

Till: Kommunstyrelsen
För kännedom: Kommunfullmäktige

Revisionsrapport nr 3/2015 – Upphandling och inköp

På uppdrag av oss revisorer i Nacka kommun har EY genomfört en granskning av upphandling och inköp.

I granskningen har noterats väsentliga brister som behöver vara föremål för kommunstyrelsens åtgärder. I bifogad granskningsrapport lyfts bland annat följande områden fram:

- ▶ Anbudsöppning sker inte fullt ut i enlighet med lagen om offentlig upphandling.
- ▶ Lagen om offentlig upphandling ställer höga krav för att synnerliga skäl ska kunna åberopas för direktupphandling. Inköpsenheten bör konsulteras innan synnerliga skäl åberopas och en adekvat dokumentation bör finnas på plats hos enheten för de fall kommunen åberopat synnerliga skäl.
- ▶ Den stickprovsgranskning som genomförts visar på brister i dokumentation avseende direktupphandlingar.

Mallar och blanketter som tillhandahålls som stöd för upphandling och inköp inom kommunen behöver dessutom uppdateras för att uppfylla gällande lagar och föreskrifter.

Revisionen önskar kommunstyrelsens kommentarer till de brister och rekommendationer som framgår i rapporten samt kommunstyrelsens åtgärds- och tidplan. Svar önskas senast den 8 februari 2016.

Revisionen står givetvis till förfogande för att besvara eventuella frågor.

För revisorererna i Nacka kommun


Lars Berglund
Ordförande


Yvonne Wessman
Vice ordförande

Bilaga: Revisionsrapport nr 3/2015 – Granskning av upphandling och inköp

Nacka kommun

Granskning av upphandling
och inköp



Building a better
working world

Innehåll

1	Inledning	2
1.1	Bakgrund	2
1.2	Syfte och revisionsfrågor	2
1.3	Metod och avgränsning	2
1.4	Revisionskriterier	2
2	Resultat av genomförd granskning	3
2.1	Interna styrdokument – policy och riktlinjer för upphandling	3
2.2	Registeranalys	3
2.3	Kundvalsleverantörer	4
2.4	Hyreskostnader	4
2.5	Upphandling genomförd i samarbete med annan kommun	4
2.6	Upphandling från befintlig leverantör	4
2.7	Annonserade upphandlingar i egen regi	5
2.8	Direktupphandlingar	5
2.9	Saknad dokumentation	6
2.10	Sammantagen bedömning	7

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Goda rutiner och processer för upphandling/inköp är viktigt för Nacka kommun inte minst mot bakgrund av de omfattande investeringar och köp av verksamhet som görs. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en granskning av upphandling ska ske med avseende på efterlevnad av Lagen om offentlig upphandling (LOU). EY har på uppdrag av revisorerna genomfört granskningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om det finns en tillräcklig intern kontroll och uppföljning kopplat till upphandling i Nacka kommun.

1.3 Metod och avgränsning

Granskningen baseras på en databaserad registeranalys över samtliga hanterade leverantörsfakturor i Nacka kommun under perioden 2014-07-01 – 2015-06-30. Utifrån registeranalysen har ett urval av 20 leverantörer skett för kontroll och analys. Beskrivningar och kommentarer avseende rutiner har inhämtats från upphandlingsenheten, och i vissa fall även från de som genomfört inköpen. Våra noteringar i rapporten baseras på denna begränsade granskning, vilket innebär att granskningen inte täcker in andra eventuella brister och svagheter.

Rapporten har faktagranskats av Inköpsenheten.

1.4 Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policies och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

Lag om offentlig upphandling och kommunens styrdokument, bl.a. upphandlingspolicy, samt erkänd teoribildning kopplat till god intern kontroll ligger till grund för revisionella bedömningar.

2 Resultat av genomförd granskning

2.1 Interna styrdokument – policy och riktlinjer för upphandling

Nacka kommun har en inköspolicy och ett dokument med information om direktupphandlingar. Vidare finns en avdelning inom intranätet KanalN som innehåller upphandlingsstöd (frågor och svar, råd och anvisningar etc.).

