



Granskning av upphandlingar

Revisionsgranskning 2018:2

Huddinge kommun

KPMG AB

2018-04-24

Antal sidor 187



Huddinge kommun
Granskning av upphandlingar

2018-04-24

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Regler för inköp och upphandling	4
3.1	Lagtillämpning vid inköp och upphandling	4
3.2	Reglemente för Huddinge kommuns upphandling	5
3.3	Delegeringsförteckning	6
3.4	Kommentar	6
4	Granskade upphandlingar	7
4.1	Urval upphandlingar	7
4.2	Norr om Vistavägen och Utsiktsvägen	7
4.3	Upphandling turbundna resor	13
5	Slutsats och rekommendationer	17

1 Sammanfattning

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att granska om berörd styrelse eller nämnd utövat tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av två genomförda upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Huddinge kommun upphandlar varor, tjänster och entreprenader för stora belopp varje år. All upphandling ska ske enligt LOU, Lagen om Offentlig upphandling, vilken kommunen som upphandlande myndighet är skyldig att följa.

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar genom att säkerställa och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. LOU syftar också till att ge leverantörerna möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

KPMG genomförde under hösten 2017 en granskning av upphandlingsprocessen i kommunen. Resultaten från granskningen visade på behovet att göra en uppföljande granskning i syfte att ingående belysa huruvida upphandlingar har hanterats enligt gällande lag och riktlinjer sam huruvida kommunen fått det som upphandlats.

Granskningen syftar till att granska om berörd styrelse eller nämnd utövat tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av två genomförda upphandlingar och har genomförts via dokumentstudier samt intervjuer med berörda tjänstemän.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens rutiner för styrning, kontroll och uppföljning av de granskade upphandlingarna inte är helt tillfredsställande.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- regelmässigt följa upp ramavtal avseende utfall och kvalitet samt att säkerställa att berörd nämnd tar del av uppföljningarna.
- se över möjligheten att ändra Reglemente för Huddinge kommuns upphandling så att hänsyn tas, dels till entreprenadupphandlingarnas speciella förutsättningar, dels till verksamheten så att de anpassas till varandra.
- intensifiera arbetet med att överföra ansvaret för entreprenadupphandlingar till Upphandlingssektionen samt att säkerställa att tillräckliga resurser och kapacitet finns tillgängliga, exempelvis genom att anställa avtalscontroller.
- utveckla rutinerna för överlämnande av projekt vid utbyte av personal med syfte att minska tidsspillan och merarbete för pågående projekt.
- att utarbeta en rutin där kommunens olika verksamheter granskar en annan verksamhets genomförda upphandlingar i syfte att minska risken för jäv vid granskningsmomentet.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Huddinge kommuns revisorer fått i uppdrag att ingående granska genomförda upphandlingar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

Huddinge kommun upphandlar varor tjänster och entreprenader för stora belopp varje år. All upphandling ska ske enligt LOU, Lagen om offentlig upphandling, vilken kommunen som upphandlande myndighet är skyldig att följa.

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar genom att säkerställa och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. LOU syftar också till att ge leverantörer möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling.

KPMG genomförde under hösten 2017 en granskning av upphandlingsprocessen i kommunens. Resultaten från granskningen visade på behovet att göra en uppföljande granskning i syfte att ingående belysa huruvida upphandlingar har hanterats enligt gällande lag och riktlinjer samt huruvida kommunen fått det som upphandlats.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Granskningen syftar till att granska om berörd styrelse eller nämnd utövat tillräcklig styrning, kontroll och uppföljning av två genomförda upphandlingar.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns erforderliga investeringsbeslut och har de skett enligt kommunens regelverk?
- Har upphandlingarna genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer?
- Hur säkerställs konkurrensen?
- Har projektorganisationer upprättats där ansvar och befogenheter är klart definierade?
- Följer projekten budget, tidplan och omfattning enligt upphandlingsbeslut?
- Finns rutiner för hur avvikelser ska hanteras?
- Har utvärdering och utfall återrapporterats till ansvarig nämnd?
- Hur tydligt framgår om kommunen fått det som beställts?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap 7§
- Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)
- Huddinge kommuns reglemente för upphandlingar
- Kommunstyrelsens/nämndens delegationsordning

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom granskning av två upphandlingar utifrån efterlevnad av LOU och interna regelverk samt projektstyrning och återrapportering

Granskningen har genomförts via dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän.

Rapporten är faktakontrollerad av chef för upphandlingssektionen samt chef för gatuprojektsektionen.

3 Regler för inköp och upphandling

Styrande riktlinjer för inköp och upphandling för verksamheter i Huddinge kommun kan rangordnas i nedanstående nivåer.

1. Gällande lagstiftning
2. Reglemente för Huddinge kommuns upphandling
3. Delegationsordning

3.1 Lagtillämpning vid inköp och upphandling

Offentlig upphandling regleras av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). De granskade upphandlingarna genomfördes innan den nya lagen trädde i kraft 2017-01-01 och regleras därmed av tidigare lagstiftning, (2007:1091).

