

# Kävlinge kommun

Granskning av  
upphandlingsverksamheten



**EY**

Building a better  
working world

## Innehåll

<b>1. Sammanfattning .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Inledning .....</b>	<b>3</b>
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor .....	3
2.3. Genomförande .....	3
2.4. Revisionskriterier.....	4
2.5. Översikt inköpsvolymen .....	5
<b>3. Granskningsresultat .....</b>	<b>6</b>
3.1. Organisation och ansvarsfördelning .....	6
3.2. Kompetens och stöd.....	8
3.3. Uppföljning och kontroll .....	8
3.4. Resultat i stickprovskontrollen .....	9
<b>4. Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>22</b>
<i>Bilaga 1: Källförteckning .....</i>	<i>24</i>

## 1. Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kävlinge kommun har EY granskat om granskade nämnder upphandlar i enlighet med LOU samt kommunens interna styrdokument för upphandlingar och inköp.

Vår sammanfattande bedömning är att gällande regelverk och kommunens riktlinjer inte efterlevs i tillräcklig utsträckning och att det därmed finns allvarliga brister i granskade upphandlingar. Vi grundar bedömningen på granskningens stickprovsresultat. Stickprovsresultatet visar på att åtta av tretton stickprov inte uppvisar tillräcklig följsamhet mot interna styrdokument och gällande regelverk

I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen noteras att det i flera fall saknas tillräcklig dokumentation, vilket även kan innebära att dessa inköp inte har konkurrensutsatts enligt såväl gällande lagstiftning som interna styrdokument.

Vidare är det vår bedömning att nuvarande riktlinjer för direktupphandling dels inte är antagna av ansvarig nämnd och dels hänvisar till inaktuell lagstiftning och till tröskelvärden som inte längre är giltiga.

Utbildningar bör med fördel vara obligatoriska för de som ska genomföra större eller frekventa inköp i kommunen. Det kan inte vara den enskilde medarbetarens ansvar att trots otillräcklig upphandlingskompetens ha förståelse för sitt eget utbildningsbehov.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling och kommunens interna styrdokument för upphandlingar/inköp.
- ▶ Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- ▶ Uppdatera riktlinjerna för direktupphandling

Vi rekommenderar samtliga nämnder att:

- ▶ Se till att det upprättas dokumentation vid upphandlingar i enlighet med gällande regelverk och interna styrdokument, och följa upp att så sker.
- ▶ Se till att anställda som genomför upphandlingar har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera kontroller av avtalstrohet
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera avtalsuppföljning

## 2. Inledning

### 2.1. Bakgrund

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. Lagstiftningen, och inte minst rättspraxis förändras fortlöpande. Nya bestämmelser infördes bl.a. den 1:a januari 2017. En effekt av lagstiftningen är att offentlig verksamhet förmodas att göra bättre affärer då lagstiftningen kräver öppenhet och transparens i upphandlingsförfarandet.

Erfarenheter visar att efterlevnaden av lagen om offentlig upphandling är förenad med ett antal svårigheter för de upphandlande myndigheterna som har att följa lagen. Ett återkommande mönster är att de upphandlande myndigheterna oftast har riktlinjer/rutiner/tillräckliga kunskaper och stöd i form av IT-verktyg eller motsvarande på central nivå. Flertalet inköp och upphandlingar, särskilt på direktupphandlingsnivå, sker dock ofta på förvaltnings/sectornivå ute i organisationen. Kävlinge kommun gör inköp för ca 500 miljoner kronor per år.

Mot bakgrund av ovan har revisorerna i Kävlinge kommun beslutat att granska kommunens upphandlingsverksamhet.

### 2.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om granskade nämnder upphandlar i enlighet med LOU samt kommunens interna styrdokument för upphandlingar och inköp.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt och är de styrande dokumenten uppdaterade?
- ▶ Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?
- ▶ Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuds ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?
- ▶ Genomförs tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet?

### 2.3. Genomförande

Granskningen har grundats på intervjuer, dokumentstudier och stickprov. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd januari 2020 - april 2020.

Inom ramen för stickprovsundersökningen har sammantaget 13 stickprov av leverantörer till granskade nämnder kontrollerats. Stickproven har genom ett riskbaserat urval valts ut från leverantörsreskontra. Antalet stickprov per sektor har avgjorts av sektorernas inköpsvolym. Stickproven har genomförts genom att upphandlingsförfarandet översiktligt har granskats och eventuella brister i förfarandet har noterats. Se mer under avsnitt 3.4.

## **2.4. Revisionskriterier**

### **2.4.1. Kommunallagen (2017:725) 6 kap § 6**

Nämnderna ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt, samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnderna ska även se till att arbetet med intern kontroll är tillräckligt och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### **2.4.2. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling**

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar inköp och upphandlingar inom offentlig verksamhet. De grundläggande principerna i lagstiftningen är att offentlig verksamhet, vid upphandling, ska behandla leverantörer på ett likvärdigt, icke-diskriminerande och öppet sätt. Sedan 1 januari 2017 är det obligatoriskt att kommunicera elektroniskt vid upphandlingar.

Myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten ange den grund för utvärdering av anbud som den avser att använda.

Direktupphandlingsgränsen som gäller från 1 januari 2018 till 31 december 2019 enligt LOU är 586 907 kronor. Från och med 1 januari 2020 gäller nya tröskelvärden. Vid direktupphandling ska den upphandlande myndigheten anteckna skäl för direktupphandling och annat av betydelse om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor. Myndigheten ska ha riktlinjer för direktupphandling. Riktlinjerna ska enligt 19 kap, § 7 vara beslutade av myndigheten.

