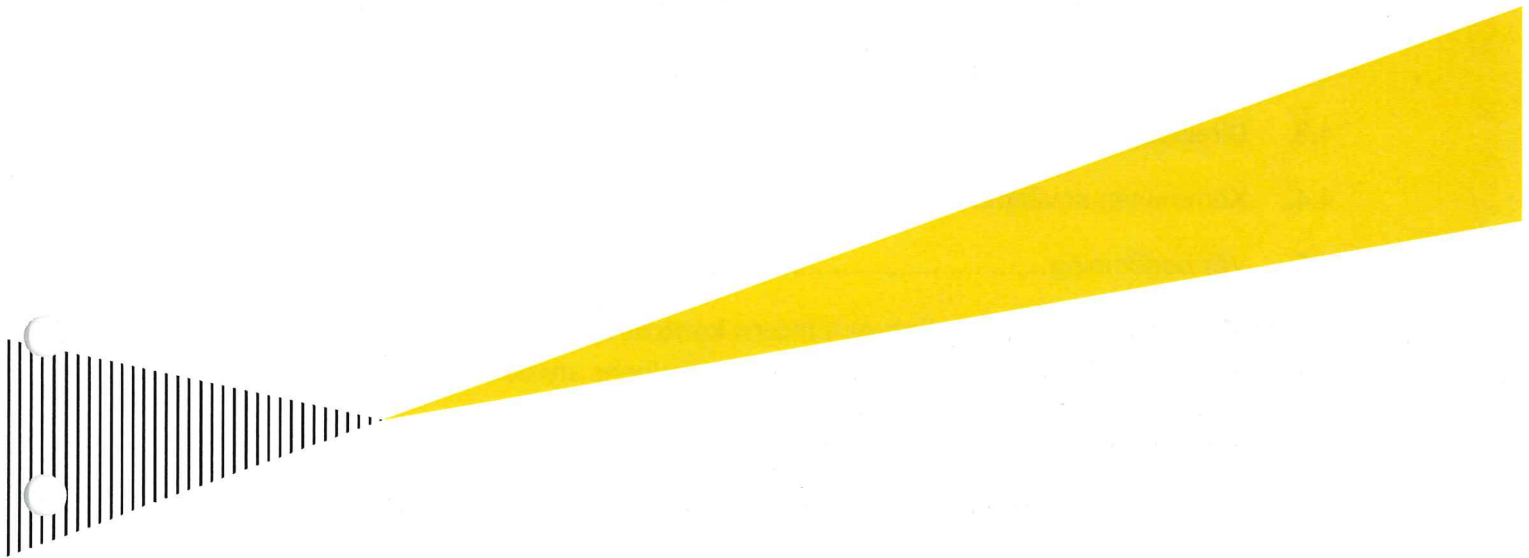


Lycksele kommun

Granskning av upphandling



EY

Building a better
working world

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	3
2. Inledning	4
2.1. Bakgrund.....	4
2.2. Syfte och revisionsfrågor.....	4
2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd/styrelse	5
2.4. Genomförande	5
2.5. Definitioner.....	5
2.6. Revisionskriterier.....	5
3. Styrning och organisation	8
3.1. Upphandling i samspel mellan upphandlare och verksamhet/bolag.....	8
3.2. Otydligheter i delegationsordningens reglering av upphandling.....	8
3.3. Kommunen ger visst internt och externt stöd och information.....	9
3.4. Vår bedömning.....	9
4. Efterlevnad av lagstiftning och styrdokument	11
4.1. Annonserade upphandlingar följer LOU men inte interna styrdokument	11
4.2. Upphandling hos LYBO brister i efterlevnad mot lagstiftning och styrdokument	12
4.3. Direktupphandlingar brister i efterlevnad mot kommunens styrdokument	13
4.4. Kommunen använder sig av teckal-undantaget.....	15
4.5. Vår bedömning.....	15
5. Uppföljning, återrapportering och intern kontroll.....	17
5.1. Ingen uppföljning i enlighet med krav i kommunens styrdokument	17
5.2. Ingen återrapportering av genomförd upphandling	17
5.3. Begränsad intern kontroll i nämnders och bolags internkontrollplaner	18
5.4. Vår bedömning.....	18
6. Sammanfattande bedömning	19
6.1. Svar på revisionsfrågor	19
6.2. Rekommendationer.....	20
Källförteckning	21

1. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna och lekmannarevisorerna genomfört en granskning av kommunkoncernens upphandlingsarbete. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse har säkerställt en ändamålsenlig upphandlingsprocess, genom att lagkrav och interna styrdokument efterlevs, samt om arbetet bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll. Eftersom kommunen sköter upphandlingen för samtliga kommunala bolag förutom Lycksele Bostäder AB görs samma bedömning för dessa bolagsstyrelser. Bolagsstyrelsen för Lycksele Bostäder AB bedöms inte heller ha säkerställt en ändamålsenlig upphandling.

Vi baserar vår bedömning på att det finns otydligheter i kommunens styrdokument och att det saknas stöd och information, internt såväl som externt. Vi bedömer också att arbetet inte bedrivs med tillräcklig intern kontroll då kommunen utför begränsat med kontroller, uppföljning och återrapportering. Följsamheten mot LOU är i stort god i granskade upphandlingar, bortsett från upphandling utförd av Lycksele Bostäder AB där vi hittat vissa avvikelser. Efterlevnaden av interna styrdokument är låg för hela kommunkoncernen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att:

- ▶ det upprättas ändamålsenliga styrdokument och rutiner på upphandlingsområdet.
- ▶ tillräckligt stöd och utbildning ges så väl intern till upphandlande verksamhet och bolag, som externt till det lokala näringslivet.
- ▶ det upprättas rutiner för att kontrollera kommunens och leverantörers efterlevnad av krav och avtal.
- ▶ återrapportering av utförd upphandling görs i enlighet med gällande delegationsordning
- ▶ upphandlingspolicy efterlevs och årligen rapporteras.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen i dialog med bolagsstyrelserna i Lycksele kommunbolag att:

- ▶ tydliggöra hur upphandling i Lycksele kommunbolag ska förhålla sig till kommunens styrdokument.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunen som upphandlande myndighet är skyldig att följa Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet. Den tydliggör även att offentlig verksamhet vid upphandling ska behandla leverantörer på ett konkurrensfrämjande, likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Syftet med offentlig upphandling är att offentliga medel ska användas så effektivt som möjligt och säkerställa en sund konkurrens bland leverantörer. Offentlig upphandling i Sverige omsätter årligen 700 miljarder kronor. Lycksele kommun är inget undantag och upphandlar årligen för betydande belopp.

