



Granskning av upphandling

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2022-05-23

Antal sidor 23



Luleå kommun
Granskning av upphandling

2022-05-23

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Lagrum	5
3.2	Styrande- och stödjande dokument	8
3.3	Upphandlingsprocessen	13
3.4	Uppföljning	15
3.5	Stickprovskontroller	17
4	Slutsats och rekommendationer	21

1 Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska verksamheten för upphandling i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om upphandling sker i enlighet med lagstiftning och interna styrdokument.

Vår sammanfattande bedömning är att det arbetas/har arbetats med upphandlingsprocessen på ett adekvat sätt under de senaste åren. Vi fann dock, inom ramen för denna granskning, att upphandling inte fullt ut sker i enlighet med lagstiftning och interna styrdokument.

Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande och ändamålsenlig organisationsstruktur samt uppgifts- och ansvarsfördelning för upphandlingsarbetet.

Vi anser att det finns ändamålsenliga styrande och stödjande dokument avseende upphandlingsprocessen. Däremot kan vi genom de stickprovskontroller som genomförts inom ramen för denna granskning konstatera att dessa styrande och stödjande dokument samt lagrum inte efterlevs fullt ut.

Riktlinjen *Hållbara inköp* är beslutad av kunddirektören. Vi anser att detta dokument är av den digniteten att denna bör beslutas politiskt. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen besluta om riktlinjen för *Hållbara inköp*.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen beslutat om adekvata interna kontrollområden kopplat upphandlingsprocessen. Dessa kontrollområden följs upp samt att det tas fram åtgärdsplaner hur påträffade avvikelser ska hanteras. Vår bedömning blir således att kommunstyrelsen aktivt arbetar för att säkerställa den interna kontrollen vad gäller upphandlingsprocessen.

Det framkom vid intervju att det inte är möjligt att hinna med att följa upp samtliga ca. 900 avtal med nuvarande bemanning. Dock stipulerar riktlinjen *Hållbara inköp* att alla avtal aktivt ska följas upp gällande att leverantören uppfyller de krav som ställts samt att de ekonomiska utfallet och priserna överensstämmer med upphandling och avtal. Med anledning av detta rekommenderar vi kommunstyrelsen säkerställa att fastslagen riktlinje efterlevs.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att styrande och stödjande dokument samt LOU och dess förarbeten efterlevs (avsnitt 3.4 samt 3.5),
- besluta om riktlinjen för *Hållbara inköp* (avsnitt 3.3).

2 Bakgrund

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska verksamheten för upphandling i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2022.

Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess som ska säkerställa att offentliga inköp öppnas upp för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. Den offentliga upphandlingen regleras bland annat av lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagen bygger främst på direktiv från EU. Direktiven är en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU. Genom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter och enheter de skyldigheter som följer av EU-rätten.

Med utgångspunkt i riskanalysen har kommunens revisorer valt att granska upphandling som sker inom kommunens verksamheter.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om upphandling sker i enlighet med lagstiftning och interna styrdokument.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen säkerställt en ändamålsenlig organisationsstruktur för upphandlingsarbetet?
 - Finns en tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning?
- Finns ändamålsenliga processer och rutiner för upphandling?
- Är kommunens dokumentation av direktupphandlingar tillräcklig?
- Har kommunen rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?
- Har kommunstyrelsen säkerställt en tillräcklig intern kontroll vad gäller avtalsuppföljning och kontroll av leverantörer?
 - Genomförs avtalsuppföljning utifrån policy och anvisningar?

Granskningen avser till övervägande del kommunstyrelsen. Även barn- och utbildningsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, socialnämnden samt kultur- och fritidsnämnden ingick i urvalet av stickprovskontroller av upphandlingar var genomförda under 2021.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller;

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen om upphandling
- Tillämpbara interna regelverk och policys



Luleå kommun
Granskning av upphandling

2022-05-23

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner. Vidare har sju stickprovskontroller genomförts.

Rapporten är faktakontrollerad av inköpschefen.

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagrum

Lagen om offentlig upphandling (LOU)

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter, som till exempel statliga myndigheter, kommuner och regioner, på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga inköp, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad för att göra bra affärer. Värdet av upphandlingen i Sverige uppskattas till drygt 700 miljarder kronor per år¹.

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Dessa är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och regioner, vissa offentligt styrda organ (exempelvis flertalet kommunala och en del statliga bolag) och sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ. Även kommunala och statliga aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och, beträffande tjänster, kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU tillämpas.

Gränsen för direktupphandling uppgick från 1 januari 2020 – 31 december 2021 till högst 615 312 kr, motsvarande 28 procent av tröskelvärdet för varor och tjänster. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,43 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,2 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 55 mnkr. Beroende på beloppsgräns kan olika förfaranden väljas för upphandling.²

Då denna granskning avser 2021 har vi utgått från de beloppsgränser som gällde från och med 1 januari 2020 – 31 december 2021. När det gäller direktupphandling uppgick beloppsgränsen till 615 312 SEK.

Direktupphandling

Tröskelvärdena, som de ovan redovisade beloppsgränserna utgår från, revideras vartannat år. I och med revideringen 2014 infördes nya bestämmelser i LOU gällande direktupphandling gällande bland annat om upphandlingens värde överstiger 100 000 SEK ska den upphandlande organisationen dokumentera genomförandet.

Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera organisationens beslut under upphandlingens samtliga skeden. I förarbetena till lagen om offentlig upphandling (LOU) beskrivs skyldigheten som att den upphandlande organisationen ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen.

