

Upplands-Bro kommuns bolag

Granskning av upphandling



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Revisionskriterier.....	3
1.4. Ansvariga styrelser.....	3
1.5. Metod.....	3
2. Revisionskriterier	4
2.1. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)	4
2.1.1. Krav på dokumentation vid direktupphandling	4
2.2. Policy för Upplands-Bro kommuns bolag.....	4
2.3. Upphandlingspolicy	5
3. Roll- och ansvarsfördelning	5
3.1. Organisation.....	5
3.2. Styrdokument	6
3.3. Bedömning	6
4. Framtagande av förfrågningsunderlag	6
4.1. Bedömning	7
5. Utbildning	7
5.1. Bedömning	7
6. Uppföljning av avtalstrohet	7
6.1. Bedömning	8
7. Granskning av upphandlingar	8
7.1. Granskning av direktupphandlingar	8
7.2. Annonserade upphandlingar	8
7.3. Bedömning	9
8. Svar på revisionsfrågor	10
9. Källförteckning	11
Bilaga 1. Beskrivning av granskningspunkter för upphandlingar	12
Bilaga 2. Konkurrensverkets dokumentationsmall	14

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

På uppdrag av lekmannarevisorerna har EY granskat upphandlingen i bolagen. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunens bolag bedriver ett ändamålsenligt upphandlingsarbete i form av regelefterlevnad och ändamålsenlighet i rutiner.

Vår sammanfattande bedömning är att det föreligger ett antal brister i bolagens interna regelverk för upphandling samt i rutinerna avseende uppföljning och genomförande av direktupphandlingar. Vissa av bristerna är allvarliga. Det är därför väsentligt att bolagen omedelbart initierar ett kvalitetsarbete i syfte att åtgärda de brister som lyfts upp i denna granskning.

Granskningen visar att bolagen varken tagit fram egna styrdokument för upphandling eller tillämpar kommunens fastställda policy eller riktlinjer. Enligt lagen om offentlig upphandling ska upphandlande myndigheter besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. Sådana riktlinjer har inte fastställts för bolagen. Vidare ska Upplands-Bro kommuns bolag verka för att intentionerna i kommunens styrdokument följs i tillämpliga delar och inarbetas i bolagens egna riktlinjer och policys. Av granskningen framkommer att kommunens styrdokument för upphandling inte är kända i bolagen. Utkast till upphandlingspolicy, riktlinjer för direktupphandling och vägledning för dokumentation av direktupphandling finns framtaget, vilket är positivt.

Vår bedömning är att bolagen har rutiner som säkerställer kvaliteten i förfrågningsunderlagen. I projektgruppen som ansvarar för framtagandet finns kompetenser som både är relevanta för att säkerställa upphandlingens lagenlighet och verksamhetens behov. Utbildning i offentlig upphandling riktas främst mot den grupp som ansvarar för de beloppsmässigt mest omfattande upphandlingarna.

I granskningen har tre annonserade upphandlingar granskats utifrån ett antal bestämmelser i lagen om offentlig upphandling. Vi har inte noterat några avvikelser i de upphandlingar som granskats. Avsikten var dock att granska dokumentationen av direktupphandlingar. Det var inte möjligt eftersom bolagen varken dokumenterat sina direktupphandlingar under 2018 eller kunnat tillhandahålla en sammanställning av genomförda direktupphandlingar. Av intervjuer framkommer dessutom att beloppsgränsen för direktupphandling förmodligen överskridits avseende konsulttjänster. I sammanhanget är det därför viktigt att poängtera att otillåten direktupphandling kan resultera i att avtalet ogiltigförklaras i domstol och att den upphandlande myndigheten får betala en upphandlingsskadeavgift.

Vidare är vår bedömning att rutinerna för uppföljning av upphandlingar bör stärkas, att samarbetet med kommunens upphandlingsfunktion bör utvecklas och att bolagen bör säkerställa att den egna personalen har tillräcklig kunskap om LOU.

