

PM Rotel I (Dnr 2017/001943)

Direktupphandling, projektrapport nr 8/2017

Begäran om yttrande från stadsrevisionen, revisorsgrupp 1
Svarstid den 10 februari 2018

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning i syfte att bedöma om Bromma stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd Älvsjö stadsdelsnämnd och trafiknämnden har tillräcklig intern kontroll som säkerställer att lagen om offentlig upphandling (LOU) och stadens riktlinjer för direktupphandling följs.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets bedömning om att samtliga direktupphandlingar ska genomföras i enlighet med LOU och stadens riktlinjer för direktupphandling samt instämmer i att stadens riktlinjer behöver förtydligas i vissa delar.

Mina synpunkter

Stockholms stad gör årligen inköp av varor och tjänster för över 32 miljarder kronor, en mycket omfattande inköpsverksamhet. Det är av stor vikt att nämnder och bolag följer lagar och stadens styrdokument för att nå kommunfullmäktiges mål, göra goda affärer, bidra till en hållbar utveckling och säkra en god konkurrens på marknaden. Stadsrevisionens granskning visar på ett antal brister i hur staden direktupphandlar. Detta är något som vi arbetar med att komma till rätta med och under 2018 kommer detta arbete att fortsätta, genom bland annat nya arbetssätt i form av kategoristyrning och i form av gemensamma processer och systemstöd som kommer att göras gemensamt inom ramen för projekt VINST (verktyg för inköp i Stockholms stad).

I pågående upphandlingar som genomförs inom projektet ingår systemstöd för direktupphandling. Parallellt med detta arbetar stadsledningskontoret även med att ta fram gemensamma processer och stöd till förvaltningar och bolag för att genomföra direktupphandling.

Under våren kommer stadens riktlinjer för direktupphandling att ses över i samband med att stadens program för upphandling och inköp följs upp och utvärderas.

Det finns ett uppenbart behov av tydliga rutiner och en ökad styrning inom området och Stockholms stad ska verka för att vara en attraktiv avtalspart, bidra till ekonomisk och kvalitativ, social, demokratisk samt miljö- och klimatomfattad hållbarhet samtidigt som välfärden utvecklas och medborgarnas behov tillgodoses.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

3. Som yttrande över stadsrevisionens rapport hänvisas till vad som sägs i promemorian.
4. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 8 februari 2018

KARIN WANNGÅRD

Bilaga

Revisionsrapporten

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarråden Joakim Larsson och Cecilia Brinck (båda M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi ser allvarligt på att det i rapporten konstateras att rutinerna för direktupphandling inte följts i flertalet av de granskade direktupphandlingarna och att stadens tydlighet i de styrdokument som utgör ramarna för arbetet brister. Det finns ett uppenbart behov av tydliga rutiner och en ökad styrning inom området för att Stockholms stad ska vara en attraktiv avtalspart och för att säkerställa ekonomisk hållbarhet. Men vi kan konstatera att den S-ledda majoriteten inte prioriterar att säkerställa att rutiner följs och att den nödvändiga uppföljningen av arbetet sker. Inriktningen i utvecklingen av stadens upphandlingsorganisation har istället varit att försvåra för mindre aktörer att delta i upphandlingar bl.a. genom fokus på den s.k. vita jobb-modellen.

Vi har tidigare understrukt att stadens upphandlingsarbete behöver stärkas och delar Stadsrevisionens analys och kritik. Riktlinjerna behöver förtydligas vad gäller konkurrensutsättning, seriositetsprövning och inte minst dokumentation, men vi vill även att upphandlingskompetensen och uppföljningen stärks. Det är viktigt att kompetensen finns i verksamheten för att garantera att rutinerna och reglerna följs och för att säkerställa att ansvar och befogenheter hänger ihop.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson, Cecilia Brinck, Dennis Wedin och Johanna Sjö (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Karin Ernlund (C) och Erik Slottner (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Revisionskontoret har genomfört en granskning i syfte att bedöma om Bromma stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och trafiknämnden har tillräcklig intern kontroll som säkerställer att LOU (lagen om offentlig upphandling) och stadens riktlinjer för direktupphandling följs.

Granskningen utgick från följande revisionsfrågor:

- Hur ser inköps-/upphandlingsorganisationen ut?
- Hur samordnas direktupphandlingarna i respektive nämnd?
- Finns rutiner som stödjer att inköp sker enligt LOU och stadens riktlinjer?
- Hur säkerställs att LOU och stadens riktlinjer för direktupphandling följs?

Granskningen har baserats på intervjuer med bl.a. upphandlingsansvariga vid nämnderna. Relevanta styrdokument har granskats. Därutöver har en verifiering genomförts. Verifieringen har omfattat om genomförda direktupphandlingar har dokumenterats, om seriositetskontroll har genomförts och om tecknade avtal har följts m.m.

Inköp överstigande 30 000 kr mellan den 1 januari 2017 till och med den 31 juli 2017 har granskats. Stickprovsanalys om ca 10-20 leverantörer har granskats vid respektive nämnd.

