

Rapport

Granskning- upphandling av grävmaskinsarbeten

Mathias Westergaard-
Nielsen

Januari 2019

Sunne kommun

Innehåll

1.	Inledning	2
1.1.	Bakgrund	2
1.2.	PwC:s uppdrag (och utfört arbete)	3
1.3.	Avgränsning.....	3
2.	Kommunens interna utredning.....	4
3.	Intervjuer	6
4.	Dokumentgranskning	8
4.1.	Upphandlingen.....	8
4.2.	Upphandling nummer två	10
4.3.	Avrop, kontroll av fakturor och leveranssedlar	10
5.	Slutsats och rekommendationer	12
5.1.	Upphandlingen.....	12
5.2.	Erbjudandet.....	12
5.3.	Rekommendationer.....	13

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunen har 2015-2016 genomfört två ramavtalsupphandlingar (se avsnitt dokumentgranskning nedan för information om den andra upphandlingen) av grävmaskinsarbeten. Den första upphandlingen ("Upphandlingen") avsåg tre olika grävmaskinsklasser och efter beslut om tilldelning ingick kommunen avtal med fyra olika entreprenörer. Avtalen tecknades från 2015.06.20-2016.06.19, med möjlighet till förlängning om 12+12+12 månader. Rangordningen för maskinklasserna beslutades enligt följande:

Hjulgrävare

1. Värmlandsschakt ekonomisk förening ("VS")
2. JH Gräv AB ("JHAB")

Bandgrävare, 211317

1. Ulf Magnusson Entreprenad AB ("UMAB")
2. VS
3. JHAB

Bandgrävare, 211327

1. Göte Nilsson Entreprenad ("GNE")
2. JHAB
3. VS

Avtalen har därefter omförhandlats och förlängts enligt nedan:

	Meddelande om förlängning	Förlängning till	Omförhandling
VS	2016-02-05 2017-05-31 2018-08-08	2017-06-19 2018-06-02 2019-06-08	2018-04-20
JHAB	2016-02-05 2018-03-19	2017-06-19 2018-03-21	2018-04-20
GNE	2016-02-05 2017-05-31 2018-03-19	2017-06-19 2018-06-02 2019-06-19	2018-04-20
UMAB	2016-02-05 2018-03-19	2017-06-19 2018-04-15	2018-08-12

Omförhandlingarna gjordes med stöd av punkten 1.14.3 *Omförhandlingar* i respektive avtal och innebar att samtliga entreprenörer fick en ökning av respektive timpris med 60 kr i anledning av att kommunen utökade kraven med följande arbeten: arbete med ledningsvinda/karusell/vinda, jordborrning, enklare markundersökning/undersökning av djup till berg och inmätning av lagda ledningar. I samband med omförhandlingen av avtalet med GNE gjordes även ett tidigare muntligt avtal om ersättning för flytt av maskin skriftligt.

I början av februari 2018 noterade en av kommunens tjänstemän att en av entreprenörernas tidsrapport inte överensstämde med nedlagda timmar. Hen tog detta vidare och fick reda på att entreprenörerna utlovats en kompensation utöver avtalet och att någon på kommunen – i samband med upphandlingen – uppmanat entreprenörerna att ”lägga sig lågt för att få avtalet och istället bli kompenserade i efterhand” (nedan ”Erbjudandet”).

Den 21 februari 2018 berättade tjänstemannen om Erbjudandet för ett antal andra tjänstemän. En av tjänstemännen föreslog även en lösning innebärande att avtalen skulle ”förnyas” och i samband med detta påminna entreprenörerna att föreslå indexreglering och meddela dem att eventuellt mygel med fakturor måste upphöra.

Den 4 juli 2018 berättade tjänstemannen om Erbjudandet för verksamhetschefen över område samhällsbyggnad. Därefter startade kommunen en egen utredning och kommunchef och övrig ledning informerades.

I augusti 2018 beslutade kommunen att en extern oberoende utredning skulle göras och anlitate PwC för att utföra uppdraget.

I början av september polisanmälde kommunen händelsen, men åklagaren fattade i november beslut om att lägga ner förundersökningen då det saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats.

