

Granskning av del av Jönköpings Kommuns Upphandlingsverksamhet

Jönköping mars 2005

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Inledning och syfte	5
3. Metod	5
4. Lagen om offentlig upphandling	6
5. Organisation	7
5.1 Kommunala styrprinciper	7
5.2 Upphandlingsenheten	8
5.2.1 Städkemiska produkter och hygienpapper	9
5.2.2 Elmateriel och ljuskällor	9
5.2.3 Bevakning	10
5.2.4 Träslöjdsvirke	10
5.2.5 Gemensamt	10
5.3 Tekniska kontoret	10
6. Anskaffningstyper	11
6.1 Anskaffningstyper antal	11
6.2 Anskaffningstyper volymer	12
6.3 Ej upphandlingsbart	13
6.4 Objeksupphandling	13
6.4.1 Allmänt	13
6.4.2 Fördjupad granskning (bil)	14
6.5 Ramupphandling	15
6.6 Direktupphandling	16

1. Sammanfattning

Jönköpings kommuns revisorer har granskat valda delar av kommunens upphandlingsverksamhet. Från granskningen vill revisionen lyfta fram följande:

Allmänt

- I dokument från 2001-10-03 redovisas Jönköpings kommuns styrprinciper. Under rubriken övriga styrprinciper anges att kommunstyrelsen utgör kommunens centrala organ för kommunens inköpsverksamhet exklusive mark- och fastighetsentreprenader. Eftersom projekteringen utgör ett väl definierat skede i anslutning till entreprenadskedet bör styrprinciperna kompletteras med upphandling av konsulttjänster.
- Kommunen bör upprätta en samlad upphandlingspolicy.

Tekniska kontoret

- Tekniska kontorets ramupphandlingar av bygg-, installations- och konsulttjänster är inte ett avtal där samtliga villkor för avrop är fastställda. Sådana avtal kan inte användas för avrop och utgör inte något upphandlingskontrakt. Beställningar från sådant avtal avser inte utnyttjandet av ett befintligt upphandlingskontrakt utan ny tilldelning av upphandlingskontrakt.

Tekniska kontoret måste förändra sättet att upphandla ramavtalstjänster. Upphandlingen måste tillse att samtliga villkor för avrop, som rangordning, volymer och priser mm, är fastställda.

- Tekniska kontorets objeksupphandlingar uppfyller i stort de grundläggande kraven LOU (lagen om offentlig upphandling) ställer upp. Från granskningen vill dock revisorerna påtala vikten av att i samband med tillämpningen av utvärderingskriteriet ”ekonomiskt mest fördelaktiga” alltid rangordna de omständigheter tekniska kontoret vill tillmäta betydelse.
- Handläggningsrutinerna i samband med upphandlingar visar på skillnader (formulering av upphandlingsföreskrifter, öppningsprotokollens utseende, val mellan utvärderingskriterier, formulering av tilldelningsbesked, accepterandet av faxanbud, ankomststämpling av anbud och diarieföring mm) mellan tekniska kontorets avdelningar och mellan personer.

Tekniska kontoret bör i så stor utsträckning som möjligt tillskapa enhetliga rutiner för upphandlingar.

- Tekniska kontorets direktupphandlingar uppfyller inte i alla enskilda fall lagenliga förutsättningar, dvs lågt värde och synnerlig brådska.

Vissa av tekniska kontorets direktupphandlingar borde med lite framförhållning kunna ha upphandlats i en vidare konkurrens och på ett sätt som inneburit ökad affärsmässighet och lagefterlevnad.

- Tekniska kontoret upphandlar varje år tjänster till stora belopp. Ansvar för upphandlandet är spritt på flera avdelningar och många handläggare. Då alla inte besitter samma upphandlingskompetens bör tekniska kontoret antingen personellt tillföras upphandlingskompetens eller vid behov tillförsäkras att sådan kompetens kan erhållas utifrån.

2. Inledning och syfte

Jönköpings kommun i sin helhet utgör en upphandlande enhet. Kommunen ställs i varje enskild upphandlingssituation, oavsett om det gäller en objekts- eller en ramupphandling, inom ramen för Lagen om offentlig upphandling, att tolka och tillämpa ett detaljerat och juridiskt regelverk.

Syftet med granskningen är att kartlägga valda delar av upphandlingsverksamheten i Jönköpings kommun.

I första hand kommer att granskas om kommunens tekniska kontor följer och tillämpar gällande lagregelverk och kommunala styrdokument på ett tillfredställande sätt.

Viss uppföljning av upphandlingsenhetens handläggning av ramavtalsupphandlingar mm kommer också att ske.

3. Metod

Granskningsunderlaget utgör utdrag ur kommunens ekonomisystem. Materialet har strukturerats med hjälp av vårt registeranalysinstrument IDEA. Leverantörsinformationen tagen ur ekonomisystemet avser 2003 och omfattar 43 037 poster. Materialet avser kontoklasserna 4, 6, och 7. Den totala ekonomiska omfattningen uppgår till ca 482 miljoner kronor. Analysmaterialet är summerat på leverantör och belopp.