Inköspolicyn uppdaterades senast i oktober 2013, och i denna slås bl.a. fast att kommunen utgör en upphandlande myndighet och att ramavtal ska tecknas där så är möjligt. Det anges vidare att upphandling av kommungemensamma ramavtal genomförs av kommunens gemensamma inköpsfunktion i samråd med nämnder och verksamheter.

Dokumentet med information om direktupphandlingar fastställdes i november 2014 och syftar till att förtydliga vad som gäller vid direktupphandlingar (beloppsgräns, kort om hur bedömning om varas/tjänsts värde ska ske samt att direktupphandlingar ska dokumenteras och handlingar ska registreras). Informationen i dokumentet korrelerar med de nya reglerna för direktupphandling som infördes i LOU från 1 juli 2014. De nya reglerna innebär bland annat att gränsen för direktupphandling höjts från 284 000 kronor till 505 800 kronor och att en dokumentationsplikt har införts för direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor.

Vid en översiktlig genomgång av material och texter på KanalN har vi noterat att dessa inte har uppdaterats efter att de nya reglerna trädde i kraft. Bl.a. anges den tidigare beloppsgränsen och den blankett/mall som finns tillgänglig för nedladdning för dokumentation av direktupphandlingar uppfyller inte de dokumentationskrav som framgår av prop. 2013/14:133.

Kommentar

- Kommunen bör tillse att tillhandahållen information och mallar uppdateras för att vara i linje med gällande lagar och föreskrifter.

2.2 Registeranalys

Vi har, med stöd av registeranalys, gjort ett urval av leverantörsfakturor i syfte att bedöma följsamhet till LOU och kommunens upphandlingspolicy etc. Totalt har inköp från 20 leverantörer följts upp.

Stickprovet baseras på fakturerade belopp från leverantörer under urvalsperioden (2014-07-01 – 2014-12-31 och 2015-01-01 – 2015-06-30) och de i stickprovet ingående leverantörerna framgår nedan¹.

Xylem Water Solutions Sweden AB
Learning & Consulting by OC
Emotion
Plattform STHLM AB

Bilfinger Construction GmbH
UNIKE Service & Konsult AB
Olivia Hemtjänst AB
Rodemreklam AB

¹ Respektive företagsnamn är angivet utifrån hur det är inlagt i Nacka kommuns leverantörsregister

Pilen Marknadsundersökningar AB

Hanson & Möhring, Aktiebolaget

Tengbomgruppen Aktiebolag

Movant AB

Public Partner KB

Boardtalk AB

Sjöberga Gård AB

Advokattfirman Ann-Christine Johnsson Akt

Granitstycket AB

Tunstall AB

Golden Saltsjöbaden AB

Nordplan Inredningar Aktiebolag

2.3 Kundvalsleverantörer

I Nacka kommun tillämpas sedan början av 1990-talet kundvalssystemet inom ett flertal välfärdstjänstområden. Medborgaren väljer själv vilken serviceleverantör (anordnare) som ska utföra den tjänst som medborgaren har rätt till (exempelvis hemtjänst, musikskola, förskola) och ersättning utbetalas genom ett checkbelopp. Det innebär att någon upphandling inte sker med avseende på tjänster som faller inom kundvalsområdena. Hanteringen av avtal med anordnare skiljer sig åt mellan de olika nämnderna.

Av de utvalda leverantörerna visade sig fem utgöra kundvalsleverantörer². Efter kontroll mot Retrievers företagstjänst har vi kunnat verifiera att dessa leverantörer tillhandahåller tjänster inom vuxenutbildning, förskola, äldreboende, hemtjänst och familjebehandling.

2.4 Hyreskostnader

Golden Saltsjöbaden AB avser lokalhyror. Dylika är undantagna krav om upphandling enligt LOU 1 kap. 6 § 1 st. 1 p.

2.5 Upphandling genomförd i samarbete med annan kommun

Upphandling avseende kundundersökning inom förskola och skola (leverantör Pilen Marknadsundersökningar AB) genomfördes av Sollentuna kommun och var en samordnad upphandling omfattande tio kommuner. Hos Nacka kommun finns förfrågningsunderlaget och det vinnande anbudet.

Utbildningsenheten uppger att styrgruppen för kommunsamarbetet beslutade om hur upphandlingen skulle genomföras samt vilka tjänstemän från styrgruppen som skulle göra bedömningar av inkomna anbud. Underlaget till kravspecifikationen togs fram gemensamt i styrgruppen.

