

Styrelserna i Ånge Fastighets och
Industri AB och Ånge Energi AB
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium
Kommunstyrelsen

Revisionsrapport: Granskning av upphandling

Revisorerna har uppdragit till KPMG, i egenskap av lekmanna-revisorer i Ånge Fastighets- och Industriaktiebolag (ÅFA) och Ånge Energi AB att genomföra en granskning av upphandling, se bifogad rapport.

Revisionen önskar att styrelserna i ÅFA och Ånge Energi AB lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 25 juni 2020.

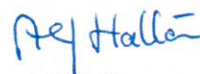
Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som gäller riktlinjer för upphandling se sista stycket i sammanfattningen, även det senast den 25 juni 2020.

Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Lekmannarevisorer



Roger Sundin



Alf Hallén



Granskning av upphandling

Rapport

Ånge Fastighet och Industri AB och Ånge Energi AB

KPMG AB

2020-03-18

Antal sidor 11



Ånge Fastighet och Industri AB och Ånge Energi AB
Granskning av upphandling

2020-03-18

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Regelverk inklusive krav på social hänsyn	5
3.2	Organisation	7
3.3	Avtal, utvärdering och uppsägning	8
3.4	Uppföljning av intern kontroll	8
3.5	Resultat av stickprov	9
4	Slutsats och rekommendationer	10
4.1	Rekommendationer	10



1 Sammanfattning

Vi har av lekmannarevisorerna i Änge Fastighet och Industri AB och Änge Energi AB fått i uppdrag att granska bolagens rutiner för upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Syftet med granskningen är att bedöma om de kommunala bolagen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det saknas tillräckliga rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas på rätt sätt. Vi har utifrån vårt stickprov bedömt att det finns stora brister vad gäller upphandling och avtalshantering.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi styrelsen för de båda bolagen att:

- se över de administrativa föreskrifterna till förfrågningsunderlaget för att säkerställa att arbetsrättsliga krav tillgodoses inom ramen för LOU¹/LUF², se avsnitt 3.1.
- säkerställa att det finns tillräcklig kompetens i upphandlingsfrågor, via kommunen eller inom bolagen, se avsnitt 3.2.
- att det i dokumenten som reglerar inköpsbefogenhet tydliggörs när och av vem som fastställt dem, se avsnitt 3.2.
- säkerställa att undertecknade avtal finns tillgängliga samt att avtal sägs upp och upphandlas i god tid innan de förfaller, se avsnitt 3.3.
- rutiner för att utvärdera både upphandlingar och avtal införs, se avsnitt 3.3.
- utifrån riskbedömning bedöma om det finns behov av att följa upp upphandlingsrutinerna inom ramen för uppföljning av intern kontroll, se avsnitt 3.4.

Därutöver rekommenderar vi att kommunstyrelsen ser över riktlinjer för upphandling både utifrån kommunfullmäktiges beslut angående vita jobb och avseende kraven för direktupphandling, se avsnitt 3.1.

¹ Lag om offentlig upphandling

² Lag om upphandling inom försörjningssektorerna

2 Inledning/bakgrund

Vi har av lekmannarevisorerna i Ånge Fastighet och Industri AB och Ånge Energi AB fått i uppdrag att granska bolagens rutiner för upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Varor och tjänster ska upphandlas enligt de lagar som reglerar upphandling (bl a lagen om offentlig upphandling). Varan/tjänstens art och värdet på upphandlingen kan avgöra vilken upphandlingsmetod som ska användas. Finns ett ramavtal ska det i första hand följas.

Lekmannarevisorerna bedömer att det finns en *risk* att varor och tjänster inte upphandlas på ett korrekt sätt, vilket är *väsentligt* utifrån vikten av att följa lagstiftning. Konkurrensutsättning på en fungerande marknad är också *väsentligt* ur ett ekonomiskt perspektiv för att så resurseffektivt som möjligt nå uppsatta mål.

