



Yttrande över Granskning av upphandlingsprocessen

Dnr. SN 2019/0293

Sammanfattning

Kommunrevisionen har granskat om servicenämnden och tre andra nämnder följer LOU och kommunens upphandlingspolicy. Nämnderna har beretts tillfälle att yttra sig över vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av vad som framkommit i granskningen och de rekommendationer som lämnas.

Beslutsunderlag

Granskning av upphandlingsprocessen, revisionsrapport september 2019.

Kommunrevisorernas missiv, 2019-09-11.

Serviceförvaltningens tjänsteskrivelse 2019-10-29 (denna skrivelse).

Barnets bästa

En barnkonsekvensanalys har inte bedömts relevant i ärendet.

Ärendet

Kommunrevisionen har granskat om servicenämnden och tre andra nämnder följer LOU och kommunens upphandlingspolicy samt riktlinjer för upphandling och direktupphandling. Nämnderna har beretts tillfälle att yttra sig över vilka åtgärder som nämnderna kommer att vidta med anledning av vad som framkommit i granskningen och de rekommendationer som lämnas.

Lämnade rekommendationer framgår av revisionsrapporten från september 2019.

Serviceförvaltningens kommentarer

Övergripande kommentarer

Serviceförvaltningen har en omfattande upphandlingsverksamhet till höga värden, ofta med ett komplicerat branschrelaterat regelverk som grund. Det är angeläget att verksamheten bedrivs med hög kvalitet. Över 80 000 fakturor hanteras årligen och det totala inköpsvärdet motsvarar nästan 30 % av värdet för samtliga förvaltningar i kommunen.

Som framgår av granskningsrapporten finns skäl att kritisera upphandlingsverksamheten inom såväl Lunds kommun som

förvaltningen. Förvaltningen delar bilden av underbemanning i förhållande till efterfrågat behov av stöd i upphandlingsrelaterade frågor samt att det är ett problem att det saknas systemstöd för avtalsuppföljning (och beräkningar av inköpsvärden i förhållande till beloppsgränser i regelverken). Idag måste sådant arbete utföras manuellt, främst genom att granska enskilda fakturor. Serviceförvaltningen delar också bilden av att det genomförs inköp i kommunen som en domstol skulle kunna bedöma som otillåtna direktupphandlingar.

Samtliga revisionens rekommendationer får anses som lämpliga åtgärder för att komma tillrätta med sådana brister som redovisas i rapporten. Som framgår nedan menar dock förvaltningen att det saknas belägg i rapporten för en del av de brister som sägs föreligga. Detta med särskilt avseende på direktupphandlingar. Förvaltningen förhåller sig likväl försiktigt positiv till de åtgärder som föreslås och deltar gärna i utvecklingsarbetet.

Servicenämnden har kritiserats i fyra fall där potentiellt otillåtna direktupphandlingar sägs föreligga (inte fem, som sägs i sammanfattningen av rapporten). Övriga upphandlingar kritiseras inte. Sammanfattningsvis konstaterar dock förvaltningen att av de fyra fallen är det endast ett där inköp skulle kunna tänkas vara genomförda på ett sätt som inte är tillåtet enligt LOU. Förvaltningen menar dock att en fördjupad analys av stickprovet med stor sannolikhet skulle visa att de inköp som stickprovet avser är förenliga med LOU.

Avseende kritik mot övriga nämnders direktupphandlingar konstaterar förvaltningen att de endast kan vara otillåtna enligt LOU om beloppen i stickproven dels avser samma slag av vara eller tjänst, dels överstiger den tillåtna beloppsgränsen för direktupphandlingar samt att någon av LOU:s undantagsregler inte är tillämplig. Förvaltningen menar att stickproven visar att två typer av inköp kan misstänkas vara genomförda på ett sådant sätt att en domstol eventuellt skulle kunna betrakta dem som otillåtna direktupphandlingar, helt eller delvis. Det krävs en fördjupad analys av inköpen för en säker slutsats.

Förvaltningen konstaterar också att rapporten i flera fall saknar belägg för kritik mot att direktupphandlingar över 100 000 SEK inte har dokumenterats på rätt sätt. I övrigt konstaterar förvaltningen att dokumentationsplikten är ett administrativt krav som saknar påföljd i LOU samt att brister utan hinder och utan begränsning i tid kan rättas så snart de upptäcks. Exempelvis har serviceförvaltningen rättat en brist i dokumentationen för ett inköp efter att ha uppmärksammats på saken i granskningsrapporten, se ärende SN2019/0322.

Delvis på ovan angivna grunder menar förvaltningen att det kan ifrågasättas om de brister som redovisas i rapporten är så omfattande, påtagliga och allvarliga som sägs. De åtgärdsförslag som framförs i rapporten bör därför möjligen betraktas med en viss försiktighet. Förvaltningen vill dock framhålla att granskningsrapporten kan läggas till grund för alternativ kritik av kommunens upphandlingsarbete samt alternativa slutsatser och rekommendationer.

