



REVISIONSRAPPORT
GRANSKNING AV
upphandling av
fastighetsunderhåll

Anneth Nyqvist
Therese Norrbelius



Innehållsförteckning

1	SAMMANFATTNING	3
2	INLEDNING/BAKGRUND.....	5
3	SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING	5
4	REVISIONSKRITERIER.....	6
5	ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND	6
6	METOD	6
7	OM OFFENTLIG UPPHANDLING.....	7
7.1	LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING (LOU).....	7
7.1.1	Ramavtal.....	7
7.1.2	Direktupphandling	7
7.1.3	Offentliga upphandlingar som riskområde	8
8	RESULTAT AV GRANSKNINGEN	9
8.1	ORGANISATION FÖR UPPHANDLING AV FASTIGHETSUNDERHÅLL.....	9
8.1.1	Fastighetsunderhåll - beslutsgång och hantering	9
8.2	RUTINER OCH RIKTLINJER AVSEENDE INKÖP	10
8.2.1	Rutiner och krav vid direktupphandling.....	11
8.3	UPPFÖLJNING AV AVTALSTROHET.....	12
8.3.1	Avtalsuppföljning	12
8.4	DIREKTUPPHANDLING	13
8.4.1	Kontroll av gränsen för direktupphandling.....	13
8.4.2	Dokumentation av direktupphandlingar	14
8.4.3	Stickprov.....	14
8.5	KONTROLL AV LEVERANTÖRER.....	15
8.5.1	Kontroller enligt LOU.....	15
8.5.2	Kontroller inom Östersunds kommun	16
8.6	JÄVSFÖRHÅLLANDE.....	17
8.6.1	Rutiner kring mutor, jäv och bisysslor i Östersunds kommun	17
8.7	ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA KONKURRENS.....	18
8.7.1	Om osund konkurrens och anbudskarteller.....	18
8.7.2	Åtgärder för att främja konkurrens.....	19
8.8	ÅTGÄRDER I INTERNKONTROLLPLANER.....	19
8.9	VIDTAGNA ÅTGÄRDER UTIFRÅN FÖREGÅENDE GRANSKNING.....	20
8.9.1	Tidigare noterade brister avseende inköp.....	20
9	KVALITETSSÄKRING	24
10	ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE	24

1 SAMMANFATTNING

Revisionskontoret har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Östersunds kommun genomfört en granskning avseende upphandling av fastighetsunderhåll. Syftet med granskningen har varit att undersöka om det finns en tillfredsställande intern kontroll av rutiner för upphandling av fastighetsunderhåll, samt att regelverket som styr upphandlingsprocesserna fungerar och efterföljs.

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen för upphandling av fastighetsunderhåll inom flera områden är bristfällig vilket även innebär risker för att regelverken inte efterföljs. Vi bedömer även att organisationen avseende upphandling är otydlig avseende rutiner, roller och ansvar.

Bedömningen grundar sig på följande iakttagelser och bedömningar:

Utifrån att det saknas förvaltningsspecifika rutiner och riktlinjer och att det saknas rutiner för att följa upp avtalstrohet gör vi bedömningen att nämnden inte fullt ut har säkerställt en god följsamhet mot gällande lagar och regler för upphandling av fastighetsunderhåll. Bristerna kan till viss del härröras till att organisationen både inom kommunen totalt och inom tekniska förvaltningen gällande upphandlingsfrågor är oklar.

Rutiner kring uppföljning av följsamhet mot ramavtal är bristfälliga. Den uppföljning som görs i nuläget är inte heltäckande och kan ge felaktiga signaler och en alltför positiv bild av följsamheten. Vi ser positivt på att det inrättats tjänster både inom kommunstyrelsen och teknisk förvaltning i syfte att förbättra styrning och uppföljning av inköp men det är även viktigt att rutinerna dokumenteras.

Rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids är bristfällig. Kommunen använder inte något systemstöd för att dokumentera direktupphandlingar vilket innebär att det är svårt att få en samlad bild både inom teknisk förvaltning och för kommunen totalt. Genomförda stickprover visar på brister gällande dokumentationen av genomförda upphandlingar då det inte framgår hur konkurrensutsättning har skett.

Det är inte tillfredsställande att en stor andel av inköpen, ca 30 % eller ca 9 mkr, sker utanför ramavtal. Inköpen uppgår i de flesta fall inte till betydande belopp hos varje enskild leverantör, men tidsåtgång för att genomföra inköp och att det finns risk för förtroendeskada gentemot avtalsleverantörer är viktigt att beakta.

Det finns rutiner för att säkerställa att upphandlingar inte genomförs med oseriösa leverantörer. Vid stickprovskontroller har vi inte identifierat några inköp från oseriösa leverantörer.

Det finns rutiner för att hantera jävsförhållanden, men samtidigt är det inte någon prioriterad fråga inom förvaltningen. Inom ramen för granskningen har vi inte fått någon kännedom om några incidenter gällande mutor och korruption men detta är ingen garanti för att detta inte förekommer/har förekommit.

Det finns en tydlig ambition om att främja konkurrensen och att underlätta för mindre leverantörer att kunna lämna anbud. Tekniska förvaltningen har i låg utsträckning nyttjat möjligheterna med förnyad konkurrensutsättning i ramavtal och vi menar att nämnden bör överväga att använda sig av detta i fler ramavtal än vad som görs i nuläget.



Upphandling finns med både i tekniska nämndens och kommunstyrelsens internkontrollplaner för 2020. Balansräkningsenheten har ingen egen internkontrollplan utan lyder under tekniska nämndens internkontrollplan.

Merparten av föreslagna rekommendationer i tidigare granskning har inte åtgärdats.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och tekniska nämnden att:

- *säkerställa att rutinbeskrivningar utarbetas för att säkerställa en god följsamhet mot gällande lagar och regler.*
- *säkerställa att det finns tillfredsställande rutiner för uppföljning mot ramavtal.*
- *säkerställa att rutiner upprättas och att systemstöd införs för att dokumentera direktupphandlingar. Det är även viktigt att det finns en god planering och framförhållning för att säkerställa att det finns ramavtal inom samtliga områden.*
- *säkerställa att förekomsten av jäv, mutor och korruption ständigt är en aktuell fråga och att det bör ingå som en del i riskanalysen vid framtagandet av den årliga internkontrollplanen.*

2 INLEDNING/BAKGRUND

Östersunds kommun har ett eget fastighetsbestånd med konstaterat stort underhållsbehov. Upphandlingar inom fastighetsområdet ställer höga krav gällande följsamhet mot ramavtal, samt det regelverk som styr omföring från ramavtal till förenklad upphandling. Merparten av upphandlingarna inom området genomförs av tekniska förvaltningen, det gemensamma upphandlingskontoret kvalitetssäkrar endast underlagen.

Under 2018 genomfördes en granskning av inköp. Erfarenheterna från den granskningen motiverar till vissa delar granskning av upphandling av fastighetsunderhåll. Bland annat framkom att samtliga ingångna avtal inte var inlagda i avtalsdatabasen.

En ändamålsenlig upphandlingsprocess är grundläggande för att tillgodose att resurserna inom kommunen nyttjas rätt. Om den interna kontrollen inte är säkerställd i processen finns en risk för att det som upphandlas har kvalitetsbrister och att konkurrensen inte nyttjats.

Det finns en risk för bristande konkurrensutsättning och brott mot ingångna avtal om hela eller delar av upphandlingar enligt ramavtal vid fastighetsunderhåll omformas till förenklade upphandlingar.

Kommunens revisorer har mot bakgrund av sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det angeläget att genomföra en granskning av upphandling inom fastighetsområdet, med fokus på fastighetsunderhåll.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGA OCH AVGRÄNSNING

Syfte

Det övergripande syftet med granskningen är att undersöka om det finns en tillfredsställande intern kontroll av rutiner för upphandling av fastighetsunderhåll, samt att regelverket som styr upphandlingsprocesserna fungerar och efterföljs.

