

# Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

**Botkyrka kommun**

September 2021

*Fredrik Flodin*

*Josefine Bennet*






*Tobias Björn*

# Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Granskningen är huvudsakligen baserad på tre utvalda upphandlingar.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande revisionella bedömningen att kommunstyrelsen i allt väsentligt har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet. Den samlade revisionella bedömningen baseras på de bedömningar som gjorts för granskningens revisionsfrågor och utgår ifrån en tregradig skala: i allt väsentligt, inte helt och ej säkerställt.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Revisionsfråga 1: Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?	Ja 
Revisionsfråga 2: Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?	Ja 
Revisionsfråga 3: Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?	Delvis 
Revisionsfråga 4: Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?	Ja 
Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?	Delvis 

## Rekommendationer kommunstyrelsen

- Säkerställa att samordningen i kommunens upphandlingar stärks
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Ge i uppdrag till upphandlingsenheten att utbilda kommunens beställare

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b>	<b>1</b>
<b>Inledning</b>	<b>3</b>
<b>Bakgrund</b>	<b>3</b>
<b>Syfte och revisionsfrågor</b>	<b>3</b>
<b>Revisionskriterier</b>	<b>3</b>
<b>Avgränsning</b>	<b>3</b>
<b>Metod</b>	<b>4</b>
<b>Granskningsresultat</b>	<b>5</b>
<b>Kommunikation</b>	<b>5</b>
<b>Effektivitet</b>	<b>7</b>
<b>Krav på kvalitet</b>	<b>9</b>
<b>Konkurrens</b>	<b>11</b>
<b>Uppföljning av granskningen 2019</b>	<b>13</b>
<b>Samlad bedömning</b>	<b>16</b>
<b>Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor</b>	<b>17</b>

# Inledning

## Bakgrund

För all offentlig upphandling gäller att vissa grundläggande unionsrättsliga principer måste iakttas, vilka är reglerade i upphandlingslagarna (LOU et al). Lagarna utgår från principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.

Stora inköp görs årligen i kommunen och upphandlingsfunktionen bedöms vara strategisk både ur ekonomiskt och kvalitetsmässigt perspektiv. Revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk beslutat att genomföra en granskning inom området.

## Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsprocess. Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?
2. Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?
3. Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?
4. Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?
5. Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?
  - a. Stärka förvaltningarnas bristfälliga framförhållning och planering vad gäller upphandlingar
  - b. Göra kommunens avtalsdatabas mer lättnavigerad för att underlätta sökningar
  - c. Tillse att konkurrensen stärks i kommunens upphandlingar
  - d. Stärka styrningen kring förvaltningarnas handläggning av direktupphandlingar
  - e. Stärka uppföljningen av genomförda upphandlingar
  - f. Stärka arbetet med inköpsanalyser

## Revisionskriterier

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

## Avgränsning

Granskningen omfattar kommunens upphandlingsprocess under år 2020. Tre upphandlingar omfattas av fallstudien.

## Metod

Genom fallstudie av tre upphandlingar kartlades revisionsfråga 1-4 och 5a, 5c och 5e. Fallstudien omfattade genomgång av upphandlingsdokumentation samt intervjuer med upphandlare och sakägare (beställare) samt uppföljningsprotokoll och fakturagranskning för att kontrollera avtalsefterlevnad. Utöver detta gjordes en analys av antal giltiga anbud i samtliga publicerade upphandlingar.

För att följa upp övriga rekommendationer (5b, 5d och 5f) från 2019 gjordes intervjuer och granskning av eventuella revisionsbevis i form av styrande dokument och uppföljningsrutiner.

Följande upphandlingar omfattades av fallstudien:

1. *Fastighetssystem* - en gemensam plattform för medarbetare, hyresgäster och leverantörer för fastighetsinformation för alla kommunens fastigheter.

Upphandlingen genomfördes av upphandlingsenheten tillsammans med produktionscontroller på teknik och fastighetsförvaltningen. Även kommunens chef för digital infrastruktur och drift deltog och intervjuades.

