

Granskning av stadens upphandlingsverksamhet

Solna stad

Mars 2019

Sofia Nylund
Certifierad
kommunal revisor

Fredrik Flodin
Revisionskonsult



1

Sammanfattande
bedömning och
rekommendationer

Sammanfattande bedömning

Sammanfattande bedömning

Utifrån genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunstyrelsen och de granskade nämnderna har en i huvudsak ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp.

Bedömningen grundar sig bl a på följande iakttagelser:

- Staden har en dokumenterad process för att säkerställa ett professionellt och lagenligt agerande inom upphandlingsområdet. Vår granskning visar att det i huvudsak finns en följsamhet till denna.
- Användande av underleverantör ska skriftligen godkännas av staden. Av samtliga granskade avtal framgår dessutom att leverantören svarar för underleverantör såsom för sig själv.
- Staden har även tydliga, dokumenterade rutiner för avtalsuppföljning och aktiviteter för uppföljning och möjliga sanktioner inkluderas även i upphandlingsdokumentet för att öka transparensen och tydligheten för anbudsgivare och leverantörer.
- Det är respektive avtalsägares ansvar att säkerställa att ingångna avtal följs upp. För flera av de granskade avtalen saknas dock dokumenterad uppföljning.

- Det uppges finnas löpande dialog med flertal av leverantörerna, dock finns inte alltid den dokumentation som hade varit önskvärd. För ett av de granskade avtalen hade ingen avtalsuppföljning gjorts trots att det enligt avtal ska ske årligen.
- Av stadens riktlinjer framgår att stadens befintliga avtal alltid ska användas vid köp av varor och tjänster oavsett belopp. Det uppges finnas avtal inom de flesta områden där ett större behov har identifierats, dock är det inte möjligt att ha ramavtal som täcker in stadens behov. LOU tillåter direktupphandlingar, vilket också utnyttjas.
- Det finns en möjlighet att för alla förvaltningar att följa upp sina inköp i Qlikview. Uppföljningarna visar dock endast om en upphandlad leverantör används, inte om rätt produkt/tjänst köps från leverantören. Det finns dock full funktionalitet att göra kontoanalyser och analyser per leverantör och även nedbrutet ned på enskild faktura i systemet.
- Uppföljningen i Qlikview görs av respektive förvaltningen. Det finns inga specifika rutiner för hur uppföljningen i QlikView ska användas eller dokumenteras men enligt intervju ingår detta ansvar i controller/avtalsägarrollen.

2

Syfte, metod och
avgränsning

Syfte, metod och avgränsning

Syfte	Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och nämnderna har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för upphandling och inköp.
Avgränsning	Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen men avtal väljs i möjligaste mån för att täcka samtliga nämnder.
Kontrollmål	<ul style="list-style-type: none">• Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler• Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av kommunen.• Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.• Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.
Revisionskriterier	LOU samt rutiner och styrande dokument på området som finns i staden, bland annat följande: <ul style="list-style-type: none">• Solna - anvisning för avtals- och entreprenadsuppföljning• Solna - anvisning för genomförande av upphandling• Solna - anvisning för roller och ansvar vid upphandling• Solna - riktlinjer för upphandling och inköp• Solna - rutin för planering av upphandling