Granskningens resultat

Revisionskontorets sammanfattande bedömning av de granskade nämnderna visar att den interna kontrollen avseende direktupphandlingar inte är tillräcklig och behöver stärkas för att säkerställa att direktupphandlingar sker inom ramen för stadens riktlinjer och gällande lagstiftning. Vidare konstaterar revisionskontoret att dokumentationen behöver förbättras och seriositetskontroll genomföras av de anlitade leverantörerna. Enligt revisionskontoret brister stadens riktlinjer i tydlighet vilket skapar en förvirring i organisationerna varpå en översyn bör ske av de aktuella riktlinjerna jämte en uppföljning av nämndernas efterlevnad av desamma.

Trafiknämnden

Revisionskontoret har utifrån ekonomisystemet tagit stickprov om 10 leverantörer där inköp av tjänster har gjorts till ett sammanlagt värde av 1 184 tkr, för perioden den 1 januari 2017 till och med den 31 juli 2017. Det lägsta värdet är 31 tkr och det högsta värdet är 353 tkr. Tre leverantörer har anlitats till ett värde över 100 tkr. Nämnden har köpt tjänster från åtta av leverantörerna även under år 2016 till ett sammanlagt värde av 1 343 tkr.

Granskningen visar att nämnden har direktupphandlat åtta leverantörer utan konkurrensutsättning. Av dessa är två inköp över 100 tkr. Nämnden har för dessa fall inte kunnat styrka via dokumentation att fler än en leverantör har tillfrågats, så som regelverket anger.

Granskningen visar vidare att det med sju av de anlitade leverantörerna endast finns muntliga överenskommelser. Det betyder att det saknas skriftliga avtal som specificerar stadens och leverantörens åtagande. Även offerter saknas från dessa leverantörer.

Älvsjö stadsdelsförvaltning

Revisionskontoret har utifrån ekonomisystemet tagit stickprov om 9 leverantörer där inköp av tjänster har gjorts till ett sammanlagt värde av 627 tkr, för perioden den 1 januari 2017 till och med den 31 juli 2017. Det lägsta värdet är 38 tkr och det högsta värdet är 161 tkr. En leverantör har anlitats till ett värde över 100 tkr. Nämnden har köpt tjänster från 8 av leverantörerna även under år 2016 till ett sammanlagt värde av 1 140 tkr.

Granskningen visar att nämnden har direktupphandlat nio leverantörer utan konkurrensutsättning. Av dessa är ett inköp över 100 tkr. Nämnden har för dessa fall inte kunnat styrka via dokumentation att fler än en leverantör har tillfrågats.

Granskningen visar vidare att det för åtta av de anlitade leverantörerna endast finns muntliga överenskommelser. Det betyder att det saknas skriftliga avtal som närmare specificerar stadens och leverantörens åtagande. Även offerter saknas för dessa leverantörer.

Bromma stadsdelsförvaltning

Revisionskontoret har utifrån ekonomisystemet gjort stickprovskontroll av tio leverantörer där inköp av tjänster har gjorts till ett sammanlagt värde av 943 tkr för perioden den 1 januari 2017 till och med den 31 juli 2017. Det lägsta värdet är 34 tkr och det högsta värdet är 290 tkr. Tre leverantörer har anlitats till ett värde över 100 tkr. Nämnden har köpt tjänster från fem av leverantörerna även under år 2016 till ett sammanlagt värde av 522 tkr.

Granskningen visar att nämnden har direktupphandlat tio leverantörer utan konkurrens. Av dessa är tre över 100 tkr. Nämnden har för dessa fall inte kunnat styrka via dokumentation att fler än en leverantör har tillfrågats.

Granskningen visar vidare att det för nio av de anlitade leverantörerna endast finns muntliga överenskommelser. Det betyder att det saknas skriftliga avtal som närmare specificerar stadens och leverantörens åtagande. Även offerter saknas från dessa leverantörer.

Södermalms stadsdelsförvaltning

Revisionskontoret har utifrån ekonomisystemet gjort stickprovskontroll av fjorton leverantörer där inköp av tjänster har gjorts till ett sammanlagt värde av 1 140 tkr för perioden den 1 januari 2017 till och med den 31 juli 2017. Det lägsta värdet är 30 tkr och det högsta värdet är 240 tkr. Fyra leverantörer har anlitats till ett värde över 100 tkr. Nämnden har köpt tjänster från åtta av leverantörerna även under år 2016 till ett sammanlagt värde av 522 tkr.

Granskningen visar att nämnden har direktupphandlat tolv leverantörer utan konkurrens. Av dessa är tre över 100 tkr. Nämnden har för dessa fall inte kunnat styrka via dokumentation att fler än en leverantör har tillfrågats.

Granskningen visar vidare att det för elva av de anlitade leverantörerna endast finns muntliga överenskommelser. Det betyder att det saknas skriftliga avtal som närmare specificerar stadens och leverantörens åtagande. Även offerter saknas för dessa leverantörer.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har tagit del av revisionskontorets granskning avseende ”Direktupphandling, projektrapport 8/2017”

Nedan utvecklas resonemanget kring de rekommendationer revisionskontorets slutsatser resulterar i.

