt fungerar väl. Vi vill särskilt framhålla den löpande rapporteringen och uppföljningen som vi uppfattar genomarbetad och strukturerad.

Såväl TI som kontoren sätter stort värde på inköpsrapporterna och den efterföljande dialogen. En genomgående uppfattning som framförts vid intervjuerna är att rapporternas kvalitet efterhand har ökat och att dialogen kring rapporterna successivt har blivit bättre och öppnare.

Vår bedömning är att roller och ansvar i upphandlingsverksamheten i allt väsentligt är tydliga i det praktiska arbetet. Delegationsordningarna är däremot inte lika tydliga, och innehåller även direkta felaktigheter i förhållande till upphandlingslagstiftningen.

Det finns ingen enhetlighet i utformningen av delegationsordningarna med avseende på upphandling. Endast en nämnds delegationsordning omfattar de tre centrala upphandlingsmomenten: kravspecifikation, tilldelningsbeslut och avtalstecknande. En nämnds delegationsordning saknar helt skrivningar om upphandlingar. Övriga delegationsordningar omfattar något eller några moment i upphandlingsprocessen.

Realistiska besparingsmål har satts för upphandlingsverksamheten. Huruvida de föreslagna besparingarna faktiskt genomförs ligger dock utanför TIs verksamhet och kontroll.

Genom den kontinuerliga dialogen mellan TI och kontoren kan ytterligare kvalitetsförbättringar i underlagen ske genom förfiningar av klassificeringar etc.

I styrdokumentet för direktupphandling finns inte beskrivet förutsättningarna för direktupphandling av synnerliga skäl.

Det har i granskningen påpekats att det eventuellt skulle kunna innebära en otydlighet att TIs VD undertecknar avtal i kommunens upphandlingar.

Efter genomförd granskning har vi följande förslag för fortsatt utveckling:

- Uppdatera delegationsordningarna så de överensstämmer med LOU och bättre svarar mot rutinbeskrivningar m.m.
- Utred om TIs VDs undertecknande av avtal avseende kommunens upphandlingar kan innebära en otydlighet
- Förutsättningar för direktupphandling av synnerliga skäl bör tas med i dokumenten avseende direktupphandling

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Telge Inköp AB (TI) startade sin verksamhet under 2009, med syfte att genom effektiva och innovativa lösningar utveckla inköpsprocessen och hitta alternativa leverantörer, vilket ska leda till lägre kostnader för kommunen och övriga kunder. En av utmaningarna för bolaget har varit att uppfattas som det självklara valet av partner vid upphandling och inköp. För att tillgodose de behov som finns krävs en professionell inköpsorganisation med rätt kompetenser. Telge Inköps dialog med nämnder och bolag är viktig för att säkerställa att upphandlingen/inköpen motsvarar verksamheternas krav.

2.2 Syfte

Granskningen syftar till att beskriva roller och ansvar i upphandlingsprocessen. Granskningen beskriver vilka mål som finns för verksamheten samt hur den övergripande styrningen och uppföljningen är utformad.

2.3 Revisionsfrågor

Inom ramen för granskningen har följande revisionsfrågor besvarats:

Är roller och ansvar tydliga i upphandlingsprocessen för Telge Inköp och övriga verksamheter?

Har effektiviseringsmål/besparingsmål formulerats för upphandlingsverksamheten?

Finns andra mål för upphandlingsverksamheten?

Vilka är de konstaterade effekterna (kvantitativa och kvalitativa) av Telge Inköps verksamhet?

Har Telge Inköp uppgiften och förutsättningarna att säkerställa att lagkrav och kommunens krav beaktas i kommunens upphandlingar?

Har Telge Inköp förutsättningar (främst mandat, personal och teknik) att följa upp inköpsmönster, avtalsefterlevnad, regelefterlevnad etc för kommunen?

I vilken omfattning utnyttjar verksamheterna andra upphandlingsspecialister än Telge Inköp vid upphandlingar?

2.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterier kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter och interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut.

