

Dnr 21REK18

Kommunfullmäktige

2022-04-28

Revisionsrapport Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshantering och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga

Bedömning

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

Nej

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat

delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering? ***Delvis***

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns, men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingåtts.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen? ***Delvis***

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal? ***Delvis***

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

**Är uppföljningen av avtalstrohet
ändamålsenlig?**

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering
- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram riktlinjer för hur avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet

- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Yttranden från kommunstyrelsen och nämnderna:

Nedan återges yttranden i förkortad form. Fullständiga yttranden finns som bilagor.

Yttrande från kommunstyrelsen:

Inköp och upphandlingsenheten har ansvaret för att stödja och styra kommunens inköpsprocess. Enheten består av 12 anställda bland annat upphandlare och avtalscontrollers. Utöver dem finns inköpssamordnare ute i verksamheten.

I den nya inköps och upphandlingspolicyn som antogs av KF i maj 2021 framgår att avtalsuppföljningen ska ske ute på enheter och sektorer. På inköp och upphandlingsenheten finns dock två specialiserade avtalscontrollers på området städ och på områdena kost och livsmedel. Kommunen har idag 1038 gällande avtal i avtalsdatabasen och av dessa är minst 700 ramavtal.

Rekommendationer med svar

- *Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering. Svar: Arbetet med att implementera inköps- och upphandlingspolicyn kommer att förtydliga mycket. Det behöver också kompletteras med översyn av delegationsordningar, framför allt på sektorerna, vilket kommer att ske framöver.*

- *Kommunstyrelsen rekommenderas att ta fram riktlinjer för hur avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshantering. Svar: Implementeringsarbetet som följer av att inköps- och upphandlingspolicyn antogs kommer att utveckla avtalsansvar och rollbeskrivning. Även uppföljningen behöver omfattas av förbättringsarbetet och förtydligandet av roller och ansvar.*
- *Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas. Svar: Det erbjuds i dagsläget ett flertal utbildningar, bla för nya chefer och en online utbildning för att bli beställare för inköpssystemet. Samtidigt är det ett kompetensområde som är svårt att få verksamheterna att prioritera. Ytterligare utbildningar planeras och det första steget är utbildningar för direktupphandling och förnyad konkurrensutsättning. Rapportens rekommendationer ger underlag för ytterligare utbildningsbehov. Idag saknas exempelvis utbildning för avtalsförvaltning i Kommers, även om det finns rutiner publicerade på Ankaret.*
- *Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp. Svar: Verktuget Power BI kommer att användas för systematisk uppföljning. De internkontroller som görs idag kommer också fortgå, där kontrolleras köp som gjorts utanför avtal.*
- *Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet.*

Svar: Den otydligheten i roller avseende uppföljning behöver utredas vidare inom organisationen som en del av implementeringen av inköps- och upphandlingspolicyn. Ett nytt e-handelssystem ökar avsevärt möjligheten att vara avtalstrogen och kommer att hjälpa oss.

- *Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt att sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal.* Svar: E-handelssystemet kommer att kräva behörighet för att beställa, en behörighet som föregås av en utbildning. Därför kommer problemet minska i och med utökad e-handel. Vid ett väl fungerande e-handelssystem som enbart möjliggör inköp med avtalstrohet och med attest av budgetansvarig chef, behöver inte nödvändigtvis antalet beställare minska drastiskt. En risk med för få behörigheter i e-handelssystemet är att det i stället görs köp vid sidan av systemet för att det blir för omständligt att gå via en behörig beställare. Vad som är mest lämpligt får kommande utvecklingsarbete med e-handelssystemet visa

Yttrande från omvårdnadsnämnden, socialnämnden och arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden:

Sektor Velfärd har för avsikt att implementera ett framtaget förslag till delegation på upphandlingsområdet inom kort. När det gäller upphandlingar av kärnverksamhet inom nämndens ansvarsområde så genomförs dessa efter att nämnd fattat beslut om att överlåta verksamhet till privat utförare. När beslutet om att upphandla tas fattar man också beslut om vem som ges mandat att fatta tilldelningsbeslut, vanligen ges detta till biträdande sektorchef. Vem som har rätt att teckna avtal med externa utförare finns angivet i nämndens besluts och delegationsförteckning. Rutiner finns implementerade för uppföljning av avtal som avser kärnverksamhet.

Yttrande från utbildningsnämnden:

Utbildningsnämnden menar att det följer av det granskade området såväl som de brister som noteras att ett samordnat arbete är vägen framåt. Utbildningsnämnden avser därför att i samråd med kommunstyrelsen åtgärda de brister som uppmärksammas. Utbildningsnämnden ser positivt på möjligheten till samarbete och samordning inom området.

Utbildningsnämnden vill i detta sammanhang även nämna att helt i linje med de brister som uppmärksammas, kommer en kontroll av avtalstrohet vara något som utbildningsnämnden prioriterar i sin internkontroll.

Utbildningsnämnden avser att i samråd med kommunstyrelsen vidta åtgärder i enlighet med revisionens rekommendationer.

Yttrande från samhällsbyggnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden:

Livsmiljö Gävle har framfört att utbildning och stöd behövs i större omfattning än vad som ges idag. Livsmiljö Gävle upplever det som att inköps- och upphandlingsavdelningen har en pågående resursbrist (personal samt tilldelade medel) som påverkar det stöd de kan ge. Det leder till negativa effekter för Livsmiljö Gävles och kommunens upphandlingsarbete.

Samhällsbyggnadsnämnden och Kultur- och fritidsnämnden avser även att föra in ett nytt avsnitt om upphandling, berett av inköpsrådet och framtaget av jurister, i respektive nämnds delegationsordning. Detta för att mandat ska förtydligas. Revidering av nämndernas delegationsordningar är planerad till april 2022.

De förtroendevalda revisorernas slutsatser:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats fullt ut med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna inkluderat kommunstyrelsen, alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling. Kommunstyrelsens delegationsordning har uppdaterats först i juni 2021.

Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen behöver stärka sitt arbete med att styra och utveckla kommunens inköpsprocess genom att säkerställa tillräckliga personella och/eller systemtekniska resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Revisorerna i Gävle kommun


Eva-Karin Hamilton

Revisorskollegiets ordförande


Gunilla Beckman Ljung

Revisionschef

Bilagor:

1. Granskningsrapport avtalshantering
2. Begäran om yttrande
3. Yttrande från kommunstyrelsen
4. Yttrande från samhällsbyggnadsnämnden
5. Yttrande från kultur- och fritidsnämnden
6. Yttrande från omvårdnadsnämnden
7. Yttrande från socialnämnden
8. Yttrande från arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Granskning av avtalshantering

Gävle kommun

December 2021

Emma Ekstén, certifierad kommunal revisor






Sara Sommarin, revisionskonsult

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och nämndernas inköp **inte helt** sker enligt träffade ramavtal samt att rutinerna och hanteringen av ramavtal **inte helt** är dokumenterade och följs upp.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?	
Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?	
Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?	
Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?	
Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?	

Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering
- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram riktlinjer för hur avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshanteringen.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	4
Avgränsning	4
Metod	5
Lagstiftning	6
Granskningsresultat	9
Ändamålsenlig organisation	9
Dokumenterade riktlinjer	12
Sammanställning av aktuella avtal	14
Inköp utanför avtal	15
Uppföljning av avtalstrohet	17
Samlad bedömning	19
Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor	19
Rekommendationer	20

Inledning

Bakgrund

Det är viktigt att en upphandlande verksamhet har kontroll över sina inköp och sina avtal och dokumenterar hur de har ingåtts. Gävle kommun har avtal med ett antal leverantörer både avseende inköp av varor och tjänster. Utöver egna upphandlade ramavtal har kommunen också möjlighet att utnyttja ett antal nationella ramavtal som till exempel upphandlats av kammarkollegiet. Avsikten med ramavtalen är att upphandla avtal som verksamheten kan avropa från.

Det är av stor betydelse att upphandlande myndighet efterlever ingångna avtal, det som brukar kallas avtalstrohet. Konsekvenserna av brister kan vara att lagen inte följs, att inköpsverksamheten blir ineffektiv och att förtroendet för kommunen skadas. Många gånger medför inköp utanför upphandlade avtal också dyrare inköp, i vissa fall betydligt mycket dyrare.

De förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun har gett PwC i uppdrag att genomföra en granskning av avtalstrohet. Uppdraget har tillkommit utifrån en genomförd riskbedömning.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?
- Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?
- Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?
- Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?
- Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallagen
- Lagen om offentlig upphandling

Avgränsning

Granskningen avser år 2021 och fokuserar på kommunstyrelsen och samtliga nämnder. Ett urval av avtal granskas (se metod). Jävsnämnden, valnämnden och överförmyndarnämnden ingår inte i granskningen.

Metod

Granskningsunderlag utgörs av befintlig dokumentation i form av avtal, styrande dokument och protokoll. Granskning av kommunstyrelsens protokoll har genomförts för perioden 2020-10 till 2021-10. Vid tillfälle för granskningen var sammanträdena i oktober de senast genomförda.

Granskningen innefattar också genomförandet av en registeranalys (jämförelse av avtalsdatabas mot leverantörsreskontra). Som en del i granskningen har en registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan kommunens leverantörsreskontra (som visar betalningar till leverantörer) för perioden 2021-01 till 2021-10 och avtalskatalogen i Kommers. Syftet med genomförandet av en registeranalys är att kunna se vilka leverantörer som har avtal/är upphandlade och vilka leverantörer som inte har avtal. Viss rensning av leverantörsreskontran gjordes gällande poster för bl.a. momsersättning, leverantörsfakturor under utredning, fel-konto samt förutbetalda kostnader. Efter rensning fanns 1313 olika leverantörer i leverantörsreskontran (sorterat per namn).

Därtill har totalt 14 stickprov granskats (två per nämnd) där vi inom ramen för granskningen upprättade en lista över köp från leverantörer som inte hittats i avtalsdatabasen och där vi efterfrågade om det fanns upprättade avtal alternativt dokumentation för direktupphandling.

Intervjuer har genomförts med systemförvaltaren och verksamhetsutvecklare.

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Lagstiftning

Upphandlingar gjorda av kommunen regleras av Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)¹. Lagen reglerar i detalj hur myndigheter får agera när de köper (upphandlar) varor, tjänster och entreprenader. För all offentlig upphandling gäller fem grundprinciper mot vilka alla regler, oavsett upphandlingsform, skall tolkas; icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande.²

För att välja upphandlingsform har kommunen att förhålla sig till tröskelvärden som, beroende på belopp, medger olika former av upphandlingar.³ Dessa beskrivs förenklat nedan.

Upphandling över tröskelvärdena

För upphandlingar över tröskelvärdet kan den upphandlande myndigheten välja mellan de förfaranden som följer av EU-direktiven, vanligen öppet förfarande⁴. Upphandling över tröskelvärdet är, generellt sett, mer reglerat än upphandling under tröskelvärdet.

Upphandling under tröskelvärdena

De regler som föreskrivs för inköp under tröskelvärdet regleras av de nationella direktiven som finns i LOU.⁵ Möjliga upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena är förenklat förfarande och urvalsförfarande.⁶ Precis som i upphandling över tröskelvärdet ska minst två personer som utsetts av den upphandlande myndigheten delta i anbudsöppningen. Anbud ska föras upp i en förteckning, som ska bestyrkas av dem som deltar i förrättningen.⁷ Vidare får ett ramavtal maximalt löpa under 4 år inklusive förlängningsoptioner⁸. Ett ramavtal får löpa under längre tid än fyra år endast om det finns särskilda skäl.

För andra typer av avtal än ramavtal, det vill säga kontrakt, finns det ingen längsta tillåtna avtalstid reglerad i lagstiftningen. EU-domstolen har i en dom dock uttalat att det är främmande för regelverket att offentliga kontrakt ingås för obestämd tid i offentlig upphandling. I en senare dom har EU-domstolen uppgett att starka skäl, däribland upprätthållandet av konkurrensen, talar för att tilldelning av koncessioner (som i detta fall var aktuellt) för att en obegränsad tid inte är förenligt med EU:s rättsordning.

I förarbetena anges även att ett kontrakt innebär en marknadsintervention och att vad som är en acceptabel löptid för ett visst kontrakt därför ytterst får avgöras vid en proportionalitetsbedömning i förhållande till vad det är som anskaffas. En annan aspekt

¹ Ytterligare lagar finns för offentlig upphandling men dessa är inte tillämpliga i denna granskning.

² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

³ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 1 § 4

⁴ Vid upphandling över tröskelvärdena kan myndigheten välja mellan öppet och selektivt förfarande. I vissa fall får myndigheten också använda förhandlat förfarande med föregående annonsering, konkurrenspräglad dialog och förhandlat förfarande utan föregående annonsering samt inrätta ett innovationspartnerskap. (6 kap. 1 § LOU). I praktiken är öppet förfarande den vanligaste upphandlingsformen för summor överstigande tröskelvärdet. (Upphandlingsmyndigheten).

⁵ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 1

⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 17

⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 7 § 2

av avtal som löper under mycket lång tid är att villkoren i sådana avtal i många fall löper en större risk att förändras på ett sådant sätt att avtalet blir att betrakta som ett nytt avtal som måste bli föremål för en annonserad konkurrensutsättning enligt reglerna i upphandlingslagstiftningen. Sammanfattningsvis bör ett upphandlat kontrakt av såväl legala, praktiska och affärsmässiga skäl alltid vara tidsbegränsat.⁹

Direktupphandling

I LOU kapitel 19 återfinns regler kring när direktupphandling får användas som upphandlingsform. Där fastslås att direktupphandling får användas om värdet på upphandlingen är högst 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 §¹⁰, den så kallade direktupphandlingsgränsen som under 2020 och 2021 uppgår till 615 312 kronor.

Lagen beskriver begreppet direktupphandling som en upphandling utan krav på anbud i viss form.¹¹ Dock gäller de fem grundprinciperna även för direktupphandlingar.¹² De obligatoriska uteslutningsgrunderna gäller inte för direktupphandlingar.¹³

Direktupphandling får också användas i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering enligt 6 kap. 12-19 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.¹⁴ Bristande framförhållning är dock inte en giltig orsak till direktupphandling.¹⁵ Den upphandlande myndigheten ska besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling.¹⁶

Värdet av en upphandling ska uppskattas till det totala belopp som ska betalas i upphandlingen. En upphandling får inte delas upp i avsikt att kringgå bestämmelserna och vid beräkningen ska options- och förlängningsklausuler beaktas som om de utnyttjats. Vid beräkningen ska den upphandlande myndigheten beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret.¹⁷

En upphandlande myndighet ska dokumentera genomförandet av en upphandling om värdet överstiger 100 000 kronor. Dokumentationen ska vara tillräcklig för att motivera myndighetens beslut under upphandlingens samtliga skeden.¹⁸

Överstiger en upphandling direktupphandlingsgränsen om 615 312 kronor kan detta innebära att det rör sig om en otillåten direktupphandling. Otillåtna direktupphandlingar är ett tillsynsområde för Konkurrensverket och ses som en "särskilt allvarlig överträdelse" (framförallt kopplat till stora kontraktsvärden) och kan resultera i upphandlingsskadeavgift.¹⁹

Ändring av kontrakt²⁰

⁹ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1213589/hur-lang-far-kontraktstiden-for-ett-ramavtal-vara/>

¹⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹¹ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 4

¹² Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 4 §§ 1-2

¹³ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1993374/obligatoriska-uteslutningsgrunder-vid-direktupphan/>

¹⁴ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7 st 3

¹⁵ Prop. 2001/02:142 s. 99

¹⁶ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 7

¹⁷ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 8

¹⁸ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 19 § 30

¹⁹ Konkurrensverket.

²⁰ Lag (2016:1145) om offentlig upphandling Kap. 17

Huvudregeln är att upphandlande kontrakt, ramavtal och koncessioner inte får ändras utan att det genomförs en ny upphandling. I vissa fall kan dock ändringar göras. En ändring i avtalet kan exempelvis vara tillåten om det är fråga om ändringar av mindre värde (10 %) eller som genomförs i enlighet med tydliga ändrings- eller optionsklausuler i avtalet. Kompletterande beställningar som av tekniska eller ekonomiska skäl inte kan upphandlas av annan leverantör under 50 % av kontraktsvärdet är också tillåtna.

