

Kommunstyrelsen (för yttrande)
Styrelsen för Armada fastighets AB (för yttrande)
Kommunfullmäktige (för kännedom)

Granskning av upphandling och inköp

Vi har låtit genomföra en granskning av kommunens och Armadakoncernens upphandlingar och inköp, med fokus på tre utvalda upphandlingar. Därtill har granskningen syftat till att följa upp vidtagna åtgärder från en tidigare granskning inom området från 2019.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att Kommunstyrelsen och Armada Fastighets AB:s styrelse inte helt har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

I granskningen framkommer bl a att upphandlingsprocessen kännetecknas av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare samt att den är förhållandevis tidseffektiv. Granskningen visar dock att upphandlingsprocessen endast delvis säkerställer att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses, samt att den inte säkerställer att konkurrensen är tillräcklig.

När det gäller vidtagna åtgärder med anledning av brister noterade i tidigare granskning kan vi konstatera att kommunstyrelsen åtgärdat tre av bristerna och delvis åtgärdat en brist. Det saknas dock fortfarande dokumentation av direktupphandlingar liksom en systematisk uppföljning av upphandlingar.

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Kommunstyrelsen:

- Säkerställ att konkurrensen tillvaratas i upphandlingsprocessen
- Säkerställ att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Ge i uppdrag till upphandlingsenheten att utbilda kommunens beställare
- Säkerställ att upphandlingar följs upp systematiskt

Utifrån granskningen lämnar vi följande rekommendationer till Armada Fastighets AB:s styrelse:

- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i upphandlingsprocessen
- Säkerställa att upphandlingar följs upp systematiskt

ÖSTERÅKERS KOMMUN
Revisorerna

Vi översänder revisionsrapporten till Kommunstyrelsen och Armada Fastighets AB:s styrelse med begäran om yttrande rörande åtgärder utifrån granskningens resultat och rekommendationer. Yttrandet emotses senast den 30 september 2021.

För Österåkers kommuns revisorer, 2021-06-16



Bengt Olin
Ordförande i kommunrevisionen

Granskning av kommunens och Armada Fastighets AB:s upphandlingar och inköp

Österåkers kommun

Juni 2021

Fredrik Flodin







Sara Ljungberg

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av kommunens och Armadakoncernens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen och Armada Fastighets AB:s styrelse *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Den samlade revisionella bedömningen baseras på de bedömningar som gjorts för granskningens revisionsfrågor och utgår ifrån en tregradig skala: i allt väsentligt, inte helt och ej säkerställt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Revisionsfråga 1: Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?	Kommunen och Armada Ja 
Revisionsfråga 2: Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?	Kommunen Ja  Armada Delvis 
Revisionsfråga 3: Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?	Kommunen och Armada Delvis 
Revisionsfråga 4: Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?	Kommunen och Armada Nej 
Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?	Kommunen Delvis  Armada <i>omfattas inte</i>

Rekommendationer Kommunstyrelsen

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i upphandlingsprocessen
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Ge i uppdrag till upphandlingsenheten att utbilda kommunens beställare
- Säkerställa att upphandlingar följs upp systematiskt

Rekommendationer Armada Fastighets AB:s styrelse

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas Armada Fastighets AB:s styrelse att:

- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i upphandlingsprocessen
- Säkerställa att upphandlingar följs upp systematiskt

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Kommunikation	6
Effektivitet	8
Krav på kvalitet	10
Konkurrens	12
Uppföljning av granskningen 2019	14
Samlad bedömning	16
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	17

Inledning

Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i lagarna om upphandlingslagarna (LOU et al). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Stora inköp görs årligen i koncernen och upphandlingsfunktionen bedöms vara strategisk både ur ekonomiskt och kvalitetsmässigt perspektiv. Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning inom området.

Granskningen genomförs som en samordnad granskning av kommunrevisionen och lekmannarevisorerna för Armadakoncernen.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen respektive styrelsen för Armada fastighets AB har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess. Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?
2. Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?
3. Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?
4. Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?
5. Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?
 - a. Tillse att de styrande dokumenten är överensstämmande med aktuell lagstiftning
 - b. Tillse att kommunens upphandlingar följer lagstiftning och kommunens regler
 - c. Försäkra sig om att kommunen har följsamhet till ingångna avtal
 - d. Tillse att upphandlingsverksamheten i kommunen följs upp bättre rent generellt
 - e. Arbeta med att minska antalet små-inköp i kommunen
 - f. Överväga att införa e-handelssystem

Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Policy för upphandling i Österåkers kommun, Dnr. KS 2021/0080
- Riktlinje till upphandlingspolicy Österåkers kommun, Dnr: KS 2021/0081

Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingar och inköp genomförda under år 2020.

