

Laholms kommun

Granskning av upphandlingar



Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Genomförande	5
1.4. Revisionskriterier	5
2. Granskningsresultat upphandlingsverksamheten	8
2.1. Styrning och organisation	8
2.2. Kompetens, utbildningsinsatser och samverkan	13
2.3. Uppföljning och kontroll	20
2.4. Granskade upphandlingar	24
3. Uppföljning av tidigare granskningar	27
4. Sammanfattande bedömning del 1	32
5. Granskningsresultat inköp av möbler till Glänningeskolan	34
5.1. Beskrivning av händelsen	35
6. Svar på revisionsfrågorna och rekommendationer	44
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>47</i>
<i>Bilaga 2: Beställningsprocessen</i>	<i>48</i>
<i>Bilaga 3: Delegationsordningar</i>	<i>49</i>
<i>Bilaga 4: Attestordning</i>	<i>51</i>
<i>Bilaga 5: Laholms kommun - upphandlingar</i>	<i>52</i>
<i>Bilaga 6: Laholms kommun - direktupphandling under 586 997 kronor</i>	<i>54</i>
<i>Bilaga 7: Laholms AB - upphandlingar och direktupphandlingar</i>	<i>55</i>
<i>Bilaga 8: Kommunfastigheter i Laholm AB</i>	<i>56</i>

Sammanfattning

Revisorerna i Laholms kommun har gett EY i uppdrag att genomföra granskningen uppdelad i två delar. Den första delen var att bedöma om granskade nämnder och de kommunala bolagen upphandlar i enlighet med LOU samt kommunens interna styrdokument och riktlinjer för offentlig upphandling. Den andra delen av granskningen var att kartlägga och bedöma kommunens inköp av möbler till Glänningeskolan våren 2019, med särskild tyngdpunkt på gjorda vägval, beslut som fattats samt vilken information som lämnats till barn- och ungdomsnämnden.

Del 1 Granskning av upphandlingsverksamheten

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen och granskade nämnder brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer. I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen saknas tillräcklig dokumentation samt konkurrenssättning. I rapporten finns mer ingående bedömningar för respektive nämnd. Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB har i tillräcklig utsträckning säkerställt att inköp och upphandling har genomförts i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer, dock finns det förbättringsmöjligheter i upphandlingsprocessen.

Del 2 Granskning av inköp av möbler till Glänningeskolan

Den sammanfattande bedömningen är att inköp av möbler till Glänningeskolan inte har skett i enlighet med gällande upphandlingslagstiftning. Enligt vår bedömning har en ineffektiv och icke ändamålsenlig process lett fram till tidsbrist i slutet av upphandlingsprocessen. Det är vår uppfattning att det funnits andra alternativ för nämnden än att frånga LOU och genomföra en otillåten direktupphandling istället för en förnyad konkurrenssättning.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka uppsikten över nämnderna
- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens interna riktlinjer
- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräcklig kompetens för uppdraget
- ▶ Stärka den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten
- ▶ Utvärdera inköpsrådets uppdrag och syfte och förtydliga de olika rollerna inom inköpsrådet
- ▶ Se över om antalet inköpsbehöriga ska begränsas
- ▶ Vid upprättande av en gemensam avtalsdatabas för bolagen och kommunen, säkerställ att både kommun och bolag är avropsberättigade

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden och socialnämnden att:

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens interna riktlinjer
- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräckligt kompetens för uppdraget
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Stärka kontrollen av nämndspecifika upphandlingar och inköp
- ▶ Se över om antalet inköpsbehöriga ska begränsas

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden:

- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräcklig kompetens för uppdraget
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Stärka kontrollen av nämndspecifika upphandlingar och inköp

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB att:

- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräckligt kompetens för uppdraget
- ▶ Riskvärdera inköp- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och säkerställ att relevanta kontrollmoment identifieras
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Vid upprättande av en gemensam avtalsdatabas för bolagen och kommunen, säkerställ att både kommun och bolag är avropsberättigade

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis, förändras fortlöpande. Ett syfte med lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen bl.a. kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling varierar bland de upphandlande myndigheterna. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock på lokal nivå ute i organisationen.

Kommunens inköp av möbler till Glänningeskolan under våren 2019 har den senaste tiden uppmärksammats i media. Den 7:e augusti ogiltigförklarade Förvaltningsrätten i Falun Laholms kommuns köp av möbler till nya Glänningeskolan. Köpet omfattade möbler till ett värde av 1,2 mnkr.

Under 2019 har det även uppmärksammats i media att kommunen köpt varor och tjänster för totalt 8,6 mnkr utan upphandling. Av de 8,6 mnkr avsåg 6,1 mnkr markarbeten för resecentrum och 2,5 mnkr markarbeten vid återvinningscentralens infartsväg.

Med bakgrund av ovan beskrivning har revisorerna beslutat att granska kommunens upphandlingsverksamhet.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen är uppbyggd i två delar. Den första delen syftar till att bedöma om granskade nämnder och de kommunala bolagen upphandlar i enlighet med LOU samt kommunens interna styrdokument och riktlinjer för offentlig upphandling.

Den andra delen syftar till att kartlägga kommunens inköp av möbler till Glänningeskolan våren 2019, med särskild tyngdpunkt på gjorda vägval, beslut som fattats samt vilken information som lämnats till barn- och ungdomsnämnden.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

Del 1 Granskning av upphandlingsverksamheten

- ▶ Följer granskade nämnder och bolag lagen om offentlig upphandling, kommunens inköp och upphandlingspolicy, delegationsordning och tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?
 - Upprättas tillräcklig dokumentation?
- ▶ Är samarbetet mellan det centralt placerade stödet för upphandlingsfrågor och granskade nämnder/bolag ändamålsenligt?
 - Får berörd personal det stöd som behövs?
 - Finns tillräcklig kompetens för uppdraget?

- ▶ Säkerställer ansvariga nämnder och bolag att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig?
- ▶ Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över kommunens upphandlingar?

Del 2 Granskning av inköp av möbler till Glänningeskolan

- ▶ Genomfördes upphandlingen i enlighet med LOU?
- ▶ Har det funnits en ändamålsenlig beslutsgång vid hanteringen av inköp av möbler till Glänningeskolan? Från det att upphandlingen initierades till att möblerna levererades.
- ▶ Vilka eventuella alternativ utreddes och vilka analyser och bedömningar av konsekvenser och risker gjordes vid olika tidpunkter under processen?
- ▶ Vilken återrapportering har gjorts till barn- och ungdomsnämnden?

1.3. Genomförande

Granskningen avser kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden, miljö- och byggnadsnämnden, socialnämnden, Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB.

Granskningen har grundats på intervjuer, dokumentationsstudier och stickprov. Intervjuer har skett med kommunens centralt placerade upphandlare samt med ansvariga tjänstepersoner inom respektive nämnd. En dokumentationsstudie har genomförts avseende riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen. Vidare har sammantaget 33 stickprov genomförts av leverantörer till granskade nämnder och kommunala bolag, som genom ett riskbaserat urval valts från leverantörsreskontra. Dokumentation från stickproven avser annonsering, förfrågningsunderlag, protokollsöppning, anbud, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal. Stickprovet har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt granskats och eventuella brister i förfarandet påtalas.

En enkät har skickats ut till alla som har behörighet att göra upphandling/inköp som överstiger ett prisbasbelopp.

1.4. Revisionskriterier

1.4.1. Lag om offentlig upphandling (2016:1145)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på bl.a. ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda. Europeiska kommissionen beslutade under 2015 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2016. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggentreprenader. Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari 2018 till och med 31 december 2019, enligt LOU är 586 907 kronor exklusive moms. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse, om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling.

Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt, vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

1. Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
2. Kostnad
3. Pris

I LOU 17. kap regleras särskilda villkor för fullgörande av kontrakt. Enligt 17.kap § 9 kan ett kontrakt eller ett ramavtal ändras utan en ny upphandling ändringar utan krav på om kontraktets eller ramavtalets övergripande karaktär inte ändras och ökningen eller minskningen av kontraktets eller ramavtalets värde är lägre än

1. det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 §, och
2. 10 procent av kontraktets eller ramavtalets värde, om det är fråga om varuupphandling eller upphandling av tjänst, eller 15 procent av kontraktets eller ramavtalets värde, om det är fråga om upphandling av byggentreprenad.

När värdet av ändringen uppskattas ska samma principer användas som vid uppskattning av värdet av en upphandling enligt 5 kap.

Om flera ändringar görs efter varandra, ska det samlade nettovärdet av ändringarna jämföras med de värden som anges i första stycket.

1.4.2. Kommunallag, (2017:725 6 kap)

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen ska uppmärksamhet följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att arbetet med intern kontroll är tillräckligt och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

1.4.3. Inköps- och upphandlingspolicy för Laholms kommun

Upphandlingspolicyn är antagen av kommunfullmäktige 25 september 2018 och gäller all upphandling i kommunen och omfattar kommunens samtliga nämnder. Syftet med policyn är att tydliggöra och medvetandegöra alla berörda parter om kommunens förhållningssätt till upphandling och anskaffning av varor, tjänster och entreprenader. Den ska vara styrande för kommunens upphandlingsverksamhet men även ge vägledning för hur anställda och förtroendevalda skall agera vid upphandling. I inköps- och upphandlingspolicyn fastställs kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens och nämndens ansvarsfördelning gällande upphandling och inköp.

1.4.4. Riktlinjer för inköp och upphandling

Riktlinjen är antagen av kommunstyrelsen 11 september 2018¹ och beskriver ansvars- och uppgiftsfördelning som gäller för upphandlingsverksamheten, olika upphandlingsförfarande, avtalsformer, vilka övervägande som ska beaktas vid inköp och upphandling och upphandlingsprocessen. I riktlinjen framgår även att det är viktigt att de som genomför inköp eller avrop besitter nödvändig kompetens och erfarenhet. Antalet behöriga att genomföra inköp

¹ Beslutet gällde under förutsättning att kommunfullmäktige antog Inköps- och upphandlingspolicyn.

bör begränsas så långt det är möjligt med beaktande av organisatoriska och övriga verksamhetsmässiga omständigheter.

1.4.5. Riktlinjer för direktupphandling

Kommunstyrelsen antog riktlinjen för direktupphandling 14 februari 2017. Riktlinjen beskriver hur och när direktupphandling ska genomföras och dokumenteras.

1.4.6. Riktlinjer för direktupphandling för Laholmshem och Kommunfastigheter i Laholm AB

Bolagsstyrelsen antog riktlinjer för direktupphandling 8 december 2016. Riktlinjen beskriver bl.a. vad som menas med direktupphandling, vem som får göra direktupphandling, arbetsprocess innan upphandling, hur man ska definiera upphandlingsföremålet, konkurrensutsättning, dokumentation och otillåten direktupphandling.

2. Granskningsresultat upphandlingsverksamheten

I avsnitt 2-4 redovisas granskningsresultatet för både kommunen och de kommunala bolagen. För de kommunala bolagen, Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB har en överenskommelse gjorts att bolagsindelning inte varit aktuellt för granskningen. I rapporten benämns Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB som de kommunala bolagen.

2.1. Styrning och organisation

2.1.1. Styrning

Inköps- och upphandlingspolicy

Kommunen har en inköps- och upphandlingspolicy. För mer information kring inköps- och upphandlingspolicyen se avsnitt 1.4.3.

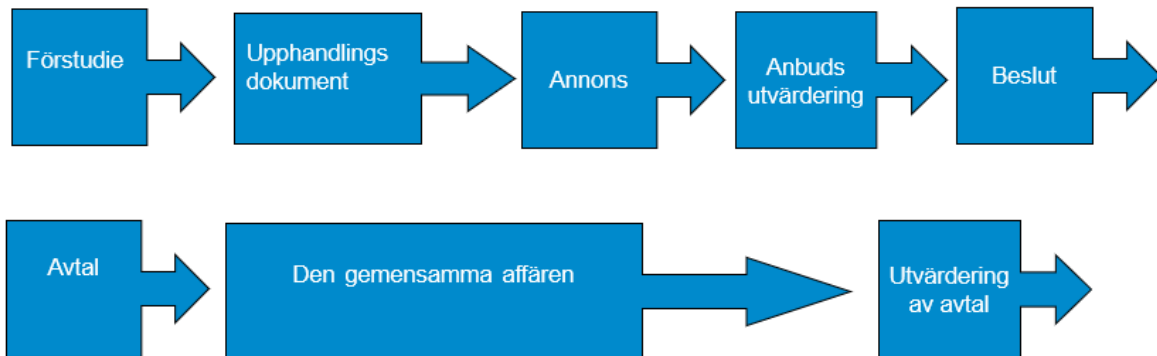
Riktlinjer för inköp och upphandling

I riktlinjen beskrivs kommunens ansvarsfördelning gällande upphandling och inköp. Se tabell nedan för respektive funktions ansvar.

Funktion	Ansvar
Kommunstyrelsen	- Utfärda riktlinjer för verksamheten, utifrån fastställd inköps- och upphandlingspolicy. - Kommunens centrala upphandlingsverksamhet. - Samordnade ramavtal för kommunens nämnder och ansvar för dessa. - Se till att verksamheten utvecklas, samordnas, följs upp och kvalitetssäkras.
Upphandlingsfunktionen	- Upphandling av samordnade ramavtal som är gemensamma för flera nämnder. - Upprätthålla avtalsregister för kommunens gemensamma ramavtal och sprida dessa till verksamheterna. - Administrera upphandlingssystemet. - Upphandlingsstöd till verksamheterna vid specifika upphandlingar och upphandlingar av ramavtal för en nämnds behov. - Ansvarar för inköpssamverkan tillsammans med andra upphandlande myndigheter. - Arbeta med avtalsuppföljning samt analysera kommunens inköpsbeteende. - Information, utbildning och rådgivning för verksamheterna. Här ingår även information till företagare om regelverket och upphandling. - Sammankalla och leda kommunens inköpsråd.
Inköpsrådet	- Fånga upp behov av upphandling från respektive verksamhet. - Bidra till ett helhetsperspektiv avseende upphandling inom kommunen. - Initiera metoder för avtalsuppföljning och intern kontroll. - Respektive verksamhetsrepresentant i inköpsrådet ansvarar för att sprida information och genomföra vissa utbildningar om upphandling i sin organisation. - Lyfta frågor avseende behov av upphandlingar, information, utbildning m.m. vid inköpsråden. - Inköpsrådsrepresentanterna utbildas även i upphandling och upphandlingsrelaterade frågor så att dessa kan konsulteras inom respektive verksamhet i upphandlingsfrågor.
Nämnder och verksamheter	- Initiera och genomföra upphandlingar, ingår avtal som rör den enskilda nämndens verksamhet. - Lämna upphandlingsuppdrag till upphandlingsfunktionen innan upphandlingen kan påbörjas. - Utifrån aktuella normer, lagar och regler, utarbetar en kravspecifikation som är anpassad till det behov som efterfrågas samt att personal som handlägger upphandlings- och inköpsärenden har erforderlig kunskap om upphandlingslagstiftning och kommunens egna riktlinjer. - Tilldelats tydliga befogenheter inom upphandlingsverksamheten. - Om man delegerar beslutsrätten ska detta framgå av nämndens delegationsordning. - Genomföra uppföljning och kontroll av avtal som ingåtts av nämnden.

Inköpsbehöriga	• Inköp/avrop inom verksamheterna. • Känna till de ramavtal som kommunen tecknat. • Ansvarar för att inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens riktlinjer.
-----------------------	---

Vid upphandling ska följande processteg tillämpas:



Riktlinjer för direktupphandling

Riktlinjen beskriver att det ska kontrolleras om befintligt ramavtal finns innan direktupphandlingen. Om ramavtal finns ska beställning från ramavtalet ske. Om ramavtal saknas får direktupphandling ske om kontraktets värde uppgår till högst direktupphandlingsgränsen för varor och tjänster. Information om kommunens ramavtal finns i avtalsdatabasen och kommunledningskontorets upphandlingsfunktion kan kontaktas vid behov.

I kommunen gäller följande handläggning och rutiner för direktupphandlingar:

Beräknat värde på upphandlingen (SEK exkl. moms)	Handläggning och rutiner
1 – 50 000	• Val av hur upphandlingen ska konkurrensutsättas och tillvägagångssätt. • Inget krav på att formellt tillfråga ett visst antal leverantörer. • En pris- och produktjämförelse bör göras.
50 001 – 100 000	• Skriftlig offert ska begäras från fler än en leverantör. Undantag från regeln ska motiveras skriftligen. • Upphandlingen ska dokumenteras genom skriftliga offerter och beställningar. • Skriftligt avtal bör tecknas.
100 001 – högsta belopp för direktupphandling	• Konkurrensutsättning genom annonsering av upphandlingen i kommunens elektroniska upphandlingsstöd. • Om särskilda skäl finns för att inte genomföra en konkurrensutsättning ska minst tre leverantörer bjudas in att lämna offert. • Undantag från regeln om annonsering eller antalet inbjudna leverantörer ska motiveras skriftligen. Tillämpning av något av undantagen ska föregås av samråd med upphandlingsfunktionen. • Annonsering av upphandlingar i det elektroniska upphandlingsstödet ombesörjs av upphandlingsfunktionen i samråd med berörd verksamhet. • Skriftligt avtal ska tecknas. Direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska innehålla följande uppgifter: ✓ Den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer ✓ Föremålet för direktupphandlingen

	✓ Hur konkurrensen togs till vara (t.ex. direkt förfrågan, förfrågan via upphandlingssystem, annonsering eller tillkännagivande på kommunens hemsida) ✓ Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud ✓ Uppgift om kontroll av leverantörerna ✓ Vilken leverantör som tilldelades kontraktet och organisationsnummer ✓ Det viktigaste skälet för tilldelningen ✓ Avtalets (uppskattade) värde ✓ Tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid
--	--

Efter avslutad direktupphandling ska avtal, offerter, beställningar och övriga dokument med anledning av upphandlingen diarieföras. Kontakt ska tas med respektive nämndkansli.

En beställningsprocess har tagits fram av upphandlingsfunktionen. Processen redovisas i bilaga 2 och beskriver tillvägagångssättet från det att behovet av att köpa en vara/tjänst uppstår till att inköp/upphandling ska genomföras.

Socialförvaltningen har tagit fram en verksamhetsspecifik processbeskrivning som utgår från kommunens beställningsprocess.

2.1.2. Organisation

2.1.2.1 Kommunen

Kommunens upphandlingsfunktion är placerad under kommunstyrelsen och består av två upphandlare. Upphandlingsfunktionen ansvarar för alla nämndövergripande upphandlingar, med undantag för IT-upphandlingar, som hanteras av IT-enheten. Anledningen till denna uppdelning är att all IT ska fungera med övriga IT-system/gemensamma system.

Upphandlingsfunktionen ansvarar även för att stötta kommunens förvaltningar i upphandlingsfrågor, upprätthålla avtalsregister för kommunens gemensamma ramavtal och sprida denna till verksamheterna.

Verksamheten ansvarar för att det finns giltiga ramavtal för sina inköp, bevakar att beställningar/inköp inte överskrider beloppsgränsen för direktupphandling och att priser och övriga villkor överensstämmer med avtal. Respektive verksamhet ansvarar för att formulera verksamhetsspecifika krav som ska ställas på leverantören.

Inköpsbehöriga svarar för de inköp/avrop som görs inom verksamheterna. Dessa ska känna till de ramavtal som kommunen tecknat samt i övrigt ansvara för att inköp sker i enlighet med lagstiftning och kommunens riktlinjer.

