

An overhead photograph of a meeting around a white table. A large yellow semi-transparent overlay covers the right side of the image. The text is centered on this overlay. The background shows a man on the left with a tablet, two women at the top, and two women and a man at the bottom. A laptop and papers are on the table.

Granskning av upphandling Höganäs omsorg AB

Höganäs kommun

David Maxe & Anna Färdig

Augusti 2021

Bakgrund och syfte

Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphandlingen. Lagen bygger på fem principer:

- ▶ Principen om icke-diskriminering
- ▶ Principen om likabehandling
- ▶ Principen om transparens
- ▶ Proportionalitetsprincipen
- ▶ Principen om ömsesidigt erkännande

De som tillämpar LOU kallas upphandlande myndigheter. 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 i kommunen, motsvarande stöd finns inte alltid i de av kommunen ägda bolagen. Även om organisationen är byggd för att bolagen ska avropa kommunens upphandlingsstöd, sker detta inte alltid. Statskontoret har i en utredning pekat på just kommunala bolag som högriskorganisationer kopplade till bl.a. offentlig upphandling.

Forts. bakgrund

Kommunens helägda bolag ska följa såväl LOU som Höganäs kommuns upphandlingspolicy. Policyn ska tillämpas vid alla inköp och upphandlingar och innefattar köp av varor, tjänster och entreprenad samt hyra och leasing.

Lekmannarevisionen har i sin risk- och väsentlighetsanalys och revisionsplan 2021 valt att granska om de kommunala bolagen följer Lagen om offentlig upphandling (LOU).

Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att bedöma om Höganäs Omsorg AB följer LOU.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med LOU?
- ▶ Finns det tillräckliga rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocess?

Metod och avgränsning

Metod

I granskningen genomfördes dokumentstudier och intervjuer med ansvariga hos bolaget. För att verifiera hur bolaget förhåller sig till upphandlingsregelverket granskades 5 stickprov för perioden 2020. Stickproven har utgått från leverantörsreskontran och valts ut utifrån ett riskbaserat synsätt.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att sakgranska rapporten. Granskningen är genomförd mellan mars - juni 2021.



Dokumentstudier



Intervjuer



Stickprov



Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar.

Kommunallagen

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter. (6 kap. 1 §).

Styrelsen ska i årliga beslut för varje sådant aktiebolag som avses i 10 kap. 2 § pröva om den verksamhet som bolaget har bedrivit under föregående kalenderår har varit förenlig med det fastställda kommunala ändamålet och utförts inom ramen för de kommunala befogenheterna. Om styrelsen finner att så inte är fallet, ska den lämna förslag till fullmäktige om nödvändiga åtgärder. (6 kap 9 §).

Styrelsen ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de krav som anges i 10 kap. 3-5 §§ är uppfyllda i fråga om sådana aktiebolag som avses i de bestämmelserna. (6 kap. 10 §).

Aktiebolagslagen

Styrelsen ska svara för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter (8 kap. 4 §)



Revisionskriterier

Lagen om offentlig upphandling (2016:1145)

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 bl.a. 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. Europeiska kommissionen beslutade under 2019 om nya tröskelvärden som gäller från och med 1 januari 2020. Dessa påverkar direktupphandlingsgränsen som beräknas som en procentsats av tröskelvärdena. Gränsvärdena för direktupphandling gäller oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader. För s.k. välfärdstjänster gäller dock andra gränser för undantag från annonseringsskyldigheten (motsvarande direktupphandlingsgräns). Från och med 1 januari 2020 är direktupphandlingsgränsen 615 312 exklusive moms.

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.

Den upphandlande myndigheten ska tilldela den leverantör ett kontrakt, vars anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga för myndigheten. Anbudet ska utvärderas på någon av följande grunder:

- Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet
- Kostnad
- Pris

Revisionskriterier

Inköps- och upphandlingspolicy för Höganäs kommun kommun

Policyn är antagen av kommunfullmäktige 2017-02-23. Policyn beskriver kommunkoncernens regelverk för anskaffningsprocessen och är den yttre ram som gäller för Höganäs kommuns samtliga verksamheter och bolag.

