Revisionsrapport 2019
Genomförd på uppdrag av revisorerna
September 2019

Lunds kommun

Granskning av upphandlingsprocessen

Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning 2

2. Inledning 3

2.1. Bakgrund 3
2.2. Syfte och revisionsfrågor 3
2.3. Genomförande 4
2.4. Revisionskriterier 4
2.5. Översikt inköpsvolymer Lunds kommun 6

3. Granskningsresultat 7

3.1. Styrning och organisation 7
3.2. Kompetens, utbildningsinsatser och samverkan 13
3.3. Uppföljning och kontroll 20

4. Resultat i stickprovskontrollen 22

4.1. Servicenämnden 22
4.2. Socialnämnden 28
4.3. Tekniska nämnden 32
4.4. Vård- och omsorgsnämnden 37

5. Sammanfattande bedömning 41

Bilaga 1: Källförteckning 44

1. Sammanfattning

Lunds kommuns förtroendevalda revisorer har valt att granska om socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden, tekniska nämnden och servicenämnden följer LOU/LUF och kommunens upphandlingspolicy. I granskningen har det framkommit otillåtna direktupphandlingar, bristande dokumentation och avsaknad av underlag.

Av stickprovsresultatet framgår att tekniska nämndens och vård- och omsorgsnämndens upphandlingar genomförs med en högre regelefterlevnad än socialnämndens och servicenämndens. I stickprovskontrollen har bland annat följande brister konstaterats:

- Fyra av fem granskade stickprov inom socialnämnden har inte konkurrensutsatts.
- Fem av åtta stickprov inom servicenämndens saknar tillräcklig dokumentation.
- Två av sex stickprov inom tekniska nämnden saknar tillräcklig dokumentation.
- Två av stickproven inom vård- och omsorgsnämnden saknar öppningsprotokoll.

Avvikelserna i stickproven vittnar om bristande kompetens ute i verksamheterna och/eller avsaknad av styrning och stöd. Fortsättningsvis behöver uppföljningen av avtalstrohet stärkas. Nuvarande manuella kontroller möjliggör inte en heltäckande kontroll av hur mycket som köps in utanför gällande avtal. Att kommunen köper varor och tjänster i enlighet med tecknade avtal är av stor vikt för kommunens trovärdighet som avtalstecknare.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling.
- Att i enlighet med kommunstyrelsens ansvarsområde i inköps- och upphandlingspolicyn samordna kommunens upphandlingsarbete och därmed verka för att frågor gällande upphandling i enlighet med LOU samt kommunens riktlinjer och policys uppmärksammas i kommunen.
- Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- Systematiskt genomföra uppföljning av kommunens avtalstrohet.
- Upphandlingsutskottet bör utöka sin kontroll till att avse samtliga nämnder.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi servicenämnden och socialnämnden:

- Se till att det upprättas dokumentation vid upphandlingar i enlighet med regelverken och följa upp att så sker.
- Se till att anställda som genomför upphandlingar har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.
- Stärka kontrollen av förvaltningsspecifika upphandlingar och inköp med särskilt hänseende på att säkerställa att konkurrensutsättning genomförs.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. Nya bestämmelser infördes bl.a. den 1 januari 2017. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

Lunds kommuns nämnder ska vid inköp följa lagen om offentlig upphandling samt kommunens policy för upphandling. I kommunens inköp- och upphandlingspolicy anges de bindande principerna som utöver gällande lagar ska tillämpas vid all anskaffning. Policyn fastställer att all upphandling ska genomföras så att kommunen får varor, byggentreprenader och tjänster med rätt funktion och kvalitet, till lägsta möjliga totalkostnad.

Upphandlingar som berör fler än en förvaltning sköts av den centrala upphandlingsenheten, i övriga fall görs upphandlingarna ofta av den enskilda förvaltningen. Sedan revisorernas granskning av kommunens upphandlingsprocess 2018 har ett upphandlingsutskott, underställt kommunstyrelsen, inrättats. Upphandlingsutskottet har bland annat ansvar för att bereda och föreslå förändringar i riktlinjer, policys och krav inom upphandlingsområdet. Vidare ansvarar utskottet också för att löpande informera sig om kommunövergripande eller större upphandlingar samt stämma av upphandlingsplaner för de områden där kommunen ska fokusera på upphandling. De ansvarar även för att följa upp och utvärdera genomförda upphandlingar samt genomföra löpande ramavtalsuppföljningar och avtalstrohet.

Mot bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys kommer kommunstyrelsens, servicenämndens, socialnämndens, tekniska nämndens samt vård- och omsorgsnämndens upphandlingsverksamhet att granskas.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om servicenämnden, socialnämnden, tekniska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden följer lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingspolicy med tillämpningsanvisningar. Den syftar även till att bedöma om de fyra respektive nämnderna har säkerställt att det finns ändamålsenlig kompetens för att utföra upphandlingarna samt om det finns tillräcklig kontroll, det vill säga att uppföljning och kvalitetssäkring görs efter upphandlingar. Granskningen avser även att bedöma hur kommunstyrelsen säkerställer en kompetensspridning genom den centrala upphandlingsenheten samt upphandlingsutskottet.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Följer kommunstyrelsens upphandlingsutskott av kommunstyrelsen fastställd instruktion?
- Följer servicenämnden, socialnämnden, tekniska nämnden samt vård- och omsorgsnämnden lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?
- Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?
- Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuds ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?
- Genomförs tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet?

2.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer, dokumentstudier, stickprov och en enkätundersökning. Intervjuer har skett med ansvarig för upphandling/inköp på respektive förvaltning, chef för upphandlingsenheten samt tre ledamöter från upphandlingsutskottet.

Dokumentationsstudien har omfattat riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen. Inom ramen för stickprovsundersökningen har sammantaget 25 stickprov av leverantörer till granskade nämnder kontrollerats. Stickproven har genom ett riskbaserat urval valts ut från respektive nämnds leverantörsreskontra. Dokumentation från stickproven har avsett annonsering, förfrågningsunderlag, protokollsöppning[1], anbud, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal. Stickproven har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt har granskats och eventuella brister i förfarandet har noterats.

Enkätundersökningen har genomförts i syfte att kartlägga om de som får upphandla och/eller direktupphandla anser att de har tillräcklig kompetens för uppdraget samt om de får tillräckligt stöd och möjlighet till löpande fortbildning i den utsträckning som önskas. Enkäten skickades ut till totalt 197 tjänstepersoner på serviceförvaltningen, socialförvaltningen, tekniska förvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen. Svarsfrekvensen uppgick totalt till 71 procent, vilket innebär 140 stycken svaranden.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd maj 2019 – september 2019.

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. 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 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 enligt LOU är 586 907 kronor. 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

[1] Vid öppning av anbud ska ett protokoll föras där formerna för öppningen dokumenteras. Detta för att säkra en korrekt genomförd anbudsöppning med minst två ansvariga på plats.

3. Pris

2.4.2. Kommunallag, (2017:725 6 kap)

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet. Kommunstyrelsen ska uppmärksammat 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.

2.4.3. Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun, KF 2008-12-18, § 253

Inköpsverksamheten ska organiseras på ett effektivt sätt så att inköpsarbetet kan utföras rationellt. Vid inköp och beställningar ska hänsyn tas till angelägna samhällsmål som en god miljö och bra anställningsvillkor i enlighet de policys och riktlinjer som beslutas av kommunfullmäktige, styrelser och nämnder.

All upphandling ska genomföras så att kommunen får varor, byggentreprenader och tjänster med rätt funktion och kvalitet till lägsta möjliga totalkostnad. I upphandlingsarbetet ska verksamhetens behov och mål vara styrande. Direktupphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt och följa gällande riktlinjer för direktupphandling.

2.5. Översikt inköpsvolymer Lunds kommun

Lunds kommuns totala externa inköp uppgick enligt uppgift från kommunen till 3 314 911 366 kronor år 2018. De granskade nämnderna köpte totalt in varor och tjänster för 2 066 310 218 SEK. Servicenämndens externa inköp 2018 utgör 26 procent av kommunens totala inköp. Socialnämndens och tekniska nämndens inköp utgör 12 procent respektive 5 procent. Vård- och omsorgsnämndens inköp uppgår till 19 procent av kommunens totala inköp 2018. I nedanstående tabell presenteras inköp uppdelade på olika varu- och tjänstegrupper för respektive nämnd.

Inköp 2018	Hela kommunen	Servicenämnden	Socialnämnden	Tekniska nämnden	Våd- och omsorgsnämnden
Externa inköp totalt	**-3 314 911 366**	**-871 400 399**	**-402 378 974**	**-170 362 926**	**-622 167 919**
Förbrukningsinventarier	-98 775 585	-13 852 822	-2 497 567	-1 902 205	-9 569 285
Förbrukningsmaterial/varor	-225 326 162	-75 770 157	-5 535 082	-2 182 279	-48 083 249
Kontorsmateriel och trycksaker	-9 094 158	-1 284 448	-217 457	-296 586	-1 131 798
Anläggn-/underh. material	-34 798 829	-32 238 321	-5 169	-876 136	-75 659
Köp av huvudverksamhet	-1 266 616 502	-16 035 700	-202 175 064	-44 433 894	-285 608 190
Inhyrd personal	-37 352 539	-3 336 094	-3 177 411	-6 436 527	-19 677 378
Övriga tjänster	-184 141 807	-17 321 516	-11 373 237	-14 362 923	-19 581 590
Reparationer och underhåll	-22 385 822	-6 427 134	-347 473	-663 332	-3 312 247
Transporter och resor	-47 839 461	-8 256 225	-1 517 972	-6 981 032	-692 597
Avgifter	-59 580 930	-3 636 340	-4 799 896	-4 453 315	-7 400 086
Lämnade bidrag	-283 257 279	-1 060 000	-153 609 258	-3 953 467	-64 240 326
Annonser, reklam, info, representation	-19 382 275	-1 143 712	-677 970	-971 679	-2 430 836
Transportmedel	-31 809 139	-18 364 359	-229 972	-655 711	-2 218 158
Lokal- och markhyror	-338 358 462	-181 971 403	-8 074 961	-875 598	-139 146 925
Hyra/leasing anl. tillgångar	-15 118 282	-12 818 610	-91 321	-514 614	-273 489
Bränsle, energi och vatten	-119 020 616	-87 026 300	-1 949 271	-11 179 881	-5 932 828
Fastighetskostnader	-62 490 316	-38 505 510	-804 058	-5 341 440	-3 115 116
Fastighetsentreprenader	-49 377 210	-94 284 768	0	-15 815 983	0
Tele-& IT-kommunik, porto	-16 074 752	-2 918 574	-1 027 767	-332 853	-1 820 658
Försäkringspremier, riskkostnader	-36 844 759	-17 407 755	-2 678 710	-421 844	-1 355 524
Reaförluster, periodisering konton	-135 979	0	0	0	0
Avskrivning intern ränta mm	-357 130 503	-237 740 654	-1 589 356	-47 711 625	-6 501 980

3. Granskningsresultat

3.1. Styrning och organisation

3.1.1. Styrdokument

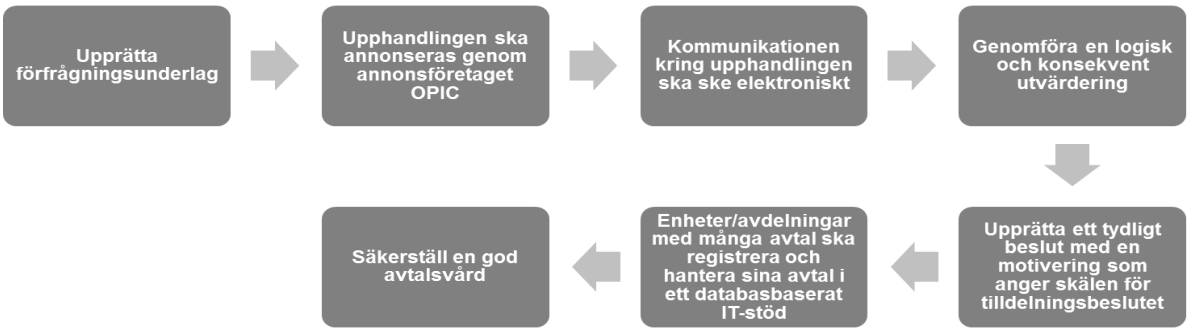
Kommunen har en inköps- och upphandlingspolicy[2]. För mer information kring inköps- och upphandlingspolicyn se avsnitt 2.4.3. I inköps- och upphandlingspolicyn fastställs kommunens ansvarsfördelning gällande upphandling och inköp. Se tabell 1 för respektive funktions ansvar.

