

Upplands-Bro kommun

Granskning av upphandling



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1. Inledning	2
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och revisionsfrågor	2
1.3. Revisionskriterier.....	2
1.4. Ansvariga styrelser.....	2
1.5. Metod.....	2
2. Revisionskriterier	3
2.1. Lagen om offentlig upphandling	3
2.1.1. Krav på dokumentation vid direktupphandling	3
2.2. Upphandlingspolicy	4
3. Organisation och styrning.....	4
3.1. Kommunens upphandlingsfunktion stödjer och samordnar.....	4
3.2. Lokala styrdokument kompletterar övergripande rättsregler	5
3.2.1. Policy och tillämpningsanvisningar	5
3.2.2. Riktlinjer för direktupphandlingar	5
3.2.3. Avtalsförvaltning i Upplands-Bro kommun	6
3.2.4. Delegationsförteckningar.....	6
3.2.5. Skriftliga vägledning och guider.....	6
3.3. Bedömning.....	6
4. Utbildning och systemstöd	7
4.1. Utbildning riktar sig till främst till chefsnivån.....	7
4.2. Kommunen har övergått till nytt systemstöd	7
4.3. Bedömning.....	8
5. Uppföljning av upphandlingar.....	8
5.1. Trohet mot avtal följs upp genom stickprov	8
5.2. Priskontroll	8
5.3. Uppföljning av direktupphandlingar	9
5.4. Inköpsmönsteranalyser	9
5.5. Bedömning.....	9
6. Granskning av annonserade upphandlingar	9
6.1. Övriga iakttagelser från granskade upphandlingar	10
7. Granskning av direktupphandlingar	11
8. Svar på revisionsfrågor	12
9. Källförteckning	14
Bilaga 1. Utgångspunkter för granskningen av annonserade upphandlingar	15

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har EY genomfört en granskning av kommunens upphandlingsarbete i syfte att bedöma upphandlingarnas regelefterlevnad och rutinernas ändamålsenlighet.

Vår sammanfattande bedömning är att upphandlingsrutinerna i kommunen behöver stärkas. Granskningen visar att flera genomförda direktupphandlingar står i konflikt med kommunens interna regelverk och kan överträda bestämmelserna i LOU. Otillåten direktupphandling kan resultera i att avtalet ogiltigförklaras i domstol och att den upphandlande myndigheten får betala en upphandlingsskadeavgift. Härutöver finns tydliga brister i hur kommunen samordnar kontorens direktupphandlingar. För närvarande behöver kontoren inte samråda med upphandlingsfunktionen innan inköp utanför befintliga avtal och upphandlingsfunktionen har inte fullständig översikt över samtliga direktupphandlingar som genomförs. Dessa rutiner behöver stärkas för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överstigs och att inköp inte genomförs inom områden där ramavtal finns.

I kommunens chefsutbildning ingår information om offentlig upphandling. Härutöver kan kontoren på eget initiativ beställa utbildningsinsatser till den egna personalen från upphandlingsfunktionen. Det har under de senaste åren genomförts flera riktade utbildningar av detta slag. Vår bedömning är att nuvarande struktur för fortbildning är godtagbar, men att det kan stärkas genom att koppla inköpsbehörigheten till genomförd upphandlingsutbildning.

Kommunen hade tidigare en heltidstjänst avsatt för utveckling av uppföljning och kontroll avseende inköp. Efter att personen med denna uppgift lämnade sin tjänst har arbetet avstannat. I kommunstyrelsens internkontrollplan finns vissa kontrollmoment med bäring på upphandling. Det finns emellertid mer att önska. Enligt vår bedömning behöver kommunen stärka inköpsanalysarbetet och uppföljningen av nyckeltal. Dessa två områden är väsentliga för att utveckla kommunens strategiska arbete med att göra goda affärer. Av föregående års rapportering av den interna kontrollen framgår allvarliga brister i genomförandet av direktupphandlingar. Trots det plockades denna risk bort från de prioriterade riskerna i 2019 års internkontrollplan.

Kommunen har upprättat ett i allt väsentligt ändamålsenligt internt regelverk för upphandling. Vi rekommenderar dock att nämndernas delegationsförteckningar harmoniseras och att kommunens riktlinjer för direktupphandling revideras utifrån Konkurrensverkets krav på riktlinjer för direktupphandlingar samt utifrån deras skrift om vad som bör ingå i dokumentationen av direktupphandlingar.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Stärka uppföljningen av kommunens inköp, både avseende inköpsmönster och direktupphandlingar.
- ▶ Säkerställa att samordningen mellan kontoren förbättras avseende inköp utanför befintliga avtal.
- ▶ Tillse att inköpsbehörighet kopplas till genomförd utbildning i LOU.
- ▶ Upprätta ett kommungemensamt förhållningssätt kring vad som ska ingå i nämndernas delegationsförteckningar avseende upphandling.
- ▶ Revidera riktlinjerna för direktupphandling utifrån Konkurrensverkets krav på riktlinjer för direktupphandlingar samt skrift om vad som bör ingå i dokumentationen av direktupphandlingar.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet. Den tydliggör även att offentlig verksamhet vid upphandling ska behandla leverantörer på ett konkurrensfrämjande, likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Kommunen upphandlar årligen varor och tjänster till stora belopp. Det är därför viktigt att kommunens upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och med ändamålsenliga rutiner. Revisorerna har med utgångspunkt i genomförd riskanalys för 2019 beslutat att genomföra en granskning av upphandling, inköp och avtalshantering.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma upphandlingarnas regelefterlevnad och rutinernas ändamålsenlighet. Följande frågor besvaras:

