



Granskning av inköp och upphandling

Rapport
Vänersborgs kommun

KPMG AB

2023-06-01

Antal sidor: 26

Antal bilagor: 1



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	5
2.2	Avgränsning	6
2.3	Revisionskriterier	6
2.4	Metod	6
2.5	Lagen om offentlig upphandling	7
3	Resultat av granskningen	9
3.1	Organisation, roller och ansvar	9
3.2	Styrdokument	13
3.3	Avtalsförvaltning	16
3.4	Uppföljning och kontroll	18
4	Stickprovsgranskning	21
4.1	Resultat	22
5	Slutsats och rekommendationer	25
5.1	Rekommendationer	26
A	Bilaga 1 - Stickprovsgranskning	27

1 Sammanfattning

Vi har av de förtroendevalda revisorerna i Vänersborgs kommun fått i uppdrag att granska kommunens process och rutiner för inköp och upphandling. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen huvudsakligen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Vi bedömer dock att kommunstyrelsens avtalsförvaltning och avtalsuppföljning kan utvecklas ytterligare. Vidare är vår sammanfattande bedömning att kultur- och fritidsnämnden delvis har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling.

Kommunstyrelsen

Granskningen visar att kommunstyrelsen säkerställt en tydlig organisation och tydliga styrdokument avseende inköp och upphandling. Flera av dessa styrdokument har dock inte reviderats på ett antal år. Vidare visar granskningen att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning. En samordnad avtalsförteckning saknas. Slutligen visar granskningen att kommunstyrelsen delvis säkerställt att det finns en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling.

Kommunstyrelsen kan utveckla arbetet med uppföljning av att leverantörer lever upp till ställda krav och förtydliga ansvarsfördelningen för uppföljning av kommunövergripande avtal.

Kultur- och fritidsnämnden

Granskningen visar att kultur- och fritidsnämnden har säkerställt att det finns en tydlig organisation avseende inköp och upphandling. Granskningen visar vidare att kultur- och fritidsnämnden har säkerställt att det finns tydliga styrdokument och i huvudsak en ändamålsenlig avtalsförvaltning. Slutligen visar granskningen att kultur- och fritidsnämnden delvis säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Kultur- och fritidsnämnden saknar ett strukturerat arbete med

uppföljning av leverantörers åtaganden och med att beakta hållbarhet vid direktupphandlingar.

Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Regelbundet uppdatera styrdokument på inköps- och upphandlingsområdet.
- Se över möjligheten att lagra samtliga förvaltningars avtal i en gemensam avtalsförteckning.
- Stötta förvaltningarna i att beakta alla hållbarhetsaspekter vid direktupphandlingar.
- Tillse att rutinen för avtalsuppföljning implementeras och att ansvaret för uppföljning av kommunövergripande avtal förtydligas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kultur- och fritidsnämnden att:

- Tillse att rutinen för avtalsuppföljning implementeras och efterlevs.
- Säkerställa att kraven på hållbarhet i fullmäktiges upphandlingspolicy beaktas vid direktupphandlingar.
- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med LOU och interna riktlinjer.

2 Bakgrund

KPMG har av Vänersborgs kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens process och rutiner för inköp och upphandling. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2023.

Kommunen gör årligen inköp av varor, tjänster och entreprenader till betydande belopp. Det är därför av vikt att inköp och upphandling sker i enlighet med gällande regelverk och att det finns riktlinjer som säkerställer att så sker. Offentlig upphandling regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU). LOU gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader. Lagstiftningen ska bland annat säkerställa att offentliga inköp öppnas för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt.

Revisorerna genomförde år 2019 en granskning av området, som visade att det fanns utrymme för förbättringar främst vad gäller uppföljning och kontroll av genomförda upphandlingar och inköp.

Med anledning av ovanstående drar revisorerna slutsatsen i sin riskanalys, att det finns skäl att genomföra en granskning av kommunens process och rutiner för inköp och upphandling.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden säkerställt att det finns en tydlig organisation avseende inköp och upphandling?
 - Är roller och ansvar tydliggjorda?

- Har kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden säkerställt att det finns styrdokument avseende inköp och upphandling som tydliggör hur arbetet ska bedrivas?
- Har kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning?
- Har kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden säkerställt att det finns en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling? Bland annat avseende:
 - Efterlevnad av lagar och riktlinjer
 - Avtals- och leverantörstrohet
 - Att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.

2.2 Avgränsning

Granskningen avser år 2023. Stickprovsgranskningen avser dock inköp gjorda under perioden 2022-01-01 – 2023-02-28.

2.3 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling
- Upphandlingspolicy, Vänersborgs kommun (2009-10-21, § 111)
- Tillämpbara interna regelverk och policys.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av kommunens interna policys, riktlinjer och regelverk

- Intervjuer har genomförts med upphandlingschef, upphandlare och controller vid kommunstyrelseförvaltningen, samt administrativ chef och ekonom vid kultur- och fritidsförvaltningen.
- Registeranalys av inkomna leverantörsfakturer avstämde mot avtalsregister, i syfte att få en övergripande bild av kultur- och fritidsnämndens avtalstrohet.
- Stickprovsvisa kontroller av totalt 30 leverantörsfakturer. Av dessa har 15 fakturer inte kunnat kopplas till något avtal i avtalsregistret och vi har då granskat om inköpet är att anse som otillåten direktupphandling eller ej. För resterande 15 fakturer, där avtal finns med aktuell leverantör, har vi kontrollerat leverantörstroheten.

Samtliga intervjuade har givits möjlighet att faktakontrollera rapporten.