Revisionsrapportens rekommendation

Bromma stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd och trafiknämnden rekommenderas att säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med LOU och stadens riktlinjer för direktupphandling vad gäller konkurrensutsättning, seriositetsprövning och dokumentation.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets bedömning om att samtliga direktupphandlingar ska genomföras i enlighet med LOU och stadens riktlinjer för direktupphandling.

Stadsledningskontoret har tagit del av nämndernas risk och väsentlighetsanalyser inför 2018. I dessa framgår att ett flertal nämnder har noterat risker avseende bl.a. bristande dokumentation i samband med direktupphandlingar samt otillåtna direktupphandlingar.

Enligt stadsledningskontorets bedömning är någon form av skriftlig dokumentation en förutsättning bl.a. för att säkerställa att parternas åtaganden i olika avseenden specificeras, men även för att säkerställa att nämndens samlade inköp av varor och tjänster av samma slag inte överstiger direktupphandlingsgränsen.

Om direktupphandlingsgränsen överskrids är det fråga om en otillåten direktupphandling varpå Konkurrensverket kan komma att ansöka om upphandlingsskadeavgift.

Revisionsrapportens rekommendation

Riktlinjerna för direktupphandling behöver förtydligas och i översynen bör beloppsgräns och övriga krav kopplat till den ingå.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret delar revisionskontorets bedömning, mot bakgrund av den nu genomförda granskningen, att stadens riktlinjer behöver förtydligas i vissa delar. Enligt stadsledningskontoret föreligger ett behov av en tydlig åtskillnad av vad som följer av den lagstadgade dokumentationsplikten och vad som följer av stadens interna riktlinjer.

Stadsledningskontoret delar emellertid inte revisionskontorets bedömning om hur bestämmelsen kring dokumentationsplikten i LOU ska tolkas.

Enligt stadsledningskontorets bedömning är det endast enstaka inköp överstigande 100 000 kr som omfattas av den lagstadgade dokumentationsplikten i 19 kap 30 § LOU. Ackumulerade inköp understigande 100 000 kr ska således inte läggas samman, oavsett om det är fråga om inköp från en och samma leverantör under ett räkenskapsår.

Stadens riktlinjer är emellertid strängare än vad som följer av lag. Riktlinjerna tydliggör att utgångspunkten är att stadens nämnder ska dokumentera de åtgärder som vidtagits med anledning av upphandlingen. Utgångspunkten ska vara att all direktupphandling ska dokumenteras oavsett belopp, inte minst för att säkerställa att nämndens samlade inköp av varor eller tjänster av samma slag inte innebär att direktupphandlingsgränsen överskrids.

Vidare anges i riktlinjerna att inköp över 30 000 kr bör föregås av någon form av konkurrensutsättning.

Stadens riktlinjer avseende dokumentationsplikten ligger i allt väsentligt i linje med Konkurrensverkets rekommendationer om hur direktupphandlingar överstigande 100 000 ska hanteras och dokumenteras.

Revisionsrapportens rekommendation

Kommunstyrelsen rekommenderas att följa upp efterlevnaden av stadens riktlinjer för direktupphandling och LOU, dels för att följa nämndernas efterlevnad av LOU och riktlinjer och dels för att kunna arbeta strategiskt med offentlig upphandling.

Stadsledningskontorets synpunkt

Kommunstyrelsens uppgift i sammanhanget är att leda, stödja och följa upp tillämpningen av stadens program för upphandling och inköp. Under 2018 ska en första utvärdering av programmet ske med syfte att under 2019 vid behov genomföra en eventuell revidering. I kommunfullmäktiges budget för 2018 anges att utvärderingen särskilt ska belysa hur nämnder och bolagsstyrelse har arbetat med programmets olika målsättningar avseende kvalitet, social hänsyn, antidiskrimineringsklausuler och uppföljning av ingångna avtal.

Enligt stadsledningskontoret är det av stor vikt att nämnderna även i samband med direktupphandlingar tillser att målsättningarna i programmet följs. Det är bl.a. av vikt att konkurrensen tillvaratas och att seriositetskontroller genomförs.

Stadsledningskontoret har tagit del av nämndernas risk och väsentlighetsanalyser inför 2018. I dessa framgår att ett flertal nämnder har noterat risker avseende bl.a. bristande dokumentation i samband med direktupphandlingar samt otillåtna direktupphandlingar. De angivna riskerna visar sammantaget på behovet av tydliga rutiner och ökad styrning inom området.

Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet. Stadsledningskontoret avser att i samband med uppföljning av stadens program för upphandling och inköp lägga särskild vikt vid hur stadens nämnder arbetar med att säkerställa regelefterlevnad, avtalstrohet samt hur de aktivt arbetar med att tillse att stadens program och riktlinjer följs i samband med inköp.