Granskning av upphandling och inköp

Rapport

Arboga kommun, Arboga Kommunalteknik AB, Arbogabostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB

KPMG AB

2024-09-06

Antal sidor 18

© 2024 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative (“KPMG International”), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Arboga kommun, Arboga Kommunalteknik AB, Arbogabostäder AB och Kommunfastig-
Granskning av upphandling och inköp

2024-09-06

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning 2

2 Bakgrund 5
2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning 5
2.2 Revisionskriterier 6
2.3 Avgränsning 6
2.4 Metod 6

3 Resultat av granskningen 7
3.1 Koncernövergripande nivå 7
3.2 Arboga kommun 13
3.3 Arboga kommunalteknik AB, Arbogabostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB 15

4 Samlad bedömning och rekommendationer 16

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Public

1 Sammanfattning

KPMG har av Arboga kommuns revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunens och tre helägda dotterbolags rutiner kring upphandling och inköp.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen samt respektive bolagsstyrelse säkerställer en ändamålsenlig intern kontroll och uppföljning av upphandling och inköp.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att varken kommunstyrelsen eller bolagsstyrelser säkerställt en ändamålsenlig intern kontroll och uppföljning av upphandling och inköp.

Vi bedömer att det vid granskningstillfället sker en kommunkoncernövergripande planering av kommande upphandlingar. VMKF har även arbetat fram förslag till styrdokument avseende upphandling och inköp som kommunstyrelsen och AKTAB:s bolagsstämma fastställt. Styrdokumenten har dock inte setts över eller reviderats sedan de fastställdes 2018 respektive 2020. Kommunstyrelsen bedöms, i allt väsentligt, säkerställa en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp, medan respektive bolagsstyrelse bedöms kunna tydliggöra roller och ansvar ytterligare.

Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse ska kontrollera risker kopplade till upphandling och inköp. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen, utifrån reglementet av intern kontroll, inte kan besluta om vilka risker bolagen ska kontrollera inom ramen för den årliga internkontrollplanen.

Vår bedömning är att varken kommunstyrelsen eller bolagsstyrelser säkerställt att det genomförts en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal som ska säkerställa att leverantören lever upp till ställda krav.

Vår bedömning är att delegationsordningen tydliggör roller och ansvar avseende upphandling och inköp. Vi bedömer, efter genomförd kontroll, att det inte alltid sker en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut.

I följande tabell redovisas våra bedömningar avseende kommunstyrelsen kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning
Sker planering av kommande upphandlingar kommunövergripande (inkl. bolag)?	Ja (se avsnitt 3.1.1)
Finns ändamålsenliga styrdokument för upphandling och inköp?	I allt väsentligt (se avsnitt 3.1.3)
Är roller och ansvar avseende upphandling och inköp tydligt formulerade?	Delvis (se 3.2.3)

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Sker en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut avseende upphandling och inköp?	Delvis (se avsnitt 3.2.3)
Genomförs en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal som säkerställer att leverantören lever upp till ställda krav?	Nej (se avsnitt 3.1.7)
Finns kända rutiner för avvikelsehantering i samband med uppföljning av avtal?	Delvis (se avsnitt 3.1.7)
Omfattar kontrollen även underleverantörer till leverantören?	Nej (se avsnitt 3.1.7)

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till redogjorda iakttagelser och delbedömningar i respektive underkapitel i kapitel 3.1 och 3.2.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:
- tillse att styrdokumenten löpande revideras och uppdateras vid behov.
- säkerställa att berörda personer genomgår löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp.
- säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

I följande tabell redovisas våra bedömningar avseende bolagsstyrelserna kopplat till revisionsfrågorna.

Revisionsfråga	Bedömning
Sker planering av kommande upphandlingar kommunövergripande (inkl. bolag)?	Ja (se avsnitt 3.1.1)
Finns ändamålsenliga styrdokument för upphandling och inköp?	I allt väsentligt (se avsnitt 3.1.3)
Är styrdokumenten beslutade/fastställda av respektive bolagsstämma?	AKTAB: Ja
	Arboga Bostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB: Nej
Är roller och ansvar avseende upphandling och inköp tydligt formulerade?	Nej (se avsnitt 3.3.1)
Genomförs en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal som säkerställer att leverantören lever upp till ställda krav?	Nej (se avsnitt 3.1.7)

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Finns kända rutiner för avvikelsehantering i samband med uppföljning av avtal?	Delvis (se avsnitt 3.1.7)
Omfattar kontrollen även underleverantörer till leverantören?	Nej (se avsnitt 3.1.7)

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till redogjorda iakttagelser och delbedömningar i respektive underkapitel i kapitel 3.1 och 3.3.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi samtliga bolagsstyrelser att:
- tydliggöra roll- och ansvarsfördelning internt avseende upphandling och inköp.
- säkerställa att berörda personer genomgår löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp.
- fastställa internkontrollplaner som föregås av en risk- och väsentlighetsanalys.
- säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi Arboga Bostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga kommun AB att:
- fastställa riktlinjer för direktupphandling.
- överväga att även fastställa övriga riktlinjer avseende upphandling och inköp i syfte att stärka styrningen av bolagens upphandlingar och inköp.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

2 Bakgrund

KPMG har av Arboga kommuns revisorer och lekmannarevisorer fått i uppdrag att granska kommunens och tre kommunala bolags rutiner kring upphandling och inköp. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2024.