För att kommun ska få mest nytta av offentliga medlen är det viktigt att kommunens upphandlingar genomförs ändamålsenligt och med en tillräcklig intern kontroll. En icke-ändamålsenlig upphandling riskerar att leda till att kommunen köper in produkter och tjänster som inte täcker behovet eller är väsentligt dyrare än vad marknaden kan erbjuda. En bristande intern kontroll vid upphandling kan leda till att kommunen inte följer gällande upphandlingsregelverk och får betala höga upphandlingsskadeavgifter.

Då en betydande del av kommunens verksamhet bedrivs i bolagsform är det även relevant att granska de bolag som ingår i kommunens bolagskoncern. Det gäller både hur respektive bolag hanterar upphandlingsfrågor och hur samordningen ser ut inom bolagskoncernen och gentemot kommunen.

Mot bakgrund av genomförd risk- och väsentlighetsanalys har de förtroendevalda revisorerna i Lycksele kommun bedömt det är angeläget att granska om kommunkoncernens upphandling genomförs ändamålsenligt och med tillräcklig intern kontroll.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen och styrelserna i kommunens bolag har säkerställt en ändamålsenlig upphandlingsprocess, genom att lagkrav och interna styrdokument efterlevs, samt om arbetet bedrivs med tillräcklig intern kontroll.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

Ändamålsenlighet

- ▶ Finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för upphandling?
- ▶ Har upphandlande verksamheter och bolag tillgång till relevant stöd och information?
- ▶ Har annonserade upphandlingar genomförts i enlighet med LOU och kommunens regelverk?
- ▶ Genomförs direktupphandlingar i enlighet med LOU och kommunens regelverk?
- ▶ Finns en ändamålsenlig samordning i upphandlingsfrågor inom kommunkoncernen?

Intern kontroll

- ▶ Finns rutiner för att kontrollera att leverantörer efterlever ställda krav?
- ▶ Finns rutiner för att kontrollera att kommunen efterlever ingångna (ram)avtal?
- ▶ Följer kommunstyrelsen upp att inköp sker enligt gällande upphandlingar/avtal?

Utöver revisionella syften: att bedöma efterlevnaden mot bestämmelser, upphandlingsprocessens ändamålsenlighet och den interna kontrollen, syftar granskningen till att bidra till minskade risker för upphandlingsskadeavgifter och dåliga affärer (höga priser och varor/tjänster som inte motsvarar behoven)

Lycksele har i sitt styrdokument "Lokala utvecklingsstrategin" bland annat som mål att prioritera närproducerade varor/produkter vid upphandling. Granskningen ska särskilt beakta risker för att upphandling med anledning av detta sker i strid med LOU. Inköp från egna företag kan enligt LOU ske utan upphandling av under vissa förhållanden (de sk. kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet). Granskningen ska särskilt beakta risker och möjligheter för inköp från egna företag.

2.3. Avgränsning och ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen avser kommunstyrelsen i dess ansvar för kommunkoncernens upphandlingsprocess. Övriga nämnder är inte granskningsobjekt men kan komma att beröras via genomförda stickprov. Granskningen avser även bolagsstyrelserna i kommunens bolag, det vill säga:

- ▶ Lycksele bostäder AB
- ▶ Lycksele Industrihus AB
- ▶ Lycksele Flygplats AB
- ▶ Skogsmuseet i Lycksele AB
- ▶ Lycksele Djurpark AB
- ▶ Lycksele Avfall- och Vatten AB

2.4. Genomförande

Granskningen är genomförd genom intervjuer, dokumentstudier och stickprov av genomförda upphandlingar. Vi har stickprovvis granskat tre annonserade upphandlingar (varav en är genomförd av Lycksele Bostäder AB) och tre direktupphandlingar.

Utöver intern kvalitetssäkring har samtliga intervjuade fått möjlighet att sakgranska rapportutkastet. Detta för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2.5. Definitioner

Inköp och inköpsarbete

Med inköp och inköpsarbete avses hela affärsprocessen för att anskaffa varor, tjänster och byggtreprenader – från analys och strategisk planering inför ett inköp till upphandling, avrop, förvaltning, aktiv uppföljning av avtal och leverantörer samt erfarenhetsåterföring.

Upphandling

Upphandling är en del av inköpsarbetet. Med upphandling avses de åtgärder som vidtas för att tilldela ett kontrakt avseende anskaffning av varor, tjänster eller byggtreprenader i enlighet med tillämplig lagstiftning.

2.6. Revisionskriterier

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

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Aktiebolagslagen (2005:551)
- ▶ Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)
- ▶ Upphandlingsförordningen (2016:1162)
- ▶ Kommissionens genomförande förordning (EU) 2015/1986.
- ▶ Konkurrensverkets rekommendationer
- ▶ Av fullmäktige beslutade mål och riktlinjer
- ▶ Ägardirektiv

2.6.1. Lagstiftning

Kommunallagen (2017:725) styr på ett övergripande plan kommunens verksamhet och aktiebolagslagen (2005:552) kompletterar hanteringen av kommunala bolag.

Upphandlingsförfarandet för kommunen regleras i LOU, som fastslår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer likvärdigt och icke-diskriminerande samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

Tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. Upphandling enligt de nationella reglerna får genomföras med förenklat förfarande, urvalsförfarande och direktupphandling. Upphandling enligt de direktivstyrda reglerna kan genomföras med öppet förfarande, selektivt förfarande, förhandlat förfarande, konkurrenspräglad dialog och förfarande för inrättande av innovationspartnerskap. Om avtalets uppskattade värde inte överstiger 586 907 kr (år 2019) kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. Det finns inga juridiska formkrav för hur annonsering ska ske inom ramen för en direktupphandling, men om värdet överstiger 100 000 kr gäller att upphandlingen dokumenteras.

Kommunen har möjlighet att upphandla ramavtal som reglerar hur en eller flera upphandlande myndigheter har möjlighet att tilldela kontrakt till en eller flera leverantörer under en given tidsperiod. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras under ramavtalets löptid, i normalfallet högst fyra år. Vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet.

