



SLUTDOKUMENT

Revisorerna 200224

För kännedom

Kommunfullmäktige  
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen

Styrelsen i Tekniska verken i Kiruna AB  
Styrelsen i Kirunabostäder AB

## Granskning kommunkoncernens upphandlingsverksamhet

Vi har i egenskap av förtroendevalda revisorer och lekmannarevisorer i Kiruna kommun genomfört en granskning om kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar är ändamålsenlig.

Vår bedömning är att kommunstyrelsens hantering av upphandlingar *ej är ändamålsenlig* samt att de kommunala bolagens hantering av upphandling *inte är helt ändamålsenlig*.

Vår bedömning baserar sig på att eftersom justeringar inte gjorts sedan 1998 avseende *Reglemente för inköpsdelegerade jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar* så indikerar detta brister i ansvar och ägarskap för dokumenten. Kommunfullmäktige har vidare beslutat om en inköpspolicy samt riktlinjer för direktupphandling. Dock visar vår granskning på brister i implementering och efterlevnad, t.ex. har inte nämnder/förvaltningar utsedda kontaktpersoner i enlighet med policyn och det finns brister i efterlevnad gällande dokumentation av direktupphandlingar.

Det saknas utsedda kontaktpersoner för upphandling ute på förvaltningarna och det saknas ett kommungemensamt forum för upphandlingsfrågor. Vår bedömning är att det finns brister i den interna kontrollen gällande upphandling utifrån att styrdokument inte uppdateras samt att beslutade styrdokument inte efterlevs. Det saknas vidare dokumenterade kommunövergripande samt förvaltnings-specifika rutiner och stödmaterial för upphandling.



Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver göra en översyn av Reglemente för inköpsdelegerad jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar i syfte att göra dessa aktuella och ändamålsenliga samt anpassa dessa till övriga beslutade styrdokument i kommunen.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver säkerställa efterlevnad av inköspolicyn samt riktlinjer för direktupphandling.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver säkerställa att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer samt utbildnings- och stödmaterial gällande upphandling.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna bör säkerställa att aktuella riktlinjer finns tillgängliga via intranätet eller motsvarande.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver i årlig riskanalys särskilt bedöma risker avseende upphandling, utifrån påvisade brister.

I övrigt hänvisar vi till de iakttagelser som redovisas i bifogad revisionsrapport.

Vi emotser ett yttrande från kommunstyrelsen och styrelserna i Kirunabostäder AB samt Tekniska verken i Kiruna AB senast 31 maj 2020.

För Kiruna kommuns revisorer

Ann-Kristin Nilsson, ordförande

Sigurd Pekkari, vice ordförande

Bilaga: Granskning "Kommunkoncernens upphandlingsverksamhet", PwC, februari 2020.

# Granskning av Kiruna kommunkoncerns upphandlings- verksamhet

Februari 2020

Kiruna kommun

*Kristian Damlin, projektledare och certifierad kommunal  
revisor*

*Ida Pelli, projektmedarbetare*



# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Inledning</b>	<b>4</b>
1.1.	Bakgrund	4
1.2.	Syfte och Revisionsfråga	4
1.3.	Revisionskriterier	4
1.4.	Kontrollmål	4
1.5.	Avgränsning	4
1.6.	Metod	4
<b>2.</b>	<b>Upphandling</b>	<b>6</b>
2.1.	Lagstiftning	6
2.1.1.	Upphandling över tröskelvärdena	6
2.1.2.	Upphandling under tröskelvärdena	6
2.1.3.	Direktupphandling	6
<b>3.</b>	<b>Iakttagelser och bedömningar</b>	<b>7</b>
3.1.	Har kommunstyrelsen och nämnder ändamålsenliga och tillräckliga upphandlingsrutiner? Finns koncernövergripande rutiner?	7
3.2.	Hur sker upphandlingar i kommunen och bolagen?	10
3.3.	Finns tillräcklig kompetens och stöd för att ta fram bra förfrågningsunderlag och genomföra upphandling?	11
3.4.	Har bolagen egna rutiner och finns koncernövergripande rutiner?	12
3.5.	Har man rutiner, riktlinjer, dokumentation och kompetens?	13
<b>4.</b>	<b>Revisionell bedömning</b>	<b>15</b>
4.1.	Rekommendationer	16
<b>5.</b>	<b>Bilagor</b>	<b>17</b>

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Kiruna kommuns förtroendevalda revisorer samt lekmannarevisorer granskat om kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar är ändamålsenlig.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar är ändamålsenlig utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna.

Vår bedömning att kommunstyrelsens hantering av upphandling **ej är ändamålsenlig** samt att de kommunala bolagens hantering av upphandlingar **inte är helt ändamålsenlig**.

Kommunfullmäktige har beslutat om *inköbspolicy* samt *riktlinjer för direktupphandling*. Vår granskning visar på brister i implementering och efterlevnad, t.ex. har inte nämnder/förvaltningar utsedda kontaktpersoner i enlighet med policyn och det finns brister i efterlevnad gällande dokumentation av direktupphandlingar. Vidare finns sedan tidigare *reglemente för inköpsdelegerade jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar*, vilka reviderades senast år 1988 respektive 1998. Vår bedömning är att eftersom justeringar inte gjorts sedan 1998 så indikerar detta brister i ansvar och ägarskap för dokumenten. Vi bedömer att dessa styrdokumentens formella status behöver tydliggöras samt anpassas utifrån kommunens övriga styrdokument.

