

Tyresö kommun

Granskning av upphandling,
inköp och avtalshantering



Building a better
working world

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattande bedömning och rekommendationer | 2 |
| 1. Inledning | 2 |
| 1.1. Bakgrund..... | 2 |
| 1.2. Syfte och revisionsfrågor | 2 |
| 1.3. Revisionskriterier..... | 2 |
| 1.4. Ansvariga nämnder/styrelser | 2 |
| 1.5. Metod | 3 |
| 2. Revisionskriterier | 3 |
| 2.1. Lagen om offentlig upphandling | 3 |
| 2.2. Inköps- och upphandlingspolicy..... | 3 |
| 3. Roll- och ansvarsfördelning | 4 |
| 3.1. Organisation..... | 4 |
| 3.2. Styrning..... | 4 |
| 4. Inköp från befintliga avtal | 4 |
| 4.1. Inköp | 4 |
| 4.2. Behöriga beställare | 5 |
| 4.3. Avtalstrohet | 5 |
| 5. Direktupphandlingar | 6 |
| 5.1. Genomförande av direktupphandling..... | 6 |
| 5.2. Skydd mot otillåten direktupphandling | 7 |
| 5.3. Granskning av genomförda direktupphandlingar | 7 |
| 6. Annonserade upphandlingar | 8 |
| 6.1. Upphandlingsprocessen | 8 |
| 6.2. Granskning av genomförda upphandlingar | 10 |
| 7. Uppföljning av avtal och leverantörer | 10 |
| 8. Svar på revisionsfrågor | 12 |
| Källförteckning | 14 |

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens upphandlings-, inköps- och avtalshantering. Granskningen syftar till att bedöma upphandlingarnas regelefterlevnad och rutinernas ändamålsenlighet.

Vår bedömning är att arbetet till övervägande del är ändamålsenligt. Inom kommunen finns en inköps- och upphandlingspolicy samt en riktlinje för inköp och upphandling som båda två antogs under 2016. I dokumenten tydliggörs ur ett övergripande perspektiv hur ansvarsfördelningen ser ut och vilka steg som ingår i processen. De styrande dokumenten bedöms vara ändamålsenliga men granskningen visar att riktlinjen inte tillämpas fullt ut. Enligt upphandlingsenheten krävs mer flexibilitet för att hantera att upphandlingar ser olika ut och att beställare har olika stort behov av stöd och vägledning i arbetet. Vår bedömning är att riktlinjen bör ses över för att ge möjlighet till sådan anpassning men samtidigt säkerställa att förväntningarna på respektive verksamhet är tydliga. I samband med det rekommenderar vi att också se över om det finns ett behov av mer stöd och utbildning till beställare för att fler i högre grad ska kunna ta större ansvar för sin egen kravställning.

I granskningen har vi stickprovsvis granskat två annonserade upphandlingar och fem direktupphandlingar. Samtliga uppfyller de övergripande krav som ställs i lagstiftning och i kommunens regelverk. Tilldelningsbeslut har dock aldrig anmälts till kommunledningsutskottet så som delegationsordningen föreskriver och denna information har heller inte efterfrågats. Kommunstyrelsen bör ta ställning till om dessa beslut ska anmälas eller om delegationsordningen ska revideras.

Kommunen gör inte någon samlad analys av sin avtalstrohet. Det innebär att det saknas kunskap om i hur hög utsträckning verksamheterna köper varor och tjänster av upphandlade leverantörer. Vår bedömning är att denna typ av uppföljning bör utvecklas för kommunen ska kunna använda sina resurser effektivt. Genom hög avtalstrohet ökar möjligheten att upphandla större volymer och till bättre priser. Bättre kunskap om inköp som sker utanför avtal ger också möjlighet att identifiera områden där relevanta ramavtal saknas.

Upphandlingsenheten har haft ett turbulent år med hög personalomsättning och vakanser. Vi ser att flera åtgärder har vidtagits för att skapa en bra arbetssituation, med tydliga målsättningar, teamledarstöd och möjlighet till specialisering. Vår bedömning är att arbetet är på god väg men att det är viktigt att kommunstyrelsen följer upp att det inte uppstår långvariga eftersläp i hantering av avtal och upphandlingar.