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi styrelserna för bolagen att:

- ▶ Fastställa ändamålsenliga styrdokument för upphandling.
- ▶ Säkerställa att rutinerna för direktupphandlingar är förenliga med lagen om offentlig upphandling.
- ▶ Upprätta en plan för uppföljning av avtalstrohet och direktupphandling.
- ▶ Tillse att bolagen känner till de av fullmäktiges policyer som är tillämpliga för bolagens verksamhet och verkar för att intentionerna i dessa följs och inarbetas i bolagens egna riktlinjer och policys.
- ▶ Säkerställa att bolagens personal har tillräcklig kunskap om LOU.
- ▶ Se över möjligheterna att stärka samarbetet med kommunens upphandlingsfunktion.

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.

Årligen upphandlas varor och tjänster till stora belopp. Det är därför viktigt att kommunens såväl som de kommunala bolagens upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och med ändamålsenliga rutiner. Om detta inte sker riskerar skattemedel att användas på ett felaktigt sätt.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunens bolag bedriver ett ändamålsenligt upphandlingsarbete i form av regelefterlevnad och ändamålsenlighet i rutiner.

- ▶ Följer bolagens regelverk för upphandling gällande lagstiftning?
- ▶ Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och bolagens regelverk, inklusive dokumentationskrav för direktupphandlingar?
- ▶ Har bolagen en process för att kvalitetssäkra förfrågningsunderlag tillsammans med verksamhetsansvariga?
- ▶ Säkerställer bolagen att tillräcklig upphandlingskompetens finns i organisationen?
- ▶ Görs ändamålsenliga uppföljningar av bolagens avtalstrohet?

1.3. Revisionskriterier

I denna granskning utgörs revisionskriterierna av:

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

1.4. Ansvariga styrelser

Granskningen avser bolagsstyrelserna för Upplands-Brohus AB och Upplands-Bro kommunfastigheter AB.

1.5. Metod

Granskningen bygger på intervju med VD för bolagen samt teknisk chef i Upplands-Brohus AB, dokumentstudier av styrdokument och granskning av ett antal genomförda upphandlingar. Granskade dokument framgår av källhänvisning i slutet av rapporten. Vi har stickprovsvis granskat tre upphandlingar genomförda under 2018 för att observera genomförande och dokumentation. Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten.

2. Revisionskriterier

2.1. Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

I lagen anges 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 är 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 beräknade 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 ska 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.

2.1.1. *Krav på dokumentation vid direktupphandling*

Upphandlande myndigheter ska anta riktlinjer för direktupphandling samt dokumentera skälen för inköp som överstiger 100 000 kronor. Det specificeras inte i lagstiftningen vad som ska dokumenteras. Enligt Konkurrensverkets bedömning utgör följande punkter ett minimum för att uppfyllnad av dokumentationsplikten:

- Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer.
- Avtalsföremålet.
- Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks.
- Om och hur konkurrensen togs till vara.
- Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud.
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet.
- Det viktigaste skälet för tilldelningen.¹

Konkurrensverket har även tagit fram en mall för dokumentation av direktupphandlingar som ska tillgodose dokumentationsplikten minimikrav (se bilaga 2).

2.2. Policy för Upplands-Bro kommuns bolag

I policy för Upplands-Bro kommuns bolag² anges att bolagen ska känna till kommunens direktiv och policyer för den kommunala verksamheten samt tillkommande styrdokument och

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

² Antaget av kommunfullmäktige 2005-12-14.

verka för att intentionerna med dessa följs i tillämpliga delar och inarbetas i bolagens egna riktlinjer och policys. Moderbolaget ska tillse att samtliga av kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens fastställda direktiv och policyer gällande bolagen efterlevs.

2.3. Upphandlingspolicy

I kommunfullmäktiges antagna upphandlingspolicy finns de principer som utöver gällande rättsregler ska gälla för kommunens upphandlingar.³ Av policyn framgår att kommunen ska sträva efter att ställa tydliga och väldefinierade krav inom prioriterade upphandlingsområden i enlighet med beslutade mål i rådande miljöplan och rutiner för hållbar upphandling samt andra för kommunen relevanta handlingsplaner. Kollektivavtalsvillkoren ska vara förutsägbara, tydliga och preciserade samt ställas som särskilda kontraktsvillkor i de upphandlingar det är möjligt och ska följas upp under avtalstiden.

Av policyn framgår även att ramavtal ska tecknas i största möjliga utsträckning. Innan inköp och eventuell upphandling sker ska alltid förekomsten av ramavtal kontrolleras. Finns ramavtal ska dessa användas.

