

# Haninge kommun

Granskning av kommunens anlitande  
av externa konsulter



Building a better  
working world

## Innehåll

<b>Innehåll .....</b>	<b>0</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>1</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte.....	1
1.3 Ansvariga styrelser/nämnder.....	1
1.4 Metod.....	1
1.5 Avgränsning .....	2
<b>2 Revisionskriterier .....</b>	<b>2</b>
2.1 Lagen om offentlig upphandling .....	2
2.2 Mål och budget 2015-2016.....	2
2.3 Haninge kommuns upphandlingspolicy .....	3
<b>3 Kommunens köp av konsulttjänster .....</b>	<b>3</b>
<b>4 Upphandlings- och avtalsprocessen .....</b>	<b>5</b>
4.1 Upphandling och avtal.....	5
4.2 Granskning av genomförda upphandlingar .....	7
<b>5 Stöd och verktyg .....</b>	<b>8</b>
<b>6 Uppföljning och kontroll .....</b>	<b>9</b>
6.1 Uppföljning och kontroll av köp.....	9
6.2 Uppföljning och kontroll av avtal .....	10
<b>7 Pågående utvecklingsarbete .....</b>	<b>12</b>
<b>8 Slutsatser och bedömning .....</b>	<b>13</b>
8.1 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer.....	14
<b>Källförteckning .....</b>	<b>16</b>

## Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat kommunens anlitande av externa konsulter. Granskningens syfte är att bedöma om kommunens rutiner är ändamålsenliga för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

Vår bedömning är att kommunens upphandlingsverksamhet håller hög kvalitet i den mån Upphandling Södertörn hinner genomföra upphandlingarna. De intervjuade verksamhetsrepresentanterna är övervägande nöjda med stöd, rådgivning och utbildning. Våra stickprover visar på god följsamhet till LOU i granskade konsulttjänstupphandlingar. Arbetet är därtill särdeles transparent.

Vår granskning tyder på att konsulttjänster i första hand nyttjas i lägen där verksamheten har ett tillfälligt behov av en specifik specialistkompetens som saknas internt. Granskningen visar också att alla verksamheter inte har den långsiktighet de skulle vilja ha i planeringen av sådana insatser. Samtidigt har Upphandling Södertörn stora resursproblem som innebär att upphandlingar blir kraftigt försenade. Detta sammantaget innebär att nyttan och kvaliteten i konsultinsatser riskerar att påverkas negativt. Vi ser en stor risk för att upphandlingskapaciteten blir en flaskhals för effektiva utvecklingsprojekt inom alla verksamheter. Resursproblemen är också en bidragande faktor till att många tjänster handlas utan upphandling och att ingångna avtal förlängs längre än skäligt enligt LOU.

Vår bedömning är vidare att verksamheternas direktupphandlingar sker i enlighet med LOU men att detta inte nödvändigtvis skapar affärsmässighet och en effektiv resursanvändning. Flera intervjupersoner berättar att de oftast tillfrågar tre leverantörer men att de ibland ändå bara mottar ett anbud och då accepterar detta enda anbud. Arbetet med att direktupphandla ger således ett litet konkurrensskapande värde. Vi noterar också att de kammungemensamma rutinerna för uppföljning och rapportering av direktupphandling tycks vara illa förankrade. Samtliga intervjupersoner menar att de känner till reglerna, men Upphandling Södertörns bedömning är att bara en bråkdel av alla förväntade rapporter kommer in för uppföljning och kontroll.

Vi ser också en stor risk i att 8 av de 22 leverantörer som debiterat över den ekonomiska gränsen för direktupphandling före 31 augusti saknar upphandlade avtal. Detta kan tyda på dålig kontroll över konsultkostnaderna och att köp blir dyrare än avsett.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- ▶ Vidta åtgärder för att minska kötider i upphandlingsverksamheten.
- ▶ Säkerställ att rutinerna för uppföljning och rapportering av direktupphandlingar är förankrade i alla verksamheter.
- ▶ Tydliggör rollfördelningen inom de områden där verksamheterna enligt kommunfullmäktiges regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning inte själva ska köpa tjänster externt.
- ▶ Etablera riktlinjer eller rutiner för hur konsulttjänster ska hållas inom budgeterade gränser.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Haninge kommun anlitar i betydande utsträckning externa konsulter inom en rad olika verksamheter. Kontroll och uppföljning av utförda tjänster och kostnader är av stor betydelse för att nå kommunens övergripande mål om god ekonomisk hushållning. Kommunen har en särskild upphandlingsfunktion som ska utgöra ett stöd, och till viss del även en kontrollfunktion, vid upphandlingar och ingående i ramavtal med externa leverantörer. Revisorerna har i sin riskanalys identifierat kontrollen och uppföljningen över konsulttjänster som ett riskområde.

## 1.2 Syfte

Granskningens syfte är att bedöma om kommunens rutiner är ändamålsenliga för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid upphandling/inköp av konsulttjänster?
- ▶ Är roll- och ansvarsfördelningen tydlig mellan centralt ansvariga för upphandling och kommunens olika verksamheter gällande inköp av konsulttjänster?
- ▶ Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?
- ▶ Hur sker uppföljningen av konsulttjänster, både inom ramavtal och övriga avtal?
- ▶ Har kommunens verksamheter egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att anlåtande av externa konsulter sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?
- ▶ Hur stor del av inköpen av konsulttjänster sker utan upphandling?

## 1.3 Ansvariga styrelser/nämnder

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, med utgångspunkt från sin uppsiktsplikt.

## 1.4 Metod

Granskningen har genomförts i form av dokumentstudier följt av intervjuer med upphandlingschef och med verksamhetsansvarig för inköp på Upphandling Södertörn samt intervjuer med fem chefer och två specialister från verksamheter som anlitar många konsulttjänster. Dessa är näringslivs- och utvecklingsdirektör, IT-chef, informationschef, chef för strategisk planering, enhetschef för projekt och utredning inom VA samt två planarkitekter från plan- och bygglovsavdelningen. Samtliga intervjuade har haft möjlighet att lämna synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden. I granskningen ingår även en databaserad registeranalys som kartlägger samtliga transaktioner under perioden 1 januari-31 augusti 2015. Den omfattar inköp av konsulttjänster samt ett stickprov av fem upphandlingar som granskats översiktligt för att se hur dessa följer lagstiftningens krav på bland annat annonsering, utvärdering och dokumentation.

## 1.5 Avgränsning

Det finns inte någon vedertagen definition av vad en konsulttjänst är och hur en konsulttjänst skiljer sig från andra tjänster och bemanningsuppdrag. Vår utgångspunkt i våra samtal med avdelnings- och enhetschefer har varit att en konsulttjänst definieras av att en extern kompetens anlitas för ett avgränsat uppdrag vad gäller innehåll, omfattning och tid. Vi har i denna granskning inte räknat in bemanningsuppdrag och vikariatstjänster i de utförande verksamheterna, till exempel lärarvikarier, men däremot sådana situationer där kommunen väljer att ta in konsulter för att täcka vakanser på chefsnivå eller i specialistfunktioner.