2.5 Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller något specifikt undantag. Upphandlingslagstiftningen bygger på fem grundläggande principer och ställer krav på upphandlingsförfarandet. Bland annat föreskriver lagen hur upphandlingar ska annonseras och dokumenteras samt hur tilldelningsbeslut kan fattas.

Direktupphandling

Om värdet av upphandlingen understiger direktupphandlingsgränsen, för närvarande 700 000 kr, så kan den upphandlande enheten eller myndigheten direktupphandla. För sociala och andra särskilda tjänster är direktupphandlingsgränsen för närvarande 7 802 550 kr. Direktupphandling innebär att upphandlingen eller inköpet inte omfattas av några särskilda regler om konkurrensutsättning. Värdet av en upphandling omfattar det totala belopp som ska betalas enligt de kontrakt som ingår i upphandlingen. Vid uppskattning av värdet av ett regelbundet återkommande kontrakt ska den upphandlande myndigheten dessutom beakta upphandlingar av liknande kontrakt under både de föregående och kommande tolv månaderna.



Vänersborgs kommun
Granskning av inköp och upphandling

2023-06-01

För direktupphandling gäller även att:

- Upphandlande myndighet eller enhet ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling (kan utgöra del av mer omfattande riktlinjer för upphandling eller inköp).
- Upphandlande myndighet eller enhet ska dokumentera direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kr på ett sätt som är tillräckligt för att motivera de beslut som fattats under upphandlingen.

3 Resultat av granskningen

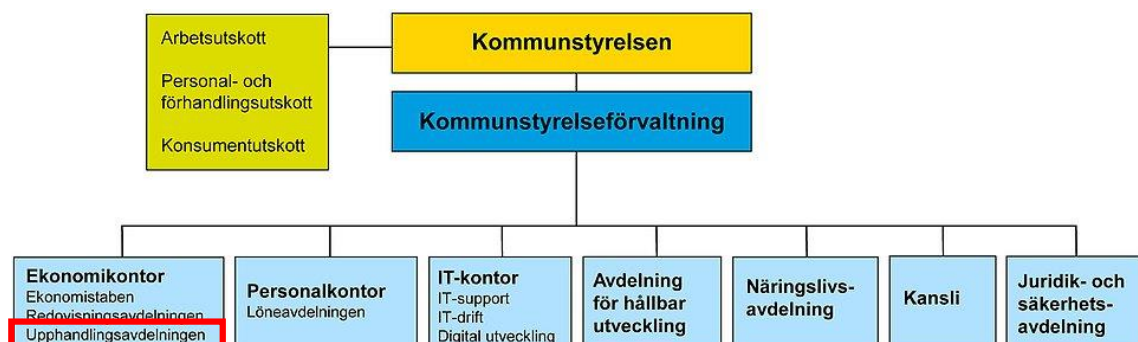
3.1 Organisation, roller och ansvar

3.1.1 Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Enligt Vänersborgs kommuns upphandlingspolicy¹ ska kommunstyrelsen leda och samordna kommunens inköp, bland annat genom kommungemensamma ramavtal, och utfärda riktlinjer för upphandling. Kommunstyrelsen har också det yttersta ansvaret för att kommunen genomför sina upphandlingar enligt gällande lagstiftning.

På kommunstyrelseförvaltningens ekonomikontor finns en upphandlingsavdelning som består av tre upphandlare och en upphandlingschef. Upphandlingsavdelningen har enligt upphandlingspolicyn huvudansvaret för att genomföra förvaltningsövergripande upphandlingar, sprida information om upphandlingar och avtal, utgöra expertstöd till förvaltningarna inom upphandlingsområdet samt ge konsultstöd vid förvaltningarnas egna upphandlingar. Vid intervjuerna framkom att upphandlingsavdelningen upplever att upphandlingsorganisationen är liten, sett till uppdragets omfattning.



¹ Antagen av kommunfullmäktige 2009-10-21

Kommunens upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen kan i princip delas in i två kategorier: upphandlingar som initieras av en specifik förvaltning respektive förvaltningsövergripande upphandlingar. Vid upphandlingar som initieras av en specifik förvaltning utgör upphandlingsavdelningen konsultstöd åt den förvaltning som vill genomföra upphandlingen och hjälper till att driva upphandlingsprocessen fram till att förvaltningen har tecknat avtal med en leverantör. Beroende på upphandlingens omfattning och karaktär så föreslår upphandlingsenheten en projektorganisation med lämpliga representanter från förvaltningen. Vid förvaltningsövergripande upphandlingar är det upphandlingsavdelningen som genomför upphandlingen och sedan själv förvaltar det avtal som tecknas.

Utöver detta kan kommunen bli avropsberättigad, det vill säga få rätt att göra inköp genom ett visst ramavtal, på ramavtal tecknade av Adda. Adda är Sveriges kommuner och regioners (SKR) inköpscentral som tecknar en mängd ramavtal som alla svenska kommuner och regioner kan välja att omfattas av.

Vänersborgs kommun ingår även i upphandlingssamarbetet VästUpp tillsammans med sju andra kommuner (Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Trollhättan och Uddevalla). Deltagande kommuner har möjlighet att bli avropsberättigade på avtal som upphandlas av andra kommuner i samarbetet. Samarbetet innebär att den upphandlande kommunen vid behov tar in referenspersoner från andra VästUpp-kommuner.

