

*Utredning av
kommunernas hantering
av ramavtal kring
fibernet*

*Fredrik Flodin
Martin Hallén*

Maj 2018

Mora Orsa Älvdalens
kommuner

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 3 |
| 1. Inledning | 5 |
| 1.1. Bakgrund | 5 |
| 1.2. Syfte | 5 |
| 1.3. Avgränsning..... | 5 |
| 1.4. Metod..... | 5 |
| 1.4.1. Dokumentstudierna omfattar | 5 |
| 1.4.2. Fakturagranskning | 6 |
| 1.4.3. Intervjuer | 6 |
| 2. Avvikelser gentemot upphandlat ramavtal | 7 |
| 2.1. Iakttagelser | 7 |
| 2.1.1. Om ramavtalet..... | 7 |
| 2.1.2. Ramavtalets användning | 7 |
| 2.1.3. Ändringar av arbetet ”Villaanslutning” | 8 |
| 2.1.4. Ändringar av á-priser material | 8 |
| 2.1.5. Resor och traktamenten..... | 8 |
| 2.2. Analys och bedömning | 8 |
| 2.2.1. Om ramavtalet..... | 8 |
| 2.2.2. Ramavtalets användning | 8 |
| 2.2.3. Ändringar av arbetet ”Villaanslutning” | 9 |
| 2.2.4. Ändringar av á-priser material | 9 |
| 2.2.5. Resor och traktamenten..... | 9 |
| 2.2.6. Sammanfattande bedömning | 9 |
| 3. Interna rutiner gällande fakturakontroll och avtalsuppföljning 10 | |
| 3.1. Iakttagelser | 10 |
| 3.1.1. Fakturakontroll | 10 |
| 3.1.2. Avtalsuppföljning | 10 |
| 3.2. Analys och bedömning | 10 |
| 3.2.1. Fakturakontroll | 10 |
| 3.2.2. Avtalsuppföljning | 11 |
| 3.2.3. Sammanfattande bedömning | 11 |
| 4. Betalningar av fakturor | 12 |
| 4.1. Iakttagelser | 12 |
| 4.1.1. Mora..... | 12 |
| 4.1.2. Orsa | 12 |
| 4.1.3. Älvdalen | 12 |
| 4.2. Analys | 12 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.2.1. | Sammanfattande bedömning | 12 |
| 5. | Andra felaktigheter i avtalshanteringen..... | 13 |
| 5.1. | Iakttagelser | 13 |
| 5.1.1. | Oberoendefråga i Orsa | 13 |
| 5.1.2. | Tjänstemans agerande i Mora | 13 |
| 5.2. | Analys | 13 |
| 5.2.1. | Oberoendefrågan i Orsa | 13 |
| 5.2.2. | Tjänstemans agerande i Mora | 14 |
| 5.2.3. | Sammanfattande bedömning | 14 |
| 6. | Förslag till åtgärder | 15 |
| 6.1. | Avtalsuppföljning | 15 |
| 6.2. | Utbildning av beställare | 15 |
| 6.3. | Utbildning i riktlinjer för jäv, oberoende, bisyssla, muta och bestickning .. | 15 |
| 6.4. | Förslag till vidare utredningar..... | 16 |

Sammanfattning

Utredningen avser att besvara följande frågor

- Har avvikelser skett gentemot upphandlat ramavtal?
- Har interna rutiner gällande fakturakontroll och avtalsuppföljning fungerat på ett tillfredsställande sätt?
- Har felaktiga betalningar mot fakturor skett?
- Om felaktiga betalningar skett, i vilken omfattning har de i så fall skett?
- Har andra felaktigheter i avtalshanteringen skett?

Efter genomförd utredning är vår sammanfattande bedömning följande

- Avvikelser har skett gentemot upphandlat ramavtal.
- Interna rutiner gällande fakturakontroll och avtalsuppföljning har inte fungerat tillfredsställande.
- Felaktiga betalningar har skett.
- I Mora är de granskade fakturorna som hör till ramavtalet på sammanlagt 5 100 tkr. Av dessa är 41 tkr felaktigt utbetalat och 350 tkr avser material eller arbete som inte finns med i avtalets prislista samtidigt som underlag saknas. 58 tkr avser resekostnader i strid med ramavtalet.
- I Orsa är de granskade fakturorna som hör till ramavtalet på sammanlagt 6 900 tkr. Av dessa är 200 tkr felaktigt utbetalat och 60 tkr avser material eller arbete som inte finns med i avtalets prislista samtidigt som underlag saknas.
- I Älvdalen är de granskade fakturorna som hör till ramavtalet på sammanlagt 6 700 tkr. Av dessa är 290 tkr felaktigt utbetalat och 420 tkr avser material eller arbete som inte finns med i avtalets prislista samtidigt som underlag saknas.
- Med anledning av bristande rutiner och dokumentation går det inte att kontrollera den exakta omfattningen av de felaktiga betalningarna.
- Andra felaktigheter i avtalshanteringen har skett.