2. *Nyckelfri hemtjänst* - en digital låslösning som tjänst, i syfte att öka trygghet och kvalité för hemtjänstens brukare samt genom minskad tid för nyckelhantering få en bättre och tryggare arbetsmiljö för kommunens personal.

Upphandlingen genomfördes av upphandlingsenheten tillsammans med vård- och omsorgsförvaltningen där både IT-samordnare och en projektledare deltog och intervjuades.

3. *Gestaltning och projektering Landskap* - tekniska konsulttjänster gällande gestaltning och projektering av landskap.

Upphandlingen genomfördes av upphandlingsenheten tillsammans med kommunens landskapsarkitekt på samhällsbyggnadsförvaltningen.

Urvalet gjordes genom ett systematiskt urval från systemets lista, med hänsyn till att det skulle vara tre olika upphandlingar av ramavtal av tre olika förvaltningar av tre olika upphandlare.

Utöver detta genomfördes en analys av antal giltiga anbud i samtliga publicerade upphandlingar.

För att följa upp rekommendationerna från 2019 gjordes intervjuer och granskning av revisionsbevis i form av styrande dokument och uppföljningsrutiner.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

# Granskningsresultat

## Kommunens upphandlingsprocess

Det är upphandlingsenheten i kommunen som ansvarar för hela kommunens upphandlingar och inköp. Upphandlingsenheten hanterar:

- Kommunens gemensamma ramavtal
- Förvaltningarnas specifika avtal
- Kategoriansvar för att arbeta strategiskt
- Processansvar
- Inköpssystem
- Uppföljning & internkontroll
- Samordnad varudistribution
- Hållbarhetskrav i upphandling

Upphandlingsprocessen består av följande steg:

1. Meddela inköpsbehov
2. Fastställa upphandlingsstrategi
3. Ta fram upphandlingsdokument
4. Annonsera upphandling
5. Fatta tilldelningsbeslut
6. Underteckna ramavtal (kommungemensam)

## Kommunikation

*Revisionsfråga 1: Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?*

### *lakttagelser*

#### *Styrande dokument*

Kommunens upphandlings- och inköspolicy<sup>1</sup>, som gäller för samtliga nämnder, utgår från åtta punkter som alla ska medverka till att kommunens inköp medverkar till ett hållbart Botkyrka.

De åtta punkterna i policyn utvecklas vidare i kommunens riktlinjer för upphandling och inköp<sup>2</sup>. Av den framgår att det är respektive verksamhet som ansvarar för att planera sitt behov av anskaffning av varor, tjänster och entreprenader på tre års sikt.

I riktlinje till upphandlingspolicy framgår vidare att upphandlingsenheten<sup>3</sup> ansvarar för att processen utformas så att upphandlingar genomförs enligt gällande lagstiftning.

<sup>1</sup> Antagen av kommunfullmäktige den 23 maj 2017 (KS/2017:271)

<sup>2</sup> Antagen av kommunstyrelsen den 2 maj 2017 (KS/2017:271)

<sup>3</sup> Upphandlingsenheten i kommunen bestod 2020 av 20 heltidstjänster, varav en chef och 12 upphandlare

## *Intervjuer*

### *Upphandling 1: Fastighetssystem*

Enheten uppger att kommunikationen fungerade väl i upphandlingen och att verksamheten lade tillräckligt med tid och energi i kommunikationen. I processen framkom det tydligt vad verksamheten varit nöjd och mindre nöjd med i det inestående och tidigare avtal inom området.

Verksamheten delar uppfattningen att kommunikationen var tillräcklig. Framförallt framhålls att upphandlaren tog sig tid och skapade en plattform för kommande upphandlingar då befintliga underlag var relativt svaga. Här lyfts exempelvis fram icke-funktionella krav på IT-system, där en delvis ny standard skapades som kan användas för andra system som upphandlas.

Enligt samstämmiga uppgifter var det verksamheten som tog initiativ till upphandlingen, men behovet fanns också upptaget i den treåriga plan verksamheten delgivit upphandlingsenheten.

