



Granskning av inköp och upphandling – fördjupning samhällsbyggnadsnämnden

Rapport
Tjörns kommun

KPMG AB

2023-04-13

Antal sidor 12



Tjörns kommun

Granskning av inköp och upphandling – fördjupning samhällsbyggnadsnämnden

2023-04-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	3
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Lagstiftning och styrdokument	6
3.2	Stickprov	9
3.2.1	Inköp där avtal saknas med aktuell leverantör	9
3.2.2	Inköp där avtal finns med aktuell leverantör	10
3.2.3	Bedömning	10
4	Slutsats och rekommendationer	12

1 Sammanfattning

KPMG har av Tjörn kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en stickprovsgranskning avseende inköp och upphandling inom samhällsbyggnadsnämnden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden genomför inköp och upphandlingar i enlighet med gällande lagar och regelverk.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt att dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Vi har i vår granskning inte funnit något som visar att de granskade inköpen har skett i strid med gällande lagstiftning. Vi kan dock inte styrka att konkurrensutsättning har skett för ett flertal av direktupphandlingarna.

Vi grundar vår bedömning i att det för samtliga granskade direktupphandlingar saknas dokumentation i enlighet med LOU, LUF och kommunens riktlinjer avseende direktupphandling. Den bristande dokumentationen gör att det saknas en spårbarhet i genomförda direktupphandlingar, och följaktligen kan inte konkurrensutsättning av genomförda inköp säkerställas.

Vår granskning har också visat att två inköp gjorts av leverantörer där avtalet inte är giltigt.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att nämnden inte säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer.
- Stärka kontrollen och uppföljningen av genomförda inköp i syfte att säkerställa att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk.

2 Bakgrund

Vi har av Tjörns kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en stickprovsgranskning avseende inköp och upphandling inom samhällsbyggnadsnämnden. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Revisorerna genomförde under 2019 en granskning av inköp och upphandling. I granskningsrapporten lämnades rekommendationer till de granskade nämnderna. Under 2021 genomfördes en uppföljning av den tidigare granskningen, i syfte att bedöma om styrelse och nämnder beaktat och vidtagit åtgärder utifrån lämnade rekommendationer. I den uppföljande granskningen gjordes bedömningen att samhällsbyggnadsnämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder utifrån tidigare granskning.

Utifrån resultatet av den uppföljande granskningen beslutade revisorerna att en uppföljande granskningsinsats skulle genomföras under hösten 2022, avseende samhällsbyggnadsnämndens rutiner för inköp och upphandling, för att säkerställa att det sker i enlighet med gällande lagar och regelverk.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att bedöma om samhällsbyggnadsnämnden genomför inköp och upphandlingar i enlighet med gällande lagar och regelverk.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Genomförs inköp och upphandlingar i enlighet med gällande lagar och regelverk?
- Vilka kontroller/uppföljningar sker för att säkerställa att gällande lagar och regelverk efterlevs?

Granskningen avser de inköp och upphandlingar som genomförs av samhällsbyggnadsnämnden.

Granskningen omfattar inköp och upphandlingar som genomförts under perioden 2022-01-01 – 2022-10-31.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lagen om offentlig upphandling
- Inköps- och upphandlingspolicy, Tjörns kommun (2018-11-15 § 181, rev. 2021-06-17)

2.3 Metod

Granskningen har gjorts genom en stickprovsgranskning av ett urval inköp och direktupphandlingar som genomförts under perioden 2022-01-01 – 2022-10-31.

Inledningsvis har vi begärt ut en avtalsförteckning samt en förteckning över leverantörsfakturer för angiven tidsperiod (januari-oktober 2022). Utifrån denna har vi valt ut 30 fakturer som kommer att granskas utifrån framtagna granskningsprogram anpassade utifrån om det finns ett avtal med aktuell leverantör eller ej. Nedan beskrivs de kontrollpunkter vi fokuserat på, beroende på om det finns respektive inte finns ett avtal med leverantören.

