

Granskning av inköp och upphandling

Vänersborgs kommun

Projektledare: Johan Osbeck

Projektmedarbetare: Rebecka Äremann



Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
1.1.	Bakgrund	3
1.2.	Syfte och revisionsfråga	3
1.3.	Revisionskriterier	3
1.4.	Kontrollmål	3
1.5.	Avgränsning	4
1.6.	Metod	4
2.	Granskningsresultat	5
2.1.	Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)	5
2.2.	Vänersborgs kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer	5
2.3.	Ansvar och roller	6
2.4.	Delegationsordning	7
2.4.1.	Upphandling	7
2.4.2.	Inköp	8
2.5.	Direktupphandling	8
2.6.	Granskning av genomförd upphandling	10
2.7.	Uppföljning av ramavtalstrohet och genomförda upphandlingar	12
2.7.1.	Ramavtalstrohet	12
2.7.2.	Uppföljning av genomförda upphandlingar	14
3.	Bedömningar utifrån kontrollmål	16
4.	Rekommendationer	20
4.1.	Samlad bedömning och rekommendationer	20

Sammanfattning

Revisorerna i Vänersborg kommun har, 2019-04-18, uppdragit åt PwC att granska om kommunens upphandlingar genomförs enligt Lagen om offentligupphandling.

Revisionsfråga för denna granskning är:

- Genomförs inköp och upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer kommunen att upphandlingar genomförs lagenligt och i enlighet med policy och riktlinjer?

Efter genomförd granskning är vår sammanvägda bedömning att kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden *inte i tillräcklig grad säkerställer* att inköp och upphandlingar genomförs på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer att upphandlingar genomförs lagenligt och i enlighet med policy och riktlinjer.

Under granskningen har vi konstaterat många goda rutiner och processer som skapar förutsättningar för god kontroll kring kommunens hantering av upphandling. Samtidigt har vi identifierat ett par förbättringsområden.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Ta fram riktlinjer och implementera rutiner och processer för uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Ta fram riktlinjer och implementera rutiner och processer för uppföljning av följsamhet mot ramavtal.
- Säkerställa i tillämpliga fall att inköp inte görs utan gällande ramavtal
- Införa rutiner och kontroller som säkerställer att inköp görs i enlighet med gällande riktlinjer för direktupphandling överstigande 100 000 kronor.
- Överväga att samla samtliga förvaltningars avtal, direktupphandling och ramavtal, i samma system.
- Säkerställa följsamhet mot LOU avseende processer för att inte inköp, under ett kalenderår, totalt ska kunna komma att överstiga direktupphandlingsgränsen

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställa ändamålsenliga rutiner och processer för uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Säkerställa ändamålsenliga rutiner och processer för uppföljning av följsamhet mot ramavtal.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver exempelvis lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), vilken tillsammans med ytterligare kriterier tillämpas i denna granskning, se nedan.

För att säkerställa en ändamålsenlig upphandlingsprocess och kontroll över inköp är det, förutom kunskap om lagstiftning, väsentligt att den upphandlande myndigheten har rätt kompetens och organisation på plats samt att det finns en tydlig ansvarsfördelning i organisationen.

Med utgångspunkt i riskanalysen har kommunens revisorer valt att granska upphandling som sker inom kommunens verksamheter.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Genomförs inköp och upphandlingar på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer¹ kommunen att upphandlingar genomförs lagenligt och i enlighet med policy och riktlinjer?

1.3. Revisionskriterier

- Lag om offentlig upphandling, LOU
- Upphandlingspolicy och riktlinjer
- Övriga interna styrdokument

1.4. Kontrollmål

Revisionsfrågan kommer att besvaras utifrån nedanstående kontrollmål som har sin utgångspunkt i revisionskriterierna:

- Har kommunen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?
- Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?
- Följs kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer?
- Är kommunens dokumentation av direktupphandlingar tillräcklig?
- Har kommunen rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?
- Är upphandlingskompetensen tillräcklig inom kommunens olika förvaltningar och verksamheter?
- Har kommunen rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?
- Hur har kommunen organiserat rättigheter och nivåer för beställning och inköp? Fattas beslut om inköp där så är befogat?
- Har kommunen en god följsamhet mot ramavtal?

¹ I denna granskningen innebär "säkerställer" att det finns rutiner och processer på plats som skapar en hög sannolikhet för att upphandlingar sker lagenligt och i enlighet med policy och riktlinjer.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att avse genomförda upphandlingar under maj 2018 till och med april 2019 (12 mån) inom Vänersborgs kommun och granskningsobjekt är kommunstyrelse och barn- och utbildningsnämnden.

1.6. Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer, dokumentstudier samt stickprov av genomförda upphandlingar.

Vi har även gjort en särskild genomgång från början till slut (walk-through) av en upphandling som barn- och utbildningsnämnden genomfört med kommunstyrelsens upphandlingsavdelning, se upplägg nedan.

Vidare har vi gjort analyserat data ur

- kommunens huvudbok,
- leverantörsreskontra samt
- följsamhet mot ramavtal.

Intervjuer har genomförts med upphandlingschef, upphandlare, ekonomer och förvaltningschef för barn- och utbildningsförvaltningen.

Den särskilda genomgången genomförts av en upphandling för barn- och utbildningsnämnden som genomförts tillsammans med kommunstyrelsens upphandlingsavdelning. Kontrollmål för genomförd upphandling framgår under avsnitt 2.6, nedan.