Med anledning av ovanstående drar lekmannarevisorerna slutsatsen i sin riskanalys, att bolagets rutiner avseende upphandling behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om de kommunala bolagen har rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- om kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen antagit upphandlingspolicy och tillämpningsanvisningar som gäller bolagen eller om bolagen har upprättat egna.
- om det finns ansvariga för upphandling och inköp vid bolagen.
- det finns en ändamålsenlig delegationsordning och om avtal med leverantörer tecknas i enlighet med denna.
- det finns generella rutiner för att utvärdera genomförda upphandlingar och avtal i syfte att förbättra upphandlingen till nästa tillfälle.
- det finns rutiner inkl. system för att bevaka att tecknade avtal sägs upp i god tid för att kunna genomföra en förnyad upphandling.
- det finns rutiner (intern kontroll) som säkerställer att varor och tjänster har upphandlats samt om styrelsen regelbundet tar del av denna uppföljning.

Vi har även att bedömt om bolagen vid upphandling tar hänsyn till sociala faktorer inom lagens möjligheter.

Granskningen var inledningsvis inriktad på inköp som regleras genom Lagen om offentlig upphandling (LOU). Vi har dock även granskat inköp inom Ånge Energi AB som troligen hör till lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Vår granskning omfattar inte hur bolagen säkerställer att leverantörerna efterlever avtal.

Granskningen avser Ånge Fastighet och Industri AB och Ånge Energi AB. Eftersom kommunstyrelsen är beredande av riktlinjer så berörs även styrelsen av granskningen.



2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)³
- Interna regelverk och policys som upphandlingspolicy med tillämpningsföreskrifter

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med berörda tjänstemän
- Stickprov för att bedöma om inköp skett mot ramavtal där sådant finns eller om direktupphandling har genomförts på ett korrekt sätt. Urvalet har skett slumpmässigt och inte utifrån det beloppsmässiga intervall som angavs i projektplanen. Stickprovet omfattade för Ånge Fastighet och Industri AB tolv leverantörer ut och för Ånge Energi AB sju leverantörer, se avsnitt 3.5.

Rapporten är faktakontrollerad av VD.

³ SFS 2016:1145

3 Resultat av granskningen

3.1 Regelverk inklusive krav på social hänsyn

Bolagen har inte några egna styrdokument för upphandling utan hänvisar till kommunens dokument.

I kommunen finns "Policy för upphandling och inköp - Ånge kommunkoncern"⁴. Policyen är mycket kortfattad med direktiv om att upphandling och inköp ska genomföras med god affärsetik och inom ramen för gällande lagar. Det finns även en allmänt hållen skrivning om att Ånge ska bidra till hållbar miljö, djurhållning, hälsa och sociala villkor.

Kommunstyrelsen har antagit "Riktlinjer för upphandling och inköp - Ånge kommunkoncern"⁵. I denna finns även riktlinjer för direktupphandling som möjliggör direktupphandlingar upp till 505 tkr (LOU) respektive 939 tkr (LUF) om vissa formalia, bland annat dokumentation, är uppfyllt. Blanketter för att dokumentera direktupphandling finns enligt uppgift på kommunens intranät.

Av riktlinjerna framgår att verksamhetschef ansvarar för att gällande inköpsregler och rutiner tillämpas och att avtal följs. Verksamhetschefen ska utse beställare i den omfattning som verksamheten kräver. Ekonomienheten/upphandling är enligt riktlinjerna en intern stödfunktion vad gäller inköp och upphandling.

I riktlinjerna finns även krav på uppföljning av avtalen.

Därutöver har fullmäktige som svar på motion om kollektivavtal⁶ med hänvisning till tidigare motion om vita jobb⁷ lämnat i uppdrag till upphandlingsenheten att ta fram riktlinjer gällande kommunens upphandling av tjänster. Motionen gällde krav på att leverantörer och underleverantörer till Ånge kommunkoncern ska erbjuda villkor i nivå med kollektivavtal/kollektivavtalsliknande villkor.

Kommunstyrelsen har inte gjort några förändringar i riktlinjerna efter kommunfullmäktiges motionssvar. Enligt uppgift anses kommunens riktlinjer från år 2015 vara tillräckliga. Av dessa framgår

Vid upphandling ska kvalitetskrav ställas som beaktar sociala villkor, arbetsvillkor, miljöaspekter och djurhållning.... Särskilt vid upphandling av byggentreprenader och tjänster ska krav ställas för att motverka att leverantörer och underleverantörer använder sig av svart arbetskraft.

