

## Fördjupad upphandlingsgranskning av Lunds universitet

### 1 Sammanfattning

Konkurrensverket har granskat Lunds universitets köp av varor, tjänster och byggtreprenader ur ett upphandlingsperspektiv och även utrett vissa av universitetets inköp i separata ärenden.

Vi har genom att ta del av interna styrdokument, genomförda intervjuer och övrig kontakt med er noterat ett flertal brister i er inköpsverksamhet.

Vi gör särskilt följande iakttagelser;

- Det saknas en övergripande kontroll över universitetets *samlade* köp av varor, tjänster och byggtreprenader. En decentraliserad inköpsorganisation kräver god intern styrning och kontroll om risken för regelöverträdelser ska minimeras och avtalstroheten upprätthållas.
- En stor mängd direktupphandlingar har identifierats. Dessa köp har genomförts av beställare ute i organisationen.

Den offentliga upphandlingen är ett riskområde för korruption. Direktupphandlingar är det förfarande där påverkan kan antas vara högre än normalt eftersom dessa upphandlingar genomförs utan särskilda formkrav.

Ni har uppgett att inköpen till stor del sker genom muntliga överenskommelser och att skriftlig dokumentation saknas i de flesta fall. Vi vill poängtera att det sedan 2014 finns en lagstadgad skyldighet att dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor.

- Beställare inom universitetet saknar i många fall fördjupade kunskaper i offentlig upphandling. Utbildning i offentlig upphandling erbjuds flera

gångar per år, men en försvårande faktor är att universitetet har både ett stort inflöde och utflöde av medarbetare.

## **2 Konkurrensverkets granskning av Lunds universitet**

### **2.1 En fördjupad upphandlingsgranskning**

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling i Sverige. Vårt uppdrag är att verka för en effektiv konkurrens och en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Det gör vi bland annat genom att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen.

Vid en fördjupad upphandlingsgranskning granskar vi en enskild myndighet och hur den genomför köp av varor, tjänster och byggentreprenader. Ofta arbetar vi med matchning av inköpsdata. Metoden innebär att vi begär bokföringsmaterial eller annan relevant dokumentation för en viss tidsperiod för att därefter stämma av om inköpen har gjorts korrekt. Det gör vi genom att bland annat matcha inköpen mot annonserade upphandlingar, avrop från ramavtal och liknande. De inköp vi inte får träff på kan vi utreda vidare för att ta reda på om inköpen varit otillåtna eller om det funnits undantag från annonseringsplikten enligt upphandlingslagstiftningen.

### **2.2 Syftet med vår granskning**

Syftet med den fördjupade granskningen är att utreda om er inköpsverksamhet följer de regelverk som behöver följas. Vår ambition är att uppmärksamma eventuella brister och redogöra för våra iakttagelser.

### **2.3 Använda metoder och omfattning av granskningen**

Vi har begärt in bokföringsmaterial för att utreda om utbetalningarna gått till leverantörer ni har upphandlade avtal med. Ni har uppgett vilka upphandlade avtal ni har. Vi har också kontrollerat annonsdatabaser där era upphandlingar publicerats. Utifrån utbetalningarna och identiteten på betalningsmottagarna har vi valt att titta närmare på köp från ett visst antal leverantörer. Baserat på vad som har framkommit har vi inlett enskilda tillsynsärenden.

För att kunna göra granskningen mer lätthanterlig valde vi att avgränsa den till att avse:

- Köp över direktupphandlingsgränsen, samt
- Köp genomförda under 2016 och 2017.

Vi har även varit i kontakt med er skriftligen, per telefon och genom videosamtal för att verifiera inkomna uppgifter samt för att ställa frågor om er inköpsverksamhet.

