

Revisionsrapport Granskning av upphandlingsrutiner.

Jämkraft AB

Östersundshem AB

28 Februari 2013

Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	2
2. Resultat.....	3
3. Revisionell bedömning.....	8

Sammanfattning

På uppdrag av lekmannarevisorerna i bolagen har rutiner kring inköp och upphandling granskats i de kommunala bolagen Östersundshem AB och Jämtkraft AB. Övergripande revisionsfråga har varit om rutiner och organisation säkerställer att upphandlingsfrågor hanteras på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för bolagen?

Sammanfattande bedömning och rekommendationer för bolagen:

Östersundshem AB

Vår bedömning är att organisation och rutiner kring inköp och upphandling fungerar på ett tillfredställande sätt men att det finns förbättringsmöjligheter gällande dokumentation av rutiner samt uppföljning. Vi rekommenderar:


- Klargör och dokumentera vem som har befogenhet att genomföra inköp och vilka beloppsgränser som gäller.
- Dokumentera rutinen kring inköp och upphandlingar.
- Genomför kontroll av ramavtalstrohet årligen.
- Vid tecknande av ramavtal rekommenderar vi att det skrivs in i avtalet att konkurrensutsättning kan komma att ske.

Jämtkraft AB

Vår bedömning är att det finns förbättringsmöjligheter gällande inköps- och upphandlingsrutiner i bolaget. Det handlar om att skapa en övergripande struktur och rutiner kring dessa frågor. Rutiner bör omfatta hela inköpsprocessen: hur de anställda ska gå tillväga vid ett inköp, kvalitetssäkring samt vilken uppföljning som ska göras. Vi rekommenderar:

- Dokumentera rutinerna kring inköp och upphandlingar och tydliggör när inköp och kvalitetssäkring ska göras av inköpsavdelningen.
- Klargör och dokumentera vilka som ska ha befogenhet att genomföra inköp och vilka beloppsgränser som gäller.
- Inför en kontroll av inköp på förhand. Förslagsvis kan en inköpsorder upprättas och attesteras av ansvarig chef innan inköp sker.
- Se till att alla ramavtal är tillgängliga och sökbara och genomför kontroll av ramavtalstrohet årligen.

Östersund den 28 februari 2013


Kjell Pettersson
Certifierad Kommunal revisor
Projektledare och kvalitetssäkrare


Veronica Blank
Revisor
Granskare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Granskningen syftar till att undersöka vilka rutiner som gäller beträffande upphandling i bolagen. Finns det exempelvis ramavtal med leverantörer och hur används dessa? Intressant är även att veta vilka varugrupper som omfattas av ramavtal och hur arbetet inom bolagen är organiserat för att hantera upphandlingar. Granskningen avser Östersundshem AB och Jämtkraft AB och utförs på uppdrag av lekmannarevisorerna i bolagen.

1.2 Revisionsfråga

Övergripande revisionsfråga är om rutiner och organisation säkerställer att upphandlingsfrågor hanteras på ett effektivt sätt och att dessa leder till ekonomisk nytta för bolagen?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser rutiner och organisation ut för upphandling och inköp?

Sker kontroller av att ramavtal tillämpas inom bolagen?

Sker det upphandling av leverantörer eller köps varor och tjänster in löpande?

1.3 Revisionskriterier

Underlag för bedömning är gällande lagar och interna regelverk, policys, beslut samt intervjuer med inköpare/upphandlare och avdelningschefer.

1.4 Avgränsning

Granskningen avser år 2012 och ett urval av ramavtal och inköp (ej investeringar) granskas. Själva upphandlingsprocessen enligt LOU och LUF berörs inte.

1.5 Metod

Rutiner och kontroller har kartlagts genom intervjuer med inköpsansvariga och avdelningschefer samt dokumentstudier av lagar och interna dokument. Vi har även gjort stickprovskontroller.

2. Resultat

2.1 Generellt om upphandlingar och ramavtal

Upphandling regleras i Lagen om offentlig upphandling (LOU, 2007:1091) och av Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF, 2007:1092).