### *Upphandling 2: Nyckelfri hemtjänst*

Både upphandlingsenheten och verksamheten påpekar att processen var något annorlunda eftersom det inte fanns något befintligt kontrakt på området och således, på gott och ont, inte fanns någon förlaga att utgå ifrån.

Enligt enheten var kommunikationen bra i processen. Det framhålls att de sakkunniga på verksamheten var kunniga inom området och hade gjort ett gediget förarbete genom att dels ta reda på vad som finns på marknaden, men också för att de på ett tydligt sätt kunde konkretisera sitt behov.

Verksamheten delar uppfattningen att kommunikationen var tillräcklig, och betonar att upphandlingsenheten förstod behovet, vilket är en grundläggande förutsättning. De sakkunniga i verksamheten uppfattade vidare att upphandlaren hade ett stort engagemang och visade stort intresse för behovet.

Behovet fanns upptaget upptaget i den plan verksamheten delgivit upphandlingsenheten.

### *Upphandling 3: Gestaltning och projektering Landskap*

Upphandlaren som genomförde upphandlingen anser att kommunikationen fungerade utmärkt i processen och framhåller att den sakkunnige i verksamheten var "modig och nytänkande". Vidare uppges att sakkunnig var snabb med återkoppling.

Sakkunnig inom verksamheten delar uppfattningen att kommunikationen fungerade bra och påpekar vikten av professionalitet och en bra inställning till saken vilket

upphandlaren hade. Vidare uppger verksamheten att de uppskattade den höga ambitionsnivån hos upphandlaren.

Upphandlingsenheten tog kontakt med verksamheten eftersom det tidigare avtalet höll på att löpa ut. Behovet fanns upptaget i upphandlingsenhetens planering då det bygger på ett tidigare behov och därmed också i avtalsdatabasen. En detalj som sakkunnig framförde var att tidigare avtal inte var tillfyllest.

### *Bedömning*

*Revisionsfråga 1: Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?*

*Ja.*

Det är viktigt att komma ihåg att det är verksamheterna som ska konkretisera sina behov och också planera, besluta och kommunicera behovet.

Upphandlingsenhetens arbete att koordinera och administrera upphandlingarna ges genomgående goda omdömen av verksamheten vad gäller kommunikation. På samma sätt anser enheten att verksamheterna i de tre projekten som utgör stickprovet har en tillräcklig kommunikation för att upphandlingen ska bli framgångsrik.

En reflektion i sammanhanget är att sakkunniga i flera fall påpekar vikten av att känna upphandlaren och att detta underlättar kommunikationen. Detta skulle i så fall tala för att ha anställda snarare än inhyrda upphandlingskonsulter.

### **Effektivitet**

*Revisionsfråga 2: Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?*

#### *lakttagelser*

*Styrande dokument*

De styrande dokumenten omfattar inga skrivelser om effektivitet i själva inköpsprocessen.

#### *Intervjuer*

*Upphandling 1: Fastighetssystem*

Av genomförda intervjuer framgår att upphandlingen i stort genomförts på ett tidseffektivt sätt.

Upphandlaren uppger att processen i stort gick smidigt och påpekade att sakkunnig var väl förberedd och påläst. En ytterligare anledning till att processen fortlöpte väl var att upphandlaren ansåg att behovet var tydligt och även hur det framställdes.



Verksamheten har en liknande inställning och den sakkunnige berömmar enheten för att vara pålästa inför mötena som därför blev effektiva. Representanten för IT bedömde sin tid i mötena, han deltog i vissa av dem, som väl använda och effektiva.

Både upphandlingsenheten och verksamheten noterar att upphandlingsverktyget var helt nytt för kommunen vid tiden för upphandlingen vilket saktade ned processen.

#### *Upphandling 2: Nyckelfri hemtjänst*

Av genomförda intervjuer framgår att uppfattningen om tidseffektivitet i upphandlingen sammantaget är positiv.

Upphandlaren uppger att det var mellan 5-10 möten som varade i mellan en halvtimme och en timme där samtliga utöver den fysiska utvärderingen av systemen var digitala.