Funktion	Ansvar
Kommunfullmäktige	• Fastställa inköps- och upphandlingspolicyn som reglerar organisation och mål för inköp och upphandling
Kommunstyrelsen	• Samordna kommunens inköps- och upphandlingsarbete • Besluta om riktlinjer för upphandling och inköp
Nämnd och styrelse	• Ansvara för att inköp och upphandling organiseras effektivt och följer lagar och regler inom respektive förvaltning • Utse ansvariga inköpare för respektive avdelning/enhet
Upphandlingsenheten	• Genomföra kommunens samordnade upphandlingar • Ansvara för att kommunens ramavtal finns lättillgängliga via kommunens interna hemsida • Ansvara för att de inköpsansvariga på respektive förvaltning erbjuds en halvdags beställarutbildning • Biträda/genomföra specifika upphandlingar på uppdrag av förvaltningar och bolag
Ansvariga inköpare	• Att använda kommunens ramavtal när inköpsbehovet tillgodoses av ramavtal

Tabell 1: Ansvarsfördelning

[2] Antagen av kommunfullmäktige 2008-12-18, § 253

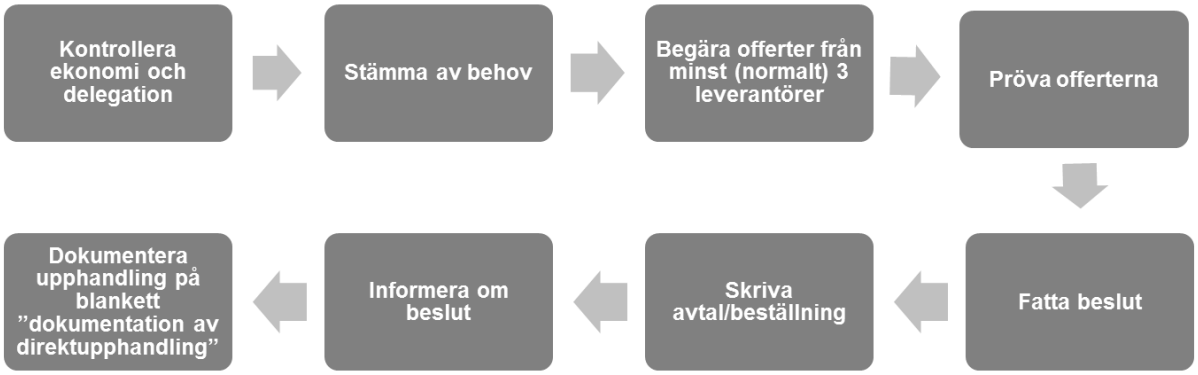
Riktlinje för upphandling
Kommunstyrelsen har under 2014 beslutat om en riktlinje för upphandling. Riktlinjen anger vilket förhållningssätt och vilka arbetsmetoder som ska gälla vid kommunens offentliga upphandlingar. Upphandlingsprocessen ska genomföras enligt stegen i figur 1.



Figur 1: Upphandlingsprocessen

Riktlinje för direktupphandling
Kommunstyrelsen antog riktlinje för direktupphandling 2015-01-07, § 9. I samband med beslutet om att anta riktlinjen för direktupphandling beslutade kommunstyrelsen även att alla direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor ska framgå på Lunds kommuns hemsida för upphandlingar.

I riktlinjen för direktupphandling framgår det att direktupphandlingar över 100 000 kronor ska genomföras enligt följande steg:



Figur 2: Direktupphandlingsprocessen

Utöver riktlinjerna för upphandling respektive direktupphandling finns det riktlinjer för samhälleliga mål samt en rutin för att ställa och följa upp etiska krav i Lunds kommuns upphandlingar.

Instruktion för kommunstyrelsens upphandlingsutskott
Upphandlingsutskottet består av fem ledamöter som utses av kommunstyrelsen. Det finns en av kommunstyrelsen antagen instruktion för upphandlingsutskottet[3]. Se tabell 2 för en beskrivning av upphandlingsutskottets ansvarsområden.

Ansvarsområden för kommunstyrelsens upphandlingsutskott
• Ansvara för att bereda och föreslå förändringar i riktlinjer, policys och krav inom upphandlingsområdet
• Löpande informeras om kommunövergripande eller större upphandlingar, inklusive kommungemensamma sådana
• Avstämning av upphandlingsplaner för de områden där kommunen ska fokusera på upphandling
• Bevaka nyheter på upphandlingsområdet
• Kommunövergripande följa upp och utvärdera kommunens genomförda upphandlingar utifrån ekonomisk effektivitet och hur upphandlingarna stödjer kommunens mål
• Löpande ramavtalsuppföljning och avtalstrohet
• Kommunövergripande följa upp överprövningar och avbrutna upphandlingar av större vikt

Figur 2: Upphandlingsutskottets ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens upphandlingsutskott
Vid granskningstillfället har utskottet haft tre sammanträden (mars, maj och juni). Vid samtliga sammanträden har personer från upphandlingsenheten närvarat. Enligt protokollen har upphandlingsutskottet utbildats och informerats om LOU, kommunens policydokument kopplade till upphandling samt upphandling av olika varor/tjänster så som konsultmäklare och ekologiskt livsmedel. Vid sammanträdena finns en stående punkt för information om nyheter inom upphandlingsområdet, där upphandlingsenheten är föredragande. Vidare framgår av protokoll att utskottet tagit del av upphandlingsenhetens upphandlingsplan samt att de har fått ta del av information gällande ett överprövningsärende.

Vid intervju bekräftar ledamöterna i upphandlingsutskottet att de första mötena har handlat om utbildning och orientering. Dessutom har de fått information om överprövningar. Den information som handlar om pågående upphandlingar och eventuella överprövningar är dock kopplad till kommunstyrelsen och någon information från övriga nämnder har inte tillhandahållits.

[3] Antagen kommunstyrelsen 6 februari 2019

3.1.2. Organisation

Kommunens upphandlingsenhet är placerad under kommunstyrelsen och består av elva personer vilka är fördelade enligt följande:

- Administratör (en halvtidstjänst)
- Avtalscontroller (en heltidstjänst)
- Upphandlingschef (en heltidstjänst)
- Upphandlare (åtta heltidstjänster[4])
- Delad tjänst med serviceförvaltningen som arbetar med markentreprenad (en halvtidstjänst)

Upphandlingsenheten ansvarar för samtliga nämndsövergripande upphandlingar. Därtill ska upphandlingsenheten stötta kommunens förvaltningar i upphandlingsfrågor. Respektive förvaltning ansvarar dock för att formulera de verksamhetsspecifika krav som ska ställas på leverantören.

Vid intervju med upphandlingsenheten framförs att de har begränsade resurser vilket uppges leda till väntetid för att få stöd med att genomföra upphandlingar. Företrädare från upphandlingsenheten poängterar därför vikten av att verksamheterna behöver ha framförhållning och prioritera vad de önskar hjälp med.

Vid tidpunkt för granskning genomför upphandlingsenheten en processkartläggning av kommunens inköpsorganisation. Kartläggningen syftar till att effektivisera inköpsprocessen och ska resultera i en rapport innehållande en nulägesbeskrivning samt vilka risker som finns med nuvarande organisation.

3.1.3. Delegationsordningar

I nedanstående tabell presenteras de områden som rör upphandling och inköp i respektive nämnds delegationsordning. Vidare framgår det vilken funktion som har rätt att teckna avtal efter genomförd upphandling.

Delegationsordning	Delegat	Ärende	Anmärkning
Servicenämnden (2019-02-13)	Servicedirektören	Beslut att annonsera förfrågningsunderlag för entreprenader understigande tröskelvärdet, beslut om att avbryta sådan upphandling samt övriga beslut inom ramen för upphandlingen.	Servicedirektören kan vidaredelegera.

[4] En av upphandlarna är även entreprenadupphandlare och en annan upphandlare har titeln upphandlingsstrateg.

		Beslut om att annonsera förfrågningsunderlag för övriga upphandlingar understigande tröskelvärdet och beslut om att avbryta sådan upphandling samt övriga beslut inom ramen för upphandling.	Servicedirektören kan vidaredelegera.
		Beslut om att avbryta upphandling.	
Socialnämnden (2012-04-18)	Socialdirektör	Antagande av anbud upp till fem basbelopp.	
	Myndighetsutskottet	Antagande av anbud i övriga fall.	
Tekniska nämnden (2019-02-13)	Anskaffningsbeslut av löpande karaktär behandlas som verkställighetsbeslut.		
	Tekniska direktören	Upphandling av varor och tjänster för belopp överstigande 50 prisbasbelopp om igångsättningstillstånd beviljats av tekniska nämndens arbetsutskott, tekniska nämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.	
		Upphandling av varor och tjänster för belopp om högst 50 prisbasbelopp och förrätta anbudsöppning för nämndens räkning i enlighet med föreskrifterna i lagen om offentlig upphandling.	