⁴ KF § 59 2009-09-28

⁵ KS § 149 2015-10-06

⁶ KF § 37 2017-04-24

⁷ KS 12/336

Bolagen ska enligt uppgift använda nedanstående text i de administrativa föreskrifterna till förfrågningsunderlaget i syfte att undvika leverantörer med oseriösa avtal:

Anställda

Med ändring av ABT 06 kap 3 § 8 gäller som ett tillägg följande: Entreprenör är skyldig att vidta åtgärder så att inte lag åsidosätts. För entreprenörens anställda gäller att den nationellt lagstadgade minimilönen är lägsta accepterad lönenivå. Lön ska betalas direkt till den anställde på överenskommen tid och till fullo. Veckoarbetstiden får inte överstiga den lagliga gränsen och övertid ska vara betald. Detsamma ska gälla för eventuella underentreprenörer som entreprenören anlitat för att fullgöra avtalet. På begäran av beställaren ska entreprenören lämna erforderliga uppgifter och handlingar för att skyldigheterna enligt ovan ska kunna kontrolleras. Skulle entreprenören brista i fullgörandet av detta åtagande äger beställaren rätt att, utan anspråk på skadestånd från entreprenören, häva avtalet.

Arbetsförmedlingens föreskrifter och krav på beställaren kommer att överföras på entreprenören

3.1.1 Bedömning

Kommunstyrelsens riktlinjer har inte uppdaterats enligt kommunfullmäktiges svar på motion om vita jobb. Vi anser att kommunstyrelsen i varje fall borde ha kommunicerat bedömningen att befintliga riktlinjer har ansetts vara tillräckliga.

I de administrativa föreskrifterna hänvisas till *lagstadgad minimilön*. Någon sådan finns dock inte enligt svensk lagstiftning vilket skulle kunna innebära en risk för att föreskriften inte har någon betydelse. Vi rekommenderar att kommunstyrelsen, enligt upphandlingslagstiftningen⁸, tar fram riktlinjer för relevanta arbetsrättsliga krav med tillhörande mall som stöd vid upphandling. Vi rekommenderar att se över de administrativa föreskrifterna till förfrågningsunderlaget för att säkerställa att arbetsrättsliga krav tillgodoses inom ramen för LOU/LUF.

Vi bedömer att riktlinjerna inte fullt ut motsvarar de krav som ställs för direktupphandling, bl a saknas kraven på dokumentation. Vi noterar också en möjlighet att höja direktupphandlingsgränsen till 615 tkr för upphandlingar enligt LOU och 1 142 tkr för upphandlingar enligt LUF. Riktlinjerna behöver i så fall ändras. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att revidera riktlinjerna.

⁸ Kap 17 LoU

3.2 Organisation

För de båda bolagen uppges att det saknas särskild kompetens inom LOU och LUF, även om det finns tjänstepersoner med viss upphandlingskompetens. Det saknas även resurser inom bolagen för att tidsmässigt kunna genomföra upphandlingar. Bolagen erhåller därför stöd av kommunens ekonomienhet/upphandling. Behovet av stöd uppges variera beroende på vad som ska upphandlas. Vid tidpunkten för vår granskning är tjänsten som upphandlare vid kommunen vakant och det finns därför en osäkerhet inom bolagen vad gäller det stöd som kan erhållas. Enligt kommunens ekonomichef finns det möjlighet att köpa tjänster avseende stöd i upphandlingsfrågor av en tidigare anställd. Rekrytering pågår för att bemanna tjänsten som upphandlare.

Juridiskt stöd i upphandlingsfrågor kan bolagen erhålla via HBV⁹ och Sveriges Allmännytta¹⁰.

Rätt att teckna avtal för löpande förvaltningsåtgärder har VD. Vi har efterfrågat underlag för vilka som har rätt att göra inköp men inte erhållit några. I samband med presentation av rapporten för bolagen har vi erhållit följande underlag som enligt uppgift är fastställda av styrelsen:

Ånge Fastighet och Industri AB - inköps- och attestpolicy

Befattning	Inköpsbehörighet kr
VD	5 000 000
Ekonomiansvarig	1 000 000
Förvaltare	1 000 000
Marknadschef	1 000 000
Bygglidare	500 000
Energitekniker	500 000
Fastighetsskötare, driftstekniker	100 000

Inköpsrätten är begränsad till det egna ansvarsområdet.