### **2.4.3. Inköspolicy, KF §61/12**

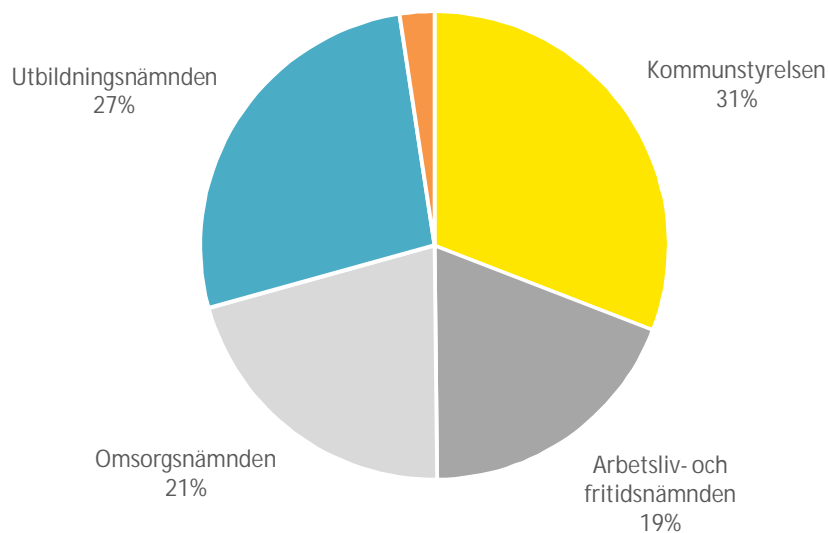
Kommunens inköspolicy gör gällande att kommunen är en upphandlande enhet. För att få en bra struktur och intern kontroll på avtal, inköp och upphandlingar ska kommunen samverka inom förvaltningsdelarna/verksamheterna. De inköp och upphandlingar som kommunen genomför ska förutom gällande lagstiftning följa de riktlinjer och styrdokument som följer kommunens inköspolicy.

## 2.5. Översikt inkösvolymer

För perioden 1 januari 2019 till 31 december 2019 har kommunen totalt köpt in varor och tjänster för 579 935 969 SEK exl. moms. Detta inkluderar även interna inköp inom kommunkoncernen. I nedanstående tabell presenteras inköp uppdelade per nämnd.

Kommunens inköp per nämnd 2019	SEK exl. moms	% av kommunens totala inköp
Kommunstyrelsen	178 247 749	31 %
Arbetslivs- och fritidsnämnd	112 773 184	19 %
Bygg- och miljönämnd	1 612 402	0,3 %
Omsorgsnämnd	120 064 397	21 %
Utbildningsnämnd	157 082 287	27 %
Övriga nämnder	9 432 494	2 %
Finans	723 454	0,1 %

Inköp per nämnd 2019



### 3. Granskningsresultat

#### 3.1. Organisation och ansvarsfördelning

##### 3.1.1. Iakttagelser

Kommunen har en anställd inköpsstrateg som genomför flera av kommunens upphandlingar, men som inte formellt sätt är kommunens upphandlingsansvarig. Kommunen har ingen upphandlingsenhet eller något inköpsnätverk. Vid granskningstillfället har sektorchefen för samhällsbyggnad fått i uppdrag att se över om en inköpsgrupp bör startas mellan verksamheterna. Inköpsstrategen har i uppdrag att kartlägga hur behovet ser ut.

Vid intervju framkom att verksamheterna genomför flertal av sina upphandlingar själva, ibland med hjälp av externa konsulter. Det blir ofta många mindre direktupphandlingar som genomförs i de olika verksamheterna inom kommunen. 840 av kommunens medarbetare har tillgång till ekonomisystemet som beställare och har därmed möjlighet att genomföra direktupphandlingar eller avrop.

Inköpsstrategen ingår i ett nätverk med de andra skånska kommunerna. Inom nätverket genomförs ibland gemensamma upphandlingar mellan de kommuner som har liknande behov. Vidare har kommunen ett samarbete gällande IT-upphandlingar inom ramen för den gemensamma IT-nämnden, vilken ofta gör avrop mot Kammarkollegiets ramavtal.

Inom ramen för Kommunförbundet Skåne genomför kommunen avrop avseende bland annat HBV-hem, telefoni och post.

Kommunen har inget e-handelssystem. Vid intervju framkom att detta hade kunnat förenkla genomförandet av inköp för kommunens anställda.

##### *Samverkansavtal med Lunds kommun*

Kävlinge kommun har ett samverkansavtal med Lunds kommun. Samverkan avser samordnade upphandlingar av varor och tjänster, vanligtvis i form av ramavtalsupphandlingar. Upphandlingarna ska vara av sådan karaktär att båda parterna har ett liknande behov. Kävlinge ska under avtalstiden ha en utsedd ansvarig som är kontaktperson vid upphandlingsfrågor gentemot Lunds kommun. Vidare ansvarar Kävlinge kommun för att dess avtalstrohet på gemensamma ramavtal ska vara så hög som möjligt.

##### *Riktlinjer för direktupphandling*

Kommunen har riktlinjer för direktupphandling som senast uppdaterades i juni 2014. I riktlinjerna nämns beloppet för den dåvarande direktupphandlingsgränsen, vilken vid granskningstillfället har hunnit uppdateras vid flertal tillfällen sedan juni 2014 (senast 1:a januari 2020). Det belopp som anges i kommunens riktlinjer är därmed inte aktuellt. Riktlinjerna är inte antagna av kommunstyrelsen eller någon av de andra nämnderna.

Av riktlinjerna framgår att direktupphandlingar ska genomföras för inköp över 100 000 SEK eller om det finns synnerliga skäl enligt LOU 15 kap. § 3 och 18.