Bedömningskala som används i granskningen

= Uppfyllt/Godkänt

Bedömningskala


= Delvis uppfyllt/Inte helt godkänt

= Ej uppfyllt/ Ej godkänt



3

Iakttagelser

Iakttagelser

Kontrollmål	Iakttagelser	Bedömning
Upphandling av entreprenör har skett i enlighet med lagstiftning och kommunens regler	<p>Enligt dokumentet <i>Anvisningar för genomförande av upphandling</i> ska alla upphandlingar i Solna stad utgå från en gemensam process, detta för att säkerställa ett professionellt agerande inom upphandlingsområdet. Omfattningen av varje steg i processen ska anpassas till upphandlingens storlek och komplexitet.</p> <p>Alla nämnder/förvaltningar har avtal och därmed upphandlingar i vilken personal på förvaltningarna deltar i. Vid sidan av upphandlingsenheten på stadsledningsförvaltningen finns dessutom egna upphandlings-/avtalsresurser på främst tekniska förvaltningen, omvårdnadsförvaltningen och på de kommunala bolagen.</p> <p><u>Verifiering</u> Inom ramen för granskningen har vi valt ut fem leverantörer och granskat genomförda upphandlingar, inkluderat anbud och utvärderingar. Samtliga delar för tre av fem granskade upphandlingar bedömdes i allt väsentligt utan anmärkning. Två upphandlingar bedömdes ha vissa mindre brister. Samtliga upphandlingar bedömdes dock uppfylla lagkrav.</p> <p>Dokumentation av genomgången presenteras i bilaga 1.</p>	

Iakttagelser forts.

Kontrollmål	Iakttagelser	Bedömning
<p>Ansvarig nämnd säkerställer vid upphandling att eventuella underleverantörer kontrolleras och godkänns av staden</p>	<p>Det framkommer under intervju att det är svårt att fånga upp förekomsten av underleverantörer eftersom hanteringen bygger på att staden meddelas, eller på annat sätt får kännedom om detta. Det är sällan det upptäcks på något annat sätt, t.ex. skickas fakturan så gott som alltid via huvudleverantören och av den är det inte säkert att användning av underleverantör framgår.</p> <p><u>Verifiering</u> Av samtliga granskade avtal (se bilaga 2) framgår att användande av underleverantör skriftligen ska godkännas av kommunen. Av samtliga avtal framgår dessutom att leverantören svarar för underleverantör såsom för sig själv.</p>	
<p>Rutiner för kontinuerlig uppföljning av avtal finns och tillämpas.</p>	<p>I staden finns även <i>Anvisning för avtals- och entreprenaduppföljning och av denna framgår att staden måste försäkra sig om att det som levererats överensstämmer med det som har avtalats och av avtalsuppföljning är avgörande för att:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Leverantörer ska konkurrera på lika villkor • Säkerställa en god affär • Skattemedel ska användas på bästa möjliga sätt <p>Upphandlingarna fördelas enligt en kostnad/strategisk fördelning där kategori D är de upphandlingar som både är strategiskt viktiga och stor kostnad (se nästa sida) Beroende på kategori (dvs. A, B, C, D) genomförs olika aktiviteter och olika kontroller.</p> <p>Enligt rutinerna ska även aktiviteter för uppföljning och möjliga sanktioner inkluderas i upphandlingsdokumentet för att öka transparensen och tydligheten för anbudsgivare och leverantörer.</p> <p>Det är respektive avtalsägares ansvar att säkerställa att avtalsuppföljning görs enligt fastställda rutiner.</p>	

Iakttagelser forts.

Kontrollmål	Iakttagelser	Bedömning
<p><i>Forts fg sida</i></p>	<p><u>Verifiering</u></p> <p>Vi har för de granskade avtalen kontrollerat att det framgår aktiviteter för uppföljning och möjliga sanktioner. Denna kontroll genomfördes utan anmärkning då samtliga avtal innehöll denna information (se bilaga 4-5).</p> <p>Av de granskade avtalen saknas dokumenterad uppföljning för flera av avtalen. Det uppges finnas löpande dialog med flertal av leverantörerna, dock finns inte alltid den dokumentation som hade varit önskvärd (se bilaga 3).</p>	
<p>Ramavtal finns som täcker verksamhetens behov av inköp av varor och tjänster.</p>	<p>Av stadens riktlinjer framgår att stadens befintliga avtal alltid ska användas vid köp av varor och tjänster oavsett belopp Enligt intervju har staden avtal inom de flesta områden där ett större behov har identifierats, dock är det inte möjligt att ha ramavtal som täcker in stadens behov inom alla områden. LOU tillåter direktupphandlingar, vilket också utnyttjas.</p> <p>Det framgår tydligt av stadens riktlinjer att direktupphandling endast får ske om avtal saknas för en vara eller tjänst.</p> <p>Uppföljning av inköp görs i QlikView (automatisk överföring från redovisningen) per leverantör. Uppföljningarna visar dock endast om en upphandlad leverantör används, inte om rätt produkt/tjänst köps från leverantören. Det finns dock full funktionalitet att göra kontoanalyser och analyser per leverantör och även nedbrutet ned på enskild faktura i systemet.</p> <p>Uppföljningen i QlikView görs av respektive förvaltningen. Det finns stadsövergripande anvisningar och rutiner kring budget- och kostnadsuppföljning samt avtalsuppföljning. Det finns dock inga specifika rutiner för hur uppföljningen i QlikView ska användas eller dokumenteras men enligt intervju ingår detta ansvar i controller/avtalsägarrollen.</p>	