Kommunens upphandlingsfunktion svarar för kommunens upphandlingar. Det finns kompetens för genomförande av upphandlingar och även stöd till de kommunala förvaltningarna erbjuds. Det är dock vår bedömning att detta stöd kan utvecklas, inte minst när det gäller tillhandahållandet av rutiner, riktlinjer samt stödmaterial i form av checklistor, mallar m.m. Det saknas utsedda kontaktpersoner för upphandling ute på förvaltningarna och det saknas ett kommungemensamt forum för upphandlingsfrågor. Införandet av kontaktpersoner samt ett gemensamt upphandlingsforum i kombination med framtagande och implementering av rutiner, riktlinjer och stödmaterial samt en årsplanering skulle enligt vår bedömning möjliggöra för inköpsenheten att i större utsträckning stödja förvaltningarna i upphandlingsfrågor samtidigt som utsedda kontaktpersoner på förvaltningarna skulle kunna erbjuda ett stöd till verksamheterna.

Vår bedömning är att det finns brister i den interna kontrollen gällande upphandling utifrån att styrdokument inte uppdateras samt att beslutade styrdokument inte efterlevs. Det saknas vidare dokumenterade kommunövergripande samt förvaltningsspecifika rutiner och stödmaterial för upphandling.

## Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver göra en översyn av *Reglemente för inköpsdelegerade jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar*, i syfte att göra dessa aktuella och ändamålsenliga samt anpassa dessa till övriga beslutade styrdokument i kommunen.

- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver säkerställa efterlevnad av inköspolicyn samt riktlinjer för direktupphandling.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver säkerställa att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer samt utbildnings- och stödmaterial gällande upphandling.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna bör säkerställa att aktuella riktlinjer finns tillgängliga via intranätet eller motsvarande.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver i årlig riskanalys särskilt bedöma risker avseende upphandling, utifrån påvisade brister.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

När offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggtreprenader sker det oftast genom en offentlig upphandling. Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU).

Kiruna kommun och dess bolag gör årligen ett stort antal upphandlingar och de ekonomiska värdena är betydande. Det är viktigt att upphandlingsprocessen genomförs på ett sätt som säkerställer lagenlighet, ändamålsenlighet och etiskt förhållningssätt. Annars finns risk för misshushållning av resurser, bristande måluppfyllelse och att önskade effekter av beslutade åtgärder uteblir. Kiruna kommuns förtroendevalda revisorer samt lekmanrevisorerna har således beslutat att granska kommunkoncernens upphandlingsverksamhet.

## 1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar är ändamålsenliga utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna.

## 1.3. Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling
- Kommunallag (2017:725)
- Kiruna kommunens styrande dokument inom området; *Inköspolicy Kiruna kommun* samt *Riktlinjer för direktupphandling*.

## 1.4. Kontrollmål

- Har kommunstyrelsen, nämnder och de kommunala bolagen ändamålsenliga och tillräckliga upphandlingsrutiner?
- Hur sker upphandlingar i kommunen och bolagen?
- Finns tillräcklig kompetens och stöd för att ta fram bra förfrågningsunderlag och genomföra upphandling?
- Har bolagen egna rutiner och finns koncernövergripande rutiner?
- Har man rutiner, riktlinjer, dokumentation och kompetens?

## 1.5. Avgränsning

Granskningen omfattar kommunstyrelsen samt de kommunala bolagen (Kirunabostäder AB samt Tekniska verken i Kiruna AB). För vidare avgränsning se syfte, revisionsfrågor och metod.

## 1.6. Metod

Dokumentstudierna omfattar de rutiner, processer, blanketter som kan avses omfatta styrning, intern kontroll och information inom området upphandling och inköp. Intervjuer

med berörda tjänstemän inom kommunens och bolagens upphandlingsverksamhet samt med utvalda representanter inom verksamheten.

Följande funktioner är intervjuade:

- Inköpsenheten; inköpschef, två inköpare samt inköpsassistent.
- IT-driftchef på kommunkontoret.
- Enhetschef/handläggare på Kultur- och utbildningsförvaltningen med ansvar för skolskjutsar.
- Processledare kök och tidigare kostchef på Kultur- och utbildningsförvaltningen.
- VD, Kirunabostäder AB.
- Inköpsansvarig, Kirunabostäder AB
- VD, Tekniska verken.
- Ansvarig inköpare (kommunens inköpsenhet), Tekniska verken AB.

Samtliga intervjuade har getts möjlighet att faktagranska rapporten.

Stickprovsanalysen omfattar två upphandlingar som hämtats från kommunens avtalsdatabas:

- Upphandling av fyra leasingfordon till socialförvaltningen. Upphandling av fyra leasingfordon som ska ersätta tidigare leasingfordon i verksamheten.
- Upphandling av porslin, glas, köksutrustning m.m. Ramavtalsupphandling som samordnas av Lapplands Kommunalförbund innefattande Gällivare kommun, Pajala kommun, Jokkmokks kommun, Kiruna kommun samt Lapplands kommunalförbund.



## 2. Upphandling

### 2.1. Lagstiftning

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av LOU och LOV. Lagarna reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande (4 kap. 1-2 §§ LOU). För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar (1 kap. 4 § LOU).

#### 2.1.1. Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet, för kommunen gällde under år 2019 1 910 323 kronor, kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven. I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet (Upphandlingsmyndigheten). Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet (19 kap. 2 § LOU). Bland reglerna kan nämnas att upphandlingen enligt LOU-direktivet inte får publiceras nationellt innan den offentliggjorts i EU:s publikationsbyrå (TED). Vidare är tidsfristen för att lämna anbud reglerad till 30 dagar för elektroniska anbud (11 kap. 6 § LOU). Anbudsöppning ska ske med minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (12 kap. 10 § LOU).