	Administrativ chef, gatuchef, stadsträdgårdsmästare och exploateringschef	Upphandling av varor och tjänster för belopp om högst 25 prisbasbelopp samt förrätta anbudsöppning för nämndens räkning i enlighet med föreskrifterna i lagen om offentlig upphandling.	
	Verksamhetscontroller, gatuingenjör, trafikmiljöingenjör, parkeringschef, färdtjänstchef, landskapsarkitekt/enhets-chef, parkintendent och projektchef för spårväg lund c-ess	Upphandling av varor och tjänster för belopp om högst 10 prisbasbelopp samt förrätta anbudsöppning för nämndens räkning i enlighet med föreskrifterna i lagen om offentlig upphandling.	
	Jordbruksförvaltare, förvaltare, exploateringsingenjör, projektutvecklare, landskapsingenjör, kommunekolog, naturvårdsbiolog och utvecklingssamordnare	Upphandling av varor och tjänster för belopp om högst 2 prisbasbelopp samt förrätta anbudsöppning för nämndens räkning i enlighet med föreskrifterna i lagen om offentlig upphandling.	
Vård- och omsorgsnämnden (2018-10-01)	Myndighetschef och verksamhetschef	Fastställa förfrågningsunderlag, antagande av anbud, tecknande av drift och serviceavtal, avbrytande av utbetalning vid uppsägning upp till 15 prisbasbelopp inom verksamhetsområdet.	Enligt Lunds kommuns övergripande regler för upphandling.
	HR-chef	Fastställa förfrågningsunderlag, antagande av anbud, tecknande av drift och serviceavtal, avbrytande av utbetalning vid uppsägning upp till 15	Enligt Lunds kommuns övergripande regler för upphandling.

		prisbasbelopp inom gemensam administration.	
	Förvaltningschef	Meddelande om tilldelningsbeslut	

3.1.4. Bedömning

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

Upphandlingsutskottet bör få information om pågående större upphandlingar och eventuella överprövningar från samtliga nämnder och inte enbart de som är kopplade till kommunstyrelsen. Inte minst då instruktionen för utskottet uttrycker att utskottet ska följa upp och utvärdera kommunens genomförda upphandlingar utifrån ekonomisk effektivitet och hur upphandlingarna stödjer kommunens mål.

3.2. Kompetens, utbildningsinsatser och samverkan

Inom ramen för granskningen har en enkät skickats ut till de tjänstepersoner som är involverade i upphandlingar och direktupphandlingar. Enkäten skickades ut till totalt 197 tjänstepersoner på serviceförvaltningen, socialförvaltningen, tekniska förvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen[5]. 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 71 procent, vilket innebär 140 stycken svaranden. För respektive förvaltning ser svarsfrekvensen ut enligt följande: serviceförvaltningen 69 procent, socialförvaltningen 90 procent, tekniska förvaltningen 75 procent samt vård och omsorgsförvaltningen 70 procent.

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

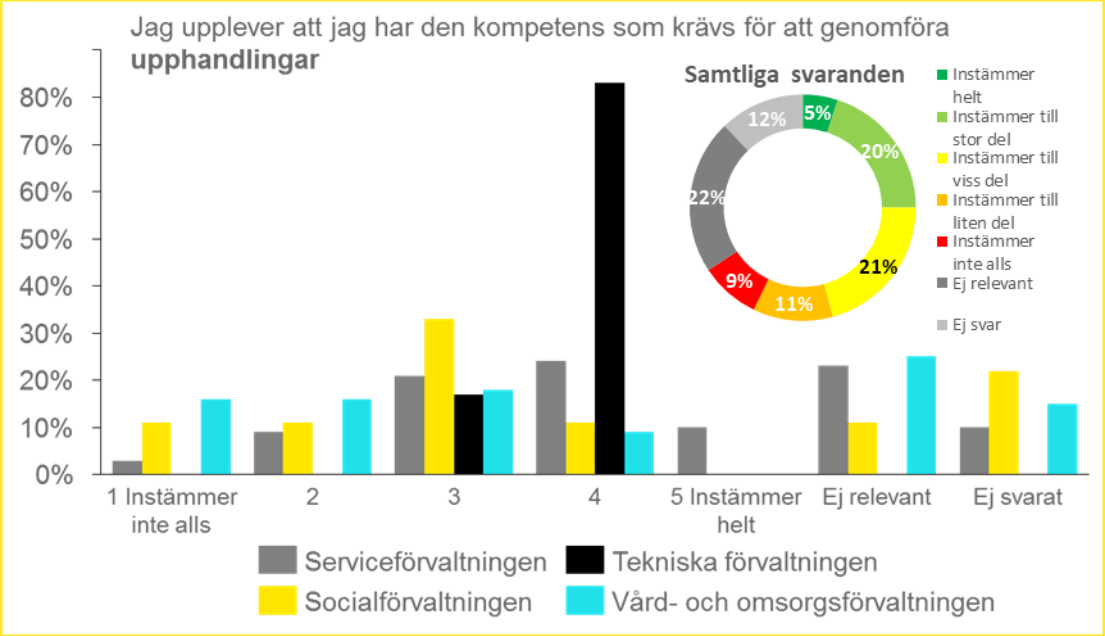
- 1 = Instämmer inte alls
- 2 = Instämmer till liten del
- 3 = Instämmer till viss del
- 4 = Instämmer till stor del
- 5 = Instämmer helt

I avsnitt 3.2.1. - 3.2.4. redovisas resultatet från genomförd enkätundersökning samt de iakttagelser som framkommit vid intervjuer.

[5] Fördelningen mellan förvaltningarna ser ut enligt följande: 101 stycken på serviceförvaltningen, 10 stycken på socialförvaltningen, 78 stycken på vård- och omsorgsförvaltningen och 8 stycken på tekniska förvaltningen.

3.2.1. Kompetens

En av frågorna i enkäten berörde om tjänstepersonerna upplever att de har tillräcklig kompetens. Resultatet på frågan framgår i nedanstående diagram.

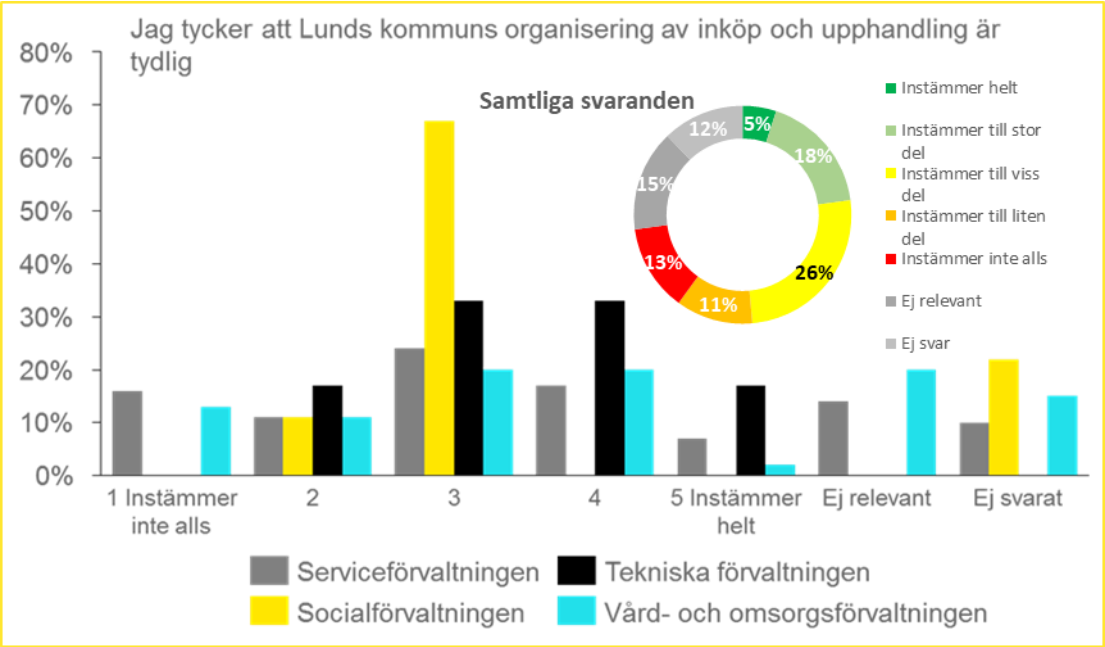


Enkätresultatet visar på att det finns en variation mellan förvaltningarna. Av de fyra förvaltningarna har tekniska förvaltningen den markant högsta andelen på steg fyra. För steg ett och två på skalan, och därmed de alternativ som visar på att tjänstepersonerna inte fullt ut upplever att de har tillräcklig kompetens, har socialförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen högst andel i förhållande till de övriga förvaltningarna. Av samtliga 140 svaranden så är det 46 procent som instämmer, helt, till stor del eller till viss del. Det är 9 procent som inte instämmer alls.

Enkätens resultat som visar på en variation mellan förvaltningarna, bekräftas av genomförda intervjuer. Vid intervju med vård- och omsorgsförvaltningen framförs att förvaltningen genomför få egna upphandlingar och att de inte har egen upphandlingskompetens. Förvaltningen avropar därför i stor utsträckning från gällande ramavtal. Vidare uttrycker företrädare från socialförvaltningen att det finns ett behov av att stärka kompetensen i upphandlingsfrågor inom förvaltningen. Intervjuade från tekniska förvaltningen beskriver däremot att de genomför upphandlingar med hög frekvens och att det därför byggs upp kompetens internt inom förvaltningen.

3.2.2. Stöd från upphandlingsenheten

De fyra respektive förvaltningarnas svar på frågan om huruvida kommunens organisering av inköp och upphandling är tydlig framgår av nedanstående diagram.

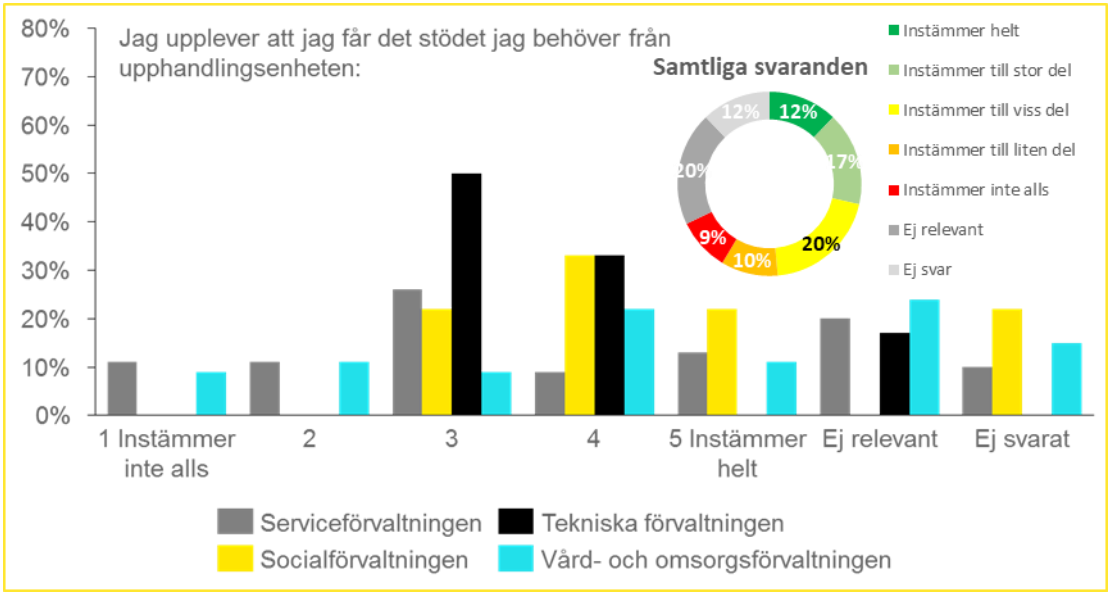


Enkätresultatet visar att merparten av de tillfrågade har uppgett att de till viss del eller stor del instämmer i påståendet. Samtidigt visar resultatet att det finns tjänstepersoner som inte uppfattar organisationen som tydlig. Cirka 15 procent av de tillfrågade i serviceförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen har uppgett svarsalternativ ett och därmed att de inte instämmer alls i påståendet om att organisationen är tydlig.

