

Handläggare
Frenander Charlotta
Malmberg Jan

Datum
2012-05-29

Diarienummer
KSN-2012-0576

Kommunstyrelsen

Granskning av direktupphandlingar i kommunen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

att avge svar enligt bilaga 1

Ärendet

Uppsala kommuns revisorer har i en rapport, **bilaga 2**, redovisat en granskning av förekomsten och kunskapen om direktupphandlingar i kommunen. Granskningen omfattar endast direktupphandling av tjänster. Revisionen konstaterar att varje styrelse/nämnd bör ha rutiner för uppföljning för att säkerställa att regelverket för direktupphandlingar efterlevs i än större omfattning. Det framförs också att styrelser och nämnder bör använda den kunskap och erfarenhet som finns hos kommunledningskontorets upphandlingsfunktion.

Rapporten är överlämnad till kommunstyrelsen samt styrelser och nämnder för synpunkter.

Föredragning

Kommunens revisorer konstaterar i rapporten att förekomsten av direktupphandlingar som överstiger det i gällande upphandlingspolicy tillåtna maximibeloppet är marginell och att kunskapen om regelverket för direktupphandlingar är tillfredsställande. Å andra sidan finns bristande kunskap om giltiga undantag och i vissa nämnder brister i efterlevnad av regelverket. Det kan också finnas mörkertal och revisionen uppmanar varje styrelse/nämnd att ha rutiner för att säkerställa att regelverket för direktupphandling efterlevs.

Otillåtna direktupphandlingar, där beloppsgränsen överskridits eller där ett undantag tillämpats utan att ha giltigt skäl för det, innebär att konkurrensen inte utnyttjas, vissa leverantörer gynnas och det finns risk att kommunens villkor och förutsättningar försämras. En noll-vision för otillåtna direktupphandlingar är önskvärd. För att nå dit krävs både resurser

och kompetens, i synnerhet måste kunskapen om giltiga undantag från upphandlingsskyldighet förbättras. De administrativa rutinerna som stödjer direktupphandlingar måste också bli mer effektiva och säkra.

Det kan vidare noteras att kommunstyrelsen tagit beslut om nya övre beloppsgränser för direktupphandling. Gränserna är nu helt harmoniserade med de gränser som anges i lagstiftningen. Även den nedre gränsen under vilken anskaffning kan göras utan föregående direktupphandling har justerats i det aktuella beslutet. Det pågår även beredning av en ny upphandlingspolicy med tillhörande riktlinjer. I denna process kommer ett flertal av de verksamheter som genomför upphandlingar att medverka vilket gör att ytterligare fokus kan sättas på hur upphandling ska genomföras, oavsett om det sker som direktupphandling eller genom ett annonserat förfarande.

Uppsala kommun har tydliga mål om ökad konkurrensutsättning av kommunens verksamheter. Det, i kombination med att kommunen växer starkt, leder till att den offentliga upphandlingen får såväl ökad omfattning som ökad betydelse. För att klara förväntningarna på effektiva och rättssäkra upphandlingar krävs resurser och kompetens.

Kommunledningskontoret har vidtagit förbättringsåtgärder. Kontorets upphandlingsfunktion har förstärkts genom tillsättande av en upphandlingschef, rekrytering av fler upphandlare genom vilket ger förutsättningar att arbeta mer proaktivt med upphandlingar. Vidare har ett elektroniskt upphandlingssystem har nyligen upphandlats vilket bedöms kunna leda till minskad administration och större säkerhet för både beställare och leverantörer. I detta verktyg kommer det att finnas ett specifikt stöd för direktupphandlingar. En mer omfattande utbildningsinsats är planerad i samband med implementering av upphandlingssystemet genom vilken en ökad kunskap om gällande regelverk kan nås.

