

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Upphandling Habo kommun

Augusti 2008

Lars Edgren

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|---|---|
| 1 | Sammanfattning | 2 |
| 2 | Uppdrag, revisionsfrågor och bakgrund..... | 3 |
| 3 | Metod och avgränsningar | 3 |
| 4 | Analys | 3 |
| 4.1 | Ramavtal..... | 4 |
| 4.2 | Objektsupphandlingar..... | 5 |
| 4.3 | Ej upphandlingsbart..... | 5 |
| 4.4 | Bidrag | 6 |
| 4.5 | Direktupphandling | 6 |
| 5 | Objektsupphandlingar inom teknisk verksamhet..... | 6 |

1 Sammanfattning

Avseende kontrollmålen för granskningen kan konstateras att:

- Direktupphandlingar sker till betydande belopp där det till stora delar råder tveksamhet om valet av upphandlingsförfarande följer Lagen om Offentlig Upphandling (LOU).
- Av genomgången av utvalda upphandlingar inom det tekniska området visar att följsamheten mot lagregelverk och gemenskapsrättsliga principer kan förbättras.
- Hanteringen som gäller granskade upphandlingar visar att dokumentationen kan förbättras. Mot bakgrund av att upphandlingar regleras i speciallagstiftning med prövning i förvaltningsdomstol, är systematiskt sparad dokumentation av vital betydelse. Mot bakgrund av detta föreslås, i första hand inom den tekniska verksamheten, tillskapandet av upphandlingsdiarium.

Från granskningen f ö kan noteras

Habo kommun bör överväga att fastställa nya gränsvärden för direktupphandling. Kommunens gränsvärde, för direktupphandling, två basbelopp för varor och tre basbelopp för tjänster, förefaller vara lågt. I upphandlingsutredningens förslag till ny lagstiftning från hösten 2007 föreslogs fasta gränsvärden som ligger betydligt högre, för varor och tjänster ca 220 000 kronor och för byggtreprenader ca 550 000 kronor.

Kommunens förteckning över ramavtal är inte komplett. Förteckningen behöver i första hand kompletteras med sådana ramavtal där kommunen ”hängt på” upphandlingar genomförda av andra. Det finns även andra ramavtal som inte är medtagna i förteckningen.

Bevakning av köpmönster samt uppföljning av avtalstrohet mot ramavtal kan förbättras.

2 Uppdrag, revisionsfrågor och bakgrund

Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers har fått i uppdrag av Habo kommuns revisorer att

- undersöka omfattningen av direktupphandlingar över basbeloppsgränserna för direktupphandling
- granska hur kommunens tekniska verksamhet följer LOU och gemenskapsrättsliga principer, samt
- kvalitetssäkring av upphandlingsprocessen i form av dokumentation

Kommunen har för sin del fastställt regler för direktupphandling. I reglerna anges att två basbelopp för varor och tre basbelopp för tjänster gäller som övre gräns för direktupphandling.

3 Metod och avgränsningar

Genomgången bygger på ett registerutdrag ur redovisningen. Filmaterial i txt-format omfattande samtliga poster i externredovisningen exkl löner omfattande kontoklasserna 4, 6, 7, 8 samt valda delar av kontoklass 5, har överförts via mail. Materialet omfattar 16 852 poster.

Materialet har i steg ett summerats på leverantör och belopp. Därefter har materialet i steg två summerats på leverantör och ID för att slutligen delas upp på kostnader uppkomna mot bakgrund av ramavtalsupphandling, objektsupphandling, sådant som inte är upphandlingsbart och bidrag. Tanken med uppdelningen är att kunna selektera ut det som är direktupphandling.

4 Analys

Det samlade materialet om ca 16 852 poster omfattar kostnader om 220 934 068 kronor. Genom begränsning i urvalet m b a det högre av de två basbeloppsgränserna (3 bb) omfattar analysen 200 110 682 kronor.

Fördelning av kostnader på grunderna för analysen enligt nedanstående tabell:

| Anskaffningsform | Kostnad |
|--------------------|------------|
| Ramavtal | 25 711 131 |
| Objektsupphandling | 56 698 833 |

| | |
|---------------------|--------------------|
| Ej upphandlingsbart | 87 574 075 |
| Bidrag | 6 784 706 |
| Totalt | 176 768 745 |

Kostnader fördelade på de olika anskaffningsformerna uppgår till 176 768 745 kronor. Differensen mot den totala omfattningen av analysunderlaget, 200 110 682 kronor uppgår till 23 341 937 kronor vilket utgörs av direktupphandlingar över 3 basbelopp.

