

2007-02-07

Servicenämnden
Renhållningsstyrelsen
Byggnadsnämnden
Barn- och skolnämnd Söder
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av upphandlingar

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av Lunds kommuns revisorer granskat elva genomförda upphandlingar inom olika verksamheter i kommunen. Granskningen har syftat till att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) och av fullmäktige beslutad policy för upphandling. Granskningen har omfattat ett urval av upphandlingar inom Servicenämnden, Renhållningsstyrelsen, Byggnadsnämnden och BSN Söder.

Denna granskning har i likhet med tidigare granskningar visat på ett angeläget behov av att kommunstyrelsen säkerställer att lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingspolicy efterlevs bättre.

Samtliga granskade nämnder uppvisar varierande brister i följsamhet gentemot kommunens upphandlingspolicy och i några fall även gentemot LOU. Det innebär att Upphandlingsenheten inte fullt ut lyckats genomföra sitt uppdrag från kommunstyrelsen. Det gäller främst uppdraget att Upphandlingsenheten vid behov ska vara konsult och ge stöd vid förvaltningsspecifika upphandlingar. Det gäller även enhetens uppdrag att ge information och utbildning till ansvariga inom förvaltningarna så att kommunen uppfyller de krav som lagen om offentlig upphandling anger.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan anser revisionen att Upphandlingsenheten bör intensifiera sitt arbete med informations- och utbildningsinsatser gentemot kommunens nämnder och förvaltningar.

Vidare anser revisionen att nuvarande upphandlingspolicy bör ses över så att Upphandlingsenheten ges uppdrag att säkerställa en god intern kontroll samt att kvalitetssäkra kommunens upphandlingar. Revidering av policyn bör senast göras i samband med att den nya upphandlingslagstiftning träder i kraft, vilket förväntas ske under 2007.

Rapporten översänds härmed till Servicenämnden, Renhållningsstyrelsen, Byggnadsnämnden, Barn- och skolnämnd Söder, samt Kommunstyrelsen för kännedom och åtgärder. Rapporten översänds också till Kommunfullmäktige för kännedom.

2007-02-07

FÖR LUNDS KOMMUNS REVISORER

Per Olsson
Ordförande

Anna-Klara Arvidsson
Vice ordförande

Eva Ekelund Olsson
2:e vice ordförande

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av
Upphandlingar
Lunds kommun

Januari 2007

Alf Wahlgren, certifierad kommunal revisor
Kristina Hermansson, revisionskonsult

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Sammanfattning | 4 |
| | Barn- och | 5 |
| 2 | Inledning | 6 |
| 2.1 | Inledning och syfte | 6 |
| 2.2 | Metod och avgränsning | 6 |
| 3 | Lag och policy – upphandling..... | 7 |
| 3.1 | Lagen om offentlig upphandling, LOU | 7 |
| 3.2 | Kommunens upphandlingspolicy och upphandlingsverksamhet | 8 |
| 3.2.1 | Revisionens synpunkter | 8 |
| 4 | Service nämnden | 9 |
| 4.1 | YIT Sverige AB, årsentreprenad El 3,7 mnkr | 9 |
| 4.1.1 | Revisionens synpunkter | 9 |
| 4.2 | Elektra AB, årsentreprenad El 2,3 mnkr | 10 |
| 4.3 | NCC Roads AB, 15 mnkr | 10 |
| 4.3.1 | Revisionens synpunkter | 10 |
| 4.4 | Roys asfalt & mark, 1,7 mnkr | 10 |
| 4.4.1 | Revisionens synpunkter | 10 |
| 5 | Renhållningsstyrelsen | 11 |
| 5.1 | ICT international AB, Containrar 2,0 mnkr | 11 |
| 5.1.1 | Revisionens synpunkter | 11 |
| 5.2 | Ziglo AB, Fordonsdatorer 0,7 mnkr | 12 |
| 5.2.1 | Revisionens synpunkter | 12 |
| 5.3 | Volvo Truck Center Sweden AB, Tung lastväxlare, 1 mnkr | 12 |
| 5.3.1 | Revisionens synpunkter | 13 |
| 5.4 | DaimlerChrysler Försäljnings AB, 2 st 1 facks sopbilar, 3,7 mnkr | 13 |
| 5.4.1 | Revisionens synpunkter | 13 |
| 6 | Byggnadsnämnden | 14 |
| 6.1 | Tekis AB, ärendehanteringssystem, 270 tkr..... | 14 |
| 6.1.1 | Revisionens synpunkter | 14 |
| 6.2 | Ramböll AB, Huskonsult, 732 tkr | 14 |
| 6.2.1 | Revisionens synpunkter | 15 |
| 6.3 | White arkitekter AB, 686 tkr | 15 |
| 6.3.1 | Revisionens synpunkter | 16 |
| 7 | Barn- och skolenämnd söder..... | 16 |
| 7.1 | Lunds hundbevakning, 386 tkr | 16 |
| 7.1.1 | Revisionens synpunkter | 17 |
| 7.2 | Johnsson papper, 326 tkr | 17 |

| | | |
|-------|-------------------------------------|----|
| 7.2.1 | Revisionens synpunkter | 17 |
| 7.3 | Wasa kredit AB, 217 tkr | 17 |
| 7.3.1 | Revisionens synpunkter | 18 |
| 7.4 | Telia Sonera Sverige, 178 tkr | 18 |
| 7.4.1 | Revisionens synpunkter | 18 |

1 Sammanfattning

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av Lunds kommuns revisorer granskat elva genomförda upphandlingar inom olika verksamheter i kommunen.

Granskningen har syftat till att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) och av fullmäktige beslutad policy för upphandling.

Granskningen har omfattat ett urval av upphandlingar inom Servicenämnden, Renhållningsstyrelsen, Byggnadsnämnden och BSN Söder.