När det gäller granskningens registeranalys och sammanställningar av kostnader och konsultleverantörer har vi utgått från vad kommunen bokfört som konsultkostnader. Det är troligt att bedömningen av vilka transaktioner som är bokförda konsultkostnader i någon mån skiljer sig från ovanstående definition. Till exempel ingår många tolk- och översättningstjänster och teateruppsättningar. Detta är inte vad som avses i syftet med denna granskning, men det är inte möjligt för oss att separera kostnaderna närmare eftersom tillräckliga detaljer om leveransen saknas.

## 2 Revisionskriterier

### 2.1 Lagen om offentlig upphandling

I lagen framgår att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vid upphandlingar ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.

LOU skiljer inte mellan konsulttjänster och andra tjänster eller varor, men tillvägagångssättet för upphandling varierar beroende på typ av tjänst och huruvida avtalsvärdet faller över eller under vissa givna tröskelvärden. I normalfallet genomförs upphandling antingen genom ett öppet eller genom ett selektivt förfarande. Vid öppet förfarande får alla leverantörer lämna anbud. Vid selektivt förfarande kan alla leverantörer ansöka om att få delta, varpå den upphandlande myndigheten gör ett urval av vilka anbudssökande som får lämna anbud. Detta kallas även förenklat förfarande respektive urvalsförfarande, för upphandlingar som inte omfattas av EU-direktiv. Under särskilda förhållanden får andra förfaranden användas, till exempel förhandlat förfarande om inget anbud uppfyller kraven. Om avtalets värde inte överstiger 505 800 kr kan den upphandlande myndigheten direktupphandla. För detta finns inga formkrav gällande anlitandet av leverantör. Om värdet överstiger 100 000 kr gäller däremot att organisationen har riktlinjer för direktupphandling samt att upphandlingen dokumenteras.

Kommunen har möjlighet att upphandla ramavtal som reglerar hur en eller flera upphandlande myndigheter har möjlighet att tilldela kontrakt till en eller flera leverantörer under en given tidsperiod. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga kontrakt som planeras under ramavtalets löptid, i normalfallet högst fyra år. Vid tilldelning av kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får parterna inte väsentligt avvika från villkoren i ramavtalet.

### 2.2 Mål och budget 2015-2016

Inom målområdet ekonomisk hållbarhet finns det ett kommunövergripande mål som berör denna granskning:

- ▶ Nr 22. Kommunens verksamhet ska präglas av effektiv resursanvändning.

I årsredovisningen följs målet upp genom två indikatorer: sjukfrånvaro samt ramavtalstrohet. Ramavtalstroheten är en redovisning av antalet inköp inom ramavtal som andel av de totala inköpen. Mål för 2015 är att resultatet ska vara bättre än 2014.

I mål- och budget för 2015-2016 framgår också att konkurrens ska användas för att få ut mesta möjliga service för kommunens resurser. Mål- och budgetdokumentet listar dock vissa kommuninterna gemensamma tjänster som alltid ska tillhandahållas av kommunen och som enskilda resultatenheter inte är fria att köpa varifrån de vill och dessa är bland andra:

- IT-utveckling, drift och förvaltning
- Ekonomiadministration
- Upphandling
- Personaladministration
- Information

### **2.3 Haninge kommuns upphandlingspolicy**

Kommunfullmäktige antog 2012-12-10 en upphandlingspolicy i vilken det framgår att ansvaret för upphandlingsverksamheten, med undantag för tillåten direktupphandling, har delegerats till den för Haninge och Nynäshamn gemensamma Södertörns upphandlingsnämnd. Kommunstyrelsen i respektive kommun har uppsiktsplikt över nämndens verksamhet enligt kommunallagens 6 kap 1 §.

I policyn anges att utgångspunkten för upphandling ska vara att bidra till att kommunens resurser utnyttjas effektivt och att all upphandling ska svara mot verksamhetens behov med rätt funktion, rätt kvalitet, hög säkerhet och till lägsta möjliga kostnad. Upphandlingsverksamheten i sig ska vara effektiv, välfungerande och baseras på en helhetssyn och professionalism. Planering och god framförhållning ska vara regel för alla som har ett ansvar för inköp av varor, tjänster och entreprenader i verksamheten.

Upphandlingen ska bidra till att främja en hållbar ekologisk, ekonomisk och social utveckling. Vid varje upphandling ska en analys göras av vilka miljökrav som kan ställas och/eller vilka hälso- och miljömässiga utvärderingskriterier som kan tillämpas. Etiska krav och sociala hänsyn ska i proportionell omfattning och på ett icke-diskriminerande sätt vara aktiva instrument i alla upphandlingar. Sociala hänsyn kan användas som tilldelningskriterium men etiska krav ska ställas som tillkommande kontraktsvillkor.

Som komplement till policyn finns ett riktlinjedokument med närmare beskrivningar av hur dessa övergripande principer ska tolkas. Policyn eller tillämpningsriktlinjerna gör inte någon skillnad mellan inköp av konsulttjänster och övriga inköp.

## **3 Kommunens köp av konsulttjänster**

Vi har gjort en sammanställning av kommunens transaktioner rörande konsulttjänster för perioden 1 januari 2015 till 31 augusti 2015. Sammanställningen har avgränsats till de verifierat som bokförts som köp av konsulttjänst.

Fördelat över verksamheterna ser kostnadsfördelningen ut så här:

Verksamhet	Totalsumma	Antal leverantörer	Antal verifikat
<b>Kommunstyrelseförvaltningen</b>	37 083 538 kr	166	594
<b>Stadsbyggnadsförvaltningen</b>	15 072 407 kr	76	382
<b>Utbildningsförvaltningen</b>	5 639 147 kr	102	304
<b>Socialförvaltningen</b>	2 722 843 kr	33	130
<b>Äldreförvaltningen</b>	1 269 983 kr	31	92
<b>Kultur- och fritidsförvaltningen</b>	524 777 kr	39	56

En redogörelse över de största enskilda leverantörerna med uppföljning av kommunens avtalstrohet finns i kapitel 6 om uppföljning och kontroll.

Inom kommunstyrelseförvaltningen är konsultkostnader inom IT, ekonomi- och finansplanering samt mark- och exploateringsprojektering framträdande bland transaktionerna men en stor mängd konsulter inom mycket varierande områden förekommer. Inom stadsbyggnadsförvaltningen förekommer konsulter både i planverksamhet, produktion och underhåll. Inom utbildningsförvaltningen förekommer primärt tolktjänster och konsulter kopplade till kommunens lärlingsutbildningar på gymnasienivå såsom florister och konditorer, men även generell lärar- och rektorsbemanning. Socialförvaltningen anlitar i hög grad tolkar, familjerådgivare och personal inom vård- och psykiatri. Äldreförvaltningen anlitar verksamhetsrelaterade specialister och konsulter inom IT- och ekonomi. Kultur- och fritidsförvaltningen anlitar främst kulturarbetare för små uppdrag inom teater-, konst- och musikområdet.