- ▶ Genomförs och dokumenteras annonserade upphandlingar enligt LOU och kommunens regelverk?
- ▶ Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och kommunens regelverk, inklusive dokumentationskrav för direktupphandlingar?
- ▶ Har upphandlare samt inköpare/beställare tillgång till relevant stöd, information och verktyg och är de rätt utbildade för att uppfylla sina uppdrag?
- ▶ Finns rutiner för uppföljning av kommunens efterlevnad av ingångna (ram)avtal?
- ▶ Finns rutiner för uppföljning av efterlevnad av reglerna för direktupphandlingar?

1.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Lagen om offentlig upphandling
- ▶ Kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Konkurrensverkets rekommendationer

1.4. Ansvariga styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen.

1.5. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov av genomförda upphandlingar. Intervjuer har genomförts med upphandlingsstrateg, upphandlade på upphandlingsfunktionen, utvecklingschef och stabschef för utvecklingsstaben. Rapporten har faktakontrollerats av samtliga intervjuade, bortsett från upphandlingsstrategen som avslutade sin tjänst innan rapporten var färdigställd.

Granskade dokument framgår av källhänvisningen i slutet av rapporten. Vi har stickprovsvis granskat två annonserade upphandlingar och fem direktupphandlingar genomförda under 2018. Upphandlingarna har granskats utifrån LOU:s bestämmelser, kommunens interna regelverk och Konkurrensverkets rekommendationer.

2. Revisionskriterier

2.1. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

Av lagen om offentlig upphandling framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. I normalfallet genomförs upphandling antingen genom ett öppet förfarande där alla leverantörer får lämna anbud, eller genom ett selektivt förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta men den upphandlande myndigheten gör ett urval av vilka anbudssökande som får lämna anbud. Under särskilda förhållanden får andra förfaranden användas. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 586 907 kr kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering ska ske inom ramen för en direktupphandling, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

Kommunen har möjlighet att upphandla ramavtal som reglerar hur en eller flera upphandlande myndigheter har möjlighet att tilldela kontrakt till en eller flera leverantörer under en given tidsperiod. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras under ramavtalets löptid, i normalfallet högst fyra år. Vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet.

I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

2.1.1. *Krav på dokumentation vid direktupphandling*

Lagen om offentlig upphandling tillåter att kommunen direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 586 907 kr (2018). Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ inom hela kommunen ska sammanvägas. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för att uppfyllnad av dokumentationsplikten:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer.
- Avtalsföremålet.
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks.
- Om och hur konkurrensen togs till vara.
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud.
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet.

- Det viktigaste skälet för tilldelningen.¹

I syfte att klargöra vilka dokumentationskrav som föreligger har Konkurrensverket tagit fram en dokumentationsblankett för direktupphandlingar. Denna eller motsvarande blankett bör enligt Konkurrensverket fyllas i för varje inköp.

2.2. Upphandlingspolicy

Kommunens upphandlingspolicy antogs av kommunfullmäktige i februari 2016 och innehåller de principer som utöver gällande rättsregler ska gälla för kommunens upphandlingar. Av policyn framgår att kommunen ska sträva mot att ställa tydliga och väldefinierade krav inom prioriterade upphandlingsområden i enlighet med beslutade mål i rådande miljöplan och rutiner för hållbar upphandling samt andra för kommunen relevanta handlingsplaner. All upphandling och inköp ska präglas av långsiktig helhetssyn för samordnade upphandlingar, stimulerad konkurrens, engagerad kompetens och professionalitet.

Kollektivavtalsvillkor ska vara förutsägbara, tydliga och preciserade och ställas som särskilda kontraktsvillkor i de upphandlingar det är möjligt. De ska följas upp under avtalstiden. Vidare ska kommunen inför varje upphandling beakta möjligheten att dela upphandlingen i fler delar där så är möjligt.

Av policyn framgår att ramavtal ska tecknas i största möjliga utsträckning. Innan inköp och eventuell upphandling sker skall alltid förekomsten av ramavtal kontrolleras. Finns ramavtal skall dessa användas. Kommunstyrelsen ansvarar för och samordnar kommungemensamma upphandlingar (ramavtal). Respektive nämnd ansvarar för verksamhetsspecifika upphandlingar. Respektive kontorschef ansvarar för att upphandling sker enligt gällande lagar och förordningar, samt följer kommunens mål, riktlinjer, rutiner och policys. Upphandlingsfunktionen ska på ett effektivt sätt informera berörda vilka ramavtal som gäller.

Direktupphandling skall inte genomföras när Upplands-Bro kommun har ramavtal tecknade av kommunen eller annan upphandlande myndighet (t.ex. SKL Kommentus och Kammarkollegiet), för den aktuella varan eller tjänsten. Ramavtalen skall finnas förtecknade på Upplands-Bro kommuns intranät. Direktupphandling ska ske enligt kommunens riktlinjer för direktupphandling.