Upphandlingar och inköp av varor och tjänster som genomförs av kommunen regleras av lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, och fullmäktiges beslutade styrdokument på området. Upphandling och inköp är en förtroendekänslig verksamhet och bristande följsamhet mot bestämmelser kan leda till ökad risk för minskat förtroende för den kommunala verksamheten inklusive de kommunala bolagen. Enligt LOU kan brister i följsamhet även leda till skadestånd och/eller upphandlingsskadeavgift vid otillåten direktupphandling.

Kommunstyrelsen har, enligt kommunens upphandlingspolicy, det övergripande strategiska ansvaret för inköps- och upphandlingsprocessen i kommunen. Det innebär att kommunstyrelsen ansvarar för kommunens upphandlingar och att vid kommunövergripande och/eller samverkansupphandlingar föra dialog med kommunens bolag och övriga verksamheter inom kommunkoncernen. Respektive nämnd ansvarar enligt upphandlingspolicyn för att upphandlingar genomförs inom deras ansvarsområde, att inköpsverksamheten bedrivs ändamålsenligt och att följa upp objektsavtal.

De helägda kommunala dotterbolagen ansvarar för upphandlingar inom sina unika verksamhetsområden. I de fall behoven sammanfaller med kommunens och/eller kommunkoncernerna i samverkan via Västra Mälardalens Kommunalförbund (VMKF) ska upphandlingsarbetet samordnas.

De förtroendevalda revisorerna bedömer att det finns en risk för att upphandlingar och inköp inte genomförs i enlighet med de krav som ställs i lagstiftningen och kommunens egna styrdokument på området. Revisorerna bedömer även att det finns en risk för att ansvariga styrelser och nämnder inte säkerställt en tillräcklig intern kontroll och uppföljning av genomförda upphandlingar. Revisorerna har med bakgrund av detta beslutat om att genomföra en granskning avseende upphandling och inköp.

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse säkerställer en ändamålsenlig intern kontroll och uppföljning av upphandling och inköp.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Finns ändamålsenliga styrdokument för upphandling och inköp?
    - Är styrdokumenten beslutade/fastställda av respektive bolagsstämma?
- Är roller och ansvar avseende upphandling och inköp tydligt formulerade?
- Sker planering av kommande upphandlingar kommunövergripande (inkl. bolag)?
- Sker en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut avseende upphandling och inköp?
- Genomförs en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal som säkerställer att leverantören lever upp till ställda krav?

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Finns kända rutiner för avvikelsehantering i samband med uppföljning av avtal?
- Omfattar kontrollen även underleverantörer till leverantören?

2.2 Revisionskriterier

Granskningen utgår från nedanstående revisionskriterier:

— Lag (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU

— Kommunallag (2017:725), KL

— Upphandlings- och inköpspolicy, KF 2018-11-29, §133

2.3 Avgränsning

Granskningen omfattar en bedömning av följsamheten mot lagstiftning, kommunens regelverk och egna styrdokument.

Granskningen avser kommunstyrelsen, Arboga Kommunalteknik AB (AKTAB), Arbogabostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB.

2.4 Metod

Granskningsmetoden innefattar:

— dokumentstudier av för granskningen relevant dokumentation, så som upphandlingspolicy, riktlinjer för upphandling och inköp, riktlinjer för direktupphandling, riktlinjer avseende sociala och miljömässiga krav inom upphandling, reglemente, delegationsordning, reglemente för intern kontroll, relevanta protokollsutdrag, bolagspolicy, bolagsordning, ägardirektiv och VD-instruktion.

— intervjuer med de av för granskningen berörda tjänstepersoner så som kommundirektör och ekonomichef vid kommunen, samt VD och ekonomichef för bolagen. Inom ramen för granskningen har det även gjorts en intervju med t.f. enhetschef på Västra Mälardalens Kommunalförbund (VMKF).

— stickprovskontroll avseende återrapportering av delegationsbeslut till kommunstyrelsen[1] avseende upphandling och inköp.

— stickprovskontroll avseende uppföljning av kommunens och respektive bolags genomförda upphandlingar från 2021–2022.

Rapporten är faktakontrollerad av berörda tjänstepersoner som medverkat vid genomförda intervjuer.