Samtliga leverantörer med upparbetade kostnader överstigande 1 miljon kronor är medtagna i granskningen. Ett drygt 20-tal leverantörer med upparbetade kostnader under 1 miljon kronor har av spridningsskäl utvalts stickprovsmässigt och medtagits i granskningen. Den ekonomiska omfattningen uppgår sammanlagt till ca 319 miljoner kronor. Urvalet omfattar ett drygt 100-tal leverantörer.

Leverantörsinformationen har sorterats på anskaffningstyper (ej upphandlingsbart, ramupphandlingar, objektsupphandlingar och direktupphandlingar). Ett antal objektsupphandlingar har sedan valts ut för fördjupad granskning. Sorteringen är baserad på uppgifter från tekniska kontoret.

Handläggare inom tekniska kontoret har intervjuats, grunddokument har studerats och ett antal upphandlingar har varit föremål för fördjupad genomgång.

Granskningen av arbetet på upphandlingsenheten har utförts genom intervjuer med berörd personal samt genom stickprov av ramupphandlingar inom olika områden.

4. Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller fr o m 1994. Dessförinnan gällde upphandlingsreglementet (UR). I LOU finns ett omfattande och detaljerat regelsystem kring hur kommunal upphandling ska verkställas. Lagen omfattar alla inköp som kommunen gör, från noll kronor och uppåt. Reglerna är dock olika beroende på beräknat värde på varor, tjänster eller entreprenader.

Lagen utgår från begreppen affärsmässighet, objektivitet och konkurrensneutralitet. I dessa centrala delar råder samstämmighet mellan LOU och UR. Den stora skillnaden mellan regelverken är att i LOU har införts så kallade tröskelvärden och att upphandlingarna över värdena följer ett mer formellt och detaljerat regelverk.

Upphandlingarna under tröskelvärdena påminner om förfaringssättet i det tidigare gällande regelverket.

Upphandlingsformer

Över tröskelvärdet ca 1,8 miljoner kronor ska upphandlingen av varor och tjänster göras enligt vad som i vardagligt språkbruk brukar benämnas som ***EU-upphandling***. Tröskelvärdet för entreprenader uppgår till ca 46 miljoner kronor.

Över tröskelvärdena anger lagstiftningen olika upphandlingsformer och under vilka omständigheter de får användas. Upphandlingsformerna är ***öppen, selektiv och förhandlad upphandling***.

För varje upphandlingsform finns sedan regler om hur annonsering ska göras, hur anbudsfrågan och kravspecifikationer ska utformas, hur lång anbudstiden ska vara, hur anbud ska utvärderas mm.

Under tröskelvärdet görs upphandling i första hand som ***förenklad upphandling***. Reglerna om förenklad upphandling överensstämmer till viss del med de som tidigare gällde enligt UR. Ett annat alternativt upphandlingsförfarande under tröskelvärdet är ***urvalsupphandling***.

Om varans/tjänstens värde är mycket lågt kan inköp göras genom ***direktupphandling***. Det innebär att inköp görs utan formellt upphandlingsförfarande.

En viktig skillnad mellan UR och LOU är att en anbudsgivare som känner sig missgynnad enligt den senare kan vända sig till domstol och i första hand begära överprövning av upphandlingen, och eventuellt få den omgjord, eller i andra hand kräva skadestånd.

Affärsmässighet

Eftersom en betydande del av kommunens samlade resurser används till inköp är det viktigt att de görs på bästa möjliga affärsmässiga villkor. Tydliga riktlinjer och en väl fungerande inköpsorganisation är väsentligt för en god hushållning med kommunens resurser.

Det är viktigt att kommunen uppträder professionellt i relationen till anbudsgivare och leverantörer. Relationen bör präglas av affärsmässighet och objektivitet. Anställda i olika delar av

organisationen och på olika nivåer bör hantera relationer till leverantörer korrekt och uppträda konsekvent.

Varor och tjänster som har ett mindre värde men köps frekvent upphandlas genom ramupphandling. Det innebär att avtal tecknas med leverantörer avseende ett varusortiment ur vilket sedan beställarna inom kommunen kan avropa efterhand som behov uppstår.

Upphandling som avser varor/tjänster till ett större värde som ska levereras vid ett eller ett fåtal tillfällen kallas objektupphandling. Alternativ av objektupphandlingar finns redovisade under rubriken *Upphandlingsformer* ovan

Ramavtals- och objektupphandlingar är inga upphandlingsformer utan benämningar på alternativa typer/omfattningar av upphandlingar. I rapporten är de benämnda som anskaffningstyper.

