

Kommunrevisionen
Täby kommun

Kommunstyrelsen
Barn- och grundskolenämnden
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Socialnämnden
Stadsbyggnadsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktiges presidium

2013-06-13

Granskningsrapport om efterlevnad av LOU

På uppdrag av Täby kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning av hur efterlevnad av LOU säkerställs vid externa inköp.

Vår granskning visar att verksamheterna behöver förbättra styrningen och interna kontrollen kring sina upphandlingsrutiner och se till att avtalen läggs in i den centrala avtalskatalogen. Vår granskning har begränsats av att exempelvis stadsbyggnadsnämnden och Kommunfastigheters avtal ej finns i denna och varit tillgängliga för granskningen. Kommunens verksamheter och avdelningar bör också i större utsträckning utnyttja den kunskap och erfarenhet som finns inom centrala upphandlingsenheten.

För att säkerställa efterlevnaden av LOU rekommenderar vi att:

- verksamheter och avdelningar förbättrar styrningen och interna kontrollen kring sina upphandlingar och ser till att samtliga avtal läggs in i den centrala avtalskatalogen,
- verksamheter och avdelningar alltid utnyttjar den kunskap och erfarenhet som finns inom den centrala upphandlingsenheten.

Revisionen önskar att Kommunstyrelsen, Barn- och grundskolenämnden, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Kultur- och fritidsnämnden, Socialnämnden och Stadsbyggnadsnämnden lämnar ett yttrande över bifogad rapport senast den 23 september 2013.

För Täby kommuns revisorer



Herman Brundin
ordförande



Bo Klasmark
vice ordförande





Täby kommun

Granskning av efterlevnad av LOU

Revisionsrapport

KPMG AB
2013-06-13
Antal sidor: 6

Innehåll

| | | |
|-----|--------------------------------------|---|
| 1. | Sammanfattning | 1 |
| 2. | Bakgrund | 2 |
| 3. | Syfte och avgränsning | 2 |
| 4. | Metod | 2 |
| 5. | Lagen om offentlig upphandling | 3 |
| 6. | Upphandlingsfunktionen i Täby kommun | 3 |
| 6.1 | Interna regler och styrdokument | 4 |
| 6.2 | Interna kontroller | 5 |
| 6.3 | Stickprovskontroll | 5 |

1. Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Täby kommuns förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av efterlevnaden av LOU, Lagen om Offentlig Upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2013. Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma hur kvalitet och kostnadseffektivitet samt efterlevnad av LOU säkerställs vid externa inköp.

Kommunstyrelsen har fastställt en policy för upphandling daterad april 2010. Policyn gäller för alla Täby kommuns kommunala verksamheter och avdelningar samt kommunala bolag. Särskilda riktlinjer för upphandling och direktupphandlingar har också tagits fram som en mer detaljerad vägledning.

Kommunens centrala upphandlingsenhet arbetar konsultativt på uppdrag av verksamheterna. Inom Stadsbyggnadskontoret och Kommunfastigheter har upphandlingarna genomförts av dessa verksamheter själva. Sedan 1 oktober 2012 är dock en av upphandlingsenhetens upphandlare speciellt inriktad på entreprenadupphandlingar och utgör ett stöd för Stadsbyggnadskontoret och Kommunfastigheter. Stadsbyggnadskontoret har tidigare haft en egen avtalskatalog som nu håller på att läggas in i kommunens centrala avtalskatalog.

Det nya synsättet på upphandling som f.n. håller på att införas inom kommunen ska bl.a. tydliggöra kundansvarsrollen och säkerställa implementering och förvaltning av avtalen i verksamheterna. Inför varje ny större upphandling bildas en arbetsgrupp som under upphandlingsprocessen kompletteras med en styrgrupp, projektledare och arbetsgrupp.