[1] avser endast kommunstyrelsen och inte bolagen.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3 Resultat av granskningen

3.1 Koncernövergripande nivå

3.1.1 Organisation av inköp och upphandling

Arboga kommun är, tillsammans med de helägda kommunala bolagen, en del av Västra Mälardalens Kommunalförbund (VMKF). I enlighet med 3 kap. 8 § Kommunallagen (2017:725) tillåts kommuner att överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund, vilket kommunen gjort avseende upphandlingsverksamheten. Övriga kommunkoncerner som är en del av VMKF är Köping-, Kungsör- och Surahammar. Arboga kommun och respektive bolag upphandlar som enskilda myndigheter.

VMKF har bland annat i uppdrag att tillhandahålla en gemensam inköps- och upphandlingsfunktion, dvs. en upphandlingsenhet, som samordnar förbundsmedlemmarnas upphandlingar av varor och tjänster över lagstadgad direktupphandlingsgräns (f.n. 700 000 kronor), samt tillgodoser medlemmarnas behov av specialistkompetens inom området.

Upphandlingsenheten ska bidra till att vidareutveckla upphandlingsområdet i syfte att stärka, förtydliga och förenkla organisationen för inköp. Enheten ansvarar för upphandlingar fram till att avtal tecknas och därefter ansvarar förbundsmedlemmarna för avtalsförvaltningen, dvs. administrationen samt den löpande avtalsuppföljningen.

Förbundsmedlemmarna ansvarar för att initiera och beställa upphandlingar och upphandlingsenheten genomför dem på uppdrag av dem. Beställningen tilldelas en lämplig upphandlare som säkerställer att den blir genomförd. När avtalet är underskrivet tar VMKF:s roll i upphandlingsförfarandet slut. Det innebär att respektive förbundsmedlem ansvarar för avtalsuppföljningen. Om andra upphandlingstekniska frågor kvarstår är upphandlingsenheten vid kommunalförbundet till förfogande för vidare konsultation.

Inom VMKF finns en inköpsgrupp, bestående av inköpssamordnare/representanter från respektive förbundsmedlem. Inköpsgruppen har bl.a. till uppgift att stärka samverkan mellan förbundsmedlemmarna inför kommande upphandlingar. Gruppen sammanträder fyra gånger per år.

Under 2018 arbetade upphandlingsenheten fram förslag till upphandlings- och inköpspolicy samt riktlinjer inom upphandlings- och inköpsområdet. Respektive förbundsmedlem har därefter fått ta ställning till styrdokumenten.

Kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt Arboga Kommunalteknik AB:s (AKTAB:s) bolagsstämma har beslutat om upphandlings- och inköpspolicy, riktlinjer för direktupphandling, riktlinjer för miljökrav samt riktlinjer för sociala krav vid upphandling.

Planering av kommande upphandlingar

Enligt upphandlings- och inköpspolicyn ska kommunkoncernens upphandlingar svara mot verksamheternas behov. VMKF har till uppdrag att samordna förbundsmedlemmarnas upphandlingar. Granskningen visar att samordningen avseende planering av kommande upphandlingar först sker mellan kommun och kommunala bolag, innan den

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

(via inköpsgruppen) lyfts till VMKF, som sammanställer kommande upphandlingsbehov i en övergripande upphandlingsplan.

Granskningen visar att upphandlingsenheten har en nyckelroll vid planeringen av kommande upphandlingar och uppges av intervjuade vara pådrivande i arbetet. Enligt intervjuade har planering och genomförande av upphandlingar påverkats av en hög personalomsättning inom både kommun och bolag de senaste åren.

Av riktlinjerna framgår att förvaltningschefer ansvarar för efterlevnad och kännedom om upphandlings- och inköpspolicy inom verksamheten och för tillhandahållande av nödvändig kunskap vid upphandlingsförfaranden. Den som är ansvarig inköpare eller beställare ska vara informerad om gällande ramavtal och andra egna avtal inom förvaltningen. Intervjuade lyfter i samband med granskningen det ökade behovet av utbildningsinsatser för att säkerställa att berörd personal ges kompetenshöjande insatser inom upphandling och inköp. VMKF erbjuder utbildningar tre till fyra gånger per år och online-utbildningar avseende direktupphandling två gånger per år.

3.1.2 Bedömning

Vår bedömning är att planering av kommande upphandlingar sker kommunkoncernövergripande.

Efter genomförd granskning bedömer vi att kommunalförbundet fyller en mycket viktig funktion i att samordna Arboga kommunkoncerns upphandlingsbehov. Vi bedömer det som positivt att både kommun och bolag inkommer med upphandlingsbehovet för att möjliggöra denna planering.

Vi bedömer att det är mycket viktigt att både kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse tillser att berörda medarbetare genomgår löpande och återkommande utbildningar avseende upphandling och inköp.

3.1.3 Styrning och ledning

Upphandlings- och inköpspolicy

Arboga kommunkoncerns upphandlings- och inköpsprocess styrs övergripande av den beslutade upphandlings- och inköpspolicyn[2].