Uppföljningen ska göras av den verksamhet som är ansvarig för avtalet. Verksamheterna ska kontinuerligt följa upp avtalet under avtalstiden för att säkerställa att åtaganden som omfattas av avtalet följs.

3. Organisation och styrning

3.1. Kommunens upphandlingsfunktion stödjer och samordnar

Upphandlingsfunktionen är organiserad under kommunledningskontorets utvecklingsstab och ansvarar för samt samordnar kommungemensamma upphandlingar. Respektive nämnd

¹ En myndighet som inte kan visa att avtal har tilldelats i enlighet med regelverket kan riskera att avtalet ogiltigförklaras i domstol och kan även åläggas att betala upphandlingsskadeavgift. Det är därför viktigt att myndigheter dokumenterar att upphandlingen gått till i enlighet med lagstiftningen och bakgrund till eventuella direktupphandlingar.

ansvarar för verksamhetsspecifika upphandlingar. Dessa genomförs dock vanligtvis ofta i samarbete med upphandlingsenheten.

Upphandlingsfunktionen är en stöd- och specialistfunktion för upphandling och uppföljning. På enheten arbetar två heltidsanställda med upphandling och i nuläget är en tredje upphandlingstjänst vakant. Förutom att upphandlarna är direkt involverade i flera upphandlingsprocesser bistår de även med rådgivning till kontoren. De upphandlingar som annonseras ska genomföras tillsammans med upphandlingsfunktionen. Det finns ingen intern uppdelning på upphandlingsfunktionen avseende vilka typer av upphandlingar personalen arbetar med eller gentemot vilka kontor.

Enheten bidrar med stödjande kompetens, men den faktiska sakkompetensen och ansvar för vad som bör upphandlas finns hos förvaltningarna. Intervjuade upplever att upphandlingsfunktionen överlag har tillräckliga personalresurser för att klara sitt uppdrag. En intervjuperson önskar att upphandlingsfunktionen haft möjlighet att vara mer delaktig i framtagandet av förfrågningsunderlag. I nuläget åligger ett stort ansvar på kontoren eftersom personal från upphandlingsfunktionen inte alltid sitter med i projektgruppen som tar fram förfrågningsunderlaget.

Under 2018 var en heltidstjänst särskilt avsatt för utveckling av uppföljning och kontroll avseende upphandlingar. På grund av personalbyten har detta uppdrag dock fallit bort. I nuläget finns ingen tjänst särskilt avsatt för uppföljning och kontroll.

3.2. Lokala styrdokument kompletterar övergripande rättsregler

Utöver gällande rättsregler styrs kommunens upphandlingsverksamhet av ett antal lokalt framtagna styrdokument. Dessa finns samlade på kommunens intranät. Enligt 19 kap. 7 § ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för genomförande av direktupphandling. Utöver detta finns inga ytterligare lagkrav avseende förekomsten av styrdokument.

3.2.1. Policy och tillämpningsanvisningar

I kommunens upphandlingspolicy anges de övergripande principerna och ansvarsfördelningen för upphandlingsområdet (se avsnitt 2.2). Till upphandlingspolicyn har kommunledningskontoret tagit fram tillämpningsanvisningar² som syftar till att komplettera och förtydliga policyn. Tillämpningsanvisningarna innehåller bland annat vissa förtydliganden gällande ramavtal, uppföljning och direktupphandlingar. Noterbart är dock att formuleringarna i vissa avsnitt i tillämpningsanvisningarna till stor del sammanfaller med upphandlingspolicyns beskrivningar.

3.2.2. Riktlinjer för direktupphandlingar

I riktlinjerna för direktupphandling, beslutade av kommunledningsgruppen den 5 november 2014, finns regler för direktupphandlingsförfarandet. Bland annat finns beskrivet vilken kontroll upphandlingsansvarig ska utföra inför en direktupphandling, procedurregler vid olika belopp och hur upphandlingen ska dokumenteras. Samtliga direktupphandlingar över 100 000 kr ska dokumenteras. Minimikravet är att det ska framgå vem som gjort upphandlingen, vad upphandlingen avser och värdet av upphandlingen. Prisuppgifter ska,

² Antagen av kommunfullmäktige den 17 februari 2016.

om det inte finns skäl för något annat, begäras från minst tre leverantörer. Direktupphandlingar över 50 000 kr ska göras i kommunens direktupphandlingsmodul.³

3.2.3. Avtalsförvaltning i Upplands-Bro kommun

Riktlinjerna för avtalsförvaltning⁴ innehåller definitioner för olika avtalstyper, vad de syftar till och referenser till aktuella lagar. Härutöver regleras inblandade parter ansvar och roller, exempelvis avseende vilka uppgifter som åligger upphandlingsfunktionen respektive verksamheterna gällande förlängning och avslut av avtal.

3.2.4. Delegationsförteckningar

I revisionens granskning av kommunens upphandlingsrutiner (2016) noterades otydligheter i nämndernas delegationsförteckningar. Bland annat saknades beloppsgränser för när beslut om upphandling ska fattas av kommunstyrelsen och nämnder. I revisionens uppföljande granskning (2018) gjordes bedömningen att vissa av dessa brister inte åtgärdats.