Ett tredje begrepp, direktupphandling, står för inköp utan formellt upphandlingsförfarande. Direktupphandling skall enligt lagtexten endast användas under tröskelvärdena och vid enstaka inköp av varor/tjänster till mindre värde där inslag av tidsbrist är påtaglig. Riktlinjer om direktupphandling förutsätts att respektive upphandlande enhet fastställer separat.

I sammanhanget kan noteras att både ram- och objektupphandling kan göras som direktupphandling.

5. Organisation

Tekniska nämnden fullgör kommunens uppgifter i frågor rörande mark, byggnader, gator, vägar, parker, naturreservat, VA, avfallshantering, parkering, hamnar och färjetrafik.

Tekniska kontoret är nämndens verkställande organ och är under tekniska direktören inrättad i fem linjeplacerade avdelningar; fastighetsavdelning, drift-, bygg- och underhållsavdelning, gatu- och parkavdelning, vatten-, avlopps- och avfallsavdelning och städavdelning. Personal-, ekonomi-, IT- och utvecklingsfrågor handläggs i stabsfunktion.

Tekniska kontoret har inte någon speciell funktion eller speciellt avdelad personal som exklusivt svarar för frågor av upphandlingskaraktär. Någon eller några av tekniska kontorets avdelningar ianspråkar upphandlingsenhetens tjänster vid behov.

5.1 Kommunala styrprinciper

Ansvarig för kommunens inköpsverksamhet är kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens ansvar för inköps/upphandlingsverksamhet utgår från det övergripande och generella ansvar styrelsen har för ledning och samordning av förvaltningen av kommunens angelägenheter. Styrelsen har även uppsiktsskyldighet över övriga nämnders verksamhet.

I dokument från 2001-10-03 redovisas Jönköpings kommuns styrprinciper. Under rubriken övriga styrprinciper anges att kommunstyrelsen utgör kommunens centrala organ för kommunens inköpsverksamhet exklusive mark- och fastighetsentreprenader.

I sammanhanget kan noteras att styrprinciperna inte omnämner projekteringstjänster. Projekteringstjänster föregår i regel alltid entreprenadskedet, och ram- eller objektupphandlas i dagsläget till betydande belopp. Om avsikten är att mark- och fastighetsentreprenader även fortsättningsvis skall ligga utanför styrelsens ansvarsområden bör projekteringstjänster hantearas på samma sätt. Skall styrprinciperna lämnas orörda kan det inte tolkas på annat sätt än att projekteringstjänster skall upphandlas av upphandlingsenheten.

Utifrån intentionerna i kommunallagen kan konstateras att kommunstyrelsen har uppsiktsskyldighet över tekniska nämnden som upphandlare av mark- och fastighetsentreprenader.

Kommunstyrelsens verkställande organ för kommunens inköpsverksamhet utgörs av upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten besitter nödvändig kompetens för genomförandet av upphandlingar på alla nivåer. Upphandlingsenheten borde även som övergripande verkställande organ i inköpsfrågor medverka i säkerställandet av att styrelsen lever upp till sitt ansvar.

Kommunen har ingen samlad inköps/upphandlingspolicy. Separata beslut avseende miljö- och bilpolicy har dock antagits. I sammanhanget kan även notera att kommunstyrelsen antagit en ”Målsättning för upphandlingsenheten” samt riktlinjer för konsultupphandling och inköpsrutiner (ledningsutskottet 2002).

En inköps/upphandlingspolicy bör kunna innehålla:

- lagstiftning (LOU, lag om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, köplag, avtalslag, sekretesslag, kommunallag, tryckfrihetsförordning mm)
- mål och riktlinjer
- beskrivning av organisation och ansvar
- gränsvärden för direktupphandling av varor och tjänster
- regler för upphandling av och avrop från ramavtal
- miljöanpassad upphandling (finns)
- beskrivning över upphandlingsformer
- koncernanpassning

En policy kan lämpligt också följas av anpassade tillämpningsanvisningar (beskrivning över arbetsprocessen mm).

Inom ramen för upphandlingsenhetens ansvar pågår för närvarande ett strukturarbete för utveckling av upphandlingsfunktionen. Arbetet förväntas kunna skapa förutsättningar för en gemensam kommunal inköpsstrategi.

Arbetet med framtagandet av en för kommunen gemensam upphandlingspolicy/strategi bör påskyndas.

5.2 Upphandlingsenheten

Kommunens upphandlingsverksamhet ombesörjes i första hand av upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten leds av en inköpschef. Ca 5,5 tjänster sysslar renodlat med upphandlingsfrågor.

Upphandlingsenheten ramupphandlar bl a varor och tjänster (material inom bygg- och installationsområdet, maskintjänster, transporttjänster, drivmedel, rengöringsmedel mm) som avro-

pas i första hand av tekniska kontoret men också av kommunens andra förvaltningar. Upphandlingsenheten har personella resurser riktade speciellt mot den tekniska verksamheten.