Kommunkoncernens upphandlingar ska enligt policyn ske under kostnadseffektiva former. Genom ett totalkostnadstänkande ska de bidra till god ekonomisk hushållning och konkurrensförhållanden som finns på marknaden ska nyttjas. Huvudriktningen är att all upphandling i första hand ska leda till tecknande av ramavtal.

Möjligheter till samverkan genom den gemensamma upphandlingsorganisationen ska enligt policyn nyttjas där det är fördelaktigt. Kommunkoncernens upphandlingar ska även främja hållbar utveckling, dvs. ekonomiskt, socialt och miljömässig utveckling. Upphandlingar ska i tillämpliga delar innefatta etiska och sociala hänsynstaganden, och ge verksamheten tillgång till miljöanpassade produkter som främjar miljöhänsyn genom bland annat samordnade och effektiva transporter.

[2] KF, 2018-11-29, §133 och AKTAB:s bolagsstämma, 2020-05-06 § 23.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Riktlinjer för direktupphandling

Enligt 19 a kap 5 §, LOU ska en upphandlande myndighet besluta om riktlinjer för direktupphandlingar. Kommunkoncernens riktlinjer för direktupphandling[3] syftar till att säkerställa ett korrekt agerande och en god kvalitet vid direktupphandling.

Direktupphandlingar ska enlig riktlinjerna främst genomföras i situationer där avtal saknas för en specifik vara eller tjänst. Direktupphandling får endast genomföras när varan eller tjänsten som ska inhandlas är så sällan förekommande att den samlade inköpssumman för hela kommunen respektive bolaget under ett år understiger direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 000 kronor).

Inför genomförande av direktupphandling ska en jämförelse genomföras av olika produkter och leverantörer, genom att exempelvis skicka ut en offertförfrågan till möjliga leverantörer. Vid upprepade inköp av samma kategori av varor, tjänster eller entreprenader ska värdet räknas samman för avtalets hela löptid, där rekommendationen är att värdet beräknas för en tidsperiod om fyra år. De grundläggande principerna vid upphandling enligt LOU[4] ska följas.

En otillåten direktupphandling kan leda till att upphandlande myndighet får betala upphandlingsskadeavgift och ingångna avtal kan ogiltigförklaras av både Konkurrensverket och domstol.

Riktlinjer för miljökrav vid upphandling

Enligt 4 kap. § 3, LOU bör upphandlande myndigheter beakta miljö- och sociala samt arbetsrättsliga hänsynstaganden om upphandlingen motiverar det. Enligt riktlinjerna för miljökrav vid upphandling ska relevanta miljökrav övervägas vid upphandling. En marknadsundersökning ska genomföras i syfte att undersöka om det är relevant att upphandla med miljöhänsyn[5]. Om så är fallet ska förfrågningsunderlaget utformas så att kommunens viljeriktning, som framgår av fastställd miljöpolicy, tydligt framgår. Upphandlingsmyndighetens s.k. ”BAS-nivå för Hållbarhet”[6] bör minst följas.

Uppföljning av ställda miljökrav ska ske genom att begära in olika typer av verifikationer från leverantören under avtalstiden. Inför de upphandlingar där det är relevant bör en uppföljningsplan upprättas av kommunen med tydlig ansvarsfördelning, uppföljningsmodell, tidplan och eventuella konsekvenser av krav som inte uppfylls av leverantören.

Riktlinjer för sociala krav vid upphandling

Riktlinjerna för sociala krav vid upphandling[7] syftar till att säkerställa att kommunkoncernens upphandlingar beaktar social och miljömässig hänsyn. Upphandlingar med social hänsyn innebär att vid framtagande av exempelvis förfrågningsunderlag utformar

---

[3] KS 2018-11-13, §155 samt AKTAB:s bolagstämma 2020-05-06 § 23.
[4] Kravställningen vid direktupphandling ska vara tydliga, transparenta, proportionella, förutsägbara och icke-diskriminerande.
[5] Begreppsdefinition av miljöhänsyn enligt riktlinjer: ”Upphandlingar med miljöhänsyn innebär att man vid framtagande av förfrågningsunderlag utformar utvärderingskriterier och särskilda avtalsvillkor/utförarvillkor så att utförandet av de upphandlade tjänsterna verkar i riktning mot de nationella miljökvalitetsmålen.”
[6] Hitta hållbarhetskriterier | Upphandlingsmyndigheten
[7] KS 2018-11-13, § 155 samt AKTAB 2020-05-06 § 23

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

utvärderingskriterier och särskilda avtalsvillkor så att utförandet av det upphandlade tjänsterna verkar i riktning mot vissa sociala mål så som arbetsmarknadsåtgärder, social ekonomi, icke-diskriminering och jämställdhet.

Riktlinjerna redogör för rutiner innan upphandling samt hur förfrågningsunderlag och annons bör utformas för att ta hänsyn till de sociala kraven. Vidare framgår rutiner för ekonomiska villkor och utvärdering samt uppföljning av avtalet. Riktlinjerna ger även exempel på upphandlingsområden där det kan vara lämpligt att upphandla med social hänsyn.