Inköpsråd

Upphandlingsfunktionen ansvarar för att sammankalla och leda kommunens inköpsråd. Inköpsrådet är ett nätverk av tjänstepersoner med representanter från kommunens olika verksamheter. I riktlinjen för inköp och upphandlingar framgår att syftet med inköpsrådet är att fånga upp vilka behov av upphandling som finns från respektive verksamhet, bidra till ett helhetsperspektiv avseende upphandling inom kommunen, initiera metoder för avtalsuppföljning och intern kontroll. Vidare ska det inom inköpsrådet lyftas frågor avseende behov av upphandlingar, information och utbildning. Inköpsrådet träffas 5–6 gånger om året.

Respektive verksamhetsrepresentant i inköpsrådet ansvarar för att sprida information och genomföra vissa utbildningar om upphandling i sin organisation. Deltagare i inköpsrådet för de granskade verksamheterna redovisas i tabellen nedan:

Verksamhet/Bolag	Deltagare
Kommunledningskontoret	Upphandlare, ekonomichef, servicechef, IT-chef, enhetschef service, verksamhets- och säkerhetschef räddningstjänsten
Socialtjänsten	Ekonom
Miljö- och samhällsbyggnadskontor	Utredare
Barn- och ungdomsverksamheten	Ekonom
Kultur- och utvecklingsverksamheten	Ekonom
Laholmskem och Laholms kommunfastigheter AB	Upphandlare

I samtliga intervjuer framförs att det finns begränsade resurser inom upphandlingsfunktionen vilket påverkar dess möjlighet att leva upp till de ansvarsområden som fastställs i riktlinjen för inköp och upphandling. Exempelvis framgår att upphandlingsfunktionen inte hinner med att följa upp avtal och att informera och utbilda kommunens medarbetare.

Vidare framförs av upphandlingschefen (tillika ekonomichef) att flera upphandlingar blivit försenade med anledningen av att upphandlingsfunktionen inte erhållit de kravspecifikationer som krävs för att genomföra en kvalitetssäkrad upphandling. Upphandlingsfunktionen framför att de saknar en beställarfunktion som ska ansvara för att bl.a. ta fram kravspecifikationer. Enligt uppgift kommer nämnderna framöver att få redogöra för när de önskar hjälp från upphandlingsfunktionen med sina upphandlingar.

2.1.2.2 Delegationsordningar

Av nämndernas delegationsordningar framgår vilka funktioner/befattningar som har rätt att fatta beslut om inköp och inom vilka beloppsnivåer. Respektive nämnds delegationsordning finns i bilaga 3. Anmälan av delegationsbeslut ska ske vid nästkommande nämndmöte.

Av intervjuer framkommer att det är tydligt vilka som har rätt att göra upphandlingar i kommunen utifrån delegationsordningarna. Däremot är det inte lika tydligt vilka som är inköpsbehöriga i kommunen. Alla som har ett budgetansvar har rätt att genomföra avrop/inköp för sin verksamhet och rätten kan i sin tur vidaredelegeras inom verksamheten. Kommunen har ingen samlad förteckning över vilka dessa är och det framgår att det inom kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden, och kultur- och utvecklingsnämndens verksamheter även saknas kännedom om vilka som har rätt att göra inköp. Socialnämnden uppger att inga enhetschefer får genomföra inköp/avrop, utan detta sker av avdelningschefer. Miljö- och byggnadsnämnden uppger att de är en liten verksamhet och att endast miljöchef och samhällsbyggnadschef genomför avrop/inköp.

Kommunala bolagen

Laholmskem AB och Kommunfastigheter i Laholm AB har en gemensam upphandlare. Upphandlaren ansvarar för att stötta och utbilda bolagens medarbetare i upphandlingsfrågor, initiera och registrera upphandlingar för annonsering i det elektroniska systemverktöget Visma TendSign.

Bolagens upphandlare sitter med i kommunens inköpsråd. Det framgår att bolagens upphandlare har löpande kontakt med kommunens upphandlingsfunktion med anledning av att det sker upphandlingar som både gäller kommunen och de kommunala bolagen.

2.1.2.3 Attestordning

Regleringen av vilka som får genomföra upphandlingar styrs av bolagens attestordning. Attestordningen består av fyra atteststeg och revideras årligen. I respektive bolags attestordning redovisas:

- ▶ Ansvarsområde
- ▶ Ansvarsuppgift
- ▶ Attestordning

Attestordningen för Laholmshem och Kommunfastigheter i Laholm återfinns i bilaga 4.

Inom bolagen finns ingen beloppsgräns för hur mycket varje medarbetare kan göra inköp för. Bolagen har en lista över samtliga personer som har rätt att beställa för bolagens räkning. Enligt uppgift finns det i ekonomisystemets attestfunktion en beloppsgräns för hur mycket varje person kan attestera fakturor för. Ligger en faktura/beställning över detta belopp måste den fakturan/beställningen attesteras av närmsta chef.

Bolagen följer enligt uppgift kommunens inköp- och upphandlingspolicy och riktlinjer. Bolagen har tagit fram riktlinjer för direktupphandling som bl.a. beskriver vem som får göra direktupphandling, vilken dokumentation som ska finnas och vad som anses som otillåten direktupphandling.

2.1.3. Bedömning

Kommunstyrelsen

Det är positivt att det finns upprättade styrdokument avseende upphandlingsprocessen. Framtagna riktlinjer skapar enligt vår mening förutsättningar för ett likvärdigt arbetssätt inom kommunens verksamheter.

Det är en brist att upphandlingsfunktionen inte efterlever sitt ansvar fullt ut utifrån fastställd riktlinje, varav viktiga områden som utbildning inte prioriteras i tillräcklig omfattning. Anledningen till detta uppges vara resursbrist inom upphandlingsfunktionen. Det bör utredas om upphandlingsfunktionen används på ett ändamålsenligt sätt.

Vidare menar vi att kommunstyrelsens delegationsordning tydliggör vilka befogenheter som finns inom upphandlingsverksamheten. Styrningen gällande vilka som har rätt att göra inköp/avrop inom kommunstyrelsen är dock otillräcklig. Vi ser inget direkt fel i att rätten att genomföra inköp är kopplad till budgetansvaret. Däremot är det en brist att det inte finns tillräcklig kännedom och kontroll över vilka som har rätt att genomföra inköp/avrop.

Barn- och ungdomsnämnden, socialnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden

Nämndernas delegationsordning tydliggör vilka befogenheter som finns inom upphandlingsverksamheten. Styrningen gällande vilka som har rätt att göra inköp/avrop inom nämnderna är dock otillräcklig. Vi ser inget direkt fel i att rätten att genomföra inköp är kopplad till budgetansvaret. Däremot är det en brist att det inte finns tillräcklig kännedom och kontroll över vilka som har rätt att genomföra inköp/avrop.

Miljö- och byggnadsnämnden

Nämndens delegationsordning tydliggör vilka befogenheter som finns inom upphandlingsverksamheten och nämnden efterlever riktlinjer för inköp och upphandling.

Kommunala bolagen

Det finns en tydlig ansvarsfördelning inom de kommunala bolagen. Det är positivt att bolagen ska följa kommunens inköps- och upphandlingspolicy och riktlinjer samt att bolagens upphandlare ingår i kommunens inköpsråd, enligt vår mening skapar det goda förutsättningar för samverkan mellan kommunen och bolagen. Det är positivt att bolagen har dokumenterat och har god kännedom om vilka som får genomföra inköp och upphandla.

2.2. Kompetens, utbildningsinsatser och samverkan

Inom ramen för granskningen har en enkät skickats ut till de tjänstepersoner inom kommunen som är involverade i upphandlingar och direktupphandlingar överstigande ett prisbasbelopp. Prisbasbeloppet för 2019 uppgår till 47 400 kronor. Då de kommunala bolagen har fastställt beloppsgränser för samtliga som har rätt att genomföra inköp har enkäten skickats ut till alla dessa.

Enkäten skickades ut till totalt 134 tjänstepersoner på barn och ungdomsnämnden, socialnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden, kommunstyrelsen och Laholms AB samt Kommunfastigheter i Laholm AB. Miljöchefen och samhällsbyggnadschefen är de enda tjänstepersoner som är berättigade att genomföra upphandlingar enligt delegationsordningen och fick därför via formulär skriftligt svara på enkätfrågorna. Anledning var att enkäten var anonym och med endast två svarande var inte anonymiteten tillämpningsbar.

Syftet med enkätundersökningen var att kartlägga behovet av utbildningsinsatser inom inköp/direktupphandling/upphandling samt att ta reda på om tjänstepersonerna upplever att de får tillräckligt stöd från upphandlingsenheten vid upphandling och direktupphandling. Svarsfrekvensen uppgick totalt till 63,2 % procent, vilket innebär 86 stycken svarande. För respektive förvaltning ser svarsfrekvensen ut enligt följande:

- ▶ Kommunstyrelsen 76 % (19 personer)
- ▶ Barn- och ungdomsnämnden: 64 % (16 personer)
- ▶ Socialnämnden: 100 % (6 personer)
- ▶ Miljö- och byggnadsnämnden: 100 % (2 personer)
- ▶ Kultur- och utvecklingsnämnden: 87,5 % (14 personer)
- ▶ Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB: 46,7 % (29 personer)

Merparten av frågorna har besvarats med hjälp av en fyrgradig skala som är klassificerad enligt följande:

- 1 = Instämmer inte alls
- 2 = Instämmer till viss del
- 3 = Instämmer till stor del
- 4 = Instämmer helt

I avsnitt 2.2.1 - 2.2.4 redovisas resultatet från genomförd enkätundersökning samt de iakttagelser som framkommit vid intervjuer.

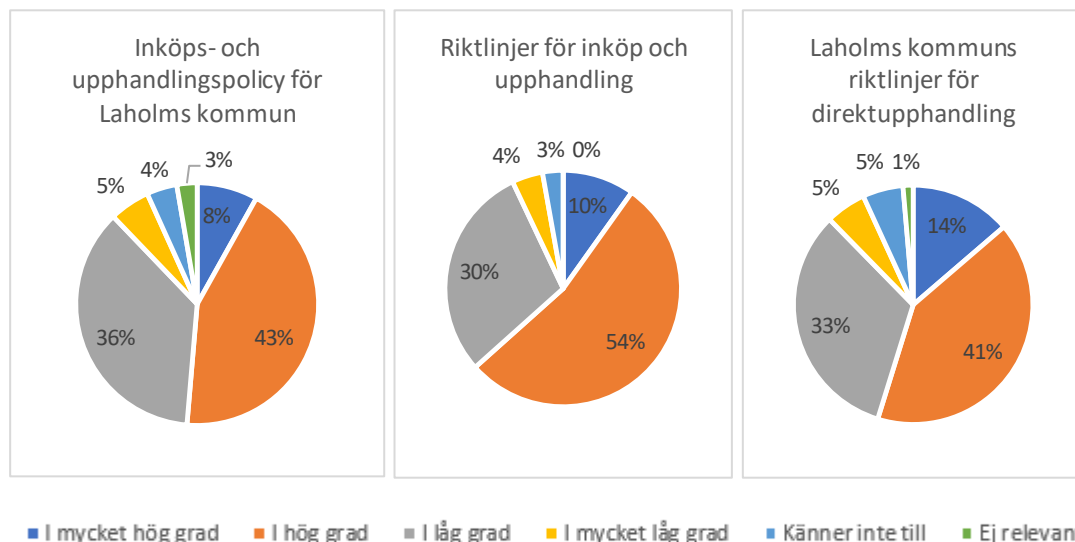
2.2.1. Kompetens

I enkätundersökningen fick samtliga svaranden uppge hur väl de kände till kommunens styrdokument. Resultatet visar på följande:

- ▶ 45 % uppger att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till inköps- och upphandlingspolicyen.

- ▶ 37 % uppger att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till riktlinjerna för inköp och upphandling.
- ▶ 43 % uppger att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till riktlinjerna för direktupphandling.

Nedan diagram visar i vilken grad de svarande känner till kommunens olika policyer och riktlinjer:



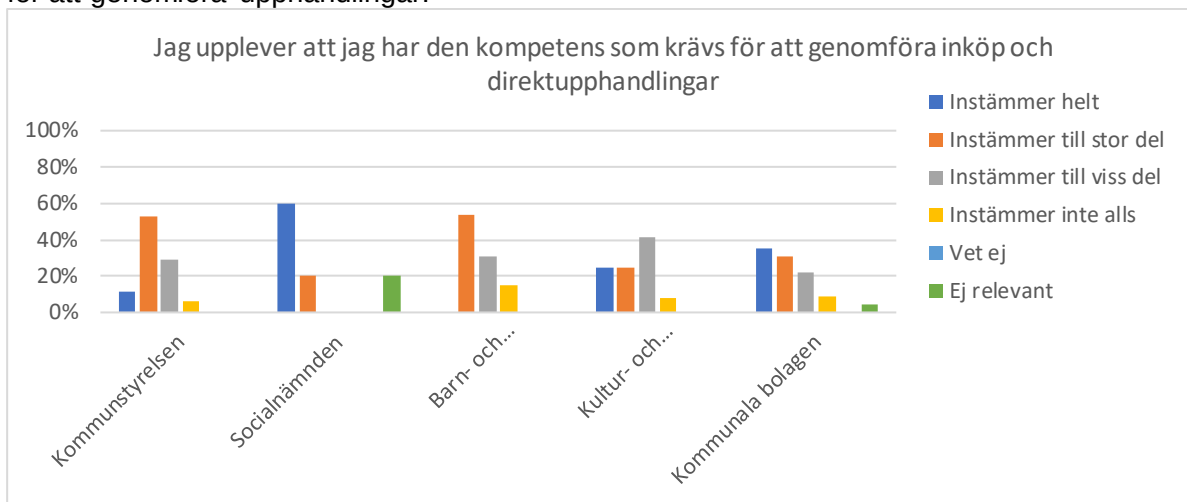
Hälften av de svarande inom barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden uppger att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till inköps- och upphandlingspolicyn. 44 % inom kommunstyrelsen, 43 % i de kommunala bolagen och 40 % inom socialnämnden av de svarande uppger att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till policyn.

40 % - 45 % av de svarande inom kultur- och utvecklingsnämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen anser att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till riktlinjerna. Inom de kommunala bolagen var det 32 % av de svarande och inom barn- och ungdomsnämnden 29 % som anser att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till riktlinjerna. 39 %- 43 % av de svarande inom barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden, socialnämnden och kommunstyrelsen uppger att de i låg grad, i mycket låg grad eller inte alls känner till riktlinjen.

Av intervjuer framkommer att upphandlingspolicyn och riktlinjerna anses vara tydliga, en osäkerhet är dock om alla som genomför avrop/inköp har kännedom om dessa. Av enkätens fritextsvar framkommer bland annat att det saknas kännedom om vilka avtal som finns i kommunen och att det är tidskrävande att leta upp befintliga avtal i avtalsdatabasen. I vissa intervjuer framförs att upphandlingsprocessen är omfattande och resurskrävande. Vidare framgår att steget "förstudie" i kommunens upphandlingsprocess genomförs i olika omfattning inom kommunens olika verksamheter. Exempelvis är det mer vanligt förekommande inom IT-projekt och markarbeten.

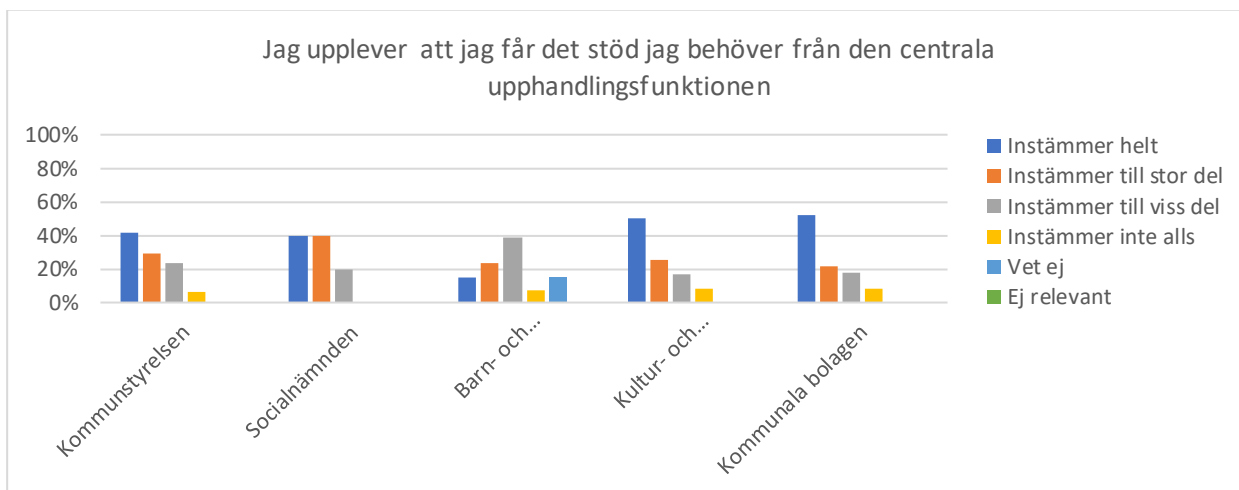
Två av frågorna i enkäten berörde om tjänstepersonerna upplever att de har tillräcklig kompetens. Enkätresultaten visar att mer än hälften av de svarande *instämmer till viss del* eller *instämmer inte alls* i att de har den kompetens som krävs för att genomföra

upphandlingar. Merparten inom socialnämnden anser att de har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar.

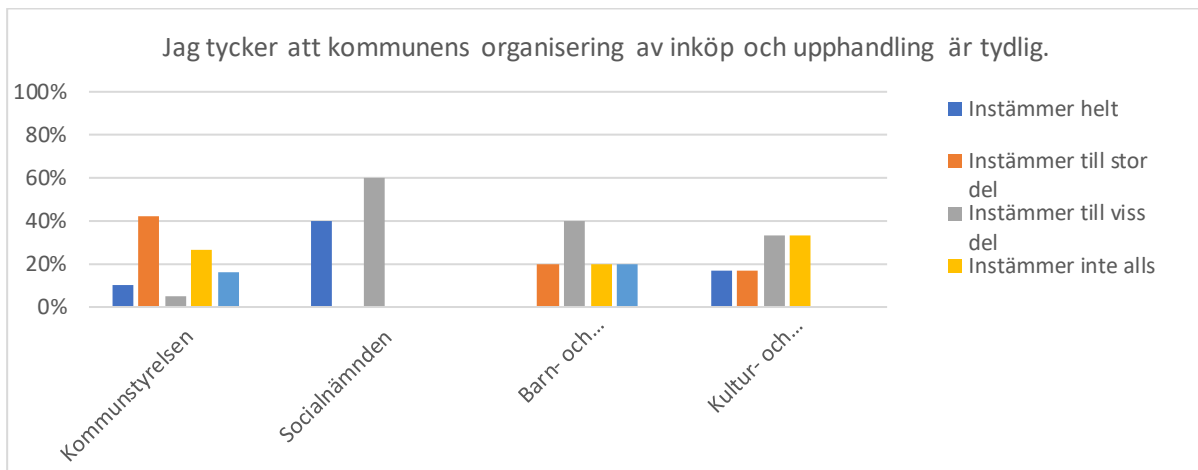


Enkätresultaten visar att mer än hälften av de svarande *instämmer helt* eller *instämmer till stor del* i att de har den kompetens som krävs för att genomföra inköp och direktupphandlingar. Samtidigt är det en tredjedel av de svarande som *inte instämmer alls* eller *instämmer till viss del* i att de har den kompetensen.