Policyn syftar till att ange vad som gäller för Höganäs kommunkoncern i upphandlingsfrågor utöver det som framgår av LOU och LUF.

Enligt policyn ska kommunens upphandlingsenhet bistå de kommunala bolagen med hjälp vid behov.

Varje styrelse har ansvaret för upphandlingar inom sina respektive verksamhetsområde.

Samtliga styrelser ska avropa på föreliggande ramavtal.

Styrelse samt respektive VD ansvarar för att personal som handlägger inköp, avrop och upphandlingar har relevant kunskap om gällande lagstiftning, policys och riktlinjer. Målsättningen ska vara att den som upphandlar eller avropar ska ha genomgått kommunens interna certifieringsutbildning. Upphandlingsenheten ansvarar för utbildningens genomförande och innehåll. Respektive bolag ansvarar för att berörd personal anmäls till utbildningen.

I riktlinjerna finns anvisningar för hur direktupphandling ska genomföras. Direktupphandling får inte ske där verksamhetsövergripande ramavtal finns.

Vid direktupphandling ska i möjligaste mån minst tre leverantörer tillfrågas för att konkurrens ska råda. Om värdet överstiger 5 % av tröskelvärdet (109 877 kr) bör alltid minst tre leverantörer tillfrågas.

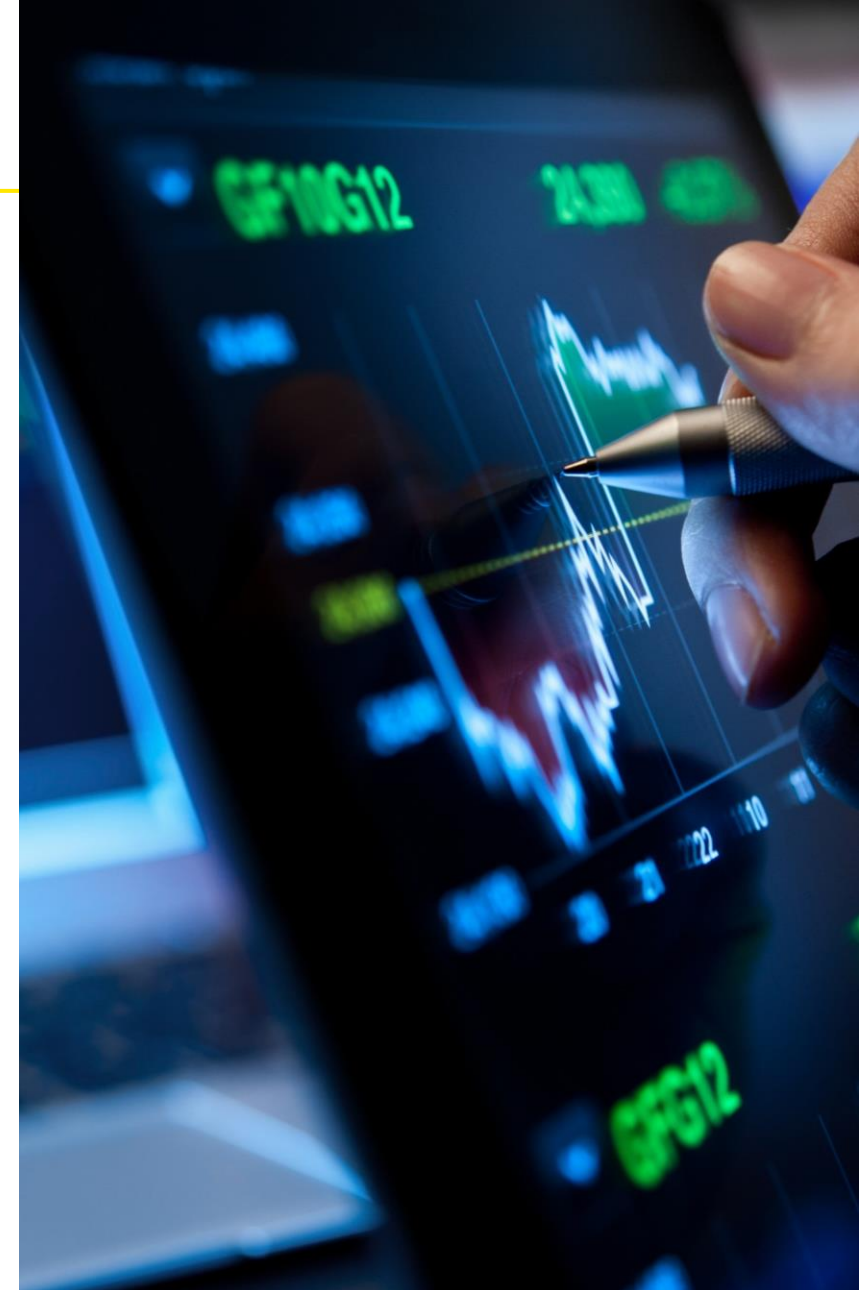
I de tillhörande anvisningarna för direktupphandling framgår att vid direktupphandlingar med ett värde på över 100 000 kr ska:

- ▶ Anbud och val av leverantör ska skriftligen dokumenteras i Konkurrensverkets blankett.
- ▶ Efter genomförd upphandling ska blanketten skickas till upphandlingsenheten.

lakttagelser

Upphandlingsprocessen

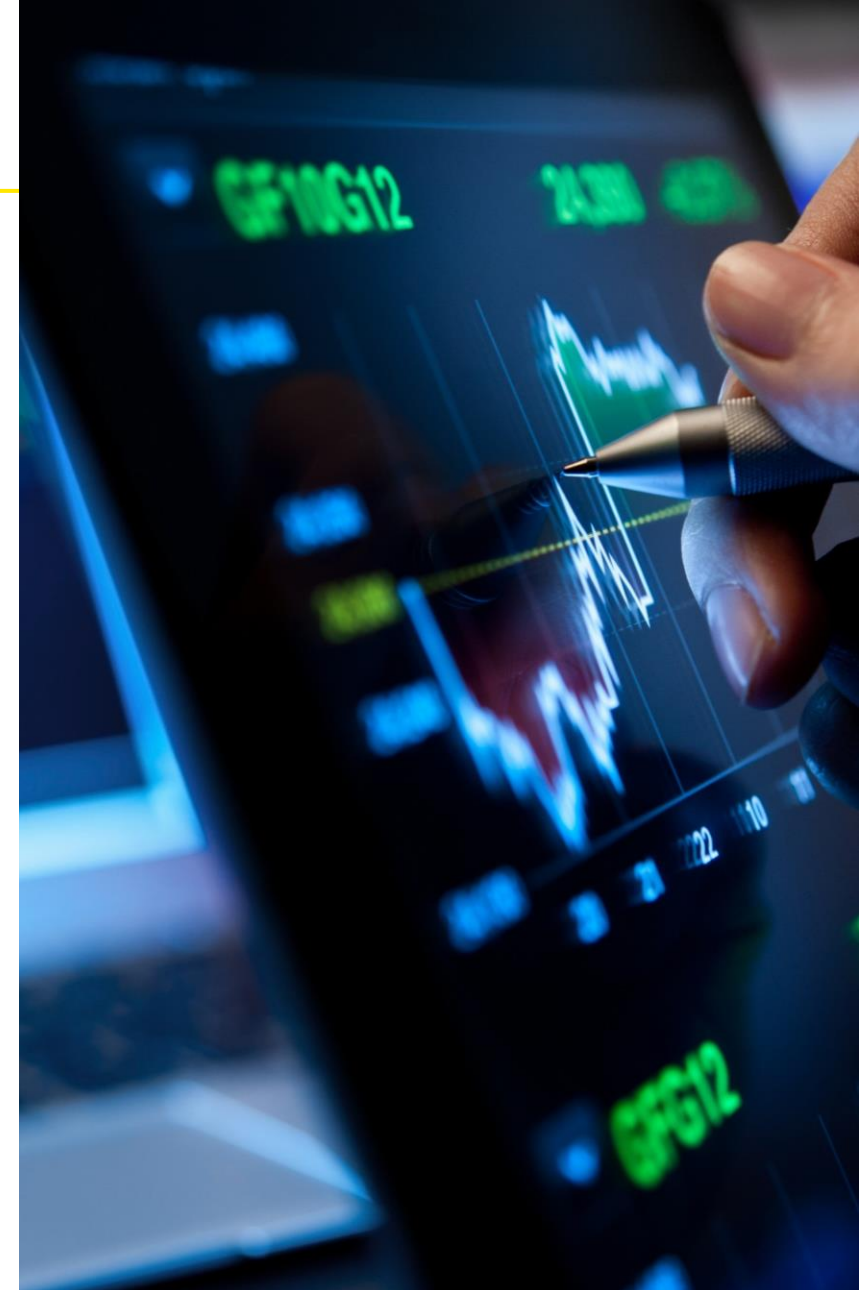
- ▶ I mitten av 2017 påbörjades en process där tidigare socialförvaltningen övergick i bolagsform till det nystartade kommunala bolaget Höganäs Omsorg AB. I samband med detta skickade kommunledningskontoret ut ett brev till socialförvaltningens samtliga leverantörer där det framgick att Höganäs Omsorg AB kommer fortsätta göra avrop från redan upphandlade avtal under en övergångsperiod. Det framgår inte i brevet hur lång denna övergångsperiod är men enligt uppgifter från intervju avses tiden fram till att avtalen löper ut.
- ▶ Bolaget utgår från kommunens inköps- och upphandlingspolicy och har inga egna riktlinjer/rutiner. Det finns inga dokumenterade riktlinjer/rutiner som reglerar vem som får genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp. Vid intervju beskrivs att bolaget tar stöd av kommunens upphandlingsenhet vid flertalet upphandlingar. Det är i regel respektive enhetschef som genomför upphandlingarna och ansvar för upphandlingar följer budgetansvar.
- ▶ Bolagets avtal finns inte samlat. Det har påbörjats ett arbete med att registrera avtalen i kommunens avtalsdatabas men arbetet har inte färdigställts. Arbetet avstannade i samband med ett oförutsett personalbortfall under våren 2021.