Servicenämnden

Det är revisionens bedömning att om Servicenämndens upphandling av samtliga årsentreprenader sammanräknas över en tidsperiod på tre år finns det en risk att det sammanlagda värdet överstiger tröskelvärdet. Det skulle kunna innebära att Servicenämnden felaktigt tillämpat urvalsupphandling i stället för selektiv upphandling .

Revisionen anser att Markentreprenads upphandling av beläggningsarbeten skulle ha annonserats och att upphandlingsformen skulle ha framgått i förfrågningsunderlaget.

Storleken på det, av Roys asfalt & mark, fakturerade beloppet anger att detta är en tjänst som borde ha varit föremål för en förenklad eller urvalsupphandling. Det är därför revisionens bedömning att denna tjänst ska upphandlas i enlighet med Lunds kommuns policy och lagen om offentlig upphandling.

Renhållningsstyrelsen

Det är revisionens bedömning att Renhållningsverket underskattat sin inköpsvolym då de tillhandahållit Upphandlingsenheten uppgifter om en volym på ca 500 000 SEK per år inför upphandling av container och komprimatorer. Samma bedömning gäller för upphandlingen av hårdvaror för fordonsdatasystem och vägningssystem för två sophämningsfordon

Det har inneburit att Upphandlingsenheten felaktigt tillämpat en förenklad upphandling i stället för öppen upphandling. Revisionen menar att både Renhållningsverket och Upphandlingsenheten har ett ansvar för att upphandlingen grundar sig på korrekta uppgifter. Revisionen anser därför att Upphandlingsenheten vid tveksamma gränsfall bör välja upphandling över tröskelvärdet.

Byggnadsnämnden

Granskningen av avtalet med Tekis AB visar att stadsbyggnadskontoret har förlängt ett gammalt avtal från 1998 utan mellanliggande upphandling. Revisionen anser därför att avtalet med Tekis AB omgående bör sägas upp, och eftersom det samlade värdet av tjänsterna överstiger fem prisbasbelopp bör en upphandling genomföras.

Det är revisionens bedömning att upphandlingen av ”Huskonsulter 2005-2006” genomförts på ett, utifrån lagstiftning och praxis, korrekt sätt. Vi anser dock att förfrågningsunderlaget kan förbättras på en rad punkter.

Stadsbyggnadskontoret har gjort en otillåten direktupphandling av White arkitekter. Det samlade värdet på uppdraget överstiger fem prisbasbelopp och borde därför ha upphandlats genom förenklad upphandling.

Barn- och skolnämnd söder

Revisionen anser att om nämnden väljer att ställa sig utanför kommunens centrala upphandling av bevakningstjänster (2007-06-30) bör de särskilda skälen för det redovisas till kommunstyrelsen och upphandlingsenheten. Om skälen godkänns bör en ny upphandling göras.

Wasa kredit anlitas av leverantörer som har ramavtal med Lunds kommun för att finansiera köp via leasing av kopieringsmaskiner. Så länge kostnaderna för denna finansieringsform understiger tröskelvärdena bedöms det vara i enlighet med kommunens regler för direktupphandling. Om det däremot är vanligt förekommande bland förvaltningarna att använda extern leasing förutsätter revisorerna att upphandling görs av denna finansieringsform.

Då det fakturerade beloppet från Telia Sonera överstiger värdet för direktupphandling anser revisionen att denna tjänst borde ha upphandlats.

Övergripande synpunkter

Denna granskning har i likhet med tidigare granskningar visat på ett angeläget behov av att kommunstyrelsen säkerställer att lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingspolicy efterlevs bättre.

Samtliga granskade nämnder uppvisar varierande brister i följsamhet gentemot kommunens upphandlingspolicy och i några fall även gentemot LOU. Det innebär att Upphandlingsenheten inte fullt ut lyckats genomföra sitt uppdrag från kommunstyrelsen. Det gäller främst uppdraget att Upphandlingsenheten vid behov ska vara konsult och ge stöd vid förvaltningsspecifika upphandlingar. Det gäller även enhetens uppdrag att ge information och utbildning till ansvariga inom förvaltningarna så att kommunen uppfyller de krav som lagen om offentlig upphandling anger.

Vidare anser revisionen att nuvarande upphandlingspolicy bör ses över som innebär att nämnder/förvaltningar i högre grad, än vad som är fallet idag, tvingas anlita Upphandlingsenheten för hjälp med t.ex. kvalitetssäkring av förfrågningsunderlag och anbudsutvärdering. Upphandlingsenheten bör också få en roll i att säkerställa god intern kontroll avseende kommunens upphandlingar. I samband med policyöversynen kan det också finnas anledning att se över nuvarande prissättning för att stärka incitamenten att anlita Upphandlingsenheten.

Revidering av policyn bör påbörjas i samband med att den nya upphandlingslagstiftning träder i kraft, vilket förväntas ske tidigast i början av 2008.

2 Inledning

2.1 Inledning och syfte

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av Lunds kommuns revisorer granskat elva genomförda upphandlingar inom olika verksamheter i kommunen.

Det övergripande ansvaret för kommunens upphandlingsverksamhet vilar på kommunstyrelsen och respektive nämnd. Detta ansvar innefattar bland annat att fortlöpande följa efterlevnaden av t ex kommunens policy för upphandling.

Syftet med granskningen är att klargöra hur genomförda upphandlingar förhåller sig till lagen om offentlig upphandling (LOU) och av fullmäktige beslutad policy för upphandling.

2.2 Metod och avgränsning

Metoden avser stickprovsvis granskning av upphandlingar vars utgift belastat ekonomisystemet 2005. Urvalet av upphandlingar har gjorts utifrån sammanställning av inköpsstatistik med hjälp av dataprogrammet Idea.