De tjänstepersoner som instämmer helt i att organisationen är tydlig återfinns till största delen inom tekniska förvaltningen. Inga av de tillfrågade inom socialförvaltningen har uppgett att de instämmer helt eller till stor del i påståendet.

I enkätens fritextsvar framgår att det upplevs vara otydligt var tjänstepersoner kan hitta information om gällande avtal och upphandlingar. Intervju med socialförvaltningen bekräftar bilden av att avtalsdatabasen upplevs vara svår att söka i.

Enkätresultatet för påståendet om upphandlingsenhetens stöd är tillräckligt kan illustreras enligt följande:



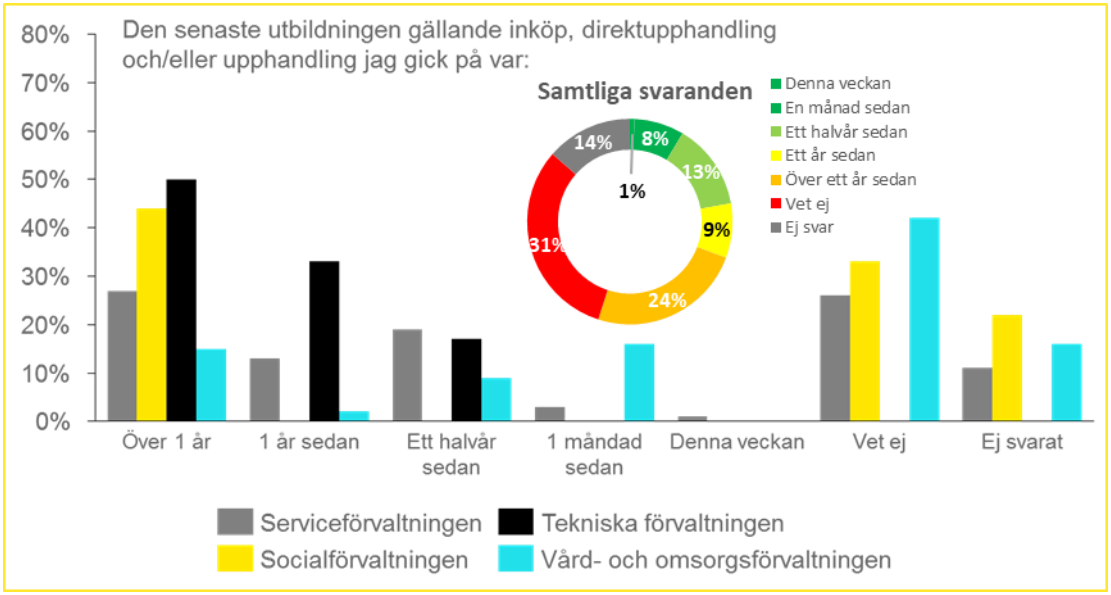
Av diagrammet kan utläsas att majoriteten av svaren finns fördelade mellan svarsalternativ tre, fyra och fem, instämmer till viss del, instämmer till stor del och instämmer helt. Det noteras dock att cirka 20 procent av de tillfrågade inom serviceförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen uppger att de inte instämmer alls alternativt till liten del på att de får tillräckligt stöd från upphandlingsenheten. Inga av de tillfrågade inom socialförvaltningen eller tekniska förvaltningen har uppgett svarsalternativ ett eller två.

Det varierar mellan förvaltningarna hur mycket upphandlingsenhetens stöd efterfrågas. Vid intervju framkommer att tekniska förvaltningen i hög utsträckning genomför upphandlingarna självständigt och därmed sällan efterfrågar stöd. Socialförvaltningen uppger däremot att de ofta har kontakt med upphandlingsenheten i upphandlingsfrågor, exempelvis vid direktupphandlingar.

Vid intervju med serviceförvaltningen, socialförvaltningen och vård- och omsorgsförvaltningen uttrycks att det finns en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan upphandlingsenheten och de respektive förvaltningarna. Exempelvis uttrycker företrädare från socialförvaltningen samt fritextsvar i enkäten att det finns en osäkerhet i när verksamheter kan be om hjälp samt vem de ska vända sig till i dessa lägen. Vård- och omsorgsförvaltningen uppger vidare att det har förkommit situationer där verksamheterna inte har fått det stöd som de förväntat sig. Enligt intervju med serviceförvaltningen har otillräckliga resurser lämnats som förklaring när upphandlingsenheten inte har kunnat erbjuda det stöd som efterfrågats av verksamheterna.

3.2.3. Utbildning

Enkätens resultat på frågan gällande när senaste utbildning genomfördes kan utläsas av nedanstående diagram.



Resultatet visar att majoriteten av de tillfrågade har svarat att de gick den senaste utbildningen för över ett år sedan alternativt att de inte vet. Att 31 procent av samtliga svaranden uppger vet ej indikerar att de var länge sedan de genomförde en utbilning inom upphandling.

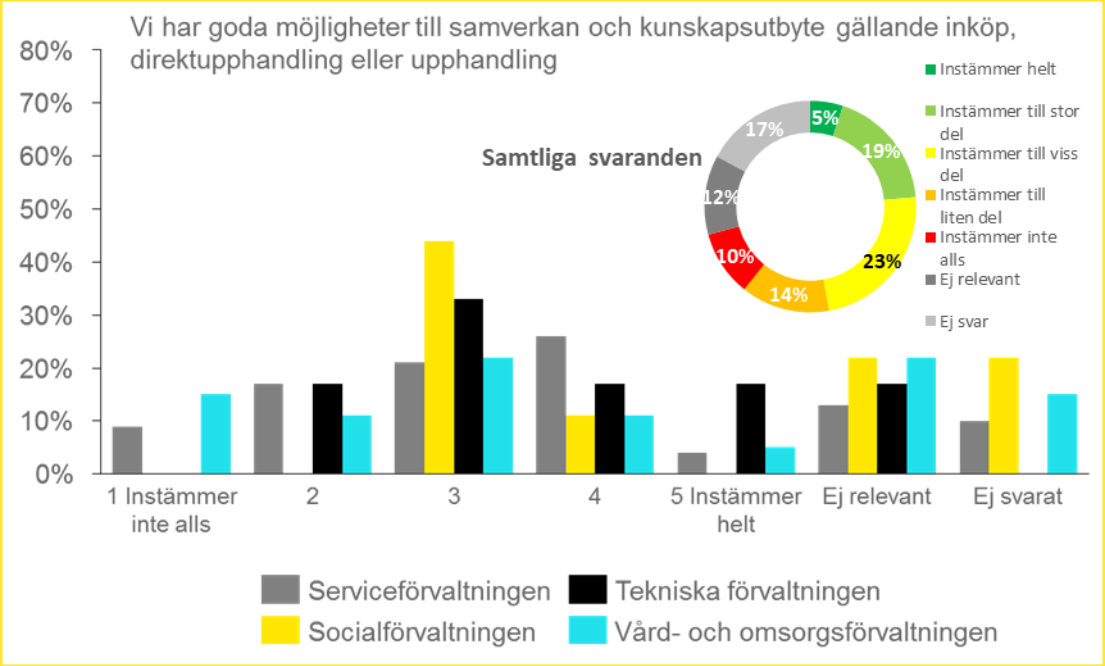
Inga av de tillfrågade från socialförvaltningen har uppgett att de har gått en utbildning under det senaste året. Vård- och omsorgsförvaltningens resultat visar därmemot på att cirka 25 procent har gått en utbildning den senaste månaden alterantivt halvåret.

Vid intervju med samtliga fyra förvaltningarna framkommer att de respektive verksamheterna kan be upphandlingsenheten anordna utbildningar. Upphandlingsenheten erbjöd tidigare fasta utbildningstillfällen men det bedömdes att dessa istället skulle ersättas med utbildningar efter förfrågan från förvaltningar för att på så sätt kunna anpassa innehållet i utbildningarna till de respektive verksamheterna och deras önskemål. Vid intervju med chefen för upphandlingsenheten framkommer att det kommer erbjudas utbildningar till hösten som medarbetare inom kommunens olika verksamheter ska kunna anmäla sig till. Utbildningarna ska omfatta dels gällande lagstiftning men även hur upphandlingarna ska genomföras i praktiken. Upphandlingsenheten ska även fortsättningsvis erbjuda utbildnignar på förfrågan.

I fritextsvaren i enkäten framgår en uppfattning av att nya chefer inte får en tillräcklig introduktion gällande upphandlingar och inköp utan att detta istället lärs ut av kolleger i den mån som det går.

3.2.4. Samverkan

Enkätundersökningens resultat över de svarandes uppfattning om möjligheter till samverkan och kunskapsutbyte kan utläsas i följande diagram.



Merparten av de svarande anger att de till viss del alternativt till stor del instämmer i att det finns goda möjligheter till samverkan och kunskapsutbyte. De noteras dock att cirka 25 procent av de svarande inom serviceförvaltningen uppger att de inte instämmer alls alternativt till liten del. Motsvarande siffra för vård- och omsorgsförvaltningen uppgår till cirka 20 procent. Den största andelen svaranden som instämmer helt återfinns inom tekniska förvaltningen.

Det finns inga nätverk för samverkan i upphandlingsfrågor. Vid intervju med upphandlingsenheten framkommer att det tidigare har anordnats fyra nätverksträffar årligen för ekonomichefer på de respektive förvaltningarna. Anledningen till att nätverksträffarna inte erbjuds längre uppges vara personalomsättning inom upphandlingsenheten. Intervjuer med tekniska förvaltningen, socialförvaltningen och serviceförvaltningen bekräftar bilden av att nätverket inte längre är aktivt. Upphandlingsenheten uppger att det finns en vilja om att på nytt upprätta nätverksträffarna.

3.2.5. Bedömning

Iakttagelser från såväl enkätundersökning som intervjuer visar på variationer mellan nämnderna när det kommer till tjänstepersoners upplevelse av stöd, kompetens och organisationens tydlighet. Dessa variationer riskerar att leda till att kommunen inte har ett likformigt arbetssätt vid upphandlingar.

Upphandlingar är ett komplext område vilket förutsätter att samtliga tjänstepersoner som ska utföra upphandlingar ges förutsättningar att utföra dessa i enlighet med gällande lagstiftning, oberoende av vilken nämnd de tillhör. Kommunens inköp- och upphandlingspolicy fastställer att respektive nämnd och styrelse ska ansvara för att inköp och upphandling följer lagar och regler. Det är en försvårande omständighet att nämnderna ansvarar för följsamheten till LOU, att medarbetarna får utbildning och stöd men att upphandlingsenheten har i uppdrag att ge

stödet och erbjuda utbildningarna. Kompetensen och resurserna finns därmed inte samlade på samma ställe som ansvaret.

3.3. Uppföljning och kontroll

3.3.1. Intern kontroll

En av de kommungemensamma riskerna i samtliga nämnders interna kontrollplaner 2019 är ”att nämnder och styrelser brister i följsamhet mot rutiner kring direktupphandling”. Kopplat till risken finns kontrollaktiviteten ”granskning av nämnder och styrelsers följsamhet mot rutiner kring direktupphandling”. Kontrollaktiviteten kommer att utföras genom att kommunkontoret gör kontroller av ett urval direktupphandlade inköp (mellan 100 tkr och 580 tkr) för respektive nämnd. För samtliga urval kommer nio steg utifrån kommunens direktiv för direktupphandling att granskas:

- Kontroll av ekonomi och delegation
- Stämma av behov
- Begära offert
- Pröva offert
- Fatta beslut
- Skriva avtal
- Informera om beslut
- Dokumentera upphandling
- Arkivera och diarieföra

I de fyra respektive nämndernas interna kontrollplaner framgår ingen närmare beskrivning över hur många inköp som kommer att kontrolleras i respektive nämnd eller när dessa kontroller kommer att genomföras. Enligt uppgift fick nämnderna i mitten på juni anvisningar om hur kontrollerna skulle genomföras.