Ånge Energi AB – enligt underlag för delegering från och mer år 2020:

Befattning	Inköpsbehörighet kr	Begränsning av konto
VD	5 000 000	Nej
Fjärrvärmechef	1 000 000	Nej
Driftstekniker	500 000	Drift o underhåll
Redovisningsekonom	500 000	Administration

⁹ Husbyggnadsvaror HBV Förening

¹⁰ Tidigare SABO

3.2.1 Bedömning

Vi anser att det är väsentligt att bolagen får tillräckligt med stöd i upphandlingsfrågor. Om bolagens ledning bedömer att stödet från kommunens upphandlingsavdelning inte är tillräckligt bör bolaget tillförsäkra sig kompetens i upphandlingsfrågor på annat sätt.

Dokumenterna som reglerar inköpsbefogenhet är inte daterade och det framgår inte vem som fastställt dem. Vi är positiva till att behörigheten är reglerad men anser att det bör tydliggöras i dokumenten när och av vem som fastställt dem.

3.3 Avtal, utvärdering och uppsägning

De avtal som bolagen har tecknat ska enligt uppgift finnas förvarade i pärmar. Samtliga som har behörighet att göra inköp ska ha kännedom om aktuella avtal. Någon automatisk bevakning över när avtalstiden är på väg att löpa ut finns inte.

Avtal upphandlade av kommunen finns enligt uppgift förtecknade på det gemensamma intranätet "Insidan". Enligt uppgift är det inte alltid enkelt att hitta i förteckningen. Vi har inte inom ramen för denna granskning tagit del av rutinerna för bevakning av dessa avtal.

Vad gäller utvärdering av befintliga avtal så sker det enligt uppgift i mycket begränsad omfattning. Vi har inte tagit del av någon dokumentation av utvärdering.

Vi har i samband med våra stickprov efterfrågat avtal, men endast erhållit avtal i en mycket begränsad omfattning varav ett fåtal av dessa undertecknade.

3.3.1 Bedömning

Såsom vi uppfattat har det varit svårt att återfinna undertecknade avtal utifrån vårt urval, se avsnitt 3.5. Vi anser att det är viktigt att ha kontroll över originalavtal.

Vi anser vidare att bolagen bör överväga en mer ändamålsenlig avtalshantering med bevakning av när avtalen är på väg att löpa ut. Det skulle möjliggöra att förnyad upphandling kan påbörjas i god tid. Vi bedömer att nuvarande ordning inte är tillräcklig.

Utvärdering av upphandling och avtal är viktigt och bör ske systematiskt för att säkerställa att avtalet efterlevs samt att synpunkter på upphandlingen i stort omhändertas till nästa upphandling.

Vi rekommenderar att ordningen över avtal behöver ses över för att säkerställa att de finns tillgängliga, att avtal sägs upp och upphandlas i god tid innan de förfaller. Vi rekommenderar också att rutiner för att utvärdera både upphandling och avtal införs.

3.4 Uppföljning av intern kontroll

Den interna kontrollen ska bland annat säkerställa att lagar efterlevs och att verksamheten är effektiv. Styrelsen är ansvarig för att den interna kontrollen är tillräcklig.

Enligt uppgift har styrelsen i varje fall inte under de senaste åren följt upp att varor och tjänster upphandlas på rätt sätt.



3.4.1 Bedömning

Vi rekommenderar att styrelsen i sin riskbedömning avseende uppföljning av intern kontroll prövar risken för att varor och tjänster köps utan föregående upphandling eller att avtalet inte efterlevs.

3.5 Resultat av stickprov

Urvalet för vilka inköp som ska granskas har skett utifrån registrerade fakturor i leverantörsreskontran. Vi valde för Ånge Fastighet och Industri AB ut tolv leverantörer där bolaget köpt varor/tjänster för över 100 tkr under perioden. Motsvarande för Ånge Energi AB är sju leverantörer utvalda där bolaget köpt för mer än 50 tkr. Vi har för dessa efterfrågat förfrågningsunderlag, utvärderingsprotokoll och undertecknat avtal.