Översyn av delegationsförteckningarna ska genomföras inför varje ny mandatperiod. Samtliga delegationsförteckningar är uppdaterade för den nuvarande mandatperioden, med undantag för bygg- och miljönämndens. Enligt nämndens sekreterare kommer en revidering av delegationsförteckningen förmodligen att tas upp för beslut under våren 2019.

Trots revideringen av delegationsförteckningarna förekommer fortfarande vissa av de brister som anmärkts på i tidigare granskningar. Delegationsförteckningarna skiljer sig väsentligt mellan nämnderna avseende beloppsgränser, vilka funktioner som är inköpsbehöriga och vilka moment i upphandlingsförfarandet som omfattas. Exempelvis anges i äldre- och omsorgsnämndens samt socialnämndens delegationsförteckningar vilka beloppsgränser som gäller för socialchef (≤ 5 prisbasbelopp), avdelningschefer (≤ 3 prisbasbelopp) respektive enhetschefer (≤ 1 prisbasbelopp). Det kan jämföras med gymnasie- och arbetslivsnämndens samt utbildningsnämndens delegationsförteckningar, i vilka det anges att enhetschefer får upphandla utan beloppsbegränsning under förutsättning att det är inom ramen för fördelade anslag och i enlighet med upphandlingspolicyn. Enligt intervjuad upphandlare på upphandlingsfunktionen skulle upphandlingsarbetet underlättas om delegationen avseende upphandlingsförfarandet såg mer likartad ut mellan nämnderna.

3.2.5. Skriftliga vägledningar och guider

Tidigare hade kommunen en steg-för-stegguide för att genomföra direktupphandlingar. Denna avsåg dock processen i det tidigare använda systemstödet e-Avrop. Under våren 2018 genomförde revisionen en granskning av förebyggande arbete mot oegentligheter. Av granskningen framgår att guiden för direktupphandling var under revidering för att anpassas till funktionerna i kommunens nya system Kommers eLite. Vid tiden för genomförandet av denna granskning har fortfarande inte guiden anpassats till det nya systemstödet.

3.3. Bedömning

Kommunen har genom styrdokument upprättat ett lokalt regelverk för upphandling som i allt väsentligt är tydligt och ändamålsenligt. Det finns inget allmängiltigt svar på hur lokala regelverk ska utformas och kommuner tillämpar olika modeller. Konkurrensverket har dock tagit fram rekommendationer för vad riktlinjerna för direktupphandling bör innehålla. Överlag

³ Inloggning till direktupphandlingsmodulen delas ut av kommunens upphandlingsfunktion.

⁴ Fastställda av kommundirektören vid kommunledningsgruppen sammanträde den 13 maj 2014.

uppfyller kommunens riktlinjer Konkurrensverkets krav. Det saknas emellertid information om hur kommunen samordnar sina direktupphandlingar. Granskningen visar att det saknas ändamålsenliga rutiner för detta. Det ställs inga krav på att inköpare på kontoren i förväg ska informera upphandlingsfunktionen inför inköp utanför ingångna avtal och det finns ingen databas med tidigare genomförda direktupphandlingar, som är tillgänglig för inköpbehöriga. Dessa typer av rutiner är väsentliga för att säkerställa att beloppsgränsen för direktupphandlingar inte överskrids och att direktupphandlingar inte genomförs inom områden med tillämpliga ramavtal.

Vi har även noterat skillnader mellan Konkurrensverkets rekommendation för dokumentation av direktupphandlingar och de krav som anges i kommunens egna riktlinjer. Konkurrensverket rekommenderar att avtalets löptid, vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud ska dokumenteras. Krav på detta saknas i kommunens egna riktlinjer. Korrekt dokumentering av direktupphandlingar skulle säkerställas om kommunen ställde krav på att Konkurrensverkets framtagna blankett för direktupphandling ska användas.

Att det förekommer skillnader mellan nämnders delegationsförteckningar är i sig ingen brist. För en ändamålsenlig styrning bör anpassningar göras utifrån rådande verksamhetsspecifika omständigheter. Enligt vår bedömning är dock nämndernas delegationsförteckningar så olika utifrån en rad aspekter att det går att ifrågasätta om det överhuvudtaget finns en gemensam struktur.

4. Utbildning och systemstöd

4.1. Utbildning riktar sig till främst till chefsnivån

I kommunens chefsutbildning ingår information om upphandling. Härutöver kan förvaltningens olika kontor på eget initiativ ansöka om att få gå utbildningskurser i LOU. Ibland har upphandlingsenheten bjudit in till utbildningar, men intresset för dem har varit måttligt. Inför varje mandatperiod får nämndledamöterna en genomgång om lagar och regler som omfattar kommuners angelägenheter. Information om LOU ingår emellertid inte i denna utbildning. Det finns inga krav på att inköpsbehöriga ska ha genomgått utbildning i upphandling. Det finns inte heller några krav på att inköpsbehöriga ska ha intygat att de tagit del av de styrdokument som har bäring på området.

Kommunen riktar även informationsinsatser externt, till registrerade företag i Upplands-Bro kommun. Varje år anordnas en informationsträff med dessa där upphandlingsprocessen förklaras. Syftet är att kommunens leverantörer ska få större förståelse för hur upphandlingsarbetet går till och de lagar och regler som styr förfarandet.