Ekonomiska konsekvenser

En bättre efterlevnad av regelverket och en högre grad av konkurrensutsättning innebär att fler upphandlingar/inköp genomförs med utvärdering av priser och eventuellt också kvalitet, miljö eller andra relevanta parametrar. För kommunen innebär det med stor sannolikhet lägre priser, men också att fler leverantörer får en korrekt avtalsrelation till kommunen. Ett förbättrat stöd för direktupphandlingar gör att dessa effektiviseras och kvalitetssäkras och på så sätt leder till minskade kostnader.

Kommunledningskontoret

Kenneth Holmstedt
stadsdirektör

Handläggare

Datum
2012-05-29Diarienummer
KSN-2012-0576

Kommunrevisionen

Granskning av direktupphandlingar i kommunen

Kommunrevisionen har remitterat rubricerade rapport. Kommunstyrelsen anför följande.

Kommunens revisorer konstaterar i rapporten att förekomsten av direktupphandlingar som överstiger det i gällande upphandlingspolicy tillåtna maxbeloppet är marginell (212 000 kronor) och att kunskapen om regelverket för direktupphandlingar är tillfredsställande. Å andra sidan finns bristande kunskap om giltiga undantag och i vissa nämnder större brister i efterlevnad av regelverket.

I ett ärende som nyligen passerat kommunstyrelsen har de beloppsgränser för direktupphandling som hitintills gällt i Uppsala kommun justerats så att beloppen framgent kommer att överensstämma med de som lagstiftningen anger.

I rapporten beskriver ett antal situationer där direktupphandling har använts av nämnder och styrelser trots att det tillåtna maxbeloppet överskridits. Det konstateras att giltiga undantag från att tillämpa LOU finns, men att okunskapen vad som är en "otillåten direktupphandling" är stor. Enligt kommunstyrelsens uppfattning kan revisionens beskrivning om giltiga undantagssituationer som beskrivs i rapporten riskera att misstolkas då beskrivningen är generellt hållen. Kommunstyrelsen vill därför framhålla att varje nämnd eller styrelse som står inför en bedömning, om upphandlingsskyldighet gäller eller inte, alltid ska samråda med kommunledningskontorets upphandlingsfunktion. Alla undantag från att tillämpa LOU ska enligt rättspraxis användas restriktivt och det är kommunen som måste kunna styrka att undantagsregeln är tillämplig.

Otillåtna direktupphandlingar, där beloppsgränsen överskridits eller där ett undantag tillämpats utan att ha giltigt skäl för det, innebär att konkurrensen inte utnyttjas och att vissa leverantörer gynnas på bekostnad av andra. Det finns också risk att kommunens villkor och förutsättningar försämrats. En noll-vision för otillåtna direktupphandlingar är därför önskvärd. För att nå dit krävs tillräckliga resurser och kompetens, i synnerhet måste kunskapen om

giltiga undantag från upphandlingsskyldighet förbättras. De administrativa rutinerna måste också bli mer effektiva och säkra.

Kommunledningskontoret har därför inlett ett arbete med översyn och framtagande av nya mallar för direktupphandlingar, revidering av informationen på Insidan samt, i samband med implementering av nytt elektroniskt upphandlingssystem, genomföra utbildning för såväl ramavtalsbeställare som för de som genomför direktupphandlingar. Utöver detta görs för närvarande ett arbete där Uppsala kommuns upphandlingspolicy med åtföljande riktlinjer ses över. Ett sådant arbete kommer att involvera stora delar av de enheter som idag genomför upphandlingar och därigenom skapa grund för en samsyn i frågor kring bland annat direktupphandling.

Kommunledningskontorets upphandlingsfunktion har förstärkts genom rekrytering av en upphandlingschef samt fler upphandlare. Inom ramen för upphandlingsfunktionen finns nu förutsättningar att skapa en roll som ”upphandlingscontroller” som ger kapacitet att följa upp genomförda upphandlingar. En sådan roll ger även möjlighet till ett mer proaktivt arbete som skapar förutsättningar för att upphandlingar görs effektiv och rättssäkert.

Det upphandlingssystem som nyligen upphandlats bedöms kunna leda till minskad administration och större säkerhet för både tjänstemän och leverantörer. Så kallade direktupphandlingar kommer att kunna göras i detta upphandlingssystem vilket förväntas ge en ökad rättsäkerhet och bättre kontroll över genomförda upphandlingar.

