

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 inköpsvolymen Lunds kommun	6
3. Granskningsresultat	7
3.1. Styrning och organisation	7
3.2. Kompetens, utbildningsinsatser och samverkan.....	11
3.3. Uppföljning och kontroll	15
3.4. Återrapportering till ansvarig nämnd.....	18
4. Resultat i stickprovskontrollen	19
4.1. Kommunstyrelsen	19
4.2. Byggnadsnämnden	25
4.3. Miljönämnden.....	28
4.4. Renhållningsstyrelsen	29
5. Sammanfattande bedömning	33
<i>Bilaga 1: Källförteckning</i>	<i>35</i>

1. Sammanfattning

Lunds kommuns förtroendevalda revisorer har valt att granska om byggnadsnämnden, kommunstyrelsen, miljönämnden och renhållningsstyrelsen följer LOU/LUF och kommunens upphandlingspolicy. I granskningen har det framkommit otillåtna direktupphandlingar, bristande dokumentation och avsaknad av underlag.

Granskningen har visat att kommunen har flera it-/serviceavtal som inte konkurrensutsatts på över 20 år och ett av stickproven visar att kommunstyrelsen utan upphandling hyrt in företagsläkare som konsulter för en kostnad på 1 382 400 kronor.

Följande brister har konstaterats:

- ▶ Sex av tio stickprov gällande kommunstyrelsen har inte konkurrensutsatts i enlighet med lagstiftningens intentioner. Två bedöms som otillåtna direktupphandlingar. Vidare finns fall när öppningsprotokoll saknas, vilket gör att det inte går att styrka att minst två personer har varit närvarande vid öppning av anbud.
- ▶ Fyra av sex stickprov för byggnadsnämnden har inte konkurrensutsatts.
- ▶ Två av sex stickprov för renhållningsstyrelsen är inte tillräckligt väl dokumenterade.
- ▶ Ett av två stickprov¹ gällande miljönämndens inköp visar att ett serviceavtal inte har konkurrensutsatts tillräckligt.

Hur god den interna styrningen och kontrollen är varierar mellan de granskade nämnderna. Vad gäller avtalstrohet ser vi positivt på att en särskild utsedd funktion genomför systematiska uppföljningar vad gäller kommunens avtalstrohet och återkopplar resultat till berörda förvaltningar. Det är viktigt att återrapporteringen även kommer ansvarig nämnd tillhanda.

Resultatet av granskningen varierar mellan de olika nämnderna, vilket går att läsa mer om i rapporten.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden, kommunstyrelsen och miljönämnden att:

- ▶ Stärka kontrollen av förvaltningsspecifika upphandlingar och inköp med särskilt hänseende till att säkerställa att konkurrensutsättning genomförs.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden, kommunstyrelsen, miljönämnden och renhållningsstyrelsen att:

- ▶ Tillräcklig dokumentation genomförs vid upphandling.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden och miljönämnden att:

- ▶ Genomföra riskanalyser av upphandlingsprocessen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- ▶ Stärka uppsikten över nämnderna gällande upphandling.

¹ Gällande miljönämnden fanns endast två inköp över 100 000 kronor att granska.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorerna har i sin revisionsplan för 2018 beslutat att genomföra en granskning av fyra nämnders arbete med upphandlingsprocessen. Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av den upphandlande myndigheten i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader.

Lunds kommuns nämnder ska vid inköp följa lagen om offentlig upphandling (LOU) och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) 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 kostnad.

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

Med bakgrund av revisorernas risk- och väsentlighetsanalys har kommunstyrelsens, byggnadsnämndens, miljönämndens och renhållningsstyrelsens upphandlingsverksamhet att granskas.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen, byggnadsnämnden, miljönämnden och renhållningsstyrelsen följer LOU/LUF och kommunens upphandlingspolicy med tillämpningsanvisningar. Den syftar även till att bedöma om ändamålsenlig kompetens finns för att utföra upphandlingarna samt om tillräcklig intern kontroll finns, det vill säga att uppföljning och kvalitetssäkring görs efter upphandlingar.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt?
 - Upprättas tillräcklig dokumentation vid inköp?
- ▶ Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?
- ▶ Säkerställer granskade nämnder att det finns tillräcklig kompetens för att utföra upphandlingar?
- ▶ Får berörd personal det stöd som behövs för att genomföra upphandlingar ändamålsenligt?
- ▶ Genomförs tillräcklig intern kontroll, inför inköp och under avtalsperioden?
- ▶ Genomförs en ändamålsenlig återrapportering till ansvarig nämnd?

2.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer, dokumentstudier, stickprov och en enkätundersökning. Intervjuer har skett med upphandlingschef, ekonomidirektör på kommunkontoret, miljödirektör på miljöförvaltningen, förvaltningschef, ekonomichef och biträdande driftschef på Lunds renhållningsverk, stadsbyggnadsdirektör och administrativ chef på stadsbyggnadskontoret och presidiet för renhållningsstyrelsen, kommunstyrelsen, byggnadsnämnden och ordförande i miljönämnden.

Vidare har en dokumentationsstudie genomförts avseende riktlinjer och interna rutinbeskrivningar för upphandlingsprocessen. Därutöver har sammantaget 24 stickprov av leverantörer till granskade nämnder kontrollerats, som genom ett riskbaserat urval valts från leverantörsreskontra. Dokumentation från stickproven har avsett annonsering, förfrågningsunderlag, protokollsöppning², anbud, anbudsutvärdering, tilldelningsbeslut samt avtal. Stickprovet har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt har granskats och eventuella brister i förfarandet har påtalats. Gällande miljönämnden fanns endast två inköp över 100 000 kronor att granska.

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.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd april 2018 – juni 2018.

2.4. Revisionskriterier

2.4.1. Lag om offentlig upphandling (2016:1 145)

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
3. Pris

² 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.

2.4.2. Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna fastställer att vid upphandling inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster är tröskelvärdet för direktupphandling 993 368 kronor.

2.4.3. 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.

2.4.4. 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 efter 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 inköpsvolym Lunds kommun

Lunds kommuns totala externa inköp uppgick enligt uppgift från kommunen till 3 168 777 361 kronor år 2017. De granskade nämnderna köpte totalt in varor och tjänster för 292 464 436 kronor. Kommunstyrelsens och renhållningsstyrelsens inköp utgör 6 % respektive 3 % av kommunens totala inköp under 2017. Miljönämnden och byggnadsnämnden hade betydligt mindre inköpsvolym. Miljönämnden stod för 0,05 % av kommunens externa inköp och byggnadsnämnden för 0,3 %. I tabellen presenteras inköp uppdelade på olika varu- och tjänstegrupper för respektive nämnd.

Inköp 2017	Hela kommunen	Kommunstyrelsen	Byggnadsnämnden	Renhållningsstyrelsen	Miljönämnden
Externa inköp totalt	3 168 777 361 kr	188 526 947 kr	9 081 863 kr	93 329 327 kr	1 526 300 kr
Förbrukningsinventarier	97 323 534 kr	16 696 169 kr	631 575 kr	5 496 335 kr	118 517 kr
Förbrukningsmaterial/-varor	217 082 042 kr	1 199 375 kr	88 170 kr	4 509 421 kr	135 560 kr
Kontorsmateriel och trycksaker	8 259 892 kr	320 027 kr	139 383 kr	23 545 kr	2 950 kr
Snälggn-/underh.material	29 373 099 kr	0 kr	9 603 kr	24 778 kr	0 kr
Övriga tjänster	165 056 077 kr	52 232 941 kr	5 207 292 kr	3 211 030 kr	698 953 kr
Reparationer och underhåll	19 903 466 kr	190 820 kr	65 173 kr	3 762 031 kr	1 305 kr
Transporter och resor	59 370 849 kr	1 379 157 kr	277 397 kr	1 723 858 kr	86 156 kr
Avgifter	59 780 754 kr	12 468 777 kr	708 038 kr	2 521 154 kr	272 243 kr
Annonser/reklam/info/representation	20 244 872 kr	2 915 046 kr	732 479 kr	913 252 kr	2 454 kr
Kostnader för transportmedel	29 667 894 kr	11 731 kr	51 123 kr	8 372 979 kr	6 828 kr
Lokal- och markhyror/arrenden	313 630 580 kr	1 591 812 kr	15 500 kr	1 729 952 kr	0 kr
Tele-och IT-kommunik/porto	20 550 577 kr	11 930 196 kr	185 526 kr	384 322 kr	52 564 kr
Försäkringspremier/riskkostnader	33 582 067 kr	9 343 711 kr	167 742 kr	1 425 984 kr	63 043 kr
Avskrivning/intern ränta mm.	351 782 311 kr	4 441 287 kr	802 861 kr	20 023 967 kr	85 726 kr
Köp av huvudverksamhet	1 233 294 154 kr	61 773 000 kr	0 kr	34 144 447 kr	0 kr
Inhyrd personal	23 204 258 kr	24 770 kr	0 kr	639 828 kr	0 kr
Hyra/leasing maskiner och inventarier	45 660 282 kr	62 064 kr	0 kr	283 607 kr	0 kr
Bränsle, energi och vatten	118 650 974 kr	298 386 kr	0 kr	1 556 457 kr	0 kr
Fastighetskostnader	62 208 350 kr	283 705 kr	0 kr	1 562 081 kr	0 kr
Fastighetsentreprenader	4 175 712 kr	0 kr	0 kr	660 741 kr	0 kr
Reaförluster, periodis.konton	432 763 kr	0 kr	0 kr	359 558 kr	0 kr
Lämnade bidrag	255 542 855 kr	11 363 973 kr	0 kr	0 kr	0 kr