Verksamheten sammanfattar frågan med att det var ett flertal möten som också var relativt långa i processen, men att det samtidigt är värt det eftersom det ökar möjligheterna till ett bra avtal.

Verksamheten anser vidare att processen var tidseffektiv och anger upphandlarens strukturella förmåga och att rätt personer var med i projektet som de viktigaste anledningarna till det. Tydlig ansvarsfördelning uppgavs också som en anledning till effektiviteten i processen. Här ska tilläggas att processen var över två månader för sen på grund av backlog hos upphandlingsenheten, men att projektet ändå gick i mål enligt plan.

#### *Upphandling 3: Gestaltning och projektering Landskap*

Av genomförda intervjuer framgår att upphandlingen i stort genomförts på ett tidseffektivt sätt.

Upphandlaren anser att processen var tidseffektiv, men påpekar att det vid tiden för upphandlingen inte fanns användbara mallar för denna typ av upphandling (konsult/entreprenad) samtidigt som upphandlingsverktyget var nytt i kommunen.

Verksamheten anser även de att processen var tidseffektiv och uppger ett effektivt arbetssätt och snabb återkoppling från upphandlaren som skäl. Den sakkunniga i verksamheten påpekar dock att processen inte tjänar på att vara alltför snabb, då slutresultatet av processen är ett avtal som verksamheten sedan ska leva med i fyra år.

#### *Bedömning*

#### *Revisionsfråga 2: Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?*

*Ja.*

Det är en genomgående observation i kommunen att processen uppfattas som tidseffektiv. Det ges också fler exempel på detta.

En reflektion i sammanhanget är att det genomgående noteras att rätt antal personer deltagit i mötena; i två av projekten ges exempel på möten där inte alla är med alla gånger vilket skulle ha varit ineffektivt.

En annan reflektion är att effektiviteten inte bör drivas för hårt i upphandlingsprocessen. Slutmålet i processen är ett affärsmässigt och för avtal med stor omsättning och/eller verksamhetskritiska avtal är det alltid viktigare med ett effektivt avtal än en effektiv process.

### **Krav på kvalitet**

*Revisionsfråga 3: Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?*

#### *lakttagelser*

##### *Lagstiftning*

Det är ett vanligt missförstånd att upphandlingslagstiftningen förhindrar kontakt med marknaden när tvärtom exempelvis Upphandlingsmyndigheten<sup>4</sup> rekommenderar att *tidig dialog* alltid bör göras inför en upphandling. Tidig dialog kan till exempel genomföras via samtal med potentiella leverantörer, publicerade RFI:er<sup>5</sup> eller leverantörsträffar. Skälen kan vara att kartlägga vad marknaden har att erbjuda i form av tekniska lösningar, men också för att främja lokala aktörer och bättre konkurrens. Detta ska göras innan förfrågningsunderlaget är publicerat då absolut sekretess gäller fram till dess att alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats.<sup>6</sup>

##### *Styrande dokument*

I Upphandlings- och inköspolicy framgår att all anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där Botkyrka kommuns bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse.

I kommunens riktlinjer för upphandling och inköp framgår att att alla [som har ett inköpsbehov] har en skyldighet att delta i diskussioner om samordning även om det innebär jämkning av det egna behovet. Det framgår inte explicit i riktlinjerna att verksamheterna står för sakkompetensen.

##### *Intervjuer*

##### *Upphandling 1: Fastighetssystem*

Upphandlaren återkommer här till att den sakkunniga var tydlig och säker på vad som skulle upphandlas och till vilken kvalitetsnivå. Upphandlaren tillägger att det centrala här är att den sakkunniga är insatt, men också aktiv i processen vilket också var fallet.

---

<sup>4</sup> "Tidig dialog för smarta offentliga affärer" (Upphandlingsmyndigheten)

<sup>5</sup> Request For Information, fråga [leverantörer, t ex via upphandlingsverktyget] om information inför en upphandling

<sup>6</sup> 19 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Processen utgick inte från ett befintligt avtal utan från en kartläggning av behoven. Ett gediget förarbete gjordes där man dels tittade på hur andra kommuner gjort och dels genomförde en marknadsanalys omfattande ett femtontal bolag på marknaden.