Kommunstyrelsen

Fredrik Ahlstedt
Ordförande

Astrid Anker
Sekreterare

2012-03-14

Kommunstyrelsen
Nämnder och produktionsstyrelser

Bilaga 2

UPPSALA KOMMUNSTYRELSE	
Ink.	2012 -03- 20
KSN-2012-0576	
10	1

Granskning av direktupphandlingar i kommunen

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått uppdraget att granska förekomst av och kunskap om direktupphandlingar i kommunen.


Vi bedömer, utifrån det vi tagit del av i granskningen, att varje styrelse/nämnd bör ha rutiner för uppföljning för att säkerställa att regelverket för direktupphandling efterlevs i än större omfattning.

Vi anser även att kommunens nämnder och styrelser i ökad utsträckning bör använda den kunskap och erfarenhet som finns i KLKs upphandlingsenhet. Vår bedömning är att detta skulle gynna kommunen ekonomiskt genom att konkurrensen bättre kan utnyttjas samt att minska de risker som kommunen utsätter sig för genom att inte följa regelverket för direktupphandlingar fullt ut.

Det är av stor vikt att samtliga nämnder och styrelser säkerställer en tillräcklig styrning och uppföljning av rutinerna kring upphandling för att tillse att direktupphandlingar följer regelverk och att konkurrensen på tjänstemarknaden utnyttjas i enlighet med intentionerna i LOU.

Vi översänder granskningen till styrelse och nämnder för synpunkter och önskar svar senast den 31/5 2012.

FÖR KOMMUNENS REVISORER



Lars-Olof Lindell
Ordförande

Revisionsrapport

Förekomst och kunskap om direktupp-
handlingar

Uppsala kommun

*Bo Hovstadius
Roger Burström*

nov 2011



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Bakgrund	2
3	Uppdrag	3
4	Avgränsning	4
5	Metod	4
6	Granskningens resultat	4
6.1	Förekomst av direktupphandling	4
6.1.1	Omfattning	4
6.1.2	Typ av tjänster	5
6.1.3	Beslutsinstans	5
6.1.4	Angivna skäl för direktupphandling	6
6.2	Vår bedömning	6
6.2.1	Omfattningen av direktupphandlingar	6
6.2.2	Kunskap om regelverket för direktupphandlingar	7
6.2.3	Säkerställandet av efterlevnaden av regelverket	9

1 Sammanfattning och revisionell bedömning

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått uppdraget att granska förekomst av och kunskap om direktupphandlingar i kommunen.

Granskningens syfte är att kartlägga omfattning, beslutsprocess, politisk förankring och efterlevnad av regelverket avseende direktupphandlingar inom tjänsteområdet.

Revisionsfrågorna som besvaras är:

- Vilken omfattning har direktupphandlingar ovanför tillåten beloppsgräns?
- Finns kunskap om regelverket för direktupphandlingar och hur säkerställs efterlevnaden av regelverket?

Vi baserar vår bedömning på följande underlag:

Utdrag ur Uppsala kommuns ekonomisystem omfattande samtliga transaktioner rörande tjänster (kontoklass 46 och 47) över SEK 212.000 (= Uppsala kommuns max belopp för direktupphandling) för år 2010 och första halvåret 2011.

Skriftliga enkätsvar från ekonomiansvariga vid kommunens styrelser/nämnder med angivelse om vilka transaktioner inom respektive styrelse/nämnds ansvarsområde i kontoklass 46 och 47 (tjänster) över SEK 212.000 år 2010 och första halvåret 2011 som varit direktupphandlingar.

Kompletterande telefonintervjuer med uppgiftslämnande tjänstemän avseende ett urval specifika direktupphandlingar.

