

**MELLERUDS KOMMUN**  
**Kommunens revisorer**

<b>MELLERUDS KOMMUN</b> Kommunstyrelsekontoret  <b>2012 -03- 15</b>	
Diariernr	Diariöplanbeteckn.

Kultur- och utbildningsnämnden  
 Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktige

**Rapport från kommunrevisorerna**

Härmed översändes rapport över utförd granskning avseende *upphandlingsrutiner inom kultur- och utbildningsnämnden*.

Syftet med granskningen är att klargöra hur genomförda inköp är upphandlade och i så fall hur de förhåller sig till LOU och av fullmäktige beslutad policy för inköp och upphandling.

Vår övergripande revisionsfråga är *om nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende upphandlingsförfaranden* och våra underliggande revisionsfrågor är:

- Är förvaltningens konsultmedverkan motiverad utifrån uppgifterna och är de upphandlingsmässigt hanterade på ett riktigt sätt?
- Är köpet av elevdatorer hanterade på ett korrekt sätt enligt LOU?

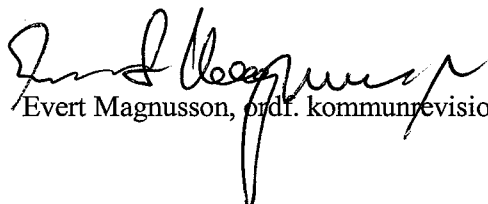
Vi har i vår granskning noterat omfattande brister i hanteringen av upphandlingen av elevdatorer. Dessa noteringar berör bland annat valet att upphandla bärbara datorer och utbildning för datorbaserad undervisning som ett koncept istället för som två separata upphandlingar. Vidare anser vi inte att förvaltning och nämnd har haft tillräcklig planering avseende implementationen av elevdatorer, vare sig ekonomiskt eller verksamhetsmässigt. Utifrån de förutsättningar vi haft för denna granskning har vi inte noterat att nämnden skulle använt sig av konsultkostnader i en onödigt stor omfattning.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Stärka kommunens interna rutiner avseende inköp och upphandling för att säkerställa att LOU och interna regelverk efterlevs.
- Stärka planering och förbättra underlagen som ligger till grund för beslut om framtida projekt, både avseende ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar och mål.
- Se över bokföring avseende konsulttjänster i syfte att stärka möjligheten till kostnadsuppföljning.

Vi önskar kommunens svar på vår rapport senast den 20 april. Från KUN önskar vi ett svar angående vilka nämndspecifika åtgärder som planeras och från KS önskar vi veta vilka kommunövergripande åtgärder som planeras för med anledning av rapporten.

För revisorerna i Melleruds kommun

  
 Evert Magnusson, ordf. kommunrevisionen

MELLERUDS KOMMUN Kommunstyrelsekontoret	
2012 -03- 15	
Diariernr	Diarietplanbeteckn.

# Rapport avseende upphandlingsrutiner inom kultur- och utbildningsnämnden.

Melleruds Kommun

Mars 2012

# Innehåll

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund .....	3
1.2 Syfte, revisionsfråga .....	3
1.3 Revisionskriterier och metod.....	3
2. Rutinbeskrivning .....	4
2.1 Lagen om offentlig upphandling .....	4
2.2 Organisation, samarbete, rutiner.....	6
3 Granskningsresultat .....	8
3.1 Granskning av upphandling av koncept i Apple-miljö.....	8
3.1.1 Konkurrens .....	8
3.1.2 Testinköp .....	10
3.1.3 Beslutsunderlag .....	10
3.2 Granskning av upphandling konsulttjänster .....	11
3.3 Sammanfattande kommentarer .....	12

# Sammanfattning

Kommunen gör ett stort antal upphandlingar över ett år. Det är viktigt att varje enskild upphandling hanteras på ett riktigt sätt utifrån lagen om offentlig upphandling (i fortsättningen benämmt LOU) och kommunens eget regelverk. Bakgrunden till granskningen är kultur- och utbildningsförvaltningens inköp av olika konsulttjänster samt inköp av elevdatorer.

Vår övergripande revisionsfråga är *om nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende upphandlingsförfaranden* och våra underliggande revisionsfrågor är:

- Är förvaltningens konsultmedverkan motiverad utifrån uppgifterna och är de upphandlingsmässigt hanterade på ett riktigt sätt?
- Är köpet av datorer under året hanterade på ett korrekt sätt enligt LOU, Lagen om offentlig upphandling?