Upphandlingsenheten redovisar på kommunens hemsida vilka ”inköpsrutiner som gäller för varor och tjänster” (se pkt 5.1). Av redovisningen framgår att då ett anskaffningsbehov föreligger och ramavtal finns, skall leverantören kontaktas och inköp/avrop ske. Saknas ramavtal, och om inköpsvärdet är under 3 basbelopp, skall bästa villkor före inköp kontrolleras och lämpliga leverantörer kontaktas.

Saknas ramavtal, och inköpsvärdet överstiger 3 basbelopp, skall upphandlingsenheten anlitas. Upphandlingsenheten hjälper sedan till att verkställa anskaffningen på ett korrekt sätt. Mot bakgrund av styrprinciperna kan detta dock inte anses gälla upphandling av mark- och fastighetsentreprenader.

Gränsvärdet, 3 basbelopp, avgör var upphandlingen organisatoriskt skall utföras. Gränsvärdet kan inte, mot bakgrund av formuleringen i textdelen, ses som en gräns för direktupphandling. Enligt LOU kap 6, § 2 skall upphandlande enheter vid behov fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling.

Enligt uppgift förs en diskussion i kommunen om att tillskapa ett gränsvärde om 5 basbelopp. Kommer beslut om detta är det lämpligt att tydliggöra att det även utgör gränsvärde för direktupphandling.

Inom upphandlingsenhetens verksamhetsområde har valts ut fyra upphandlingar av ramavtal för fördjupad analys

De upphandlingar av ramavtal som har granskats mer ingående är inom områdena:

- ◇ Städkemiska produkter och Hygienpapper
- ◇ Elmateriel och ljuskällor
- ◇ Bevakning
- ◇ Träslöjdsvirke

5.2.1 Städkemiska produkter och hygienpapper

Upphandlingen gjordes som en öppen upphandling. Maskindiskmedel var initialt med i upphandlingen. Kommunen övergick emellertid senare till förhandlad upphandling avseende denna del med hänvisning till att utvärdering och bedömning ej gick att göra på ett bra sätt. Brev till anbudsgivare av diskmedel är daterat den 2 april 2004 vilket är efter anbudstidens utgång som var satt till den 31 mars 2004.

Det ramavtal som tecknades avseende Hygienpapper, engångs, städ- och rengöringsprodukter mm är daterat 2 april 2004, som enligt ovan är efter anbudstidens utgång. Enligt uppgift är brevet feldaterat.

5.2.2 Elmateriel och ljuskällor

Öppen upphandling tillämpades. I anbudsinfordran finns utvärderingskriterier angivna men någon rangordning dem emellan görs inte. Vid utvärdering är det priset som avgör då leverantörer i övrigt ansågs likvärdiga.

Enligt beslut i ledningsutskottet tecknas avtal med tre leverantörer. Avtal tecknas endast med två leverantörer eftersom den tredje säljer sina produkter genom en av de andra två leverantörerna. Det framgår ej att det finns en rangordning mellan de leverantörer med vilka avtal tecknas (kammarrätten i Sundsvall konstaterade under 2000 (mål 1669-2000) att inte rangordna leverantörer kan normalt inte anses vara i överensstämmelse med kravet på affärsmässighet vid upphandlingen av ramavtal med flera leverantörer).

Efterannonsering skedde efter påminnelse av NOU.

5.2.3 Bevakning

Förenklad upphandling tillämpades.

Enligt anbudet är utvärderingskriterierna 50 % organisation, 40 % pris och 10 % miljö. Vid själva utvärderingen har priset vägts enligt olika parametrar vilka inte framgår av anbudsinfordran. Tilldelningsbeslut överklagades just till följd av detta. Länsrätten beslutade emellertid att låta upphandlingen fortgå.

5.2.4 Träslöjdsvirke

Förenklad upphandling tillämpades. Detta framgår av annons men inte av förfrågningsunderlag.

Protokoll från anbudsöppningen har ej signerats av närvarande personer.

En av leverantörerna hade inte lämnat pris på samtliga i förfrågningsunderlaget angivna varor. Enligt anbudsinfordran är angivande av priser ett bör-krav.

5.2.5 Gemensamt

- Dokumenterat anskaffningsbeslut finns inte för någon av upphandlingarna. Det finns inget formellt krav om dokumentation av upphandlingsuppdrag. Enligt uppgift finns i kommunen heller ingen sådan rutin fastställd. Ur en internkontrollaspekt är det en styrka om sådan rutin finns.
- Dokumentation av tilldelningsbeslut saknas i två fall

5.3 Tekniska kontoret

Reglemente

Tekniska nämndens reglemente berör överhuvudtaget inte frågor av upphandlingskaraktär.

Delegation

Tekniska nämndens projektgrupper för byggnation av äldreboende, och skol- och barnomsorgslokaler, har på delegation att besluta om upphandling för byggnation av äldreboende och skol- och barnomsorgslokaler, då medel finns anvisade i investeringsbudgeten.