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av lagen om offentlig upphandling (LOU) och bolagets ägardirektiv.

2.5 Metod, genomförande och avgränsning

Granskningen har skett genom analys av styr- och uppföljningsdokument (se Källförteckning). Intervjuer har genomförts med styrelseordförande och verkställande direktören i Telge Inköp samt person(er) vid social- och omsorgskontoret, utbildningskontoret, arbetslivskontoret, miljökontoret, kultur- och fritidskontoret, lantmäterikontoret och samhällsbyggnadskontoret.

Granskningen bygger på intervjuer och analys av styr- och uppföljningsdokument. Verifiering av innehållet i intervjuer och dokument har inte skett genom exempelvis granskning av genomförda upphandlingar, faktisk registrering av avtal, rapportsammanställningar etc.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att ge saksynpunkter på rapportutkast.

3 Styrningen av Telge Inköp AB och upphandlingsverksamheten

Av ägardirektivet för Telge Inköp framgår följande:

Telge Inköps verksamhet ska vila på affärsmässiga grunder som främjar en god konkurrens, så att Telge Inköps kunder erhåller varor och tjänster med högt ställda krav på rätt kvalitet och pris, där samtliga leverantörerna följer Södertälje kommuns och dess bolags uppförandekod för leverantörer.

Telge Inköp ska utforma inköpsprocessen så att leverantörer, såväl lokala, nationella som internationella, kan lämna anbud och delta i upphandlingar.

Telge Inköp ska i samverkan med sina kunder, arbeta för att skapa möjligheter för mindre lokala leverantörer att delta i upphandlingar.

Telge Inköp ska ansvara för kontroll av inköpsmönster samt efterlevnad av ingångna avtal tillsammans med sina kunder.

Telge Inköp ska genom effektiva och definierade processer stödja nämnderna och bolagen att prioritera ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet högt i samband med upphandlingar.

Telge Inköp ska säkerställa att det i alla upphandlingar ställs krav på att leverantörer och underleverantörer utan kollektivavtal ska ha ekonomiska villkor, arbetsmiljö och försäkringsskydd för sina anställda som motsvarar sådana avtal.

Telge Inköp ska i samverkan med bolag och nämnder pröva att genomföra upphandlingar, där så är lämpligt, som innehåller sociala klausuler.

Av kommunens Inköspolicy framgår att upphandling över beloppsgränserna endast får utföras av Telge Inköp. Beloppsgränserna ändras över tiden och specificeras i kommunens och bolagens egna attestregister.

4 Svar på revisionsfrågorna

4.1 Är roller och ansvar tydliga i upphandlingsprocessen för Telge Inköp och övriga verksamheter?

Vid intervjuerna gavs en i allt väsentligt likartad bild av roller och ansvar i upphandlingarna för de tre centrala momenten i upphandlingen; kravspecifikation, tilldelningsbeslut och avtalstecknande.

Kravspecifikation/upphandlingsstrategi är en handling som verksamheterna har ansvar för att ta fram och godkänna. En godkänd kravspecifikation/upphandlingsstrategi är en förutsättning för att TI ska annonsera upphandlingen – endast TI får annonsera upphandlingarna i de olika databaserna för upphandling. TI kan vid önskan, behov och kompetens hjälpa till men har ingen roll och ansvar för kravspecifikationen och dess innehåll.

Att denna ordning tillämpas är alla ense om, men några påpekar att de inte känner till den formella grunden för tillämpningen.

Tilldelningsbeslut fattas vid de kommungemensamma upphandlingarna av kommunens ekonomidirektör. Vid kontorsspecifika upphandlingar beslutar kontorschefen om tilldelning. Några intervjuade påpekade att eftersom de inte varit med om att genomföra kontorsspecifika upphandlingar bygger deras svar på hur de uppfattar att det borde gå till.

Utgångspunkten är att samtliga upphandlade avtal skrivs under av TIs VD, enligt uppgift genom ställningsfullmakt. Det förekommer även att avtal har skrivits under av kontorschef eller av både VD och kontoren. Ingen av de intervjuade har ansett att det finns någon oklarhet angående undertecknandet.