Vi har i vår granskning noterat omfattande brister i hanteringen av upphandlingen av elevdatorer. Dessa noteringar berör bland annat valet att upphandla bärbara datorer och utbildning för datorbaserad undervisning som ett koncept istället för som två separata upphandlingar. I upphandlingen användes ett varumärke för att specificera varan, vi är tveksamma till huruvida det är förenligt med gällande lag. Vi anser att kommunen borde reagerat och agerat utifrån att endast ett anbud inkom avseende denna upphandling. När det gäller det tekniska utförandet och dokumentationen av upphandlingen så har vi inte funnit några brister utöver avsaknad av utvärderingsprotokoll.


Vidare anser vi inte att förvaltning och nämnd har haft tillräcklig planering avseende implementationen av elevdatorer, vare sig ekonomiskt eller verksamhetsmässigt. Även om nämnden inte krävt och förvaltningen inte tillsett att nämnden fått tillräckliga underlag för sina beslut i denna fråga så poängterar förvaltningen att åtgärder har vidtagits för att planera implementationen och för att förbereda förvaltningen för införandet av elevdatorer. Till exempel har rektorerna fått ansöka om att vara delaktiga i projektet och delta i en veckolång utbildning och utifrån detta bygga upp handlingsplaner för införandet. Förvaltningen poängterar också att nämnden givit riktlinjer till förvaltningen om att satsningen i första hand skall avse yngre elever.

Utifrån de förutsättningar vi haft för denna granskning har vi inte noterat att nämnden skulle använt sig av konsultkostnader i en onödigt stor omfattning. Vi har dock noterat att ett flertal konsultinköp gjorts som överstiger kommunens egna interna gränsvärden för när en förenklad upphandling skall ske. Det gäller endera ett enskilt inköp alternativt flera inköp avseende samma bolag och samma tjänst som aggregerat överstiger detta belopp och därmed borde konkurrensutsatts via en förenklad upphandling.

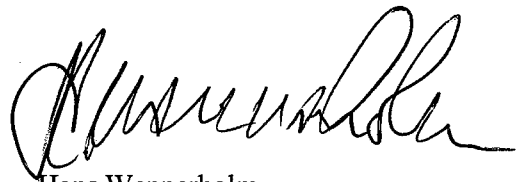
Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Stärka kommunens interna rutiner avseende inköp och upphandling för att säkerställa att LOU och interna regelverk efterlevs.
- Stärka planering och förbättra underlagen som ligger till grund för beslut om framtida projekt, både avseende ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar och mål.
- Se över bokföring avseende konsulttjänster i syfte att stärka möjligheten till kostnadsuppföljning.

Karlstad den 14 mars 2012



Nils Nordqvist  
Revisor



Hans Wennerholm  
Certifierad kommunal revisor

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Kommunen gör ett stort antal upphandlingar över ett år. Det är viktigt att varje enskild upphandling hanteras på ett riktigt sätt utifrån lagen om offentlig upphandling (i fortsättningen benämnt LOU) och kommunens eget regelverk. Bakgrunden till granskningen är kultur- och utbildningsförvaltningens inköp av olika konsulttjänster samt inköp av elevdatorer.

## 1.2 Syfte, revisionsfråga

Syftet med granskningen är att klargöra hur genomförda inköp är upphandlade och i så fall hur de förhåller sig till LOU och av fullmäktige beslutad policy för inköp och upphandling.

Vår övergripande revisionsfråga är *om nämnden har en tillräcklig intern kontroll avseende upphandlingsförfaranden* och våra underliggande revisionsfrågor är:

- Är förvaltningens konsultmedverkan motiverad utifrån uppgifterna och är de upphandlingsmässigt hanterade på ett riktigt sätt?
- Är köpet av elevdatorer hanterade på ett korrekt sätt enligt LOU?

Granskningen genomförs genom att ta del av dokumentationen från upphandlingarna, genom faktainsamling via redovisning samt genom att ta del av regelverk och övrig dokumentation inom kommunen. Vi har också genomfört intervjuer med berörda tjänstemän inom Melleruds kommun.

## 1.3 Revisionskriterier och metod

De bedömningsgrunder som bildar underlag för våra analyser, slutsatser och bedömningar kommer i första hand att vara det material som vi erhåller från kommunen samt de svar vi erhåller från våra intervjuer.

# 2. Rutinbeskrivning

## 2.1 Lagen om offentlig upphandling

Lagen om Offentlig Upphandling reglerar all offentlig upphandling, vilket innebär att kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa av deras bolag skall följa lagen vid i stort sett all anskaffning, köp, hyra, leasing etc. av varor och tjänster inklusive driftentreprenad samt byggentreprenad.