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

Kommunstyrelsen ansvarar för och samordnar kommungemensamma upphandlingar (ramavtal). Respektive nämnd ansvarar för verksamhetsspecifika upphandlingar. Respektive kontorschef ansvarar för att upphandling sker enligt gällande lagar och förordningar, samt följer kommunens mål, riktlinjer, rutiner och policys.

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

3. Roll- och ansvarsfördelning

3.1. Organisation

Bolagens uppgifter är till stor del likartade: de ska bland annat köpa, sälja, äga och förvalta bostäder respektive verksamhetslokaler. Upplands-Brohus är ett allmännyttigt bostadsbolag som ska tillgodose kommunens behov av bostäder och Upplands-Bro kommunsfastigheter ska förse kommunens förvaltningar och andra organisationer med verksamhetslokaler.

Bolagens personal är allokerad till Upplands-Brohus. Det finns ingen särskild upphandlingsfunktion inom bolagen och inte heller någon uttalad upphandlingsansvarig. Grundkunskap gällande upphandlingsförfarandet finns hos ett antal medarbetare. Kommunens upphandlingsenhet konsulteras sällan enligt intervjuade. Utöver att ett antal egna upphandlingar genomförs, avropar bolagen från ramavtal via SKL Kommentus och HBV.⁴ I revisionens tidigare granskning av förebyggande arbete mot oegentligheter uppgav

³ Antagen av kommunfullmäktige den 17 februari 2016.

⁴ SKL Kommentus erbjuder upphandlingsstöd och ramavtal för offentlig sektor. HBV är inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag, som genomför samordnade upphandlingar för produkter och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

intervjuade att bolagen vid vissa tillfällen inte inkluderats i kommunens ramavtal. Enligt uppgift är samarbetet kring ramavtal mer välfungerande idag.

3.2. Styrdokument

I bolagen finns ingen fastställd upphandlingspolicy eller riktlinje för direktupphandling. Som tidigare nämnt ska bolagen både känna till kommunens policyer och verka för att intentionerna i dessa följs och inarbetas i deras egna styrdokument. Av intervjuerna framkommer dock att intervjuade för bolagen inte är förtroga med kommunens upphandlingspolicy eller riktlinjerna för direktupphandling. Det finns i dagsläget ett framtaget förslag på upphandlingspolicy och riktlinjer för direktupphandling för bolagen. Dessa ska beslutas av styrelsen för Upplands-Brohus.

Bolagen har en gemensam attestdelegation och delegationsordning. Vad gäller upphandling anges särskilt att förvaltningschefen för lokaler ansvarar för att handla upp bolagens försäkringar för företag, fastigheter, skadedjursbekämpning och fordon. VD ska underteckna avtalet. VD ska även underteckna avtal för el-, värme- och vattenkostnader. Förvärv eller försäljning av fastighet eller bolag samt nyproduktion av fastighet ska alltid godkännas av VD samt styrelse. Avtal med externa parter kan ingås av de som har budgetansvar. Dessa får ingå avtal som ligger inom deras budgetram. Av delegationsordningens bilaga 1 framgår att det finns fyra funktioner med budgetansvar.

Leverantörsfakturor ska alltid signeras av minst två personer. Den som har budgetansvaret ska som huvudregel attestera fakturan. Om fakturan överstiger fakturans attestbelopp ska dennes chef attestera fakturan. Förvärv eller försäljning av fastighet eller bolag samt nyproduktion av fastigheter ska alltid godkännas av VD samt styrelse.

3.3. Bedömning

Bolagen ska känna till kommunens styrdokument och verka för att intentionerna med dessa följs i tillämpliga delar och inarbetas i bolagens egna riktlinjer och policies. Granskningen visar dock att kommunens styrdokument avseende upphandling inte har implementerats i bolagen. En konsekvens av detta är att ägarstyrningen av bolagen inte fungerar som avsett. Vidare innebär avsaknaden av fastställda riktlinjer för direktupphandlingar att bolagen inte efterlever bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling. Enligt LOU 19 kap. 7 § ska upphandlande myndigheter besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.