1.2. PwC:s uppdrag (och utfört arbete)

Vår utredning har syftat till att granska de genomförda upphandlingarna och bedöma kommunens hantering av ingångna avtal samt komplettera och fördjupa den av kommunen utförda egna utredningen av Erbjudandet. Vidare ingår i uppdraget att rekommendera åtgärder i anledning av eventuella identifierade brister.

Uppdraget har omfattat följande huvudsakliga moment:

- Genomgång av förfrågningsunderlag och avtal avseende aktuella upphandlingar
- Genomgång, matchning och analys av fakturor och följesedlar avseende avropade arbeten från ramavtalen.
- Intervjuer med kommunens tjänstemän
- Intervjuer med företrädare för entreprenörerna

Syftet med intervjuerna var att tydliggöra omständigheterna kring Erbjudandet.

Under uppdraget har löpande avstämningar gjorts med verksamhetschef, Anders Olsson.

PwC har på kommunens begäran anonymiserat rapporten i vissa delar.

1.3. Avgränsning

PwC tar inte ställning till ställning till om Erbjudandet innefattar något brottsligt agerande eller om några arbetsrättsliga åtgärder bör vidtagas i anledning av Erbjudandet.

2. Kommunens interna utredning

Kommunens interna utredning har i huvudsak genomförts genom samtal med kommunens tjänstemän och entreprenörerna. Nedan redogörs kort för vad som framkommit i dessa samtal, individuellt avseende företrädare för entreprenörerna och gemensamt avseende kommunens företrädare.

Företrädare för UMAB

Företrädaren har haft uppdrag år kommunen i 18 år och tidigare kört cirka 800 timmar per år. I samband med upphandlingen blev hen uppmanad att "lägga sig lågt" av kommunens projektör för att senare bli kompenserad. Detta gick hen inte med på och klagade då på detta. Efter upphandlingen har hens uppdrag till kommunen minskat och 2017 körde hen 26 timmar. Hen får nu nästan endast uppdrag av en av kommunens tjänstemän. Hen uppgav vidare vid samtalet att tidrapporter "sockras" och att en av entreprenörerna skriver nio timmar om det är åtta körda timmar. Hen vet inte om någon ytterligare entreprenör använder Erbjudandet. Under våren hade hen ett möte med företrädare för kommunen och fick då beskedet att Erbjudandet inte längre förekommer. Hen har fått ett brev från kommunen om att timpengen ska höjas med 60 kr från 20 juli 2018 som hen inte förstår anledningen till. Hen har inte begärt någon indexuppräknings.

Företrädare för GNE

Företrädaren medger Erbjudandet. Det var den tidigare verksamhetschefen som kom med förslaget. GNE, VS och UMAB fick erbjudandet. GNEs uppfattning är att de fick erbjudandet för att berörda inom kommunen var måna om att fortsätta att använda aktuella entreprenörer. GNE anser att skulden ligger på kommunen som godkänt fakturorna. GNE uppger dock att de aldrig debiterat överpriser eller lagt på timmar.

Företrädare för VS

Företrädaren medger Erbjudandet. Det var tjänstemän på kommunen som låg bakom Erbjudandet. VS har lagt på timmar i klump motsvarande ett påslag om 50 kr per timma. VS anser att skulden ligger på kommunen som godkänt fakturorna.

Företrädare för JH

Företrädaren känner till Erbjudandet, men JH har inte varit delaktiga.

Kommunens företrädare

En tjänsteman noterade i början av året (2018) att en av entreprenörernas tidrapport inte överensstämde med nedlagda timmar. Hen ifrågasatte detta med och fick då till svar att entreprenörerna utlovats en kompensation om 50 kr per timma utöver avtalet och att någon på kommunen – i samband med upphandlingen – uppmanat entreprenörerna att "lägga sig lågt för att få avtalet och istället bli kompenserade i efterhand". En annan tjänsteman har uppgett att det var en chef som bestämt detta.

Enligt en tjänsteman föreslog någon att anbudsgivarna skulle uppmanas att lägga sig 50 kr under och därefter kompenseras i efterhand med 50 kr, vilket sedan bekräftades/beslutades av en chef.