Med utgångspunkt i granskningen rekommenderar vi att kommunstyrelsen:

- ▶ Vidtar åtgärder för att inköps- och upphandlingsriktlinjen endera tillämpas eller revideras på ett sådant sätt att inga oklarheter förekommer i ansvars- och uppgiftsfördelning.
- ▶ Säkerställer att delegationsbeslut anmäls i enlighet med delegationsordning.
- ▶ Vidtar åtgärder för en utvecklad uppföljning av avtalstrohet och leverantörstrohet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

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

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

1.2. Syfte och revisionsfrågor

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

- ▶ Genomförs och dokumenteras annonserade upphandlingar enligt LOU och kommunens regelverk?
- ▶ Genomförs direktupphandlingar enligt LOUs och kommunens regelverk, inklusive LOUs dokumentationskrav för direktupphandlingar?
- ▶ Har upphandlingsenheten en process för att kvalitetssäkra förfrågningsunderlag tillsammans med verksamhetsansvariga?
- ▶ Finns det ändamålsenliga rutiner för anbudsutvärdering som innehåller hantering av dokumentation och sekretess samt rollbeskrivning för inköpare och verksamhetsansvariga?
- ▶ Sker kontroll av leverantörerna vid upphandling och löpande under avtalstiden avseende exempelvis betalningar av skatter och avgifter?
- ▶ Finns rutiner för uppföljning/kontroll av efterlevnad av ingångna (ram)avtal?
- ▶ Finns rutiner för uppföljning/kontroll av efterlevnad av reglerna för direktupphandling?
- ▶ Är stöd och verktyg (inkl IT) för upphandlingar ändamålsenliga?

1.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallag (2017:725)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- ▶ Upphandlingspolicy

1.4. Ansvariga nämnder/styrelser

Granskningen avser kommunstyrelsen.

1.5. Metod

Granskningen bygger på intervjuer, dokumentstudier samt granskning av utvalda genomförda upphandlingar. Intervjuade är upphandlingschef, operativ inköpare vid upphandlingsenheten, upphandlare och chef för ekonomiservice. Granskade dokument framgår av källhänvisning längst bak i rapporten. Vi har stickprovsvis granskat två annonserade upphandlingar och fem direktupphandlingar genomförda under 2017 eller 2018 för att observera genomförande och dokumentation.

Rapporten är sakgranskad av intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna och revisionsbedömningarna ansvarar EY för.

2. Revisionskriterier

2.1. Lagen om offentlig upphandling

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

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. I normalfallet genomförs upphandling antingen genom ett öppet förfarande där alla leverantörer får lämna anbud eller genom ett selektivt förfarande där alla leverantörer kan ansöka om att få delta men den upphandlande myndigheten gör ett urval av vilka anbudssökande som får lämna anbud. Under särskilda förhållanden får andra förfaranden användas. Om avtalets värde inte överstiger 586 907 kr (2018) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering och tilldelning ska ske, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att organisationen ska ha riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

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

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

2.2. Inköps- och upphandlingspolicy

Tyresö kommuns *inköps- och upphandlingspolicy* antogs av kommunfullmäktige i februari 2016 och beskriver kommunens regelverk för inköpsprocessen och avtalsuppföljningsprocessen. Policyn syftar till att stödja kommunens strategiska målområde om god och långsiktig hushållning med effektiva verksamheter. Av policyn framgår att kommunens resurser ska användas effektivt med fokus på långsiktighet, hållbarhet samt lägsta möjliga totalkostnad. Alla inköp och upphandlingar ska genomföras affärsmässigt med nyttjande av tillgänglig konkurrens och med objektivitet.

I policyn fördelas roller och ansvar i upphandlingsprocessen. Den centrala inköps- och upphandlingsfunktionen, upphandlingsenheten, ansvarar för att kommunens upphandlingar ge-

nomförs korrekt. Upphandlingarna ska genomföras i samråd med berörd verksamhet. Upphandlingsenheten ansvarar också för att informera om avtal och rutiner, att utbilda beställare, att årligen i samarbete med verksamheterna följa upp avtalstroheten samt att identifiera områden där behov av upphandling finns.

Respektive förvaltningschef ansvarar för att gällande lagstiftning, policy och riktlinjer för inköp och upphandling följs inom sin verksamhet. Förvaltningarna ansvarar för de krav som ställs på varan eller tjänsten i upphandlingen samt för att referenspersoner är delaktiga i genomförandet av upphandlingar.

3. Roll- och ansvarsfördelning

3.1. Organisation

Upphandlingsenheten är organisatoriskt förlagd under kommunstyrelseförvaltningens ekonomiavdelning. Enheten består vid tidpunkten för granskningen (maj 2018) av en upphandlingschef, nio upphandlare varav en föräldraledig, en operativ inköpare och en administratör. Bland upphandlarna har en person som del av sin tjänst ett teamledaransvar och en person har som del av sin tjänst ansvar för avtalsuppföljning.

Upphandlingschef beskriver att enhetens organisation har varit turbulent under det senaste året, med hög personalomsättning och flera vakanser. Fyra av de nio upphandlarna tillträdde under april 2018. Det innebar en nybesättning av två vakanta tjänster samt en förstärkning med två fler upphandlare mot tidigare. Teamledarrollen har införts i samband med detta och syftar till att ge mer tid för daglig arbetsledning och stöd för medarbetarna samtidigt som det frigör mer tid för strategiskt arbete för upphandlingschefen.