4.2. Kommunen har övergått till nytt systemstöd

Kommunen använder sedan våren 2018 systemverktyget Kommers eLite. I systemet ingår upphandlingsstöd, avtalskatalog, avtalshantering, avtalspåminnelser, uppdragshantering (beställning av upphandlingsuppdrag), marknadsmodul samt att optioner finns med projektmodul och enkätmodul. Även anbudsgivning, steg-för-stegprocesser för leverantörer och medarbetare finns i systemet.

Intervjuade upplever att det är enkelt för användare att genom avtalskatalogen få en bild av aktuella ramavtal. Avtalskatalogen innehåller inte genomförda direktupphandlingar.

Upphandlingsfunktionen kan dock komma åt direktupphandlingar som genomförts i Kommers eLite, det vill säga upphandlingar som överstiger 50 000 kr.

4.3. Bedömning

Det är positivt att utbildning i offentlig upphandling ingår i kommunens chefsutbildning samt att kontoren på eget initiativ kan beställa utbildningsinsatser till sin personal. Det finns i nuläget inga krav på att de med inköpsbehörighet ska ha genomgått utbildning i upphandling. För att säkerställa att samtliga inköpare har rätt kompetens bör inköpsbehörigheten kopplas till genomförd utbildning i upphandling.

5. Uppföljning av upphandlingar

Uppföljning av upphandling kan delas upp i två delar: ekonomisk uppföljning och verksamhetsmässig uppföljning. Den ekonomiska uppföljningen berör inköpsmönster, prisutveckling och trohet gentemot avtalade leverantörer. Den verksamhetsmässiga uppföljningen omfattar om leverantörerna uppfyller avtalade verksamhets- och kvalitetskrav. I den här granskningen kommer främst den ekonomiska uppföljningen att behandlas.

5.1. Trohet mot avtal följs upp genom stickprov

Vid uppföljning av trohet mot avtal brukar framförallt två nyckeltal vara aktuella att följa. Avtalstrohet och leverantörstrohet är två snarlika begrepp som av denna anledning stundtals blandas ihop. Leverantörstrohet avser i vilken utsträckning en organisation köper från leverantörer med tecknade avtal. Avtalstrohet svarar på andelen inköp av avtalade varor/tjänster från korrekt avtalsleverantör. Leverantörstroheten ger med andra ord inte lika detaljerad information om organisationers hantering av avtal som avtalstroheten. Avtalstroheten är dock svårare att mäta, varför det är vanligt att mätningen genomförs på ett antal avgränsade områden.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2018 ingår ett kontrollmoment som avser avtalstrohet. Avtalstroheten kontrollerades genom stickprov för december, dels för kontorsmaterial (bokfört värde 80 tkr) och dels för möbler (bokfört värde 263 tkr). Resultatet visade på att 75 procent av det bokförda värdet av kontorsmateriel hade handlats i enlighet med aktuellt ramavtal och 96 procent av det bokförda värdet av möbler hade införskaffats genom korrekt avtal.

Även i internkontrollplanen för 2019 ingår ett kontrollmoment för avtalstrohet. Kontrollen ska genomföras genom stickprov. Det finns ingen utvecklad metod i kommunen för att mäta leverantörstrohet för kommunen som helhet.

5.2. Priskontroll

Det är varken ovanligt eller konstigt att fakturerade priser och avtalade priser skiljer sig från varandra. För att ta hänsyn till leverantörers förändrade kostnader över avtalets löptid regleras priser utifrån olika typer av index. Det kan dock hända att fakturerade priser inte överensstämmer med avtalade prisförändringar. För att upptäcka detta krävs en fungerande priskontroll.

I kommunstyrelsens interkontrollplan för 2018 ingår ett kontrollmoment om priserna överensstämmer med avtalet. Kontrollen genomfördes genom ett stickprov av 15 slumpmässigt utvalda fakturor. Inga avvikelser noterades.

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019 finns inte längre priskontroll mellan avtal och fakturor med som kontrollmoment. Kontroll av detta ska ske löpande av beställarna. Under 2019 pågår ett utvecklingsarbete som ska göra det enklare för beställare att se ramavtalen och kontrollera vilka priser som gäller.

5.3. Uppföljning av direktupphandlingar

Kommunstyrelsens internkontrollplan för 2018 innefattar ett kontrollmoment avseende direktupphandling. Det som kontrollerades var att upphandlingspolicyn följts och att rätt system används vid upphandlingar över 50 000 kr. Kontrollen genomfördes genom stickprov av en direktupphandling från varje kontor.

I kontrollen noterades flera avvikelser. Bland annat konstaterades att värdet på en direktupphandling översteg direktupphandlingsgränsen och att vid en direktupphandling hade anbudsfrågan inte skickats ut till tillräckligt många leverantörer. I kommunstyrelsens interkontrollplan för 2019 ingår inte något kontrollmoment med bäring på direktupphandling, trots att resultatet från föregående år visade på allvarliga brister.

5.4. Inköpsmönsteranalyser

Inför framtida strategiska inköpsbeslut är det väsentligt att analysera organisationens inköpsmönster, vilket ibland brukar benämnas som "spend-analys". Kärnan i detta arbete handlar om att samla in och analysera inköpsdata avseende vem som köper vad, från vem och till vilket pris.