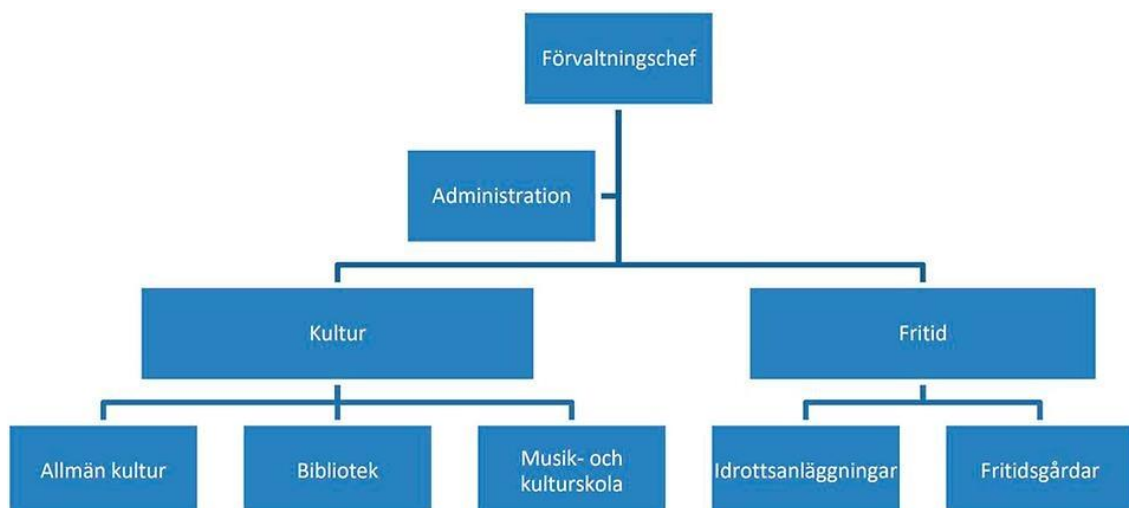
Inköp av varor eller tjänster inom tecknade ramavtal, så kallade avrop, görs på Marknadsplatsen, en modul i kommunens ekonomisystem. På Marknadsplatsen publicerar upphandlingsavdelningen alla ramavtal där kommunen är avropsberättigad och förvaltningarna kan sedan göra beställningar genom särskilt utsedda beställare som fått ett så kallat beställar-id och behörighet i systemet. Beställare kan även göra inköp på rekvisition med sitt beställar-id. Varje förvaltning har en utsedd person, benämnd förvaltare, som är ansvarig för förvaltningens beställarorganisation, och upphandlingsavdelningen håller kvartalsvisa informations- och utbildningsträffar med dessa.

Upphandlingar under den i LOU angivna direktupphandlingsgränsen på 700 000 tkr genomförs som direktupphandlingar, det vill säga utan lagstadgade krav på anbudsfordfarande, av respektive förvaltning. Vid direktupphandlingar med värde över 100 000 kr använder förvaltningarna upphandlingssystemets direktupphandlingsmodul för att formulera ett upphandlingsdokument, annonsera direktupphandlingen och ta in anbud. Det är upphandlingsavdelningens upphandlare som utbildar de personer från förvaltningarna som ska få tillgång till direktupphandlingsmodulen.

Kultur- och fritidsnämnden

Enligt upphandlingspolicyn har varje nämnd ansvar för de upphandlingar som genomförs för eget behov och ansvarar då för att följa lagstiftning, styrdokument och vägledning från upphandlingsavdelningen.

Kultur- och fritidsförvaltningens är organiserad i de två verksamhetsområdena kultur respektive fritid, som leds av var sin verksamhetschef, och i en förvaltningsadministration som leds av en administrativ chef. Verksamheterna kultur och fritid är i sin tur organiserade i totalt fem enheter, som leds av sex enhetschefer. Förvaltningen leds av en förvaltningschef. Rollen att övergripande administrera förvaltningens organisation och styrning av upphandling och inköp, i den utsträckning det inte ankommer på kommunens upphandlingsavdelning, ligger hos förvaltningsadministrationen. Varje verksamhet och enhet har dock eget budgetansvar.



När förvaltningen behöver genomföra en upphandling över beloppsgränsen för direktupphandlingar tas kontakt med upphandlingsavdelningen som då sköter processen. Enligt delegeringsordningen kan verksamhetschef anta anbud upp till tio prisbasbelopp och förvaltningschef upp till tjugo prisbasbelopp. Över tjugo prisbasbelopp krävs beslut av kultur- och fritidsnämnden. Löpande anskaffningsbeslut betraktas enligt delegeringsordningen som verkställighet.

Upphandlingar under direktupphandlingsgränsen men över 100 000 kr kan genomföras av medarbetare och chefer med tillgång till direktupphandlingsmodulen i kommunens upphandlingssystem. Enligt intervju är det idag runt fem personer på förvaltningen som har tillgång till direktupphandlingsmodulen: ekonom, utvecklingsledare samt enstaka personer på de enheter som mer regelbundet genomför direktupphandlingar över 100 000 kr. Dessa har genomgått internutbildning med upphandlare på upphandlingsenheten. Beslut om inköp behöver alltid attesteras av behörig person enligt attestförteckningen även om direktupphandlingen genomförts av person med behörighet i systemet. Kultur- och fritidsförvaltningen har en uppdaterad attestförteckning där ansvarskod, befattning, namn samt ersättare framgår.

Kultur- och fritidsförvaltningen kan göra avrop på ramavtal genom Marknadsplatsen, som beskrivits ovan. Förvaltningen har en utsedd förvaltare som ansvarar för utbildning av förvaltningens beställare, samt genomför regelbundna informationsträffar med dessa. Det är förvaltningschefen som fattar beslut om beställarbehörighet. Av intervjuerna framkommer att förvaltningen i dagsläget har cirka 50 beställare, inklusive chefer. Även icke-beställare kan skapa varukorgar i Marknadsplatsen och skicka dessa till beställare som då gör själva beställningen. Enligt den administrativa chefen pågår arbete med att minska antalet behöriga beställare i förvaltningen samtidigt som beställarna uppmuntras att i större utsträckning använda marknadsplatsen i stället för att göra inköp på rekvisition.