De grundläggande principerna för offentlig upphandling gäller för all upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. Dessa är krav på icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande och de anges i (1 kap. 9 § LOU)

*Icke-diskriminering*, en upphandlande enhet får till exempel inte ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge. *Likabehandling*, alla leverantörer måste få samma information, vid samma tillfälle. *Transparens (öppenhet och förutsebarhet)*, handlar om att förfrågningsunderlaget ska vara klart och tydligt och innehålla samtliga krav på det som skall upphandlas. *Proportionalitet*, vilket innebär att kvalifikationskraven och kraven i kvalifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som ska upphandlas. *Ömsesidigt erkännande* skall tillämpas till exempel att intyg och certifikat som utfärdats av myndigheter i något medlemsland måste godtas i de övriga medlemsländerna.

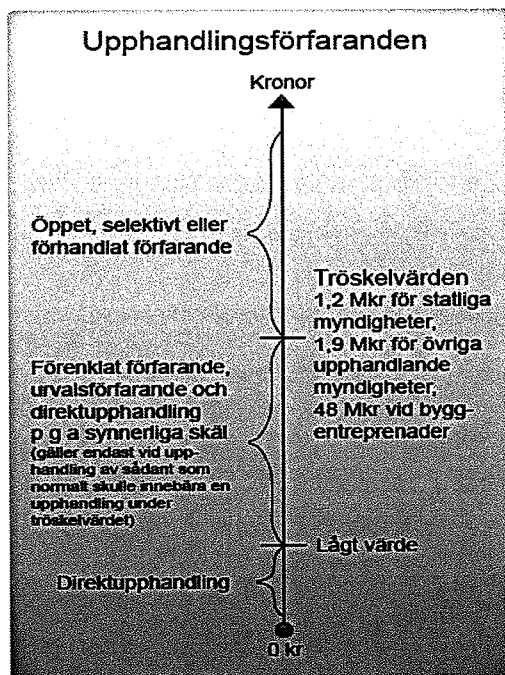
Lagen om offentlig upphandling gäller i sin helhet för inköp vars värde överstiger vissa så kallade tröskelvärden. Tröskelvärdena varierar beroende på vad som upphandlas exempelvis är tröskelvärdet avseende varuupphandling ca 1,9 Mkr. Vid inköp under dessa tröskelvärden gäller något enklare bestämmelser.

I princip ska all offentlig upphandling annonseras, dock behövs inte detta vid så kallad direktupphandling (se nedan). En upphandlande enhet skall dokumentera skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid upphandlingsförfarandet. Dokument som bör bevaras är t.ex. annons, förfrågningsunderlag, sändlista, öppningsprotokoll, anbudsansökningar, anbud, tjänsteanteckningar och utvärderingsprotokoll. Den upphandlande enheten får inte anta ett anbud som inte uppfyller kraven enligt förfrågningsunderlaget och inte heller göra prövningen mot andra kriterier än dem som funnits med i förfrågningsunderlaget.

Olika typer av upphandlingsförfaranden;

*Förenklad förfarande*. Anbud skall infordras genom en annons i en allmänt tillgänglig databas eller genom annonsering som på annat sätt leder till effektiv konkurrens (exempelvis rikstäckande dagstidningar och branschtidningar). Alla leverantörer har rätt att lämna ett anbud och ges skälig tid att lämna sina anbud. Anbudet skall vara skriftliga. Vid förenklad upphandling får den upphandlande myndigheten förhandla med en eller flera av anbudsgivarna.

*Urvalsförfarande.* Upphandling där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud och att den upphandlade enheten sedan bjuder in vissa av de sökande till anbudsgivning. Den upphandlande myndigheten begär i regel in anbud via annons i en allmänt tillgänglig elektronisk databas. Den upphandlande myndigheten får i annonsen ange hur många leverantörer den avser att bjuda in att lämna anbud.



Beskrivning av tröskelvärden för olika former av upphandling.

*Direktupphandling.* När upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl kan upphandling ske utan krav på formaliserat anbuds-förfarande. Den upphandlande myndigheten ska vid behov besluta om riktlinjer för användning av sådant förfarande. Även vid direktupphandling bör prisjämförelser göras mellan olika leverantörer där detta är möjligt. Sker upprepade direktupphandlingar av samma typ av vara eller tjänst bör ett ramavtal tecknas efter en upphandling i konkurrens. Gränsen för direktupphandling går enligt ovanstående bild vid "lågt värde" vilket är ett gammalt begrepp. Tidigare definierades inte i lagen vad ett lågt värde var utan det var upp till respektive upphandlande enhet att besluta. I uppdateringen av lagen den 15 juni 2010 definierades dock lågt värde till 15% av tröskelvärdet (1,9 Mkr) vilket blir 287 000 kronor. Dessa gränsvärden justerades något per 1 januari 2012 ca 285 tkr. Även om det inte i LOU finns några formaliserade krav på anbuds-förfarandet avseende direktupphandlingar så gäller fortfarande de fem grundläggande principerna för offentlig upphandling även vid direktupphandling..