Vid en genomgång av kommunens och kontorens delegationsordningar framgår att de olika upphandlingsmomenten hanteras olika i delegationsordningarna.

Av Delegationsordningen för kommunstyrelsen inklusive stadsdirektörens vidaredelegationslista framgår att "Träffande av ramavtal med leverantörer av varor och tjänster för hela kommunens behov" vidaredelegeras till ekonomidirektören.

Enligt Delegationskatalog för Tekniska nämnden har kontorschefen delegation att "Godkänna förfrågningsunderlag, underteckna tilldelningsbeslut och avtal samt utfärda fullmakt att underteckna avtal".

Kontorschefen för Arbetslivskontoret har delegation för "Avgörande av anbudsupphandling av varor och tjänster för arbetslivskontorets behov, dock inte för verksamhetsentreprenad eller anlitande av extern konsult.", "Avgörande av anbudsupphandling av externa konsulttjänster för arbetsmarknadskontorets verksamhet till ett belopp mellan 4 och 20 basbelopp per överenskommelse" och "Beslut att anlita extern konsult för arbetslivskontorets verksamhet till ett belopp av mellan 4 och 20 basbelopp per överenskommelse". I en anmärkning påtalas att belopp under 4 basbelopp anses som verkställighet eftersom anbudsupphandling då inte behövs. Skrivningarna om 4 respektive 20 basbelopp härrör från upphandlingslagstiftningens tidigare skrivningar och har ingen koppling till LOUs utformning idag och kommunens styrdokument och andra handlingar om upphandling.

Delegationsordningarna för Omsorgsnämnden, Socialnämnden, Äldreomsorgsnämnden och Utbildnings- och kommundelsnämnderna har liknande skrivningar som Arbetslivsnämndens delegationsordning.

Av Stadsbyggnadsnämndens delegationsordning framgår att nämndens ordförande avgör anbudsupphandling över 75 basbelopp, upp till 75 basbelopp avgörs av samhällsbyggnadschefen, upp till 15 basbelopp avgörs av enhetschef och upp till 2 basbelopp av sektionschef eller bostadsanpassningshandläggare. Beloppsgränserna saknar koppling till dagens upphandlingslagstiftning etc.

Av delegationsordningen för miljönämnden framgår att kontorschefen har delegation för "Avgörande av anbudsupphandling av varor och tjänster för miljökontorets behov".

I kultur- och fritidsnämndens delegationsordning finns inget skrivet med avseende på upphandlingar eftersom de betraktas som verkställighet och därmed inte föremål för delegation.

Beskrivningen ovan avser annonserade upphandlingar. För direktupphandlingar finns roller och uppgifter beskrivna i två dokument dels Inköpsrutiner i kommunen reviderad 2014-09-24 och utgiven av kommunstyrelsens kontor och underskriven av redovisningschefen och TIs VD, dels Inköpsbehov Process för direktupphandling Telge 2014-07-01 upprättad av TI. Förklaringen till att det finns rutinbeskrivningsdokument med delvis olika innehåll är att dokumentet Inköpsrutiner riktar sig till kommunen och finns upplagd på kommunens intranät.

Den andra beskrivningen riktar sig till kommunens bolag och ligger på bolagskoncernens intranät. Sammanblandning av rutinerna kan inte ske enligt VD efter som kommunen respektive bolagen endast har tillgång till det egna intranätet.

Direktupphandlingar/-inköp delas in i tre kategorier; belopp under 10 000 kronor (Direktinköp), belopp mellan 10 000 och 100 000 kronor (Direktupphandling 1) och belopp mellan 100 000 och 505 800 kronor (Direktupphandling 2). Direktinköp får verksamheterna göra utan formkrav. Direktupphandling 1 gör verksamheterna men de ska kontakta TI för att erhålla diarienummer (TI-nummer) och dokumentationsunderlag för upphandlingen samt fylla i offert och dokumentationsunderlag och skicka till TI för godkännande. Direktupphandling 2 ska i kommunen genomföras av TI. Denna beskrivning överensstämmer med bilden som ges vid intervjuerna. Det påpekades dock att vid något enstaka tillfälle har direktupphandling 2 även genomförts av kontoret utan TIs medverkan.