#### 2.1.2. Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU kapitel 19 (19 kap. 1 § LOU). Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande (19 kap. 7 § LOU). Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i anbudsöppningen. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (19 kap. 17 § LOU). För sociala och andra särskilda tjänster är tröskelvärdet 7 113 450 kr sedan 1 jan 2018. Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU).

#### 2.1.3. Direktupphandling

I LOU kapitel 19 finns regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 § (19 kap. 7 §), den så kallade direktupphandlingsgränsen. Från 1 januari 2018 höjdes den till 586 907 kr. Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form (19 kap. 4 §). Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar (4 kap. 1-2 §§ LOU). Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl. Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling (Prop. 2001/02:142 s. 99). Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (19 kap. 7 § LOU). Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i

avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap. 8 § LOU). En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden (19 kap. § 30 LOU).

## 3. Iakttagelser och bedömningar

### 3.1. Har kommunstyrelsen och nämnder ändamålsenliga och tillräckliga upphandlingsrutiner? Finns koncernövergripande rutiner?

#### 3.1.1. Iakttagelser

##### Inköspolicy

Kommunen har en gemensam inköspolicy, *Inköspolicy Kiruna kommun* (KF 2016-10-24 § 100), i vilken det framgår vilket styrsystem som gäller för upphandlingar. Kommunen syftar genom sin policy till att verka för enhetlighet och samordning, och att kommunen utåt ska uppfattas som en och samma köpare mot marknaden. Det beskrivs även att det ska kombineras med ett decentraliserat ansvar för verksamhet och resurser, där varje nämnd/styrelse beslutar inom givna ekonomiska ramar.

I Inköspolicyn framgår att kommunen i den mån det är möjligt ska genomföra upphandlingar så att lokala leverantörer och små/medelstora företag kan delta. Kommunkoncernen ska också aktivt informera det lokala näringslivet om kommunens upphandlingsprocess. Kommunen ska, genom samarbete med bland annat Skatteverket, ha som utgångspunkt att anlita leverantörer som fullgör sina sociala skyldigheter. Målen som framgår i inköspolicyn är att inköp av varor och tjänster ska ske till en så låg totalkostnad som möjligt utifrån verksamhetens krav och behov. Detta innebär, enligt policyn, att varor och tjänster ska finnas tillgängliga:

- I rätt tid
- På rätt plats
- Av rätt kvalitet
- I rätt kvantitet
- Till rätt totalkostnad
- Till minsta möjliga miljöpåverkan

Kommunens ramavtal ska handläggas av inköpsenheten eller utifrån fastställd delegationsordning. Ramavtal för de kommunala bolagen handläggs av respektive styrelse. Kommunen och de kommunala bolagen ska enligt inköspolicyn sträva efter att omfattas av samma ramavtal. Verksamheterna ska utse särskilda kontaktpersoner som ansvarar för att sprida information om ramavtal till berörda verksamheter och samtliga ramavtal ska finnas tillgängliga för alla medarbetare i kommunens avtalsdatabas. I samband med be-

slut om inköspolicyn beslutade kommunfullmäktige (KF 2016-10-24 § 100) även att ge i uppdrag till förvaltningar och bolag att utse en eller flera kontaktpersoner för inköp och upphandling.

I inköspolicyn framgår att nämnder och styrelser ska samverka i försörjningsfrågor, samnyttja kompetens, material och utrustning. Vidare ska samverkan eftersträvas med Lapplands kommunalförbund och dessa medlemskommuner men även med andra kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Förvaltningar och bolag ansvarar för att i samband med verksamhetsplanering och budgetarbete informera inköpsenheten om aktuella och kommande behov av stöd och hjälp med upphandlingar.

### Riktlinjer för direktupphandling

*Riktlinjer för direktupphandling* (KS 2016-10-03 § 242) gäller likt inköspolicyn för Kiruna kommunkoncern. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att kommunen tillvaratar konkurrensen vid direktupphandlingar, samt tillämpar ett strategiskt förhållningssätt vid direktupphandlingar. I riktlinjerna tydliggörs att vid beräkning av direktupphandling ska hänsyn tas till kommunens (eller bolagets) totala behov av vara/tjänst under ett år. Huvudregeln är att det är tillåtet att direktupphandla endast då samtliga nedanstående punkter är uppfyllda:

- Det saknas avtal/ramavtal för det som ska köpas in.
- Direktupphandlingens värde överstiger inte beloppsgränsen för direktupphandling.
- Den årliga volymen för kommunens alternativt bolagets samtliga inköp av liknande varor eller tjänster under ett räkenskapsår överstiger inte beloppsgränsen för direktupphandling.

Utöver huvudregeln anges att direktupphandling är tillåtet i följande situationer:

- Om det vid annonserat förfarande inte inkommit varken giltiga och/eller lämpliga anbud.
- Om det som ska upphandlas bara kan levereras av en viss leverantör av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt.
- När det är möjligt att göra extra förmånliga köp på grund av att en leverantör gått i konkurs eller liknande.
- Vid synnerliga skäl.

När det uppstår ett inköpsbehov av en vara, tjänst eller byggentreprenad ska det alltid först göras en obligatorisk kontroll av om det finns ett gällande avtal för det aktuella området. Detta ska ske i kommunens avtalsdatabas, som finns tillgänglig via kommunens resp. bolagens intranät.