Revisionsfrågor

- Har nämnden säkerställt god följsamhet mot gällande lagar och regler för upphandling av fastighetsunderhåll?
- Finns det dokumenterade rutiner för inköp inom teknisk förvaltning?
- Finns det rutiner för att följa upp avtalstrohet?
- Finns det rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?
- Vilka kontroller görs av leverantörer före inköp eller att avtal tecknas? Exempelvis om leverantören innehar F-skatt eller är "svartlistad"?
- Hur hanteras eventuella jävsförhållanden?
- Har kommunen vidtagit åtgärder för att främja konkurrens?
- Finns upphandling med i nämndens internkontrollplan för 2020?
- Har åtgärder vidtagits utifrån tidigare genomförd granskning?

Avgränsning

Granskningen är avgränsad till gällande ramavtal samt förenklade upphandlingar och direktupphandlingar som genomförts under tiden maj 2019 till april 2020.

4 REVISIONSKRITERIER

Vår bedömning har utgått från:

- Kommunallagen (2017:725)
- Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- Konkurrenslagen
- Upphandlingspolicy
- Reglemente för intern kontroll
- Övriga tillämpbara interna regelverk och policys

5 ANSVARIG STYRELSE ELLER NÄMND

Granskningen avser kommunstyrelsen och tekniska nämnden

6 METOD

Granskningen har utförts genom dokumentstudier och intervjuer.

Följande personer har intervjuats:

- Förvaltningschef teknisk förvaltning
- Sektorchef fastighet
- Biträdande sektorchef
- Byggingenjör och samordnare underhållsarbeten
- Byggingenjör
- Energiingenjör
- Enhetschef projektenheten
- Fastighetsekonom
- Upphandlingschef
- Strategisk upphandlare
- Controller, kommunledningsförvaltningen

Substansgranskning har utförts för att i erforderlig omfattning verifiera gjorda utsagor samt att system och rutiner fungerar på avsett sätt. Analyser av data ur leverantörsreskontra på konton avseende fastighetsunderhåll har utförts för att dels kontrollera om inköp gjorts utanför ramavtal, dels om gränsen för direktupphandling har överskridits.

7 OM OFFENTLIG UPPHANDLING

7.1 LAGEN OM OFFENTLIG UPPHANDLING (LOU)

För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen måste offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser vid inköp. Detta framgår av reglerna för offentlig upphandling¹.

Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och är till stor del likadana inom hela EU. Grundprinciperna bygger på objektivitet och öppenhet. De upphandlande myndigheterna ska vara sakliga och välja leverantör utifrån det som köps. Det får inte förekomma lojalitet mot det egna landets leverantörer eller tidigare leverantörer. Valet av leverantör ska ske på affärsmässig grund och baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

Offentlig upphandling finns till för att:

- främja kostnadseffektivt användande av skattemedel
- främja fri rörlighet inom EU
- undanröja ageranden som begränsar konkurrens
- underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor
- se till att det företag som säljer de efterfrågade varorna, tjänsterna eller entreprenaderna till de mest förmånliga villkoren vinner.

7.1.1 Ramavtal

Ett ramavtal är ett avtal som fastställer villkoren för kontrakt som senare ska tilldelas under en viss tidsperiod. Ett ramavtal kan ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer. Ramavtal kan tecknas för upphandlingar av såväl varor och tjänster som byggentreprenader. Endast de upphandlande myndigheter som angetts i ramavtalet får avropa ifrån detta. Ett ramavtal kan också bestå av flera delområden som kan ingås med olika leverantörer för respektive område.

Juridiskt kan man skilja på tre olika typer av ramavtal:

1. Ett ramavtal med endast en leverantör där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet.
2. Ett ramavtal med flera leverantörer där alla villkor fastställs på förhand i själva ramavtalet.
3. Ett ramavtal med flera leverantörer där tilldelning av kontrakt sker genom en ny konkurrensutsättning mellan parterna i ramavtalet.

7.1.2 Direktupphandling

Huvudregeln vid offentlig upphandling är att avtalet ska föregås av en annonserad konkurrensutsättning enligt reglerna i LOU. I ett antal särskilt utpekade situationer eller om det finns synnerliga skäl får dock upphandlande myndighet använda direktupphandling.

¹ Lagen om offentlig upphandling LOU 2016:1145

Gränsen för direktupphandling uppgår från 1 januari år 2020 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 % av tröskelvärdet för varor och tjänster². Det innebär att det vid beräkning av värdet av ett avtal ska det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid som avtalet gäller beräknas³. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av avtalsvärdet ska man inte bara se till värdet av det aktuella avtalet utan man måste också räkna in alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret.

Detta innebär att den upphandlande myndigheten måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer.

7.1.3 Offentliga upphandlingar som riskområde

Offentliga upphandlingar framstår som särskilt utsatta för risk för korruption. Konkurrensverket har konstaterat att indikationer om korruption förekommer i 5-10 procent av de ärenden som verkets upphandlingstillsyn öppnat under de senaste fem åren.

Det finns enligt Konkurrensverket flera anledningar till att offentliga upphandlingar är särskilt utsatta för korruption;

- Offentliga upphandlingar omfattar stora ekonomiska värden
- Offentliga upphandlingar innebär täta kontakter mellan företrädare för leverantörer och myndighetsföreträdare. De nära banden mellan offentliga tjänstemän, i synnerhet kommunala tjänstemän, tycks medföra att dessa är utsatta för en ökad korruptionsrisk.
- Kontrollsystem och regelverk har inte anpassats till ett samhälle där det offentliga fullgör en allt större del av sina åtaganden genom upphandlingar snarare än i egen regi.

Vidare framkommer att upphandlare av flera anledningar generellt sett är relativt motståndskraftiga mot olika former av otillbörlig påverkan. Offentliga upphandlingar innefattar dock fler personer och personalkategorier inom en upphandlande myndighet som i många fall saknar den utbildning och kunskap som upphandlarna besitter. Därför är det viktigt att upphandlarna inom organisationen sprider kunskapen inom samtliga delar av organisationen som deltar i upphandlingsprocessen

Öppenhet och offentliggörande i upphandlingsprocessen anses allmänt vara det bästa sättet att förebygga korruption. Vid genomförandet av en direktupphandling finns det till skillnad från övrig upphandling inte något krav på annonsering eller anbud i viss form. Vid direktupphandling är graden av insyn också lägre jämfört med en annonserad upphandling och det finns inte samma möjligheter till överprövning i domstol. Dessutom genomförs de normalt av fler personer inom myndigheten.

Konkurrensverket menar att mot bakgrund av ovanstående är det viktigt att det finns goda rutiner för direktupphandling inom varje myndighet.

² Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,4 mkr för statliga myndigheter och ca 2,2 mkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggtreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 54,9 mkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.

³ Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling

8 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

8.1 ORGANISATION FÖR UPPHANDLING AV FASTIGHETSUNDERHÅLL

Sju av länets åtta kommuner samarbetar inom upphandling via ett gemensamt upphandlingskontor. Kontoret styrs politiskt av Gemensam nämnd för upphandlingssamverkan (GNU). Upphandlingskontoret gör både gemensamma och enskilda upphandlingar av varor och tjänster på uppdrag av kommunerna.

Vid intervjuer framkommer att det inom Östersunds kommun finns en ambition att det ska finnas en upphandlingssamordnare per förvaltning, vi har dock inte funnit något skriftligt dokument som stödjer detta. Det har dock saknats en övergripande funktion som håller ihop och samordnar upphandlingsfrågor inom kommunen. I granskningen har det även framförts att det inte har varit helt tydligt vilken roll upphandlingskontoret ska ha gentemot förvaltningarna.