lakttagelser

Uppföljning och kontroll

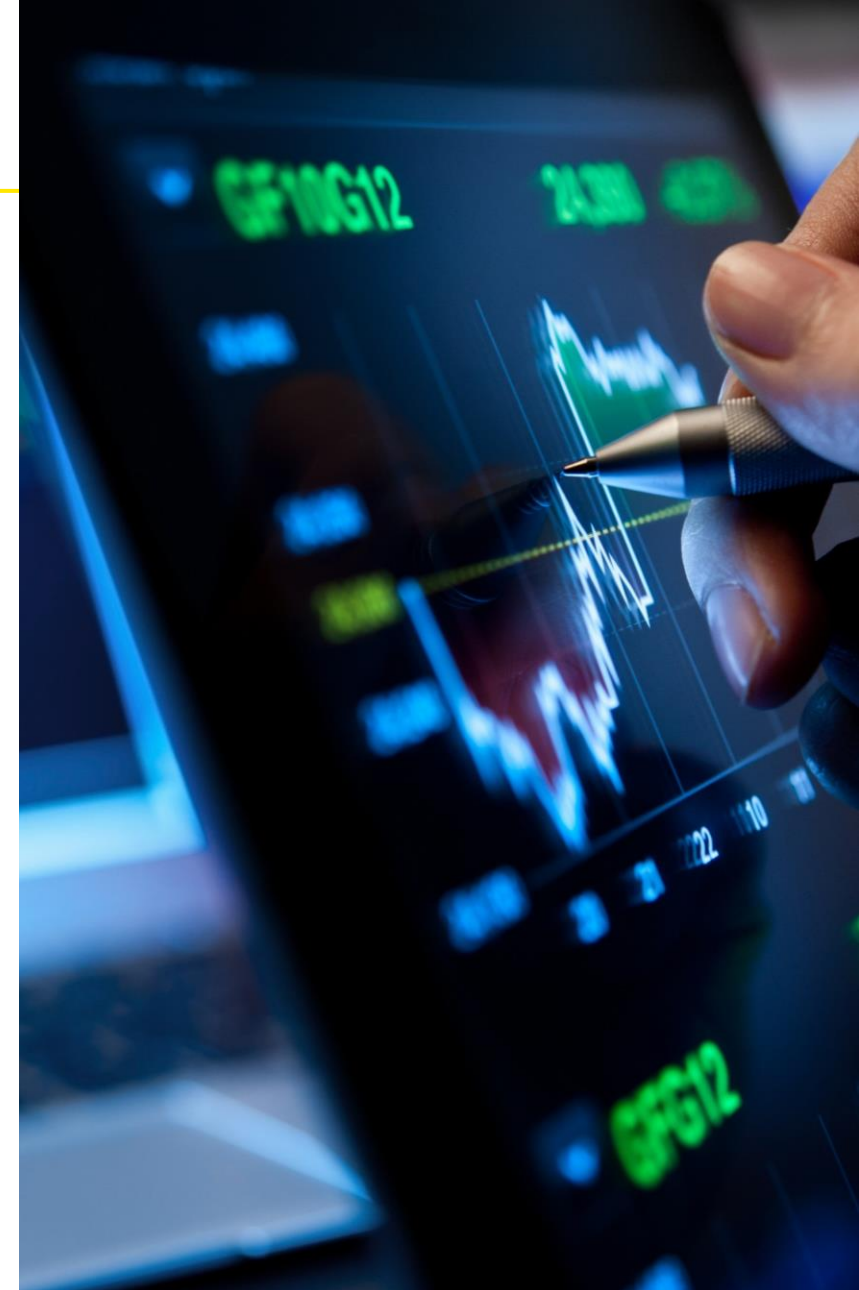
- ▶ Bolaget ingår i upphandlingsenhetens nätverk, där representanter från samtliga bolag och nämnder får information och diskuterar upphandlingsfrågor. Det har inte genomförts någon utbildning inom upphandling under det senaste året.
- ▶ Det finns ingen rutin för avtalsuppföljning och det sker inga kontroller av ramavtalstrohet. Samtliga fakturor kontrolleras genom tjänsten Inyett. Tjänsten kontrollerar exempelvis dubbla betalningar, avvikande belopp eller okända mottagare. Ekonomichefen i Höganäs Omsorg AB måste godkänna nya leverantörer innan dessa kan läggas in i leverantörsregistret. I samband med detta görs en bedömning om det kan bli aktuellt att bolaget kommer köpa in varor eller tjänster för ett större belopp och därmed behöver göra en upphandling med annat förfarande, t.ex. annonsering. Det uppges att ansvarig chef kontaktas om det har gjorts inköp hos en ny leverantör inom ett område där det finns gällande avtal.



lakttagelser

Uppföljning och kontroll forts.

- ▶ Enligt bolagets attestreglemente ansvarar beslutsattestanten för att transaktioner följer bolagets avtal. Det finns cirka 25 beslutsattestanter inom bolaget. Vid intervju ges som exempel att en beslutsattestant kontrollerar att villkoren stämmer vid första faktureringsstillfället.
- ▶ Bolaget har tillgång till kommunens avtalsdatabas och kan därmed se de kommunövergripande ramavtalen.
- ▶ Upphandling och inköp ingår årligen i riskanalysen inför den interna kontrollen. I riskanalysen för 2021 års interna kontrollplan har det identifierats två områden kopplat till upphandling. Dessa utgörs av att avtal inte är anpassade till Höganäs Omsorgs behov samt en bristfällig övergripande struktur. Det framgår att det saknas aktuella avtal inom flera områden samt att det saknas uppföljning och kontroll av befintliga avtal. Bolaget valde att hantera riskerna genom direktåtgärder och har därför inte med riskerna i interna kontrollplanen 2021. Direktåtgärderna utgörs av att uppföljning och kontroll av befintliga avtal behöver förstärkas, att avtalen behöver anpassas till verksamheten och att rutinen för upphandling behöver tydliggöras. Det finns ingen mer ingående beskrivning över hur arbetet med direktåtgärderna ska genomföras under året.
- ▶ 2017 ingick kontroll av ramavtalstrohet i bolagets interna kontrollplan. Området har inte kontrollerats i tidigare års interna kontrollplaner eller ingått i riskanalysen.



Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
Fristads AB Hejco	801 753 kr	E.T	E.T	E.T	E.T	E.T	E.T

Kommentar: Inköpen avser yrkeskläder och skor. Höganäs Omsorg har utnyttjat ett ramavtal via ADDA (tidigare kommentus). Höganäs Omsorg återfinns bland de avropsberättigade på ADDA:s hemsida och granskarna har erhållit bolagets avropsanmälan. Fristads AB Hejco är rangordnade som nr. 1 i ADDA:s ramavtal.

Över direktupphandlingsgränsen

Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
Bonliva AB	1,6 mnkr	Nej, två leverantörer tillfrågades via mejl.	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja. Avtalets upphörde att gälla 2019-07-07

Kommentar: Befaras vara en otillåten direktupphandling. Inköp avseende bemanningstjänster av sjuksköterskor. Tecknat avtal är giltigt från februari 2019 till juli 2019. Upphandlingen avsåg en heltidstjänst under sex månader. Inköpet konkurrensutsattes till två leverantörer. Dokumentationen i upphandlingen utgörs av mejl till leverantörer, förfrågningsunderlag och avtal.

Under 2019 fakturerades 1,3 mnkr varav 721 565 kr fakturerades efter att avtalet gått ut. Det har därmed gjorts inköp för sammanlagt 2,3 mnkr (inkl. moms) sedan avtalet löpte ut.

Resultat av stickprovsgranskning

Över direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningsunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
ATEA Sverige AB	Ca. 3,5 mnkr	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej

Kommentarer: Inköpen avser programlicenser. Höganäs kommun var avropsberättigade i Kammarkollegiets ramavtal för IT-tjänster med ATEA som gällde t.o.m. 2019-05-31. Licensavtalen som tecknas genom avrop gäller i tre år, vilket innebär att beroende på när avropet görs kan det gälla även efter ramavtalet har gått ut. Granskarna har inte tagit del av något avrop från Kammarkollegiets ramavtal som gäller inköp av programlicenser under 2020.

Höganäs Omsorg AB och ATEA har genom en förnyad konkurrensutsättning tecknat ett avtal för programlicenser som gäller fr.o.m. maj 2021. Granskarna har tagit del av avtalet.

Över direktupphandlingsgränsen							
Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Annonsering	Förfrågningunderlag	Protokoll-öppning	Anbudsutvärdering	Tilldelningsbeslut	Dokumenterat avtal
Martin och Servera AB	975 550 kr	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja, avtal tecknat mellan Höganäs Kommun och Martin och Servera AB.

Kommentar: Upphandlingen är genomförd av Höganäs kommun. I avtalet står Höganäs kommun som köpare. Enligt förfrågningsunderlaget avser avtalet leverans av livsmedel till Höganäs kommuns förvaltningar. Avtalet är tecknat i oktober 2017 och därmed fem månader efter att Höganäs Omsorg AB bildades. Avtalet är förlängt och gäller till och med 2021. Bolaget avropar från kommunens ramavtal utan att ingå som en part i ramavtalet. Det framförs att upphandlingsprocessen påbörjades innan Höganäs Omsorg bildades och att de därmed omfattas socialförvaltningens volymer och behov av varor.

Resultat av stickprovsgranskning

Under direktupphandlingsgränsen				
Leverantör	Fakturerat 2020 (inkl. moms)	Minst 3 leverantörer har tillfrågats	Konkurrensverkets Blankett för direktupphandlingar.	Dokumenterat avtal
IKEA	311 703 kr	E.T	E.T	E.T

Kommentar: Ramavtal för möbler via ADDA (tidigare Kommentus). Höganäs Omsorg återfinns bland de avropsberättigade på ADDA:s hemsida och granskarna har erhållit bolagets avropsanmälan. Vid avrop av produkter som understiger 300 000 kr vid varje enskilt avrop ska en eller flera leverantörer ges möjlighet att lämna anbud. Inköpen från IKEA 2020 avser flera enskilda tillfällen och det finns därmed inget krav på förnyad konkurrensutsättning.