Nämndspecifika kontrollaktiviteter
Tekniska nämnden har en risk i sin interna kontrollplan för 2019 som avser granskning av tecknade avtal. Kontrollaktiviteten ämnar besvara om det finns upprättade avtal, om debitering har gjorts samt om debiteringen är korrekt i förhållande till det upprättade avtalet. Det framgår inte i vilken omfattning kontrollaktiviteten ska genomföras. Socialnämnden, servicenämnden och vård- och omsorgsnämnden har utöver den kommungemensamma kontrollaktiviteten inga identifierade risker eller kontrollaktiviteter kopplade till inköp och upphandling i 2019 års interna kontrollplaner.

Servicenämnden, socialnämnden och tekniska nämnden hade inga kontroller kopplat till upphandling och inköp i 2018 års interna kontrollplaner. Vård- och omsorgsnämndens interna kontrollplan för 2018 innehöll en kontrollaktivitet som avsåg uppföljning av fakturor på belopp som översteg 40 000 SEK exl. moms för tiden 1 januari 2017 till 31 maj 2018. Kontrollaktiviteten omfattade bland annat att fakturan gällde upphandlade varor/tjänster enligt avtal. Totalt granskades 104 fakturor. I vård- och omsorgsnämndens granskningsrapport avseende de kontroller som gjordes under 2018 framgår ”när det gäller direktupphandling finns brister då kommunens riktlinjer inte följs fullt ut. Bland annat saknas dokumentation och registrering av handling i diariet”. Enligt granskningsrapporten kommer utbildning och uppföljning gällande direktupphandling genomföras under 2019. Att utbildning har genomförts bekräftas av ovan nämnd enkätundersökning, se avsnitt 3.2.3. Det noteras att tekniska nämnden gav tekniska förvaltningen i uppdrag att under 2019 genomföra en genomföra en

utbildning för all personal som genomför upphandlingar samt att en upphandlingsgrupp ska återbildas vid förvaltningen. Uppdraget gavs mot bakgrund av resultatet från en egenkontroll av upphandlingar. Upphandlingsgruppen har startats upp och haft ett möte under 2019 och det är planerat att utbildningen ska genomföras under hösten.

3.3.2. Avtalsuppföljning och avtalstrohet

Enligt uppgift från upphandlingsenheten ansvarar respektive avtalsansvarig för att kontrollera att varor och tjänster levereras till rätt pris och kvalitet. Samma rutin gäller vanliga inköpsavtal, entreprenadavtal och ramavtal. Kommunens respektive verksamheter ansvarar därmed för att följa upp de avtal som de själva ansvarar för och upphandlingsenheten följer upp avtal som administreras av dem. Vid intervju med socialförvaltningen uttrycks en otydlighet i var och hur eventuella klagomål och synpunkter ska förmedlas samt att det har förekommit att upprepade klagomål och synpunkter framförts utan återkoppling. Upphandlingsenheten uppger att avtalsansvariga ska förmedla synpunkter till upphandlingsenhetens avtalscontroller.

Det saknas systemstöd för kontroller av avtalstrohet[6]. Upphandlingsenhetens avtalscontroller genomför emellertid manuella kontroller av avtalstrohet. Detta innebär att en varugrupp väljs ut, exempelvis kontorsmaterial, och sedan kontrolleras vilka leverantörer som kommunen har handlat av. I kontrollerna redovisas avtalstroheten för respektive förvaltning. Under 2018-2019 har fyra områden kontrollerats[7]. I de fall som stickprovskontrollerna har visat på större avvikelse så har detta rapporterats till upphandlingschefen. Resultatet av stickproven har tidigare redovisats under nätverksträffar med kommunens inköpare. I resultatet av avtalstroheten för leverantören Staples avseende kontorsmaterial framgår att den genomsnittliga avtalstroheten uppgår till 72 procent. I sju av tolv förvaltningar uppmättes lägre avtalstrohet än genomsnittet.

Sedan början på 2019 finns det en uppmaning i kommunens blankett för direktupphandlingar att upphandlingsenheten ska informeras om samtliga direktupphandlingar som görs inom kommunen. Respektive verksamhet ska därför skicka en kopia till upphandlingsenheten på dokumentationen i varje direktupphandling. Ambitionen är att upphandlingsenheten ska kunna kontrollera hur många direktupphandlingar som görs av samma vara. Det uttrycks en osäkerhet huruvida samtliga direktupphandlingar förmedlas till upphandlingsenheten. Företrädare för upphandlingsenheten uppger att de inte kan veta helt säkert om de får ta del av samtliga direktupphandlingar. Under 2019 har 19 direktupphandlingar rapporterats in till upphandlingsenheten. Direktupphandlingarna sparas digitalt på upphandlingsenhetens nätverksplats.

Som tidigare beskrivits ansvarar kommunens upphandlingsutskott för att övergripande följa upp och utvärdera kommunens genomförda upphandlingar utifrån ekonomisk effektivitet och hur upphandlingarna stödjer kommunens mål samt löpande ramavtalsuppföljning och avtalstrohet. Vid intervju med upphandlingsutskottet framkommer att utskottet inte har fått ta del av någon redovisning av detta.

[6] Avtalstrohet innebär hur mycket som handlas inom ramen för befintliga ramavtal. Avtalstroheten visar därmed på hur mycket som har köpts in utanför tecknade avtal.
[7] Kontorsmaterial, rekryteringstjänster, livsmedel och möbler.

3.3.3. Bedömning

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.

Det är viktigt att samtliga direktupphandlingar förmedlas till upphandlingsenheten. Framtagen mall för direktupphandlingar innehåller en tydlig hänvisning om att upphandlingen ska förmedlas. Detta förutsätter dock att protokollen används, vilket genomförd stickprovsundersökning visar inte alltid är fallet. Om inte upphandlingsenheten får information om de direktupphandlingar som genomförs så riskerar kommunen att göra ett flertal direktupphandlingar istället för att upprätta ett ramavtal som verksamheterna kan göra avrop på.

3.4. Resultat i stickprovskontrollen

Inom ramen för granskningen har en stickprovskontroll genomförts av 25 upphandlingar. 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. För avtalen har dess giltighet granskats för respektive stickprov. Vi har även granskat om turordningen följts vid de ramavtal där bolaget tecknat avtal med flera leverantörer. Vidare har anbuden och avtalens totalpris jämförts med det totala beloppet för fakturering för respektive företag i stickprovet.

3.5. Servicenämnden

Bepps AB	Utfall	Kommentar
Avser	Små maskiner	
Fakturerat 2018	149 778 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Leverantören anlitas för inköp av mindre maskiner, service på maskiner samt tillbehör. Det finns ingen dokumentation upprättad för inköpen. De totala inköpen under 2018 från leverantören uppgår till 938 214 SEK, resterande del av inköpen redovisas nedan. Anledningen till inköpen anges vara bristande kunskap om befintligt avtal via SKL Kommentus (parkmaskiner och gräsklippare). Leverantören anses vidare vara en mycket god och pålitlig leverantör. Sedan november 2018 uppges andra rutiner vara på plats som lever upp till kraven i LOU.

Kommentar

Inköpet har inte konkurrensutsatts. Samtlig dokumentation saknas.

Bepps AB	Utfall	Kommentar
Avser	Service på maskiner samt tillbehör	
Fakturerat 2018	788 436 SEK exkl. moms	
Annonsering	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Vid granskningen påtalar nämnden (förvaltningen) att för att garantier ska uppfyllas måste originalreservdelar användas vid service och reparationer. Markentreprenad har därför vänt sig till auktoriserad reservdelsleverantör.

Kommentar

Om det föreligger skäl för undantag i LOU på grund av ensamrätt att utföra service av vissa maskiner eller dylikt, bör kommunen kunna påvisa sådan dokumentation. I övrigt noterar vi att inköpen från 2018 överskrider lagstiftningens direktupphandlingsgräns, 586 907 kronor. Det är enligt vår bedömning allvarligt att kommunen inte har genomfört en upphandling i enlighet med gällande lagstiftning, alternativt visar på ensamrätt att utföra service. Inköpen skulle kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i en förvaltningsdomstol. Inköpen har inte konkurrensutsatts och samtlig dokumentation saknas. Förvaltningen bör göra en beräkning av det totala förväntade inköpsbeloppet för att på så sätt bedöma behovet av upphandling.

Genarps Åkeri AB	Utfall	Kommentar
Avser	Vinterväghållning	
Fakturerat 2018	332 935 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Inköpet avser vinterväghållning, dokumentation om inköpet saknas. Enligt nämnden har leverantören en stor lokalkännedom och finns i närheten där tjänsten ska utföras. Nämnden gör bedömningen att ”ingen annan kan utföra tjänsten”, förutom Genarps Åkeri.

Nämnden menar att LOU inte förpliktigar förvaltningen att konkurrensutsätta inköpen eller visa att det endast finns en leverantör som kan utföra tjänsten vid direktupphandlingar under direktupphandlingsgränsen. Kommunens riktlinjer för direktupphandling kräver konkurrensutsättning över 100 000 SEK, nämnden menar dock att detta förutsätter att varje inköpstillfälle överstiger 100 000 SEK.

Kommentar

Nämnden påtalar att det enbart finns en leverantör som kan utföra tjänsten. Detta måste dock visas genom en marknadsundersökning eller motsvarande. Inköpet har inte konkurrensutsatts och avtal synes inte ha tecknats. Inköpet skulle därför kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i en förvaltningsdomstol. Samtlig dokumentation saknas. Det är inte förbjudet att rent praktiskt dela upp en planerade inköp i flera olika avtal, men värdet av alla inköp måste räknas samman för att avgöra om kommunens riktlinje för direktupphandling gäller. Precis som det inte är lagstiftarens syfte att det ska gå att kringgå lagen genom uppdelning av inköp kan det inte heller vara Lunds kommuns syfte.