Några fick kännedom om Erbjudandet före semestern och har uppgivit att de förstår att det borde ha rapporterats vidare i organisationen. En tjänsteman har förklarat detta med att det i Sunne finns en kultur innebärande att man löser frågan själv och inte tar det uppåt i organisationen. Hen tror att en bidragande orsak till Erbjudandet var en fyrkantig syn på upphandling i organisationen. Verksamheten var mån om att behålla lokala entre-

prenörer, men upphandlingsorganisationen ansåg att man inte kunde ställa villkor som begränsade konkurrensen.

3. Intervjuer

Vi har inom ramen för utredningen intervjuat företrädare för entreprenörerna och ett antal av kommunens tjänstemän. Nedan redogörs kort för vad som framkommit i dessa samtal, individuellt avseende företrädare för entreprenörerna och gemensamt avseende kommunens företrädare.

Intervju med företrädare för UMAB

Företrädaren uppger sammanfattningsvis följande vid samtalet. Innan anbudstidens utgång blev de vid ett pågående grävarbete uppmanade av en tjänsteman att lägga sig lågt i upphandlingen och bli kompenserade för det i efterhand. UMAB ifrågasatte detta och gav in sitt anbud utan hänsyn till erbjudandet och har sen dess alltid kört i enlighet med avtalet. Under 2016 hade de en konflikt med en tjänsteman och ifrågasatte varför de fick så få uppdrag. Tjänstemannen uppgav då att det var på grund av att kommunen hade behov av större maskiner. UMAB ifrågasatte detta och undrade hur det kom sig att VS sedan avtalsstart kör med en 20-tons maskin som inte är upphandlad. De har därefter fortsatt kört sparsamt åt kommunen. Då UMABs timpenning borde varit indexreglerad, men inte ändrats sedan avtalsstart tog de innan sommaren 2018 upp frågan med tjänstemannen som då visade en prislista enligt vilken de skulle debitera 680 kr per timma (var 600 vid avtalsstart). UMAB ifrågasatte detta då de inte ansåg att det kunde stämma. Tjänstemannen sa då att det inkluderar den 50-lapp ni inte längre kan lägga på i timmar. De gjorde då klart för tjänstemannen att de aldrig lagt på några timmar. Under våren hade UMAB även ett möte med en chef och några andra tjänstemän vid vilket de frågade om det stämde att några andra entreprenörer blivit överkompenserade och fick då till svar från projektledaren att det har varit så, men att det inte längre förekommer.

Intervju med företrädare för Göte Nilsson Entreprenad ("GNE")

Företrädaren uppger sammanfattningsvis följande vid samtalet. GNE känner inte till Erbjudandet och har inte fått något erbjudande och har hållit sig till ingånget avtal. GNE hade dock inte med någon ersättning för flyttning av maskin i ursprungsavtalet vilket GNE upplevde som orättvist och påtalade detta för kommunen inför Omförhandlingen.

Intervju med företrädare för Värmlandsschakt ekonomisk förening ("VS")

Företrädaren uppger sammanfattningsvis följande vid samtalet. VS var tillsammans med andra entreprenörer kallade till kommunen i samband med Upphandlingen för att få information om hur den skulle gå till. GNE och UM var där och någon mer. Det var upphandlingsorganisationen som höll i mötet, men även andra tjänstemän var där. Efter mötet skojade en tjänsteman om en sidouppgörelse. Företrädaren uppger inget om vad sidouppgårelsen skulle innebära. Företrädaren uppger även att VS inte gått med på Erbjudandet och att VS bara uppfattat det hela som ett skämt. Vidare uppger företrädaren att VS aldrig gått utanför avtalet och att VS aldrig uppgivit till kommunen att VS lagt på timmar.

VS utgångspunkt inför Omförhandlingen var att de borde få en högre ersättning då de idag lägger tid även på annat än grävning, exempelvis inmätning.

Intervju med företrädare för J-H Gräv AB ("JH")

Företrädaren uppger sammanfattningsvis följande vid samtalet. JH har inte fått något erbjudande från kommunen, men har fått höra om Erbjudandet av UMAB. JH ifrågasatte

även omförhandlingen vid möte hos kommunen då de utökade kraven i huvudsak utförs med material tillhandahållna av kommunen, ex jordborrh, karusell och GPS.

Intervju med kommunens företrädare

Följande har sammanfattningsvis framkommit vid intervjuerna med kommunens företrädare.