2.6 Upphandling från befintlig leverantör

Inköp av pumpar och reservdelar för kommunens utbyggnad av LTA-system har skett från en befintlig leverantör, Xylem Water Solutions Sweden AB, utan föregående offentlig upphandling, efter beslut av tekniska direktören och enhetschefen för VA & Avfall. Hänvisning sker till LOU 15 kap 3 § (förhandlat förfarande utan föregående annonsering) och 4 kap 7 § 2 p. a och b (varorna är avsedda som antingen delvis utbyte av eller tillägg till tidigare leveranser, och ett byte av leverantör skulle medföra att den upphandlande myndigheten tvingades anskaffa varor som skulle vara tekniskt oförenliga med de först anskaffade eller leda till oproportionerliga tekniska svårigheter avseende drift och underhåll).

² Learning & Consulting by OC, Movant AB, UNIKE Service & Konsult AB, Olivia Hemtjänst AB och Sjöberga Gård AB

Enligt Tjänsteskrivelse TN 2012/31-349 har ärendet varit uppe hos Konkurrensverket, men lades ner i december 2012.

2.7 Annonserade upphandlingar i egen regi

För sju av leverantörerna³ har inköp föregåtts av en annonserad upphandling, antingen via öppet, förhandlat eller förenklat förfarande, som genomförts av Nacka kommun. För dessa upphandlingar har följande underlag efterfrågats (att avtal finns har kontrollerats via e-avrop):

- Förfrågningsunderlag
- Anbudsöppningsprotokoll
- Utvärderingsdokument/-PM
- Tilldelningsbeslut e.dyl.

Enligt LOU 9 kap 7 § och 15 kap 11 § ska inkomna anbud öppnas vid en förrättning där minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten skall delta. Anbudena ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen. Vi noterar att detta är fallet i upphandlingen avseende Hanson & Möhring, Aktiebolaget samt i två av tre öppningsomgångar avseende Bilfinger Construction GmbH. För övriga finns inga underskrifter dokumenterade och det är bara en person som finns namngiven i öppningsunderlagen.

Avseende Bilfinger Construction GmbH är det erhållna utvärderingsdokumentet knapphändigt.

I övrigt har granskningen inte medfört några anmärkningar.

Kommentar

- Kommunen bör tillse att öppningsförfarandet sker i enlighet med LOU och att detta framgår av den dokumentation som arkiveras.

2.8 Direktupphandlingar

Av urvalet i registeranalysen avser två leverantörer, Public Partner KB och Nordplan Inredningar Aktiebolag⁴, direktupphandlingar. Leverantörerna har under granskad period haft en försäljning överskridande 505 800 kr till Nacka kommun, vilket är lagens gräns för direktupphandling. Tillgängliga underlag har granskats med avseende på om reglerna för direktupphandlingar efterlevs, med fokus på direktupphandlingsgränsen och dokumentationskravet för direktupphandlingar över 100 000 kr från 1 juli 2014.

Av prop. 2013/14:133 framgår att följande uppgifter bör ingå i dokumentation av direktupphandlingar:

- Upphandlande myndighetens/enhetens namn och organisationsnummer
- Föremålet för direktupphandlingen
- Hur konkurrensen togs tillvara

³ Emotion, Plattform STHLM AB, Hanson & Möhring, Aktiebolaget, Tengbomgruppen Aktiebolag, Bilfinger Construction GmbH, Rodemreklam AB och Advokatfirman Ann-Christine Johnsson Akt

⁴ Namnändrat till Bruynzeel Storage Systems AB

- Tillfrågade leverantörer (inkl. organisationsnummer)
- Hur många lämnade anbud
- Avtalets uppskattade värde
- Viktigaste skälet för tilldelningen
- Kontraktets löptid

Med Public Partner KB har avtal tecknats inom tre olika områden; fakturering avseende respektive område understiger 505 800 kr. För det ena området saknas dokumentation (utöver offert och avtal), enligt uppgift från ansvarig inköpare beror detta på ett missförstånd mellan berörd enhet och Inköpsenheten. För det andra området finns dokumentation i form av förfrågningsunderlag, utvärderingsmodell och öppningsprotokoll; det saknas dock dokumentation för att uppfylla dokumentationskravet vid direktupphandling. För det tredje området finns dokumentation i form av anbud från Public Partner och en mailbekräftelse från kommunen att Public Partner KBs anbud blivit antaget; det saknas således dokumentation för att uppfylla dokumentationskravet vid direktupphandling. Vidare har vi efterfrågat ett underskrivet avtal, men inte erhållit något dylikt.