3. Granskningsresultat

3.1. Styrning och organisation

3.1.1. Inköps- och upphandlingspolicy för Lunds kommun och tillhörande riktlinjer

Kommunfullmäktige har antagit en inköps- och upphandlingspolicy 2008-12-18, § 253. För mer information kring inköps- och upphandlingspolicy se avsnitt 1.4.4.

I inköps- och upphandlingspolicy fastställs kommunens ansvarsfördelning gällande upphandling och inköp. Vad respektive funktion ansvarar för framgår i tabell 1.

Tabell 1: Ansvarsfördelning

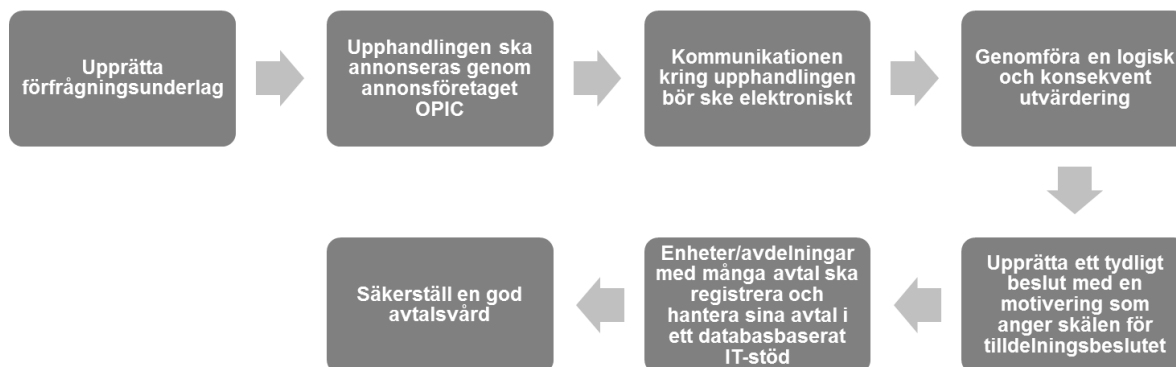
Funktion	Ansvar
Kommunfullmäktige	Fastställa inköps- och upphandlingspolicy som reglerar organisation och mål för inköp och upphandling
Kommunstyrelsen	- Ska samordna kommunens inköps- och upphandlingsarbetet - Besluta om riktlinjer för upphandling och inköp
Styrelse och Nämnd	- Ansvarar för att inköp och upphandling organiseras effektivt och följer lagar och regler inom respektive förvaltning - Ska utse ansvariga inköpare för respektive avdelning/enhet
Upphandlingsenheten	- Ska genomföra kommunens samordnade upphandlingar - Ansvarar för att kommunens ramavtal finns lättillgängliga via kommunens interna hemsida - Ansvarar för att de inköpsansvariga på respektive förvaltning erbjuds en halvdags beställarutbildning
Ansvariga inköpare	Är skyldiga att använda kommunens ramavtal då inköpsbehovet tillgodoses av ramavtal

I samband med intervju framförs det att ansvarsfördelningen vad gäller upphandlingar upplevs som tydlig. I de fall en förvaltning tar stöd av upphandlingsenheten interndeberar upphandlingsenheten aktuell förvaltning. Förvaltningarna interndeberar dock inte upphandlingsenheten i de fall förvaltningarna stöttar med särskild verksamhetskompetens i en kommunövergripande upphandling (t.ex. miljökompetens).

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



Vid intervju framförs det finnas behov av bättre mallar för upphandlingar samt bättre mallar för utvärderingskriterier.

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 från 100 000 kronor ska informeras om på Lunds kommuns hemsida för upphandlingar.

I riktlinjen för direktupphandling framgår det att vid direktupphandling över 100 000 kronor ska följande process följas:

Figur 2: Direktupphandlingsprocessen



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

finns inte heller något i syftet gällande att arbeta för att genomföra korrekta lagenliga upphandlingar. Projektplanen är antagen av kommunkontorets ledningsgrupp. I den preliminära tidsplanen för projektet framgår det att beslut om framtida inköpsorganisation/-process ska antas i april 2018. Vid intervju med kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande framkom att de har lagt fram ett förslag om att förstärka upphandlingsenheten med 600 000 kronor med syfte att öka antalet resurser. Vidare har det förts en diskussion om att införa ett särskilt utskott med ansvar för upphandlingsfrågor.

3.1.3. Delegationsordningar

I tabell 2 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.