De som omfattas av skyldigheten att upphandla enligt LOU kallas upphandlande myndigheter. Kommunala myndigheter, flertalet kommunala bolag och kommunala aktiebolag omfattas av begreppet upphandlande myndighet.

Med offentlig upphandling menas de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndighet för att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal för varor, tjänster eller byggtreprenader. Med ramavtal menas ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

En upphandlande myndighet ska vid genomförande av en upphandling fastställa kontraktets värde. Kontraktsvärdet ska beräknas exklusive mervärdesskatt och för avtalets hela löptid. Upphandlingen får inte delas upp och beräkningen får inte konstrueras i syfte att komma under tröskelvärdet. Upprepade upphandlingar av samma kategori varor och tjänster under ett budgetår ska sammanräknas. Kontraktets förväntade värde avgör vilket förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen och olika bestämmelser i lagen gäller beroende på om värdet beräknas vara över eller under det angivna tröskelvärdet.

Från och med 1 januari 2016 gäller följande tröskelvärden för upphandling enligt LOU:

Tröskelvärden 2016*	Euro	SEK
Varor och tjänster		
Statliga myndigheter	135 000	1 233 941
Övriga upphandlande myndigheter (t ex kommuner, landsting, allmännyttiga bolag, föreningar, stiftelser)	209 000	1 910 323
Byggtreprenader		
Samtliga upphandlade myndigheter	5 225 000	47 758 068

* Regeringens tillkännagivande (2016:14) av tröskelvärdena vid offentlig upphandling.

LOU:s bestämmelser gäller oavsett upphandlingens värde. Det beräknade förväntade värdet av kontraktet styr vilket upphandlingsförfarande som skall tillämpas; öppet förfarande, selektivt förfarande, förhandlat förfarande, förenklat förfarande, urvalsförfarande eller direktupphandling.

3.2 Reglemente för Huddinge kommuns upphandling

Reglemente för Huddinge kommuns upphandling antogs av kommunfullmäktige 1995-06-12, § 91 och reviderades av kommunfullmäktige senast 2017-11-06, § 17.

Vid tiden för de i granskningen ingående upphandlingarna (se kapitel 4) gällde upphandlingsreglemente antaget av kommunfullmäktige 2014-06-10, § 37.

Reglementet anger att upphandling ska genomföras vid antingen upphandlingsenheten på kommunstyrelsen eller vid miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen enligt gällande delegation.

Reglementet anger i § 9 att upphandling av nämndövergripande ramavtal endast får genomföras vid upphandlingsenheten på kommunstyrelsens förvaltning. Upphandling av nämndspecifika övriga avtal, dvs inte ramavtal, får enligt § 12 genomföras av respektive nämnd inom ramen för respektive ansvarsområde.

I § 14 i reglementet anges de beslut som fattas i samband med upphandling:

Beslut om upphandling

Innan upphandling påbörjas ska ett beslut om att inleda upphandling fattas. Beslutet innebär att erforderlig budget finns och att upphandlingen ska genomföras.

Beslut om upphandlingsstrategi

Innan ett förfrågningsunderlag tas fram ska beslut om upphandlingsstrategi fattas. Strategin ska fastställa inriktning, mål, vilka särskilda krav som ska tillämpas samt övriga önskvärda effekter för varje upphandling.

Beslut om fastställande av förfrågningsunderlag

Innan upphandlingen annonseras ska beslut om fastställande av förfrågningsunderlaget fattas.

2018-04-24

Tilldelningsbeslut

Efter genomförd utvärdering av inkomna anbud ska ett tilldelningsbeslut fattas avseende val av vinnande anbudsgivare. Beslut om val av leverantör samt skälen för beslutet ska snarast möjligt skriftligen underrättas anbudsgivarna.

3.3 Delegeringsförteckning

3.3.1 E – kommunstyrelsen som central upphandlingsfunktion

Delegation av upphandlingar genomförda av kommunstyrelsen som central upphandlingsfunktion anges i kapitel E.

Beslutanderätten avseende beslut om upphandling av nämndövergripande ramavtal enligt § 14 i kommunens upphandlingsreglemente har delegerats till kommundirektör med vidaredelegation till upphandlingschef. Beslut om upphandlingsstrategi är delegerat till KSAU.

Övriga beslut i upphandlingsprocessen, dvs beslut om fastställande av förfrågningsunderlag och tilldelningsbeslut, är delegerat till kommundirektören med vidaredelegering till upphandlingschefen.

3.3.2 H – Upphandlingar inom samhällsbyggnadsavdelningens gatusektion samt trafik- och landskapssektion

Upphandlingar avseende varor och tjänster samt bygg- och anläggningsentreprenader inom samhällsbyggnadsavdelningens gatusektion regleras i kommunstyrelsens delegationsordning, kapitel H.