Fullmäktige har under målet "I Östersund är kommunen en modern och attraktiv arbetsgivare" formulerat ett uppdrag om att effektivisera det kommunövergripande arbetet med upphandlings- och inköpsfrågor.

Ett utvecklingsprojekt för inköpsstyrning har pågått inom kommunstyrelsen/KLF men avbröts tillfälligt när projektledaren slutade. Projektet ska, enligt vad som framkommit vid intervjuer, drivas vidare och en avtalscontroller och en inköpscontroller ska anställas på avdelningen Juridik och Säkerhet under kommunstyrelsen. Syftet är att stärka inköp- och upphandlingsfrågor i kommunen, bl.a. mot bakgrund av att det förekommit en del överprövningar mot ramavtal men även för att säkerställa både en bättre styrning av inköp och en bättre uppföljning av ramavtal.

Vid intervjuer framkommer att eftersom avtalstroheten har varit hög i upphandlingskontorets uppföljningar har inte teknisk förvaltning tidigare sett upphandling som något problemområde. Medarbetare inom förvaltningen har dock haft synpunkter på mätningen och mot denna bakgrund genomfördes ett genomlysningssprojekt vars resultat finns i förstudierapporten; Upphandling och inköpsstyrning på Teknisk förvaltning. Genomlysningen har visat på behov av att utveckla inköpsprocessen och utifrån rekommendation i förstudien har en ny tjänst tillsatts som inköpssamordnare. Inköpssamordnaren ska bl.a. ansvara för att samordna förvaltningens avtal, avrop på avtal och direktupphandlingar samt att följa upp inköp och avtal.

8.1.1 Fastighetsunderhåll - beslutsgång och hantering

Förvaltningen av kommunens fastigheter sköts av Sektor fastighet som organisatoriskt finns inom Tekniska nämnden, men sedan 2020 styrs av Finans- och ledningsutskottet som en balansräkningsenhet- intraprenad⁴. Avseende beslut om upphandling (beslut om upphandling, igångsättning av investeringsprojekt och tilldelning) regleras detta i Kommunstyrelsens delegationsbestämmelser.

I Östersunds kommun budgeteras och redovisas fastighetsunderhåll på flera olika sätt;

Driftkostnader

Akut och planerat underhåll utgörs av en viss del av internhyran (kr/kvm) och det totala beloppet uppgår till ca 25-30 mkr årligen. Underhåll inryms i Sektor Fastighets budget

⁴ Balansräkningsenheten – intraprenaden styrs av en bolagsliknande styrelse och fastighetsdirektör utifrån fullmäktiges beslutade direktiv. Ekonomistyrningen blir avgränsad i och med att intraprenaden får en egen resultat- och balansräkning för att åskådliggöra ekonomin i fastighetsbeståndet. Kommunfullmäktige 2019-02-07 § 9 Dnr 00930-2017)

inom tekniska nämnden, men avser de fastigheter som ägs av kommunstyrelsen. Sektor Fastighet beslutar självständigt om åtgärder utifrån en upprättad underhållsplan. För denna typ av fastighetsunderhåll krävs inget igångsättningsbeslut. Denna del har ingått i de stickprover vi har gjort i granskningen.

Investeringar

- Investering

En investering kännetecknas av att den höjer status eller tillför en ny eller förändrad funktion av något. Investeringar hanteras i investeringsbudgeten och föregås av ett äskande. Internhyran höjs med tillkommande kapitalkostnader och driftkostnader och det är den nyttjande förvaltningens ansvar att tillse att den ökade hyran ryms inom driftbudget. Investeringsbudgeten fastställs av kommunfullmäktige på projektnivå.

- Re-investering

Re-investeringar är en investering av en komponent som byts ut men inte tillför något nytt och där värdet överstiger ett prisbasbelopp. Re-investeringar är en del av investeringsbudgeten men investeringen innebär i regel inte ökade kapitalkostnader.

Omföring av medel

Såväl enskilda nämnder som tekniska nämnden kan ansöka om investeringsmedel. Fullmäktige kan fastställa budgeten antingen för den berörda nämnden eller på teknisk nämnd. För att kunna genomföra projektet och fatta erforderliga beslut gällande igångsättning krävs dock att budgeten överförs till teknisk nämnd vilket kräver beslut i fullmäktige. Vid intervjuer framförs att detta är ett tidskrävande moment som innebär att det kan ta tid innan projekten kan påbörjas.

Beslutsgång

Investeringsprojekt fastställs av kommunfullmäktige på projektnivå. Samtliga investeringsprojekt kräver igångsättningstillstånd. Enligt de nya delegationsbestämmelserna har sektorchef fastighet delegation upp till 3 mkr, förvaltningschefen har delegation upp till 10 mkr för investeringar över 10 mkr fattas beslut av Finans- och ledningsutskottet.

Oavsett om det är ett drift- eller investeringsprojekt krävs beslut om upphandling. Ett sådant beslut fick tidigare fattas på delegation av sektorchef för belopp upp till 50 mkr och förvaltningschef över 50 mkr. Enligt de nya delegationsbestämmelserna är beloppen 1,4 mkr respektive 2,8 mkr. För upphandlingar utöver 2,8 mkr krävs beslut av kommundirektören.

8.2 RUTINER OCH RIKTLINJER AVSEENDE INKÖP

Revisionsfråga: Finns det dokumenterade rutiner för inköp inom teknisk förvaltning?

Kommunens upphandlingar styrs av en upphandlingspolicy med tillämpningsföreskrifter som fastställts av den gemensamma nämnden. Policyn gäller för samtliga deltagande kommuner. På kommunens insida finns ytterligare beskrivningar av upphandlingsprocessen. Det finns även en avtalskatalog där både gemensamma och förvaltningsspecifika avtal kan registreras.

Inom teknisk förvaltning och Sektor Fastighet saknas förvaltningsspecifika dokumenterade rutiner för upphandling och inköp. Förvaltningen menar själva att de inte ser något behov av egna rutiner utan att det är en kommunövergripande process.

När det gäller fastighetsunderhåll görs upphandlingar i huvudsak av underhållssamordnande byggingenjör i samverkan med en strategisk upphandlare från upphandlingskontoret. Tidigare fanns en person som samordnade upphandlingarna inom den tekniska förvaltningen. Avsaknad av en samordnande funktion innebär, enligt vad som lyfts vid intervjuer, att det inte finns någon gemensam samsyn på upphandlingsprocessen. Det saknas därmed en gemensam lärandeprocess t.ex. avseende hur ett förfrågningsunderlag bör utformas. Det visade sig även att påminnelser om att ett ramavtal var på väg att löpa ut skickades till en person som slutat, vilket har inneburit förseningar av ramavtalsupphandlingar. Rutinen är nu ändrad så att påminnelsen går till en funktion istället för specifik person.

Enligt upphandlingskontoret borde alla avtal läggas in i avtalskatalogen, men det finns inga krav på att detta ska ske. Teknisk förvaltning har, enligt upphandlingskontoret, kommit igång med att registrera sina avtal medan det finns andra förvaltningar som inte har kommit lika långt. Upphandlingskontoret har som rutin att i samband med att nya avtal tecknas erbjuda hjälp med att lägga in avtalet i katalogen, men det är upp till den upphandlande enheten om det ska göras eller inte. Upphandlingskontoret har inte något uppdrag att bevaka att avtal registreras och de kan inte heller ställa några krav på förvaltningarna. Upphandlingskontoret uppger att kommunen haft en frikostig syn på hur inköp ska göras och många medarbetare har inte haft koll på avtal och produkter. En förklaring uppges av upphandlingskontoret vara att det har varit svårt att på ett enkelt sätt återfinna gällande avtal.

