

Granskning av Landskrona stads affärsmässiga upphandlingar

Landskrona stad

September 2024

Sara Sommarin, Certifierad kommunal revisor

Amanda Guerra, revisionskonsult

Mathias Westergaard Nielsen, jurist

Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona stad genomfört en granskning av stadens affärsmässiga upphandlingar. Granskningens syfte är att bedöma om upphandlingsverksamheten inom kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att upphandlingsverksamheten inom:

- **kommunstyrelsen** **inte helt** hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.
- **teknik- och fritidsnämnden** **inte helt** hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. Bedömningarna utgår från en tregradig skala, grönt (i allt väsentligt), gult (inte helt) och rött (ej). För teknik- och fritidsnämnden finns två bedömningar som är gråmarkerade. Den grå bedömningen innebär "ej tillämbart". För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten.

Revisionsfrågor	Bedömning	
	KS	TFN
1. Genomförs det behovs- och marknadsanalyser för att åstadkomma konkurrens vid mer komplexa upphandlingar?		
2. Säkerställs det att samordning sker mellan verksamheter vid upphandlingar för att utnyttja storleken och få bättre villkor i avtal?		
3. Säkerställs det att medarbetarna har tillräcklig kompetens i organisationen inför och under upphandlingar?		
4. Finns det rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta samt att upphandlingen genomförs med god framförhållning?		
5. Finns det instruktioner och rutiner av att kontroller av jäv hos medarbetare sker i samband med upphandlingsprocessen?		
6. Sker det en tillräcklig uppföljning och utvärdering inom området?		

Revisionsfrågor	Bedömning	
	KS	TFN
7. Finns det rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar inte överstiger tröskelvärdena?		

Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Säkerställa att medarbetare har tillräcklig kompetens avseende inköp och upphandling.
- Överväga att ta fram avtalsmallar för direktupphandlingar som kvalitetssäkrats av jurister med särskild kompetens inom upphandlingsområdet.
- Säkerställa att instruktioner och rutiner avseende hanteringen av jäv tas fram samt att dessa har ändamålsenligt innehåll.
- Säkerställa att uppföljning och utvärdering genomförs i tillräcklig omfattning.
- Säkerställa att avtalsregistret är aktualiserat.

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **teknik- och fritidsnämnden** att:

- Säkerställa att behov av upphandlingar anmäls till Inköp- och upphandlingsenheten i syfte att enheten skall kunna beakta dessa i planeringen av upphandlingar.
- Tillse att medarbetare har tillräcklig kompetens avseende inköp och upphandling.
- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i tillräcklig omfattning.

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden** att:

- Systematiskt dokumentera behovs- och marknadsanalyser. Dokumentation är ett viktigt verktyg vid exempelvis oklarheter.
- Säkerställa en ändamålsenlig samordning mellan verksamheter vid upphandlingar. Det är viktigt att beställare och sakkunniga bistår i samband med upphandlingar för att säkerställa kvalitet och ändamålsenliga avtal.
- Säkerställa att otillåtna direktupphandlingar inte genomförs.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Inledande om ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden	6
Behovs- och marknadsanalys	6
lakttagelser	6
Bedömning	8
Samordning mellan verksamheter vid upphandlingar	9
lakttagelser	9
Bedömning	10
Kompetens i organisationen	11
lakttagelser	11
Bedömning	12
Rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlag är juridiskt och innehållsmässigt korrekta	13
lakttagelser	13
Bedömning	15
Rutiner för kontroller av jäv	15
lakttagelser	15
Bedömning	16
Uppföljning och utvärdering	16
lakttagelser	16
Bedömning	19
Rutiner för direktupphandlingar	19
lakttagelser	20
Bedömning	22
Samlad bedömning	24
Bilaga	26

Inledning

Bakgrund

Landskrona stad upphandlar årligen varor och tjänster för betydande belopp. Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut. Vidare utgör dessa grundläggande principer grunden för att en upphandling ska ske affärsmässigt.

I stadens policy för inköp och upphandling framgår att inköpsverksamheten ska präglas av affärsmässighet och hög affärsetik.

Staden ska agera som en seriös och pålitlig affärspartner. Alla som hanterar inköp i Staden ska förvalta sin uppgift så att förtroendet för staden inte rubbas. Anställda som har personliga intressen i leverantörsföretag (jäv) ska inte medverka i upphandlingar eller inköp när det finns risk att val av leverantör påverkas

Utifrån ovan har revisorerna i Landskrona stad beslutat att genomföra en granskning av upphandlingsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

1. Genomförs behovs- och marknadsanalysen för att åstadkomma konkurrens vid mer komplexa upphandlingar?
2. Säkerställs att samordning sker mellan verksamheter vid upphandlingar för att utnyttja storleken och få bättre villkor i avtal?
3. Säkerställs det att medarbetarna har tillräcklig kompetens i organisationen inför och under upphandlingar?
4. Finns det rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta samt att upphandlingen genomförs med god framförhållning?
5. Finns det instruktioner och rutiner för kontroller av jäv hos medarbetare sker i samband med upphandlingsprocessen?

6. Sker det en tillräcklig uppföljning och utvärdering inom området?
7. Finns det rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar inte överstiger tröskelvärdena?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen 6 kap 1 § (styrelsens uppsiktsplikt).
- Kommunallagen 6 kap 6 §.
- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.
- Landskrona stads inköps- och upphandlingspolicy "KF 2023-05-02".
- Riktlinjer för inköp och upphandling "KS 2023-09-08".
- Övriga relevanta styrande dokument för granskningsområdet, såsom checklista och internkontrollplan.

Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden. I huvudsak är fokus på år 2024.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier, protokollgranskning och intervjuer. Därtill har vi genomfört en registeranalys. Som en del i registeranalysen har vi kontrollerat avtalsregistret. Avtalsregistret omfattar gällande avtal och det tidigaste startdatumet för ett avtal är 2018-06.

Följande intervjuer har genomförts:

- Intervjuer med företrädare för upphandlingsenheten, inkl. biträdande chef.
- Intervju med ekonomichefen.
- Intervju med företrädare för teknik- och fritidsnämnden. Inkl. förvaltningschefen.
- Ordförande, 1:a vice ordförande samt 2:e vice ordförande.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten. Skriftlig återkoppling av synpunkter har mottagits från både företrädare för kommunstyrelsen och för teknik- och fritidsnämnden. Återkoppling av kommunstyrelsens synpunkter mottogs även muntligt i ett möte som genomfördes den 15:e augusti där företrädare för kommunstyrelsen samt revisionens ordförande och projektledare för granskningen deltog. Efter mottagande av synpunkter har granskningen justerats och delgetts företrädare för kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden innan avrapportering för kommunrevisionen.

Enligt PwC:s kvalitetsrutiner har rapporten kvalitetssäkrats av Lena Salomon, Certifierad kommunal revisor, och Mathias Westergaard-Nielsen, jurist.