*Öppet förfarande* är ett av huvudalternativen vid upphandlingar över tröskelvärdet, selektivt förfarande är det andra. Avseende dessa upphandlingar finns det speciella regler för förfrågningsunderlag, utvärdering, annonsering med mera. Öppet förfarande innebär ett förfarande där alla leverantörer får lämna anbud. Den upphandlande myndigheten annonserar upphandlingen och intresserade leverantörer begär ut förfrågningsunderlaget. Förhandlingar med tänkbare leverantörer får inte ske.

*Selektivt förfarande* är det andra huvudalternativet vid upphandling över tröskelvärdet (se ovan) och innebär att alla leverantörer kan ansöka om att få delta men endast anbudssökande som inbjuds av den upphandlande myndigheten att delta får lämna anbud. Den upphandlande myndigheten bjuder genom annons in tänkbare leverantörer att ansöka om att få lämna anbud.



Efter annonseringen, i vilken kraven på leverantören ska finnas, styrker leverantören sin förmåga i olika avseenden genom intyg samt begär att få delta i anbudstävlingen (anbudsansökan). Enligt de kriterier och regler som angivits i annonsen väljer den upphandlande myndigheten ut så många anbudssökande som angetts i annonsen bland dem som uppfyllt de ställda kraven (minst fem).

Till dessa ska förfrågningsunderlaget skickas ut samtidigt. Inga andra anbud än de från leverantörer som inbjudits får prövas av den upphandlande myndigheten. Förhandlingar med tänkbara leverantörer får inte ske.

*Förhandlat förfarande* får endast användas vid särskilt angivna fall, huvudalternativen för upphandling över tröskelvärdena är öppet och selektivt förfarande. Vid förhandlat förfarande inbjuder upphandlande myndigheten utvalda leverantörer såsom vid selektivt förfarande och får förhandla om kontraktsvillkoren med en eller flera av dem.

Liksom vid selektivt förfarande sker först en kvalificering och eventuellt en begränsning av antalet anbudssökande. Därefter bjuder myndigheten in de kvalificerade och utvalda anbudssökande att lämna anbud (minst tre) eller till förhandling.

I några begränsade fall får förhandlat förfarande ske utan föregående annonsering.

## 2.2 Organisation, samarbete, rutiner

Melleruds kommun har ingen egen inköpsavdelning vilket innebär att kultur- och utbildningsförvaltningen själva ansvarar för sina inköp och upphandlingar. Förvaltningschefen är ansvarig för att de varor och tjänster som köps in är korrekt upphandlade och att aktuella avtal finns. Inom kommunen finns en upphandlingsansvarig som utgör en resurs för samtliga förvaltningar, tjänsten är stationerad på ekonomiavdelningen. Den upphandlingsansvarige tjänstemannen ägnar en mindre del av sin heltidstjänst till upphandlingsfrågor och uppgiften är att fungera som en stödfunktion till förvaltningarna avseende just upphandlingsfrågor och LOU.

I den upphandlingsansvariges uppgifter ingår också att sprida kunskap om upphandlingar och inköp inom kommunen. Detta görs dels genom internutbildningar med förvaltningscheferna och dels genom inköps- och upphandlingspolicyn (se nedan) som via intranätet finns tillgänglig för alla anställda på kommunen. På kommunens intranät finns också en förteckning över aktuella inköpsavtal, det har dock funnits problem med att hålla detta register uppdaterat och fullständigt.

Mellerud har en policy för inköp och upphandling som är antagen av kommunstyrelsen 2001 (KS 2001 § 104). Här fastställs mål och tillvägagångssätt, vilka lagar som gäller och förvaltningarnas ansvar vid genomförandet av en upphandling. Det finns även regler för direktupphandling, miljöhänsyn med mera. Policyn har uppdaterats under våren 2010 och kommunen har då bland annat höjt gränsen för direktupphandling från ett prisbasbelopp till fem prisbasbelopp (ca 210 tkr) samt infört regler för hur en direktupphandling ska genomföras och dokumenteras.

Avseende direktupphandling fastslår kommunen i sin inköps- och upphandlingspolicy att det bör finnas ett litet behov av direktupphandlingar inom kommunen; *"Det är ett fåtal varor/varugrupper där kommunens behov under en tvåårsperiod understiger fem basbelopp"*. I de fall då direktupphandling är motiverat krävs att varor och tjänster

överstigande ett respektive två basbelopp skall upphandlas. Kravet är att upprätta ett enkelt förfrågningsunderlag, tillfråga minst tre leverantörer och dokumentera beslutet.