De nya roller som nu är utarbetade kommer enligt upphandlingsenheten att säkerställa en mer regelbunden uppföljning av avtalen. Upphandlingsenhetens förhoppning är också att man ska få in upphandlingsprocessen i kommunens övergripande system för kvalitetsarbete, som f.n. håller på att utformas.

Det är vår uppfattning att den pågående översynen av kommunens riktlinjer för upphandling tillsammans med uppdaterade direktupphandlingsrutiner och senare tillkommande handbok samt tydliggörandet av roller och ansvar, bidrar och kommer att förstärka ett gemensamt synsätt kring kommunens upphandlingar.

Kommunen räknar med att påbörja bildandet av en inköpsorganisation under hösten 2013. På sikt hoppas man genom detta förbättra kontrollen av att inköp enbart görs från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med.

Vår granskning visar att verksamheterna behöver förbättra styrningen och interna kontrollen kring sina upphandlingsrutiner och se till att avtalen läggs in i den centrala avtalskatalogen. Kommunens verksamheter och avdelningar bör också i större utsträckning utnyttja den kunskap och erfarenhet som finns inom centrala upphandlingsenheten.

Täby kommun lämnade på eget initiativ in en anmälan till Konkurrensverket (2013-05-17), med anledning av att kommunen i en intern granskning funnit att byggnadsentreprenader som kommunen (Stadsbyggnadskontoret) ansvarar för i Täby Centrumområdet kan ha skett i strid mot lagen om offentlig upphandling.

Slutsatsen av vår granskning kan sammanfattas i följande utvecklingsområden:

- Kommunens verksamheter och avdelningar behöver förbättra styrningen och interna kontrollen kring sina upphandlingsrutiner och se till att avtalen läggs in i den centrala avtalskatalogen.
- Kommunens verksamheter och avdelningar bör i större utsträckning utnyttja den kunskap och erfarenhet som finns inom den centrala upphandlingsenheten.

2. Bakgrund

Täby kommun gör stora inköp av varor och tjänster. Exempelen på oetiska förfaranden inom kommunsektorn är många. Kommunerna är för sin trovärdighet och respekt beroende av ett gott anseende. Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys konstaterat att Täby kommun har stora årliga inköp av varor och tjänster och att den interna kontrollen inom området bör granskas.

3. Syfte och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma hur kvalitet och kostnadseffektivitet samt efterlevnad av LOU säkerställs vid externa inköp. Granskningen omfattar inköp under 2012 och avgränsas till i huvudsak beloppsmässigt större inköp.

Granskningen ska ge svar på följande frågeställningar:

- Hur är inköps- och upphandlingsfunktioner organiserade?
- Vilka styrdokument finns utöver vad lagen föreskriver?
- Hur ser kommunens regler ut för upphandling och inköp?
- Hur stora är inköpen fördelat på olika områden?
- Hur stora är de största leverantörerna utifrån gjorda inköp?
- Hur långa är de längsta nu gällande större avtalen?
- Hur många avtal gäller längre än 4 år?
- Ges företag av olika storlek och profil chansen att på rimliga villkor konkurrera i anbuds-lämnande?
- Hur säkerställs att villkor i tecknade avtal efterlevs?
- Hur kommuniceras tecknade avtal internt i kommunen?
- Hur säkerställs att inköp görs från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med inom respektive område?
- Finns något slags signalsystem som uppmärksammar när avtal är på väg att gå ut?

4. Metod

För att besvara granskningens frågeställningar har vi förutom dokumentstudier och intervjuer, inriktat oss på analyser av ett antal beloppsmässigt större leverantörer i reskontran; jämförelse med avtalsregister, dvs. finns tecknade avtal med dessa leverantörer. Granskningen omfattar även

stickprovskontroll av beloppsmässigt större fakturor. Rapporten är sakgranskad av tjänsteman inom upphandlingsenheten.