Metod

Genom fallstudie av tre upphandlingar kartlades revisionsfråga 1-4. Fallstudien omfattade genomgång av upphandlingsdokumentation samt intervjuer med upphandlare och sakägare (beställare).

Följande upphandlingar omfattades av fallstudien:

1. *Mattransporter* - transport av mat från tillagningskök till mottagningskök. Upphandlingen genomfördes av upphandlingsenheten tillsammans med kommunens kostchef. Även kommunens hållbarhetsstrateg deltog och intervjuades.
2. *Bevakning* - kommunens och Armadas bevakningstjänster. Upphandlingen genomfördes av upphandlingsenheten tillsammans med kommunens säkerhetschef samt förvaltare och projektledare på Armada vilka alla intervjuades.
3. *Linjetrafik med små bussar* - upphandling av främst skolskjuts med småbussar. Upphandlingen genomfördes av en extern upphandlingskonsult tillsammans med en avdelningschef på samhällsbyggnadsförvaltningen som båda intervjuades.

Utöver detta genomfördes en analys av antal giltiga anbud i samtliga publicerade upphandlingar.

För att följa upp rekommendationerna från 2019 gjordes intervjuer och granskning av revisionsbevis i form av styrande dokument och uppföljningsrutiner.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Kommunikation

Revisionsfråga 1: Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?

lakttagelser

Styrande dokument

I kommunens riktlinje till upphandlingspolicy¹, som gäller för kommunen och kommunens bolag, fastställs att det är verksamheterna som ska identifiera sitt inköpsbehov och initiera upphandling. Beställningen av upphandling ska göras genom ett formulär som finns på upphandlingsenhetens sida på intranätet. När upphandlingsenheten får en beställning kallas verksamheterna till ett uppstartsmöte.

I riktlinje till upphandlingspolicy framgår att upphandlingsenheten² fungerar som en stödfunktion till verksamheten³. Dess främsta uppgift är att stödja verksamheterna i att göra upphandlingar vilket främst görs genom att enheten projektleder upphandlingsprocessen. I riktlinjen framkommer vidare att det är respektive nämnd som ansvarar för kravställning i förvaltningsspecifika upphandlingar samt att åta sig rollen som beställare och uppdragsgivare. Vidare ska nämnderna säkerställa att medarbetare med relevant kunskap och kompetens bistår till referensgrupp under genomförandet av en upphandlingsprocess.

Upphandlingsenheten har ett årshjul omfattande kommunens avtal. Denna stäms av med verksamheterna årligen och genom årshjulet bevakar enheten när det inestående avtalet är på väg att löpa ut. När verksamheten beställt en upphandling ska enheten kalla till ett uppstartsmöte.

Intervjuer

Upphandling 1: Mattransporter

Enheten uppger att kommunikationen fungerade väl i upphandlingen och att verksamheten la tillräckligt med tid och energi i kommunikationen. I processen framkom det tydligt vad verksamheten varit nöjd och mindre nöjd med i det inestående och tidigare avtal inom området.

Verksamheten delar uppfattningen att kommunikationen var tillräcklig. Framförallt framhålls att upphandlaren utgick från befintligt avtal för att sedan ta in exempel på andra upphandlingar inom området i närliggande kommuner. Hållbarhetsstrategien i

¹ Antagen av Kommunstyrelsen den 22 mars 2021. Tidigare tillämpningsanvisningar, också antagna av Kommunstyrelsen, omfattade liknande skrivelser som anges i denna granskningsrapport.

² Upphandlingsenheten i kommunen bestod 2020 av 5,75 heltidstjänster, varav en chef, fyra upphandlare och 0,75 controller. Kommunen avropade utöver detta externa upphandlingskonsulter för 492 KSEK under året.

³ Armada har ingen egen upphandlingsenhet

kommunen påpekar att hen bjöds in sent i processen men kan inte bedöma om det påverkade kvaliteten på upphandlingen.

Behovet fanns upptaget i upphandlingsenhetens årshjul.