Vår samlade revisionella bedömning är att

- förekomsten av direktupphandlingar över regelverkets tillåtna max belopp på 212.000kr var under granskningsperioden 2010 och första halvåret 2011 volymmässigt marginell.
- kunskapen om regelverket för direktupphandlingar bedöms på grundval av den marginella volymmässiga omfattningen generellt var tillfredställande,
- det inom ett par nämnders ansvarsområden fanns brister i efterlevnad av regelverket om direktupphandling.
- det fanns bristande kunskap om villkoren för giltiga undantag från regelverket för direktupphandling.
- det kan finnas ett mörkertal av ytterligare direktupphandlingar som överstiger regelverkets beloppsbegränsning mot bakgrund av att vi under granskningens gång fått kännedom om ett antal direktupphandlingar av tjänster

som delfakturerats med belopp under den max beloppsgränsen för direktupphandling men som totalt överstiger regelverkets beloppsbegränsning. Då inte någon systematisk genomgång av transaktioner under beloppsgränsen ingått i uppdraget finns därmed en risk att det finns ett mörkertal av ytterligare direktupphandlingar som överstiger regelverkets beloppsbegränsning.

- varje styrelse/ nämnd bör ha rutiner för att säkerställa att regelverket för direktupphandling efterlevs i än större omfattning.

2 Bakgrund

Vid Uppsala kommuns upphandlingar av tjänster under senare år har en diskussion uppkommit om kunskap och efterlevnad av kommunens regelverk för direktupphandlingar.

Med direktupphandling menas enligt lagen om offentlig upphandling (LOU, 2010:571) ett upphandlingsförfarande utan krav på anbud. Enligt LOU går gränsen för direktupphandling vid ett kontraktsvärde om cirka 287 000 kr och i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF, 2010:572) vid ett kontraktsvärde om ca 577 000 kr. Ett anskaffningsbehov får inte delas upp i mindre delar i syfte att komma under gränsen för direktupphandling.

Enligt LOU kan kommunen direktupphandla över beloppsgränsen om det finns synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses framför allt synnerlig brådska som orsakats av oförutsedda omständigheter som kommunen inte själv kunnat påverka, förutse eller råda över. Att kommunen råkat ut i brådska beroende på egen bristande planering grundar inte rätt till direktupphandling (prop. 2001/02:142 s. 99).

Enligt LOU får direktupphandling över beloppsgränsen även ske i följande undantagssituationer:

- om det vid en annonserat förenklat förfarande inte lämnats några anbud eller lämpligt anbud och de i förfrågningsunderlaget ursprungliga angivna kontaktvillkoren inte ändrats väsentligt,
- varor som framställts enbart för forsknings-, utvecklings-, experiment- eller studieändamål och under förutsättning att framställningen inte sker i vinstsyfte eller för att täcka forsknings- och utvecklingskostnader
- det som skall upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt bara kan levereras av endast en viss leverantör
- om upphandling gäller ytterligare leveranser från den ursprungliga leverantören, vilka är avsedda antingen som delersättning för eller som tillägg till tidigare leveranser och ett byte av leverantör skulle medföra oskäliga tekniska eller ekonomiska olägenheter.

I LOU 2 kap 10§ finns även ett undantag som tillåter en statlig eller kommunal myndighet att direktupphandla från juridisk person som den upphandlande myndigheten helt eller delvis äger eller är medlem i. Detta undantag gäller endast under förutsättning att två villkor är uppfyllda:

- om den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över den juridiska personen som motsvarar den som den utövar över egen förvaltning, och
- i fall då den juridiska personen även utför verksamhet tillsammans med någon annan än den upphandlande myndigheten, denna verksamhet endast är av marginell karaktär.

Bägge ovanstående kriterierna skall samtidigt vara uppfyllda för giltigt undantag från LOUs krav på en annonserad öppen upphandling med anbudsinfordran.

I Uppsala kommuns upphandlingspolicy med riktlinjer, vilka antogs av kommunfullmäktige den 25 aug 2008, stadgas att all upphandling skall ske inom ramen för LOU med det övergripande syftet att minska kommunens samlade kostnader för köp av varor, byggtreprenader och tjänster. I kommunens upphandlingspolicy pkt 5 stadgas en lägre beloppsgräns än LOU för tillåten direktupphandling:

- ”Upphandlingsformen Direktupphandling får endast användas om ramavtal saknas och värdet av det upphandlade understiger tre basbelopp (127.000kr) för varor samt fem basbelopp (212.000 kr) för byggtreprenader resp. tjänster.”