2. Granskningsresultat

2.1. Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)

Lagen om offentlig upphandling (LOU) reglerar upphandling som genomförs av en upphandlande myndighet och avser de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenad. Som upphandlande myndighet avses bland annat kommuner, landsting, staten och offentligt ägda företag. Vid upphandling ska den upphandlande myndigheten behandla alla leverantörer på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Den ska även genomföras i enlighet med principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten dokumentera genomförandet av upphandlingen. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att kunna motivera myndighetens beslut under upphandlingens gång. Ovan avser inte upphandlingar som understiger 100 000 kronor.

Från och med 1 januari 2018 gäller nya gränsvärden för direktupphandling och uppgår till 586 907 kronor och gäller oavsett om upphandlingen avser köp av vara, tjänst eller byggentreprenad. Enligt LOU ska den upphandlande myndigheten besluta kring riktlinjer för direktupphandlingar.

2.2. Vänersborgs kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer

Vänersborgs kommun uppger att de arbetar i enlighet med framtagna upphandlingspolicy som antogs av kommunfullmäktige 2009. Policyn utgör ett komplement till lagstiftningen och andra styrande dokument som berörs och omfattar kommunens samtliga förvaltningar. Den gäller även för direktupphandlingar. Syftet med framtagna policy är att säkerställa att upphandlingsverksamheten bedrivs på ett professionellt sätt och för att kunna säkerställa kommunens behov av inköp av varor och tjänster.

Grundläggande för kommunen är att den ska följa gällande lagstiftning för upphandling och de principer som följer. Således ska leverantörer behandlas på ett likvärdigt och icke diskriminerande sätt och upphandlingar ska genomföras på ett öppet sätt. Principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet ska även beaktas. Kommunens upphandlingar ska bedrivas på affärsmässigt, effektivt och med utnyttjande av konkurrensmöjligheter. Upphandlingarna ska även ske med hänsyn till ekonomisk, social och ekonomisk hållbarhet.

Utifrån kommunens upphandlingspolicy har kommunstyrelsen tagit fram riktlinjer för upphandlingar och den utgör ett komplement till LOU, kommunens upphandlingspolicy samt andra styrande dokument som berörs. Riktlinjen gäller för kommunens samtliga förvaltningar och för all upphandling.

2.3. Ansvar och roller

Enligt Vänersborgs kommuns upphandlingspolicy och riktlinjer har kommunstyrelsen det yttersta ansvaret för att upphandlingsförfarandet sker i enlighet med gällande lagstiftning. Det är dess uppgift att leda och samordna kommunens inköp, bland annat genom att ingå förvaltningsövergripande ramavtal. Det är även kommunstyrelsens uppgift att utifrån fastställd upphandlingspolicy ta fram riktlinjer för genomförande av kommunens upphandlingar. Kommunfullmäktige antog kommunens upphandlingspolicy 2009, vilket nämnts tidigare, och kommunstyrelsen fastställde riktlinjer för upphandling senast 2016.

Kommunens nämnder har ansvar för upphandlingar som genomförs för eget behov och som inte täcks av förvaltningsövergripande ramavtal. Nämnderna har ett ansvar att se till så att upphandlingar följer gällande lagstiftning och kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer. Det är även upp till varje nämnd att säkerställa att ingångna avtal hålls.

Ekonomikontorets upphandlingsavdelning ansvarar för hela kommunens upphandlingsfunktion och har huvudansvaret för att genomföra upphandlingar av förvaltningsövergripande karaktär, förutom för byggtreprenader som samhällsbyggnadsförvaltningen ansvarar för. Vidare ska upphandlingsavdelningen bland annat sprida information om upphandlingar och avtal samt agera som ett expert- och konsultstöd till kommunens förvaltningar vid genomförande av upphandlingar, se nedan.

Enligt kommunstyrelsens antagna riktlinjer för upphandling ska upphandlingsavdelningen ansvara för:

- *Genomföra upphandlingar av förvaltningsövergripande karaktär såsom ramavtal och att teckna sådana avtal*
- *Att utgöra expert- och konsultstöd till förvaltningar inom upphandlingsområdet*
- *Att vid genomförande av upphandlingar tillvarata verksamhetskompetens t ex genom referensgrupp*
- *Att sprida information om bland annat pågående upphandlingar och tecknade avtal*
- *Att verka för samordning av upphandlingsverksamheten inom kommunen när det är lämpligt*
- *Att vara samverkande part med andra upphandlade enheter/myndigheter, sam anvisa hur upphandlingar och inköp/avrop ska utföras*
- *Att annonsera samtliga de upphandlingar som ska offentliggöras*
- *Att ge ut kompletterande anvisningar inom upphandlingsområdet*

Upphandlingsavdelningen består idag av fyra medarbetare, inklusive upphandlingschefen, och de utgör tillsammans totalt tre årsarbetare. Eftersom förvaltningarna har möjlighet att genomföra egna upphandlingar agerar upphandlingsavdelningen även som expertstöd och konsultstöd vid frågor från förvaltningarna. Enligt intervjuuppgifter framgick det att upphandlingsavdelningen har daglig kontakt med förvaltningarna avseende upphandlingsfrågor.

Kommunens upphandlingsplan upprättas av upphandlingsavdelningen vid årsskiftet där förvaltningarna kontaktas avseende vilka upphandlingar de ser behov av under nästkommande år. Upphandlingsplanen för 2019 återfinns på kommunens hemsida. Inför en upphandling genomförd av upphandlingsavdelningen ska det fastställas om det ska upprättas en arbetsgrupp för upphand-

lingen. Arbetsgruppen ska vara involverad under hela upphandlingsprocessen och är även med och tar fram upphandlingens kravspecifikation. Kommunen använder sig av systemet Visma Tendesign vid annonsering av upphandlingar. Upphandlingsavdelningen informerar förvaltningarna löpande avseende tecknande av nya ramavtal.