Det andra dokumentet ger en delvis annan beskrivning av roller och ansvar. Enligt det dokumentet ska verksamheterna kontakta TI om de vill ha hjälp med Direktupphandling 1 och 2. Något krav på kontroll eller genomförande från TI finns inte i dokumentet.

Roller och ansvar vid direktupphandlingar av synnerliga skäl (främst över direktupphandlingsgränsen 505 800 kronor) finns inte beskrivna i något av dokumenten.

Intervjuerna med TI och kontoren ger i allt väsentligt samma bild av hur kommunens upphandlingar genomförs och var ansvaret för olika beslut ligger. I det praktiska genomförandet föreligger därigenom inga otydligheter om roller och ansvar. Sett till den formella regleringen är det dock inte lika tydligt.

Delegationskatalogen för Tekniska nämnden är den enda som hanterar de tre centrala upphandlingsmomenten. Notabelt är att undertecknande av avtal är delegerat till kontorschefen, men i praktiken undertecknas avtalen av TIs VD utifrån ställningsfullmakt.

En delegationsordning har inte några skrivningar med anknytning till upphandling. I övriga delegationsordningar finns något av momenten reglerat.

Miljönämndens och arbetslivsnämndens delegation för "avgörande av anbudsupphandling" bör likställas med tilldelningsbeslut, medan delegationsordningen för kommunstyrelsens vidaredelegering av "träffande av ramavtal" ser ut att reglera undertecknande av avtal snarare än beslut om tilldelning, vilket är det som sker i praktiken.

En ökad formalisering av roller och ansvar i upphandlingsprocessen med främst en mer enhetlig reglering av processen i delegationsordningarna med en enhetlig terminologi och anpassning till gällande beloppsgränser skulle öka den formella tydligheten i roller och ansvar. En tydlighet som finns i den praktiska upphandlingsverksamheten.

Att TIs VD enligt ställningsfullmakt undertecknar avtal har uppmärksammats som ett eventuellt problem i och med att det är en företrädare för en juridisk person (TI) som skriver under ett avtal om inköp av varor och/eller tjänster för en annan juridisk person (kommunen). Någon rättsutredning har inte genomförts inom ramen för denna granskning, men vi vill lyfta frågan om det är tydligt vilka som är parter om det skulle uppstå en tvist med en leverantör.

Förutsättningar för direktupphandling av synnerliga skäl bör tas med i dokumenten avseende direktupphandling

4.2 Har effektiviseringsmål/besparingsmål formulerats för upphandlingsverksamheten?

Effektiviseringsmål/besparingsmål för upphandlingsverksamheten framgår av styrelsens målmatris för TI. Målmatrisen beskriver (den tidigare) styrelsens målbild och har utarbetats

på styrelsens strategidag. Enligt VD kommer en ny strategidag att genomföras med nya styrelsen under hösten 2015.

Ett besparingsmål på 2,8 % har satts för 2015 och 2016. Besparingsmålet har satts efter en genomgång av vilka nya avtal som ska tecknas och den genomsnittliga besparingspotentialen de nya avtalen bör kunna leda till.

Eftersom besparingen får hämtas genom verksamheternas budgetprocess presenterar TI besparingsmålet som "förutsättningar för besparing". TI har ingen påverkan på om den beräknade besparingen faktiskt "hämtas hem" från verksamheterna. Av den anledningen gör TI ingen uppföljning av besparingarna.

Det har inte legat inom granskningens ram att utreda om det är lämpligt och i så fall hur "förutsättningarna för besparing" skulle kunna realiseras genom att fördelas ut på verksamheterna genom specifika besparingsmål.