När det gäller kultur- och utbildningsförvaltningen finns det ingen utsedd anställd som hanterar upphandlingar och inköpsfrågor utan det har varit ett samarbete mellan förvaltningschef samt förvaltningsekonom med visst stöd från upphandlingsansvarig. Förvaltningen har tagit hjälp av upphandlingsansvarig avseende upphandlingar över fem prisbasbelopp dock inte avseende upphandlingar under detta belopp, det vill säga avseende direktupphandlingar.

# 3 Granskningsresultat

Vi kommer i detta avsnitt gå igenom den granskning som utförts avseende de två granskningsområdena och koppla dessa till tidigare genomgångna lagar, rekommendationer samt interna regelverk.

## 3.1 Granskning av upphandling av koncept i Apple-miljö.

Den 1:a juli 2010 gick Melleruds kommun ut med en annons om offert på koncept i Apple-miljö, för utmanande och stimulerande lärarmiljöer. I annonsen användes titeln ”Apple-lärmiljö”. Upphandlingen avser en treårs period från avtalstecknande med option på ytterligare två år. Anbudsformen var en så kallad öppen upphandling enligt LOU.

Anbudets omfattning specificeras i förfrågningsunderlaget och omfattar krav på hårdvara samt mjukvara, service och support, utbildningar av skolledning och lärare, införandestöd, nätverks- och inspirationsträffar samt administration. Alla dessa krav var skall krav vilket innebär att samtliga krav måste uppfyllas för att ett anbud skall antas och ingå i utvärderingen. Saknas ett av kraven så skall anbudet förkastas.

Skriftligt svar önskades senast till den 23:e augusti 2010 och den 9:e september hölls anbudsöppning, ett anbud hade inkommit. Beslut om att anta det inkomna anbudet togs av kultur- och utbildningsnämnden den 23:e september 2010. Av tjänsteskrivelsen som finns som beslutsunderlag framgår att anbudet uppfyllde alla uppställda skall-krav dock har vi inte i denna granskning kunnat ta del av någon av kommunen upprättad dokumentation som säkerställer detta. Avtal tecknades den 7:e december 2010.

Granskningen visar att en formell utvärdering av det inkomna anbudet inte har gjorts. Det finns heller inget behov av det då endast ett anbud är kvalificerat och utvärderingen endast bygger på lägsta pris. Det bör dock formellt säkerställas att anbudsgivaren uppfyller samtliga ställda skall-krav, det vill säga det skall säkerställas och dokumenteras att anbudsgivaren är kvalificerad och därmed kan accepteras och gå vidare till utvärderingsfasen i upphandlingen. Utöver avsaknaden av utvärderingsprotokoll så visar inte granskningen på några andra tekniska brister i själva upphandlingsförfarandet. Det finns dock andra aspekter kring upphandlingen som bör belysas vilket görs nedan.

### 3.1.1 Konkurrens

Kommunen har valt att upphandla Apple-datorer i stället för en motsvarande PC. I våra intervjuer har det framkommit att kommunen genom bland annat studiebesök i Falkenbergs kommun samt via kontakter med ett flertal andra kommuner skaffat sig uppfattningen att Apple-datorer är snabbare, enklare att använda och mer bekymmersfria än motsvarande PC. Vid valet av Appledatorer var förvaltningen mån om att få en dator som var klar att använda direkt den levererades. De datorer som tidigare inhandlats hade en lång leveranstid inom kommunen på grund av den tid det tagit att göra dem klara för kommunens nätverk. En annan vikt faktor var att få en dator som var oberoende av nätverk med rad olika inloggnings, för att det skulle var enkelt att använda datorn under lektionstid. Bägge dessa saker

ansåg förvaltningen att man fick genom inköpet av Appledatorer. Även driftssäkerheten sågs som en viktig faktor för att arbetet i ett klassrum skall flyta på så friktionsfritt som möjligt. Kommunen har inte dokumenterat anledningarna till valet av Apple-datorerna och kommunen har heller inte anlitat teknisk expertis för att diskutera frågorna kring uppstart och driftssäkerhet eller andra frågor som kan påverka detta val.

Att kommunen valt att upphandla en specifik Apple-modell innebär att kommunen i upphandlingen har definierat vilket fabrikat datorn de upphandlar skall ha. Kommunen har dock i den tekniska beskrivningen skrivit "*Hårdvaran skall minst utgöras av nedanstående konfiguration eller motsvarande.*" Trots att kommunen skriver "*eller motsvarande*" är det tveksamt om förfarandet är förenligt med LOU och de bakomliggande direktivbestämmelserna.

I LOU 6 kap 4 § framgår att de tekniska specifikationerna inte får innehålla hänvisningar till varumärke om detta leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas. Detta kan dock accepteras om det annars inte är möjligt att beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat och begripligt. En sådan uppgift eller hänvisning skall följas av orden "eller likvärdigt".