Upphandling 2: Bevakning

Enligt både enheten och verksamheten var processen kring upphandlingen annorlunda eftersom en Coronapandemin pågick. Ett beslut togs att direktupphandla för en kortare period för att sedan göra en ordentlig upphandling.

Enligt enheten var kommunikationen bra i processen. Det framhålls att säkerhetschefen var kunnig på området och hade genomfört liknande upphandlingar tidigare. Enheten kallade både Roslagsvatten och Armada och efter viss diskussion valde Roslagsvatten att inte medverka.

Verksamheterna i både kommunen och Armada anser att kommunikationen var tillräcklig, även om Armada tillägger att sakkompetens generellt om upphandlingsföremålen inte finns på upphandlingsenheten.

Behovet fanns upptaget i upphandlingsenhetens årshjul.

Upphandling 3: Linjetrafik med små bussar

Konsulten som genomförde upphandlingen anser att kommunikationen fungerade väl i processen. Framförallt framhålls de korta beslutsvägarna i kommunen. Då detta var den sista delen i en serie upphandlingar med samma verksamhet och behov gick processen smidigt.

Verksamheten anser att kommunikationen fungerade bra. Enligt dem var det heller ingen skillnad att upphandlingskonsulten var extern. Även verksamheten framhåller att det var positivt att samma upphandlare som de tidigare upphandlingarna i serien höll i projektet.

Behovet fanns upptaget i upphandlingsenhetens årshjul.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?

Ja.

Det är viktigt att komma ihåg att det är verksamheterna i form av nämnder och styrelser som ska initiera processen genom att besluta om att genomföra upphandlingen. Det är också enskild nämnd och styrelses ansvar att se till att ramavtal finns för att tillgodose de behov som uppstår i verksamheten. Vidare är det verksamheterna som ansvarar för kravställning och således också svarar för sakkompetens inom området.

Upphandlingsenhetens arbete att koordinera och administrera upphandlingarna ges genomgående goda omdömen av verksamheten vad gäller kommunikation. På samma sätt anser enheten att verksamheterna i de tre projekten som utgör stickprovet har en tillräcklig kommunikation för att upphandlingen ska bli framgångsrik.

En reflektion i sammanhanget är att kommunens upphandlingsenhet är något mindre i antal anställda än jämförbara kommuner. Det ska också noteras att Armada inte har någon egen upphandlare vilket i viss mån belastar upphandlingsenheten.

Effektivitet

Revisionsfråga 2: Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?

lakttagelser

Styrande dokument

I kommunens policy för upphandling⁴, som gäller för kommunen och kommunens bolag, framgår att Kommundirektören, respektive förvaltningschef eller motsvarande ansvarar för att en effektiv inköpsorganisation upprätthålls. Det är samtidigt tydligt via både policyn och riktlinjen att det är upphandlaren som projektleder, kallar till möten och koordinerar själva processen när den väl initieras.

Intervjuer

Upphandling 1: Mattransporter

Av genomförda intervjuer framgår att upphandlingen i stort genomförts på ett tidseffektivt sätt.

Upphandlaren uppger att processen i stort gick smidigt. Att samma person som tidigare agerade sakkunnig från verksamheten tros vara ett skäl till detta. En ytterligare anledning till att processen fortlöpte väl var att upphandlaren ansåg att behovet var tydligt och även hur det framställdes.

Verksamheten har en liknande inställning och berömmar enheten för att vara pålästa inför mötena som därför blev effektiva. Kostchefen stämde av i egna möten med två kökschefer. Hållbarhetsstrategens tid uppges även den vara använd effektiv, låt vara med reservationen att hen kom in något sent i processen.

Upphandling 2: Bevakning

Av genomförda intervjuer framgår att uppfattningen om tidseffektivitet i upphandlingen varierar.

⁴ Antagen av Kommunstyrelsen den 26 april 2021. Tidigare policy, också antagen av Kommunstyrelsen, omfattade liknande skrivelser som anges i denna granskningsrapport.

Upphandlaren sammanfattar frågan med att det var ett flertal möten som också var relativt långa i processen, men att det samtidigt är värt det eftersom det ökar möjligheterna till ett bra avtal. Ambitionsnivån var dessutom hög och omständigheterna kring upphandlingen speciella vilket kan ha spelat in.