För att skärpa efterlevnaden av lagstiftningen finns sedan 2010 möjligheten att tillsynsmyndigheten (Konkurrensverket) i domstol kan begära en skadeavgift vid upphandling på minst 10 tkr upp till 10 milj. kr av en upphandlande myndighet som åsidosatt lagstiftningen.

3 Uppdrag

PwC har av de förtroendevalda revisorerna i Uppsala kommun fått uppdraget att granska förekomst och kunskap om direktupphandlingar inom tjänsteområdet.

Granskningens syfte är att kartlägga omfattning, beslutsprocess, politisk förankring och efterlevnad av regelverket avseende direktupphandlingar inom tjänsteområdet.

Revisionsfrågorna som besvaras är:

- Hur stor är omfattningen av otillåtna direktupphandlingar?
- Finns kunskap om regelverket för direktupphandlingar och hur säkerställs efterlevnaden av regelverket?

Granskningsmålen för undersökningen är:

- Vilka volymer direktupphandlas?
- Vilken typ tjänster upphandlas?
- Vilken instans/vem fattar upphandlingsbeslut?
- Vilka skäl anges i beslut om direktupphandling?

4 Avgränsning

Granskningen har omfattat kommunens köp av tjänster. Syftet har varit att undersöka omfattningen av direktupphandlingar över det tillåtna max beloppet på 212.000 kr och vilken kunskap om regelverket som finns hos kommunens styrelser och nämnder. Syftet har inte varit, att i varje enskilt fall där styrelse/nämnd angivit undantag från regelverket, granska om sådana skäl förelegat enligt regelverket.

5 Metod

Granskningen har genomförts i fyra steg:

- 1) En granskning av ett utdrag ur ekonomisystemet omfattande samtliga transaktioner rörande tjänster (kontoklass 46 och 47) över SEK 212 000 (= Uppsala kommuns beloppsgräns för tillåten direktupphandling) för år 2010 och första halvåret 2011 uppdelade på respektive nämnds ansvarsområde.
- 2) En enkät till ekonomiansvarig vid samtliga nämnder med transaktioner över 212.000 kr med förfrågan om vilka transaktioner som varit direktupphandlingar och inte är relaterade till ramavtal eller till en genomförd specifik upphandling. I de fall direktupphandlingar över beloppsgränsen genomförts ställdes även fråga om vem som fattade beslut om direktupphandlingen och vilket skäl för direktupphandlingen som angavs i beslutet.
- 3) Kompletterande telefonintervjuer med ett urval av nämndernas uppgiftslämnande tjänstemän avseende specifika direktupphandlingar.
- 4) För de av nämndernas uppgivna direktupphandlingar har sedan en avstämning gjorts mot gällande regelverk (kommunens upphandlings policy /riktlinjer och LOU).

6 Granskningens resultat

6.1 Förekomst av direktupphandling

6.1.1 Omfattning

Av kommunens tjänsteupphandling år 2010 på 3004 mkr utgjorde 2133 mkr transaktioner över 212 000 kr (motsvarande 71,0 % av alla transaktioner). Av kommunens tjänsteupphandling första halvåret år 2011 på 1455 mkr utgjorde 987 mkr transaktioner över 212 000 kr (67,9 % av alla transaktioner).

Av alla transaktioner rörande tjänster över kommunens beloppsgräns för direktupphandlingar (212 000 kr) uppgav styrelser/ nämnder att år 2010 var 16,6 mkr, eller 0,8 % av volymen, direktupphandlingar. Första halvåret 2010 uppgavs att 14,5 mkr, eller 1,5 % av volymen, var direktupphandlingar över beloppsgränsen.