Bortsett från den regelmässiga aspekten är det också viktigt att bolagen tar fram styrdokument ur verksamhetsmässiga syften. Styrdokument bör inte ses som en absolut förutsättning för en välfungerande verksamhet, utan som ett hjälpmedel för att säkerställa enhetlighet, lagenlighet och kontinuitet. Utifrån rådande upphandlingsrutiner i bolagen, som vi återkommer till i senare avsnitt, är vår bedömning att det är nödvändigt att styrdokument avseende upphandling fastställs och förankras bland personalen.

Förslag på styrdokument har tagits fram, vilket är positivt. Vi har dock noterat att beloppsgränsen för direktupphandlingar är felaktig i utkastet till riktlinjerna för direktupphandling. Detta bör ändras innan utkastet fastställs. En rekommendation är att uttrycka direktupphandlingsgränsen som en procentsats av tröskelvärdena.

4. Framtagande av förfrågningsunderlag

Inom kommunförvaltningen verkar upphandlingsfunktionen stödjande vid framtagande av förfrågningsunderlag. Bolagen och kommunens upphandlingsfunktion har dock inget formaliserat samarbete och konsulteras sällan enligt intervjuade. I de stora upphandlingsprojekten brukar bolagen hyra in upphandlingskonsulter. Syftet är att dessa ska

säkerställa kvaliteten i förfrågningsunderlaget samt tillse att upphandlingsförfarandet är lagenligt. När upphandlingskonsult hyrs in antar bolagen en mer renodlad beställarroll i upphandlingsarbetet.

Projektgruppen som tar fram förfrågningsunderlag består vanligtvis av en projektchef, teknisk chef och inhyrd upphandlingskonsult. En viktig del av processen för framtagandet är att granska liknande upphandlingar från andra kommuner eller i bolaget. Intervjuad teknisk chef, som har ett övergripande ansvar för tecknande av ramavtal, upplever att processen för framtagande av förfrågningsunderlag är välfungerande och att det historiskt sett varit sällsynt med förfrågningsunderlag som inte tillgodosett verksamhetens önskemål.

4.1. Bedömning

Enligt vår bedömning är relevanta funktioner involverade i framtagandet av förfrågningsunderlag. Verksamhetens behov och önskemål tillgodoses av att berörd projektchef ingår i gruppen som tar fram förfrågningsunderlaget. Det är dock väsentligt att även funktioner med mer generell upphandlingskompetens ingår i denna grupp. Detta behov tillgodoses genom den tekniska chefen och i vissa fall inhyrd upphandlingskonsult.

Bolagens samarbete med kommunens upphandlingsfunktion bör stärkas. Parterna bör tillsammans se över formerna samarbetet och utreda vilka möjliga vinster som kan genereras av utökad samverkan.

5. Utbildning

Som tidigare nämnt finns ingen centraliserad upphandlingsfunktion i bolagen, utan ansvaret och kompetensen är utspridd på flera personer. Enligt intervjuade är motivet till detta att en alltför hög koncentration av upphandlingskompetensen gör organisationen sårbar för personalbyten. Det är vanligt att extern specialkompetens konsulteras i särskilda projekt.

Utbildning i LOU sker främst genom dialog på personalmöten och under arbetet med upphandlingsprojekt. Det finns inga krav på att inköpsbehöriga ska ha genomgått utbildning i offentlig upphandling eller tagit del av riktlinjer. Formaliserade utbildningsinsatser riktas främst mot personalen i den tekniska gruppen, vilka är involverade i flera av bolagets beloppsmässigt stora upphandlingar. Under 2017 gick fyra medarbetare inom den tekniska gruppen en kurs i offentlig upphandling. Enligt uppgift är ambitionen att personal i denna grupp ska genomgå utbildning i offentlig upphandling årligen, men på grund av tidsbrist har det inte varit möjligt.

5.1. Bedömning

Det är enligt vår bedömning rimligt att utbildningsinsatser i första hand riktas till de personer som är involverade i de beloppsmässigt största upphandlingarna. Det finns emellertid goda skäl att även genomföra bredare utbildningsinsatser till samtlig personal som är behörig att genomföra direktupphandlingar.