Granskningsresultat

Inledande om ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden

Styrelsens/nämndens ansvar

I kommunstyrelsens reglemente framgår att styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan och har som sådant ett övergripande ansvar för utvecklingen av hela den kommunala verksamheten, inklusive kommunens ekonomiska ställning. Styrelsen ska även leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter, vilket omfattar kommunens upphandlingsverksamhet, så att kommunens intressen tillvaratas. Reglementet reviderades 2020-11-30 §167 av fullmäktige.

Teknik- och fritidsnämndens reglemente berör varken inköp eller upphandling. Reglementet reviderades av fullmäktige 2022-01-31 §10.

Inköp- och upphandlingsenheten

Inköp- och upphandlingsenheten är organiserad under ekonomiavdelningen (stadsledningsförvaltningen) och består enligt kommunens intranät av en inköps- och upphandlingschef, åtta upphandlare och en upphandlingsassistent. Vid tillfälle för granskningen var avdelningschefen för ekonomiavdelningen tillförordnad inköps- och upphandlingschef. Två av upphandlarna arbetar särskilt med entreprenader. Vid intervju anges att enheten även bistår de kommunala bolagen vid behov. Enligt upphandlingspolicyn genomför enheten både koncernövergripande och förvaltningsspecifika upphandlingar.

Behovs- och marknadsanalys

Revisionsfråga 1: Genomförs det behovs- och marknadsanalyser för att åstadkomma konkurrens vid mer komplexa upphandlingar?

lakttagelser

Ansvar för behovs- och marknadsanalys

I "Inköp- och upphandlingspolicy" framgår att ansvaret för planeringen och beställning av kommande upphandlingar av varor, tjänster och entreprenader ligger på respektive nämnd inom det egna ansvarsområdet. Som tydliggjorts i tidigare avsnitt har kommunstyrelsen därtill ett övergripande ansvar att resurserna i kommunen nyttjas effektivt. Policyn antogs av kommunstyrelsen 2023-05-02 §63.

I "Riktlinjer för inköp och upphandling" framgår att det är Inköp- och upphandlingsenheten som i praktiken har huvudansvar för inköp och upphandling i kommunen. Riktlinjen antogs av kommunstyrelsen 2023-09-08 §153.

Genomförande av behovs- och marknadsanalys

Behovsanalys, inom kommunen

I Landskrona stad finns ett inköpsnätverk bestående av representanter (s.k. inköpssamordnare) från förvaltningarna och bolagen. Nätverket sammankallas av Inköp- och upphandlingsenheten och träffas cirka tre gånger per år. Enligt riktlinjen för inköp och upphandling ligger det inom inköpssamordnarnas ansvarsområde att informera upphandlingsenheten om planerade upphandlingar samt lyfta oplanerade behov till nätverket för eventuell samordning med andra förvaltningar. Inköp- och upphandlingsenheten informeras genom att förvaltningarna får fylla i kommande års behov två gånger per år i upphandlingsplaner som distribueras av enheten. Därtill kan förvaltningarna även rapportera in sina behov löpande genom en intern e-tjänst som upphandlingsenheten tillhandahåller. Av teknik- och fritidsförvaltningen anges att viss förbättringspotential finns gällande att anmäla behov.

När upphandlingsplanerna tillhandahålls av upphandlingsenheten sammanställs de förvaltningsspecifika planerna till en koncernövergripande plan, som även kompletteras med avtalsområden vars avtal i närtid löper ut. Enligt riktlinjen är inköpsnätverket delaktiga i beslut om prioritering av behov och eventuell samverkan inom kommunen.

Vid intervjuer med upphandlingsenheten och representanter från teknik- och fritidsförvaltningen verifieras tillvägagångssättet som återgivits. Av upphandlingsenheten anges även att behovsanalysen beaktar spendanalys. En spendanalys, eller inköpsanalys, genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster. Av Inköp- och upphandlingsenheten anges därtill att förvaltningarna i varierande omfattning anmäler sina behov till enheten.

Av dokumentet "Ansvarsfördelning inför upphandling" (daterad 2023-02-24) framgår att det ingår i referensgruppens ansvarsområde att genomföra behovs- och marknadsanalyser under inköpsprocessen. Vid behov ska upphandlingsenheten bistå. I referensgruppen ingår exempelvis en representant från upphandlingsenheten samt ansvarig beställare.

I en presentation för Landskronas inköpsprocess som vi tagit del av (daterad 2023-06-09) samt i "Checklista för beställare inför upphandling" (daterad 2023-02-24) framgår aspekter som en behovsanalys ska beakta. Exempelvis framgår att en analys ska ta hänsyn till syftet med upphandlingen, upphandlingens tidsaspekt och huruvida fokus för upphandlingen bör vara på pris eller kvalitet. Checklistan innehåller även frågor som ska besvaras i samband med analys, såsom frågor om tidsaspekten, leverantörer och utvecklingen på marknaden.

Marknadsanalys

Vid intervjuer lyfts att kommunen (däribland stadsledningsförvaltningen och teknik- och fritidsförvaltningen) aktivt arbetar för att nå ut till leverantörer och införskaffa sig en bild

av lösningar som finns. Bland annat anges att upphandlingsenheten vid behov skickar ut Requests for Information¹ (RFI). I riktlinjen framgår att samspel med leverantörer/marknaden är en del av förberedelsefasen i kommunens inköpsprocess, och att alla möjligheter som finns till dialog med marknadens aktörer ska beaktas.

Av Inköp- och upphandlingsenheten anges att andra kommuner även kontaktas som gjort upphandlingar inom samma område för att dra lärdomar av deras utfall. Vidare anges att de upphandlare som arbetar med entreprenader deltar i särskilt nätverk.

Av Inköp- och upphandlingsenheten anges att det noterats att fler anbud än tidigare inkommer vid upphandlingar avseende byggbranschen. Att fler anbud inkommer tillskrivs till stor del bero på ändrade marknadsförhållanden, inte på ändrat arbetssätt. Därtill anges att överprövningarna blivit något fler än tidigare även om de fortfarande är förhållandevis få. Det råder konsensus bland de intervjuade att priset är det avgörande utvärderingskriteriet i flera upphandlingar. Viss önskan framkommer från teknik- och fritidsförvaltningen samt ekonomichefen att utvärderingskriteriet *kvalitet* i större omfattning ska beaktas i upphandlingar.

Stickprov

Inom ramen för granskningen har vi valt ut sex stycken upphandlingar och begärt ut underlag i syfte att kontrollera hur behovs- och marknadsanalyser för respektive upphandling genomförts. Vid urval kontrollerades att upphandlingarna nyttjats av kommunstyrelsen respektive teknik- och fritidsnämnden. Tre stycken upphandlingar har nyttjats av kommunstyrelsen och tre av teknik- och fritidsnämnden. I rapportens "Bilaga" redovisas upphandlingarna närmare.

I samband med begäran av underlag angavs av Inköp- och upphandlingsenheten att varken behovs- eller marknadsanalyser systematiskt dokumenteras. Detta är oberoende av om det avser komplexa, eller lite enklare, upphandlingar.