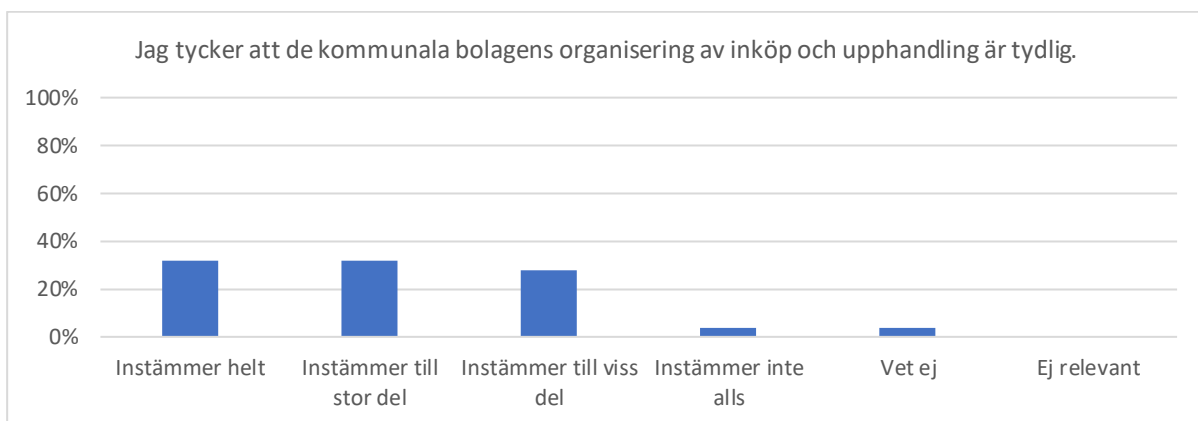
2.2.2. Stöd från upphandlingsfunktionen



Enkätresultatet visar att merparten av de svarande *instämmer helt* eller *instämmer till stor del* i att de får det stöd de behöver från den centrala upphandlingsfunktionen/bolagens upphandlare. Samtidigt som 21 % av de svarande uppger att de *instämmer till viss del* eller *instämmer inte alls* i samma påstående. En större andel av dessa svarande finns inom barn- och ungdomsnämnden. Verksamheterna får enligt uppgift det stöd som de efterfrågar från upphandlingsfunktionen, däremot framförs att det finns begränsade resurser inom upphandlingsfunktionen vilket påverkar dess möjligheter att förhålla sig till sina ansvarsområden. Upphandlingsfunktionen uppger att de inte hinner med att följa upp avtal samt informera och utbilda kommunens medarbetare i den utsträckning som krävs, vilket även lyfts i enkätens fritextsvar.

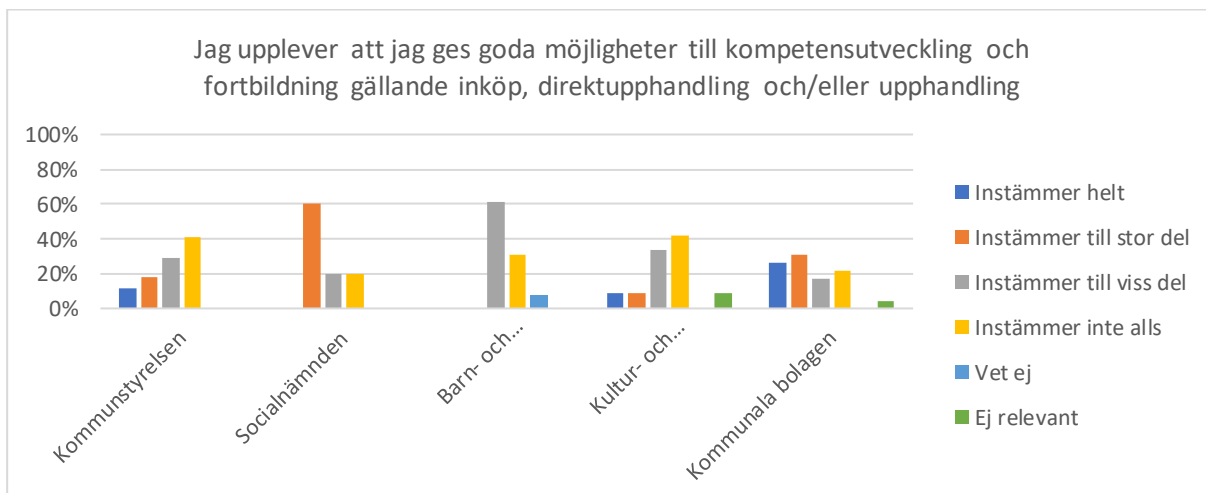


Enkätresultatet visar vidare att nästan hälften av de tillfrågade *instämmer till viss del* eller *instämmer inte alls* i att organiseringen av kommunens inköp och upphandling är tydlig.

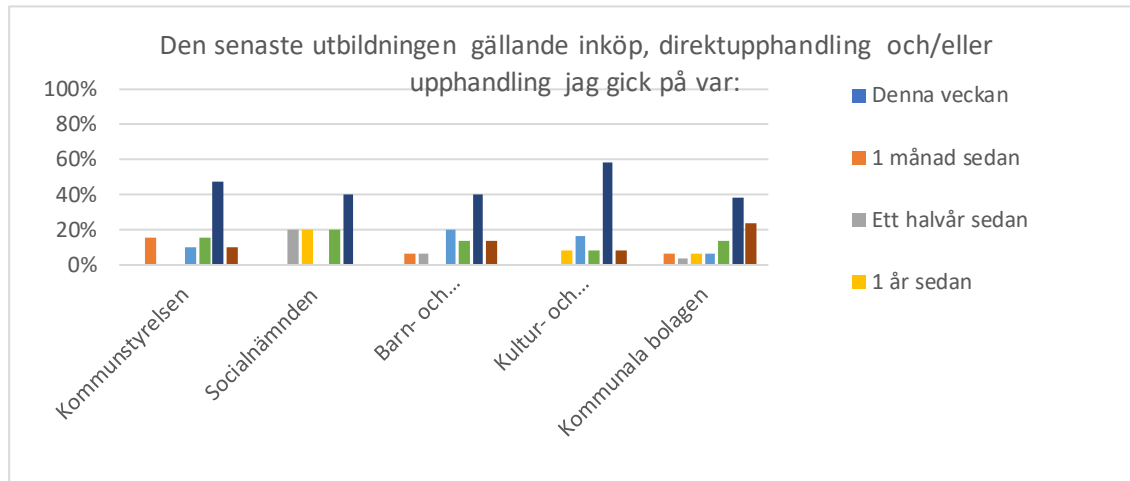


Enkätresultatet för de kommunala bolagen visar att mer än hälften *instämmer helt* eller *instämmer till stor del* i att organiseringen av de kommunala bolagens inköp och upphandling är tydlig. I enkätens fritextsvar framkommer bland annat att information och riktlinjer förmedlas av bolagens upphandlare, avstämning sker med närmaste chef kring alla typer av inköp och att upphandlingsmöte sker varje vecka.

2.2.3. Utbildning



Enkätresultaten visar att mer än hälften av de svarande uppger att de *inte instämmer alls* eller *instämmer till viss del* att det finns goda möjligheter till kompetensutveckling och fortbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling.



Vidare är det nästan hälften av de svarande som inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling och en fjärdedel uppger *vet ej*. 30 %- 59 % inom kommunstyrelsen, socialnämnden, barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden och de kommunala bolagen uppger av de svarande att de inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling. Samtliga inom miljö- och byggnadsnämnden uppger att de inte vet när de fick den senaste utbildningen. Sammantaget är det 16 % av de svarande som uppger att de har fått utbildning under året.

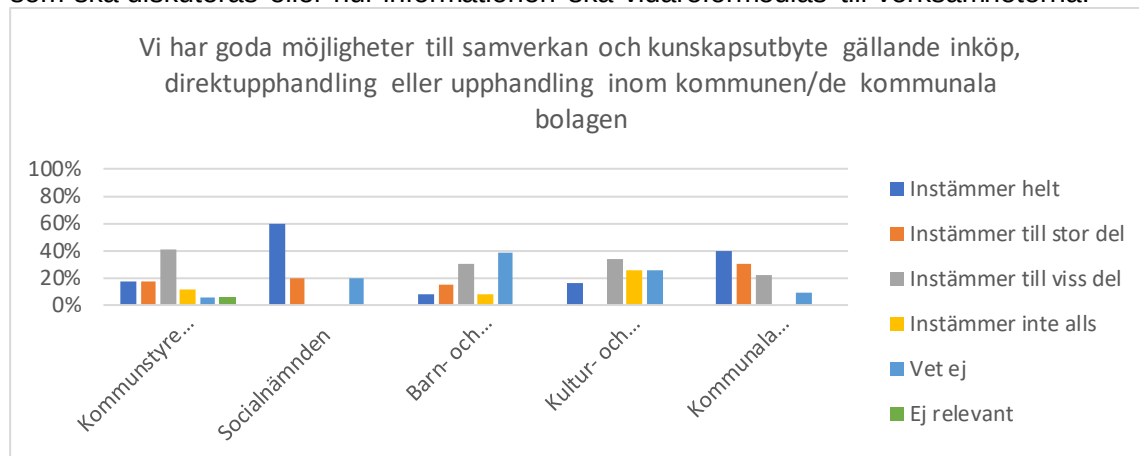
Information kring inköp och upphandling sker enligt uppgift i samband med nyanställning. I vissa fall har även medarbetarna fått utbildning av kommunens upphandlingsfunktion. I flera intervjuer framförs att de utbildningsinsatser som finns inte är tillräckliga och att det finns behov av mer omfattande utbildning. För att prioritera utbildning av kommunens medarbetare ska inköpsrådets representanter ansvara för att utbilda medarbetarna inom respektive verksamhet. Upphandlingsfunktionen har arbetat fram informationsmaterial gällande upphandling i Laholms kommun som kan användas i olika sammanhang t.ex. ledningsgrupper, APT, presentationer m.m. I informationsunderlaget finns bl.a. lagen om offentlig upphandling, organisation för upphandlingen, var kommunens ramavtal/avtal finns, ansvarsgränser vid upphandling, kommunens riktlinjer för direktupphandling, genomförande av direktupphandling m.m.. Beroende på vilka utbildningen vänder sig till anpassas innehållet i utbildningen.

Inom de kommunala bolagen deltar projektchef, ekonomichef, fastighetschef, teknisk chef samt i vissa fall VD vid de så kallade veckovisa upphandlingsmötena, som leds av bolagens upphandlare. Syftet med dessa möten är informationsutbyte och avstämning med inriktning. Enligt uppgift är utbildning ett vanligt förekommande inslag. En gång i månaden träffas båda bolagens personal i samband med de gemensamma frukostmöten där VD informerar om olika aktualiteter och där förekommer det att upphandlingsrelaterade ämnen diskuteras. Dock visar enkätresultaten ovan att flera av de svarande inte har fått någon utbildning, inte vet när de senast fick den senaste utbildningen eller att de fick utbildning för över två år sedan.

I samband med nyanställning får medarbetarna information om avtalsdatabas, regler kring inköp och upphandling och bolagens riktlinjer. Under våren 2020 planerar bolagen att genomföra bolagsspecifika inköps- och upphandlingsutbildningar för all berörd personal.

2.2.4. Samverkan

Samverkan och kunskapsutbyte gällande inköp och upphandling fångas enligt uppgift upp inom bl.a. inköpsrådet. I vissa intervjuer framförs att det saknas tydliga rollfördelningar, vad som ska diskuteras eller hur informationen ska vidareförmedlas till verksamheterna.



Enkätresultaten visar att mer än en tredjedel *instämmer till viss del* eller *instämmer inte alls* i att det finns goda möjligheter till samverkan och kunskapsutbyte gällande inköp, direktupphandling eller upphandling inom kommunen/de kommunala bolagen. Mer än hälften av de svarande inom kommunstyrelsen och kultur- och utvecklingsnämnden *instämmer till viss del* eller *instämmer inte alls* i att det finns goda möjligheter till samverkan och kunskapsutbyte gällande inköp, direktupphandling eller upphandling inom kommunen/de kommunala bolagen. 39 % av de svarande inom barn- och utbildningsnämnden och 31 % inom de kommunala bolagen som *instämmer till viss del* eller *instämmer inte alls* i samma påstående.

I enkätens fritextsvar framkommer bland annat att det finns behov av bättre kommunikation mellan upphandlingsfunktionen och verksamheten, samt behov av bättre samverkan mellan förvaltningar för att identifiera och genomföra gemensamma upphandlingar. Av intervjuer med bolagens upphandlare framgår att det finns löpande samverkan med kommunens upphandlare.

2.2.5. Bedömning

Kommunstyrelsen

Bedömningen är att det inte fullt ut finns tillräcklig med kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar, direktupphandlingar och inköp. Vidare görs bedömningen att inköspolicyn och riktlinjerna inte i tillräcklig utsträckning är kända för de medarbetare som har rätt att genomföra upphandling och inköp. Enkätundersökningen visar att nästan hälften av de svarande inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling. Kommunstyrelsen behöver i större utsträckning prioritera att utbildningsinsatser sker för att säkerställa att alla upphandlingar och inköp sker enligt gällande lagstiftning och i enlighet med kommunens interna styrdokument. Det sker hela tiden förändringar inom

lagstiftningen och bland personalen, varför det är viktigt att det återkommande sker utbildningsinsatser.

Kommunstyrelsen har inte säkerställt att upphandlingsverksamheten bedrivs enligt gällande upphandlingspolicy och riktlinjer. Bedömningen grundas på att upphandlingsfunktionen inte efterlever sina ansvarsområden fullt ut. Det är positivt att intervjuade upplever att de får det stöd de behöver från upphandlingsfunktionen. Samtidigt visar enkätresultaten att nästan en tredjedel inte upplever att de erhåller det stödet de behöver. Det bör utredas om upphandlingsfunktionen används på ett ändamålsenligt sätt.

Samverkan och kunskapsutbyte gällande inköp, direktupphandling eller upphandling inom kommunen/de kommunala bolagen kan utvecklas. Det är positivt att det finns ett inköpsråd som ger förutsättningar för att bl.a. identifiera och genomföra gemensamma upphandlingar. Det finns dock behov av att utvärdera inköpsrådets uppdrag och syfte och förtydliga de olika rollerna inom inköpsrådet. Att verksamhetsrepresentanterna i inköpsrådet ska utbilda övriga medarbetare i sina respektive verksamheter är enligt vår bedömning inte ändamålsenligt. Upphandlingar är ett komplext område, vilket förutsätter att de som genomför utbildningar har goda kunskaper inom upphandlingslagstiftningen. Brister i efterlevnad av regelverket kan medföra omfattande konsekvenser för kommunen.

Barn- och utbildningsnämnden

Vi ser det som en brist att de inköpsansvariga inte i tillräckligt stor grad uppfattar att de har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar, direktupphandlingar och inköp. Vidare görs bedömningen att inköbspolicyn och riktlinjerna inte i tillräcklig utsträckning är kända för de medarbetare som har rätt att genomföra upphandling och inköp. Enkätundersökningen visar att nästan hälften av de svarande inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling.

Socialnämnden

Det är positivt att inköpsansvariga uppfattar att de har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar, direktupphandlingar och inköp. Dock är vår bedömning att det inte är tillräckligt. Bedömningen grundas på att det är en brist att inköspolicyn och riktlinjerna inte i tillräcklig utsträckning är kända för de medarbetare som har rätt att genomföra upphandling och inköp samt att enkätundersökningen visar att mer än en tredjedel av de svarande inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling.

Kultur- och utvecklingsnämnden

Vi ser det som en brist att de inköpsansvariga inte i tillräckligt stor grad uppfattar att de har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar, direktupphandlingar och inköp. Vidare görs bedömningen att inköspolicyn och riktlinjerna inte i tillräcklig utsträckning är kända för de medarbetare som har rätt att genomföra upphandling och inköp. Enkätundersökningen visar att mer än hälften av de svarande inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling.

Miljö- och byggnadsnämnden

Vi ser det som en brist att de inköpsansvariga inte i tillräckligt stor grad uppfattar att de har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar, direktupphandlingar och inköp. Vidare görs bedömningen att inköspolicyn och riktlinjerna inte i tillräcklig utsträckning är kända för de medarbetare som har rätt att genomföra upphandling och inköp. Enkätundersökningen visar att samtliga svarande inte vet när de senast var på utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling.

Kommunala bolagen

Vi ser det som en brist att de inköpsansvariga inte i tillräckligt stor grad uppfattar att de har den kompetens som krävs för att genomföra upphandlingar, direktupphandlingar och inköp. Det är positivt att medarbetarna får löpande utbildning inom inköp/upphandling. Samtidigt visar enkätundersökningen att mer än en tredjedel av de svarande inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling.

2.3. Uppföljning och kontroll

2.3.1. Avtalsuppföljning och avtalstrohet

I kommunen finns en avtalsdatabas där alla avtal ska finnas tillgängliga. Administrationen av avtalsdatabasen sker av upphandlingsfunktionen. Samtliga intervjuade uppger att det finns svårigheter att navigera och söka i avtalsdatabasen. I flera fall tas kontakt med upphandlingsfunktionen för att stämma av vilka avtal som finns i avtalsdatabasen.

De kommunala bolagen har en egen avtalsdatabas som administreras av bolagens upphandlare, framöver planeras att bolagen och kommunen ska ha en gemensam avtalsdatabas.

Av intervjuer framkommer att det finns utmaningar gällande att känna till vilka inköp som övriga verksamheter gör. Vidare uttrycks en osäkerhet kring huruvida samtliga direktupphandlingar diarieförs. Upphandlingsfunktionen och verksamheterna genomför ingen systematisk uppföljning om inköp/avrop sker utifrån befintligt ramavtal. Enligt uppgift är det ett utvecklingsområde inför kommande år.

Kommunens upphandlingsfunktion ansvarar för att arbeta med avtalsuppföljning för de avtal som är tecknats kommunövergripande. Varje verksamhet ansvarar i sin tur för att följa upp de avtal som berör deras respektive verksamhetsområde och vid behov ta stöd av upphandlingsfunktionen. Upphandlingsfunktionen arbetar löpande med att bl.a. följa upp prisjusteringar/indexjusteringar och att avtalen fortlöper som de ska. Verksamheterna i sin tur ansvarar för att säkerställa att avtalade leverantörer levererar rätt varor eller tjänster i enlighet med de tecknade avtalen. Av intervjuer framkommer att verksamheterna inte genomför systematisk uppföljning av tecknade avtal, med undantag från IT-avdelningen. IT-avdelningen uppger att det sker löpande uppföljning av befintliga avtal.

Dokumentation av avtalsuppföljningar registreras enligt uppgift i upphandlingssystemet eller i en intern mappstruktur. Av intervjuer framkommer att verksamheter framför klagomål eller synpunkter direkt till leverantören eller till upphandlingsfunktionen. Vid behov träffar upphandlingsfunktionen leverantörer för diskussion, avtalstolkningar och avtalsförlängningar, som antingen initieras av upphandlarna eller verksamheten.

Upphandlingsfunktionen har arbetat fram en upphandlingsplan för 2019 som visar på upphandlingar (inom kommunen) som förväntas starta eller bli klara under 2019, både till följd av att befintliga avtal löper ut och nya upphandlingar. Enligt uppgift har upphandlingsplanen tagits fram i samverkan med verksamheterna. Dock framförs i vissa intervjuer att det finns en otydlighet i prioriteringen av vilka upphandlingar som ska genomföras. Vi har tagit del av upphandlingsplanen för 2019 som är uppdelad i kategorierna:

- ▶ Övergripande tjänster
- ▶ Livsmedel
- ▶ Fordonsrelaterade tjänster

- ▶ Vårdrelaterade utrustning och tjänster
- ▶ Fastighetsrelaterade tjänster
- ▶ Fastighetsrelaterade varor
- ▶ Renhållning och avfall

I kommunen saknas systemstöd för kontroller av avtalstrohet. Kommunens ekonominätverk där alla ekonomer från samtliga nämnder ingår, genomför emellertid manuella kontroller av avtalstrohet. Detta innebär att en varugrupp väljs ut, exempelvis livsmedel, och sedan kontrolleras vilka leverantörer som kommunen har handlat av. Senaste kontrollen genomfördes inom ramen för den interna kontrollen.