Revidering av styrdokument

Respektive styrelse (kommunstyrelse och bolagsstyrelse) ansvarar enligt policyn för att revidera styrdokument avseende upphandling och inköp vid behov. Granskningen visar att inget av erhållna styrdokument reviderats sedan 2018 (kommunstyrelsen) respektive 2020 (AKTAB).

3.1.4 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och AKTAB:s bolagsstyrelse säkerställt att det finns styrdokument, som i allt väsentligt, utgör ett tillräckligt stöd i samband med upphandling och inköp. Arbogabostäder AB:s och Kommunfastigheter i Arboga AB:s respektive bolagsstyrelse bedöms inte ha säkerställt ändamålsenliga styrdokument för upphandling och inköp.

Vår bedömning är att erhållna styrdokument beskriver hela inköps- och upphandlingsprocessen på ett tydligt sätt. Enligt policyn ansvarar respektive styrelse (kommun- och bolagsstyrelse) för att revidera styrdokumenten vid behov. Det är enligt vår bedömning viktigt att löpande följa upp och revidera styrande dokument i syfte att säkerställa dess aktualitet till gällande lagstiftning och organisation. Särskilt viktigt är det eftersom LOU revideras minst vartannat år utifrån nya EU-direktiv.

Arbogabostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB har inte fastställt riktlinjer för direktupphandling vilket vi bedömer som en brist då detta är ett lagkrav. Respektive bolagsstyrelse bör även stärka sin styrning av upphandling och inköp genom att fastställa styrdokument på området.

3.1.5 Intern kontrollplan

I reglemente för intern kontroll[8] anges att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att intern kontroll upprättas och utvecklas inom kommunen. Styrelsen har även ansvar att informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen. Av erhållen internkontrollplan 2024[9] framgår att den avser hela Arboga kommunkoncern, dvs. kommunstyrelsen och övriga nämnder inklusive de helägda kommunala bolagen.

Kommunstyrelsen har beslutat att kontrollera en risk under 2024 kopplat till inköp:

[8] Reglemente för intern kontroll (2006-08-31, § 81, KF)
[9] KS 2024-05-03, §105

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Risken för att handla utanför gällande avtal/LOU och LUF

AKTAB ska enligt internkontrollplanen kontrollera två risker kopplat till inköp:

- Risken för att handla utanför gällande avtal/LOU och LUF
- Nyregistrerade leverantörer

Kommunfastigheter ska enligt internkontrollplanen kontrollera följande två risker 2024:

- Nyregistrerade leverantörer
- Att beställningar och inköp inte stämmer mot planerat underhåll

3.1.6 Bedömning

Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse ska kontrollera risker kopplade till upphandling och inköp. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen, utifrån reglementet av intern kontroll, inte kan besluta om vilka risker bolagen ska kontrollera inom ramen för den årliga internkontrollplanen.

Av erhållet reglemente för intern kontroll framgår att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att intern kontroll upprättas och utvecklas inom kommunen. Vidare framgår att styrelsen ansvarar för att informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i de kommunala bolagen. Det framgår inte att fullmäktige delegerat till kommunstyrelsen att besluta om en kommunkoncernövergripande internkontrollplan. Med bakgrund av detta bedömer vi att respektive bolagsstyrelse ansvarar för att genomföra en riskanalys och besluta om internkontrollplaner.

3.1.7 Avtalsuppföljning

Avtalsuppföljning syftar till att säkerställa att leverantörer uppfyller de krav som beställaren har ställt i upphandlingsdokumenten, samt att beställaren får det som efterfrågats. Förbundsmedlemmarna ansvarar enligt intervjuade för att avtalsuppföljning görs samt initiera åtgärder i händelse av avvikelser.

Kontroll av avtalsuppföljning

I samband med att granskningen beslutades att genomföras, beslutade revisorerna även att kontrollera om kommunstyrelsen och bolagsstyrelser tillser att uppföljning sker i enlighet med skrivet avtal.

En ekonomisk kontroll av avtalade leverantörer genomförs genom ett upphandlat IT-stöd som kontrollerar bland annat kreditvärdighet och betalda skatter. Enligt bolagsledning sker kommunikation mellan VMKF och berörd avtalsägare som på förekommen anledning initierar uppföljning av avtal. Om avtalsägare bedömer att behovet finns så genomförs en uppföljning med leverantör. Enligt intervjuuppgifter har det däremot inte funnits anledning under den senaste tiden att göra detta.

För att möjliggöra en kontroll valdes 21 avtal ut, där upphandlingen genomförts under 2021–2022. Avtalen omfattade både kommunstyrelsen och de tre kommunala bolagen.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Efter kontroll med VMKF exkluderade två avtal då dessa var knutna till en nationell inköpscentral (Adda).