LUF är i jämförelse med LOU mer flexibel. Exempelvis är tröskelvärdena högre och den upphandlande enheten får själv välja mellan upphandlingsförfaranden. Det finns inte heller lika omfattande regler kring ramavtal i LUF, exempelvis finns inte kravet på att leverantörer måste rangordnas när enheten har avtal med flera.

Ramavtal definieras som ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod (LOU, 2 kap, 5§). Dessa regleras speciellt i LOUs 5:e kapitel. I LUF definieras ramavtal i 3 Kap, 12 § och i 5 Kap anges att värdet av ett ramavtal skall beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.

Jämtkraft AB, som bedriver verksamhet inom energi, omfattas av reglerna i LUF (försörjningslagen) medan Östersundshem omfattas av reglerna i LOU. Avgörande är vilken verksamhet som bedrivs. Vissa delar av verksamheten i Jämtkraft är undantagna från LUF, ex. elproduktion.

2.2 Organisation och omfattning

2.2.1 Östersundshem AB

På Östersundshem genomförs de flesta inköp och upphandlingar inom området förvaltning som omfattar drift, underhåll, ny- och ombyggnad. Det genomförs ca 20 upphandlingar årligen. Totala inköp uppgår till mellan 50-60 Mkr och det motsvarar uppskattningsvis 80 % av alla inköp inom bolaget. Ramavtal finns med ca 30 st leverantörer inom exempelvis områdena bygg, el, målning m.m. Ansvarig är teknisk chef, men praktiskt genomförs upphandlingar av två projektledare, ibland i samarbete med VD.

Upphandlingar på områden utanför förvaltning, exempelvis ekonomi och kundtjänst, genomförs av VD eller ekonomichef. Omfattningen av sådana upphandlingar är liten.

2.2.2 Jämtkraft AB

Efter årsskiftet 2012-2013 har en omorganisering av inköpsorganisationen skett. Tidigare tillhörde inköp supportavdelningen, men nu har logistik och inköp slagits samman till en egen avdelning. På inköpsavdelningen arbetar för närvarande tre stycken inköpare/upphandlare och för dessa ansvarar en avdelningschef.

I bolaget köps varor och tjänster in för omkring 500 Mkr per år. Elproduktion är undantaget från reglerna i LUF, men upphandlingar på detta område genomförs ändå.

Inköp och upphandlingar för fjärrvärme och bränsle genomförs av ansvarig för respektive område och inte av inköpsavdelningen.

På bolaget finns 40-50 avtalsområden för ramavtal med mellan 1-5 leverantörer inom varje område.

2.3 Bolagens styrdokument kring upphandling

2.3.1. Östersundshem AB

Upphandlingspolicy har antagits av styrelsen 2012-10-30. Policyn behandlar bland annat principer, affärsetik, miljökrav, avtalstrohet och dokumentationskrav vid direktupphandling.

2.3.2 Jämtkraft AB

Inköpspolicy

År 2008 utgav VD en inköpspolicy. I policyn beskrivs kortfattat fokus på hållbarhet, flexibilitet, ekonomi och värderingar.

Rutin för inköp och upphandling beskriver närmare vilka regler som gäller för inköp och upphandling. Rutinen omfattar ansvar för den som beställer varor, behandling av handlingar och krav på leverantören.

Inköpsguide finns tillgänglig för de anställda på intranätet. Den är uppdelad på olika områden, ex tekniska tjänster, kontorsmaterial, IT, verktyg. Under varje område finns en beskrivning av området samt vem som är kontaktpersoner. Här ska också finnas en länk till eventuella ramavtal. Systemet är nytt och konvertering från det gamla systemet har inte gjorts än. Därför ligger inte alla avtal inlagda än.

2.4 Rutiner för inköp och upphandling

2.4.1 Östersundshem AB

Inköp och upphandlingar för både enskilda projekt och ramavtal genomförs i huvudsak av två personer för bl.a. drift och underhåll. Personerna rådfrågas också i upphandlingar som rör andra områden.