Dokumentation ska ske för direktupphandlingar, vilket gäller följande:

- ▶ Upphandlande myndighet med organisationsnummer
- ▶ Vad/ vilken vara eller tjänst som direktupphandlats
- ▶ Hur man gick tillväga vid konkurrensutsättningen? T ex annonserade man på kommunens webbsida eller gick man ut och tillfrågade flera leverantörer via telefon eller mail?
- ▶ Vilka leverantörer som tillfrågats.
- ▶ Det beräknade kontraktsvärdet
- ▶ Hur många leverantörer som lämnade anbud
- ▶ Vilken leverantör med organisationsnummer som tilldelats kontraktet
- ▶ Motivering av valet av vinnande anbud.
- ▶ Avtalsperioden

Samtliga handlingar ska arkiveras och diarieföras. Det finns en dokumentationsmall för direktupphandlingar som ska fyllas i vid genomförande av en direktupphandling. Dokumentationsmallen innehåller punkterna enligt ovan lista.

#### *Avtalsdatabas och avtalsmodul*

Kommunen har en avtalsdatabas som finns tillgänglig på intranätets förstasida. Vid intervju framkom att alla avtal inte ligger i avtalsdatabasen. Det är främst de ramavtal som upphandlats inom samverkansavtalet med Lunds kommun som ligger i databasen. Bara de avtal som är aktiva ligger i avtalsdatabasen på intranätet.

Kommunen har även en avtalsdatabas som finns lokalt i en gemensam mappstruktur på kommunens fileservrar, nedan kallad avtalsmodulen. Enligt uppgift sparas många av de kommungemensamma ramavtalen där, men verksamheternas egna ramavtal sparas däremot inte alltid i avtalsmodulen. Vid intervju framkom att det saknas tid för att spara ner alla ramavtal i avtalsmodulen, men att de alltid diarieförs. Äldre och utgångna ramavtal ligger kvar i avtalsmodulen. Den kan upplevas som svår att navigera i.

#### *Avrop via KKB fastigheter AB:s ramavtal*

Vid intervju framkom att kommunen har ett samarbete med KKB<sup>1</sup>. Vid genomförande av upphandlingar inkluderar kommunen och bostadsbolaget ofta varandra i ramavtalen när behoven är likvärdiga mellan de två parterna.

KKB har 28 aktiva ramavtal, varav kommunen anges som avropsberättigad för 26 av dessa. De två avtal som kommunen inte har möjlighet att avropa från gäller badrumsrenovering. Resterande avtal gäller olika typer av byggarbeten så som plåtarbeten, glasarbeten samt målning.

### **3.1.2. Bedömning**

Nuvarande riktlinjer för direktupphandling är dels inte antagna av ansvarig nämnd och dels hänvisar de till inaktuell lagstiftning. Vidare är tröskelvärdena för upphandlingar vanligtvis giltiga i tvåårsperioder. Det är därav av vikt att kommunens interna styrdokument som rör upphandlingar och inköp uppdateras kontinuerligt för att följa gällande lagstiftning och tröskelvärden. Vidare hänvisar riktlinjerna för direktupphandling till ogiltiga paragrafer i Lagen

---

<sup>1</sup> KKB fastigheter AB är kommunens helägda bostadsbolag



om offentlig upphandling. Det finns ingen § 18 för 15 kap. i Lagen om offentlig upphandling. Därtill har den paragraf där riktlinjerna hänvisar till § 3 i kap. 15 flyttats till § 7 i kap. 19.

För att säkerställa en hög avtalstrohet är det vår bedömning att det är av vikt att avtalen är sökbara och lättillgängliga.

## **3.2. Kompetens och stöd**

### **3.2.1. Iakttagelser**

Vid nyanställda chefer och medarbetares introduktion ingår ingen utbildning om upphandlingar och inköp. Vid behov genomför inköpsstrategen en introduktion till nyanställda avseende hur upphandlingar ska genomföras, detta sker dock inte systematiskt. Vid intervju framkom att de flesta nya cheferna har genomgått någon typ av introduktion av hur inköp och upphandlingar ska genomföras, tillsammans med inköpsstrategen.

Vid intervju framkom att verksamheterna inte alltid bedöms ha eller själva upplever att de har tillräcklig kompetens eller stöd för att genomföra direktupphandlingar och upphandlingar över direktupphandlingsgränsen.

### **3.2.2. Bedömning**

Utbildningar bör med fördel vara obligatoriska för de som ska genomföra större eller frekventa inköp. Det kan inte vara den enskilde medarbetarens ansvar att trots otillräcklig upphandlingskompetens ha förståelse för sitt eget utbildningsbehov.

## **3.3. Uppföljning och kontroll**

### **3.3.1. Iakttagelser**

Vid intervju framkom att kommunens inköpsstrateg ibland genomför kontroller och granskningar av genomförda inköp och upphandlingar. Kontrollerna och dess resultatet dokumenteras inte.

Inom ramen för internkontroll 2019 har en granskning av avtalstrohet genomförts. Granskningen avsåg kontorsmaterial och förbrukningsmaterial för förskola och skola. Avtalstroheten gentemot kommunens gällande ramavtal för varorna bedömdes vara 87 procent.

I nämndernas riskanalyser för 2020 framgår inga risker specifikt kopplade till inköp och upphandlingar. Däremot finns det i kommunstyrelsens riskanalys en formulerad risk för att organisationen inte använder fastställda mallar, vilket skulle kunna vara förenligt med dokumentationskravet för direktupphandlingar över 100 000, enligt kommunens riktlinjer för direktupphandlingar. Vidare finns det i kommunstyrelsens riskanalys för 2020 också en risk för att anlita leverantörer som inte uppfyller kommunens krav. Risker tangerar oegentligheter inom inköpsprocessen.

### *Avtalsuppföljning*

Enligt intervju ligger ansvaret för avtalsuppföljning på respektive nämnd och verksamhet. Det finns inte på central nivå någon samlad bedömning avseende hur frekvent avtalsuppföljningen

är inom kommunens nämnder. Vid intervju framkom att inköpsstrategen ansvarar för avtalsuppföljningen avseende de produkter och tjänster som kommunen tecknat via ramavtal. Den avtalsuppföljning som genomförs centralt av inköpsstrategen dokumenteras inte.

