



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2015 -11- 26	
Dnr	Knr

TJÄNSTESKRIVELSE

2015-11-23

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

Yttrande över revisionsrapport "Granskning av upphandlingar via Telge Inköp AB"

Dnr: KS 15/322

Sammanfattning av ärendet

På uppdrag från de förtroendevalda revisorerna har Ernst & Young granskat roller och ansvar i upphandlingsprocessen. Utifrån den granskningsrapport som utarbetats bedöms den kommunala upphandlingsverksamheten via Telge Inköp AB fungera väl i allt väsentligt. Det framhålls bl a att den löpande rapporteringen och uppföljningen är genomarbetad och strukturerad.

Det finns dock några områden som enligt revisionens bedömning bör utredas närmare. Det som lyfts fram är följande:

- **Brister i nämndernas delegationsordningar avseende upphandling**
- **Förutsättningarna för direktupphandling av synnerliga skäl finns inte beskrivet i styrdokumenterna för direktupphandling**
- **Otydlighet om vem som är part gentemot en leverantör**

Revisionen önskar nu kommentarer från kommunstyrelsen respektive Telge Inköp AB på de noteringar och rekommendationer som framgår av rapporten.

Kommunstyrelsens kontor har utarbetat ett förslag till yttrande över revisionsrapporten. I detta yttrande konstateras att det i Mål och budget 2016-2018 finns uppdrag rörande bl a samspelet mellan Telge Inköp och respektive verksamheter samt tydliggörande av ansvarsfrågan för nämnder och bolag avseende mandat, delegation och kompetens i upphandlingar. De iakttagelser som revisionen påtalar i den nu aktuella granskningsrapporten bör kunna behandlas inom ramen för uppdragen i Mål och budget.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens kontors tjänsteskrivelse den 25 november 2015

Förslag till yttrande

Revisionskrivelse den 8 oktober 2015

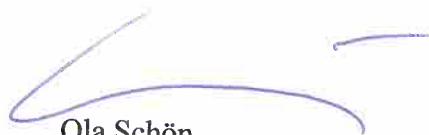
Revisionsrapport nr 1/2015 - Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB

Kommunstyrelsens kontor förslag till kommunstyrelsen:

1. Kommunstyrelsens kontors förslag till yttrande antas som kommunstyrelsens yttrande över granskningsrapporten och överlämnas till revisorerna.
2. Kommunstyrelsen uppdrar till förvaltningen att i anslutning till arbetet med uppdragen om kommunens upphandlingsverksamhet i Mål och budget 2016-2018:
 - granska nämndernas delegationsordningar inom området upphandling,
 - se över hur kommunens styrdokument för direktupphandling kan kompletteras avseende förutsättningar för direktupphandling av synnerliga skäl,
 - närmare belysa frågan om eventuell oklarhet om vem som är part gentemot en leverantör i de fall VD för Telge Inköp AB undertecknar avtal.



Martin Andreæ
Stadsdirektör



Ola Schön
Kanslichef

Handläggare: Ola Schön
Kanslichef
Stadskansliet
Telefon (direkt): 08-523 019 29
E-post: ola.schon@sodertalje.se

Beslutet skickas till
Kommunens revisorer



PM

2015-11-23

Kommunstyrelsens kontor

Kommunens revisorer

Yttrande över revisionsrapport nr 1/2015 - Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB

Dnr: KS 15/322

Sammanfattning

På revisionens uppdrag har Ernst & Young granskat roller och ansvar i upphandlingsprocessen. I den revisionsrapport som utarbetats konstateras att kommunens upphandlingsverksamhet via Telge Inköp AB i allt väsentligt fungerar väl. Dock lyfts några områden fram där kommunstyrelsens kommentarer önskas:

Upphandling i nämndernas delegationsordningar

Revisionen lyfter fram att det man genom granskningen ser stora brister i nämndernas delegationsordningar avseende upphandling. Man pekar särskilt på att det inte finns någon enhetlig och gemensam utformning av delegationsordningarna och att endast en nämnd har en delegationsordning som omfattar de tre centrala upphandlingsmomentet: Kravspecifikation, tilldelningsbeslut och avtalstecknande.

Otydlighet om vem som är part gentemot en leverantör

I revisionsrapporten påtalas att det bör utredas om det förhållande att VD för Telge Inköp AB undertecknar avtal avseende kommunens upphandlingar kan innebära en otydlighet. I rapporten noteras det förhållande att VD för Telge Inköp enligt ställningsfullmakt undertecknar avtal har uppmärksamats som ett eventuellt problem i och med att det är en företrädare för en juridisk person (Telge Inköp) som skriver under avtal för en annan juridisk person (kommunen) reser frågan om det är tydligt vilka som är parter om det skulle uppstå en tvist med en leverantör.

Förutsättningarna för direktupphandling av synnerliga skäl finns inte beskrivet i styrdokumentet för direktupphandling

Förutsättningar för direktupphandling av synnerliga skäl bör tas med styrdokumentet för direktupphandling.