4.3 Finns andra mål för upphandlingsverksamheten?

I bolagets målmatris finns, förutom besparingsmålet, fem andra mål; nöjd kundindex, nöjd leverantörsindex, avtalstäckning, beläggningsgrad (TIs personal) och avtalstrohet. Indexmålen mäts två gånger per år enligt en fastställd skala. Avtalstäckning och avtalstrohet mäts via inköpsrapporterna. Återrapportering mot samtliga mål sker på varje styrelsemöte.

4.4 Vilka är de konstaterade effekterna (kvantitativa och kvalitativa) av Telge Inköps verksamhet?

Vid beslutet att bilda TI i januari 2009 beslutade kommunfullmäktige att en utvärdering skulle genomföras efter två år. TIs verksamhet genomlystes av PwC (rapport 2011-09-06) utifrån ägardirektiv för perioden 2009-2011, bolagets strategi och bolagets egen utvärdering och uppföljning. Ägardirektiven i genomlysningen är med ett väsentligt undantag (se nedan) i stort de samma som idag (se 3 Styrningen av Telge Inköp AB och upphandlingsverksamheten).

Enligt PwCs utvärdering har TI mött sex av ägardirektivets åtta krav. Även om kraven i allt väsentligt mötts har PwC påvisat områden med förbättringspotential.

Ett krav har delvis mötts – bolaget har inte gjort några insatser för att få internationella leverantörer. Nationella leverantörer har däremot haft goda förutsättningar att delta i upphandlingarna.

Ett krav har inte mötts – en (möjliggjord) besparing på 5 % av årlig påverkbar inköpsvolym.

Idag är besparingskravet borttaget ur ägardirektivet. Det är i stället bolagets styrelse som ställer besparingskrav på upphandlingsverksamheten – se 4.2 för formulering av målet och förutsättningar för att realisera målet.

Sedan utvärderingen har förbättringar skett av avtalstroheten och kvaliteten i den löpande upphandlingsrapportering från TI till kontoren. Den förbättring som vid intervjuerna främst lyfts fram är dock den förbättrade dialogen och öppenheten mellan TI och kontoren.

Att TI är ett eget bolag och inte en organisatorisk enhet inom kommunen har inte uppfattats ha haft någon egentlig påverkan.

4.5 Har Telge Inköp uppgiften och förutsättningarna att säkerställa att lagkrav och kommunens krav i beaktas i kommunens upphandlingar?

Av kommunens Inköspolicy framgår att upphandling över beloppsgränserna endast får utföras av TI. Inget har framkommit i granskningen som tyder på att andra än TI genomför upphandlingar över beloppsgränserna, dvs andra upphandlingar än direktupphandlingar.

Eftersom det är TI själva som genomför upphandlingarna är det därmed TIs sak att säkerställa efterlevnad av regler och kommunens krav.

Som framgår av 4.1 ovan ska verksamheterna fylla i offert och dokumentationsunderlag och skicka till TI för godkännande vid direktupphandlingar mellan 10 000 kr och 100 000 kronor. Direktupphandlingar mellan 100 000 och 505 800 kronor (direktupphandlingsgränsen 2015) ska genomföras av TI. Genom TIs medverkan i alla direktupphandlingar över 10 000 kronor åligger det dem att säkerställa efterlevnad av lagkrav och kommunens krav.

4.6 Har Telge Inköp förutsättningar (främst mandat, personal och teknik) att följa upp inköpsmönster, avtalsefterlevnad, regelefterlevnad etc för kommunen?

Av ägardirektiven framgår att TI ska ansvara för kontroll av inköpsmönster samt efterlevnad av ingångna avtal tillsammans med sina kunder.

TI skickar månadsvis ut inköpsrapporter till respektive kontor. Av rapporten framgår inköpsvolym fördelad på påverkbar och ej påverkbar volym. Inom den påverkbara volymen finns uppgifter om antalet leverantörer och fakturor med avtal och utan avtal, antal och belopp för otillåtna direktupphandlingar och köp över 10 000 kr utanför avtal. I rapporterna presenteras också de inköpsområden och inköpskategorier med störst volym utanför avtal där även avtalstrohet i procent framgår. Av inköpsrapporten framgår även alla köp utanför avtal per leverantörer och belopp.