### 3.3.2. Bedömning

Vi noterar att kontroller och granskningar av genomförda inköp och upphandlingar genomförs, vilket vi bedömer vara gynnsamt för den interna kontrollen inom upphandlingsverksamheten. Däremot bör kontroller och granskningsresultat alltid dokumenteras på ett systematiskt och tillgängligt sätt för att på så vis bidra till lärande och utveckling i organisationen. Detsamma gäller för avtalsuppföljningen.

### 3.4. Resultat i stickprovskontrollen

Inom ramen för granskningen har en stickprovskontroll genomförts av 13 upphandlingar. Stickproven har valts ut genom ett riskbaserat urval från de fyra nämnder som gör flest upphandlingar.

I efterföljande tabeller framgår en redovisning av om dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument, enligt vår bedömning, är tillräcklig för de granskade stickproven.

Tillräcklig	Stickprovet uppvisar tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument
Delvis tillräcklig	Stickprovet uppvisar delvis tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument
Ej tillräcklig	Stickprovet uppvisar ej tillräcklig dokumentation och följsamhet mot regelverk och styrande dokument

De stickprov som är under direktupphandlingsgränsen har granskats mot kommunens interna styrdokument. De stickprov som är över direktupphandlingsgränsen har granskats mot LOU och kommunens interna styrdokument.

#### 3.4.1. Iakttagelser

Stickprov	Typ av upphandling	Bedömning
Trellegräv AB	Framgår inte	
Eslövs Måleri och Byggservice	Framgår inte	
Psykologpartner W&W AB	Öppet förfarande	
Rejlers Ingenjörer AB	Framgår inte	
ApQ EI AB	Avrop på ramavtal	
Svensk Markservice	Öppet förfarande	
HNA Syd AB	Framgår inte	
Phoniro Systems AB	Direktupphandling (enligt uppgift)	
Phoniro Systems AB- del 2	Förenklat förfarande	
Felestad Trading AB	Öppet förfarande	

LäroMedia Bokhandel Örebro AB	Öppet förfarande	
Procurator Sverige AB	Öppet förfarande och förhandlat förfarande	
Input Interiörer KC AB	Öppet förfarande	
Hotel Riviera Strand	Framgår inte	

### 3.4.2. Kommunstyrelsen

Trellegräv AB	Utfall
Avser	Framgår inte
Beräknat kontraktswärde	Framgår inte
Fakturerat 2019 (exl. moms)	1 050 000 SEK
Annonsering	Nej
Förfrågningsunderlag	Nej
Öppningsprotokoll	Nej
Vinnande anbud	Nej
Anbudsutvärdering	Nej
Tilldelningsbeslut	Nej
Undertecknat avtal	Nej

#### Beskrivning och kommentar

Samtligt material har vid vår förfrågan inte kunnat uppvisas. Detta är inte förenlig med gällande lagstiftning och styrdokument. Som framgår av tabellen ovan har Trellegräv AB fakturerat 1 050 000 SEK under 2019. Under 2018 har företaget fakturerat 698 000 SEK.

Trellegräv AB bedriver verksamhet inom rivning, marksanering och spontning. Vad kommunens inköp avser har inte framgått.

Eslövs Måleri och Byggservice	Utfall
Avser	Framgår inte
Beräknat kontraktswärde	Framgår inte
Fakturerat 2019 (exl. moms)	448 318 SEK

Annonsering	Nej
Förfrågningsunderlag	Nej
Öppningsprotokoll	Nej
Vinnande anbud	Nej
Anbudsutvärdering	Nej
Tilldelningsbeslut	Nej
Undertecknat avtal	Nej

### *Beskrivning och kommentar*

Samtligt material har vid vår förfrågan inte kunnat uppvisas. Detta är inte förenlig med gällande lagstiftning och styrdokument. Under 2018 har Eslövs måleri och byggservice fakturerat kommunen 13 902 867 SEK.

Eslövs Måleri och byggservice bedriver verksamhet inom underhålls-, reparations och byggbranschen. Vad kommunens inköp avser har inte framgått.

<b>Psykologpartner W&amp;W AB</b>	<b>Utfall</b>
Avser	Ledarskapsprogram. Ledarskapsutveckling för samtliga chefer i Kävlinge kommun.
Beräknat kontraktswärde	Ja
Fakturerat 2019 (exl. moms)	964 500 SEK
Annonsering	Ja.
Förfrågningsunderlag	Ja
Öppningsprotokoll	Ja
Vinnande anbud	Psykologpartners W&W AB
Anbudsutvärdering	Ja, två anbudsgivare kallades till presentation och intervju.
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Ja

*Beskrivning och kommentar*

Stickprovet föranledde inga kommentarer.

Rejlers Ingenjörer AB	Utfall
Avser	Framgår inte
Beräknat kontraktswärde	Framgår inte
Fakturerat 2019 (exl. moms)	484 354 SEK
Annonsering	Nej
Förfrågningsunderlag	Nej
Öppningsprotokoll	Nej
Vinnande anbud	Nej
Anbudsutvärdering	Nej
Tilldelningsbeslut	Nej
Undertecknat avtal	Nej

*Beskrivning och kommentar*

Totalt fakturerat till kommunstyrelsen under 2018 och 2019 är 929 910 SEK exl. moms, vilket är över direktupphandlingsgränsen. Samtligt material har vid vår förfrågan inte kunnat uppvisas. Detta är inte förenlig med gällande lagstiftning och styrdokument.

Företaget erbjuder olika konsulttjänster. Vad kommunens inköp avser har inte framgått.