¹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/>

² <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/Upphandlingsforfaranden/troskelvarden/>

2022-05-23

Vidare framgår det av förarbetena att följande uppgifter som minimum bör omfattas av dokumentationsplikten:

- den upphandlande organisationens namn och organisationsnummer,
- föremålet för direktupphandlingen,
- hur konkurrens togs tillvara (annonsering eller tillkännagivande på organisationens hemsida),
- vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,
- namn och organisationsnummer på den leverantör som tilldelades kontraktet och det viktigaste skälet för tilldelningen,
- avtalets (uppskattade) värde, samt
- tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid.

Om upphandlingens värde understiger 100 000 kronor så finns ingen dokumentationsplikt men för att säkerställa och underlätta den upphandlande organisationens uppföljningsarbete är det viktigt att den upphandlande organisationen dokumenterar även dessa inköp.

I samband med revideringen 2014 infördes även krav på att upphandlande myndigheter ska fastställa riktlinjer för direktupphandling. I *Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling*³ anges att när man beräknar värdet av ett avtal ska man beräkna det maximala belopp som kan komma att betalas sammanlagt under hela den tid avtalet gäller. Det innebär att exempelvis eventuella options- och förlängningsklausuler ska räknas med som om de kommer att utnyttjas. Vid beräkningen av det totala behovet ska inte bara hänsyn tas till värdet av det aktuella avtalet, även alla direktupphandlingar av samma slag som myndigheten har genomfört eller kommer att genomföra under räkenskapsåret räknas in.

Detta innebär att kommunen måste tänka på det kommande behovet vid beräkning av avtalsvärdet samt att det kan handla om liknande inköp men från olika leverantörer. Kontrollen utifrån beloppsgränserna kan således inte enbart fokusera på leverantör. Det saknas vägledande praxis i fråga om vad som utgör en upphandling av samma slag. Upphandlingar av sådana varor, tjänster och byggtreprenader som typiskt sett tillhandahålls av en leverantör bör dock räknas samman. I *Upphandlingsmyndighetens vägledning för direktupphandling* framgår följande "Exempelvis kulspeppennor, radergummin och pennvässare utgör enligt detta resonemang upphandlingar av samma slag, eftersom de vanligen tillhandahålls av leverantörer som säljer kontorsmaterial". Det finns även två domar från Kammarrätten i Stockholm från 2013, i vilka det slås fast att juridiska tjänster är att betrakta som tjänster av samma slag även om det handlar om olika rättsområden⁴.

I praktiken innebär det att alla inköp som inte avser något av nedanstående är en direktupphandling.

³ Upphandlingsmyndigheten tog 2015-09-01 över ansvaret från Konkurrensverket för att utveckla, förvalta och stödja andra myndigheters upphandling.

⁴ Kammarrätten, mål nr. 1965–13 samt mål nr. 2504–13

- Inköp inom ramen för genomförd upphandling enligt de olika förfaranden som definieras i 6 kap. LOU
- Inköp inom ramen för tecknat ramavtal

Därmed inte sagt att det måste tecknas avtal gällande samtliga direktupphandlingar.

Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster enligt 2 kap. 1–8 §§.

Det är en förutsättning för lagens tillämpning att det som anskaffas är avsett för sådan försörjningsverksamhet som anges i 2 kap. 1–8 §§. Om så inte är fallet ska alltså LOU tillämpas.

LUF ger den upphandlande enheten något större frihet att välja upphandlingsförfarande och urvalskriterier för leverantörer, medan detta är striktare reglerat i LOU.

För upphandling inom VA-verksamheten, är utgångspunkten att vattenförsörjning tillhör försörjningssektorn och därför ska upphandlas enligt LUF, medan avloppshantering däremot inte ingår i försörjningssektorn och därför ska upphandlas enligt LOU.

Grundläggande principer

De lagar som styr all offentlig upphandling bygger på fem principer som har sin grund i EU-rätten.

- Principen om icke-diskriminering - förbjudet att diskriminera leverantörer på grund av nationalitet. Man får inte ställa krav som enbart svenska företag känner till eller kan utföra. Lokala företag får inte ges företräde.
- Principen om likabehandling - alla leverantörer ska behandlas lika och ges lika förutsättningar. Alla leverantörer ska exempelvis få samma information vid samma tillfälle.
- Principen om transparens - den upphandlande myndigheten ska skapa öppenhet genom att lämna information om upphandlingen och hur den kommer att genomföras. Upphandlingsdokumenten vara klara och tydliga och innehålla samtliga krav på det som ska upphandlas.
- Proportionalitetsprincipen - kraven som ställs i upphandlingsdokumenten måste vara rimliga i förhållande till det som ska upphandlas. Kraven ska vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen.
- Principen om ömsesidigt erkännande - intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats behöriga myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

3.2 Styrande- och stödjande dokument

3.2.1 Iakttagelser - Styrande- och stödjande dokument

3.2.1.1 *Kommunstyrelsens delegationsordning*⁵

Direktupphandlingar understigande 100 tkr betraktas enligt *Kommunstyrelsens delegationsordning* som verkställighet.

Arbetsutskottets beslutanderätt. Beslut om direktupphandlingar och tilldelning av kontrakt samt beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet överstiger 6 mkr och fler än en förvaltning/ett bolag berörs.

Kommundirektörens beslutanderätt. Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 6 mkr och fler än en förvaltning/ett bolag berörs.

Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 6 mkr gällande kommunstyrelsens förvaltningar (AMF, räddningstjänst, stab).

Avdelningschefer inom kommunstaben samt säkerhetsskyddschefer beslutande. Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger direktupphandlingsvärdet.

Avdelningschef Planering & analys. Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger tre mkr.

Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 3 mkr gällande kommunstyrelsens förvaltningar.

Inköpschefens beslutanderätt med avdelningschef för Planering och analys som ersättare. Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 2 mkr.

Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger 2 mkr gällande kommunstyrelsens förvaltningar.

Rätt att teckna tredjepartsavtal mellan två av kommunens avtalsleverantörer och i förekommande fall inköpscentral.

Chefen för arbetsmarknadsförvaltningen samt räddningschefer beslutanderätt. Beslut om direktupphandlingar, tilldelning av kontrakt och beslut om avrop från inköpscentral i de fall avtalsvärdet inte överstiger direktupphandlingsvärdet.

⁵ KS, 2021-06-07 § 169

3.2.1.2 *Inköspolicy*⁶

Roller och ansvar

Inköpskontoret svarar enligt *Inköspolicyn* för att ha ett helhetsperspektiv över kommunens inköpsprocess av varor och tjänster samt dess stödprocesser. Tillsammans med förvaltningsorganisationen ska inköpskontoret strategiskt samordna, effektivisera och följa upp kommunens inköpsprocess i enlighet med policy och riktlinjer.

Inköpskontoret ansvarar för strategisk samordning av varu- och tjänsteupphandlingar till kommunens förvaltningar. Entreprenader med tillhörande konsulttjänster är undantagna från denna samordning.

Förvaltningar och bolag ska kontinuerligt följa upp sin inköpsprocess och aktivt förbättra verksamhetens inköpsbeteende. Samtliga enheter inom kommunkoncernen skall ha en utsedd inköpssamordnare som är drivande i detta arbete. Förvaltningschef/bolagschef ansvarar för att utse inköpssamordnare. Inköpssamordnaren är förvaltningens/bolagets kontaktperson mot inköpskontoret i frågor som avser inköpsprocessen.

Beslutsformer.

Anskaffning av varor och tjänster kan ske via tre former av beslut:

- Upphandlingsbeslut,
- Beslut om avrop från inköpscentral,
- Anskaffningsbeslut.

Med upphandlingsbeslut avses tilldelning av kontrakt för olika varu- och tjänstegrupper, såsom ramavtal eller enskilda kontrakt.

Upphandlingsbeslut fattas av kommunstyrelsens arbets- och personalutskott för alla kontrakt som omfattar mer än en förvaltning/bolag.

Facknämnd/bolagsstyrelse kan fatta egna upphandlingsbeslut under förutsättning att upphandlingen enbart avser eget behov. Beslutanderätten är reglerad i kommunstyrelsens och berörda nämnders reglementen och delegationsordningar. För bolagens del regleras beslutanderätten i bolagens delegationsordningar. Inköpschefen kontrasignerar alla avtal för kommunkoncernen som upphandlas via inköpsavdelningen.

Vid beslut om delegation till tjänstemän skall formerna för delegationsbesluten fastställas. Delegationsbesluten ska löpande anmälas till respektive styrelse och nämnd.

Med beslut om avrop från inköpscentral avses avropsanmälan från någon av de inköpscentraler där den upphandlande myndigheten är avropsberättigad. Avrop sker enligt beslutande nämnds eller bolagsstyrelsens delegations- eller beslutsordning. För att säkerställa att verksamhetsspecifika och övergripande krav såsom policy och riktlinjer i tillräcklig utsträckning är tillgodosedda, ska beslutet att avropa från

⁶ KF 2014-02-24, reviderad 2017

inköpscentral innefatta en motivering där skälen för att inte göra egen upphandling tydligt framgår.

Med anskaffningsbeslut avses verkställighetsbeslut dvs. avrop på ramavtal eller specifika köp inom ramen för fastställda budget- och verksamhetsmål.

3.2.1.3 *Hållbara inköp*⁷

Riktlinjer för *Hållbara inköp* i Luleå kommun beslutas av kommundirektören och kompletteras av kommunfullmäktige fastställda inköspolicyn. Riktlinjen beskriver hur inköpsprocessen ska hanteras av kommunens förvaltningar och nämnder. Med inköpsprocessen avses aktiviteterna att upphandla, beställa, ta emot, betala och följa upp inköp. Alla medarbetare som arbetar med någon del av inköpsprocessen ska enligt riktlinjen känna till och praktiskt tillämpa kommunens riktlinjer för hållbara inköp.

Inköpsorganisation

Kommunen är enligt riktlinjen *Hållbara inköp* en inköpscentral med en inköpsorganisation som främjar effektivitet och bygger på delaktighet, kunskap och samordning.

Kommunstyrelsen och nämnder

Beslut om tilldelning av kontrakt fattas av kommunstyrelsens arbetsutskott för alla upphandlingar som omfattar mer än en förvaltning samt om avtalet gäller någon av kommunstyrelsens förvaltningar.

Nämnder kan fatta egna beslut om tilldelning av kontrakt under förutsättning att upphandlingen enbart avser eget behov.

Beslutanderätten är reglerad i kommunstyrelsens och berörda nämnders reglementen och delegationsordningar.

Inköpschefen kontrasierar alla avtal för kommunkoncernen som upphandlas via inköpsenheten.