Tekniska direktören har även att besluta om upphandling, då kostnaderna finns budgeterade i investeringsbudgeten och samtidigt inte överstiger trehundra basbelopp. Detta är vidaredelegerat till respektive avdelningschef inom ramen för tio basbelopp.

Såvitt granskningen visar återrapporteras samtliga upphandlingsbeslut fattade på delegation till tekniska nämnden.

6. Anskaffningstyper

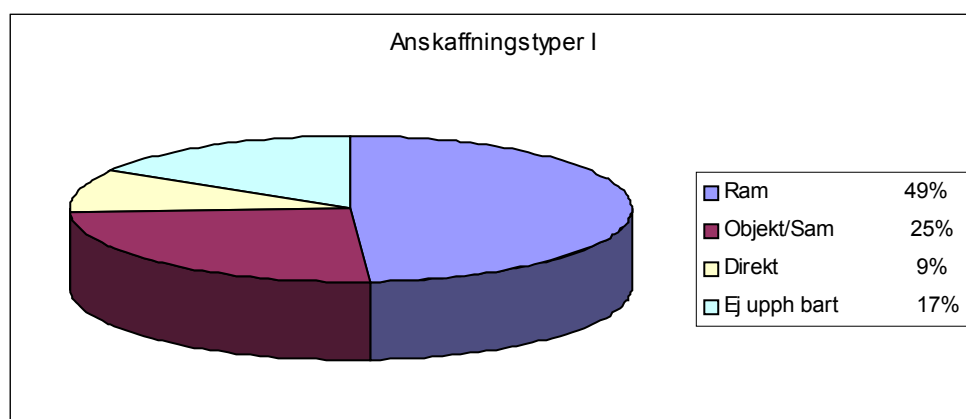
I registeranalysen har leverantör/motpart sorterats i beloppsordning. Analysen omfattar leverantörer som under granskningsperioden levererat varor eller tjänster över 1 miljon kronor. Det samlade antalet leverantörer uppgår till 84 stycken. För att leverantörer under denna beloppsgräns inte ska exkluderas helt har 23 leverantörer med volymer under beloppsgränsen kompletterat analysen. Den samlade ekonomiska omfattningen uppgår till ca 319 miljoner kronor.

Uppdelning har därefter gjorts på separata projekt eller objekt. Den nedre nivån för dessa är 100 tkr. Det sammanlagda antalet projekt eller objekt uppgår till 430 stycken.

Leverantörer/entreprenörer/konsulter mm har sorterats mot bakgrund av den typ av upphandling som genererat bokförd kostnad. Leverantörerna har sorterats efter sådant som inte är upphandlingsbart, objektsupphandling, ramupphandling samt direktupphandling. Fördelningen baseras på en förfrågan till tekniska kontoret. Svaren är avgivna av ansvariga på tekniska kontoret. Analysen av utvalda objektsupphandlingar för fördjupad granskning, visar att fördelningen inte kan sägas vara helt exakt.

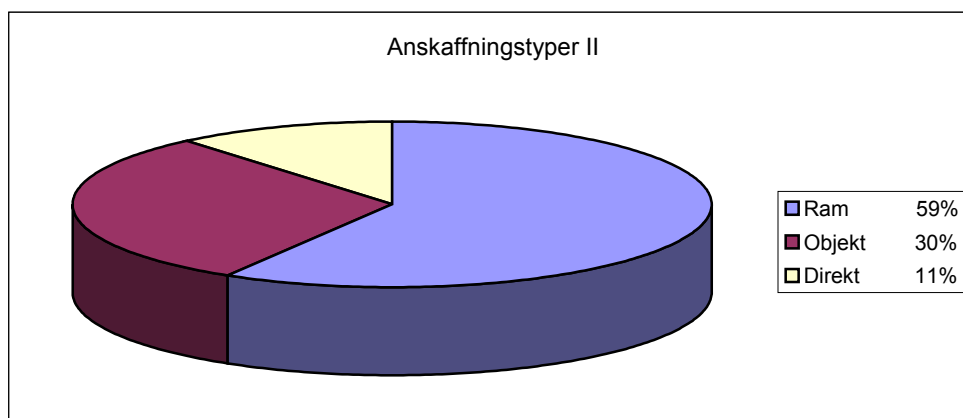
6.1 Anskaffningstyper antal

Av de 430 projekt/objekt med en inköpsvolym överstigande 100 tkr är 207 upphandlade via ramupphandling, 108 via objektsupphandling, 40 via direktupphandling och 81 är av den karaktären att någon upphandling av de typer som lagen om offentlig upphandling lämnar som alternativ, inte kunnat anses nödvändig.



Ramupphandlingar svarar för ca 49% av antalet upphandlingar, objektsupphandlingar för 25% och direktupphandlingar för ca 9% av antalet upphandlingar. Ej upphandlingsbart uppgår till 17% av antalet upphandlingar.