Rekommendationer

Upphandling och ramavtal hanteras i stor utsträckning gemensamt i de tre kommunerna. De rekommendationer vi ger är därför till stor del generella. Utifrån iakttagelser och granskningsresultat lämnas följande rekommendationer för samtliga tre kommuner:

- Dokumentera avtalsuppföljning och säkerställ att odokumenterade rutiner och ansvarsfördelningar mellan förvaltningarna och den gemensamma upphandlingsenheten i Mora som arbetar för alla tre kommuner dokumenteras.
- Utbilda personal på förvaltningarna som gör beställningar och avrop från ramavtal.
- Utbilda och kommunicera riktlinjer för jäv, oberoende, bisyssla, muta och bestickning.

För Älvdalen:

- Besluta om riktlinjer för jäv, oberoende och bisyssla.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Mora, Orsa och Älvdalens kommuner har alla tre beslutade bredbandsstrategier vars syfte kan sammanfattas med att de skall överensstämja med de mål som regeringen satt om att 90 procent av hushållen och företagen bör ha tillgång till bredband med hastigheter om minst 100Mbit/sekund år 2020.

För att nå det målet har kommunerna fattat beslut om att upphandla förläggning och kontaktering av fibernät, vilket har gjorts i flera omgångar. Det ramavtal som här granskas avsåg förläggning och kontaktering av fibernät, Mora kommun 2013/78 och upphandlades i januari-februari 2014 (omfattar även Orsa och Älvdalens kommuner). Avtalstiden var satt till 2014-02-17--2016-02-16 med option om 1+1 år som utlöstes så att avtalet var giltigt till 2018-02-16.

Med anledning av medias bevakning av kommunernas hantering av detta ramavtal, har kommunerna beslutat tillsätta en extern utredning för att klargöra hanteringen av ramavtalet som träffats inom området. Uppdragsgivare är kommundirektörerna i kommunerna Mora, Orsa och Älvdalen.

1.2. Syfte

Syftet med utredningen är att bedöma om kommunerna brustit i rutiner kring fakturakontroll och avtalsuppföljning samt om det föreligger felaktigheter i hanteringen av fakturor och av ramavtalet kring fibernät i kommunerna.

En målsättning är att i samband med avrapportering ge förslag till åtgärder syftande till förbättring kring arbetet med fakturakontroll och avtalsuppföljning.

1.3. Avgränsning

Utredningen omfattar och avgränsas till det material och underlag vi haft tillgång till. Vidare omfattar utredningen enbart hanteringen av fakturor och avtalsuppföljning avseende ramavtalet kring förläggning och kontaktering av fibernät, Mora kommun 2013/78.

1.4. Metod

Utredningen genomfördes genom dokumentstudier, granskning av fakturor samt genom intervjuer med tjänstemän i kommunerna.

1.4.1. Dokumentstudierna omfattar

- Inköpshandbok (alla tre kommuner) 2015, 2017
- Riktlinjer jäv, bisyssla, muta och otillåten påverkan i Mora kommun 2017
- Policy för inköp och upphandling i Orsa kommun, 2015
- Riktlinjer för Älvdalens kommuns inköps- och upphandlingsverksamhet, 2017
- Rutin för ansvarsfördelning vid avtalsförvaltning i Mora kommun
- Ramavtal avseende förläggning och kontaktering av fibernät 2013/78 (Mora kommun, omfattar även Orsa och Älvdalens kommuner)
- Förfrågningsunderlag Ramavtal förläggning och kontaktering av fibernät 2013/78
- Utvärderingsrapport Ramavtal förläggning och kontaktering av fibernät 2013/78
- Ramavtal material för kanalisering av fibernät 2014/2

- Driftavtal för fibernät (Mora kommun)
- Driftavtal för fibernät (Orsa kommun)

1.4.2. Fakturagranskning

Fakturagranskningen har skett genom att ett urval av fakturor från varje kommun valts ut.