Granskningsresultat

Ändamålsenlig organisation

Revisionsfråga 1: Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

lakttagelser

Uppdrag och ansvar

Ansvarsfördelningen för inköp och upphandling beskrivs främst i kommunstyrelsens reglemente, delegationsordning och i Inköps- och upphandlingspolicyn.

I kommunstyrelsens reglemente, behandlat av kommunfullmäktige 2018-12-10 §3 (gällande från 2019) fastställs att styrelsen ska styra och utveckla kommunens inköpsprocess, ansvara för kommungemensamma inköpssystem och ansvara för upphandling av entreprenader i verksamheten.

Av kommunstyrelsens delegationsordning, behandlat av styrelsen 2021-06-09 §86, framgår ansvarsfördelning mellan bl.a. chef med budgetansvar, upphandlare, avtalscontroller, inköpsstrateg och systemförvaltare. Ärenden som beskrivs är ex. att initiera en upphandling, beslut under pågående upphandlingsprocess, tilldelningsbeslut, uppsägning/hävning av avtal och beslut under avtalsförvaltningen. Beslut om prisförändring, optionsbeslut och vite är några av de exempel som ges kopplat till ärendet om beslut avtalsförvaltning (13:7). Delegater för ärendet är bl.a. upphandlare, upphandlingsjurist, avtalscontroller, verksamhetsutvecklare och systemförvaltare. Kommunen använder sig av systemet Kommers för sin avtalshantering.

I ärendebeskrivningen kopplat till beslutet om att revidera delegationsordningen uppges att flera ärenden lagts till i den nya versionen gällande inköp, upphandling och avtalshantering. Anledningen till den större revideringen beskrivs vara att det vid en översyn uppmärksammades att det fanns otydligheter kring ansvarsfördelningen gällande inköp och upphandling samt att utträdet från Inköp Gävleborg krävde vissa ändringar. Vidare framgår i ärendebeskrivningen att ambitionen är att resterande nämnder ska anta en "likalydande" delegationsordning struktur och ange i sina delegationsordningar ex. vilka funktioner som har mandat att genomföra upphandlingar.

Inom ramen för granskningen har vi efterfrågat och tagit del av kommunstyrelsens och nämndernas delegationsordningar. I kommunstyrelsens delegationsordning har bland annat sektorscheferna rätt att besluta om tilldelning. Ärenden om inköp och upphandling förekommer i övrigt enbart i samhällsbyggnadsnämndens och kultur- och fritidsnämndens delegationsordningar. I samhällsbyggnadsnämndens delegationsordning framkommer att enhetschefen har delegation på samtliga ärenden kopplat till LOU, med fastställda beloppsgränser. I kultur- och fritidsnämndens delegationsordning framgår ansvarsfördelningen mellan sektorschef, verksamhetschef och enhetschef för upphandling av varor och tjänster vid direktupphandling. Av delegationsordningen framgår också att sektorschefer har rätt att fatta beslut om inköp

inom ramen för beslutad drift- och investeringsbudget, verksamhetschefer har rätt att fatta beslut upp till tio prisbasbelopp och enhetschefer upp till fem prisbasbelopp.

I inköp- och upphandlingspolicyn, behandlad av fullmäktige i maj 2021 §6, beskrivs ansvarsfördelningen mellan de olika styrvåren (politiken, sektorerna och enheten för inköp och upphandling). I policyn, som gäller för hela kommunkoncernen, framkommer bl.a. att det är nämndernas ansvar att implementera upphandlade avtal och följa upp avtal under avtalstiden. Därtill framkommer att cheferna i sektorerna ansvarar för att de anställda är köptrogna mot tecknade avtal och deltar i samordning av upphandlingar vid behov.

Som en del i granskning har samtliga sektorer givits möjlighet att beskriva hur sektorerna arbetar med att implementera och följa upp avtal samt hur det säkerställs att de anställda är köptrogna mot tecknade avtal. Sektor Valfärd anger att sektorn lägger upp sina upphandlingar och visst material till direktupphandlingar (beroende på belopp) i Kommers. När de nya riktlinjerna för direktupphandling börjar gälla 1 december 2021²¹ kommer verksamheterna behöva registrera varje genomförd direktupphandling i ett ärende i kommunens e-tjänst (Internservice) istället för att lägga upp materialet i Kommers. Enligt sektorn beskrivs de nya riktlinjerna innebära lägre krav på dokumentation och lagring vilket kommer försvåra översynen av genomförda direktupphandlingar. Dock framhåller representanter från inköps- och upphandlingsavdelningen att detta inte stämmer. Enligt de nya riktlinjerna ska beställaren alltid lägga in sina inköp i e-tjänsten, oaktat om Kommers används eller ej. Då e-tjänsten är uppbyggt enligt de dokumentationskrav som anges i LOU innebär det att kraven på dokumentation är i enlighet med vad som anges i LOU. Det beskrivs att en utbildning nyligen har skett kring konsekvenserna av de nya riktlinjerna samt e-tjänsten, vilket kan vara en av anledningarna till att verksamheterna inte fullt ut förstår innebörden av dessa ännu.

Avseende avtalstrohet hänvisar sektorerna till inköps- och upphandlingsenhetens ansvar. Ingen samordnare med särskilt ansvar för att samla in dokumentation inom sektorn finns.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av attestförteckningar för kommunstyrelsen, arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden, samhällsbyggnadsnämnden och kultur- och fritidsnämnden. I samtliga förteckningar noteras en avsaknad av fastställda beloppsgränser för attestanterna. Däremot är samtliga attester kopplade till särskilda ansvarsområden. Attestförteckningar för resterande nämnder har efterfrågats men inte erhållits.

Av intervjuer anges att ansvarsfördelningen blivit tydligare gentemot tidigare år men att det finns utvecklingspotential kring säkerställandet av beställarnas kompetens/kunskapsnivå.

²¹ Se nästkommande revisionsfråga

Inköp- och upphandlingsenheten

Inköps- och upphandlingsenheten är en del av näringslivsavdelningen, som i sin tur är organiserad under sektor styrning och stöd (kommunstyrelsens sektor). Vid årsskiftet 2019/2020 tog Näringslivsavdelningen i Gävle kommun över upphandlingsuppdraget från Kommunalförbundet Inköp Gävleborg. Av de intervjuade framgår att det dåvarande förbundets ansvarsområden inte var heltäckande, exempelvis ingick inte vård och entreprenader i det dåvarande uppdraget som istället låg under kommunens ansvarsområde. Enligt uppgift förvaltar Inköpssamverkan Mitt (Hälsingekommunerna) de avtal som berör fler avtalsparter än Gävle kommun.

Enheten för inköp och upphandling ska enligt beskrivning i policyn bl.a. leda och driva primärkommunens gemensamma inköpsprocess, samordna och genomföra upphandlingar, förvalta avtal och erbjuda kompetensutveckling. Enheten består av upphandlare, upphandlingsjurister, avtalscontrollers, systemförvaltare och inköpsstrateg och verksamhetsutvecklare.

Vid intervju anges att enheten genomför större delen av upphandlingarna inom kommunen. Ambitionen i framtiden beskrivs däremot vara att enheten ska ansvara för de kommunövergripande upphandlingarna och för de upphandlingar överstigande direktupphandlingsgränsen (615 312 kr under 2021). Direktupphandlingar understigande direktupphandlingsgränsen ska genomföras av nämnderna. Av de intervjuade framhålls att fler upphandlare hade behövts och att det i nuläget inte finns tillräckligt med resurser för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar.

Bedömning

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

Svaret på revisionsfrågan är nej.

Bedömningen grundar vi på att det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Exempelvis omnämner flertalet nämnders delegationsordningar inte några bestämmelser kopplat till inköp eller upphandling. Att upphandlingsområdet inte är delegerat innebär att det är nämnderna som måste fatta beslut i samtliga upphandlingsärenden, utöver tilldelningsbeslut (då det enligt vår mening inte är en ren verkställighetsfråga), vilket troligen inte sker.

Vidare framgår att utbildningsbehov av beställarorganisationen finns (vilket enligt policyn åligger inköps- och upphandlingsenheten att säkerställa). Vi ser det även som otydligt att det i inköps- och upphandlingspolicyn beskrivs att det är nämndernas ansvar att implementera upphandlade avtal och följa upp avtal under avtalstiden, samt att sektorscheferna ansvarar för att de anställda är köptrogna mot tecknade avtal och deltar

i samordning av upphandlingar vid behov, när det under intervjuer anges att inköp- och upphandlingsavdelningen ska ansvara för detta.