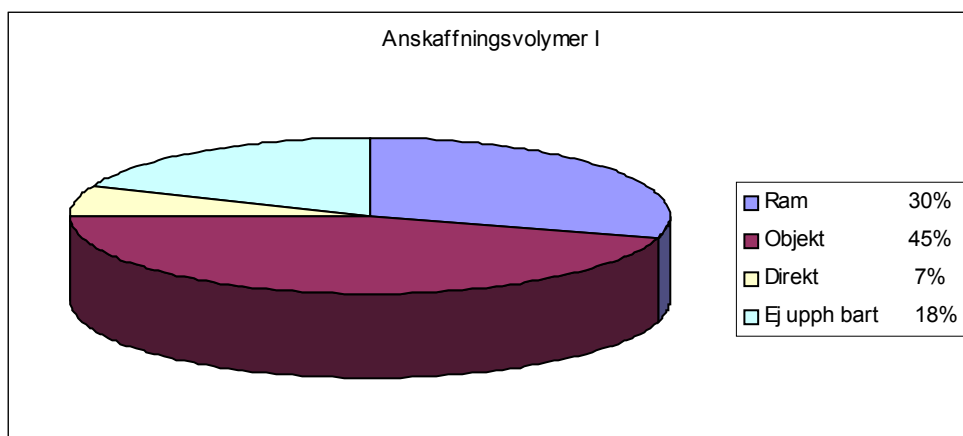
Nedanstående fördelning erhålls om den del som anses som ej upphandlingsbar exkluderas. Resultatet blir en ren procentuell fördelning mellan olika anskaffningstyper.



Diagrammet visar när det gäller förhållandet mellan rena anskaffningstyper att 59 % är genomförda som ramupphandling. Objektsupphandlingar svarar för 30% och rena direktupphandlingar för 11%.

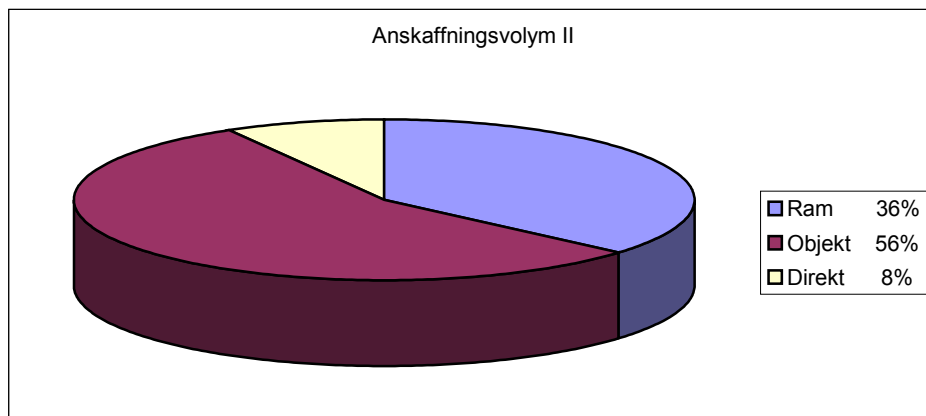
6.2 Anskaffningstyper volymer

Jämförelser mellan anskaffningstyper kan även göras när det gäller volymer. Fördelningen får då ett annat utseende. Den samlade volymen omfattar ca 319 miljoner kronor.



Av den totala kostnaden svarar ram- och objekts/samupphandlingar beloppsmässigt för 75% (ca 238 miljoner kronor) och direktupphandlingar för endast 7%. Sådant som inte är upphandlingsbart uppgår till ca 18%.

Exkluderas den del som anses som ej upphandlingsbar erhålls nedanstående fördelning. Resultatet blir en ren procentuell fördelning mellan anskaffningstypernas volymer (kostnader).



Diagrammet visar att direktupphandling svarar för 8% av anskaffningsvolymen. Ram- och objekts/samordnad upphandling svarar för 92 %.

Förhållandet mellan anskaffningstyper (exkl ej upphandlingsbart) och anskaffningsvolym (exkl ej upphandlingsbart) visar att de största **kostnaderna** är hänförliga till ram- eller objekts/samordnad upphandling (92 %) vilket ur en affärsmässighetsaspekt är viktigt.

6.3 Ej upphandlingsbart

Inom denna kategori förekommer i första hand bostads- och lokalhyror. Här finns även inslag av arrendeavgifter, elkostnader (nät) och kostnader från kompletteringar och service avseende tidigare upphandlingar. Här finns även enstaka kostnader som avser anskaffning av anläggningstillgångar.

Kontrollen sker här av delarna (konto- och textinformation i första hand) i kodsträngen.

Den sammanlagda kostnaden uppgår till ca 59 miljoner kronor.