Av respektive nämnd eller styrelses delegationsordning skall framgå vilken funktion/befattning som har rätt att fatta beslut om inköp samt vilken funktion/befattning som har rätt att ingå avtal och i vilken omfattning. En genomgång av delegationsordningarna för Miljö- och byggnämnden, Socialnämnden samt kultur- och utbildningsnämnden visar att detta är reglerat. En genomgång visar att så är fallet även i de kommunala bolagen.

I riktlinjerna beskrivs hur upphandlingsprocessen ser ut i samband med direktupphandling utifrån nedanstående beloppsnivåer, ju högre belopp desto större krav på dokumentation och genomförande.

- Inköpsvärde under 9 999 kr
- Inköpsvärde 1-2 prisbasbelopp
- Inköpsvärde 2 basbelopp upp till 99 999 kr
- Inköpsvärde över 100 000 kr.

I riktlinjerna framgår att leverantörskontroll/bedöms ska göras och här samarbetar kommunen med Skatteverket. En fullständig leverantörskontroll kan även innehålla andra moment, t.ex. inhämtande av uppgifter från kreditvärderingsföretag.

I bilaga till riktlinjerna redogörs för beloppsgränser inom LOU. Vi noterar att tröskelvärden och prisbasbelopp är de som gällde år 2016.

### Kommunstyrelsens delegationsordning

I *Reglemente för inköpsdelegerade* (1988-06-14 KF § 119) framgår att kommunens inköpsdelegerade utses av kommunstyrelsen. Vidare framgår att inköpsdelegerade bland annat har i uppgift att vara inköpsmyndighet i kommunen, verka för samordning av upphandling och ta fram lämpliga anvisningar inom området. Av *Lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar* (Ks 1989-05-22 § 288, inköpsdelegerade 1994-02-15 § 11, 1997-03-26 § 29, 1998 § 14, 15) framgår att reglementet och anvisningen gäller för all upphandling. Det framgår ansvarsfördelning för inköpsavdelningen, som beskrivs som verkställande organ för inköpsdelegerade, samt riktlinjer för förvaltning. Inköpsavdelningen ansvarar bland annat för att kommunens inköp samordnas. Det framgår vad övriga förvaltningar ansvarar för, exempelvis att anskaffningsbeslut fattas i god tid och inom den ekonomiska ramen.

I *kommunstyrelsens delegationsordning* (2015) framgår att inom området Ramavtal och upphandling är "beslut om att inleda upphandling av varor eller tjänster" delegerat genom respektive nämnds/styrelses delegationsordning. "Fattade tilldelningsbeslut vid kommunens ramavtalsupphandlingar som understiger tröskelvärdet enligt LOU", eller överstiger tröskelvärdet, ska anmälas till kommunstyrelsen. Där har inköpschef delegation och kan inte delegera det vidare.

I kommunstyrelsens delegationsordning (KS 2019-05-20 § 160) finns ett särskilt kapitel gällande ramavtal och upphandling där det under punkt 1.8.1 står att beslut om att inleda upphandling av varor eller tjänster sker enligt respektive nämnds/styrelses delegationsordning. I övrigt regleras hanteringen av tilldelningsbeslut, vilket delegerats till inköpschef. Förutom delegering gällande upphandlingar över tröskelvärdet, där delegering har skett till Inköpsdelegerade. Tilldelningsbesluten ska anmälas till kommunstyrelsen. I övrigt sker hänvisning till *Inköspolicy för Kiruna kommunkoncern* samt *Riktlinjer för direktupphandling*.

#### 3.1.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**, utifrån att kommunstyrelsen endast delvis har säkerställt ändamålsenliga och tillräckliga styrdokument för upphandling.

Kommunen har en *Inköspolicy Kiruna kommun* (2016) samt beslutade *Riktlinjer för direktupphandling* (2016) som gäller för Kiruna kommunkoncern. Vår bedömning är att dessa är ändamålsenliga, dessa behöver dock uppdateras. Vi noterar att uppdatering behöver ske gällande tröskelvärden eftersom dessa inte är aktuella.

Det finns vidare ett *Reglemente för inköpsdelegerade* (1988-06-14 KF § 119) jämte *lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar* (Ks

1989-05-22 § 288, inköpsdelegerade 1994-02-15 § 11, 1997-03-26 § 29, 1998 § 14, 15). Vi bedömer att dessa inte är aktuella och ändamålsenliga. Vår bedömning är att eftersom justeringar inte gjorts sedan år 1988 respektive år 1998 så indikerar detta brister i ansvar och ägarskap för dokumenten. Vi ser således behovet av en genomlysning av dessa styrdokument samt ett tydliggörande avseende dess formella status.

Under kontrollmål 5 redogörs för i vilket omfattning det finns kommunövergripande samt förvaltningsspecifika rutiner och stöddokument för upphandling.

## **3.2. Hur sker upphandlingar i kommunen och bolagen?**

### **3.2.1. Iakttagelser**

Upphandlingar initieras på flera olika sätt i kommunen och i intervjuer framgår i huvudsak två beskrivningar av hur detta går till. Från verksamhetsrepresentanterna beskrivs att det är förvaltningarna som initierar ett behov och kontaktar inköpsenheten. Inköpsenheten beskriver att de via bevakningssignaler från systemet Tendsign/Visma får besked om när ett avtal är på väg att löpa ut och det är dags att påbörja ny upphandling. I samband med detta skickar de ut en påminnelse till verksamheterna om att det är dags att påbörja planerandet av ny upphandling. I inköbspolicyn tydliggörs att förvaltningar och bolag ansvarar för att i samband med verksamhetsplanering och budgetarbete informera inköpsenheten om aktuella och kommande behov av stöd och hjälp med upphandlingar. Detta beskrivs inte som välfungerande varken från förvaltningar eller bolag.