Dokumenterade behovs- eller marknadsanalyser har inte genomförts för några av upphandlingarna. Upphandlingarna (stickproven) avser exempelvis miljökonsult, beläggningsarbete, projektör och anläggningsarbete.

Bedömning

Genomförs det behovs- och marknadsanalyser för att åstadkomma konkurrens vid mer komplexa upphandlingar?

Bedömning: Delvis

Bedömningen avser både kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden.

¹ En RFI innebär exempelvis att en upphandlande myndighet inför en upphandling skickar skriftliga frågor till leverantörer eller branschorganisationer, eller delar av upphandlingsdokumenten för remiss. Genom en RFI kan den upphandlande myndigheten exempelvis ställa frågor och testa idéer om upplägg och process, ravformuleringar, utvärderingsmodeller, logistikupplägg eller avtalsvillkor (Upphandlingsmyndigheten).

Vi konstaterar att både kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden har utarbetade och dokumenterade rutiner för behovs- och marknadsanalyser, och av både styrelsen och nämnden anges att analyser genomförs.

Av intervjuer lyfts samtidigt att dokumentation av behovs- och marknadsanalyser inte regelbundet upprättas, och att detta tillvägagångssätt är oberoende om det rör sig om en mer komplex upphandling eller en enklare upphandling. Av stickproven bekräftas detta då ingen dokumentation mottagits. Upphandlingsmyndigheten rekommenderar upphandlande kommuner (myndigheter) att upprätta noggrann dokumentation i syfte att förebygga eventuella oklarheter.

Samordning mellan verksamheter vid upphandlingar

Revisionsfråga 2: Säkerställs det att samordning sker mellan verksamheter vid upphandlingar för att utnyttja storleken och få bättre villkor i avtal?

lakttagelser

Skyldighet att samordna i syfte att nyttja konkurrensfördelar

I Inköps- och upphandlingspolicyn anges att kommunstyrelsen ansvarar för att hantera övergripande strategiska frågor som rör Landskrona stad, vilket innefattar ett samordningsansvar. Därtill anges att inköpsverksamheten ska bidra till att invånarna får värde för varje skattekrona genom att säkerställa att upphandling av varor, tjänster och entreprenader sker på det mest optimala sättet för kommunen som helhet.

I riktlinjer för inköp och upphandling framgår att Landskrona stad ska, i så stor utsträckning som möjligt, samordna i nämndövergripande upphandlingar.

Säkerställande av samordning

Vid intervjuer framgår att samordningen sker främst genom inköpsnätverket (se revisionsfråga 1) som består av upphandlare från upphandlingsfunktionen och representanter från den/ de förvaltningarna som berörs av en viss upphandling.

Att samordningen inom kommunen överlag fungerar råder konsensus. Däremot råder meningsskiljaktigheter kring ansvarsfördelningen. Av *upphandlingsfunktionen* anges att fördelningen visserligen ses som tydlig men att sakkunniga från förvaltningarna inte alltid finns tillgängliga i samband med upphandlingar. Vid faktagranskning lyfts av företrädare för kommunstyrelsen att det främst är sakkunniga från teknik- och fritidsförvaltningen som det syftas på, samt att det är sällsynt att det händer nu. Däremot anges att det var vanligare tidigare. Avsaknaden påverkar möjligheterna att ställa korrekta krav i avtalen och riskerar få negativa konsekvenser genom att kommunen ingår avtal som inte täcker verksamheternas behov. Även ansvarig beställare, som enligt riktlinjen är ansvarig för upphandlingen, uppges saknas ibland vilket medför att Inköp- och upphandlingsenheten tar ansvaret. Ansvarig beställare är även den som

utser kravställare enligt riktlinjen. Av *teknik- och fritidsförvaltningen* lyfts att samverkan i stort förbättrats gentemot tidigare. Detta lyfts även i intervju med ekonomichefen.

Avseende huruvida teknik- och fritidsnämnden säkerställer att specialister finns att tillgå anges att det finns utsedda personer inom förvaltningen som utser kontaktpersoner till upphandlingar. Av upphandlingsfunktionen anges däremot att det funnits tillfällen då personerna saknat tillräcklig kunskap avseende exempelvis entreprenader. Vid faktagranskning lyfts av kommunstyrelsens företrädare att exempelvis advokatbyråer, eller annat externt stöd, tas in vid mer komplexa upphandlingar. Därtill anges att kompetensen stärkts för medarbetare genom bland annat utbildningar.

Vid dokumentgranskning noteras att ansvarsfördelningen beskrivs både i upphandlingspolicyn samt i riktlinjen för inköp och upphandling. I policyn beskrivs uppdragen för fullmäktige, kommunstyrelsen, Inköp- och upphandlingsenheten och för nämnd/bolag. Ansvarsfördelningen konkretiseras ytterligare i riktlinjen samt ger ytterligare beskrivningar avseende ansvarsområden för inköpssamordnare och upphandlare. Att anmäla personer till referensgrupper faller under inköpssamordnarnas ansvar enligt riktlinjen.

Av Inköp- och upphandlingsenheten anges att det är vanligt att verksamheterna ingår i egna avtal utan att informera enheten och att översyn av avtal enbart finns för de som enheten själva utför och lägger upp i avtalsdatabasen. I samband med att en registeranalys genomfördes (se revisionsfråga 7) kunde vi bekräfta att det fanns oklarheter avseende huruvida ett avtal fanns eller inte.

Bedömning

Säkerställs det att samordning sker mellan verksamheter vid upphandlingar för att utnyttja storleken och få bättre villkor i avtal?

Bedömning, kommunstyrelsen: Delvis

Utifrån iakttagelserna bedömer vi att kommunstyrelsen delvis säkerställer samordning. Bedömningen baseras bland annat på att sakkunniga/specialister ibland saknas i samband med upphandlingar. Detta menar vi på medför risk att kommunen ingår i avtal som inte uppfyller dess behov, vilket kan leda till behov av direktupphandlingar eller att kommunen ingår i ofördelaktiga avtal.

Därtill anges att verksamheterna ibland ingår i egna avtal vilket medför risk att avtalen inte beaktar ett kommunövergripande perspektiv.

Bedömning, teknik- och fritidsnämnden: Ej tillämplig.

Med anledning av att samordningsansvaret vilar på kommunstyrelsen, samt att upphandlingsfunktionen som ansvarar för det praktiska genomförandet är organiserad under styrelsen, bedöms inte revisionsfrågan för nämnden.

Vi vill samtidigt lyfta att detta inte innebär att nämnden saknar ansvar. Enligt kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6§ ska nämnderna tillse att verksamheten bedrivs i linje med fullmäktiges riktlinjer. Nämnden är därmed ålagd att verka för en effektiv och ändamålsenlig styrning.

Kompetens i organisationen

Revisionsfråga 3: Säkerställs det att medarbetarna har tillräcklig kompetens i organisationen inför och under upphandlingar?

lakttagelser

Ansvar

I inköp- och upphandlingspolicyn anges att styrelsen har ett ansvar att bistå hela organisationen med allmän rådgivning, information och utbildning avseende inköp och upphandlingsrelaterade frågor och operativt stödja nämnder och bolag i upphandlingsprocesser.