Av delegationsordningen framgår att upphandling av vara eller tjänst samt bygg och anläggningsentreprenad eller ramavtal för en sammanlagd kostnad under 50 prisbasbelopp betraktas som verkställighet. Delegation för att besluta om upphandling omfattar även delegation att besluta om fastställande av förfrågningsunderlag samt beslut om att avbryta upphandling. Att efter att tilldelningsbeslut är fattat teckna upphandlingskontrakt eller göra inköp betraktas som verkställighet.

Delegationsordningen anger att "Beslut om upphandling av bygg- och anläggningsentreprenader till ett belopp om minst 50 och högst 150 prisbasbelopp" är delegerat till kommundirektören. Kommundirektören har i sin tur vidaredelegerat beslutanderätten till chef för gatusektionen och chef för trafik- och landskapssektionen.

"Tilldelningsbeslut avseende val av leverantör där värdet är minst 50 och högst 150 prisbasbelopp" är delegerat till kommundirektören. Vidaredelegation har skett till chef för gatusektionen och chef för trafik- och landskapssektionen.

3.4 Kommentar

Huddinge kommun har upprättade och nyligen reviderade styrande dokument för hanteringen av upphandling.

Vid granskningen har det framkommit synpunkter på att dokumenten uppdateras ofta, vilket enligt de intervjuade innebär att det är svårt att veta vad som gäller.

2018-04-24

Vid granskningen av entreprenadupphandlingen framkom att gatuprojektavdelningen tvingas bryta mot Huddinge kommuns upphandlingsreglemente för att hålla de snäva tidsramar som gäller för exploateringsärenden.¹

Vår bedömning är att de styrande dokumenten är väl kända och tillgängliga för de berörda i organisationen.

4 Granskade upphandlingar

4.1 Urval upphandlingar

För granskningen har två upphandlingar valts; entreprenad för projektet Norr om Vistavägen samt upphandling av turbundna resor.

”Norr om Vistavägen” avser upphandling av generalentreprenad för om- och nybyggnadsarbeten för gator med belysning och ledningar. Vinnande anbud för generalentreprenaden uppgår till ca 36,4 mnkr. Upphandlingen valdes efter kontakt med gatuprojektsektionen, samhällsbyggnadsavdelningen på kommunstyrelsens förvaltning. Projektet valdes då det genomförts i relativt närtid samt är klart med genomförd slutbesiktning och utvärdering.

Upphandlingen av turbundna resor avser transporter för skolskjuts och turbundna resor för personer med funktionsnedsättning och äldre och genomfördes av upphandlingssektionen tillsammans med berörda förvaltningar. Avtalstiden är två år med möjlighet till förlängning ett plus ett år med avtalsstart 2017-07-01. Det uppskattade värdet anges till ca 23 mnkr per år. Upphandlingen valdes som ett exempel på genomförd upphandling som berör flera nämnder samt genomförts i närtid.

4.2 Norr om Vistavägen och Utsiktsvägen

Upphandlingen avser nybyggnadsarbeten för gator med belysning, fjärrvärme och el-tele- och VA-ledningar.

Om- och nybyggnationen upphandlas gemensamt av Huddinge kommun och Stockholm Vatten VA.

Kommunfullmäktige fattade 2014-11-10, § 9, beslut om att godkänna mark- och exploateringsavtal mellan Huddinge kommun och berörda fastighetsägare, gav Samhällsbyggnadsnämnden i uppdrag att vidta erforderliga åtgärder för att genomföra detaljplanen samt beviljade en nettoinvestering på 3,7 mnkr för genomförande av allmänna anläggningar i enlighet med detaljplanen.

4.2.1 Upphandlingen

Projektet har genomförts genom en generalentreprenad vilket innebär att kommunen tar fram en detaljprojektering av projektet och entreprenören utför.

Kommunen styr kravställningen för att säkerställa att så många entreprenörer som möjligt kan lämna ett anbud. Detta ska ske genom att kommunen inte ställer orimliga

¹ Se rekommendation i kap. 4.1.1.1

2018-04-24

skall-krav i upphandlingen. Diskussionen som har lett fram till val av upphandlingsform samt skall-krav har skett på sektionmöten och har inte dokumenterats.

Genom formulering av "rätt" skall-krav avseende entreprenörernas kompetens, ekonomiska styrka etcetera skall rätt entreprenör säkerställas.

Har korrekt val av upphandlingsförfarande använts?

Entreprenaden är upphandlad med förenklat förfarande i enlighet med Lagen om offentlig upphandling, LOU. Vinnande anbud uppgår till ca 36,4 mnkr.

Vid upphandling *under* dåvarande tröskelvärde, 47,8 mnkr, får förenklat förfarande användas.

Korrekt förfarande har använts.

Har upphandlingen annonserats på korrekt sätt?