En observation ur denna analys är att samtliga förvaltningar vid ett eller flera tillfällen har anlitat IT-konsulter, trots att fullmäktiges budget föreskriver att alla köp av utveckling, drift och förvaltning av IT ska hanteras centralt. IT-chefen beskriver att IT-avdelningen ansvarar för kommunens centrala plattformar medan förvaltningarna i olika utsträckning kompletterar med egna verksamhetsspecifika system som de själva upphandlar tillsammans med Upphandling Södertörn. Ofta får de stöd med kravställning och acceptanstester från IT-avdelningen, men ibland händer det att förvaltningarna köper IT utan IT-avdelningens kännedom.

De intervjuade verksamhetsrepresentanterna ger en samlad bild av tre olika tillfällen då det är aktuellt för kommunen att anlita konsulter:

- ▶ Vid behov av tillfällig specialistkompetens som inte finns internt.
- ▶ Vid långvarigt behov med låg eller skiftande omfattning.
- ▶ Vid tillfälliga arbetstoppar.

Ett återkommande exempel på det förstnämnda är projektering eller fall som handlar om att göra utredningar på ett avgränsat område. Ofta har kommunen egna utredare men verksamheterna ser ibland behov av att anlita en expert med mer erfarenhet än den egna personalen inom ett specifikt område. Det kan också handla om att specialisterna på avdelningen har strategisk kompetens men inte den detaljkompetens som krävs för att genomföra utredningar. På plan- och bygglovsenheten finns till exempel flera planarkitekter som samordnar och leder arbetet med kommunens detaljplaner, medan specifika utredningar av frågor som rör dagvatten, trafik eller kulturvård genomförs av externa konsulter. I vissa fall anlitas konsulter också därför att kommunen inte har någon genomförandeorganisation för alla funktioner, till exempel arbetet med kommunens ekologi.

När det gäller varaktiga behov av skiftande omfattning kan det handla om kompetens som behövs återkommande men där omfattningen varierar så mycket över tid att det inte är lika fördelaktigt att anställa egen personal, till exempel vid vissa former av besiktningsarbeten. Intervjupersonerna tror att inom vissa områden skulle konsulter kunna ersättas av anställd personal om avdelningar och enheter samordnade sin planering och kompetensförsörjning, men på många områden krävs väldigt specifik kompetens till ganska liten omfattning.

När det gäller arbetstoppar så beskriver de intervjuade att konsulter ibland anlitas även för att utföra uppgifter som vanligtvis hanteras av den ordinarie personalen. Upphandling Södertörn har till exempel anlitat konsulter för att hantera överbelastning kopplad till att genomföra upphandlingar och IT-avdelningen utökar sitt projektkontor med inhyrda projektledare när antalet parallella projekt är för många för den egna personalen. Arbeta pågår för att göra IT-processen mer långsiktig och en treårig IT-strategi kommer att läggas fram till fullmäktige i oktober. Genom en mer långsiktig IT-plan hoppas IT-chefen att det blir bättre framförhållning avseende IT-tjänster i andra verksamheter där IT-frågor idag har en tendens att komma fram som akuta behov. Upphandlingschefen ser samma tendenser på sitt område och verkar även där för mer långsiktighet hos verksamheterna, detta beskrivs vidare under avsnitt 7.

Även inom verksamheter utan brådskande behov kan konsulttjänster förekomma. Enhetschefen för VA-avdelningens projektkontor berättar att de för det mesta har goda möjligheter att planera arbetet långsiktigt och att de vanligtvis kan se över den egna personalstyrkan istället för att anlita konsulter. Samtidigt menar han att det i slutändan ändå är en kostnadsfråga och att det ibland kan vara mer fördelaktigt att ta in en konsult för att täcka upp exempelvis föräldraledighet, beroende på uppdragets längd och personalsituationen i övrigt.

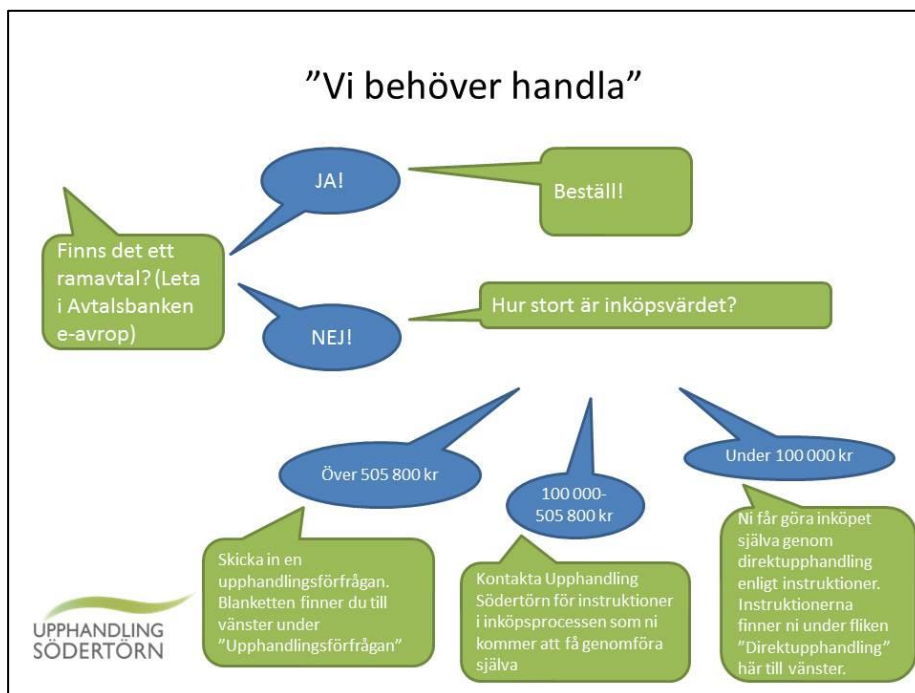
En återkommande ambition hos flera av de intervjuade är att avgränsa projekt eller verksamhetsdelar som i sin helhet kan läggas ut på en extern genomförare, snarare än att ta in en konsult som kommer in i verksamheten. I vissa fall upplevs det som en god effektivisering att låta de egna personalresurserna fokusera på strategi, utveckling och intern samordning och istället lägga ut produktionen externt. Kommunikationsavdelningen har till exempel under längre tid anlitat konsulter för att producera informationsmaterial. Inom flera avdelningar pågår strategiska diskussioner för att renodla verksamheten och skapa tydligare strukturer mellan strategiska och operativa delar av arbetet (se avsnitt 7 om pågående utvecklingsarbete).

## **4 Upphandlings- och avtalsprocessen**

### **4.1 Upphandling och avtal**

Sedan 1 oktober 2012 har Haninge och Nynäshamn en gemensam upphandlingsnämnd. Haninge fungerar som värdkommun men båda kommunstyrelserna har uppsiktsplikt. Upphandlingsnämnden styr över förvaltningen Upphandling Södertörn. På Upphandling Södertörn arbetar 13 personer med upphandling, inköp, logistik och avtalsuppföljning.