**3.4.3. Arbetslivs- och fritidsnämnden**

ApQ EI AB	Utfall
Avser	Elarbeten
Fakturerat 2019 (exl. moms)	1 566 013 SEK
Anbudsfrågan vid avrop	Nej
Avropsavtal/beställningsavtal	Nej
Undertecknat ramavtal	Ja

Är ramavtalet giltigt?	Ja
------------------------	----

#### *Beskrivning och kommentar*

Stickprovet avser avrop på ramavtal upprättat av KKB Fastigheter AB, där Kävlinge kommun är avropsberättigad.

Enligt KKB Fastigheter AB:s administrativa föreskrifter för ramavtalet ska avrop från ramavtalet komplettera tidigare avtalsvillkor och dokumenteras i ett avropsavtal/beställningsavtal mellan beställaren och leverantören. Avropet från ramavtalet ska alltså genomföras skriftligt genom upprättandet av en avropshandling. Kommunen har vid vår förfrågan inte kunnat uppvisa de dokument som är förenliga med avropet.

Flera nämnder inom kommunen har gjort inköp av ApQ EI AB under 2018 och 2019. Totalt fakturerat för nämnderna under 2018 och 2019 är 9 044 423 SEK.

Svensk Markservice	Utfall
Avser	Drift och underhåll, Västra delarna- Kävlinge kommun  Beräknat kontraktstid: 2019-04-01- 2023-03-31 (med möjlig förlängning 2+2 år)
Beräknat kontraktsvärde	4 549 273 SEK exl moms per år (2019- 04-01- 2020-03-31) Avrop/tilläggsarbeten, enligt prislista
Fakturerat 2019 (exl. moms)	772 430 SEK
Annonsering	Ja, start 2018-09-03, sista anbudsdag 2018-09-03
Förfrågningsunderlag	Ja
Öppningsprotokoll	Ja
Vinnande anbud	Svensk Markservice
Anbudsutvärdering	Begränsat kontroll. Men finns en utvärderingsrapport.
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Ja

#### *Beskrivning och kommentar*

Upphandlingen avser ett entreprenadkontrakt gällande drift och underhåll av gata/park i de västra delarna av Kävlinge kommun. Beställare är Kävlinge kommun samt kommunens

fastighetsbolag KKL Fastigheter AB. Upphandlingen har genomförts av en extern upphandlingskonsult.

Entreprenör Svensk Markservice AB tilldelades kontraktet efter genomförd upphandling. Entreprenaden ifråga utförs som en totalentreprenad med funktionsansvar och standardavtalet ATB06 tillämpas (med vissa ändringar).

Av förfrågningsunderlaget framgår att upphandlingen sker som öppet förfarande då det beräknade tröskelvärdet övergår direktupphandlingsgränsen. Vidare framgår att upphandlingen annonserades genom anbudsportalen Visma Tendsign.

Öppningsprotokoll och tilldelningsbeslut har upprättats i enlighet med tillämpliga bestämmelser i LOU, bifogad finns även en utvärderingsrapport. Vad gäller anbudsprövningen tillämpades regeln om begränsad kontroll, vilket innebär att handlingar endast kontrolleras för den eller de anbudsgivare som upphandlande myndighet avser att teckna avtal med. Det finns således inget anbudsutvärderingsprotokoll, detta är dock förenligt med LOU:s 4 kap 12 §. Det finns en utvärderingsrapport i tilldelningsbeslutet där det framgår hur anbuderna har utvärderats.

Flera nämnder inom kommunen har gjort inköp av Svensk Markservice AB. Under 2018 och 2019 har nämnderna totalt fakturerats 35 721 634 SEK. Utav de drygt 35,7 mkr har arbetsliv- och fritidsnämnden fakturerats cirka 1,4 mkr.

#### 3.4.4. Omsorgsnämnden

HNA Syd AB	Utfall
Avser	Köksutrustning med service och reservdelar
Beräknat kontraktsvärde	Framgår inte
Fakturerat 2019 (exl. moms)	1 522 867 SEK
Annonsering	Nej
Förfrågningsunderlag	Nej
Öppningsprotokoll	Nej
Vinnande anbud	Nej
Anbudsutvärdering	Nej
Tilldelningsbeslut	Nej
Undertecknat avtal	Nej

#### Beskrivning och kommentar

Samtligt material har vid vår förfrågan inte kunnat uppvisas. Detta är inte förenligt med gällande lagstiftning och styrdokument. Flera nämnder inom kommunen har gjort inköp av HNA Syd

AB. Under 2018 och 2019 har nämnderna totalt fakturerats 6 328 132 SEK. Utav de drygt 6,3 mkr har omsorgsnämnden fakturerats 3,1 mkr.

Kommunen uppger följande:

”Leverantören gäller på fakturorna köksutrustning med service och reservdelar till. Kökspersonalen har blivit hänvisade att använda den leverantören av KKB på grund av att de har köpt in sina storkök från dem, vilka äger fastigheterna som kommunen hyr.”

KKB Fastigheter AB uppger att de inte har något ramavtal med HNA Syd AB.

Phoniro Systems AB	Utfall
Avser	E-tillsyn via kamera
Beräknat kontraktsvärde	Av avtal framgår kostnad per månad.
Fakturerat 2019 (exl. moms)	Framgår inte
Annonsering	Nej
Förfrågningsunderlag	Nej
Öppningsprotokoll	Nej
Vinnande anbud	Nej
Anbudsutvärdering	Nej
Tilldelningsbeslut	Nej
Undertecknat avtal	Ja, två 2016-10-24, 2017-10-04 (både parter undertecknar)

#### *Beskrivning och kommentar*

Stickprovet uppvisar ej tillräcklig dokumentation och följsamhet mot gällande lagstiftning och styrande dokument.