Direktupphandling i förhållande till LOU

En direktupphandling kan betraktas som otillåten av en domstol om det sammanlagda värdet av inköp av samma slag under ett och samma räkenskapsår överstiger den tillåtna gränsen för direktupphandling. För vissa återkommande kontrakt ska värdet under fler räkenskapsår beaktas. Det är tidpunkten för affärshändelsen (köpet) som är av intresse för beräkningen, inte tidpunkten för fakturering eller betalning. Vid värdeberäkningen är det egalt för LOU vem som är leverantör.

Genomförs en direktupphandling av en förvaltning ska värdeberäkning ske på förvaltningsnivå. Genomförs den centralt av kommunen ska värdeberäkningen ske för samtliga förvaltningar som omfattas av upphandlingen.

För inköp som överstiger det tillåtna beloppet finns ett femtiotal undantag i LOU från offentliggörande av inköpet. Dessa omfattar i huvudsak inköp där det redan från början står klart att ett offentliggörande inte kommer att leda till ökad konkurrens eller bättre upphandlingsresultat. Inköp under den tillåtna gränsen berörs inte av undantagsreglerna. Det finns inget krav i LOU på att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas.

Det är endast sådana direktupphandlingar som innebär att totalvärdet överstiger den tillåtna gränsen som kan vara otillåtna enligt LOU. Tidigare genomförda direktupphandlingar av samma slags vara eller tjänst är fortsatt tillåtna, förutsatt att inköpen inte har delats upp i syfte att kringgå bestämmelser i LOU. Alla andra syften bakom en uppdelning är tillåtna.

2014 höjde lagstiftaren gränsen för direktupphandlingar. Dagens gräns överstiger den tidigare med 116 %. Syftet var att göra offentliga upphandlingar mer effektiva, se prop. 2013/14:133. Kommunen är obehindrad att ha striktare interna bestämmelser.

En direktupphandling är tillåten enligt LOU även om den överträder bestämmelserna i en intern upphandlingspolicy eller andra interna riktlinjer. Brister avseende dokumentationsplikten i LOU medför inte att en direktupphandling är otillåten.

Direktupphandling i granskningsrapporten

Skälen för förvaltningens avvikande bedömningar gentemot vad som framförs i granskningsrapporten är bland annat följande.

- I rapporten slås flera direktupphandlingar ihop utan att någon överstiger 100 000 kr. Kritik grundas sedan på vad som gäller för direktupphandlingar över 100 000 SEK.
- Sammanslagningar sker av direktupphandlingar som inte avser inköp av samma slag.
- Sammanslagning sker av direktupphandlingar som är gjorda under olika räkenskapsår.
- Inköp som understiger den tillåtna gränsen för direktupphandlingar kritiseras med åberopande av regler som ska tillämpas på inköp till högre värde.

Det är förenat med en viss problematik för förvaltningen i de fall verksamheten granskas och kritiseras utifrån andra regler än de som förvaltningen har att tillämpa.

Kommunens interna regelverk

Det följer av kommunens interna regelverk för upphandlingsarbete att konkurrensen ska utnyttjas, att inköp ska göras till lägsta möjliga totalkostnad samt ha ett totalkostnadstänkande och affärsmässigt perspektiv.

Serviceförvaltningen uppfattar regelverket för direktupphandlingar som att de ska innefatta en förenklad bedömning av leverantörsmarknaden samt besparingspotential och kostnader för konkurrensutsättning. I fall där det redan från början står klart att ett offentliggörande eller annan traditionell konkurrensutsättning inte kommer att leda till ökad konkurrens eller bättre upphandlingsresultat bör konkurrensen tillvaratas på ett annat sätt. Mot denna bakgrund bedömer serviceförvaltningen att samtliga inköp där servicenämnden kritiserats för bristande konkurrensutsättning har genomförts på ett ändamålsenligt sätt i enlighet med kommunens interna regelverk.

Förvaltningen har uppfattningen att ett ändamålsenligt internt regelverk bör främja lagstiftarens syfte med den höjda gränsen för direktupphandling samt att eventuella otydligheter i det interna regelverket bör tolkas mot bakgrund av lagstiftarens motiv för genomförda ändringar.

I utformningen av kommunens interna regelverk bör möjligen beaktas sådana kommunövergripande affärsfördelar som kan följa av att nämnderna var för sig kan och får uppträda som självständiga

upphandlande myndigheter. Exempelvis riskerar nämndövergripande upphandlingar av ramavtal i vissa fall motverka affärsfördelar som annars kan följa av enskilda upphandlingar.