I lagen finns ett antal specifika krav på upphandlingsförfarandet. Sådana krav återges tillsammans med granskningens resultat för att göra rapporten lättare att följa.

2.6.2. Kommunens interna styrdokument

Lycksele kommunfullmäktige antog 2018-06-25 en *Upphandlingspolicy*. Policyn fastslår bland annat att kommunen ska:

- ▶ se till att de parter vi tecknar avtal med har fullgjort sina åtaganden avseende skatter och sociala avgifter och inte är föremål för andra obligatoriska utslutningsgrunder

- ▶ se till att de parter som vi tecknar avtal med tillämpar branschanpassade arbetsrättsliga villkor avseende lön, semester och arbetstid.
- ▶ i mesta möjliga mån samordna våra inköp med våra kommunala bolag eller andra aktörer för att effektivisera vår upphandlingsprocess samt för att minimera våra administrativa kostnader.
- ▶ följa de ramavtal och kontrakt som upprättas och årligen göra uppföljning att dessa tillämpas.
- ▶ ska bedriva upphandlingsarbetet med elektroniska system och systematiskt implementera digitala inköpslösningar som en naturlig del av inköpsprocessen.
- ▶ ska tillämpa de möjligheter som finns till dialog med leverantörer och branschens aktörer, innan upphandlingar påbörjas. Dialogen ska ske strukturerat och på sådant sätt att de gemenskapsrättsliga principerna inte riskerar att trädas för när.
- ▶ Lokala näringslivet ska erbjudas kompetenshöjande insatser i upphandlingsprocessen.
- ▶ Vi ska följa upp vår efterlevnad av policyn årligen i samband med verksamhetsberättelse och årsredovisning.
- ▶ I de fall där lagen medger kan analoga anbud lämnas in.

Policyn reglerar även kommunens direktupphandlingar och fastslår att om ett avgränsat och specifikt upphandlingskontrakt eller koncessions ekonomiska värde bedöms understiga den lagstadgade direktupphandlingsgränsen får direktupphandling tillämpas. Detta gäller inte om anskaffningen förväntas bli återkommande och varor, tjänster, byggtreprenader eller koncessioner av samma slag har upphandlats. Vidare fastslår policyn att kontrakt understigande den lagstadgade direktupphandlingsgränsen med fördel kan prövas i konkurrens genom att fråga två eller fler leverantörer, detta behöver däremot inte ske om det bedöms vara olämpligt ur teknisk eller ekonomisk synpunkt. Ett sådant beslut ska dokumenteras enligt kommunens rutin för dokumentation av direktupphandlingar.

Upphandling regleras även i kommunens *Näringslivsprogram 2019–2022*. Den ambition som lyfts fram i programmet är att såväl andelen lokala företag i kommunens upphandlingar ska öka, både avseende andel anbud som lämnas in och andel av den totala upphandlingsvolymen.

En årsplan med insatser för att öka lokala möjligheter att delta i kommunens upphandlingar ska enligt programmet tas fram och genomförs. Information och dialog om kommunens planerade och genomförda upphandlingar ska ske vid frukostmöten, kommunens hemsida och via näringslivskontorets nyhetsbrev samt genom riktade insatser till företag. Programmet fastslår även att det ska genomföras utbildningsinsatser i syfte att öka lokala företags förmåga att delta i offentliga upphandlingar.

Slutligen har kommunfullmäktige i kommunens *Lokala Utvecklingsstrategi 2015–2020* (antaget 2015-12-21) satt upp som mål att: "Lycksele kommun prioriterar närproducerade varor/produkter vid upphandling."

Värt att notera är att inget av kommunens styrdokument på området, och inte heller kommunens företagspolicy eller ägardirektiv, ställer direkta krav på samordning mellan kommunen och dess bolag i upphandlingsfrågor. Det ställs heller inga krav på att kommunens bolag ska följa av fullmäktige beslutade styrdokument.

3. Styrning och organisation

Detta kapitel beskriver kommunkoncernens organisation och styrning i upphandlingsfrågor. Kapitlet beskriver även samordningen gentemot kommunens bolagskoncern och det stöd och information som ges i upphandlingsfrågor.

3.1. Upphandling i samspel mellan upphandlare och verksamhet/bolag

Kommunstyrelsen ansvarar övergripande för upphandlingsfrågor i kommunen. På ekonomienheten under kommunledningskontoret finns en anställd upphandlare som genomför kommunens upphandlingar (annonserar, utvärderar, tilldelar och dokumenterar) i samspel med beställaren (upphandlande verksamhet). Upphandlingsprocessen beskrivs i intervju bestå av att när ett behov uppstår i verksamheten tas en initial kontakt med upphandlare. Tillsammans tar berörd verksamhet och upphandlaren fram kravspecifikationer. Upphandlaren ansvarar sedan för att stämma av behovet mot gällande ramavtal. Om behovet inte kan tillfredsställas genom gällande ramavtal genomför upphandlare en upphandling i systemet E-avrop.

Samtliga av de kommunala bolagen upphandlar via ekonomienheten, utom Lycksele Bostäder AB (LYBO), som har en egen upphandlingsfunktion. Upphandlingar av byggtreprenader genomförs specifikt av bolagets fastighetschef. LYBO är även medlem i HBV (inköpsfunktion åt Sveriges allmännyttiga bostadsbolag) och kan göra avrop från deras avtal utan att genomföra en egen upphandling. HBV genomför samordnade upphandlingar enligt LOU för produkter och tjänster kopplade till byggnation, renovering och förvaltning av fastigheter.

3.2. Otydligheter i delegationsordningens reglering av upphandling

Förutom de av kommunfullmäktige antagna styrdokument som reglerar upphandling (*Upphandlingspolicy*, *Näringslivsprogram* och *Lokala utvecklingsstrategin*) har kommunstyrelsens delegationsordning (antaget 2019-03-19) ett separat avsnitt för upphandling. Det specificerar delegater vid olika upphandlingsärenden och eventuella krav på återrapportering.