Upphandlaren inom de kommunala bolagen ansvarar för att löpande följa upp vilka avtal som kommer löpa ut och i samband med veckovisa upphandlingsmöten diskuteras bl.a. behovet av upphandlingar. Enligt uppgift sker löpande uppföljning av vilka upphandlingar som genomförs i samband med varje styrelsemöte.

Av intervjuer framkommer att attestinstruktionen utgör kontroll och uppföljning av bolagens avtal. I samband med attestering sker kontroll av beställning, pris, villkor, m.m. av flera personer, i enlighet med attestinstruktionen. När oklarheter eller misstanke om att det har fakturerats felaktigt sker enligt uppgift stickprovskontroller. Bolagen undersöker möjliga systemlösningar för avtalsuppföljning och leverantörskontroll.

2.3.2. Intern kontroll

Kommunstyrelsen beslutade i samband med sammanträdet i februari 2019 att utöka uppföljningsfrekvensen av den interna kontrollen från en gång per år till två gånger per år.

Kommunens ekonominätverk har tillsammans arbetat fram en kommunövergripande internkontrollplan med tillhörande riskanalys som berör de ekonomiska delarna. I tabellen nedan redovisas kontrollmomentet direktupphandling som ingår i internkontrollplan 2019.

Granskningen avser/process	Vad granskas/rutin	Metod	Frekvens	Rapportering till nämnd
Direktupphandling	otillåten direktupphandling, sämre villkor, brister i förhållande till interna regelverk	Urval utifrån aktuella kontogrupper/leverantörer	Två ggr/år	Efter årets slut

Två kostnadsposter valdes ut för kontrollen. Den ena var kostnadsposten livsmedel² och den andra var kostnadsposten möbler³.

Livsmedel

I tabellen nedan redovisas totala kostnader som var bokförda på *livsmedel* under perioden 1 januari – 30 maj 2019 för respektive styrelse/nämnd. Tabellen redovisar även det totala beloppet för inköp med leverantörer som kommunen inte har avtal med.

² Avser alla kostnader som är bokförda på kostnadsslag 644 Livsmedel.

³ Avser alla kostnader som är bokförda på kostnadsslag 4023 Möbler.

	Kommunstyrelsen	Barn- och ungdomsnämnden	Kultur- och utvecklingsnämnden	Socialnämnden
Totala kostnader för livsmedel under perioden 1 januari – 30 maj 2019	5 969 000 kr	128 000 kr	351 000 kr	52 000 kr
Inköp med leverantörer kommunen inte har avtal med	491 000 kr 8,2%	70 000kr 54,6 %	248 000 kr 70 %	52 000 kr 100 %

Genomförd internkontroll i juni 2019 visar att kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden och socialnämnden har dokumenterade rutinbeskrivningar, dock fungerar inte rutinen enligt rutinbeskrivningen och anmärkningar noterades. Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderades att gå igenom inköpen från de leverantörer som kommunen inte har avtal med och vid behov upprätta avtal med leverantörerna. Kontrollen utfördes av utsedd representant i kommunens ekonominätverk.

Möbler

Genomförd internkontroll i juni 2019 visar att kommunstyrelsen, barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden och socialnämnden har dokumenterade rutinbeskrivningar, rutinen fungerar enligt rutinbeskrivningen samt att inga anmärkningar noterades. Enligt uppgift ingår inte möblerna till Glänningeskolan med anledningen att de inte ännu blivit inköpta ännu för aktuell kontrollperiod (1 januari – 30 maj 2019). Vi noterar att miljö- och byggnadsnämnden inte ingått i kontrollen. Anledningen uppges vara att nämnden inte genomfört inköp/upphandling inom dessa varugrupper.

I kommunstyrelsen och övriga granskade nämnders internkontrollplaner 2019 finns inga ytterligare kontrollmoment som rör upphandling/inköp. Återrapportering av genomförd internkontroll sker i samband med kommunstyrelsens och nämndernas årsbokslut. Enligt uppgift sker återrapportering av upphandlingar vid förekommen anledning.

Inom de kommunala bolagen sker enligt uppgift löpande återrapportering av upphandlingar till bolagensstyrelse. Upphandlingar/inköp ingår inte i bolagens internkontrollplan.

Av intervju med verksamhetschef för servicekontoret framkommer att det har funnits tydliga riktlinjer gällande inköp och upphandling, men att ansvariga personer för de aktuella projekten inte följt riktlinjerna. Anledningen uppges vara bristande kunskaper och kraven på att genomföra stora investeringsbudgetar inom tidsplan.

2.3.3. Bedömning

Vi gör bedömningen för kommunstyrelsen och samtliga nämnder att med bakgrund i att det de senaste åren har framkommit flera uppmärksammade projekt och inköp som inte följt LOU och revisionsrapporter som visar på brister, borde funnits en mer omfattande riskanalys och fler kontroller kopplade till inköpsprocessen. De kontroller för livsmedel och möbler som genomförts är viktiga, men de bedömer kommunens avtalstrohet inom ett begränsat område.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har inte säkerställt att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig. Bedömningen grundas på att det funnits flera indikationer på ett behov av ökad intern kontroll och styrning utan att så skett samt att vi ser

ett behov av att uppföljningen av avtalstrohet behöver stärkas. Nuvarande manuella kontroller möjliggör inte en tillräcklig kontroll av hur mycket som köps in utanför gällande avtal. Detta riskerar att medföra ökade kostnader för kommunen som annars kunnat undvikas samt riskerar att skada kommunens anseende som avtalspart.

Det bör ske en systematisk uppföljning kring efterlevnaden av fastställd upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer. Att lagstiftningen och kommunens riktlinjer inte följs ger signaler om att det finns behov av att stärka och förbättra kontrollmiljön. Kommunstyrelsen bör arbeta med att påverka attityder och öka kunskapen och kompetens kring LOU och kommunens riktlinjer. Det är viktigt att det råder en organisationskultur där vikten av LOU framhålls för att säkerställa att lagstiftningen är en naturlig del i inköp- och upphandlingsprocessen.

Socialnämnden, Barn- och ungdomsnämnden och Kultur- och utvecklingsnämnden

Nämnderna har inte säkerställt att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig. Bedömningen grundas på att nämnderna inte genomför systematisk uppföljning av tecknade avtal. Uppföljningen av avtalstrohet behöver stärkas. Nuvarande manuella kontroller möjliggör inte en tillräcklig kontroll av hur mycket som köps in utanför gällande avtal. Detta riskerar att medföra ökade kostnader för kommunen som annars kunnat undvikas samt riskerar att skada kommunens anseende som avtalspart. Det är viktigt att nämnden följer upp att inköp/direktupphandlingar inte överstiger direktupphandlingsgränsen. Vidare är det viktigt att nämnderna prioriterar avtalsuppföljning för att säkerställa att ställda krav i tecknat avtal uppfylls.

Bedömningen är att nämnderna inte har säkerställt att inköp och upphandling har genomförts i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer. Bedömningen grundas på att det finns brister i genomförd internkontroll, juni 2019. Det bör ske en systematisk uppföljning kring efterlevnaden av fastställd upphandlingspolicy och tillhörande riktlinje.

Miljö- och byggnadsnämnden

Bedömning är att nämnden inte fullt ut har säkerställt att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig. Bedömningen grundas på att nämnden inte genomför systematisk uppföljning av tecknade avtal. Det bör ske en systematisk uppföljning kring efterlevnaden av fastställd upphandlingspolicy och tillhörande riktlinje.

Kommunala bolagen

Bedömningen är att bolagen delvis har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten inom bolagen. Bedömningen grundas på att bolagen inte har en systematiskt och dokumenterad avtalsuppföljningsprocess. Nuvarande kontroller vid attester och stickprovskontroller vid förekommande anledning inte är tillräckliga för att säkerställa avtalstrohet. Det är positivt att bolagen undersöker olika systemlösningar för avtalsuppföljning och leverantörskontroll samt att det sker löpande återrapportering av upphandlingar till bolagsstyrelsen

Inköp- och upphandlingsprocessen är en viktig process. Det är därför väsentligt att de kommunala bolagen riskvärderar denna process inom bolagens internkontrollarbete och att relevanta kontrollmoment identifieras.

2.4. Granskade upphandlingar

2.4.1. Resultat stickprovskontroller

Inom ramen för granskningen har en stickprovskontroll genomförts av 33 upphandlingar/direktupphandlingar. För varje stickprov har annonsering, förfrågningsunderlag, protokollsöppning, anbud, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal kontrollerats. I de fall det gjorts en direktupphandling har det kontrollerats om det finns underlag som styrker att en konkurrensutsättning har genomförts, om det finns skriftliga offerter och avtal.

I bilaga 5 - 8 finns en redovisning av om dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument, enligt vår bedömning, är tillräcklig för de granskade stickproven.

Tillräcklig	Stickprovet uppvisar tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument
Delvis tillräcklig	Stickprovet uppvisar delvis tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument
Ej tillräcklig	Stickprovet uppvisar ej tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument

Totalt genomfördes stickprov av 22 upphandlingar för kommunen. I stickprovskontrollen har följande konstaterats:

- ▶ 13 stickprov är tillräckliga
- ▶ 4 stickprov är delvis tillräckliga
- ▶ 5 stickprov är ej tillräckliga

Totalt genomfördes stickprov av 8 upphandlingar för Laholms hem. I stickprovskontrollen har följande konstaterats:

- ▶ 7 stickprov är tillräckliga
- ▶ 1 stickprov är delvis tillräckligt

Totalt genomfördes stickprov av 3 upphandlingar från Kommunfastigheter i Laholm. I stickprovskontrollen har följande konstaterats:

- ▶ 2 stickprov är tillräckliga
- ▶ 1 stickprov är inte tillräckligt

2.4.2. Uppmärksammade inköp

Resecentrum och återvinningscentralens infartsväg

Under 2019 uppmärksammades att verksamhetsområdet service hade köpt varor och tjänster för totalt 8,6 mnkr utan upphandling. Av de 8,6 mnkr avsåg 6,1 mnkr markarbeten för resecentrum och 2,5 mnkr markarbeten för återvinningscentralens infartsväg. Kommunen har ramavtal gällande entreprenadsmaskintjänster, grus- makadam och jordmaterial, beläggningsarbeten 2018 och byggledningskonsult. Kommunen saknar avtal för två professioner, utsättare och anläggningsarbetare. Upphandlingsfunktionen uppger att de fick informationen om att det endast var ett fåtal meter som skulle täckas och att det inte handlade om något omfattande arbete.

Laholms kommun har ett entreprenadavtal för omlastningscentralen Ahla. En tilläggsbeställning på markarbeten genomfördes för Återvinningscentralens infartsväg på 2,5 mnkr utan upphandling. Tilläggsbeställningen gjordes av leverantören som tidigare var upphandlad för arbetet med omlastningscentralen Ahla. Laholmsbuktens VA (LBVA) har ett entreprenadavtal för ombyggnationen av stationsområdet i Laholm, så kallad resecentrum. Samtidigt som det arbetet genomfördes gjorde Laholms kommun en beställning, utan upphandling av samma leverantör för markarbetet på 6,1 mnkr.

2.4.3. Bedömning

Kommunen

Genomförd stickprovskontroll visar att det finns brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer.

I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen saknas tillräcklig dokumentation samt konkurrenssättning.

Kontrollen visar att ett stickprov saknar ett undertecknat avtal. För ett stickprov överstiger det sammanlagda värdet gränsen för direktupphandling under 2019. För stickprovet har inte anbudsförfrågan, undertecknat avtal, skriftliga offerter eller beställningar kunnat uppvisas. Detta är inte förenligt med gällande lagstiftning. Flera stickprov visar att kommunen genomför upprepade köp av samma varuslag. För stickproven har inte anbudsförfrågan, undertecknat avtal, skriftliga offerter eller beställningar kunnat uppvisas. Detta är inte förenligt med gällande interna rutiner. Vi noterar att det finns stickprov som även överstiger det sammanlagda värdet för direktupphandlingsgränsen under 2018 och där kommunen fortsatt handla från de leverantörerna under 2019. Kommunstyrelsen och nämnderna bör stärka sin uppföljning av vilka inköp som sker i kommunen. För upprepande köp av samma varuslag bör antingen ramavtal tecknas för varan eller tjänsten eller upphandling vid varje tillfälle ske.

För ett stickprov finns ett gammalt avtal som löper tillsvidare, förutsatt att inte någon avtalspart säger upp avtalet. Detta avtalsupplägg är inte förenligt med upphandlingslagstiftningen och bör således fasas ut. För stickprovet har inget förlängt avtal kunnat uppvisas, vi noterar att kommunen både under 2018 och 2019 har fakturerats av aktuell leverantör. Ett avtal är undertecknad av kommunchefen där värdet på avtalet är över 100 prisbasbelopp. Bedömningen är att avtalet inte har undertecknats i enlighet med gällande delegationsordning från 2018. Enligt delegationsordningen ska avtal över 100 prisbasbelopp undertecknas av ledningsutskottet. Att lagstiftningen och kommunens riktlinjer inte följs ger signaler om att det finns behov av att stärka och förbättra kontrollmiljön. Kommunstyrelsen bör arbeta med att påverka attityder och öka kunskapen och kompetens kring LOU och kommunens riktlinjer. Det är viktigt att det råder en organisationskultur där vikten av LOU framhålls för att säkerställa att lagstiftningen är en naturlig del i inköp- och upphandlingsprocessen.

Kommunala bolagen

Genomförd stickprovskontroll visar att lagen om offentlig upphandling efterlevs i alla utom ett stickprov per bolag, dock har det noterats att ytterligare ett stickprov saknar öppningsprotokoll och avtal. Öppningsprotokollen ska enligt uppgift har försvunnit vid en flytt, och detta föranleder att det kan finnas en brist i hantering och förvaring av allmänna handlingar. Det är viktigt att bolagen säkerställer att underlag i upphandlingarna förvaras på ett sådant sätt att de är sökbara. Det är positivt att bolagen har uppmärksammat behov av upphandling av ramavtal för upprepande köp av samma slags varor.

Uppmärksammade inköp

I LOU 17.kap § 9 finns undantagsregler för när en ny upphandling inte behöver genomföras. Bedömningen är att markarbetet för återvinningscentralens infartsväg på 2,5 mnkr skulle kunna omfattas av undantaget som beskrivs i LOU 17. kap § 9. Huruvida undantaget gäller grundar sig på om tilläggsbeställningen ändrar ramavtalets övergripande karaktär, är lägre än tröskelvärdet för byggentreprenader och ökningen av ramavtalets värde är lägre än 15 procent av ramavtalets värde.

För markarbetet avseende resecentrum på 6,1 mnkr bedömer vi att kommunen inte har varit berättigad att avropa från det befintliga avtalet som är upphandlat av LBVA och att undantagsreglerna i LOU inte kan tillämpas. Följaktligen torde inköpet/upphandlingen betraktas som en otillåten direktupphandling.

3. Uppföljning av tidigare granskningar

Inom ramen för denna granskning har tre tidigare genomförda granskningar översiktligt följts upp. Utifrån iakttagelserna i aktuell granskning har bedömningen gjorts om ansvarig styrelse, nämnd eller bolag har beaktat revisionens tidigare rekommendationer. Förklaringen till bedömningen redovisas nedan:

	Rekommendation har beaktats
	Rekommendation har delvis beaktats
	Rekommendation har ej beaktats
	Iakttagelser saknas i aktuell granskning

Uppföljning av granskning av kommunens upphandlingsprocess (2015)	
Kommunrevisionens sammanfattande bedömning	
Granskningens övergripande syfte har varit att följa upp om och på vilket sätt kommentarer och förslag till förbättringar, som finns i 2013 års granskningsrapport, har fångats av kommunstyrelsen och Laholms AB. Vår bedömning är att kommunstyrelsen delvis beaktat de rekommendationer som lämnades vid 2013 års revisionsgranskning. Vi bedömer att kommunstyrelsen kan stärka sin styrning och kontroll avseende upphandlingsverksamheten. Vi kan konstatera att Laholms AB har påbörjat ett utvecklingsarbete avseende intern kontroll och bolagets upphandlingsverksamhet. Dock bedömer vi att bolaget inte beaktat de rekommendationer som lämnades vid 2013 års revisionsgranskning.	
Kommunstyrelsens svar (2016-02-09 § 35)	
Kommunledningskontoret konstaterar att såsom kommunrevisionen påtalar är kommunens upphandlingsriktlinjer fortfarande inte reviderade. Anledningen till att översynen dragit ut på tiden är att kommunledningskontoret ansett det befogat att avvänta genomförandet i svensk rätt av EU:s nya upphandlingsdirektiv. Beräknad tidpunkt för när den nya upphandlingslagstiftningen kan träda i kraft är den 1 januari 2017. När den nationella lagstiftningen väl är på plats är det rationellt att påbörja den beslutade översynen av kommunens lokala upphandlingsriktlinjer. Med tanke på att det kommer att ta viss tid i anspråk att sätta sig in i den nya upphandlingslagstiftningen och värdera dess möjligheter och begränsningar för kommunens upphandlingsverksamhet föreslår kommunledningskontoret att översynsarbetet ska slutredovisas till kommunstyrelsen senast före utgången av december 2017.	
Kommunrevisionens rekommendationer	Iakttagelser och bedömning
Kommunstyrelsen	
att föreslå att fullmäktige reviderar gällande riktlinjer för upphandling så att de stämmer överens med gällande lagstiftning,	Riktlinjer är senast reviderade 2018 och överensstämmer med gällande lagstiftning.
att revidera gällande tillämpningsanvisningar för upphandlingar så att de stämmer överens med gällande lagstiftning samt tillse att ansvariga upphandlande tjänstemän är väl förtrodda med anvisningarna	Riktlinjer är senast reviderade 2018 och överensstämmer med gällande lagstiftning. Enkätresultatet visar att det saknas kännedom om riktlinjerna.
att säkerställa att riskområden kontrolleras i enlighet med gällande internkontrollplan	I kommunstyrelsens och nämndernas interkontrollplaner finns direktupphandling som ett kontrollmoment utifrån genomförd riskanalys.
att besluta om rutiner för avtalsuppföljning samt säkerställa att rutinerna är väl kända inom upphandlingsfunktionen och övriga upphandlande verksamheter	I inköspolicyn och riktlinjer för inköp och upphandling finns rutiner för avtalsuppföljning. Enkätresultatet visar att nästan hälften av de svarande inte känner till gällande policy och riktlinjer.
att tillse att upphandlingsfunktionen tillhandahåller de verktyg som krävs för att säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning av kommunens upphandlingar	Upphandlingsfunktionen arbetar löpande med att bl.a. följa upp prisjusteringar/indexjusteringar och att avtalen fortlöper som de ska. Manuella kontroller av direktupphandlingar möjliggör inte en heltäckande kontroll.

att tillse att upphandlingsfunktionen bistår verksamheterna med information och utbildning i enlighet med gällande riktlinjer för att säkerställa lagefterlevnad.	Upphandlingsfunktionen prioriterar inte utbildningsinsatser i tillräcklig utsträckning. Anledningen uppges vara resursbrist. Enkätresultatet visar att mer än hälften av de svarande inte har fått utbildning inom upphandling.
Laholmskem AB	
tillse att upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning.	Genomförda stickprov visar att det finns brister i efterlevnaden av gällande regelverk för offentlig upphandling.
genomföra samtliga upphandlingar i det elektroniska upphandlingssystemet.	Upphandlingar sker i det elektroniska upphandlingssystemet TendSign.
besluta om riktlinjer för direktupphandling i enlighet med gällande lagstiftning.	Riktlinjer för direktupphandling är beslutade av bolagsstyrelsen 2016-12-06.
besluta om arkivbeskrivning eller arkivförteckning.	Iakttagelser saknas i aktuell granskning
uppdatera dokumenthanteringspolicyn.	Iakttagelser saknas i aktuell granskning
införa rutiner för registrering av upphandlingsärenden samt rutiner vid val av leverantör.	Registrering av upphandlingsärende ska ske via bolagens upphandlare. Rutiner vid val av leverantör framgår i bolagens riktlinjer för direktupphandling.