Upphandlingarna granskas utifrån följande moment som normalt ingår i upphandlingsprocessen:

Förplanering

Förfrågningsunderlag

Upphandlingsform

Anbudsöppning/protokoll

Anbudsutvärdering

Upphandlingsbeslut

Granskningen omfattar ett urval av upphandlingar inom Servicenämnden, Renhållningsstyrelsen, Byggnadsnämnden och BSN Söder. I granskningen ingår också upphandlingar gjorda inom LKF, Lunds Energi samt Lunds Parkeringsbolag. Granskningen av bolagen redovisas i separata rapporter.

Intervjuer har genomförts med ansvarig för kommunens centrala inköpsfunktion och inköparna på respektive nämnd för utvalda upphandlingar.

Rapporten har varit föremål för sakgranskning.

3 Lag och policy – upphandling

3.1 Lagen om offentlig upphandling, LOU

Lagen om offentlig upphandling reglerar offentliga organisationers upphandlingar. Avsikten med lagtexten är bland annat att de offentliga upphandlingarna ska utnyttja konkurrens, vara objektiva och affärsmässiga.

Alla enheter berörs av lagen oavsett om de är skattefinansierade eller driver affärsverksamhet. Lagen är tvingande och det finns inga möjligheter att frånskriva sig delar av lagen. I begreppet upphandling innefattas köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, tjänster eller bygganläggningsentreprenader.

Upphandling över tröskelvärden är fastställda enligt följande:

| | | |
|---------------------------------|----------------|--------------|
| Varor och tjänster | 200 000 euro | ca 1,8 mnkr |
| Byggnadsentreprenader | 5 000 000 euro | ca 45,7 mnkr |
| VA, energi, trpt, kommunikation | 400 000 euro | ca 3,7 mnkr |
| Telekommunikationsområdet | 600 000 euro | ca 5,5 mnkr |

Vid upphandling *över tröskelvärdena* finns följande upphandlingsformer:

Öppen upphandling (alla intresserade får lämna anbud)

Selektiv upphandling (inbjudna får lämna anbud)

Förhandlad upphandling (förhandling med en eller flera anbudsgivare)

Under tröskelvärdena förekommer tre former av upphandling, förenklad upphandling, urvalsupphandling och direktupphandling.

Den *förenklade upphandlingen* innebär ett skriftligt och formellt förfarande. Endast i ett fåtal undantagsfall behöver inte den upphandlande enheten begära in anbud genom annons.

Även *urvalsupphandling* innebär ett skriftligt och formellt förfarande med den skillnaden att de som vill lämna anbud ska ansöka om att få lämna anbud.

Direktupphandling är mer informell och kan exempelvis genomföras per telefon. Direktupphandling får användas om värdet är lågt, eller om synnerliga skäl, såsom brådska som beror på omständigheter som inte kunnat förutses och som inte beror på den upphandlande enheten, föreligger.

Enligt LOU (kap 6 §2) skall den upphandlande ”enheten vid behov fastställa riktlinjer för användningen av direktupphandling” (Se vidare avsnitt 3.2). I lagen finns en huvudregel om affärsmässighet vilket innebär att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Vid prövning av anbud skall kommun anta antingen

det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller

det anbud som har lägst anbudssumma

Vid bedömning av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, kan verksamheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, driftskostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan med mera. Kommunen skall i förfrågningsunderlaget eller i annons om upphandling ange vilka omständigheter de tillmäter betydelse. *Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.* Enligt proposition kommer det att bli krav på att angelägenhetskrav skall anges, rangordnas och viktas enligt ett i förväg angivet system.

3.2 Kommunens upphandlingspolicy och upphandlingsverksamhet

Utöver lagen om offentlig upphandling (LOU) så styrs kommunens upphandlingsverksamhet bl.a. av en policy för upphandling i Lunds kommun. Policyn är från 2002-05-22 och innehåller inledningsvis en allmän skrivning om upphandling och att LOU ersätter tidigare upphandlingsreglemente.

I policyn finns ett avsnitt om Organisation av upphandling där det står att Drätselkontoret, MA-enheten har fått i uppdrag av kommunstyrelsen:

att vara kommunens allmänna expertfunktion på upphandling

att genomföra och samordna kommungemensamma varu- och tjänsteupphandlingar.

att vid behov vara konsult och ge stöd vid förvaltnings-specifika varu- och tjänsteupphandlingar samt vid upphandlingar som faller inom de gränser som gäller enligt LOU.

att ge information och utbildning till ansvariga inom förvaltningarna så att kommunen uppfyller de krav som lagen om offentlig upphandling anger

I övrigt innehåller policyn ett avsnitt om förvaltningarnas ansvar samt regler för upphandling i Lunds kommun. Reglerna sluter an till vad som står i LOU om tröskelvärden och upphandlingsformer. Reglerna specificerar vilka gränser som gäller vid direkt upphandling:

ett basbelopp vad avser upphandling av varor

tre basbelopp vad avser upphandling av tjänster

fem basbelopp vad avser upphandling av kvalificerade konsulttjänster med betydelsefulla inslag av idéskapande, gestaltande eller konstnärlig karaktär

Till policyn finns kopplat två bilagor som rör tillämpningsföreskrifter vid förvaltningsspecifik upphandling under tröskelvärdet samt tillämpningsföreskrifter avseende miljökrav.

3.2.1 Revisionens synpunkter

I kommunens upphandlingspolicy förekommer inaktuella begrepp såsom MA-enhet och basbelopp, numera benämnt Upphandlingsenheten respektive prisbasbelopp.

Revidering av policyn bör senast göras i samband med att den nya upphandlingslagstiftning träder i kraft, vilket förväntas ske i september 2007. De i policyn angivna tröskelvärdena gäller till dess att den nya upphandlingslagstiftningen trätt i kraft.

4 Servicenämnden

4.1 YIT Sverige AB, årsentreprenad EI 3,7 mnkr

Upphandlande enhet är Lunds kommun genom Lundafastigheter. Upphandlingen beskrivs som en urvalsupphandling och avser årsentreprenader på löpande räkning (byggnads-, vs-, el-, golv- och måleriarbeten). Av förfrågningsunderlaget, som också utgör administrativa föreskrifter, framgår att anbudet ska vara uppställt enligt tillhandahållet formulär och helt följa förfrågningsunderlaget.