Tabell 2: Delegationsordningar

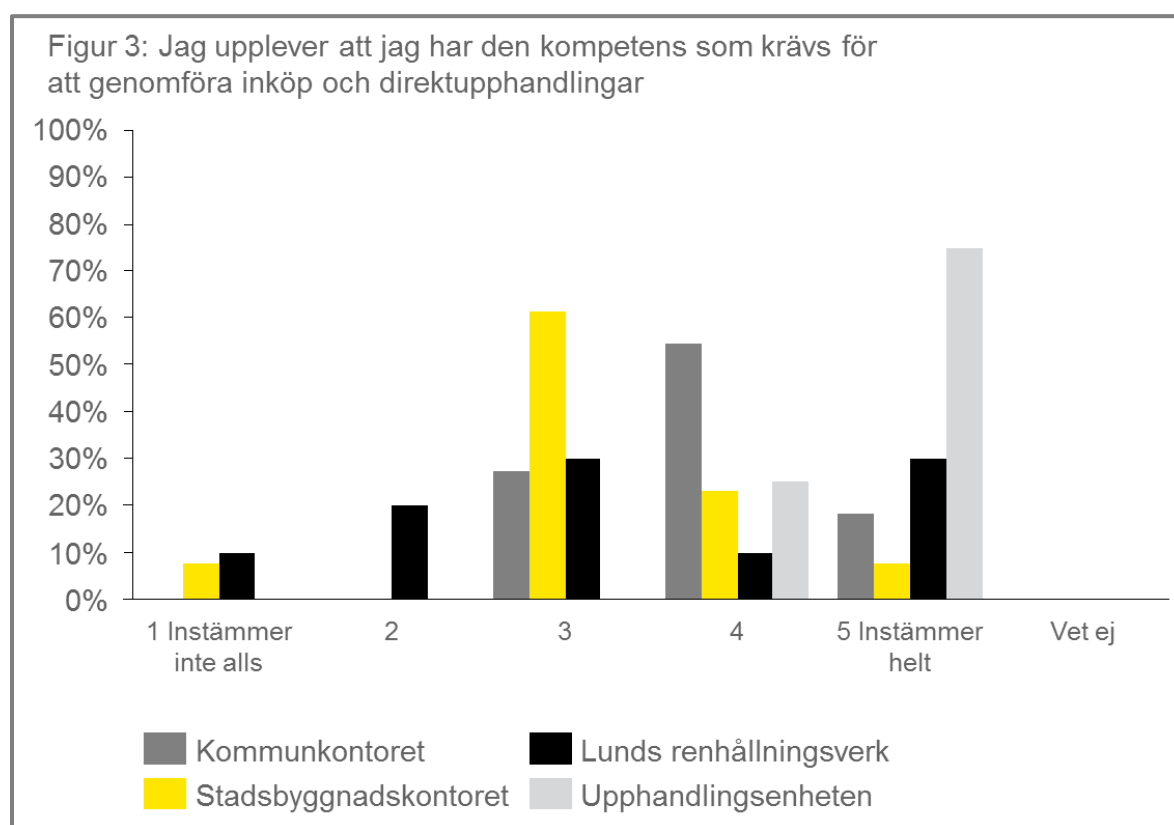
Delegationsordning	Delegat	Ärende
Kommunstyrelsen (2018-02-03)	Kommundirektören med rätt att vidaredelegera till upphandlingschef med upphandlingsstrateg som ersättare.	Kommunövergripande – Fastställa förfrågningsunderlag, anta anbud, teckna avtal samt avbryta upphandling
		Gällande verksamhetsspecifika varor och tjänster fastställa förfrågningsunderlag, anta anbud, teckna avtal samt avbryta upphandling.
Byggnadsnämnden (2014-12-11)	Stadsbyggnadsdirektören	Att teckna avtal inom nämndens verksamhetsområde samt att fatta beslut i ekonomiska ärenden och upphandlingsärenden rörande belopp upp till en miljon kronor, allt inom givna budgetramar. Vad gäller upphandling av ramavtal gäller delegationen utan beloppsbegränsning.
	Stadsbyggnadsdirektör till vilken det överläts att vidaredelegera	Inköp av förbrukningsmaterial och inventarier.
Renhållningsstyrelsen (2016-12-13)	(800 000 kr) Förvaltningschef & Bitr. förvaltningschef (500 000 kr) Avdelningschef ekonomiavdelningen, avdelningschef driftavdelningen och bitr. driftschef	Upphandling av fordon och redskapsmaskiner, som klart och tydligt finns budgeterade i den av styrelsen (och därefter kommunfullmäktige) antagna årsbudgeten.
	(350 000 kr) Förvaltningschef & Bitr. förvaltningschef (200 000 kr) Avdelningschef ekonomiavdelningen, avdelningschef driftavdelningen och bitr. driftschef	Upphandling av varor och tjänster utanför gällande inköpsavtal, per upphandlingstillfälle, till ett högsta belopp av (här i inbegripet godkännande och undertecknande av avtal).
	(500 000 kr) Förvaltningschef, Bitr. förvaltningschef, Avdelningschef - ekonomiavdelning	Reparations- och underhållsarbeten, per tillfälle, till ett högsta belopp av (här i inbegripet godkännande och undertecknande av avtal).
Miljönämnden (2015-10-08)	Förvaltningschef	Besluta om förvaltningens upphandling och inköp av varor eller tjänster.

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 40 tjänstepersoner på kommunkontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och Lunds renhållningsverk. Därutöver skickades en separat enkät ut till 8 tjänstepersoner som genomför upphandlingar på upphandlingsenheten. Syftet med enkätundersökningen är att kartlägga behovet av utbildningsinsatser avseende 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 83 %. Då endast två av fyra svarat på miljöförvaltningen kan dessa resultat inte presenteras på gruppnivå.

Av de svarande som arbetar på kommunkontoret, miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och Lunds renhållningsverk uppger 75 % att de genomför direktupphandlingar och 19 % att de genomför upphandlingar över den lagstadgade direktupphandlingsgränsen.

3.2.1. Kompetens

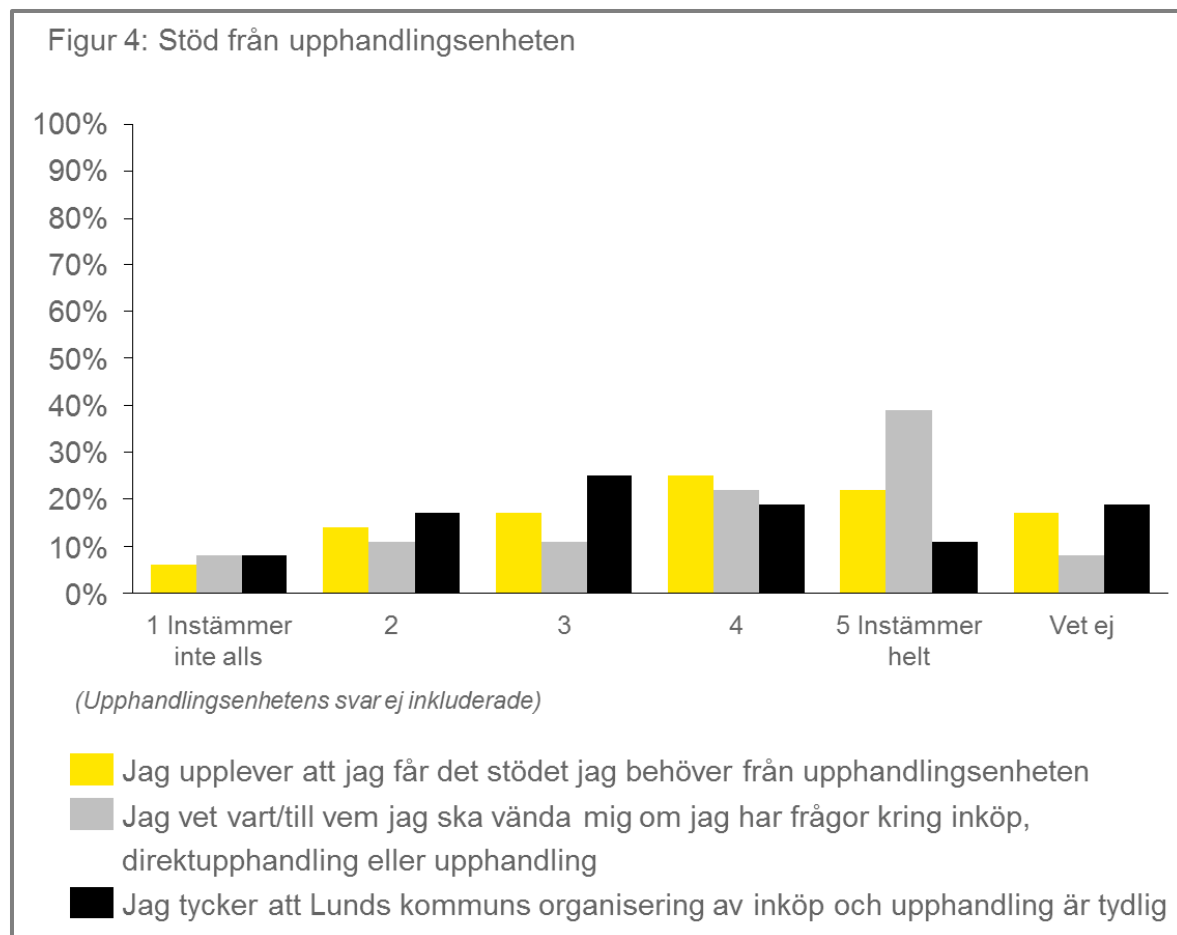


I figur 3 presenteras enkätresultatet avseende hur många som upplever att de har den kompetens som krävs för att genomföra inköp och direktupphandlingar. De svarande har klassificerat svaret utifrån skala 1-5 där 1 är instämmer inte alls och 5 är instämmer helt. Av enkätresultatet framgår det att svarandes kompetens för att genomföra inköp och direktupphandlingar inte upplevs vara lika stor ute i förvaltningarna som på

upphandlingsenheten. 30 % (3 personer) på Lunds renhållningsverk och 10 % (1 person) på stadsbyggnadskontoret upplever att de inte har tillräcklig kompetens för att genomföra inköp och direktupphandlingar. Av de som svarat att de genomför direktupphandlingar är det sex på stadsbyggnadskontoret, tre på Lunds renhållningsverk och tre på kommunkontoret som har uppgett en tvåa eller trea.

