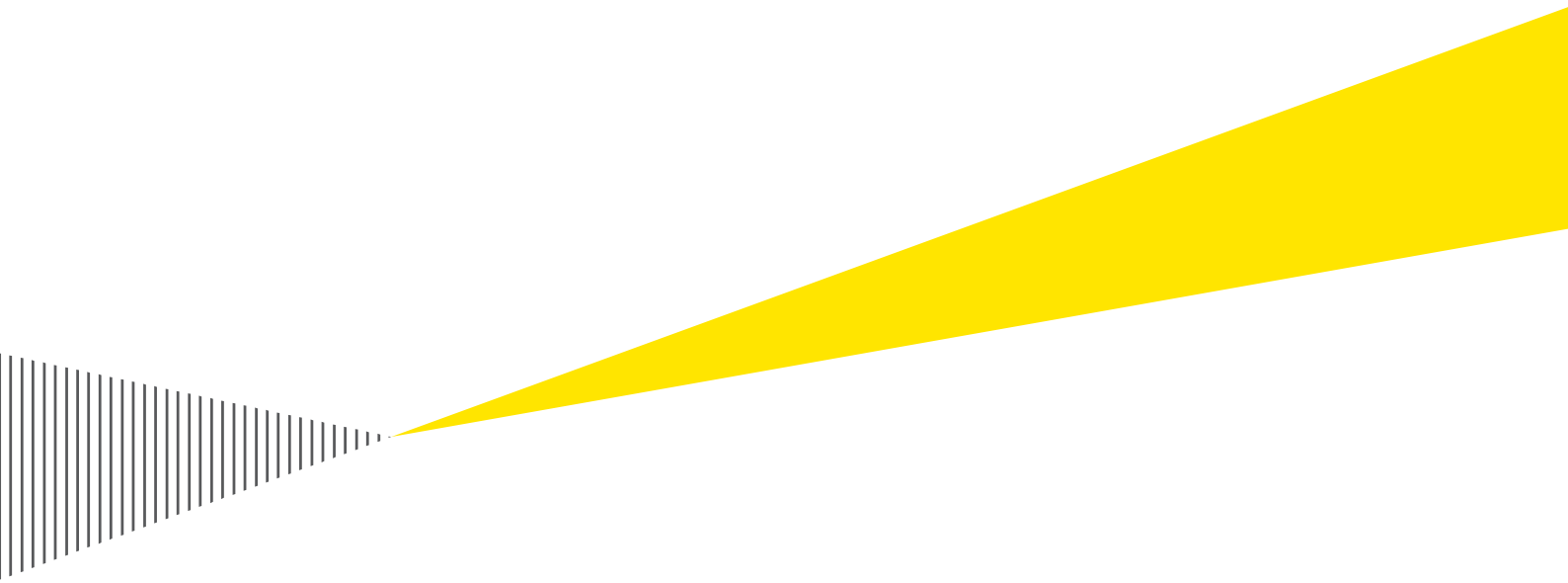


# Lunds kommun

## Granskning av upphandlingsprocessen



## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och avgränsning .....	3
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Metod.....	4
<b>3. Lagstiftning och riktlinjer .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Riktlinjer och rutiner för genomförande .....</b>	<b>7</b>
4.1. Riktlinjer och rutiner för kommunens inköps- och upphandlingsprocess .....	7
4.2. Övrigt om riktlinjer m.m. ....	8
<b>5. Upphandlingsprocessen.....</b>	<b>10</b>
5.1. Upphandlingsenheten .....	11
5.2. Kvalitetssäkring av processer och rutiner .....	13
5.3. Uppföljning .....	14
<b>6. Stickprov.....</b>	<b>14</b>
<b>7. Övergripande bedömning.....</b>	<b>16</b>
7.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna .....	16
7.2. Övriga bedömningar och kommentarer .....	17
7.3. Rekommendationer.....	18
<b>Bilaga .....</b>	<b>19</b>

## 1. Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Lunds kommun granskat upphandlingsprocessen. Granskningens syfte har varit att bedöma om upphandlingsprocessen i Lunds kommun är ändamålsenlig ur ett effektivitetsperspektiv.

Vår sammanfattande bedömning utifrån uppställda revisionskriterier och syfte är att Lunds kommun har en ändamålsenlig och tillfredsställande upphandlingsverksamhet. Granskningsresultatet visar att flertalet moment och rutiner fungerar väl, dock har vi några kommentarer för övervägande.

- ▶ Den verksamhet som uppdrar åt upphandlingsenheten att genomföra en upphandling, ansvarar för uppföljningen av respektive avtal. Rutin för uppföljning av avtalen bör tydliggöras och kommuniceras till verksamheten.
- ▶ Finansieringsmodellen för samverkan vid inköp med kranskommunerna bör snarast ses över. Inte minst är det viktigt att upphandlingsenheten kan verifiera ersättningen oberoende av leverantörernas uppgifter.
- ▶ Servicenivån upplevs som mycket hög av de medarbetare som arbetar med upphandlingsenheten, samtidigt som enheten avvisar en del förfrågningar på grund av tids- och resursbrist. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör se över vilka tjänster som upphandlingsenheten idag erbjuder, men som förvaltningarna eventuellt kan genomföra själva. Detta i syfte att försöka minska "kötiden" och kunna erbjuda fler hjälp med upphandlingar.
- ▶ Eftersom upphandlingsenheten inte kommer att kunna genomföra alla upphandlingar inom kommunen bedömer vi att enheten bör fortsätta att genomföra utbildningar avseende avrop och upphandlingsjuridik. Utbildningarna kan enligt vår bedömning bidra till att sprida kunskap om offentlig upphandling till organisationen. En inköpsgrupp bör även inrättas, vilken ges mandat att driva och utveckla upphandlingsarbetet på förvaltningarna avseende det gemensamma upphandlingsarbetet samt öka kunskapen inför nämndernas/förvaltningarnas egna upphandlingar.
- ▶ Fel eller brister i avropssituationer kan komma att kosta kommunen stora summor i skadeavgifter. Därför måste effektiva informations- och kommunikationskanaler etableras i syfte att säkerställa kvalitet i genomförandet av direktupphandlingar, avtalstrohet m.m.