3.2. Styrning

Kommunen har en *inköps- och upphandlingsriktlinje* som antogs av kommunstyrelsen i november 2016. Riktlinjen är en vägledning i hur medarbetare ska agera vid inköp och upphandling. Den innefattar alla delar från behov och beställning till anskaffning, leverans, fakturahantering och uppföljning. I riktlinjerna tydliggörs samverkan och ansvar i upphandlingsprocessen mellan upphandlingsenheten och förvaltningarna. Konkreta direktiv ur riktlinjen återges i anslutning till berörda delar i rapporten nedan.

Enligt upphandlings- och inköpsriktlinjen finns det tre olika sätt att genomföra inköp och upphandlingar: beställning av varor och tjänster direkt via e-handelssystemet, direktupphandling samt upphandling. Ingen samlad uppföljning görs av hur många inköp som sker på annat sätt.

4. Inköp från befintliga avtal

4.1. Inköp

Under 2017 införde kommunen inköps- och fakturahanteringssystemet *Visma Proceedo* som en del i att effektivisera, kvalitetssäkra och underlätta inköpsprocessen. I Proceedo finns vid tidpunkten för granskningen 30 av kommunens avtal registrerade. Sammanlagt har kommunen cirka 700 ingångna avtal och ramavtal. Bland avtalen i Proceedo finns de avtal från vilka störst kvantiteter beställs, till exempel livsmedel, läromedel, möbler, kontorsmaterial och tjänsteresor. Sedan starten i januari 2017 har cirka 22 % av alla beställningar skett genom Proceedo uppger ekonomiservice.

Upphandlingsenheten arbetar löpande med att koppla fler avtal till Proceedo. Varje nytt avtal i systemet innebär en anslutningskostnad och kräver anpassningar från både kommunens och leverantörens sida. Avtal som rör enstaka köp eller investeringar kommer därför även fortsättningsvis att hållas utanför systemet. Avtal som löper ut inom snar framtid kopplas inte heller till Proceedo. I nytecknade avtal med leverantörer finns en klausul om att leverantören ansvarar för att den egna verksamheten kan hantera beställningar elektroniskt och ska medverka till införandet av Proceedo vid den tidpunkt då det avtalets produkter eller tjänster blir aktuella för detta.

De avtal som inte finns i Proceedo kan istället sökas fram i avtalskatalogen. I den webb-baserade avtalskatalogen finns avtal, prislister, kontaktpersoner hos leverantörer och annan relevant information. Här framgår också praktisk information kring hur en beställare ska gå tillväga för att göra beställningar från avtalet i de fall det är tillämpligt. Kommunens avtalskatalog ligger fritt tillgänglig för både anställda och medborgare och länkas till genom såväl intranätet som den publika webbsidan.

4.2. Behöriga beställare

Enligt inköps- och upphandlingsriktlinjen är det endast anställda som har genomgått beställarutbildning som får genomföra beställningar. Beställningar utanför Proceedo säkerställs inte annat än genom attest från behörig chef i efterhand. I Proceedo finns en kontrollfunktion i att endast den som har genomgått utbildningen får systemrättigheter att kunna göra köp. Varje beställning atteras där av behörig chef innan order skickas till leverantören.

Beställarutbildningen arrangeras av enheten ekonomiservice och består dels av grundläggande kunskaper om LOU och kommunens policy och dels om praktisk övning i att använda inköpssystemet. Delar av utbildningen sker genom utbildningsfilmer och delar sker under personlig handledning med medarbetare på ekonomiservice. Utbildningen avslutas med ett kunskapsprov. I dagsläget finns det cirka 350 certifierade inköpare som är behöriga att göra avrop och inköp från kommunens avtal. Ekonomiservice arbetar för att minska antalet beställare, så att färre personer på varje förvaltning istället gör fler beställningar. Utgångspunkten är att det är lättare att säkerställa tillräckliga kunskaper om både system och regelverk hos de som frekvent gör inköp än hos de som gör det vid enstaka tillfällen.

Upphandlingsenheten skickar ut information till alla behöriga beställare om nya och förändrade avtal genom ett e-postnyhetsbrev cirka en gång per kvartal. Under 2018 inför kommunen ett nytt intranät med funktioner som upphandlingschefen hoppas ska underlätta mer löpande kontakt.

4.3. Avtalstrohet

Kommunen gör inte någon samlad analys av avtalstrohet. Arbetsinsatsen är stor eftersom det saknas kopplingar mellan bokförda köp och ingångna avtal för alla köp som inte sker genom Proceedo. Enligt uppgift från ekonomiservice sker analyser av avtalstrohet främst inom kostavdelningen där det finns ett system med möjlighet att ta in filer från leverantörerna och göra analyser på produktnivå.