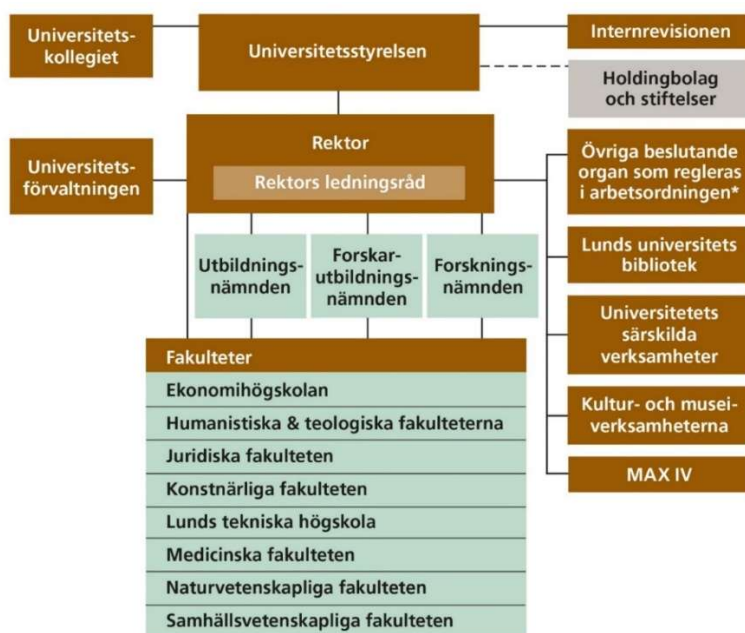
### 3 Lunds universitets organisation

#### 3.1 Decentraliserad inköpsverksamhet

Lunds universitet är en stor upphandlande myndighet med cirka 7 400 anställda. Universitetet består av ett antal fristående organisatoriska enheter, varav utbildningar sker vid åtta fakulteter. Under fakulteterna finns också en mängd institutioner. Verksamheten bedrivs framför allt i Lund men även i Malmö, Ljungbyhed och Helsingborg.

Organisationen är decentraliserad och det byts årligen ut en stor mängd personal, bland annat doktorander. Personalomsättningen i kombination med att dekan- och prefektjänsterna<sup>1</sup> roterar mellan anställda inom fakulteterna, medför enligt vad universitetet uppgett till Konkurrensverket att organisationen ofta befinner sig på en grundläggande nivå avseende kunskap kring offentlig upphandling.

Av de cirka 7 400 anställda har omkring 4 500 personer behörighet att genomföra beställningar i beställningssystemet.



\* Disciplinnämnden, personalansvarsnämnden, nämnden för utredning av oredlighet i forskning och antagningsnämnden.

#### 3.2 Styrdokument och regler

Universitetsstyrelsen antog 2010 en *inköbspolicy*. Policyn består bland annat av vägledande principer, och har som syfte att inköp av varor och tjänster till universitetets verksamheter ska göras på ett lagenligt, affärsmässigt och effektivt

<sup>1</sup> Chefen för en fakultet kallas dekanus, och chefen för en institution kallas för prefekt.

sätt. Under 2013 antog universitetet genom rektors beslut *föreskrifter för inköp vid Lunds universitet*. Föreskrifterna är kopplade till inköspolicyn, och innehåller bindande regler som är nödvändiga för att universitetet ska kunna följa de principer som tidigare beslutats i inköspolicyn.

### 3.2.1 Rollfördelning i inköpsföreskrifterna

I inköpsföreskrifterna framgår hur rollfördelningen vid inköp och upphandling ser ut inom universitetet. Enligt föreskrifterna ska institutionerna genomföra upphandlingar under tröskelvärden som inte har ett gemensamt intresse för hela myndigheten, avropa från ramavtal samt genomföra förnyade konkurrensutsättningar från befintliga ramavtal.

#### 3.2.1.1 Prefekten

Prefekten har, i egenskap av institutionens högsta chef, enligt föreskrifterna till ansvar att säkerställa regelefterlevnad inom inköp och upphandling. Prefekten ansvarar för att institutionens inköp sker i enlighet med gällande mål, lagar, regler och riktlinjer. Prefekten ska också leda, samordna och fördela institutionens inköpsarbete, utse inköpssamordnare (det finns ca 145 inköpsamordnare) samt ansvara för att personal som arbetar med inköp har nödvändig kompetens. Institutionerna ansvarar själva för att genomföra direktupphandlingar och förenklade upphandlingar.