Bedömning

Den sammanfattande bedömningen är Höganäs Omsorg AB inte har säkerställt att det finns en följsamhet till lagen om offentlig upphandling. Vi konstaterar brister i efterlevnaden av LOU och kommunens anvisningar men framförallt omfattande brister vad gäller rutiner för ansvarsfördelning, uppföljning och kontroll.

Vi bedömer att det inte finns tillräckliga rutiner för att säkerställa en ändamålsenlig upphandlingsprocess. Bedömningen görs mot bakgrund att det saknas rutiner som reglerar vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp. Enligt lagen om offentlig upphandling ska den upphandlande myndigheten anta riktlinjer för direktupphandling. Granskningen visar att bolaget inte har antagit riktlinjer för direktupphandlingar.

Det finns inte en tillräcklig kontroll av upphandlingsprocessen, då det saknas systematiserad avtalsuppföljning samt att det inte görs kontroller av ramavtalstrohet. Vi konstaterar att samtliga nya leverantörer godkänns av en och samma tjänsteperson. Däremot bedömer vi att det finns en osäkerhet kopplat till detta då bolagets avtal inte finns samlade vilket medför en risk för att det finns avtal som inte används eller uppmärksammas.

Uppföljning fyller en avgörande roll i att kontinuerligt kunna utvärdera och förbättra upphandlingsprocessen. Genomförd stickprovskontroll indikerar på att det finns brister i följsamheten av LOU och kommunens policy. Detta visar på ett behov av att stärka uppmärksamheten kring lagstiftningen och göra den till en naturlig del i inköpsprocessen. Vi vill särskilt uppmärksamma avtalet med Bonliva AB där stora inköp gjorts efter att avtalet löpt ut.

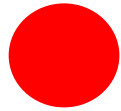
Att lagstiftningen och kommunens policy inte följs visar att bolaget behöver stärka och förbättra kontrollmiljön. Upphandling och inköp hanteras inom riskanalysen men vi bedömer att det inte finns ett tillräckligt tydligt arbete med hur de identifierade riskerna ska hanteras.

Rekommendationer

- ▶ Säkerställa att upphandlingar och inköp genomförs och dokumenteras i enlighet med lagstiftningen och kommunens upphandlingspolicy
- ▶ Upprätta riktlinjer för direktupphandling
- ▶ Tydliggöra vem som har rätt att genomföra inköp/upphandling och till vilket belopp
- ▶ Genomföra systematisk uppföljning av tecknade avtal
- ▶ Säkerställa att de direktåtgärder som identifieras i riskanalyserna genomförs

Svar på revisionsfrågor

- ▶ Har bolagen säkerställt att upphandlingarna har genomförts i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU)?



Nej.

Resultatet av stickprovsgranskningen visar på otillåtna direktupphandlingar och brister i dokumentationen av upphandlingarna.

- ▶ Finns det tillräckliga rutiner som säkerställer en tillräcklig upphandlingsprocess?



Nej.

Bolaget saknar dokumenterade riktlinjer/rutiner för inköp och upphandling, rutiner för avtalsuppföljning samt kontrollmoment kopplat till upphandling och inköp i den interna kontrollplanen.



Källförteckning

Intervjuade funktioner

- ▶ VD
- ▶ Ekonomichef
- ▶ Ekonom
- ▶ Ekonomichef i Höganäs kommun samt ansvarig för kommunens upphandlingsenhet
- ▶ Upphandlare i Höganäs kommun

Dokumentförteckning

- ▶ Upphandlingspolicy och riktlinjer, Höganäs kommun
- ▶ Underlag för stickprov
- ▶ Attestreglemente
- ▶ Intern kontrollplan 2021
- ▶ Avtal Höganäs kommun och Höganäs Omsorg AB
- ▶ Brev till leverantörer i samband med bolagisering