I riktlinjen för inköp och upphandling anges att Inköps- och upphandlingsenheten har till uppdrag att vara ett stöd till verksamheten vid inköps- och upphandlingsfrågor, bidra till att öka kunskapen om den goda affären samt arbeta för att stärka stadens kontroll över inköpsprocessen.

Säkerställa kompetens

Av intervju med upphandlingsfunktionen anges att enheten haft svårt att rekrytera personer med upphandlingserfarenhet. Samtidigt lyfts av företrädare för kommunstyrelsen/upphandlingsenheten i samband med faktagranskning att det idag anses finnas en bra kombination av kompetenser och erfarenheter inom enheten. Vidare anges att Landskrona stad rekryterat två seniora upphandlare under våren år 2024.

Vid intervju framkommer även att nyanställda chefer tar del av utbildning inom inköp och upphandling som en del av deras introduktion. Utbildning ges därtill till beställare och inköpsnätverket några gånger per år. I samband med faktagranskning mottogs underlag som visar att det under hösten år 2024 finns tre möjliga utbildningstillfällen för beställare, och att utbildningen är obligatorisk för att kunna avropa från kommunens avtal.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en upprättad Powerpointpresentation, "Beställarutbildning". Presentationen är odaterad. Enligt uppgift av upphandlingsfunktionen används presentationen vid utbildningar för beställare. Dokumentet innehåller information om upphandlingsfunktionen, upphandlingsprocessen, direktupphandling, ramavtal, beloppsgränser med mera.

Därtill anges av enheten att varje medarbetare har möjlighet till fortbildning och utbildning vid behov. Huruvida en anställd kan anmäla sig till en extern utbildning är upp till den anställdes chef. I samband med faktagranskning mottog vi en publikation på

intranätet som visar att tre utbildningstillfällen inom upphandling, inköp och avtal ges under hösten år 2024 och riktas till nyanställda samt till alla som gör inköp för staden. Av intervju anges vidare att upphandlare med särskilda inriktningar, såsom entreprenadupphandlare, har genomfört utbildningar inom IT, entreprenadupphandlingar och projektledning.

Vid intervju med företrädare för teknik- och fritidsförvaltningen lyfts önskemål om kontinuerliga utbildningar då vissa av dem sällan upphandlar, och att det därav finns behov av att aktualisera sig. Vidare efterfrågas mer stöttning av upphandlingsfunktionen.

Av protokollgranskning för perioden mars år 2023 till och med juni år 2024 för styrelsen och nämnden framkommer inga särskilda utbildningsåtgärder. Juniprotokollen var de senaste publicerade protokollen vid slutjustering av granskningen, som genomfördes i september år 2024.

Tillgång till juridisk kompetens

Av de intervjuade anges att Landskrona stad har anställda kommunjurister, men att inga av dessa arbetar särskilt inom inköp/upphandling. Vidare anges att externa upphandlingsjurister kan tas in vid behov. Exempelvis anges att de avtalsmallar som används vid upprättande av avtal kvalitetssäkrats av jurister. Se revisionsfråga 4 för ytterligare beskrivning av avtalsmallar.

Bedömning

Säkerställs det att medarbetarna har tillräcklig kompetens i organisationen inför och under upphandlingar?

Bedömning, kommunstyrelsen: Ja.

Vi noterar att utbildning erbjuds till anställda, såsom till beställare och till inköpsnätverket, och att det under hösten kommer att genomföras flera utbildningar. Inom ramen för granskningen har vi även noterat att det finns allmänna utbildningspotter som de anställda kan ta del av.

Samtidigt noteras att företrädare för teknik- och fritidsförvaltningen anser att det finns ett behov av fortbildning, samt en önskan om ytterligare stöttning från upphandlingsenheten. Visserligen har teknik- och fritidsnämnden ett eget ansvar att säkerställa en ändamålsenlig organisation och att vidta åtgärder. Samtidigt menar vi att ett övergripande ansvar åligger kommunstyrelsen. Exempelvis genom styrelsens funktion som ledande politiska förvaltningsorgan och genom det som anges i policyn och riktlinjen.

Bedömning, teknik- och fritidsnämnden: Delvis.

Enligt kommunallagen (2017:725) 6 kap. 6§ ska nämnderna tillse att verksamheten bedrivs i linje med fullmäktiges riktlinjer. Nämnden är därmed ålagd att verka för en effektiv och ändamålsenlig styrning.

Vi ser positivt på att nämnden identifierar utbildning som ett viktigt område och att utvecklingsområden tydliggörs. Visserligen är det inom kommunstyrelsens ansvarsområde att säkerställa utbildning. Samtidigt menar vi på att nämnden har ett ansvar att säkerställa en ändamålsenlig organisation, och att nämnden inte helt uppfyller åtagandet. Exempelvis har inga utbildningsåtgärder vidtagits, och att nämnden påtalat behovet för kommunstyrelsen har inte framkommit.

Rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlag är juridiskt och innehållsmässigt korrekta

Revisionsfråga 4: Finns det rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta samt att upphandlingen genomförs med god framförhållning?

lakttagelser

Säkerställa att upphandlingsunderlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta

Som nämnts under revisionsfråga 3 finns det inga särskilda upphandlingsjurister inom kommunen, däremot finns kommunjurister. Av upphandlingsenheten förtydligas att upphandlare har juridisk kompetens inom upphandlingslagstiftningen och att det, tillsammans med att det är möjligt att ta stöd av externa upphandlingsjurister, ses som tillräckligt.

I riktlinjerna för inköp och upphandling konkretiseras inköps- och upphandlingsprocessen, samt väsentliga principer att beakta. Bland annat beskrivs följande delar:

- Grundprinciper för upphandling.
- Affärsetik.
- Roller och ansvar.
- Inköpsprocessen

Grundprinciperna och formuleringarna kring affärsetik tydliggör vad samtliga underlag ska genomsyra och vad ändamålet med upphandlingsarbetet är. Arbetet ska exempelvis resultera i goda affärer och hög kostnadseffektivitet. Vidare tydliggörs att all upphandling ska ta hänsyn till de grundläggande principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. I riktlinjen framgår därtill konkretiseringar avseende hur detta ska uppnås, exempelvis genom att alla leverantörer som önskar ska få ge anbud och att kravställningarna ska vara proportionella.

Inköpsprocessen består av tre delar gällande Landskrona stads upphandlingsarbete: förberedelsefasen, upphandlingsfasen och avtalsfasen. I *förberedelsefasen* görs bland annat behovs- och marknadsanalyser samt upprättas upphandlingsplaner på förvaltnings- samt kommunnivå med tillhörande prioriteringsordning. Se revisionsfråga 1 för närmare beskrivning av upphandlingsplaner. I *upphandlingsfasen* ska ansvarig upphandlare tillsammans med referensgruppen arbeta fram upphandlingsdokument

med relevanta krav på leverantör och upphandlingsföremål samt utvärderingsmodell. Avtalsfasen omfattar uppföljning och berörs i revisionsfråga 6.