Upphandlingen har annonserats i Tendsign under perioden 2015-09-03 – 2015-10-13, dvs 40 dagar. Upphandlingar med förenklat förfarande har ingen reglerad tidsfrist för annonsering. Anbudsgivare ska däremot alltid ges skälig tid för att inkomma med anbud. Vid bedömning av skälig tid ska hänsyn tas till upphandlingens omfattning och det arbete anbudsgivarna behöver lägga ned. Den upphandlande myndigheten bör dock inte tillämpa en kortare tidsfrist än 10 dagar.

Den granskade upphandlingen har annonserats på korrekt sätt.

Har erforderliga handlingar upprättats?

I upphandlingen har bland andra följande handlingar upprättats:

Anbudsinbjudan
Kravspec
Leverantörsförsäkran
Utvärderingsmodell
Utvärderingsprotokoll
Anbudsöppningsprotokoll
Tilldelningsbeslut

Erforderliga handlingar finns upprättade

Har rätt delegat fattat beslut om upphandling?

I Reglemente för Huddinge kommuns upphandling § 13 anges ärendegång vid upphandling. Enligt reglementet ska ett antal beslut angående upphandlingen fattas:

- Beslut om att inleda upphandling
- Beslut om upphandlingsstrategi
- Beslut om förfrågningsunderlag
- Tilldelningsbeslut

För den granskade upphandlingen har endast beslut om att inleda upphandlingen fattats av rätt delegat. Enligt genomförda intervjuer beror detta på det tighta schema samhällsbyggnadsprojekt följer. Enligt upphandlingsreglementet fattar kommunstyrelsen beslut i upphandlingar över 150 prisbasbelopp. Dessa ärenden bereds av SBU – samhällsbyggnadsutskottet – innan kommunstyrelsens beslut, vilket medför väldigt

2018-04-24

långa beslutstider. Frågan om en justering av reglementet för att bättre passa samhällsbyggnadsprojekt har framförts till upphandlingssektionen.

4.2.1.1 *Kommentar*

Enligt vår bedömning har den granskade upphandlingen hanterats i enlighet med reglerna i LOU. Korrekt förfarande har använts, upphandlingen har annonserats på korrekt sätt och rätt dokumentation finns upprättad.

Upphandlingsförfarandet bryter däremot mot kommunens interna regelverk i och med att endast upphandlingsbeslutet har fattats av rätt instans.

Vi rekommenderar att kommunen ser över möjligheten att ändra Reglemente för Huddinge kommuns upphandling så att hänsyn tas, dels till entreprenadupphandlingarnas speciella förutsättningar, dels till verksamheten så att de anpassas till varandra.

4.2.2 *Projektorganisation*

Den granskade upphandlingen är ett delprojekt i projektet Norr om Vistavägen och Utsiktsvägen avseende nybyggnadsarbeten för gator med belysning och el-teleledningar.

I projektet har från kommunens sida, utöver Gatuprojektsektionen, deltagit medlemmar från Mark- och exploatering (som också varit huvudprojektledare), Trafik och landskap, Bygglovsavdelningen, Lantmäteriafdelningen, Gatudriftsenheten och Utförarenheten. Utöver kommunens deltagare har externa entreprenörer haft representation. I den uppföljning av projektet vi tagit del av anges omsättningen på projektledare från gatuprojektsektionen som omfattande. Detta har varit tidskrävande och medfört mycket merarbete vid överlämningar.

Byggmöten har letts av en extern byggledare. 32 byggmöten finns dokumenterade med minnesanteckningar. Utöver dessa möten finns samordningsmöten med exploatörer dokumenterade.

Delprojektledaren har beställt förfrågningsunderlag från kommunens projektörer som sammanställts med kommunspecifika dokument och administrativa föreskrifter.

I det granskade projektet har en controllerfunktion funnits som på övergripande nivå hanterat förfrågningsunderlaget samt hanterat upphandlingsadministrationen.

Ansvarig på Gatuprojektsektionen säger vid intervju att de har en uttalad önskan att upphandlingssektionen ska ta över entreprenadupphandlingarna. Sektionens projektledare genomför ett fåtal upphandlingar och hinner enligt intervjun inte skaffa sig den kompetens som behövs. Med en centraliserad funktion även för entreprenadupphandlingar skulle kvaliteten på dessa upphandlingar kunna höjas.

4.2.2.1 *Kommentar*

Enligt genomförd upphandling har omsättningen på personal vid gatuprojektsektionen inneburit merkostnader samt varit tidskrävande.

2018-04-24

Vi rekommenderar Samhällsbyggnadsavdelningen att utveckla rutinerna för överlämnande av projekt vid utbyte av personal med syfte att minska tidsspillan och merarbete för pågående projekt.

Vi rekommenderar Huddinge kommun att intensifiera arbetet med att överföra ansvaret för entreprenadupphandlingar till Upphandlingssektionen samt att säkerställa att tillräckliga resurser och kapacitet finns tillgängliga, exempelvis genom att anställa avtalscontroller.