Kvalitetskraven i upphandlingen är tydliga och lättförståeliga. Utvärderingskriterium är lägsta jämförelsepris enligt en omfattande mervärdesmodell där ett antal tekniska bör-krav utvärderades. Tilldelningsbeslutet överprövades inte och kontrakt enligt upphandlingsdokumentationen är tecknat.

Verksamheten uppger att tjänsten, vars leverans vid tillfället för granskning implementeras, motsvarar kraven på kvalitet och att de hittills är nöjda med utfallet. En viktig detalj i sammanhanget är att flera förvaltningar nu anmält intresse för att använda systemet utan att ha engagerat sig i upphandlingsprocessen, trots inbjudningar. Detta har resulterat i vissa anpassningar av leveransen.

### *Upphandling 2: Nyckelfri hemtjänst*

Upphandlaren var enligt egen utsago ingen expert på området vilket gjorde att en analys av andra kommuners upphandlingar och avtal fick ge inspiration. Verksamheten hade enligt upphandlaren inga problem med att beskriva behovet tydligt, även om detta var nytt och inget befintligt avtal fanns.

Verksamheten uppger att de är nöjda med utfallet avseende kvalitetsnivån. De uppger vidare att de arbetade en hel del internt på förvaltningen med kraven och involverade kommunens användare av tjänsten i både kravställning och utvärdering vilket var givande för att erhålla rätt nivå. Dessutom menar sakkunniga att det finns ett egenvärde i att synliggöra personalen som arbetar inom området vilket skedde i och med att de involverades i processen. Verksamheten är särskilt nöjda med att kvalitet vägde tungt i utvärderingen och att inte upphandlingen genomfördes med lägsta pris som ensamt kriterium.

Kvalitetskraven på tjänsten i upphandlingen är tydliga och lättförståeliga. Utvärderingskriterierna är en kombination av pris och kvalitet där kvalitetskriterium utgörs av leverantörens beskrivning och praktisk demonstration av hur användbar tjänsten är. Tilldelningsbeslutet överprövades inte och kontrakt enligt upphandlingsdokumentationen är tecknat.

Avtalet har börjat gälla och verksamheten uppger att de är nöjda med kvaliteten i leveransen och att avtalet fungerar tillfredsställande.

### *Upphandling 3: Gestaltning och projektering Landskap*

Både upphandlingsenheten och sakkunnig i verksamheten uppger att upphandlingen är ett resultat av att det gamla avtalet var på väg att löpa ut. Upphandlaren återkommer till att dialogen mellan parterna var god och verksamheten förstärker detta med att upphandlaren snabbt förstod behovet och satte sig in i uppgiften på ett seriöst sätt.

Ingen tidig dialog genomfördes, däremot gjordes en analys av hur det tidigare avtalet användes vilket resulterade i en annan avtalsmodell som bättre tillgodoser kommunens behov. Upphandlaren medger att det är en viss brist, att tidig dialog i form av marknadsundersökning inte genomfördes och anger tidsbrist som skäl.

Kvalitetskraven på tjänsten i upphandlingen är tydliga och lättförståeliga. Utvärderingskriterierna är en kombination av pris och kvalitet där kvalitetskriterium utgörs av leverantörens beskrivning och praktisk demonstration av hur användbar tjänsten är. Tilldelningsbeslutet överprövades inte och kontrakt enligt upphandlingsdokumentationen är tecknat.

Avtalen har börjat gälla och verksamheten uppger att de är tillfreds med kvalitetsnivån på leveransen och nöjda med avtalet.

### *Bedömning*

*Revisionsfråga 3: Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?*

### *Delvis.*

Det är oomtvistat att det är verksamheterna som ska stå för kravställningen och därmed ansvara för att det blir korrekt kvalitetsnivå i avtalet som följer upphandlingen. Till stora delar är så också fallet då utfallet till största del motsvarar de krav på kvalitet som verksamheten har.