6. Uppföljning av avtalstrohet

Med avtalstrohet avses i denna granskning vilken utsträckning en organisation köper en avtalad vara/tjänst från korrekt avtalsleverantör. Fördelar som brukar lyftas fram med en hög avtalstrohet är bland annat sänkta inköpskostnader, högre effektivitet och minskad risk för skadeståndskrav och upphandlingsskadeavgifter. På grund av svårigheten med att mäta avtalstrohet på övergripande nivå görs ibland kontrollen genom stickprov i utvalda områden. I bolagens riskanalys inför 2018 identifierades tre områden med bäring på avtalstrohet:

- ▶ Uppföljning av ramavtal
- ▶ Kunskap om avtal
- ▶ Köp utanför upphandlade avtal

Ingen av dessa ansågs vara tillräckligt betydande för att inkluderas i bolagens internkontrollplaner. I dagsläget sker ingen övergripande uppföljning av avtalstrohet i bolagen. Det förekommer inte heller någon uppföljning av att direktupphandlingar genomförs i enlighet med LOU. Det saknas även en avtalsdatabas med genomförda direktupphandlingar.

Det åligger i nuläget respektive avtalsförvaltare att ha uppsikt över sina avtal och säkerställa att exempelvis avtalade mängder köps in från rätt leverantörer. Dokument- och ärendehanteringssystemet *CaneaOne* används för att bevaka när bolagens avtal löper ut och behöver förnyas. Varje avtal har en ansvarig person som får meddelande innan avtalet löper ut. Enligt uppgift ska det efter sommaren initieras ett arbete med uppföljning av trohet mot bolagets ramavtal.

6.1. Bedömning

Vår bedömning är att det saknas tillräcklig uppföljning av bolagens trohet mot tecknade avtal. Bolagen bör ta fram former för en systematisk uppföljning av avtalstroheten. Det är även väsentligt att bolaget stärker sin uppföljning av genomförda direktupphandlingar, både vad gäller dokumentation och beloppsgränser.

7. Granskning av upphandlingar

7.1. Granskning av direktupphandlingar

Enligt projektplanen för föreliggande granskning skulle fem direktupphandlingar granskas utifrån genomförande och dokumentation. Enligt företrädare för bolagen har dock ingen direktupphandling dokumenterats under 2018. Vi har därför valt att göra ett stickprov av annonserade upphandlingar.

Vid intervju med representanter för bolaget framkommer ytterligare brister i hanteringen av direktupphandlingar. Beloppsgränsen för direktupphandlingar har enligt uppgift förmodligen överstigits i vissa fall. Särskilt bristfällig uppges upphandling av konsulttjänster vara. För att undvika konsulter från större bolag och för att kunna välja ut konsulter som bolaget arbetat med tidigare har bolagen valt att direktupphandla istället för att använda annat upphandlingsförfarande. De mindre arkitektkontoren bedöms vara mer lyhörda och bättre på att tillgodose bolagens önskemål, jämfört med de större arkitektkontoren.

7.2. Annonserade upphandlingar

Vi har stickprovsvis granskat tre upphandlingar avslutade under 2018. Granskningen utgår från bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling och beskrivs närmare i bilaga 1. Granskade upphandlingar framgår nedan.

- A. Upphandling av ramavtal avseende el-arbeten
- B. Upphandling av ramavtal avseende arbetet med plåt-, tegel- och membrantak
- C. Upphandling av snöentreprenad

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

7.3. Bedömning

Vi ser allvarligt på hanteringen av direktupphandlingar inom bolagen. Enligt lagen om offentlig upphandling 19 kap. 30 § ska upphandlande myndigheter dokumentera

genomförandet av upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr. Under 2018 har ingen direktupphandling dokumenterats.

Enligt uppgift har beloppsgränsen för direktupphandling förmodligen överskridits avseende konsulttjänster. Otillåten direktupphandling kan resultera i att avtalet ogiltigförklaras i domstol och att den upphandlande myndigheten får betala en upphandlingsskadeavgift.

Vår stickprovsgransking av genomförda upphandlingar visar inte på några avvikelser. Upphandlingarnas genomförande och dokumentation är i enlighet med lagen om offentlig upphandling.