Ekonomiservice gör i viss utsträckning analyser av leverantörstrohet. Dessa analyser visar om kommunen har avtal med leverantören, men inte att de köpta varorna eller tjänsterna omfattas av avtalet. Det sker reaktivt eller på beställning av andra delar av organisationen. Under detta år har ekonomiservice till exempel följt upp bibliotekens leverantörstrohet samt följt upp inköp av livsmedel på alla enheter utom skolor och förskolor.

Ekonomiservice bedömer att möjligheterna att genomföra analyser kommer att öka i takt med att fler leverantörer övergår till e-faktura, eftersom kommunen då i högre grad kan nyttja det systemstöd som finns.

5. Direktupphandlingar

5.1. Genomförande av direktupphandling

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

Kommunen har en nedtecknad rutin för direktupphandling. Rutinen är fastställd av kommundirektören och gäller sedan 1 januari 2015. Rutinen beskriver olika förfarande beroende på belopp.

| | |
|-----------------------------|---|
| < 20 000 kr | Ingen rutin. |
| 20 000 – 100 000 kr | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Direktupphandlingen ska genomföras av utsedd beställare i verksamheten. ▶ Minst tre leverantörer bör tillfrågas. ▶ Direktupphandlingen ska diarieföras. ▶ Inköpen ska rapporteras till upphandlingsenheten genom ett formulär på intranätet. |
| 100 000 – 586 907 kr | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Verksamheten ska specificera sina behov via formulär på intranätet. ▶ Den operativa inköparen på upphandlingsenheten tar fram underlag för offertfordran och tillfrågar minst tre leverantörer. ▶ Den operativa inköparen utser vinnande anbud utifrån de kriterier som ställts upp. ▶ Behörig budgetansvarig chef ingår avtal. Avtal ska tecknas genom den avtalsmall som upphandlingsenheten använder. ▶ Upphandlingsenheten diarieför avtalet. |

De små direktupphandlingarna sker enligt rutinen av respektive förvaltning. Upphandlingsenheten sammanställer statistik över de direktupphandlingar som anmäls men det sker ingen uppföljning av att förvaltningarna rapporterar samtliga genomförda direktupphandlingar.

För direktupphandlingar som överskrider 100 000 kr ansvarar den operativa inköparen på upphandlingsenheten. Hon beskriver att förvaltningarna anmäler sitt behov genom ett formulär på intranätet, precis som rutinen föreskriver. Den operativa inköparen tar därefter kontakt med förvaltningen och bokar in ett uppstartsmöte. Beställaren från förvaltningen medverkar

som sakkunnig i processen med att ta fram en uppdragsbeskrivning. Operativ inköpare sammanställer utifrån denna ett förfrågningsunderlag.

Det är den operativa inköparens ansvar att skicka ut offertinfordran till minst tre leverantörer. Hon beskriver att förvaltningarna ofta framför önskemål om leverantörer. De föreslagna leverantörernas kreditbetyg kontrolleras i CreditSafe innan de blir tillfrågade, för att säkerställa att anbud inte diskvalificeras av sådana skäl när bara ett begränsat antal har blivit tillfrågade.

Antalet inkomna anbud varierar. Enligt den operativa inköparen är det oftast två eller fler, men det kan förekomma att bara en leverantör finns att välja på. Upphandlingsenheten har en prövningsmatris där den operativa inköparen tillsammans med beställaren graderar varje inkommet anbud. Anbudsprövningen baseras på en genomgång av kraven i förfrågningsunderlaget med en bedömning av leverantörernas pris, tydlighet och trovärdighet i tidplan och uppdragsbeskrivning, referensbetyg och tidigare erfarenhet.

5.2. Skydd mot otillåten direktupphandling

Upphandlingsenhetens operativa inköpare sammanställer statistik över alla genomförda direktupphandlingar. Genom sammanställningen får enheten överblick på inköp som sammantaget närmar sig gränsen för tillåten direktupphandling och kan lyfta dem som upphandlingar i kommande upphandlingsplan.

Upphandlingsenheten har en förteckning över slutförda direktupphandlingar och förnyade konkurrensutsättningar. Av förteckningen framgår uppdrag, ansvarig upphandlare, kostnad, beställare och diarienummer för de genomförda uppdragen. Under helåret 2017 genomfördes 35 direktupphandlingar och 7 förnyade konkurrensutsättningar. Den operativa inköparen och upphandlingschefen har veckovisa avstämningsmöten för att gå igenom aktuella pågående uppdrag och inkomna anbud.

Ekonomiservice följer upp avvikande aktivitet i kommunens ekonomi. I det ingår dels stora belopp men även avvikande belopp och nytillkomna leverantörer. Om någon betalning verkar avvikande följer ekonomiservice upp med antingen upphandlingsenheten eller med verksamheten. Små direktupphandlingar är en av flera typer av ekonomisk aktivitet som kan uppmärksammas genom dessa kontroller.