I intervjuerna finns en samstämmighet kring att det generellt är förvaltningarna som tydliggör och specificerar behov och att inköpsenheten svarar för formalia och publicering av upphandlingen. Det är kontaktpersoner/representanter för den berörda verksamheten som preciserar krav på det som ska upphandlas samt ansvarar för att utvärdera anbud. Ansvarig upphandlare på inköpsenheten ansvarar för det formella innehållet i förfrågningsunderlag, annonsering, frågor från anbudsgivare och tilldelningsbeslut. Inköpsenheten eller ansvarig upphandlare ska också i övrigt bistå genom hela upphandlingsprocessen i enlighet med inköspolicyn. Samverkan uppges fungera väl. I några av intervjuer framgår att det finns en otydlig ansvarsfördelning mellan inköpsenheten och förvaltningarnas ansvar.

Inköspolicyn tydliggör att det ska finnas kontaktpersoner på förvaltningarna, men av intervjuer framgår att så inte är fallet. I samband med att upphandlingar ska genomföras utser verksamheterna kontaktpersoner för den specifika upphandlingen.

I intervjuer framgår vidare att politiker sällan är direkt involverade i upphandling utan upphandling är delegerat genom kommunstyrelsens delegationsordning via beloppsgränser. I kommunstyrelsens delegationsordning (KS 2019-05-20 § 160) finns ett särskilt kapitel gällande ramavtal och upphandling.

Av intervjuer framgår att tilldelningsbeslut skrivs under av inköpschef. I våra granskade stickprov är det inköpschef som har undertecknat tilldelningsbesluten. Efter att upphandlingen är avslutad är uppfattningen i intervjuer att det endast i begränsad omfattning sker träffar med den leverantör som tilldelats uppdraget, utöver att anbudsgivarna får information om tilldelningsbeslutet.

### **Tekniska verken i Kiruna AB**

I intervjuerna beskrivs att det är verksamhetsrepresentanter som tydliggör och specificerar behov och att inköpsenheten svarar för formalia och publicering av upphandlingen. Det är kontaktpersoner/representanter för den berörda verksamheten som preciserar krav

på det som ska upphandlas samt ansvarar för att utvärdera anbud. På inköpsenheten i kommunen finns en särskild inköpare som ansvarar för flertalet av upphandlingarna. Denne ansvarar för det formella innehållet i förfrågningsunderlag, annonsering, frågor från anbudsgivare och tilldelningsbeslut. Inköpsenheten eller ansvarig inköpare bistår vidare genom hela upphandlingsprocessen. Samverkan uppges fungera väl.

### **Kirunabostäder AB**

I normalfallet sammankallas en referensgrupp bestående av beställare i syfte att gå igenom vad som fungerat bra respektive mindre bra i nuvarande avtal. Målsättningen avseende upphandling av ramavtal är att arbetet ska påbörjas åtta månader innan avtalet ska träda i kraft. Inköparen är sammankallande och ansvarar för framtagande av förfrågningsunderlag, vilket stäms av med utsedd referensgrupp. Inköparen ansvarar för publicering och anbudsöppning. I samband med utvärdering deltar utsedda personer för genomgång av t.ex. kvalitet. I intervjuer uppges att bolaget endast haft en överklagan till förvaltningsrätten senaste åren.

I intervjuer uppges att det till stor del saknas dokumenterade rutiner. När det gäller direktupphandlingar uppges att konkurrensverkets blankett tillämpas för dokumentation.

#### **3.2.2. Bedömning**

Detta kontrollmål är deskriptivt till sin karaktär och därför tillämpas inte den sedvanliga bedömningsskalan. Vi har kortfattat beskrivit upphandlingsförfarandet i kommun samt i respektive bolag.

### **3.3. Finns tillräcklig kompetens och stöd för att ta fram bra förfrågningsunderlag och genomföra upphandling?**

#### **3.3.1. Iakttagelser**

Organisatoriskt finns i kommunen en gemensam upphandlings- och inköpsorganisation, inköpsenheten, som är placerad direkt under kommunkontorets förvaltningschef. Inköpsenheten ansvarar för frågor kring upphandling och inköp. Inköpsenheten ska fungera som resurs och stöd till förvaltningar och bolag i samband med inköp eller upphandling, samt ansvara för att samordna kommunkoncernens upphandlingar. Sedan år 2015 fungerar inköpsenheten som en gemensam enhet för kommunen och Tekniska verken AB (TVAB). Kiruna bostäder AB (KBAB) har en egen upphandlingsfunktion. Kommunens inköpsenhet består av inköpschef, två inköpare samt en inköpsassistent. Inköpschef och inköpare beskrivs ha mångårig erfarenhet inom området och uppges besitta en god kompetens gällande upphandling. I KBAB är det en person som verkar som inköpare, tidigare var detta en stabsfunktion men sedan februari 2019 tillhör funktionen marknadsavdelningen. Denna tjänst är inte en heltidstjänst utan i uppdraget ingår även andra arbetsuppgifter. Projektavdelningen inom KBAB ansvarar för upphandlingar av byggnationer.

Förvaltningar och bolag ska utse kontaktpersoner som är de huvudsakliga informationskanalerna till och från inköpsenheten, enligt inköpspolicyn. I intervjuer med såväl upphandlingsenhet som verksamhetsrepresentanter framgår att det i nuläget inte finns några utsedda kontaktpersoner på förvaltningarna som har detta ansvar. Det framgår också i intervjuer det finns brister i upphandlingskompetens ute på förvaltningarna. Detta beskrivs leda till fler förfrågningar samt ett större behov av direkt stöd från inköpsenheten. Inköpsenheten själva gör bedömningen att det skulle behövas en utökning med ytterligare en tjänst, utöver tillsättning av en för närvarande ej bemannad tjänst.