Inköpsenhetens roll och ansvar

Kommunens inköpsenhet arbetar tillsammans med förvaltningsorganisationen och bildar en inköpsorganisation som ser till kommunens bästa avseende ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet. Tillsammans med förvaltningarna ska inköpsenheten strategiskt samordna, effektivisera och styra kommunens inköpsprocess i enlighet med policy och riktlinjer genom att arbeta aktivt med inköpsbeteende, delaktighet, säkerställa att hög avtalstrohet uppnås och tillsammans med inköpsamordnare vara förvaltningarnas kompetens i inköpsfrågor.

Ansvaret innefattar att samordna inköpen, säkerställa att policy och riktlinjer efterlevs samt driva löpande utveckling och effektivisering av inköpsprocessen.

Inköpsenheten ansvarar för att tillhandahålla utbildning av behöriga beställare samt samordna och upprätta rutiner för förvaltningarnas direktupphandlingar. Inköpsenheten

⁷ Hållbara inköp, fastställd 2020-02-21 av kommundirektören

2022-05-23

ansvarar även för att de avtal som tecknas i enlighet med de regler som styr offentlig upphandling, registreras i kommunens centrala avtalsdatabas.

Inköpsenheten har huvudansvaret för drift- och utveckling av kommunens e-handelssystem. Däri ligger även att ansvara för kommunens utbildningsinsatser inom e-handel.

Inköpsenheten ansvarar för att ta fram verktyg och rutiner för att följa upp inköpsprocessen.

Förvaltningarnas roll och ansvar

Varje förvaltning ska ha en utsedd inköpssamordnare som fungerar som förvaltningens kontaktperson i inköpsfrågor. Inköpssamordnaren ska bland annat arbeta för en effektiv inköpsprocess i förvaltningen genom att arbeta aktivt med inköpsbeteende, säkerställa att hög avtalstrohet uppnås och vara förvaltningens kompetens i inköpsfrågor.

Beställare

En beställare ansvarar för att beställa till verksamheten och göra direktupphandlingar i enlighet med kommunens inköpsriktlinjer. I enlighet med attestreglementet ligger det formella ansvaret för beställare hos förvaltningschefen. Ekonomiscenter ansvarar för att upprätta och underhålla förteckning över förvaltningens beställare och deras roller. Beställarna ska genomgå en obligatorisk utbildning där inköpsenheten ansvarar för innehållet.

Direktupphandling

Direktupphandling är enligt riktlinjen *Hållbara inköp* ett undantag och kan användas om inköpsvärdet understiger direktupphandlingsvärdet. Om det är återkommande köp eller att liknande köp görs på olika ställen inom kommunen så ska summan av dessa slås samman.

Direktupphandling kan göras även om upphandlingsvärdet överstiger gränsen för direktupphandling om det finns synnerliga skäl, såsom oförutsedda händelser som kommunen inte själv kunnat råda över. Alla dessa villkor ska i sådana fall vara uppfyllda;

- Det ska vara absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen
- Normala tidsfrister kan inte hållas
- Brådskan ska vara förorsakad av omständigheter som inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten (ex force majeure)
- Brådskan får inte ha orsakats av kommunen själv.

Exempel på vad som kan räknas som synnerliga skäl framgår av regelverket för direktupphandling.

Riktlinjen tydliggör vidare direktupphandling utifrån olika belopp, hur direktupphandling ska dokumenteras, beräkning av upphandlingsvärdet etc.

Direktupphandlingar som understiger 10 000 SEK

Direktupphandlingar som understiger 10 000 kr innebär prisförfrågan från lämpligt antal leverantörer. Leverantörernas erbjudanden behöver inte dokumenteras. Beställning sker via e-handel.

Direktupphandlingar som överstiger 10 000 och understiger 100 000 SEK

Direktupphandlingar som överstiger 10 000 SEK innebär förfrågan från minst tre leverantörer. Leverantörernas erbjudanden behöver inte dokumenteras men rekommendationen är att offert sparas. Beställning sker via e-handel.

Direktupphandlingar som överstiger 100 000 SEK

Upphandlingen ska ske så att marknadsmässiga villkor uppnås genom att:

- En marknadsundersökning genomförs och en leverantör tillfrågas, eller
- Minst två leverantörer tillfrågas, eller
- Annonsering sker på kommunens hemsida eller i allmänt tillgänglig databas via upphandlingssystemet, eller
- Ett annat sätt för att uppnå en med hänsyn till upphandlingens värde, aktuell bransch och kommunens behov, används som på ett tillräckligt sätt tar tillvara konkurrensen.

Beslut om att teckna kontrakt eller göra en beställning efter en direktupphandling sker enligt nämndernas delegationsordning.

Dokumentation av direktupphandling

Direktupphandlingar över 100 000 SEK ska enligt lagstiftningen dokumenteras i tillräcklig omfattning för att följa upphandlingens olika skeden. Inköpsenheten ansvarar för att ta fram rutiner och stöd för att uppfylla dokumentationsplikten. Av dokumentationen bör det minst framgå:

- Vem som direktupphandlat
- Vad som direktupphandlas (avtalsföremålet)
- Varför direktupphandlingen ägt rum
- Avtalets löptid och/uppskattade värde samt när avtalet ingicks
- Om och hur konkurrensen togs till vara
- Vilka leverantörer som tillfrågades eller hur många som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelades avtalet
- Det viktigaste skälet för val av leverantör

3.2.1.4 Uppföljning

För att säkerställa goda och hållbara affärer är det enligt riktlinjen *Hållbara inköp* väsentligt att kommunens inköp följs upp, såväl inom verksamheter som övergripande för alla kommunens verksamheter. Kommunen ska säkerställa att de får det som upphandlat och betalar för. Därför ska alla avtal aktivt följas upp gällande:

- att leverantören uppfyller de krav som ställts
- att det ekonomiska utfallet och priserna överensstämmer med upphandling och avtal.