Vid upphandling genomförd av upphandlingsavdelningen ska ingångna avtal läggas upp i kommunens avtalskatalog. Enligt intervjuuppgifter framkommer det att alla avtal inte ligger inne i kommunens avtalskatalog utan förvaltningarna har även sidoordnade avtalsregister för nämndspecifika avtal.

Vänersborgs kommun samarbetar med Trollhättans, Uddevalla, Lysekils, Strömstads, Tanums, Sotenäs och Munkedals kommuner vid vissa upphandlingar. Exempel på sådana upphandlingar är pensionshanteringssystem och leksaker. Samarbetet benämns Väst Upp och fungerar som en inköpscentral mellan ovanstående kommuner.²

Barn- och utbildningsförvaltningen har enligt intervjuuppgifter ett nära samarbete med upphandlingsavdelningen. Förvaltningen förhåller sig till kommunens framtagna upphandlingspolicy och riktlinjer och har även egna framtagna riktlinjer hänförliga till investeringar. I riktlinjen framhålls bland annat vilka beloppsgränser som gäller vid upphandling. Det är främst tre ekonomer som arbetar med upphandling och direktupphandling i förvaltningen. Vid upphandlingar sätts arbetsgrupper ihop från verksamheten för att arbeta fram en kravspecifikation. Barn- och utbildningsförvaltningens administratörer har möten ca två gånger per termin där information rörande inköp och upphandling diskuteras. Kommunens rektorer träffas varje vecka där förvaltningens ekonomer vid behov närvarar och lämnar väsentlig information. Ekonomer har utbildning för beställare ute i verksamheten två gånger per år. För nya chefer på barn- och utbildningsförvaltningen genomför ekonomerna en introduktionsutbildning med information om kommunens upphandlingspolicy och inköpsprocess.

2.4. Delegationsordning

2.4.1. Upphandling

Enligt kommunstyrelsens delegationsordning framgår det att antagande av anbud för kommunstyrelsens utredningar upp till tio prisbasbelopp³ ska göras av ordförande. Antagande av anbud för kommunstyrelsen i övrigt understigande 25 prisbasbelopp ska tas av stabschef, understigande 50 prisbasbelopp ska tas av kommunchef och överstigande 50 prisbasbelopp av arbetsutskottet. Antagande av anbud för ramavtal som inte fattas av annan än nämnd ska göras av upphandlingschefen. I delegationsordningen nämns även att löpande anskaffningsbeslut inom ramen för uppdrag och budget är att betraktas som ren verkställighet och kräver inget delegeringsbeslut. Vid inledande av upphandling och upphandlingsprocessen ligger det i normalfall inom verksamhetsansvarigas befogenhet att hantera, utan att något formellt beslut behövs. Upphandlingar som är samordnade och upphandlingar via inköpscentraler har upphandlingschefen befogenhet att hantera.

Enligt barn- och utbildningsnämndens delegationsordning ska antagande av barn- och utbildningsnämndens anbud upp till ett halvt prisbasbelopp tas av respektive chef och överstigande ett halvt prisbasbelopp⁴ tas av förvaltningschefen. Delegationsordningen anger även att löpande anskaffningsbeslut inom ramen för uppdrag och budget är att betraktas som ren verkställighet och kräver därav inget delegeringsbeslut.

² För mer information, läs på webben: www.upphandlingvast.se.

³ Prisbasbelopp för 2019 är 46 500 kr.

⁴ *Delegeringsordning. Barn- och utbildningsnämnden. Gäller fr.o.m. 2019-05-20, s 6.*

2.4.2. Inköp

Varje nämnd utser direkt eller via delegation attestanter och ersättare till dessa samt beslutar kring vilka beloppsgränser som ska gälla. Kommunstyrelsen har i sin delegeringsordning delegerat till kommundirektören att utse beslutsattestanter för kommunstyrelsens förvaltning samt besluta om beloppsgränser. Barn- och utbildningsnämnden har i sin delegeringsordning delegerat beslutsrätten att utse beslutsattestanter och sätta beloppsgränser till förvaltningschefen.

Personer som tilldelats att vara beslutsattestanter registreras i ekonomisystemet Raindance utifrån påskrivna attestunderlag från förvaltningschef. Det är endast tre medarbetare på ekonomikontoret som kan registrera nya användare i Raindance. Ekonomerna på förvaltningarna registrerar därefter attesträtten. De ska emellertid alltid utgå från undertecknat attestunderlag från förvaltningschef. Attesträtter och beställningsbehörigheter kontrolleras och revideras löpande och årligen ute på förvaltningarna. För kommunstyrelsen tas en lista ut årligen, för kontroll mot påskrivna attestupdrag. Genomförd kontroll dokumenteras och sparas i pärm.

Som ett led i granskningen har vi granskat kommunstyrelseförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningens registrerade attestanter i systemet Raindance mot påskrivet attestunderlag av kommunchef och förvaltningschef. Granskningen visade att kommunchef och förvaltningschef attesterat medarbetares attesträtter med vidhängande beloppsgränser.

2.5. Direktupphandling

Enligt LOU kan direktupphandling tillämpas då det inte finns några gällande ramavtal, om värdet är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Om det skulle ske upprepade direktupphandlingar av samma vara eller tjänst ska kommunen enligt riktlinjerna se över upprättande av ramavtal enligt en formell upphandling⁵. Det är inte tillåtet att dela upp upphandlingar i syfte att understiga beloppsgränsen för direktupphandling. Sedan 1 januari 2018 gäller nya beloppsgränser för direktupphandling vilket uppgår till 586 907 kronor.

För direktupphandling vid synnerliga skäl ska dessa endast förekomma vid speciella behov. Exempel på synnerliga skäl enligt kommunens riktlinjer är vid brådskande ärende där anbud inte hinner inkomma på grund av oförutsedda behov.