Beloppsmässigt största volymen direktupphandlingar över beloppsgränsen år 2010 redovisade Nämnden för vuxna med funktionshinder (5,3 mkr), Styrelsen för teknik och service (3,4 mkr). och Fastighetsnämnden 2,7 mkr. Första halvåret 2011 redovisade Kommunstyrelsen största volymen direktupphandlingar över beloppsgränsen (7,1 mkr), följd av Nämnden för vuxna med funktionshinder 3,9 (mkr) och Styrelsen för teknik och service (1,2 mkr).

6.1.2 Typ av tjänster

Beloppsmässigt största volymen direktupphandlingar över beloppsgränsen under granskningsperioden var Boende (boende med särskild service för vuxna och psykiatriboende) 9,2 mkr, Näringslivsfrämjande åtgärder 7,1 mkr, mark och byggtreprenader 5,8 mkr, se tabell 1.

Tabell 1.

Typ av direktupphandlade tjänster	tkr
Utvärdering	272
Boende	9192
Idrott fritid	1285
Juridik	2793
Utbildning	1020
Hälso- och sjukvård	1209
Mark och bygg	5750
IT	571
Skolmåltider	1027
Utveckling	392
Försäkring	253
Näringslivsstöd	7105
summa	30869

6.1.3 Beslutsinstans

Den övervägande majoriteten av transaktioner (67 st) som uppgivits vara direktupphandlingar har beslutats av tjänstemän. En direktupphandling på 272 tkr har beslutats av Utbildnings- och ungdomsnämnden och fyra direktupphandlingar om totalt 7 105 tkr har beslutats av Kommunstyrelsen.

6.1.4 Angivna skäl för direktupphandling

De uppgivna skälen för direktupphandling över beloppsgränsen på 212 000 kr varierar. Störst frekvens har skälet att "inget ramavtal finns" (33 st), följt av skälet att upphandlad leverantör ansågs var "specialist"/ innehade "specialistkompetens" (8 st), samt att upphandlingen var nödvändig för att verksamheten skulle lösa sina uppgifter (8 st), se tabell 2.

Tabell 2.

Angivet skäl	Antal	tkr
inget angivet skäl	1	272
"inget ramavtal finns"	33	9192
tidsbrist/ lev i konkurs/ombygg	5	1613
"specialist"/"specialistkompetens"	8	3739
samverkan med leverantör	3	1700
endast 1 leverantör finns	2	571
följdinvestering	1	249
förlängning av samarbete	3	926
"lösa uppgiften"	8	4407
utvecklingsprojekt	1	392
delägt bolag	5	7358
samordning av upphandling	2	450
Summa	72	30869

6.2 Vår bedömning

6.2.1 Omfattningen av direktupphandlingar

Omfattningen av Uppsala kommuns direktupphandling över regelverkets maxbelopp på 212 000 kr bedöms volymmässigt vara marginell, (1 % av volymen upphandlade tjänster under granskningsperioden).

För vissa enskilda nämnder uppgår dock volymen direktupphandlingar över maxbeloppet till icke marginella andelar. Det gäller Nämnden vuxna med funktionshinder vars direktupphandlingar av boende med särskild service för vuxna och psykiatriboende uppgår till ca 5 % av nämndens totala volym upphandlade tjänster, samt styrelsen för teknik och service där direktupphandlingar stod för ca 5 % av total volym upphandlade tjänster. Kommunstyrelsens upphandling av Näringslivsfrämjande åtgärder på 7,1 mkr utanför regelverket år 2011 utgör 30 % av kommunstyrelsens totala upphandlingar under granskningsperioden.

För nämnden för vuxna med funktionshinder är även antalet direktupphandlingar över beloppsgränsen relativt högt (33 st).

Granskningen visar att i sammantaget 72 fall fick ett företag kontrakt/uppdrag utan att annat företag fick möjlighet att lämna anbud. Kommunen utnyttjade därmed inte konkurrensmöjligheterna på marknaden och följer inte heller LOU. Därmed riskerar kommunen rättsprocesser om förbigångna presumtiva leverantörer för en otillåten direktupphandling till domstol. Kommunen riskerar även att i domstol dömas att betala en skadeavgift vid upphandling på högst 10 mkr per felaktig upphandling.