Efter genomförd granskning har EY identifierat följande rekommendationer:

- ▶ Säkerställ att uppdaterade riktlinjer för direktupphandling kommuniceras till ansvariga tjänstemän, samt att dessa efterlevs.
- ▶ Utarbeta en rutin för uppföljning av avtal.
- ▶ Inrätta en inköpsgrupp och besluta om dess mandat och uppgifter.
- ▶ Se över finansieringsmodellen för samverkan med kranskommunerna så att full kostnadstäckning uppnås.
- ▶ Vidta åtgärder för att frigöra resurser och minska "kötiden".

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. De senaste större förändringarna trädde i kraft den 1 januari 2008, den 15 juli 2010 och den 1 januari 2013.

En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet. Vidare måste den upphandlande myndigheten kunna precisera vad som ska upphandlas i ett förfrågningsunderlag, en s.k. kravspecifikation. En annan viktig aspekt för den upphandlande myndigheten är att följa upp villkoren i upphandlingen som regleras i avtal och förfrågningsunderlag.

Erfarenheter visar att upphandlande myndigheterna i flera fall har haft svårt att precisera vad som ska upphandlas och flera s.k. tilläggsbeställningar (eller ÄTA inom fastighetsbranschen) tillkommer och fördyrar inköpet. Det kan också finnas risk för att upphandlingar sker utan att ansvariga beslutsfattare har möjlighet att kvalitetssäkra upphandlingen vilket t.ex. kan leda till fördyringar av projekt.

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsbedömning för revisionsåret 2014 har revisorerna valt att granska upphandlingsprocessen utifrån organisationens förmåga att genomföra effektiva upphandlingar.

### 2.2. Syfte och avgränsning

Granskningens syfte är att bedöma om upphandlingsprocessen i Lunds kommun är ändamålsenlig ur ett effektivitetsperspektiv. Granskningen ska också utgöra en grund för revisorernas ansvarsprovning avseende revisionsåret 2014.

Granskningen är kommunövergripande.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns riktlinjer inom kommunen för hur upphandlingar sker effektivt?
- ▶ Säkerställer ansvarig nämnd att tjänstemän från verksamheten deltar i upphandlingsprocessen tillsammans med upphandlingsenhetens tjänstemän?
  - Hur säkerställer kommunstyrelsen att upphandlingsenheten tar del av kommunfullmäktiges beslut om etiska krav etc. avseende upphandlingar?
- ▶ Finns processer och rutiner för hur kvalitetssäkring av upphandlingen ska genomföras?
  - Säkerställer en sådan kvalitetssäkring att det juridiska, ekonomiska och verksamhetsmässiga perspektivet beaktas?
- ▶ Finns rutiner för uppföljning av avtal efter det att upphandlingarna genomförts?

## Stickprov

- ▶ I vilken grad har upphandlingen genomförts av tjänstemän från berörd verksamhet tillsammans med tjänstemän från upphandlingsenheten?
- ▶ Finns i utvalda stickprov kvalitetssäkrare för områdena juridik, ekonomi och kvalitetssäkring?
- ▶ Finns det dokumentation från uppföljningar av genomförda upphandlingar?

## 2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
- ▶ Kommunallagen (1991:900)
- ▶ Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun

## 2.4. Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer, dokumentationsstudier och stickprov. Intervjuer har gjorts med ansvariga tjänstemän på den centrala upphandlingsenheten, samt med ansvariga tjänstemän för de upphandlingar som slumpmässigt valts ut. Granskning av dokumentation har avsett riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för hur upphandlingsprocessen ska genomföras.

Ett stickprov har gjorts där urvalet representerats av upphandlingar genomförda i Lunds kommun under 2012. Därefter har ett slumpmässigt urval med beaktande av en spridning över flera nämnder genomförts. Sammanlagt har 12 stickprov granskats. I stickproven har öppningsprotokoll, tilldelningsbesked, avtal och förfrågningsunderlag inklusive underliggande dokument granskats.

### 3. Lagstiftning och riktlinjer

#### ► **Lagen om offentlig upphandling (2007:1 091)**

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Ramavtalets löptid ska vara maximalt fyra år (inklusive options- och förlängningsklausuler) om särskilda skäl inte anges (5 kap. 3 § LOU). Särskilda skäl kan utgöras av t.ex. ett avgränsat projekt som beräknas pågå något längre tid än fyra år och som inte har någon naturlig fortsättning när projektet avslutats.

Lagstiftningen och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. De senaste större förändringarna trädde i kraft den 1 januari 2008, den 15 juli 2010 och den 1 januari 2013. Förändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2008 avsåg framförallt hur upphandling av ramavtal ska ske. I den proposition som föregick 2010 års ändringar anges kravet att ett ramavtal med fler leverantörer, och som innehåller samtliga villkor för tilldelning av kontrakt tillhandahåller objektiva grunder för att fastställa i rangordning vilken leverantör som ska ha möjlighet att leverera. Ändringarna som trädde i kraft den 15 juli 2010 i upphandlingslagstiftningen berör även överprövningsprocessen i upphandlingsmål. Bland annat infördes en så kallad avtalsspärr, som innebär att det är förbjudet för en upphandlande myndighet och enhet att ingå avtal direkt efter ett tilldelningsbeslut. Vidare ersattes begreppet "lågt värde" med en fast beloppsgräns som anges i lagtexten motsvarande 15 % av tröskelvärdet. Det blev även möjligt att ogiltigförklara upphandlingskontrakt som ingåtts i strid med lagen, vilket innebär att alla prestationer som har hunnit utbytas mellan parterna ska återgå. Bara om det föreligger "tvingande hänsyn till ett allmänintresse" får avtalet bestå. Konsekvenserna av en ogiltigförklarad upphandling kan bli stora, varför det är angeläget att tillse att upphandlingar genomförs rättsenligt.