För att utföra denna analys underlättar att ha tillgång till ändamålsenliga systemstöd. Enligt intervjuad upphandlare i kommunen saknas dock systemstöd för att genomföra övergripande inköpsmönstersanalyser. Det har genomförts vissa analyser av denna karaktär, men enbart inom avgränsade områden.

5.5. Bedömning

I nuläget saknas tillräcklig uppföljning av kommunens upphandlingar. Framförallt brister uppföljningen avseende analys av inköp. Att följa upp inköpsmönster kan bland annat bidra till besparingar samt upptäcka och eventuellt förhindra att direktupphandlingsgränsen överskrids.

Utöver uppföljning av inköp finns skäl att i större utsträckning än idag följa upp nyckeltal avseende upphandlingsförfarandet. Genom att systematiskt följa indikatorer som till exempel antal överprövningar, intern kundnöjdhet och antalet leverantörer som lämnar bud, erhålls information som kan användas för att förbättra kommunens upphandlingsarbete.

6. Granskning av annonserade upphandlingar

Granskningen utgår från bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och beskrivs närmare i bilaga 1. Granskade upphandlingar framgår nedan.

- A. Catering (UH-2017-237)
- B. TV-inspektion, högtrycksspolning och slamsugning (UH-2017-283)

Den första upphandlingen gäller ett cateringavtal och den andra avser ett avtal gällande TV-inspektion, spolbilstjänster och slamsugning. Båda upphandlingarna genomfördes enligt ett

förenklat förfarande.⁵ Genomgång av underlag från Catering (A) visar att grunddokumentationen är komplett. För upphandlingen av TV-inspektion, högtrycksspolning och slamsugning (B) har vi inte fått möjlighet att ta del av underskrivet öppningsprotokoll, varför vi inte kan verifiera att anbud har öppnats vid förrättning där minst två personer deltagit.

Granskningspunkt	A	B
Korrekt upphandlingsförfarande har använts	●	●
<i>Upphandling under tröskelvärden (19. kap. LOU samt övriga tillämpliga bestämmelser)</i>		
Annonsering/inbjudan är korrekt utformad	●	●
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid	●	●
Reglerna för öppnande av anbud har följts	●	●
Kontrakt har tilldelats på korrekt grund	●	●
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen	●	●
Avtalsspärren har följts	●	●
Upphandlingens genomförande är korrekt dokumenterad	●	●
● Uppfyllt ● Delvis uppfyllt ● Ej uppfyllt ● Ej aktuellt/ ej möjligt att granska		

6.1. Övriga iakttagelser från granskade upphandlingar

Anbudet i cateringupphandlingen utvärderas utifrån ett jämförelsetal baserat på erbjudna priser för cateringvaror och ett eventuellt pålägg baserat på ett smaktest. Pålägget kunde bli 4 000 kr om det smakade under förväntan, 2 000 kr om det smakade enligt förväntan och 0

⁵ Förenklat förfarande innebär att alla leverantörer har rätt att delta. Deltagande leverantörer ska lämna anbud och den upphandlande myndigheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

kr om det smakade bra och över förväntan. Gruppen som genomförde smaktestet utgjordes av fem personer som anmält sig frivilligt från de avdelningar som köpte in mest av dessa varor. I förfrågningsunderlaget konkretiserades inte vilka kriterier som skulle vara uppfyllda för att produkterna skulle vara under, enligt eller över förväntan. Enligt uppgift gavs muntliga instruktioner om hur smaktesterna skulle gå till.

Smaktestetets pålägg hade en betydande påverkan på anbudsgivarnas jämförelsetal: utifrån medelvärdet för anbudsgivares totalpriser för cateringvaror (5068 kr) innebär ett smakpålägg om 2 000 kr en ökning med 39 procent, och ett pålägg om 4 000 kr en ökning med 79 procent.

Enligt vår bedömning finns det risk för att utvärderingsmodellen brister i LOU:s krav på öppenhet och förutsägbarhet. I förfrågningsunderlaget saknas beskrivning av vad som ska uppfyllas för att smaken ska anses vara under, enligt eller över förväntan. Det finns således ett utrymme för godtyckliga bedömningar. Riskerna är då att förfrågningsunderlaget inte ger leverantörerna ett tillräckligt gott underlag för att avgöra vad den upphandlande enheten tillskriver betydelse vid anbudsutvärderingen.

7. Granskning av direktupphandlingar

Vi har stickprovsvis granskat fem nyligen avslutade upphandlingar. I granskningen har vi utgått från LOU, Konkurrensverkets rekommendationer för dokumentation av direktupphandlingar och kommunens egna riktlinjer. I följande avsnitt beskrivs kortfattat respektive direktupphandling samt våra iakttagelser.

Direktupphandling av trygga tunnlar i Bro

Upphandlingen avser renoveringsarbeten av tunnlar i Upplands-Bro kommun och omfattar cirka 300 kvm fördelat på två tunnlar. Beställare av tjänsten är samhällsbyggnadskontoret. Granskningen visar att det uppskattade värdet var 430 000 kr. Trots det har enbart en leverantör tillfrågats. Enligt kommunens riktlinjer för direktupphandlingar ska prisuppgifter från minst tre leverantörer begäras in vid direktupphandlingar över 50 000 kr, om det inte finns skäl för något annat. I övrigt har vi inte noterat några avvikelser utifrån granskningens revisionskriterier.