1.4.3. Intervjuer

Intervjuer har genomförts med följande tjänstemän (position/kommun):

- Kommundirektör, Mora
- Kommunchef, Orsa
- Kommundirektör, Älvdalen
- Upphandlingsenhetens chef, Mora (arbetar på uppdrag åt alla tre kommuner som inköps-central enligt LOU 2007:1091 samt 2016:1145)
- Tekniska förvaltningens chef, Mora
- Stadsnätsansvarig, Mora
- Stadsnätsansvarig, Orsa
- Stadsnätsansvarig, Älvdalen

Informationsinsamling och/eller kortare avstämningar har gjorts med följande tjänstemän eller enheter (position/kommun):

- Ekonomiavdelning, Mora
- Ekonomiavdelning, Orsa
- Ekonomiavdelning, Älvdalen
- Ekonomichef, Älvdalen
- Samhällsutvecklingsförvaltningens chef, Älvdalen
- Samordningsansvarig, Orsa

2. Avvikelser gentemot upphandlat ramavtal

2.1. Iakttagelser

2.1.1. Om ramavtalet

Mora, Orsa och Älvdalens kommuner har alla tre beslutade bredbandsstrategier vars syfte kan sammanfattas med att de skall överensstämja med de mål som regeringen satt om att 90 procent av hushållen och företagen bör ha tillgång till bredband med hastigheter om minst 100Mbit/sekund år 2020.

För att nå det målet har kommunerna fattat beslut om att upphandla förläggning och kontaktering av fibernät, vilket har gjorts i flera omgångar. Det ramavtal som här granskas avsåg förläggning och kontaktering av fibernät, Mora kommun 2013/78 och upphandlades i januari-februari 2014 (omfattar även Orsa och Älvdalens kommuner). Avtalstiden var satt till 2014-02-17--2016-02-16 med option om 1+1 år som utlöstes så att avtalet var giltigt till 2018-02-16.

Ramavtalet tilldelades tre leverantörer enligt en rangordning. Avtal skrevs med de i rangordningen först två placerade leverantörerna, inget påskrivet avtal kom i retur från den tredje leverantören.

Förfrågningsunderlaget omfattar följande punkter (utdrag) som kommer att behandlas i denna utredning:

2.5 Rangordning av ramavtal och förnyad konkurrensutsättning – enligt denna punkt skall avrop ske utifrån rangordning för uppdrag under 300 000 kronor. För arbeten som beräknas överstiga det beloppet skall en förnyad konkurrensutsättning göras genom inbjudan till ramavtalsleverantörerna.

6.6 Pris – här skall enligt förfrågningsunderlaget kommunerna ersätta leverantören med den prislista som också utgjorde utvärderingen i upphandlingen. Här finns också en skrivning om pris för material som inte är prissatt i avtalet. För sådant material skall leverantörens verifierade å-prislista (från sin underleverantör) +10% tillämpas.

Priserna i avtalet skall inkludera resor, traktamente och boende. Detta förtydligades senare i ett publikt informationsmeddelande till samtliga anbudsgivare den 27 januari 2014 med skrivelsen ”med punkt 6.6 resor avses även restid, dvs restid skall ingå i offererade priser.”

Vidare finns en skrivning som lyder ”Efterfrågade arbetsmoment (å-priser), anses täcka de moment som kommer att krävas i de leveranser som Leverantören skall utföra. Eventuellt nya arbetsmoment som kan komma att tillämpas skall parterna tillsammans prissätta.”

6.8 Index – här finns en otydlighet i förfrågningsunderlaget med en skrivning om att priserna skall vara fasta under 2014 med det oklara tillägget ”därefter gäller index?”.

6.10 Fakturering – här finns en katalog med uppgifter på vad fakturan från leverantören skall omfatta, bland annat hänvisning till avtalsnummer.

2.1.2. Ramavtalets användning

Samtliga avrop i ramavtalet har i alla tre kommuner tillfallit den leverantör som är rangordnad som nummer ett. Ingen av kommunerna har alltså genomfört någon förnyad konkurrensutsättning

med förklaringen att inget enskilt arbete beräknades överstiga 300 000 kronor. Således har samtliga avrop i alla tre kommuner gjorts till en och samma leverantör som i samtliga fall tackat ja till att leverera, samtidigt som den andra leverantören inte fått någon avropsförfrågan alls. Inget underlag har kunnat redovisas som visar på beräkningar eller kalkyler som stödjer att ett arbete skulle överstiga eller understiga 300 000 kronor.

2.1.3. *Ändringar av arbetet "Villaanslutning"*

I alla tre kommunerna har ändringar i ramavtalet gällande arbetsmomentet villaanslutning gjorts. Initialt har ändringarna godkänts av stadsnåtsansvarig i Mora tillsammans med en representant från upphandlingsenheten, men ändringarna har även godkänts i Orsa och Älvdalen med hänvisning till Mora. Ändringarna har bestått i förändring i standarden av villaanslutning samt att material har tillkommit liksom bokning av kunder. Priset, tillika moment och material, för villaanslutning har ändrats i flera omgångar. Ändringarna omfattar enbart den leverantören som i ramavtalet är rangordnad som nummer ett. Dokumentation av ändringarna har inte kunnat redovisas.