Kommunstyrelsens arbetsutskott (KsAu) har delegat att besluta om kriterier för upphandling av ett antal specifika områden:

- ▶ Pensionsadministrationstjänster
- ▶ Kapitalförvaltningstjänster
- ▶ Företagshälsövårdstjänster
- ▶ Skolskjutsar och färdtjänst
- ▶ Läns- och lokaltrafik
- ▶ Turistbyråttjänster
- ▶ Konkurrensutsättning av befintlig verksamhet
- ▶ Införande av valfrihetssystem
- ▶ Tjänstekoncessioner

Enligt delegationsordningen beslutar KsAu även om upphandlingar av övriga varor/tjänster med ett kontraktvärde över direktupphandlingsgränsen där ramavtal saknas och inte finns med i fastställd budget (eller är inom fastställd investeringsbudget med ett värde över tröskelvärdet). Beslut om antagande av anbud som överstiger fastställd budget eller är av "verksamhetsförändrande art" (oavsett värde) ska fattas av KsAu. Enligt intervju finns inget förtydligande om vad som avses med verksamhetsförändrande art. Det är också oklart vad som avses med "kriterier för upphandling"

Delegationsordningen fastslår vidare att kommunchef, verksamhetschef samhällsbyggnad-, upphandlare, administrativ- och enhetschef har delegat att besluta om kriterier för upphandling inom fastställd budget och inom gällande lagstiftning. Vidare har kommunchef och upphandlare delegat att besluta om upphandling av ramavtal utan volymgaranti för varor och tjänster.

LYBO har en egen rutin för inköp och upphandling, senast reviderad i mars 2015. Rutinen beskriver förfarandet under och över tröskelvärden samt tillvägagångssättet. Rutinen specificerar att krav på arbetsmiljö, miljö och kvalitet anpassas till respektive upphandling. För miljökrav på produkter hänvisar rutinen till Miljöstyrningsrådets kriterier. Miljöstyrningsrådet upphörde dock att existera efter riksdagsbeslut i juni 2014 om att avveckla bolaget. Upphandlingsstöd återfinns idag hos Upphandlingsmyndigheten.

3.3. Kommunen ger visst internt och externt stöd och information

Enligt upphandlingspolicy ska kommunkoncernens inköp samordnas i så stor utsträckning som möjligt för att minska kostnaderna. Som ovan nämnts genomför kommunens upphandlare också upphandlingar åt samtliga av verksamheter och bolag (bortsett från LYBO).

Upphandlande verksamheter och bolag har tillgång till ett visst stöd från kommunens centralt anställda upphandlare. Stödet består främst av en checklista för möte med beställande verksamhet eller bolag. Checklistan är vägledande i mötet och innehåller bland annat punkter om vad som ska köpas, tidplan, beslutsnivå, varför upphandling behövs, värden och besparingar. Det genomförs inga direkta utbildningsinsatser inom kommunen för att förbättra kompetensen hos upphandlande verksamheter och bolag.

Vad gäller systemstöd i upphandlingsprocessen använder kommunen systemet E-avrop. Kopplat till E-avrop finns en avtalsdatabas med alla gällande avtal. Beställande verksamhet/bolag kan genom sökfunktionen kontrollera om det finns ett gällande ramavtal som täcker deras behov innan en upphandling initieras. Enligt intervju finns dock ett behov av att omorganisera kategorierna i avtalsdatabasen för att förbättra sökfunktionen.

LYBO har å sin sida tillgång till systemstödet Visma vid upphandling. Enligt intervju används systemet dock inte för alla upphandlingar. Vissa av LYBO:s upphandlingar hanteras istället manuellt utan systemstöd.

Enligt *Näringslivsprogram 2019–2022* ska en årsplan med insatser för att öka lokala möjligheter att delta i kommunens upphandlingar tas fram och genomföras. Granskningen visar vidare att kommunen inte upprättat en sådan årsplan för 2019 eller 2020. Näringslivsprogrammet fastslår även att det ska genomföras utbildningsinsatser i syfte att öka lokala företags förmåga att delta i offentliga upphandlingar. Dessa utbildningsinsatser har bedrivits i form av återkommande frukostmöten där kommunens upphandlare har en stående punkt om att informera om pågående upphandlingar. Vid frukostmöten deltar personer från det lokala näringslivet, kommunen samt de kommunala bolagen.

3.4. Vår bedömning

Vi bedömer att det inte finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för upphandling. Det finns visserligen en upprättad delegationsordning som specificerar delegater vid olika beloppsgränser och upphandlingens karaktär. Vi bedömer dock att delegationsordning inte är tillräckligt tydlig. Bland annat är det inte tydligt vad som avses med verksamhetsförändrande art och det är upp till upphandlare att avgöra detta i respektive upphandling. Det är också oklart vad som avses med "kriterier för upphandling". Vidare hänvisar LYBO:s upphandlingsrutin till miljökrav från Miljöstyrningsrådet som inte längre

existerar. Vi anser också att det saknas tydliga rutiner för att säkerställa att upphandlingsprocessen följer LOU samt fullmäktiges direktiv.

Vi bedömer att upphandlande verksamheter och bolag bara delvis har tillgång till relevant stöd och information. Samtliga bolag har visserligen tillgång till att nyttja kommunens centralt anställda upphandlare. Det finns också gällande avtal tillgängliga via avtalsdatabasen som är kopplat till systemstödet E-avrop. Granskningen visar dock att vissa funktioner inom systemstödet behöver förbättras. Vi ser också att det inte genomförts några direkta utbildningsinsatser för beställande verksamheter/bolag eller för det lokala näringslivet, i enlighet med kommunens Upphandlingspolicy och Näringslivsprogram. Det lämnas dock löpande information om pågående upphandlingar vid återkommande frukostmöten där personer från kommunen, bolagen och lokala näringslivet deltar.

Vi bedömer att det i stort finns en ändamålsenlig samordning i upphandlingsfrågor i kommunkoncernen. Samtliga upphandlingar genomförs centralt av kommunens upphandlare förutom för LYBO som har en egen upphandlingsfunktion.

4. Efterlevnad av lagstiftning och styrdokument

Detta kapitel beskriver kommunkoncernens efterlevnad av lagstiftning och interna styrdokument utifrån genomförda upphandlingar. Kapitlet är främst baserat på stickprov från annonserade upphandlingar och direktupphandlingar. Vi har även gjort en översiktlig genomgång av kommunens efterlevnad av det så kallade teckal-undantaget.