5.3. Granskning av genomförda direktupphandlingar

I LOU framgår inte vilka uppgifter som måste dokumenteras vid en dokumentationspliktig direktupphandling. Inte heller kommunens policy, riktlinje eller rutin innehåller någon instruktion för detta. Konkurrensverkets förslag är att dokumentationen bör innehålla den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer, avtalsföremålet, avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks, om och hur konkurrensen togs till vara, vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud, vilken leverantör som tilldelades avtalet samt det viktigaste skälet för tilldelningen.

I granskningen har vi stickprovsvis granskat fem genomförda direktupphandlingar från 2017 och 2018:

1. Konsult inom IT-arkitektur (2017/KSUH 0034)
2. Tvätteri tjänster (2017/KSUH 0105)
3. Ärendehanteringssystem Servicedesk IT (2018/KSUH 0005)
4. Bollmoravägen – Trafikutredning (2018/KSUH 0027)
5. Parkeringsutredning NTC (2018/KSUH 0035)

Samtliga granskade avtal är inom gränsen för tillåten direktupphandling. I akterna finns signerade avtal undertecknade av behöriga chefer. I samtliga akter finns jämförelse mellan anbud dokumenterad i den utvärderingsmatris som upphandlingsenheten använder. Dokumentationen omfattar all information som Konkurrensverket rekommenderar med undantag för att inga uppgifter finns om vilka leverantörer som tillfrågats men valt att inte lämna anbud.

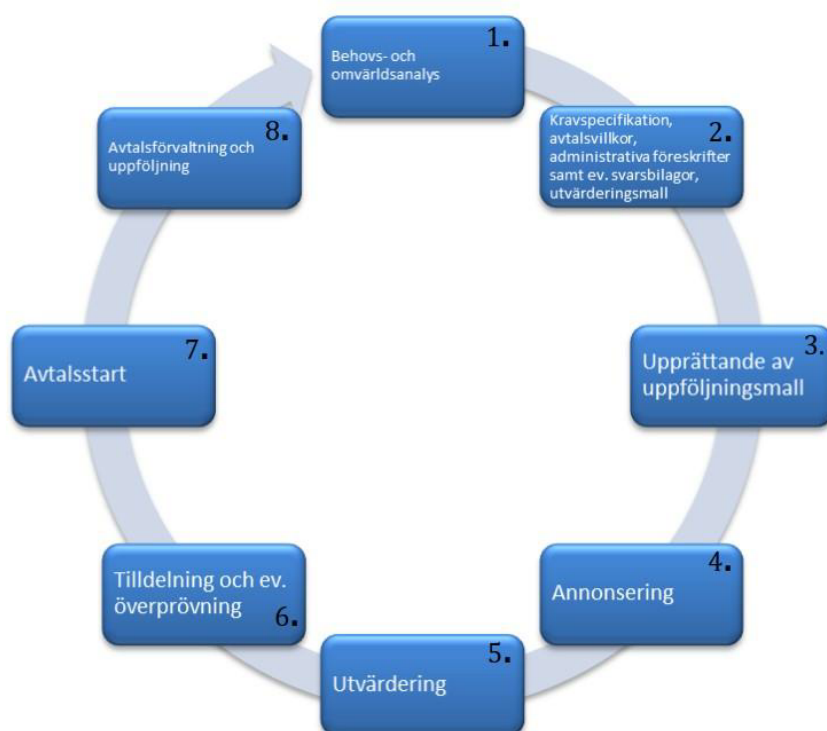
Av stickproverna framgår att upphandlingsenheten nyttjar färdiga mallar för förfrågningsunderlag, avtal, underrättelse om beslut, etc.

6. Annonserade upphandlingar

6.1. Upphandlingsprocessen

Vid behov av en vara eller tjänst som överstiger gränserna för tillåten direktupphandling ska kommunen genomföra annonserad upphandling. Upphandlingsenheten utarbetar varje år en upphandlingsplan som omfattar alla planerade upphandlingar. I planeringsarbetet ingår dels en översyn av befintliga utlöpande avtal och dels en dialog med respektive förvaltning om deras behov. Behovsbedömningen innehåller också större planerade avrop och förnyade konkurrensutsättningar som kräver upphandlingsenhetens hjälp. Planen justeras vid behov under årets gång men den fastlagda planen ligger till grund för upphandlingsteamets budget och tidsplanering. I 2018 års upphandlingsplan ingår 148 upphandlingar varav 38 entreprenader.

Kommunens riktlinje för inköp och upphandling beskriver steg för steg hur upphandlingsprocessen är organiserad och hur ansvarsfördelningen ser ut i respektive steg.