Förvaltningar och bolag ska också utse behöriga beställare med behörighet att avropa på ramavtal, och de kan också utse inköpare med behörighet att göra direktupphandlingar. Detta i syfte att tydliggöra kontaktvägar samt möjlighet att informera om aktuella avtal. I intervjuer uppges dock att det saknas en förteckning över behöriga beställare.

### Stödsystem

Det finns ett koncerngemensamt verktyg för annonsering av upphandlingar, som finns tillgängligt via kommunens hemsida. Där framgår exempelvis aktuella upphandlingar för kommunen och de kommunala bolagen. Kommunen använder sig av Visma Pic/TendSign för att annonsera aktuella upphandlingar. I vissa fall läggs kommunens förfrågningsunderlag även ut på hemsidan.

Kommunen har även en gemensam avtalsdatabas där samtliga avtal ska finnas dokumenterade. I intervjuer uppges att samtliga ramavtal inte finns med i avtalsdatabasen, det uppges vara ett fåtal ramavtal i synnerhet ramavtal som SKL Kommentus och Kammarkollegiet upphandlat och där kommunen är avropsberättigad.

#### 3.3.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**, dvs. att det delvis finns tillräcklig kompetens och stöd för att ta fram ändamålsenliga förfrågningsunderlag och genomföra upphandlingar.

Det finns en särskild enhet, inköpsenheten, som är kommunens experter på upphandling. Dock saknas utsedda kontaktpersoner i verksamheterna, t.ex. i form av upphandlingsamordnare. Vår bedömning är att om det skulle finnas upphandlingssamordnare ute på förvaltningarna skulle det underlätta kommunikation och dialog mellan inköpsenhet och förvaltningarna. Det påtalas också att det finns kompetensbrister när det gäller upphandling, vilket enligt vår bedömning skulle kunna överbryggas via s.k. upphandlingsamordnare. Dessa skulle i hög utsträckning kunna stödja verksamheterna när det gäller upphandling.

Vår bedömning är att avsaknad kontaktpersoner samt kommunövergripande och förvaltningsspecifika rutiner och stöddokument för upphandling (se kontrollmål 4) skapar en större efterfrågan på stöd från inköpsenheten

### 3.4. Har bolagen egna rutiner och finns koncernövergripande rutiner?

#### 3.4.1. Iakttagelser

Utöver de styrdokument som är gemensamma för kommunkoncernen, se kontrollmål 1, finns även bolagsspecifika riktlinjer.

#### Tekniska verken i Kiruna AB

TVAB har en framtagen *Projekthandbok* (2019) som ger en beskrivning av bolagets projektstyrning. Projekthandboken innehåller processkartor, mallar och rutiner samt beskrivningar kring genomförande. Det är framförallt ett hjälpmedel för projektledare och beskriver den övergripande projektstyrningen inom TVAB. I projektmodellen definieras och tydliggörs även inköp- och upphandlingsprocessen. Det finns ett särskilt avsnitt som avhandlar upphandlingsdelen t.ex. avseende avrop av entreprenör, framtagande av förfrågningsunderlag, öppnande och utvärdering av anbud, upprättande av tilldelningsbesked, överprövning, kontraktsgenomgång och kontraktsskrivning, arkivering av upphandlingshand-

lingar m.m. Det framgår också på vilket sätt som handlingar ska dokumenteras samt vilka stödsystem som ska användas.

När det gäller byggprojekt finns tydliggjort att vid upphandlingar upp till 40 prisbaslopp alternativt byggprojekt av strategisk betydelse så ska förfrågningsunderlag godkännas av VD och likaså tilldelningsbeslut. Upphandlingar överstigande 40 prisbasbelopp ska godkännas av styrelsen.

### **Kirunabostäder AB**

KBAB har en *Inköspolicy* (2013) som syftar till att fungera som ett styrinstrument i processen att nå bolagets värdegrund, mål och strategier. Förutom att följa tillämplig lagstiftning såsom LOU beskrivs att det övergripande målet är att minska kostnader för köp av varor och tjänster samt att köpa rätt produkt till rätt pris, vid rätt tid och till rätt kvalitet. Det framgår vidare att KBAB ska sträva efter inköpssamverkan samt att policyn ansluter sig till lämpliga delar av Kiruna kommuns upphandlingspolicy.

Det finns även en framtagen *Mutpolicy* (2012) från KBAB, som beskriver reglerna för hantering av relationer med kunder, leverantörer eller beslutsfattare. Vidare framgår beskrivning av vad som räknas som muta eller otillbörlig förmån samt hantering av externa erbjudanden.

Det finns också en *Delegationsförteckning Kirunabostäder AB och Kiruna Näringsfastigheter AB* (senast reviderad 2018-01-18) som beskrivs som ett komplement till befintliga policys för bolagets styrning, förvaltning och inköp. Delegationsförteckningen ska tillämpas tillsammans med *Inköspolicy Kiruna Kommun* samt *Riktlinjer för direktupphandling*. I delegationsförteckningen finns två kapitel kopplade till upphandlingsområdet; *Avrop ramavtal och upphandling* samt *Direktupphandling*. VD tecknar avtal och inköpare samt avdelningschef har rätt att besluta om förlängning av avtal. När det gäller direktupphandling så har avdelningschef rätt att genomföra direktupphandling upp till 99 999 kr, medan avdelningschef samt inköpare har möjlighet att genomföra direktupphandling över 100 000 kr. I delegationsordningen tydliggörs även krav på dokumentation och att minst tre leverantörer ska tillfrågas om inköpsvärdet överstiger 100 000 kr.