6.4 Objektsupphandling

Ett femtontal upphandlingar (en öppen upphandling och resten förenklade upphandlingar) har selekterats ut och blivit föremål för en fördjupad genomgång.

6.4.1 Allmänt

En generell iakttagelse i upphandlingsprocessen avseende objektsupphandlingar är att diarieföring av inkomna och upprättade handlingar inte sker med enhetlighet. Skillnad finns mellan tekniska kontorets avdelningar om diarieföring sker eller inte. För någon avdelning finns processbeskrivning över upphandlingsförfarandet med bl a beskrivet diarieföringsmoment.

Tryckfrihetsförordningen reglerar den del av offentlighetsprincipen som gäller allmänna handlingars offentlighet. För att principen om allmänna handlingars offentlighet skall fungera krävs att allmänheten skall kunna få vetskap om handlingens existens och att handlingar kan efterforskas och återfinnas. Detta säkras genom krav på registrering av allmänna handlingar.

Begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar regleras i sekretesslagen. I sekretesslagen anges att allmän handling, utan dröjsmål, skall registreras när den kommit in eller upprättats. Av registreringen skall framgå:

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

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

En annan generell iakttagelse är att ankomststämpling av anbudshandlingen inte sker. Anbudshandlingen stämplas med öppningsdagens datum. Endast i något enstaka fall har anbudens ytterkuvert varit sparade och visat på ankomststämpling med ankomstdagens datum.

Diarieföring tillsammans med en korrekt ankomststämpling undanröjer risken för begäran om överprövning eller skadestånd.

En allmän iakttagelse är att förfrågningsunderlagens upphandlingsföreskrifter behandlar frågan om acceptering av elektroniskt överförda anbud (telegram och telefax mm) på olika sätt. Vissa upphandlingar accepterar sådana anbud (*”de anbud som lämnas genom telegram eller telefax skall bekräftas omgående genom en egenhändigt undertecknad handling”*), andra nämner överhuvudtaget inget om sådana anbud och i sådana fall måste de accepteras samtidigt som begäran om bekräftelse inte kommer med i anbudsinfördran. I några fall har möjligheten till lämnande av telegramanbud mm skrivits bort. Även i detta avseende finns skillnader i hantering mellan tekniska kontorets avdelningar.

Grundregeln bör vara, att kan inte absolut sekretess (säker placering av aktuell telefax ex vis) i samband med anbuds avgivande garanteras, bör inte telegram eller telefaxanbud mm accepteras. Skall telegram och telefaxanbud accepteras måste den upphandlande enheten, för att bibehålla upphandlingssekretessen, ha tydliga rutiner för hanteringen av inkomna anbud.

6.4.2 Fördjupad granskning (bil)

Den fördjupade granskningen av utvalda upphandlingar visar att:

- fyra av upphandlingarna är direktupphandlingar
- två upphandlingar saknar uppgift om skriftligt anbud
- en upphandling avser skissning och projektering i två steg. Den ekonomiska omfattningen är relativt ringa. Rättspraxis visar dock att en konsult som medverkat vid framtagning av underlag till en upphandling inte kan medverka i den fortsatta projekteringen
- i några fall, när det gäller kontroll av anbudsgivare, sker hänvisning till upphandlingsreglementet. Sedan 94-01-01 gäller LOU
- fyra upphandlingar anger ekonomiskt mest fördelaktiga som värderingsgrund utan att ha omständigheterna rangordnade. Anbudsutvärderingen är sedan utförd mot bakgrund av lägsta pris. Rangordnas inte kriterierna skall de värderas lika. Tilldel-

ningsbeslutet förlorar sitt värde då motivskrivningen inte följer förfrågningsunderlaget

- en upphandling är i form av inbjuden upphandling utan annonsering
- två upphandlingar anger viktning av omständigheterna som tillmäts betydelse i samband med utvärderingen. Viktningen saknar dock fördelningsgrund inom omständigheterna

6.5 Ramupphandling

Analysen av ramupphandlingarna visar att ca hälften är sådana som gjorts av inköpsavdelningen, dvs i huvudsak varor och tjänster (material inom bygg- och installationsområdet, maskintjänster, transporttjänster, drivmedel, el, rengöringsmedel mm) och inte entreprenader. Även volymmässigt rör det sig om ca halva kostnaden.

Resterande ramupphandlingar är sådana som i huvudsak upphandlats av tekniska kontoret och avser entreprenader på löpande räkning för avrop inom bygg- och installationsområdet samt konsulttjänster avseende planering och projektering. Tjänsterna upphandlas med jämna mellanrum och har följt samma principer sedan slutet på 70-talet.