I intervju med kommunens upphandlingsansvarige framgår att kravet i kommunens *Lokala Utvecklingsstrategi 2015–2020*, att "Lycksele kommun prioriterar närproducerade varor/produkter vid upphandling", inte är kompatibelt med LOU, då det strider mot lagens grundläggande principer om öppenhet och icke-diskriminering. Vi har därför valt att inte bedöma våra stickprov utifrån detta kriterium.

4.1. Annonserade upphandlingar följer LOU men inte interna styrdokument

Vi har utifrån stickprov granskat följande två av kommunens annonserade upphandlingar:

- Skolskjuts (UH-2019-1). Kontraktets värde uppgår till 32 mnkr och upphandling har genomförts genom ett öppet förfarande.
- Konsulter Näringslivskontoret (UH-2019-15). Kontraktets samlade värde uppgår till 6 mnkr och upphandling har genomförts genom ett öppet förfarande.

Granskningen utgår från bestämmelserna i LOU, upphandlingsförordningen (2016:1162) och Kommissionens genomförande förordning (EU) 2015/1986. Granskningen utgår även från kommunens interna styrdokument.

Granskningspunkt	Skolskjuts	Konsulter näringslivskontoret
<i>Efterlevnad av lagstiftning</i>		
Korrekt upphandlingsförfarande har använts	●	●
Upphandling över tröskelvärden (LOU samt övriga tillämpliga bestämmelser)	●	●
Annons/inbjudan och efterannonsering är korrekt utformad	●	●
Anbudstiden följer LOU	●	●
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid	●	●
Reglerna för öppnande av anbud har följts	●	●
Kontrakt har tilldelats på korrekt grund	●	●
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen	●	●
Avtalsspärren har följts	●	●

Upphandlingens genomförande är korrekt dokumenterad	●	●
<i>Efterlevnad av kommunens styrdokument</i>		
Social-, ekologisk-, och ekonomisk hållbarhet ska premieras enligt kommunens upphandlingspolicy.	●	●
Uppmuntra leverantörer att följa kommunens mål med lika villkor oavsett kön, i enlighet med kommunens upphandlingspolicy.	●	●
Korrekt delegationsbeslut	●	●
● Uppfyllt ● Delvis uppfyllt ● Ej uppfyllt ● Ej aktuellt/ ej möjligt att granska		

Granskningen visar att båda upphandlingarna har genomförts med korrekt förfarande (öppet förfarande) och inga övriga avvikelser har noterats i efterlevnaden av LOU och övriga tillämpliga juridiska bestämmelser. Genom användandet av systemstöd E-avrop används även de standardblanketter vid annonsering som ska användas enligt EU:s genomförandeförordning.

Däremot noteras flera avvikelser från kommunens interna styrdokument. För det första har beslut om kriterier i upphandlingen om skolskjuts har inte beslutats av KsAu utan på tjänstemannanivå, vilket inte ligger i linje med kommunstyrelsens delegationsordning. Beslut om att anta anbud utifrån fastställda kriterier ses som verkställighet, men tilldelningsbeslut hänvisar till felaktig punkt i delegationsordning (punkt 5.2 istället för 3.2). För det andra har miljö-, och arbetsrättsliga krav inte ställts i upphandling av konsulter, vilket går emot kommunens upphandlingspolicy som specificerar att hållbarhets ska premieras. Vi vill dock förtydliga att policy inte specificerar på vilket sätt hållbarhets ska premieras. Enligt LOU bör kommunen beakta miljö, sociala och arbetsrättslig hänsyn om upphandlingens art motiverar det. För det tredje har i ingen av upphandlingarna leverantör uppmuntrats att följa kommunens mål om lika villkor.

4.2. Upphandling hos LYBO brister i efterlevnad mot lagstiftning och styrdokument

Av genomförda upphandlingar i LYBO har vi genom stickprov granskat det rangordnade ramavtal för målningsarbeten som upphandlades 2019–2020, för ett beräknat värde av cirka 3 mnkr årligen. Kontraktet stäcker sig över två år med möjlighet att förlänga avtalet årsvis maximalt två gånger (1+1). Upphandlingen har genomförts genom ett förenklat förfarande.

Leverantör (Lindkvist & Lindqvist) som tilldelades rangordning 2 i ramavtalet valde att överpröva upphandlingen i förvaltningsrätten eftersom LYBO kontaktat fel referensperson under upphandlingsprocessen. Förvaltningsrätten har prövat ärendet och finner det tillräckligt att LYBO rättar felaktigheten genom en ny anbudsutvärdering. Rättelse är därefter genomförd och ett rangordnat ramavtal är tecknat med oförändrad rangordning.

Stickprovgranskningen har bedömt efterlevnad av LOU (bortsett från om upphandlingen tilldelats på korrekta kriterier vilket är prövat av förvaltningsrätten) och bolagets upphandlingsrutin.

Granskningspunkt	Ramavtal målningsarbeten
Korrekt upphandlingsförfarande har använts	●
<i>Efterlevnad av lagstiftning</i>	
Annonsering/inbjudan är korrekt utformad	●
Myndigheten har lämnat ut kompletterande upplysningar i tid	●
Reglerna för öppnande av anbud har följts	●
Kontrakt har tilldelats på korrekt grund	<i>Rättelse har genomförts efter prövning i rätten</i>
Berörda parter har underrättats om kontraktstilldelningen	●
Avtalsspärren har följts	●
Upphandlingens genomförande är korrekt dokumenterad	●
<i>Efterlevnad av bolagets upphandlingsrutin.</i>	
Krav på arbetsmiljö, miljö och kvalitet har ställts i enlighet med LYBO:s rutin för inköp/upphandling.	●
<p style="text-align: center;"> ● Uppfyllt ● Delvis uppfyllt ● Ej uppfyllt ● Ej aktuellt/ ej möjligt att granska </p>	

I granskad upphandling har vi hittat en avvikelse mot efterlevnaden av LOU vid annonseringen. Upphandlingen har genomförts manuellt och inte via något systemstöd. Annonsering/inbjudan ska vid ett förenklat förfarande enligt 19 kap. 9§ LOU publiceras på en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig, vilket inte skett. Vidare innehåller inte inbjudan någon information om till och med vilken dag anbud ska vara bindande, vilket den ska enligt 19 kap. 12 §, LOU. Det framgår dock i bilagt anbudsformulär till inbjudan att anbud är bindande i 90 dagar från sista anbudsdag.