Verksamheten via kommunens säkerhetschef anser att processen var tidseffektiv och anger upphandlarens strukturella förmåga som skäl. Tydliga att-göra-punkter till kommande möten underlättade processen samtidigt som digitaliserade möten försvårade dialogen till viss del.

Armada anser däremot att mötena var för många och för långa samt tillägger att deras organisation inte medger så mycket tid för en enskild, relativt liten upphandling. Båda de intervjuade anser att de inte hade behövt delta i samtliga möten för att på så sätt göra processen mer effektiv.

Upphandling 3: Linjetrafik med små bussar

Av genomförda intervjuer framgår att upphandlingen i stort genomförts på ett tidseffektivt sätt.

Upphandlingskonsulten anser att processen var tidseffektiv och ger de korta beslutsvägarna i kommunen samt den tydliga ansvarsfördelningen som skäl. Konsulten uppger vidare att kompetensen hos de sakkunniga är hög i jämförelse med andra myndigheter.

Verksamheten anser även de att processen var tidseffektiv och uppger ett bra samarbete samt dialog med specialister på trafikenheten som skäl till detta. Metoden att utgå från det parallella, nyss upphandlade avtalet, anges också som skäl till den effektiva processen.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?

Kommunen: Ja.

Det är en genomgående observation i kommunen att processen uppfattas som tidseffektiv. Det ges också fler exempel på detta.

Armada: Delvis.

Den avvikande åsikten från Armada vad gäller effektiviteten förklaras av bolagets eget vittnesmål om knappa resurser.

En reflektion i sammanhanget är om samtliga intressenter alltid behöver vara med på samtliga möten. I de andra upphandlingarna delades mötena upp i mindre forum vilket sågs som positivt. Risker med detta är samtidigt den viktiga aspekten att de olika organisationernas behov inte tillgodoses.

Krav på kvalitet

Revisionsfråga 3: Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?

lakttagelser

Lagstiftning

Det är ett vanligt missförstånd att upphandlingslagstiftningen förhindrar kontakt med marknaden när tvärtom exempelvis Upphandlingsmyndigheten⁵ rekommenderar att *tidig dialog* alltid bör göras inför en upphandling. Tidig dialog kan till exempel genomföras via samtal med potentiella leverantörer, publicerade RFI:er⁶ eller leverantörsträffar. Skälen kan vara att kartlägga vad marknaden har att erbjuda i form av tekniska lösningar, men också för att främja lokala aktörer och bättre konkurrens. Detta ska göras innan förfrågningsunderlaget är publicerat då absolut sekretess gäller fram till dess att alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats.⁷

Styrande dokument

I policy för upphandling framgår att vid anskaffning av varor, tjänster och entreprenader inom Österåkers kommun ska verksamhetens behov vara styrande.

Vidare stipulerar policyn att det är respektive nämnd och bolag som ansvarar för sina upphandlings- och inköpsbehov. Enligt riktlinjer till upphandlingspolicy ansvarar respektive nämnd dels för kravställning i förvaltningsspecifika upphandlingar och dels för att säkerställa att medarbetare med relevant kunskap och kompetens bistås till referensgrupp under genomförandet av en upphandlingsprocess.

I riktlinjen framgår att upphandlingsprocessen inleds med beställning och planering som omfattar RFI, remiss eller marknadsundersökning (jfr begreppet *tidig dialog*). Enligt samma riktlinje är det verksamheten som är ansvarig för detta moment.

Intervjuer

Upphandling 1: Mattransporter

Upphandlaren återkommer här till att den sakkunniga var tydlig och säker på vad som skulle upphandlas och till vilken kvalitetsnivå. Upphandlaren tillägger att det centrala här är att den sakkunniga är insatt, men också aktiv i processen vilket också var fallet.

Verksamheten uppger att tjänsten, vars leverans pågår sedan en tid tillbaka, motsvarar kraven på kvalitet och att de är nöjda med utfallet. Utöver att processen utgick ifrån inestående avtal kompletterade upphandlaren enligt sakkunnig med idéer från andra

⁵ "Tidig dialog för smarta offentliga affärer" (Upphandlingsmyndigheten)

⁶ Request For Information, fråga [leverantörer, t ex via upphandlingsverktyget] om information inför en upphandling

⁷ 19 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

förfrågningsunderlag i närliggande kommuner vilket gav inspiration. Det genomfördes ingen tidig dialog. Kvalitetskraven i upphandlingen är tydliga och lättförståeliga. Utvärderingskriterierna är lägsta pris.