1. Granskning av leverantörsfakturer där avtal saknas, för kontroll av avtalstrohet (och där det finns risk att otillåten direktupphandling genomförts)

Stickprovsgranskningen fokuserar på:

- Om den som genomfört inköpet har behörighet till detta
- Om dokumentation upprättats i enlighet med LOU och kommunens riktlinjer för direktupphandling
- Om konkurrensutsättning har genomförts
- Om det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret/den senaste 12-månaders perioden överskrider direktupphandlingsgränsen,

2. Granskning av leverantörsfakturer där avtal finns med aktuell leverantör, för kontroll av leverantörstrohet

Stickprovsgranskningen fokuserar på:

- Om befintligt avtal är giltigt (med avseende på bl.a. avtalsperiod, att det har undertecknats av behörig person etc.)
- Om avtalet föregåtts av upphandling enligt LOU (granskning av efterlevnad av LOU under upphandlingsprocessen omfattas inte av granskningen)
- Om fakturan är tillräckligt specificerad
- Om köpt vara/tjänst omfattas av avtalet
- Om fakturerat pris överensstämmer med avtalat pris
- Om fakturan har attesterats av rätt person

3 Resultat av granskningen

3.1 Lagstiftning och styrdokument

Offentlig upphandling är en lagreglerad inköpsprocess. Lagen om offentlig upphandling (LOU) ¹ reglerar inköpsprocessens objektivitet och öppenhet. Fem grundprinciper präglar upphandlingslagstiftningen: icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Öppenhet, eller transparensprincipen innebär att upphandlingar ska vara klart och tydligt formulerade och innehålla samtliga krav som ställs.

Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) gäller för upphandling som genomförs av en upphandlande enhet för verksamhet inom områdena vatten, energi, transporter eller posttjänster.

Det beräknade förväntade värdet av kontraktet och kategori av tjänst, avgör vilket kapitel och förfarande som ska tillämpas vid upphandlingen. Är det fråga om en upphandling som beräknas understiga aktuellt tröskelvärde ska bestämmelserna i 19 kap. LOU/ LUF tillämpas.

Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser

Gränsen för direktupphandling enligt LOU uppgår från 1 februari år 2022 till högst 700 000 kr² för varor, tjänster och byggentreprenader. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till 1,46 mnkr för statliga myndigheter och ca 2,2 mnkr för övriga upphandlande myndigheter. Vid upphandling av byggentreprenader uppgår tröskelvärdet till ca 56 mnkr.

Motsvarande beloppsgräns för direktupphandling enligt LUF uppgår från 1 februari år 2022 till 1 200 000 kr³. Tröskelvärdet för varor och tjänster uppgår till ca 4,5 mnkr och för byggentreprenader uppgår det till ca 56 mnkr.

Krav på dokumentation

Av LUF 19 a kap. 10 § samt LOU 19 a kap. 11 § framgår de krav som ställs avseende dokumentation av direktupphandlingar. Här anges att en upphandlande myndighet/enhet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om upphandlingens värde överstiger 100 tkr. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att myndigheten/enheten ska kunna motivera sina beslut under upphandlingens samtliga skeden.

¹ 2016:1145

² För perioden 2022-01-01 – 2022-01-31 uppgick direktupphandlingsgränsen till 626 284 kr (LOU)

³ För perioden 2022-01-01 – 2022-01-31 uppgick direktupphandlingsgränsen till 1 165 804 kr (LUF)

Av lagstiftningen framgår inte några mer specifika krav kring vad dokumentationen ska innehålla. Upphandlingsmyndigheten har dock tagit fram en dokumentationsblankett med ett antal uppgifter som enligt Konkurrensverkets bedömning bör ses som ett minimum för uppfyllnad av dokumentationsplikten vid genomförandet av direktupphandlingar. Av denna framgår bland annat att följande bör framgå av dokumentationen:

- Information om den upphandlande myndigheten/enheten
- Beskrivning av avtalsföremålet
- Grund för direktupphandling samt beskrivning av skäl till att angiven grund kunde användas
- Avtalets löptid
- Upphandlingens värde
- Vinnande leverantör/leverantörer
- Metod för konkurrensutsättning
- Information om inbjudna leverantörer och inkomna anbud
- Kriterier för utvärdering

Kommunens inköps- och upphandlingspolicy

Enligt den kommunövergripande inköp- och upphandlingspolicyn⁴ ska alla inköp ske i enlighet med ovan lagstiftning. Vidare framgår att respektive nämnd ansvarar för att verksamheten följer inköps- och upphandlingspolicyn och gällande riktlinjer. Riktlinjerna till inköps- och upphandlingspolicyn utfärdas av kommunstyrelsen. Riktlinjerna⁵ gör gällande att förvaltningarna ansvarar för upphandlingar som är av förvaltningsspecifik karaktär (som endast rör en nämnd). I förvaltningarnas ansvar ingår att

- Definiera och upprätta kravspecifikation för inköpsbehovet.
- Ansvara för att personer inom den egna verksamheten som genomför inköp- och upphandlingar har den kunskap och utbildning som krävs.
- Genomföra utvärdering och teckna tilldelningsbeslut samt avtal i samverkan med Upphandlingsenheten.