SBK Kyrkvägen 2

Upphandlingen omfattar en ombyggnad av befintlig nagelsalong till en kontorslokal. Beställare är samhällsbyggnadskontoret. Värdet av kontraktet uppgår till 610 000 kr, vilket överstiger tröskelgränsen för direktupphandling. Det finns i detta fall en risk att kommunen bryter mot bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Att kontraktsvärdet överstiger tröskelvärdet innebär inte automatiskt att fel upphandlingsförfarande använts. Enligt Konkurrensverkets beslut *dnr 690/2013* anges att "förutsatt att den upphandlande myndigheten, när den uppskattat kontraktsvärdet och därefter valt förfarande, har agerat omsorgsfullt och gjort en restriktiv bedömning, är överskridandet inte nödvändigtvis ett brott mot bestämmelserna i LOU." I övrigt har vi inte noterat några avvikelser utifrån granskningens revisionskriterier.

Schemalägningsprogram för skola

Upphandlingen avser ett program för schemaläggning för skolan. Utbildningskontoret är beställare av tjänsten. Av granskningen framgår att endast en leverantör tillfrågades, trots att det uppskattade värdet var 500 000 kr. Enligt kontraktet löper avtalet över 3+1 och uppgår till 176 900 kr per år. Enligt LOU 5kap. 3 § ska förlängningsklausuler som anges i något av upphandlingsdokumenten inbegripas i det totala beloppet som om de hade utnyttjats. Det sammanlagda kontraktsvärdet beräknas därför till 707 600 kr, vilket överstiger tröskelvärdet

för direktupphandlingar. Det finns således en risk att kommunen bryter mot bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. I övrigt har vi inte noterat några avvikelser utifrån granskningens revisionskriterier.

Direktupphandling av wellpappskomprimator

Upphandlingen avser inköp och service av en wellpappskomprimator till Kretsloppscentralen i Skällsta. Beställare är samhällsbyggnadskontoret. Vi har inte noterat några avvikelser utifrån granskningens revisionskriterier.

Direktupphandling av medarbetarenkät

Upphandlingen avser genomförande en medarbetarenkät inom Upplands-Bro kommun. Beställare är tjänsten är kommunledningskontoret. Vi har inte noterat några avvikelser utifrån granskningens revisionskriterier.

8. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Genomförs och dokumenteras annonserade upphandlingar enligt LOU och kommunens regelverk?	Delvis. I allt väsentligt överensstämmer genomförandet och dokumentationen med LOU och kommunens regelverk för upphandlingar. På grund av bristande dokumentation har vi dock inte kunnat verifiera att anbud har öppnats vid förrättning där minst två personer deltagit.
Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och kommunens regelverk, inklusive dokumentationskrav för direktupphandlingar?	Nej. Granskningen visar att i två av fem granskade direktupphandlingar har enbart en leverantör tillfrågats. Detta förfarande är i enlighet med LOU men strider mot kommunens egna riktlinjer för direktupphandling. Vidare har vi noterat att värdet av två av de granskade direktupphandlingarna överstiger beloppsgränsen för direktupphandlingar. Dessa upphandlingar riskerar att stå i strid med bestämmelserna i LOU. Dokumentationen av granskade direktupphandlingar är enligt vår bedömning i enlighet med Konkurrensverkets rekommendationer.
Har upphandlare samt inköpare/beställare tillgång till relevant stöd, information och verktyg och är de rätt utbildade för att uppfylla sina uppdrag?	Delvis. I kommunens riktlinjer för direktupphandling finns anvisningar för genomförande av direktupphandlingar. För att stärka vägledningen till inköpare finns dock skäl att ta fram en användarguide motsvarande den steg-för-stegguide som fanns för det tidigare systemstödet.

	<p>Upphandlingsfunktionen bistår kontoren vid upphandlingar. Utifrån intervjupersonernas utsagor tycks upphandlingsfunktionen i allt väsentligt ha tillräckliga resurser för att stödja verksamheterna på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Utbildning i upphandling ingår i kommunens chefsutbildning och kontoren kan på egen initiativ beställa utbildningsinsatser av upphandlingsfunktionen. Enligt vår bedömning finns skäl att koppla inköpsbehörigheterna till genomförd utbildning i upphandling.</p>
<p>Finns rutiner för uppföljning av kommunens efterlevnad av ingångna (ram)avtal?</p>	<p>Delvis. I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2019 finns kontrollmoment avseende uppföljning av ramavtal. Avtalstroheten följs upp genom stickprov och skulle kunna göras mer omfattande. Kommunen bör utveckla metoder för att stärka uppföljningen av avtalsefterlevnaden.</p>
<p>Finns rutiner för uppföljning av efterlevnad av reglerna för direktupphandlingar?</p>	<p>Nej. Av uppföljningen av kommunstyrelsens föregående års internkontrollplan framkommer allvarliga brister i kontorens hantering av direktupphandling. Trots det återfinns inget kontrollmoment för direktupphandling i 2019 års internkontrollplan. I vårt stickprov av direktupphandlingar framkommer flera brister, vilket visar på behovet av tydligare rutiner och starkare kontroll.</p> <p>Vad gäller rutiner saknas i nuläget tillräcklig samordning mellan kontoren. Det finns ingen rutin för att kontoren på förhand ska informera upphandlingsfunktionen om kommande direktupphandlingar. Härutöver kan upphandlingsfunktionen inte övervaka samtliga direktupphandlingar som genomförs, eftersom direktupphandlingar under 50 000 kr inte behöver utföras i Kommers eLite. Dessa två faktorer gör att vi bedömer att det saknas tillräckliga rutiner för att säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överstigs och att direktupphandlingar inte genomförs inom områden med tillämpliga ramavtal.</p>