Vi har mottagit en presentation ("Landskrona stads inköpsprocess") där inköpsprocessen konkretiseras. Moment framgår kopplade till bland annat:

- Uppstartsmöte.
- Upphandlingsdokument.
- Annonsering.
- Anbudsöppning.
- Utvärdering.

I styrdokumentet "Ansvarsfördelning inför upphandling" konkretiseras ansvarsfördelningen, och bland annat referensgruppens åtaganden inför en upphandling. Referensgruppen ska exempelvis ansvara för kravspecifikation, utforma PUB-avtal samt delta i anbudsutvärdering. Detta ska göras i samverkan med upphandlingsenheten. Innan en upphandling påbörjas ska ett beslut tas om att inleda upphandlingen samt ska en upphandlingsstrategi tas fram som fastställer mål, krav med mera. Innan annonsering av upphandling görs ska upphandlingsdokumenten fastställas, som bland annat omfattar krav på leverantörer och utvärderingsmodell.

Avtalsmallar

Inom ramen för granskningen har vi mottagit avtalsmallar för varor och tjänster, daterade år 2024. Mallarna omfattar bland annat avsnitt kring avtalsvillkor, uppdraget, rätt till förlängning, behandling av personuppgifter, hantering av handlingar, avrop samt priser. Som beskrivits i revisionsfråga 3 har upphandlingsjurister kvalitetssäkrat upphandlingsmallarna.

Avseende avtalsmall för direktupphandlingar anges av upphandlingsenheten att sådana inte finns. Vid behov används mall för varor/tjänster och anpassas. Vid faktagranskning förtydligas att anpassning av mallar görs av ansvarig upphandlare, dessa är dock inte kvalitetssäkrade av en upphandlingsjurist.

God framförhållning

Som beskrivits i revisionsfråga 1 framgår en ansvarsfördelning i exempelvis dokumentet "Ansvarsfördelning inför upphandling", samt i checklistan för beställare. I dokumentet om ansvarsfördelning inför upphandling framgår vad som ingår i referensgruppens ansvarsområde, och checklistan omfattar de analyser som referensgruppen måste genomföra inför en upphandling.

Som också angetts i revisionsfråga 1 finns upphandlingsplaner både på koncernnivå samt på nämndsnivå som redovisar verksamheternas planerade upphandlingar. Oplanerade behov ska enligt riktlinjen för inköp och upphandling hanteras utifrån tillgängliga resurser.

Av upphandlingsfunktionen lyfts att upphandlingsarbetet, i likhet med andra kommuner, är beroende av budgetåret. Det vill säga att verksamheter ofta först i samband med fastställd budget vet förutsättningar för upphandlingar. Det händer att förvaltningar i slutet av budgetåret inkommer med nya behov av upphandlingar.

Bedömning

Finns det rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta samt att upphandlingen genomförs med god framförhållning?

Bedömning, kommunstyrelsen: Ja

Utifrån iakttagelser är vår bedömning att det finns rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlagen är korrekta och att upphandlingen genomförs med god framförhållning. Exempelvis finns kommunjurister att tillgå, avtalsmallar är kvalitetssäkrade av jurister samt upprättas upphandlingsplaner som omfattar verksamheternas upphandlingsbehov. Vi bedömer att styrdokumentet tydliggör vad underlagen ska omfatta.

Bedömning, teknik- och fritidsnämnden: Bedöms ej.

Det är inom upphandlingsfunktionens/kommunstyrelsens ansvar att säkerställa att underlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta. Samordningsansvaret är även inom kommunstyrelsens ansvarsområde. Bedömning ges därav inte för nämnden.

Rutiner för kontroller av jäv

Revisionsfråga 5: Finns det instruktioner och rutiner av att kontroller av jäv hos medarbetare sker i samband med upphandlingsprocessen?

Enligt Upphandlingsmyndigheten innebär "jäv" att en anställd eller förtroendevald anses ha ett sådant intresse i ett ärende att dennes opartiskhet kan ifrågasättas. Det kan exempelvis handla om att en projektdeltagare har nära kopplingar till tänkbara leverantörer eller underleverantörer i den bransch som är aktuell för en upphandling.

Vikten av opartiskhet och att upprätthålla förtroendet från medborgarna lyfts i SKR:s skrift "Om mutor och jäv" från 2021. Bland annat framhålls att "*En anställd eller förtroendevald ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete*".

Iakttagelser

Det framkommer vid intervjuer med representanter från upphandlingsenheten att Landskrona stad saknar rutiner och riktlinjer för kontroller av jäv. Däremot lyfts att det pågår ett arbete med att ta fram stadsövergripande rutiner och riktlinjer för området. Dessa har däremot inte fokus på just upphandling. Vidare anges av upphandlingsenheten att det visserligen förs dialoger om jäv inför upphandlingar i referensgrupper. Samtidigt framkommer att det i praktiken saknas tydliga rutiner för

kontroll, och att ansvaret vilar på den enskilde medarbetaren att bedöma om denne är jävig eller ej.

Vid dokumentgranskning noteras att det i upphandlingspolicyn tydliggörs att anställda med personliga intressen i leverantörsföretag inte ska medverka i upphandlingar eller inköp när det finns risk att val av leverantör påverkas.

I riktlinjen för inköp och upphandling ges exempel på situationer när en anställd är jävig, såsom i en familjerelation. Vidare anges att om en person ser en risk i att denne kan vara jävig i samband med en inköps- och upphandlingssituation bör personen avstå från att delta i beslut. Personens närmaste chef fattar beslut om hur denne ska agera i den specifika situationen.

Av upphandlingsenheten framgår att jäv lyfts i samband med beställarutbildningen, vilket bekräftas av den presentation avseende beställareutbildning som vi mottagit.

Bedömning

Finns det instruktioner och rutiner av att kontroller av jäv hos medarbetare sker i samband med upphandlingsprocessen?

Bedömning: Delvis

Bedömningen avser både kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden.

Vi ser positivt på att det anges att dokumenterade rutiner för kontroller av jäv håller på att tas fram. Samtidigt noteras att det för närvarande saknas utarbetade dokumenterade instruktioner och systematiska kontroller avseende jäv i samband med upphandling.

Uppföljning och utvärdering

Revisionsfråga 6: Sker det en tillräcklig uppföljning och utvärdering inom området?

lakttagelser

Styrande principer

I "Fullmäktigeplan 2024-2026" framkommer att god ekonomisk hushållning ska följas upp i samband med delårs- samt årsbokslutet. Särskilda instruktioner för uppföljning och/eller utvärdering finns inte. Planen behandlades av fullmäktige 2023-10-26 §136.

I policyn för inköp och upphandling framgår att Landskrona stad systematiskt ska arbeta med avtalsförvaltning och avtalsuppföljning i syfte att kvalitetssäkra Landskrona stads leverantörer samt säkerställa prestation före betalning.