Upphandling 2: Bevakning

Upphandlaren var enligt egen utsago ingen expert på området vilket gjorde att en analys av andra kommuners upphandlingar och avtal fick ge inspiration. Verksamheten hade enligt upphandlaren inga problem med att beskriva behovet tydligt, även om Armada inte fick alla krav för att de bedömdes vara konkurrensbegränsande.

Kommunens verksamhet uppger att de är nöjda med utfallet avseende kvalitetsnivån. De uppger vidare att de är nöjda med att Armada medverkade då samma leverantör kan nå synergieffekter och förenklar det dagliga arbetet. Verksamheten via säkerhetschefen menar att kunskapen om marknaden var god, men att det inte genomfördes någon tidig dialog.

Armada uppger att även de är nöjda med utfallet och tillägger att de gavs stor möjlighet att påverka kvalitetsnivån. Beställarna återkommer dock här till att de inte har någon djupare specialistkunskap inom området. Armada genomförde ingen tidig dialog.

Kvalitetskraven på tjänsten i upphandlingen är tydliga och lättförståeliga. Utvärderingskriterierna är en kombination av pris och kvalitet där kvalitetskriterium utgörs av leverantörens beskrivning av hur tjänsterna organiseras och utförs.

Upphandling 3: Linjetrafik med små bussar

Upphandlingskonsulten förklarar att upphandlingen är ett resultat av en analys kring att kostnaden för behovet *att skjutsa barn till skola* bedömdes kunna sänkas med linjetrafik. Detta i kombination med en upphandling av trafik med stora bussar som inte kan vända på vissa platser gjorde att upphandlingen ska tillfredsställa ett behov som inte handlats upp på detta vis tidigare.

Verksamheten medger att det finns en brist i upphandlingen som resulterat i dålig nyttjandegrad av de bussar som handlats upp. Bristen består i ett obefintligt krav på rullstolsanvändning av bussarna vilket försvårar användningen i kommunen under lågtrafik då de ändå inte används till skolskjuts. Tidsbrist i processen uppges vara skälet till bristen. I övrigt är verksamheten nöjd med kvalitetsnivån på leveransen i avtalet som följde upphandlingen. Både verksamheten och upphandlaren uppger att tidig dialog genomfördes i form av möten med potentiella leverantörer.

Kvalitetskraven på tjänsten i upphandlingen är tydliga och lättförståeliga. Utvärderingskriterierna är lägsta pris.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?

Delvis.

Det är oomtvistat att det är verksamheterna som ska stå för kravställningen och därmed ansvara för att det blir korrekt kvalitetsnivå i avtalet som följer upphandlingen. Till stora delar är så också fallet då utfallet till största del motsvarar de krav på kvalitet som verksamheten har.

En intressant detalj är det betydande användandet av andra myndigheters upphandlingar i processen. Behoven torde inte skilja sig alltför mycket från andra kommuner varför det sannolikt är en god idé att hämta inspiration från andra. Materialet finns också tillgängligt via de upphandlingsverktyg som kommunen redan betalar för.

En annan, mer bekymmersam detalj i sammanhanget, är att tidig dialog endast genomfördes i en av upphandlingarna. Det är ett effektivt sätt att både skapa intresse kring upphandlingen och som inköpare skaffa sig värdefull information inför upphandlingen och något som den rådgivande Upphandlingsmyndigheten rekommenderar alltid bör genomföras i någon form. Det är dessutom ett moment som är obligatoriskt i kommunens styrande dokument och något som verksamheterna ansvarar för.

Konkurrens

Revisionsfråga 4: Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?

lakttagelser

Styrande dokument

I policy för upphandling framgår att konkurrensen i alla typer av inköp ska tillvaratas. I riktlinjerna står att kommunens upphandlingsprocess ska bidra till att skapa en sund marknad med en effektiv konkurrens.

Det finns inget i riktlinje till upphandlingspolicy avseende uppföljning av upphandlingen.

Intervjuer

Upphandling 1: Mattransporter

Det inkom ett anbud som kvalificerades och antogs helt enligt förfrågningsunderlagets kriterier. Det gjordes ingen analys om varför konkurrensen var dålig. Verksamheten uppger att ett par lokala åkerier var och besiktigade lastkajer, men att dessa sedan aldrig inkom med något anbud. Kommunen har inte frågat dem varför.