Upphandlingschefen genomför på uppdrag utbildningar i LOU för politiker och tjänstemän. Enligt intervjuade på teknisk förvaltning har det förekommit få utbildningar för avdelningen som arbetar med fastighetsunderhåll. Däremot har projektenheten årliga utbildningar.

8.2.1 Rutiner och krav vid direktupphandling

Enligt LOU finns det krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direktupphandling⁵. Östersunds kommun har tagit fram en rutin för direktupphandling vilket uppfyller kravet.

Rutiner för beställare framgår på upphandlingskontorets hemsida. Som ett första steg kontrollerar beställaren om det finns ett befintligt avtal för det som ska köpas eller om det är någon upphandling som pågår eller planeras inom området. Om det saknas avtal och värdet är lågt eller om de finns synnerliga skäl är det, enligt kommunens upphandlingspolicy, möjligt att genomföra en direktupphandling om inte värdet överstiger gränsvärdet. Är beloppet högre ska upphandlingskontoret kontaktas för att genomföra en samordnad upphandling.

Enligt LOU ska direktupphandling över 100 000 kr dokumenteras.⁶ Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut. Enligt Konkurrensverket kan det dock vara lämpligt att dokumentera samtliga upphandlingar oavsett värde.

Av kommunens rutin framgår att upphandlingen ska dokumenteras och diarieföras om värdet överstiger 100 000 kronor. Vad som ska ingå i dokumentationen framgår av upphandlingskontorets checklista.

Om värdet understiger 100 000 kronor räcker det att förvissa sig om att priset är rimligt. Inga krav på dokumentation finns, vilket inte följer Konkurrensverkets rekommendationer, se avsnitt 7.1.2.

⁵ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling LOU 19 kap. 7§

⁶ 19 kap. 30 § LOU

Bedömning

- Vi bedömer att det till stor del saknas förvaltningsspecifika rutinbeskrivningar gällande inköp och upphandling inom teknisk förvaltning. Vi menar att de kommun-gemensamma rutinbeskrivningarna kan behöva tolkas och anpassas till förvaltningens specifika förutsättningar.
- Konkursverket har uttalat att även upphandlingar under 100 000 kronor bör dokumenteras och vi menar att tekniska förvaltningen bör överväga att införa ett krav på dokumentation av dessa upphandlingar.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och tekniska förvaltningen att säkerställa att rutinbeskrivningar utarbetas för att säkerställa en god följsamhet mot gällande lagar och regler.

8.3 UPPFÖLJNING AV AVTALSTROHET

Revisionsfråga: Finns det rutiner för att följa upp avtalstrohet?

I Konkursverkets rapport "Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling"⁷ framgår bl.a. att många upphandlare anser att det råder en brist på avtalsuppföljning hos upphandlande myndigheter. De menar att det bortprioriteras samtidigt som de anser att korruption oftast uppstår vid avtalsförhandlingen efter det att upphandlingen är avklarad. Det är upp till varje upphandlande myndighet att ha en gedigen och noggrann avtalsuppföljning. Konkursverket menar att en förutsättning för en god avtalsuppföljning är dokumentation av alla beslut i en upphandling.

8.3.1 Avtalsuppföljning

Inom kommunen följs ramavtalstrohet upp fyra gånger per år och uppföljningen finns dokumenterad i tertial-, delårs- och årsbokslut. Uppföljning görs i nuläget endast av att inköp sker hos leverantör där kommunen har ett avtal, inte av att rätt varor köps från rätt leverantör. Upphandlingskontoret ser ett behov av ytterligare uppföljning på övergripande nivå i kommunen och behovet har även kommit fram genom olika projekt inom området. Enligt intervjuade ska den nyinrättade tjänsten som avtalscontroller stärka denna uppföljning.

Teknisk förvaltning har inte haft rutiner för en strukturerad uppföljning av inköp, varken av de gemensamma ramavtalen eller de ramavtal som upphandlats av förvaltningen själv. Även här tillkommer en nyinrättad tjänst som inköpscontroller. Enligt de uppföljningar av avtalstrohet som KLF/upphandlingskontoret har genomfört har avtalstroheten uppgått till 98-100 % varför förvaltningen tidigare inte har bedömt upphandling som något riskområde. Medarbetare inom förvaltningen har dock ifrågasatt mätningen och förvaltningschefen beställde en genomlysning.

I den genomförda förstudien inom teknisk förvaltning framkommer ett antal brister gällande följsamhet till ramavtal, bl.a. framkommer att även i de fall inköp sker hos rätt leverantör upphandlas inte de varor som förvaltningen har avtalspris på.

En förklaring till att inköp sker utanför avtal uppges, vid flera av de intervjuade, vara att det sökbarheten bland ramavtalen i avtalskatalogen är begränsad.

⁷ Konkursverket Rapport 2020:1

Fastighetsunderhåll

Uppföljning av ramavtal avseende fastighetsunderhåll sker inte kontinuerligt. Varken uppföljning med leverantören eller av att inköpen är korrekta. Uppföljning av större projekt sker vid byggmöten, men detta är inte aktuellt vid löpande underhåll. I de nya ramavtalen finns det en klausul kring årlig uppföljning och vid intervjuer framgår att det finns en ambition att dessa uppföljningar ska genomföras. Vidare framförs att det är vanligt att anlita leverantörer som upphandlats för större byggtreprenader även för underhåll där det är praktiskt i tid och avstånd.

En av ingenjörerna beskriver att det finns risker för att uppföljningen blir personberoende vilket har inneburit att projekt tvingats förlängas.

Vid vår genomgång av utfört fastighetsunderhåll har det varit svårt att få klarhet i vilka leverantörer kommunen har ramavtal med. Varken teknisk förvaltning eller upphandlingskontoret kan på ett enkelt sätt ta fram tidigare ramavtal för att kunna se när det har löpt ut.

Bedömning

- Vi bedömer att rutiner kring uppföljning av följsamhet mot ramavtal är bristfälliga. Den uppföljning som görs i nuläget är inte heltäckande och kan ge felaktiga signaler och en alltför positiv bild av följsamheten. Vi ser positivt på att det inrättats tjänster både inom kommunstyrelsen och teknisk förvaltning i syfte att förbättra styrning och uppföljning av inköp men det är även viktigt att rutinerna dokumenteras.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen och tekniska nämnden att säkerställa att det finns tillfredsställande rutiner för uppföljning mot ramavtal.

8.4 DIREKTUPPHANDLING

- *Finns det rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?*

8.4.1 Kontroll av gränsen för direktupphandling

Det saknas ett digitalt system för att ha en samlad bild av samtliga direktupphandlingar, både för Östersunds kommun som helhet och inom teknisk förvaltning. Detta innebär att det krävs en sökning i ekonomisystemet för att få information/kontroll på om gränsen för direktupphandling är på väg att överskridas. Medarbetarna på teknisk förvaltning har dock endast åtkomst till den information i ekonomisystemet som berör den egna förvaltningen. Eftersom gränsen för direktupphandling gäller hela kommunen måste de i så fall kontakta ekonomi- och finansavdelningen för att få uppgift om de totala inköpen. Vid avstämning med ekonomi- och finansavdelningen har vissa förvaltningars ekonomichefer en högre behörighet och det pågår en översyn för att identifiera vilka medarbetare som kan ha behov av en utökad behörighet.

Det förekommer inte ofta att dessa kontroller görs enligt de intervjuade, kontroller görs oftast inte heller inom den egna förvaltningen. Däremot görs kontroller av direktupphandlingar i 2020 års internkontrollplan. Dessa kontroller avser dock redan genomförda upphandlingar, dvs. ej i samband med upphandlingens genomförande.

8.4.2 Dokumentation av direktupphandlingar

Enligt kommunens riktlinjer ska direktupphandlingar diarieföras. Vid intervjuer inom teknisk förvaltning framkommer att dessa diarieförs i respektive projekt. Projektmappen finns antingen i en fysisk mapp eller i projektledarens dator.