Iakttagelser forts.

Kontrollmål	Iakttagelser	Bedömning
<i>Forts fg sida</i>	<p>Det synes inte bli några direkta konsekvenser för den som väljer att köpa utanför avtal. Däremot uppges att kontroller/påpekanden görs vid behov och vid upprepande, noterade avsteg eskalerar frågan, precis som vid alla andra frågor/problem i gängse styrning.</p> <p>Under 2018 har upphandlingsenheten, inom ramen för kommunstyrelsens internkontrollarbete, genomfört uppföljning på inköp av förbrukningsvaror på 9 stadsövergripande ramavtal. Dessutom gjordes en kontroll över hur mycket inköp som gjorts som kortköp.</p> <p>Uppföljningen har gjorts på samtliga förvaltningar och resulterat i en omfattande rapport för respektive förvaltning. Kontrollen visade på att det fanns en hel del avvikelser avseende inköp från dessa avtal samt att många köp gjordes med kort (ej faktura). Resultatet av internkontrollen har kommunicerats med respektive förvaltning.</p> <p>Enligt intervju kommer många av de problem som identifierats att lösas vid införande av det nya e-handelssystemet (marknadsplatsen).</p>	

4

Bilaga

Bilaga 1 . Genomgång av upphandlingar

Upphandling	Iakttagelser
Upphandling A	Upphandlingen uppfyller lagkrav och bedöms som enkel och lättfattlig. . Dokumentation saknas om varför en anbudsgivare drog tillbaka sitt bud. Konkurrenten (två anbud) är tveksam, men marknaden kan vara särskild. Höga referenskrav.
Upphandling B	Upphandlingen uppfyller lagkrav. Upphandling genomförd tillsammans med andra norrortskommuner vilket är positivt ur effektivitetssynpunkt.
Upphandling C	Upphandlingen uppfyller lagkrav men bedöms som omständlig och onödigt komplicerad. I synnerhet utvärderingen är otydlig. Resultatet har blivit undermålig konkurrens och risk för kvalitetsbrist i avtalen. Viss brist noteras i dokumentationen och hur formen formen för upphandlingen motiveras.
Upphandling D	Upphandlingen uppfyller lagkrav.
Upphandling E	Upphandlingen saknar vissa delar i dokumentationen. Av det som går att kontrollera uppfylls lagkraven, dock bör värdet på upphandlingen kontrolleras då den sannolikt är över tröskelvärdet och i så fall borde vara enligt unionsreglerna (öppet förfarande). Viss brist i konkurrensen kan noteras, endast två utvärderade anbudsgivare inom område 1 och endast en anbudsgivare i område 2 är undermåligt.