I förfrågningsunderlaget anges att Lundafastigheter avser att värdera högst 10 anbudsgivare för respektive entreprenad och teckna avtal med högst tre företag per entreprenad (för måleriarbeten gäller 12 anbudsgivare och avtal med 5 företag).

Anbudsöppningen ska vara sluten.

Som värderingsrund anges att: ”... de anbud som kan komma ifråga antas de som beställaren med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter anses förmånligast.”

Anbudsprövningen ska göras utifrån: pris (75 %), kvalitetssäkringssystem (5 %), miljö-säkringssystem (5 %), referenser (7 %) samt organisation, kompetenser och personal (8 %). Bedömningen görs i en fyragradig skala där ex. lägsta priset ger fyra poäng.

Av det upprättade protokollet från anbudsöppningen framgår det att 3 anbud inkommit från: Skanska Electro, YIT Building Systems och Elektra AB (YIT Sverige AB ingår numera i YIT Building Systems). I utvärderingen får Elektra 3,63 poäng och de båda andra får vardera 1,37 p.

I en tjänsteskrivelse till Lundafastigheter föreslår Lundafastigheter att nämnden för Lundafastigheter beslutar att alla tre företagen utses som årsentreprenörer för el-arbeten. Skrivelsen är undertecknad av förvaltningschef och stf. fastighetschef.

4.1.1 Revisionens synpunkter

Genom att välja urvalsupphandling har det bedömts att det sammanlagda värdet på hela upphandlingen underskrider tröskelvärdet

I förfrågningsunderlaget, som i enlighet med policyn annonserats i Anbudsjournalen, framgår inte den beräknade totalsumman. Avtalen som skrivs med respektive entreprenör är på ett år med option på ytterligare 1+1 år. Om samtliga entreprenader sammanräknas över en tidsperiod på tre år finns det en risk att det sammanlagda värdet överstiger tröskelvärdet. Det skulle kunna innebära att Servicenämnden i så fall tillämpat felaktig upphandlingsform. Om det totala värdet av upphandlingen övergår tröskelvärdet är det selektiv upphandling (§ 3) som gäller.

I övrigt har revisionen inget att erinra när det gäller den genomförda upphandlingen.

4.2 Elektra AB, årsentreprenad EI 2,3 mnkr

Upphandlingen av Elektra AB gjordes samtidigt med upphandlingen av YIT (se ovan). Vad som sagts och kommenterats avseende den upphandlingen gäller också för upphandlingen av Elektra AB.

4.3 NCC Roads AB, 15 mnkr

Upphandlingen är gjord av Markentreprenad och är en generalentreprenad som avser underhålls- och nybyggnadsanläggningar samt där tillhörande utläggning och justering av grusmaterial i Lunds kommun.

Av förfrågningsunderlaget, som tillika utgör administrativa föreskrifter, framgår inte vilken upphandlingsform som tillämpats. Ej heller framgår värdet på upphandlingen. Det står bara att LOU kommer att följas. Upphandlingen har inte varit annonserad

Anbudsöppningen uppges vara sluten. Följande värderingsgrunder skulle prövas: pris (80%), kvalitetssystem (7%), miljöledningssystem (7%), vitsord, kompetens och direkta erfarenheter (3%) och god lokal kännedom (3%).

Anbudsfrågan tillsändes 6 leverantörer och 4 bud hade inkommit vid anbudstidens utgång. Av de inkomna buden saknades prisuppgifter från en leverantör. Utvärdering är gjord utifrån beräkningar av kostnaden för en ”typgata” efter anbudsgivarnas respektive åprislistor.

4.3.1 Revisionens synpunkter

Eftersom anbudsfrågan avsåg beläggningsarbeten och klassas som en utförandeentreprenad blir 3 kap. LOU om upphandling av byggentreprenad tillämpligt. Då tröskelvärdet för upphandling av byggentreprenad är på ca 45,7 mnkr hamnar den aktuella upphandlingen långt under tröskelvärdet och därför ska 6 kap LOU tillämpas (förenklad upphandling).

Vid förenklad upphandling skall den upphandlande enheten begära bud genom annons i en elektronisk databas eller annan form som är allmänt tillgänglig. Revisionen anser därför att upphandlingen skulle ha annonserats och att upphandlingsformen skulle ha framgått i förfrågningsunderlaget. I övrigt är det revisionens uppfattning att upphandlingen har genomförts utifrån gällande lagar och praxis.

4.4 Roys asfalt & mark, 1,7 mnkr

Under 2005 fakturerade Roys asfalt & mark Markentreprenad inom Servicenämnden med 1,7 mnkr. Beloppet avser uthyrning av stensättare. Det enda skriftliga underlag som kunnat presenteras inför denna granskning är en odaterad offert avseende år 2006. Enligt uppgift från Markentreprenad är Roys asfalt & mark det enda företag i Skåne som hyr ut stensättare. Enligt samma uppgifter har leverantören anlåtits löpande i många år. Något ramavtal med Roys asfalt & mark har inte kunnat presenteras.

4.4.1 Revisionens synpunkter

Storleken på det, av Roys asfalt & mark, fakturerade beloppet anger att det här är en tjänst som borde ha varit föremål för en förenklad eller urvalsupphandling som utmynnat i ett

ramavtal. Det är därför revisionens bedömning att denna tjänst ska upphandlas i enlighet med Lunds kommuns policy och lagen om offentlig upphandling.

5 Renhållningsstyrelsen

5.1 ICT international AB, Containerar 2,0 mnkr

Upphandlingen är genomförd av Lunds kommuns upphandlingsenhet och avser leverans av container och komprimatorer till Lunds Renhållningsverk.