Enligt kommunens riktlinjer bör direktupphandlingar mellan 25 000 – 100 000 kronor vända sig till minst tre anbudsgivare. Även vid lägre belopp än 25 000 kronor får fler anbud tas in för att kunna nyttja den konkurrens som finns på marknaden. Vid direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor och upp till 586 907 kronor ska direktupphandlingar genomföras i kommunens direktupphandlingssystem Visma och kan genomföras av medarbetare i förvaltningarna. Tillgång till systemet erhålls av upphandlingsavdelningen efter godkännande av förvaltningschef och utbildning i systemet. Information kring direktupphandlingar återfinns i riktlinjerna och på kommunens intranät. Enligt kommunens riktlinje kan dokumentation anpassas till köpets art och storlek. Protokoll, anteckningar och fakturakopior är exempel på vad som kan ses som dokumentation. Det som emellertid är viktigt att dokumentera är vilka som tillfrågats, inkomna anbud samt val av leverantör.

Enligt riktlinjer från Konkurrensverket⁶ avseende dokumentation av direktupphandling bör direktupphandlingar överstigande 100 tkr dokumenteras enligt följande:

- *den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer,*
- *avtalsföremålet,*

⁵ Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret (19 kap 8 § LOU).

⁶ www.konkurrensverket.se › upphandling, 2019-11-12.

- *avtalets löptid och uppskattade värde samt när avtalet ingicks,*
- *om och hur konkurrensen togs till vara,*
- *vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud,*
- *vilken leverantör som tilldelades avtalet och*
- *det viktigaste skälet för tilldelningen.*

Som ett led i granskningen har vi inhämtat och granskat totalt tre stycken direktupphandlingar som genomförts under granskningsperioden. Vi har erhållit en lista på upphandlingar överstigande 100 000 kr där stickprov genomförts på totalt tre stycken direktupphandlingar. Således har två stickprov tagits på direktupphandlingar genomförda av kommunstyrelsen och en direktupphandling genomförd av barn- och utbildningsförvaltningen. För de stickprov på direktupphandlingar gjorda av kommunstyrelsen har minst tre stycken leverantörer tillfrågats. För stickprovet på direktupphandling gjord av barn- och utbildningsförvaltningen har två leverantörer tillfrågats. Utvalt stickprov för barn- och utbildningsförvaltningen avser upphandling av simlektioner. Enligt kommunens hemsida finns det tre stycken badhus i kommunen varav ett, sedan sommaren 2018, bedrivs i kommunal regi.

Granskning av stickprov visade att samtliga valda direktupphandlingar följer ovanstående rekommendationer från Konkurrensverket.

För barn- och utbildningsnämnden är det fyra stycken medarbetare som har behörighet att genomföra direktupphandlingar i systemet Visma. Förvaltningen försöker använda sig av direktupphandlingssystemet vid direktupphandlingar understigande 100 000 kr då de anser att systemet är ett bra stöd och verktyg. Det finns möjlighet att genomföra direktupphandlingar ute i verksamheten av rektorer och förskolechefer. För kommunstyrelsen har 17 stycken medarbetare behörighet att genomföra direktupphandlingar.

I kommunens interna kontrollplan 2016 fanns två kontrollmål kopplade till direktupphandling:

- Direktupphandlingar sker enligt riktlinjer
- Direktupphandlingar görs i avsett IT-system

Kontroll genomfördes på inköp/fakturor överstigande 100 000 kr upp till dåvarande direktupphandlingsgräns. Utfallet visade att ungefär 80 % av inköpen skett i kommunens direktupphandlingssystem och att dokumentation kring val av leverantör i vissa fall varit bristfälliga. Uppföljning genomfördes under 2017 och från i år har det lagts ett förslag att införa stickprovskontroll på fakturor överstigande 100 000 kr för att kontrollera att minst tre leverantörer tillfrågats och att beslutet har diarieförts med motivering av valt anbud.

2.6. Granskning av genomförd upphandling

I granskningen ingår att genomföra stickprovsgranskning av en upphandling där vi går igenom upphandlingen från början till slut. Således har vi valt ut en genomförd upphandling där barn- och utbildningsförvaltningen med hjälp av upphandlingsavdelningen genomfört en upphandling för en ny lärplattform.

Syftet med upphandlingen var att ta ett omtag i de pedagogiska processerna samt öka likvärdigheten mellan systemen. Systemet är till för att stödja barn- och utbildningsnämndens pedagogiska process för planering, bedömning och dokumentation. Det ska även användas för information och kommunikation till de olika skolformerna/verksamheterna samt vara ett effektivt arbetsredskap för skolledare och pedagogisk personal.

De kontrollområden och kontrollmål som ingår i granskningen av genomförd upphandling är följande:

Kontrollområde	Kontrollmål
Dokumenthantering	Förfrågningsunderlag, annonsering, sändlista, inkomna anbud, protokoll från anbudsöppning samt tilldelningsbeslut
Beslut om upphandling	Beslut om upphandling, beställning av upphandling
Förfrågningsunderlag	Upphandlingsform, kravspecifikation, kvalificeringsfas samt utvärderingskriterier
Avtal	Undertecknande, uppföljning av avtal, rättelse av missförhållande, slutdatum, förlängning samt hävning
Diarium och arkivering	Diarieförda och arkiverade handlingar

Resultatet av granskningen kommenteras nedan.