Då granskningen avgränsats till att omfatta transaktioner över max beloppet för direktupphandling har inte eventuella direktupphandlingar som i strid mot regelverket delats upp på flera transaktioner för att komma under beloppsgränsen ingått i uppdraget. Under granskningens gång har dock vi fått kännedom ytterligare direktupphandlingar av tjänster under 2010 och första halvåret 2011 som var för sig sammantaget överskrider max beloppet för direktupphandling men som, vad vi vet, i tre fall delfakturerats med belopp under max beloppsgränsen för direktupphandling.

1. "Situationsanalys av Uppsala skolkommun": 280 tkr
2. Projektledare för projektet Lokföraren: 1,5 mkr
3. Kvalitetsansvarig för projektet Lokföraren: 400 tkr
4. Pedagogisk verksamhet i grund- och gymnasieskola: 250 tkr

Då inte någon systematisk genomgång utförts för att försöka fastställa förekomsten denna typ av otillåten direktupphandling avstår vi från att göra någon bedömning om dess omfattning och eventuella risk för kommunen i form av rättsprocesser.

6.2.2 Kunskap om regelverket för direktupphandlingar

Mot bakgrund av den relativt marginella volymmässiga omfattningen av direktupphandling över regelverkets max belopp bedöms kunskapen om direktupphandling generellt vara tillfredställande. Men granskningen visar även på att kunskaper om villkoren för undantag från regelverket om direktupphandlingar generellt var låg. I endast 11 av 72 direktupphandlingar över beloppsgränsen under granskningsperioden bedömer vi att de angivna skälen uppfyller villkoren för undantag från regelverket. Vi anser att de av styrelser/nämnder uppgivna skälen för direktupphandling över max beloppsgränsen tyder på ett visst utbrett missförstånd om villkoren för undantag från reglerna för direktupphandling.

Bland annat har följande skäl angivits av styrelser/nämnder för undantag från regelverket om direktupphandling:

Inget ramavtal finns, varför nämnden då kan direktupphandla tjänster

I flera fall har skälet för direktupphandling över max beloppet angivits vara att inget relevant ramavtal funnits. Att inget ramavtal finns för vissa tjänster är ej ett giltigt villkor för undantag från regelverkets tvingande regler att anbudsupphandling om tjänsten värde överstiger 212 000 kr. (Istället bör det ses som en indikation på att genomföra en anbudsupphandling för efterfrågade tjänster).

Leverantören var "specialist" eller hade "specialistkompetens"

Att upphandlad leverantör var "specialist" eller innehade "specialistkompetens" är ej ett giltigt villkor för undantag från regelverket.

Anlitat leverantör som kommunen tidigare samarbetat med/haft avtal med

Att kommunen tidigare samarbetat med eller haft avtal med en leverantör "är ej ett giltigt villkor för undantag från regelverket.

Tidsbrist

I ett fåtal fall har styrelser/nämnder angivit "tidsbrist", t ex att leverantör gick i konkurs varför ny skolmåltidsleverantör snabbt måste direktupphandlas. Tidsbrist är ett giltigt villkor för undantag från regelverket om direktupphandling.

Endast en leverantör finns på marknaden

I två fall har styrelser/nämnder angivit att endast en leverantör kunnat leverera efterfrågad tjänst. Enligt LOU är detta ett giltigt skäl för undantag från regelverket.

Följdinvestering/upphandling

I ett fall har nämnd angivit att direktupphandlingen var en följdinvestering till en tidigare upphandling. Detta är ett giltigt skäl enligt LOU förutsatt att upphandlingen "gäller ytterligare leveranser från den ursprungliga leverantören, vilka är avsedda antingen som delersättning för eller som tillägg till tidigare leveranser och ett byte av leverantör skulle medföra oskäliga tekniska eller ekonomiska olägenheter."