Den 28 maj 2014 beslutade riksdagen att godkänna regeringens förslag om höjda belopp för direktupphandlingar. Gränsen höjs från tidigare kontraktvärde om 270 964 kr (15 % av 1 806 427 kr) till 505 800 kr (28 % av 1 806 427 kr). Vidare beslutades att myndigheten enligt 15 kap. 19 § LOU ska anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kr, en s.k. dokumentationsplikt. Det införs även krav på att myndigheterna ska ha riktlinjer för direktupphandlingar. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2014.<sup>1</sup>

#### ► **Kommunallagen 6 kap. Styrelsen och nämnderna**

I 6 kap. 1 § kommunallagen (KL) framgår att kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Vidare framgår av 2 § att kommunstyrelsen uppmärksammat ska följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Det åligger kommunstyrelsen ett särskilt ansvar att ha hand om den ekonomiska förvaltningen.

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig, samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

---

<sup>1</sup> Konkurrensverket, 20141204, [http://www.kkv.se/t/NewsPage\\_\\_\\_9952.aspx](http://www.kkv.se/t/NewsPage___9952.aspx)

► **Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun**

I Lunds kommuns inköps- och upphandlingspolicy, antagen av Kommunfullmäktige 2008-12-18, regleras mål och organisation för inköp och upphandling för Lunds kommuns samtliga styrelser, nämnder och förvaltningar. Inköpsverksamheten i kommunen ska organiseras på ett effektivt sätt så att inköpsarbetet kan utföras rationellt.

All upphandling i kommunen ska enligt policyn genomföras så att kommunen får varor, byggtreprenader, och tjänster med rätt funktion och kvalitet till lägsta möjliga totalkostnad. Verksamhetens behov och mål ska vara styrande i upphandlingsarbetet. Vidare ska den i enlighet med policyn även användas för att främja angelägna samhällsvillkor som en god miljö, bra anställningsvillkor, minskad ekonomisk brottslighet, samt ta social hänsyn inom ramen för gällande lagstiftning. Upphandlingen ska präglas av ett totalkostnadstänkande, vilket avser att samtliga kostnader som är förenliga med varan, byggtreprenaden eller tjänsten beaktas.

Direktupphandlingar ska genomföras på ett affärsmässigt sätt och följa gällande riktlinjer för direktupphandling. I nästa avsnitt beskrivs riktlinjerna mer ingående.

► **Riktlinje för direktupphandling**

I samband med att beloppsgränsen för direktupphandling har höjts den 1 juli 2014 ansåg riksdagen att det finns skäl för att införa en bestämmelse om krav på riktlinjer vid direktupphandlingar. Lunds kommuns riktlinjer avseende direktupphandlingar, som vi fått ta del av vid granskningstillfället, antogs av kommunstyrelsen den 1 oktober 2009. Vi noterar att dessa riktlinjer inte är uppdaterad med de förändringar som trädde i kraft den 1 juli 2014. Riktlinjerna kompletteras med en blankett för dokumentation av direktupphandling. I denna blankett ska bl.a. anges motiven för vald leverantör.

Vid sakgranskningen framgick att nya riktlinjer för direktupphandling har beslutats av kommunstyrelsen 2015-01-07 (KS 2014/0861).

## 4. Riktlinjer och rutiner för genomförande

Utöver kommunens policy, som beskrivs ovan, finns riktlinjer och mallar som syftar till att styra, underlätta och stödja organisationen vid genomförandet av upphandlingar. I detta avsnitt redovisas följande styrdokument.

### 4.1. Riktlinjer och rutiner för kommunens inköps- och upphandlingsprocess

Enligt Lunds kommuns inköps- och upphandlingspolicy beslutar kommunstyrelsen om riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsarbete. Riktlinjerna avser utförandet av offentlig upphandling och anger vilket förhållningssätt och vilka arbetsmetoder som gäller vid offentliga upphandlingar som genomförs i kommunen. Kommunfullmäktige har den 25 oktober 2012, på kommunstyrelsens förslag, även beslutat att anta riktlinjer för upphandling med tillägget att djurskydds krav ska beaktas och följas upp i relevanta upphandlingsavtal.

I upphandlingsarbetet ska verksamhetens behov och mål vara styrande. Upphandlingar ska präglas av ett totalkostnadstänkande, men samtidigt användas för att främja angelägna samhällsmål som en god miljö, bra anställningsvillkor och minskad ekonomisk brottslighet. De ska även ta en social hänsyn inom ramen för gällande lagstiftning.

I riktlinjerna framgår kravet på god miljö och djurskydds krav av stor vikt för kommunens arbete med upphandlingar. Det ska i samtliga upphandlingar göras en bedömning av om det är lämpligt att ställa miljökrav och vilka krav som i så fall är lämpliga. När miljökrav upprättas och utvärderas ska i första hand Miljöstyrningsrådets mallar för upphandlingskriterier gälla. Avseende djurskydds kravet ska det vid avtalsstart göras en genomgång av djurskydds kraven på offerterat sortiment tillsammans med vald leverantör. Kraven och efterlevnaden av dessa bör enligt riktlinjerna för upphandling följas upp löpande under hela avtalsperioden.

Samtliga leverantörer som tecknar avtal med Lunds kommun vid offentliga upphandlingar ska ta del av "Riktlinjer för att ställa och följa upp etiska krav i upphandlingar". Alla eventuella försök till mutor anmäls, vilket även betyder att gåvor från leverantörer ej tas emot.

Respektive nämnd och styrelse ansvarar för att den personal, vilka utför offentliga upphandlingar har god kunskap i såväl upphandlingsjuridik och upphandlingsmetodik. Denna kunskap kan förvärfvas genom att personen aktivt och löpande arbetar som ansvarig upphandlare, eller genom lämplig upphandlingsutbildning. För att behålla och utveckla kompetensen hos upphandlande tjänstemän är det, enligt riktlinjerna om upphandling, viktigt att den ansvarige upphandlaren löpande genomför upphandlingar.

