



Kungsbacka

Revisorerna

Revisionsrapport 2008

Kolla äldreboende. Beslut om tilläggsavtal

De förtroendevalda revisorerna i Kungsbacka kommun har givit Ernst & Young i uppdrag att följa upp tidigare granskning avseende upphandlingen av Kolla äldreboende.

I samband med att Nämnden för äldreomsorg i Kungsbacka kommun avsåg att ingå avtal om driftsentreprenad av Kolla äldreboende framkom det att den entreprenör, Aleris Äldreomsorgs AB, som nämnden beslutat ingå avtal med inte var villig att ingå avtal på de villkor som angivits i förfrågningsunderlaget och i det vinnande anbudet. Skälet som angavs var ett väsentligt dyrare utfall av avtalsrörelsen för år 2008 än vad som kunde förutses vid anbudsgivningen.¹ Bolaget begärde att få förhandla om villkoren i avtalet.

Då överlämnandeprocessen från avlämnande entreprenör redan påbörjats valde kommunen att gå med på förhandling med Aleris Äldreomsorgs AB avseende avtalsvillkor för år 2008. Kommunen har gjort bedömningen att möjligheten att gå med på begäran om förhandling av avtalsvillkoren ryms inom ramen för Lagen om offentlig upphandling. Som grund för förhandling anges att upphandlingsförfarandet är en förenklad upphandling med möjlighet till förhandling. (adm föreskrifter punkt 1.7) Av LOU 1 kap 5§ framgår ”*Förenklad upphandling: upphandling där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.*”

Vi noterar att vinnande anbudsgivare drog ut på tiden för avtalstecknade utan att meddela skälet till detta.² Vi bedömer att anbudsgivaren tidigt har varit medveten om skälet till varför de inte har haft för avsikt att underteckna avtalet. Genom att inte omedelbart kommunicera sina tveksamheter med kommunen och samtidigt påbörja övertagandet av äldreboendet försatte bolaget kommunen i en sits där det har varit svårt att inte gå med på förhandling för att kunna slutföra upphandlingen.

Den utredning som kommunen presenterat påvisar att det tilläggsavtal som kommunen ingått med bolaget fortsatt är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn taget till de kvalitetskrav som angivits i förfrågningsunderlaget.

Av beslut § 96, 2007-05-10 framgår att nämnden uppdrar åt ordförande att teckna avtal med Aleris Äldreomsorgs AB. Av beslutet framgår inte huruvida beslutet omfattar eventuella tilläggsavtal eller bemyndigar ordförande att initiera eller genomföra ytterligare förhandlingar med bolaget. Av beslutet framgår att nämnden beslutar att anta inkommet anbudet utan förändringar eller tillägg.

Enligt avtalsrätten börjar avtalet att gälla i det ögonblick nämnden fattar beslut om tilldelning då det av förfrågningsunderlaget framgår att ”*Anbud kan antas utan föregående förhandling. Det är därför av allra största vikt att anbudsgivaren lämnar sina allra bästa villkor.*”³

¹ Förklarande tjänsteskrivelse samt kompletterande e-post har inkommit 2008-01-24 på revisionens begäran.

² Tilldelningsbeslut fattades 2007-05-10. Avtal skickades omgående till Aleris Äldreomsorgs AB. 2007-09-21 meddelade bolaget att de hade vissa frågor de ville diskutera avseende avtalet. Först 2007-10-26 träffades bolaget och kommunen för förhandling.

³ Administrativa föreskrifter punkt 1.7. Drn. UH-06-85

Våra bedömning och rekommendationer

Det är kommunen som har möjlighet att begära förhandling om vald upphandlingsform är förenklad upphandling med möjlighet till förhandling enligt LOU. Syftet med en förhandling är att kommunen bättre skall kunna värdera anbudena och erhålla förtydliganden avseende delar av inkomna anbud eller om kommunen bedömer att det tillkommit omständigheter som förändrat förutsättningarna för anbudsgivarna omförhandla anbudena. Det är kommunen som tar initiativ till förhandling. Av vad som framkommit har kommunen inte bedömt att det varken funnits oklarheter i anbudet eller att det framkommit omständigheter som påkallat förhandling.

Anbudsgivarna har inkommit med bindande anbud helt i enlighet med förfrågningsunderlagets krav och som kommunen hanterat och värderat helt i enlighet med lag och förfrågningsunderlag.⁴ Avtalet gäller från den dagen tilldelningsbeslutet fattas oavsett om parterna tecknar avtal vid ett senare tillfälle. Kommunen har genom tilldelningsbeslut enligt vår mening accepterat inkommet anbud.

Tilläggsavtalet som ingåtts är enligt vår bedömning något som tillkommit efter upphandlingen slutförts. Nämnden borde, utifrån vad som framkommit i dialogen med Aleris Äldreomsorgs AB, ha fattat separat beslut om att uppdra åt ordförande att föra förhandlingen samt att ingå eventuellt tilläggsavtal. Så har inte skett. Vi bedömer att det ursprungliga beslutet varken omfattar rätten att föra ny förhandling eller teckna avtal. Vi har inte heller funnit stöd i reglementet eller allmänna bestämmelser för detta förfarande.

Vi vill uppmärksamma nämnden på att då tilldelningsbeslut fattas har samtliga anbudsgivare rätt att ta del av inkomna anbud. Då Aleris Äldreomsorg AB kunnat ta del av övriga anbud innan förhandling inleddes kan bolaget ha lagt sitt krav på en nivå så att de inte riskerade att överstiga näst bästa anbud. Enligt uppgift har Aleris Äldreomsorgs AB inte begärt ut övriga anbud innan eller i samband med förhandlingen.

Vi bedömer att Nämnden för Äldreomsorg i samband med förhandling om tilläggsavtal inte kan hänvisa till LOU. Vi bedömer att nämnden borde ha informerats samt att nämnden borde ha fattat ett nytt beslut och där uppdra åt ordförande och förvaltning att ingå förhandling. Vi konstaterar att kommunens kostnader för driften av Kolla äldreboende fördyrats med 1,3 Mkr under år 2008 samt att i övrigt ingen lidit skada av agerande i frågan då val av entreprenör skulle blivit densamma oavsett tilläggsavtal eller ej.

Vi bedömer att förvaltningschefens agerande då hon startade överlämnandet av entreprenaden var korrekt då avtalet formellt var gällande även om undertecknade inte skett.

Vi rekommenderar kommunen att förbättra rutinerna avseende upphandling av entreprenörer samt tillse att ledamöterna i de nämnder som genomför upphandlingar har tillräcklig kompetens för att leda och avsluta upphandlingen på ett riktigt sätt.

Kungsbacka den 2 april 2008

Odd Hessler
Ordförande i revisionen

Vilhelm Rundquist
Certifierad revisor

⁴ Se tidigare granskningsrapport