TI har möten med respektive kontor där inköpsrapporten går igenom. Såväl TI som kontoren sätter stort värde på inköpsrapporten och den efterföljande dialogen. En genomgående uppfattning som framförts vid intervjuerna är rapporternas kvalitet efterhand har ökat och att dialogen kring rapporterna successivt har blivit bättre och öppnare.

Förutom i dialogen mellan TI och kontoren används innehållet i rapporterna i rapportering och uppföljning med stadsdirektören och respektive nämnd.

TIs VD skriver en årlig internkontrollrapport till respektive nämnd.

Rapporterna hämtar sina uppgifter från redovisningssystemet så alla inköp kommer med oavsett var i kommunen inköpen skett och om upphandlingsformalia sköts eller inte. Om exempelvis avtal inte registrerats framgår det i rapporten som ett inköp utan avtal, och missen att registrera avtalet bör kunna fångas upp i analysen av månadsrapporten.

Några kontor har vid intervjuerna framfört att de skulle vilja ha upphandlade avtal för vissa varor och tjänster som det idag saknas avtal. Det rör sig som regel om udda varor och tjänster till relativt låga belopp, och man uppfattar att TI inte har resurser att genomföra sådana mindre upphandlingar.

Klassificeringen av inköpen påverkar det utfall som redovisas i rapporterna. Bokning av exempelvis artister kan av naturliga skäl inte upphandlas och avtalas enligt LOU. Kostnaden för artister hamnar därigenom som inköp utanför avtal, och skulle utifrån rapporten kunna tolkas som en avvikelse. Flera kontor, men främst Kultur- och fritidskontoret, framför att mycket kraft får läggas ned på att förklara för stadsdirektör och nämnd varför vissa inköp som inte kan avtalas, som artistinköp, gör att utfallet av avtalstrohet i rapporterna ser sämre ut än vad det är i verkligheten.

När det gäller uppföljning mot leverantörerna ansvarar verksamheterna för att leveranser av rätt vara eller tjänst sker och till avtalat pris. TI gör regelbundna kontroller av att leverantörerna under avtalstiden sköter betalningar och skatter, sociala avgifter etc.

Kommunen har i jämförelse med andra granskade kommuner ett mer genomarbetat underlag för uppföljning av upphandlingar och mer systematiserade genomgångar.

Kommunen bör hela tiden göra en avvägning om det är sammantaget lönsammast för kommunen att upphandla (ram)avtal eller inte. Inköpsrapporterna och dialogen kring dem utgör en bra utgångspunkt för denna avvägning.

Dialogen mellan TI och kontoren bör leda till ytterligare förfiningar av klassificeringarna av inköpen för att ge mer rättvisande utfall i rapporterna och därmed mindre arbete med att förklara utfallet.

4.7 I vilken omfattning utnyttjar verksamheterna andra upphandlingsspecialister än Telge Inköp vid upphandlingar?

Eftersom verksamheterna själva inte genomför andra upphandlingar än mindre direktupphandlingar är det inte aktuellt för verksamheterna att utnyttja externa upphandlingsexperten.

När det gäller anlitan av upphandlingsspecialiser utanför den egna upphandlingsorganisationen skiljer sig Södertälje kommun från flertalet andra kommuner. Det vanliga är att motsvarande Samhällsbyggnadskontoret anlitar egna experter inom framför allt entreprenadupphandlingar. Att som Södertälje kommun samla hela upphandlingskompetensen hos TI underlättar enhetlighet i upphandlingarna och att kommunens samtliga krav beaktas.

5 Sammanfattande bedömning

Sammantaget är vår bedömning att upphandlingsverksamheten och TI i allt väsentligt fungerar väl. Vi vill särskilt framhålla den löpande rapporteringen och uppföljningen som vi uppfattar genomarbetad och strukturerad.