Kontrollområde	Kommentar
Dokumenthantering	<p>Upphandlingsavdelningen administrerar upphandlingarna och kommunikation med anbudsgivare via Visma Tendsign. Annonser, förfrågningsunderlag, sändlista, anbud och tilldelningsbeslut administreras i systemet.</p> <p>Vid granskning av utvald upphandling finns ovanstående dokumenterat och samlat digitalt.</p> <p>Protokoll från anbudsöppningen har upprättats där datum för anbudsöppning och antal anbud framgår samt att det är signerat av två personer.</p> <p>Det framgår att tilldelningsbeslutet innehåller uppgifter om inkomna anbud samt en sammanställning över anbudsutvärdering. Det framgår även att två av tre anbud var kvalificerade.</p>
Beslut om upphandling	Beslut har fattats i enlighet med nämndens delegationsordning.
Förfrågningsunderlag	<p>Upphandlingen avser ett öppet förfarande enligt 6 kap LOU. Detta innebär att alla leverantörer får lämna anbud efter anbudsfordran. Upphandlingen genomfördes genom en begäran om information (en request for information, förkortas RFI⁷). En RFI innebär att skriftliga frågor skickas till leverantörer och branschorganisationer. Efter det annonserades det slutliga upphandlingsdokumentet.</p> <p>I förfrågningsunderlagens kravspecifikationer anges allmänna krav och specifika tekniska krav som ska besvaras av anbudsgivaren. Upphandlingen lägger stor vikt vid användbarheten av upphandlingen och för att kunna bedöma användbarheten har tre nyckelfaktorer studerats; kraftfullhet, effektivitet och tillfredsställelse. Som stöd användes ett poängsystem enligt nedan:</p> <p>4 - mycket bra 3 - bra 2 - inget utmärkande 1 - vissa svagheter 0 - underkänt (anbudet går ej vidare i upphandlingsprocessen)</p> <p>Kontraktet har tilldelats bolaget InfoMentor - P.O.D.B AB då de utifrån bedömning lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Tilldelningsbeslut har fattats av förvaltningschef för barn- och utbildningsförvaltningen. Detta bedöms som förenligt med delegerat beslut till förvaltningschef.</p> <p>Genomförd upphandling har tilldelats sekretess på vissa delar, emellertid inget som bedöms nödvändigt att efterfråga för att uppfylla granskningens kontrollområden.</p>
Avtal	<p>Avtalet har tecknats med start från juli 2020 med en avtalsperiod på 5 år. Avtalets start infaller i samband med effektiv leveransdag. Enligt avtalet framkommer det att parterna en gång per år ska ha uppföljningsmöten där leverantören kallar till mötet. I avtalet finns det skrivningar om vite, hävning och avtalets upphörande.</p> <p>Ingen överprövning har förekommit.</p>
Diarium och arkivering	Samtliga handlingar som tillhör upphandlingen har arkiverats och diarieförts och sparas digitalt i systemet Evolution.

⁷ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog/request-for-information-rfi/>, 2019-11-12.

2.7. Uppföljning av ramavtalstrohet och genomförda upphandlingar

2.7.1. Ramavtalstrohet

Kommunens upphandlingspolicy och tillhörande riktlinje framhåller att det är respektive nämnds ansvar att ingångna avtal hålls. Utifrån intervjuuppgifter framkommer det att det inte finns några formaliserade rutiner och systematisk uppföljning av ramavtalstrohet. Kommunstyrelsen har ett systemstöd kallat Bubobubo där det går att genomföra ett antal olika analyser avseende inköpsdata. Det finns emellertid ett problem vid genomförande av analyser och det är att kommunens samtliga avtal inte är samlade på ett ställe. Således är det svårt att genomföra analyser av ramavtalstrohet i det systemet enbart. Upphandlingschefen håller på att se över möjligheten att ta fram ett rapportpaket för uppföljning av vissa parametrar. Under intervjuerna framkom att resursbrist är huvudsakliga anledningen till att uppföljning av ramavtalstrohet inte genomförs i tillräcklig omfattning och att det finns behov av att anställa en avtalscontroller som förstärkning på upphandlingsavdelningen

Vänersborgs kommun är en decentraliserad organisation där många medarbetare har inköpsbehörighet. För inköp använder sig kommunen främst av e-handelssystemet Marknadsplatsen som är kopplat till kommunens ekonomisystem Raindance och systemet infördes under hösten 2018. I systemet ligger ett antal avtal med leverantörer som kommunen kan handla med. Samtliga avtal med leverantörer ligger emellertid inte upplagda för köp via Marknadsplatsen. Kommunen arbetar därför med att få in fler leverantörer i systemet. Detta då de ser att Marknadsplatsen är ett bra stöd för att inköp ska genomföras på rätt sätt.

Vid beställning av varor i Marknadsplatsen ska beställningen attesteras av behörig person. Vid leverans ska ordern inlevereras och om fakturan stämmer med inleveransen går fakturan till betalning. Om fakturan inte stämmer med ordern måste fakturan hanteras och attesteras på nytt av behörig person.

Under 2018 hade kommunen med två kontrollmål i den interna kontrollplanen avseende kommunens inköp:

- Användningsfrekvens för respektive beställare
- Kunskap om avtal och rutiner hos beställare

Utvärdering av kontrollmålen genomfördes genom en enkätundersökning som skickades till samtliga medarbetare med beställarID. Frågor ställdes kring hur ofta de beställer varor /tjänster samt vilken information de erhållit avseende inköpsrutiner, ramavtal och innebörden mottagnings- och beställarattest. För kommunstyrelsens förvaltning svarade ca 87% på enkätundersökningen. Svaren visade att ca hälften av svarande beställde färre än 10 gånger per år och att det var varierande kunskap hos beställarna avseende inköpsrutiner, ramavtal och innebörden av mottagnings- och beställarattest. Utvärderingen visade att det var många som hade beställarbehörighet vilket, enligt kommunens utvärdering, försvårar säkerheten att inköp görs mot ramavtal.