En tjänsteman har i början av 2018 noterat vid kontroll att VS tidrapport inte överensstämde med nedlagda timmar. Tjänstemannen tog då upp detta med företrädaren för VS som skulle kolla med sitt kontor. När hen inte fick några godtagbara svar tog hen det vidare internt och fick då information om att det skulle tas upp med VS. Kort senare meddelade hen även en chef. Något senare (en vecka eller två) kom en annan tjänsteman och sa att entreprenörerna utlovats en kompensation om 50 kr per timma utöver avtalet och att någon från kommunen – i samband med upphandlingen – uppmanat entreprenörerna att ”lägga sig lågt för att få avtalet och istället bli kompenserade i efterhand”. Hen ifrågasatte detta och tog återigen upp det internt, men när inget sedan hände tog hen frågan till verksamhetschefen.

Undantaget två intervjuade tjänstemän har övriga intervjuade uttryckt att de inte haft någon vetskap om Erbjudandet innan det kom direkt eller indirekt från ovanstående tjänsteman.

En tjänsteman har uppgivit att det i samband med Upphandlingen diskuterades hur den skulle läggas upp för att kunna behålla befintliga entreprenörer. De flesta entreprenörer hade kommunen haft så länge att entreprenörerna var som vilka anställda som helst och de skötte sig själva och gjorde stor nytta. Det fördes en diskussion med entreprenörerna, men hen är osäker på vilka som var med. Det blev vid diskussionen tal om att sänka timpenningen i anbudet med 50 kr, men att de skulle kunna kompensera sänkningen i efterhand. Hen tog upp detta internt, men vet inte vad som hände efter det. Hen vet inte heller hur entreprenörerna ställde sig till Erbjudandet och har inte märkt eller hört att erbjudandet har utnyttjats av någon entreprenör.

En tjänsteman har uppgivit att hen fick vetskap om att Erbjudandet fanns kort efter att avtalen var gällande. Hen fick dock ingen information om varför Erbjudandet gjordes och vet inte om och har inte heller noterat att Erbjudandet utnyttjats.

Efter att Erbjudandet togs upp internt föreslog en tjänsteman en lösning innebärande att avtalen skulle ”förnyas” och att kommunen i samband med detta skulle påminna entreprenörerna att föreslå indexreglering och meddela dem att eventuellt mygel med fakturor måste upphöra. Mötet skedde innan sommaren 2018 och var med VS och GNE. Hen fick intrycket av att båda var medvetna om Erbjudandet och företrädaren för VS uppgav att det inte går att bedriva verksamhet utan tillägget.

En tjänsteman har uppgivit att det initialt inte fanns någon anledning att starta en utredning eller eskalera frågan uppåt då intrycket endast var att prislistan var oklar. Det var enligt tjänstemannen prislistan som behövde ses över, vilket gjordes och den presenterades sedan för entreprenörerna.

En tjänsteman har redogjort för att omförhandlingen gjordes bl.a. på grund av att fler tjänster efterfrågades – exempelvis inmätning- som inte fanns med i ursprungliga avtalet. GNE fick i samband med Omförhandlingen ersättning för ”flytt av maskin” som de inte hade tidigare. Detta då GNE uppgett att de haft ett muntligt avtal med kommunen.

4. Dokumentgranskning

Inom ramen för utredningen har vi tagit del av ett antal olika dokument. Materialet inkluderar bland annat förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut, avtal, förlängningsavtal och omförhandlingsavtal avseende Upphandlingen och upphandling nummer två samt fakturor och följesedlar (tidssedlar) kopplade till avrop från avtalen.

4.1. Upphandlingen

Vid en genomgång av förfrågningsunderlag och ursprungliga avtal kan konstateras att underlagen som helhet förefaller förhållandevis genomtänkta och att det inte finns några från ett genomsnittligt offentligt upphandlat ramavtal av aktuella tjänster - särskilt avvikande krav eller villkor.

Det finns heller inget som tyder på att utvärdering eller tilldelning avviker från det normala, bryter mot upphandlingsreglerna eller på något sätt indikerar att något inte har gått rätt till vid upphandlingen.