Av erhållna attestförteckningar noteras därtill en avsaknad av fastställda beloppsgränser för respektive attestant vilket enligt vår mening innebär att nämnderna delegerat ut en omfattande del av sin beslutanderätt gällande upphandlingsområdet. Att beslut om tilldelning enligt kommunstyrelsens delegationsordning bland annat åligger sektorscheferna innebär enligt kommunallagen att samtliga tilldelningsbeslut ska anmälas till kommunstyrelsen. Detta medför att tilldelningsbesluten de facto inte behöver anmälas till den nämnd upphandlingen berör, vilket enligt vår mening också bidrar till en otydlighet i upphandlingsreglerna. Detta, i kombination med avsaknaden av upphandlings- och inköpsärenden i flera nämnders delegationsordningar, medför risk kring att inköp sker utanför avtal. Att det skulle finnas samordnare med fokus på att samla in dokumentation och säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids har inte framkommit av granskningen.

Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

Vi vill framhålla att vi ser det som positivt att kommunstyrelsens delegationsordning reviderades när det uppmärksammades att ansvarsfördelningen sågs som otydlig. Vi ser det även som positivt att nämndernas delegationsordningar, enligt erhållet underlag, ska revideras.

Dokumenterade riktlinjer

Revisionsfråga 2: Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

Iakttagelser

I kommunen finns en inköps- och upphandlingspolicy och en rutin för direktupphandling. Rutinen för direktupphandlingar antogs i 2021-10-26 §196 och börjar gälla från december 2021. Av beslutet framgår att tidigare rutiner och riktlinjer upphävs.

I policyn beskrivs syftet, mål, riktlinjer och ansvarsfördelningen för inköp och upphandling. Bl.a. fastställs att inköp ska ske affärsmässigt, ta hänsyn till kommunens mål, vara kostnadseffektiva och tillgodose verksamheternas behov. Vidare framhålls att en hög avtalstrohet ska eftersträvas, att ingångna avtal ska tillämpas och att god dokumentation ska genomsyra all verksamhet. Gällande avtalshantering förtydligas att alla systemverktyg såsom upphandlingssystem, avtalsdatabaser, e-handel och leverantörsreskontra, ska bidra till effektiva processer.

I rutinen för direktupphandling beskrivs processen för genomförandet av direktupphandlingar. Bland annat framkommer att en kontroll av huruvida gällande avtal finns ska göras innan upphandling, att samordning vid behov med andra sektorer ska göras och att köp ska göras från godtagbara²² leverantörer. Därtill framgår att en registrering i e-tjänst (som kunde börja användas per 2021-12-01) ska göras och att

²² Exempelvis leverantörer som ej är skyldiga skatt och avgifter.

upphandlingssystemet ska nyttjas. Då e-tjänsten bygger på LOU finns det också i tjänsten inbyggt ett system för krav på att tillfråga ett visst antal leverantörer, på att upprätta avtal, skatta avtalets totala värde och på att dokumentera upphandlingar överstigande 100 000 kr. Eventuella upprättade avtal ska i original arkiveras på respektive sektor och kommer automatiskt in i e-tjänsten. Hur dessa ska komma upphandlingsenheten till känna framkommer inte heller i riktlinjerna. Som redogjorts i revisionsfråga 1 har det inte framkommit under granskningen att det skulle finnas samordnare med fokus på att samla in dokumentation och säkerställa att direktupphandlingsgränsen inte överskrids.

I kultur- och fritidsnämndens delegationsordning (2020) beskrivs kortfattat riktlinjer för direktupphandling. Bl.a. förtydligas att konkurrensmöjligheter ska nyttjas vid all direktupphandling vilket innebär att prisuppgifter ska inhämtas från "ett antal" leverantörer innan en direktupphandling genomförs. Därtill framgår att alla direktupphandlingar över 100 000 kr ska annonseras.

Vid granskning av beslutet om att anta den nya rutinen för direktupphandling framgår av ärendebeskrivningen att det i tidigare rutin (som nu upphävts) fanns ett krav om att annonsera i Kommers för direktupphandlingar överstigande 100 000 kr. Vid intervju framgår att kravet om annonsering inte helt ansågs som fungerande och att den nya riktlinjen istället ger *möjligheten* att annonsera. Ansvar för huruvida annonsering genomförs ligger på den som genomför upphandlingen.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av det upprättade dokumentet "Avtalsadministration i Kommers" daterat 2021-06-03. Riktlinjen behandlar områdena avtalsförlängning och avtalsadministration. Av riktlinjen framgår att en bedömning med bl.a. beställare och inköpssamordnare ska ske innan ett avtal förlängs. Bedömningen ska ta hänsyn till köptrohet, prisnivå i avtalet och hur väl avtalet fungerar.

Bedömning

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

Svaret på revisionsfrågan är delvis.

Vi grundar bedömningen på att riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men att dessa inte kan ses som heltäckande. Som noterats i iakttagelserna saknas en förtydliganden kring bl.a. att dokumentera direktupphandlingar överstigande 100 000 kr, hur det ska säkerställas att direktupphandlingsgränsen inte överskrids och att avtalets totala värde ska användas vid skattning/värdering av avtalet. Dock ser vi positivt på att det i den nya e-tjänsten finns ett inbyggt system för att säkerställa dokumentationsplikten.

Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingåtts. Att organisationen har sina inköp och upphandlingar dokumenterade och ordnade är grundläggande för att kunna arbeta strategiskt med offentlig upphandling. Dokumentationen är dessutom viktig för kommunstyrelsens egen uppföljning och kan också underlätta insamlingen av uppgifter

för statistik. Dokumentation där ett avtal ingåtts utan ett formellt upphandlingsförfarande är även av vikt för att ha ett underlag om någon ansöker om att avtalet ska ogiltigförklaras. Vidare ger dokumentationen att direktupphandlingar synliggörs vilket underlättar kontroll i samband med andra direktupphandlingar samt ger en transparens gentemot leverantörskollektivet.

Sammanställning av aktuella avtal

Revisionsfråga 3: Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

lakttagelser

Som omnämnts i revisionsfråga 1 använder sig kommunen av Kommers för sin avtalshantering samt av det nylanserade e-tjänstesystemet. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av avtalskatalogen innehållande aktiva avtal som är publicerade i Kommers. De avtal som finns i katalogen är publicerade i Kommers och är sökbara via kommunens hemsida. Av intervju framkommer att de kommunala bolagens avtal inte är sökbara i Kommers, men att bolagen använder sig av samma system.

I avtalskatalogen, daterad 2021-10-20, finns totalt 1070 olika avtal. Uppgifter kopplade till avtalen är bl.a. avtalsnamn, avtalets giltighet, leverantör, organisationsnummer för leverantör och avtalsägare. Avtalsägaren är antingen enheten eller upphandlaren. Vid översiktlig granskning noteras att flertalet avtal överstiger en period om 4 år (inkl. förlängning). Vid intervju anges att avtal från inköpscentralerna Adda och HBV är upplagda i avtalskatalogen. Avtal för de kommunala bolagen ingår inte i avtalskatalogen.

Av de intervjuade uppges att avtalskatalogen inte är helt användarvänlig, exempelvis kan alla medarbetare inte öppna samtliga avtal, priskataloger finns inte alltid upplagda i databasen och fullständiga produktlistor saknas. Därtill konstateras att samtliga avtal inte finns i avtalsdatabasen vilket beror på att verksamheterna inte alltid lägger upp nämnds specifika avtal i databasen. Som redogjorts i revisionsfråga 1 förvaltar Inköps samverkan Mitt (Hälsingekommunerna) de avtal som Inköp Gävleborg ingått till dess att de löper ut.

Samtliga verksamheter uppges kunna avropa från de flesta avtalen men att möjligheten nyttjas olika beroende på sektorns ansvarsområden.

Bedömning

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Svaret på revisionsfrågan är delvis.

Vår bedömning baseras på att det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men att databasen enligt uppgift inte är fulltalig och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla. Vi konstaterar även att det finns utmaningar för förvaltningarna att använda sig av avtalsdatabasen samt att vissa inköp bör samordnas i gemensam upphandling genom samverkan mellan förvaltningarna.