I riktlinjen för inköp och upphandling anges att avtalsuppföljning delas in i två delar, en proaktiv del och en reaktiv del. Inköps- och upphandlingsenheten har huvudansvaret för den proaktiva delen som omfattar planering och formulering i strategi och upphandlingsdokument. Verksamheten ansvarar för den reaktiva delen som omfattar att löpande följa upp avvikelser och meddela leverantören.

Avseende internkontroll ska en årlig riskvärdering göras inom respektive nämnds verksamhet där risker ska bedömas och prioriteras utifrån flertalet perspektiv, såsom verksamhetsrisk, ekonomisk risk och risk vid inköp och upphandling. Utifrån riskanalysen ska en internkontrollplan upprättas. Uppföljning per nämnd ska göras en gång per år och rapporteras senast sista november, det datum då även nästkommande års internkontrollplan ska vara behandlad av nämnden. Anvisningar för den interna kontrollen redovisas i "Intern kontroll - Landskrona stad", och reviderades 2020-06-17 §105 av fullmäktige.

Uppföljning och utvärdering i praktiken

Av intervju med upphandlingsenheten bekräftas att det inte finns riktlinjer särskilt för hur uppföljning/utvärdering genomförs för inköp och upphandling, och att uppföljning av granskningsområdet i huvudsak genomförs i samband med uppföljning av delårs- och årsbokslut.

Av ekonomichefen anges att investeringar följs upp i samband med boksluten och att utfall av projekt följs upp.

Kommunstyrelsen

Vi har inom ramen för granskningen gjort en genomgång av kommunstyrelsens protokoll från mars 2023 till och med juni 2024. Av granskningen framkommer att inga specifika ärenden med bäring på uppföljning eller utvärdering av inköp och upphandling lyfts till styrelsen. Däremot har styrelsen fått information om inköp och upphandling i samband med rapportering av:

- Nämndberättelsen för år 2023. Godkänd av styrelsen 2024-03-07 §28.
- Nämndplanen för år 2024. Godkänd av styrelsen 2023-11-23 §218.

I kommunstyrelsens nämndberättelse för år 2023 framkommer en övergripande uppföljning avseende inköp och upphandling. Bland annat att arbetet med pågående byggentreprenader fortgått enligt plan samt att underlag för upphandling av entreprenör för byggande av nytt bad och Landskrona IP tagits fram. Uppföljningsstatistik, såsom antal anbud, antal överprövningar, Nöjd-Kund-Index (NKI) framkommer inte. Sådan statistik följs heller inte upp enligt upphandlingsenheten. Därtill lyfts att förvaltningarna har ett ansvar avseende avtalsuppföljning och att det kommer till upphandlingsenhetens kännedom om leverantörer missköter sig. Beställarna anges ha ansvar för löpande kontakt med leverantörerna medan upphandlingsenheten bistår med stöd i dialoger.

I kommunstyrelsens nämndplan för år 2024 konstateras att utrymmet för kostnadsökningar är begränsat vilket medför krav på kostnadseffektiva inköp.

Styrelsen har även godkänt riktlinjer för inköp och upphandling och antagit "Plan för intern kontroll 2024" där avtalstrohet pekas ut som en kommunövergripande risk, och ärmed finns med i samtliga nämnders internkontrollplaner för året. Planen antogs

2023-11-23 §217 av styrelsen. Uppföljning av intern kontroll för år 2023 har även kontrollerats men där förekommer inga moment med koppling till inköp och upphandling.

Av upphandlingsenheten anges att ett analysverktyg har tagits fram för att kunna följa avtalstroheten, däremot är det inget som implementerats i verksamheten ännu. Därtill anges att kontroller av att leverantörer betalat sina skatter och avgifter görs i samband med en upphandling via företaget Creditsafe. Detta bekräftas av de underlag till stickproven vi mottagit, se revisionsfråga 1.

Att avtalsuppföljning är ett utvecklingsområde råder enighet bland samtliga intervjuade.

Teknik- och fritidsnämnden

Även för teknik- och fritidsnämnden har en genomgång gjorts av protokollen för perioden mars 2023 till och med juni 2024. I likhet med kommunstyrelsen har nämnden inte behandlat särskilda ärenden kopplade till uppföljning eller utvärdering avseende inköp och upphandling. Däremot har nämnden mottagit information i samband med rapportering av:

- Delårsrapporten för år 2023. Godkänd av nämnden 2023-09-20 §39.
- Verksamhetsberättelsen för år 2023. Godkänd av nämnden 2024-02-15 §1.

I nämndberättelsen för år 2023 följs upphandlad verksamhet upp i ett separat avsnitt. Avsnittet innefattar status för upphandlingar och huruvida upphandlingen är överprövad. Därtill noteras att nämnden haft flera mål fastställda med bäring på inköp och upphandling. Av redovisningen framgår att utfallet för indikatorn *andel inköpt ekologiskt producerade livsmedel* inte nådde målvärdet, medan utfall för indikatorn *avtalsprojekt investeringsprojekt* saknas. Av uppföljningen framkommer att avtal gällande asfaltering har överklagats i två instanser, och att överprövningen påverkat nämndens mål negativt avseende att effektivt nyttja resurser och investeringsmedel för att utveckla välfärd. Vidare konstateras att mål avseende överprövade upphandlingar inte nås. Av intervju med förvaltningen lyfts att uppföljningen stärkts, bland annat med anledning av överprövningar.

I delårsrapporten för år 2023 konstateras att överprövningen av asfaltupphandlingen överprövas och status av måluppfyllnaden lämnas.

Även i nämndens internkontrollplan för år 2024 framgår det kommunövergripande momentet om avtalstrohet. Därtill finns ett nämndspecifikt moment om direktupphandling. Momentet lyfter risken att korrekt dokumentation saknas vid direktupphandlingar. Det framgår däremot inte av internkontrollplanen hur ofta kontroll ska genomföras. Planen godkändes av nämnden 2023-11-22 §50. Uppföljning av internkontrollplanen för år 2023 har kontrollerats, och inga moment med bäring på inköp och upphandling finns. Av intervju med förvaltningen bekräftas att dokumentationen av direktupphandlingar är ett utvecklingsområde.

Det uppges vid intervju med ekonomichef att risken i internkontrollplanen följs upp på nämndsnivå, både av upphandlingsenheten samt av förvaltningschef eller avdelningschef. Däremot anses det inte finnas något systematiskt arbetssätt kopplat till kontrollerna, exempelvis avseende fastställd frekvens av kontroller.

Bedömning

Sker det en tillräcklig uppföljning och utvärdering inom området?

Bedömning, kommunstyrelsen: Delvis.

Utifrån iakttagelser bedömer vi att kommunstyrelsen delvis har tillräcklig uppföljning och utvärdering. Vi konstaterar att uppföljning genomförs, bland annat i samband med boksluten. Samtidigt noteras en avsaknad av riktlinjer omfattande vad uppföljningen ska omfatta samt hur uppföljningen ska ske. Vi noterar även att statistik inte redovisas.