3.1.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen har säkerställt att det finns en tydlig organisation med tydliggjorda roller och ansvar avseende inköp och upphandling. Ansvarsfördelningen

mellan kommunstyrelsen och nämnden är dokumenterad genom att upphandlingspolicyn och riktlinjer för upphandling beskriver upphandlingsavdelningens respektive kultur- och fritidsförvaltningens ansvar och roller vid inköp och upphandling.

Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden har säkerställt att det finns en tydlig organisation med tydliggjorda roller och ansvar avseende inköp och upphandling.

3.2 Styrdokument

3.2.1 Iakttagelser

I Vänersborgs kommun finns det fyra kommunövergripande interna styrdokument avseende inköp och upphandling, vars övergripande syfte är att komplettera upphandlingslagstiftningen och specificera hur kommunen ska strukturera sitt arbete inom området. De fyra styrdokumenterna är:

- Upphandlingspolicy
- Riktlinjer för upphandling
- Rutin för avtalsuppföljning
- Rutin sanktionslistor.

Upphandlingspolicy

Upphandlingspolicyn antogs av kommunfullmäktige 2009-10-21 och beskriver den övergripande ansvarsfördelningen avseende upphandling mellan kommunstyrelsen, övriga nämnder och ekonomikontorets upphandlingsavdelning. Policyn föreskriver även att upphandlingslagstiftningens fem grundläggande principer ska följas, att upphandling i kommunen ska bedrivas affärsmässigt, effektivt och med utnyttjande av konkurrensmöjligheter, att kontakt med leverantörer ska kännetecknas av god affärsetik samt att upphandling i kommunen ska beakta ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

Riktlinjer för upphandling

Kommunens riktlinjer för upphandling antogs av kommunstyrelsen 2016-10-12 och utgör ett komplement till den mer övergripande upphandlingspolicyn. Riktlinjerna fastslår i större detalj vilka konkreta uppgifter som upphandlingsavdelningen ansvarar för. De innehåller också en mer utförlig beskrivning av vad god affärsetik och hållbar upphandling innebär vid upphandling i kommunen samt riktlinjer när och hur direktupphandling ska användas.

Direktupphandlingar delas enligt riktlinjerna in i tre nivåer. Direktupphandlingar till ett värde över 100 000 kr ska göras i upphandlingssystemets direktupphandlingsmodul av behöriga. Direktupphandlingar från 25 000 kr till 100 000 kr behöver inte genomföras i direktupphandlingsmodulen, och kan därmed göras utan systembehörighet. Vid direktupphandlingar i beloppsspannet 0–25 000 kr föreskriver kommunens riktlinje att flera anbudsgivare kan tillfrågas, medan förvaltningens egen vägledning anger att flera leverantörer ska tillfrågas. För alla direktupphandlingar till belopp som understiger 100 000 kr ska dokumentation anpassas till inköpets storlek och art.

Enligt kultur- och fritidsförvaltningens eget dokument "Vägledning inför direktupphandling"² ska konkurrensutsättning tillämpas från första kronan. Konkurrensutsättning ska alltså genomföras för alla inköp som inte omfattas av ramavtal.

Enligt riktlinjerna är det bland annat upphandlingsavdelningens specifika ansvar att:

- vid genomförandet av upphandlingar tillvarata verksamhetskompetens till exempel genom en referensgrupp
- verka för samordning av upphandlingsverksamheten
- vara samverkande part med andra upphandlande enheter/myndigheter

² 2021-02-09

- anvisa hur upphandlingar och inköp/avrop ska genomföras
- ge ut kompletterande anvisningar inom upphandlingsområdet

Riktlinjerna anger även att det är samhällsbyggnadsförvaltningen och inte upphandlingsavdelningen som ansvarar för upphandling av byggtreprenader.

I intervju med upphandlingschefen framkommer att upphandlingsavdelningen har påbörjat arbete med att revidera riktlinjerna.

Rutin för avtalsuppföljning

En rutin för avtalsuppföljning tillkom efter att behov av en gemensam rutin för avtalsuppföljning identifierades i samband med utvärdering av 2022 års interna kontroll. Rutinen är skapad av upphandlingsenheten, gäller för samtliga förvaltningar och syftar till att beskriva hur aktiv uppföljning av avtal med upphandlade leverantörer ska gå till. Enligt rutinen ska den eller de som nyttjar avtalet följa upp att leverantören under hela avtalsperioden levererar vad som avtalats i enlighet med de krav som ställts i upphandlingsdokumenten.

I rutinen ger kommunstyrelsen exempel på vad avtalsuppföljningen konkret kan bestå i och vilka risker som bristande avtalsuppföljning kan innebära. Enligt rutinen ska avtalsuppföljning ske vid leverans, årligen, eller oftare om avtalet kräver. Avtalsuppföljningen inklusive identifierade avvikelser ska dokumenteras

Under intervjuerna framkommer att rutinen ännu inte hunnit implementeras i förvaltningen.

Rutin sanktionslistor

Kommunens rutin för sanktionslistor upprättades av upphandlingsavdelningen 2022-09-19 och syftar till att förhindra att kommunen gör inköp från företag eller personer som förekommer på sanktionslistor, exempelvis EU:s sanktionslista.

Rutinen föreskriver att upphandlingschef ska meddelas om det vid upphandling inkommit anbud från företag som misstänks förekomma på de sanktionslistor som

rutinen omfattar. Upphandlingschef har då möjlighet att kontrollera om det föreligger sanktioner mot företaget eller dess verkliga huvudman och om företaget därmed ska uteslutas från upphandlingen.