Det första steget i kommunens upphandlingsprocess är att genomföra en behovs- och omvärldsanalys. Enligt *inköps- och upphandlingsriktlinjen* ska den genomföras av beställaren med stöd av upphandlingsenheten. Enligt riktlinjen är det sedan upphandlingsenheten som

tar fram förfrågningsunderlag tillsammans med sakkunniga beställare som utgör en referensgrupp. Det är beställaren som ansvarar för att kraven som ställs i upphandlingen stämmer överens med det som ska upphandlas. Upphandlingsenheten ansvarar för att kvalitetssäkra underlaget.

I separata intervjuer ger upphandlingschef och upphandlare en samstämmig bild av att det i praktiken är svårt att tillämpa den ansvarsfördelning som beskrivs i rutinen. Faktorer som till exempel att upphandlingarna har skiftande karaktär, att det ibland är flera förvaltningar inblandade, att beställarna anlitar konsulter för delar av processen eller att beställarna har varierande kunskapsnivå gör det svårt att hålla rutinen. Upphandlingsenheten hanterar de varierande förutsättningarna genom att inleda varje större upphandling med ett startmöte med den eller de olika aktörer som är inblandade i upphandlingen.

Framtagande av förfrågningsunderlag ska enligt fastlagd rutin göras av upphandlingsenheten tillsammans med sakkunniga beställare som referensgrupp. Det är beställaren som ansvarar för att kraven som ställs i upphandlingen stämmer överens med det som ska upphandlas. Intervjuade upphandlare beskriver att beställarnas kunskaper varierar i hög utsträckning och att det är vanligt att verksamheterna behöver mycket hjälp i kravställningsprocessen, inte bara avseende hur kraven bör formuleras utan också kring vilka typer av krav som är lämpliga. Upphandlingsenhetens roll är således inte begränsad till att sammanställa förfrågningsunderlaget utan innebär ofta mer aktiv medverkan i kravställningsprocessen.

Under våren 2018 har upphandlingsenheten utarbetat ett kategoriansvar bland medarbetarna. Det innebär att varje upphandlare har huvudansvar, dock inte ensamt ansvar, för en särskild kategori av upphandlingar. Genom uppdelningen får förvaltningarna bättre möjlighet att ha en närmare relation till sin kontaktperson på enheten. Möjligheten till mer riktad kompetensutveckling kan också förbättra stödet till förvaltningarna.

Förfrågningsunderlaget ska godkännas av både beställaren och upphandlingsenheten innan upphandlingen utlyses. Upphandlingschef beskriver att det är ett samspel beroende på kompetensen hos beställaren. En bedömning görs av hur hög risken är. Upphandlingar som har högre risk, sett till ekonomi eller verksamhetskritisk funktion, desto mer omfattande kvalitetsgranskning sker. Det finns inte någon särskild rutin för hur kvalitetssäkring ska ske.

En preliminär plan för uppföljning tas fram innan upphandlingen annonseras, och fastställs vid avtalstecknandet. Kommunen har en särskild *riktlinje för uppföljning och utvärdering av upphandlade avtal* som beskriver olika metoder som kan användas för uppföljning. Riktlinjen innehåller exempel på formuleringar som kan skrivas in i förfrågningsunderlag och avtal. Här beskrivs också olika former av sanktioner som kan vara lämpliga att avtala om i händelse av att leverantören bryter mot de avtalade villkoren.

Det är alltid upphandlingsenheten som annonserar upphandlingar. Alla upphandlingar annonseras genom verktyget Tendsign. Det är också genom Tendsign som anbud tas emot. I systemet finns funktionalitet för att säkerställa att såväl förfrågningsunderlag som anbud innehåller kompletta uppgifter. Hantering av anbudssekretess sker automatiskt genom att anbud inte kan öppnas före angiven sluttid. Det är ett pågående arbete 2018 att skapa nya mallar i Tendsign för att effektivisera och underlätta olika former av upphandlingar, så att det finns fördefinierade mallar för exempelvis ramavtal eller tjänsteupphandlingar.

Utvärdering av anbud ska enligt rutinen göras av upphandlingsenheten tillsammans med referensgruppen. Det sker i praktiken genom att upphandlingsenheten sammanställer en matrix som omfattar de krav och utvärderingskriterier som fastställts i förfrågningsunderlaget. Matrisen omfattar jämförelsepriser och bedömda mervärden i de upphandlingar som tillämpar sådana. Genom matrisen har beställaren möjlighet att jämföra alla inkomna anbud sida

vid sida. Upphandlingsenheten genomför också granskning av formella krav på registreringar, ekonomisk ställning och att övriga kommersiella villkor i upphandlingen accepteras.

Tilldelningsbeslut ska fattas enligt delegationsordning. Kommunens upphandlingschef tecknar övergripande ramavtal. Verksamhetsspecifika avtal tecknas enligt delegation från respektive nämnd. Genom Tendsign skickas tilldelningsbesked till alla anbudsgivare.