En ambition med kommunens upphandlingar är att små och medelstora företag ska ha möjlighet att delta som leverantörer. Dessa företag kan ha fördelar som kommunen enligt riktlinjerna bör ta tillvara. I varje upphandling ska möjligheten att tillåta delat anbud prövas. Prövningen ska ha utgångspunkt från en rimlig uppdelning utifrån den eventuella merkostnad som kan uppstå för kommunen vid kontrakterande av flera leverantörer inom närliggande avtalsområden.

#### 4.1.1. Riktlinjer och rutiner för direktupphandling

De senaste förändringarna av riktlinjerna för direktupphandlingar, med anledning av ändringar i LOU den 1 juli 2014, synes inte vara antagna eller beslutade av kommunstyrelsen. Emellertid finns det inom kommunen riktlinjer för direktupphandling, vilka tydliggör att en direktupphandling får användas för upphandlingar av varor och tjänster motsvarande max 28 % av det tröskelvärde som avser kommuner och landsting. Statusen på riktlinjerna för direktupphandlingarna är därför oklar.



Vid riktlinjens antagande var direktupphandlingsvärdet för upphandlingar enligt LOU ca 505 800 kr. För upphandlingar inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster är direktupphandlingsvärdet ca 939 300 kr. Ansvariga inköpare som har rätt att genomföra direktupphandling ska enligt riktlinjerna utses av respektive styrelse och nämnd.

En direktupphandling kan även vara aktuell om synnerliga skäl föreligger. Synnerliga skäl ska liknas vid Force Majeure-liknade situationer, vilket betyder att det är händelser utanför kommunens kontroll. Enligt de nya riktlinjerna för direktupphandling, som antogs av kommunstyrelsen i januari 2015 ska dokumentation alltid göras i enlighet med lagstiftningen, vid direktupphandlingar som överskrider 100 000 kr. Följande rutin ska efterlevas vid direktupphandlingar som överstiger 100 000 kr:

- ▶ En kontroll av ekonomi och delegationsrätt - behörighetskontroll
- ▶ Avstämning av behov
- ▶ Begär in offerter
- ▶ Prövning av offert i två steg
  - Kvalificering, en kontroll av att kravspecifikation är uppfylld
  - Utvärdering, jämförelse av anbud
- ▶ Fatta beslut
- ▶ Skriv avtal/beställning
- ▶ Informera om beslut
- ▶ Dokumentera upphandling
- ▶ Arkivera och diarieför ärendet

Således ska det finnas dokumentation om direktupphandlingen som inbegriper kravspecifikation inklusive skallkrav och utvärderingsgrunder, anbuden måste bevaras (dokumenteras), utvärderingsunderlag, beslut, besked (jmf tilldelningsbeslut) om beslut till samtliga anbudsgivare. Handlingarna ska vara diarieförda.

Om inköpsbeloppet understiger 100 000 kr bör riktlinjer för direktupphandling över 80 000 kr följas i de delar som är lämpliga.

Kommunfullmäktige har till uppgift att besluta om gällande inköps- och upphandlingspolicy som reglerar organisation och mål för inköp och upphandling för Lunds kommuns samtliga styrelser, nämnder och förvaltningar. Vidare har kommunstyrelsen i uppgift att samordna kommunens inköps- och upphandlingsarbete, och fastställa kommunens beloppsgräns för direktupphandling. Kommunstyrelsen har även i uppdrag att arbeta fram riktlinjer för kommunens inköps- och upphandlingsarbete.

Respektive styrelse och nämnd ansvarar för att inköps- och upphandlingsorganisationen inom respektive förvaltning är organiserad på ett effektivt sätt samt att gällande lagar och regler följs. Respektive styrelse och nämnd ska utse ansvarig inköpare på varje enhet/avdelning som har behörighet att avropa på kommunens ramavtal, samt rätt att besluta om inköp genom direktupphandling.

Ansvariga inköpare vid kommunen är skyldiga att använda kommunens ramavtal då inköpsbehovet tillgodoses av ramavtal. Vidare ska de hålla sig informerade om kommunens aktuella ramavtal och i förekommande fall förvaltningens egna avtal.

#### **4.2. Övrigt om riktlinjer m.m.**

På kommunens hemsida under "Kommun och politik", och "Planer och styrdokument" fanns, vid granskningstillfället länkar till en upphandlingspolicy som är antagen den 29 augusti 2002. Därutöver finns riktlinjer för direktupphandling som antagits 2004.

Vid sakgranskningen framgick att hemsidan numera är uppdaterade med befintligt aktuella riktlinjer för upphandling, samt riktlinjer för direktupphandling.

## 5. Upphandlingsprocessen

I riktlinjer från kommunen anges vilka moment som upphandlingsprocessen omfattar. En förutsättning för en god konkurrens anges vara att förfrågningsunderlaget anpassas efter det som upphandlas. Om ett förfrågningsunderlag är alltför enkelt, alternativt alltför komplicerat, riskerar detta att leda till att kommunen missar en upphandling präglad av konkurrens. Det innebär även att kommunen sannolikt förlorar i kvalitet och pris.

Det är upphandlaren som anpassar förfrågningsunderlaget till den aktuella situationen. Det är enligt kommunens riktlinjer nödvändigt att den ansvarige upphandlaren väljer en utformning av förfrågningsunderlag och upphandlingsmetoder som är anpassade för den specifika upphandlingen. Upphandlarens kompetens och erfarenheter är viktiga. Av intervjuerna framgår att det är verksamhetsföreträdarna som utarbetar underlaget för förfrågningsunderlaget, de så kallade verksamhetsspecifika skall-kraven.

I förfrågningsunderlaget ska samtlig efterfrågad dokumentation från anbudsgivaren framgå. Det ska innefatta den dokumentation som är nödvändig för att genomföra upphandlingen. Det är dock enligt riktlinjerna möjligt att kräva att dokumentationen ska finnas tillgänglig och skickas in på anmodan av den upphandlande myndigheten. Detta anses minska risken för att anbud tvingas förkastas p.g.a. formella brister.