8. Svar på revisionsfrågor

Revisionsfråga	Svar
Följer bolagens regelverk för upphandling gällande lagstiftning?	Nej. Bolagen har inte fastställt något internt regelverk för upphandling. Enligt kommunens Policy för Upplands-Bro kommuns bolag ska bolagen verka för att intentionerna i kommunens styrdokument följs i tillämpliga delar och inarbetas i bolagens egna riktlinjer och policys. Granskningen visar att det inte har skett.
Genomförs direktupphandlingar enligt LOU:s och bolagens regelverk, inklusive dokumentationskrav för direktupphandlingar?	Nej. Bolagen har inga rutiner för att dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kr, vilket är ett krav enligt lagen om offentlig upphandling. Detta är en väsentlig brist som bör åtgärdas omgående. Av intervjuer framkommer att bolagen har bristande rutiner för upphandling av konsulttjänster. Beloppsgränsen för direktupphandlingar har förmodligen överstigit och andra upphandlingsförfaranden har enligt uppgift undvikits av bekvämlighetsskäl.
Har bolagen en process för att kvalitetssäkra förfrågningsunderlag tillsammans med verksamhetsansvariga?	Ja. I projektgruppen för upphandlingar ingår vanligtvis projektledare, teknisk chef och upphandlingskonsult. Enligt vår bedömning tillgodoser denna sammansättning av funktioner och kompetenser att verksamhetens behov representeras och att upphandlingsförfarandet genomförs rättssäkert.
Säkerställer bolagen att tillräcklig upphandlingskompetens finns i organisationen?	Delvis. Utbildningsinsatser i offentlig upphandling riktas framför allt till personer i den tekniska gruppen, vilka är de som är mest frekvent involverade i de största upphandlingarna. Det är vanligt att bolagen tar in upphandlingskonsulter med expertkunskap om specifika upphandlingsområden. Enligt vår bedömning bör samtliga med behörighet att genomföra direktupphandlingar genomgå någon form av upphandlingsutbildning. Det kan även

	finnas skäl att koppla inköpsbehörigheterna till genomförd utbildning av sådant slag.
Görs ändamålsenliga uppföljningar av bolagens avtalstrohet?	Nej. Det förekommer ingen strukturerad uppföljning av bolagens avtalstrohet.

Kungsängen den 25 mars

Herman Rask
EY

Fabian Melin
EY

9. Källförteckning

- Generella ägardirektiv för Upplands-Bro Kommunföretag AB med dotterbolag
- Bolagsordning för aktiebolaget Upplands-Brohus
- Bolagsordning för Upplands-Bro Kommunfastigheter AB
- Policy för Upplands-Bro kommuns bolag
- Riktlinjer för direktupphandling Upplands-Bro kommun
- Upphandlingspolicy för Upplands-Bro kommun
- Internkontrollplan Upplands-Brohus
- Internkontrollplan Upplands-Bro Kommunfastigheter
- Utkast till riktlinjer för direktupphandling (bolagen)
- Utkast till upphandlingspolicy (bolagen)
- Utkast till mall för dokumentation av direktupphandling (bolagen)

Dokumentation för upphandlingarna:

- Ramavtal avseende el-arbeten
- Ramavtal avseende arbetet med plåt-, tegel- och membrantak
- Upphandling av snöentreprenad