#### 3.2.1.2 Sektionen ekonomi

Det är ekonomisektionen, organisatoriskt placerad inom universitetsförvaltningen, som handlägger alla upphandlingar över tröskelvärden, samt biträder institutionerna vid förnyade konkurrensutsättningar över tröskelvärden. På sektionen arbetar 16 personer varav 13 är upphandlare (juni 2017). Sektionen tar också fram stöddokument åt verksamheten för upphandlingar under tröskelvärden.

## 3.3 Lunds universitets inställning

Ni har uppgett att ni är ett lärosäte där förenklade upphandlingar inte görs av en central upphandlings- och inköpsfunktion. Ni uppger att sektionen ekonomi saknar övergripande kontroll över helheten av de inköp och upphandlingar som genomförs inom universitetet. Ni anser att det finns en stor förbättringspotential inom detta område.

Ni lyfter också fram att er diarieföring gör det svårt att följa upp de inköp och upphandlingar som genomförs ute i verksamheten. Ni har själva bedömt att det till stor del beror på att olika sorters diarieföringssystem används inom universitetet, vilket försvårar överblicken av de samlade inköpen.

Under utredningens gång har ni bekräftat att det förekommit många direktupphandlingar hos er. Ni har själva gjort bedömningen att ni borde ha upphandlat vissa köp av varor och tjänster i stället för att gå direkt till en utvald leverantör.

Ni berättar också att en genomlysning pågår för att följa upp avtalstroheten på centralt ingångna ramavtal. I samband med vår utredning har ni även identifierat flera ramavtalsområden som nu ska annonseras (eller som redan har annonserats). Vidare arbetar ni för att stärka upp er inköpsorganisation med ytterligare resurser samt med att förbättra rutinerna vid inköp så att de regelverk som finns ska följas.

## 4 Rättsliga förutsättningar

Ni är en upphandlande myndighet och måste därför följa bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (LOU)<sup>2</sup> när ni ska köpa varor, tjänster eller byggentreprenader. Syftet med upphandlingsreglerna är, förutom konkurrensutsättningen av offentliga kontrakt, bland annat att upphandlande myndigheter ska använda skattemedel för köp av varor och tjänster på bästa sätt.

Det innebär bland annat att upphandlingar som huvudregel ska annonseras offentligt, så att alla intresserade leverantörer kan delta i anbudslämnandet. Det finns dock vissa situationer som är undantagna annonseringsskyldigheten. De situationer som räknas upp är bland annat köp under direktupphandlingsgränsen<sup>3</sup> eller om det finns tekniska skäl.<sup>4</sup>

Om ett köp inte annonseras, och inget undantag från annonseringsskyldigheten är tillämpligt, är köpet en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är en av de allvarligaste överträdelserna inom upphandlingsområdet.<sup>5</sup>

### 4.1 Direktupphandlingar ökar risken för korruption

Den offentliga upphandlingen är ett riskområde för korruption. Direktupphandlingar är det förfarande där påverkan kan antas vara högre än normalt eftersom dessa upphandlingar genomförs utan särskilda formkrav.

Av den forskning som har gjorts kring korruption i offentlig upphandling framgår att det är beställare, det vill säga de inom en upphandlande myndighet som "beställer" upphandlingarna eller genomför själva köpet, som löper störst risk för otillbörlig påverkan eftersom de kan styra underlag och behovsanalys i den riktning de önskar.<sup>6</sup> Projektledare med befogenhet att ansvara för inköp är ytterligare en riskgrupp.

---

<sup>2</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>3</sup> Direktupphandlingsgränsen är 586 000 kronor (2018).

<sup>4</sup> Se 19 kap. 7 § och 6 kap. 12-19 §§ LOU.

<sup>5</sup> Se prop. 2009/10:180 del 1 s. 197 och exempelvis HFD 2014 ref. 69 och Kammarrätten i Göteborgs domar den 20 november 2014 i mål nr 4402-14 och den 2 december 2014 i mål nr 4915-13.

<sup>6</sup> Se Upphandlingsmyndighetens vägledning nr 4 (2017) *Korruption i offentlig upphandling – vad är det och hur kan det förebyggas?* s. 10.