Med Nordplan Inredningar Aktiefbolag (Bruynzeel Storage Systems AB) finns ett avtal avseende inköp av ett kompaktarkiv. Ersättning enligt avtalet uppgår till 434 tkr avseende material och 73 tkr avseende option för montering, dvs. en totalersättning om 507 tkr. Detta belopp fakturerades i december 2014, men blev sedermera krediterat i januari 2015 och ersatt av en faktura om 504,5 tkr. Dokumentationsblankett avseende direktupphandling saknas.

Den blankett avseende dokumentation av direktupphandling som går att hämta från KanalN har inte uppdaterats sedan de nya dokumentationskraven trädde i kraft (se avsnitt 2.1).

Kommentar

- Kommunen bör se över sina rutiner och blanketter gällande direktupphandling, för att säkerställa att de dokumentationskrav som följer av LOU efterlevs i praktiken.

2.9 Saknad dokumentation

För leverantörerna Boardtalk AB, Granitstycket AB (avser Traktor Nord AB) och Tunstall AB har ingen underliggande dokumentation kunnat presenteras.

- Boardtalk AB – detta anges bero på att omfattningen av uppdraget inte var känt när den aktuella leverantören kontaktades och att uppdraget sedan växte avsevärt mer än förväntat. Det bedömdes då vara för sent att avbryta det pågående uppdraget för att genomföra en korrekt upphandlingsprocess. Inköp under perioden 1501-1506 uppgår till 548 tkr.
- Traktor Nord AB – en upphandling avseende leasing av traktor skedde under 2013. Vid ett inledande öppet förfarande inkom inga anbud, varför en direktupphandling genomfördes. Denna finns dokumenterad. Under hösten 2014 skedde sedan ett större inköp av en gräsklipparm för montering på den befintliga traktorn (389 tkr) samt ett antal mindre diverseinköp. Kommunen uppger att det bedömdes som mest fördelaktigt att anlita samma leverantör som hade levererat traktorn bl.a. för att rätt teknisk kompetens ansågs finnas hos denne. Dessa bedömningar och

ställningstaganden har dock inte dokumenterats. Inköp under 1407-1412 uppgår till 536 tkr.

- Tunstall AB – kommunen uppger att det finns ett avtal som gick ut 2013 och som sedan förlängdes. Det finns dock ingen dokumentation som kan verifiera detta. Inköp under perioden 1407-1412 uppgår till 529 tkr.

Kommentar

- Ansvariga bör tillse att dokumentationen avseende inköp dokumenteras enligt LOU och kommunens riktlinjer för upphandling.
- Inköpsenheten bör konsulteras innan /direkt/upphandling av synnerliga skäl genomförs, för att säkerställa att adekvat och tillräcklig dokumentation finns på plats som stöd för taget beslut.

2.10 Sammantagen bedömning

Som framgår av det granskade stickprovet ovan förekommer det vissa brister i efterlevnaden av LOU. Det rör sig huvudsakligen om bristande/ofullständig dokumentation eller avsaknad av dokumentation. Det är viktigt att det finns en väl utvecklad kommunikation och information om upphandlingars syfte och konsekvenserna av att avvika från upphandlingsrutiner, samt att inköpsenheten löpande konsulteras i upphandlingsfrågor. I de fall avvikelser från LOU sker, att synnerliga skäl åberopas e.dyl. är det angeläget att dylikt dokumenteras och förvaras samlat hos inköpsenheten.

Vidare finns ett behov av uppdatering av kommunens instruktioner och mallar så att dessa är i linje med nu gällande lagstiftning.

Stockholm den 11 november 2015



Mikael Sjölander
Auktoriserad revisor
Certifierad kommunal revisor



Jenny Göthberg
Auktoriserad revisor