Upphandlingar genomförs i huvudsak inom bolaget men ibland anlitas en juristfirma till hjälp vid komplicerade frågor. Det finns inget avtal med det gemensamma upphandlingskontoret i kommunen, men det finns möjlighet att anlita dem för uppdrag.

Ibland är också andra personer involverade i inköp och upphandlingar. Enligt vedertagen rutin kvalitetssäkras förfrågningsunderlag innan underlaget utannonseras.

Vid själva upphandlingsprocessen används programmet Tend Sign som administrativt stöd. Genom programmet görs annonsering och det finns en direkt anknytning till hemsidan, vilken innebär att de aktuella upphandlingarna alltid finns upplagda där. Det är kostnadsfritt för leverantörer att gå in och hämta nödvändiga dokument inför inlämnande av anbud.

Ramavtal finns nedtecknade på en lista som delats ut till de anställda i pappersform och de finns även på intranätet. Utöver egna ramavtal har bolaget även möjlighet att använda sig av HBV¹ avtal.

I princip har samtliga anställda rätt att avropa från ett ramavtal. Inköpen attesteras i efterhand. Teknisk chef attesterar alla inköp inom området förvaltning. Bovärddar, vilka arbetar ute i bostadsområdena (10 st.) genomför ofta mindre inköp. Enligt muntlig rutin ska arbetsledaren konsulteras om inköpen överstiger 10 tkr. Inköp under 10 tkr motsvarar totalt ca 10 Mkr per år för området förvaltning.

Det finns ingen beloppsgräns för inköp via ramavtal, innan en upphandling ska göras. Det skrivs inte heller in i ramavtalen att en förnyad konkurrensutsättning kan komma att ske.

På möten informerar teknisk chef de personer som genomför inköp och uppmanar dem till att använda de ramavtal som finns.

2.4.2 Jämkraft AB

På inköpsavdelningen genomförs inköp och upphandlingar inom de flesta varu- och tjänstegrupper inom bolaget. Vid komplicerade frågor anlitas ibland juristexpertis.

Det finns inga regler som begränsar vem som får göra ett inköp vilket innebär att inköp och avrop på ramavtal kan göras av alla anställda. Vid inköp och upphandlingar kan anställda välja att ta hjälp av inköpsavdelningen. Utöver egna ramavtal används också Kommentus² avtal.

Godkännande av inköp sker i efterhand genom att fakturan attesteras. Undantaget är inköp av IT-utrustning som alltid måste godkännas av chef på förhand och sedan också av IT avdelningen. Datorer som köps in märks alltid.

Vid granskningstillfället pågick en konvertering till ett nytt administrativt stödsystem, ”Platina”. Här ska alla ramavtal läggas in och bli tillgängliga för alla anställda. Det tidigare systemet hade begränsningar och det var komplicerat att söka efter ramavtal. Platina förväntas fungera på ett bättre sätt samt erbjuder fler sökmöjligheter. I systemet ska också underlag till upphandlingar finnas tillgängliga.

Det finns ingen skriftlig rutin över hur inköp och upphandlingar ska genomföras och hur kvalitetssäkring ska ske. I praktiken sker det en kvalitetssäkring på inköpsavdelningen. Kvalitetssäkring sker på begäran av de som köper in eller upphandlar.

Det finns möjlighet att konkurrensutsätta leverantörer när det finns ramavtal med flera men ingen beloppsgräns är fastställd.

¹ HBV(Husbyggnadsvaror) är en ekonomisk förening för kommunala bostadsbolag som upphandlar ramavtal för sina medlemmar.

² Kommentus är ett företag inom Sveriges kommuner och landsting som samordnar upphandlingar för kommuner och landsting och regioner.

2.5 Rutin för uppföljning

2.5.1 Östersundshem AB

Fakturor beslutsattesteras enligt attestordning. Det innebär att det i efterhand finns en kontroll på vilka leverantörer som används för inköp. Någon kontroll av ramavtalstrohet genomförs inte. De personer som arbetar med inköp och upphandlingar håller kontroll på när ramavtal löper ut så att en ny upphandling kan göras i rätt tid.