I 14 av 19 granskade avtal framgår skrivningen om att ’uppföljningen genomförs på begäran av beställaren’. I ett avtal framgår inte någon skrivning alls om uppföljning av avtalet. I fyra avtal framgår att uppföljning ska genomföras antingen via insamling av material eller genom möten med avtalad leverantör, där beställaren är kallande.

Kommunledning och bolagsledning har tillfrågats om något av de 14 avtalen där omnämns ovan har följts upp på begäran av kommun respektive bolag, vilket de inte enligt deras vetskap hade gjorts. Uppföljning av avtal genomförs, vid granskningstillfället, endast på förekommen anledning och dessa 14 avtal har inte varit föremål för en sådan uppföljning. Avseende övriga fem avtal där kriterier för uppföljning framgår har vi inte erhållit något svar om avtalsuppföljning genomförts eller ej. Enligt intervjuade är avtalsuppföljning ett stort utvecklingsområde för både kommun och bolag.

Av granskade avtal framgår att avvikelser hanteras löpande vid behov. Den upphandlande myndigheten äger rätt till insyn och kontroll avseende kraven i allmänhet och avseende de sociala och miljömässiga kraven i synnerhet. Leverantören ska vid uppkomna avvikelser vidta åtgärder inom överenskommen tidsfrist och upprätta en handlingsplan för avvikelserna. Konsekvensen av att inte följa handlingsplanen kan enligt erhållna avtal blir att avtalet kan komma att hävas. Enligt intervjuade från bolagsledningen har det skett vid ett tillfälle de senaste åren, dock inte under 2021–2022.

Ansvaret för att kontrollera eventuella underleverantörer åligger enligt granskade avtal huvudleverantören och inte beställaren.

3.1.8 Bedömning

Vår bedömning är att varken kommunstyrelsen eller bolagsstyrelser säkerställt att det genomförts en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal som ska säkerställa att leverantören lever upp till ställda krav.

Vi bedömer inte att granskade avtal på något sätt avviker i sin övergripande formulering kring avtalsuppföljning. Snarare tvärtom så ser vi mer än ofta i samband med avtalsgranskningar, denna vanligt förekommande formulering. Vi saknar dock en övergripande utarbetad process och/eller rutin som tydliggör vilka avtal som ska följas upp, av vem och på vilket sätt. Av denna anledning bedömer vi att kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse bör stärka sin avtalsuppföljning.

Kommunkoncernens rutiner för avvikelser framgår enligt vår bedömning tydligt av granskade avtal. Eftersom granskade avtal inte följts upp alls har vi inte någon vetskap kring om rutinerna är kända vid kommun respektive bolagen.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

3.2 Arboga kommun

3.2.1 Styrning och ledning

Riktlinjer för upphandling

Utöver ovan beskriven policy och riktlinjer har kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för upphandling[10] för Arboga kommun. Riktlinjerna har arbetats fram utifrån upphandlings- och inköpspolicyn.

Samtliga verksamheter är enligt riktlinjerna skyldiga att känna till och nyttja de avtal och ramavtal som upprättas av VMKF. Information om avtalen finns tillgängligt för samtliga medarbetare i en gemensam avtalsdatabas.

Riktlinjerna tydliggör roll- och ansvarsfördelning, rutiner vid upphandling över och under direktupphandlingsgränsen (f.n. 700 000 kronor), rutiner vid entreprenadupphandling, rutiner för avrop från befintliga ramavtal, samverkan och utveckling, tillämpbar lagstiftning, miljökriterier och sociala krav samt begreppsdefinitioner.

Vid avrop från ramavtal eller avrop från nationella inköpscentraler ska framtagen beställningsblankett för upphandling användas och skickas till upphandlingsenheten vid VMKF.

Enligt riktlinjerna bör kommunens uppföljning av leveranser av varor och tjänster ske löpande och i enlighet med avtal. Utvärdering av avtal bör även ske i samband med utgången avtalsperiod och/eller i samband med en eventuell förlängning av avtalet.

3.2.2 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen i allt väsentligt tillsett en ändamålsenlig riktlinje avseende upphandling och inköp.

Det är enligt vår bedömning positivt att kommunstyrelsen fastställt, av VMKF framtagna, riktlinjer för upphandling. Det är enligt vår bedömning ett steg i att stärka styrningen inom verksamhetsområdet. Styrdokumentet beskriver på ett tydligt sätt hela inköps- och upphandlingsprocessen och redogör även för roller och ansvar i processen.

3.2.3 Roll- och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens reglemente reglerar inte roller och ansvar avseende inköp och/eller upphandling.

I fastställd upphandlings- och inköpspolicy framgår att kommunstyrelsen har det övergripande strategiska ansvaret för inköps- och upphandlingsprocessen och ska utöva uppsikt över kommunens upphandlingsarbete. Styrelsen ansvarar för att föra dialog med kommunens bolag och övriga kommunkoncerner i samverkansupphandlingar.