3.2.2. Stöd från upphandlingsenheten

Med hjälp av enkäten har granskarna även utvärderat hur medarbetarna upplever stödet från upphandlingsenheten. I figur 4 framgår det att 39 % av de svarande vet var de ska vända sig om de har frågor kring upphandlingar och inköp. Flera medarbetare anser dock att kommunens organisation upplevs som otydlig och de är osäkra på var de ska vända sig vid frågor kring upphandling. Hur väl stödet från upphandlingsenheten upplevs vara varierar. Det är framförallt svarande som arbetar på stadsbyggnadskontoret som inte upplever att de får tillräckligt med stöd. I intervjuer framförs det att i de fall en förvaltning får hjälp med en upphandling från upphandlingsenheten upplevs stödet som bra.



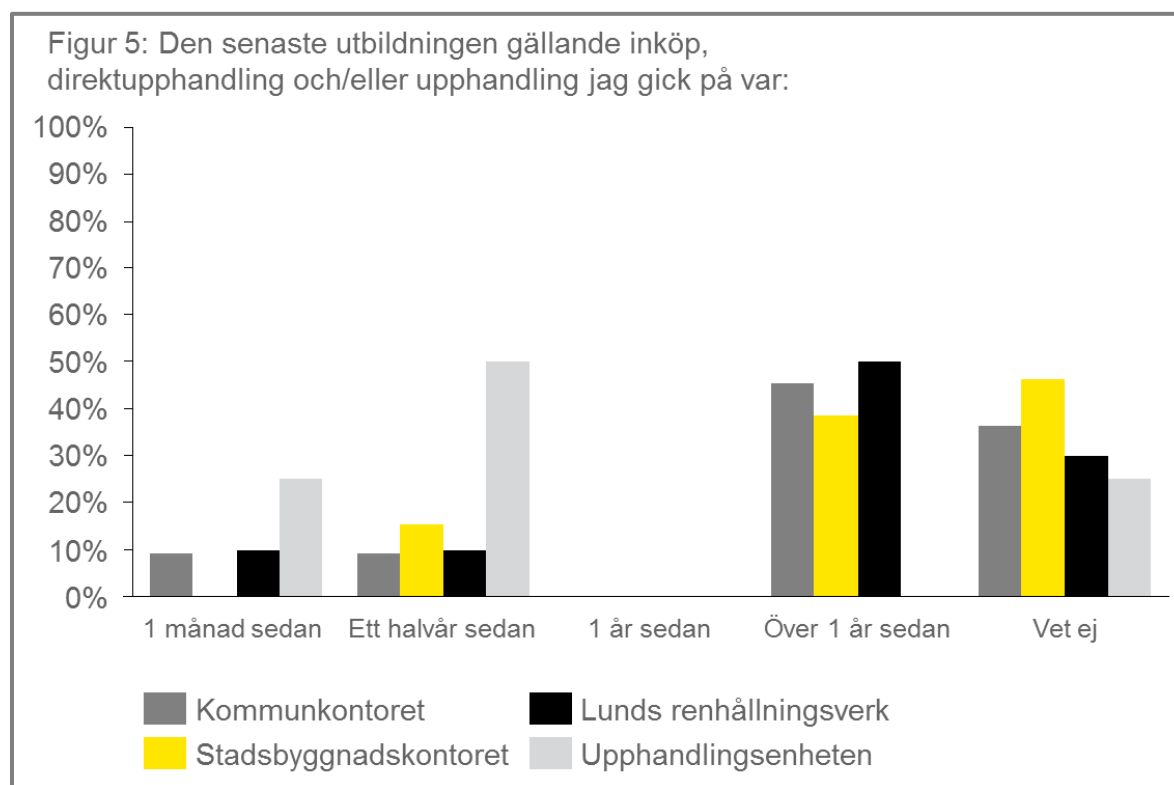
3.2.3. Utbildning

I inköps- och upphandlingspolicyn står det att upphandlingsenheten ansvarar för att inköpsansvariga på respektive förvaltning ska erbjudas en halvdags beställarutbildning. Vid

intervju framförs det att upplägget kring utbildningar har ändrats. Det erbjuds inte några regelbundna utbildningar från upphandlingsenhetens sida om förvaltningarna inte efterfrågar det. Intervjuade upplever att det finns behov av mer utbildning kring inköp och upphandling samt att upplägget kring utbildningarna behöver blir mer strukturerat.

I samband med intervju framförs det att en kommungemensam introduktionsplan för nyanställda håller på att tas fram. Introduktionsplanen ska bland annat innefatta en del där nyanställda ska informeras om upphandlingsregler. På intranät finns det checklistor för introduktion som gäller kommunövergripande, men i nuläget ansvarar förvaltningarna för att själva forma sin introduktion. Det finns inte något i checklistan eller i förvaltningsspecifika rutiner som berör inköp och upphandling.

I figur 5 presenteras resultatet gällande när de svarande hade den senaste utbildningen inom inköp/direktupphandling/upphandling. I inkomna svar framgår att det var över ett år sedan cirka hälften av de svarande blev utbildade på kommunkontoret, stadsbyggnadskontoret och Lunds renhållningsverk. Att ett flertal svarande uppger vet ej indikerar också att det var länge sedan det genomfördes en utbildning inom upphandling.



3.2.4. Samverkan

Upphandlingsenheten är sammankallande till en samverkansgrupp för upphandlingsfrågor som träffas fyra gånger per år. Det finns en representant från respektive förvaltning. Representanterna har varierande befattning och mandat. I intervjuerna framgår det att det inte är helt tydligt för några förvaltningar vem som är deras representant.



Utifrån enkätresultaten i figur 6 kan vi konstatera att cirka hälften av de svarande upplever att det finns goda möjligheter till samverkan och kunskapsbyte gällande inköp, direktupphandling och upphandling. Samtidigt är det en fjärdedel av de svarande som svarat vet ej, vilket kan indikera att de inte känner till vilka samverkansformer som kommunen erbjuder kring upphandling.

3.3. Uppföljning och kontroll

3.3.1. Intern kontroll

Samtliga granskade nämnder har upprättat intern kontrollplaner för 2017 och 2018. Samtliga uppföljningar av 2017 års intern kontrollplaner har redovisats för nämnderna. I samband med granskningen har internkontrollplaner för 2017 respektive 2018 granskats utifrån om några kontrollområden avser upphandling och inköp. Vidare har det kontrollerats om området upphandling och inköp har riksanalyserats. I tabell 3 presenteras utfallet för respektive granskad nämnd.

Tabell 3: Intern kontroll

Nämnd	Har området upphandling riskanalyserats?	Intern kontrollplan 2017	Intern kontrollplan 2018	Har uppföljning av 2017 års intern kontrollplan redovisats för nämnden?
Kommunstyrelsen	Området upphandling har riskanalyserats inför 2018 års intern kontrollplan	Inget kontrollområde som rör inköp och upphandling	Direktupphandling (Kontrolleras genom ett lämpligt antal leverantörsfakturer avseende att kommunens regler om direktupphandling följs)	Ja
Byggnadsnämnden	Nej	Inget kontrollområde som rör inköp och upphandling	Inget kontrollområde som rör inköp och upphandling	Ja
Renhållningsstyrelsen	Området upphandling har riskanalyserats inför 2017 och 2018 års intern kontrollplan	Att förvaltningen följer regler om upphandling direktupphandling (Ska kontrolleras genom löpande kontroll) Att förvaltningen följer inköps och upphandlingspolicy när det gäller avtalstrohet (Ska kontrolleras genom löpande kontroll)	Att förvaltningen följer regler om upphandling direktupphandling (Ska kontrolleras genom kontroll av leverantörsregistret vilka leverantörer som borde vara upphandlade eller direktupphandlade) Att förvaltningen följer inköps och upphandlingspolicy när det gäller avtalstrohet (Ska kontrolleras genom kontroll av statistik e-handel)	Ja
Miljönämnden	Nej	Inget kontrollområde som rör inköp och upphandling	Nej	Ja

Utifrån granskade intern kontrollplaner kan vi konstatera att miljönämnden och byggnadsnämnden inte har riskanalyserat området upphandling under de senaste två åren.