2.1.4. *Ändringar av å-priser material*

I alla tre kommunerna har å-prislistan ändrats från ramavtalet genom att göra ett prispåslag om 10% på leverantörens inköpspriser på allt material. I ramavtalet fanns ursprungligen priser som respektive leverantör angivit, vilka också låg till grund för tilldelningen av kontraktet. Ändringen av å-prislistan gjordes 2015 då en indexering enligt den ofullständiga punkt 6.8 i förfrågningsunderlaget skulle träda i kraft. Stadsnåtsansvarig i Mora som, tillsammans med en representant från upphandlingsenheten, först beslutade om ändringen motiverar den med att indexeringsklausulen var otydlig i avtalet. De två andra kommunerna hänvisar till ändringen som gjordes i Mora. Ändringen omfattar enbart den leverantören som i ramavtalet är rangordnad som nummer ett. Dokumentation av ändringen har inte kunnat redovisas.

2.1.5. *Resor och traktamenten*

I Mora och Orsa har fakturor med resor godkänts. Även i Älvdalen har resor fakturerats, men där har avvikelserna ifrågasatts och i stor mån rättats till. Stadsnåtsansvarig i Mora som först beslutade om ändringen motiverar den med att de som beställare ansåg det rimligt eftersom en större del av arbetet under avtalsperioden än planerat (i Mora kommuns bredbandsstrategi), skulle göras i avlägsna byar. Ändringen omfattar enbart den leverantören som i ramavtalet är rangordnad som nummer ett och avser enbart arbeten i byarna Venjan i Mora kommun samt Skattungsbyn i Orsa kommun. Dokumentation av ändringen har inte kunnat redovisas.

2.2. *Analys och bedömning*

2.2.1. *Om ramavtalet*

Huvudregeln i LOU (2007:1091), kallad "äldre LOU" eller "ÄLOU" som är tillämplig i de fall ändringarna i avtalet gjordes innan LOU (2016:1145) ikraftträdde (1 januari 2017), är att upphandlade kontrakt och ramavtal inte väsentligen får ändras utan att det genomförs en ny upphandling. Genom EU-domstolens rättspraxis finns dock i ÄLOU ett visst utrymme för ändringar förutsatt att dessa fanns med i förfrågningsunderlaget samt att ändringarna inte medför att kontraktets ekonomiska jämvikt förändras till förmån för den anbudsgivare som tilldelats kontraktet på ett sätt som inte föreskrevs i det ursprungliga kontraktet. Ändringen är då att betrakta som väsentlig vilket alltså inte är tillåtet enligt dåvarande lagstiftning.

2.2.2. *Ramavtalets användning*

Att ingen av kommunerna har genomfört någon förnyad konkurrensutsättning med förklaringen att inget enskilt arbete beräknades överstiga 300 000 kronor är, förutsatt att definitionen på "arbete" är korrekt, förenligt med ramavtalet. Enligt vår bedömning torde det dock vara ett rimligt

krav att redovisa någon form av kalkyl eller beräkning som visar hur kommunerna kommit fram till den slutsatsen. Avvikelse kan därför identifierats vad gäller avtalets efterlevnad av förnyad konkurrensutsättning.

2.2.3. Ändringar av arbetet ”Villaanslutning”

Ändringen av villaanslutningen kan till viss del ses som förenlig med ÄLOU då det i förfrågningsunderlaget finns en skrivelse om detta i punkt 6.6 vad gäller tillkommande ”arbetsmoment”. Tydligheten i vad som kan komma att tillkomma saknas dock i förfrågningsunderlaget. Den förhållandevis stora sammanlagda ekonomiska förändringarna som gjorts av momentet villaanslutning torde dock sammantaget anses som väsentlig, vilket inte är förenligt med lagstiftningen (ÄLOU). Anbudsgivare, och presumtiva anbudsgivare (Förfrågningsunderlaget hämtades ut leverantörer som inte lämnade in något anbud), kan ha satt ett annat pris (annan anbudsgivare) alternativt lämnat anbud (leverantör som avstod att lämna), förutsatt att de tillkommande momenten beskrivits tydligt eller formulerats annorlunda i förfrågningsunderlaget (jfr utredningens avsnitt 6.1).

Då ändringen enbart omfattar en av leverantörerna i ramavtalet strider den mot likabehandlingsprincipen. Dessutom är dokumentationen av ändringen bristfällig.