6.2. Granskning av genomförda upphandlingar

Vi har stickprovsvis granskat två nyligen avslutade upphandlingar:

1. Larm och bevakningstjänster (2017/KSUH 0151)
2. Omläggning av dränering- och dagvatteninstallation med tillhörande mark- och byggarbeten (2017/KSUH 0068)

Den förstnämnda gäller ett tjänsteavtal med öppet upphandlingsförfarande och den andra är en generalentreprenad upphandlad med förenklat förfarande. Genomgång av underlag från båda upphandlingarna visar att grunddokumentationen är komplett. Upphandlingsenheten använder sig av Tendsign för att arkivera handlingar, endast undertecknade originalhandlingar sparas i utskrivet format.

| Revisionskriterium | 1 | 2 |
|---|-----|-----|
| Korrekt upphandlingsförfarande har använts | Ja | Ja |
| Annonsering/inbjudan är korrekt utformad | Ja | Ja |
| Förfrågningsunderlaget är komplett | Ja | Ja |
| Teknisk specifikation finns | Ja | Ja |
| Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid | Ja | Ja |
| Reglerna för öppnande av anbud har följts | Ja | Ja |
| Anbudsöppningsprotokollet är korrekt | Ja | Ja |
| Kontrakt har tilldelats på korrekt grund | Ja | Ja |
| Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen | Ja | Ja |
| Delegationsbeslut har anmälts till ansvarig nämnd | Nej | Nej |

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning ska alla tilldelningsbeslut anmälas till kommunledningsutskottet. I granskningen noterar vi att så inte har skett de senaste åren. Rutinen är inte känd hos upphandlingsenheten. Kommunledningsutskottet har heller inte efterfrågat informationen.

7. Uppföljning av avtal och leverantörer

Villkor för uppföljning av avtalets genomförande är en del av rutinen vid utformande av förfrågningsunderlag och avtal. Uppföljningen utgår från den uppföljningsplan som tagits fram i samband med upphandlingen.

Upphandlingsenheten ansvarar för att kontinuerligt kontrollera att leverantörer betalar skatter och avgifter samt följer angivna avtalsvillkor. Kommunen använder sig av Creditsafe, ett verktyg som förmedlar information om bland annat skatter, betalningsanmärkningar och konkurser genom sammanställning av underlag från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, tingsrätten, etc.

Sedan november 2017 har upphandlingsenheten inte haft någon avtalscontroller. En ny upphandlare har rekryterats som kommer att ha halva sin tjänst avsedd för avtalsuppföljning. Upphandlingschef uppskattar att det på grund av vakansen kommer att ta hela 2018 innan enheten är i fas med uppföljningarna.

Det är beställaren som följer upp kvalitetskrav. Även denna uppföljning ingår i uppföljningsplanen som tas fram vid upphandlingen. Vid klagomål på leveranser eller utförda tjänster ska förvaltningarna däremot vända sig till upphandlingsenheten som driver avtalsrättsliga frågor gentemot leverantörerna.

Diskussioner pågår med Visma om att implementera en modul för avtalsuppföljning i Tendsign. Genom en sådan modul kommer IT-stödet att ha funktionalitet för arbete med uppföljningsplaner som loggas i direkt anslutning till avtalen.

8. Svar på revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma upphandlingarnas regelefterlevnad och rutinernas ändamålsenlighet.