Vi ser positivt på upphandlingsenhetens uppgifter om att ett analysverktyg ska implementeras för att stärka uppföljning av avtalstrohet. Bristande avtalstrohet medför risker avseende inköp utanför avtal och att verksamheterna har upphandlingsbehov som inte uppmärksammas. Även otillåtna direktupphandlingar menar vi på är en risk.

Att upphandlingsenheten tillhandahåller systematiska utvärderingar av förvaltningarna har inte kommit till vår kännedom. Enligt vår bedömning ingår samordningsansvaret i kommunstyrelsens ansvarsområde.

Bedömning, teknik- och fritidsnämnden: Delvis.

Vi bedömer det som positivt att nämnden redovisar utfall av nyckeltal och mål i sin uppföljning, och att nämnden i sin nämndberättelse beskriver hur inköp och upphandlingar gått under året. Vi ser det även som positivt att förvaltningen lyfter att uppföljningen stärkts med anledning av tidigare brister.

I likhet med kommunstyrelsen noteras samtidigt en avsaknad av riktlinjer avseende vad uppföljningen ska omfatta, och att utvärdering inte på ett tydligt sätt följs upp eller beskrivs. Att det saknas systematiskt arbetssätt avseende kontroller i den interna kontrollen menar vi på medför risk att nämnden inte identifierar brister och därmed inte vidtar åtgärder vid behov.

Rutiner för direktupphandlingar

Revisionsfråga 7: Finns det rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar inte överstiger tröskelvärdena?

Tröskelvärdet är den beloppsgräns som avgör vilka regler en upphandling ska följa, de direktivstyrda förfarandena över tröskelvärdena eller de nationella förfarandena under tröskelvärdena. Det är olika beloppsgränser beroende på upphandlingsslag och upphandlande organisation. Tröskelvärdet för en kommun vid upphandling av varor och tjänster är exempelvis 2 389 585 kronor och för upphandling av byggtreprenader 59 880 179 kronor.

Den gräns som vanligen benämns som direktupphandlingsgräns är 700 000 kr och framkommer i LOU. Tumregel är att upphandlingar över denna gräns ska upphandlas.

lakttagelser

I inköps- och upphandlingspolicyn framgår att direktupphandling ska genomföras så att konkurrensen tillvaratas och att de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna gällande lagstiftning samt stadens riktlinjer för direktupphandlingar följs.

I riktlinjen för inköp och upphandling framgår att:

- Vid upprepade förfrågningar av samma vara/tjänst ska inköpssamordnaren meddela upphandlingsenheten i syfte att kontrollera genomförda inköp i kommunen.
- Grundprinciperna ska gälla för direktupphandlingar.
- Kontroll av existerande avtal ska göras innan direktupphandling genomförs.
- Direktupphandlingar delas in i olika kategorier, beroende på värde, och att olika krav gäller för respektive kategori. Mellan 25 tkr och 100 tkr kan prisuppgifter begäras in via telefon eller e-post. För direktupphandlingar över 100 tkr tydliggörs att dokumentationsplikt föreligger. Vid direktupphandlingar över 300 tkr ska upphandlingen göras i samarbete med upphandlaren. Underlagen ska diarieföras oavsett värde.

Avseende dokumenteringen av direktupphandlingar har vi mottagit Upphandlingsmyndighetens standardblankett. Blanketten efterfrågar bland annat uppgifter om organisationsnummer, beställare, grund för direktupphandling, avtalets värde och avtalets löptid.

Av upphandlingsenheten anges att om det råder osäkerhet huruvida en upphandling kommer överstiga direktupphandlingsgräns genomförs en annonserad upphandling. Att förvaltningarna genomför egna upphandlingar bekräftas vid intervjuerna. Avseende dokumentation anges att ansvaret vilar på förvaltningarna och att det inte finns en rutin där upphandlingsenheten samlar in och/eller kontrollerar att dokumentationen är korrekt. Förvaltningarnas dokumentation uppges istället stanna hos förvaltningarna.

Som angetts i revisionsfråga 6 lyfts i teknik- och fritidsnämndens internkontrollplan för år 2024 risken att dokumentationen vid direktupphandlingar saknas/inte görs. Vid intervju med företrädare för förvaltningen anges att brister upptäckts avseende direktupphandlingar över tröskelvärden, och att det föranlett att en ny upphandling initierats. Av teknik- och fritidsförvaltningen anges att viss förbättringspotential finns att anmäla behov.

Registeranalys

Som en del i granskningen har vi genomfört en registeranalys, där vi jämfört Landskrona stads leverantörsreskontra mot mottagen leverantörsreskontra. Utifrån erhållen data har

vi sammanställt och analyserat data för bl.a. enskilda köp, omsättning per leverantör, omfattning av köp från leverantörer som har avtal med Landskrona stad

Avtalslängd

Enligt LOU 7 kap. 2§ får ett ramavtal löpa längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl.

Som en del i registeranalysen har vi kontrollerat avtalsregistret. Avtalsregistret omfattar gällande avtal och det tidigaste startdatumet för ett avtal är 2018-06.

- Av de avtalstyper som är kategoriserade som "ramavtal" är det nio stycken som överskrider en avtalslängd om fyra år. Ett av avtalen är en internupphandling av Landskrona stad och omfattar LSS. Två leverantörer har inte nyttjats under gällande period enligt leverantörsreskontrat.
- 72 avtal är kategoriserade som "avtal". 20 av dessa har en avtalslängd på över fyra år, varav ett är ingått med Landskrona Energi (internupphandling). Av de 20 överskrider sex stycken tio år, och tre stycken överskrider 98 år. Det avtal som sträcker sig längst är på 179 år och omfattar Netpublicator-moduler enligt beskrivning. Tre leverantörer har inte nyttjats under gällande period enligt leverantörsreskontrat, bland annat en leverantör med ett avtal om 99 år.

Vi har begärt avtal för Netpublicator, och i underlaget som mottogs definieras inte avtalsperioden utan är löpande.

Direktupphandlingar över 700 000

I samband med registeranalysen noteras att tre leverantörer (fördelat på fyra utbetalningar) har fått utbetalningar överstigande 700 tkr, det vill säga den gräns som generellt ses som direktupphandlingsgräns enligt LOU. Leverantörerna saknar även upphandlade avtal enligt avtalsregistret. Leverantörer, som exempelvis myndigheter och kommuner, har rensats bort och är inte inräknade i de tre nämnda leverantörerna. Att det rensats bort är med anledning av att de är undantagna från upphandlingsreglerna.

Samtliga av utbetalningarna har gjorts av teknik- och serviceförvaltningen enligt leverantörsreskontran under år 2023.

Tabell 1:

Leverantör	Ansvar	Belopp (kr)
LINDE MATERIAL HANDLING AB	Arbetsmarknadsprojekt	703 250
Rantzows Sport AB	Bad- och anläggningsenheten	888 312
Rantzows Sport AB	Bad- och anläggningsenheten	1 776 623
Winn Marketing AB	Bad- och anläggningsenheten	900 000

Avseende leverantör 2 anges att upphandling pågår.