**Figur 1: Lathund till upphandlingsprocessen**

Upphandlingsprocessen styrs av en riktlinje för upphandling som antagits av Haninge kommuns och Nynäshamns kommuns respektive kommundirektör, på rekommendation av upphandlingsnämnden. Riktlinjerna är ett komplement till upphandlingspolicyn och beskriver i närmare detalj hur upphandlingsprocessen ser ut. Ansvaret fördelas olika beroende på kontraktsvärdet i den upphandling som görs. Vid värde som understiger 100 000 kr genomför förvaltningen upphandlingen på egen hand, med stöd från Upphandling Södertörn vid behov. Avtal överstigande 25 000 kr ska däremot skickas till Upphandling Södertörn i efterhand för att möjliggöra samordning och kontroll. För upphandlingar mellan 100 000 kr upp till 505 800 kr genomförs upphandlingen av förvaltningen, men ska anmälas i förväg till Upphandling Södertörn.

Intervjupersonerna beskriver att de om möjligt tillfrågar tre leverantörer vid direktupphandling. Tre är minimiantalet enligt upphandlingsriktlinjen. Flera av intervjupersonerna berättar att förfarandet ofta innebär att de bara får ett svar och att de då nöjer sig med detta enda anbud om det verkar acceptabelt.

Vid en upphandling som överskrider 505 800 kr ska upphandlingen genomföras tillsammans med Upphandling Södertörn. Det är den beställande förvaltningen som äger processen och ansvarar för att finansiella medel och andra nödvändiga förutsättningar finns. Upphandling Södertörn bidrar med den upphandlingsmässiga kompetensen och kvalitetssäkringen utifrån ett juridiskt och affärsmässigt perspektiv. Det är den beställande förvaltningen som genomför behovs- och marknadsanalys och fattar beslutet om att köpa en konsulttjänst. Därefter kopplas Upphandling Södertörn in och upphandlingsprocessen startar. Processen delas in i 30 aktiviteter, från behovsanalys till arkivering, där varje enskilt steg finns beskrivet i riktlinjen tillsammans med tips och råd. Riktlinjen anger antingen Upphandling Södertörn eller den beställande förvaltningen som ansvarig för var och en av aktiviteterna. Riktlinjen beskriver inte hur ansvaret fördelas internt inom förvaltningarna.

I riktlinjen står det att Upphandling Södertörn ansvarar för beslut om tilldelning av leverantör och för att teckna avtal med antagna leverantörer. Detta överrensstämmer med nämndernas delegationsordningar som för upphandlingsärenden anger att upphandlingschef är ansvarig för att anta leverantör och träffa avtal. Förvaltningschef anges i dessa som ersättare. I

upphandlingsnämndens delegationsordning är upphandlingschef ansvarig men ekonomidirektör anges som ersättare. Kommunstyrelsens delegationsordning innehåller ingen specifik delegation av upphandlingsfrågor.

I kultur- och fritidsnämndens delegationsordning förekommer gamla tröskelvärden för direktupphandling, vilket innebär att förvaltningschef bara har mandat att direktupphandla konsulttjänster upp till 267 000 kr.

I vissa fall förekommer upphandlingar som genomförs gemensamt med andra kommuner. Dessa är oftast initierade av verksamheten självt, som gjort gemensam behovsanalys tillsammans med andra kommuner. I andra fall har upphandlingsenheten, i Haninge eller i annan kommun, sett möjlighet till samverkan och initierat gemensam upphandling. Beslut att delta i upphandling som genomförs av annan kommun ligger enligt delegationsordning hos upphandlingschefen.

## **4.2 Granskning av genomförda upphandlingar**

Inom ramen för granskningen har ett stickprov om fem upphandlingar granskats utifrån upphandlingsprocessen och de krav som lagstiftningen ställer. De konsulttjänster som avropas i störst omfattning sker inom avtal som träffades före omorganiseringen av upphandlingsverksamheten. Stickprovsurvalet är gjort bland avtal som tecknades efter att nuvarande upphandlingsprocess infördes. Urvalet avser också täcka en bredd av olika typer av konsulttjänster.

Följande upphandlingsdokumentation har granskats:

1. Upphandling av rekryteringstjänster för Haninge och Nynäshamns kommuner (SUN 51/2013).
2. Upphandling av projektledning HRM-system (SUN 132-2013).
3. Upphandling av våtmarksrestaurering i Skutans Viltvatten (SUN 106/2014).
4. Upphandling av IT-konsulttjänster för Haninge och Nynäshamns kommuner (SUN 110/2014), område 2: förvaltningsledning och systemförvaltning.
5. Upphandling av besiktningskonsulter till Albyberg (SUN 112/2014).

En upphandlande myndighet ska dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet. Dokument som bör bevaras är exempelvis annons, förfrågningsunderlag, öppningsprotokoll, anbud, tjänsteanteckningar avseende kontakter med leverantörer (t.ex. förhandlingsprotokoll), utvärderingsprotokoll och handlingar som visar motiven för val av anbudsgivare och leverantör respektive skälen för förkastande av anbudsansökningar och anbud.

Upphandling Södertörn har kunnat förse oss med dokumentation från alla fem upphandlingarna. Vi har granskat förfrågningsunderlag med bilagor och funnit att de i samtliga fall är kompletta, sett till vad lagen kräver i form av till exempel uppdragsbeskrivning, utvärderingsgrund, krav på leverantören, kommersiella villkor och administrativa bestämmelser för upphandlingen.

I kommunens upphandlingspolicy står att varje upphandling ska föregås av en analys av vilka miljökrav som kan ställas. I tre av upphandlingarna finns i förfrågningsunderlaget krav på att anbudsgivaren redovisar miljöpolicy eller en beskrivning av hur företaget arbetar för en hållbar resursanvändning och hur miljöfrågor appliceras i uppdragets genomförande. I ytterligare en upphandling nämns i det bifogade avtalsutkastet att leverantören åtar sig att iaktta stor miljöhänsyn. Upphandlingspolicyn säger vidare att etiska krav och sociala hänsyn i proportionell omfattning ska vara aktiva instrument i alla upphandlingar. Tre av upphandlingarna har i förfrågningsunderlagen sociala krav inriktade på arbetsgivaransvar

och ytterligare en upphandling ställer i det bifogade avtalsförslaget utöver arbetsgivaransvar även andra sociala och etiska krav.

Vi har också granskat val av upphandlingsförfarande för att se att valet är korrekt utifrån tjänsteklass och kontraktsvärde, att förfarandet stämmer med informationen som angetts i annons/förfrågningsunderlag och att det är spårbart genom anbudsförteckning och tilldelningsprotokoll. En upphandling genomfördes med öppet förfarande och fyra genomfördes med förenklat förfarande; tre därför att tröskelvärdet för upphandling enligt EU-direktiv understegs och en därför att upphandlingen rörde en rekryteringstjänst vilket enligt LOU hör till gruppen av b-klassade tjänster som inte måste upphandlas enligt EU-direktiv. En av upphandlingarna följdes av ett förhandlat förfarande för att inget anbud uppfyllde de angivna kvalifikationskraven. För denna upphandling anger det ursprungliga tilldelningsprotokollet inget motiv till tilldelningsbeslutet, men detta ersattes fem dagar senare av ett nytt beslut med motivering.