Omförhandlingen

Avtalen har på kommunens initiativ omförhandlats under våren 2018, innebärande att samtliga entreprenörers timpris höjdes med 60 kr per timma. Omförhandlingarna har enligt skriftliga överenskommelser gjorts med stöd av punkten 1.14.3 i respektive avtal. Enligt punkten får kommunen eller leverantören påkalla omförhandling av avtalsvillkor under pågående avtal om någon genomgripande förändring av förutsättningarna sker som inte kan beaktas inom ramen för befintligt avtal.

Lokutionen ”genomgripande förändring av förutsättningarna” innebär att det måste vara tal om en förändring av mer djupgående/grundlig karaktär för att omförhandling ska vara tillämplig med stöd av punkten.

Kommunen motiverar- enligt de skriftliga överenskommelserna- omförhandlingarna med att de nu ställer ett eller flera krav av följande utöver befintligt ramavtal.

- Arbete med ledningsvinda/karusell/snurra/
- Jordborrning
- Enklare markundersökning/undersökning av djup till berg
- Inmätning av lagda ledningar

Samtliga krav torde vara normala och vanliga uppgifter vid grävmaskinstjänster och vara förhållandevis enkla uppgifter att hantera för en van grävmaskinist. De två sistnämnda är det möjligtvis så att kommunen avser att dessa ska hanteras med stöd av ett GPS-styrt grävsystem. Det kan dock konstateras att kraven i sig inte är uttryckta på det viset att entreprenörernas grävmaskiner behöver vara utrustade med ett sådant system för att uppfylla kravet. Enligt uppgift från företrädare för UMAB är dock detta något som finns i flera av övriga entreprenörers grävmaskiner. Vidare har kommunen uttryckt sig på det sättet att omförhandlingen ska kunna motiveras med endast ett av kraven. Det är även så att samtliga entreprenörers skriftliga överenskommelser rörande omförhandlingen är likalydande.

Mot denna bakgrund är bedömningen att kommunens omförhandling svårligen kan stödja sig på avtalens omförhandlingsklausul. Vi anser det inte sannolikt att ovanstående kravställning kan medföra en genomgripande ändring av förutsättningarna som inte kan beaktas inom ramen för befintligt avtal.

Upphandlingsrättsligt är bedömningen att ändringen av avtalen sannolikt kan motiveras med stöd av undantaget för ändringar av mindre värde. Även att aktuell upphandling har inletts och genomförts enligt tidigare gällande upphandlingsregler ska ändringar av kontraktet bedömas mot reglerna i nya LOU (Lag (2016:1145) om offentlig upphandling) vilket följer av förarbeten till lagen (se sid 851 i Prop. 2015/16:195).

Det har tidigare, vilket endast framgått av praxis, varit möjligt att ändra ett kontrakt/ramavtal - utan ny upphandling- om ändringen inte varit väsentlig. Genom de nya upphandlingsreglerna har rättspraxis kodifierats, men även nya möjligheter till ändring har tillkommit. Den finns nu bland annat en möjlighet göra en ändring av ett ramavtal om ändringen är av mindre värde (se 17 kap. 9 § LOU).

Undantaget (från ny upphandling) innebär att ett ramavtal får ändras om förändringen (dvs både ökning och minskning omfattas) av ramavtalets värde är under tröskelvärdet och 10 procent av kontraktets värde. Ett ytterligare rekvisit är att ramavtalets övergripande karaktär inte får ändras.

Bedömningen är att ändringen inte kan anses ändra den övergripande karaktären och att beloppsgränserna sannolikt inte överträds. Av skälen till upphandlingsdirektiven framgår att rekvisitet "ramavtalets övergripande karaktär" tar sikte på bl.a. ändring av föremålet för upphandlingen eller typen av upphandling (jmf äpplen/päron, koncession/kontrakt, köp/leasing etc.), vilket inte är aktuellt i förevarande fall.

Omförhandlingen känns även mot bakgrund av Erbjudandet, genomförda intervjuer, att den skett på kommunens initiativ och att det torde röra sig om tjänster som ryms inom avtalen dessutom något konstlad och det kan i vart fall misstänkas att den snarare är gjord för att få ett slut på historien kring Erbjudandet.

Det är även svårt att se att omförhandlingen är affärsmässigt motiverad och vi har svårt att se vilket mervärde kommunen erhållit, som inte hade kunnat krävas av entreprenörerna innan omförhandlingen. Det innebär dessutom att omförhandlingens villkor närmar sig gränsen för att utgöra stöd till enskild då entreprenörerna får en höjd ersättning utan att kommunen får ett ytterligare värde jämfört med vad som gällde innan omförhandlingen.