Förfrågningsunderlagen och upphandlingsförfarandet för övrigt har granskats. Av granskningen framkommer att:

- förfrågningsunderlagen skickas ut till befintliga ramavtalsleverantörer samt till nya som visar intresse
- upphandlingen annonseras inte, öppningsprotokoll mm upprättas inte
- förfrågningsunderlagen har knapphändiga eller inga upphandlingsföreskrifter
- någon anbudsutvärdering i ordets bemärkelse görs inte
- någon rangordning av leverantörerna görs inte
- några volymer finns inte angivna i anbudsinfördran
- avtalen baseras på timpriser men budget- eller takpris tillämpas vid arbeten av något sånär omfattning
- avropen sker mot bakgrund av:
 - o projekt- eller objektkännedom (vid konsultavrop, ritningsinnehav)
 - o kännedom om entreprenörens tidsmässiga kapacitet
 - o förekomsten av specialister eller liknande (konsulter)
 - o priset
 - o en viss turordning
 - o geografisk hemvist
- samtliga förtecknas som nya ramavtalsleverantörer
- tilldelningsbeslut skickas inte ut

Ramavtal definieras i 1 kap 5 § LOU som ”avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period”. Ramavtal rekommenderas i första hand i de fall en upphandlande enhet har ett anskaffningsbehov av varor eller tjänster av förbruknings- eller avropskaraktär.

¹NOU (nämnden för offentlig upphandling) har vid ett flertal tillfällen uttalat, samtidigt som rättspraxis visar, att rangordning av leverantörerna måste ske och att ett ramavtal är ett upphandlingskontrakt där samtliga villkor som rangordning, priser och volymer mm måste fastställas.

Ett ramavtal där samtliga villkor för avrop inte är fastställda är inte ett ömsesidigt förpliktande avtal. Ett sådant avtal kan inte användas för avrop och utgör heller inte något upphandlingskontrakt enligt LOU. Beställningar från sådant avtal avser därför inte utnyttjandet av ett befintligt upphandlingskontrakt utan en ny tilldelning av upphandlingskontrakt dvs det som benämns otillåten direktupphandling. En sådan upphandling skall föregås av en upphandling enligt LOU och följas av tilldelningsbeslut mm.

Granskningsunderlaget omfattar ca 319 miljoner kronor. Avropen på ramavtal uppgår till ca 94 miljoner kronor där ca hälften är hänförligt till sådana avtal som i samband med avrop utgör tilldelning av nytt upphandlingskontrakt.

Fem stycken ramupphandlingar genomförda av tekniska kontoret har valts ut för granskning. Tanken med granskningen har varit att ställa upphandlingen i relation till LOU och bedöma laglighetsaspekten i det formella upphandlingsförfarandet.

En av upphandlingarna visade sig vara genomförd som direktupphandling. De övriga fyra är upphandlade så som beskrivs ovan. Upphandlingarna följer inte LOU och avropen utgör därför otillåtna direktupphandlingar.

6.6 Direktupphandling

Ambitionen för den kommunala upphandlingen bör vara att andelen direktupphandlingar skall vara så låg som möjligt. Mot bakgrund av att en 0-vision är så gott som omöjlig att uppnå, måste en viss andel direktupphandlingar anses som acceptabelt.

Formen direktupphandling får bara användas vid upphandlingar under de s k tröskelvärdena, dvs endast då upphandlingens *värde är lågt*, ex vis i sådana fall där administrationskostnaderna och tidsutdräkten vid ett formbundet förfarande inte skulle stå i rimlig proportion till upphandlingens värde, eller om det finns s k *synnerliga skäl* såsom synnerlig brådska. I detta sammanhang kan nämnas konsekvenser med anledning av översvämning, eldsvåda eller annan oförutsedd omständighet. LOU förutsätter att upphandlande enhet som tillämpar direktupphandling också fastställer riktlinjer för när och hur sådan upphandling får ske.

Direktupphandling innebär inte att avsteg får göras från affärsmässigheten. Prisjämförelser bör förekomma och dokumentation bör upprättas.

NOU har rekommenderat olika basbeloppsgränser för upphandling av varor och tjänster.

¹ Statens tillsynsorgan i upphandlingsfrågor

Den sammanlagda kostnaden för direktupphandlingar uppgår till ca 22 miljoner kronor. Cirka 3,7 miljoner kronor av dessa avser arkeologundersökning där Länsstyrelsen upphandlat och kommunen stått för kostnaderna.

Analysen visar f ö att det till den största delen avser någon form av ombyggnads- eller specialarbeten. Kostnaden för denna typ av arbeten uppgår till ca 8 miljoner kronor. Övriga arbeten avser rena underhållsarbeten med ca 2,4 miljoner, konsulttjänster inkl ovk-besiktningar med ca 2,8 miljoner, saneringsarbeten med ca 1,4 miljoner och hamnarbeten, varuinköp och värmepumpinstallationer med ca 2,5 miljoner kronor

Vissa av de upphandlingar som av tekniska kontoret angivits som direktupphandlingar borde med lite framförhållning kunna ha upphandlats i en vidare konkurrens och på ett sätt som in-
neburit ökad affärsmässighet och lagefterlevnad.