| Fråga | Svar |
|---|--|
| <i>Genomförs och dokumenteras annonserade upphandlingar enligt LOU och kommunens regelverk?</i> | Granskningen visar att upphandlingar genomförs i enlighet med LOU. De granskade stickproverna innehåller dokumentation som styrker detta. Kommunen har en riktlinje som beskriver upphandlingsprocessen och som i övergripande drag överensstämmer med hur arbetet är organiserat. Det inledande arbetet med behovsanalys, kravspecifikation och förfrågningsunderlag sker inte enligt den fastställda rutinen. Vår bedömning är att rutinerna bör klargöras för att skapa bättre arbetsförutsättningar för såväl upphandlingsenhet som beställande förvaltning. Det är viktigt att förväntningar och ansvar är tydliga även i en form som tillåter flexibel organisering. |
| <i>Genomförs direktupphandlingar enligt LOUs och kommunens regelverk, inklusive LOUs dokumentationskrav för direktupphandlingar?</i> | Samtliga granskade direktupphandlingar har genomförts i enlighet med LOU och kommunens regelverk. Dokumentationen omfattar all information som Konkursverket rekommenderar med undantag för att inga uppgifter finns om vilka leverantörer som tillfrågats men valt att inte lämna anbud. |
| <i>Har upphandlingsenheten en process för att kvalitetssäkra förfrågningsunderlag tillsammans med verksamhetsansvariga?</i> | Kvalitetssäkring sker genom att både beställare och upphandlare ska godkänna förfrågningsunderlaget innan upphandlingen utlyses. En riskavvägning sker och upphandlingar som bedöms ha högre risk genomgår mer omfattande kvalitetssäkring. Det finns inte en dokumenterad särskild process för kvalitetssäkring. |
| <i>Finns det ändamålsenliga rutiner för anbudsutvärdering som innehåller hantering av dokumentation och sekretess samt rollbeskrivning för inköpare och verksamhetsansvariga?</i> | Ja, det finns en rutin för anbudsutvärdering som beskriver vad som ska utvärderas och av vem. I praktiken är det upphandlingsenheten som sammanställer ett utvärderingsunderlag där samtliga inkommande anbud jämförs enligt de uppsatta utvärderingskriterierna. Både beställare och upphandlare har insyn i samtliga utvärderingskriterier, trots att rutinen föreskriver att de har olika roller i utvärderingen. Dokumentation och sekretess hanteras genom funktionalitet i upphandlingsverktyget Tendesign. Vi bedömer att förfarandet är ändamålsenligt. |
| <i>Sker kontroll av leverantörerna vid upphandling och löpande under avtalstiden avseende exempelvis betalningar av skatter och avgifter?</i> | Viss uppföljning sker automatiskt genom CreditSafe som inhämtar uppgifter från olika offentliga register. Upphandlingsenhetens manuella uppföljning av avtal är ersatt på grund av vakans men beräknas komma ikapp under 2018. Det finns rutiner för uppföljning samt en riktlinje som beskriver olika metoder, kriterier och sanktioner som kan lyftas in i förfrågningsunderlag och avtal. |
| <i>Finns rutiner för uppföljning/kontroll av efterlevnad av ingångna (ram)avtal?</i> | Det sker inte någon analys av kommunens samlade avtalstrohet. Analyser av leverantörstrohet sker i begränsad utsträckning inom vissa verksamheter eller vissa produktkategorier. Vår bedömning är att sådana rutiner |

| | |
|---|---|
| | bör utvecklas för att säkerställa effektiv resursanvändning. |
| <i>Finns rutiner för uppföljning/kontroll av efterlevnad av reglerna för direktupphandling?</i> | Upphandlingsenheten genomför alla direktupphandlingar som överskrider 100 000 kr. Genom det finns rutiner för att säkerställa att kommunen som helhet inte överskrider gränserna för direktupphandling inom särskilda områden. Direktupphandlingar under 100 000 kr genomförs av respektive förvaltning. Upphandlingsenheten sammanställer statistik över de direktupphandlingar som rapporteras in, men att varje direktupphandling rapporteras in kontrolleras inte. |
| <i>Är stöd och verktyg för upphandlingar ändamålsenliga?</i> | <p>Kommunen använder sig av tre huvudsakliga IT-system inom området: Tendsign för annonserade upphandlingar, Proceedo för e-inköp samt Avtalskatalogen för att tillgängliggöra avtal där varor och tjänster inte kan köpas genom Proceedo. Vår bedömning är att IT-verktygen är ändamålsenliga. Utveckling av verktygen pågår för att öka effektiviteten i arbetet.</p> <p>För att säkerställa beställarkompetensen genomför ekonomiservice en utbildning som är obligatoriska för alla beställare och inköpare. Vi bedömer att detta stöd är ändamålsenligt.</p> <p>I granskningen framkommer att beställarverksamheterna i annonserade upphandlingar ibland saknar de förkunskaper som krävs för att kunna ta det ansvar som upphandlingsriktlinjen föreskriver. Kommunen bör se över behovet av stödmaterial eller utbildning som tydliggör förväntningarna hos de beställare som inte har stor erfarenhet eller kunskap inom upphandling.</p> |

Tyresö, 2018-06-25.

Curt Öberg

Nina Högberg

Källförteckning

Inköps- och upphandlingsriktlinjer (2016).

Inköps- och upphandlingspolicy (2016).

Klara direktupphandlingar 2015-2017, arbetsdokument.

Kommunplan 2018.

Riktlinjer för uppföljning och utvärdering av avtal (2012).

Rutin för direktupphandling (2015).

Prövningsmatris direktupphandling, arbetsdokument.

Dokumenterade handlingar i ärendena:

Bollmoravägen – Trafikutredning (2018/KSUH 0027)

Konsult inom IT-arkitektur (2017/KSUH 0034)

Larm och bevakningstjänster (2017/KSUH 0151)

Omläggning av dränering- och dagvatteninstallation med tillhörande mark- och byggar-beten (2017/KSUH 0068)

Parkeringsutredning NTC (2018/KSUH 0035)

Tvätteritjänster (2017/KSUH 0105)

Ärendehanteringssystem Servicedesk IT (2018/KSUH 0005)