Inköp utanför avtal

Revisionsfråga 4: Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

lakttagelser

I kommunstyrelsens internkontrollplan för 2021, behandlad av styrelsen 2021-03-16 §25, beskrivs risker kopplade till felaktigt köp inom organisationen och att LOU inte efterlevs. I beskrivningen av riskerna påtalas att felaktiga köp kan leda till minskad avtalstrohet, attest av egna inköp och avsaknad av kvittounderlag. Att LOU inte efterlevs påtalas kunna leda till genomförandet av otillåtna direktupphandlingar, dyrare inköp och inköp utanför delegationsordningar. Riskerna lyfts även i nämndernas internkontrollplaner.

Av genomförda kontroller per tertial 2 framkommer att mindre avvikelser uppmärksammas gällande kontroll av köp utanför inköpssystem och efterlevnaden av LOU. Bl.a. beskrivs att ca 37 procent av inköpen köps utanför inköpssystemet, detta trots att leverantören finns tillgänglig i systemet. Efterlevnaden av LOU bedöms som relativt god trots att det konstateras att det finns risk (utifrån egen beräkning) att varor och tjänster för knappt 900 000 kr som varit utanför avtal köpts in. Uppföljningen av kontrollerna i internkontrollplanen behandlades 2021-10-12 §158 av kommunstyrelsen och har genomförts av ekonomiavdelningen.

I nämndernas uppföljning framgår att fastställda risker kopplade till inköp och upphandling följs upp per tertial 3 (helår).

Av intervjuer uppges att det finns tekniska problem som gör det svårt att kontrollera huruvida inköp sker utanför avtal, ex. anges att det i nuläget inte finns förutsättningar att kontrollera att ett köp/en beställning går mot ett ramavtal. Därtill anges att det finns en beteendekultur inom verksamheterna där det finns en föreställning om att de får köpa utanför avtal. Genom implementeringen av den nya e-tjänsten kommer enligt intervjusvar hanteringen att förbättras. I e-tjänsten kommer det vara möjligt att knyta en direktupphandling till en viss faktura och dessutom anges det i e-tjänsten vart dokumentationen finns lagrad. Genom analysverktyget Power BI kommer analyser utifrån e-tjänsten och Kommers kunna skapas för att säkerställa kontroller inom området.

Resultat registeranalys

Som en del i granskningen har en registeranalys genomförts, där en jämförelse gjorts mellan kommunens leverantörsreskontra (som visar betalningar till leverantörer) för perioden 2021-01 till 2021-10 och avtalskatalogen i Kommers. Syftet med genomförandet av en registeranalys är att kunna se vilka leverantörer som har avtal/är upphandlade och vilka leverantörer som inte har avtal. Vid genomförandet av registeranalysen har leverantörsreskontra exklusive moms använts eftersom LOU inte tar hänsyn till moms. Viss rensning av leverantörsreskontrat gjordes gällande poster för bl.a. momsersättning, leverantörsfakturor under utredning, felkonto och förutbetalda

kostnader. Efter rensning fanns 1313 olika leverantörer i leverantörsreskontrat (sorterat per namn).

Tabell: Fördelning över köp under 2021

Inköpsvolym	Leverantörer	Andel	SEK	Andel
5 000 000 och över	45	3,4%	1 070 400 495	74,6%
1 200 000 - 4 999 999	88	6,7%	221 368 723	15,4%
615 313 - 1 199 999	70	5,3%	60 030 189	4,2%
100 000 - 615 312	261	19,9%	66 088 768	4,6%
1 - 99 999	846	64,4%	17 354 620	1,2%
0	3	0,2%	0	0,0%
Summa	1313	100%	1 435 242 795	100%

Tabellen ovan visar inköpsvolymerna i intervaller per leverantör. Exempelvis framgår att inköp gjorts från 45 leverantörer under 2021 med belopp överstigande 5 mkr. De totala omsättningarna för dessa leverantörer uppgår till över 1 mkr vilket är ca 75 procent av kommunens totala köp. Inköp görs i stor utsträckning från leverantörer vars omsättning hos kommunen överstiger 615 312 kronor vilket tyder på att ramavtal som täcker verksamhetens behov till stor del finns.

För de leverantörer som registeranalysen indikerat saknat avtal gjordes en översiktlig analys med hänsyn till LOU huruvida de är upphandlingspliktiga eller inte.

Under genomförandet av registeranalysen framkom en del svårigheter:

- Organisationsnummer för transaktionerna saknades i leverantörsreskontrat som vi fick ta del av, istället fanns ett id. Avtalsdatabasen omfattade däremot organisationsnummer. För att genomföra analysen var vi tvungna att lägga skapa en mindre databas där organisationsnummer fanns för varje transaktion.
- Leverantörsreskontrat visade ansvarskod men inte vilken sektor koden var kopplad till. För att genomföra analysen fick vi ta del av en separat lista med ansvarskoder och sektorer. Uppgifterna infogades i nämnda databas.

Utifrån färdigställd analys konstateras att:

- Av de 1313 leverantörer som återfanns i leverantörsreskontrat fanns avtal för 232 i avtalsdatabasen.
- Flera leverantörer var registrerade på samma organisationsnummer, vilket bland annat kan bero på att en organisation exempelvis bytt bankgironummer och därmed behöver läggas upp på nytt. Det medför att det finns två (eller fler) leverantörer med samma organisationsnummer.

Inom ramen för granskningen upprättades en lista över köp av leverantörer som inte hittats i avtalsdatabasen. Som nämnt ovan hade vi erhållit uppgifter av vilka ansvarskoder som tillhörde vilken sektor varvid vi kunde begära ut stickprov från olika nämnder. En övervägande del av stickproven var kopplade till befintliga avtal.

Bedömning

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Svaret på revisionsfrågan är delvis.

Bedömningen grundar vi på att risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del att inköp sker inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området och att den nya e-tjänsten i kombination med analyser i Power BI möjliggör uppföljning inom området framöver.

Uppföljning av avtalstrohet

Revisionsfråga 5: Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

lakttagelser

I det gemensamma reglementet för kommunstyrelsen och nämnder förtydligas att styrelsen/nämnderna är ålagda att säkerställa att verksamheterna bedrivs ändamålsenligt, effektivt, ekonomiskt tillfredsställande och i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige beslutat om. Därtill framgår att styrelsen/nämnderna kontinuerligt ska följa, utvärdera och säkra kvalitén. Reglementet antogs 2020-12-01 §17.

Enligt inköps- och upphandlingspolicyn ska enheten för inköp och upphandling följa upp, utvärdera och rapportera om inköpsmönster av den data som kan hämtas ur gemensamma system. Som beskrivits i revisionsfråga 1 ska varje chef inom sektorerna ansvara för att de anställda är köptrogna mot tecknade avtal.

Av de intervjuade anges att det inte finns tillräckligt med resurser för att kontrollera avtalstrohet, ex. att rätt produkt köps från rätt avtal. Enbart i samband med uppföljning av internkontrollen som genomförs per tertial (se revisionsfråga 4) finns möjligheter att granska avtalstrohet. Kontrollerna som görs beskrivs som begränsade och hade enligt de intervjuade kunnat vara mer omfattande. Uppföljning lyfts som ett utvecklingsområde. Vidare anges även att det för närvarande saknas systemmiljöer för att kunna genomföra uppföljningar kopplat till avtalstrohet.

Bedömning

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Svaret på revisionsfrågan är nej.

Vi noterar att viss uppföljning genomförs men att det av verksamheten inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist och brist på systemmiljöer.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen och nämndernas inköp **inte helt** sker enligt träffade ramavtal samt att rutinerna och hanteringen av ramavtal **inte helt** är dokumenterade och följs upp.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning	
Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?	Nej Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.	
Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?	Delvis Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingåtts	
Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?	Delvis Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den är inte är fulltalig och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.	
Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?	Delvis Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.	

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.