4.2.3 Uppföljning av projektet

Upphandlingen har efter projektets slutförande följts upp på två olika sätt.

Uppföljning enligt Plexman

Huddinge kommun har tagit fram en planerings- och exploateringsmanual, Plexman, som beskriver samhällsbyggnadsprocessens olika skeden och aktiviteter, vem som ska göra vad, när det ska göras, av vem beslut ska fattas och hur överlämnandet mellan olika skeden ska ske. Manualen innehåller även avsnitt för utvärdering med syfte att samla upp erfarenheter och skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling av processen. Huvuddokumentet ska fungera som en checklista som ska säkerställa att alla förutsättningar i projektet blir hanterade samt visa på lämplig ambitionsnivå. Till manualen hör även ett antal bilagor som beskriver processer och begrepp som är kopplade till samhällsbyggnadsprocessen.

En uppföljning av genomförande har skett där tidsåtgång, deltagande och arbetsformer listas. Slutligen innehåller uppföljningen en sammanfattning av erfarenheter från projektet och förslag till förbättring. Enligt uppföljningen försenades entreprenaden med fyra veckor, bland annat på grund av bygghandlingar av låg kvalitet vilket ledde till att förseningar skedde redan i uppstartsskedet.

Kostnaderna för projektet ökade med ca 80 % jämfört med kalkylerna vid genomförandebeslutet. En förklaring till de ökade kostnaderna är enligt uppföljningen att det vid upphandlingen rådde stor efterfrågan på entreprenörer varför högre pris på anbud kunde konstateras. Den största kostnadsökningen i projektet beror enligt uppföljningen på brister i de projekterade handlingarna. Exploatörerna har burit hela kostnadsökningen, trots att de i stora delar berodde på dålig projektering.

Enligt uppföljningen har det i detaljplanen saknats en planbestämmelse kring gestaltning, vilket lett till att området saknar en samordnad gestaltning.

Uppföljning utifrån ett oegentlighetsperspektiv

Projektet har även följts upp utifrån ett oegentlighetsperspektiv. Kommunstyrelsens förvaltning har i uppdrag att kontrollera och granska upphandling av, och genomförande av, upphandlade entreprenader för att minska risk för oegentligheter. Uppföljningen har genomförts av gatuprojektsektionen på Samhällsbyggnadsavdelningen, Kommunstyrelsens förvaltning. Sektionschefen har varit ansvarig testledare.

Projekt som är genomförda till minst 90 % samt med ett ekonomisk värde av minst 3 mnkr samt genomförda under de senaste två åren kan komma i fråga för kontroll.

Kontrollen avser nedanstående tre steg:

- Projekt genomfört enligt kommunens genomförandeprocess

2018-04-24

- Upphandling genomförd enligt gällande lagar och regler samt kommunens riktlinjer
- Ekonomi följs upp enligt kommunens riktlinjer

Resultatet av ovanstående uppföljning visar att projektet genomförts enligt gatussektionens genomförandeprocess, med smärre avvikelser. Avvikelsena avser enligt uppföljningen saknad dokumentation av möten med konsulter samt att uppföljning av konsulternas levererade förprojekteringshandlingar inte har utvärderats.

Uppföljningen visar att konsulter inför projektet upphandlats eller avropats enligt gällande lagar och regler samt att upphandling av själva entreprenaden skett enligt gällande lagar och regler.

Den ekonomiska uppföljningen av projektet presenteras för respektive nämnd, i detta fall kommunstyrelsen. Slutrapporteringen föredras för respektive projektägare eller i styrguppen.

Huddinge kommun har skriftliga rutiner för avvikelshantering vid exploateringsprojekt. Rutinen definierar två huvudtyper av avvikelser – avvikelse från projektplanen och avvikelser från budget.

Arbetsgången för rapportering av avvikelser är samma för båda huvudtyperna och består av nedanstående steg:

1. Projektledaren stämmer av med projektgrupp och fångar upp avvikelser.
2. Projektledaren fyller i projektets avvikelsekort och redogör för avvikelser och konsekvenser
3. Projektledaren meddelar projektägaren att en avvikelse påträffats och dokumenterats
4. Projektägaren beslutar om styrgruppen ska informeras och eventuella åtgärder
5. Projektledare redovisar avvikelser i styrgruppen.

Vid avvikelser från projektplanen, d.v.s. projektets inriktning och projektmål, anger avvikelserutinen att projektägare och styrgrupp alltid ska informeras.

Vid avvikelser från budget ska avvikelser över vissa belopp rapporteras till styrgrupp. Avvikelser från ett projekts nettoinvestering får inte avvika mer än 20 %, dock minst 120 prisbasbelopp.

Avvikelsena rapporteras i en excel-fil med en flik per avvikelserapport.

Rätt kvalitet i projektet säkerställs genom delbesiktningar och slutbesiktning av hela projektet. Slutlig betalning sker endast efter godkänd slutbesiktning som utförs av professionella besiktningsmän.