Granskning av styrning, ledning och kontroll av upphandlingsbeslut (2017)
Kommunrevisionens sammanfattande bedömning
Granskningens syfte var att bedöma i vilken grad ansvariga nämnder styr och följer upp upphandlingsbesluten. Den sammanfattade bedömning var att kommunstyrelsen och kultur- och utvecklingsnämnden i de upphandlingar vi granskat inte har haft en tillräcklig styrning eller uppföljning. Bedömningen grundas på att det bland annat tagits beslut som strider mot delegationsordningen, genomförts inköp utan upphandling eller överskridit upphandlat belopp. Samtidigt finns det inte tillräckligt dokumenterat att nämnderna fått löpande information eller genomfört en tillräcklig intern kontroll.
Sammanfattning av kommunstyrelsens svar (2017-08-15 KS §149)
Det pågår ett kontinuerligt arbete med att förbättra upphandlingsverksamheten genom bland annat följande åtgärder: - Kommunstyrelsen har antagit reviderade riktlinjer för direktupphandling. Kommunstyrelsen har gett kommunledningskontoret i uppdrag att göra en översyn av kommunens upphandlingsriktlinjer och lägga fram förslag under 2017 till reviderat regelverk. - Ansvarsfördelning mellan kommunens upphandlingsstöd och verksamheter vad gäller upphandlingsprocesser och avtalsuppföljning har under senaste året förtydligats. - Utökade informations- och utbildningsinsatser avseende lagstiftning, praktisk handläggning och ansvarsfördelning har påbörjats under det senaste året. Arbetet pågår. - Kommunledningskontoret håller på att studera verktyg för avtalsuppföljning. - Förtydliga delegationsordningen så att det framgår att delegationen till ekonomichefen gäller ramavtal som kan avropas från två eller flera nämnders verksamheter inom kommunen, vilket också är innebörden av den befintliga delegationen. - I 2017 års kontrollplan ska direktupphandlingarna ägnas särskild uppmärksamhet genom kontroller av att dokumentation och beloppsgränser följer kommunens interna regelverk och lagstiftning. - Kommunstyrelsen är medveten om vikten av att genom systematiska kontroller säkerställa att kommunens upphandlingar sker på ett korrekt sätt och att det genomförs kontinuerliga avtalsuppföljningar i syfte att tillförsäkra att dessa efterlevs.

Sammanfattning av kultur- och utvecklingsnämndens svar (2017-08-30 KUN §116)	
- I början av året antogs reviderade riktlinjer för direktupphandling - Det har skett ett krafttag i verksamheten för en bättre hantering av upphandlingsärenden. - Avsnittet som berör anmälan av delegationsbeslut till nämnden att ses över för att skapa tydligare rutiner. Efter fattat beslut om reviderad delegationsordning kommer en genomgång att hållas för berörda delegater. - Kontrollaktiviteterna genomfördes för samtliga verksamheter, så även för kultur- och utveckling, men rapporteringen till nämnden levererades inte, vilket så klart är en brist. Ett omtag har genomförts avseende intern kontrollarbetet i verksamheten och rutinerna har förtydligats vilket ska leda till en mer kvalitetssäkrad process. - Rutinerna kring dokumentationen av de olika informationsärendena kommer att revideras.	
Kommunrevisionens rekommendationer	Bedömning
Kommunstyrelsen	
Säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med lagstiftning och kommunens interna riktlinjer.	Genomförda stickprov visar att gällande regelverk och kommunens interna styrdokument och riktlinjer för offentlig upphandling inte efterlevs i tillräcklig utsträckning.
Se över organisationen och ansvarsfördelning gällande upphandling så att den upphandlingskompetens som finns används ändamålsenligt.	Upphandlingsfunktionen uppges inte ha tillräckliga resurser i förhållande till kommunens upphandlingsvolym. I vissa intervjuer framkommer att det finns en otydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och verksamheten.
Arbeta för att påverka attityder och öka kunskapen och kompetensen kring Lagen om offentlig upphandling.	Enkätundersökningen visar att inköspolicyn och riktlinjer inte i tillräcklig utsträckning är kända bland de svarande och att nästan hälften av de svarande inte har fått utbildning gällande inköp, direktupphandling och/eller upphandling. Det är positivt att det finns ett inköpsråd.
Säkerställa att information, uppföljning och kontroll kring upphandlingar är tillräcklig.	Se iakttagelse och bedömning ovan. Nuvarande manuella kontroller möjliggör inte en heltäckande kontroll av hur mycket som köps in utanför gällande avtal. Det saknas en systematisk uppföljning av upphandlingar.
Kultur- och utvecklingsnämndens	
Säkerställa att upphandlingar genomförs i enlighet med lagstiftning och kommunens interna riktlinjer.	Genomförda stickprov visar att gällande regelverk och kommunens interna styrdokument och riktlinjer för offentlig upphandling inte efterlevs i tillräcklig utsträckning.
Säkerställa att delegationsordningen följs.	Delegationsbeslut redovisas löpande vid nämndens sammanträde. Enligt uppgift vidtas åtgärder om delegationsordning inte efterföljs. Vi har inte noterat några avvikelser.
Säkerställa att information, uppföljning och kontroll kring upphandlingar är tillräcklig.	Enkätresultatet visar att nämnden inte i tillräcklig omfattning säkerställt att medarbetarna känner till gällande policy och riktlinjer. Nuvarande manuella kontroller möjliggör inte en heltäckande kontroll av hur mycket som köps in utanför gällande avtal. Det sker ingen systematisk uppföljning av upphandlingar.

Granskning av hanteringen av evenemangen beachvolleybollturnering och cykelfest (2017)

Kommunrevisionens sammanfattande bedömning

Den sammanfattade bedömning var att kommunstyrelsen och kultur- och utvecklingsnämnden i de upphandlingar vi granskat inte har haft en tillräcklig styrning eller uppföljning. Vi grundar det på att det bland annat tagits beslut som strider mot delegationsordningen, genomförts inköp utan upphandling eller överskridit upphandlat belopp. Samtidigt finns det inte tillräckligt dokumenterat att nämnderna fått löpande information eller genomfört en tillräcklig intern kontroll.

Sammanfattning av kommunstyrelsens svar (2018-06-12 § 132)

Kommunledningskontoret arbetar kontinuerligt med dokumentationer och rutiner när det gäller utbetalningar i syfte att minimera risken för felaktigheter eller andra problem. Samtidigt ställer detta stora krav på organisatorisk hantering och bemanningsplanering i en organisation med relativt få medarbetare.

Kommunfullmäktige har i Kommunplan och budget 2018 gett kommunstyrelsen i uppdrag att se över styrmodellen, Principer för ekonomi- och verksamhetsstyrning, i syfte att gå från kontroll till tillit.

Att skapa en bättre följsamhet till befintliga ramavtal och i övrigt förbättra nämndernas upphandlingar måste i huvudsak ske genom förebyggande åtgärder som utbildnings- och informationsinsatser och tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning. I fjolårets interna kontroll uppmärksammades att det fanns tre betalningar avseende inköp i samband med beachvolleyarrangemanget som avvek från dokumentationsreglerna. Värdet på upphandlingarna hade emellertid inte överstigit direktupphandlingsgränsen.

Kommunfullmäktige har den 31 maj 2016 § 69 antagit riktlinjer för styrdokument som fastställer en gemensam nomenklatur och struktur för politiskt beslutade styrdokument samt rutin för hur styrdokument ska hållas uppdaterade och aktuella. Vid antagandet av riktlinjerna fanns ca 80 styrdokument beslutade av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har därefter succesivt upphävt, eller föreslagit fullmäktige att upphäva, inaktuella styrdokument och anpassat och aktualiserat andra styrdokument för att göra det enklare för nämnder och medarbetare att efterleva kommunfullmäktiges beslut.

Kommunens chefsgrupp har antagit Beskrivning av Laholms kommuns styr- och ledningssystem den 25 november 2016. Här ingår även projektstyrningsmodellen. Kommunledningskontoret arbetar kontinuerligt med att utveckla styr- och ledningssystemet.

Sammanfattning av kultur- och utveckling nämndens svar (2018-05-30 § 46)

Sedan i januari har flera åtgärder vidtagits inom verksamheten. En utvecklad och dokumenterad modell för ekonomiuppföljningen har tagits fram, från enhetsnivå till nämnd. Modellen bygger på dokumenterade uppföljningssamtal mellan enhetschefer och ekonomer där alla avvikelser och eventuella åtgärder kommenteras. I uppföljningssamtalen berörs även nya och pågående projekt och upphandlingar. Uppföljningarna aggregeras sedan till avdelningsnivå, verksamhetschefsnivå och vidare till nämndnivå för ekonomisk rapport till nämnden. Modellen tas i bruk i april 2018 och är ett strukturerat sätt för att få väl underbyggd information och ekonomiuppföljning till nämnden.

Samtliga chefer i verksamheten har fått utbildning i nya kommunallagen och nya förvaltningslagen. En intern utbildning kring styrning och rollfördelning mellan politik och verksamhet har genomförts för att skapa en bättre förståelse och kunskap kring när beslut ska lyftas till nämnden för politisk behandling. Under maj månad genomförs en intern utbildning för nämnden kring upphandlingsfrågor. Vidare har en utbildning för fakturamottagare/administratörer påbörjats och ekonomerna kommer att få i uppdrag att utbilda de som är attestanter för att öka kunskapen.

Avseende intern kontroll kommer arbetet att utvecklas framöver genom att involvera än fler medarbetare i risk- och väsentlighetsanalysen, sprida än mer kunskap kring arbetet med internkontroll men även att ta fram rutiner som ser till att det sker en mer löpande dialog mellan nämnd och verksamhet kring intern kontroll. Revisionen rekommenderar även nämnden att säkerställa att det finns en god kontrollmiljö i verksamheten. Det finns redan en påbörjad kulturförändring inom verksamheten mot en mer transparent verksamhet. Nuvarande ledning kommer att föreslå tillträdande verksamhetschef ett aktivt processarbete med en framtagna ledningsfilosofi och kompetensutvecklingsinsatser för chefer/ledare i verksamheten. För att stärka ärendeberedningen föreslår verksamheten att de veckovisa mötena som hålls mellan ordförande och verksamhetschef dokumenteras. Det skulle utgöra ett stöd för båda parter och kunna vara ett led i aktiv ärendeberedning till nämnden där ordförande identifierar ärende som ska behandlas politiskt.

Kommunrevisionens rekommendationer 2017	Iakttagelser och bedömning
Kultur- och utvecklingsnämnden rekommenderas att:	
▶ Säkerställa att evenemang och andra projekt genomförs utifrån en tydlig struktur med tydliga ekonomiska ramar och ansvarsförhållanden.	Iakttagelser saknas i aktuell granskning
▶ Säkerställa att attestanter har erforderlig kunskap och kompetens för att kunna utföra sitt uppdrag	Kultur- och utvecklingsnämnden fastställer förslag på beslutsattestanter och ersättare för år 2019 vid sammanträdet 2019-03-04. Enligt uppgift har förvaltningens ekonom utbildat attestanter.
▶ Säkerställa att det finns en god kontrollmiljö i verksamheten och att alla delar av verksamheten riskutvärderats.	Enligt uppgift deltar olika yrkesgrupper i risk- och väsentlighetsanalysen. Risk- och väsentlighetsanalysen ligger till grund till nämnden internkontrollplan. Internkontrollplanen för 2019 innehåller verksamhetsspecifika rutiner, administrativa rutiner och ekonomiadministrativa rutiner.
▶ Säkerställa att nämnden informeras löpande, framförallt vid avvikelser, och att informationen dokumenteras.	Nämnden har en stående informationspunkt vid nämndsammanträden där information dokumenteras. Vi noterar att det sedan 2017 har skett en förbättring av dokumentationen.
Kommunstyrelsen rekommenderas att:	
▶ Stärka arbetet med att säkerställa att kommunfullmäktigebeslut inklusive antagna styrdokument följs.	Genomförda stickprov visar att gällande regelverk och kommunens interna styrdokument och riktlinjer för offentlig upphandling inte efterlevs i tillräcklig utsträckning.

4. Sammanfattande bedömning del 1

Syftet var att bedöma om granskade nämnder och de kommunala bolagen upphandlar i enlighet med LOU samt kommunens interna styrdokument och riktlinjer för offentlig upphandling.

Den sammanfattande bedömningen är att kommunstyrelsen och granskade nämnder brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer. Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB har i tillräcklig utsträckning säkerställt att inköp och upphandling har genomförts i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har inte i tillräcklig omfattning säkerställt att inköp och upphandling i den egna verksamheten sker i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer. Dessutom har kommunstyrelsen inte haft tillräcklig uppsikt av nämndernas följsamhet i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer.

Att lagstiftningen och kommunens riktlinjer inte följs ger signaler om att det finns behov av att stärka och förbättra kontrollmiljön. Kommunstyrelsen bör arbeta med att påverka attityder och öka kunskapen och kompetens kring LOU och kommunens riktlinjer. Det är viktigt att det råder en organisationskultur där vikten av LOU framhålls för att säkerställa att lagstiftningen är en naturlig del i inköp- och upphandlingsprocessen. Detta har påpekats i tidigare granskningar.

Med bakgrund i det som framkommit bedömer vi att kommunstyrelsen inte har tillräcklig uppsikt över upphandlingsprocessen.

Det är positivt att det finns ett inköpsråd som ger förutsättningar för att bl.a. identifiera och genomföra gemensamma upphandlingar. Det finns dock behov av att utvärdera inköpsrådets uppdrag och syfte och förtydliga de olika rollerna inom inköpsrådet.

Styrningen gällande vilka som har rätt att göra inköp/avrop inom nämnderna är otillräcklig. Vidare visar enkätundersökningen att det inte finns tillräcklig med kompetens för att genomföra upphandling, direktupphandling och inköp.

Gällande intern kontroll behöver kommunstyrelsen och nämnderna ta ett starkare grepp och säkerställa att det görs en fullständig riskanalys över inköpsprocessen och att erforderliga kontroller genomförs. Bedömningen är att kommunstyrelsen inte har säkerställt att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig.

Revisorerna har i tidigare granskningar påpekat brister gällande efterlevnad av lagstiftningen och kommunens interna riktlinjer. Bedömningen är att flera rekommendationer kvarstår (se avsnitt 3).

Barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden, socialnämnden

Nämnderna har inte säkerställt att inköp och upphandling har genomförts i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer. Styrningen gällande vilka som har rätt att göra inköp/avrop inom nämnderna är otillräcklig. Vidare visar enkätundersökningen att det inte finns tillräcklig med kompetens för att genomföra upphandling, direktupphandling och inköp. Bedömningen är att nämnderna inte har säkerställt att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig.

Miljö- och byggnadsnämnden

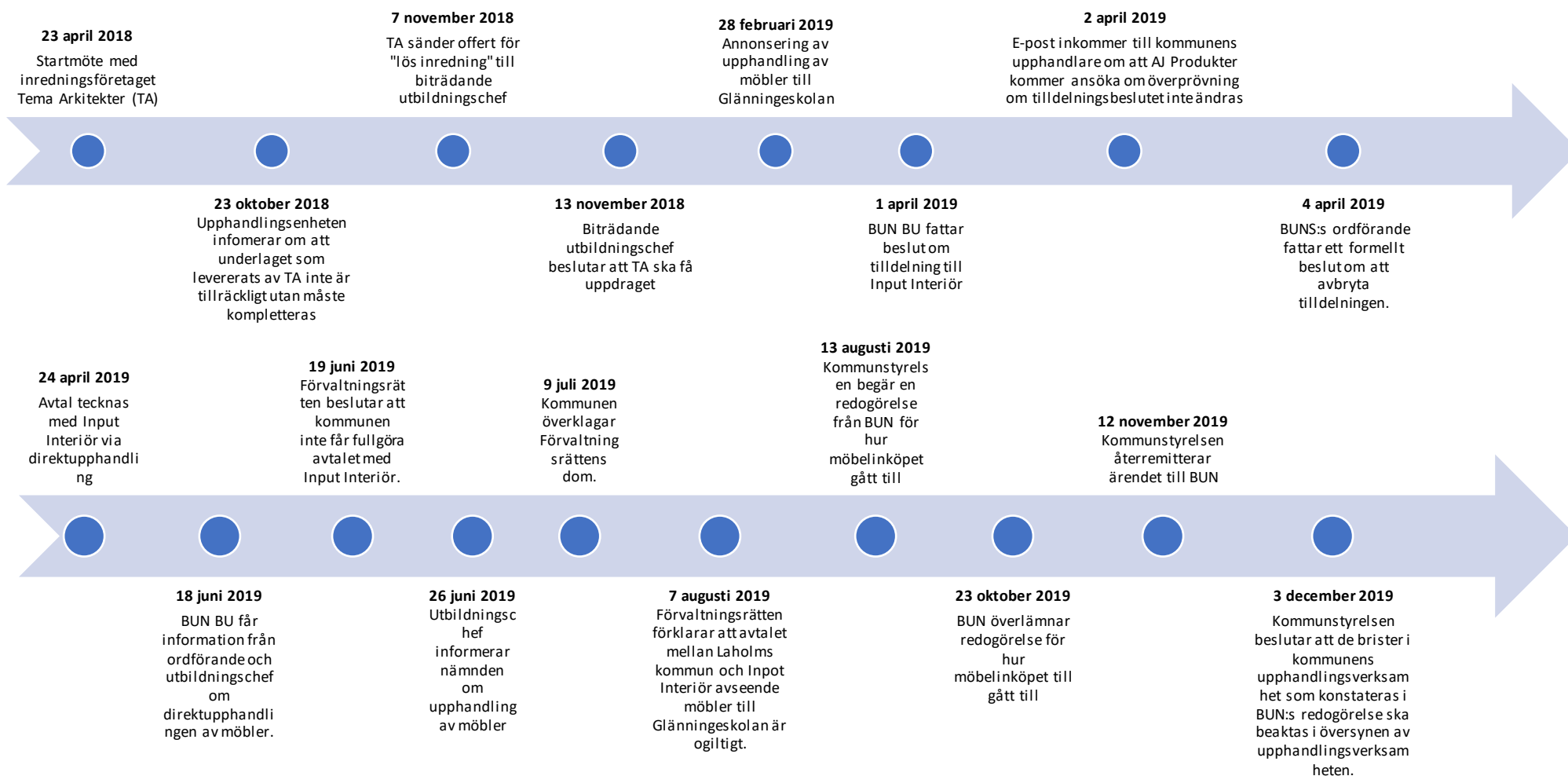
Styrningen gällande vilka som har rätt att göra inköp/avrop inom nämnderna är tillräcklig. Samtidigt visar granskningen att det inte fullt ut finns kompetens för att genomföra upphandling, direktupphandling och inköp. Bedömningen är att nämnden kan utveckla sin interna styrning och kontroll av upphandlingsverksamheten.

Kommunala bolagen

Laholms hem AB och Kommunfastigheter i Laholm AB har i tillräcklig utsträckning säkerställt att inköp och upphandling har genomförts i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer. Styrningen gällande vilka som har rätt att göra inköp/avrop inom bolagen är tillräcklig. Dock visar enkätundersökningen att det inte finns tillräcklig med kompetens för att genomföra upphandling, direktupphandling och inköp. Bedömningen är att de kommunala bolagen delvis har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av upphandlingsverksamheten inom bolagen.