#### **3.4.2. Bedömning**

Vi bedömer kontrollmålet **delvis uppfyllt**.

TVAB har en projekthandbok som även reglerar delar av upphandlingsområdet, dock uppges att det finns behov av ytterligare rutiner och riktlinjer inom området. KBAB har en beslutad inköspolicy, vilken behöver ses över och aktualiseras utifrån att kommunen har en ny inköspolicy samt nya riktlinjer för direktupphandling.

### **3.5. Har man rutiner, riktlinjer, dokumentation och kompetens?**

#### **3.5.1. Iakttagelser**

Enligt inköspolicyn ansvarar inköpsenheten för att ta fram riktlinjer och rutiner för hur inköpsarbetet ska bedrivas och utvecklas.



I intervjuer med inköpsenheten beskrivs att det i flera delar saknas kommunövergripande samt förvaltningsspecifika riktlinjer inom upphandlingsområdet, utöver inköspolicy och riktlinjer för direktupphandling. Det beskrivs även att det brister i efterlevnad av inköspolicy och riktlinjer för direktupphandling. Utöver att kontaktpersoner på förvaltningarna inte har utsetts, finns också ett krav att direktupphandlingar ska dokumenteras och att inköpsenheten ska få kopior på det, men att det sällan kommer in. I intervjuerna uttrycks samtidigt att det finns ett behov av att dokumentera rutiner och riktlinjer både från inköpsenheten och verksamhetsrepresentanter. Några av de intervjuade beskriver att det finns viss otydlighet i upphandlingsprocessen. Inköpsenheten har t.ex. diskuterat att ta fram mall för behovsspecifikation men det uppges inte funnits tid att ta fram detta från inköpsenheten.

Inköpsenheten har tagit fram en *lathund för inköp*, se nedan, som beskriver hur medarbetare ska agera i samband med inköp.



I intervjuerna ges exempel på andra policys som påverkar upphandlingar, t.ex. *Mat och måltider – Policy och riktlinjer avseende kvalitet för måltider*. Av intervjuer framgår att det varit ett önskemål från tjänstemannaorganisationen för att fastställa kommunens krav inom det aktuella området.

I kommunkontorets *Internkontrollplan för 2018* framgår att rutiner för inköp och upphandling är en risk som följs upp. Det sker genom att stickprov genomförs för att följa upp avtalstroheten, där inköpschef är ansvarig, samt ett kontrollmoment för att säkra att inköp sker till överenskommet pris, där ekonomichefen är ansvarig. Av internkontrollplanen framgår också två nya kontrollmoment: systematisk kompetensutveckling samt stickprov bland leverantörer som inte har ramavtal med kommunen. Det finns även en risk gällande avtalshantering, där en bevakning kopplad till ny avtalsdatabas ska genomföras av avdelningschef för kommunkansliet. I *Uppföljningen av internkontrollplanen för 2018* framgår att resultaten av stickproven visar på en ganska god avtalstrohet och att kommunen inte vidtar några generella åtgärder. Däremot framgår att metod för intern kontroll behöver vidareutvecklas. Gällande kompetensutveckling framgår i uppföljningen att det ingår i kommunens chefsutbildning, men behöver omfatta fler grupper. Gällande stickprov bland leverantörer som saknar ramavtal med kommunen ska det, enligt uppföljningen, ske under tredje kvartalet år 2019. Gällande ny avtalsdatabas framgår av intervjuer att en modul är inköpt och ska införas andra och tredje kvartalet 2019. Dessa delar uppges ej vara genomförda i samband med denna granskning.

Vi har även tagit del av kommunkontorets *Internkontrollplan för 2019* (KS 2019-09-02 § 188) och tillhörande riskanalys. Av internkontrollplanen framgår till exempel avtalshantering i koncernen som en av de högst graderade riskerna, där det efterfrågas ett kontrollmoment genom "bevakningsrutin kopplad till ny avtalsdatabas". Kontrollen ska genomfö-

ras Q3 2019 av avdelningschefen på kommunkansliet. Det finns även ett specifikt område inom "Rutiner för inköp- och upphandling", graderade till en medelhög risk. Kontroller i form av stickprov som ska genomföras för att kontrollera avtalstrohet och köptrohet. Kontrollerna ska genomföras en gång per år av inköpschef respektive economichef. Liksom för internkontrollplanen 2018 ska det även genomföras stickprov bland leverantörer som kommunen inte har ramavtal med, och systematisk kompetensutveckling finns fortsatt med som ett behov. Resultatet för år 2019 är detsamma som för år 2018, stickprov är genomförda däremot har det inte skett någon metodutveckling. Kontrollmomentet rutiner för inköp och upphandling ingår således även i internkontrollplan för år 2020.

Som beskrivet i avsnittet ovanför framgår exempelvis att det är förvaltningschefen som har delegation att fatta beslut om inköp och upphandling. Av protokoll från kultur- och utbildningsnämnden som vi tagit del av från 2019 framgår att delegationsbeslut följs upp. För Socialförvaltningen framgår inte i protokollen vi tagit del av för 2019 att några delegationsbeslut har anmälts eller följts upp i nämnden.

Det saknas en dokumenterad årlig planering i form av årshjul eller liknande.