I LOU anges numera att det är den upphandlande myndigheten som ska kontrollera att skatter och socialavgifter betalats. Enligt kommunens riktlinjer för upphandling är det en stor fördel att använda ett kreditvärderingsföretag för denna kontroll. Upphandlingsenheten använder kreditvärderingsföretaget Creditsafe för denna tjänst. Av riktlinjerna framgår det att kommunen värnar om att det lokala näringslivet och småföretagare ska ges möjlighet att lämna anbud, kraven ska alltså inte vara utformade så att mindre företag inte kan uppfylla dessa.

När ett förfrågningsunderlag är färdigställt så publiceras upphandlingsannonser via annonsföretaget OPIC. Annonsen ska publiceras via en inloggning som är unik för den aktuella enheten eller personen inom Lunds kommun. Syftet är att annonsen ska knytas till rätt enhet eller person inom kommunen.

En elektronisk kommunikation mellan kommunen och leverantörer är enligt riktlinjerna en målsättning. Med hjälp av upphandlingssystem kan anbud tas emot elektroniskt och avtal kommuniceras och signeras elektroniskt. Därutöver sker även annan kommunikation mellan anbudsgivare och kommun i detta system under hela upphandlingsprocessen. Upphandlingsenheten använder TendSign som upphandlingssystem för detta syfte.

När anbud i en upphandling har kommit in öppnas dessa i normalfallet på upphandlingsenheten, av ansvarig upphandlare och en medarbetare. Företrädare för verksamheten kan också medverka i detta moment om de vill. Upphandlingsenheten medverkar i anbudsutvärderingen genom att utvärdera de upphandlingsspecifika kontrollmomenten (skatteskyldighet, konkurs m.m.). Om upphandlingen sker till lägsta pris och det inte föreligger några verksamhetsspecifika skall-krav, kan upphandlingsenheten också genomföra hela anbudsutvärderingen. I annat fall tar verksamheten som har beställt upphandlingen över då de formella kraven utvärderats/kontrollerats och genomför den resterande delen av utvärderingen.

Ett tydligt beslut med en motivering som anger skälen för tilldelningsbeslutet ska förmedlas från kommunen med syfte att skapa förtroende för upphandlingsprocessen. Enligt riktlinjer för upphandlingsprocessen minskar risken för överprövningar och leder till att leverantörernas vilja att delta i kommande upphandlingar ökar. När kommunen fattat beslut tecknas ett avtal. Upphandlingschefen tecknar alla förvaltningsövergripande avtal, medan

verksamhetschefen tecknar avtal som upphandlats för den egna förvaltningen, s.k. förvaltningsspecifika avtal.

För att säkerställa att en god ordning på gällande och tidigare gällande avtal krävs ett gott IT-stöd där grundläggande avtalsinformation kan registreras och som exempelvis kan bevaka när avtal går ut eller ska förlängas. Kommunen, genom upphandlingsenheten, använder sig av IT-stödet TendSign även i detta hänseende.

Det åligger verksamheten att genomföra uppföljning av avtalet, även om upphandlingsenheten även kan bistå med detta genom att medverka vid uppföljningsmöten med olika leverantörer. I flera fall har kommunen för avsikt att årligen ha ett uppföljningsmöte avseende avtal, där eventuella förändringar i avtalet diskuteras som t.ex. att produkter har försvunnit ur sortimentet och behöver ersättas av andra likvärdiga alternativ. Även priser, leveransvillkor, tider m.m. kan behöva diskuteras. Det finns inget generellt stöd för uppföljningsmomentet i upphandlingsprocessen.

### **5.1. Upphandlingsenheten**

Upphandlingsenheten genomför kommunens samordnade upphandlingar. Arbetet utformas av kommungemensamma ramavtal. Utöver detta biträder och genomför upphandlingsenheten specifika upphandlingar på uppdrag av förvaltningar och kommunala bolag. Chefen för upphandlingsenheten har delegation av kommunstyrelsen att öppna anbud vid upphandling.

Upphandlingsenheten har ansvar för att kommunens ramavtal finns lättillgängliga via kommunens interna hemsida, samt att inköpsansvariga på respektive förvaltning erbjuds en halv dags beställningsutbildning.

Enheten består av 9 heltidstjänster, vara två arbetar med e-handel och inte medverkar i upphandlingsarbetet. Upphandlingsenheten överför en viss summa per år till serviceförvaltningen/måltidsservice, som avsatt ca 50 % av en tjänst till arbete med avtalsuppföljning och kontroll av produkter. Personen tillhör serviceförvaltning. Enheten betalar således för 9,5 heltidstjänster.

Upphandlingsenheten tillhör ekonomiavdelningen, vilken är placerad under kommunkontoret.

Det har inte genomförts någon enkätundersökning i syfte att ta reda på om de som använt sig av upphandlingsenhetens tjänster är nöjda med den service som levererats. Vid intervjuerna framkommer emellertid att merparten av de intervjuade som nyttjat enhetens tjänster är mycket nöjda med den service de fått. Ett par intervjuade menar att de får en mycket bra service när de gör upphandlingar, men att de i flera fall även blivit hänvisade till att göra upphandlingen själv alternativt anlita annan extern hjälp. Enligt uppgift beror detta på resursbrist.

Det finns ingen inköpsgrupp eller motsvarande. Vid granskningstillfället uppgavs dock att en sådan grupp var under bildande och att ett första möte var planerat till februari eller mars 2015. Gruppens syfte är bl.a. att skapa en direktkontakt med förvaltningarna och fungera som kommunikationsväg vid gemensamma upphandlingsärenden.

Enhetens möjligheter att kommunicera effektivt till medarbetarna i kommunen uppges vara begränsat på grund av restriktioner vid användandet av kommunens intranät. Detta gäller inte minst vid avropssituationer där många medarbetare är berörda.