## 5 Konkurrensverkets iakttagelser

### 5.1 Decentraliserad inköpsorganisation

Ni har i dag en decentraliserad inköpsverksamhet vilket ger många medarbetare (60 procent av alla anställda) möjlighet att köpa in varor och tjänster. Vi vill understryka vikten av god intern styrning och kontroll när ni har en decentraliserad inköpsverksamhet.

Det är viktigt att ni har en god översikt över universitetets inköp för att undvika att otillåtna direktupphandlingar genomförs. Det är också viktigt att samtliga medarbetare – särskilt om de har möjlighet att göra inköp – har god kännedom om era egna interna styrdokument gällande inköp och upphandling, samt om upphandlingslagstiftningen och dess syfte.

### 5.2 Återkommande köp utan upphandling

Enligt era inköpsföreskrifter ska fakulteter och andra delar av er organisation på egen hand genomföra direktupphandlingar och förenklade upphandlingar. Detta sker utan att avstämning görs mot er centrala upphandlingsfunktion.

Vi vill i detta sammanhang framhålla följande. Oavsett hur ni väljer att organisera verksamheten behöver ni säkerställa att upphandlingsreglerna följs.

I våra utredningar kan vi se att ni direktupphandlat varor och tjänster från olika leverantörer. Köpen har skett inom olika delar av er organisation. Beställningsförfarandena går till på olika sätt, beroende på vad köpet handlar om. Ni berättar att det vanligtvis sker beställningar genom telefonkontakt och utan att någon dokumentation tas fram i samband med köpet.

Ett exempel på detta beteende är era köp av massagetjänster. Av det material som vi har granskat ser vi att ert behov av massagetjänster finns hos flera fakulteter. Ni bekräftar att ni inte haft något offentligt upphandlat avtal, ni har i stället direktupphandlat avtal och beställt tjänster löpande efter behov. Massagetjänsterna har köpts in via mail eller telefon och verksamheten som haft behov av tjänsten har vanligtvis gjort denna beställning själv. I samband med vår fördjupade upphandlingsgranskning har ni uppmärksammats på detta och ni planerar nu för att genomföra en annonserad upphandling.

Ett annat exempel är era köp av kurir- och budtjänster där vi har valt att gå till domstol med en ansökan om upphandlingsskadeavgift. De tjänster som har köpts in av leverantörerna har direktupphandlats. Vi noterar särskilt att ni har ett frekvent behov av dessa tjänster samt att majoriteten av köpen sker till låga värden. Totalt uppgår dock värdet på universitetets samtliga köp av bud- och kurirtjänster till höga värden.

Vi vill med dessa två exempel påtala vikten av god kontroll över universitetets samlade inköp. Även om det enskilda köpet har ett lågt värde behöver universitetets samlade köp av en viss tjänst eller vara sammanräknas (om den bedöms vara av samma slag) för att kunna ta reda på om en annonserad upphandling behöver göras.

Ni bekräftar att en sådan kontroll inte finns och att det endast är i undantagsfall som mindre köp stäms av med den centrala upphandlingsfunktionen.

### **5.3 Brister i skyldigheten att dokumentera**

Det är viktigt att ni har kontroll över era köp, och dokumenterar hur de genomförs. Det är en grundläggande förutsättning för att kunna arbeta strategiskt med offentlig upphandling, och dessutom viktigt för er egen uppföljning av era samlade inköp.

En iakttagelse vi gör i anslutning till mängden direktupphandlingar är just avsaknaden av dokumentation. Det finns sedan 2014 en lagstadgad skyldighet att dokumentera direktupphandlingar över 100 000 kronor.<sup>7</sup>

I de tillsynsärenden vi har utrett inom ramen för denna granskning har vi inte kunnat ta del av någon sådan dokumentation. Då bristen på dokumentation gjort det svårt att fastställa avtalstidpunkten, har det varit svårt att avgöra vilket år vissa av köpen hänförs till.

Brister i eller avsaknad av dokumentation av direktupphandlingar medför även en ökad risk för oegentligheter och otillbörlig påverkan. Bristen försvårar också avsevärt möjligheten för en upphandlande myndighet att avgöra om köp överstiger direktupphandlingsgränsen eller inte.