Upphandlingen av container avsåg ett ramavtal på två år med rätt till förlängning på ett år. Enligt förfrågningsunderlaget beräknades den planerade upphandlingsvolymen uppgå till ca 500 000 SEK per år. Sammanlagda värdet på upphandlingen, inklusive förlängning, uppskattades till ca 1,5 mnkr d.v.s. under tröskelvärdet för varor och tjänster.

I förfrågningsunderlaget anges att upphandlingsformen som tillämpas är förenklad upphandling.

I förfrågningsunderlaget anges att som bedömningsgrund kommer det anbud att antagas, som är det mest ekonomiskt fördelaktiga i enlighet med uppställda kriterier. Kriterierna är rangordnade enligt: pris (50 %), kvalitet och funktion (30 %) samt logistik, service och support (20 %) och poängsätts utifrån skala 1 till 5.

Enligt det korrekt upprättade protokollet från anbudsöppningen förelåg 6 anbud. Anbudsprövningen sker i två faser: 1) kvalificeringskrav och 2) utvärdering. Två bolag föll bort i fas 1.

I utvärderingsfasen ges alla de kvarvarande 4 anbuden samma poäng för kriterierna kvalitet och funktion samt logistik, service och support. Då priset getts störst tyngd bland kriterierna blir det utslagsgivande för valet av leverantör. Av en möjlig viktad summa på 5 poäng ges ICT International AB 4 poäng.

5.1.1 Revisionens synpunkter

Enligt uppgifter i ekonomisystemet har ICT international AB under 2005 fakturerat Renhållningsverket på 1 993 091 kronor. Den uppskattade volymen på ca 500 000 SEK per år är uppgifter som Renhållningsverket tillhandahållit Upphandlingsenheten inför upphandlingen. Då upphandlingen baserade sig på en totalsumma om ca 1,5 mnkr för tre år och Renhållningsverket redan under 2005 kommit upp i ett belopp som tangerar tröskelvärdet får det anses att Renhållningsverket grovt underskattat sin inköpsvolym.

Det i sin tur har inneburit att Upphandlingsenheten tillämpat fel upphandlingsform när en öppen upphandling varit det korrekta. Även vid en förenklad upphandling kan utländska företagare lämna anbud men det är inte särskilt sannolikt med tanke på att upphandlingen inte behöver annonseras i Official Journal.

För att säkerställa att rätt upphandlingsform tillämpas anser revisionen att Upphandlingsenheten bör verifiera lämnade uppgifter om inköpsvolym (se kommentar nedan).

När det gäller övriga delar av upphandlingen så gör revisionen bedömningen att den, utifrån lagstiftning och praxis, genomförts på ett korrekt sätt.

5.2 Ziglo AB, Fordonsdatorer 0,7 mnkr

Renhållningsverket har genom Upphandlingsenheten infordrat anbud dels på hårdvaror för fordonsdatasystem avseende identifiering och registrering av tömda kärl/container samt dels på vägningssystem för två sophämtningsfordon. Antal fordon som skall utrustas är 3 - 4 stycken per år.

Enligt förfrågningsunderlaget uppgår den budgeterade volymen till 500 000 SEK/år och avtalet skall omfatta två år med rätt till ett års förlängning, dock längst t o m 2007-06-30.

Upphandlingen beskrivs som en förenklad upphandling. Som bedömningsgrund kommer det anbud att antagas, som är det mest ekonomiskt fördelaktiga i enlighet med uppställda kriterier. Kriterierna är rangordnade enligt: pris (50 %), service och support (35 %) samt erfarenhet och referenser (15 %).

Kriterierna poängsätts utifrån samma skala som tillämpades i upphandlingen av ICT International AB (se ovan).

Enligt anbudsöppningsprotokollet inkom det 5 anbud och anbudsutvärdering skedde i två faser: kvalificeringskrav och utvärdering. I kvalificeringsfasen konstaterades att två anbud ska bedömas som ett. Ett anbud förkastades då det bedöms som ej komplett.

Samtliga kvarvarande anbudsgivare i utvärderingsfas 2 får samma poäng för kriterierna service och support samt erfarenhet och referenser. Även här kommer priset att väga tyngst och Ziglo AB ges 4 av 5 möjliga viktade poäng.

5.2.1 Revisionens synpunkter

Under 2005 fakturerade Ziglo AB Lunds renhållningsverk 669 832 kronor. Grundavtalet upphörde 2006-06-30 och har därefter förlängts ett sista år. I likhet med upphandlingen av ICT International AB finns det även i denna upphandling en påtaglig risk att det samlade värdet kan komma att överstiga tröskelvärdet.

Eftersom det är storleken på en upphandling som avgör om den ska ske över eller under tröskelvärdena så anser revisionen att både Renhållningsverket och Upphandlingsenheten har ett ansvar för att upphandlingen grundar sig på korrekta uppgifter. Det finns ingen anledning för Renhållningsverket att underskatta sina inköpsvolymerna för att slippa annonsering i Official Journal. Ej heller kan det ligga i Upphandlingsenhetens intresse att som professionell upphandlare underlåta att tillförsäkra sig ett så korrekt upphandlingsunderlag som möjligt. Revisionen anser därför att Upphandlingsenheten vid tveksamma gränfall bör välja upphandling över tröskelvärdet. Dessa synpunkter gäller även för Containerupphandlingen ovan.

Det är revisionens bedömning att övriga delar av upphandlingen har genomförts, utifrån lagstiftning och praxis, på ett korrekt sätt.

5.3 Volvo Truck Center Sweden AB, Tung lastväxlare, 1 mnkr

Upphandlingen är genomförd av Lunds kommuns Upphandlingsenhet och avser leverans av en styck komplett tung lastväxlare till Lunds Renhållningsverk. Upphandlingen genomfördes enligt anbudsvärderingen som en förenklad upphandling. I förfrågningsunderlaget

framgår upphandlingsföreskrifter, kravspecifikation både avseende anbudsgivare och föremålet för upphandlingen, bedömningsgrunder och kommersiella villkor.