Rekommendationer

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering
- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram riktlinjer för hur avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

2021-12-16

David Hansen

Emma Ekstén

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gävle kommuns revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-09-01. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Missiv

Dnr
2021-12-16

Kommunstyrelsen

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
-----------------------	------------------

<i>Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?</i>	<i>Nej</i>
--	-------------------

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

<i>Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?</i>	<i>Delvis</i>
---	----------------------

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering
- Kommunstyrelsen rekommenderas ta fram riktlinjer för hur avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp



- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

De förtroendevalda revisorernas begär Kommunstyrelsens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats fullt ut med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna inkluderat kommunstyrelsen, alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling. Kommunstyrelsens delegationsordning har uppdaterats först i juni 2021.

Revisorerna bedömer att kommunstyrelsen behöver stärka sitt arbete med att styra och utveckla kommunens inköpsprocess genom att säkerställa tillräckliga personella och/eller systemtekniska resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha kommunstyrelsens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Kommunstyrelsen senast 2021-03-17 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering

§ 54 Yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering

Dnr 22KS42

Expedieras till:
Revisorerna i Gävle kommun

Beslut

Kommunstyrelsen, enligt ordförandens förslag, beslutar

att godkänna förslag till yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering.

Ärendebeskrivning

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg den 1 januari 2020. I samband med detta organiserades inköp- och upphandlingsansvaret under Sektor styrning och stöd. En ny inköps- och upphandlingsenhet bildades och placerades inom Näringslivsavdelningen, för att skapa samordningsvinster med upphandlings- och inköpsarbetet och det näringslivsfrämjande arbetet.

Gävle kommuns revisorer har granskat inköps- och avtalshantering inom kommunen och beställt en oberoende granskning av PricewaterhouseCooper (PwC). I utredningen ställs fem granskningsfrågor och ges ett antal rekommendationer.

Sektor styrning och stöd har tagit fram förslag till yttrande angående granskningen av kommunens avtalshantering.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse - Yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering, dnr 22KS42-5
- Kommunstyrelsens yttrande angående granskningen av kommunens avtalshantering, dnr 22KS42-6
- Missiv - Begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering. Svar senast 2022-03-17, dnr 22KS42-2
- Slutrapport Pwc - Granskning av avtalshantering Gävle kommun, dnr 22KS42-3

Justerare			Utdragsbestyrkande

§ 54 Yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering

Dnr 22KS42

Expedieras till:
Revisorerna i Gävle kommun

Beslut

Kommunstyrelsen, enligt ordförandens förslag, beslutar

att godkänna förslag till yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering.

Ärendebeskrivning

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg den 1 januari 2020. I samband med detta organiserades inköp- och upphandlingsansvaret under Sektor styrning och stöd. En ny inköps- och upphandlingsenhet bildades och placerades inom Näringslivsavdelningen, för att skapa samordningsvinster med upphandlings- och inköpsarbetet och det näringslivsfrämjande arbetet.

Gävle kommuns revisorer har granskat inköps- och avtalshantering inom kommunen och beställt en oberoende granskning av PricewaterhouseCooper (PwC). I utredningen ställs fem granskningsfrågor och ges ett antal rekommendationer.

Sektor styrning och stöd har tagit fram förslag till yttrande angående granskningen av kommunens avtalshantering.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse - Yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering, dnr 22KS42-5
- Kommunstyrelsens yttrande angående granskningen av kommunens avtalshantering, dnr 22KS42-6
- Missiv - Begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering. Svar senast 2022-03-17, dnr 22KS42-2
- Slutrapport Pwc - Granskning av avtalshantering Gävle kommun, dnr 22KS42-3

Justerare	Utdragsbestyrkande

Kommunstyrelsen

Tjänsteskrivelse - Yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta,

- Att godkänna förslag till yttrande angående granskning av kommunens avtalshantering

Ärendet i korthet

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg den 1 januari 2020. I samband med detta organiserades inköp- och upphandlingsansvaret under Sektor styrning och stöd. En ny inköps- och upphandlingsenhet bildades och placerades inom Näringslivsavdelningen, för att skapa samordningsvinster med upphandlings- och inköpsarbetet och det näringslivsfrämjande arbetet.

Gävle kommuns revisorer har granskat inköps- och avtalshantering inom kommunen och beställt en oberoende granskning av PricewaterhouseCooper (PwC). I utredningen ställs fem granskningsfrågor och ges ett antal rekommendationer.

Sektor styrning och stöd har tagit fram förslag till yttrande angående granskningen av kommunens avtalshantering.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens yttrande angående granskningen av kommunens avtalshantering

Slutrapport PwC – Granskning av avtalshantering i Gävle kommun

Missiv – Begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering.
Svar senast 2022-03-17.

Beslutet ska skickas till

Revisorerna i Gävle kommun

Klara Wirdby
Näringslivsstrateg



2022-03-02

Kommunstyrelsens yttrande avseende granskning av inköps- och avtalshantering i Gävle kommun

Bakgrund

Gävle kommuns revisorer har granskat inköps- och avtalshantering inom kommunen och beställt en oberoende granskning av PricewaterhouseCooper (PwC). I utredningen ställs fem granskningsfrågor och ges ett antal rekommendationer. Nedan följer Kommunstyrelsens synpunkter på granskningsresultatet och de rekommendationer som ges.

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg den 1 januari 2020. I samband med detta organiserades inköp- och upphandlingsansvaret under Sektor styrning och stöd. En ny inköps- och upphandlingsenhet bildades och placerades inom Näringslivsavdelningen tillsammans med Internationella kontoret och Näringslivsenheten. Det gjordes för att skapa samordningsvinster med upphandlings- och inköpsarbetet och det näringslivsfrämjande arbetet.

Inköp och upphandlingsenheten har ansvaret för att stödja och styra kommunens inköpsprocess. Enheten består i dagsläget av 12 anställda och av 8 olika funktioner som i olika led av inköpsprocessen arbetar stödjande och styrande i upphandlings- och inköpsprocessen. Bland dessa funktioner finns bland annat upphandlare och avtalscontrollers. Utöver anställda på Inköp och upphandling så finns det inköpsamordnare ute i verksamheten som fungerar som enhetens förlängda arm och har till uppgift att stötta i verksamhetsspecifika ramavtal, avrop och redan beslutade rutiner. I den nya inköps och upphandlingspolicyn som antogs av KF i maj 2021

framgår att avtalsuppföljningen ska ske ute på enheter och sektorer. Från denna huvudregel finns dock undantag. På inköp och upphandlingsenheten finns två specialiserade avtalscontrollers på området städ och på områdena kost och livsmedel. Kommunen har idag 1038 gällande avtal i avtalsdatabasen och av dessa är minst 700 ramavtal.

Granskningsresultat

Fråga 1: Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

I granskningen anges att svaret på frågan är nej. Samtidigt anges att det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållanden men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Kommunstyrelsen instämmer delvis i revisorernas slutsats. Det finns idag en reglering av frågorna genom att det hanteras i Kommunstyrelsens delegationsordning och att det har beslutats om både en inköps- och upphandlingspolicy och en riktlinje för direktupphandling under 2021. Det finns även reglerat i delegationsordningar för både Samhällsbyggnadsnämnden och Kultur- och fritidsnämnden. Det är däremot en brist att övriga berörda nämnder inte hanterat inköpsfrågan i sina delegationsordningar, vilket kommer att ske framöver. Likaså är det en brist att fastställda beloppsgränser saknas för respektive attestant. Att implementeringen av riktlinjer och rutiner inte helt skett är också en brist och sannolikt det som ger otydliga svar om ansvarsfördelningen vid intervjuer. Ett arbete pågår med att implementera den nyligen beslutade inköps- och upphandlingspolicyn, vilket ska leda till ökad tydlighet avseende roller och ansvar.

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

I granskningen anges att svaret på frågan är delvis. Svaret grundar sig på att det finns riktlinjer för inköp och avtalshantering men att de inte kan ses som heltäckande. Som brist lyfts att det saknas förtydligande kring hur dokumentation av direktupphandlingar överstigande 100 000 kr ska ske. Kommunstyrelsen vill framhålla att den direktupphandlingsrutin som beslutats hanterar alla de dokumentationskrav som lagstiftning kräver, och anser därför att bedömning i fråga 2 delvis inte stämmer. Däremot anser vi att det delvis saknas riktlinjer för avtalshantering, bland annat på grund av otydlighet i ansvar och roller. Ett arbete pågår med att implementera den

nyligen beslutade inköps- och upphandlingspolicyn, vilket ska leda till ökad tydlighet avseende roller och ansvar.