4.1 Ramavtal

Ramavtal ingås vanligtvis med leverantörer som levererar eller tillhandahåller varor eller tjänster av förbruknings- eller avropskaraktär. Definitionsmässigt utgörs ramavtal av ”avtal som ingås mellan en upphandlande enhet (upphandlande myndighet fr o m 2008) och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period” (2 kap 15 §, klassiska lagen).

Utöver de lagenliga och affärsmässiga skälen med ramupphandlingar utgör de även handläggningmässigt en fördel. Kommunen som upphandlande myndighet slipper göra en objektsupphandling varje gång det görs flera anskaffningar på kort tid inom samma produktområde när den samlade anskaffningskostnaden är över fastställda basbeloppsgränser för direktupphandling. Varan eller tjänsten avropas istället från det ramavtal som svarar mot det behov kommunen har.

Habo kommun har ett antal ramavtal med olika leverantörer. Antalet produktområden är ca 50 stycken. Antalet leverantörer/ramavtal är ca 60 stycken.

Upphandling av kommunens ramavtal sker till sin största del av Jönköpings kommuns upphandlingsenhet. Kostnaden för detta uppgick under 2007 till ca 80 000 kronor.

Kommunen ”hänger också på” ramavtal upphandlade av bl a Verva (del av g:a statskontoret) och Kommentus. Det förekommer även samupphandling med kommunens bostadsbolag. Dessa avtal finns inte med i kommunens förteckning över ramavtal.

Bland ramavtalen dominerar kostnadsmässigt reparation och underhåll inom bygg/installationsområdena tillsammans med grossist för livsmedel.

I granskningen kan noteras att av samtliga ramavtal, ca 60 stycken, är det drygt 20 som genererar kostnader över tre basbelopp. 16 av ramavtalen har inga bokförda kostnader under 2007. 11 av avtalen är sk direktköpsavtal avseende inköp av enstaka produkter. Direktköpsavtal är avtal som inte har föregåtts av formellt upphandlingsförfarande och borde inte förekomma i ramavtalsförteckningen. Två av direktköpsavtalen omfattar värdemässigt leveranser över tre basbelopp och återfinns under rubriken Direktupphandlingar.

4.2 Objektsupphandlingar

Av genomförda objektsupphandlingar dominerar i första hand köp av tjänster inom omsorgsområdet (äldreomsorg). I andra hand kommer upphandlingar av bygg-, installations- och anläggningsentreprenader samt teknisk projektering. Omsorgsupphandlingarna är, mot bakgrund av att de är s k B-tjänster, alltid förenklade upphandlingar. Upphandlingarna inom teknikområdet är i regel också förenklade upphandlingar. Detta beror på att tröskelvärdet för byggtreprenader är relativt högt (5 278 000 euro).

4.3 Ej upphandlingsbart

Den ekonomiska omfattningen av det som utgör inköp eller anskaffningar som är av sådan karaktär att det inte är upphandlingsbart, uppgår till ca 84,5 miljoner kronor. Ej upphandlingsbart omfattar interkommunala ersättningar till landsting och andra kommuner, olika typer av kostnadsersättningar till bl a enskild förskole- och friskoleverksamhet, medlemsavgifter, olika former av hyror, LSS (lag om stöd och service till vissa funktionshindrade)/LASS (lag om assistansersättning) -ersättningar, konsumtionsavgifter av monopolkaraktär, nätkostnad (el), licensavgifter, mm.

Interkommunala ersättningar är normalt och enskilt sett den största kostnadsposten.

Enskild förskole- och friskoleverksamhet omfattas inte av något uttalat upphandlingsundantag i LOU. Enskild friskoleverksamhet (grund- och gymnasieskola) baserar sig på elevens skolpeng. En skolpeng som sedan följer eleven oavsett vilken skola som väljs, vilket möjliggör en upphandling av traditionellt snitt. Verksamheten står under skolverkets tillsyn. Enskild bedriven förskola är inte lagreglerad på samma sätt som enskild bedriven grund- eller gymnasieskola utan bygger på kommunala beslut. Oftast är det fråga om en sammanslutning individer eller ett kollektiv etc som överenskommer med kommunen om att starta förskola. Bidrag utgår sedan normalt per barn (i Habo per omsorgstimma). Enskilt bedriven förskola anses som privat verksamhet och upphandlas inte. Kommunala förskolor där konkurrensutsättning planeras skall däremot upphandlas.