[10] KS 2018-11-13, § 155

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Riktlinjer för upphandling

Enligt riktlinjer för upphandling ska all upphandling av varor och tjänster över direktupphandlingsgränsen genomföras av VMKF. Styrelser/nämnder ansvarar och genomför upphandlingar under direktupphandlingsgränsen inom sitt respektive ansvarsområde. Upphandlingsenheten vid VMKF kan dock konsulteras i upphandlingstekniska frågor.

Beslut om antagande av leverantör samt avtal överstigande direktupphandlingsgränsen ska fattas av ansvarig styrelse eller nämnd, alternativt enligt fastställd delegationsordning.

Delegationsordning

Delegation av beslut kopplade till upphandling och inköp gäller enligt kommunstyrelsens delegationsordning[11] vid kommunövergripande upphandlingar som avser två eller fler nämnder. Det framgår inte av erhållet styrdokument att kommunstyrelsen delegerat beslut om upphandlingar som endast avser en enskild förvaltning/nämnd. Enligt delegationsordningen betraktas löpande avrop på tecknade ramavtal som verkställighet.

Delegationsordningen tydliggör att kommundirektören har delegation av kommunstyrelsen att besluta om att:

- utfärda fullmakt för annan att genomföra upphandling,
- teckna tilldelningsbeslut,
- teckna avtal samt avtalsförlängningar,
- avbrytande av upphandling, samt
- hävning av ramavtal vid avtalsbrott.

Ekonomichef har vidaredelegation vid upphandling avseende försäkringar och banktjänster. Respektive enhetschef har delegation från kommunstyrelsen att besluta om att genomföra direktupphandling upp till vid varje tidpunkt fastställds gräns för direktupphandling. Detta får dock endast ske om ramavtal saknas.

Återrapportering av delegationsbeslut

I syfte att granska den interna kontrollen har vi inom ramen för granskningen genomfört en kontroll av återrapportering av delegationsbeslut kopplat till upphandling och inköp.

En sammanställning av kommunens genomförda upphandlingar under 2023 har begärts in. Utifrån denna valde tio upphandlingar ut för vidare granskning utifrån delegationen ”F4 – Teckna avtal och avtalsförlängningar”. Fyra av de tio upphandlingarna exkluderades då det i ett senare skede framgick att dessa inte avsåg Arboga kommun. Ytterligare två upphandlingar har exkluderats då det avser inköp från en nationell inköpscentral (Adda). För att möjliggöra kontroll har respektive avtal kopplat till upphandlingen efterfrågats av VMKF. Med bakgrund av ovan har följande fyra delegationsbeslut kontrollerats:

[11] KS 2020-08-25, § 146

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

- Plåtarbeten
- Parkeringsövervakning och ordningsvakter
- Elarbeten
- Service och reparation av entreprenadmaskiner

Enligt delegationsordningen ska beslut fattade på delegation återrapporteras till kommunstyrelsen vid nästkommande sammanträde. Vid kontrollen har datum för avtalstecknande stämts av mot kommunstyrelsen protokoll för att granska om beslut om att teckna avtal (F4) har återrapporterats till kommunstyrelsen i enlighet med delegationsordningen.

Tabell 1

Upphandling	Avtalet tecknat	Återrapporterat till KS?
Plåtarbeten	2023-05-08	Nej, inte under 2023
Parkeringsövervakning och ordningsvakter	2023-09-14	Ja, 2023-09-26
Ramavtal elarbeten	2023-06-19	Ja, 2023-09-26
Ramavtal service och reparation av entreprenadmaskiner	2023-06-14	Ja, 2023-06-20

Efter genomförd kontroll har vi identifierat ett beslut om tecknande av avtal inte återrapporterats till kommunstyrelsen i enlighet med gällande delegationsordning.

3.2.4 Bedömning

Vår bedömning är att delegationsordningen tydliggör roller och ansvar avseende upphandling och inköp. Vi bedömer, efter genomförd kontroll, att det inte alltid sker en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut.

Utifrån vad som framgår i riktlinjer för upphandling samt erhållen delegationsordning tydliggörs att beslut avseende upphandlingar som avser två eller fler nämnder har delegerats till kommundirektören. Eftersom delegationsordningen inte tydliggör att beslut om upphandling som avser en nämnd/styrelse har delegerats är det vår bedömning och tolkning av delegationsordningen att dessa beslut ska tas av respektive ansvarig styrelse/nämnd.

Vid kontroll av att delegationsbeslut avseende upphandling återrapporterats korrekt har en avvikelse identifierats. Antalet avvikelser är emellertid för få för att vi ska kunna dra några övergripande slutsatser kring hela populationen.

3.3 Arboga kommunalteknik AB, Arbogabostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB

3.3.1 Roll- och ansvarsfördelning

Enligt intervjuade ansvarar respektive enhetschef för att initiera och beställa upphandling av VMKF. Samtliga tilldelningsbeslut och avtal signeras enligt intervjuade av VD.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Av erhållen VD-instruktion[12] för AKTAB framgår dock inte att bolagsstyrelsen förtydligat VD:s ansvar avseende frågor som rör upphandling och inköp. VD är enligt instruktionen ansvarig för att attestregler hålls uppdaterade och att attestanter tagit del av attestreglerna.