Vi har granskat tilldelningsbesluten och finner att de är fattade på samma grunder som angivits i förfrågningsunderlagen. I två fall är detta utifrån lägsta pris och i tre fall utifrån vad LOU benämner som *ekonomiskt mest fördelaktigt anbud*. I två av fallen av ekonomiskt mest fördelaktigt är skälen till värderingen dokumenterade i protokollet, i det tredje fallet inkom färre anbud än kommunen hade planerat att anta för ramavtal varför samtliga anbud godtogs. Vi har också granskat att tilldelningsbeslut är fattade enligt delegation, att avtal är undertecknade enligt delegation samt att inga avtal har tecknats före utgången av avtalsspärren. Till samtliga upphandlingar finns en lista över inkomna anbud och i förekommande fall finns också skäl dokumenterade till varför vissa anbud inte anses uppfylla kvalifikationskraven eller av annan orsak har avfärdats.

Vår bedömning är att granskade handlingar uppfyller kraven i enlighet med LOU. Det är otydligt i vilken form och omfattning analyser och krav enligt upphandlingspolicyns principer om miljömässig- och social hållbarhet ska dokumenteras. Vår bedömning är att sådana krav har ställts i de för upphandlingarna mest väsentliga frågorna men bakomliggande analys är ej dokumenterad.

## 5 Stöd och verktyg

Upphandling Södertörn har en stödjande och konsultativ roll gentemot verksamheterna och leder utvecklingen inom upphandlings- och inköpsområdet. De arrangerar årligen utbildningar för anställda inom kommunen som behöver lära sig mer om upphandlings- och inköpsprocessen. På enhetens webbplats finns informativt stöd till förvaltningen i form av vägledningsdokument och mallar för hur förvaltningen kan skriva förfrågningsunderlag, avtal och rapporter. Under hösten 2015 kommer Upphandling Södertörn att etablera en stödfunktion för att förvaltningarna ska kunna få mer direkt rådgivning och tillgängligare väg att ställa frågor genom hela processen.

Ett problem som samtliga intervjuade ger en entydig bild av är att Upphandling Södertörn är överbelastade. Det har uppstått långa väntetider för att genomföra upphandling och många upphandlingar blir försenade. De intervjuade verksamhetsrepresentanterna talar om väntetider på 6-12 månader. En av avdelningscheferna beskriver att Upphandling Södertörn verkar prioritera avtal med stora inköp och volymer och att deras mer specifika behov nedprioriteras. Flera av de intervjuade cheferna nämner att de har blivit anvisade upphandlingskonsulter som kan hjälpa dem därför att Upphandling Södertörns personal inte har tid.

Upphandlingschefen bekräftar att situationen är problematisk. Han beskriver att Upphandling Södertörn i sin nuvarande storlek skulle kunna vara rimligt dimensionerad, med ett möjligt behov av 1-2 ytterligare tjänster med kompetens inom byggtreprenader, om läget hade

varit sådant att alla upphandlingar och avtal var i fas. Idag finns däremot ett mycket stort eftersläp av avtal som inte har hunnits med och ramavtal som skulle behöva upphandlas på nytt men där verksamheten istället har förlängt avtalen på grund av tidsbrist. Enligt LOU 5 kap § 3 får ett ramavtal endast löpa under längre tid än fyra år om det finns särskilda skäl.

Upphandling Södertörn har inte någon fastställd prioriteringsordning genom vilken upphandlingar kan prioriteras, men frågan kommer att aktualiseras. Antalet uppdrag har istället ökat mer än beräknat samtidigt som kommunen lyft in nya sociala och miljömässiga krav som ökar komplexiteten i arbetet. Periodvis har Upphandling Södertörn lagt mycket fokus på att stötta prioriterade satsningar och fokusområden som de båda beställande kommunerna har uttryckt genom strategi- och måldokument. I den vardagliga verksamheten har handläggarna även försökt tillgodose behov utifrån avtalens omfattning och affärskritiskhet men också utifrån förmåga till rättvis fördelning mellan de olika förvaltningarna.

Resursproblemen leder till att avdelningscheferna upplever att de måste ta stort ansvar själva för att följa upp avtalen, t.ex. hålla koll på avtalets längd så att processen för att upphandla nya kan startas i så god tid att det inte riskerar att bli ett glapp om processen försenas ytterligare. Till viss del beror detta problem på att Upphandling Södertörn inte har tillräckliga resurser, men delvis finns också verksamhetsspecifika ramavtal som enskilda förvaltningar vid tidigare tillfälle själva har upphandlat och ingått. Dessa avtal följs inte upp av Upphandling Södertörn. Här uppfattar vi att ansvarsfördelningen inte är tydligt förankrad i verksamheten.

De intervjuade enhetscheferna är med undantag för väntetiderna generellt sett mycket nöjda med det stöd och de råd de får från Upphandling Södertörn. Samarbetet beskrivs överlag som välfungerande och flera av de intervjuade berömmar mallar, instruktionsdokument och utbildningar. De vidare önskemål som har framförts gällande utvecklat stöd rör bättre juridisk rådgivning i verksamhetsspecifika frågor, mer konkret hjälp i kravställningsprocessen, bättre blanketter för avrop och mer vägledning i vilket avtal som ska användas i de fall då ramavtal finns på flera likartade tjänster.

Enhetschefen för strategisk planering problematiserar att de i många fall är bundna att göra avrop på ramavtal som upphandlats av en annan förvaltning, där behoven är så närliggande att ramavtalet blir tillämpligt men ändå inte ger exakt den specialkompetens som önskas. Hon menar dock att volymerna oftast är så små att de kan lösa detta genom egen direktupphandling.

## **6 Uppföljning och kontroll**

### **6.1 Uppföljning och kontroll av köp**

För kontroll av konsulttjänstköpen finns en grundläggande nivå av kontroll i kommunens attestreglemente. Attestordningen omfattar tre olika attestmoment. Syftet är att säkerställa att ekonomiska transaktioner sker på ett korrekt sett avseende att rätt tjänst har utförts till avtalad kvalitet, korrekta bokföringsunderlag, att betalning och bokföring sker vid rätt tidpunkt, att verifikationen är rätt konterad och att transaktionen stämmer med beslut av behörig beslutsfattare. Attestmomenten är:

- ▶ Mottagningsattest. Kontroll av att tjänsten levererats och stämmer med gjord beställning.
- ▶ Granskningsattest. Kontroll av att tjänsten levererats och stämmer med gjord beställning, därefter kontering.
- ▶ Beslutsattest. Kontering samt finansiell kontroll, kontroll mot beslut.

Minst två av attestmomenten måste genomföras innan en konsultfaktura går vidare till bokföring och betalning.

Beslutsattestanter ska vara utsedda av respektive nämnd, genom en attestförteckning knuten till befattningar och ansvarsområden. Beslutsattest får inte utföras av den som tagit tjänsten i bruk. Beslutsattestanten måste också ha ansvar för den budget som ska debiteras. Samtliga nämnder utom valnämnden har reviderat sina attestförteckningar för 2015.