5. Lagen om offentlig upphandling

Allmänna inköp av varor och tjänster i kommuner m.fl. regleras i Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Från den 1 januari 2012 gäller nya tröskelvärden vid offentlig upphandling¹. De nya värdena gäller i två år, dvs. fram till 2013-12-31.

Detta påverkar även beloppsgränsen för direktupphandlingar genomförda enligt LOU, vilket är 15 % av tröskelvärdet för kommuner och landsting (även för statliga myndigheter), dvs. 284 631 kr. För inköp som överstiger detta belopp ska konkurrensutsättning ske. Värdet av ett kontrakt beräknas exklusive moms och för avtalets hela löptid inklusive optioner och förlängningsklausuler. Upprepade upphandlingar av samma typ av varor och tjänster under ett kalenderår ska sammanräknas. Ramavtal är tillåtna och ska upphandlas med samma gränsbelopp.

Tilldelningsbeslut efter upphandling kan överklagas. Skadestånd kan yrkas av leverantör som anser sig ha lidit skada. Konkurrensverket kan utdöma en upphandlingsskadeavgift på högst 10 % av kontraktsvärdet, maximalt 10 miljoner kr.

6. Upphandlingsfunktionen i Täby kommun

Kommunens centrala upphandlingsfunktion ingår i planeringsavdelningen vid kommunledningskontoret. Utöver upphandlingschefen består upphandlingsenheten idag av en upphandlingsadministratör och fem upphandlare.

Upphandlingsenheten arbetar konsultativt på uppdrag av verksamheterna. Verksamheterna ansvarar för att initiera upphandlingar när behov uppstår. Inom Stadsbyggnadskontoret och Kommunfastigheter har upphandlingarna genomförts av dessa verksamheter själva, då kompetens gällande entreprenadupphandlingar saknats på upphandlingsenheten. Sedan 1 oktober 2012 är dock en av upphandlingsenhetens upphandlare speciellt inriktad på entreprenadupphandlingar och utgör ett stöd för Stadsbyggnadskontoret och Kommunfastigheter.

Kommunen har en central *avtalskatalog* som är tillgänglig från kommunens hemsida. Stadsbyggnadskontoret har tidigare haft en egen avtalskatalog som nu håller på att läggas in i den centrala avtalskatalogen. Vid granskningstillfället är inte alla avtal inlagda i avtalskatalogen².

Inom kommunen införs f.n. ett nytt synsätt på upphandling som bl.a. ska tydliggöra kundansvarsrollen i processen och säkerställa implementering och förvaltning av avtalet i verksamheten. Inför varje ny större upphandling ska det bildas en arbetsgrupp som under upphandlingsprocessen kompletteras med en styrgrupp, projektledare och arbetsgrupp. Hittills har samtliga ledningsgrupper informerats om förändringarna.

¹ Tröskelvärdena för varor och A-tjänster är 1 897 540 kronor (200 000 euro) för kommuner och landsting och deras bolag m.fl.

² Vid granskningstillfället 2013-05-29 fanns totalt 342 avtal inlagda i avtalskatalogen (223 st. ramavtal, 82 st. LOV-avtal, 2 st. direktköpsavtal och 35 övriga avtal).

Kommunen har ingen inköpsorganisation. Det arbete som f.n. pågår syftar till att ta fram en grundstruktur som stöd för införandet av en inköpsorganisation och ska vara klart före sommaren. Kommunen räknar med att påbörja bildandet av en inköpsorganisation under hösten 2013. På sikt hoppas man genom detta förbättra kontrollen av att inköp enbart görs från leverantörer som kommunen har upphandlade avtal med.

Via kommunens E-handelssystem görs främst inköp av kontorsmaterial och engångsartiklar. Dock är innehållet marginellt vad gäller vilka produktområden som kan beställas, då ansvaret fallit mellan stolarna vad gäller utveckling och förvaltning av kataloger och leverantörer i systemet.