Utfallet av renhållningsstyrelsens löpande kontroller redovisas i ett excelark. Utifrån 2017 års kontroller konstaterades följande avvikelser:

- ▶ Inköp görs enligt ramavtal utom enstaka inköp av material som inte finns i ramavtal samt mindre inköp som har betalats via handkassan och pga. tidsaspekten inte kunnat köpas via ramavtal.
- ▶ 78 % av inköp över 0,5 mkr är dokumenterade och upphandlade
- ▶ 71 % av direktupphandlingarna är dokumenterade och upphandlade
- ▶ Sex leverantörer behöver kontrolleras om det finns dokumenterat korrekt vid nästkommande kontroll

Renhållningsstyrelsen är ISO-certifierade och redovisar även kontroller kring inköp och upphandling regelbundet vid ISO-revision.

Kommunstyrelsens presidium framför vid intervju att de väljer ut ett antal fokusområden de följer upp närmare varje år. De senaste uppföljningarna har inte rört specifikt upphandling men fokusområdena byts ut regelbundet varje år.

3.3.2. Avtalsuppföljning och avtalstrohet

På upphandlingsenheten finns det en avtalscontroller som bland annat arbetar med avtalsuppföljning och uppföljningar av avtalstrohet. Avtalscontrollern ansvarar för:

- ▶ Att säkerställa att leverantören uppfyller de krav som ställts i förfrågningsunderlaget och att kommunen som upphandlande myndighet får det som har upphandlats
- ▶ Att genomföra avtalsuppföljningar
- ▶ Prisjustering, avtalsförlängning
- ▶ Administration av avtal i kommunens e-handelssystem, upphandlingsverktyg Tendsign, Inyett, Creditsafe
- ▶ Analysera avtalstrohet och leverantörstrohet
- ▶ Överlämning av avtal till upphandlare för förstudiearbetet inför en ny upphandling
- ▶ Att ge stöd till upphandlare med statistik

Det pågår en diskussion kring hur kommunen kan automatisera uppföljningarna kring avtalstrohet genom att få notiser vid större avvikelser.

Kommunen utgår från ekonomisystemets kontering vid kontroll av avtalstrohet. Vissa konton används för inköp från flera olika avtal. Det är för de inköpen inte möjligt att kontrollera avtalstroheten eller göra en fullständig analys över avtalstroheten. Avtalscontrollern genomför regelbundna uppföljningar. De uppföljningar som visar sämre resultat följs upp per kvartal.

Avtalscontrollern är bland annat ansvarig för att kontrollera ramavtalstrohet för sju ramavtal. Ramavtalen avser bland annat kontorsmaterial, sjukvårdsmaterial och kemtekniska produkter (mjukpapper, städmaterial, rengöringsmedel mm). Då analysen utgår från konteringen i kommunens ekonomisystem ger den inte ett helhetsgrepp om inköpet på produktnivå men ger förvaltningarna en bild över var det finns brister.

Nedan presenteras två exempel på rapporter kring ramavtalstrohet från 2017. I uppföljningarna har det kontrollerats hur mycket som har köpts in från kommunens ramavtalsleverantörer i förhållande till hur mycket som har köpts in utanför gällande avtal.

1. Avtalsuppföljning kontorsmaterial januari- augusti 2017

Kommunens uppföljning visar att en ramavtalstrohet på ca 80 % vad gäller kontorsmaterial. Nedan redovisas kommunens uppgifter för ramavtalstroheten på förvaltningsnivå.

Nämnd	Avtalstrohet kontorsmaterial jan-maj	Avtalstrohet kontorsmaterial juni-aug
Byggnadsnämnden	8 %	51 %
Renhållningsstyrelsen	64 %	100 %
Miljönämnden	100 %	100 %
Kommunstyrelsen - Kommunkontoret	80 %	72 %
Kommunstyrelsen - Politisk ledning	95 %	100 %

Politisk ledning: KF, KF ordf, KS med utskott, överförmyndarnämnden, valnämnden, revision och Habostyrelsen

Renhållningsstyrelsen inköp av kontorsmaterial uppgår till totalt 4842 kronor.

2. *Avtalsuppföljning inköp sjukvårdsmaterial och kemtekniska produkter – 2017*
Kommunens uppföljning visar en ramavtalstrohet på dryga 80 % för sjukvårdsmaterial respektive kemtekniska produkter.

Nämnd	Avtalstrohet sjukvårdsmaterial	Avtalstrohet kemitekniska produkter
Byggnadsnämnden	-	-
Renhållningsstyrelsen	0 %	8 %
Miljönämnden	100 %	-
Kommunstyrelsen - Kommunkontoret	94 %	93 %
Kommunstyrelsen - Politisk ledning	82 %	98 %

Politisk ledning: KF, KF ordf, KS med utskott, överförmyndarnämnden, valnämnden, revision och Habostyrelsen

Renhållningsstyrelsen framför att upphandlade leverantörer inte kan leverera det som behövs för verksamheten vad gäller sjukvårdsmaterial och kemtekniska produkter. Vid sakgranskning uppges att förvaltningen har fått ett muntligt tillstånd från upphandlingsenheten att handla från utanför ramavtal.

Rapporterna kring avtalstrohet har presenterats för upphandlingsnätverket som träffas fyra gånger per år och vid möten med kommunens e-handelssamordnare. Granskarna har även erhållit presentation kring avtalstrohet som visar att avtalscontrollern också har informerat om vilka företag som felaktigt påstår sig ha avtal med kommunen.

I övrigt kontrollerar avtalscontrollern samtliga avtal där det är möjligt att ta fram information från ekonomisystemet. I vissa fall går det endast att göra stickprov på fakturanivå och se rätt produkt handlas från rätt leverantör.

3.3.3. IT-stöd

Kommunen använder sig av upphandlingsverktyget Visma Tendsign. Därtill har Tendsigns direktupphandlingsmodul köpts in. I intervju framförs det dock att modulen upplevs som svårhanterlig och inte används. För intern kontroll använder sig kommunen av IT-stödet Stratsys.

E-handelssystem

Lunds kommun använder sig av verksamhetssystemet Raindance³. I Raindance ligger e-handel som en modul. I de fall kommunens upphandlingsenhet gör en upphandling och beslutar att avtalets inköp ska göras genom e-handel finns det möjlighet för beställare i kommunen att köpa in varorna via e-handelssystemet. Varje förvaltning har en e-handelssamordnare som utser de tjänstepersoner som ska få behörighet att göra inköp via e-handel. I dagsläget köps följande avtalsområden in genom e-handelssystemet:

- ▶ Kontorsmaterial
- ▶ Livsmedel (flera olika avtalsområden)
- ▶ Kemteknisk utrustning
- ▶ Maskindiskmedel
- ▶ Porslin och köksutrustning
- ▶ Skol- och lekmaterial
- ▶ Läromedia: böcker och e-media
- ▶ Gymnastik- och idrottsutrustning
- ▶ Sjukvårdsmaterial

Efter ingånget avtal skickas en pris- och produktkatalog över från leverantören till Lunds kommun. Pris- och produktkatalogen granskas och godkänns sedan av avtalsansvarig och alla artiklarna mappas till kommunens kontoplan. Genom att köpa in varor via e-handelssystemet minskas risken för att inköp görs utanför avtal. När en faktura kommer in i samband med leverans registreras den i Raindance. På så sätt matchas fakturan mot beställning och säkerställs att inköp är enligt avtal.

Enligt uppgift beslutade kommunstyrelsen att ett e-handelssystem skulle implementeras någon gång mellan 2005-2007. Första ordern skickades genom e-handelssystemet våren 2008. Efter det användes systemet i mindre skala av ca 10-15 beställare. Under 2012 kopplades fler avtal till systemet. Idag är det cirka 1000 beställare som är utbildade och som använder systemet. Under våren 2018 har en ny sökfunktion införts som kommer att introduceras till kommunens beställare genom kommunens kurspaket.

3.4. Återrapportering till ansvarig nämnd

Enligt uppgift har ingen av de granskade nämnderna efterfrågat några rapporter kring avtalstrohet eller annan typ av uppföljning av upphandling från upphandlingsenheten.

Kommunstyrelsen presidium framför att det händer att de får ta del av information avseende uppföljningar av ramavtalstrohet. Vid granskning av kommunstyrelsens protokoll från 2017 respektive 2018 har vi inte kunnat hitta någon protokollsanteckning kring detta.