Upphandling 2: Bevakning

Det inkom ett anbud som kvalificerades och antogs helt enligt förfrågningsunderlagets kriterier. Projektgruppen diskuterade risken med få anbud när kravspecifikationen skrevs, men bedömde att kvalitetsnivån på bland annat inställelsetid väger tyngre än fler anbud. Det har enligt samstämmiga uppgifter från både upphandlaren och verksamheten gjorts en analys om den undermåliga konkurrensen, men den har inte dokumenterats.

Upphandling 3: Linjetrafik med små bussar

Det inkom ett anbud som kvalificerades och antogs helt enligt förfrågningsunderlagets kriterier. Det har gjorts en analys kring den bristande konkurrensen, men den har inte dokumenterats. Priset i det antagna anbudet ligger dock enligt upphandlaren i linje med budget. Avtalet har också enligt verksamheten resulterat i en lägre kostnad än tidigare för samma behov.

Andra iakttagelser

Av totalt 30 upphandlingar under 2020 inkom 178 anbud vilket gör ett medel på 5,9 anbud per upphandling. Av samtliga upphandlingar som gjordes i Sverige 2019 inkom i snitt 4,5 anbud.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?

Nej.

Det är ingen självklarhet att kommunen alltid ska få minst tre anbud och det finns heller ingenting i lagstiftningen som kräver detta. Däremot framgår det av kommunens styrande dokument att konkurrens ska tillvaratas och vara effektiv. Om någon av de tre upphandlingarna uppfyller något av de båda kriterierna kan diskuteras. Alla tre är rubricerade på lämpligt sätt och har korrekta CPV-koder⁸ i det annonsverktyg som ska användas och alla tre har lagenliga svarsfrister. Ingen av dem omfattar heller oproportionerliga krav i form av onödigt hårda referenskrav, omsättningskrav eller ekonomisk stabilitet.

Det finns flera skäl att säkerställa tillräcklig konkurrens, de främsta är förstas kvaliteten på och kostnad för tjänstens utförande. Det är inte heller alltid säkert att få anbud är samstämmigt med undermålig konkurrens eller att många anbud är samma sak som tillräcklig konkurrens. Däremot bör utfallet alltid analyseras och dokumenteras, något som inte gjorts i tillräcklig utsträckning.

Risken för att en upphandling ska resultera i få anbud kan minskas genom tidig dialog samt att potentiella leverantörer tipsas om upphandlingen. Endast i ett av fallen, linjetrafik med små bussar, är tidig dialog genomförd.

⁸ Common Procurement Vocabulary" (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande organisationer för att beskriva föremålet för en upphandling.

I ett av fallen, bevakning, diskuterades om kvalitetskraven på tjänstens utförande kunde vara konkurrensbegränsande vilket är lovvärt. Analysen slutade med att hålla kvar vid kravet då det var centralt för beställaren.

Inte i något av fallen övervägdes att avbryta upphandlingen på grund av bristande konkurrens, något som rättspraxis⁹ tillåter. Det ska samtidigt tilläggas att samtliga tre upphandlingar har genomförts enligt gällande lagstiftning.

Uppföljning av granskningen 2019

Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?

lakttagelser

Rekommendation 1: Tillse att de styrande dokumenten är överensstämmande med aktuell lagstiftning

Styrdokumentet i form av Policy för upphandling samt Riktlinje till upphandlingspolicy är nu uppdaterade och de anmärkningar som gjordes 2019 är korrigerade. Här ska främst nämnas att Kommunstyrelsen antagit Riktlinjer för direktupphandling¹⁰ vilket är ett lagkrav¹¹.

Rekommendation 2: Tillse att kommunens upphandlingar följer lagstiftning och kommunens regler. Rekommendationen avser dokumentation av direktupphandlingar mellan 100 000 kronor och direktupphandlingsgränsen 615 312 kronor.

Det är enligt riktlinje till upphandlingspolicy respektive nämnds ansvar att tillse att dokumentationsplikten för direktupphandlingar följs. Det görs ingen kontroll av detta i dag. Upphandlingsenheten uppger att det finns möjlighet för verksamheten att ta hjälp vid direktupphandlingar, men har i övrigt inget ansvar för direktupphandlingar.