Som bedömningsgrund anges att det anbud kommer att antas, som är det mest ekonomiskt fördelaktiga i enlighet med uppställda kriterier. Kriterierna är rangordnade enligt: pris (40 %), tillgänglighet i fråga om service och underhåll (35 %) samt miljö/arbetsmiljö (25 %) och poängsätts utifrån samma skala som tillämpades i upphandlingen av ICT International AB (se ovan).

Enligt det korrekt upprättade protokollet från anbudsöppningen förelåg 3 anbud. Anbudsprövningen sker i två faser: 1) kvalificeringskrav och 2) utvärdering. I fas ett framkom att ett av anbuden inte uppfyllde ställda miljökrav och att ett annat anbud inte uppfyllde den tekniska kravspecifikationen. Endast ett anbud kvalificerade sig till utvärderingen. I utvärderingen har tre kombinationer av chassi och påbyggnad poängsatts och den med högst poäng bedömdes som mest ekonomiskt fördelaktig.

5.3.1 Revisionens synpunkter

Det framstår som det finns vissa felaktigheter i underlaget för upphandlingen. Som ett av bedömningskriterierna anges "Tillgänglighet i fråga om service och underhåll" samt i bilaga 4a Miljöspecifikation för tung lastväxlare ska anbudsgivaren ge svar på om "Fordonet uppfyller Göteborgs kommuns krav på miljöfordon".

När det gäller övriga delar av upphandlingen så gör revisionen bedömningen att den, utifrån lagstiftning och praxis, genomförts på ett korrekt sätt.

5.4 DaimlerChrysler Försäljnings AB, 2 st 1 facks sopbilar, 3,7 mnkr

Upphandlingen är genomförd av Lunds kommuns Upphandlingsenhet och avser leverans av två stycken 1-fackssopbilar till Lunds Renhållningsverk. I förfrågningsunderlaget anges att upphandlingen är en så kallad öppen upphandling. I anbudsutvärderingen framgår att upphandlingen genomfördes som en förenklad upphandling.

Enligt förfrågningsunderlaget ska det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet i enlighet med kriterierna pris (40 %), tillgänglighet i fråga om service och underhåll (35 %) och miljö/arbetsmiljö (25 %) väljas. Kriterierna poängsätts utifrån samma skala som tillämpades i upphandlingen av ICT International AB (se ovan).

Protokollet för anbudsöppning är korrekt. Det förelåg 1 anbud. Detta anbud fyra alternativ prövades i två faser; kvalificeringsfas och utvärdering. Mest ekonomiskt fördelaktigt alternativ valdes utifrån genomförd poängsättning.

5.4.1 Revisionens synpunkter

Det är revisionens bedömning att upphandlingen, utifrån lagstiftning och praxis, genomförts på ett korrekt sätt.

6 Byggnadsnämnden

6.1 Tekis AB, ärendehanteringssystem, 270 tkr

Under 2005 fakturerade Tekis AB stadsbyggnadskontoret på 269 814 kronor. Beloppet avser underhåll och utbyggnad av gamla system. Enligt uppgifter från stadsbyggnadskontoret finns ett gammalt nyttjanderättsavtal och ett underhållsavtal med Decerno AB sedan 1998-01-01 som sedan tagits över av Tekis AB (Tekis AB är ett dotterbolag till Decerno AB).

För närvarande existerar ett nyttjanderättsavtal och ett underhållsavtal mellan Lunds kommun och Tekis AB. Avtalen gäller från 2005-01-01 till och med 2005-12-31 med tre månaders ömsesidig uppsägningstid. Vid utebliven uppsägning förlängs avtalet med 12 månader i taget. Det finns ingen borte gräns för avtalstiden. Avtalen är undertecknade av förre Stadsbyggnadsdirektören och är vid granskningstillfället inte uppsagda.

Något upphandlingsunderlag som rör Decerno AB har vid granskningen inte kunnat presenteras. Ej heller föreligger det något underlag som verifierar att ny upphandling har gjorts med Tekis AB i och med övertagandet av de gamla avtalen från Decerno AB.

6.1.1 Revisionens synpunkter

Granskningen av avtalet med Tekis AB visar att stadsbyggnadskontoret har förlängt ett gammalt avtal från 1998 utan mellanliggande upphandling. Enligt LOU får förlängning av avtal endast ske om det finns en förlängningsklausul i avtalet. Ny upphandling ska äga rum när avtalsperioden är slut och eventuella förlängningsklausuler utnyttjats. Tidsobegränsade avtal är inte affärsmässiga och kan utgöra brott mot EG-fördraget.

Mot den bakgrunden anser revisionen att avtalet med Tekis AB ganska omgående bör sägas upp. Eftersom det samlade värdet av tjänsterna överstiger fem prisbasbelopp bör upphandling genomföras. Ett nytt avtal bör dessutom innehålla en begränsad avtalsperiod med eventuella förlängningsmöjligheter.

6.2 Ramböll AB, Huskonsult, 732 tkr

Det föreligger ett avtal mellan Stadsbyggnadskontoret och Ramböll AB avseende tjänsten Huskonsult 2005-2006. Avtalet avser konsultmedverkan 2005-02-22 t o m 2006-12-31.

Bakgrunden till avtalet är en upphandling som gjordes hösten 2004. I en anbudsinbjudan står det att Stadsbyggnadskontoret under vissa tidsperioder behöver förstärkning och att man därför avser att handla upp "huskonsulter" under perioden 2005-01-01 – 2006-12-31.

I en uppdragsspecifikation som utgör en del av förfrågningsunderlaget framgår det att omfattningen av konsultmedverkan avser 1) detaljplane- och programarbeten, 2) utredningar inom trafikområdet, samt 3) övrig utredningsverksamhet och översiktlig planering.