### **5.1.1. Avtal mellan Lunds kommun och andra kommuner**

Lunds kommun har ett avtal med nio kommuner: Burlöv, Eslöv, Hörby, Höör, Kävlinge, Lomma, Svedala, Svalöv, och Staffanstorps kommuner. Upphandlingsenheten samverkar även med Räddningstjänsten SYD och VASYD, samt med Lunds kommunala bolag.

Upphandlingsenheten vid Lunds kommun har i detta avseende ett åtagande att bistå övriga kommuner. Lunds kommun fungerar som samordnande enhet och tillfrågar övriga kommuner inför gemensamma upphandlingar. I avtalet ingår att förvalta ramavtal för övriga kommuner, att bevaka när avtal löper ut, att förlänga avtal om så är överenskommet, samt att förhandla med leverantörer om förändringar. Upphandlingsenheten i Lunds kommun ska vidare bistå med bl.a. rådgivning till övriga kommuner. Samverkansavtalet avseende samordnad upphandling förlängs automatiskt om det inte sägs upp 6 månader innan det löper ut.

Lunds kommun och upphandlingsenheten blir ersatta för nedlagt arbete genom en finansieringsmodell som innebär att övriga kommuner ersätter Lunds kommun med ett halvt prisbasbelopp exklusive moms, per år. Därutöver tar upphandlingsenheten vid Lunds kommun ut en avgift om 1 procent av det värde som medverkande kommuner avropar för, vilken betalas av respektive leverantör. Övriga konsultkostnader för exempelvis rådgivning eller utbildning, ska ersättas vid varje enskilt tillfälle.

Av intervjuer framgår att upphandlingsenheten inte får en ersättning som täcker de kostnader som enheten har. Dessa kostnader avser genomförandet av upphandlingarna och det administrativa stödet som tillkommer. En anledning kan vara att enheten har svårt att verifiera storleken på de övriga kommunernas avrop. De får enligt uppgift ofta förlita sig på uppgifter från leverantörerna.

### **5.1.2. Tidplan för genomförande av upphandling**

Vid intervjuerna framkommer att upphandlingsenheten planerar för att bemanna återkommande upphandlingar<sup>2</sup>. Vid intervjuerna framkommer inga omständigheter som kan indikera på resursbrister m.m. i detta avseende.

Av sakgranskningen framgick att upphandlingsenheten bättre kan planera och fördela resurser vid återkommande ramavtalsupphandlingar, än vid de upphandlingar som sker sällan eftersom enheten på förhand har kännedom om avtalstider och upphandlingsföremål.

Upphandlingar som inte är återkommande eller där upphandlingsenheten inte medverkat tidigare, har enheten svårare att hantera p.g.a. resursbrist. Här uppger företrädare för enheten att det finns en planeringsperiod på ca åtta månader från det att de får en förfrågan innan de kan påbörja ett arbete med en upphandling. Själva upphandlingen kan därefter ta från tre månader till två år. Slutligen planerar enheten även för en eventuell överprövning, vilket kan göra att ett tilldelningsbeslut behöver vara klart ca tre till sex månader innan avtalsperioden startar. Risken för överprövningar skiljer sig dock åt beroende på bransch, vilket bör beaktas. Det är också viktigt att behålla engagemanget hos befintlig leverantör, ett alltför tidigt besked om tilldelning av nytt avtal kan därför också vara kontraproduktivt. Upphandlingar som inte är planerade sedan tidigare kan därmed behöva en tidsperiod på, som minst, ett år för att genomföra upphandlingsprocessen. I flera fall uppges vid intervjuerna att andra lösningar används. Dels genomförs upphandlingar av ordinarie tjänstemän på förvaltningarna, dvs. tjänstemän som i huvudsak har andra arbetsuppgifter. Dels används också konsultstöd för genomförandet av upphandlingar. En ramavtalsupphandling för upphandlingskonsulter för sex olika avtalsområden genomfördes

---

<sup>2</sup> Dvs. för enheten kända upphandlingar vars avtal är på väg att löpa ut.

och kontrakt tilldelades i augusti 2014. Upphandlingen överprövades och ligger vid granskningstillfället enligt uppgift i förvaltningsrätten för avgörande.

## 5.2. Kvalitetssäkring av processer och rutiner

Det finns ingen rutin eller motsvarande som säkerställer att genomförda upphandlingar alltid granskas av juridisk kompetens. Däremot säkerställs i upphandlingsprocessen att olika perspektiv i upphandlingen tas tillvara. Upphandlingsenheten står för den juridiska kompetensen och säkerställandet av formalia. Medverkande tjänstemän med budgetansvar har också ansvaret för de ekonomiska aspekterna av inköpet, t.ex. om en upphandling måste avbrytas p.g.a. att lämnade anbud är för höga.

Till större upphandlingar av förvaltningsöverskridande karaktär inrättas referensgrupper från verksamheten, dessa träffas för att diskutera kravspecifikationer och delta i anbudsutvärderingar. Dessa referensgrupper syftar bl.a. till att säkerställa de verksamhetsspecifika kraven och förankra upphandlingen/resultatet av upphandlingen i verksamheten.

Enheten har upprättat en mall som avser kommunövergripande ramavtal. Mallen anger vilka funktioner som ansvarar för de olika momenten eller arbetsuppgifterna, därmed tydliggörs de olika funktionernas ansvar i upphandlingen. Utifrån mallen kan ansvaret för ekonomisk kontroll fastställas till uppdragsgivaren, den juridiska kvalitetskontrollen till projektledaren/upphandlaren och projektgruppen/referensgruppen har ansvar för s.k. skall- och bör-krav samt tekniska specifikationer. I mallen finns även en styrgruppsfunktion nämnd. Denna grupp godkänner förfrågningsunderlaget och beslutar om antagande av leverantör.