Möjligheten att hänvisa till ett varumärke med tillägget "eller likvärdigt" är begränsat och måste vara motiverat. Frågan kommunen får ställa sig i detta fall är om det varit möjligt att beskriva föremålet för upphandlingen precist och begripligt utan att använda ett varumärke. Enligt förarbetena till LOU framgår syftet med att i undantagsfall tillåta hänvisning till varumärke, syftet är inte att den upphandlande myndigheten till exempel på grund av kompetens- eller resursbrist slipper beskriva föremålet för upphandlingen. Syftet är att underlätta för leverantören att förstå vad den upphandlande myndigheten efterfrågar så att de därmed kan utforma ett anbud som motsvarar myndighetens behov (*Dom 1903—1913-01, kammarrätten i Jönköping*). Den nämnda domen avser en tvist där man från rättens sida bedömde att en hänvisning till varumärke med tillägget eller likvärdigt var att föredra före en lång och krånglig teknisk beskrivning av produktens tekniska egenskaper, man menade att detta skulle var mer förvirrande än till hjälp för leverantörerna. Denna bedömning gällde inte datorer men belyser svårigheten i bedömningen av undantagssituationerna. Vi ser det inte som troligt att den tekniska beskrivningen av de datorer som kommunen köpte in var så tekniskt avancerad att leverantören skulle vara hjälpt av en hänvisning till ett varumärke istället för en teknisk beskrivning av datorernas prestanda och egenskaper. Är denna bedömning korrekt leder det till att hänvisningen till varumärket i upphandlingen inte är i enlighet med gällande lagstiftning.

Vidare har kommunen valt att inte upphandla endast datorer utan ett koncept bestående av dels datorer, mjukvara, service och support, dels utbildning för datorbaserad undervisning, inspirationsföreläsningar med mera. Valet att genomföra upphandlingen på detta sätt borde rimligtvis begränsa konkurrensen då återförsäljare av Apple-datorer inte alltid kan erbjuda utbildning i datorbaserad undervisning och utbildningskonsulter som kan erbjuda dessa tjänster kan inte alltid tillhandahålla Apple-datorer och serviceplaner till dessa. En utbildningskonsult kan samarbeta med en datorleverantör för att ge ett anbud men vår bedömning är att kommunens tillvägagångssätt försämrar möjligheten till att effektivt konkurrensutsätta den produkt och den tjänst som kommunen ville upphandla.

Bolaget som vann upphandlingen är auktoriserad Apple återförsäljare och har ett samarbete med en organisation som är utbildningskonsulter inom skolområdet. Enligt utbildningskonsultens hemsida är de en exklusiv utbildningspartner till Apple i Sverige. "*Apple har valt oss till sin exklusiva utbildningspartner i Sverige vilket bl a innebär att våra utbildningar är en integrerad del av datorköp inom skola och utbildning i Sverige.*"

Vi har inte i denna granskning undersökt hur många utbildningspartners som Apple har i Sverige men att Melleruds kommun endast fick in ett anbud avseende upphandlingen av Apple datorer och utbildning i datorbaserad undervisning torde vara ett tecken på att förfrågningsunderlaget ställde för höga krav, att annonseringen inte nått ut eller att upphandlingen bör utformats på annat sätt.

En upphandlande myndighet har möjlighet att avbryta en påbörjad upphandling om sakliga skäl finns. Att endast en leverantör återstår efter leverantörskvalificeringen är ett sakligt skäl. Detta motiveras, enligt både regeringsrätten och EG-domstolen, av att en otillräcklig konkurrenssituation uppstått. Det är däremot inte obligatoriskt att avbryta upphandlingen i en sådan situation. Förvaltningen hade ingen diskussion om att avbryta upphandlingen på grund av att endast ett anbud var kvalificerat.

### **3.1.2 Testinköp**

Kultur- och utbildningsförvaltningen beställde 25 stycken Apple-datorer den 7:e juli 2010 det vill säga innan upphandlingen var avklarad och avtal var tecknat. Tanken med inköpet var att testa produkten innan man genomförde upphandlingen. Med tanke på att upphandlingen annonserades ut den 1:a juli 2010 och att dessa datorer beställdes den 7 juli 2010 och fakturerades den 10:e augusti (ofta samma som leveransdag) så finns det inte mycket utrymme att testa produkten i fråga. Förvaltningens uppfattning var att inköpet om dessa 25 datorer ingick i kommunens ramavtal för bärbara datorer men så var inte fallet. Kostnaden var 245 tkr och inköpet borde således enligt lagkraven direktupphandlats men enligt kommunens interna regelverk borde den upphandlats med annonsering (gräns på 5 basbelopp), det vill säga en upphandling med krav på formaliserat anbuds-förfarande.