Genom att dela upp upphandlingar i mindre områden (t.ex. geografiska) vill kommunen säkerställa att företag av olika storlek och profil ges chansen att konkurrera i anbudslämnande. Marknadsanalyser genomförs bl.a. i syfte att undersöka möjligheten för en uppdelning i olika områden, t.ex. vad gäller persontransporter. Detta kommer enligt upphandlingsenheten att bli en fråga för den nyinrättade styrgruppen att ta ställning till framöver.

6.1 Interna regler och styrdokument

Kommunstyrelsen har fastställt en *policy för upphandling* daterad april 2010. Policyn gäller för alla Täby kommuns kommunala verksamheter och avdelningar samt kommunala bolag. Särskilda *riktlinjer för upphandling* har också tagits fram som en mer detaljerad vägledning.

Av policyn framgår bl.a. att upphandling alltid är ett samarbete mellan upphandlingsenheten och verksamheterna. Verksamheterna ansvarar för förstudie, kravspecifikation och att utvärdering görs. Upphandlingsenheten ansvarar för de juridiska delarna och är koordinator vid upphandling. Verksamheterna ska utse person/er som ansvarar för upphandlingen under hela processen som även innefattar avtalstiden. Samordning främst med kommunerna inom Stockholm Nordost, Täby, Danderyd, Norrtälje, Vallentuna, Österåker och Vaxholm emellan ska enligt policyn eftersträvas där så är möjligt.

Den separata rutinbeskrivningen/instruktionen för direktupphandlingar, har nyligen uppdaterats. Av rutinen framgår att den gäller när avtal saknas, från 20 000 kr upp till ett värde om för närvarande drygt 284 000 kr. Direktupphandling får också göras, oavsett värde, när ”synnerliga skäl” föreligger, dvs. om något inträffar som är utanför kommunens kontroll.

Vid eventuell direktupphandling är rekommendationen, enligt riktlinjerna, att alltid jämföra tre aktörer. Detta kan göras genom jämförelser på internet, telefonledes eller genom att begära in skriftliga offerter. Köpet kan genomföras som beställning, antagande av offert eller genom en särskilt upprättad avtalshandling. I normalfallet är det tillräckligt med en beställning eller antagande av offert. I det fall det rör sig om varor eller tjänster där konsekvenserna, om det förekommer brister i leveransen, kan få stora effekter på kommunens verksamhet, bör enligt riktlinjerna ett särskilt avtal upprättas.

Direktupphandlingen ska dokumenteras manuellt eller genom e-köp systemet. Den manuella hanteringen innebär att man ska fylla i en framtagna *mall för dokumentation direktupphandling*. Ärendet ska sedan överlämnas till registrator för diarieföring, anmälan om delegationsbeslut och arkivering. Dokumentationen genom *e-köp* innebär att man fyller i vissa angivna fält i systemet och beställningen går sedan automatiskt till registrator för diarieföring etc.

Inom upphandlingsenheter pågår också ett arbete med att ta fram en handbok *Handla rätt i Täby* som kommer att publiceras på intranätet till hösten.

6.2 Interna kontroller

Av kommunens vägledande riktlinjer framgår bl.a. att uppföljning och utvärdering bör göras under avtalstiden och när upphandlingen avslutats. Kontroller ska ske av att aktuella uppgifter finns i ramavtalskatalogen och att korrekta priser och övrig information finns i fakturahanteringssystemet. Förutom de specifika uppföljningsvillkor som finns i avtalet ska kontroller göras att avrop görs från avtalsleverantören och inte från andra leverantörer. Fr.o.m. 2010 sker en kontinuerlig och automatisk kontroll av soliditet och andra faktorer för företaget som skulle kunna påverka samarbetet. Upphandlingsenheten kontrollerar också att prisjusteringar görs enligt avtalet.