Avtalen avser inköp av E-tillsyn via kamera. Det första avtalet tecknades 2016-10-31 och gällde i 6 månader från leveransdatum. Det andra avtal tecknades 2017-10-04 och avser avtalsperioden 2017-10-01 till 2019-09-30. Huruvida upphandlingens kontraktsvärde har beräknats har inte varit möjligt att identifiera eftersom annonseringen inte har kunnat uppvisas. Kommunen har inte kunnat svara på

Kommunen uppger att de har ”olika delar/funktioner som köps in via Phoniro systems AB, vilket vi endast har avtal på en del. De andra är kvarlevor från gamla installationsavtal där det inte skulle vara lönsamt att byta ut stora system”. Av den informationen som vi har tagit del av så framgår det inte vilka avtal som har belastat kommunen i form av olika summor, vilket innebär att det inte har varit möjligt att härleda om något av avtalen belastat kommunen med kostnader som överstiger gränsen för direktupphandling. För att kunna ta reda på detta skulle



vi behöva ta del av verifikationer som styrker vilka belopp som är hänförliga till vilket avtal. Kommunen har inte kunnat uppvisa detta vid förfrågan.

Om avtalet för e-tillsyn via kamera belastat kommunen med kostnader över direktupphandlingsgränsen borde upphandlingen ha dokumenterats i enlighet med bestämmelserna i LOU. Annonsering av anbud, förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll, anbudsutvärdering samt tilldelningsbeslut har inte uppvisats vid förfrågan.

Av dokumentation vi har tagit del av framgår att socialnämnden har genomfört företagsprestationer med potentiella leverantörer och därefter jämfört leverantörerna med avseende på pris och kvalitet i en tabell. Värderingen har dock inte genomförts mot bakgrund av på förhand formulerande tilldelningskriterier och kan således inte anses vara förenlig med bestämmelserna om anbudsutvärdering i LOU 16 kap, i det fall då upphandlingen är över direktupphandlingsgränsen. Befintlig dokumentation bedöms således vara otillräcklig.

<b>Phoniro Systems AB</b>	<b>Utfall</b>
Avser	Trygghetstelefonssystem med passagesystem
Beräknat kontraktvärde	Ja
Fakturerat 2019 (exl. moms)	Framgår inte
Annonsering	Nej
Förfrågningsunderlag	Ja
Öppningsprotokoll	Ja
Vinnande anbud	Phoniro Systems AB
Anbudsutvärdering	Ja
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Ja

#### *Beskrivning och kommentar*

Omsorgsnämnden har även ett annat avtal med Phoniro Systems AB som rör ett trygghetstelefonssystem med passagesystem. Uppdraget avser en totalentreprenad av internsystem för trygghetstelefontelefoner med nyckelfritt passagesystem. Avtalstiden började gälla 2014-01-01 och förväntades upphöra i samband med slutbesiktningen. Entreprenaden ska enligt förfrågningsunderlaget vara färdigställd senast 2015-12-15. Därtill innehåller avtalat en optionsklausul för anslutning av flera enheter inom en treårsperiod, optionsklausulen anges även i förfrågningsunderlaget.

Av den informationen som vi har tagit del av så framgår det inte vilka avtal som har belastat kommunen i form av olika summor, vilket innebär att det inte har varit möjligt att härleda om

något av avtalen belastat kommunen med kostnader som överstiger gränsen för direktupphandling. För att kunna ta reda på detta skulle vi behöva ta del av verifikationer som styrker vilka belopp som är hänförliga till vilket avtal. Kommunen har inte kunnat uppvisa detta vid förfrågan.

Annonsering av anbud har inte uppvisats vid förfrågan.

Felestad Trading AB	Utfall
Avser	Profilprodukter 2017. Tillgodose kommunens behov av profilprodukter, give aways och gåvor samt tillhandahållande av webshop och leverans.
Beräknat kontraktsvärde	Förväntar att beställa för 1 mkr per år, avrop och leverans kommer ske successivt, volym kan inte garanteras.
Fakturerat 2019 (exl. moms)	526 774 SEK
Annonsering	Ja, daterad 2017-04-19, elektronisk anbudsgivning via TendSign
Förfrågningsunderlag	Ja
Öppningsprotokoll	Ja
Vinnande anbud	Felestad trading AB
Anbudsutvärdering	Ja
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Finns ett avtal, men det är inte undertecknat. Avtal om förlängning är undertecknat. Avtal gäller mellan 2017-07-01 och 2019-06-30. Förlängning av avtal sker 2018-10-19 till och med 2020-06-30

#### *Beskrivning och kommentar*

Vi bedömer att upphandlingen till stor del har genomförts i enlighet med tillämplig lagstiftning och riktlinjer. Uppvisat avtal är dock inte undertecknat av parterna. Nämnderna har totalt blivit fakturerade 2 496 407 SEK under 2018 och 2019.

### 3.4.5. Utbildningsnämnden

LäroMedia Bokhandel Örebro AB	Utfall
Avser	De upphandlande myndigheternas behov av läroböcker och andra läromedel. Upphandling av ramavtal.
Beräknat kontraktsvärde	Uppskattad volym per år: 1 400 000 (2019)
Fakturerat 2019 (exl. moms)	2 468 700 SEK
Annonsering	2015: Ja 2019: Ja
Förfrågningsunderlag	2015: Ja 2019: Ja
Öppningsprotokoll	Ja
Vinnande anbud	LäroMedia Bokhandel Örebro AB
Anbudsutvärdering	Ja
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Ja

#### Beskrivning och kommentar

Stickprovet avser två separata upphandlingar av läroböcker och andra läromedel. Upphandlingarna är ett samarbete mellan Lunds kommun, Hörby, Svedala, Burlöv, Lomma, Kävlinge, Staffanstorps, Höör samt Eslövs kommun. Varje enskild kommun fattar egna tilldelningsbeslut samt tecknar sina egna avtal och av den anledning kontrolleras enbart Kävlinge kommuns upphandlingsdokument.