3.2.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen och kultur- och fritidsnämnden har säkerställt att det finns styrdokument som tydliggör hur arbetet med inköp och upphandling ska bedrivas. Vi noterar att upphandlingspolicyn och riktlinjerna för upphandling antogs 2009 respektive 2016 och att det därmed kan finnas anledning att se över och uppdatera dessa. Vi noterar vidare att det vid sammanställandet av denna rapport pågår arbete med revidering av riktlinjerna för upphandling.

Vi konstaterar att det finns en rutin för avtalsuppföljning, men att denna är ny och inte hunnit implementeras. Vi kan därför inte bedöma om rutinen bidrar till en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

3.3 Avtalsförvaltning

3.3.1 Iakttagelser

Det framgår inte av de styrdokument vi tagit del av vem som ansvarar för avtalsförvaltningen i kommunen. I samband med registeranalysen framkom dock att kommunstyrelseförvaltningen ansvarar för förvaltningen av kommunens övergripande avtal, medan varje förvaltning ansvarar för förvaring och uppföljning av sina upphandlade avtal. Samtidigt framgår det av kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling att upphandlingsavdelningen "ska verka för samordning av kommunens upphandlingsverksamhet när det är lämpligt".

Vidare framkom under intervjuerna att upphandlade avtal förvaras och förvaltas av respektive avtalsägare. Detta innebär att upphandlingsavdelningen ansvarar för de avtal som tecknas efter förvaltningsövergripande upphandlingar, medan respektive förvaltning ansvarar för de avtal som man själv äger, även om det är upphandlingsavdelningen som har stått för genomförandet av upphandlingen.

Upphandlingsavdelningen förvarar all dokumentation från sina genomförda upphandlingar, oavsett avtalsägare, i sitt upphandlingssystem. Genom upphandlingssystemet finns en avtalskatalog som är öppet tillgänglig för alla kommunens medarbetare. Upphandlingssystemet är även gemensamt med VästUpp-samarbetet, vilket medför att Vänersborgs kommuns avtalskatalog även omfattar de avtal där andra VästUpp-kommuner är avtalsägare, men där Vänersborgs kommun är avropsberättigade. Vid önskemål från en förvaltning kan upphandlingsavdelningen också publicera förvaltningars egna avtal i katalogen. Detta görs dock inte rutinmässigt och avtalskatalogen utgör därmed ingen fullständig översikt över kommunens samtliga upphandlade avtal. Upphandlingsavdelningen och VästUpp arbetar för närvarande med att hitta ett alternativ till nuvarande upphandlingssystem.

Kultur- och fritidsförvaltningen använder sig av kommunens ärendehanteringssystem för att förvara sina avtal. Det är respektive verksamhet inom förvaltningen som ansvarar för att ingångna avtal diarieförs i enlighet med förvaltningens dokumenthanteringsplan. Ärendehanteringssystemet har en avtalsmodul som möjliggör att avtal förses med sökbara metadata såsom avtalstyp, avtalstid, avtalets utgång, motpart/leverantör med mera. Systemet möjliggör även för förvaltningen att genom automatisk bevakning uppmärksammas på avtal som snart löper ut. Dokumentation från direktupphandlingar diarieförs i ärendehanteringssystemet. Eftersom direktupphandlingar över 100 000 kr ska genomföras i kommunens upphandlingssystem finns dokumentation av dessa direktupphandlingar även där.

3.3.2 Bedömning

Vi noterar att kommunstyrelseförvaltningens upphandlingsavdelning och övriga förvaltningar har separata avtalsförteckningar och att kommunen saknar en samordnad förteckning över samtliga ingångna inköpsavtal. Detta bedömer vi försvårar kontroll av inköp och upphandlingar mot gällande avtal inom aktuellt varu- eller tjänsteområde, vilket medför risk att inköp görs av ej upphandlad leverantör eller att upphandling görs inom område där avtal redan finns. Med hänsyn till kommunstyrelsens samordningsansvar och det särskilda samordningsuppdrag inom upphandlingsområdet

som kommunens riktlinjer för upphandling ger upphandlingsavdelningen bedömer vi att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

Vi bedömer att kultur- och fritidsnämnden i huvudsak har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning.

Bedömningarna omfattar administrativ förvaltning av avtal. Uppföljning och kontroll av ingångna avtal bedöms i avsnitt 3.4.2.

3.4 Uppföljning och kontroll

3.4.1 Iakttagelser

Avtalsuppföljning

Enligt Upphandlingsmyndigheten innebär avtalsuppföljning att den upphandlande enheten följer upp att leverantören levererar vad som avtalats, under hela avtalsperioden och i enlighet med de krav som ställts i upphandlingsdokumenten³. Som tidigare beskrivits i denna rapport finns en nyligen framtagen rutin för avtalsuppföljning, vilken ännu inte hunnit implementeras. I rutinen anges att det är avtalets nyttjare som ska stå för avtalsuppföljningen, vilket även bekräftas i intervju med upphandlingschefen. Upphandlingsavdelningen har mot bakgrund av detta inga egna rutinmässiga aktiviteter för avtalsuppföljning, inte heller av sådant som kan vara svårt för avtalets nyttjare att kontrollera. Viss uppföljning förekommer som en del av den interna kontrollen. Denna syftar dock till att kontrollera den egna organisationens avtalstrohet och inte till att följa upp att avtalade leverantörer uppfyller ställda krav.

Utifrån intervjuer och de styrdokument vi tagit del av så framgår inte att kultur- och fritidsförvaltningen i dagsläget har något strukturerat arbete för att följa upp att avtalade

³ Upphandlingsmyndigheten. "Avtalsförvaltning och uppföljning – vad innebär det". Webbsida: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/avtalsforvaltning-och-uppfoljning--vad-innebar-det>

leverantörer uppfyller ställda krav, varken som avtalsägare eller som nyttjare av kommunövergripande ramavtal.