Av intervjuerna framgår att det tidigare inte gjorts någon regelbunden uppföljning av att villkoren i tecknade avtal efterlevs. De nya roller som nu är utarbetade kommer enligt upphandlingsenheten att säkerställa en mer regelbunden uppföljning av avtalen. Upphandlingsenhetens förhoppning är också att man ska få in upphandlingsprocessen i kommunens övergripande system för kvalitetsarbete, som f.n. håller på att utformas.

De avtal kommunen har kommuniceras internt via intranätet och via kommunens *upphandlingsråd*, som träffas varannan månad. Från och med februari 2013 i samband med att nya avtal läggs in i avtalskatalogen, finns möjligheten att skapa en signalfunktion i systemet, genom att ett mejl skickas ut till kommunens funktionsbrevlåda samt till ansvarig i verksamheten, ca 9 månader innan avtalet går ut.

6.3 Stickprovskontroll

Av de 342 avtal som f.n. är inlagda i avtalskatalogen³ kan vi konstatera att 7 avtal gäller längre än fyra år, enligt följande sammanställning:

| Leverantör | Avser | Start | Slut |
|---------------------------------|---|------------|----------------------|
| Visma OPIC AB | IT-stöd för upphandling | 2005-07-01 | 2015-06-30 10 år |
| Lorensbergs Communication AB | Journalssystem skolhälsovård | 2006-08-25 | 2015-08-24 9 år |
| Täby Park Hotel AB | Hotell- och restaurangutbildning | 2009-01-07 | 2016-06-30 7,5 år |
| Fazer Food Services AB | Skolmåltider | 2007-07-01 | 2013-06-30 6 år |
| Sirius Färdtjänst AB | Persontransporter | 2009-01-01 | 2014-06-30 5,5 år |
| Unikt Lärande För Unika Barn AB | Omdömesdatasystem | 2009-05-11 | 2014-05-26 5 år |
| Attendo Care AB | Drift av särskilt boende Åkerbyvägen | 2008-09-01 | 2013-08-31 5 år |

³ Vid granskningstillfället är inte alla avtal inlagda i avtalskatalogen (se avsnitt 6).

Vi har erhållit en förteckning över beloppsmässigt större leverantörer i reskontran. Följande 16 leverantörer stod beloppsmässigt för 50 % av leverantörsfakturorna under 2012:

- NCC (bygg- och fastighetsutvecklingsföretag)
- Attendo Care AB (vård och omsorgsföretag)
- Roslagens Energi och Driftteknik AB (fastighetsförvaltning, skötsel, underhåll)
- HSB Omsorg AB (hemtjänst och äldreboenden)
- AB Storstockholms lokaltrafik
- SPP liv Pensionstjänst AB
- Vårdstyrkan i Stockholm AB (äldreomsorg)
- Camillas Hemtjänst & Service AB
- Fazer Food Services AB (skolmältider)
- Bokbacken fastigheter AB (fastighetsägare, förvaltar och utvecklar lokaler m.m.)
- Storstockholms brandförsvär
- Försäkringskassan
- Toteb AB (byggföretag, totalentreprenader)
- Energi Försäljning Sverige AB (producentoberoende elhandelsbolag)
- Electum Pensionstjänst
- Carema Äldreomsorg AB

Vi har erhållit en förteckning över samtliga leverantörer där inköp gjorts med 800 000 kr eller mer under 2012, totalt drygt 290 leverantörer. Ur denna lista har vi tagit 15 stickprov, vilka *inte* går att finna i den centrala avtalskatalogen. Stickprovet har kommunicerats med centrala upphandlingsenheten och berörda förvaltningar/avdelningar för kompletterande upplysning om upphandlingsform. Vår granskning visar att verksamheterna behöver förbättra styrningen och interna kontrollen kring sina upphandlingsrutiner och se till att avtalen läggs in i den centrala avtalskatalogen. Kommunens verksamheter och avdelningar bör också i större utsträckning utnyttja den kunskap och erfarenhet som finns inom centrala upphandlingsenheten.

KPMG, som ovan



Monica Rådestad
certifierad kommunal revisor