Direktupphandling av omsorgstjänster inom ramen för i första hand LSS förekommer frekvent. LSS har fokus på individens och anhörigs möjlighet till största möjliga inflytande och medbestämmande. Då detta ofta ges uttryck i en begäran om placering på speciellt hem kan det var förknippat med betydande svårigheter att göra en formell upphandling som svarar mot en sådan begäran. Upphandlingslagstiftningen och kända prejudikat medger dock inte avsteg från upphandling när det gäller omsorgstjänster. För att komma runt detta är det vanligt att många kommuner i samverkan ramupphandlar olika typer av omsorgsinrättningar som kan tänkas svara mot kommunernas samlade behov.

I denna analys har de flesta omsorgskostnader placerats bland det som anses upphandlingsbart. I de fall omsorgskostnaden är uppkommen mot bakgrund av ramavtal finns kostnaden medtagen bland ramavtalen. I övriga fall har kostnaden hamnat som direktupphandling.

4.4 Bidrag

Bidragsgivning av olika slag förekommer normalt inom kommuner. För Habos del domineras bidragsgivningen av det bidrag som utgår till Länstrafiken. Bidrag till kommunala företag och ideella föreningar m.m. är andra poster.

4.5 Direktupphandling

Vid sidan om de olika anskaffningsformerna enligt ovan finns kostnader uppgående till ca 23 miljoner kronor som kan anses vara uppkomna mot bakgrund av direktupphandling.

Kommunens direktupphandlingar domineras av elhandel (konsumtionsavgifter), och den sociala verksamhetens placeringar hos olika statliga och privata omsorgsgivare (se ovan under avsnittet om ej upphandlingsbart). Köp av sjukskötersketjänster är ett annat stort område där det köps tjänster via direktupphandling.

För övrigt är det fråga om en diger flora av såväl varu- som tjänsteköp (tekniska entreprenadtjänster, byggledartjänster, tryckeritjänster, IT-tjänster) som med framförhållning kunde ha upphandlats med av någon av de former som lagen om offentlig upphandling föreskriver.

5 Objektsupphandlingar inom teknisk verksamhet

Inom kommunen upprättas inte någon förteckning över objektsupphandlingar motsvarande den som finns upprättad över ramupphandlingar.

Ett antal objektsupphandlingar (6) upphandlade inom ramen för tekniska kontorets verksamhet under 2006 och 2007 har valts ut för fördjupad analys:

| Projektnummer | Projekt | År |
|---------------|---|------|
| 21011 | Kompressorer i centralkök, VC | 2007 |
| 21021 | Energiåtgärder (belysn) Kråkerydsskolan | 2006 |

| | | |
|-------|---|------|
| 21033 | Cirkulationsplats Kråkerydsv/Bränningeleden | 2007 |
| 21041 | Habo centrum Hantvgatan/Nygatan, Skolgatan | 2007 |
| 21023 | Konsulttjänst särskilt boende | 2007 |
| 21041 | Konsulttjänst ny förskola | 2007 |

Analysen är genomförd mot bakgrund av gällande lagregelverk (LOU), gemenskapsrättsliga principer (likabehandling, proportionalitet mm) samt rättsliga prejudikat. Utvalda upphandlingar omfattar fem förenklade upphandlingar och en öppen upphandling.

Av analysen framkommer följande:

- Samtliga upphandlingar har upphandlingsform angiven
- Hur anbuden skall utvärderas är angivet (i samtliga fall har det varit fråga om ekonomiskt mest fördelaktiga)
- Öppningsprotokoll finns upprättade i samtliga upphandlingar
- Enligt förändringar i lagstiftningen 2000 skall upphandling annonseras (minimum allmänt tillgänglig databas) vilket också skett i alla fall utom ett (förenklad upphandling enligt förfrågningsunderlaget). I det fallet har anbudsinfordran, p g a tidsbrist, skett genom skrivelse om inbjudan att lämna anbud
- Dag då anbud senast skall vara inkomna finns angivet i alla upphandlingar däremot har bara fyra av upphandlingarna angivet dag till och med då anbud är bindande
- Öppningsprotokoll och handlingar tillhörande upphandlingen är förvarade och registrerade i form av ”objektsregistrering” vilket innebär att formell diarieföring inte sker. Förfarandet förutsätter samlad förvaring av samtliga handlingar tillhörande upphandlingen, vilket inte alltid sker
- I de flesta fall saknas uppgift om vilka formella krav kommunen avser att ställa på presumtiva leverantörer vilket i praktiken innebär en upphandling i ett steg istället för två
- Vid förenklad upphandling skall det av förfrågningsunderlaget framgå om ett anbud kan komma att antas utan föregående förhandling. Granskade upphandlingar saknar i de flesta fall information om detta
- I något fall saknas i dokumentationen uppgift om tilldelningsbesked
- I samtliga upphandlingar är ej angivet hur telegram eller telefaxanbud skall hanteras vilket medför att sådana anbud skall accepteras
- Anbuden ankomststämplas oftast inte, däremot stämplas kuverten. Anbuden sidpargineras inte
- I några fall anges att kommunen skall anta det anbud som är ”det mest fördelaktiga”. I andra fall anges att hänsyn kommer att tas till det ”ekonomiskt och tekniskt

mest fördelaktiga” anbudet. Lagen förutsätter enbart ”ekonomisk mest fördelaktiga”