⁴ Beslutad av kommunfullmäktige §181, reviderad 2021-06-17

⁵ Beslutad av kommunstyrelsen §100 2021-05-06



Tjörns kommun

Granskning av inköp och upphandling – fördjupning samhällsbyggnadsnämnden

2023-04-13

- Tillse att via Upphandlingsenheten registrera avtalet i kommunens avtalsdatabas.

Vidare anges att om kommunen inte tecknat ramavtal för det aktuella inköpsbehovet och värdet överstiger gränsen för direktupphandling ska upphandlingsenheten kontaktas och en upphandling genomföras. Inköp från 5 000 kr och över ska konkurrensutsättas, minst tre leverantörer bör kontaktas, med fördel skriftligen för dokumentation. Vid köp över 100 000 tillkommer ytterligare krav på dokumentation, inte minst i avtalet, i enlighet med gällande lagstiftning.

Respektive nämnd har det yttersta ansvaret för uppföljning och att säkerställa att delegationer och attestbehörigheter är aktuella.

3.2 Stickprov

För att bedöma den interna kontrollen i inköpsverksamheten avseende inköp och ingångna avtal har vi genomfört en stickprovsgranskning. Inledningsvis har vi begärt en förteckning över leverantörsfakturer för angiven tidsperiod (januari-oktober 2022) samt en förteckning över avtal. Stickproven har delats upp i ett antal stickprov där inköpet/fakturan inte kan härledas till ett befintligt avtal i erhållna avtalsförteckningar, samt ett antal där inköpet/fakturan kan härledas till ett avtal. Urvalet av leverantörsfakturer har därefter matchats mot erhållna avtalsförteckningar, och har därefter granskats utifrån anpassade granskningsprogram angivna under stycke 2.3. Sammantaget har 15 leverantörsfakturer valts ut där inköpet inledningsvis inte kunde härledas till ett avtal samt 15 leverantörsfakturer där inköpet kunde härledas till ett avtal.

3.2.1 Inköp där avtal saknas med aktuell leverantör

Utifrån de 15 leverantörsfakturer som inledningsvis valdes ut har stickprovsgranskningen visat att avtal finns för 4 av dessa. För ytterligare en leverantör finns avtal tecknat, dock ej avseende det som inköpet avser varför vi valt att betrakta även detta som en direktupphandling. Det är därmed 11 leverantörsfakturer som har granskats vidare enligt vårt granskningsprogram avseende direktupphandlingar. Nedan framgår resultatet för dessa 11 leverantörsfakturer.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Den som gjort inköp har behörighet till detta	11 (11)	100%
Dokumentation upprättats i enlighet med LOU och förvaltningens riktlinjer för direktupphandling	0 (11)	0%
Vi har erhållit underlag som tydliggör att konkurrensutsättning har genomförts	1 (11)	9%
Det samlade värdet av gjorda inköp under kalenderåret understiger direktupphandlingsgränsen, för vald leverantör	11 (11)	100%

Av stickproven framkommer att samtliga genomförda inköp har gjorts av behörig person, samt att samtliga inköp understiger direktupphandlingsgränsen inom aktuellt område. Stickproven visar vidare att fullständig upphandlingsdokumentation i enlighet med lagstiftning och interna styrdokuments krav saknas i samtliga stickprov. För en av fakturorna har vi fått del av information som visar att det endast finns en leverantör på marknaden. För ytterligare sex fakturer har vi fått förklaringar till varför inköpen gjorts av vald leverantör. Det saknas dock direktupphandlingsdokumentation som motsvarar

de krav som ställs i LOU/LUF. Vi har därmed inte heller kunnat verifiera att inköpen konkurrensutsatts.