³ CGI:s verksamhetssystem för ekonomi, fakturahantering och e-handel

4. Resultat i stickprovskontrollen

Inom ramen för granskningen har en stickprovskontroll genomförts på 24 upphandlingar. För varje stickprov har avtal, förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll, vinnande anbud, anbudsutvärdering och tilldelningsbeslut kontrollerats. I de fall det gjorts en direktupphandling har det kontrollerats om det finns underlag som styrker att en konkurrensutsättning har genomförts. Därutöver har det kontrollerats om direktupphandlingen har dokumenterats på direktupphandlingsblankett i enlighet med kommunens riktlinje om direktupphandling.

Vidare har vi efterfrågat om det genomförts några dokumenterade behovsanalyser. Ingen av de granskade nämndernas upphandlingar har föranletts av en dokumenterad behovsanalys.

4.1. Kommunstyrelsen

CALGIA MEDICAL CONSULTING AB	Utfall	Kommentar
Avser	Företagsläkare på konsultbasis till Företagshälsovården.	
Fakturerat 2017	1 382 400 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Det har inte genomförts någon annonserad upphandling. Det finns inga underlag kring inköpet.

Kommentar

Inköpet från 2017 överskrider lagstiftningens direktupphandlingsgräns, 534 890 kronor⁴. Det är enligt vår bedömning allvarligt att kommunen inte har genomfört en upphandling i enlighet med gällande lagstiftning. Vi bedömer att inköpen kan betraktas som en otillåten direktupphandling.

⁴ Granskade inköp avser 2017 års kostnader och stickprovskontrollen utgår därmed från 2017 års direktupphandlingsgräns. Direktupphandlingsgränsen som gäller från och med den 1 januari 2018 enligt LOU är 586 907 kr.

CGI Sverige AB	Utfall	Kommentar
Avser	IT-system Raindance	
Fakturerat 2017	1 906 730 kr	
Undertecknat avtal	Grundavtal från 1999	Därefter ett flertal tilläggsavtal
Förfrågningsunderlag	Ja	Från 1998
Öppningsprotokoll	-	
Vinnande anbud	-	
Anbudsutvärdering	-	
Tilldelningsbeslut	-	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

I dagsläget finns det ingen plan om att konkurrensutsätta ekonomisystemet på nytt. Det är CGI som även sköter driften av systemet.

Kommentar:

Med bakgrund av att avtalet är över 20 år gammalt och någon ny konkurrensutsättning inte har genomförts sedan dess bedömer vi att kommunen snarast bör ta fram en plan gällande när en ny konkurrensutsättning ska ske. Vidare bedömer vi att kommunen bör undersöka marknadens alternativ kring driften av it-systemet i syfte att säkerställa att konkurrensmöjligheterna utnyttjas på bästa sätt.

TRIVECTOR LOG1Q AB	Utfall	Kommentar
Avser	Konsulttjänst vid utveckling av lokalinvesteringsprocessen vid Lunds kommun	420 000 kr avser HR-process där det inte finns något underlag att tillgå
Fakturerat 2017	649 161 kr varav 213 000 kr avser lokalinvesteringsprocessen	
Undertecknat avtal	Nej	Erhållit ett affärsförslag (tilläggsavtal från 2016 som avser 2017 års kostnader). Original avtal från 2014 finns ej.
Förfrågningsunderlag	2014-03-14	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Meddelat vi mail	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommunen uppger att det inte finns något underlag att tillgå vad gäller inköpet för HR-processer.

Kommentar

Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten ange skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Det är enligt vår bedömning en svaghet att kommunen inte har konkurrensutsatt inköpet gällande HR-processerna i enlighet med lagstiftningens intentioner

Vi bedömer det som en brist att öppningsprotokoll och grundavtal saknas för inköpet gällande lokalinvesteringsprocessen. Vi kan därmed inte säkerställa att inköpet har konkurrensutsatts i enlighet med lagstiftningens intentioner.

QLEAR AB	Utfall	Kommentar
Avser	QlikView licenser	
Fakturerat 2017	604 505 kr	
Undertecknat avtal	Från 2014-11-27	Förlängning med upp till 24 månader, som längst tom 2019-07-31
Förfrågningsunderlag	Ja	Avropsförfrågan avser Kammarkollegiets ramavtal Licensförsörjning 2010.
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar:

Vi noterar att öppningsprotokoll saknas, vilket gör att det inte går att styrka att minst två personer har varit närvarande vid öppning av anbud. I övrigt har stickprovet inte föranlett några kommentarer.

Aspekta AB	Utfall	Kommentar
Avser	Öresundshuset i Almedalen	
Fakturerat 2017	452 485 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Utgiften är en del av den totala summan för Öresundshuset i Almedalen, som Lunds kommun tillsammans med Malmö stad och Region Skåne driver årligen. Sedan år 2009 har Öresundshuset funnits på en central adress i Visby: Hästgatan 1, och är numera ett väletablerat koncept och varumärke. Genom en överenskommelse mellan Aspekta AB och

uthyrarna av lokalen på Hästgatan 1, får partnerskapet tillgång till lokalen och anlitar då också Aspekta som sekretariat och projektledare för det gemensamma projektet Öresundshuset. I dagsläget framför kommunen att det bara finns en leverantör för partnerskapet som kan leverera Öresundshuset.

Kommentar

Eftersom detta är ett samarbete och det finns begränsade möjligheter att konkurrensutsätta inköpet har stickprovet inte föranlett några kommentar.

United Media Group Östersund AB	Utfall	Kommentar
Avser	Event "Första spadtag Brunnshög"	
Fakturerat 2017	279 788 kr	
Undertecknat avtal	Nej	Erhållit offert (219 222 kr exklusive moms)
Är inköpet konkurrensutsatt?	Ja	
Direktupphandlingsprotokoll	Ja	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

Vi noterar att det saknas ett formellt undertecknat avtal men att det finns en offert som underlag för överenskommelsen som uppgår till 274 027 kronor inklusive moms, vilket cirka motsvarar fakturerat belopp. I övrigt har stickprovet inte föranlett några kommentarer.

Finn Inn Restaurang & Catering AB	Utfall	Kommentar
Avser	Jubileumsmiddag	
Fakturerat 2017	153 428 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	Erhållit offert
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommunen framför att inköpet inte har konkurrensutsatts. Det finns inga underlag att tillgå.

Kommentar

Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten ange skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Det är enligt vår bedömning en svaghet att kommunen inte kan redogöra för underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts i enlighet med lagstiftningens intentioner. För cateringtjänster eller motsvarande bör kommunen överväga att handla upp ett ramavtal.

Bjuvs Mark och Trädgård AB/ One Reality AB	Utfall	Kommentar
Avser	Projekt	
Fakturerat 2017	150 223 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

En faktura har erhållits från leverantören One Reality AB. Kommunen uppger att det är fel leverantörsnamn i ekonomisystemet. Något mer underlag finns inte att tillgå.

Kommentar

Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten ange skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Det är enligt vår bedömning en svaghet att kommunen inte kan redogöra för underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts i enlighet med lagstiftningens intentioner.

UMBILICAL DESIGN AB	Utfall	Kommentar
Avser	Återkommer med underlag i samband med sakgranskning	
Fakturerat 2017	480 294 kr	
Undertecknat avtal		
Är inköpet konkurrensutsatt?		
Direktupphandlingsprotokoll		
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kostnaderna för leverantören avser arbete utfört i ett Vinnovaprojekt "Future by Lund". Enligt uppgift är leverantören en projektpartner som är beslutad av Vinnova. Kostnaderna för leverantören framgår av beslutet och Lead partner (Lunds kommun) ska säkerställa att leverantörer utför det som framgår av beslutet.

Vidare uppges att leverantören är den enda godkända samarbetspartnern i Sverige för European Space Agency (ESA).

Kommentar

Lagen om offentlig upphandling avser mer eller mindre all anskaffning som genomförs av upphandlande myndigheter. I samband med projektorganisationer som finansieras via exempelvis Vinnova eller motsvarande (som kan inbegripa internationella parter) ska nationell lagstiftning tillämpas. Dock finns ett par undantag som vid vissa tillfällen kan vara tillämpliga, exempelvis avseende forskning eller om det bara finns en leverantör.