Kungsängen 16 april 2019

Herman Rask
EY

Fabian Melin
EY

9. Källförteckning

- ▶ Avtalsförvaltning i Upplands-Bro kommun
- ▶ Delegationsförteckning för bygg- och miljönämnden
- ▶ Delegationsförteckning för gymnasie- och arbetslivsnämnden
- ▶ Delegationsförteckning för kommunstyrelsen
- ▶ Delegationsförteckning för kultur- och fritidsnämnden
- ▶ Delegationsförteckning för socialnämnden
- ▶ Delegationsförteckning för tekniska nämnden
- ▶ Delegationsförteckning för utbildningsnämnden
- ▶ Delegationsförteckning för äldre- och omsorgsnämnden
- ▶ Dokumentation av direktupphandlingar, Konkurrensverket
- ▶ Kommunstyrelsens internkontrollplan 2018
- ▶ Kommunstyrelsens internkontrollplan 2019
- ▶ Kommunstyrelsens uppföljning av internkontrollplan 2018
- ▶ Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar, Konkurrensverket
- ▶ Reglemente och tillämpning för intern styrning och kontroll
- ▶ Riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Tillämpningsanvisningar för upphandlingspolicyn
- ▶ Upphandlingspolicy

Utöver ovanstående dokument har vi tagit del av den dokumentation som tillhör granskade direktupphandlingar och annonserade upphandlingar.

Bilaga 1. Utgångspunkter för granskningen av annonserade upphandlingar

I följande tabell framgår de bestämmelser i LOU som beaktats i stickprovsgranskningen av annonserade upphandlingar. Granskningen har skett översiktligt och baserat på de skriftliga underlag revisionen har tagit del av. Stickprovsgranskningen ska inte likställas med en rättslig bedömning. Inom området förekommer många undantag och rättsfall samt näraliggande lagstiftning som kräver att ytterligare omständigheter belyses vid rättslig prövning. Revisionens uppgift är att pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Granskningspunkt	Beskrivning
Korrekt upphandlingsförfarande har använts	Vilket upphandlingsförfarande den upphandlande myndigheten kan använda sig av bestäms i regel genom det beräknade kontraktsvärdet och vilken typ av vara eller tjänst som upphandlas. Om det beräknade värdet av en upphandling eller en projekttävling <i>uppgår till minst</i> det tröskelvärde som gäller enligt LOU 5 kap. 1 § och upphandlingen eller projekttävlingen inte avser en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 eller bilaga 2 a, ska den genomföras med tillämpning av LOU utom 19 kap. Om det beräknade värdet av en upphandling eller en projekttävling <i>understiger</i> tröskelvärdet eller om upphandlingen eller projekttävlingen avser en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 eller bilaga 2 a, ska den genomföras med tillämpning av 19 kap.
<i>Upphandling under tröskelvärden (19 kap. LOU samt övriga tillämpliga bestämmelser)</i>	
Annonsering/inbjudan är korrekt utformad	Granskningen utgår från LOU 19 kap. 9-12 §§.
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid	En upphandlande myndighet ska på begäran av en leverantör lämna kompletterande upplysningar om upphandlingsdokumenten senast sex dagar före angiven sista dag för anbud, förutsatt att upplysningarna har begärts i god tid. Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla leverantörer som deltar i upphandlingsförfarandet (LOU 19 kap. 28 §).
Reglerna för öppnande av anbud har följts	Anbud ska öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Anbuderna ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen. På begäran av en anbudsgivare ska dessutom en person som är utsedd av en handelskammare närvara. Kostnaderna för detta ska betalas av den som framställt begäran (LOU 19 kap. 17 §).
Kontrakt har tilldelats på korrekt grund	Granskningen utgår från LOU 19 kap. 24-26 §§.
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen	Vid förenklat förfarande, urvalsförfarande, konkurrenspräglad dialog och dynamiskt inköpssystem ska den upphandlande myndigheten snarast möjligt skriftligen underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som avses i 12 kap. 12 § (LOU 19 kap. 29 §).

<p>Avtalsspärren har följts</p>	<p>Om en upphandlande myndighet är skyldig att skicka en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 19 kap. 29 eller 38 § och underrättelsen har skickats med ett elektroniskt medel, får den upphandlande myndigheten inte ingå avtal (avtalsspärr) förrän 10 dagar har gått från det att underrättelsen skickades. Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till någon anbudssökande eller anbudsgivare, får avtal inte ingås förrän 15 dagar har gått från utskickandet. Om en upphandlande myndighet i underrättelsen har angett en längre avtalsspärr än den föreskrivna minimifristen, får avtal inte ingås förrän efter utgången av den angivna perioden (LOU 20 kap. 1 §).</p>
<p>Upphandlingens genomförande är korrekt dokumenterad</p>	<p>En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Första stycket gäller inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor (LOU 19 kap. 30 §).</p>