Vidare noteras två köp som genomförts av stadsledningsförvaltningen respektive omsorgsförvaltningen.

- Stadsledningsförvaltningen har gjort köp av en leverantör där avtal mottagits. Avtalet sträcker sig fram till maj år 2023. Ett av köpen är däremot genomfört i september och uppgår till 1 042 728 kr. I avtalet framgår att avrop som genomförts innan avtalet upphör ska slutföras även om köp faller utanför avtalsperioden.
- Omsorgsförvaltningen har gjort ett köp gällande ett IT-system och även i detta fallet har avtal mottagits. Avtalet sträcker sig över inköpstillfället. Samtidigt noteras att detta är med anledning av att avtalet är gällande i 10 år. Köpet uppgår till 1 570 812 kr.

Aktuellt avtalsregister

I samband med faktagranskningen inkom flertalet kompletteringar avseende avtal. Bakgrunden till kompletteringarna var att registeranalysen visade att fler inköp än de ovan nämnda dels översteg 700 tkr och dels var kopplade till leverantörer som, enligt avtalsregistret, kommunen inte ingått i avtal med. Totalt gällde det 52 utbetalningar kopplade till bl.a. både stadsledningsförvaltningen och teknik- och servicenämnden. Vid faktagranskning konstaterades att avtal fanns men att avtalsregistret inte var aktualiserat.

Bedömning

Finns det rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar inte överstiger tröskelvärdena?

Revisionsfrågan besvarar huruvida det finns rutiner för att säkerställa direktupphandling, och om direktupphandlingarna överstiger tröskelvärdena.

Bedömning, kommunstyrelsen: Nej.

Vi noterar visserligen att det finns dokumenterade rutiner avseende direktupphandlingar. Därtill har vi mottagit en dokumentationsblankett som efterfrågar uppgifter, i linje med Konkurrensverkets rekommendationer.

Samtidigt konstateras att det saknas rutiner för att samla in, och kontrollera att dokumentationen är tillräcklig vilket vi menar omfattas av styrelsens samordningsansvar. Som beskrivits tidigare i rapporten är dokumentation en viktig del i genomförandet av upphandlingsarbetet, och är ett viktigt verktyg vid otydligheter.

I avtalsregistret har vi noterat flera ramavtal som sträcker sig över fyra år, vilket generellt inte är förenligt med LOU och inte är i linje med Landskronas stads riktlinjer om att främja konkurrens. Det finns en risk att avtal som sträcker sig över fyra år, och som saknar "*särskilda skäl*", kan ses som ogiltiga.

I granskningen noteras även att kommunens avtalsregister inte är helt aktualiserat. Detta kan innebära att direktupphandlingar genomförs då avtal antas saknas.

Bedömning, teknik- och fritidsnämnden: Nej.

I likhet med för kommunstyrelsen, konstateras att riktlinjer finns. Av förvaltningen anges däremot att brister finns avseende att upprätta dokumentation vid direktupphandlingar. Detta menar vi på medför risk att direktupphandlingar genomförs utanför både nämndens och upphandlingsenhetens kännedom. Som nämnts i revisionsfråga 6 saknas idag ett system för uppföljning av avtalstrohet.

I registeranalysen noteras att fyra enskilda utbetalningar överstiger 700 tkr, och är kopplade till leverantörer som vi inte kunnat verifiera är upphandlade. Vi kan inte utesluta att det rör sig om otillåtna direktupphandlingar.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Landskrona stad genomfört en granskning av stadens affärsmässiga upphandlingar. Granskningens syfte är att bedöma om upphandlingsverksamheten inom kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att upphandlingsverksamheten inom:

- **kommunstyrelsen** **inte helt** hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.
- **teknik- och fritidsnämnden** **inte helt** hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

Rekommendationer

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen** att:

- Säkerställa att medarbetare har tillräcklig kompetens avseende inköp och upphandling.
- Överväga att ta fram avtalsmallar för direktupphandlingar som kvalitetssäkrats av jurister med särskild kompetens inom upphandlingsområdet.
- Säkerställa att instruktioner och rutiner avseende hanteringen av jäv tas fram samt att dessa har ändamålsenligt innehåll.
- Säkerställa att uppföljning och utvärdering genomförs i tillräcklig omfattning.
- Säkerställa att avtalsregistret är aktualiserat.

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **teknik- och fritidsnämnden** att:

- Säkerställa att behov av upphandlingar anmäls till Inköp- och upphandlingsenheten i syfte att enheten skall kunna beakta dessa i planeringen av upphandlingar.
- Tillse att medarbetare har tillräcklig kompetens avseende inköp och upphandling.
- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i tillräcklig omfattning.

Utifrån iakttagelser och bedömningar rekommenderar vi **kommunstyrelsen och teknik- och fritidsnämnden** att:

- Systematiskt dokumentera behovs- och marknadsanalyser. Dokumentation är ett viktigt verktyg vid exempelvis oklarheter.

- Säkerställa en ändamålsenlig samordning mellan verksamheter vid upphandlingar. Det är viktigt att beställare och sakkunniga bistår i samband med upphandlingar för att säkerställa kvalitet och ändamålsenliga avtal.
- Säkerställa att otillåtna direktupphandlingar inte genomförs.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfrågor	Bedömning	
	KS	TFN
1. Genomförs det behovs- och marknadsanalyser för att åstadkomma konkurrens vid mer komplexa upphandlingar?		
2. Säkerställs det att samordning sker mellan verksamheter vid upphandlingar för att utnyttja storleken och få bättre villkor i avtal?		
3. Säkerställs det att medarbetarna har tillräcklig kompetens i organisationen inför och under upphandlingar?		
4. Finns det rutiner för att säkerställa att upphandlingsunderlagen är juridiskt och innehållsmässigt korrekta samt att upphandlingen genomförs med god framförhållning?		
5. Finns det instruktioner och rutiner av att kontroller av jäv hos medarbetare sker i samband med upphandlingsprocessen?		
6. Sker det en tillräcklig uppföljning och utvärdering inom området?		
7. Finns det rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar inte överstiger tröskelvärdena?		

Bilaga

Tabell: Resultat, behovs- och marknadsanalyser.

Leverantör	Upphandlingen omfattar	Avropande nämnd
Leverantör 1	Underhållsarbeten såsom beläggningsarbeten och vägmarkering.	Kommunstyrelse
Leverantör 2	Plattform för Webb-GIS	Kommunstyrelse
Leverantör 3	Projektörer avseende mark, park, natur, gata, belysning, VA och dagvatten.	Kommunstyrelse
Leverantör 4	Anläggningsarbeten inklusive gatubelysning.	Teknik- och fritidsförvaltningen
Leverantör 5	Licenser och programvaror för Landskrona stad med bolag.	Teknik- och fritidsförvaltningen
Leverantör 6	Miljökonsult	Teknik- och fritidsförvaltningen

September 2024

Lena Salomon

Uppdragsledare

Sara Sommarin

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Landskrona stad enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 15 maj 2024. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.