Vi vill dock notera att det ankommer på den upphandlande parten att visa att det bara finns en leverantör som kan vara aktuell för anskaffningen.

CERTO CITO CONSULTING AB	Utfall	Kommentar
Avser		
Fakturerat 2017	815 613 kr	
Undertecknat avtal	Uppdragsperiod: ca 4 månader från november 2016	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommunen framför att vid tillfället för upphandlingen så var det en speciell situation på HR-avdelningen med arbetsmiljöproblem och flertal medarbetare hade slutat. Det var nödvändigt att ta in en interimchef, i avvaktan på att ny rekryterades, då den förra chefen lämnat. Två kandidater som bedömdes klara uppdraget, intervjuades och lämnade offert. Ann Runnström på Certo cito consulting befanns vara den som var mest lämpad att ta sig an ett komplext uppdrag enligt kommunen. Avtal upprättades och vid den tidpunkten bedömdes beloppet ligga inom direktupphandlingsgränsen. Efter avslutat uppdrag som interimchef på HR-avdelningen slutförde konsulten dock även uppdraget gällande rekrytering av ny skoldirektör varför beloppet blev högre än beräknat.

Kommentar

Vi noterar att inköpet till en början var brådskande och kommunen därefter har fortsatt att anlita konsulten. Vi bedömer att kommunen bör ha ramavtal för tillfälliga konsulter. Därmed bedömer vi inköpet att betraktas som en otillåten direktupphandling.

4.2. Byggnadsnämnden

Tekis AB	Utfall	Kommentar
Avser	Nyttjanderätt av programvara	
Fakturerat 2017	822 379 kr	
Undertecknat avtal	Nej	Inget avtal som avser 2017
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	Gjordes enligt uppgift 1990-talet

Stadsbyggnadskontoret framför att upphandlingen genomfördes på 90-talet, och att det inte genomförts någon ny konkurrensutsättning sedan dess. Någon dokumentation finns inte att tillgå. Produkten som används av förvaltningen är sammansatt av komponenter beställda vid olika tillfällen. Avtal är tecknade vid olika tillfällen och har förlängts. Enligt uppgift har påbyggnader och moderniseringar, anpassningar till nya IT-miljöer och krav skett fortlöpande. Vi har erhållit ett flertal tilläggsavtal men ingen som avser 2017 års kostnader. Enligt uppgift har de under 2017 beställda tilläggsarbetena gjorts i syfte att färdigställa de under 2015 beställda e-tjänsterna samt att få igång bakomliggande digitalt bygglovsflöde. Dessa e-tjänster beställdes i samarbete med IT-avdelningen.

Kommentar

När det gäller IT-system eller liknande är det enligt vår bedömning viktigt att kommunen säkerställer att avtalet är ekonomiskt fördelaktigt. Mot bakgrund av att avtalet är upphandlat under 90-talet bedömer vi att avtalet borde ha konkurrensutsatts emellanåt. Vår bedömning är att kommunen bör undersöka marknadens alternativ i syfte att säkerställa att konkurrensmöjligheterna utnyttjas på bästa sätt. Kommunen bör snarast ta fram en plan gällande när en ny konkurrensutsättning ska ske.

TRIMTEC AB	Utfall	Kommentar
Avser	Mätinstrument	
Fakturerat 2017	814 565 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Under 2017 har måtenheten råkat ut för stöld av utrustning vid två tillfällen. För att kunna leva upp till leveransåtaganden har ersättningsutrustning köpts in via direktupphandling från samma leverantör som de köpt mätinstrumenten ifrån tidigare. Stadsbyggnadskontoret hänvisar till att dessa upphandlats enligt 6 kap 15 § i LOU på grund av att det var synnerligen brådskande att få tillgång till ersättningsutrustning. Vi har erhållit "rapport över instrumentstölder på stadsbyggnadskontoret, lantmäteriafdelningen, måtenheten", daterad 2017-06-29. I rapporten framgår det att stölderna polisanmälades samma dag. Det redogörs även kring vilka åtgärder som vidtogs i samband med stölderna.

Kommentar

Stickprovet har inte föranlett några kommentarer.

Atelier 01 arkitektur AB	Utfall	Kommentar
Avser	Projektleddning av kommunens och Jernhusens gemensamma arbete med parallella arkitektuppgifter och utvecklingsarbete med framtidens centralstationsbyggnad i Lund.	
Fakturerat 2017	328 900 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	Enligt uppgift gjordes en muntlig behovsanalys

Stadsbyggnadskontoret framför att uppdraget var avsett att vara begränsat, men har vuxit efter hand.

Kommentar

Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten ange skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Vi bedömer att byggnadsnämnden inte har uppskattat inköpets totala värde tillräckligt väl. Då kostnaden överskridit 100 000 kronor markant bedömer vi det som allvarligt att kommunen inte har konkurrensutsatt inköpet.

MANNAZ AB	Utfall	Kommentar
Avser	Team utvecklingsprocess för ledningsgruppen på stadsbyggnadskontoret	
Fakturerat 2017	328 900 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	Erhållit offert från Mannaz AB
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar:

Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten ange skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Det är enligt vår bedömning allvarligt att kommunen inte kan redogöra för underlag som visar att inköpet konkurrensutsatts i enlighet med lagstiftningens intentioner.

OLSON & OLSON PROJEKT HB	Utfall	Kommentar
Avser	Konsult angående gemensam målbild för Lund och Staffanstorp	
Fakturerat 2017	142 600 kr	
Undertecknat avtal	Nej	Erhållit offert där totalkostnad uppgår till 142 600 kr
Är inköpet konkurrensutsatt?	Ja	Erhållit offerter från Giv Akt/Framtidsverkstäder och Gehl
Direktupphandlingsprotokoll	Ja	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

Stickprovet har inte föranlett några kommentarer.

IKONCEPT AB	Utfall	Kommentar
Avser	Webbaserat bildarkiv	
Fakturerat 2017	110 893 kr	
Undertecknat avtal	2015-12-31	Förlängs därefter automatiskt med 1 år i taget
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	Har ej erhållit underlag som påvisar att inköpet har konkurrensutsatts
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	Enligt uppgift gjordes en behovsanalys 2005, underlag finns ej.

Avtal med Ikoncept AB tecknades 2006. Tidigare avtal från 2006 har erhållits. Påbyggnader, moderniseringar och anpassningar till nya it-miljöer har skett fortlöpande. Företaget levererar system och konsulttjänster kring datalagring av bilder och ritningar. Stadsbyggnadskontoret handlar in och förser kommunen med bild och ritningstjänster. Andra förvaltningar har mestadels indirekt tillgång till tjänsterna via stadsbyggnadskontorets egenutvecklade system Intrakartan, men datan kan även nås direkt via vissa gränssnitt.

Kommentar:

Vi noterar att inget direktupphandlingsprotokoll har upprättats. Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten ange skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Det är enligt vår bedömning en brist att kommunen inte har konkurrensutsatt inköpet i enlighet med lagstiftningens intentioner. Vi bedömer även att det är olämpligt att avtalet förlängs automatiskt.

4.3. Miljönämnden

Eurofins Environment Sweden AB	Utfall	Kommentar
Avser	Laboratorietjänster	
Fakturerat 2017	220 654 kr	
Undertecknat avtal	2017-03-01- 2019-02-28	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	Framgår att endast ett anbud inkom
Tilldelningsbeslut	Ja	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

Stickprovet har inte föranlett några kommentarer.

OPSIS AB	Utfall	Kommentar
Avser	Analys av luftföroreningar	
Fakturerat 2017	101 388 kr	
Undertecknat avtal	Nej	Erhållet serviceavtal från 1995, finns inget annat att tillgå
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

När det gäller serviceavtal eller liknande är det enligt vår bedömning viktigt att kommunen säkerställer att avtalet är fördelaktigt. Mot bakgrund av att avtalet är över 20 år gammalt bedömer vi att avtalet borde ha konkurrensutsatts emellanåt. Vår bedömning är att kommunen bör undersöka marknadens alternativ i syfte att säkerställa att konkurrensmöjligheterna utnyttjas. Vi bedömer det som allvarligt att serviceavtalet inte konkurrensutsatts på 20 år.