Hållbarhet

Enligt både kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandling ska all upphandling i kommunen beakta ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet. Vid intervjuerna framkommer att upphandlingsavdelningen beaktar ekologisk hållbarhet genom att använda sig av Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier (KravID) vid kravställning. Parallellt, inom ramen för VästUpp-samarbetet, finns också en miljöstrategigrupp som kan konsulteras vid kravställning. Det är dock respektive verksamhet som sedan ansvarar för uppföljning av ställda hållbarhetskrav.

Kultur- och fritidsförvaltningens har enligt intervjuerna inget strukturerat arbete med att implementera hållbarhetskrav i de direktupphandlingar som förvaltningen genomför. Den mall med standardkrav för direktupphandling som förvaltningen utgår från vid genomförande av direktupphandlingar i upphandlingssystemet innehåller inte heller några hållbarhetskrav.

Avtalstrohet

Kommunstyrelseförvaltningen kontrollerar årligen förvaltningarnas avtalstrohet som en del av kommunstyrelsens interna kontroll. Respektive förvaltning genomför då stickprov där kontroller av leverantörer sker mot existerande avtal med hjälp av kommunens verktyg för inköpsanalys. Resultatet av kontrollpunkten rapporteras i kommunstyrelsens internkontrollrapport och 2022 noterades "ingen större avvikelse" gällande avtalstroheten. Kultur- och fritidsförvaltningen har enligt intervjuer informerat internt om att man innan en direktupphandling genomförs ska kontrollera om ramavtal redan finns på området genom avstämning mot avtalskatalogen och diariets avtalsförteckning. Även förvaltningens interna dokument "Vägledning inför direktupphandling" föreskriver att första steget vid direktupphandling är att kontrollera om det finns gällande ramavtal.

Direktupphandling

Som en del av kommunstyrelsens interna kontroll kontrolleras årligen att direktupphandling är korrekt genomförd och dokumenterad. Denna kontroll genomförs av respektive förvaltning i form av stickprov som tas från direktupphandlingar mellan 100 000 kr och 700 000 kr.

För att samordna förvaltningarnas upphandlingsbehov skickar upphandlingsavdelningen årligen ut en förfrågan till alla förvaltningar avseende deras inköpsbehov av varor eller tjänster över 100 000 kr. Detta uppges minska risken att beloppsgränsen för direktupphandling överskrids på grund av att olika förvaltningar gör flera enskilda direktupphandlingar av samma eller liknande vara eller tjänst.

3.4.2 Bedömning

Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis säkerställt att det finns en ändamålsenlig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Det finns en rutin för avtalsuppföljning som ännu inte är implementerad. Vi noterar dock att rutinen föreskriver att avtalsuppföljning ska ske av avtalets nyttjare. Vissa typer av ställda krav kan behöva följas upp på ett sätt som inte är rimligt att förvänta sig av till exempel den som gör avrop på ett ramavtal och vi bedömer att kommunstyrelsen kan utveckla detta arbete och förtydliga ansvaret för avtalsuppföljning av kommunövergripande avtal.

Vi bedömer därför att kultur- och fritidsnämnden delvis säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Kultur- och fritidsförvaltningen saknar ett strukturerat arbete med att följa upp att leverantörer lever upp till de krav som ställs i avtal. Vi noterar även att kultur- och fritidsförvaltningen saknar struktur för att implementera hållbarhetskrav i egna direktupphandlingar.

4 Stickprovsgranskning

Som en del av granskningen har en stickprovskontroll genomförts avseende leverantörsfakturor till kultur- och fritidsförvaltningen. Stickproven har syftat till att granska förvaltningens leverantörstrohet samt om genomförda direktupphandlingar varit att anse som tillåtna och dokumenterats tillräckligt.

Stickprovsanalysen föregicks av en registeranalys där kultur- och fritidsförvaltningens leverantörsreskontra för perioden 2022-01-01 – 2023-02-28 jämfördes med både kommunstyrelsens och förvaltningens avtalsförteckningar för att få en övergripande bild av kultur- och fritidsnämndens avtalstrohet.

Registeranalysen har krävt en omfattande manuell handpåläggning.

Handpåläggningen har begränsats till att göras för leverantörer som under 2022 fakturerat kultur- och fritidsförvaltningen totalt 25 000 kr eller mer. Dessa leverantörer står tillsammans för 92 procent av förvaltningens totala inköpsvolym. Detta innebär att registeranalysens resultat för inköpen under 25 000 kr skulle kunna ha blivit bättre med manuell handpåläggning. Det är möjligt att avtal finns även i de fall där registeranalysen visar att avtal saknas, exempelvis om den avtalsförteckning vi fått ta del av inte skulle vara fullständig.

Stickproven har valts ut genom ett riktat urval i två grupper från erhållen leverantörsreskontra för tiden 2022-01-01 – 2023-02-28. Till den första gruppen valdes 15 leverantörsfakturor från olika leverantörer som vid registeranalysen inte kunde kopplas till något ramavtal. Till den andra gruppen valdes 15 fakturor från leverantörer som vid registeranalysen kunde kopplas till ramavtal som förvaltningen eller kommunstyrelsen tecknat eller varit avropsberättigade på. Urvalet till båda grupper har gjorts för att ge en bred representation av olika typer av belopp, varor och tjänster.

Vid den fortsatta stickprovsgranskningen framkom att sex av fakturorna i grupp 1 gällde varor eller tjänster som omfattas av avtal, men att detta inte framkommit vid registeranalysen. Dessa markeras i resultatet som utan anmärkning.