- I ett fall har angivits att anbudet skall vara beställaren tillhandanda visst datum med klockslag. Krav om klockslag får m b a Förvaltningslagens regler inte ställas
- Enligt AF (Administrativa Föreskrifter) har i några fall angivits att B (beställaren) förbehåller sig rätten att förkasta anbud helt eller delar därav. Rätten att förkasta inkomna anbud är inte generell utan måste i så fall preciseras
- I ett antal av upphandlingarna saknas dokumentation från såväl leverantörskvalificeringen som anbudsutvärderingen
- I de flesta av upphandlingarna saknas skrivning som inte binder parterna samman innan tiden för tilldelning är tillända
- I något enstaka fall har i förfrågningsunderlaget används text som är hänförlig till det regelverk (upphandlingsreglementet) som gällde före LOU
- I något enstaka fall har angivits att ”i bedömningen ingår anbudssumma och till viss del timkostnader”. ”Till viss del” strider mot principen om transparens.
- I ett fall anges i förfrågningsunderlaget att ”entreprenören skall vara bunden av kollektivavtal för ifrågavarande arbete”. En kammarrättsdom och fyra länsrättsdomar visar att möjligheten att ställa krav om kollektivavtal inte är förenlig med gemenskapsrättsliga principer (principen om icke diskriminering)
- Tre av upphandlingarna har en utvärderingsmodell (ekonomiskt mest fördelaktiga med poängsättning av pris) som är känslig för ovidkommande anbud. Prissättning av kvalitetsfaktorer eller en utvärdering som bygger på lägsta pris med tydliga skalkrav upplevs som lämpligare.

Objektsregistreringen med förvaring av anbud och upphandlingshandlingar i något som i allt väsentligt påminner om en diariemapp kan inte anses tillfredställande då den samlade dokumentationen inte varit fullständig.

Tryckfrihetsförordningen reglerar den del av offentlighetsprincipen som gäller allmänna handlingars offentlighet. Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i första hand i sekretesslagen.

I sekretesslagen anges att allmän handling, utan dröjsmål, skall registreras när den kommit in eller upprättats. Av registreringen skall framgå:

- 1 datum då handlingen inkom eller upprättades
- 2 diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen
- 3 från vem handlingen kommit in eller till vem den har expedierats
- 4 i korthet vad handlingen rör

Registret är offentligt. Uppgifterna under punkt 3 och 4 måste kunna särskiljas eftersom dessa uppgifter i ett upphandlingsärende är sekretessbelagda fram till upphandlingen avslutats.

Alternativet till traditionell diarieföring kan vara att samla upphandlingsdokumentationen i en separat upphandlingsakt (upphandlingsdiarium), inte minst m b a lagstiftningens ökade krav på just dokumentation. LOU är speciallagstiftning och kräver tydlig dokumentation, förvarad och sparad på ett säkert sätt.

I de fall upphandlande myndighet väljer alternativet med separat upphandlingsdiarium bör följande dokument återfinnas i akten.

1. Anskaffningsbeslut
2. Annons, ansökningsinbjudan
3. Förfrågningsunderlag och därtill hörande tilläggsinformation
4. Sändlista
5. Anbudsansökningar (vid selektiv och förhandlad upphandling samt urvalsupphandling)
6. Anbud
7. Öppningsprotokoll/anbudsförteckning
8. Dokumentation från leverantörskvalificeringsfasen
9. Anbudsutvärderingsprotokoll, nollställning
10. Eventuella förhandlingsprotokoll/anteckningar
11. Förtydliganden och kompletteringar av anbud
12. Tjänsteanteckningar rörande kontakter med leverantörer mm
13. Dokumentation från kontakter med leverantörer mm
14. Beslutsunderlag/tjänsteutlåtande/underrättelser
15. Beställning/avtal
16. Eventuell efterannons

Dokumentationen utgör underlag för beslut. Dokumentationens syfte är att i efterhand kunna konstatera vilka affärsmässigt betingade omständigheter som legat till grund för beslutet. Dokumentationens ger också anbudsgivare och kommuninnevånare information i efterhand om upphandlingen och insyn i hur man hanterat upphandlingsärendet. Dokumentationens har även värde för den händelse överprövning eller begäran om skadestånd kan bli aktuell.