4.2.3.1 Kommentar

Huddinge kommun har tydliga och dokumenterade former för uppföljning av entreprenadprojekt. Enligt vår bedömning är rutinerna för uppföljning ändamålsenliga och relevanta.

Vi noterar dock att uppföljningen utifrån ett oegentlighetsperspektiv utförs av samma verksamhet som granskas. Detta kan leda till problem med oberoende/opartiskhet. Vi

2018-04-24

rekommenderar att Huddinge kommun utarbetar en rutin där kommunens olika verksamheter granskar en annan verksamhets genomförda upphandlingar i syfte att minska risken för jäv vid granskningsmomentet.

4.2.4 Svar på revisionsfrågorna

4.2.4.1 Finns erforderliga investeringsbeslut och har de skett enligt kommunens regelverk?

Vår bedömning är att erforderligt investeringsbeslut finns samt att det är beslutat i enlighet med kommunens riktlinjer.

4.2.4.2 Har upphandlingarna genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer?

Den genomförda upphandlingen av transporter följer enligt vår bedömning LOU enligt de regler som var tillämpliga vid tillfället.

Vår bedömning är att upphandlingen inte har följt kommunens interna regelverk i och med att beslut om upphandling, beslut om upphandlingsstrategi och beslut om godkännande av förfrågningsunderlag inte har fattats.

4.2.4.3 Hur säkerställs konkurrensen?

Vår bedömning är att kommunstyrelsen säkerställt konkurrensen genom samhällsbyggnadssektionens arbetssätt i kravställningen

4.2.4.4 Har projektorganisationer upprättats där ansvar och befogenheter är klart definierade?

Vår bedömning är att projektorganisationer upprättats med klart angivna ansvar och befogenheter i enlighet med kommunens planerings- och exploateringsmanual.

4.2.4.5 Följer projektet budget, tidplan och omfattning enligt upphandlingsbeslut?

Vår bedömning är att tidplan för projektet till största del följts. Försenad projektering ledde till senarelagd byggstart för del av projektet. Enligt genomförd uppföljning ledde detta till merkostnader för samordning under byggtiden, men fick ingen konsekvens för inflyttningstider för bostäderna.

Enligt de av kommunen genomförda uppföljningarna har det inte förekommit några avsteg från den ursprungliga omfattningen av projektet.

Projektet har inte hållit budget, med kostnadsökningar på ca 80 % jämfört med genomförandebeslutet.

4.2.4.6 Finns rutiner för hur avvikelser ska hanteras?

Vår bedömning är att Huddinge kommun har väl fungerande rutiner för avvikelshantering i exploateringsprojekt.

4.2.4.7 **Har utvärdering och utfall återrapporterats till ansvarig nämnd?**

Den ekonomiska delen av de uppföljningar vi tagit del av rapporteras till ansvarig nämnd. Övriga uppföljningar rapporteras till styrgrupp

4.2.4.8 **Hur tydligt framgår om kommunen fått det som beställts?**

Vår bedömning är att genomförda uppföljningar inte visar på några större avsteg i projektets leverans jämfört med beställning. Arbetssättet med slutbesiktning av projektet genomfört av godkända entreprenadbesiktningsmän bidrar till att säkerställa att kommunen fått det som beställts.

4.3 **Upphandling turbundna resor**

Upphandlingen avser transporter för skolskjuts och turbundna resor för personer med funktionsnedsättning och äldre.

Kommunens tidigare avtal på området löpte ut 2016-06-30 och det nya avtalet var tänkt att träda i kraft 2016-07-01.

Beslut om upphandlingen har fattats av respektive nämnd i sina respektive upphandlingsplaner. I enlighet med arbetssättet inom upphandlingssektionen lämnas dessa planer till upphandlingschef som sammanställer dessa i en upphandlingsplan.

4.3.1 **Upphandlingen**

Har korrekt val av upphandlingsförfarande använts?

Upphandlingen genomfördes med öppet förfarande enligt LOU. Enligt annonsunderlag är det uppskattade värdet på upphandlingen ca 23 mnkr per år med maximal avtalslängd på fyra år.

Vid upphandling över tröskelvärdet på ca 1,9 mnkr ska som huvudregel öppet förfarande eller selektivt förfarande användas.

Korrekt förfarande har använts.

Har upphandlingen annonserats på korrekt sätt?

Annonsering har skett via Tendsign under tiden 2015-11-30 till 2016-01-19, dvs 50 dagar. Vid upphandling enligt öppet förfarande är grundregeln att minsta annonseringstid är 35 dagar från den dag då annonsen om upphandling skickades för publicering. Om den upphandlande myndigheten tillåter att anbud lämnas in elektroniskt får tidsfristen minskas till minst 30 dagar.

Den granskade upphandlingen har annonserats på korrekt sätt.

Har erforderliga handlingar upprättats?