Det första avtalet tecknades 2015-03-18 med det ursprungliga slutdatumet 2017-03-31, efter beslut förlängdes avtalet ytterligare ett år, till och med 2019-03-31. Det andra avtalet gäller från 2019-04-01 till och med 2021-03-31 och båda avtalen berör således verksamhetsåret som granskas. Nedan följer separata beskrivningar och kommentarer av respektive upphandling.

#### 2015

Relevanta upphandlingsdokument har uppvisats och är att anse som förenliga med gällande lagstiftning och styrdokument.

Gällande förlängning av avtalet tyder dokumentationen vi har tagit del av på att detta har förekommit under två separata tillfällen. Revisionen har dock endast mottagit ett beslut om förlängning av avtal, vilket fattades 2017-11-28, där det framgår att avtalet gällande Läromedia Bokhandel Örebro AB utgår 2018-03-31. Skrivelsen kan tolkas som att det har fattats ett förläningsbeslut vid ett tidigare tillfälle, men revisionen har inte mottagit dokumentation som styrker detta. Av ramavtalets förlängningsklausul framgår att avisering om önskad förlängning ska ske skriftligen senast 3 månader före avtalstidens utgång. Dokumentationen vi har mottagit

kan innebära att avtalet har löpt utan förlängning, vilket inte är förenligt med ramavtalet eller lagstiftning.

## 2019

Dokumentationen föranledde inga kommentarer.

Procurator Sverige AB	Utfall
Avser	Upphandlande myndigheters behov av kemitekniska produkter, mjukpapper, städredskap, pappers-och plastartiklar samt engångsmaterial till kök. 2015 och 2018
Beräknat kontraktsvärde	25 000 000 SEK per år (för samtliga upphandlande myndigheter)
Fakturerat 2019 (exl. moms)	742 587 SEK
Annonsering	Ja
Förfrågningsunderlag	Ja
Öppningsprotokoll	2015: Ja, 2018: Ja
Vinnande anbud	Procurator AB
Anbudsutvärdering	Ja
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Ja

### *Beskrivning och kommentar*

Avtal om tillhandahållande av kemitekniska produkter, mjukpapper, städredskap, pappers- och plastartiklar samt engångsmaterial till kök har upphandlats vid två separata tillfällen; 2015 och 2018. Nedan följer separata bedömningar av upphandlingarna.

## 2015

Upphandlingen omfattar tillhandahållande av upphandlande myndigheters behov av kemitekniska produkter, mjukpapper, städredskap, pappers- och plastartiklar samt engångsmaterial till kök. Upphandlingen administrerades av den centrala upphandlingsenheten i Lunds kommun. Kävlinge kommun är dock en egen upphandlande myndighet och ska därmed ha fattat eget tilldelningsbeslut samt tecknat ett eget avtal.

Avtalet har förlängts genom två förläningsbeslut, först till och med 2018-10-22 och därefter till och med 2019-03-31. En granskning av det första förlängningsbeslutet föranledde ingen anmärkning. Vid en genomgång av efterföljande förläningsbeslut kan konstateras att detta inte har skett i enlighet med det ursprungliga avtalets förlängningsklausul. Av avtalets förlängningsklausul framgår att avisering om önskad förlängning ska ske senast 6 månader

före avtalets utgång. Dokumentationen vi har tagit del av är dock daterad 5 dagar före avtalets utgång och förlängningen bedöms därmed inte vara förenlig med formuleringen i avtalsvillkor 4.1 *Förlängning*.

## 2018

Upphandling omfattar kemtekniska produkter, maskinmedel, mjukpapper, städredskap. Område 1 omfattar kemtekniska produkter städ och mjukpapper, medan område två omfattar pappers-och plastartiklar samt engångsprodukter och hygien. Även denna upphandling har administrerats av Lunds kommun. Upphandlingsdokumenten föranledde ingen kommentar.

Avtalet för område 1 gäller från 2019-03-01 till och med 2021-02-28 och avtal för område 2 gäller från 2018-12-01 till och med 2020-11-30. Därtill förlängdes avtalet med startdatum 2015-10-23 till och med 2018-10-22, och därefter till och med 2019-03-31. Efter 2019-12-01 löper således 2 avtal parallellt och efter 2019-03-01 löper 3 avtal parallellt. Samtliga avtal rör kemtekniska produkter (dock med något olika formuleringar kring vad som ingår i upphandlingen) och samtliga avtal har därutöver samma avtalsparter (Procurator AB och Kävlinge kommun).

Input Interiörer KC AB	Utfall
Avser	Möbler och inredning
Beräknat kontraktsvärde	Av förfrågningsunderlaget framgår uppskattad volym under ett år för respektive anbudsområde.
Fakturerat 2019 (exl. moms)	670 647 SEK
Annonsering	Ja
Förfrågningsunderlag	Ja
Öppningsprotokoll	Ja. 7 inkomna anbud.
Vinnande anbud	A: Kinnarps AB B: Input Interiör KC AB C: Input Interiör KC AB
Anbudsutvärdering	Ja
Tilldelningsbeslut	Ja
Undertecknat avtal	Ja

### Beskrivning och kommentar

Upphandlingen omfattar de upphandlande myndigheternas huvudsakliga behov av möbler och inredning till kontor, konferens, skola och förskola. Upphandlingen genomfördes i tre anbudsområden: A, B och C. Av förfrågningsunderlaget framgår att anbud kan lämnas för ett eller flera anbudsområden, därefter antas en anbudsgivare per område. Upphandlingen har administrerats av Upphandlingsenheten vid Lunds kommun. Upphandlingen annonserades via

Tendsign. Avtalets beräknade startdatum är 2018-01-29 och gäller till och med 2020-01-28. Input interiörer KC AB lämnade anbud för samtliga anbudsområden (A, B, C). Efter en summering av kriterierna för respektive område tilldelades Input Interiörer KC AB område B och C. Kinnarps AB tilldelades kontraktet för område A. Vidare har anbudsöppning och anbudsutvärdering administrerats av Upphandlingsenheten vid Lunds kommun. Kävlinge kommun har upprättat egna tilldelningsbeslut och avtal.