Enligt intervju med fastighetschef på LYBO inkom inga frågor i upphandlingen. Då upphandling inte är genomförd i ett systemstöd kan vi inom ramen för granskningen inte kontrollera detta.

4.3. Direktupphandlingar brister i efterlevnad mot kommunens styrdokument

LOU tillåter att kommunen direktupphandlar om avtalets värde inte överstiger 615 312 kronor (under 2019 uppgick gränsvärdet till 586 907 kronor). Beloppsgränsen gäller det totala kontraktsvärdet, vilket innebär att samtliga inköp av samma typ inom hela kommunen ska sammanvägas.

Enligt kommunens upphandlingspolicy kan kontrakt som tilldelas genom direktupphandling med fördel prövas i konkurrens genom att fråga två eller fler leverantörer, detta behöver däremot inte ske om det bedöms vara olämpligt ur en teknisk eller ekonomisk synpunkt. Ett

sådan beslut ska dokumenteras enligt kommunens rutin för dokumentation av direktupphandlingar.

Vi har genom stickprov av tre direktupphandlingar granskat kommunkoncernens efterlevnad av LOU, Konkurrensverkets rekommendationer och kommunens upphandlingspolicy.¹

Granskningspunkt	Byggställning	Svets och montering (LAVAB)	Installation/service industriportar
Värdet av upphandlingen understiger beloppsgränsen enligt LOU	●	●	●
Upphandlingens genomförande är korrekt dokumenterad. Följande är ett minimum enligt Konkurrensverket: <ul style="list-style-type: none"> - Den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer. - Avtalsföremålet. - Avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks. - Om och hur konkurrensen togs till vara. - Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud. - Vilken leverantör som tilldelades avtalet. - Det viktigaste skälet för tilldelningen. 	●	●	
<i>Efterlevnad av kommunens upphandlingspolicy och delegationsordning.</i>			
Prövning i konkurrens genom att fråga två eller fler leverantörer, i enlighet med upphandlingspolicy	●	●	●
Social-, ekologisk-, och ekonomisk hållbarhet ska premieras enligt kommunens upphandlingspolicy.	●	●	●
Uppmuntra leverantörer att följa kommunens mål med lika villkor oavsett kön, i enlighet med kommunens upphandlingspolicy	●	●	●
Korrekt delegationsbeslut	●	●	●
● Uppfyllt ● Delvis uppfyllt ● Ej uppfyllt ● Ej aktuellt/ ej möjligt att granska			

Vad gäller efterlevnad gentemot gällande lagstiftning har vi noterat ett par mindre avvikelser. För direktupphandlingen av byggställning finns en avvikelse gällande dokumentation, då det framgår att tre leverantörer har tillfrågats att lämna anbud men det framgår inte vilka leverantörer som tillfrågats. Detta ska enligt Konkurrensverket framgå för att uppfylla minimikraven för dokumentationsplikten.

¹ Upphandling av montering och service av industriportar inleddes genom ett förenklat förfarande då kontraktets värde överstiger direktupphandlingsgränsen. Vid förenklat förfarande inkom inga anbud, varav upphandlingen övergick till ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering i enlighet med (6kap. 12 § LOU).

Vi har hittat flertalet avvikelser i efterlevnaden av kommunens upphandlingspolicy. Upphandling av svets och monterings tjänster har inte konkurrensutsatts och saknar dokumenterat beslut som beskriver på vilken teknisk eller ekonomisk grund som ett sådant beslut tagits. Vidare ställs inte hållbarhetskrav i alla upphandlingar och leverantörer uppmuntras inte att följa kommunens mål om likabehandling.

Tilldelningsbeslut är förenliga med delegationsordning men hänvisar till fel punkt (5.2 istället för 3.2).

4.4. Kommunen använder sig av teckal-undantaget

Teckal-undantaget är ett undantag från LOU där den upphandlande myndigheten inte behöver genomföra någon upphandling. För att undantaget ska vara tillämpligt vid ett köp från en annan juridisk person eller ett kommunalförbund måste två kriterier vara uppfyllda, kontrollkriteriet och verksamhetskriteriet. Om båda kriterierna är uppfyllda omfattas inte upphandlingen av LOU och inköpet behöver således inte konkurrensutsättas. Detta gäller oavsett om upphandlingens värde överstiger eller understiger direktupphandlingsgränsen.

För att kommunen ska säkerställa att kontrollkriteriet (d.v.s. att kommunen har en betydande kontroll över bolaget) är uppfyllt ska de enligt upphandlingsmyndighetens vägledning:

- ▶ Fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten.
- ▶ Det kommunala ändamålet och de kommunala befogenheterna utgör ramen för verksamheten i bolagsordningen.
- ▶ Utse samtliga styrelseledamöter.
- ▶ Se till att det anges i bolagsordningen att fullmäktige får ta ställning innan beslut i verksamheten av principiell beskaffenhet eller annars större vikt fattas.
- ▶ Utse minst en lekmannarevisor i bolaget.

Vid en översiktlig genomgång av bolagens bolagsordningar framgår att ovan punkter är uppfyllda. Vidare ser vi inget hinder för att verksamhetskriteriet ska vara uppfyllt för samtliga bolag men det måste göras en prövning från fall till fall. Verksamhetskriteriet innebär att bolagets verksamhet huvudsakligen ska vara avsedd för kommunens ändamål.

Teckal-undantaget öppnar möjligheter för kommunen att göra inköp från de kommunala bolagen utan upphandling. Det kan vara ekonomiskt och tidsmässigt gynnsamt.

En genomgång av alla kommuninterna inköp från egna bolag visar att kommunen nyttjar teckal-undantaget i förhållandevis stor utsträckning. Under 2019 fakturerade LYBO kommunen drygt 16 miljoner kronor. För LAVAB var motsvarande summa drygt 3 miljoner kronor.

4.5. Vår bedömning

Vi bedömer att av kommunkoncernens genomförda annonserade- och direktupphandlingar i stort har en god efterlevnad av LOU, däremot efterlevs inte kommunens upphandlingspolicy i någon större omfattning.