Vi har, inom ramen för granskningen inte erhållit någon VD-instruktion som avser Arbogabostäder AB eller Kommunfastigheter i Arboga AB.

Enligt intervjuade har bolagets ledningsgruppsmöten, som genomförs varje vecka, en stående punkt på dagordningen avseende upphandling och inköp. Vi har dock inte erhållit underlag inom ramen för genomförd granskning som styrker detta. Intervjuade upplever att roller och ansvar är tydliga.

Upphandlings- och inköpspolicy

AKTAB har fastställt upphandlings- och inköpspolicyn i maj 2020. Av policyn framgår att bolagen ansvarar för upphandlingar inom sina unika verksamhetsområden. I de fall behoven sammanfaller med kommunens och/eller kommunkoncernerna i samverkan, ska upphandlingsarbetet samordnas. Se avsnitt 3.1.3 för en mer utförlig beskrivning av policyn.

Riktlinjer för direktupphandling

AKTAB fastställde riktlinjer för direktupphandling i maj 2020. Vi har inte erhållit underlag som tydliggör att Arbogabostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga AB har fastställt riktlinjerna. Se avsnitt 3.1.3 för en mer utförlig beskrivning av riktlinjerna.

3.3.2 Bedömning

Vår bedömning är att granskade bolagsstyrelser inte säkerställer att roller och ansvar avseende upphandling och inköp är tydligt formulerade.

Trots att intervjuad bolagsledning upplever att roll- och ansvarsfördelningen avseende upphandling och inköp är tydlig är vår bedömning att respektive bolagsstyrelse kan stärka sin styrning avseende detta ytterligare. Bakgrunden är att endast ett bolag fastställt styrdokumenten, som dock på ett mycket övergripande sätt, beskriver roller och ansvar. Vidare framgår inte roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp i erhållen VD-instruktion.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen samt respektive bolagsstyrelse säkerställer en ändamålsenlig intern kontroll och uppföljning av upphandling och inköp.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att varken kommunstyrelsen eller bolagsstyrelser säkerställt en ändamålsenlig intern kontroll och uppföljning av upphandling och inköp.

[12] 2020-01-31, rev. 2022-12-07

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Vi bedömer att det vid granskningstillfället sker en kommunkoncernövergripande planering av kommande upphandlingar. VMKF har även arbetat fram förslag till styrdokument avseende upphandling och inköp som kommunstyrelsen och AKTAB:s bolagsstämma fastställt. Vi har inte erhållit underlag som styrker att de andra bolagen fastställt styrdokumenten vid sina respektive bolagstämmor. Styrdokumenten har inte heller setts över eller reviderats sedan de fastställdes 2018 respektive 2020. Kommunstyrelsen bedöms, i allt väsentligt, säkerställa en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende upphandling och inköp, medan respektive bolagsstyrelse bedöms kunna tydliggöra roller och ansvar ytterligare.

Vi bedömer det som positivt att kommunstyrelsen och respektive bolagsstyrelse ska kontrollera risker kopplade till upphandling och inköp. Vi bedömer dock att kommunstyrelsen, utifrån reglementet av intern kontroll, inte kan besluta om vilka risker bolagen ska kontrollera inom ramen för den årliga internkontrollplanen.

Vår bedömning är att varken kommunstyrelsen eller bolagsstyrelser säkerställt att det genomförts en ändamålsenlig uppföljning av ingångna avtal som ska säkerställa att leverantören lever upp till ställda krav.

Vår bedömning är att delegationsordningen tydliggör roller och ansvar avseende upphandling och inköp. Vi bedömer, efter genomförd kontroll, att det inte alltid sker en ändamålsenlig återrapportering av delegationsbeslut.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:
- tillse att styrdokumenten löpande revideras och uppdateras vid behov.
- säkerställa att berörda personer genomgår löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp.
- säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi samtliga bolagsstyrelser att:
- tydliggöra roll- och ansvarsfördelning internt avseende upphandling och inköp.
- säkerställa att berörda personer genomgår löpande och återkommande utbildningsinsatser avseende upphandling och inköp.
- fastställa internkontrollplaner som föregås av en risk- och väsentlighetsanalys.
- säkerställa en ändamålsenlig avtalsuppföljning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi Arboga Bostäder AB och Kommunfastigheter i Arboga kommun AB att:
- fastställa riktlinjer för direktupphandling.
- överväga att även fastställa övriga riktlinjer avseende upphandling och inköp i syfte att stärka styrningen av bolagens upphandlingar och inköp.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public

Datum som ovan

KPMG AB

Anna Hammarsten	Sebastian Alderblad
Certifierad kommunal revisor	*Verksamhetsrevisor*

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.

© 2024 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Public