Kommentar från kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsens kontor anser att det som revisionen för fram visar att det är behövligt att se över delegationsordningarna beträffande området upphandling, bl a avseende bristen av en enhetlig terminologi och det förhållande att det finns felaktiga hänvisningar till lagen om

offentlig upphandling. Det är tydligt att delegationsordningarna inte heller är riktigt anpassade till rådande praxis och ansvarsfördelning.

Det är också rimligt att vidare belysa om det förhållande att VD för Telge Inköp är den som undertecknar avtal för kommunens upphandlingar skulle kunna uppfattas som en otydlig rollfördelning mellan Telge Inköp och kommunen i samband med t ex tvist med en leverantör.

Kommunstyrelsens kontor har i ett tidigare yttrande över en annan revisionsrapport, nr 10/2014 – Granskning av samverkan mellan nämnder och koncernbolag, kommenterat de oklarheter kring ansvarsfördelningen mellan nämnderna/kontoren och Telge Inköp som revisorerna framhåller också i den rapporten. I yttrandet över rapporten, behandlad av kommunstyrelsen den 27 november 2015, framhålls att delegationsordningarna behöver ses över för att bättre harmonisera med de kommunala regelverk som avser attesträtt för beställare mm.

Det finns i Mål och budget 2016-2018 ett uppdrag om att tydliggöra ansvarsfrågan för nämnder och bolag:

Utveckla upphandlingsprocessen bl a genom att utvärdera och revidera uppförandekoden, tydliggöra riktlinjer och utbilda i ansvarsfrågan samt analysera lagstiftningen avseende anställningstrygghet.

I övrigt anförs i Mål och budget om detta uppdrag, under rubriken ”Utvärdering av Södertälje kommuns arbete med upphandlingar”, frågor rörande bl a samspelet mellan Telge Inköp och respektive verksamheter samt behovet av ett tydliggörande av ansvarsfrågan för nämnder och bolag avseende mandat, delegation och kompetens i upphandlingar i det nära samspel som krävs mellan Telge Inköp och respektive verksamhet och bolag för en effektiv upphandlingsverksamhet.

De iakttagelser som revisionen påtalar i den nu aktuella rapporten 1/2015 bör kunna behandlas inom ramen för genomförandet av uppdragen i Mål och budget eller i nära anslutning till dessa. På så sätt kan ett samlat och klagörande arbete genomföras kring kommunens och bolagens upphandlingsprocesser så att eventuella förändringar inom olika delar av styrdokument och processer hänger ihop. Detta gäller såväl frågan om delegationsordningarna som eventuella otydligheter gentemot leverantörer och klagörande av styrande dokument för direktupphandling till följd av synnerliga skäl.

SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2015 -10- 09	
Dnr	Rnr

Södertälje kommun
Revisorerna

Revisionskrivelse
2015-10-08

Till Kommunstyrelsen, samtliga nämnder och Telge Inköp AB
För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 1/2015 – Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB

På vårt uppdrag har EY granskat roller och ansvar i upphandlingsprocessen.

Enligt granskningsrapporten fungerar kommunens upphandlingsverksamhet via Telge Inköp AB (TI) i allt väsentligt väl. Den löpande rapporteringen och uppföljningen är genomarbetad och strukturerad.

Däremot visar granskningen att det finns stora brister i nämndernas delegationsordningar med avseende på upphandling. Vi vill särskilt peka på att det inte finns någon enhetlig och gemensam utformning av delegationsordningarna. Endast en nämnd har en delegationsordning som omfattar de tre centrala upphandlingsmomenten: kravspecifikation, tilldelningsbeslut och avtalstecknande. En nämnd saknar helt skrivningar om upphandling och i övriga nämnders delegationsordningar omfattas endast något eller några moment i upphandlingsprocessen.

Vidare kan vi notera att förutsättningarna för direktupphandling av synnerliga skäl inte finns beskrivet i styrdokumentet för direktupphandling.

I granskningen har det uppmärksammats att TIs vd undertecknar avtal avseende kommunens upphandlingar vilket kan innebära en otydlighet i fråga om vem som är part gentemot en leverantör. Detta bör enligt vår uppfattning närmare utredas.

Revisionen står givetvis till förfogande för att besvara eventuella frågor. Vi önskar kommentarer från kommunstyrelsen och Telge Inköp AB på de noteringar och rekommendationer som framgår av rapporten. Till övriga nämnder översänds rapporten för kännedom.

Svar önskas senast den 15 december 2015.

För revisorerna i Södertälje kommun


Christer Björk


Elisabet Komheden

Bilaga: Revisionsrapport nr 1/2015 – Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB

Södertälje kommun

Granskning upphandlingar via Telge Inköp AB



EY

Rådgivning, audit
and assurance

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 styrdokumenterna 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 Inköbspolicy 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 kommunaldelsnämnderna 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 skötts 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 upphandlingsexperter.

När det gäller anlitande 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 styrdokumenterna 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 kommundeisnämnderna
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