I granskade annonserade upphandlingar har vi inte hittat några avvikelser mot LOU. Beslut om upphandling har dock inte fattats på rätt nivå enligt delegationsordning för upphandling av skolskjuts. I en av de granskade direktupphandlingarna hittade vi en mindre avvikelse i dokumentationen då det inte framgår vilka leverantörer som har tillfrågats. I övrigt bedömer vi att kommunens direktupphandlingar efterlever LOU.

Däremot är efterlevnaden av kommunens upphandlingspolicy låg. Kommunen ställer endast i begränsad omfattning krav på ekologisk- och social hållbarhet. Vidare uppmuntras inte leverantörer att efterleva kommunens mål om likabehandling.

Vi noterar också att det krav som ställs i kommunens *Lokala Utvecklingsstrategi* om att det lokala näringslivet ska prioriteras direkt strider mot LOU:s grundläggande principerna om öppenhet och icke-diskriminering. Även om kravet inte ingått i granskningen noterar vi det inte har ställts i någon av de upphandlingar som granskats genom stickprov.

Vi bedömer att LYBO inte till fullo har följt LOU vid sin upphandling av måleriarbeten. Inbjudan till upphandlingar har inte publicerats på en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Inbjudan har endast skickats ut per brev till valda leverantörer. Det strider mot LOU:s grundläggande principer om öppenhet och konkurrensfrämjande. I övrigt ställer LYBO hållbarhetskrav i sin upphandling i enlighet med kommunens upphandlingspolicy. Dock uppmuntras inte leverantörer att följa kommunens mål om likabehandling.

Vi noterar slutligen att kommunen nyttjar teckal-undantaget i förhållandevis stor utsträckning. Inköp från egna bolag har främst skett från LYBO och LAVAB.

5. Uppföljning, återrapportering och intern kontroll

Detta kapitel beskriver kommunens uppföljning, återrapportering och interna kontroll kopplat till upphandlingsarbetet.

5.1. Ingen uppföljning i enlighet med krav i kommunens styrdokument

Som nämnts ovan ställer kommunens upphandlingspolicy krav på uppföljning av genomförd upphandling. Upphandlingspolicyn fastslår att efterlevnaden av policyn årligen ska följas upp i samband med verksamhetsberättelse och årsredovisning samt att det årligen ska göras en uppföljning av att ingångna ramavtal och kontrakt tillämpas.

Granskningen visar någon uppföljning utifrån uppställda krav inte är genomförd. Kommunens årsredovisning för 2019 saknar en uppföljning av efterlevnaden av kommunens upphandlingspolicy. Av intervju med kommunens upphandlingsansvarige framgår att det heller inte genomförs någon årlig uppföljning av att ingångna ramavtal och kontrakt tillämpas. Enligt uppgift genomförs viss uppföljning av efterlevnad av ingångna avtal genom registrering i kommunens avtalsdatabas. Denna uppföljning är dock främst händelsebaserad och följer ingen specifik rutin. Upphandlingsansvarige menar också det finns vissa brister i avtalsdatabasen som bland annat gör dess sökfunktion svår att använda. Enligt uppgift pågår arbete med att köpa in ett systemstöd för att möjliggöra mer systematisk kontroll och uppföljning. I dagsläget krävs en stor arbetsinsats i form av manuellt jobb för att genomföra kontroller.

5.2. Ingen återrapportering av genomförd upphandling

Kommunstyrelsens delegationsordning reglerar vilka typer av upphandlingar som ska återrapporteras och till vilken instans. Delegationsordningen fastslår att följande upphandlingar ska återrapporteras till kommunstyrelsen:

- ▶ Pensionsadministrationstjänster
- ▶ Kapitalförvaltningstjänster
- ▶ Företagshälsovårdstjänster
- ▶ Skolskjutsar och färdtjänst
- ▶ Läns- och lokaltrafik
- ▶ Turistbyråttjänster
- ▶ Konkurrensutsättning av befintlig verksamhet
- ▶ Införande av valfrihetssystem
- ▶ Tjänstekoncessioner

Delegationsordningen fastslår även att återrapportering till kommunstyrelsen gäller för "övriga varor och tjänster för en bedömd kontraktssumma överstigande det lagstadgade direktupphandlingsvärdet, där ramavtal saknas och som inte finns identifierade i fastställd budget eller inom fastställd investeringsbudget till ett värde överstigande tröskelvärdet för öppen upphandling."

Granskningen visar dock att det finns exempel på nyligen utförda upphandlingar enligt listan ovan som inte återrapporterats. I vårt stickprov av genomförd upphandling av skolskjuts framgår att genomförd upphandling inte återrapporterats till kommunstyrelsen.

Intressant att notera är att kommunstyrelsen i sin internkontrollplan för 2019 identifierat risken "Brister i återrapportering av delegationsbeslut". Av planen framgår dock att kommunstyrelsen inte genomfört några åtgärder för att förebygga/begränsa påverkan på

verksamheten. Det har heller inte upprättats någon handlingsplan eller åtgärder som ingår i verksamhetsplan.

5.3. Begränsad intern kontroll i nämnders och bolags internkontrollplaner

Syftet med en god intern kontroll är att den ska stärka ändamålsenligheten i verksamheten och säkerställa att den bedrivs effektivt och säkert med avsikt att undvika allvarliga fel. En viktig del av den interna kontrollen är uppföljning av rutiner och processer fungerar ändamålsenligt.

Av kommunens nämnder och bolag är den endast Skogsmuseet som i sina respektive internkontrollplaner för 2019 hanterat risker som relaterar till upphandling och inköp. I internkontrollplan är identifierad risk att inköp och investeringar inte följer LOU. Hantering av risken är enligt planen att anlita kommunens upphandlingsfunktion.

5.4. Vår bedömning

Vi bedömer att det inte finns rutiner för att kontrollera att leverantörer eller kommunen efterlever ramavtal och uppställda krav. De krav som specificeras i kommunens *Upphandlingspolicy*, att kommunens efterlevnad av policy, avtal och kontrakt årligen ska rapporteras i samband med verksamhetsberättelsen, har inte efterlevts. Det finns inte heller några upprättade rutiner för att utföra kontroller av varken kommunens egen eller leverantörers efterlevnad av avtal.