För barn- och utbildningsförvaltningen ställdes enkäten till 224 medarbetare varav ca 69% svarade på enkätundersökningen. Svaren visade att ca 44% beställde färre än 10 gånger per år och ca 33% svarade att de beställde fler än 10 gånger per år. Resterande beställde mindre än tre gånger per år. Vid analys av enkätsvaren visade att det var varierande kunskap hos beställarna avseende inköpsrutiner, ramavtal och innebörden av mottagnings- och beslutsattest.

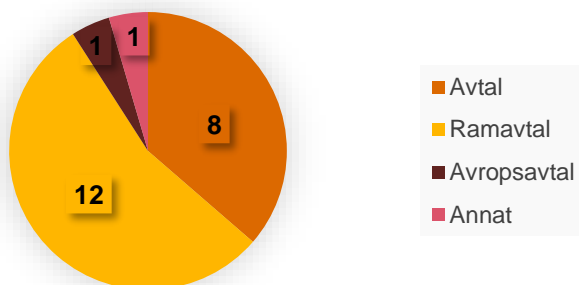
Till följd av ovanstående har kommunstyrelsen och barn- och utbildningsförvaltningen gått igenom och rensat bort inaktuella beställarID. Årliga kontroller av förvaltningarnas beställarID genomförs och sparas hos respektive förvaltning. Vi har inhämtat underlag som bekräftar att de årliga kontrollerna gjorts.

Som ett led i granskningen har en registeranalys genomförts för att få en inblick i vilken omfattning kommunen genomför inköp med upphandlade leverantörer. Utdrag ur kommunens leverantörsreskontra för perioden 2018-05-01 till 2019-04-30 har erhållits och jämförts mot erhållen lista över gällande avtal för samma period. Gränsen för direktupphandlingar uppgår till 586 907 kronor enligt LOU och vi har därav valt att dra köpgränsen vid detta belopp. Resultatet av analysen presenteras nedan för inköp överstigande direktupphandlingsgränsen.

Barn- och utbildningsförvaltningen

Inköp från leverantörer, överstigande direktupphandlingsgränsen, uppgår till 22 stycken. Av dessa kan vi se att barn- och utbildningsförvaltningen genomfört inköp via avtal, ramavtal och avropsavtal fördelade enligt figur 1 nedan). Ett av inköpen, benämnt Annat i figuren nedan, avser inköp från Mediapoolen Västra Götaland AB⁸ och bedöms utgöra ett in house – undantag⁹.

Fördelning av avtal



Figur 1: Fördelning av avtalstyper för barn- och utbildningsförvaltningens inköp inom granskad period.

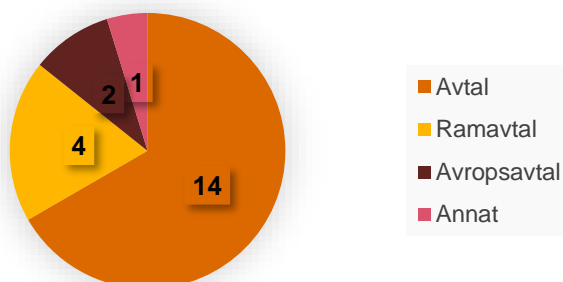
⁸ Mediapoolen är ett kommunalägt bolag som ägs av kommunalförbunden Skaraborg, Sjuhärad och Fyrbodahl samt Uddevalla kommun.

⁹ Kammarkollegiet 2013:3

Kommunstyrelsen

Inköp från leverantörer överstigande direktupphandlingsgränsen uppgår till 21 stycken. Av dessa kan vi se att kommunstyrelseförvaltningen genomfört inköp via avtal, ramavtal och avropsavtal. Ett av inköpen benämnt Annat avser IT-tjänster från ett IT-konsultföretag. Under vår granskning har kommunen inte kunnat uppvisa något ramavtal som omfattar dessa inköp. Vid kommunikation med förvaltningen uppfattar vi det som att tjänster avropats löpande utan föregående upphandlingsförfarande.

Fördelning av avtal



Figur 2: Fördelning av avtalstyper för kommunstyrelseförvaltningens inköp inom granskad period.

Analys

Utifrån registeranalysen ovan ser vi att barn- och utbildningsförvaltningen och kommunstyrelseförvaltningen har gjort inköp överstigande direktupphandlingsgränsen med leverantörer som kommunen har avtal med. Vi kan genom registeranalysen emellertid inte säkerställa att inköp av varor eller tjänster understigande direktupphandlingsgränsen inte gjorts av annan leverantör än vad som upphandlats samt att inköp gjorts enligt gällande avtal.

2.7.2. Uppföljning av genomförda upphandlingar

I granskningen framkommer det att det saknas rutiner för systematisk och strukturerad uppföljning av genomförda upphandlingar. Detta innebär exempelvis att löpande följa upp att de ställda kraven i upphandlingen och avtalsvillkoren efterlevs av leverantörerna. Exempel på vad som bör följas upp¹⁰, enligt Upphandlingsmyndigheten:

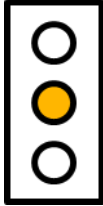


- Leverantörens skatte- och ekonomiska status under avtalsperioden. Detta bör följas upp kontinuerligt för att säkerställa leverantörens förmåga att utföra sitt uppdrag.
- Löpande uppföljning av pris och volym för alla avtal.
- Levererad kvalitet
- Utvärderingskriterierna som använts i upphandlingen
- Övriga avtalsvillkor

¹⁰ Det finns inget uttalat krav att upphandlande myndigheter ska följa upp avtal, men utan uppföljning kan det strida mot likabehandlingsprincipen och ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande att inte säkerställa att leverantörens uppgifter kan kontrolleras. (Se C-448/01 EVN och Wienstrom punkt 51. Källa: <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/avtalsforvaltning/genomfor-uppfoljningen/>, 2019-11-12.)