Flera av de intervjuade uppger att det finns behov av ett systemstöd för att dokumentera upphandlingar. Redovisningsenheten har verktyg för uppföljning, men det är bara upphandlingskontoret som använder detta.

Bristande rutiner för kontroll av ramavtal och risk för att hamna över gränsen för direktupphandling är känd inom förvaltningen. Det är också känt att det förekommer att förvaltningarna har genomfört direktupphandling av samma slag utan kännedom av varandras inköp. Detta innebär en risk för att gränsen för direktupphandling överskrids totalt sett i kommunen. Som ett sätt att minska risken läggs information om nya ramavtal ut på kommunens intranät, insidan samt att sektorchef informerar om nya avtal vid ledningsmöten.

Vi har begärt ut dokumentation på 16 inköp över 100 000 kronor. Underlag i form av offert, avtal eller avrop finns för samtliga. För de som har upphandlats finns flera offerter till 2 inköp och för 8 inköp finns det offert, beställning eller avtal med aktuell leverantör men det saknas dokumentation om hur konkurrensutsättning har skett. Övriga 6 inköp visade sig vara avrop från ramavtalsleverantörer, vilket vi inte hade kunskap om vid uttaget av vårt urval mot bakgrund av svårigheter att få en bild av aktuella ramavtal.

8.4.3 Stickprov

Vi har analyserat verifikationer kodat på fastighetsunderhåll för perioden 2019-05-01--2020-04-30 för att undersöka inköpsmönster samt förekomsten av inköp utanför avtal.

Under perioden har inköp från externa leverantörer gjorts för ca 28 mkr kodat med aktivitet för underhåll. I tabellen nedan framgår inköpsvolymerna per leverantör uppdelat på olika beloppsintervall. Intervallen speglar beloppsgränser i LOU, där direktupphandlingsgränsen uppgår till 615 000 kronor och dokumentationskrav vid direktupphandling uppkommer vid 100 000 kronor.

	Antal	Andel %	Belopp	Andel %
Inköp över 615 000 kr	12	8,5%	17 854 659	62,5%
Inköp 100 000-615 000 kr	30	21,3%	8 508 900	29,8%
Inköp 10 000-100 000 kr	49	34,8%	1 999 882	7,0%
Inköp < 10 000 kr	50	35,5%	200 064	0,7%
	141	100,0%	28 563 505	100,0%

Tabellen ovan visar att teknisk förvaltning har gjort inköp avseende fastighetsunderhåll under 10 000 kr från ca 50 olika leverantörer och inköp under 100 000 kronor har gjorts från 99 olika leverantörer. Det motsvarar ca 70 procent av leverantörerna. Inköpsvolymen från dessa leverantörer uppgår däremot endast till ett värde av 2,2 mkr vilket motsvarar ca 7,7 procent av den totala inköpsvolymen. Detta visar att det görs många småinköp från många olika leverantörer.

Om hela kommunen räknas in är det fortfarande 14 leverantörer av de ovanstående 50 leverantörerna där inköp har gjorts under 10 000 kr och ytterligare 27 under 100 000kr.

Av de inköp som har gjorts över direktupphandlingsgränsen saknas ramavtal för 2 av 12 leverantörer. Om en avstämning görs för hela kommunen visar detta på att gränsen för di-

rektupphandling har överskridits från ytterligare ett tiotal av de leverantörer som har anlåtats för fastighetsunderhåll. Det bör dock förtydligas att gränsen för direktupphandling gäller för hela avtalsperioden, vanligtvis 4 år, medan vår analys bygger på 1 års inköp.

Vidare visar vår analys på att ca 30% av inköpen, beloppsmässigt (ca 9 mkr), sker hos en leverantör där det saknas ramavtal, entreprenadavtal eller Kommentusavtal⁸. Vid tidpunkten för granskningens genomförande framkom att det av olika anledningar saknas ramavtal för El, Hissar, Takläggning, Plåtslagare och VVS. I avvaktan på nya ramavtal görs upphandling från tidigare avtalsleverantörer alternativt genom direktupphandling. Upphandlingskontoret menar att det krävs en bättre planering och framförhållning vid upphandlingar för att säkerställa att det alltid finns aktuella avtal.

Vi har även funnit en större faktura som avser ändrings- och tillägsarbeten (ÄTA) i ett större projekt som har kodats som underhåll. Vi har inom ramen för granskningen inte gjort några djupare analyser men vid avstämning med upphandlingschef finns en generell tydlighet gällande hur ÄTA ska behandlas inom ramen för LOU.

Bedömning

- Vi bedömer att rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids är bristfälliga. Kommunen använder inte något systemstöd för att dokumentera direktupphandlingar vilket innebär att det är svårt att få en samlad bild både inom teknisk förvaltning och för kommunen totalt.
- Genomförda stickprov visar på brister gällande dokumentation av genomförda upphandlingar då det inte framgår hur konkurrensutsättning har skett.
- Vi bedömer att det inte är tillfredsställande att en stor andel av inköpen sker utanför ramavtal. Inköpen uppgår i de flesta fall inte till betydande belopp, men tidsåtgång för att genomföra inköp och att det finns risk för förtroendeskada gentemot avtalsleverantörer är viktigt att beakta.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen/tekniska nämnden att säkerställa att rutiner upprättas och att systemstöd införs för att dokumentera direktupphandlingar. Det är även viktigt att det finns en god planering och framförhållning för att säkerställa att det finns ramavtal inom samtliga områden.

8.5 KONTROLL AV LEVERANTÖRER

Revisionsfråga: Vilka kontroller görs av leverantörer före inköp eller innan avtal tecknas? Exempelvis om leverantören innehar F-skatt eller är "svartlistad"?

8.5.1 Kontroller enligt LOU

Obligatorisk uteslutning av leverantör ska enligt 13 kap LOU göras om leverantören enligt en dom som vunnit laga kraft är dömd för brott som innefattar organiserad brottslighet, bestickning, bedrägeri, penningtvätt eller finansiering av terrorism, terroristbrott eller människohandel. Även obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter samt missförhållanden i övrigt i fråga om en leverantörs verksamheter utgör grund för att utesluta leverantör för att delta i en upphandling.

⁸ Kommentus är ett affärsstöd för offentlig sektor som ägs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som tar fram ramavtal som kommuner och regioner kan avropa från.

Innan ett kontrakt tilldelas en leverantör ska leverantörens lämplighet kontrolleras. En förändring i LOU jämfört med tidigare är att det är obligatoriskt att kontrollera dokumentation rörande brottslighet avseende leverantörer som myndigheterna avser att tilldela kontrakt.⁹ Det finns en möjlighet för leverantörer att använda sig av ett standardformulär avseende egen försäkran, ESPD.¹⁰ Genom att lämna en egen försäkran behöver inte leverantören lämna in alla bevis som är nödvändiga för leverantörsprövningen redan i samband med anbudet eller anbudsansökan. Bevis måste dock lämnas in före tilldelningsbeskedet.

Låga anbud

Enligt reglerna är den upphandlande myndigheten eller enheten skyldig att ifrågasätta onormalt låga anbud. Bedömningen av om ett anbud har ett mistänkt lågt anbudspris ska avgöras i förhållande till föremålet för upphandlingen. Vid denna bedömning kan bland annat uppgifter från bransch- eller fackförbund tjäna som vägledning eller prisbilden i jämförbara upphandlingar.

En upphandlande myndighets eller enhets begäran om förklaring kan till exempel gälla om leverantören kan utnyttja särskilt kostnadseffektiva metoder, tekniska lösningar eller ovanligt gynnsamma förhållanden för att fullgöra kontraktet, hur leverantören avser att fullgöra kontraktet med avseende på tillämpliga miljö-, social- eller arbetsrättsliga skyldigheter, eller om leverantören kan få statligt stöd.