2.2.4. Ändringar av å-priser material

De ändrade å-priserna har inget uttalat stöd i avtalet. Indexeringsklausulen i förfrågningsunderlaget 6.7 är ofullständig, vilket i sig är en brist vilket upphandlingsenheten borde reagerat på då publiceringen skedde. Bristen är sannolikt ett rent misstag och den förhandling som resulterade i prisförändringen hänvisar till en skrivning i förfrågningsunderlaget 6.6 som egentligen avser icke pris-satt material vilket är en felaktighet då detta inte rör samma produkter. Samtidigt befann sig kommunerna i en svår sits då indexeringsklausulen i förfrågningsunderlaget och i kontraktet är ofullständig.

SCB har indexerat LCI (Labour Cost Index), vilket är ett vanligt index i avtal, med 10% under perioden (2014-2018), men det är oklart om kommunerna avsåg att använda just det indexet.

Vår bedömning är att försöket att läka bristen med en förhandling resulterade i ett ekonomiskt rimligt resultat för kommunerna. Då ändringen enbart omfattade en av leverantörerna i ramavtalet strider den dock mot likabehandlingsprincipen. Återigen är dokumentationen av ändringen bristfällig.

2.2.5. Resor och traktamenten

Ändringen att acceptera resor på fakturorna har inget stöd alls i förfrågningsunderlaget. Tvärtom framkommer det tydligt i förfrågningsunderlaget 6.6 samt i ett offentligt informationsmeddelande till samtliga anbudsgivare den 27 januari 2014 att resor och restid skall ingå i offererade priser. Denna ändring är därför enligt vår bedömning att betrakta som oförenlig med lagstiftningen (ÄLOU).

2.2.6. Sammanfattande bedömning

Avvikelser har gjorts gentemot upphandlat ramavtal.

3. Interna rutiner gällande fakturakontroll och avtalsuppföljning

3.1. Iakttagelser

3.1.1. Fakturakontroll

Vid intervjuerna med tjänstemännen framkommer att ingen av dem avvisar fakturor som avviker från den katalog med uppgifter som enligt avtalet och förfrågningsunderlaget skall redovisas på fakturan, exempelvis avtalshänvisning. Alla tre uppger att de kontrollerar fakturorna genom att göra en rimlighetsanalys av arbetstimmar och materialåtgång. I Mora beslutsattesterar respektive förvaltningschef, i Orsa beslutsattesterar ekonomichefen och i Älvdalen beslutsattesterar respektive enhetschef.

I Mora har inte stadsnätsansvarig genomgått den obligatoriska beställarutbildningen inom inköp och upphandling. Tjänstemannen finns dock med i förteckning över attestanter på Tekniska förvaltningen.

I Orsa har stadsnätsansvarig formell avropsrätt, men känner inte till inköpshandboken och har inte tagit del av policy kring inköp och upphandling.

I Älvdalen uppger stadsnätsansvarig att han ”borde vara utsedd avropare/beställare” eftersom han är den ende som rimligen kan kontrollera fakturor gällande fibernät. Han vet dock inte om han har formell avropsrätt vilket han skall ha enligt gällande inköpsrutin. Gatuingenjören för samhällsenheten i kommunen har haft rollen som inköpssamordnare på samhällsenheten under avtalsperioden.

3.1.2. Avtalsuppföljning

I ingen av de tre kommunerna har någon dokumenterad avtalsuppföljning kunnat redovisas. I Mora skall detta enligt en ansvarsbeskrivning göras av upphandlingsenheten. I Orsas inköpshandbok fastslås att leverantörer med ramavtal huvudsakligen har kontakt med Mora kommuns Inköpscentral. I Älvdalen skall enligt inköpshandboken en referensgrupp ansvara för avtalsuppföljningen, men ingen referensgrupp är vid intervjutillfället känd.

Upphandlingsenheten tillhandahåller en databas med avtal i de tre kommunerna som finns tillgänglig för samtliga medarbetare.

De intervjuade stadsnätsansvariga har ingen samstämmig bild av vem som är ansvarig för avtalsuppföljning.

3.2. Analys och bedömning

3.2.1. Fakturakontroll

Det är en tydlig brist att alla tre kommunerna godkänner fakturor som inte uppfyller katalogen för vad fakturan skall innehålla. Katalogen finns redovisad i förfrågningsunderlaget 6.10 samt i avtalet. För uppföljning och efterkontroll är det exempelvis kritiskt att avtalshänvisning finns redovisat på fakturan.

I Mora är det en brist att stadsnätsansvarig inte genomgått den obligatoriska utbildningen för avropare/beställare och därför enligt reglementet inte är behörig att göra avrop trots att han har en beställarfunktion.

I Orsa är det en brist att stadsnätsansvarig inte känner till de styrdokument som ligger till grund för en del av hans arbetsuppgifter. Det är enligt vår bedömning en tjänstemans eget ansvar att se till att ta del av de styrdokument som han berörs av i sitt arbete.