Fråga 3: Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Granskningens svar på frågan är delvis. Svaret grundar sig på att det finns en avtalsdatabas som innehåller flertalet ramavtal men att det även finns avtal som inte ligger i databasen samt att den har brister i användarvänlighet. Kommunstyrelsen instämmer i slutsatsen att alla avtal inte är samlade i avtalsdatabasen och att den för sällananvändare kan uppfattas svårtillgänglig. Ett arbete pågår med att se över andra möjligheter än systemet Kommers men det finns idag ingen färdig lösning för detta. Tills vidare behöver användare av Kommers erbjudas utbildningsinsatser, något som kommer ske inom kommande processutvecklingsarbete. Det arbete som pågår med att utveckla e-handeln ska öka användningen av avtalsdatabasen och det kommer också troligen innebära att färre medarbetare blir beställare, vilket gör att sällananvändarna minskar.

Fråga 4: Finns ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Revisorernas svar på frågan är delvis, det finns risker att det förekommer inköp som är utanför avtal. Samtidigt visar den registeranalys som gjorts att inköp till stor del sker inom träffade ramavtal. Revisorerna anser vidare att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning. Kommunstyrelsen menar att det genom internkontroll ändå sker uppföljning på köp utanför avtal men eftersom det bara görs genom stickprover i vissa delar av verksamheten kan inte rättvis uppföljning garanteras. De problem att genomföra den registeranalys som gjorts hade kunnat undvikas om rätt underlag efterfrågas, samtidigt bedöms det inte nödvändigt att göra registeranalyser då verktyget Power BI kan ge samma uppföljningsmöjligheter. Kommunstyrelsen håller med om att det finns en utmaning i att implementera avtalsuppföljningen ute i verksamheterna, dit ansvaret är delegerat. Det är dels en kunskapsfråga men dels också en fråga om att det fortfarande finns en uppfattad otydlighet. Något som kan avhjälpas av det implementeringsarbete av inköp och upphandlingspolicyn som pågår. I takt med att e-handeln utökas kommer också möjligheterna att göra inköp utanför avtal minska betydligt.

Fråga 5: Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Gransknings svaret på frågan blir nej. De anser att viss uppföljning genomförs men att den inte ses som tillräcklig med hänvisning till resursbrist och systemmiljö.

Kommunstyrelsen är medveten om de brister som finns avseende uppföljning av avtalstrohet och är medveten om att många andra kommuner brottas med samma problem. Det finns dock ett pågående utvecklingsarbete för att komma till rätta med detta. E-handeln styr inköpen till ramavtalen och kommer underlätta avtalstroheten avsevärt. Det arbete som görs genom att utveckla inköpsprocessen och beskriva roller och ansvar kommer också att bidra. Det ska kombineras med utbildningsinsatser för att öka kunskapen om just ansvar och roller.

Rekommendationer

Granskningsrapporten från PwC innehåller utöver svaren på granskningsfrågorna en rad olika rekommendationer. Rekommendationerna är användbara i Kommunstyrelsens kommande arbete att implementera inköps- och upphandlingspolicyn. Nedan följer Kommunstyrelsens kommentarer till rekommendationerna.

- *Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.*

Svar: Arbetet med att implementera inköps- och upphandlingspolicyn kommer att förtydliga mycket. Det behöver också kompletteras med översyn av delegationsordningar, framför allt på sektorerna, vilket kommer att ske framöver.

- *Kommunstyrelsen rekommenderas att ta fram riktlinjer för hur avtalshantering och uppföljning ska göras samt att dessa implementeras i verksamheterna. Detta kan sedan ligga till grund för det generella arbetssättet vad gäller avtalshanteringen.*

Svar: Implementeringsarbetet som följer av att inköps- och upphandlingspolicyn antogs kommer att utveckla avtalsansvar och rollbeskrivning. Även uppföljningen behöver omfattas av förbättringsarbetet och förtydligandet av roller och ansvar.

- *Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas.*

Svar: Det erbjuds i dagsläget ett flertal utbildningar, bla för nya chefer och en online utbildning för att bli beställare för inköpssystemet. Samtidigt är det ett kompetensområde som är svårt att få verksamheterna att prioritera. Ytterligare utbildningar planeras och det första steget är utbildningar för direktupphandling och förnyad konkurrensutsättning. Rapportens rekommendationer ger underlag för ytterligare utbildningsbehov. Idag saknas exempelvis utbildning för avtalsförvaltning i Kommers, även om det finns rutiner publicerade på Ankaret.

- *Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp.*

Svar: Verktuget Power BI kommer att användas för systematisk uppföljning. De internkontroller som görs idag kommer också fortgå, där kontrolleras köp som gjorts utanför avtal.

- *Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet.*

Svar: Den otydligheten i roller avseende uppföljning behöver utredas vidare inom organisationen som en del av implementeringen av inköps- och upphandlingspolicyn. Ett nytt e-handelssystem ökar avsevärt möjligheten att vara avtalstrogen och kommer att hjälpa oss.

- *Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt att sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal.*

Svar: E-handelssystemet kommer att kräva behörighet för att beställa, en behörighet som föregås av en utbildning. Därför kommer problemet minska i och med utökad e-handel. Vid ett väl fungerande e-handelssystem som enbart möjliggör inköp med avtalstrohet och med attest av budgetansvarig chef, behöver inte nödvändigtvis antalet beställare minska drastiskt. En risk med för få behörigheter i e-handelssystemet är att det i stället görs köp vid sidan av systemet för att det blir för omständligt att gå via en behörig beställare. Vad som är mest lämpligt får kommande utvecklingsarbete med e-handelssystemet visa.

Missiv

Dnr
2021-12-16

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnd

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
-----------------------	------------------

<i>Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?</i>	<i>Nej</i>
--	-------------------

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

<i>Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?</i>	<i>Delvis</i>
---	----------------------

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet

- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Förtroendevalda revisorernas rekommendation till Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden bör

- skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

De förtroendevalda revisorernas begär Arbets- och funktionsrättsnämndens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden senast 2021-02-28 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering

§ 12 Begäran från Revisionskontoret om yttrande angående granskning av avtalshantering

Dnr 22AFN6

Expedieras till:

Katarina Stistrup samt kommunrevisionen.

Beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning


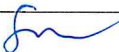

Biträdande sektorchef Katarina Stistrup informerar nämnden om yttrande angående granskning av avtalshantering.

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen är avslutad och de förtroendevalda revisorerna begär nu utifrån granskningsrapporten yttrande från Kommunstyrelsen och de sex största nämnderna; Utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Kultur- och Fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Beslutsunderlag

- Yttrande - Granskning av avtalshantering, dnr 22AFN6-4
- Missiv - Begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering, dnr 22AFN6-2
- Slutrapport - Granskning av avtalshantering, dnr 22AFN6-3

Justerare		Utdragsbestyrkande
		 exp 2022-02-28



Tjänsteskrivelse

2022-02-07

Diarienummer: 22AFN6

Handläggare:

Katarina Stistrup
026-17 80 00
katarina.stistrup@gavle.se

Nämnd:

Arbetsmarknads- och
funktionsrättsnämnden

Yttrande – Granskning av avtalshantering

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen är avslutad och de förtroendevalda revisorerna begär nu utifrån granskningsrapporten yttrande från Kommunstyrelsen och de sex största nämnderna; Utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Kultur- och Fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Revisorerna anser att det varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Yttrande från Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden

Sektor Vårld har för avsikt att implementera ett framtaget förslag till delegation på upphandlingsområdet inom kort. När det gäller upphandlingar av kärnverksamhet inom nämndens ansvarsområde så genomförs dessa efter att nämnd fattat beslut om att överlåta verksamhet till privat utförare. När beslutet om att upphandla tas fattar man också beslut om vem som ges mandat att fatta tilldelningsbeslut, vanligen ges detta till biträdande sektorchef. Vem som har rätt att teckna avtal med externa utförare finns angivet i nämndens besluts och delegationsförteckning. Rutiner finns implementerade för uppföljning av avtal som avser kärnverksamhet.

Magnus Höjer

Sektorchef

Sektor Vårld

Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden har ålagts yttra sig över den granskning som genomförts gällande avtalshantering.

Yttrandet hanteras av Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden vid sammanträdet den 23 februari 2022.