Bilaga 1. Beskrivning av granskningspunkter för upphandlingar

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

Granskningspunkt	Beskrivning
Korrekt upphandlingsförfarande har använts	Vilket upphandlingsförfarande den upphandlande myndigheten kan använda sig av bestäms i regel genom det beräknade kontraktsvärdet och vilken typ av vara eller tjänst som upphandlas. Om det beräknade värdet av en upphandling eller en projekttävling <i>uppgår till minst</i> det tröskelvärde som gäller enligt LOU 5 kap. 1 § och upphandlingen eller projekttävlingen inte avser en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 eller bilaga 2 a, ska den genomföras med tillämpning av LOU utom 19 kap. Om det beräknade värdet av en upphandling eller en projekttävling <i>understiger</i> tröskelvärdet eller om upphandlingen eller projekttävlingen avser en tjänst av sådant slag som anges i bilaga 2 eller bilaga 2 a, ska den genomföras med tillämpning av 19 kap.
<i>Upphandling under tröskelvärden (19 kap. LOU samt övriga tillämpliga bestämmelser)</i>	
Annonsering/inbjudan är korrekt utformad	Granskningen utgår från LOU 19 kap. 9-12 §§.
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid	En upphandlande myndighet ska på begäran av en leverantör lämna kompletterande upplysningar om upphandlingsdokumenten senast sex dagar före angiven sista dag för anbud, förutsatt att upplysningarna har begärts i god tid. Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla leverantörer som deltar i upphandlingsförfarandet (LOU 19 kap. 28 §).
Reglerna för öppnande av anbud har följts	Anbud ska öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen. På begäran av en anbudsgivare ska dessutom en person som är utsedd av en handelskammare närvara. Kostnaderna för detta ska betalas av den som framställt begäran (LOU 19 kap. 17 §).
Kontrakt har tilldelats på korrekt grund	Granskningen utgår från LOU 19 kap. 24-26 §§.
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen	Vid förenklat förfarande, urvalsförfarande, konkurrenspräglad dialog och dynamiskt inköpssystem ska den upphandlande myndigheten snarast möjligt skriftligen underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som avses i 12 kap. 12 § (LOU 19 kap. 29 §).
Avtalsspärren har följts	Om en upphandlande myndighet är skyldig att skicka en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 19 kap. 29 eller 38 § och underrättelsen har skickats med ett elektroniskt medel, får den upphandlande myndigheten inte ingå

	avtal (avtalsspärr) förrän 10 dagar har gått från det att underrättelsen skickades. Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till någon anbudssökande eller anbudsgivare, får avtal inte ingås förrän 15 dagar har gått från utskickandet. Om en upphandlande myndighet i underrättelsen har angett en längre avtalsspärr än den föreskrivna minimifristen, får avtal inte ingås förrän efter utgången av den angivna perioden (LOU 20 kap. 1 §).
Upphandlingens genomförande är korrekt dokumenterad	En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden. Första stycket gäller inte om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor (LOU 19 kap. 30 §).
Upphandling över tröskelvärden (LOU med undantag för kap. 19)	
Annonsering/inbjudan är korrekt utformad	Granskningen utgår från LOU 10 kap.
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid	En upphandlande myndighet ska på begäran av en leverantör lämna kompletterande upplysningar om upphandlingsdokumenten senast sex dagar före angiven sista dag för anbud, förutsatt att upplysningarna har begärts i god tid. Upplysningarna ska lämnas skriftligen till alla leverantörer som deltar i upphandlingsförfarandet (LOU 12 kap. 11 §).
Kvalificeringsgrunder är korrekta	Granskningen utgår från LOU 14 kap. 1–5 §§.
Teknisk specifikation finns	Granskningen utgår från LOU 9 kap. 1 §.
Reglerna för öppnande av anbud har följts	Anbud ska öppnas samtidigt och så snart som möjligt efter anbudstidens utgång vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten ska delta. Anbuderna ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen (LOU 12 kap. 10 §).
Kontrakt har tilldelats på korrekt grund	Granskningen utgår från LOU 16 kap. 1–2 och 6 §§.
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen	En upphandlande myndighet ska snarast möjligt skriftligen underrätta anbudssökandena och anbudsgivarna om de beslut som har fattats om att tilldela ett kontrakt eller att ingå ett ramavtal. Underrättelsen ska innehålla skälen för beslutet och uppgift om den period under vilken avtal enligt 20 kap. 1 § inte får ingås (LOU 12 kap. 12 §).
Avtalsspärren har följts	Om en upphandlande myndighet är skyldig att skicka en underrättelse om tilldelningsbeslut enligt 12 kap. 12 § första stycket och underrättelsen har skickats med ett elektroniskt medel, får den upphandlande myndigheten inte ingå avtal (avtalsspärr) förrän 10 dagar har gått från det att underrättelsen skickades. Om underrättelsen har skickats på annat sätt än med ett elektroniskt medel till någon anbudssökande eller anbudsgivare, får avtal inte ingås förrän 15 dagar har gått från utskickandet. Om en upphandlande myndighet i underrättelsen har angett en längre avtalsspärr än den föreskrivna minimifristen, får avtal inte ingås förrän efter utgången av den angivna perioden (LOU 20 kap. 1 §).