2.5.2 Jämtkraft AB

Fakturor beslutsattesteras enligt gällande attestordning i efterhand. Det genomförs inga kontroller av ramavtalstrohet. En kartläggning av bolagets inköpsrutiner gjordes av en extern konsult år 2007. I samband med detta genomfördes en omfattande genomgång av alla inköp och statistik togs fram över exempelvis största leverantörer och varu-/tjänstegrupper. Utredningen har enligt uppgift inte resulterat i några större förändringar.

2.6 Stickprov på inköp

För att kontrollera hur rutiner kring inköp och användning av ramavtal fungerar i praktiken har vi genomfört stickprov. Vid kontrollerna har vi utgått ifrån följande kontrollmål:

- Tecknade ramavtal används vid inköp (avtalstrohet).
- Upphandling genomförs då inköp överstiger direktupphandlingsgräns vilket innebär 284 tkr för Östersundshem (enligt LOU) och 577 tkr för Jämtkraft AB (enligt LUF).

2.6.1 Avtalstrohet- Östersundshem AB

För att granska avtalstroheten i Östersundshem har vi valt ut konto 4512 (underhåll av lägenheter). Totalt saldo på kontot uppgår till 8,1Mkr år 2012. Vi har granskat 200 inköp. Resultatet visas i tabellen nedan:

Konto	Avtal (%)	Utanför ramavtal	Totalt på konto 2012 (tkr)	Granskat belopp (tkr)
4512	94 %	6 %	8 082	7 190
	6 765	425		

Efter genomförd granskning kan det konstateras att avtalstroheten ligger på 94 %, vilket är högt.

2.6.2 Avtalstrohet- Jämtkraft AB

Vi har granskat avtalstrohet på Jämtkraft genom att välja ut 300 inköp på konto 4711 (Direkt material). Saldot på kontot uppgick till 40 652 tkr år 2012.

Konto	Avtal (%)	Utanför ramavtal	Totalt på konto 2012 (tkr)	Granskat belopp (tkr)
4711	47 %	53 %	40 652	3 422
	1 602	1 820		

Av de granskade transaktionerna är 47 % av inköpen gjorda utanför ramavtal. Vi har inte undersökt alla orsaker till varför inköp skett utanför ramavtal.

2.6.3 Genomförs upphandlingar på inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen?

Vi har valt ut 5 leverantörer där inköpen överstiger gränsen för direktupphandling enligt lag. För Östersundshem innebär detta att inköp över 284 tkr valts ut (enligt LOU) och för Jämtkraft att inköp överstigande 577 tkr valts ut (enligt LUF).

Nedan resultatet av granskningen.

2.6.3.1 Östersundshem AB

Leverantör	Inköp år 2012 (tkr)	Upphandlat? (Ja/Nej)
1	2 052	Ja
2	4 987	Ja
3	1 592	ja
4	789	Ja
5	1 309	Ja

2.6.3.2 Jämtkraft AB

Leverantör	Inköp år 2012 (tkr)	Upphandlat(Ja/Nej)
1	951	Ja
2	3 149	Ja
3	5 740	Ja
4	3 546	Ja
5	4 271	Ja

Stickproven visar att upphandling är genomförd för alla granskade inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen, både på Östersundshem AB och Jämtkraft AB.

3. Revisionell bedömning

3.1 Organisation

3.1.1 Östersundshem AB

Vår bedömning är att organisationen kring inköp och upphandling fungerar på ett tillfredställande sätt. Det är samma personer som gör huvuddelen av inköpen och upphandlingarna inom bolaget vilket bidrar till kontinuitet och en fördjupad kompetens på området.

Det finns inga skriftliga rutiner där det framgår vilka som har befogenhet att genomföra inköp. Vi bedömer att skriftliga rutiner bör upprättas där inköpsrätt och beloppsgränser tydligt framgår.

3.1.2 Jämtkraft AB

Vår bedömning är att organisationen kring inköp och upphandling behöver förtydligas. Det finns en avdelning för inköp och upphandling men det måste klargöras och informeras om på vilket sätt avdelningen ska användas samt vid vilka tillfällen inköp och kvalitetssäkring ska göras av inköpsavdelningen.