Kommunens policy och riktlinjer för upphandling framhåller att det är upp till respektive nämnd att säkerställa att ingångna avtal hålls. Det framkommer emellertid inte hur kontroll av detta ska ske. Vid intervjutillfället framkom att viss uppföljning genomförs beroende på vad som upphandlats. Exempelvis vid upphandling av nytt verksamhetssystem genomförs uppföljning vid integration av systemet. Det framkommer även att viss kontroll av kvalitet, pris och volym görs i samband med att en faktura mottagningsattesteras i systemet.

Utifrån intervjuuppgifter framkommer det att brist på kontinuerlig och systematisk uppföljning bland annat beror på resursbrist på kommunstyrelseförvaltningen och att det finns behov av en inköpscontroller. Det genomförs inga stickprovskontroller på genomförda upphandlingar.

3. Bedömningar utifrån kontrollmål

Kontrollmål	Kommentar	
Har kommunen rutiner och organisation som säkerställer att upphandlingar hanteras enligt lagar och riktlinjer?	<p>Delvis uppfyllt</p> <p>Kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer för upphandlingsprocessen bedöms vara tydliga och utgör en god grund för att upphandlingsprocessen ska kunna fungera ändamålsenligt.</p> <p>I kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer tydliggörs ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen, nämnderna och ekonomikontoret. Vid intervju med representanter från upphandlingsavdelningen och barn- och utbildningsförvaltningen bedöms fördelningen vara tydlig och fungera väl.</p> <p>I granskningen konstaterar vi att kommunen inte har dokumenterade tillämpningsanvisningar för hur uppföljning av upphandling ska gå till samt att köp av IT-tjänster av kommunstyrelseförvaltningen har gjorts, till ett belopp av 785 077 kronor, utan upphandlingsförfarande.</p> <ul style="list-style-type: none">• Vi bedömer att kontrollmålet <i>delvis är uppfyllt</i>.	
Är roller och ansvar i upphandlingsprocessen ändamålsenliga?	<p>Uppfyllt</p> <p>Utifrån kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer bedöms ansvar och roller vara tydligt formaliserade och under intervjuer med förvaltningarna förstärktes vår uppfattning att fördelningen av roller och ansvar är tydlig.</p> <p>I kommunstyrelsens och barn- och utbildningsnämndens delegationsordningar framgår tydligt vem som fått delegation samt till vilket belopp.</p> <ul style="list-style-type: none">• Vi bedömer att kontrollmålet är <i>uppfyllt</i>.	
Följs kommunens upphandlingspolicy och riktlinjer?	<p>Uppfyllt</p> <p>Av intervjuer med representanter från förvaltningarna framgick det att det finns en god kunskap om kommunens upphandlingsprocess samt framtagna upphandlingspolicy och riktlinjer hos berörda medarbetare. Utifrån stickprovsgranskning av en upphandling och tre direktupphandlingar bedöms följsamheten mot LOU samt policy och riktlinjer vara god.</p> <ul style="list-style-type: none">• Vi bedömer att kontrollmålet är <i>uppfyllt</i>.	

Är kommunens dokumentation av direktupphandlingar tillräcklig?

Uppfyllt

Vänersborgs kommun har en av kommunfullmäktige antagen policy för upphandling och av kommunstyrelsen upprättad riktlinjer. I riktlinjerna framkommer information kring direktupphandlingar, vilka beloppsgränser som gäller och vilken dokumentation som krävs. Som ett led i granskningen har stickprovskontroll genomförts på dokumentation av direktupphandlingar överstigande 100 000 kr. Granskningen visade att valda stickprov på direktupphandlingar i huvudsak följer Konkurrensverkets rekommendationer på dokumentation. Utvalda stickprov följer även kommunens riktlinjer avseende direktupphandlingar.

- Vi bedömer att kontrollmålet är *uppfyllt*.



Har kommunen rutiner för kontinuerlig uppföljning av upphandlingar? Tillämpas dessa rutiner?

Ej uppfyllt

Det finns inget lagkrav att uppföljning ska ske av genomförda upphandlingar men det bör göras enligt Upphandlingsmyndigheten. Det är också rimligt med en systematisk uppföljning i perspektiven god intern kontroll och en god ekonomisk hushållning. Att genomföra uppföljning av upphandlingar är dessutom en bra förutsättning för utveckling av upphandlingsprocessen avseende effektivitet och ändamålsenlighet samt kontroll av att leverantörer följer ingångna avtal. Kommunen saknar rutiner för systematisk och kontinuerlig uppföljning av genomförda upphandlingar. Framtagen upphandlingspolicy och riktlinjer framhåller att det är upp till respektive nämnd att säkerställa att ingångna avtal hålls. Där framgår emellertid inte hur kontroll av genomförda upphandlingar ska genomföras. Ingen av de granskade förvaltningarna har egna tillämpningsanvisningar som ytterligare beskriver hur uppföljning av upphandlingar ska ske.

- Vi bedömer kontrollmålet som *ej uppfyllt*.



Är upphandlingskompetensen tillräcklig inom kommunens olika förvaltningar och verksamheter?

Uppfyllt

Utifrån granskningen framgår det att det finns upphandlingskompetens både på central nivå i form av upphandlingsavdelningen, och även på förvaltningsnivå. Det sker löpande kommunikation mellan upphandlingsavdelningen och förvaltningarna där upphandlingsavdelningen utgör expert- och konsultstöd. Vid intervju med berörda förvaltningar framgår det att det finns en löpande och tydlig kommunikation kring upphandlingsfrågor. För att få tillgång till kommunens direktupphandlingssystem måste medarbetare genomgå utbildning med upphandlingsavdelningen.