En intressant detalj är det betydande användandet av andra myndigheters upphandlingar i processen. Behoven torde inte skilja sig alltför mycket från andra kommuner varför det sannolikt är en god idé att hämta inspiration från andra. Materialet finns också tillgängligt via de upphandlingsverktyg som kommunen redan betalar för.

En annan, mer bekymmersam detalj i sammanhanget, är den brist på intresse från närliggande förvaltningar som uppvisades i upphandlingen av fastighetssystem. Risken för fördyrande anpassningar efter tilldelning och avtalssignering är signifikanta om inte hela organisationens behov belysts i upphandlingen. Det är dessutom ett moment som finns omnämnt i kommunens styrande dokument.

### **Konkurrens**

*Revisionsfråga 4: Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?*

### *Iakttagelser*

#### *Styrande dokument*

I Upphandlings- och inköspolicy stipuleras att alla inköp och upphandlingar ska ta tillvara de konkurrensmöjligheter som finns för att aktivt bidra till att flera aktörer kan verka på marknaden.

## *Intervjuer*

### *Upphandling 1: Fastighetssystem*

Det inkom tre anbud varav två kvalificerades och utvärderades enligt kriterierna i förfrågningsunderlaget. Det gjordes en viss analys om varför konkurrensen var begränsad som resulterade i att kommunen ställt relativt höga krav, exempelvis för tillgänglighet och support. Verksamheten framhåller dock att kommunens behov i kombination med lagstiftning gör att kraven måste anses som relevanta och rimliga.

### *Upphandling 2: Nyckelfri hemtjänst*

Det inkom två anbud varav båda kvalificerades och ett antogs enligt förfrågningsunderlagets kriterier. Projektgruppen hade analyserat marknaden och kommit fram till att det sannolikt fanns tre potentiella anbudsgivare. Den tredje aktören, som alltså inte svarade, tillfrågades inte om varför.

### *Upphandling 3: Gestaltning och projektering Landskap*

Det inkom 23 anbud som kvalificerades varav tre antogs enligt förfrågningsunderlagets kriterier. Både upphandlaren och sakkunnig gör bedömningen att den goda konkurrensen berodde på ett proffsigt förfrågningsunderlag, men också på kommunens geografiskt gynnsamma läge och avtalets relativt stora volym.

### *Andra iakttagelser<sup>7</sup>*

Mellan 2012-2019 penklade antal anbud i snitt i kommunens upphandlingar mellan 4,2 och 5,8. Av samtliga upphandlingar som gjordes i Sverige 2019 inkom i snitt 4,5 anbud.

### *Bedömning*

#### *Revisionsfråga 4: Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?*

*Ja.*

Det är ingen självklarhet att kommunen alltid ska få minst tre anbud och det finns heller ingenting i lagstiftningen som kräver detta. Däremot framgår det av kommunens styrande dokument att möjligheter till konkurrens ska tillvaratas. Det torde vara oomtvistat att samtliga tre upphandlingar uppfyller detta kriterium då de är annonserade publikt med korrekta CPV-koder<sup>8</sup> i det annonsverktyg som ska användas samtidigt som alla tre har lagenliga svarsfrister. Ingen av dem omfattar heller oproportionerliga krav i form av onödigt hårda referenskrav, omsättningskrav eller ekonomisk stabilitet.

Det finns flera skäl att säkerställa tillräcklig konkurrens, de främsta är förstas kvalitet på och kostnad för tjänstens utförande. Det är inte heller alltid säkert att få anbud är samstämmigt med undermålig konkurrens eller att många anbud är samma sak som

---

<sup>7</sup> Upphandlingsmyndigheten

<sup>8</sup> Common Procurement Vocabulary" (CPV) är ett klassificeringssystem för offentlig upphandling som syftar till att standardisera den terminologi som används av upphandlande organisationer för att beskriva föremålet för en upphandling.

tillräcklig konkurrens. Däremot bör utfallet alltid analyseras och dokumenteras, något som också gjorts i viss utsträckning.