Utöver den formella attesten beskriver intervjupersonerna olika tillvägagångssätt för hur deras avdelning säkerställer kvalitet och ändamålsenlighet i de köpta tjänsterna. De flesta nämner att de i någon mån försöker kvalitetssäkra före avtal genom att tillfråga referenser i de fall då de anlitar en ny leverantör. Under arbetets gång sker kvalitetssäkring på olika sätt i olika verksamheter. Någon gemensam rutin finns inte. I vissa fall sker detta genom en informell löpande kvalitetssäkring och i andra verksamheter är det en stående punkt på stabsmöten att diskutera pågående och avslutade konsultarbeten. Inom IT-utveckling ingår flera kvalitetssäkringsmoment i projektmodellen där styrgruppen ska fatta beslut om leveranser håller acceptabel kvalitet.

Chefen för informationsenheten nämner att avdelningen systematiskt utvärderar sin egen insats efter en genomförd konsultinsats, för att se om det finns någonting de själva kan göra för att få ett bättre resultat nästa gång, till exempel genom mer specifika förfrågningsunderlag i upphandlingen. Även representanterna från plan- och bygglovsavdelningen belyser vikten av att utveckla avdelningens beställarkompetens, särskilt genom möjligheten att förbättra mallar för avtal och förfrågningsunderlag för att undvika att upprepa samma misstag flera gånger. I detta arbete önskar de mer stöd och struktur då kompetens saknas på avdelningen.

## **6.2 Uppföljning och kontroll av avtal**

Varje enskild enhet ansvarar för att följa tecknade ramavtal och för att upplysa Upphandling Södertörn om att behov finns av nya ramavtalsområden. Förvaltningscheferna ansvarar för uppföljning av förvaltningens avtalstrohet. Med avtalstrohet avses hur stor andel av inköpen av en vara eller tjänst som görs inom ett upphandlat avtal. Att följa upp detta är ett av de kommungemensamma kontrollmomenten i varje nämnds internkontrollplan.

Vi har gjort en översiktlig analys av kommunens samlade leverantörsreskontra gällande köp av konsulttjänster mellan 1 januari 2015 och 31 augusti 2015. 22 konsulttjänstleverantörer har innan den 31 augusti 2015 fakturerat till ett belopp överstigande gränsen för tillåten direktupphandling. 8 av dessa 22 leverantörer finns inte i den centrala avtalsdatabasen.

Leverantör	Avtal i e-avrop	Summa	Antal fakturor	Verksamhet	Kommentar
ÅF-Ingemansson	Ja	11 495 357	72	KSF	Projektering/markexploatering
Hansa konsult	Nej <sup>1</sup>	5 493 500	47	KSF, SBF	Projektering/besiktning
Haninge Life Fastighets AB	Nej <sup>2</sup>	4 737 291	9	KSF	Haninge centrum, bussterminal
Ramböll Sverige AB	Ja	4 658 056	95	KSF, SBF	Projektering/planverksamhet
Princip Konsult AB	Ja <sup>3</sup>	1 658 822	13	KSF	IT, systemförvaltning
Omställningsfonden/ KPA Pensionservice AB	Ja	1 558 272	1	KSF	Pensionsförvaltning
Infrakonsult Sverige AB	Ja	1 538 119	20	KSF, SBF	Byggledning
Hypergene AB	Ja	1 322 145	19	KSF, SoF, ÅF, UTBF	IT, beslutsstödsystem
Tieto Sweden AB	Ja	990 977	38	KSF, ÅF, SBF	IT, drift och utveckling
Geosigma	Ja	973 668	37	KSF	Byggledning,
Maxtech AB	Ja	925 200	4	KSF	Naturvård, Skutans viltvatten
Ascend Consulting AB	Nej <sup>4</sup>	881 100	11	KSF	Management/upphandling
Softronic AB	Ja <sup>3</sup>	794 243	7	KSF	IT, hemsida/kommunikation
Prima Selecta	Nej <sup>2</sup>	704 000	8	UTBF	Rektor Brandbergsskolan
Stockholms Tolkförmedling AB	Ja	703 760	93	UtbF, SocF	Tolktjänster
Hammarby Fotbollförening	IF Nej <sup>2</sup>	681 600	8	UtbF	Undervisning
Ernst & Young AB, Sthlm	Ja	651 500	7	KSF, UtbF	Revision och rådgivning
Botkyrka kommun	Nej <sup>1</sup>	626 334	2	SocF	FoU Södertörn + BBIC
IT-Huset i Norden AB	Nej <sup>1</sup>	633 376	7	KSF	IT-konsulter
Norconsult AB	Nej <sup>2</sup>	586 429	9	KSF	Mark & exploatering
Formpipe Uppsala	Software Ja	541 852	8	KSF	Nytt ärendehanteringssystem
Unik resurs i Sverige AB	Ja	510 226	17	KSF, UtbF, KoF	Rekryteringstjänster

<sup>1</sup> Avtal fanns 2014 men finns inte idag.

<sup>2</sup> Avtal saknades även vid Upphandling Södertörns avstämning för 2014.

<sup>3</sup> Avtal saknades 2014 men finns idag.

<sup>4</sup> Direktupphandlat avtal finns.

Under helåret 2014 fanns det enligt Upphandling Södertörns uppföljning av avtalstrohet 51 leverantörer som levererade konsulttjänster till belopp över direktupphandlingsgränsen. Av dessa saknade 13 leverantörer avtal.

Kontrollen utförs genom att Upphandling Södertörn gör en efterhandskontroll av leverantörsreskontra för att se vilka leverantörer som gjort leveranser till högre summor än avtalade beloppsgränser, eller till högre belopp än tillåten direktupphandling medger. Resultaten följs även upp halvårsvis i ledningsgrupper och i nämnder men detta görs inte specifikt för konsulttjänster utan för totalresultatet. Om avvikelser upptäcks på specifika områden tar Upphandling Södertörn kontakt med berörd förvaltningschef för att diskutera åtgärder. Det görs inte någon regelbunden uppföljning av att inköpen görs inom rätt avtal, till exempel i de fall då kommunen har upphandlat flera närliggande tjänster. Detta bedöms vara mycket resurskrävande att kontrollera.

I årsredovisningen redovisas förvaltningarnas avtalstrohet som nyckeltal. Där presenteras enbart totalsumman för alla köp av varor och tjänster, men Upphandling Södertörn har möjlighet att filtrera och följa upp avtalstrohet ur flera olika perspektiv. För helåret 2014 var avtalstroheten för kommunstyrelsens köp av konsulttjänster 84 % och för kommunen som helhet 72 %. Detta är sämre än kommunens avtalstrohet på samtliga inköpsområden som var 93 % för kommunstyrelseförvaltningen och 87 % för hela kommunen.

De intervjuade avdelnings- och enhetscheferna berättar att de gör egna uppföljningar av avtal utifrån sin egen ekonomi men att de har begränsad insyn i ekonomin för andra avdelningar eller kommunen som helhet och att de därför inte har någon möjlighet att själva kontrollera att direktupphandlingsgränserna hålls.