Om myndigheten eller enheten har begärt en förklaring av priset och leverantören inte på ett tillfredsställande sätt kan förklara sitt pris ska anbudet förkastas.

8.5.2 Kontroller inom Östersunds kommun

I Östersunds kommuns mall för genomförande av direktupphandling framgår att "tänk också på att kontrollera att leverantören inte har några skatteskulder eller liknande, innan anbudet antas".

Upphandlingskontoret hjälper förvaltningarna att kontrollera leverantörer före upphandling och denna kontroll är en del i den kvalitetssäkring som genomförs innan avtal skrivs under. Däremot förekommer det ingen systematisk kontroll vid direktupphandlingar utan det är upp till respektive inköpare att själv ansvara för att det görs en kontroll.

Kommunen erbjuder leverantören att använda ESPD i alla öppna upphandlingar. Upphandlingschefen menar att denna är krånglig och kommunen har en egen modell som är mer lättförståelig.

Kommunen köper tjänst från Inyett som utför kontroller av leverantörer i samband med betalning av fakturor. I kontrollen ingår bl.a. att leverantören har F-skatt, inte har hög riskrating eller om det är ett blufföretag som finns med på "svarta listan".

Vid genomgång av transaktioner från ekonomisystemet kodade med aktivitet för fastighetsunderhåll har vi inte funnit några leverantörer som saknar F-skatt. Vi har även stämt av med ekonomi- och finansavdelningen och inga exempel på oseriösa leverantörer har förekommit.

Vid intervjuer har det framfört att låga anbud i nuläget inte är vanligt förekommande. Om det inkommer ett lågt anbud görs kontroller av rimligheten och leverantören får förklara bakgrunden till det låga priset.

⁹ Prop 2015/16:95 sidan 771

¹⁰ LOU 15 kap. 1 §

Bedömning

- Vi bedömer att det finns rutiner för att säkerställa att upphandlingar inte genomförs med oseriösa leverantörer. Det är dock upp till respektive inköpare att göra kontrollen vid direktupphandling som sker utan upphandlingskontorets stöd. Vid stickprovskontroller har vi inte identifierat några avvikelser.

8.6 JÄVSFÖRHÅLLANDE

Revisionsfråga: Hur hanteras eventuella jävsförhållanden?

I Konkurrensverkets rapport¹¹ framgår att upphandlare anser att risker för otillåten påverkan är som störst vid släkt- eller vänskapsband mellan anställda och anbudsgivare och vid användandet av konsulter som biträder den upphandlande myndigheten i upphandlingen.

Det finns inga särskilda regler om jäv i upphandlingslagstiftningen. Bestämmelser om jäv för offentligt anställda finns i förvaltningslagen och i kommunallagen.¹² Anställda är skyldiga att anmäla eventuella omständigheter som kan göra dem jäviga, och får normalt inte delta i handläggning av ärenden där de är jäviga.¹³ Jävsreglerna tar inte bara sikte på den som är beslutsfattare utan alla som ska ha sådan befattning med ärendet att han eller hon kan tänkas inverka på utgången berörs av reglerna.

Även anställdas bisysslor kan vara förtroendeskadliga.¹⁴ Vidare pekar Konkurrensverket på att olika former av favorisering och vänskapskorruption är ett betydligt större problem än vad rena mutor är.

8.6.1 Rutiner kring mutor, jäv och bisysslor i Östersunds kommun

Kommunfullmäktige har fastställt en policy för farliga förmåner för medarbetare. Policyn är inriktad på mutor. Från Avdelningen för Juridik uppges att varje förvaltning utöver den kommunövergripande policyn ska ha egna rutiner/riktlinjer för farliga förmåner och jäv.

I den obligatoriska chefsutbildningen "Farliga förmåner" ingår frågor om mutor, jäv och bisysslor. Avdelningen för Juridik har även ett utbildningspaket inom området. Enligt kommunledningsförvaltningen ska alla chefer genomgå utbildningen för att sedan, i nästa led utbilda sin personal. Det finns dock inget uttalat krav på att medarbetare ska ha genomgått utbildning och det är upp till de enskilda förvaltningarna och enheterna att bedöma behovet av utbildning. Vid intervjuer framförs att teknisk förvaltning inte känner till att avdelningen för Juridik erbjuder utbildningar inom området.

Teknisk förvaltning har inte bedömt mutor och jäv som något riskområde i internkontrollplanen för 2020. Det görs en kontroll av jäv i samband med introduktion av nya medarbetare men det sker ingen löpande kontroll av om jäv förekommer. Även vid intervjuer framförs att jäv inte anses vara något större problem inom förvaltningen. Vidare framförs att det finns en typ av "visselblåsarfunktion" i chefsledet och att det har förekommit att medarbetare har granskats. Ingen av de intervjuade har uppgett att de genomgått någon utbildning inom området.

Inom upphandlingskontoret är det uttalat att medarbetaren måste meddela chef om det finns risk för jäv. Förvaltningarna uppmanas att höra av sig till upphandlingskontoret för att slippa jävssituationer vid upphandling.

¹¹ Konkurrensverket Rapport 2020:1 sid 9

¹² Förvaltningslagen (2017:990) 17-18 §§ och kommunallagen (2017:725) 6 kap. 28-32 §§ och 7 kap 4 §.

¹³ Förvaltningslagen 17 §

¹⁴ LOA 7 §, AB (2017) 3 kap. 8 §

Bisysslor ska enligt kommungemensamma rutiner anmälas till chef på en speciell blankett och en uppföljning ska göras vid medarbetarsamtal¹⁵. Inga kontroller görs av att detta efterlevs.

Bedömning

- Vi bedömer att det finns rutiner för att hantera jävsförhållanden, men att det inte är någon prioriterad fråga inom förvaltningen. Inom ramen för granskningen har vi inte fått någon kännedom om några incidenter gällande mutor och korruption men detta är ingen garanti för att detta inte förekommer/har förekommit. Vi menar därför att det är viktigt att nämnden säkerställer att hantering av mutor och jäv är en ständigt pågående process.

Vi rekommenderar tekniska nämnden att säkerställa att förekomsten av jäv, mutor och korruption ständigt är en aktuell fråga och att det bör ingå som en del i riskanalysen vid framtagandet av den årliga internkontrollplanen.

8.7 ÅTGÄRDER FÖR ATT FRÄMJA KONKURRENS

Revisionsfråga: Har kommunen vidtagit åtgärder för att främja konkurrens?

8.7.1 Om osund konkurrens och anbudskarteller

Konkurrensverket har definierat osund konkurrens, förutom ren korruption, som situationer där leverantörer bryter mot lagar och regler för att få fördelar gentemot sina konkurrenter. Vidare framgår att i många fall förutsätter den osunda konkurrensen att myndigheterna på beställarsidan möjliggör detta bland annat genom bristande kontroll, okunskap eller i det värsta fallet för egen vinning. En begränsad konkurrens kan innebära höjda priser eller sämre utbud för konsumenterna.

Anbudskarteller innebär att konkurrenter samarbetar genom att göra upp om vem som ska vinna olika upphandlingar. Samarbetet begränsar konkurrensen på marknaden och är olagligt. En anbudskartell kan, förutom att förstöra konkurrensen i en upphandling, även leda till högre priser i anbuden och därmed högre kostnader för skattebetalarna. Anbudskarteller kan vara svåra att upptäcka vilket även upphandlare själva har konstaterat i den enkät som Konkurrensverket har genomfört. Konkurrensverket menar att det är av central betydelse att kunskapen förbättras.