I upphandlingen har bland andra följande handlingar upprättats:

Anbudsinbjudan
Kravspec
Avtalsvillkor
Utvärderingsmodell
Utvärderingsprotokoll

2018-04-24

Anbudsöppningsprotokoll
Tilldelningsbeslut

Erforderliga handlingar finns upprättade

Har rätt delegat fattat beslut om upphandling?

I Reglemente för Huddinge kommuns upphandling § 13 anges ärendegång vid upphandling. enligt reglementet ska ett antal beslut angående upphandlingen fattas:

- Beslut om att inleda upphandling
- Beslut om upphandlingsstrategi
- Beslut om förfrågningsunderlag
- Tilldelningsbeslut

Beslut om upphandlingsstrategi har fattats av de nämnder som berördes av upphandlingen, nämligen förskolenämnden, grundskolenämnden, gymnasienämnden, socialnämnden och äldreomsorgsnämnden.

Enligt upphandlingsreglementet som reviderades 2014-12-08 ska beslut om upphandlingsstrategi vid upphandling av nämndövergripande ramavtal fattas av kommunstyrelse utom i de fall föremålet för upphandling avser utförande av tjänst som riktar sig till kommuninvånare. I dessa fall ska beslut fattas av berörda nämnder.

Beslut om förfrågningsunderlag har fattats av kommunstyrelsen. Enligt upphandlingsreglementet ska beslut om förfrågningsunderlag vid nämndövergripande ramavtalsupphandling fattas av kommunstyrelsen som i sin tur, i KS delegationsordning, har vidaredelegerat beslutsrätten till kommundirektören. Kommundirektören har i sin tur vidaredelegerat till upphandlingschefen att fatta beslut. Enligt genomförda intervjuer beslutades att kommunstyrelsen skulle delges hela förfrågningsunderlaget på grund av det stora antal frågor som framfördes på sak/detaljnivå avseende detta specifika upphandlingsföremål,

Enligt vår bedömning har avsteg gjorts från delegationsordningen för kommunstyrelsen. Avstegen är dock inte av allvarligare art och har inte medfört att upphandlingen brutit mot lag. Förfarandet att KSAU fattat beslut om förfrågningsunderlaget istället för upphandlingschef i enlighet med delegationsordningen har snarare medfört en ökad insyn och möjlighet till styrning från politiskt håll.

4.3.1.1 Marknadsundersökning

I syfte att kunna formulera relevanta och tidsenliga krav i förfrågningsunderlaget har kommunen genomfört en omvärlds- och marknadsanalys.

Som ett led i marknadsundersökningen genomförde upphandlingssektionen tillsammans med representanter från barn- och utbildningsförvaltningen leverantörsträffar med fyra potentiella anbudsgivare i Stockholms län. Vid träffarna diskuterades bland annat beställningsrutiner, avtalslängd, kvalitetsparametrar, taxameter och miljökrav. De potentiella leverantörerna lämnade sina synpunkter på hur kraven skulle formuleras för att de skulle kunna möta dem.

2018-04-24

Förutom samtal med potentiella anbudsgivare har upphandlingsenheten haft kontakt med andra upphandlande myndigheter för att ta del av deras erfarenheter. Dialog har förts med främst Stockholms stad, Vallentuna kommun och Norrtälje kommun. När det gäller miljökrav är Stockholms stad en stor inköpare och normgivande på området varför kommunen har valt att ställa samma krav som Stockholm. I fråga om utvärderingsmodell övervägde kommunen först att använda samma modell som Norrtälje och Vallentuna som valt att debitera för sträckan mellan varje resenärs hämtnings- och lämningsadress oavsett hur den lagda slingan ser ut. Kontakter med Vallentuna visade dock att modellen blivit onödigt kostnadsdrivande. Efter övervägande valde kommunen istället en modell där leverantören får betalt per kilometer i den körda slingan.

Erfarenheterna från leverantörtsträffarna och dialogen med andra upphandlande myndigheter sammanställdes i upphandlingsstrategin som antagits av respektive nämnd.

4.3.1.2 *Kommentar*

Enligt vår bedömning har den granskade upphandlingen hanterats i enlighet med reglerna i LOU. Korrekt förfarande har använts, upphandlingen har annonserats på korrekt sätt och rätt dokumentation finns upprättad.

Upphandlingen har till största del hanterats i enlighet med kommunens interna riktlinjer. Det avsteg från delegationsordningen som skett där kommunstyrelsen godkänt förfrågningsunderlag istället för delegat innebär enligt oss endast en mindre avvikelse.

4.3.2 **Projektorganisation**

Upphandlingen har genomförts av en upphandlare från upphandlingssektionen som till sin hjälp haft en referensgrupp bestående av insatta personer från de berörda nämnderna.

De förvaltningar som avropar från det upphandlade avtalet har egna arbetsgrupper som förvaltar avtalet.