4.4. Renhållningsstyrelsen

Vulko i Lund	Utfall	Kommentar
Avser	Däck	
Fakturerat 2017	890 753 kr	
Undertecknat avtal	2015-05-01- 2018-04-30	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

Stickprovet har inte föranlett några kommentarer.

STRÖMAN MASKIN AB	Utfall	Kommentar
Avser	Reserv och slitagedalar	Till upphandlade maskiner
Fakturerat 2017	792 068 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Förfrågningsunderlag	Nej	
Öppningsprotokoll	Nej	
Vinnande anbud	Nej	
Anbudsutvärdering	Nej	
Tilldelningsbeslut	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Renhållningsstyrelsen framför att samtliga inköp under 2017 avser reserv och slitagedalar till upphandlade och investerade maskiner. Då detta är specialmaskiner uppges detta behövas köpas in från auktoriserad återförsäljare.

Kommentar

För de fall det framkommer att det endast finns en leverantör på marknaden måste upphandlaren visa på dokumentation som påvisar detta. Exempelvis genom att utföra en upphandling eller hänvisa till en liknande tidigare gjord upphandling där enbart en leverantör lämnat anbud. Denna typ av underlag har inte erhållits i samband med stickprovskontrollen.

BJÖRNKLÄDER AB/ GROLLS	Utfall	Kommentar
Avser	Arbetskläder och skor	
Fakturerat 2017	639 528 kr	
Undertecknat avtal	2016-12-01-2018-11-30	
Förfrågningsunderlag	Ja	
Öppningsprotokoll	Ja	
Vinnande anbud	Ja	
Anbudsutvärdering	Ja	
Tilldelningsbeslut	Ja	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

Stickprovet har inte föranlett några kommentarer.

Sopkärlstvätt i Malmö AB	Utfall	Kommentar
Avser	Förmedlingstjänst	
Fakturerat 2017	522 924 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Ja	Tre leverantörer har lämnat anbud
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar

Vi noterar att kommunens egna direktupphandlingsprotokoll saknas. I övrigt har stickprovet inte föranlett några kommentarer.

Mobiltoalett Kust AB	Utfall	Kommentar
Avser	Slamtömning	
Fakturerat 2017	358 340 kr	
Undertecknat avtal	Nej	Skriftligt avtal upprättades inte då det rörde sig om hjälp några månader på hösten 2017 uppger kommunen.
Är inköpet konkurrensutsatt?	Ja	Tre leverantörer har lämnat anbud
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Kommentar:

Vi noterar att avtal och kommunens egna direktupphandlingsprotokoll saknas. I övrigt har stickprovet inte föranlett några kommentarer.

Bepps AB	Utfall	Kommentar
Avser	Vikplog och reservdelar	Övriga inköp avser slitagedelar och övrig utrustning till befintliga upphandlade och investerade maskiner
Fakturerat 2017	274 196 kr	
Undertecknat avtal	Nej	
Är inköpet konkurrensutsatt?	Nej	
Direktupphandlingsprotokoll	Nej	
Dokumenterad behovsanalys	Nej	

Renhållningsstyrelsen framför att då inköpet avser specialmaskiner måste inköp göras från auktoriserad återförsäljare.

Kommentar

För de fall det framkommer att det endast finns en leverantör på marknaden måste upphandlaren visa på dokumentation som påvisar detta. Exempelvis genom att utföra en upphandling eller hänvisa till en liknande tidigare gjord upphandling där enbart en leverantör lämnat anbud. Denna typ av underlag har inte vi inte erhållit i samband med stickprovskontrollen.

5. Sammanfattande bedömning

Kommunen har tagit fram tydliga riktlinjer för upphandlingsprocessen. Genomförda stickprov visar dock att gällande regelverk och kommunens riktlinjer inte efterlevs i tillräcklig utsträckning. Det finns allvarliga brister i de granskade nämndernas upphandlingsprocess.

Enkätundersökningen visar att flera medarbetare anser sig sakna tillräcklig kompetens kring upphandling. Vidare upplevs stödet från upphandlingsenheten inte vara tillräckligt. Det finns därmed behov av att stärka kompetensen genom att systematiskt erbjuda utbildning inom upphandlingsområdet. I dagsläget bedöms den utbildning som erbjuds vara otillräcklig. Utbildningar bör inte bara genomföras på förfrågan utan det bör finnas ett fastställt utbildningsprogram.

Ansvarsfördelningen i kommunen är tydlig men vi bedömer den inte vara ändamålsenlig. Vi ser främst brister i de nämndspecifika upphandlingar där upphandlingarna har genomförts utan stöd av upphandlingsenheten. Ansvarsfördelningen gällande upphandlingar bör därför ses över. Det är positivt att ett projekt för effektivare inköpsorganisation har inletts. Det saknas dock i projektplanen tydligt fokus på följsamhet till lagstiftning och interna regelverk.

Stickprovskontrollen för samtliga nämnder visar på brister vad gäller dokumentation och utebliven konkurrensutsättning vid inköp. Bland annat har följande brister konstaterats:

- ▶ Sex av tio stickprov gällande kommunstyrelsen har inte konkurrensutsatts i enlighet med lagstiftningens intentioner. Två bedöms som otillåtna direktupphandlingar. Vidare finns fall när öppningsprotokoll saknas, vilket gör att det inte går att styrka att minst två personer har varit närvarande vid öppning av anbud.
- ▶ Fyra av sex stickprov för byggnadsnämnden har inte konkurrensutsatts.
- ▶ Två av sex stickprov för renhållningsstyrelsen är inte tillräckligt väl dokumenterade.
- ▶ Ett av två stickprov gällande miljönämndens inköp visar att ett serviceavtal inte har konkurrensutsatts tillräckligt.

Kommunen har flera it-/serviceavtal som inte konkurrensutsatts på över 20 år. Vi bedömer det som en svaghet att kommunstyrelsen, miljönämnden och byggnadsnämnden inte har konkurrensutsatt avtal tillräckligt över tid. Nämnderna bör snarast ta fram en plan gällande när en ny konkurrensutsättning ska ske.

Hur god den interna styrningen och kontrollen är varierar mellan de granskade nämnderna. Vad gäller avtalstrohet ser vi positivt på att en särskild utsedd funktion genomför systematiska uppföljningar vad gäller kommunens avtalstrohet och återkopplar resultat till berörda förvaltningar. Det är viktigt att återrapporteringen även kommer ansvarig nämnd tillhanda.

Upphandling är ett viktigt område som löpande bör riskanalyseras av samtliga nämnder. Det är därför en brist att inte alla granskade nämnderna har en dokumenterad risk- och väsentlighetsanalys för detta område. Dessutom visar stickprovskontrollen att kommunstyrelsen och byggnadsnämndens styrning och kontroll av upphandlingsprocessen brister.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden, kommunstyrelsen och miljönämnden att:

- ▶ Stärka kontrollen av förvaltningsspecifika upphandlingar och inköp med särskilt hänseende till att säkerställa att konkurrensutsättning genomförs.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden, kommunstyrelsen, miljönämnden och renhållningsstyrelsen att:

- ▶ Tillräcklig dokumentation genomförs vid upphandling.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi byggnadsnämnden och miljönämnden att:

- ▶ Genomföra riskanalyser av upphandlingsprocessen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- ▶ Stärka uppsikten över nämnderna gällande upphandling.

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Kommunstyrelsens presidium
- ▶ Renhållningsstyrelsens presidium
- ▶ Byggnadsnämnden presidium
- ▶ Miljönämndens ordförande
- ▶ Upphandlingschef
- ▶ Ekonomidirektör kommunkontoret
- ▶ Miljödirektör, Miljöförvaltningen
- ▶ Förvaltningschef, Lunds renhållningsverk
- ▶ Biträdande Driftschef, Lunds renhållningsverk
- ▶ Ekonomichef, Lunds renhållningsverk
- ▶ Stadsbyggnadsdirektör, Stadsbyggnadskontoret
- ▶ Administrativ chef, Stadsbyggnadskontoret

Dokument:

Intern kontrollplaner

Rapporter ramavtalstrohet

Delegationsordningar

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

Riktlinje för direktupphandling, KS 2015-01-07

Riktlinje för offentlig upphandling, KS 2014

Underlag för stickprovskontroll upphandling

Leverantörsreskontra 2017

Upphandlingsprocess, Renhållningsstyrelsen