Som en del av den interna kontrollen ska förvaltningarna säkerställa att organisationen följer inköspolicy och dessa riktlinjer. Detta görs genom att följa upp att inköp sker av rätt personer, på rätt sätt och hos rätt leverantör.

3.2.2 Kommentarer och bedömning - Styrande och stödjande dokument

Vår bedömning är att det finns ändamålsenliga styrande och stödjande dokument avseende upphandlingsprocessen. Däremot kan vi genom de stickprovskontroller som genomförts inom ramen för denna granskning konstatera att dessa styrande och stödjande dokument samt lagrum inte efterlevs full ut (se avsnitt 3.5.2 nedan).

Vidare bedömer vi att kommunstyrelsen genom *Inköspolicyn*, riktlinjer för *Hållbara inköp* samt *Kommunstyrelsens delegationsordning* säkerställt en tillfredsställande och ändamålsenlig organisationsstruktur, uppgifts- och ansvarsfördelning för upphandlingsarbetet (se även avsnitt 3.3 nedan).

Vår bedömning är att det genom riktlinjen *Hållbara inköp* finns rutiner för vad som gäller för direktupphandling. Riktlinjen *Hållbara inköp* är beslutad av kommundirektören. Vi anser att detta dokument är av den digniteten att denna bör beslutas politiskt. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen besluta om riktlinjen för *Hållbara inköp*.

3.3 Upphandlingsprocessen

3.3.1 Iakttagelser

Under kommunstaben återfinns avdelningen Planering och analys vilken ansvarar för styrning och ledning, hantering av inköp och ekonomi. Planering och analys består av två enheter, Ekonomienheten och Inköpsenheten. Inköpsenheten genomför upphandlingar, följer upp avtal samt ansvarar för processen att hantera inköp av varor och tjänster.

Inköpsenheten består av funktionerna inköpschef, inköpare, inköpsstrateg, jurist, e-handels ansvarig, analytiker samt upphandlare. Inköpare genomför direktupphandlingar och mindre upphandlingar och upphandlare genomför mer omfattande upphandlingar över tröskelvärdet. Under det senaste året har enheten utökats med tre personer. De som arbetar med upphandlingarna arbetar till övervägande del med antingen direktupphandling eller övriga upphandlingar. Totalt arbetar 20 personer på inköpsenheten.

Idag hanteras upphandling av varor och tjänster av Inköpsenheten och entreprenader av Stadsbyggnadsförvaltningen. Det pågår ett införandeprojekt där kommunen ska rigga för en samlad upphandlingsenhet dvs. där varor, tjänster och entreprenader organisatoriskt ska ingå. Detta kommer enligt verksamhetsföreträdare kräva nya arbetssätt men troligtvis personella resurser.

2022-05-23

Respektive enheter inom kommunkoncernen ska enligt *Inköbspolicyn* ha en utsedd inköpssamordnare. Alla förvaltningar har enligt uppgift detta idag. Vissa förvaltningar köper tjänsten av Inköpsenheten medan andra förvaltningar har "egna" inköpssamordnare. Samordnarna genomför bland annat direktupphandling (mestadels upp till 100 000 SEK) och följer upp avtalstrohet för de "egna" förvaltningarna. Inköpsenheten och samordnarna har enligt verksamhetsföreträdare ett nära samarbete där Inköpsenheten stödjer verksamheterna.

Kommunen använder sig av verksamhetssystemet Kommers som databas för upphandlingar. Vid intervju framkom att det kan vara svårt att säkerställa att samtliga upphandlingar finns inlagda i Kommers, framför allt direktupphandlingarna som genomförs på förvaltningarna (dvs. de som understiger 100 000 SEK). I ett försöka fånga upp samtliga upphandlingar har det startats en e-tjänst där samtliga upphandlingar ska skickas in via denna e-tjänst. Inköpsenheten lägger därefter in de upphandlingar som inkommer via e-tjänsten i Kommers Stadsbyggnadsförvaltningen, som genomför flest upphandlingar av kommunens förvaltningar, har dock tillgång till Kommers.

Av nedan diagram framgår schematiskt Luleå kommuns inköpsprocess.



Källa: Inköpsenheten, Luleå kommun

Zon 1, Förbereda

Ett upphandlingsbehov aktualiseras exempelvis att ett ramavtal går ut eller att det skapats nya behov.

Uppdraget tilldelas en specifik upphandlare på Inköpsenheten som kartlägger och analyserar parametrar i ärendet så som marknaden. Den utsedda upphandlaren sätter därefter ihop ett upphandlingsdokument.

Zon 2, Upphandla

I denna fas säkerställs att de formella kraven så som LOU, interna styrande och stödjande dokument etc. efterlevs.

Zon 3, Realisera

I zon 3 ingår implementering av upphandlingen, fakturering, uppföljning etc.

3.3.2 Kommentarer och bedömning – Upphandlingsprocessen

Vår bedömning är att det arbetas/har arbetats med upphandlingsprocessen på ett adekvat sätt under de senaste åren.

Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande organisationsstruktur uppgifts- och ansvarsfördelning för upphandlingsarbetet (se även avsnitt 3.2.1).

Vidare bedömer vi att det finns en ändamålsenlig upphandlingsprocess med tillhörande styrande och stödjande dokument (se även avsnitt 3.2.1 ovan).

3.4 Uppföljning

3.4.1 Iakttagelser

För att säkerställa goda och hållbara affärer är det enligt riktlinjen *Hållbara inköp* väsentligt att kommunens inköp följs upp, såväl inom verksamheter som övergripande för alla kommunens verksamheter.

Luleå kommun har enligt uppgift ca. 900 upphandlade avtal. Vid intervju framhölls att det inte är möjligt att följa upp alla 900 avtal.

Som en del av den interna kontrollen ska förvaltningarna genom uppföljning säkerställa att organisationen följer inköspolicy och dessa riktlinjer. Detta görs genom att följa upp att inköp sker av rätt personer, på rätt sätt och hos rätt leverantör. Inköpsenheten ansvarar även för att de avtal som tecknas i enlighet med de regler som styr offentlig upphandling, registreras i kommunens centrala avtalsdatabas.

Uppföljning av upphandlingar/avtal kan enligt verksamhetsföreträdare ske på flera sätt. I verksamhetssystemet Kommers kan uppföljningstillfällen läggas till exempelvis kontroll att verksamheten köpt rätt vara/produkt (dvs. i enlighet med upphandlingsdokumentet och avtalet), att fakturor hanteras korrekt etc. Ansvarig upphandlare får en propå när det är dags att genomföra uppföljningen. Uppföljning kan även ske genom att exempelvis kontrollera att en vara beställs på rätt sätt. Detta följs upp genom matchning mot e-handelssystemet.

2022-05-23

Avtalstrohet följs enligt verksamhetsföreträdare upp tertialvis. Vid detta uppföljningstillfälle deltar även representanter för förvaltningarna och om behov finns tas en handlingsplan med åtgärder fram. Vid upptäckt av att exempelvis inköp görs av en ej upphandlad leverantör kunde enligt uppgift bero på miss i implementeringsfasen varpå inköpsenheten genomför en utbildningsinsats.

Vid stora projekt (omfattande avtal) görs en plan för uppföljning, hur/vad/när i tiden uppföljning ska ske.

Även kommunövergripande direktupphandlingar följs enligt uppgift upp till viss del, de förvaltningsspecifika direktupphandlingarna ska förvaltningarna själva omhänderta. Då i princip alla direktupphandlingar som överstiger 100 000 SEK genomförs av inköpsenheten, som har gedigen kunskap om tröskelvärdena, anses det inte finnas någon överhängande risk att gränsen för direktupphandling överskrids. De direktupphandlingar som genomförs av förvaltningarna själva är i princip, enligt verksamhetsföreträdare, av ringa värde, dvs. understiger 100 000 SEK.

Internkontrollplan

I internkontrollplanen finns kontrollmoment kopplat till granskningens syfte. För det år som granskningen avser (2021) beslutades om två kontrollmoment; avtalstrohet gentemot upphandlade leverantörer samt återrapportering av delegationsbeslut gällande direktupphandlingar.

Kontrollmoment 1. Vad gäller leverantörstrohet gentemot upphandlade leverantörer bedömde kommunen själva att resultatet var bra. Leverantörstroheten uppgick till 95 procent för Kommunstaben och 91 procent för kommunen som helhet. Jämfört med år 2020 var leverantörstroheten en procentenhet högre sett på både Kommunstabsnivå samt för hela Luleå kommun. Några av de större avvikelserna var inköp från leverantör där faktura är skickad från underleverantör och inte från avtalsleverantör samt att inköp skett hos leverantör som inte återfinns i avtalsdatabasen. Inköpsenheten har med anledning av resultatet genomfört genomgång av uppföljningsrapporter med förvaltningarna och där leverantörstrohet behandlats som en egen punkt i rapporten. Uppföljningarna har uppmärksammat upphandlingsbehov och resulterat i flertalet upphandlingar. Arbetet fortsätter under år 2022 med att ytterligare förfining och utveckling av uppföljningsrapporterna.

Kontrollmoment 2. Efterlevnaden av delegationsordning. Kommunen bedömde resultatet som acceptabelt. Ett femtiotal upphandlingar hade enligt uppgift skett under år 2021. Samtliga upphandlingar som upprättats av Inköpsenheten hade tillhörande delegationsbeslut och rapporterades vidare internt. I samband med delårsuppföljningarna av internkontrollen under år 2021 uppdagades att samtliga delegationsbeslut förutom fem stycken (10 procent) hade anmälts till kommunstyrelsen, men är vid årsskiftet var dessa anmälda och rapporterades till kommunstyrelsen. Till övriga förvaltningar tillhandahåller Kommunstaben delegationsbeslut för att verksamheterna själv ska rapportera beslut till den egna nämnden. Det har även noterats avvikelser avseende två direktupphandlingar som rapporteras in via e-tjänsten "Dokumentera direktupphandling" och som beslutas enligt Kommunstyrelsens delegation. I ena fallet har delegationsbeslut fattats, men inte anmälts till kommunstyrelsen. I det andra fallet har delegationsbeslut ej upprättats, men kommer

att upprättas. Båda delegationsbesluten skulle enligt uppgift ha rapporterats och anmälts till kommunstyrelsens möte i februari 2022. Inköpsenheten har i samråd med Kansliet gjort en översyn av rutinerna för att säkerställa att delegationsbesluten rapporteras vidare till Kommunstyrelsen.