4.3.3 **Uppföljning av projektet**

Upphandlingssektionen genomför årliga avstämningsmöten med leverantören för att diskutera kvalitet och miljökrav.

Underlaget för avstämningsmötena utgörs av den avvikelserapportering verksamheterna löpande genomför.

Vid en eventuell avvikelse rapporterar verksamheten den direkt till utföraren via en rapportmall som tagits fram av leverantören.

Mallen innehåller dels information kring vem/vilka som är berörda av avvikelsen; bilnummer, kundnamn, händelsedatum och tid, dels en beskrivning av avvikelsen, korrigerande åtgärder samt återkoppling. Upphandlingssektionen får en kopia av den rapport som skickas till leverantören. Vid uppföljningsmötet med leverantören samt representanter för berörda verksamheter kan beslut fattas om övergripande åtgärder för att komma tillrätta med vissa typer av avvikelser.

2018-04-24

Sammanställningen av avvikelser används av upphandlingssektionen som input till en ny upphandlingsstrategi när en ny upphandling ska genomföras samt vid årliga diskussioner med leverantören kring exempelvis kvalitet och miljöfrågor.

Enligt genomförda intervjuer med anställda på berörda förvaltningar presenteras inte avvikelssammanställningen för ansvarig nämnd. Upphandlingssektionen presenterar inte heller avvikelssammanställningen för kommunstyrelsen.

4.3.3.1 *Kommentar*

Huddinge kommun har genomfört viss uppföljning av upphandlingen och dess effekter.

Resultaten från avvikelserapporteringen har inte förts vidare till nämnd, vare sig till nämnder ansvariga för verksamheten eller till kommunstyrelsen.

Vi rekommenderar kommunen att regelmässigt följa upp ramavtal avseende utfall, ekonomi och kvalitet samt att säkerställa att berörd nämnd tar del av uppföljningarna.

4.3.4 *Svar på revisionsfrågorna*

4.3.4.1 *Finns erforderliga investeringsbeslut och har de skett enligt kommunens regelverk?*

Upphandlingen har inte föregåtts av ett investeringsbeslut, då den avser ramavtalsupphandling av en tjänst. Upphandlingen har hanterats i enlighet med upphandlingsreglementet och enligt gällande rutin.

4.3.4.2 *Har upphandlingarna genomförts i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer?*

Den genomförda upphandlingen av entreprenaden följer enligt vår bedömning LOU enligt de regler som var tillämpliga vid tillfället.

Vår bedömning är att upphandlingen till allra största del har följt kommunens interna regelverk.

4.3.4.3 *Hur säkerställs konkurrensen?*

Vår bedömning är att konkurrensen säkerställts genom förfarandet med leverantörsintervjuer samt kontakt med andra upphandlande myndigheter.

4.3.4.4 *Har projektorganisationer upprättats där ansvar och befogenheter är klart definierade?*

Det har inte upprättats någon projektorganisation. Däremot har ansvarig upphandlare utsetts samt referensgrupp i enlighet med arbetssättet för upphandlingssektionen i Huddinge kommun.

4.3.4.5 *Följer projektet budget, tidplan och omfattning enligt upphandlingsbeslut?*

Det har inte genomförts någon uppföljning av ekonomiska eller verksamhetsmässiga effekter av upphandlingen.

2018-04-24

4.3.4.6 *Finns rutiner för hur avvikelser ska hanteras?*

Vår bedömning är att Huddinge kommun har väl fungerande rutiner för hantering av avvikelser i leveransen.

4.3.4.7 *Har utvärdering och utfall återrapporterats till ansvarig nämnd?*

Nej, avvikelserapportering och utvärdering har inte rapporterats till nämnd.

5 **Slutsats och rekommendationer**

Sammanfattningsvis kan vi efter genomförd granskning konstatera att kommunens rutiner för styrning, kontroll och uppföljning av de granskade upphandlingarna inte är helt tillfredsställande.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- regelmässigt följa upp ramavtal avseende utfall och kvalitet samt att säkerställa att berörd nämnd tar del av uppföljningarna.
- se över möjligheten att ändra Reglemente för Huddinge kommuns upphandling så att hänsyn tas, dels till entreprenadupphandlingarnas speciella förutsättningar, dels till verksamheten så att de anpassas till varandra.
- intensifiera arbetet med att överföra ansvaret för entreprenadupphandlingar till Upphandlingssektionen samt att säkerställa att tillräckliga resurser och kapacitet finns tillgängliga, exempelvis genom att anställa avtalscontroller.
- utveckla rutinerna för överlämnande av projekt vid utbyte av personal med syfte att minska tidsspillan och merarbete för pågående projekt.
- att utarbeta en rutin där kommunens olika verksamheter granskar en annan verksamhets genomförda upphandlingar i syfte att minska risken för jäv vid granskningsmomentet.

2018-04-24

KPMG AB

Jesper Wigh
Certifierad kommunal revisor

Andreas Endrédi
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.

Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.