I Administrativa föreskrifter som också är en del av förfrågningsunderlaget står det under Upphandlingsform att anbudsinfodran sker med inbjudan. Uppdragsformen anges vara generalkonsultuppdrag.

Prövning av anbud innebär att det mest ekonomiskt fördelaktiga anbudet inom respektive kompetensområde med hänsyn till angivna värderingsgrunder (kriterier) kommer att antas.

I förfrågningsunderlaget rangordnas värderingsgrunderna enligt följande: erbjudna kompetenser, referenser, timpriser, kvalitetssystem och miljöledningssystem.

Av anbudsinbjudan framgår det att Stadsbyggnadskontoret inte kan garantera ”huskonsulten” en fastställd uppdragsvolym och att de dessutom förbehåller sig rätten att välja annan upphandlingsform.

I anbudsöppningsprotokollet anges att upphandlingen har genomförts som en förenklad upphandling 6 kap 1 §. Vid anbudsöppandet hade 17 anbud inkommit och samtliga bedömdes uppfylla de formella kraven.

I utvärderingen av anbuderna anges hur kriterierna poängsätts och viktas. Utvärderingen sker i två steg där steg 1 innebär utvärdering avseende samtliga uppdragsområden och steg 2 utvärdering för respektive uppdragsområde. Det var endast fyra anbudsgivare som hade avlämnat anbud på alla delar i förfrågan. Två av dessa föreslås som huskonsulter för samtliga uppdragsområden (steg 1). Utöver dessa två föreslås i steg 2 tre anbudsgivare som huskonsulter avseende detaljplan- och programarbeten en anbudsgivare för område trafik och två anbudsgivare för området översiktsplanering. I den sistnämnda kategorin återfinns Ramböll AB.

Utvärderingen utmynnar i att Stadsbyggnadskontoret föreslås teckna avtal med 8 konsultföretag.

Under 2005 har Stadsbyggnadskontoret gjort avrop på huskonsultavtalet. Dokumenterade avrop för 2005 avser en hydrogeologisk undersökning och en dagvattenutredning för Line-ro/Norränga och Råbysjön till en angiven kostnad på 350 860 kronor (42 760+308 100). Ett tredje avrop avser en ortsanalys för Hällestad till en budgeterad kostnad på 145 000 kronor. Summan av dessa avrop kommer inte upp i de 732 tkr som motsvarar Stadsbyggnadskontorets utgift avseende Ramböll 2005.

6.2.1 Revisionens synpunkter

Det är revisionens bedömning att upphandlingen av ”Huskonsulter 2005-2006” genomförts på ett, utifrån lagstiftning och praxis, korrekt sätt. Vi anser dock att förfrågningsunderlaget kan förbättras genom att anbudsinbjudan och uppdragsspecifikation samlas i ett dokument. Vi anser också att förfrågningsunderlaget bör innehålla ett avsnitt som tydligt beskriver kvalificeringsfas och på vilket sätt som utvärderingskriterierna poängsätts och viktas. Förfrågningsunderlaget bör dessutom innehålla uppgift om vilken upphandlingsform som tillämpas.

6.3 White arkitekter AB, 686 tkr

I ett PM från Stadsbyggnadskontoret daterat 2004-09-23 ger stadsbyggnadsdirektören en arbetsgrupp i uppdrag att genomföra en förstudie som rör Brunnshögsområdet. Av PM:et framgår att: *”Förstudien bör i en första etapp arbeta med en budget om högst ca 400 000 SEK varav hälften föreslås finansieras via Brunnshögsgruppens gemensamma budget, 100 000 SEK fördelas mellan Skanska och Ikano och 100 000 SEK delas lika mellan stadsbyggnadskontoret och tekniska förvaltningen.”*

I ett annat PM från 2004-10-20, som upprättats av arbetsgruppen, bekräftas uppdraget från det förra PM:et och man ger förslag till hantering av uppdraget. Förstudiens två delar, skall enligt förslaget från arbetsgruppen, upphandlas av Stadsbyggnadskontoret till ett takpris

av 100 tkr för del A och 300 tkr för del B med White Arkitekter Malmö som uppdragstagare. Vidare framgår det att arbetet ska ledas av stadsbyggnadskontoret i samråd med White som svarar för samordningen med övriga utsedda konsulter.

Med hänvisning till de båda ovan nämnda PM lämnar White uppdragsbekräftelser på förstudie som avser Sölvegatan (100 000 SEK), fortsatt planeringsinriktning (300 000 SEK), idékoncept Kungsmarken (50 000 SEK) samt PowerPoint presentation av förstudie (25 000 SEK). Det sammanlagda värdet av uppdragen uppgår till 475 000 SEK.

Utöver dessa bekräftelser finns en uppdragsbekräftelse som rör framtagning och genomförande av kollaborativ designprocess (88 480 SEK) och en offert avseende planarbete för stadsdelen Råbylund (140 000 SEK).

6.3.1 Revisionens synpunkter

Enligt Lunds kommuns policy och regler för upphandling är direkt upphandling endast tillåten då upphandling måste ske av brådskande skäl och/eller då värdet av upphandlingen inte överstiger fem prisbasbelopp och avser bl.a. upphandling av kvalificerade konsulttjänster. Fem prisbasbelopp 2005 motsvarade 197 000 (5 x 39 400).

Det samlade värdet på White arkitekters uppdrag överstiger fem prisbasbelopp och borde därför ha upphandlats genom förenklad upphandling. Stadsbyggnadskontoret har i samband med denna granskning inte kunnat presentera några dokument som stödjer att man upphandlat White arkitekter som uppdragstagare till förstudien genom ett anbudsförfarande.

Stadsbyggnadskontoret har heller inte kunnat visa att man sen tidigare har ett ramavtal med White som möjliggör avrop av tjänster. När stadsbyggnadskontoret senast upphandlade "Huskonsulter 2005-2006" (se ovan) kvalificerade sig White arkitekter inte till fas 2 i utvärderingen.