Bilaga 2. Genomgång av avtal (underleverantör)

Upphandling	laktagelser
Upphandling A	Innan leverantören anlitar underleverantör, som inte angetts i leverantörens anbud, för fullgörande av delar av uppdraget ska staden skriftliga godkännande inhämtas. Leverantören svarar för underleverantör såsom för sig själv. Staden kan komma att kontrollera att de krav som ställs på leverantören även uppfylls av underleverantör.
Upphandling B	Leverantör svarar för underleverantör såsom för eget arbete. Endast sådan underleverantör som angivits i anbudet eller senare skriftligen godkänts av beställaren, får utföra uppdrag enligt detta avtal. Arbete/uppdrag får inte påbörjas innan underleverantör skriftligen godkänts.
Upphandling C	Leverantören ska ange om denne avser att anlita underleverantör för fullgörande av väsentlig del av uppdraget, framför allt sådan som åberopats i anbudet för uppfyllande av teknisk/yrkesmässig kapacitet. Innan leverantören anlitar underleverantör, som inte angetts i leverantörens anbud, för fullgörande av delar av uppdraget ska stadens skriftliga godkännande inhämtas. Leverantören svarar för underleverantör såsom för sig själv.
Upphandling D	Leverantören ska ange om denne avser att anlita underleverantör för fullgörande av väsentlig del av uppdraget, framför allt sådan som åberopats i anbudet för uppfyllande av teknisk/yrkesmässig kapacitet. Innan leverantören anlitar underleverantör, som inte angetts i leverantörens anbud, för fullgörande av delar av uppdraget ska stadens skriftliga godkännande inhämtas. Leverantören svarar för underleverantör såsom för sig själv.
Upphandling E	Leverantören ansvarar mot staden för underleverantörs arbete som för eget arbete. I detta avtal fastställda villkor ska av leverantören vara fastställd genom bindande förbehåll även i förhållande till eventuella av leverantören anlitate underleverantörer. Leverantören ska ange om denne avser att anlita underleverantör för fullgörande av väsentlig del av uppdraget, framför allt sådan som åberopats i anbudet för uppfyllande av teknisk/yrkesmässig kapacitet. Innan leverantören anlitar underleverantör, som inte angetts i leverantörens anbud, för fullgörande av delar av uppdraget ska stadens skriftliga godkännande inhämtas. Staden kan komma att kontrollera att de krav som ställs på leverantören även uppfylls av underleverantör.

Bilaga 3. Genomförd avtalsuppföljning

Upphandling	Iakttagelser
Upphandling A	Ingen uppföljning genomförd. Planerad till 2019.
Upphandling B	Viss reaktiv uppföljning har genomförts under 2018.
Upphandling C	Uppföljning genomförd i början av 2018. Vi har tagit del av den dokumenterade uppföljningen.
Upphandling D	Det finns ingen formell, dokumenterad uppföljning. Däremot har vi tagit del av annan information som visar att det funnits löpande kontakt med leverantören. Bl a har staden innehållit en del av ersättningen då leverantören inte fullföljt avtalet.
Upphandling E	Det finns ingen formell, dokumenterad uppföljning. Däremot har vi tagit del av annan information som visar att det funnits löpande kontakt med leverantören.

Bilaga 5 . Genomgång av avtal (uppföljning)