5. Granskningsresultat inköp av möbler till Glänningeskolan

Tidslinjen nedan beskriver händelseförloppet för inköpet av möbler till Glänningeskolan. Innehåller de händelser som har kunnat bekräftas.



5.1. Beskrivning av händelsen

5.1.1. Framtagandet av förfrågningsunderlag

Enligt uppgift gjordes en beställning av arkitektuppdraget under hösten 2015 från Tema Arkitekter (dåvarande Mono Arkitekter). Avropet från ramavtalet (av arkitekttjänster till nya Glänningeskolan) sträcker sig i det här fallet under flera år, från förstudie till färdigställande. Det framkommer att en sådan nyckelkompetens byts normalt inte ut under pågående projekt.

Den 23 april 2018 inleds ett uppstartsmöte med inredningsföretaget Tema Arkitekter för inredningsinspiration och idéer. Företaget har enligt uppgift stor erfarenhet av inredning av skolmiljöer och har arbetat inom Glänningeskolans byggprojekt med den pedagogiska miljön, där inredning var en viktig komponent. Arbetet har skett på uppdrag av utbildningschefen.

I juni 2018 presenterar Tema Arkitekter ett första förslag på inredningsplanen för rektorerna och under juli och augusti 2018 sker revidering av inredningsplanen i samråd med skolans rektorer. Exempelvis diskuteras planförslag och kopplingen till byggnadsritningar, möjliga färger och material utifrån skolans arbetsmiljöbehov. Den 27 augusti 2018 presenterar Tema Arkitekter förslag på möbler och textilier med bilder och färgprover som rektorer och nyttjandegrupp tar ställning till. Nyttjandegruppen har bestått av rektorer och personalrepresentanter från Glänningeskolan, Blåkullaskolan och grundsärskolan. I Tema Arkitekters förslag fanns inga uppgifter om antalet möbler som skulle behövas.

31 augusti 2018: Möbelförslag presenteras i sin helhet på bilder som Tema Arkitekter skickar över till rektorerna för granskning och synpunkter.

September 2018: Möbler och stolar testas och utprovas för att rätt produkt ska finnas med i slutpresentationen.

1 oktober 2018: Slutpresentationen lämnas över från Tema Arkitekter till hela nyttjandegruppen för synpunkter och återkoppling.

Den 23 oktober 2018 överlämnar Tema Arkitekter en plan som innehåller förslag på alla inredningsprodukter och hur möblerna skulle se ut. I planen som överlämnas saknas uppgifter om antalet som behövs av varje produkt eller utplaceringsbeskrivning av stolar, bord och dylikt per rum. Efter att rektorerna erhöll planen kontaktas upphandlingsfunktionen och rektorerna får besked om att underlaget som levererats av Tema Arkitekter inte är tillräckligt utan måste kompletteras med en produktbeskrivning som beskriver mått, färgval och materialval för varje enskild produkt. Biträdande utbildningschef, som är samordningsansvarig för verksamhetens del av projektet Glänningeskolan, informeras av rektorerna om behovet och situationen. Tema Arkitekter kontaktas av biträdande utbildningschef med en förfrågan om inredningsspecifikationen kan utarbetas av Tema Arkitekter. Detta var möjligt men måste föregås av en formell förfrågan eftersom insatsen kostar arbetstimmar som inte finns med i projektunderlaget.

Den 7 november 2018 skickar Tema Arkitekter en offert som avser kostnadskalkyl för lös inredning inklusive littererade planer. Anbudet uppgår till totalt 155 000 kr. Priset gäller under förutsättning att inga ändringar sker avseende presenterade planer, möbler och kulörer. Beställningsunderlaget omfattar en referensprodukt per möbel och i uppdraget ingår ej specialritade möbler. Den 13 november 2018 skickar biträdande utbildningschef ett mail till

Tema Arkitekter att de får i uppdrag att göra en kostnads kalkyl och beställningsunderlag för lös inredning till Glänningeskolan i Laholm.

Produktbeskrivning från Tema Arkitekter för hela möblemanget inkommer till rektorerna den 5 december 2018. Uppgifter om beräkning av antalet som behövs av varje produkt samt utplaceringsbeskrivning av stolar, bord och dylikt per rum saknas i produktbeskrivningen som levereras. Ny förfrågan ställs till Tema Arkitekter via biträdande utbildningschef om att komplettera produktbeskrivningen med antalsberäkning och utplaceringsbeskrivning.

Under december – februari pågår uppdraget med att komplettera förfrågningsunderlaget. När hela förfrågningsdokumentet har kompletterats och inkommer till rektorerna görs en förnyad total kostnadsberäkning för inventarier och IT-kostnader. Detta visar då på en total kostnad om 13 mkr, dvs att investeringsbudgeten på 7 mkr inte skulle räcka till. Rektorerna får då ett direkt uppdrag av utbildningschefen att utifrån ritningar och tillhörande underlag minska kostnaderna för inredning och IT. Kostnaderna uppgick därefter för samtliga investeringar till 10,7 mkr. Förfrågningsunderlaget reviderades och var klart för leverans till upphandlingsenheten 21 februari. Tidsplanen för annonsering av upphandlingen var enligt uppgift december 2018. Av intervjuer framgår att upphandlingsfunktionen påminde verksamheten upprepande gånger om att förfrågningsunderlaget behövde komma in för att hinna med eventuell överprövning av tilldelningsbeslutet.

Barn- och ungdomsnämnden beslutar i samband med sitt sammanträde i februari 2019 att begära en utökning av anslaget för inköp till Glänningeskolan med 3 mkr, dvs att investeringsanslaget sammantaget behövde vara 10 mkr, vilket innebär att ytterligare en neddragning med 0,7 mkr i underlaget för inköp av inventarier behövde göras. Kommunfullmäktige beslutade om reviderad investeringsbudget för 2019 den 26 mars och där ingick bl.a. detta investeringsanslag på 10 mkr till inventarier och IT på Glänningeskolan.

5.1.2. Upphandling av möbler till Glänningeskolan

Den 28 februari 2019 annonseras upphandlingen med förfrågningsunderlaget genom förnyad konkurrensutsättning med 15 mars som sista anbudsdag. Rektorer och upphandlare går igenom anbuderna den 25 mars. AJ Produkter AB hade lämnat det lägsta anbudspriset men ansågs inte uppfylla kraven avseende höj- och sänkbara bord i enlighet med förfrågningsunderlaget. Den 26 mars finns ett förslag till att tilldela Input Interiör Halmstad upphandlingen, som hade det näst lägsta anbudspriset och uppfyllde samtliga ställda krav. Den 1 april 2019 godkänner barn- och ungdomsnämndens beredningsutskott förslaget till tilldelningsbeslut.

Den 2 april 2019 inkommer ett mail till kommunens upphandlare om att AJ Produkter har för avsikt att ansöka om överprövning om inte kommunen ändrar sitt beslut. Samma dag, den 2 april, informerar ekonomichefen och kommunchefen kommunstyrelsens presidium om händelseförloppet kring möbelupphandlingen.

Ekonomichefen, tillika upphandlingschef, tar initiativ till ett möte den 3 april i vilket utbildningschef, ekonomichef, upphandlare och rektorn som samordnat upphandlingen för Glänningeskolans del medverkar. Anledningen till mötet är mailet från AJ Produkter och beskedet från företaget att man har för avsikt att ansöka om överprövning om inte kommunen ändrar sitt beslut. Upphandlingsfunktionen och barn- och ungdomsverksamheten bedömer att AJ Produkters offererade elevbordsprodukt inte kan anses motsvara de krav som ställs i förfrågningsunderlaget och att tilldelningsbeslutet är fattat på korrekta grunder.

I samband med mötet vägdes olika alternativ mot varandra. Ett alternativ var att genomföra en förnyad konkurrensutsättning och följande beaktades:

- En förnyad konkurrensutsättning skulle ta minst 19-25 dagar
- Risk för överprövning från AJ produkter ansågs som stor. Vid eventuell överprövning skulle kommunen hamna i en domstolsprocess vilket skulle innebära att skolan skulle stå utan möbler vid skolstart.
- Tillverkning av möbler skulle ta 8-10 veckor, enligt leverantören
- Möbeltillverkning sker inte under semesterperioden (ca juni- juli)
- Möblerna behövde vara på plats senast vecka 24-25 för att kunna möblera skolan.

Med anledning av ovanstående bedömdes en förnyad konkurrensutsättning inte vara ett alternativ för fortsatt hantering.

Bedömningen var att det fanns två alternativ för fortsatt hantering utifrån tillgänglig information

1. Vidhålla tilldelningsbeslutet med åtföljande domstolsprocess
2. Återkallande av tilldelningsbeslut samt att vinnande företag tilldelades upphandlingen av möbler via direktupphandling

Vidhålla tilldelningsbeslutet med åtföljande domstolsprocess

Ett alternativ var att vidhålla tilldelningsbeslutet och invänta ansökan om överprövning från AJ Produkter och därpå åtföljande domstolsprocess, vilken erfarenhetsmässigt kan uppskattas ta 3 - 6 månader i anspråk. Om beslut i första domstolsinstans ska överklagas förlängs processen med ytterligare ett antal månader. Utifrån produktions- och leveranstider av inredning och möbler skulle detta innebära att skolan inte skulle kunna möbleras med nya möbler till skolstarten den 19 augusti 2019. Att möblera skolan med befintliga möbler bedömdes inte som möjligt eftersom möblerna tillhörde olika skolenheter och det redan fanns en befintlig planering inom andra skolenheter för hur flertalet av möblerna för både personal och elever skulle användas kommande läsår. Enbart Glänningeskolans möbler för cirka 120 elever var säkert tillgängliga.

Konsekvensen av detta alternativ skulle inneburit att skolan inte skulle kunna möbleras och öppnas till skolstart. En uppskjuten skolstart med en termin skulle innebära stora organisatoriska och verksamhetsmässiga svårigheter för samtliga tre inblandade skolor: Blåkullaskolan, Glänningeskolan och Parkskolan. Det skulle även inneburit att en helt nybyggd skola med planerad skolstart för 320 elever skulle stå tom upp till en termin med full hyreskostnad samtidigt som den gamla Glänningeskolan och Blåkullaskolan hade behövt användas en termin till med bibehållna hyreskostnader utan möjligheter för Kommunfastigheter att arbeta för andra verksamhetsplaceringar i lokalerna. Även Parkskolan hade berörts starkt negativt av ett sådant alternativ med fortsatt trängsel och social problematik på skolan. Vidare framgår att personal och rektorer från tre olika skolor hade arbetat i över ett års tid för att planera en skolorganisation som bygger på att nya Glänningeskolan startar vid det nya läsåret 2019/ 2020 den 19 augusti.

Mot denna bakgrund ansåg samtliga närvarande tjänstepersoner vid mötet att det fanns ett starkt och tvingande allmänintresse för kommunen att som huvudman för skolan kunna erbjuda fungerande skolmiljöer vid de berörda skolorna utifrån skollagen och arbetsmiljölagen. Allvarliga och betydande organisatoriska och kvalitetsmässiga försämringar och risker för skolors verksamhet kan bedömas som tillräckliga skäl för att medge undantag från lagen om offentlig upphandling utifrån att det finns ett starkt tvingande allmänintresse för kommunen som huvudman för de tre inblandade skolorna.

Återkallande av tilldelningsbeslut samt beslut om förnyad konkurrensutsättning och tilldelning av upphandling till vinnande företag

Alternativet innebär att tilldelningsbeslutet återkallades med hänsyn till tvingande allmänintresse för kommunen som huvudman för de tre berörda skolorna och att upphandlingen av möbler tilldelades företaget som vann upphandlingen, d.v.s. Input Interiör. Leverans av skolmöbler kan i detta alternativ säkras och organisation och planering för de tre inblandade skolorna och elevernas skolgång och arbetsmiljö kan säkerställas. Enligt skollagen 2 kap. 35 § ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildning ska kunna uppfyllas. Vidare ska utbildningen enligt skollagen 5 kap. 3 § utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero. Alternativet innebär att möbler inom ett av upphandlingsområdena (A) inte upphandlas enligt avrop från ramavtalet (förnyad konkurrensutsättning) från SKL Kommentus Möbler 2017, område A- möbler för skola, utan istället sker genom en direktupphandling som inte är bundet till avtalet.

Närvarande tjänstepersoner bedömde att det fanns två vägar att gå, antingen att följa lagen om offentlig upphandling eller skollagen och kom överens om att välja skollagen för att säkra att kommunen fullgjorde sitt ansvar som huvudman för skolväsendet. Tjänstepersonerna kom överens om att utbildningschefen skulle kontakta barn- och ungdomsnämndens ordförande för att redogöra för handlingsalternativen, men även rekommendera det senare alternativet, som innebär att tilldelningsbeslutet återkallades och att vinnande företag tilldelades upphandlingen av möbler via direktupphandling. Detta innebär ett undantag från lagen om offentlig upphandling som kunde motiveras av tvingande samhällsintresse för kommunen som huvudman för grundskolor.

Utbildningschefen kontaktade nämndens ordförande samma dag, den 3 april, och redogör för alternativen och dess olika konsekvenser. Nämndens ordförande bedömer det andra alternativet som det nödvändiga att agera vidare på, utifrån kommunens ansvar som huvudman för kommunala grundskolor. Beslutet om att genomföra en direktupphandling av möbler inom området A dokumenteras inte.

5.1.3. Återkallande av tilldelningsbeslut

Barn- och ungdomsnämndens ordförande beslutar den 4 april 2019 genom ett ordförandebeslut att återkalla tilldelningsbeslutet (daterat 1 april 2019) till Input Interiör Halmstad. I återkallandet av tilldelningsbeslutet framgår att:

"Under avtalsspärrens löptid har inkommit synpunkter på otydligheter i kommunens underlag för avropsprecisering samt på kommunens hur utvärdering framförts. Kommunen bedömer att de brister som påtalats har fog för sig och att dessa brister utgör sakligt skäl för att avbryta upphandlingen. Detta leder sammantaget till att tidigare meddelat tilldelningsbeslut återkallas samt att upphandlingen avbryts."

Beslutet finns registrerat i förteckning över delegationsärenden 16 april och är benämnt: Ordförandebeslut -återkallande av tilldelningsbeslut samt beslut av förnyad konkurrensutsättning gällande Möbler till Glänninge nya skola område A- möbler för skola.

5.1.4. Direktupphandling

Ordförande för barn- och ungdomsnämnden fattade enligt uppgift den 4 april 2019 även ett beslut om att en otillåten direktupphandling gällande möbler till nya Glänningeskolan skulle ske med Input Interiör Halmstad. Beslutet dokumenteras och rapporteras inte.

Den 24 april 2019 tecknade kommunen ett avtal med Input Interiör Halmstad för inköp av möbler genom otillåten direktupphandling. I orderbekräftelsen från Input Interiör uppgår den totala summan för inköp av möbler till 1 183 383 kronor exklusive moms. Någon förnyad konkurrensutsättning gjordes inte i enlighet vad som skrivits i nämndens redogörelser.

Barn- och ungdomsnämndens beredningsutskott fick vid sammanträdet 18 juni 2019 information från ordförande och utbildningschef om direktupphandlingen av möbler. Vid sammanträdet medverkade även kommunens upphandlare och kommunjurist. I protokollet står det under informationspunkt: Möbler till Glänningeskolan. Vad denna information bestod av framgår inte.

5.1.5. Förvaltningsrättens dom och överklagan från kommunen

Den 12 juni 2019 skickar AJ Produkter AB en ansökan till förvaltningsrätten om ogiltighetsförklara ett avtal som Laholms kommun ingått med Input Interiör Halmstad AB (Input Interiör) rörande möbler till Glänningeskolan.

Den 17 juni 2019 finns ett yttrande från kommunen till förvaltningsrätten. I yttrandet framgår bl.a. att kommunen anser att det finns skäl att låta avtalet bestå med anledning av att den skada och olägenhet som skulle drabba allmänheten är större än skadan för leverantören i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Kommunen yrkar därför att det intermistiska yrkandet ska avslås.

Den 19 juni 2019 beslutar förvaltningsrätten följande:

"Förvaltningsrätten bifaller AJ Produkters yrkande och beslutar att det avtal som ingåtts mellan Laholms kommun och Input Interiör Halmstad AB inte får fullgöras till dess något annat har bestämts."

Den 24 juni 2019 finns ett yttrande från kommunen till förvaltningsrätten. I yttrandet framgår bl.a. att kommunen anser att det finns skäl att låta avtalet bestå med anledning av ett tvingande intresse i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

Barn- och ungdomsnämnden informeras om upphandling av möbler vid nämndmöte den 26 juni 2019.

Den 9 juli 2019 överklagar kommunen förvaltningsrättens beslut (från 19 juni 2019). I överklagan undertecknad av kommunens jurist framgår bl.a.:

"I aktuellt fall har alla möbler levererats till skolan och ställts ut i lokalerna". Ett interimistiskt beslut får därmed inte den effekt som lagstiftaren åsyftat med att ge domstolen möjligheten att fatta ett sådant beslut."

Den 7 augusti 2019 förklarar förvaltningsrätten att avtalet mellan Laholms kommun och Input Interiör Halmstad avseende möbler till nya Glänningeskolan är ogiltigt.

"Kommunen har den 24 april 2019 tecknat ett avtal med Input för inköp av möbler. Kommunen har medgivit att man genomfört en otillåten direktupphandling. Förvaltningsrätten finner inte skäl att göra en annan bedömning i denna fråga och förutsättningarna för att förklara avtalet mellan kommunen och Input ogiltigt är därför uppfyllda. Frågan i målet är om avtalet ändå ska få bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Kommunen har enligt skollagen (2010:800) en skyldighet att tillgodose en fungerande förskola och skola och alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har enligt regeringsformen 2 kap. 18 § rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola. Förvaltningsrätten anser därför att det är av allmänintresse att kommunens verksamhet inom området förskola och skola fungerar (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom 7 juli 2014 i mål 522-14).

Fråga är då om kommunen visat att inköpet av möbler är av sådan tvingande hänsyn som krävs för att avtalet ska få bestå. För att avtalet ska få bestå krävs att avtalet verkligen är en nödvändig förutsättning för att utbildning i allmän skola ska kunna bedrivas.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte vad kommunen anfört angående att den nya skolan behöver möbler för att kunna öppna m.m. Förvaltningsrätten anser dock inte att kommunen visat att det skulle innebära en oacceptabel kvalitetsförsämring om exempelvis gamla möbler används tillfälligt i väntan på att en ny upphandling genomförs. Detta dels eftersom kommunen inte visat att den nya skolan kräver möbler som är speciellt anpassade för den aktuella skolan, dels eftersom kommunen inte visat att gamla möbler inte finns att tillgå i kommunen. Det finns således alternativa, mindre ingripande åtgärder, som kommunen hade kunnat vidta för att tillgodose behovet av möbler.

De omständigheter som kommunen åberopat som skäl för att ingå avtalet utgör därför inte sådana exceptionella omständigheter att de kan anses omfattas av begreppet tvingande hänsyn till allmänintresse."

Den 7 augusti 2019 finns en tjänsteskrivelse från utbildningschef och kommunjurist där det bl.a. framgår att nämnden behöver ta ställning till om domen ska överklagas, om möblerna ska användas eller inte och om en förhandling om skadestånd ska inledas med Input Interiör och i sådana fall med vilken inställning.

Den 14 augusti 2019 beslutade barn- och ungdomsnämnden att rekommendera till kommunstyrelsen att använda möblerna och att inte överklaga domen från förvaltningsrätten.