Rekommendation 3: Försäkra sig om att kommunen har följsamhet till ingångna avtal

Styrdokumentet är nu uppdaterade och de anmärkningar som gjordes 2019 är korrigerade så att det är tydligt att det är beställarens ansvar att följa ingångna avtal. Det noteras fortfarande en viss brist vad gäller utbildning av verksamhetens beställare som varken är obligatoriskt eller återkommande.

Rekommendation 4: Tillse att upphandlingsverksamheten i kommunen följs upp bättre rent generellt

Det noteras att det fortfarande inte görs någon systematisk uppföljning av upphandlingarna i kommunen.

⁹ RÅ 2008 ref. 35 – om det endast återstår en lämplig anbudsgivare kan det anses vara ett godtagbart skäl för den upphandlande myndigheten att avbryta upphandlingen.

¹⁰ KS 2021/0082. Riktlinjerna antogs den 22 mars 2021

¹¹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

Rekommendation 5: Arbeta med att minska antalet små-inköp i kommunen

Upphandlingsenheten har besökt ledningsgrupper under 2020 för att informera om saken samtidigt som arbetet med e-handel har inletts. Båda sakerna syftar till att minska antalet små-inköp i kommunen.

Rekommendation 6: Överväga att införa e-handelssystem

Det finns ett beslut taget om att 10 % av alla inköp ska gå via e-handel under 2021. Samtliga avtal kräver numer att leverantörerna ska vara förberedda för e-handel med kommunen och en avropsprocess är redan helt digitaliserad.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?

Delvis.

Granskningen kan konstatera att:

De styrande dokumenten är uppdaterade och stämmer överens med aktuell lagstiftning vilket gör att bristen bedöms som **åtgärdad**.

Det inte görs några kontroller av dokumentation av direktupphandlingar, vilket gör att bristen bedöms som **kvarstående**.

De styrande dokumenten är uppdaterade med tydligare ansvar för följsamhet till avtal, men att utbildning inom inköp inte är obligatorisk vilket den bör vara för alla beställare. Bristen bedöms som **delvis åtgärdad**.

Det görs ingen systematisk uppföljning av upphandlingar vilket försvagar framtida affärer samt leverantörernas uppfattning av kommunen som avtalspart. Bristen bedöms som **kvarstående**.

Aktiviteterna som genomförts för att minska antalet små-inköp i kommunen är lovvärda vilket gör att bristen bedöms som **åtgärdad**.

E-handel har införts varför bristen bedöms som **åtgärdad**.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Österåkers kommun genomfört en granskning av kommunens och Armadakoncernens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och Armadas styrelse har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och Armada Fastighets AB:s styrelse *inte helt* har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Rekommendationer Kommunstyrelsen

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:







- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i upphandlingsprocessen
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Ge i uppdrag till upphandlingsenheten att utbilda kommunens beställare
- Säkerställa att upphandlingar följs upp systematiskt

Rekommendationer Armada Fastighets AB:s styrelse

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas Armada Fastighets AB:s styrelse att:

- Säkerställa att konkurrensen tillvaratas i upphandlingsprocessen
- Säkerställa att upphandlingar följs upp systematiskt

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?	Kommunstyrelsen och Armada Ja Både upphandlaren och verksamheterna i de tre projekten anser att processen kännetecknas av en tillräcklig kommunikation.	
2. Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?	Kommunenstyrelsen Ja Det är en genomgående observation i kommunen att processen uppfattas som tidseffektiv.	
	Armada Delvis Armada anser att mötena var för många och anser att de inte hade behövt delta i samtliga möten.	
3. Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?	Kommunstyrelsen och Armada Delvis Utfallet i upphandlingarna motsvarar de krav på kvalitet som beställaren har. Däremot genomförs inte tidig dialog i någon större utsträckning.	
4. Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?	Kommunstyrelsen och Armada Nej Endast ett anbud vardera inkom i de granskade upphandlingarna och analys om varför har inte dokumenterats.	
5. Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?	Kommunstyrelsen Delvis Tre rekommendationer bedöms som åtgärdade, en som delvis åtgärdad och två som kvarstående. <i>Armada omfattas inte av frågan.</i>	

2021-06-03

Henrik Fagerlind

Fredrik Flodin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Österåkers kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-01-21. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.