Hotel Riviera Strand	Utfall
Avser	Framgår inte
Beräknat kontraktsvärde	Framgår inte
Fakturerat 2019 (exkl. moms)	337 316 SEK
Dokumentationsmall för direktupphandling	Nej
Har inköpet konkurrensutsatts?	Nej
Vinnande anbud	Nej
Avtal	Nej

#### *Beskrivning och kommentar*

Totalt fakturerat för samtliga nämnder år 2018 och 2019 är 435 617 SEK exl. moms, vilket är under direktupphandlingsgränsen.

Samtligt material har vid vår förfrågan inte kunnat uppvisas. Detta är inte förenlig med gällande styrdokument.

#### **3.4.6. Bedömning**

Sammantaget är det vår bedömning att befintlig dokumentation i stickproven är otillräcklig. Det faktum att det helt eller delvis saknas dokumentation för åtta av tretton stickprov tyder på bristande regelefterlevnad i förhållande till relevant lagstiftning och kommunens interna styrdokument.

Majoriteten av de stickprov som uppvisar tillräcklig dokumentation och följsamhet mot gällande lagstiftning och interna styrdokument är antingen genomförd av extern konsult eller i samverkan med Lunds kommun. Detta tyder på att kommunen har en svag organisation för upphandling och en otillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandlingar.

#### 4. Sammanfattande bedömning

Kommunen har i praktiken en decentraliserad organisation avseende upphandlingsfrågor, där den centralt placerade inköpsstrategen kan fungera dels som upphandlare för vissa kommungemensamma inköp och dels som rådgivare eller internt stöd vid verksamheternas inköp.

Genomförda stickprov visar att gällande regelverk och kommunens riktlinjer inte efterlevs i tillräcklig utsträckning och att det därmed finns allvarliga brister i granskade upphandlingar. I såväl direktupphandlingar som upphandlingar över direktupphandlingsgränsen noteras att det i flera fall saknas tillräcklig dokumentation, vilket även kan innebära att dessa inköp inte har konkurrensutsatts enligt såväl gällande lagstiftning som interna styrdokument.

Ansvarsfördelningen i kommunen är tills viss del tydlig men därmed inte nödvändigtvis ändamålsenlig.

Utbildningar bör med fördel vara obligatoriska för de som ska genomföra större eller frekventa inköp i kommunen. Det kan inte vara den enskilde medarbetarens ansvar att trots otillräcklig upphandlingskompetens ha förståelse för sitt eget utbildningsbehov.

Vidare är det vår bedömning att nuvarande riktlinjer för direktupphandling dels inte är antagna av ansvarig nämnd och dels hänvisar till inaktuell lagstiftning och till tröskelvärden som inte längre är giltiga.

Revisionsfrågor	Svar
Följer granskade nämnder lagen om offentlig upphandling och kommunens policy med tillhörande riktlinjer på ett ändamålsenligt sätt och är dessa styrande dokument uppdaterade?	Delvis. Stickprovsresultatet visar på att åtta av tretton stickprov inte uppvisar tillräcklig följsamhet mot interna styrdokument och gällande regelverk.
Finns en ändamålsenlig ansvarsfördelning avseende upphandlingar?	Delvis. Ansvarsfördelningen bedöms som tydlig och det finns en inköpsstrateg som utgör samordningsstöd och rådgivare i organisationen. Därutöver förlitar sig verksamheten i hög utsträckning på andra kommuner eller organisationer som gör upphandlingar där Kävlinge kommun kan delta. Resurserna för upphandlingsstöd bedöms ändå som otillräckliga, även avsaknad av ett upphandlingsnätverk gör stödet svagare.
Säkerställer granskade nämnder inklusive kommunstyrelsen att det finns tillräcklig kompetens samt att ansvariga erbjuds ett tillräckligt stöd för att utföra upphandlingar?	Delvis. Granskningsresultatet indikerar att verksamheterna inte alltid bedöms ha eller själva upplever att de har tillräcklig kompetens eller stöd för att genomföra inköp och upphandlingar.
Genomförs tillräcklig intern kontroll inom upphandlingsområdet?	Nej.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ▶ Utifrån sin uppsiktsplikt bevaka och uppmärksamma följsamheten till lagen om offentlig upphandling och kommunens interna styrdokument för upphandlingar/inköp.
- ▶ Se över organisation och ansvarsfördelning för att tillse att anställda som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens och får tillräcklig utbildning.
- ▶ Uppdatera riktlinjerna för direktupphandling

Vi rekommenderar samtliga nämnder att:

- ▶ Se till att det upprättas dokumentation vid upphandlingar i enlighet med gällande regelverk och interna styrdokument, och följa upp att så sker.
- ▶ Se till att anställda som genomför upphandlingar har adekvat kompetens och får tillräcklig utbildning.
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera kontroller av avtalstrohet
- ▶ Systematiskt genomföra och dokumentera avtalsuppföljning

Kävlinge den 20 april 2020

Jakob Smith  
EY

Julia Campbell  
EY

Agnes Vøllo  
EY



## ***Bilaga 1: Källförteckning***

### **Intervjuade funktioner:**

- ▶ Inköpsstrateg
- ▶ Teknisk chef

### **Medverkat vid intervjuerna:**

- ▶ Fernando Dinis-Viseu, förtroendevald revisor
- ▶ John Axel Persson, förtroendevald revisor
- ▶ Jana Lund, förtroendevald revisor

### **Dokument:**

Dokumentation för direktupphandling (mall)  
Inköspolicy, KF  
KKB Fastigheter AB:s ramavtal  
Leverantörsreskontra 2018-2019  
Material kopplat till stickprovsgranskningen  
Riktlinjer för direktupphandling, 2014-06-25  
Riktlinjer vid konkurrensutsättning