Den 27 augusti 2019 beslutade kommunstyrelsen att inte överklaga förvaltningsrättens dom.

5.1.6. Leverans av möbler

Den 8 augusti 2019 skickar advokatbyrån som företräder AJ Produkter ett mail till kommunens upphandlare. I mailet ställs frågan huruvida det har skett leveranser från Input efter det interimistiska beslutet från förvaltningsrätten meddelades.

Den 19 augusti 2019 svarar kommunens kanslichef advokatbyrån som företräder AJ Produkter med följande:

" Vi har fått fram följande uppgifter som svar på din fråga, huruvida det har skett leveranser från Input efter det interimistiska beslutet meddelades:

Merparten av produkterna tillhörande avtalsområde A hade levererats före det interimistiska beslutet. En del av möblerna var inte levererade men var packade på lastbilar och klara för leverans vid tiden för beslutet. Samtidigt skedde leveranser från Input utifrån andra avtalsområde än det som var föremål för förvaltningsrättens beslut. Input svarar för mottagande och montering av möbler på plats från samtliga avtalsområden. Kommunen har sett till att skolan varit öppen men inte kontrollerat leveransens innehåll, dvs. i vilken omfattning som leveranser efter förvaltningsrättens beslut skett utifrån avtalsområde A eller utifrån andra avtalsområden.

Varken kommunen eller Input har haft möjlighet att på plats kontrollera vilka möbler som tillhört vilket avtalsområde när leveransens skett. Detta har medfört att en mindre del av möblerna tillhörande avtalsområde A har levererats efter det interimistiska beslutet.”

Enligt information från utbildningschefen framgår följande:

”Möblerna inom samtliga avtalsområden levereras från tillverkningsfabriker som Input anlitar och tas emot av Inputs personal på leveransplatsen, d v s Glänningeskolan, för att sedan monteras av personalen. Kommunens vaktmästare tillser endast att skolan öppnas för Inputs personal så att produkterna kan tas in i skolan för montering. Detta ingår i tjänsten från Input. Paketet som möblerna levereras i innehåller möbler från flera avtalsområden, inte enbart område A, som denna granskning omfattar. Kommunen hade därför vid leveranstillfället ingen kunskap om hur många möbler som levererades i detalj från de olika avtalsområdena. Däremot har kommunen, i de kontakter som vi har haft med Input kring dessa leveranser, fått besked om att merparten av möblerna inom avtalsområde A var levererade innan domstolsbeslutet kom den 19 juni, men att det återstod en restleverans som var lastad och klar på fabrik och som levererades direkt efter midsommarhelgen.”

Den 16 oktober 2019 beslutar kommunstyrelsen att uppmana barn- och ungdomsnämnden att betala faktura som avser område A på Glänningeskolan från Input Interiör.

Den 25 oktober 2019 betalar barn- och ungdomsnämnden fakturan på 1 183 383 kronor exklusive moms som avser område A på Glänningeskolan.

5.1.7. Redogörelse från barn- och ungdomsnämnden

Kommunstyrelsen begärde den 13 augusti 2019 en redogörelse från barn- och ungdomsnämnden för hur möbelinköpet till nya Glänningeskolan gått till. I redogörelsen ville kommunstyrelsen ha svar på hur information om ärendet förmedlats till nämnden samt hur beslutet om att genomföra en direktupphandling av möblerna fattades. Vidare önskade kommunstyrelsen att barn- och ungdomsnämnden beskrev hur nämnden skulle agera för att undvika att hamna i liknande situationer framöver.

Barn- och ungdomsnämnden lämnade sin redogörelse den 23 oktober 2019 för hur möbelinköpet till nya Glänningeskolan gått till och vilka åtgärder som skulle vidtas. I redogörelsen beskrevs händelseförloppet i kronologisk ordning och vilka åtgärder som planerades att vidtas. I redogörelsen framkom även att såväl utbildningschef som ordförande borde ha tillsett att nämnden fick tydlig information om fortsatt hantering av möbelinköpet genom direktupphandling och att beslutet blev dokumenterat som ett ordförandebeslut i samband med att beslutet fattades. Under denna period blev biträdande utbildningschefen sjukskriven, vilket innebar hög arbetsbelastning inte bara för utbildningschefen utan även för andra medarbetare inom kontoret. En konsekvens av detta blev att utbildningschefen inte tillsåg att beslutet dokumenterades.

Kommunstyrelsen beslutade den 12 november 2019 att ärendet skulle återremitteras till barn- och ungdomsnämnden i syfte att kommunstyrelsen skulle få svar på:

1. Vem har formellt tagit beslutet om direktupphandling?
2. Hur ska nämnden framöver agera för att undvika att hamna i liknande situationer?

Barn och ungdomsnämnden överlämnade den 27 november 2019 barn- och ungdomskontorets tjänsteskrivelse (daterad den 18 november 2019) som svar på återremissen till kommunstyrelsen.

Den 3 december 2019 får Kommunstyrelsen svar på frågorna. Svaren presenteras nedan:

1. Vem har formellt tagit beslutet om direktupphandling?

Utbildningschefen har som verksamhetsansvarig tjänsteperson tagit beslutet att föreslå barn- och ungdomsnämndens ordförande att fatta beslut om att återkalla tilldelningsbeslutet. Barn- och ungdomsnämndens ordförande har fattat ett formellt ordförandebeslut om att avbryta tilldelningen, vilket har redovisats för barn- och ungdomsnämnden den 24 april i förteckning över delegationsbeslut. Ordförande och utbildningschefen var efter diskussion överens om att invänta överklagandetiden och att sedan direktupphandla möbler det har dock inte fattats något formellt beslut.

2. Hur ska nämnden framöver agera för att undvika att hamna i liknande situationer?

Barn- och ungdomsnämnden ska tillse att barn- och ungdomsverksamheten alltid har adekvat projektledningsresurs kopplat till större byggnationer. Detta är en viktig insats för att upphandlingar kopplade till verksamhetens materialbehov i de nya lokalerna ska kunna hanteras korrekt och effektivt från verksamhetens sida. Barn- och ungdomsnämnden har även beslutat att nämnden vid varje nämndsmöte ska få information från barn- och ungdomskontoret om pågående byggnationer, större investeringar och upphandlingar.

Kommunstyrelsen beslutade att de brister i kommunens upphandlingsverksamhet som konstaterades i barn- och ungdomsnämndens redogörelse ska beaktas i den översyn av upphandlingsverksamheten som kommunstyrelsen fattade beslut om den 13 augusti 2019.

5.1.8. Bedömning

Det är genom avgörandet i förvaltningsrätten ställt utom tvivel att inköpet av möbler till Glänningeskolan inte har skett i enlighet med gällande upphandlingslagstiftning.

Tilldelningsbeslutet och beslutet att återkalla tilldelningsbeslutet har följt kommunallagens regler kring ordförandebeslut. Dock ser vi att det i beslutet inte tydligt framgår att det är ett ordförandebeslut och att förvaltningschefs underskrift är en kontrasignering.

Det är allvarligt att det specifika beslut som frångick LOU inte dokumenterades eller återrporterades.

Det finns inget i nämndens och/eller beredningsutskottets protokoll som visar att de fått information om hur processen skulle hanteras efter att tilldelningsbeslutet återkallades eller information om att beslut fattades om att genomföra en otillåten direktupphandling. Att det är av stor vikt att den information som nämnden får på möten ska dokumenterats har dessutom

påpekats i tidigare granskningar *Granskning av styrning, ledning och kontroll av upphandlingsbeslut* och *Granskning av hanteringen av evenemangen beachvolleybollturnering och cykelfest*. Nämndsledamöterna bör för sin egen skull ta ansvar för att information som delas på nämnden även tydligt dokumenteras i protokollen.

Beslutet har sedan medfört handlingar som starkt kan ifrågasättas och det finns indikationer på att man gjort val som innebär att man, medvetet eller inte, brutit mot både lagstiftning och domstolsbeslut. Nämnden har ignorerat gällande lagar och fattat beslut som står i strid med gällande rätt och därefter har man inte följt domstolens beslut.

Förutom de offentligrättsliga aspekterna på kommunens agerande kring möbelinköpet finns det en civilrättslig aspekt och risk som torde betraktas som signifikant och som kan få ekonomiska konsekvenser. Civilrättsliga processer baserade på uteblivna intäkter utifrån avsteg från ingångna avtal är svåra att förutse och kan ge stora ekonomiska konsekvenser för kommunen.

Det är uppenbart att nämnden på grund av tidsbrist har hamnat i en situation där man sett sig tvungen att välja mellan olika lagstiftningar. Det är vår bedömning att processen med att möblera Glänningeskolan inte påbörjades för sent utan att den hanterades på ett icke ändamålsenligt sätt. När processen startades i april 2018 fanns det tillräckligt med tid för att ta fram underlag för avrop och därefter genomföra avropet. Dock var processen inte effektiv och fokus lades på frågor som inte tillförde upphandlingsunderlaget någon substans. Vi menar att den ineffektiva och ej ändamålsenliga processen med att ta fram underlag för avrop enligt Kommentus avtal försatte nämnden i tidsnöd. Ansvariga för processen borde med sin erfarenhet av kommunal verksamhet veta att antal möbler, möblernas utformning och möbelsort är av yttersta vikt för att kunna genomföra ett inköp/avrop.

Beträffande de handlingsalternativ som utreddes och analyserades gör vi bedömningen att fler alternativ skulle ha tagits fram. Ett ytterligare alternativ, som enligt vårt förmenande borde ha övervägts mer, hade varit att omgående efter avbrytandet av avropsupphandlingen gjort en ny förnyad konkurrensutsättning där otydligheterna i upphandlingsdokumentationen som föranledde avbrytandet av den första avropsförfrågan åtgärdats. Eftersom det handlar om ett avrop på redan befintlig upphandling borde detta kunna ha genomförts skyndsamt. Vi delar inte den syn som framkommit i intervjuer och sakgranskning: att ett nytt avrop skulle tagit för lång tid. Förseningen var redan ett faktum, ett avrop mot befintligt ramavtal, som inte tidsmässigt klarade en överklagansperiod, var redan genomförd. En förnyad konkurrensutsättning dvs. ett nytt avrop med endast förändringar gällande de bord som är huvudskälet till situationen som uppstod, hade kunnat genomföras och bör enligt vår åsikt inte behöva ta ytterligare tre veckor. Skulle det innebära tre veckors förlängning är det i relation en kort förlängning med tanke på att det är en process som varit pågående under ett års tid. Vi ser inte att det där och då uppstod en fråga om tid, den situationen har man varit varse om betydligt tidigare och beslutet att inte skynda på processen eller att inte se till andra alternativ menar vi togs betydligt tidigare.

Just frågan om det fanns otydligheter eller om det var tydligt att AJ Produkter AB:s offererade bord inte levde upp till förfrågningsunderlaget bör också ha haft betydelse för övervägandet. En överklagan behöver visserligen inte gå mer skyndsamt för att det är ett enkelt avgörande, men kommunen bör inte heller välja lagvidriga alternativ när de ser en vinst i domstol som högst trolig.

Därutöver borde man ha övervägt att använda befintliga möbler inom kommunens verksamhet. Vi har förstått att flera verksamheter var avhängiga på att elever förflyttades till

Glänningeskolan. Däremot har ingen kunnat visa på att det fanns fler elever i kommunen än terminen innan och därmed borde ett alternativ vara att använda befintliga möbler som tidigare varit tillräckliga i antal. Vi har förståelse för att det inte hade varit att föredra att ställa äldre möbler i en ny skola, men vi ser inte varför detta alternativ mer noggrant övervägdes.

Återrapportering till barn-och ungdomsnämnden bedömer vi har skett på ett ändamålsenligt sätt emellertid är vi av den uppfattningen att ordförandebeslutet avseende direktupphandlingen borde ha dokumenterats för att underlätta spårbarhet och tydlighet.

6. Svar på revisionsfrågorna och rekommendationer

Del 1 Granskning av upphandlingsverksamheten

Revisionsfrågor	Svar ⁴
Följer granskade nämnder och bolag lagen om offentlig upphandling, kommunens inköp och upphandlingspolicy, delegationsordning och tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt? - Upprättas tillräcklig dokumentation?	Nej, granskade nämnder brister i följsamheten av lagen om offentlig upphandling och kommunens riktlinjer. I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen saknas tillräcklig dokumentation samt konkurrenssättning. Kommunfastigheter i Laholm AB har i tillräcklig utsträckning säkerställt att inköp och upphandling har genomförts i enlighet med lagstiftningen och kommunens riktlinjer.
Är samarbetet mellan det centralt placerade stödet för upphandlingsfrågor och granskade nämnder/bolag ändamålsenligt?	Delvis, det är positivt att det finns ett inköpsråd som ger förutsättningar för att bl.a. identifiera och genomföra gemensamma upphandlingar. Det finns dock behov av att utvärdera inköpsrådets uppdrag och syfte och förtydliga de olika rollerna inom inköpsrådet.
Får berörd personal det stöd som behövs?	Delvis, merparten av de svarande i enkätundersökningen upplever att de får det stöd de behöver från den centrala upphandlingsfunktionen/bolagens upphandlare.
Finns tillräcklig kompetens för uppdraget?	Nej, enkätundersökningen visar att medarbetarna upplever att de inte har tillräckligt med kompetens för att genomföra upphandling, direktupphandling och inköp.
Säkerställer ansvariga nämnder och bolag att den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten är tillräcklig?	Nej, kommunstyrelsen, nämnderna och bolagen behöver ta ett starkare grepp och säkerställa att det görs en fullständig riskanalys över inköpsprocessen och att erforderliga kontroller genomförs.
Har kommunstyrelsen en tillräcklig uppsikt över kommunens upphandlingar?	Nej, kommunstyrelsen har inte tillräcklig uppsikt över upphandlingsprocessen.

⁴ Redovisade svar är en sammanställning av bedömningarna för kommunstyrelsen, nämnder och bolag. Se rapporten för mer specificerade bedömningar.

Del 2 Granskning av inköp av möbler till Glänningeskolan

Revisionsfrågor	Svar ⁵
Genomfördes upphandlingen i enlighet med LOU?	Nej. Det är genom avgörandet i förvaltningsrätten ställt utom tvivel att inköpet av möbler till Glänningeskolan inte har skett i enlighet med gällande upphandlingslagstiftning.
Har det funnits en ändamålsenlig beslutsgång vid hanteringen av inköp av möbler till Glänningeskolan? Från det att upphandlingen initierades till att möblerna levererades.	Tilldelningsbeslutet och beslutet att återkalla tilldelningsbeslutet har följt kommunallagens regler kring ordförandebeslut. Dock ser vi att det i beslutet inte tydligt framgår att det är ett ordförandebeslut och att förvaltningschefs underskrift är en kontrasignering. Det är allvarligt att det specifika beslut som frångick LOU inte dokumenterades eller återrapporterades.
Vilka eventuella alternativ utreddes och vilka analyser och bedömningar av konsekvenser och risker gjordes vid olika tidpunkter under processen?	Mot bakgrund av de handlingsalternativ som utreddes och analyserades gör vi bedömningen att fler alternativ skulle ha tagits fram. Det finns ingen dokumenterad risk- och konsekvensbedömning.
Vilken återrapportering har gjorts till barn- och ungdomsnämnden?	Återrapportering till barn- och ungdomsnämnden har i den del av processen där LOU följts skett på ett ändamålsenligt sätt emellertid har beslutet om att genomföra en otillåten direktupphandling inte återrapporterats.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka uppsikten över nämnderna
- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens interna riktlinjer
- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräckligt med kompetens för uppdraget
- ▶ Stärka den interna styrningen och kontrollen av upphandlingsverksamheten
- ▶ Utvärdera inköpsrådets uppdrag och syfte och förtydliga de olika rollerna inom inköpsrådet
- ▶ Se över om antalet inköpsbehöriga ska begränsas
- ▶ Vid upprättande av en gemensam avtalsdatabas för bolagen och kommunen, säkerställ att både kommun och bolag är avropsberättigade

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden och socialnämnden att:

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens interna riktlinjer
- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräckligt med kompetens för uppdraget
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Stärka kontrollen av nämndspecifika upphandlingar och inköp
- ▶ Se över om antalet inköpsbehöriga ska begränsas

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi miljö- och byggnadsnämnden:

- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräckligt med kompetens för uppdraget
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Stärka kontrollen av nämndspecifika upphandlingar och inköp

⁵ Se rapporten för mer information och fullständiga bedömningar.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi Laholms AB och Kommunfastigheter i Laholm AB att:

- ▶ Säkerställa att de som har rätt att genomföra upphandlingar och inköp har tillräckligt med kompetens för uppdraget
- ▶ Riskvärdera inköp- och upphandlingsprocessen inom bolagens internkontrollarbete och säkerställ att relevanta kontrollmoment identifieras
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Vid upprättande av en gemensam avtalsdatabas för bolagen och kommunen, säkerställ att både kommun och bolag är avropsberättigade

Laholm den 28 januari 2020

Malin Lundberg

EY

Emelie Duong

EY

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

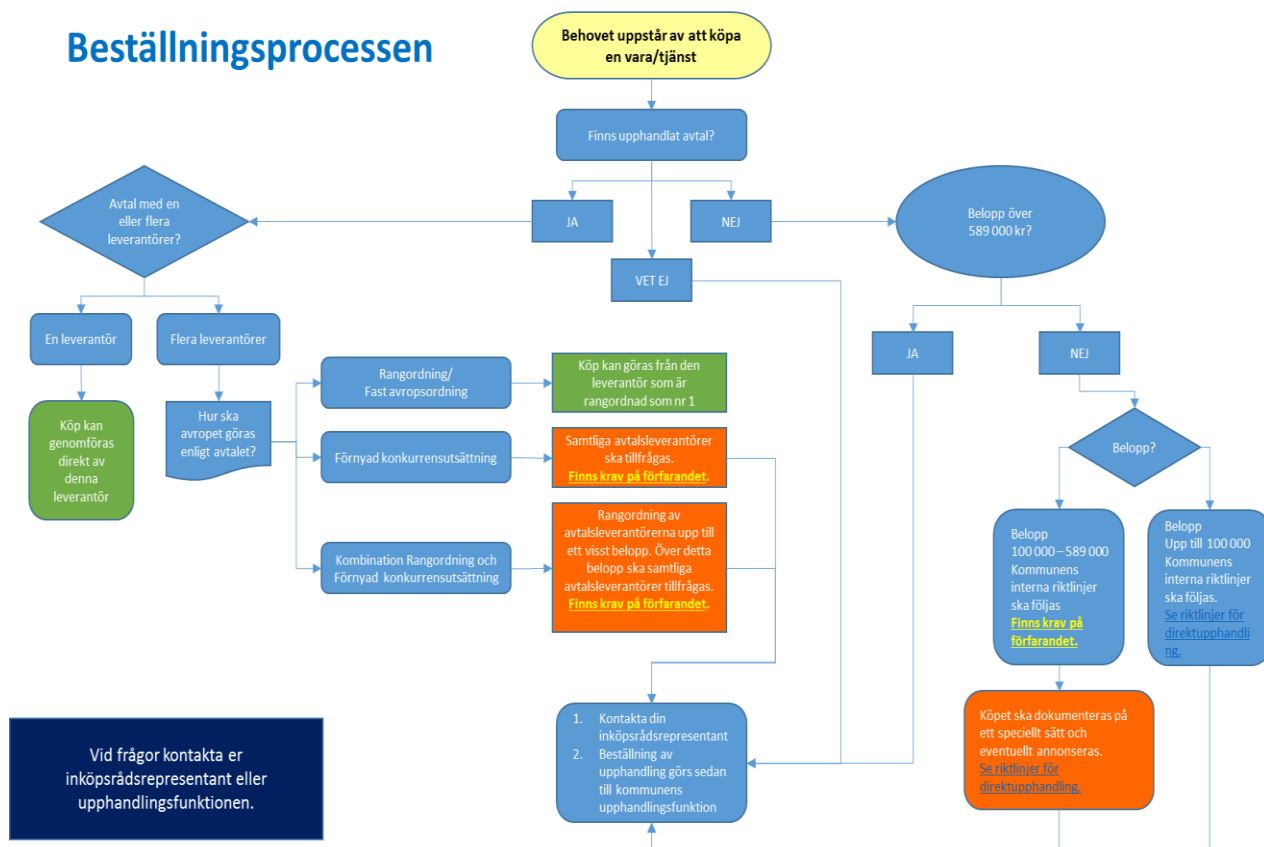
- ▶ Redovisningschef, kommunstyrelsen
- ▶ Upphandlare, kommunstyrelsen
- ▶ Servicechef, kommunstyrelsen
- ▶ IT-chef, kommunstyrelsen
- ▶ Utbildningschef, barn- och ungdomsnämnden
- ▶ Ekonom, barn- och ungdomsnämnden
- ▶ Jurist, barn- och ungdomsnämnden
- ▶ Kvalitets- och utvecklingschef, socialnämnden
- ▶ Projektledare, socialnämnden
- ▶ Ekonom, socialnämnden
- ▶ Lokalsamordnare, socialnämnden
- ▶ Kultur- och utvecklingschef, kultur- och utvecklingsnämnden
- ▶ Ekonom, kultur- och utvecklingsnämnden
- ▶ Miljöchef, miljökontoret
- ▶ Samhällsbyggnadschef, samhällsbyggnadskontoret
- ▶ VD för Laholmshem och Kommunfastigheter i Laholm
- ▶ Upphandlare för Laholms hem och Kommunfastigheter i Laholm