I Älvdalen skall enligt riktlinjerna förvaltningschefen utse beställare inom respektive förvaltning, vilket också skett.

3.2.2. *Avtalsuppföljning*

Uppföljningen av avtalet i fråga är problematisk ur fler aspekter. Det är en uppenbar brist att avtalsuppföljningen inte utförts centralt av upphandlingsenheten i Mora vilket sannolikt skulle ha läkt en del brister i den odokumenterade uppföljning som gjorts i form av ändringar.

Vidare är ansvarsfördelningen av avtalsuppföljningen och vad som ingår i den inte känd av någon av de intervjuade vilket är ytterligare en brist.

Slutligen är dokumentationen av avtalsuppföljningen bristfällig. Betydande ändringar, oaktat om de är lagenliga eller inte, har inte kunnat redovisas av någon av kommunerna, vilket är en brist i ett så pass omfattande avtal.

3.2.3. *Sammanfattande bedömning*

Interna rutiner för fakturakontroll och avtalsuppföljning har inte fungerat på ett tillfredsställande sätt.

4. *Betalningar av fakturor*

4.1. *Iakttagelser*

Vid de kontroller vi gjort av fakturor kan fastslås att fakturorna saknar delar av den i avtalet stipulerade katalogen av uppgifter, exempelvis avtalshänvisning (förfrågningsunderlaget 6.10). De fakturor som granskats hör, efter nogsam kontroll, samtliga till ramavtalet. Den leverantör som är rangordnad som nummer ett i ramavtalet har utöver det granskade ramavtalet även andra avtal med kommunerna.

4.1.1. *Mora*

Totalbeloppet för de 24 granskade fakturorna gällande Mora kommun är 5 100 tkr, varav:

- 41 tkr är felaktigt utbetalat.
- 350 tkr avser material eller arbete som inte finns med i avtalets prislista samtidigt som underlag saknas. Detta är felaktigt utbetalt eftersom den som godkände fakturorna inte har kunnat avgöra om fakturerat belopp är korrekt eller inte.
- 58 tkr avser resekostnader.

4.1.2. *Orsa*

Totalbeloppet för de 21 granskade fakturorna gällande Orsa kommun är 6 900 tkr, varav:

- 200 tkr är felaktigt utbetalat.
- 60 tkr avser material eller arbete som inte finns med i avtalets prislista samtidigt som underlag saknas. Detta är felaktigt utbetalt eftersom den som godkände fakturorna inte har kunnat avgöra om fakturerat belopp är korrekt eller inte.

4.1.3. *Älvdalen*

Totalbeloppet för de 21 granskade fakturorna gällande Älvdalens kommun är 6 700 tkr, varav:

- 290 tkr är felaktigt utbetalat.
- 420 tkr avser material eller arbete som inte finns med i avtalets prislista samtidigt som underlag saknas. Detta är felaktigt utbetalt eftersom den som godkände fakturorna inte har kunnat avgöra om fakturerat belopp är korrekt eller inte.

4.2. *Analys*

Det faktum att fakturorna saknar avtalsstipulerade uppgifter, framförallt den viktiga avtalshänvisningen (jfr 3.2.1), gör tillsammans med den bristfälliga dokumentationen av avtalsändringar kontrollen av fakturorna komplicerad då samma leverantör har flera avtal med kommunerna.

Formellt kan fastslås att samtliga kontrollerade fakturor innehåller felaktigheter gentemot avtalet, exempelvis vad gäller avtalshänvisningen, som saknas.

Bristen i detta fall består även här i bristande dokumentation och regelefterlevnad.

Vår bedömning är att underlaget inte är tillräckligt säkerställt för att kunna dra någon slutsats om den totala avvikelserna.

4.2.1. *Sammanfattande bedömning*

Felaktiga betalningar har skett. Med anledning av bristande rutiner och dokumentation går det inte att kontrollera exakt omfattning av de felaktiga betalningarna.

5. *Andra felaktigheter i avtalshanteringen*

5.1. *Iakttagelser*

5.1.1. *Oberoendefråga i Orsa*

I Orsa har stadsnätsansvarig tidigare haft en anställning hos den leverantör som är rangordnad som nummer ett i ramavtalet. Tjänstemannen har aldrig haft något ägande i företaget, men har en närstående anställd i företaget. Den närstående arbetade under avtalsperioden som fibertekniker och har utfört vissa arbeten i Orsa. Stadsnätsansvarig uppger att han kan ha mottagsattesterat fakturor där hans närstående utfört arbete, även om teknikerns namn inte framgår av fakturorna, vilket heller inte är något krav i förfrågningsunderlaget eller avtalet. Beslutsattest har utförts av annan tjänsteman.