Mot bakgrund av det gör revisionen bedömningen att stadsbyggnadskontoret inte följt kommunens regler för upphandling och gjort en otillåten direktupphandling.

7 Barn- och skolnämnd söder

7.1 Lunds hundbevakning, 386 tkr

Upphandlingsenheten har gjort en upphandling som utmynnade i ett ramavtal med Lunds hundbevakning. Det ramavtalet löpte ut 2004-06-30. I Upphandlingsenhetens förnyade upphandling av tjänsten lämnade Lunds hundbevakning inte in något anbud. Efter sedvanlig utvärdering tillföll bevakningsuppdraget Sydsec Bevakning AB och nytt ramavtal har upprättats med löptid 2004-07-01—2007-06-30. Eftersom Lunds hundbevakning har debiterat Barn- och skolnämnd söder 386 tkr under 2005, har ramavtalet utnyttjats trots att avtalstiden löpt ut. Enligt uppgift från förvaltningen har detta förhållande fortsatt under hela 2006 och även 2007.

Anledningen till att förvaltningen fortsätter anlita Lunds hundbevakning uppges vara det besked som förvaltningen fick när de frågade upphandlingsenheten om förvaltningen var tvungen att följa det nya ramavtalet. Enligt förvaltningen svarade upphandlingsenheten att

de inte var tvungna att följa det nya ramavtalet eftersom upphandlingen endast avsåg barn- och skolförvaltning Norr. Efter det beskedet återkallade förvaltningen den tidigare gjorda uppsägningen av avtalet med Lunds hundbevakning.

Beskedet från upphandlingsenheten till förvaltningen var felaktigt i så motto att upphandlingen avsåg betydligt mer än bara barn- och skolförvaltning Norr. Korrekt är däremot att upphandlingen inte omfattade barn- och skolförvaltning Söder.

7.1.1 Revisionens synpunkter

Enligt kommunstyrelsens beslut (1999-09-02 Dnr 149/99) skall ingångna ramavtal följas av förvaltningar/nämnder om inte särskilda skäl finns att avvika från dessa. Då ramavtalet inte omfattar barn- och skolförvaltning Söder behöver de inte redovisa varför de valt att ställa sig utanför. Revisionen anser dock att då avtalet med Lunds hundbevakning gick ut borde en ny upphandling ha gjorts. Om nämnden väljer att ställa sig utanför nästa upphandling (2007-06-30) bör de särskilda skälen för det redovisas för kommunstyrelsen och upphandlingsenheten. Om skälen godkänns bör ny upphandling göras.

7.2 Johnsson papper, 326 tkr

Johnsson papper har, enligt förvaltningen bytt namn till Papperskedjan Berndt Johnsson AB. Kommunen har ett ramavtal med Papperskedjan och upphandlingen är genomförd av kommunens upphandlingsenhet i samverkan med Eslöv, Höör, Hörby, Kävlinge och Svälövs kommuner samt Lunds kyrkliga samfällighet och Östervångsskolan i Lund.

Upphandlingen har avsett rengöringsprodukter, städredskap, mjukpapper, engångsprodukter av plast och papper mm. Beräknad inköpsvolym angavs vara ca 30 miljoner SEK exkl. moms under en 3 års period. Upphandlingen är genomförd som en öppen upphandling.

Enligt anbudsförfrågan kommer det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet att antagas utifrån kriterierna: pris (40 %), kvalitet (25 %), miljö (20 %) samt service (15 %). Enligt öppningsprotokollet hade 8 leverantörer inkommit med anbud inom föreskriven tid.

I kvalificeringsfas 1 (formella krav på anbudsgivarna) föll 1 anbud bort. Efter kvalificeringsfas 2 återstod endast tre leverantörer för utvärdering och Papperskedjan Berndt Johnsson AB förslås bli huvudleverantör.

7.2.1 Revisionens synpunkter

Det är revisionens bedömning att upphandlingen, utifrån lagstiftning och praxis, genomförts på ett korrekt sätt.

7.3 Wasa kredit AB, 217 tkr

Enligt förvaltningen anlitas Wasa kredit av leverantörer som har ramavtal med Lunds kommun för att finansiera köp via leasing av kopieringsmaskiner med vidhängande serviceavtal. Ramavtal som avser kopieringsmaskiner har upphandlats av upphandlingsenheten. Enligt avtalet med leverantören av kopieringsmaskiner ska kommunen i första hand köpa maskiner. Leverantören förbinder sig att rekommendera den köpande förvaltningen att om hyra/leasing vill användas, ska i första hand intern finansiering via ekonomikontoret användas. Även om intern leasing rekommenderas finns det inget i avtalet som hindrar förvaltningen från att använda extern leasing.

7.3.1 Revisionens synpunkter

Att nämnden använder extern finansiering via leasing rekommenderas inte enligt ramavtalet men kan ändå användas. Så länge kostnaderna för denna finansieringsform understiger tröskelvärdena bedöms det vara i enlighet med kommunens regler för direktupphandling. Om det däremot är vanligt förekommande bland förvaltningarna att använda extern leasing förutsätter revisorerna att upphandling görs av denna finansieringsform.

7.4 Telia Sonera Sverige, 178 tkr

Något upphandlingsförfarande kan inte påvisas och har enligt förvaltningens egen utsago inte genomförts.

7.4.1 Revisionens synpunkter

Enligt kommunens upphandlingspolicy ska tjänster som uppgår till ett värde av tre prisbasbelopp direktupphandlas. För 2005 innebär det 118 200 kronor (39 400 x 3). Då det fakturerade beloppet överstiger värdet för direktupphandling anser revisionen att tjänsten från Telia Sonera borde ha upphandlats. Nämnden bör via god intern kontroll säkerställa en bättre följsamhet gentemot kommunens ramavtal och upphandlingspolicy.