Vi bedömer att kommunstyrelsen inte följer upp att inköp sker enligt gällande upphandlingar/avtal. Det sker viss uppföljning av upphandlare i avtalsdatabasen vid registrering av inköp. Detta fångar dock inte upp oregistrerade inköp utanför avtal. I det systemstöd som upphandlare har tillgång till i dagsläget finns inga systematiska kontroller att tillgå. Noterade brister i återrapporteringen till kommunstyrelsen försvårar också en ändamålsenlig uppföljning.

6. Sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen inte har säkerställt en ändamålsenlig upphandlingsprocess med tillräcklig intern kontroll. Eftersom kommunen sköter upphandlingen för samtliga kommunala bolag förutom Lycksele Bostäder AB görs samma bedömning för dessa bolagsstyrelser. Bolagsstyrelsen för Lycksele Bostäder AB bedöms inte heller ha säkerställt en ändamålsenlig upphandling.

Vi baserar vår bedömning på att det finns otydligheter i kommunens styrdokument och att det saknas stöd och information, internt såväl som externt. Vi bedömer också att arbetet inte bedrivs med tillräcklig intern kontroll då kommunen utför begränsat med kontroller, uppföljning och återrapportering. Följsamheten mot LOU är i stort god i granskade upphandlingar, bortsett från upphandling utförd av Lycksele Bostäder AB där vi hittat vissa avvikelser. Efterlevnaden av interna styrdokument är låg för hela kommunkoncernen.

6.1. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Finns ändamålsenliga styrdokument och rutiner för upphandling?	<p>Nej. Utöver av fullmäktige beslutade styrdokument finns det upprättad delegationsordning som specificerar delegater vid olika beloppsgränser och upphandlingens karaktär. Vi bedömer dock att delegationsordning inte är tillräckligt tydlig. Bland annat är det inte tydligt vad som avses med verksamhetsförändrande art och det är upp till upphandlare att avgöra detta i respektive upphandling.</p> <p>Det saknas ytterligare styrdokument och rutiner för att säkerställa att upphandlingsprocessen följer LOU samt fullmäktiges direktiv.</p> <p>Vidare hänvisar LYBO:s rutin till miljökrav från Miljöstyrningsrådet som inte längre existerar.</p>
Har upphandlande verksamheter och bolag tillgång till relevant stöd och information?	<p>Delvis. Samtliga bolag har tillgång till att nyttja kommunens centralt anställda upphandlare. Vidare finns gällande avtal tillgängliga via avtalsdatabasen som är kopplat till systemstödet e-avrop, vars funktioner dock behöver förbättras. Vidare har det inte genomförts några direkta utbildningsinsatser för beställande verksamheter/bolag eller för det lokala näringslivet som ska genomföras enligt upphandlingspolicy och näringslivsprogram. Löpande information ges dock via frukostmöten.</p>
Har annonserade upphandlingar genomförts i enlighet med LOU och kommunens regelverk?	<p>Delvis. Vi bedömer att av kommunens genomförda annonserade- och direktupphandlingar i stort har en god efterlevnad av LOU, däremot efterlevs inte kommunens upphandlingspolicy i någon större omfattning.</p>
Genomförs direktupphandlingar i enlighet med LOU och kommunens regelverk?	

Finns en ändamålsenlig samordning i upphandlingsfrågor inom kommunkoncernen?	Ja. Samtliga upphandlingar genomförs centralt av kommunens upphandlare förutom för LYBO som har en egen upphandlingsfunktion.
Finns rutiner för att kontrollera att leverantörer efterlever ställda krav?	Nej. Upphandlingspolicy specificerar att kommunens efterlevnad av policy, avtal och kontrakt årligen ska rapporteras i samband med verksamhetsberättelsen, vilket dock inte har skett. Det finns inte heller några upprättade rutiner för att utföra kontroller av varken kommunens egen efterlevnad eller leverantörer.
Finns rutiner för att kontrollera att kommunen efterlever ingångna (ram)avtal?	
Följer kommunstyrelsen upp att inköp sker enligt gällande upphandlingar/avtal?	Nej. Det sker viss uppföljning av upphandlare i avtalsdatabasen vid registrering av inköp. Detta fångar dock inte upp oregistrerade inköp utanför avtal. I det systemstöd som upphandlare har tillgå i dagsläget finns inga systematiska kontroller att tillgå. Noterade brister i åiterrapporteringen till kommunstyrelsen försvårar också en ändamålsenlig uppföljning.

6.2. Rekommendationer

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att:

- ▶ det upprättas ändamålsenliga styrdokument och rutiner på upphandlingsområdet.
- ▶ tillräckligt stöd och utbildning ges så väl intern till upphandlande verksamhet och bolag, som externt till det lokala näringslivet.
- ▶ det upprättas rutiner för att kontrollera kommunens och leverantörers efterlevnad av krav och avtal.
- ▶ åiterrapportering av utförd upphandling görs i enlighet med gällande delegationsordning
- ▶ upphandlingspolicy efterlevs och årligen rapporteras.

Vi rekommenderar även kommunstyrelsen i dialog med bolagsstyrelserna i Lycksele kommunbolag att:

- ▶ tydliggöra hur upphandling i Lycksele kommunbolag ska förhålla sig till kommunens styrdokument.

Skellefteå/Umeå den 3 juni 2020, EY

Petter Frizén, Verksamhetsrevisor
Projektledare

PerÅke Brunström, Certifierad kommunal revisor
Uppdragsledare

Källförteckning

Dokumentation

- ▶ Upphandlingsdokumentation för stickprovsgranskade upphandlingar
- ▶ Kommunstyrelsens delegationsordning
- ▶ Lycksele bostäder AB:s rutin för inköp och upphandling.
- ▶ Skogsmuseets internkontrollplan 2020 samt uppföljning tertial 1.
- ▶ Upphandlares checklista för möte med beställande verksamhet/bolag.
- ▶ Styrelse och nämnders reglementen.
- ▶ Styrelse och nämnders internkontrollplaner.
- ▶ Kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Lokala utvecklingsstrategin 2015–2020.
- ▶ Näringslivsprogrammet 2019–2022.

Intervjupersoner

- ▶ Upphandlare på ekonomikontoret
- ▶ Ekonomichef och fastighetschef på Lycksele bostäder AB
- ▶ VD Lycksele Industrihus AB
- ▶ VD Lycksele Flygplats AB
- ▶ VD Skogsmuseet i Lycksele AB
- ▶ VD Lycksele Djurpark AB
- ▶ VD Lycksele Avfall- och Vatten AB