Dokument:

- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy för Laholms kommun
- ▶ Riktlinjer för inköp och upphandling
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling för Laholmshem och Kommunfastigheter i Laholm AB
- ▶ Attestordning Laholmshem
- ▶ Attestordning Kommunfastigheter i Laholm AB
- ▶ Uppföljning av kommunens upphandlingsprocess
- ▶ Granskning av styrning, ledning och kontroll av upphandlingsbeslut
- ▶ Granskning av hanteringen av evenemangen beachvolleybollturnering och cykelfest
- ▶ Underlag för stickprov
- ▶ Förvaltningsrättens dom
- ▶ Yttrande från kommunen till förvaltningsrätten
- ▶ Sammanträdesprotokoll, barn- och ungdomsnämnden

Bilaga 2: Beställningsprocessen

Beställningsprocessen



Bilaga 3: Delegationsordningar

Kommunstyrelsen (2019-02-12)	
Delegat	Ärende
Kommunchefen	Upphandling inom kommunstyrelsens verksamhetsområde i de fall kontraktets värde inte överstiger 100 prisbasbelopp.
Kanslichef/kommunjurist	Upphandling inom enhetens verksamhetsområde i de fall kontraktets värde uppgår till högst tre prisbasbelopp.
Ekonomichefen	Upphandling och förlängning av samordnade ramavtal som kan avropas från två eller flera nämnders verksamheter inom kommunen samt förnyad konkurrensutsättning av sådana avtal med undantag av ramavtal för kommunens IT-verksamhet. Upphandling inom kommunledningskontorets verksamhetsområde i övrigt i de fall kontraktets värde uppgår till högst 50 prisbasbelopp.
Upphandlare inom centrala upphandlingsfunktionen	Beslut om kommunens deltagande i samordnad upphandling med andra upphandlande myndigheter avseende ramavtal med undantag av upphandlingar inom kommunens IT-verksamhet.
IT-chefen	Upphandling och förlängning av ramavtal för kommunens IT-verksamhet och förnyad konkurrensutsättning av sådana avtal. Beslut om kommunens deltagande i samordnad upphandling med andra upphandlande myndigheter avseende ramavtal för kommunens IT-verksamhet. Upphandling för kommunens IT-verksamhet i övrigt om kontraktets värde uppgår till högst beloppsgränsen för direktupphandling enligt lagen om offentlig upphandling.
HR-chefen Enhetschef Kommunkationsenheten Fastighetsstrateg Mark- och exploateringsstrateg Översiktsplanerare Trafikplanerare Projektledare (planeringsenheten) Enhetschef för näringslivsenheten Arbetsledare park Stadsträdgårdsmästare Projektledare, driftenheten Enhetschef transport- och fordon Enhetschef måltidsenheten	Upphandling inom enhetens verksamhetsområde i de fall kontraktets värde uppgår till högst tre prisbasbelopp.
Enhetschef för planeringsenheten Enhetschef strategienheten Enhetschef för driftenheten Enhetschef för enheten medborgar- och kontorsservice	Upphandling inom enhetens verksamhetsområde i de fall kontraktets värde uppgår till högst gränsen för en direktupphandling enligt lagen om offentlig upphandling.
Verksamhetschef för servicekontoret Kostområdeschefer	Upphandling inom servicekontorets verksamhetsområde i de fall kontraktets värde uppgår till högst 50 prisbasbelopp.
Lokalansvarig tjänsteman utsedd av barn- och ungdomsnämnden, kultur- och utvecklingsnämnden respektive socialnämnden.	Beställning inom budgetram av direktfinansierade verksamhetsanpassningar i lokaler som kommunen hyr av sina helägda bolag och som disponeras av respektive nämnd i de fall kostnaden för åtgärden uppgår till högst 100 000 kronor.

Verksamhetschef räddningstjänst	Upphandling inom räddningstjänstens verksamhetsområde i de fall kontraktets värde uppgår till högst 50 prisbasbelopp och inte avser ramavtal.
--	---

Barn- och ungdomsnämnden (2019-03-27)

Delegat	Ärende
Utbildningschefen	Upphandling/avrop/anskaffning av varor och tjänster då köpesumman understiger 6 prisbasbelopp
Bitr. utbildningschef	Upphandling/avrop/anskaffning av varor och tjänster då köpesumman understiger 4 prisbasbelopp
Förskolechef/enhetschef/EFI/Enhetschef elevhälsa	Upphandling/avrop/anskaffning av varor och tjänster då köpesumman understiger 3 prisbasbelopp

Socialnämnden (2019-09-17)

Delegat	Ärende
Socialchef	Upphandling/avrop/anskaffning av varor och tjänster då köpesumman understiger 6 prisbasbelopp
Avdelningschef	Upphandling/avrop/anskaffning av varor och tjänster då köpesumman understiger 3 prisbasbelopp
Enhetschef Anhörig- och frivillig samordnare	Upphandling/avrop/anskaffning av varor och tjänster då köpesumman understiger 1 prisbasbelopp

Kultur- och utvecklingsnämnden (2019-09-30)

Delegat	Ärende
Verksamhetschef	Upphandling i de fall kontraktets värde uppgår till högst beloppsgränsen för direktupphandling och enligt av kommunstyrelsen godkända riktlinjer för direktupphandling
Avdelningschef utbildning Enhetschef Rektor gymnasieskolan Rektor vuxenutbildningen	Upphandling i de fall kontraktets värde uppgår till högst 2 basbelopp och överensstämmer med enligt av kommunstyrelsens godkända riktlinjer för direktupphandling.

Miljö- och byggnadsnämnden (2019-06-19)

Delegat	Ärende
Samhällsbyggnadschef	Upphandling av varor och tjänster i de fall köpesumman understiger 400 000 kronor inom ramen för beslutad budget för samhällsbyggnadskontorets verksamhet
Miljöchef	Upphandling av varor och tjänster i de fall köpesumman understiger 400 000 kronor inom ramen för beslutad budget för miljökontorets verksamhet

Bilaga 4: Attestordning

Laholmshem						
Ansvarsområde	Ansvarsuppgift	Ansvarig person	Ansvarig person 2	Ansvarig person 3	Ansvarig person 4	Kommentar
Upphandling	Initiera och registrera anbudsförfaranden i Tendsign	Upphandlare	Driftansvarig	Projektchef	VD	
Beslut och tilldelning av upphandling	För bolagets räkning besluta om tilldelning efter upphandling	VD	Projektchef	Driftansvarig /Projektledare	Upphandlare	
Ramavtal, varor och tjänster, mindre entreprenadavtal mm	För bolagets räkning träffa avtal om köp av varor och tjänster uppgående till högst tre prisbasbelopp	Projektchef	Driftansvarig	VD		Inom budgetram
Direktupphandling av diverse avtal	För bolagets räkning direktupphandla diverse avtal	Driftansvarig	Projektchef	Gruppchef Drift- och sköteselorganisation	Ekonomichef	
Entreprenadavtal	För bolagets räkning träffa avtal om byggentreprenader och tillika vara beställarens ombud i avtalet/projektet	Driftansvarig	Projektchef	VD		

Kommunfastigheter i Laholm						
Ansvarsområde	Ansvarsuppgift	Ansvarig person	Ansvarig person 2	Ansvarig person 3	Ansvarig person 4	Kommentar
Upphandling	Initiera och registrera anbudsförfaranden i Tendsign	Upphandlare	Driftansvarig	Projektchef	VD	
Beslut och tilldelning av upphandling	För bolagets räkning besluta om tilldelning efter upphandling	VD	Projektchef	Driftansvarig /Projektledare	Upphandlare	
Ramavtal, varor och tjänster, mindre entreprenadavtal mm	För bolagets räkning träffa avtal om köp av varor och tjänster uppgående till högst tre prisbasbelopp	Projektchef	Driftansvarig /Gruppchef Drift- och sköteselorganisation	VD		Inom budgetram
Direktupphandling av diverse avtal	För bolagets räkning direktupphandla diverse avtal	Driftansvarig	Projektchef	Gruppchef Drift- och sköteselorganisation	Ekonomichef	
Entreprenadavtal	För bolagets räkning träffa avtal om byggentreprenader och tillika vara beställarens ombud i avtalet/projektet	Driftansvarig	Projektchef	VD		

Bilaga 5: Laholms kommun - upphandlingar

Stickprov	Leverantör	Fakturerat exl. moms 2018	Fakturerat exl. Moms tom sep 2019	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbud	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Avtal	Notering
1	JONAB Anläggning AB-Omlastningsstation	47 983 043	8 920 966	2018-01-22	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad kommunchef 2018-03-23. Värdet på avtalet uppgår till över 100 prisbasbelopp. Kommunchef har inte delegation på detta belopp.	
	OHLSSONS I LANDSKRONA AB		11 036 312								
2	OHLSSONS I LANDSKRONA AB – Avfallsinsamling och transporter			2017-03-17	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av kommunchef och kommunstyrelsens ordförande	
3	OHLSSONS I LANDSKRONA AB- grovt brännbart avfall			2019-01-23	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av T.f. kommunchef	
4	OHLSSONS I LANDSKRONA AB- omhändertagande av impregnerat trä			2019-01-23	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av T.f. kommunchef	
5	PEAB AB– sluttäckning Återvinningscentralens deponi Etapp 1	-	10 291 012	2018-10-26	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av TF kommunchef	
6	PEAB ASFALT AB	6 485 444	283 940	2018-04-06	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Saknar undertecknad ramavtal. Förlängningsavtal finns, undertecknad av Tf kommunchef 2019-01-08.	

7	ANLÄGGNING & KABEL ENTREPRENAD	-	4 883 962	2017-07-14	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av kultur- och utvecklingsnämndens ordförande.	
8	HEMBERGS TRÄDGÅRDSPRODUKTER AB	2 435 285	1 680 192	2016-01-21	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av ekonomichef	
9	MELLBYSTRANDS ENTREPRENAD	3 934 249	2 399 801	2016-11-18	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av kommunchef	
10	BYGG AB LARS BENGTSOON & SON	482 719	2 132 643	2017-02-07	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad ekonomichef	
11	NORCONSULT	1 398 209	544 565	2017- 01-26	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av ekonomichef.	
12	RAGNSELLS AB	799 595	975 467	2017-07-18	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av kommunchef	
13	FRILLEN ENTREPRENAD & KONSULT AB	1 230 294	518 714	2017-09-04	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av ekonomichef	
14	SWECO INFRASTRUCTURE AB (Civil AB)	162 903	624 120	2017-01-26	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja undertecknad av ekonomichef	Ja, undertecknad av ekonomichef	
15	VÅXTORPS MÖBLER AB	1 034 410	672 155	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
Totalt finns 14 fakturor. Fakturabeloppen varierar mellan 2 464 – 92 165 kronor. Fakturorna avser lokalthyrning i samband med montering av sopkärl. En faktura avsåg gåva till personal och en faktura avsåg ett bord på cirka 3 000 kr vardera. Vi noterar att leverantören fakturerade kommunen 1 034 410 kronor år 2018. Hyresunderlaget är applicerbart, hyresundantaget innebär att kontrakt som avser hyra eller andra typer av rättigheter till fastigheter inte omfattas av LOU. Hyreskontrakt behöver således inte upphandlas.											
16	Jimmy Sten & Trädgård	1 696 196		Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
Totalt finns 11 fakturor. Fakturabeloppen varierar mellan 2 800- 519 253 kronor.											
17	ÖSTRAS BRÖD	773 975	562 224	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	

Anbudsförfrågan och undertecknat avtal eller liknade har inte kunnat uppvisas vid vår förfrågan. Totalt finns cirka 800 fakturor från aktuell leverantör och avser varor från bageri. Fakturabeloppen varierar mellan 27–6 448 kronor. Vi noterar att under 2018 fakturerade leverantören kommunen 773 975 kronor. Enligt uppgift pågår upphandling för denna leverantör.

18	BERGSÄKER AB	743 315	91 631	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	
----	--------------	---------	--------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	--

Skriftliga offerter eller beställningar har inte kunnat uppvisas vid vår förfrågan. Totalt finns 8 fakturor från aktuell leverantör. Fakturabeloppen varierar mellan 3 317- 22 976 kronor. Vi noterar att under 2018 fakturerade leverantören kommunen 743 315 kronor.

<i>Bilaga 6: Laholms kommun - direktupphandling under 586 997 kronor</i>										
Stickprov	Leverantör	Fakturerat exl. moms 2018	Fakturerat exl. Moms Tom sep 2019	Annonsering/skriftlig offert	Avtal	Notering:				
19	HALMSTAD LÅSSERVICE AB/BBGRUPPEN	367 131	181 338	Nej	Nej	Anbudsförfrågan och undertecknat avtal eller liknade har inte kunnat uppvisas vid vår förfrågan. Totalt finns 14 fakturor från aktuell leverantör. Fakturabeloppen varierar mellan 1 085 kr – 89 444 kr. Enligt kommuns riktlinjer för direktupphandling ska upphandlingar över 50 000 kr dokumenteras genom skriftliga offerter och beställningar. Stickprovskontrollen visar att det saknas dokumentation. Vi noterar att under 2018 fakturerade leverantören kommunen 367 131 kronor.				
20	STAMPEN LOCAL MEDIA AB	341 340	301 113	Nej	Ja, undertecknad T.f. kommundirektör	Anbudsförfrågan eller liknade har inte kunnat uppvisas vid vår förfrågan. Totalt finns 21 fakturor för 2019. Fakturabeloppen varierar mellan 3 380- 22 800 kronor. Det noteras att under 2018 fakturerade leverantören kommunen 341 340 kronor.				
21	MAXI I MELLBYSTRAND AB	370 800	220 795	Nej	Nej	Anbudsförfrågan och undertecknat avtal eller liknade har inte kunnat uppvisas vid vår förfrågan. Inköpen har enligt uppgift avsett till bl.a. LSS verksamheten, ensamkommande, boendestöd, ekonomiskt bistånd. Totalt finns cirka 200 fakturor för 2019. Fakturabeloppen varierar mellan 50–11 778 kronor. Vi noterar att under 2018 fakturerade leverantören kommunen 370 800 kronor.				
22	WENNERGREN MASKIN AB	21 963	357 226	Nej	Ja, undertecknad av räddningstjänstchef.	I erhållit avtalet avser det hydraulverktyg och sträcker sig från 2013-12-17 till 2016-12-17. Enligt avtalet sker automatisk förlängning var 12 månad om uppsägning inte inkommit 6 månader före avtalet utgångsdatum. Enligt uppgift avser inköpet komplettering till ny släckbil. Byte av ett helt system skulle innebära höga kostnader. Anbudsförfrågan eller förlängt avtal har inte kunnat uppvisas vid vår förfrågan.				

Bilaga 7: Laholmskem AB - upphandlingar och direktupphandlingar

Stickprov	Leverantör	Fakturerat Exklusive moms 2019 ⁶	Typ	Annonsering	Förfrågnings underlag	Protokollsöpp ning	Anbudsutvär dering	Tilldelningsbe slut	Avtal	Notering
1	Arkitekterna Krook & Tjäder AB	1 094 313	Upphandling	2018-10-11	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, ramavtal undertecknad av projektchef	
2	Sandbergs Måleri	766 504	Upphandling	2017-06-02	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, ramavtal undertecknad av VD	
3	Söndrums Golv AB	589 965	Upphandling	2017-06-02	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, ramavtal undertecknad av VD	
4	LBC Ångstorp AB	686 209	Upphandling	2016-11-18	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av projektchef	
5	Ottoson & Wolrath Byggkonsult AB	149 686	Upphandling	2018-10-24	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, ramavtal undertecknad av projektchef	
6	Laholmsplåtsla garna AB	51 751	Direktupphandl ing							

⁶ 0 % moms av fakturasumman

Notering: Samtliga arbeten (under 100 000 SEK i värde. Finns inget krav på särskild/samlad upphandlingsdokumentation. Upphandling av ramavtal för plåtarbeten finns med i bolagens upphandlingsplan för 2020, då behov föreligger. Vi noterar att aktuell leverantör tidigare år fakturerade bolaget 122 013 kronor.										
7	Oscar Hanson VVS AB	1 597 851	Upphandling	2017-06-02	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, avtal undertecknad av VD	Avser även Kommunfastig heter AB
8	Lokal Bemanning Sverige AB	132 288	Upphandling	2016-03-10	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej	
Kommentar från bolaget: Protokollöppning och avtal har enligt uppgift funnits i en pärm hos bolagets kundtjänst, men dessa har inte hittats på grund av flytt till nya lokaler.										
Bilaga 8: Kommunfastigheter i Laholm AB										
Stickprov	Leverantör	Fakturerat Exklusive moms 2019 ⁷	Typ av upphandling	Annonsering	Förfrågnings underlag	Protokollöpp ning	Anbudsutvär dering	Tilldelningsb eslut	Avtal	Notering
9	CA konsultadmni stration AB	271 397	Upphandling, ramavtal	2018-05-16	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, projektchef	Projektledare
10	Thronees Glasmästeri	59 533	Upphandling	2017-06-02	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, undertecknad av VD	
11	Ljus & Dekor i Halmstads AB	621 945	Direktupphan dling						Nej	
Kommentar från bolaget: Fakturan avser en beställning från KUN gällande teknik, ljus, ljud och inredning till en sk. "blackbox" (ett rum med scen och läktare för teater- och dansföreställningar, mm) i Osbecksgymnasiets lokaler. Specialistkompetens krävs för denna typ av projekt och enligt uppgift fick bolagets projektledare information från representanter för verksamheten (KUN) att denna leverantör var det enda tillgängliga valet. Kostnaden bedömdes inledningsvis till att understiga direktupphandlingsgränsen, men steg sedan pga. olika omständigheter (tilläggsbeställningar, mm) under projektets gång och slutsumman hamnade över direktupphandlingsgränsen. Finns inga ytterligare beställningar eller fakturor från denna leverantör.										

⁷ 25 % moms har dragits av från fakturasumman