Tydlig ansvarsfördelning

Serviceförvaltningen instämmer i att kommunens ansvarsfördelning för upphandlingsverksamheten är tydlig. Det förefaller likväl finnas en otydlighet avseende behörigheten och förutsättningarna för beslut om att genomföra nämndövergripande upphandlingar. För de fall där enskilda nämnders kärnverksamhet påverkas får otydligheten uppfattas som icke oväsentlig. Sådana upphandlingar kan medföra att nämndernas styrning, ansvar och kontroll av sin verksamhet reduceras och ersätts av beslut genom enskilda tjänstemän som inte bär ansvar för den specifika nämndverksamheten.

Övriga åtgärder

Serviceenämnden arbetar sedan några år aktivt med att stärka upphandlingskompetensen inom förvaltningen. Svårigheter med rekrytering och begränsade medel medför dock att inköps- och upphandlingsarbetet ännu inte har nått den nivå som förvaltningen önskar. För närvarande prioriterar förvaltningen upphandlingar i fallande värdeordning med hänsyn till kommersiella risker, svårighetsgrad och risker i förhållande till det samlade regelverket.

Den övervägande delen av förvaltningens upphandlingar genomförs av personal som också har ansvar för genomförande av olika projekt, exempelvis byggprojektledare, fastighetsförvaltare och installations- och markanläggningspecialister. De har stöd av förvaltningens interna övriga upphandlingskompetens. Affärsområdet måltidsservice genomför sina upphandlingar nästan uteslutande med stöd av kommunens upphandlingsenhet.

Serviceförvaltningen har idag 2,5 tjänstemän med upphandlingsrelaterade frågor som huvudsaklig arbetsuppgift; en affärsjurist och en upphandlare (delas med kommunens upphandlingsenhet) samt en avtalscontroller med inriktning på upphandlade avtal (ej hyresavtal). Utöver att ge stöd i övriga tjänstemäns upphandlingsarbete leder dessa även internt utbildningsarbete och genomför egna inköps- eller upphandlingsprojekt. Ytterligare rekrytering av upphandlingskompetens är beslutad men avvaktar resultatet av budgetarbetet för 2020.

Förvaltningens upphandlingar får publiceras efter behörigt beslut enligt servicenämndens delegationsordning och direktupphandlingar beslutas enligt nämndens verkställighetsordning.

Förvaltningens kompetens i upphandlingsfrågor efterfrågas återkommande av andra förvaltningar. Det kan avse enskilda upphandlingsrelaterade frågor men också utbildning. Under 2019 har exempelvis förvaltningens utbildning i direktupphandling anpassats och vid flera tillfällen genomförts i samverkan med tekniska förvaltningen. I mån av plats bjuder serviceförvaltningen också in deltagare från andra förvaltningar till att delta i köpta utbildningar.

Med anledning av vad som framgår av granskningsrapporten ser serviceförvaltningen över aktiviteterna för intern kontroll 2020. Översynen sker i samverkan med tekniska förvaltningen för att kunna ta tillvara de erfarenheter som tekniska förvaltningen har från senast utförda kontroller. Rapportering av direktupphandlingar till upphandlingsenheten bör förbättras. Då den övervägande delen av dessa är förvaltningsspecifika bör resurs- och effektivitetsskäl få påverka omfattningen.

Förvaltningen ser över fördelar och nackdelar med att begränsa antalet tjänstemän som förväntas ha mer än en grundläggande kunskap om inköp och upphandling. Förvaltningens strategi att använda ramavtal som tillhandahålls via inköpscentraler bör kommuniceras bättre inom förvaltningen. Strategin frigör resurser till förmån för annat verksamhetsarbete och minskar omfattningen av behovet att ha tillgång till upphandlingsutbildad personal.

Förvaltningen föreslår att kommunen prioriterar ett införskaffande av systemstöd för uppföljning av avtalstrohet och ökad möjlighet att analysera och värdeberäkna inköp. Systemet bör kunna användas på förvaltningsnivå för förvaltningsspecifika upphandlingar.

Härjämte föreslår förvaltningen att kommunens underbemanning i förhållande till efterfrågat behov av stöd i upphandlingsrelaterade frågor åtgärdas. Möjligen bör även göras en studie avseende upphandlingsenhetens finansieringsform med särskilt avseende på hur en sådan bäst främjar kommunens inköps- och upphandlingsarbete.

Serviceförvaltningen är positiv till att ett förvaltningsövergripande samverkansarbete inleds i syfte att ytterligare kvalitetssäkra kommunens inköps- och upphandlingsprocesser samt finna ändamålsenliga svar på ansvars- och organisationsfrågor. Serviceförvaltningen deltar gärna i ett sådant arbete.

Serviceförvaltningens förslag till beslut

att till kommunrevisionen översända serviceförvaltningens tjänsteskrivelse 2019-10-29 såsom sitt svar angående granskningen av upphandlingsprocessen i september 2019.

Serviceförvaltningen

Pål Svensson
Servicedirektör

Rebecka Kärrholm
Stabschef

Beslut expedieras till:
Kommunrevisionen