### **3.1.3 Beslutsunderlag**

Upphandlingen av elevdatorer innebär en kostnadsökning motsvarande ca 1,3 till 1,5 mkr per år. En kostnadsökning av denna storleksordning bör vägas mot fördelarna som kostnaderna för med sig. Vi har därför granskat nämndens protokoll avseende detta projekt.

Vad vi initialt noterade var att den första diarieförda handlingen avseende inköp av datorer är förfrågningsunderlaget till upphandlingen som diariefördes 2010-08-13. Det första politiska beslutet avseende elevdatorer togs 26:e maj samma år då nämnden beslutade om att, efter genomfört studiebesök om elevdatorsprojekt i Falkenberg, ta fram en tidsplan samt en budget för projektet vilken skulle presenteras vid nästa sammanträde den 23:e juni. Vid sammanträdet den 23:e juni beslutar nämnden att anta tidsplan för projektet, i beslutet nämns dock inte budgeten. Vidare finns det inte i protokollet något beslutsunderlag i form av tjänsteutlåtande, tidsplan eller budget som beslutet grundar sig på.

Den 23:e september samma år (§ 88) beslutade nämnden att ansöka om investeringsbidrag om 1,5 miljoner kronor under åren 2011-2013 i enlighet med förvaltningschefens tjänsteutlåtande. Som underlag till beslutet fanns en ekonomisk överblick som delades ut vid sammanträdet och som inte ingår som tjänsteutlåtande och således inte är diariefört. På samma sammanträde fast som ett senare ärende (§ 95) beslutades att anta det enda inkomna anbudet. Även till detta beslut fanns ett tjänsteutlåtande till grund som delades ut i samband med sammanträdet

Det har i våra intervjuer framgått att det har funnits många och långa diskussioner kring inköpen av elevdatorer. Det har poängterats att IT-miljön inom förvaltningen varit eftersatt och att datorer utnyttjade på rätt sätt kan vara ett kraftfullt pedagogiskt verktyg. Det har också poängterats att både politiker och tjänstemän har deltagit i studiebesök till kommuner som infört den här typen av projekt.

Vi anser att införandet av ett projekt av denna omfattning kräver att tankar och funderingar konkretiseras och fastställs. Innan en upphandling inleds bör det framgå vad projektet skall kosta, hur detta skall finansieras, vad kommunen har tänkt uppnå med projektet och hur resultatet av projektet kan följas upp. Utifrån nämndens protokoll, diarieförda handlingar samt intervjuer med berörda tjänstemän anser vi inte att dessa frågor har besvarats innan nämnden beslutade om att upphandlingen skulle genomföras och att anbudet i ett senare skede antogs.

### 3.2 Granskning av upphandling konsulttjänster

Konsulttjänster inom kultur- och utbildningsförvaltningen omfattar föreläsningar, kurser, workshops, seminarium och utbildningar inom olika områden. Vi har genomfört en översiktlig granskning av kommunens utbildnings- och konsultkostnader och har även inkluderat kostnader för inhyrd personal på konsultbasis i granskningen.

Det har visat sig vara relativt besvärligt att analysera nämndens konsultkostnader då dessa bokförts på ett antal olika kostnadskonton. Dessutom är kostnader som inte avser konsulttjänster (inte konsultkostnader i den mening vi avser i denna rapport) bokförda mot dessa kostnadskonton. Det är därför svårt att få en korrekt bild av den totala kostnadsmassan avseende konsultkostnader enligt den avgränsning vi har gjort i denna rapport. Vi har genomfört stickprovsvisa granskningar av fakturerade konsultkostnader till kommunen och utifrån dessa har vi i vissa fall haft svårt att bedöma rimligheten i det fakturerade arvudet då det är vanligt att fakturorna inte anger den exakta omfattningen av tjänsterna, ibland hänvisas till separata överenskommelser eller liknande. I de fall bedömningen av insatsen kan göras har vi inte noterat något som tyder på konstiga prissättningar eller eventuella ockerpriser. Utifrån de förutsättningar vi haft för denna granskning har vi inte noterat att nämnden skulle använt sig av konsultkostnader i en onödigt stor omfattning. Kommunen har under 2010 och 2011 anlitat externa konsulter för att tillfälligt besätta rektorstjänster som blivit vakanta. Att besätta dessa tillfälliga vakanser ökar naturligtvis kostnaden för konsultinsatser inom kommunen men lyckas inte kommunen rekrytera personal lämnas man utan alternativ och får hyra in tillfällig personal på konsultbasis. Vi har i granskningen gått igenom faktureringen avseende inhyrda konsulter och denna fakturering ser rimlig ut. Frågan om konsultinsatserna bör upphandlas kvarstår dock.