I Mora och Älvdalen finns, enligt vår utredning, ingen oberoendeproblematik mellan tjänstemännen som arbetat med ramavtalet och/eller gör beställningar och avrop från det.

Mora och Orsa har skrivelser om jäv i sin inköpshandbok. Älvdalen har en policy mot mutor och bestickning, men saknar skrivelser om jäv. Utbildning i ämnet finns tillgänglig i alla tre kommunerna, men är inte obligatorisk.

5.1.2. *Tjänstemans agerande i Mora*

Stadsnätsansvarig i Mora har under avtalsperioden (2014) deltagit i en jubileumsmiddag hos den leverantör som är rangordnad som nummer ett i ramavtalet. Middagen hölls i samband med en mäsas som leverantören anordnade. Tjänstemannen bevistade även ett sportarrangemang, där samma leverantör var sponsor under 2015. Vid båda tillfällena deltog andra kunder till leverantören. Tjänstemannen tillfrågade sin överordnade, chefen för Tekniska förvaltningen vid båda tillfällena.

Det har i vår utredning inte framkommit någon annan typ av möte annat än arbetsmöten mellan kommunerna och leverantören i Orsa och Älvdalen.

Enligt reglemente i Mora kommun (Inköpshandboken) får deltagande i mässor förekomma, givet att det rör sig om en upphandlad tjänst och syftar till att ge eller få information. Verksamhet där övervägande del av innehållet kan betraktas som nöjen, exempelvis teater eller sportarrangemang, får inte förekomma. Motsvarande dokument och reglemente finns i Orsa. I Älvdalen finns inköpshandbok och rutiner, men ingen skrivning om jäv eller oberoende. Utbildning i ämnet finns tillgänglig i alla tre kommunerna, men är inte obligatorisk.

5.2. *Analys*

5.2.1. *Oberoendefrågan i Orsa*

Att stadsnätsansvarig tidigare haft anställning hos en leverantör i ramavtalet kan betraktas som en olämplig omständighet, liksom det faktum att samma tjänsteman har en närstående anställd i företaget. Frågan här är om en jävsituation finns, vilket inte kan uteslutas.

Tjänstemannen har inget ägande i företaget, men tog anställning hos kommunen direkt efter att han avslutade sitt engagemang hos leverantören. Detta i sig är inte att betrakta som olämpligt, kompetensen inom branschen på en mindre ort är sannolikt begränsad, och en tidigare anställning

i näringslivet kan inte diskvalificera en person för en tjänst, vilket inte heller det faktum att tjänstemannen har en närstående anställd hos leverantören i fråga kan göra.

Tjänstemannen i fråga deltog inte i upphandlingen och de beslut som fattades där, men har för sin huvudmans räkning fattat beslut om ändringar i avtalet. De ändringarna avser villaanslutning (väsentlig ändring gentemot avtal), materialpriser (frångår prislistan i avtalet till förmån från påslag från underleverantör) samt resor (han har godkänt fakturor där resor fanns fakturerade, vilket enligt avtalet inte får förekomma), vilket sammantaget reser frågan om hans oberoende. Samtidigt måste hans påverkansgrad i sammanhanget betraktas som relativt stor då han kunnat mottagsatstera fakturor som avsett leverantören i fråga.

I alla tre fallen hänvisar tjänstemannen till att ändringarna gjorts av stadsnätsansvarig i Mora och att han valt att följa det exemplet. Utöver det faktum att dokumentation borde ha efterfrågats, är Orsa en egen juridisk enhet med eget ansvar för att avtal som rör kommunen följs och att fakturor som ställs till kommunen är korrekta.

Eftersom tjänstemannens oberoende i förhållande till leverantören inte kan garanteras är det vår bedömning är att:

- Tjänstemannen inte borde fattat beslut om ändringar i ramavtalet, oaktat om dessa enligt lagstiftningen varit tillåtna, vilket de enligt vår mening dessutom inte torde vara.
- Tjänstemannen inte borde ha mottagsatstaterat fakturor som avser leverantören.

5.2.2. Tjänstemans agerande i Mora

Deltagandet i jubileumsfirandet hos leverantören tillsammans med idrottsevenemanget kan båda betraktas som olämpliga då samma tjänsteman medverkat till odokumenterade ändringar i ramavtalet. Det är utöver detta, enligt kommunens reglemente, inte tillåtet att delta i verksamheter där en övervägande del är att betrakta som nöjen, vilket detta enligt vår bedömning är.

Det kan därför inte uteslutas att tjänstemannens agerande kan ha påverkat hans oberoende i förhållande till leverantören.