I samband med omförhandlingarna gjordes en ytterligare justering av avtalet med GNE, innebärande att GNE:s avtal nu berättigar ersättning för flytt av maskin med 800 kr per timma. I sitt anbud hade GNE inte begärt ersättning för flytt av maskin. Av den skriftliga överenskommelsen framgår att avtalet justerades i denna del då GNE haft ett muntligt avtal med en tidigare anställd om ersättning för flytt av maskin. I denna del kan det konstateras att avtalen endast kan ändras genom en av båda parter undertecknad skriftlig handling (punkten 1.14.4 i respektive avtal). Det har inte heller framkommit att kommunen kontrollerat detta med den tidigare anställde. Ändringen är mot ovanstående bakgrund anmärkningsvärd.

Förlängningar

Avtalen tecknades från 2015.06.20-2016.06.19 ,med möjlighet till förlängning om 12+12+12 månader. Enligt punkten 1.4 Avtalstid i respektive avtal ska kommunen skriftligen före avtalstidens utgång meddela om förlängningsklausulen ska utnyttjas. Om inte så upphör avtalet automatiskt. Vidare framgår att avtalen upphör automatiskt att gälla vid en förlängningsperiods slut. Av tillhandahållet underlag framgår endast att avtalen med JHAB och UMAB förlängts i februari 2016 och i mars 2018. Det innebär därmed att avtalen med dessa entreprenörer de facto upphörde att gälla 2017-06-20 (om inga förlängningar finns). Avtalet med VS förlängdes i maj 2017 till 2018-06-02. Kommunen skickade sedan meddelande om förlängning först 2018-08-08, dvs. lite mer än två månader för sent. Avtalet med VS upphörde således att gälla 2018-06-02.

4.2. Upphandling nummer två

Kommunen har uppgett att upphandlingen gjordes för att en maskinklass saknades, dvs andra avtalet saknade en maskin i klassen mellan cirka 8 och 28 ton. Baserat på tillhandahållet underlag och uppgifter från kommunen kan inga direkta upphandlingsrättsliga brister konstateras, men baserat på intervjuer med entreprenörer finns det vissa indikationer på att det var ett snabbt förfarande, men inget har framkommit som visar att kommunen brutit mot förfaranderegler i upphandlingslagstiftningen. Det inkom endast ett anbud i upphandlingen – från VS - och ofta avbryts en sådan upphandling på grund av bristande konkurrens. Det är inte i sig något upphandlingsrättsligt fel att tilldela och ingå avtal även om det endast finns ett anbud som uppfyller kraven och i vissa fall finns det väl motiverade skäl för ett sådant alternativ. Det finns vidare baserat på företagna intervjuer indikationer på att den upphandlade maskinen har använts för uppdrag åt kommunen även innan aktuell upphandling. Detta bör utredas vidare, inte minst mot bakgrund av att VS var ensam anbudsgivare i upphandlingen.

Omförhandlingen

Även detta avtal med VS har omförhandlats med samma motivering som övriga avtal och ovanstående bedömning gäller även denna omförhandling.

Förlängning

Även detta avtal har förlängts. Avtalet är ingånget 2017-03-08 och gäller till 2018-03-07 med möjlighet för kommunen att förlänga maximalt 12+12+12 månader. Förlängningsklausulen är utformad på samma sätt som i övriga avtal. Då förlängningen meddelades först 2018-03-19 upphörde således även detta avtal att gälla 2018-03-07.

4.3. Avrop, kontroll av fakturor och leveranssedlar

Vi har tagit del av fakturor och leveranssedlar hänförliga till avtalen. Information från fakturorna och leveranssedlarna har sammanställts i en excelfil för att kontrollera om underlaget för utfört arbete (leveranssedlar) stämmer överens med fakturerade timmar. Det kan konstateras att förhållandevis många leveranssedlar saknas och underlaget ger därför inte någon komplett bild. Exempelvis saknas följesedlar för Faktura 146159 GNE. Fakturan innehåller 140 timmar fördelat på tre följesedlar (299863, 299864 och 299865) som saknas i tillhandahållet underlag.