År 2020 genomfördes inom ramen för internkontroll leverantörstrohet gentemot upphandlade leverantörer samt efterlevnaden av delegationsordning. För innevarande år (2022) har det beslutats att kontrollera leverantörsfakturahantering.

Utbildning

Inköpsenheten ansvarar för att tillhandahålla utbildning till förvaltningar och medarbetare. Inköpsenheten åker enligt uppgift ut till verksamheterna när utbildningsbehov finns. Det genomförs även under året centrala utbildningsinsatser kopplat till upphandlingsområdet.

3.4.2 Kommentarer och bedömning – Uppföljning

Som framgår ovan bedömer vi att det arbetas/har arbetats med upphandlingsprocessen, vilken inkluderar uppföljning, på ett adekvat sätt.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen beslutat om adekvata interna kontrollområden kopplat upphandlingsprocessen. Dessa kontrollområden följs upp samt att det tas fram åtgärdsplaner hur påträffade avvikelser ska hanteras. Vår bedömning blir således att kommunstyrelsen aktivt arbetar för att säkerställa den interna kontrollen vad gäller upphandlingsprocessen.

Däremot framkom det vid intervju att det inte är möjligt att hinna följa upp samtliga ca. 900 avtal med nuvarande bemanning. Dock stipulerar riktlinjen *Hållbara inköp* att alla avtal aktivt ska följas upp gällande att leverantören uppfyller de krav som ställts samt att de ekonomiska utfallet och priserna överensstämmer med upphandling och avtal. Med anledning av detta rekommenderar vi kommunstyrelsen säkerställa att fastslagen riktlinje efterlevs.

3.5 Stickprovskontroller

Under år 2021 genomfördes 168 upphandlingar i kommunen.⁸ Dessa går att finna i kommunens databas för avtal. Vi har inom ramen för granskningen slumpmässigt valt ut sju av de 168 upphandlingarna för närmare kontroller. Bland annat har förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering och tecknande av avtal granskats närmare.

3.5.1 Stickprovskontroller – Ramupphandling/avtal

Granskning av tre ramavtalsupphandlingar har genomförts med syfte att verifiera och bedöma den dokumentation som finns i respektive upphandling samt bedöma om fastställda styrande- och stödjande dokument samt lagrum följts i berörda delar.

⁸ Enligt uppgift från det material vi tagit del av inom ramen för denna granskning.

Av tabellen nedan framgår de dokument vi tagit del av inom ramen för denna granskning. I tabell anges ja respektive nej om underlag/dokumentation för momentet har kunnat verifierats.

Förfrågningsunderlag/Upphandlingsdokument	Öppningsprotokoll	Anbudsutvärdering	Underrättelse om beslut	Signerat avtal
Nummer 1: M Hansén Bil & Maskin i Norrbotten AB				
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Kommentar:</i> Upphandlingen avsåg lastbils- och maskintjänster, vatten och avlopp.				
Nummer 2: Alviks Trafik Aktiebolag				
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Kommentar:</i> Ramavtalsupphandling avseende elevtransporter med buss.				
Nummer 3: Argocon AB				
Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<i>Kommentar:</i> Upphandlingen avsåg möbler till Stadshuset.				

3.5.2 Stickprovskontroll – Direktupphandling/avtal

Närmare granskning av fyra direktupphandlingar har genomförts. Syftet har varit att verifiera om dokumentation finns samt om direktupphandlingarna följt fastställda styrande och stödjande dokument samt lagrum.

Dokumentation	Kommentar
Nummer 4: Phoniro AB	
<p>Avtalets maximala värde (takvärde) 615 000 SEK.</p> <p>Dokumentation så som bland annat offertförfrågan, offert svar, avtalsdokument, delegationsbeslut fanns i ärendet.</p> <p>En leverantör deltog i upphandlingen. I ärendet fanns förklaring till varför inte konkurrensutsättning skett.</p>	<p>Upphandlingen avsåg ett ramavtal för kompletterande samt nyinköp av larmutrustning och tillbehör till särskilda boenden som är kompatibel med övrig utrustning på boendena.</p>
Nummer 5: Certego AB	
<p>Vinnande anbudspris; 219 900 SEK.</p>	<p>Upphandlingen avsåg entreprenad som omfattar brandlarms-</p>