Vid stickprovsanalysen har varje faktura i grupp 1 respektive 2 kontrollerats utifrån följande:

Grupp 1 (ramavtal saknas vid registeranalysen)

- om beställare eller attestant är behörig.
- om annat avtal finns på området.
- om upphandling/direktupphandling är tillräckligt dokumenterad (upphandlingsdokument, inkomna anbud, tilldelningsbeslut).
- om leverantörens totala fakturerade belopp under 2022 överstiger 100 000 kr respektive 700 000 kr.

Grupp 2 (ramavtal finns vid registeranalysen)

- om fakturadatum ligger inom avtalsperioden.
- om avtalet signerats av behörig person.
- om avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU.
- om fakturan är tillräckligt specificerad.
- om vara/tjänst omfattas av avtalet.
- om fakturerat pris överensstämmer med avtalet.
- om beställare eller attestant är behörig.

4.1 Resultat

4.1.1 Registeranalys

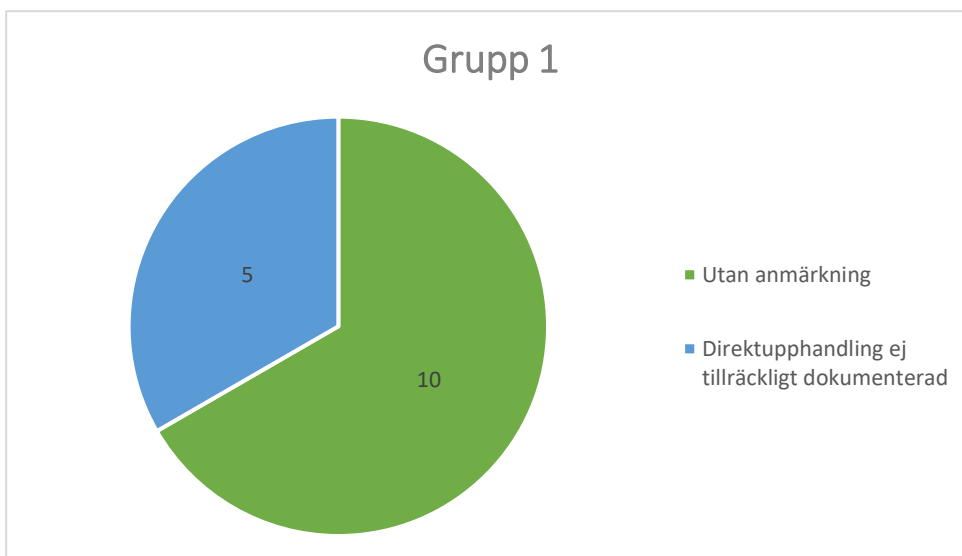
Under 2022 fakturerades kultur- och fritidsförvaltningen för inköp från totalt 494 leverantörer. 92 procent av inköpsvolymen levererades av de 150 leverantörer som fakturerat ett totalt belopp på 25 000 kr eller mer under året. Totalt 47 procent av kultur- och fritidsförvaltningens inköpsvolym under 2022 kunde vid registeranalysen inte kopplas till något ramavtal.

Registeranalysen sammanställs i tabellen nedan, uppdelat per beloppsspann med olika krav på upphandlingsförfarande och dokumentation.

Beloppsspann	Antal leverantörer	Inköpsvolym (kr)	Andel av total inköpsvolym	Andel av inköpsvolym som omfattas av avtal
700 000 kr och uppåt	7	13 981 350	42%	85%
100 000-699 999 kr	52	11 904 979	36%	33%
25 000-99 999 kr	91	4 597 554	14%	28%
Under 25 000 kr	344	2 549 425	8%	11%
Totalt	494	33 033 308	100%	53%

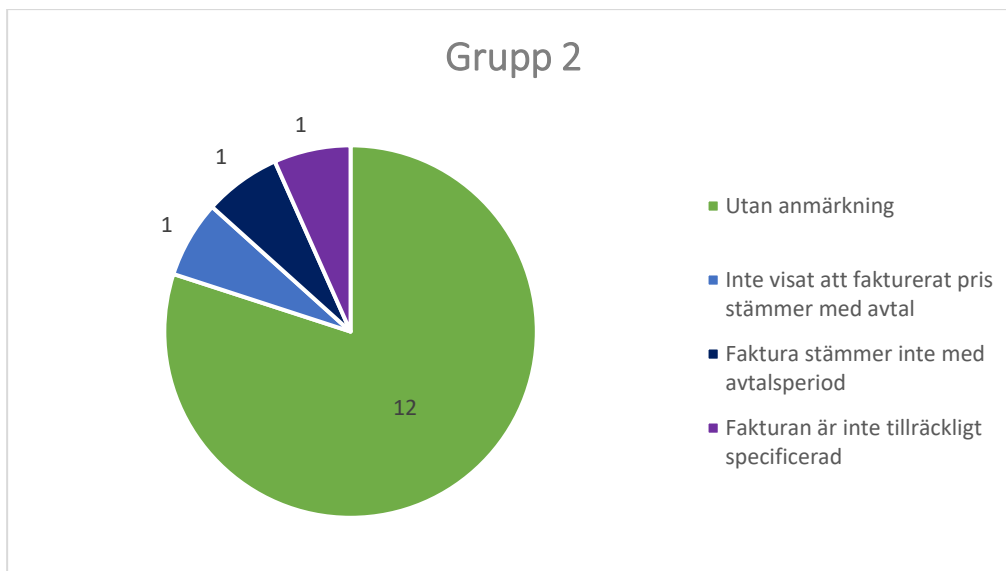
4.1.2 Stickprovsgranskning – grupp 1: kontroll av otillåten direktupphandling

Av totalt femton kontrollerade fakturor har vi noterat avvikelser i fem stickprov, där samtliga härrör från direktupphandlingar som är otillräckligt dokumenterade. Tre av dessa gäller direktupphandlingar till ett värde över 100 000 kr och ska därmed dokumenteras enligt lag. Resterande två direktupphandlingarna är värda mellan 25 000 och 100 000 kr och ska därmed dokumenteras i enlighet med kommunens riktlinjer för upphandling. I samtliga fem fall saknas bland annat dokumenterade skäl för tilldelningsbeslut och inkomna anbud. Resultatet redovisas nedan i ett cirkeldiagram.