Fastighets AB Mäster Håkan	**Utfall**	**Kommentar**
Avser	Totalentreprenad	
Fakturerat 2018	1 536 092 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	Allbygg i Höganäs AB lämnade det vinnande anbudet.
Vinnande anbud	Ja	Enligt anbudet är kostnaden 10 295 000 SEK.
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Undertecknat avtal	Ja	

Beskrivning

Stickprovet omfattar nybyggnad (totalentreprenad) av gruppbostad (LSS). Sista anbudsdag var 10 april 2015. Avtal tecknades 28 april 2015 och gruppbostaden skulle enligt avtalet vara färdigställd och tillgänglig för slutbesiktning senast den 28 december 2015. Fastighets AB Mäster Håkan är beställare av entreprenaden och vidarefakturerar Allbygg i Höganäs AB:s fakturor. Kostnaden efter 2015 avser hyreskostnader.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Foyen Advokatfirma AB	Utfall	Kommentar
Avser	Rådgivare i upphandlingsärenden	
Fakturerat 2018	711 774 SEK exkl. moms	
Annonsering	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser rådgivning i upphandlingsärenden där Foyen advokatfirma AB har representerat servicenämnden i tvister både utom och inför rätta. Advokatfirman har även varit rådgivare i upphandlingsärenden där förvaltningen sett påtagliga risker för rättslig prövning. Det har inte upprättats någon dokumentation då nämnden hänvisar till LOU 3 kap. 22 §[8]. Nämnden har enligt uppgift vid olika tillfällen tillfrågat och använt andra advokatfirmor för rådgivning och uppges därmed ha en relativt god kunskap om olika firmors timarvoden.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Hotell Ahlström AB	Utfall	Kommentar
Avser	HVB-boende med 16 platser	
Fakturerat 2018	2 482 360 SEK exkl. moms	
Annonsering	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

[8] Enligt LOU 3 kap 22 § gäller inte lagen för upphandling som avser biträde till en klient av en advokat eller juridisk rådgivning undantagen lagen om offentlig upphandling.

Beskrivning

Stickprovet avser en förlängning av ett hyresavtal för 16 platser på ett HVB-boende till nyanlända flyktingar. Det ursprungliga hyresavtalet gällde mellan augusti 2015 till augusti 2016. Avtalet förlängdes den 1 september 2016 till 31 december 2018. Nämnden uppger att avtalet tecknades under flyktingkrisen för att lösa en akut situation och att EU-kommissionen hade meddelat att möjlighet till undantag från LOU-reglerna fanns med anledning av krisen.

Kommentar

Förutsatt att det ur rättslig mening är att betrakta som ett hyresavtal enligt undantagsreglerna i LOU behöver nämnden inte upphandla tjänsten. I de fall det finns hyresgästanpassningar inom ramen för avtalet bör de beaktas vid bedömning om upphandling i enlighet med LOU ska genomföras.

Avseende just asylkrisen har kommissionen tagit fram ett tolkningsmeddelande. Ökningen av antalet asylsökande i EU:s medlemsstater under senhösten 2015 anses vara en omständighet som upphandlande myndigheter inte kunnat förutse. Frågan är dock hur lång tid därefter som upphandlande myndigheter kan åberopa att omhändertagande av asylsökande inte kunnat förutses. Konkurrensverket har bl.a. i beslut den 10 okt 2017 gällande Bollebygds kommun (dnr 57/2017) bedömt att kommunen, vid ett avtalstecknande den 8 juni 2016, borde ha ”insett situationen samt haft tid att planera för och genomföra ett upphandlingsförfarande i enlighet med upphandlingslagstiftningen”. Servicenämndens förlängning av hyresavtalet gjordes den 1 september 2016.

Trellegräv AB	**Utfall**	**Kommentar**
Avser	Rivning av byggnader	
Fakturerat 2018	879 941 SEK exkl. moms	476 001 SEK utgörs av ett arbete som utfördes 2017 men fakturerades i 2018.
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Ja	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser rivning av ett antal byggnader. Leverantörsreskontran visar att Trellegräv AB har fakturerat servicenämnden cirka 880 000 kr under 2018. En av dessa fakturor avser ett arbete som utfördes 2017. Det finns två upprättade direktupphandlingsprotokoll. I protokollen framgår att det inte har tillfrågats några andra leverantörer än Trellegräv AB. I direktupphandlingsprotokollen uppges tidsbrist som orsak till att inte fler leverantörer har tillfrågats. I en av direktupphandlingarna avsåg avtalet rivning av en skola som behövdes utföras innan årsskiftet. Detta avtal tecknades 2017-09-27 och löptiden började gälla i november 2017. Ett annat avtal tecknades 2018-07-05 med en löptid på oktober till november 2018. Eftersom beloppet under 2018 uppgick till 403 940 SEK är det nämndens bedömning att inköpet är förenligt med direktupphandlingsreglerna i LOU såsom understigande gränsen för tillåten direktupphandling. Detta oavsett inköpsvolymen under 2017. Ett

direktupphandlingsprotokoll har upprättats enligt bestämmelserna i LOU. Inköpet har enligt protokollet inte konkurrensutsatts. Det kan i denna del därför stå i strid med kommunens inköpspolicy.

Kommentar

Inköpen från 2018 överskrider lagstiftningens direktupphandlingsgräns, 586 907 kronor. Upphandlingen skulle därför kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i en förvaltningsdomstol. Inköpen har inte konkurrensutsatts och undertecknat avtal har inte uppvisats.

OBOS Mark AB	Utfall	Kommentar
Avser	Markanvisningstävling för Ängsladan[9]	Byggnation av bostäder till nyanlända
Fakturerat 2018	3 796 527 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	

Beskrivning

Stickprovet avser en tävling där markanvisning skulle ske till den aktör som lämnade in ett tävlingsbidrag på en bostadslösning som kunde uppföras snabbt, kostnadseffektivt och som kommunen därefter kunde hyra under fem års tid för att erbjuda bostäder till nyanlända. Enligt servicenämndens tjänsteskrivelse, daterad 9 mars 2018 vann OBOS Mark AB tävlingen varpå markanvisningsavtal tecknades med Lunds kommun genom tekniska nämnden. Serviceförvaltningen har därefter tagit fram ett förslag till hyreskontrakt och samarbetsavtal. Markanvisningsavtalet tecknades den 17 maj 2017.

Kommentar

Förutsatt att det ur rättslig mening är att betrakta som ett hyresavtal enligt undantagsreglerna i LOU behöver nämnden inte upphandla tjänsten. I de fall det finns hyresgästanpassningar inom ramen för avtalet bör de beaktas vid bedömning om upphandling i enlighet med LOU ska genomföras.

3.5.1. Bedömning

Sammantaget bedömer vi att befintlig dokumentation i stickproven är otillräcklig. Det faktum att det helt eller delvis saknas dokumentation för fem av åtta stickprov samt att flera av stickproven inte har konkurrensutsatts tyder på bristande regelefterlevnad i förhållande till relevant lagstiftning och kommunens riktlinjer. Vi bedömer att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas påtagligt avseende genomförande av

[9] I LOU 18 kap. framgår att en upphandlande myndighet som avser att anordna en projekttävling ska informera om tävlingen genom en annons. Enligt LOU ska vinnaren utses av en jury som ska rangordna tävlingsbidragen i en rapport som undertecknas av samtliga jurymedlemmar. Rapporten ska innehålla en motivering till rangordningen samt de kommentarer och klargöranden som det kan finnas behov av att göra. Den upphandlande myndigheten ska senast 30 dagar efter tävlingens avslutande efterannonsera och därmed meddela vilka leverantörer som tilldelats kontrakt eller ramavtal.

direktupphandlingar. Vidare rekommenderar vi servicenämnden att upprätta undertecknade avtal med leverantörer. Vår bedömning är att servicenämndens rutiner bör ändras så att det regelmässigt genomförs bedömningar innan inköp, för att se till att konkurrensutsättning och dokumentation blir norm.

3.6. Socialnämnden

City Gross Sverige AB	Utfall	Kommentar
Avser	Inköp av mat för brukare inom främst socialpsykiatrin	
Fakturerat 2018	328 429 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser inköp av mat till brukare inom främst socialpsykiatrin. Nämnden uppger att mat ingår i den egenavgift som brukarna betalar till boendet. En del i verksamhetens uppdrag är att genomföra pedagogiska inköp tillsammans med brukaren. Personalen följer då med brukarna och inhandlar den mat som brukaren vill köpa. Enligt uppgift undersöker socialpsykiatrins boendechefer olika möjligheter till lösningar för hur varor ska köpas in.

Kommentar

Inköpen har inte konkurrensutsatts och skulle kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i förvaltningsdomstol. Samtlig dokumentation saknas.

Dfind Finance & Executive AB	Utfall	Kommentar
Avser	Konsult	
Fakturerat 2018	527 447 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Ja	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Ja	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	Jämförelse mellan leverantörer finns i mailkorrespondens
Undertecknat avtal	Nej	Bekräftelse av uppdraget, med timtaxa och betalningsvillkor, finns i mailkorrespondens.

Beskrivning

Stickprovet avser konsulttjänster. Enligt uppgift var socialförvaltningen i behov av en controller som kunde täcka upp för en föräldraledighet under perioden 1 december 2017 till 15 juni 2018. I erhållet mail framgår en kravspecifikation samt att förfrågan skickades till tre leverantörer. I mailkorrespondens mellan förvaltningens HR-konsult och ekonomichef framgår en jämförelse mellan två inkomna anbud samt att en av de tre leverantörerna inte har lämnat något anbud.

Kommentar

Erhållen dokumentation visar att inköpet av konsulttjänster har konkurrensutsatts och utvärderats mellan tre leverantörer.

Fredrik Eliasson MI Training	**Utfall**	**Kommentar**
Avser	Utbildningsuppdrag kopplat till samtalsmetod	
Fakturerat 2018	510 000 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser kostnader för utbildningstillfällen. Samtliga medarbetare i socialförvaltningen erbjuds MI grundutbildning i början av sin anställning[10]. Fredrik Eliasson har anlitats för att hålla dessa utbildningar. Enligt uppgift från socialnämnden har Fredrik Eliasson MI Training anlitats sedan 2016 för ett sammanlagt belopp om 1,4 mnkr.

Socialnämnden uppger att ledningsgruppen har beslutat att inte anlita Fredrik Eliasson MIT trainging för fler uppdrag, förutom de som redan var bokade under våren 2019. Beslutet togs mot bakgrund av avsaknad av avtal och nivån på kostnaderna.

Kommentar

Inköpen har inte konkurrensutsatts och vi bedömer att inköpen skulle kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i förvaltningsdomstol. Samtlig dokumentation saknas.

[10] MI är en förkortning på motivational interviewing vilket är en samtalsmetod som används i rådgivning och behandling.

Tieto Sweden AB	Utfall	Kommentar
Avser	Verksamhetssystem	
Fakturerat 2018	1 681 024 SEK exkl. moms	
Annonsering	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Tieto Sweden äger systemet Procapita som används av flera förvaltningar i kommunen, däribland socialförvaltningen. Enligt socialnämnden har Procapita fram till för cirka 5 – 8 år sedan varit det enda systemet som funnits för individ- och familjeomsorger. Kommunen har ett avtal per respektive modul i Procapita, exempelvis tilläggsavtal för modul för sms och e-postnotifiering.

Den första augusti 2018 tecknades en avtalsförlängning för att möjliggöra tid för upphandling av ett nytt system. Enligt uppgift har det inletts ett samarbete mellan socialnämnden, IT-avdelningen och vård- och omsorgsavdelningen för att sammanställa en kravspecifikation till upphandlingen.

Kommentar

Enligt 6 kap 14 § LOU får en upphandlande myndighet använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens. Vi noterar att det har funnits fler än en leverantör i cirka 5 - 8 år utan att någon upphandling har genomförts. Samtidigt ser vi positivt på att det har inletts ett förvaltningsövergripande arbete med att ta fram en kravspecifikation till kommande upphandling.