<p>Dokumentation av lämnade anbud, öppningsprotokoll, upphandlingsprotokoll, underrättelse av beslut samt signerat beställningsskrivelse (kontrakt) finns. Dock saknas offertförfrågan/anbudsinformation och delegationsbeslut.</p> <p>Fyra leverantörer ingick i upphandlingen. Det framgick inte av den dokumentation vi tagit del av hur konkurrens togs tillvara (annonsering eller tillkännagivande på organisationens hemsida).</p>	<p>installationer vid ett gruppboende.</p>
<p>Nummer 6: Stiftelsen Funktionell Familjeterapi, Fft i Sverige</p>	
<p>Anbudspris; 240 000 SEK.</p> <p>Dokumentation finns bland annat anbudsinformation, upphandlingsdokument, annonsinformation, lämnat anbud, upphandlingsprotokoll, anbudsutvärdering, öppningsprotokoll, underrättelse om beslut samt delegationsbeslut.</p> <p>En leverantör lämnade in anbud. I ärendet fanns förklaring till varför inte konkurrensutsättning skett. Av dokumentationen framgår hur konkurrens tagits tillvara (annonsinformation).</p>	<p>Upphandlingen avsåg metodhandledning i Funktionell F.</p>
<p>Nummer 7: Business Advice Bothnia AB</p>	
<p>Vinnande anbudspris; 63 000 SEK.</p> <p>Undertecknat avtal, anbudsutvärdering, underrättelse om beslut, öppningsprotokoll samt upphandlingsprotokoll finns. Det saknas offertförfrågan/anbudsinformation och delegationsbeslut i ärendet men då upphandlingen inte överstiger 100 000 SEK behöver, enligt riktlinjer för <i>Hållbara inköp</i>, inte dokumentation ske.</p> <p>Fem leverantörer lämnade offert i denna upphandling. Dock framgick det inte av den dokumentation vi tagit del av hur konkurrens togs tillvara (annonsering eller tillkännagivande på organisationens hemsida) men då upphandlingen inte överstiger 100 000 SEK behöver, enligt riktlinjer för <i>Hållbara inköp</i>, inte dokumentation ske.</p>	<p>Upphandlingen avsåg extern konsult som ska sammanställa en nulägesanalys med eventuella förslag till förändringar av verksamheten "fordonsservice" inom Luleå kommuns stadsbyggnadsförvaltning.</p>

3.5.3 Kommentarer och bedömning – Stickprovskontroller

Vi kan konstatera de tre slumpmässigt utvalda stickprovskontrollerna avseende granskade ramavtalen ovan (avsnitt 3.5.1) hade underlag/dokumentation för samtliga kontrollerade momentet dvs. förfrågningsunderlag/upphandlingsdokument,



Luleå kommun
Granskning av upphandling

2022-05-23

öppningsprotokoll, anbudsutvärdering, underrättelse av beslut samt signerade avtal. Detta är positivt.

Däremot hanterades direktupphandlingarna inte fullt ut korrekt (avsnitt 3.5.2 ovan). När en direktupphandling har ett värde överstigande 100 000 SEK ska upphandlingsförfarandet, enligt LOU och dess förarbeten samt kommunens styrande och stödjande dokument, ärendet dokumenteras i ett antal moment bland annat med delegationsbeslut, offertförfrågan, konkurrens förfarande etc. Vidare ska det framgå hur konkurrens togs tillvara (annonsering eller tillkännagivande på organisationens hemsida). Vår bedömning är att det i ett av de fyra närmare granskade direktupphandlingarna (nummer 5 ovan) saknades fullständig dokumentation. I de övriga tre ärendena bedömer vi att det fanns underlag/dokumentation för samtliga kontrollerade momentet. Då lagar och regler inte fullt ut efterlevs rekommenderar vi kommunstyrelsen säkerställa att fastslagna styrande och stödjande dokument samt LOU och dess förarbeten efterlevs vad gäller direktupphandling.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att det arbetas/har arbetats med upphandlingsprocessen på ett adekvat sätt under de senaste åren. Vi fann dock, inom ramen för denna granskning, att upphandling inte fullt ut sker i enlighet med lagstiftning och interna styrdokument.

Vi bedömer att kommunstyrelsen säkerställt en tillfredsställande och ändamålsenlig organisationsstruktur samt uppgifts- och ansvarsfördelning för upphandlingsarbetet.

Vi anser att det finns ändamålsenliga styrande och stödjande dokument avseende upphandlingsprocessen. Däremot kan vi genom de stickprovskontroller som genomförts inom ramen för denna granskning konstatera att dessa styrande och stödjande dokument samt lagrum inte efterlevs fullt ut.

Riktlinjen *Hållbara inköp* är beslutad av kommundirektören. Vi anser att detta dokument är av den digniteten att denna bör beslutas politiskt. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen besluta om riktlinjen för *Hållbara inköp*.

Vi konstaterar att kommunstyrelsen beslutat om adekvata interna kontrollområden kopplat upphandlingsprocessen. Dessa kontrollområden följs upp samt att det tas fram åtgärdsplaner hur påträffade avvikelser ska hanteras. Vår bedömning blir således att kommunstyrelsen aktivt arbetar för att säkerställa den interna kontrollen vad gäller upphandlingsprocessen.

Det framkom vid intervju att det inte är möjligt att hinna med att följa upp samtliga ca. 900 avtal med nuvarande bemanning. Dock stipulerar riktlinjen *Hållbara inköp* att alla avtal aktivt ska följas upp gällande att leverantören uppfyller de krav som ställts samt att de ekonomiska utfallet och priserna överensstämmer med upphandling och avtal. Med anledning av detta rekommenderar vi kommunstyrelsen säkerställa att fastslagen riktlinje efterlevs.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- säkerställa att styrande och stödjande dokument samt LOU och dess förarbeten efterlevs (avsnitt 3.4 samt 3.5),
- besluta om riktlinjen för *Hållbara inköp* (avsnitt 3.3).



Luleå kommun
Granskning av upphandling

2022-05-23

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:
Camilla Strömbäck
4F6BFCF9B4F744C...

Camilla Strömbäck

Certifierad kommunal revisor

DocuSigned by:
Eva Henriksson
E1E5533098AA495...

Eva Henriksson

*Certifierad kommunal revisor tillika
kundansvarig*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.