Konkurrerande leverantörer får dock samarbeta i offentliga upphandlingar om det inte finns konkurrensrättsliga hinder för ett samarbete. De kan t.ex. använda sig av underleverantörer eller lämna gemensamt anbud tillsammans som en grupp. I de fall leverantörer väljer att samarbeta när de egentligen hade kunnat konkurrera i en offentlig upphandling, kan samarbetet anses begränsa konkurrensen. Om inget av företagen har möjlighet att uppfylla de krav som upphandlingen ställer kan samarbetet istället bidra till en ökad konkurrens. Samarbeten av den typen kan öka antalet anbud i upphandlingar, vilket i sin tur främjar konkurrensen. Detta anses vara särskilt viktigt när det kommer till små och medelstora företag som försöker komma in på marknaden.¹⁶

Ett syfte med att införa ESPD, se avsnitt 8.1.1 ovan har varit att minska den administrativa bördan, särskilt för små och medelstora företag, och därigenom sänka tröskeln för dessa att delta i offentliga upphandlingar.

¹⁵ Medarbetarsamtal, lönesamtal och individuell utvecklingsplan samt 3.10 Bisyssla

¹⁶ Konkurrensverkets rapport Korruption och osund konkurrens i offentlig upphandling sidan 32

8.7.2 Åtgärder för att främja konkurrens

Fullmäktige har i budget 2020 under det övergripande målet "I Östersunds kommun bedrivs ett effektivt arbete för att minska miljö- och klimatpåverkan" formulerat uppdraget "öka andelen närproducerade varor och tjänster". I tertialrapporten per april framgår att upphandlingskontoret följer utvecklingen och delar upp upphandlingar för att underlätta för små och medelstora leverantörer.

Upphandlingskontoret uppger att de ständigt arbetar för att försöka dela upp upphandlingar i så många delar som möjligt för att fler leverantörer ska kunna lämna anbud. Det kräver dock mycket resurser för att genomföra tillräckliga analyser inför en sådan upphandling.

Från teknisk förvaltning framförs att de även har formulerat om vissa kvalitets- och miljökrav för att öppna upp marknaden och öka konkurrensen, exempelvis ställs inte krav på certifiering utan istället är kravet att leverantören arbetar enligt en viss certifiering.

Från upphandlingskontoret förordas att ramavtalen konstrueras med rangordning men med förnyad konkurrensutsättning över ett visst belopp. Inom teknisk förvaltning är ramavtal med förnyad konkurrensutsättning gällande fastighetsunderhåll inte vanligt förekommande. Vid intervjuer framförs att det finns risker att nivån är för låg och att det blir förnyad konkurrensutsättning hela tiden. Däremot används förnyad konkurrensutsättning för ramavtal gällande tekniska konsulttjänster.

Ett annat sätt för att främja konkurrensen och ge likartade förutsättningar för alla leverantörer har varit att frånga viktade¹⁷ priser och istället efterfråga renodlade timpriser med ett procentuellt påslag för material. Detta innebär exempelvis att leverantörer med god kunskap om kommunens "inköpsvanor" inte ges fördelar gentemot en ny leverantör.

Bedömning

- Vi bedömer att det finns en tydlig ambition om att främja konkurrensen och att underlätta för mindre leverantörer att kunna lämna anbud. Däremot har tekniska förvaltningen i låg utsträckning nyttjat möjligheterna med förnyad konkurrensutsättning i ramavtal och vi menar att nämnden bör överväga att använda sig av detta i flera ramavtal än vad som görs i nuläget med syfte att öka kvalitet och konkurrensutsätta mer.

8.8 ÅTGÄRDER I INTERNKONTROLLPLANER

Revisionsfråga: Finns upphandling med i nämndens internkontrollplan för 2020?

Tekniska nämnden har i sin riskanalys inför 2020 uppgett att risken för att otillåten direktupphandling sker ska hanteras. I beskrivningen uppges att det är svårt att få en överblick av kommunens samtliga inköp genom kommunens existerande system vilket ökar risken för att otillåten direktupphandling sker. Granskningen visar både på att det saknas rutiner för att kunna kontrollera kommunens samlade inköp och att de kontroller som görs inom ramen för den interna kontrollen görs i efterhand.

En annan identifierad risk som i tekniska nämndens riskanalys bedömts angelägen att hantera är att nämnden betalar för höga priser på grund av bristande uppföljning av avtal. Enligt beskrivningen pågår ett projekt för att förbättra denna uppföljning.

¹⁷ Viktade priser innebär att kvalitet och pris viktas utifrån en angiven modell i förfrågningsunderlaget.

Internkontrollplanen med ovanstående risker godkändes av nämnden den 2020-02-26 §55.

När det gäller ramavtalstrohet framgår av tekniska nämndens uppföljning av internkontrollplan 2019 att ett projekt påbörjats om inköpsstyrning som kommer att fortsätta under 2020.

Kommunstyrelsen har i sin internkontrollplan 2020 identifierat risken att otillåten direktupphandling sker. Kontrollmoment enligt planen är att ställa fråga till verksamhetsansvariga om direktupphandling skett. Kontrollen ska rapporteras per tertial. I "Internkontrollplan 2020 Uppföljning Tertial 1 Kommunfullmäktige"¹⁸ återfinns följande uppföljning avseende upphandling och inköp:

Huvudprocess	Identifierad risk.	Kontrollmoment.	Kommentar
Hantera upphandling och inköp	Risk att otillåten direktupphandling sker	● Kontrollera att tjänsten som inköpscontroller tillsätts och arbetar med detta	Tjänsten är utannonserad under maj.
	Risk för högre priser och sämre övriga villkor om inköp sker från annan leverantör än avtalad.	● Uppföljning av avtalstrohet enligt rutin	Uppföljning tertial 1 är genomförd. Samtliga förvaltningar låg på helheten över målvärdet 95%.
	Risk att, vid rangordnade avtal med flera leverantörer, det sker avrop direkt från annan än högsta rankad leverantör.	■ Kontrollera att förvaltningsämbetsmän som berörs av sådana avtal har rutin som säkrar detta.	Avtalscontroller håller på att anställas inom Område Styning.
	Risk att förfrågningsunderlag, när förvaltningar själva genomför upphandlingar, kan innehålla felaktigheter som kan leda till sämre villkor, rättsliga problem och upphandlingskostnader.	● Säkra att processen för kvalitetsgranskning fungerar och rapporteras av enligt överenskommelse.	Upphandlingskontoret genomför kvalitetsgranskning under april

Balansräkningsenheten (Sektor Fastighet) under kommunstyrelsen har under det övergripande målet "I Östersund är kommunen en modern och attraktiv arbetsgivare" angivit uppdraget "Beakta cirkulär ekonomi vid upphandlingar och materialval". I uppföljningen per april 2020 har ingen aktivitet för att uppnå målet angivits. Vi har i denna granskning inte fått svar på vad uppdraget innebär. Enligt kommunledningsförvaltningen lyder Balansräkningsenheten under tekniska nämndens internkontrollplan.

Bedömning

- Vi bedömer att upphandling finns med både i tekniska nämndens och kommunstyrelsens internkontrollplaner för 2020. Balansräkningsenheten har ingen egen internkontrollplan utan lyder under tekniska nämndens internkontrollplan.

8.9 VIDTAGNA ÅTGÄRDER UTIFRÅN FÖREGÅENDE GRANSKNING

Revisionsfråga: Har åtgärder vidtagits utifrån tidigare genomförd granskning?

8.9.1 Tidigare noterade brister avseende inköp

I tidigare granskning av inköpsrutiner inom kommunstyrelsen 2018 framkom ett antal brister. I tabellen nedan framgår dessa och vilka åtgärder kommunstyrelsen har vidtagit.