### 3.5.2. Bedömning

Vi bedömer kontrollmålet **ej uppfyllt**.

Bedömningen är att kommunen endast i begränsad utsträckning har framtagna rutiner och riktlinjer inom upphandlingsområdet. Det finns vissa typer av mallar, t.ex. för avrop avseende bilfordon samt en lathund för upphandling. Förvaltningarna har inte utsedda kontaktpersoner för upphandling vilket försvårar kompetensöverföring. Vi saknar vidare ett kommungemensamt forum för upphandlingsfrågor.

Internkontrollplanen för år 2019 beslutades i september och uppföljningen visar att bristerna från år 2018 kvarstår.

## 4. Revisionell bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om att bedöma om kommunstyrelsens och de kommunala bolagens hantering av upphandlingar är ändamålsenlig utifrån lagen om offentlig upphandling (LOU) och de kommunala riktlinjerna. Utifrån genomförd granskning är bedömningen att kommunstyrelsens hantering av upphandling **ej är ändamålsenlig** samt att de kommunala bolagens hantering av upphandlingar **inte är helt ändamålsenlig**.

Kommunfullmäktige har beslutat om *inköbspolicy* samt *riktlinjer för direktupphandling*. Vår granskning visar på brister i implementering och efterlevnad, t.ex. har inte nämnder/förvaltningar utsedda kontaktpersoner i enlighet med policyn och det finns brister i efterlevnad gällande dokumentation av direktupphandlingar. Vidare finns sedan tidigare *reglemente för inköpsdelegerade jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar*, vilka reviderades senast år 1988 respektive 1998. Vår bedömning är att eftersom justeringar inte gjorts sedan 1998 så indikerar detta brister i ansvar och ägarskap för dokumenten. Vi bedömer att dessa styrdokumentens formella status behöver tydliggöras samt anpassas utifrån kommunens övriga styrdokument.

Kommunens upphandlingsfunktion svarar för kommunens upphandlingar. Det finns kompetens för genomförande av upphandlingar och även stöd till de kommunala förvaltningarna erbjuds. Det är dock vår bedömning att detta stöd kan utvecklas, inte minst när det gäller tillhandahållandet av rutiner, riktlinjer samt stödmaterial i form av checklistor, mallar m.m. Det saknas utsedda kontaktpersoner för upphandling ute på förvaltningarna och det saknas ett kommungemensamt forum för upphandlingsfrågor. I de kommunala bolagen finns utsedda kontaktpersoner. Införandet av kontaktpersoner samt ett gemensamt upphandlingsforum i kombination med framtagande och implementering av rutiner, riktlinjer och stödmaterial samt en årsplanering skulle enligt vår bedömning möjliggöra för inköpsenheten att i större utsträckning stödja förvaltningarna i upphandlingsfrågor samtidigt som utsedda kontaktpersoner skulle kunna erbjuda ett stöd till verksamheterna.

Det finns brister i den interna kontrollen gällande upphandling utifrån att styrdokument inte uppdateras samt att beslutade styrdokument inte efterlevs. Det saknas vidare dokumenterade kommunövergripande samt förvaltningsspecifika rutiner och stödmaterial för upphandling.

#### 4.1. Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen behöver uppdatera *Inköspolicy* och *Riktlinjer för upphandling*.
- Kommunstyrelsen behöver göra en översyn av *Reglemente för inköpsdelegerade jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar*, i syfte att göra dessa aktuella och ändamålsenliga samt anpassa dessa till övriga beslutade styrdokument i kommunen.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver säkerställa efterlevnad av inköspolicyn samt riktlinjer för direktupphandling.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver säkerställa att det finns dokumenterade rutiner och riktlinjer samt utbildnings- och stödmaterial gällande upphandling.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna bör säkerställa att aktuella riktlinjer finns tillgängliga via intranätet eller motsvarande.
- Kommunstyrelsen och bolagsstyrelserna behöver i årlig riskanalys särskilt bedöma risker avseende upphandling, utifrån påvisade brister.

# 5. Bilagor

## Referenslista

### Centrala styrdokument

Inköspolicy för Kiruna Kommunkoncern (2016)

Riktlinjer för direktupphandling (2016)

Reglemente för inköpsdelegerade jämte lokala anvisningar för anskaffning av varor och tjänster inom Kiruna kommuns förvaltningar (1988)

Mat och måltider – Policy och riktlinjer avseende kvalitet för måltider, datum saknas

### Bolagens handlingar

Inköspolicy KBAB, 2013-09-04

Mutpolicy, KBAB, 2012-11-07

Delegationsförteckning Kirunabostäder AB och Kiruna Näringsfastigheter AB (2017, rev 18?)

Projekthandbok, TVAB (2019-07-14)

### Förvaltningsspecifika underlag

Delegationsordning Kultur- och utbildningsförvaltningen (2017-05-18, rev 2019-05-23)

Miljö- och byggnämndens delegationsordning (Upprättad 2018-03-26, ej antagen?)

Socialnämnden Delegationsordning (2016-12-20, rev 2019-03-19)

Kommunstyrelsens delegationsordning (2015-03-02, rev 2019-05-20)

### Protokoll

KUN 2019-01-24, 2019-02-14, 2019-03-21, 2019-04-12

SocN 2019-01-22, 2019-02-19, 2019-03-19, 2019-04-23, 2019-05-21, 2019-06-25, 2019-08-27

2020-02-24

---

*Kristian Damlin*  
*Uppdragsledare/projektledare*

---

*Ida Pelli*  
*Projektmedarbetare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Kiruna kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.