Upphandling	Av avtalet framgår
Upphandling A	Avtalsuppföljning ska ske regelbundet (minst 1 gång per år). Uppföljning sker då av bland annat krav på tjänst, kvalitetskrav, kontraktsvillkor, priser, ekonomiska villkor, synpunkter från användare och eventuella brister som kan avhjälpas. I avtal framgår även hur leverantören skall hantera stadens insyn genom revision.
Upphandling B	Beställaren äger rätt att utföra tillsyn och kontroll över den verksamhet som leverantören bedriver. I avtalet finns en utförlig beskrivning av hur och på vilket sätt en sådan uppföljning kan ske, och vilka rättigheter Solna stad har mot leverantören. Av avtal framgår även hur leverantören skall hantera stadens insyn genom tillsyn av exempelvis utsedd rektor, inspektör och/eller handläggare, fristående konsult, revisor eller dylikt som utför uppföljning, kontroll eller utvärdering.
Upphandling C	Mellan Leverantörerna och Staden ska kontraktsmöten hållas kvartalsvis första avtalsåret och därefter halvårsvis. Om särskilda behov uppkommer kan Staden komma att kalla till kontraktsmöte utöver ovanstående tillfällen. Leverantören ska även halvårsvis utan anmodan samt därutöver på uppmaning inkomma med statistik till Staden. Statistik ska kunna lämnas för såväl delperiod som hela avtalstiden. I avtal framgår även hur leverantören skall hantera stadens insyn genom revision.
Upphandling D	Leverantören ska månadsvis redovisa statistik till Solna över supportärenden och brister i leveransen, så som incidenter, problem och fel. Orsaker till avvikelser skall rapporteras och granskas i en uppföljningsrapport, vars innehåll exemplifieras i avtalet. Förbättringsåtgärder som identifierats under denna process skall dokumenteras och fungera som underlag för en plan för att förbättra tjänsterna och tjänstehantering. I avtal framgår även hur leverantören skall hantera stadens insyn genom revision.
Upphandling E	Uppföljningsmöten ska hållas två gånger per år eller vid behov. Leverantör ska vid anmodan halvårsvis inkomma med statistik till staden. Leverantören ansvarar för att förmedla eventuella felanmälningar från medarbetare till staden. I avtal framgår även hur leverantören skall hantera stadens insyn genom revision.

Bilaga 4 . Genomgång av avtal (sanktioner)

Upphandling	Av avtalet framgår
Upphandling A	Båda parter har rätt att häva avtalet utan kompensation till motparten ifall motparten har gjort sig skyldig till väsentligt avtalsbrott (och motparten inte rättat till avtalsbrottet inom 30 dagar). I avtalet finns även 8 övriga tillfällen då staden har rätt att häva avtalet. Vid eventuell försening beroende på leverantören har staden rätt till vite.
Upphandling B	Solna stad har rätt att häva avtalet, helt eller delvis, om leverantören, utan att rättelse skett inom trettio (30) dagar från det att felet/bristen påtalats. I avtalet finns även preciseras ett antal situationer och tillfällen då staden har rätt att häva avtalet. Om leverantören ej fullgör åtaganden enligt avtal kan detta vara vitesgrundande. I avtalet preciseras sju situationer gällande rapportering som vitesgrunde. Även konstaterande av allvarlig fel genom kontroll kan vara vitesgrundande.
Upphandling C	Om avtalad leveranstid ej följs utgår vite om 500 kr per försenad leverans. Vite utgår ej vid särskild väderhändelse, olycka eller annan händelse utanför leverantörens kontroll. Båda parter har rätt att häva avtalet utan kompensation till motparten ifall motparten har gjort sig skyldig till väsentligt avtalsbrott (och motparten inte rättat till avtalsbrottet inom 30 dagar). I avtalet finns 7 övriga tillfällen då staden har rätt att häva avtalet.
Upphandling D	Solna stad har rätt att häva avtalet, helt eller delvis, om leverantören, utan att rättelse skett inom trettio (30) dagar från det att felet/bristen påtalats. I avtalet finns även preciseras ett antal situationer och tillfällen då staden har rätt att häva avtalet.
Upphandling E	Leverantören är skyldig att utan dröjsmål byta ut personal om kommunen så begär, samt stå för kostnader förknippade med detta. Om av staden påpekade fel eller avvikelser inte åtgärdas, får staden själv åtgärda situationen på leverantörens bekostnad alternativt göra avdrag på leverantörens ersättning. Härutöver har staden rätt till skadestånd (se 1.11). I avtalet framgår även vid vilka uppkomna situationer staden kan åberopa vite, och hur vitesgrundande avvikelser ska anmälas/hanteras. Solna stad har rätt att häva avtalet, helt eller delvis, om leverantören, utan att rättelse skett inom trettio (30) dagar från det att felet/bristen påtalats. I avtalet finns även preciseras ett antal situationer och tillfällen då staden har rätt att häva avtalet.