¹⁸ Kommunstyrelsen 2020-06-09 § 192 Dnr 00059-2020

Tidigare granskning	Nuläge
Uppdatera kommunstyrelsens reglemente beträffande tydliggörande om vad som gäller beträffande inköp av varor och tjänster.	Ingen förändring gjord.
Förbättra rutinerna för att förteckna avtal i befintliga diariesystem och även i kommunens gemensamma avtalsdatabas TendSign.	Fortfarande finns det brister gällande dokumentation av avtal.
Utveckla instruktioner för direktinköp med exempelvis högsta belopp för lokalt tecknade avtal och att förnyad konkurrensutsättning av inköp ska göras i tecknade ramavtal över en viss beloppsnivå från fler än en leverantör.	Ingen förändring utifrån rekommendation har gjorts.
Kontroll av inköpsrutiner behöver utvecklas och utökas i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner och även omfatta kontrollmoment innan varor och tjänster beställs.	Kontrollmoment avseende inköpsrutiner återfinns i tekniska nämnden internkontrollplan för 2020.

8.10 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Granskningens syfte har varit att undersöka om det finns en tillfredsställande intern kontroll av rutiner för upphandling av fastighetsunderhåll, samt att regelverket som styr upphandlingsprocesserna fungerar och efterföljs.

Vår sammanfattande bedömning är att den interna kontrollen för upphandling av fastighetsunderhåll inom flera områden är bristfällig vilket även innebär risker för att regelverken inte efterföljs.

Vi bedömer att organisationen avseende upphandling är otydlig avseende rutiner, roller och ansvar.

Vi rekommenderar tekniska förvaltningen att:

- säkerställa att rutinbeskrivningar utarbetas för att säkerställa en god följsamhet till gällande lagar och regler.
- säkerställa att det finns tillfredsställande rutiner för uppföljning mot ramavtal.
- säkerställa att rutiner upprättas och att systemstöd införs för att dokumentera direktupphandlingar. Det är även viktigt att det finns en god planering och framförhållning för att säkerställa att det finns ramavtal inom samtliga områden.
- säkerställa att förekomsten av jäv, mutor och korruption ständigt är en aktuell fråga och att det bör ingå som en del i riskanalysen vid framtagandet av den årliga internkontrollplanen.

8.10.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar	Kommentar
<i>Har nämnden säkerställt god följsamhet mot gällande lagar och regler för upphandling av fastighetsunderhåll?</i>	Delvis	Utifrån att det saknas förvaltningsspecifika rutiner och riktlinjer och att det saknas rutiner för att följa upp avtalstrohet gör vi bedömningen att det finns risker för att nämnden inte fullt ut har säkerställt en god följsamhet mot gällande lagar och regler för upphandling av fastighetsunderhåll. Bristerna kan till viss del härröras till att organisationen både inom kommunen totalt och för tekniska förvaltningen gällande upphandlingsfrågor är oklar.
<i>Finns det dokumenterade rutiner för inköp inom teknisk förvaltning?</i>	Nej	Vi bedömer att det till stor del saknas förvaltningsspecifika rutinbeskrivningar gällande inköp och upphandling inom teknisk förvaltning. Vi menar att de kommungemensamma rutinbeskrivningarna kan behöva tolkas och anpassas till förvaltningens specifika förutsättningar. Konkurrensverket har uttalat att även upphandlingar under 100 000 kronor bör dokumenteras och vi menar att tekniska förvaltningen bör överväga att införa ett krav på dokumentation av dessa upphandlingar.
<i>Finns det rutiner för att följa upp avtalstrohet?</i>	Nej	Vi bedömer att rutiner kring uppföljning av följsamhet mot ramavtal är bristfälliga. Den uppföljning som görs i nuläget är inte heltäckande och kan ge felaktiga signaler och en alltför positiv bild av följsamheten. Vi ser positivt på att det inrättats tjänster både inom kommunstyrelsen och teknisk förvaltning i syfte att förbättra styrning och uppföljning av inköp men det är även viktigt att rutinerna dokumenteras.
<i>Finns det rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?</i>	Nej	Vi bedömer att rutiner för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids är bristfällig. Kommunen använder inte något systemstöd för att dokumentera direktupphandlingar vilket innebär att det är svårt att få en samlad bild både inom teknisk förvaltning och för kommunen totalt. Genomförda stickprov visar på brister gällande dokumentationen av genomförda upphandlingar då det inte framgår hur konkurrensutsättning har skett.



		Vi bedömer att det inte är tillfredsställande att en stor andel av inköpen sker utanför ramavtal. Inköpen uppgår i de flesta fall inte till betydande belopp, men tidsåtgång för att genomföra inköp och att det finns risk för förtroendeskada gentemot avtalsleverantörer är viktigt att beakta.
<i>Vilka kontroller görs av leverantörer före inköp eller att avtal tecknas? Exempelvis om leverantören innehar F-skatt eller är "svart-listad"?</i>	Ja	Vi bedömer att det finns rutiner för att säkerställa att upphandlingar inte genomförs med oseriösa leverantörer. Det är dock upp till respektive inköpare att göra kontrollen vid direktupphandling som sker utan upphandlingskontorets stöd. Vid stickprovskontroller har vi inte identifierat några avvikelser.
<i>Hur hanteras eventuella jävsförhållanden?</i>	Ja	Vi bedömer att det finns rutiner för att hantera jävsförhållanden, men att det inte är någon prioriterad fråga inom förvaltningen. Inom ramen för granskningen har vi inte fått någon kännedom om några incidenter gällande mutor och korruption men detta är ingen garanti för att detta inte förekommer/har förekommit. Vi menar därför att det är viktigt att nämnden säkerställer att hantering av mutor och jäv är en ständigt pågående process.
<i>Har kommunen vidtagit åtgärder för att främja konkurrens?</i>	Delvis	Vi bedömer att det finns en tydlig ambition om att främja konkurrensen och att underlätta för mindre leverantörer att kunna lämna anbud. Däremot har tekniska förvaltningen i låg utsträckning nyttjat möjligheterna med förnyad konkurrensutsättning i ramavtal och vi menar att nämnden bör överväga att använda sig av detta i flera ramavtal än vad som görs i nuläget.
<i>Finns upphandling med i nämndens internkontrollplan för 2020?</i>	Ja	Vi bedömer att upphandling finns med både i tekniska nämndens och kommunstyrelsens internkontrollplaner för 2020. Balansräkningen har ingen egen internkontrollplan utan lyder under tekniska nämndens internkontrollplan.
<i>Har åtgärder vidtagits utifrån tidigare genomförd granskning?</i>	Nej	Vi bedömer att merparten av föreslagna rekommendationer i tidigare granskning inte har åtgärdats.

9 KVALITETSSÄKRING

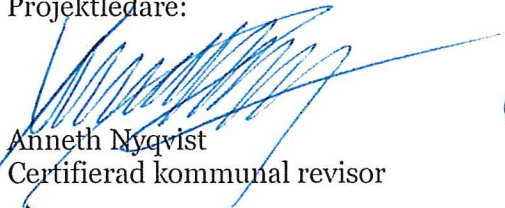
Berörda uppgiftslämnare och verksamhetsansvariga har faktagranskat lämnade uppgifter som finns med i revisionsrapporten.

Projektledare svarar för kvalitetssäkring gentemot uppgiftslämnare och av de insamlade uppgifter som används i analysen. Projektledaren har det primära ansvaret för att den analys och de bedömningar och förslag som förs fram är tillräckligt underbyggda.

Ansvarig för kvalitetssäkring har det övergripande ansvaret för att kontrollera om granskningen har en tillräcklig yrkesmässig och metodisk kvalitet samt att det finns en överensstämmelse mellan revisionsfrågorna/kontrollmålen, metoder, fakta, slutsatser/bedömningar och framförda förslag.

10 ANSVARIGA FÖR GRANSKNINGENS GENOMFÖRANDE

Projektledare:



Anneth Nyqvist
Certifierad kommunal revisor



Therese Norrbelius
Certifierad kommunal revisor

Kvalitetssäkring:



Leif Gabrielsson
Revisionsdirektör