Vår granskning visar på att de flesta inköpta utbildningarna är väl under de två basbelopp som kommunen har som gräns för att inköpen skall upphandlas. Vi har dock noterat ett fåtal utbildningsinsatser som enskilt överstiger denna gräns och därmed borde ha upphandlats på ett förenklat sätt enligt kommunens inköps- och upphandlingspolicy. Däremot understiger de LOUs gräns för direktupphandling som är ca 285 tkr. Vidare finns det ett exempel på när flertalet fakturor från samma leverantör avseende samma typ av utbildning överstiger två basbelopp. I dessa fall borde en upphandling för samtliga utbildningstillfällen genomförts och ett ramavtal borde upprättats. Även de inköpta

konsulttjänsterna avseende vakanta rektorstjänster överstiger två basbelopp och borde därför också ha upphandlats.

Konsultkostnader är ett svårt område när det kommer till upphandling och kanske specifikt vidareutbildning, då den upphandlande myndigheten ofta är ute efter en specifik typ av vidareutbildning och det kan vara svårt att hitta flera leverantörer till smalare utbildningsområden. Hamnar kommunen i en situation där endast en leverantör finns tillgänglig avseende en viss utbildningsinsats så är det viktigt att detta dokumenteras och att en proportionalitetsbedömning (proportionalitetsprincipen är en av de fem grundläggande principerna för offentlig upphandling) görs. Det betyder att kommunen måste motivera att det är just denna utbildningsinsats man har behov av och att kraven står i rimlig proportion till det som skall upphandlas. Anledningen till att förvaltningen inte har upphandlat de konsultinsatser som överstiger två basbelopp är att man inte kände till att detta var ett krav.

### 3.3 Sammanfattande kommentarer

En av delfrågorna i denna rapport är om elevdatorerna som kultur- och utbildningsnämnden köpt har upphandlats i enlighet med LOU. Vi har efter genomförd granskning noterat följande:

Vi har inte i denna granskning fått ta del av ett underlag som styrker att kommunen har säkerställt att det inkomna anbudet uppfyllde alla skall-krav som finns i förfrågningsunderlaget. Detta är den del av anbudsprövningen där den upphandlande myndigheten kontrollerar att de leverantörer som lämnat anbud uppfyller de kvalificeringskrav som ställs i upphandlingen. I övrigt visar inte granskningen på några brister i upphandlingsförfarandet, vi har dock synpunkter på krav i upphandlingen och hur kommunen valt att genomföra upphandlingen.

Vi ser det som tveksamt om valet att specificera ett varumärke i förfrågningsunderlaget är förenligt med gällande lagstiftning inom området trots att förfrågningsunderlaget innehåller texten ”eller motsvarande”.

Kommunen har valt att upphandla bärbara datorer och utbildning för datorbaserad undervisning som ett koncept istället för två separata upphandlingar. Vi anser att detta val har försämrat möjligheten till en effektiv konkurrensutsättning av den produkt och den tjänst som kommunen ville upphandla.

Vi anser att kommunen borde reagerat på att endast ett anbud inkom. Detta kan vara en signal på att upphandlingen i sig eller annonseringen av upphandlingen inte är utformad på ett bra sätt, något som kommunen borde noterat och utrett innan man gick vidare med upphandlingen.

Vi har noterat att kommunen genomfört ett så kallat ”test-inköp” av 25 bärbara datorer innan det granskade upphandlingen var slutgiltig och avtal tecknat. Beloppet var ca 245 tkr varför detta inköp, enligt kommunens inköps- och upphandlingspolicy, borde föregåtts av en separat upphandling.

Vi anser att det innan upphandlingen inleddes borde ha framgått vad projektet förväntades kosta, hur det skulle finansieras, vad kommunen hade tänkt uppnå med projektet och hur resultatet av projektet skulle följas upp. Utifrån nämndens protokoll, diarieförda handlingar samt intervjuer med berörda tjänstemän anser vi inte att dessa

frågor har besvarats tillräckligt tydligt innan nämnden beslutade om att upphandlingen skulle genomföras och att anbudet i ett senare skede antogs.

Den andra delfrågan i denna rapport rör förvaltningens inköp av konsultverksamhet och om denna skötts i enlighet med LOU samt om förvaltningens konsultinköp är motiverade utifrån uppgifterna. Utifrån de förutsättningar vi haft för denna granskning har vi inte noterat att nämnden skulle använt sig av konsultkostnader i en onödigt stor omfattning. Däremot så finns det förutsättningar i kommunens bokföring som försvårar analyser av specifika konsultkostnader. Vi har också noterat att ett flertal konsultinköp gjorts som överstiger kommunens egna interna gränsvärden för när en förenklad upphandling skall ske. Det gäller i några fall enskilda inköp och i andra fall flera inköp avseende samma bolag och samma tjänst som aggregerat överstiger detta belopp och därmed borde konkurrensutsatts via en förenklad upphandling.