4.1.3 Stickprovsgranskning – grupp 2: kontroll av leverantörstrohet

Tre av de femton kontrollerade fakturorna uppvisar avvikelser vid någon av stickprovsgranskningens kontrollpunkter. En faktura avser en programlicens vars licensperiod delvis fortsatt efter avtalstidens slut. För en faktura kan förvaltningen inte visa att fakturerat pris överensstämmer med avtalets prislista. Slutligen är en faktura inte tillräckligt specificerad, varför det inte går att se att kommunen fakturerats enligt ramavtalet. Resultatet redovisas nedan i ett cirkeldiagram.



4.1.4 Bedömning

Vi bedömer att det finns brister i kultur- och fritidsnämndens efterlevnad av gällande upphandlingsregler. Av de trettio granskade stickproven är det åtta som uppvisar avvikelser. Bland de stickprov som avser direktupphandlingar avser samtliga avvikelser brister i dokumentationen av direktupphandlingarna.

5 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunstyrelsen huvudsakligen har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Vi bedömer dock att kommunstyrelsens avtalsförvaltning och avtalsuppföljning kan utvecklas ytterligare.

Vidare är vår sammanfattande bedömning att kultur- och fritidsnämnden delvis har säkerställt en tillräcklig styrning, uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling.

Kommunstyrelsen

Granskningen visar att kommunstyrelsen säkerställt en tydlig organisation och tydliga styrdokument avseende inköp och upphandling. Flera av dessa styrdokument har dock inte reviderats på ett antal år. Vidare visar granskningen att kommunstyrelsen delvis har säkerställt en ändamålsenlig avtalsförvaltning. En samordnad avtalsförteckning saknas. Slutligen visar granskningen att kommunstyrelsen delvis säkerställt att det finns en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling.

Kommunstyrelsen kan utveckla arbetet med uppföljning av att leverantörer lever upp till ställda krav och förtydliga ansvarsfördelningen för uppföljning av kommunövergripande avtal.

Kultur- och fritidsnämnden

Granskningen visar att kultur- och fritidsnämnden har säkerställt att det finns en tydlig organisation avseende inköp och upphandling. Granskningen visar vidare att kultur- och fritidsnämnden har säkerställt att det finns tydliga styrdokument och i huvudsak en ändamålsenlig avtalsförvaltning. Slutligen visar granskningen att kultur- och fritidsnämnden delvis säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll avseende inköp och upphandling. Kultur- och fritidsnämnden saknar ett strukturerat arbete med uppföljning av leverantörers åtaganden och med att beakta hållbarhet vid direktupphandlingar.

5.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Regelbundet uppdatera styrdokument på inköps- och upphandlingsområdet.
- Se över möjligheten att lagra samtliga förvaltningars avtal i en gemensam avtalsförteckning.
- Stötta förvaltningarna i att beakta alla hållbarhetsaspekter vid direktupphandlingar.
- Tillse att rutinen för avtalsuppföljning implementeras och att ansvaret för uppföljning av kommunövergripande avtal förtydligas.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kultur- och fritidsnämnden att:

- Tillse att rutinen för avtalsuppföljning implementeras och efterlevs.
- Säkerställa att kraven på hållbarhet i fullmäktiges upphandlingspolicy beaktas vid direktupphandlingar.
- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med LOU och interna riktlinjer.

Datum som ovan

KPMG AB

Fredric Gyllensten

Kommunal revisor

Olle Andersson

Kommunal revisor

Liz Gard

Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.

A Bilaga 1 - Stickprovsgranskning

Leverantör	Totalt fakturerat belopp för år 2022 (kr)	Ev. anmärkning
Grupp 1		
L1	1 031 666	Ingen anmärkning
L2	1 025 000	Ingen anmärkning
L3	539 065	Ingen anmärkning
L4	355 520	Ingen anmärkning
L5	321 830	Ingen anmärkning
L6	291 361	Direktupphandling ej tillräckligt dokumenterad - över 100 000 kr
L7	213 527	Ingen anmärkning
L8	189 609	Ingen anmärkning
L9	180 000	Ingen anmärkning
L10	131 787	Ingen anmärkning
L11	101 468	Direktupphandling ej tillräckligt dokumenterad - över 100 000 kr
L12	101 000	Direktupphandling ej tillräckligt dokumenterad - över 100 000 kr
L13	72 225	Direktupphandling ej tillräckligt dokumenterad - under 100 000 kr
L14	54 081	Direktupphandling ej tillräckligt dokumenterad - under 100 000 kr
L15	26 867	Ingen anmärkning

Grupp 2		
L16	2 264 907	Ingen anmärkning
L17	1 480 146	Ingen anmärkning
L18	768 683	Ingen anmärkning
L19	552 498	Faktura stämmer inte med avtalsperiod
L20	289 774	Inte visat att fakturerat pris stämmer med avtal
L21	255 970	Fakturan är inte tillräckligt specificerad
L22	236 835	Ingen anmärkning
L23	234 776	Ingen anmärkning
L24	228 113	Ingen anmärkning
L25	140 036	Ingen anmärkning
L26	103 600	Ingen anmärkning
L27	63 421	Ingen anmärkning
L28	49 886	Ingen anmärkning
L29	34 676	Ingen anmärkning
L30	28 127	Ingen anmärkning