Risken för att en upphandling ska resultera i få anbud kan minskas genom tidig dialog samt att potentiella leverantörer tipsas om upphandlingen. I två av fallen, fastighetssystem och nyckelfri hemtjänst, är också tidig dialog genomförd.

I ett av fallen, fastighetssystem, diskuterades om kvalitetskraven på tjänstens utförande kunde vara konkurrensbegränsande vilket är lovvärt. Analysen slutade med att hålla kvar vid kravet då det var centralt för beställaren.

Inte i något av fallen övervägdes att avbryta upphandlingen på grund av bristande konkurrens, något som rättspraxis<sup>9</sup> tillåter. Det ska samtidigt tilläggas att samtliga tre upphandlingar har genomförts enligt gällande lagstiftning.

## Uppföljning av granskningen 2019

*Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?*

### *lakttagelser*

*Rekommendation 1: Stärka förvaltningarnas bristfälliga framförhållning och planering vad gäller upphandlingar*

Upphandlingsenheten uppger att kommunen gjort mycket för att strukturera upp saken. 2020 fick upphandlingschefen i uppdrag av kommunstyrelsen att öka den politiska insynen i upphandling. De förtroendevalda ges möjlighet att fastställa upphandlingsstrategier tidigt i upphandlingsarbetet för strategiskt viktiga upphandlingar. Om en upphandling överstiger förvaltningschefens delegation fattas tilldelningsbeslut av nämnden. Detta har enligt upphandlingschefen haft en bra inverkan och resulterat i ett annan driv i planeringen av upphandlingarna.

Vidare har kommunen tydliggjort ansvarsfördelningen och skapat ett årshjul för planeringen av upphandlingar. Under sommaren görs en bruttolista, i september/oktober hålls ett första möte med respektive förvaltning där deras nya behov kartläggs. Ambitionen är sedan att presentera en upphandlingsplan vid årsskiftet.

*Rekommendation 2: Göra kommunens avtalsdatabas mer lättnavigerad för att underlätta sökningar*

Kommunen har bytt upphandlingsverktyg och därmed också avtalsdatabas. Den nya avtalsdatabasen är enligt upphandlingschefen lättare att söka i och har också ett renare gränssnitt och bättre struktur, något som också bekräftas av de intervjuade från verksamheterna. Det har inte gjorts någon mätning i saken.

*Rekommendation 3: Tillse att konkurrensen stärks i kommunens upphandlingar*

---

<sup>9</sup> RÅ 2008 ref. 35 – om det endast återstår en lämplig anbudsgivare kan det anses vara ett godtagbart skäl för den upphandlande myndigheten att avbryta upphandlingen.

Upphandlingschefen uppger att enheten arbetar med saken och uppger som exempel att samtliga upphandlingar blir korrekturläst av en kollega för högre professionalitet i processen. Dessutom uppmanas deltagarna i upphandlingsprojekten genomföra tidig dialog via marknadsundersökning. Båda exemplen har blivit verifierade av de intervjuade i fallstudierna, varav flera påpekar en positiv utveckling i båda exemplen.

*Rekommendation 4: Stärka styrningen kring förvaltningarnas handläggning av direktupphandlingar*

Upphandlingschefen fick 2019, som en del i uppdraget att införa e-handel i kommunen, uppdraget att se över kommunens beställarorganisation vilket resulterat i att leverantörsreskontra organisatoriskt nu ligger under upphandlingsenheten. Vidare utsåg varje förvaltning 1-2 superanvändare som ska verka som enhetens förlängda arm i verksamheten. Superanvändare är kopplade till inköps- och fakturahanteringssystemet Proceedo. Under slutet 2020 och under 2021 har kommunen ett nytt uppdrag att ge förslag till en utvecklad inköpsorganisation i sin helhet, alltså inte bara beställningsprocesser som i fallet med e-handelsinförandet. Kommunen analyserar också om det istället för centralisering är bättre att stärka förvaltningarna med dedikerad inköparkompetens för det operativa inköpsarbetet. Upphandlingschefen menar att det fortfarande görs för många felaktiga direktupphandlingar i förvaltningarna och har därför lagt fram ett förslag om att samtliga inköp över 100 000 kronor ska göras via upphandlingsenheten.