Vidare är det så att en överensstämmelse mellan leveranssedlar och fakturor inte i sig är någon garanti för att en överdebitering inte har skett. Leveranssedlar ifylles av entreprenörerna och det finns inget säkert sätt att kontrollera huruvida antalet angivna tider på leveranssedlarna överensstämmer med faktiskt utfört arbete. I syfte att komma närmare en fullständig kontroll av utfört arbete har kommunen på vår inrådan kompletterat excelfilen med av arbetsledarna i dagböcker noterade tider.

I underlaget har följande avvikande timmar noterats som inte förklaras av tillhandahållet underlag.

Faktura	ID-nummer	Antal timmar på faktura	Antal timmar på följesedel
279458 (VS)	3031753	29	21
279458 (VS)	3031767	64	56

Vidare finns det ett antal avvikelser mot arbetsledarnas dagböcker, men det ska sägas att det även här finns en osäkerhet i tillförlitligheten. Dels är dagböckerna i sig inte fullständiga och dels kan det exempelvis vara så att en entreprenör har arbetat efter eller innan

arbetsledaren var på plats och/eller på en annan plats tidigare eller senare den dagen. Oaktat detta bör kommunen följa upp noterade avvikelser.

Vid stickprov av fakturor finns det vidare ett antal avvikelser som till synes inte har stöd i avtalen. Det ska dock noteras att detta inte betyder att det är en ersättning för något som inte är upphandlat utan endast att den utförda tjänsten inte omfattas av de aktuella avtalen. Det kan däremot finnas andra avtal med leverantören där tjänsten omfattas.

Faktura	Tjänst
293471 (VS)	Debitering för trailertransport
294290 (VS)	Debitering för trailertransport
293472	Div. transporter
294788	Tillägg för sorteringsgrip
40960387	Tillbehör maskin

5. Slutsats och rekommendationer

5.1. Upphandlingen

Det har inte framkommit att Upphandlingen som sådan har hanterats felaktigt. Förfrågningsunderlag och förfarandet fram till tilldelning och avtalstecknande har sannolikt hanterats korrekt av den dåvarande ansvarige upphandlaren. Detta stöds av företagen dokumentgranskning och intervjuer med företrädare för kommunen och entreprenörerna. Däremot kan konstateras att på grund av Erbjudandet (mer om den nedan) så har konkurrensen på marknaden med stor sannolikhet inte tillvaratagits och att kommunen genom Erbjudandet har brutit mot de upphandlingsrättsliga principerna om likabehandling och transparens.

Omförhandlingarna

Vi bedömer att omförhandlingarna inte kan motiveras med stöd i aktuella avtal. De nya kravställningarna kan inte anses medföra en sådan genomgripande ändring av förutsättningarna som krävs för att omförhandlingarna ska kunna motiveras med stöd av omförhandlingsklausulen i avtalen. Även om omförhandlingarna sannolikt inte bryter mot upphandlingsreglerna så är det svårt att se att dessa är affärsmässigt motiverade och vilket mervärde kommunen erhållit som inte hade kunnat krävas av entreprenörerna inom ramen för avtalen och utan extra ersättning. Följden av omförhandlingarna innebär då att den extra ersättningen skulle kunna bedömas utgöra ett otillåtet stöd till enskild.

Även om det inte med tillförlitlig säkerhet går att fastslå så ligger det nära till hands att misstänka att omförhandlingarna endast gjorts för att få ett slut på historien kring Erbjudandet.

Förlängningar och giltighet

Om det inte finns något underlag som vi inte har fått ta del av har avtalen med JHAB och UMAB upphört att gälla 2017-06-20 och avtalen med VS har upphört att gälla 2018-06-02 respektive 2018-03-07. Det innebär att alla avrop, förlängningar och omförhandlingar som gjorts efter aktuella datum riskerar att bedömas som otillåtna direktupphandlingar.

5.2. Erbjudandet

Utredningen ger stöd för att en eller flera företrädare för kommunen i samband med Upphandlingen uppmanade i vart fall tre entreprenörer att "lägga sig lågt" för att få avtalet och bli kompenserade i efterhand. Utredningen tyder också på att innebörden av Erbjudandet var att entreprenörerna skulle minska sin timpenning i respektive anbud med 50 kr och sedan vid avrop från avtalet kompensera detta genom att lägga till timmar på utfört arbete motsvarande minskningen. Förfarandet är inte bara olämpligt utan det strider bland annat även mot upphandlingsreglerna och kommunens upphandlingspolicy.