Vi konstaterar att Ånge Fastighet och Industri AB inte har upphandlat sex av de tolv leverantörerna. Därutöver finns ett antal avtal för bygg, målning och el där optionen om förlängningen har utnyttjats fullt ut. Dessa avtal har enligt de uppgifter vi erhållit förfallit under år 2019 utan att någon ny upphandling har inletts. Såsom framgår ovan saknar vi undertecknade avtal för flera av stickproven.

Vad gäller Ånge Energi AB var inga av leverantörerna upphandlade och för endast för två leverantörer finns tecknade avtal. De granskade avtalen är inte undertecknade av VD utan av annan tjänsteperson, men enligt uppgift har rutinen setts över. I några avseenden hänvisas till direktupphandling men vi har inte där tagit del av att dessa är dokumenterade på det sätt som framgår av riktlinjerna.

3.5.1 Bedömning

Vi bedömer att det finns stora brister vad gäller upphandling och avtalshantering.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att det saknas tillräckliga rutiner för att säkerställa att varor och tjänster upphandlas på rätt sätt. Vi har utifrån vårt stickprov bedömt att det finns stora brister vad gäller upphandling och avtalshantering.

Bolagen ska följa policy och riktlinjer som gäller för kommunkoncernen som helhet. Vi bedömer att bolagen i viss mån i upphandlingarna beaktar social hänsyn men att villkoren behöver ses över. Kommunstyrelsen har inte sett över riktlinjerna eller kommunicerat sin bedömning till kommunfullmäktige som återkoppling på beslut om motion om vita jobb. Vi bedömer även att riktlinjerna behöver ses över för att säkerställa kraven på direktupphandling.

Bolaget har ansvariga för upphandling men kan använda sig av kompetens och resurser från kommunens ekonomienhet/upphandling. Med anledning av att det finns viss osäkerhet vad gäller resurserna vid kommunen bör styrelsen säkerställa att bolaget har tillgång till tillräcklig kompetens.

Rätt att teckna avtal för löpande förvaltningsåtgärder har VD. Vi kan däremot inte följa upp att så är fallet då vi inte fått ta del av samtliga efterfrågade avtal. Vi har även noterat att avtal inte har tecknats av behörig firmatecknare vid Ånge Energi AB. Där ska rutinerna enligt uppgift ha setts över.

Utvärderingar av upphandlingar och avtal genomförs inte systematiskt. Vi har inte tagit del av några underlag som styrker att det förekommer.

Det saknas rutiner för att bevaka att avtal sägs upp för att i god tid kunna genomföra förnyad upphandling.

Styrelsen har inte genomfört någon uppföljning av intern kontroll vad gäller upphandling under senaste åren.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi styrelsen för de båda bolagen att:

- se över de administrativa föreskrifterna till förfrågningsunderlaget för att säkerställa att arbetsrättsliga krav tillgodoses inom ramen för LOU/LUF, se avsnitt 3.1.
- säkerställa att det finns tillräcklig kompetens i upphandlingsfrågor, via kommunen eller inom bolagen, se avsnitt 3.2.
- att det i dokumenten som reglerar inköpsbefogenhet tydliggörs när och av vem som fastställt dem, se avsnitt 3.2.
- säkerställa att undertecknade avtal finns tillgängliga samt att avtal sägs upp och upphandlas i god tid innan de förfaller, se avsnitt 3.3.
- rutiner för att utvärdera både upphandlingar och avtal införs, se avsnitt 3.3.
- utifrån riskbedömning bedöma om det finns behov av att följa upp upphandlingsrutinerna inom ramen för uppföljning av intern kontroll, se avsnitt 3.4.



Ånge Fastighet och Industri AB och Ånge Energi AB
Granskning av upphandling

2020-03-18

Därutöver rekommenderar vi att kommunstyrelsen ser över riktlinjer för upphandling både utifrån kommunfullmäktiges beslut angående vita jobb och avseende kraven för direktupphandling, se avsnitt 3.1.

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.