*Rekommendation 5: Stärka uppföljningen av genomförda upphandlingar*

Upphandlingschefen uppger att enheten anställt en ny avtalscontroller, bland annat just för att stärka uppföljningen. Han tillägger dock att en hel del arbete kvarstår i saken.

*Rekommendation 6: Stärka arbetet med inköpsanalyser*

Upphandlingsenheten sätter under tiden för granskningen upp ett spendverktyg som köpts in för att stärka arbetet med inköpsanalyser. Verktöget samlar data från leverantörsreskontra och upphandlingsverktyget och ska ringa in områden där ramavtal saknas, men också identifiera avtal som inte används.

*Bedömning*

*Revisionsfråga 5: Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?*

*Delvis.*

Granskningen kan konstatera att:

Processen kring förvaltningarnas bristfälliga framförhållning och planering vad gäller upphandlingar är starkt vilket gör att bristen bedöms som **åtgärdad**.

Kommunens nya avtalsdatabas sedan 2020 är ny och mer lättnavigerad för att underlätta sökningar varför bristen bedöms som **åtgärdad**.

Det har vidtagits åtgärder för att stärka konkurrensen i kommunens upphandlingar vilka också verifierats i fallstudierna. Bristen bedöms därför som **åtgärdad**.

De insatser som görs för att stärka styrningen kring förvaltningarnas handläggning av direktupphandlingar är lovvärda, men inte tillräckliga, vilket gör att bristen bedöms som **delvis åtgärdad**.

Aktiviteterna som genomförts för att stärka uppföljningen av genomförda upphandlingar i kommunen är lovvärda, men inte tillräckliga, vilket gör att bristen bedöms som **delvis åtgärdad**.

Verktyg för inköpsanalys har sjuöatts varför bristen bedöms som **åtgärdad**.



# Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun genomfört en granskning av kommunens upphandlingar och inköp. Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.






Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *i allt väsentligt* har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

## Rekommendationer kommunstyrelsen

Mot bakgrund av granskningsresultaten rekommenderas kommunstyrelsen att:

- Säkerställa att samordningen i kommunens upphandlingar stärks
- Säkerställa att nämnderna dokumenterar direktupphandlingar
- Ge i uppdrag till upphandlingsenheten att utbilda kommunens beställare

## Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
1. Kännetecknas upphandlingsprocessen av en tillräcklig kommunikation mellan upphandlare och beställare?	<b>Ja</b> Både upphandlaren och verksamheterna i de tre projekten anser att processen kännetecknas av en tillräcklig kommunikation.	
2. Säkerställer upphandlingsprocessen att upphandlingar genomförs på ett tidseffektivt sätt?	<b>Ja</b> Det är en genomgående observation i kommunen att processen uppfattas som tidseffektiv.	
3. Säkerställer upphandlingsprocessen att beställarens krav på kvalitet av upphandlad tjänst/vara tillgodoses?	<b>Delvis</b> Utfallet i upphandlingarna motsvarar de krav på kvalitet som beställaren har. Dock bedöms samordningen av behovet ha vissa brister.	
4. Säkerställer upphandlingsprocessen att konkurrensen är tillräcklig?	<b>Ja</b> Den konkurrens som finns tillgänglig för kommunens krav bedöms som tillvaratagen och tillräcklig.	
5. Har kommunstyrelsen vidtagit åtgärder utifrån rekommendationerna från granskningen 2019?	<b>Delvis</b> Fyra av rekommendationerna bedöms som åtgärdade samtidigt som två bedöms som delvis åtgärdade.	

2021-09-01

Anders Hägg

Fredrik Flodin

---

*Uppdragsledare*

---

*Projektledare*

---

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Botkyrka kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-02-08. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.