- Vi bedömer att kontrollmålet är *uppfyllt*.



Har kommunen rutiner och processer för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids?

Delvis uppfyllt

Vänersborgs kommun har en av kommunfullmäktige antagen policy för upphandling och av kommunstyrelsen upprättade riktlinjer. I riktlinjerna framkommer information kring direktupphandlingar, vilka beloppsgränser som gäller och vilken dokumentation som krävs. Kommunen har ett systemstöd för direktupphandlingar överstigande 100 000 kr. För att få åtkomst till kommunens direktupphandlingssystem behöver medarbetaren få en utbildning av upphandlingsavdelningen. Rutinen begränsar antalet användare i direktupphandlingssystemet samt säkerställer att användare får information om direktupphandlingsförfarandet.

Samtidigt konstaterar vi i granskningen att kommunen inte genomför några systematiska kontroller avseende genomförda direktupphandlingar för att säkerställa att gränsen för direktupphandling inte överskrids. Det finns ett förslag att införa årlig kontroll av genomförda direktupphandlingar för samtliga förvaltningar för att säkerställa att inköp är korrekt utifrån riktlinjer för direktupphandling.

- Vi bedömer att kontrollmålet *delvis är uppfyllt*.



Hur har kommunen organiserat rättigheter och nivåer för beställning och inköp? Fattas beslut om inköp där så är befogat?

Uppfyllt

Vänersborgs kommun har framtagna delegeringsordningar där det framkommer att beslutsrätten för att utse beslutsattestanter och beloppsgränser för kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden delegerats till kommunchef och förvaltningschef. För att lägga upp nya attesträtter i ekonomisystemet krävs alltid godkännande av kommunchef eller förvaltningschef.

Det genomförs årliga kontroller av registrerade attestanter och beloppsgränser. Kontrollen dokumenteras och sparas hos respektive förvaltning.

Som ett led i granskningen har stickprovskontroll genomförts för att säkerställa att kommunchefen och förvaltningschefen godkänt attestanter och attestbelopp. Granskningen visade inga avvikelser.

- Vi bedömer att kontrollmålet är *uppfyllt*.



Har kommunen en god följsamhet mot ramavtal?

Delvis uppfyllt

Utifrån genomförd uppföljning av kontrollmål i 2018 års internkontrollplan har antalet beställarID setts över och inaktuella beställarID har rensats. Ett stort antal beställarID ökar risken för felaktiga inköp och bör minimeras till de som främst genomför inköp för verksamheterna.

Kommunstyrelsen har tillgång till systemet Bubobubo där det går att genomföra ett antal olika kontroller. Utifrån intervjuuppgifter framkommer att upphandlingsavdelningen ser över införande av rapportpaket, dock är detta inte fullt utformat än.

Vid registeranalys av inköp överstigande direktupphandlingsgränsen gick det att matcha inköpen mot tecknade avtal. Granskningen har inte omfattat avtalens innehåll eller de inköp som understiger gränsen för direktupphandling. Givande granskningens omfattning och kommunens organisering av data går det inte att uttala sig entydigt om hur stora summor kommunen gjort inköp för som inte omfattas av ramavtal.

Det finns ingen upprättad rutin för att genomföra systematisk uppföljning av kommunens ramavtalstrohet.

- Vi bedömer att kontrollmålet *delvis är uppfyllt*.



4. Rekommendationer

4.1. Samlad bedömning och rekommendationer

Revisorerna i Vänersborg kommun har uppdragit åt PwC att granska om kommunens upphandlingar bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och om kommunen säkerställt att upphandlingar genomförs lagenligt och i enlighet med kommunens policy och riktlinjer.

Under granskningen har vi konstaterat många goda rutiner och processer som skapar förutsättningar för god kontroll i granskat ämne och samtidigt identifierat ett antal förbättringsområden.

Efter genomförd granskning är vår sammanvägda bedömning att kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden *inte i tillräcklig grad säkerställer* att inköp och upphandlingar genomförs på ett ändamålsenligt sätt och säkerställer att upphandlingar genomförs lagenligt och i enlighet med policy och riktlinjer. Under granskningen har vi konstaterat många goda rutiner och processer som skapar förutsättningar för god kontroll kring kommunens hantering av upphandling. Samtidigt har vi identifierat ett par förbättringsområden.

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att:

- Ta fram riktlinjer och implementera rutiner och processer för uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Ta fram riktlinjer och implementera rutiner och processer för uppföljning av följsamhet mot ramavtal.
- Säkerställa i tillämpliga fall att inköp inte görs utan gällande ramavtal
- Införa rutiner och kontroller som säkerställer att inköp görs i enlighet med gällande riktlinjer för direktupphandling överstigande 100 000 kronor.
- Överväga att samla samtliga förvaltningars avtal, direktupphandling och ramavtal, i samma system.
- Säkerställa följsamhet mot LOU avseende processer för att inte inköp, under ett kalenderår, totalt ska kunna komma att överstiga direktupphandlingsgränsen

Vi rekommenderar barn- och utbildningsnämnden att:

- Säkerställa ändamålsenliga rutiner och processer för uppföljning av genomförda upphandlingar.
- Säkerställa ändamålsenliga rutiner och processer för uppföljning av följsamhet mot ramavtal.

2019-11-13

Johan Osbeck
Uppdragsledare

Rebecka Äremann
Projektmedarbetare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Vänersborgs kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2019-04-18. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.