Arbetsstruktur	Ansvar, roller och befogenheter	Vem
<b>Ramavtal kommunövergripande</b>		
Uppdragsgivare	beslut om upphandling ekonomiska ramar	
Projektledare/ upphandlare	upprätta tidplan i samråd med uppdragsgivaren sammankallar gruppen föra minnesanteckningar vid sammanträde val av utvärderingsmodell sammanställa FFU utifrån projektgruppens förslag juridisk granskning rekommenderar utvärderingsmodell annonsera, öppna anbud, kvalificering av anbudsgivare prisutvärdering utvärderingsPM tilldelningsbesked yttrande till FR vid överprövning avtalstext	
Styrgrupp	godkänner FFU beslut om antagande av leverantör	
Projektgrupp/ referensgrupp	utformar de tekniska specifikationer, skall krav bör krav mm rekommenderar tilldelningskriterier kontroll av skall kraven ur teknisk synvinkel	

Vidare finns ytterligare en mall avseende specifika upphandlingsuppdrag. Denna mall är i stort sett likadan som mallen för kommunövergripande ramavtal.

Som framgår av mallen är det projektledaren/upphandlaren som ansvarar för de flesta momenten och mer eller mindre alla formella delar i upphandlingen. Projektledaren/upphandlaren utgörs av samma funktion.

### 5.3. Uppföljning

Uppföljning av upphandlingsverksamheten kan ske på olika sätt. Dels kan den samlade avtalstroheten eller genomförandet av upphandlingar följas upp och utvärderas. Dels kan enskilda avtal följas upp utifrån kvalitetssäkring av verksamheten eller motsvarande.

En övergripande granskningen av upphandlingsverksamhet sker ofta inom ramen för kommunens arbete med intern kontroll. Inom kommunens internkontrollarbete under 2013 har köptrohet kontrollerats. De konton som kommunen kontrollerat har fallit ut tillfredsställande. Det finns emellertid möjligheter till förbättringar inom vissa områden.

Ansvar för uppföljning av enskilda upphandlingsavtal ligger på verksamheten. Upphandlingsenheten bidrar dock med deltagande på möten, förberedelser m.m. Befintlig avtalsdatabasen används inte för att lägga in kommentarer om befintliga leverantörer eller dess varor/tjänster, och leveranssäkerhet i syfte att följa upp kvaliteten eller avvikelser. Upphandlingsenheten använder istället kommunens egen nätverksplats, som är låst för övriga användare i kommunen, för att säkerställa sekretessen. I denna arkiveras bl.a. avtalsuppföljning och leverantörmöten.

## 6. Stickprov

Inom ramen för granskningen av upphandlingsprocessen har ett stickprov på 12 upphandlingar genomförts. Vi har tagit del av formella underlag i syfte att av dokumenten spåra samverkan mellan upphandlingsenheten och verksamheten, bedöma kvalitetssäkringen, samt bedöma om dokumentation finns upprättad avseende genomförda upphandlingar.

Stickprov	Tjänstemän från berörda verksamheter	Kvalitetssäkring inom juridik, ekonomi och verksamhet	Uppföljningar av avtalen m.m.
Vuxenutbildning 2012	√	√	Framgår ej
Städtjänster 2012	√	√	Framgår ej
Skanningstjänster och digitalt arkiv	√	√	Framgår ej
Sjukvårdsmaterial	√	√	Framgår ej
Klottersanering LKF	√	√	Framgår ej
VA-material 2012 Lund, Höör och Svedala	√	√	Framgår ej
Gångbanetraktor 2012	√	√	Framgår ej
Arbetsskor 2012	√	√	Framgår ej
Livsmedel	√	√	Framgår ej
Driften av servering vid Högevall	√	√	Framgår ej

Livsmedel: Färskt kött	√	√	Framgår ej
Biljettautomater	√	√	Framgår ej

Resultatet av stickprovsgranskningen visar att upphandlingar sker i nära samarbete med verksamheten/uppdragsgivarna, samt att en tillräcklig kvalitetssäkring sker inom ramen för detta arbete. I övrigt ser vi ingen koppling till planerade uppföljningsmöten.



## 7. Övergripande bedömning

### 7.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

#### **Finns riktlinjer inom kommunen för hur upphandlingar sker effektivt?**

Kommunen har en inköps- och upphandlingspolicy, som är antagen av kommunfullmäktige, vilken är övergripande till sin karaktär men som fyller en viktig aspekt i ambitionen att samordna och genomföra effektiva upphandlingar. Kommunstyrelsen har i anslutning till policyn antagit riktlinjer som på ett mer detaljerat sätt anger olika mål för upphandlingar inom kommunen. Vidare har kommunen riktlinjer för direktupphandling från 2004.

Vår bedömning är att de gamla riktlinjerna från 2002 som finns att tillgå via kommunens hemsida bör tas bort och ersättas av de riktlinjer som gäller idag. Vidare bör kommunen tillse att uppdaterade riktlinjerna för direktupphandling är antagna i vederbörlig ordning.

Vid sakgranskningen har det framkommit att kommunen har uppdaterat riktlinjer för direktupphandling 2015-01-07 (KS 2014/0861). Vidare framgår att det skett en uppdatering av kommunens hemsida avseende riktlinjer för upphandling.

Vi bedömer att det är av stor vikt att den nya riktlinjen kommuniceras ut till ansvariga tjänstemän, samt att kommunstyrelsen tillser att denna efterlevs.

#### **Säkerställer ansvarig nämnd att tjänstemän från verksamheten deltar i upphandlingsprocessen tillsammans med upphandlingsenhetens tjänstemän?**

Upphandlingsarbetet betraktas i allmänhet som verkställighet och utförs av tjänstemän. Beslut fattas antingen på delegation eller som verkställighet. Styrgrupper kan utses, framförallt vid större upphandlingar. Styrgruppen behandlar vid detta tillfälle förfrågningsunderlaget inför annonsering, samt beslutet om antagande av leverantör.

I de upphandlingar som granskats i stickprovet fanns i samtliga fall medverkande tjänstemän från verksamheten.