Alla nämnder och förvaltningar ansvarar gemensamt för att tillhandahålla upplysningar och uppgifter för att Upphandling Södertörn ska kunna samordna upphandlingar och inköp. Vid direktupphandlingar sker detta genom att förvaltningen fyller i en blankett, som Upphandling Södertörn kan använda för att identifiera gemensamma behov. Samtliga intervjuade enhetschefer berättar att de känner till och använder denna blankett för att dokumentera direktupphandlingar. Inköpsansvarig på Upphandling Södertörn misstänker dock att ett mycket litet antal av dessa blanketter skickas in till dem.

Upphandlingsnämnden ansvarar för att följa upp att leverantörerna lever upp till kontraktsvillkoren gällande såväl ekonomiska, ekologiska som sociala krav. Upphandling Södertörn har rutiner för avtalsuppföljning. Under 2013 upptäcktes till exempel omfattande faktureringsfel hos ett bemanningsbolag varpå två miljoner kronor återbetalades till kommunen. Kontrollrutiner på förvaltningsnivå varierar. En av avdelningscheferna vittnar om att konsulter har försökt överfakturera eller arbeta fler timmar än avtalat och att avdelningen därför följer upp fakturor mer noggrant än tidigare.

## **7 Pågående utvecklingsarbete**

Upphandling Södertörn har initierat projekt Effektiva inköp, som ska göra det enklare för kommunens anställda att göra rätt i inköpsprocessen. Projektet innebär nya och tydligare roller och rutiner för hela beställarorganisationen samt ett digitalt inköpssystem där merparten av alla inköp ska göras i framtiden. Representanter från alla förvaltningar finns representerade i projektgruppen.

Den nya beställarorganisationen baseras på tre nya funktioner: *Inköpsstöd*, en ny funktion på Upphandling Södertörn som stöttar organisationen genom hela processen, från behov till fakturahantering. *Inköpssamordnare*, en ny funktion på varje förvaltning som fungerar som länk mellan förvaltning och Upphandling Södertörn. *Inköpssamordnaren* utbildar inköpare, följer upp inköpsstatistik och avtalstrohet samt identifierar behov och förbättringar inom sin

förvaltning. *Inköpare* är slutligen de personer på förvaltningen som genomför beställningar, följer upp beställningar och rapporterar avvikelser.

Förvaltningarna har i dagsläget utsett inköpssamordnare och ett första uppstartsmöte har genomförts. Under oktober-december 2015 kommer inköpssamordnarna att utbildas inom bland annat inköpsprocessen, LoU, avtalsuppföljning och inköpsplanering för att få förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Under februari-mars 2016 kommer även inköparna att få utbildning och det nya inköpssystemet att tas i drift.

Ambitionen är också att varje verksamhet ska utarbeta en årlig inköpsplan för att Upphandling Södertörn ska kunna arbeta mer förebyggande med stöd och råd och för att kunna uppnå bättre samordningseffekter.

## 8 Slutsatser och bedömning

Granskningens syfte är att bedöma kommunens rutiner för att säkerställa en god kontroll och uppföljning av de externa konsulttjänster som upphandlas och köps in till olika verksamheter.

Delfråga	Svar
<p>Finns ändamålsenliga stöd och verktyg för upphandling/inköp som ger stöd och information vid upphandling/inköp av konsulttjänster?</p>	<p>Stöd finns i flera former: Vägledningsdokument för direktupphandling, mallar och blanketter för förfrågningsunderlag, avtal och dokumentation samt utbildning och rådgivning. Intervjupersonerna är överlag nöjda med det stöd de får, även om vidare önskemål och utvecklingsförslag förekommer.</p> <p>I genomförandet av upphandlingar upplever samtliga intervjuade en stor resursbrist hos Upphandling Södertörn, med följd att upphandlingar och inköp försenas.</p>
<p>Är roll- och ansvarsfördelningen tydlig mellan centralt ansvariga för upphandling och kommunens olika verksamheter gällande inköp av konsulttjänster?</p>	<p>Vid inköp av konsulttjänster är rollfördelningen mellan förvaltningarna bitvis otydlig. Kommunfullmäktige har i budgetdokumentets regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning specificerat ett antal områden inom vilka verksamheterna inte får köpa tjänster på egen hand, men på IT-området sker konsultköp ändå inom samtliga förvaltningar.</p> <p>I upphandlingsprocessen är ansvarsfördelningen tydligt specificerad. Den beställande förvaltningen är processägare. Processen är indelad i ett antal definierade aktiviteter där varje aktivitet endera har beställande förvaltning eller Upphandling Södertörn som ansvarig.</p> <p>Viss otydlighet finns gällande vilken delegationsordning som ska tillämpas. Nämndernas delegationsordningar anger andra ersättare för upphandlingschefen än vad upphandlingsnämndens delegationsordning gör. Kommunstyrelsens delegationsordning saknar direktiv gällande upphandling och kultur- och fritidsnämndens delegationsordning innehåller beloppsgränser som inte längre gäller.</p>



<p>Finns kunskap och kontroll om ingångna avtal i organisationen?</p>	<p>Alla kända avtal är samlade i en central databas som är öppen för både kommunanställda, leverantörer och medborgare att söka i. Några av de intervjuade upplever att det kan vara svårt att veta vilka avrop som ska göras på vilket avtal om det finns flera likartade avtal på ett område.</p> <p>Många inköp görs där Upphandling Södertörn inte har kännedom om ifall det finns upphandlade avtal. Det är oklart om detta beror på att direktupphandling inte har genomförts eller om avtal eller rapporter bara inte har skickats till upphandlingsenheten efteråt.</p>
<p>Hur sker uppföljningen av konsulttjänster, både inom ramavtal och inom övriga avtal?</p>	<p>Upphandling Södertörn följer upp inköp och upphandlade avtal genom efterhandskontroll. Enheten bevakar kostnadsutvecklingen för att kontrollera efterlevnad av upphandlade avtal och behov av nya ramavtalsområden.</p> <p>Verksamheterna följer upp leverans och kvalitet i de köpta konsulttjänsterna. I vissa fall ingår formella mätpunkter i projektstyrningsmodell eller regleras i avtal, men i hög grad sker uppföljningen av kvalitet och ändamålsenlighet informellt. Det finns inte någon nedtecknad strategi eller några principer för i vilka sammanhang konsulter får anlitas eller på vilka villkor.</p>
<p>Har kommunens verksamheter egna kvalitetssäkringskontroller som säkerställer att anlåtande av externa konsulter sker affärsmässigt och i enlighet med gällande lagar och regler och är dessa ändamålsenligt utformade?</p>	<p>Verksamheterna har inte egna kvalitetssäkringskontroller gällande affärsmässighet och laglighet. Intervjupersonerna beskriver att de i största möjliga mån följer den riktlinje som kommunen har för direktupphandling. De olika verksamheterna upplever däremot att de har begränsad möjlighet till kontroll av att direktupphandlingarna inte överskrider tillåtna gränser, eftersom de bara har överblick över sin egen ekonomi och verksamhet.</p> <p>Upphandling Södertörn säger att direktupphandlingsrapporter inte kommer in till dem, trots att verksamheterna uppger att de fyller i dessa.</p>
<p>Hur stor del av inköpen av konsulttjänster sker utan upphandling?</p>	<p>För helåret 2014 var avtalstroheten för köp av konsulttjänster 84 % för kommunstyrelsen och 72 % för kommunen som helhet.</p> <p>För 2015 har kommunen före den 31 augusti köpt konsulttjänster av 22 leverantörer till ett värde över direktupphandlingsgränsen. Av dessa 22 saknas avtal för 8. Av dessa åtta leverantörer var det tre som hade avtal föregående år men där avtalen inte längre är gällande.</p>