I princip kan alla anställda göra inköp. Vi anser att antalet inköpsberättigade bör begränsas och att det tydligt bör framgå, exempelvis i inköpsrutiner, vilka som har befogenhet att göra inköp och genomföra upphandlingar.

3.2 Rutiner och intern kontroll

Östersundshem AB

Vår bedömning är att det finns fungerande rutiner kring inköp och upphandlingar och kompetens i bolaget för att utföra dessa. Våra stickprovskontroller visar att avtalstroheten är hög i bolaget och att upphandling skett i de fall vi granskat. Det bekräftar att rutinen och organisationen kring upphandling fungerar.

Vi anser att de rutiner som finns bör också dokumenteras. Praktiskt sker en kvalitetssäkring av upphandlingar i praktiken och vi anser att det är en rutin som bör nedtecknas och informeras om i bolaget.

I dagsläget genomförs en kontroll av vilka leverantörer som inköp görs ifrån genom att fakturor attesteras i efterhand. Det görs inga uppföljningar av ramavtalstrohet. Vi rekommenderar att bolaget inför detta. På så sätt kan den ekonomiska nyttan med avtalet bedömas och nya områden för ramavtal uppmärksammas. För att möjliggöra konkurrensutsättning när ramavtal finns med flera leverantörer rekommenderar vi att det skrivs in i ramavtal att konkurrensutsättning kan komma att ske.

3.2.2 Jämtkraft AB

Vår bedömning är att det finns förbättringsmöjligheter för inköps- och upphandlingsrutiner. Det handlar om att skapa en bolagsövergripande struktur och rutiner kring dessa frågor. Rutinerna bör omfatta hela processen: hur de anställda ska gå tillväga vid ett inköp, kvalitetssäkring samt vilken uppföljning som ska göras.

Kontrollen kring inköp kan förbättras, både före och efter inköpet skett. Vi anser att det bör finnas någon form av förhandskontroll av de inköp som görs. Förslagsvis kan en rekvisition/ inköpsorder upprättas och attesteras av ansvarig chef innan inköp som överstiger en viss beloppsgräns.

Vi anser att det bör finnas en kontroll i efterhand av ramavtalstrohet. En sådan kontroll, till bör göras årligen. Vår stickprovskontroll visar att ramavtalstroheten i det granskade urvalet är förhållandevis låg. Orsakerna till detta bör undersökas av bolaget.

För att det ska vara möjligt att åstadkomma en högre ramavtalstrohet krävs dels att avtalen finns tillgängliga för alla men också att de anställda informeras om vikten av att använda sig av de avtal som finns. Tidigare har det varit svårt att hitta ramavtalen i det administrativa systemet, vilket också kan påverka avtalstroheten. Med det nya systemet ”platina” är förhoppningen att tillgängligheten ska förbättras.

3.3 Rekommendationer

Efter genomförd granskning rekommenderar vi följande:

3.3.1 Östersundshem AB

- Klargör och dokumentera vem som har befogenhet att genomföra inköp och vilka beloppsgränser som gäller.
- Dokumentera rutinen kring inköp och upphandlingar.
- Genomför kontroll av ramavtalstrohet årligen.
- Vid tecknande av ramavtal rekommenderar vi att det skrivs in i avtalet att konkurrensutsättning kan komma att ske.

3.3.2 Jämtkraft AB

- Dokumentera rutinerna kring inköp och upphandlingar och tydliggör när inköp och kvalitetssäkring ska göras av inköpsavdelningen.
- Klargör och dokumentera vilka som ska ha befogenhet att genomföra inköp och vilka beloppsgränser som gäller.
- Inför en kontroll av inköp på förhand. Förslagsvis kan en inköpsorder upprättas och attesteras av ansvarig chef innan inköp sker.
- Se till att alla ramavtal är tillgängliga och sökbara och genomför kontroll av ramavtalstrohet årligen.