#### **Hur säkerställer kommunstyrelsen att upphandlingsenheten tar del av kommunfullmäktiges beslut om etiska krav etc. avseende upphandlingar?**

Beslut som berör upphandlingsverksamheten bereds på ett sådant sätt att upphandlingsenheten får lämna synpunkter i form av en tjänsteskrivelse eller motsvarande. De beslut som fattas är kända av verksamheten.

Inom ramen för stickproven av genomförda upphandlingar fanns i flertalet fall bifogat etiska krav och uppförandekod. Uppförandekoden gäller leverantörer till Lunds kommun och avser mänskliga rättigheter, anställdas rättigheter, miljö, hälsa och säkerhet.

#### **Finns processer och rutiner för hur kvalitetssäkring av upphandlingen ska genomföras?**

Ja, ansvar och befogenheter är tillräckligt tydliga i detta avseende. Förfarandet att arbeta nära verksamheten säkerställer kvalitetssäkringen. I större upphandlingar som inbegriper många olika verksamheter blir arbetet med referensgrupperna tydligare. Även i mindre upphandlingar bedömer vi att processerna är tillräckligt tydliga.

Det föreligger dock en mindre oklarhet om benämningen projektledare/upphandlare som används i den mall som upphandlingsenheten har upprättat i syfte att tydliggöra roller och ansvar. Av uppgifterna att döma torde upphandlaren avses i flertalet av de arbetsuppgifter

som anges. Samtidigt används benämningen projektledare för den person som uppdragsgivaren utser att vara drivande i upphandlingen från verksamhetens/uppdragsgivarens sida.

**Säkerställer en sådan kvalitetssäkring att det juridiska, ekonomiska och verksamhetsmässiga perspektivet beaktas?**

Ja, dessa delar hanteras i den mall som finns för fördelning av ansvar och uppgifter vid upphandlingar.

Kvalitetssäkringen utförs genom etablerade rutiner för genomförandet av upphandlingen. Genom att involvera olika kompetenser i olika moment av upphandlingen uppnås en, enligt våra bedömningar, tillfredsställande kvalitetssäkring.

**Finns rutiner för uppföljning av avtal efter det att upphandlingarna genomförts?**

Nej, det finns inte utarbetade rutiner eller motsvarande. Verksamheten övertar ansvaret för bevakning/uppföljning av avtalen. Det finns ingen rutin att lägga in kommentarer om leverantören eller deras varor/tjänster i en avtalsdatabas (typ Tendsign).

## **7.2. Övriga bedömningar och kommentarer**

Finansieringsmodellen för samverkan vid inköp med kranskommunerna bör snarast ses över. Inte minst är det viktigt att upphandlingsenheten kan verifiera ersättningen oberoende av leverantörernas uppgifter. Enligt vår bedömning är samverkan i upphandlingsärenden av godo, men kommunen måste naturligtvis få ersättning för det arbete som utförs. I annat fall riskerar samverkansarbetet att tränga ut annan verksamhet, och att "kötiden" ökar för medarbetare i kommunen som behöver hjälp med att få en upphandling genomförd. En förlängning av detta scenario är även att regelefterlevnaden, dvs efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling, minskar för att förvaltningar inte har möjlighet att vänta med upphandlingar utan handlar utan korrekt upphandlade avtal.

Servicenivån upplevs som mycket hög av de medarbetare som arbetar med upphandlingsenheten, samtidigt måste enheten avvisa en del förfrågningar på grund av tids- och resursbrist. Vår bedömning är att kommunstyrelsen bör se över vilka tjänster som upphandlingsenheten idag erbjuder, men som förvaltningarna eventuellt kan genomföra själva. Detta i syfte att försöka minska "kötiden" och kunna erbjuda fler hjälp med upphandlingar.

Eftersom upphandlingsenheten inte kommer att kunna genomföra alla upphandlingar inom kommunen bedömer vi att enheten bör fortsätta att genomföra utbildningar avseende avrop och upphandlingsjuridik. Utbildningarna kan enligt vår bedömning bidra till att sprida kunskap om offentlig upphandling till organisationen. En inköpsgrupp bör även inrättas, vilken ges mandat att driva och utveckla upphandlingsarbetet på förvaltningarna avseende det gemensamma upphandlingsarbetet samt öka kunskapen inför nämndernas/förvaltningarnas egna upphandlingar.

Fel eller brister i avropssituationer kan komma att kosta kommunen stora summor i skadeavgifter. Därför måste effektiva informations- och kommunikationskanaler etableras i syfte att säkerställa kvalitet i genomförandet av t.ex. direktupphandlingar och avtalstrohet.

### 7.3. Rekommendationer

Efter genomförd granskning har revisionen identifierat följande rekommendationer:

- ▶ Säkerställ att uppdaterade riktlinjer för direktupphandling kommuniceras till ansvariga tjänstemän, samt att dessa efterlevs.
- ▶ Utarbeta en rutin för uppföljning av avtal.
- ▶ Inrätta en inköpsgrupp och besluta om dess mandat och uppgifter.
- ▶ Se över finansieringsmodellen för samverkan med kranskommunerna så att full kostnadstäckning uppnås.
- ▶ Vidta åtgärder för att frigöra resurser och minska ”kötiden”.

Lunds kommun 28 januari 2015

Jakob Smith  
EY

Anna Hammarsten  
EY

## **Bilaga**

### **Intervjuade**

Birgitta Petrusson, Upphandlingschef

Thor-Leif Hansson, Biträd. Upphandlingschef

Delia Ander, Upphandlingsjurist

Erik Jonason, Platschef Vatten och Avlopp, Markentreprenad

Carsten Magnusson, Förrådsman, Serviceförvaltningen

Gertrud Sonesson Wessman, Kostchef

Niklas Linnarsson, Planeringsledare, Lunds Reningsverk

Bertil Lundström, Fastighetschef, LKF

Björn Elias, rektor, ansvarig för gymnasiala vuxenutbildningar (exkl. Komvux)

Urban Olsson, förvaltningschef, kultur- och fritidsförvaltningen