## 8.1 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Lagen om offentlig upphandling och kommunens upphandlingspolicy skiljer inte mellan köp av konsulttjänster och andra köp. Vår bedömning är att kommunens upphandlingsverksamhet håller hög kvalitet i den mån Upphandling Södertörn hinner genomföra upphandlingarna. De intervjuade avdelnings- och enhetscheferna är övervägande nöjda med stöd, rådgivning och utbildning. Våra stickprover visar på god följsamhet till LOU i

granskade konsulttjänstupphandlingar. Arbetet är därtill särdeles transparent och såväl rutiner, riktlinjer och mallar som ingångna avtal och pågående upphandlingar finns lättillgängliga för kommunanställda, leverantörer och medborgare.

Vår granskning tyder på att konsulttjänster i första hand nyttjas i lägen där verksamheten har ett tillfälligt behov av en specifik specialistkompetens som saknas internt. Granskningen visar också att alla verksamheter inte har den långsiktighet de skulle vilja ha i planeringen av sådana insatser. Samtidigt har Upphandling Södertörn resursproblem som innebär att upphandlingar blir kraftigt försenade. Detta sammantaget innebär att nyttan och kvaliteten i konsultinsatser riskerar att påverkas negativt. Detta är ett hinder i att uppnå kommunfullmäktiges mål om effektiv resursanvändning. Här ser vi en stor risk för att upphandlingskapaciteten blir en flaskhals för effektiva utvecklingsprojekt inom alla verksamheter. Resursproblemen är också en bidragande faktor till att tjänster handlas utan upphandling och att avtal förlängs längre än skäligt enligt LOU. Upphandling Södertörn har inte någon fastslagen prioriteringsnyckel utan fördelningen sker på informell väg enligt upplevda behovs- eller rättvisepprinciper, vilket gör det svårt för verksamheterna att veta när småskaliga konsulttjänster kommer att upphandlas. En uttalad prioriteringsordning bör införas tills dess att flaskhalsen kan elimineras.

Vår bedömning är vidare att verksamheternas direktupphandlingar sker i enlighet med LOU men att detta inte nödvändigtvis skapar affärsmässighet och en effektiv resursanvändning. Flera intervjupersoner berättar att de oftast tillfrågar tre leverantörer men att de ibland ändå bara mottar ett anbud tillbaka och då accepterar detta enda anbud. Arbetet med att direktupphandla ger således ett litet konkurrensskapande värde. Här ser vi utrymme att förändra stödet och instruktionerna i upphandlingsprocessen med fokus på att skapa större affärsnytta. Vi noterar också att de kommungemensamma rutinerna för uppföljning och rapportering av direktupphandling tycks vara illa förankrade. Samtliga intervjupersoner menar att de känner till reglerna, men Upphandling Södertörns bedömning är att bara en bråkdel av alla förväntade rapporter kommer in för uppföljning och kontroll. Detta begränsar möjligheten att identifiera områden för samverkan och gemensamma köp.

Vi ser också en stor risk i att 8 av de 22 leverantörer som debiterat över den ekonomiska gränsen för direktupphandling före 31 augusti saknar upphandlade avtal. Detta kan tyda på dålig kontroll över konsultkostnaderna och att köp blir dyrare än avsett. Vår bedömning är att kommunen behöver etablera rutiner för hur kostnaderna ska hållas inom avsatta budgetramar och för hur verksamheterna ska agera när kostnader blir större än beräknat.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen ges kommunstyrelsen följande rekommendationer:

- ▶ Vidta åtgärder för att minska kötider i upphandlingsverksamheten.
- ▶ Säkerställ att rutinerna för uppföljning och rapportering av direktupphandlingar är förankrade i alla verksamheter.
- ▶ Tydliggör rollfördelningen inom de områden där verksamheterna enligt kommunfullmäktiges regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning inte själva ska köpa tjänster externt.
- ▶ Etablera riktlinjer eller rutiner för hur konsulttjänster ska hållas inom budgeterade gränser.

Stockholm den 21 oktober 2015

Nina Högberg  
Verksamhetsrevisor

Anders Hellqvist  
Verksamhetsrevisor

## Källförteckning

### *Politiskt antagna dokument:*

Internkontrollplan för kommunstyrelsen (KS 2015-01-26)  
Internkontrollplan för Södertörns upphandlingsnämnd (SUN 2015-03-30)  
Kommunstyrelsens strategi och budget 2015-2016  
Mål och budget 2015-2016  
Personalpolitiskt program (KF, 2009-12-07)  
Reglemente för Södertörns upphandlingsnämnd (KF, 2012-03-05)  
Reglemente för intern kontroll (KF 2013-09-09)  
Riktlinjer för upphandling (Södertörns upphandlingsnämnd, 2014-10-30)  
Södertörns upphandlingsnämnds strategi och budget 2015  
Södertörns upphandlingsnämnds årsredovisning 2014  
Upphandlingspolicy (KF, 2012-12-10)  
Årsredovisning 2014

Grund- och förskolenämndens - delegationsordning (GFN 2015-05-08)  
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden - delegationsordning (GVN 2014-08-26)  
Kommunstyrelsen - delegationsordning (KS 2014-09-29)  
Kultur- och fritidsnämndens delegationsordning (KOF 2014-09-24)  
Socialnämnden - delegationsordning (SN 2015-05-26)  
Stadsbyggnadsnämndens delegationsordning (SBN 2015-05-20)  
Södertörns upphandlingsnämnd - delegationsordning (SUN 2015-03-30)  
Äldrenämndens delegationsordning (ÄN 2015-01-22)

### *Förvaltningsinterna dokument från Upphandling Södertörn:*

Avtalsmall för direktupphandling  
Blankett för direktupphandlingsrapport  
Mall för förfrågningsunderlag vid direktupphandling  
Vägledning direktupphandling  
Uppföljning av konsultköp 2014 Haninge kommun

### *Diariehandlingar:*

Bjerking AB, SUN 112/2014  
Maxtech AB, SUN 106/2014  
Princip Konsult AB, SUN 110/2014  
Projektledning HRM-system, SUN 132/2013  
Unik Resurs i Sverige AB, SUN 51/2013

### *Övrigt:*

Huvudboksutdrag för konto 7451, 7452, 7459 för perioden 2015-01-01 till 2015-08-31.