3.2.2 Inköp där avtal finns med aktuell leverantör

Utifrån de 15 leverantörsfakturor som inledningsvis valdes ut har stickprovsgranskningen visat att giltiga avtal saknas för 2 av dem. Dessa omfattas dock av sammanställningen nedan, men en kommentar till avvikelsen efter tabellen.

Kontrollpunkt	Antal JA	Andel JA
Är befintligt avtal giltigt vid fakturadatum?	13 (15)	87%
Framgår det av avtalet att upphandling skett enligt LOU?	12 (15)	80%
Är fakturan tillräckligt specificerad?	15 (15)	100%
Omfattas köpt vara/tjänst av avtalet?	13 (15) ⁶	87%
Överensstämmer fakturerat pris med avtalat pris?	13 (15) ⁷	87%
Fakturan har attesterats av rätt person?	14 (15)	93%

Av stickprovet framkommer att samtliga fakturor är tillräckligt specificerade. Däremot saknas ett giltigt avtal för två av inköpen. I ett fall drog upphandlingen ut på tiden, och då valde man att genomföra ett inköp utan giltigt avtal med leverantören. I den andra avvikelsen i stickprovet hade ett företagsförvärv genomförts, där avtalet med den tidigare leverantören hade löpt ut. Då det saknats avtal avspeglas även dessa avvikelser i kontrollpunkterna som avser 1) om det framgår av avtal att upphandling skett i enlighet med LOU, 2) om köpt vara omfattas av avtalet respektive och 3) om fakturerat pris överensstämmer med avtalat pris. Vi har inte tagit del av direktupphandlingsdokumentation eller motsvarande som underlag för de inköp där giltiga avtal saknas.

Avseende attester har vi inte fått del av underlag för en av de granskade leverantörsfakturorna.

3.2.3 Bedömning

Vi har i vår granskning inte identifierat att gjorda inköp har skett i strid med gällande lagstiftning (LOU/LUF). Inköpsvolymen per leverantör för den granskade perioden

⁶ I samtliga fall på grund av att avtal saknas

⁷ Se ovan – saknas avtal



Tjörns kommun

Granskning av inköp och upphandling – fördjupning samhällsbyggnadsnämnden

2023-04-13

överstiger inte direktupphandlingsgränsen i något av fallen. Vi har dock inte kontrollerat huruvida avtal finns med andra leverantörer för aktuellt område.

Vi bedömer dock att det finns brister i dokumentationen av direktupphandlingar. Vi har fått del av förklaringar till några av de genomförda inköpen, men det saknas direktupphandlingsdokumentation som motsvarar kraven i LOU och LUF samt kommunens egna riktlinjer. Bedömningen görs bland annat med grund i vad Konkurrensverket anser vara ett minimikrav gällande dokumentation av direktupphandlingar. Då det saknas dokumentation för genomförda direktupphandlingar så kan vi i merparten av fallen inte styrka att konkurrensutsättning har skett.

Vidare har vi identifierat två inköp där giltiga avtal har saknats och där vi inte heller tagit del av annan dokumentation för inköpet. Vi bedömer att dessa inköp indikerar en bristande kontroll och uppföljning av genomförda inköp.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att samhällsbyggnadsnämnden inte har säkerställt att dokumentation av direktupphandlingar sker i enlighet med gällande lagar och regelverk. Vi har i vår granskning inte funnit något som visar att de granskade inköpen har skett i strid med gällande lagstiftning. Vi kan dock inte styrka att konkurrensutsättning har skett för ett flertal av direktupphandlingarna.

Vi grundar vår bedömning i att det för samtliga granskade direktupphandlingar saknas dokumentation i enlighet med LOU, LUF och kommunens riktlinjer avseende direktupphandling. Den bristande dokumentationen gör att det saknas en spårbarhet i genomförda direktupphandlingar, och följaktligen kan inte konkurrensutsättning av genomförda inköp säkerställas.

Vår granskning har också visat att två inköp gjorts av leverantörer där avtalet inte är giltigt.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att nämnden inte säkerställt en tillräcklig intern kontroll avseende inköp och upphandling.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- Säkerställa att direktupphandlingar dokumenteras i enlighet med gällande lagstiftning och kommunens riktlinjer.
- Stärka kontrollen och uppföljningen av genomförda inköp i syfte att säkerställa att inköp och upphandlingar genomförs i enlighet med gällande lagstiftning och regelverk.

Datum som ovan

KPMG AB

Simon Homander

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.