Dokumentationsplikten upplyses dock om i både i de utbildningar som ges samt på er webbplats.

### **5.4 Dålig kännedom över universitetets upphandlade avtal**

Universitetets upphandlade ramavtal, inklusive de statliga ramavtalen, finns tillgängliga i ert beställnings- och fakturasystem.

Inom universitetet verkar det dock saknas en samlad helhetsbild över alla inköp och direktupphandlingar som genomförs. Detta kan leda till att ni direktupphandlar varor och tjänster när det i själva verket finns ett upphandlat avtal (exempelvis ett statligt ramavtal eller ett avtal som tidigare upphandlats av er). Ni löper därmed risken att få varor eller tjänster som inte överensstämmer med den kvalitet ni efterfrågat i tidigare upphandling. Ni löper också risken att ingå avtal med oseriösa leverantörer när ni inte i förväg har kontrollerat dessa.

---

<sup>7</sup> Se 19 kap. 30 § LOU.

Det kan dessutom vara ineffektivt att genomföra ett annonserat upphandlingsförfarande, för att sedan förhandla med andra leverantörer om köp av samma slag.

Ni berättar också att det är möjligt att det finns parallella avtal som har tecknats av olika fakulteter inom er organisation. Vi vill i detta sammanhang återigen belysa vikten av ordning och reda när det rör sig om inköp med offentliga medel.

En leverantör som har ingått ett upphandlat avtal med er, kan därtill bli berättigad till skadestånd ifall ni köper varor eller tjänster av samma slag som ni avtalat om, men från en annan leverantör.

## **6 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift**

I samband med vår granskning har vi tittat närmare på några specifika köp för att utreda om dessa har varit tillåtna enligt LOU.

Vi har beslutat att ansöka om upphandlingsskadeavgift i fyra ärenden.<sup>8</sup> Nedan följer en övergripande beskrivning av dessa ärenden.

Vi vill i sammanhanget betona att ansökningarna om upphandlingsskadeavgift baseras på vår uppfattning om vad som har hänt vid respektive köp. Ytterst är det domstolens bedömning som gäller i dessa fall.

### **6.1 Köp av konferenstjänster**

Ni har ingått avtal om köp av konferenstjänster utan att annonsera köpet enligt LOU. Avtalet var en direktupphandling av samma slag som flera andra avtal som universitetet direktupphandlat under året.

Det totala värdet av avtalen översteg direktupphandlingsgränsen och något undantag från annonseringsskyldigheten kunde inte tillämpas, varför köpet av konferenstjänster borde ha annonserats.

### **6.2 Köp av kurir- och budtjänster**

Ni har ingått avtal om köp av kurir- och budtjänster utan att annonsera köpet enligt LOU. Avtalet var en direktupphandling av en regelbundet återkommande tjänst och eftersom universitetet upphandlat liknande kontrakt till ett totalt värde som under den föregående tolv månadersperioden översteg tröskelvärdet borde köpet ha annonserats. Något undantag från annonseringsskyldigheten kunde inte tillämpas.

---

<sup>8</sup> Se Konkurrensverkets ärendenummer 595/2017, 600/2017, 601/2017 och 603/2017.



### **6.3 Köp av resor**

Ni har ingått avtal om köp av resetjänster utan att annonsera köpen enligt LOU. Avtalet var en direktupphandling av samma slag som flera andra avtal som universitetet direktupphandlat under året från samma leverantör.

Det totala värdet av avtalen översteg direktupphandlingsgränsen och något undantag från annonseringsskyldigheten kunde inte tillämpas, varför köpet av resetjänster borde ha annonserats.

### **6.4 Köp av bygg- och järnvaror**

Ni har ingått avtal om köp av bygg- och järnvaror utan att annonsera köpen enligt LOU. Avtalet var en direktupphandling av samma slag som flera andra avtal som universitetet direktupphandlat under året från samma leverantör.

Det totala värdet av avtalen översteg direktupphandlingsgränsen och något undantag från annonseringsskyldigheten kunde inte tillämpas, varför köpet av varorna borde ha annonserats.