Tunstall AB	Utfall	Kommentar
Avser	Larm till fastigheter	
Fakturerat 2018	702 449 SEK exkl. moms	
Annonsering	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser installation av larm i två fastigheter. Installationerna genomfördes i samband med att fastigheterna upprättandes. Socialnämnden uppger att en av orsakerna till att installationen inte upphandlades var kort tidsfrist. Ansvaret för larm har tidigare varit fördelat mellan flera tjänstepersoner vilket uppges ha lett till en otydlig ansvarsfördelning. Socialförvaltningen införde därför 2018 en ny funktion som ”lokal, boende och säkerhetsplanerare” som ska ansvara för att samordna bl.a. installation av larm.

Kommentar

Inköpen från 2018 överskrider lagstiftningens direktupphandlingsgräns, 586 907 kronor. Det är enligt vår bedömning allvarligt att kommunen inte har genomfört en upphandling i enlighet med gällande lagstiftning. Inköpen skulle kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i förvaltningsdomstol. Det framgår inte om inköpen har konkurrensutsatts och samtlig dokumentation saknas.

Willy’s Lågpris AB	Utfall	Kommentar
Avser	Inköp av mat för brukare inom främst socialpsykiatrin	
Fakturerat 2018	568 497 SEK exkl. moms	
Annonsering	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser inköp av mat till brukare inom främst socialpsykiatrin. Nämnden uppger att mat ingår i den egenavgift som brukarna betalar till boendet. En del i verksamhetens uppdrag är att genomföra pedagogiska inköp tillsammans med brukaren. Personalen följer då med brukarna och inhandlar den mat som brukaren vill köpa. Enligt uppgift undersöker socialpsykiatrins boendechefer olika möjligheter till lösningar för hur varor ska köpas in.

Kommentar

Inköpen från 2018 överskrider lagstiftningens direktupphandlingsgräns, 586 907 kronor. Det är enligt vår bedömning allvarligt att kommunen inte har genomfört en upphandling i enlighet med gällande lagstiftning. Inköpen skulle kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i förvaltningsdomstol. Det framgår inte om inköpen har konkurrensutsatts och samtlig dokumentation saknas.

3.6.1. Bedömning

Sammantaget bedömer vi att befintlig dokumentation i stickproven är otillräcklig. Genomförd stickprovsundersökning visar att lagen om offentlig upphandling inte har efterlevts. Bedömningen görs mot bakgrund att dokumentation saknas helt eller delvis för samtliga stickprov. Vi bedömer att den interna kontrollen och framförallt kontrollmiljön behöver stärkas påtagligt avseende genomförande av direktupphandlingar. Vidare rekommenderar vi socialnämnden att upprätta undertecknade avtal med leverantörer.

3.7. Tekniska nämnden

Claes Mark och Park AB	Utfall	Kommentar
Avser	Byggledare landskap och grön gatumark för Spårväg Lund C - Ess	
Fakturerat 2018	596 000 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	Claes Mark och Park AB var det enda anbudet.
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Undertecknat avtal	Ja	Enligt avtalet löper uppdraget fram till 31 december 2018, med en ensidig option för beställaren att förlänga uppdraget med ett år. Vi har tagit del av optionen med förlängningen.

Beskrivning

Stickprovet avser inhyrning av en konsult som byggledare i projektorganisationen för spårvägen mellan Lund C och ESS. Avtalet tecknades 15 december 2017 och löpte till och med 31 december 2018, med ensidig option för kommunen at förlänga uppdraget med ett år. Den 30 oktober 2018 tecknades en förlängning om ett år.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Edge of Civil Design (fd. InfraC AB)	**Utfall**	**Kommentar**
Avser	Gatuprojektering	
Fakturerat 2018	1 856 605 SEK exkl. moms	Den fakturerade summan utgörs av flera avrop.
Annonsering	Ja	Avser ramavtal
Förfrågningsunderlag	Ja	Avser ramavtal
Öppningsprotokoll	Ja	Avser ramavtal
Anbudsutvärdering	Ja	Avser ramavtal Edge of Civil Design (fd. InfraC AB) rangordnad som nummer ett.
Tilldelningsbeslut	Ja	Avser ramavtal
Undertecknat avtal	Ja	Avser ramavtal

Beskrivning

Stickprovet avser avrop från ramavtal gällande tekniska konsulter till kommande utbyggnad av gator, tomt och parkmark. Ramavtalet är tecknat med tre leverantörer där Edge of Civil Design (fd. InfraC AB) är rangordnad som nummer ett. Enligt ramavtalet ska den leverantör som är rangordnad som nummer ett erhålla samtliga avrop. Ramavtalet löpte från januari 2016 till december 2017 med option om 12 månaders förlängning som ska avropas i oktober 2017. Vi har tagit del av option som förlänger avtalet till december 2018. Förlängningen gjordes den 23 oktober 2017.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer. Avropet är gjort i enlighet med ramavtalets rangordning.

Modul-System Sweden AB	Utfall	Kommentar
Avser	Parkeringsautomater	
Fakturerat 2018	323 138 SEK exkl. moms	138 972 utgörs av licenskostnader, 44 891 utgörs av inköp av reservdelar och 139 725 utgörs av uppdatering av befintliga automater för att uppfylla kortleverantörers krav.
Anbudsförfrågan	Ja	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	Enligt beställningsskrivelsen bjöds endast en leverantör in då endast en leverantör kunde leverera det system som krävdes till parkeringsautomaterna.
Direktupphandlingsprotokoll	Ja	
Undertecknat avtal	Nej	Beställningsskrivelse finns från tekniska förvaltningen, men undertecknat avtal saknas.

Beskrivning

Det aktuella stickprovet avser reservdelar och uppgraderingsutrustning till biljettautomater för parkering. I direktupphandlingsprotokollet framgår att avtalets löptid är 2018.

Vid intervju framkom att Modul-System Sweden AB ansågs vara den enda leverantören för att kunna tillhandahålla reservdelar och uppgraderingsutrustning till kommunens befintliga parkeringsautomater. Det bedömdes därför inte vara relevant att göra en konkurrensutsättning.

Kommentar

Nämnden hänvisar till att det enbart fanns en leverantör som kunde leverera varan.
Enligt 6 kap 14 § LOU får en upphandlande myndighet använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör därför att det av tekniska skäl inte finns någon konkurrens.

Bestämmelser om undantag ska dock tolkas restriktivt och det är den som åberopar undantaget som ska kunna visa att undantaget är tillämpligt. Om en upphandlande myndighet anser sig ha rätt att tillämpa en undantagsregel ska myndigheten bevisa att alla förutsättningar för att tillämpa undantaget är uppfyllda. Exempelvis genom en marknadsundersökning eller motsvarande. Det finns ingen dokumenterad marknadsundersökning.

Prolog Bygglogistik AB	Utfall	Kommentar
Avser	Samverkansledare för entreprenad i utökad samverkan/partnering samt logistikstöd	Gäller för nybyggnationen av spårvägen mellan Lund C - ESS
Fakturerat 2018	1 185 843 SEK exkl. moms	Avser tre skilda uppdrag. Se nedanstående beskrivning för mer information.
Annonsering	Ja	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	Felaktiga datum verkar förekomma i tilldelningsbeskedet, det står att beslut tagits den 22 februari 2015 men dokumentet är daterat ett år senare.
Undertecknat avtal	Ja	

Beskrivning

Stickprovet avser upphandling av en samverkansledare i ett projekt samt två direktupphandlingar av logistikstöd. Samverkansledaren deltog i projektet med nybyggnationen av spårvägen mellan Lund C och ESS. Avtalet mellan tekniska nämnde och Prolog Bygglogistik AB påbörjades omgående vid underskrift (4 april 2016) och löpte enligt avtal till den 31 mars 2017. Därefter gjordes en förlängning av avtalet med 1 +1 år. I option daterad 29 mars 2018 framgår beställning av option med ett års förlängning från 1 april 2018 till 31 mars 2019.

De två direktupphandlingarna avsåg logistikstöd i Brunnshög och bygglogistik i Västerbro. I erhållet direktupphandlingsprotokoll för logistikstödet i Brunnshög framgår att enbart Prolog Bygglogistik AB tillfrågades med hänvisning till konsultens kännedom om pågående arbeten i området. Det beräknade värdet för upphandlingen uppgick till 98 000 kronor. Direktupphandlingen avseende Västerbro konkurrensutsattes mellan fyra leverantörer och hade ett beräknat värde på 350 000 - 400 000 kronor.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Trivector Traffic AB	Utfall	Kommentar
Avser	Tekniska konsulter för allmän platsmark	Beteendepåverkan och kommunikation inom trafikområdet
Fakturerat 2018	962 707 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	Avser ramavtal
Förfrågningsunderlag	Ja	Avser ramavtal
Öppningsprotokoll	Ja	Avser ramavtal
Anbudsutvärdering	Ja	Avser ramavtal
Tilldelningsbeslut	Ja	Avser ramavtal
Undertecknat avtal	Ja	Avser ramavtal. Option med ett års förlängning finns och är undertecknat.

Beskrivning

Stickprovet avser ett avrop av teknisk konsult. Ramavtalet är tecknat med tre leverantörer där Trivector Traffic AB är rangordnad som nummer ett. Enligt ramavtalet ska den leverantör som är rangordnad som nummer ett erhålla samtliga avrop. Ramavtalet gäller från januari 2016 till december 2017, med option om 12 månaders förlängning som ska avropas i oktober 2017. Den 23 oktober 2017 gjordes en förlängning av avtalet t.o.m. 21 december 2018.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer. Avropet är gjort i enlighet med ramavtalets rangordning.

Stångby Maskin AB	Utfall	Kommentar
Avser	Avrop av maskiner	
Fakturerat 2018	510 030 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Framgår ej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	

Beskrivning

Stickprovet avser inköp av maskiner. Nämnden uppger att tekniska förvaltningen anlitar Kretsloppsgruppen för olika uppdrag inom allmän platsmark[11] och att det är Kretsloppsgruppen

[11] Kretsloppsgruppen är en arbetsmarknadsåtgärd som organisatoriskt tillhör socialförvaltningen. Fakturor ställs till tekniska förvaltningen.

som gjort beställningar av Stångby Maskin. Tekniska förvaltningen har fått till svar från socialförvaltningen att Stångby Maskin AB inte ska användas framöver.

Kommentar

Det framgår ej huruvida upphandlingen har konkurrensutsatts. Direktupphandlingen skulle därför kunna bedömas vara otillåten. Samtlig dokumentation saknas.

3.7.1. Bedömning

Genomförd stickprovsundersökning visar att lagen om offentlig upphandling efterlevs i flertalet fall, dock har noterat ett par avvikelser då två stickprov saknar fullständig dokumentation. I ett av dessa stickprov saknas även information om det har konkurrensutsatts. Vi noterar dock att tekniska nämnden inte har varit beställare i ett av stickproven som saknar dokumentation.

3.8. Vård- och omsorgsnämnden

Assemblin El AB	**Utfall**	**Kommentar**
Avser	Installation av nätverksuttag	
Fakturerat 2018	789 764 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Undertecknat avtal	Ja	

Beskrivning

Stickprovet avser installation av nätverksuttag i lokaler som används av vård- och omsorgsförvaltningen. Vård- och omsorgsförvaltningen har beställt nätverksinstallationerna av kommunens IT-avdelning som i sin tur beställt arbetet av Assemblin AB. Avtalet med Assemblin är tecknat av serviceförvaltningen. Installationer har gjorts i lokaler som vård- och omsorgsförvaltningen hyr av Lundafastigheter och LKF[12].