Vi kan inte fastslå att någon entreprenör de facto har sänkt sin timpenning i respektive anbud i anledning av Erbjudandet. Vi har identifierat ett par fakturor från en entreprenör som inte stämmer överens med underlaget för fakturorna. Detta skulle kunna vara i anledning av att Erbjudandet utnyttjats, men det kan även möjligtvis bero på bristande rutiner eller liknande hos entreprenören. Kommunens utredning och företagna intervjuer tyder dock på att Erbjudandet de facto har utnyttjats av aktuell entreprenör, men i vilken omfattning är oklart.

Vi kan i övrigt inte fastslå att någon annan entreprenör har utnyttjat Erbjudandet.

Det som står klart är att utredningen inte kan påvisa något systematiskt utnyttjande av Erbjudandet. Detta betyder dock inte att Erbjudandet inte i praktiken har utnyttjats då detta – i alla fall i teorin – skulle kunna ha skett genom att fler timmar – än faktiskt utförda – tagits upp på leveranssedlar. Något som inte med tillförlitlig säkerhet har kunnat kontrolleras. Det skulle även kunna skett avseende de fakturor för vilka det saknas underlag till.

Flera tjänstemäns agerade efter att Erbjudandet kommit till deras kännedom kan kritiseras. Utan att peka på någon enskild kan konstateras att det är anmärkningsvärt att den i vart fall befarade oegentligheten som lyftes till flera överordnade inte omedelbart rapporterades vidare eller i vart fall utreddes ordentligt. För tydlighets skull ska sägas att det inte kan riktas någon kritik mot kommunens agerande efter att verksamhetschefen fick information om Erbjudandet.

5.3. Rekommendationer

- Kommunen bör ta fram riktlinjer för befarade/konstaterade interna oegentligheter och korruption inklusive så kallad vänskapskorruption.

Det är som framgår av utredningen sannolikt få tjänstemän som ligger bakom erbjudandet, men det är ett antal tjänstemän som i olika skeenden har vetat om Erbjudandet eller i vart fall misstänkt att Erbjudandet funnits utan att agera. Det är vidare så att en tjänsteman har uttryckt att det finns en kultur i kommunen innebärande att man löser frågan själv och inte tar det uppåt i organisationen. Även om vi inte tror att den kulturen är allmänt vedertagen inom kommunen så finns det en risk att inställningen florerar inom mindre grupper av kommunens personal. Det är därför av vikt att lämpliga riktlinjer finns på plats och att personal utbildas.

- Kommunen bör se över sina rutiner och kommande avtalsvillkor avseende avrop från ramavtal.

Då avtalen saknar reglering över hur avrop ska dokumenteras så går det inte i efterhand att kontrollera att avropen har gått till på rätt sätt. Det finns ingen möjlighet att kontrollera om rangordningen i avtalen har följts. Det finns inte heller någon reglering avseende val av maskinstorlek eller några riktlinjer för detta vilket gör att det inte blir transparent för entreprenörerna på vilka grunder de blir avropade. Slutligen saknas det en reglering avseende vem som får avropa från avtalen.

- Kommunen bör eventuellt se över sina rutiner, informera om innehållet i befintliga styrdokument och utbilda sin personal avseende upphandling, avtalsuppföljning och fakturaattest/godkännande för att bland annat minimera risken för överdebiteringar och tillse att avtal är gällande och att avtalsvillkor följs.
- Kommunen bör tillse att personalen är medveten om vikten av att skriva protokoll och/eller tjänsteanteckningar vid möten med leverantörer.

Det har i utredningen framkommit att bl.a. flera möten med entreprenörerna inte har dokumenterats.

- Kommunen bör göra en fördjupad utredning.

Saknade leveranssedlar bör efterforskas och orsaken till detta samt om dessa återfinns matcha mot aktuella fakturor. Avtalens giltighet bör kontrolleras då flera avtal sannolikt inte är gällande och att avrop från dessa i konsekvens är att bedöma som otillåtna direktupphandlingar. Noterade avvikelser bör följas upp.