Såväl TI som kontoren sätter stort värde på inköpsrapporterna och den efterföljande dialogen. En genomgående uppfattning som framförts vid intervjuerna är rapporternas kvalitet efterhand har ökat och att dialogen kring rapporterna successivt har blivit bättre och öppnare.

Vår bedömning är att roller och ansvar i upphandlingsverksamheten i allt väsentligt är tydliga i det praktiska arbetet. Delegationsordningarna är däremot inte lika tydliga, och innehåller även direkta felaktigheter i förhållande till upphandlingslagstiftningen.

Det finns ingen enhetlighet i utformningen av delegationsordningarna med avseende på upphandling. Endast en nämnds delegationsordning omfattar de tre centrala upphandlingsmomenten: kravspecifikation, tilldelningsbeslut och avtalstecknande. En nämnds delegationsordning saknar helt skrivningar om upphandlingar. Övriga delegationsordningar omfattar något eller några moment i upphandlingsprocessen.

Realistiska besparingsmål har satts för upphandlingsverksamheten. Huruvida de föreslagna besparingarna faktiskt genomförs ligger dock utanför TIs verksamhet och kontroll.

Genom den kontinuerliga dialogen mellan TI och kontoren kan ytterligare kvalitetsförbättringar i underlagen ske genom förfiningar av klassificeringar etc.

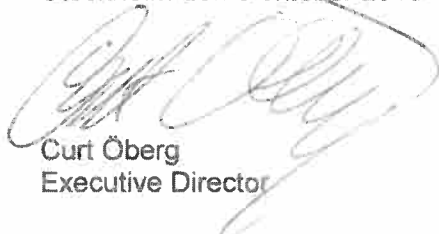
I styrdokumentet för direktupphandling finns inte beskrivet förutsättningarna för direktupphandling av synnerliga skäl.

Det har i granskningen påpekats att det eventuellt skulle kunna innebära en otydlighet att Tis VD undertecknar avtal i kommunens upphandlingar.

Efter genomförd granskning har vi följande förslag för fortsatt utveckling:

- ▶ Uppdatera delegationsordningarna så de överensstämmer med LOU och bättre svarar mot rutinbeskrivningar m.m.
- ▶ Utred om Tis VDs undertecknande av avtal avseende kommunens upphandlingar kan innebära en otydlighet
- ▶ Förutsättningar för direktupphandling av synnerliga skäl bör tas med i dokumenten avseende direktupphandling

Stockholm den 8 oktober 2015



Curt Öberg
Executive Director

Källförteckning

Ägardirektiv för Telge Inköp
Arbetsordning och skriftliga instruktioner för Telge Inköp AB (styrelse och VD)
Södertälje kommuns inköbspolicy
Delegationsordning för kommunstyrelsen inkl stadsdirektörens vidaredelegationslista
Delegeringskatalog för Tekniska nämnden
Delegationsordning för Stadsbyggnadsnämnden
Delegationsordning för Kultur- och fritidsnämnden
Delegationsordning för Äldreomsorgsnämnden
Delegationsordning för Omsorgsnämnden
Delegationsordning för Socialnämnden
Delegationsordning för Arbetslivsnämnden
Delegationsordning för Miljönämnden
Delegationsordning för Utbildnings- och kommunalnämnderna
Inköpsrapport – Södertälje Kommun & Telgekoncernen
Inköpsrapport – Tekniska nämnden
Inköpsrapport – Kultur- och fritidskontoret
Inköpsrapport – Omsorgsnämnden
Inköpsrapport – Äldreomsorgskontoret
Inköpsrapport – Arbetslivskontoret
Inköpsrapport – Miljökontoret
Inköpsrapport - Utbildningskontoret
Inköpsrutiner i kommunen – vem har rätt att beställa och hur gör man?
Inköpsbehov Process för direktupphandling Telge 2014-07-01
Verksamhetsgenomlysning, pwc 2011-09-06