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

[12] Lunds kommuns Fastighets AB.

Medcura AB	Utfall	Kommentar
Avser	Förmedling av bemanningssjuksköterskor	
Fakturerat 2018	1 192 332 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	Avser ramavtal
Förfrågningsunderlag	Ja	Avser ramavtal
Öppningsprotokoll	Nej	Avser ramavtal
Anbudsutvärdering	Ja	Avser ramavtal
Tilldelningsbeslut	Ja	Avser ramavtal. Ramavtalet tecknades med totalt 39 leverantörer och Medcura var en av dessa.
Undertecknat avtal	Ja	Avser ramavtal. Avtalet gäller till den 31 mars 2019, avisering om önskad förlängning ska, enligt undertecknat avtal, ske skriftligen senast sex månader före avtalstidens utgång. Den skriftliga förlängningen är daterad 12 december 2018, varpå förlängningen inte följer de förutsättningar som är uppställda i avtalet.

Beskrivning

Stickprovet avser avrop från ramavtal gällande bemanningssjuksköterskor. Ramavtalet med Medcura löpte från 1 april 2018 till 31 mars 2019. Den 12 december 2018 förlängdes avtalet t.o.m. 31 mars 2020. Ramavtalet är tecknat med 39 leverantörer och samtliga leverantörer ska tillfrågas vid avrop. I erhållen mailkorrespondens framgår att samtliga 39 leverantörer har tillfrågats vid avrop. Enligt vård- och omsorgsnämnden så har upphandling genomförts tillsammans med upphandlingsenheten.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Phoniro Systems AB	Utfall	Kommentar
Avser	Service- och supportavtal	
Fakturerat 2018	576 744 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	Avser ursprungligt avtal tecknat 2008.
Förfrågningsunderlag	Ja	Avser ursprungligt avtal tecknat 2008.
Öppningsprotokoll	Nej	Avser ursprungligt avtal tecknat 2008.
Anbudsutvärdering	Ja	Avser ursprungligt avtal tecknat 2008.
Tilldelningsbeslut	Ja	Avser ursprungligt avtal tecknat 2008.
Undertecknat avtal	Ja	Avser ursprungligt avtal tecknat 2008.

Beskrivning

Stickprovet avser service- och supportavtal för digitala lås inom hemtjänsten. Serviceavtalet tecknades ursprungligen 2008 inom ramen för en upphandling av leverans och installation av digitala lås. I det ursprungliga avtalet framgår att fullserviceavtalet gäller under garantitiden och därefter kan en option utnyttjas. I samband med att garantitiden löpte ut utnyttjades optionen och ett serviceavtal tecknades därför med Phoniro Systems AB. Avtalsperioden är 1 november 2011 till 31 oktober 2012. Avtalet har därefter förnyats automatiskt i perioder om ett år. Enligt vård-och omsorgsnämnden genomfördes upphandlingen av upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten uppger att serviceavtalet i sig inte är ett ramavtal och därför finns inga begränsningar i löptid.

Kommentar

Vi rekommenderar att ny upphandling genomförs då nuvarande avtal har förlängts automatiskt under en längre tid. Så kallade automatiska förlängningar av avtalet ska alltid undvikas vid upphandlingar och inköp. Enligt LOU kap 7, § 2 får ett ramavtal löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl. Sådana skäl har inte redovisats i samband med stickprovsdokumentationen.

Tunstall AB	Utfall	Kommentar
Avser	Trygghetslarm inklusive serviceavtal.	Till särskilda boenden.
Fakturerat 2018	1 827 745 SEK exkl. moms	
Annonsering	Ja	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Undertecknat avtal	Ja	

Beskrivning

Stickprovet avser trygghetslarm på särskilda boenden. Vid intervju framkommer att vård- och omsorgsnämnden i princip har ett avtal per särskilt boende, vilka dels avser installation av trygghetslarmsanläggningen men även löpande service. Enligt uppgift från vård- och omsorgsnämnden gjordes en upphandling under 2017 för installation av trådlöst trygghetslarm på två särskilda boenden som installerades under 2018. I erhållna fakturor för de två installationerna framgår att dessa totalt uppgick till 489 782 kronor. Det har inte gjorts någon upphandling under 2018 utan resterande kostnader under 2018 avser service, reservdelar/komplement vid reparation samt utbyte samt kostnader för felsökning inom ramen för de respektive serviceavtalen.

Kommentar

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Ågrens cykel och fritid	Utfall	Kommentar
Avser	Tjänstecyklar	Inköp av traditionella cyklar och elcyklar
Fakturerat 2018	379 689 SEK exkl. moms	
Anbudsförfrågan	Nej	
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Undertecknat avtal	Nej	Ett dokumenterat avtal finns, detta är dock inte undertecknat.

Beskrivning

Stickprovet avser inköp av elcyklar samt traditionella cyklar. Det finns ett upprättat avtal mellan kommunen och leverantören. Enligt uppgift från vård- och omsorgsnämnden genomfördes upphandlingen av servicenämnden.

Kommentar

Upphandlingen har inte konkurrensutsatts och skulle kunna betraktas som en otillåten direktupphandling vid en prövning i förvaltningsdomstol. Samtlig dokumentation saknas.

3.8.1. Bedömning

Genomförd stickprovsundersökning visar att lagen om offentlig upphandling efterlevs i flertalet fall, dock har noterat ett par avvikelser då två stickprov saknar öppningsprotokoll samt att ett stickprov saknar helt dokumentation. Vi noterar dock att vård- och omsorgsnämnden inte har varit beställare i stickprovet som saknar dokumentation.

4. Sammanfattande bedömning

Kommunen har i praktiken har en decentraliserad organisation avseende upphandlingsfrågor, där den centrala upphandlingsenheten kan fungera dels som upphandlare för kommungemensamma inköp och dels som rådgivare eller internt stöd vid övriga inköp.

Genomförda stickprov visar att gällande regelverk och kommunens riktlinjer inte efterlevs i tillräcklig utsträckning och att det därmed finns allvarliga brister i granskade upphandlingar. I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen noteras att det saknas tillräcklig dokumentation samt konkurrenssättning i flera fall. Av stickprovsresultatet framgår att tekniska nämndens och vård- och omsorgsnämndens upphandlingar genomförs med en högre regelefterlevnad än socialnämndens och servicenämndens. I stickprovskontrollen har bland annat följande brister konstaterats:

- Fyra av fem granskade stickprov inom socialnämnden har inte konkurrensutsatts.
- Fem av åtta stickprov inom servicenämndens saknar tillräcklig dokumentation.
- Två av sex stickprov inom tekniska nämnden saknar tillräcklig dokumentation.
- Två av stickproven inom vård- och omsorgsnämnden saknar öppningsprotokoll.

För att nå en hög grad av efterlevnad gentemot såväl lagstiftning som kommunala styrdokument är det viktigt att dessa förankras väl hos medarbetare i kommunens respektive verksamheter. Lika så är det viktigt att det är tydligt vilka förväntningar och krav som ställs på hur inköp av varor och tjänster ska genomföras. Genomförda stickprov visar på omfattande brister och därmed ett behov av förändring i hur dessa frågor uppmärksammas. Det är viktigt att det råder en organisationskultur där vikten av LOU framhålls för att därmed göra lagstiftningen till en naturlig del i inköpsprocesserna. Upphandlingsutskottet och därmed kommunstyrelsen kan tillsammans med nämnderna fylla en viktig funktion i arbetet med att verka för att frågor gällande upphandling i enlighet med LOU uppmärksammas i hela organisationen.

Uppföljningen av avtalstrohet behöver stärkas, särskilt mot bakgrund av stickprovsundersökningens resultat. Nuvarande manuella kontroller möjliggör inte en heltäckande kontroll av hur mycket som köps in utanför gällande avtal. Detta riskerar att medföra ökade kostnader för kommunen som annars kunnat undvikas. Att kommunen köper varor och tjänster i enlighet med tecknade avtal är av stor vikt för kommunens trovärdighet som avtalstecknare.

Ansvarsfördelningen i kommunen är tydlig men därmed inte nödvändigtvis ändamålsenlig. Vi ser främst brister i de nämndspecifika upphandlingar som har genomförts utan stöd av upphandlingsenheten. Ansvarsfördelningen gällande upphandlingar bör därför ses över.

Utbildningar bör med fördel bli obligatoriska för de som ska genomföra inköp i kommunens namn. Det kan inte vara den enskilde medarbetarens ansvar att trots avsaknad av upphandlingskompetens ha förståelse för sitt eget utbildningsbehov.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling.
- Att i enlighet med kommunstyrelsens ansvarsområde i inköps- och upphandlingspolicyn samordna kommunens upphandlingsarbete och därmed verka

för att frågor gällande upphandling i enlighet med LOU samt kommunens riktlinjer och policys uppmärksammas i kommunen.
- Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- Systematiskt genomföra uppföljning av kommunens avtalstrohet.
- Upphandlingsutskottet bör utöka sin kontroll till att avse samtliga nämnder.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi servicenämnden och socialnämnden:

- Se till att det upprättas dokumentation vid upphandlingar i enlighet med regelverken och följa upp att så sker.
- Se till att anställda som genomför upphandlingar har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.
- Stärka kontrollen av förvaltningsspecifika upphandlingar och inköp med särskilt hänseende på att säkerställa att konkurrensutsättning genomförs.

Malin Lundberg	Julia Campbell	Anna Färdig
EY	*EY*	*EY*

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- Upphandlingschef, upphandlingsenheten
- Jurist, serviceförvaltningen
- Ekonomichef, socialförvaltningen
- Verksamhetschef, socialförvaltningen
- Tf. direktör, tekniska förvaltningen
- Controller, tekniska förvaltningen
- Ekonomichef, vård- och omsorgsförvaltningen
- Ekonom, vård- och omsorgsförvaltningen
- Ordförande, vice ordförande och ledamot från upphandlingsutskottet

Avstämning per telefon:

- Ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande tekniska nämnden
- Ordförande och vice ordförande vård- och omsorgsnämnden
- Ordförande och 2:e vice ordförande servicenämnden
- Ordförande, vice ordförande och 2:e vice ordförande socialnämnden

Dokument:

- Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun, KF 2008-12-18, § 253
- Riktlinje för upphandling, KS 2014
- Riktlinje för direktupphandling, KS 2015-01-07, § 9
- Riktlinje för samhälleliga mål, KS 2009-10-01, § 282
- Rutin för att ställa och följa upp etiska krav i Lunds kommuns upphandlingar, 2013-05-20
- Instruktion för kommunstyrelsens upphandlingsutskott i Lunds kommun, KS 2019-02-06
- Handlingsplan för intern kontroll 2018 respektive 2019, servicenämnden
- Handlingsplan för intern kontroll 2018 respektive 2019, socialnämnden
- Handlingsplan för intern kontroll 2018 respektive 2019, tekniska nämnden
- Handlingsplan för intern kontroll 2018 respektive 2019, vård- och omsorgsnämnden
- Underlag för stickprovskontroll
- Granskningsrapport intern kontroll 2018, vård- och omsorgsnämnden