5.2.3. Sammanfattande bedömning

Andra felaktigheter i avtalshanteringen har skett.

6. Förslag till åtgärder

Kommunerna köper årligen tjänster för betydande belopp. I planering och genomförande måste det finnas god ordning, struktur och kontroll. Brister kan leda till merkostnader eller att inte förväntad funktion och kvalitet uppnås. Brister i kontroll kan också öppna upp för oegentligheter där kommunens förtroende och anseende kan skadas. Vi rekommenderar därför att följande åtgärder vidtas i kommunerna.

6.1. Avtalsuppföljning

Sannolikt kan många av de brister och problem som uppkommit i samband med ramavtalets hantering undvikas i framtiden om rutinerna kring avtalsuppföljning skärps och efterlevs på annat sätt än i dag.

Då kommunerna samverkar kring upphandling och har en gemensam upphandlingsenhet (ibland även kallad inköpscentral) i Mora, rekommenderar vi att rutiner och arbets sätt i så stor utsträckning som möjligt är desamma för ramavtal och upphandlingar.

Vidare rekommenderar vi att uppföljningen av avtal årligen initieras av den förvaltning som dagligen arbetar med avtalet, i praktiken den person som står som avtalsansvarig i respektive kommun. Den tjänstemannen är också ansvarig för att avtalsuppföljning verkligen görs. En kontrollfunktion skall finnas för upphandlingsenheten att kontrollera att uppföljning verkligen sker på större avtal, exempelvis där avrop görs över en viss summa eller som anses som verksamhetskritiska av andra skäl.

Avtalsuppföljningen skall som minst omfatta leverans kvalitet, avtalsefterlevnad, omsättning och förslag till förändringar. Förändringar som görs i ramavtal skall alltid godkännas och nogsam dokumenteras av upphandlingsavdelningen. Observera att förändringar i ramavtal endast kan göras i enlighet med LOU 2016:1145 kap 17, vilken visserligen är mindre restriktiv vad gäller förändringar än ÅLOU (jfr 2.2.1), men kräver att avtalet klart, exakt och entydigt beskriver vad som kan ändras och under vilka förutsättningar ändringen kan göras. Principer om transparens och likabehandling måste exempelvis fortfarande följas.

Dokumentationen av avtalsuppföljningen skall vara nogsam och omfattande. För att nå effektivitet och samstämmighet rekommenderas att kommunerna, exempelvis via upphandlingsenheten, tar fram en mall för avtalsuppföljning.

6.2. Utbildning av beställare

Vi uppfattar att det i dag finns en beställarutbildning i kommunerna, men kan konstatera att alla som avropar eller beställer varor och tjänster inte genomfört den. Vår rekommendation är att det inte skall vara möjligt att kunna avropa eller beställa varor och tjänster samt mottagsattestera fakturor om tjänstemannen inte först genomgår beställarutbildning.

I denna utbildning förutsätts att rutinen för fakturakontroll är ett centralt inslag.

6.3. Utbildning i riktlinjer för jäv, oberoende, bisyssla, muta och bestickning

Mora och Orsa har skrivningar om saken i sin inköpshandbok och Mora kommun har utöver detta nyligen tagit beslut om riktlinjer för jäv, bisyssla, muta och otillåten påverkan. Mora kommun har dessutom en utbildning i saken, men vi uppfattar den inte som obligatorisk. Vår rekommendation

är att utbildningen skall vara obligatoriskt för samtliga som utför avrop/beställningar i kommunerna (jfr 6.2) och en förutsättning för att få avropa/beställa varor och tjänster samt mottagsattester fakturor.

I Älvdalen saknas beslutade riktlinjer i saken varför vi rekommenderar att beslut fattas om sådana.

6.4. Förslag till vidare utredningar

Vi har i uppdraget från kommundirektörerna haft en avgränsning i utredningen till vissa frågor som vi nu har besvarat. Närliggande frågor som i många stycken tangerar de frågor vi i denna utredning behandlat, men inte närmare undersökt, men som med fördel kan belysas framgent är:

- Hur ser rutiner kring anskaffning och investeringar ut?
- Följs rutiner kring anskaffningar och investeringar?
- Hur ser rutiner för kvalitetssäkring ut innan avtal tecknas och är den tillräcklig?
- Hur förvaras avtal? Görs det på samma sätt i alla tre kommuner?
- I vilken omfattning förekommer direktupphandlingar?
- Är dokumentation och rutiner kring direktupphandlingar tillfyllest?
- Följs gällande rutiner kring direktupphandlingar?

2018-05-31

Fredrik Flodin

Projektledare

Martin Halldén

Projektmedarbetare