Upphandlingen är ett utvecklingsprojekt

I ett fall uppger nämnd att direktupphandlingen är en del i ett utvecklingsprojekt. Detta är ett giltigt skäl för undantag från regelverket enligt LOU.

Löst uppgift för verksamheten

I flera fall har nämnder angivit att direktupphandlingen löst en uppgift för verksamheten. Detta är ej ett giltigt villkor för undantag från regelverket.

Kommunen är delägare i leverantören

I fem fall har angivits att kommunen är delägare i leverantören och därför är undantagen från regelverket för direktupphandlingen. Att kommunen är delägare i en

leverantör berättigar ej till generellt undantag från regelverkets tvingande regler att anbudsupphandling om tjänsten värde överstiger 212 000 kr. Undantaget gäller enligt LOU endast om ytterligare två villkor är samtidigt uppfyllda 1) att kommunen utövar en kontroll över leverantören som motsvarar den som den utövar över egen förvaltning samt 2) i fall leverantören även utför verksamhet åt någon annan än kommunen, denna verksamhet endast är av marginell karaktär.

Av de av nämnderna 72 st angivna direktupphandlingar över regelverkets beloppsgräns på 212 000 kr bedömer vi att giltiga skäl för undantag från regelverket endast förelåg i 11 fall. I övriga 61 fall angavs ej giltiga skäl för undantag från regelverket.

Angivet skäl	Totalt		Undantag i enlighet med regelverk	
	antal	tkr	antal	tkr
inget angivet skäl		1		272
inget ramavtal finns		33		9192
tidsbrist/ lev i konkurs/ombygg		5	5	1613
"specialist"/"specialistkompetens"		8		3739
samverkan med leverantör		3		1700
endast 1 leverantör finns		2	2	571
följdinvestering/upphandling		1	1	249
förlängning av samarbete		3		926
"lösa uppgiften"		8		4407
utvecklingsprojekt		1	1	392
delägt bolag		5		7358
samordning av upphandling		2	2	450
Summa		72	11	3275

6.2.3 Säkerställandet av efterlevnaden av regelverket

I riktlinjer för upphandling i Uppsala kommun (pkt 1) anges att all personal som arbetar med upphandling skall ha god kännedom om LOU, kommunens upphandlingspolicy, om förevarande riktlinjer för upphandling och om de i lagstiftningen gällande regler avseende mutor och bestickning.

Vår granskning visar att omfattningen av otillåten direktupphandling är marginell och därmed bedöms kunskapen om regelverket generellt som tillfredsställande. Dock visar granskning att det finns enstaka styrelser/nämnder där avsteg från regelverket ej är volymmässigt marginellt och efterlevnaden av regelverket därför måste stärkas.

I enlighet med KL kap 6 1§ om styrelsen och övriga nämnder, åligger det i första hand kommunstyrelsen att tillse efterlevnaden av kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling.

Granskningens resultat visar att Kommunstyrelsens kommande åtgärder för att förbättra personalens kännedom av gällande regelverk i första hand bör ägnas åt vid vilka undantagssituationer som direktupphandling över beloppsgränsen får ske enligt LOU.

Vi bedömer, utifrån det vi tagit del av i granskningen, att varje styrelse/nämnd bör ha rutiner för uppföljning för att säkerställa att regelverket för direktupphandling efterlevs i än större omfattning.

Vi anser även att kommunens nämnder och styrelser i ökad utsträckning bör använda den kunskap och erfarenhet som finns i KLKs upphandlingsenhet. Vår bedömning är att detta skulle gynna kommunen ekonomiskt genom att konkurrensen bättre kan utnyttjas samt att minska de risker som kommunen utsätter sig för genom att inte följa regelverket för direktupphandlingar fullt ut.

Vi rekommenderar att samtliga nämnder och styrelser säkerställer en tillräcklig styrning och uppföljning av rutinerna kring upphandling för att tillse att direktupphandlingar följer regelverk och att konkurrensen på tjänstemarknaden utnyttjas i enlighet med intentionerna i LOU.