Biträdande sektorchef, Katarina Stistrup, har varit ansvarig handläggare i ärendet.

Missiv

Dnr
2021-12-16

Kultur- och fritidsnämnden

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
-----------------------	------------------

<i>Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?</i>	<i>Nej</i>
--	-------------------

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

<i>Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?</i>	<i>Delvis</i>
---	----------------------

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet



- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Förtroendevalda revisorernas rekommendation till Kultur- och Fritidsnämnden

Kultur- och fritidsnämnden bör

- skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

De förtroendevalda revisorernas begär Kultur- och fritidsnämndens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Kultur- och fritidsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Kultur- och fritidsnämnden senast 2021-02-28 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering

Sammanträdesprotokoll

Kultur- och fritidsnämnden

Sammanträdesdatum 2022-02-22

Plats och tid
Festsalen, Rådhuset, kl. 13:30-17:00

Paragraf
§§1-2, §§7-8

Närvarande
Se sidan 2

Justeringens plats och tid
Förvaltningshuset i Gävle 2022-02-22

.....
Sekreterare Johanna Bylander

.....
Ordförande Helene Börjesson (MP)

.....
Justerare Samuel Nilsson (KD)

Anslag/Bevis

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ
Kultur- och fritidsnämnden

Sammanträdesdatum
2022-02-22

Anslag sätts upp
2022-02-22

Anslag tas ned
2022-03-16

Förvaringsplats för protokollet
Förvaltningshuset, plan 1

.....
Underskrift Johanna Bylander

Närvaro

Närvarande ledamöter och tjänstgörande ersättare

Helene Börjesson (MP) (ordförande)
Christoffer Bastholm (S) (vice ordförande)
Alexander Lindqvist (M) (2:e vice ordförande)
Birgitta Bienitz (M)
Lars-Erik Lönnqvist (S)
Sanna Backeskog (S)
Mårten Björn (L)
Samuel Nilsson (KD)
Marcus Lagerroos (SD)
David Rabenius (S) ersätter Ewa Jansson (S)
Irene Ferm (V) ersätter Charlotta Lagnander (V)
Jenny Engberg (C) ersätter Karin Hedberg (C) digitalt
Anna Sundberg (SD)

Närvarande ersättare

Zinah Aldaloo (S)
Kiki Larsson (MP) digitalt
Naome Ruzidana (L)
Thomas Norrman (SD)

Övriga

Eva Jackson (sektorchef) digitalt
Johanna Bylander (nämndsekreterare)
Sofia Nohrstedt (avdelningschef kultur) digitalt
Johan Öholm (avdelningschef fritid)
Örjan Hans-Ers (avdelningschef Gävle konserthus och symfoniorkester) digitalt
Elin Lindström §8 digitalt
Anders Svensson §7 digitalt
Magdalena Aflarenko digitalt

Justerare			Utdragsbestyrkande

Ärendelista

- § 1 Beslutsärende: Upprop och val av justerare
- § 2 Beslutsärende: Fastställande av föredragningslista
- § 7 Elljusspår på 5,5ans motionsspår vid Gavlehov
- § 8 Yttrande över granskning av avtalshantering

Justerare			Utdragsbestyrkande

§ 1 Beslutsärende: Upprop och val av justerare

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden beslutar utse Samuel Nilsson (KD) till justerare av protokollet. Justering sker den 1 mars 2022 kl 11:30 i Förvaltningshuset.

Justerare			Utdragsbestyrkande

§ 2 Beslutsärende: Fastställande av föredragningslista

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden fastslår föredragningslistan

Justerare			Utdragsbestyrkande

§ 7 Elljusspår på 5,5ans motionsspår vid Gavlehov

Dnr 21KFN198

Expedieras till:
Förslagsställaren

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden beslutar att avslå E-petitionen.

Kultur- och fritidsnämnden beslutar att i samband med framtida satsningar vid Gavlehov ta hänsyn till och utreda förslaget.

Kultur- och fritidsnämnden beslutar att förklara ärendet omedelbart justerad

Ärendebeskrivning

En E-petition har inkommit till Kultur- och fritidsnämnden där förslagsställaren föreslår att Gävle kommun ska anlägga elljusspår på 5,5km-spåret vid Gavlehov. Kultur- och fritidsnämnden har att besluta om e-petitionen.

Förslagsställaren har önskemål om att 5,5km-spåret vid Gavlehov ska bli ett elljusspår för att möjliggöra fysisk aktivitet under dygnets mörka timmar.

Livsmiljö Gävle ser positivt på förslaget och kommer att ta hänsyn till och utreda förslaget i samband med framtida satsningar vid Gavlehov. I dagsläget finns det inte utrymme i investeringsbudgeten för en sådan typ av åtgärd i området.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, dnr 21KFN198-7
- Yttrande, dnr 21KFN198-6
- Delegationsbeslut, dnr 21KFN198-2
- E-petition, dnr 21KFN198-3
- Kartbilaga, dnr 21KFN198-4
- Missiv, dnr 21KFN198-1
- Kontaktuppgifter, dnr 21KFN198-5

Justerare			Utdragsbestyrkande

§ 8 Yttrande över granskning av avtalshantering

Dnr 22KFN14

Expedieras till:
Revisorerna i Gävle kommun

Beslut

Kultur- och fritidsnämnden beslutar att avge yttrande över granskning av avtalshantering till revisorerna i Gävle kommun.

Kultur- och fritidsnämnden beslutar att förklara ärendet omedelbart justerat.

Ärendebeskrivning

Kommunen hanterar själv alla typer av upphandlingar sedan utträdet ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg år 2020. Revisionsföretaget PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat den nya organisationen inom upphandling och fäst vikt vid avtalshantering. Granskningen har inriktats på om organisation, hantering och uppföljning inom området är ändamålsenlig samt om det finns heltäckande riktlinjer och sammanställning av avtal. Granskningsresultatet belyser brister.

Rapporten ger följande rekommendationer till kommunen:

1. Se till att det finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning för avtalshantering.
2. Utbildning behöver ges till inköpare, beställare och avtalsförvaltare.
3. Tillräckliga resurser måste finnas för utförande av systematiska kontroller, som ska göras i syfte att säkerställa att avtal följs och ofta förekommande inköp handlas upp.
4. Tillräckliga resurser måste finnas för utförande av systematisk uppföljning, som ska ske löpande för att följa upp avtal och avtalstrohet.
5. Begränsa antalet beställare/inköpare och sätt beloppsgränser.

Därutöver rekommenderas kultur- och fritidsnämnden att skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

Yttrande över revisionens slutrapport ska lämnas revisorerna senast 2022-02-28.

Kultur- och fritidsnämndens yttrande

Justerare	Utdragsbestyrkande

Kultur- och fritidsnämnden

Sammanträdesdatum 2022-02-22

Kultur- och fritidsnämnden ser positivt på att en granskning har utförts och instämmer i de brister och rekommendationer som framförts.

Livsmiljö Gävle har inför detta yttrande haft dialog med inköps- och upphandlingsavdelningen och framfört att utbildning och stöd behövs i större omfattning än vad som ges idag. Det är helt avhängigt för att Livsmiljö Gävles inköpssamordnare ska kunna fullt ut vara en förlängd arm ut i verksamheterna. Livsmiljö Gävles inköpssamordnare önskar även att få en mentor på inköps- och upphandlingsavdelningen för att få bättre stöd i olika frågor.

Livsmiljö Gävles målbild är att roller och ansvar ska vara tydligt och inköpssamordnarna ska känna stöd, närhet och snabbt få hjälp. Livsmiljö Gävle upplever det som att inköps- och upphandlingsavdelningen har en pågående resursbrist (personal samt tilldelade medel) som påverkar det stöd de kan ge. Livsmiljö Gävle ser den situationen som problematisk. Det leder till negativa effekter för Livsmiljö Gävles och kommunens upphandlingsarbete. Fortsatt dialog med avdelningen kommer att ske i olika forum, bland annat nätverksträffar.

Nedan följer hur kultur- och fritidsnämnden och Livsmiljö Gävle har tänkt att agera utifrån de rekommendationer som presenterats i listan ovan.

1. Livsmiljö Gävle har två inköpssamordnare (en tillhörande samhällsbyggnadsnämnden och en kultur- och fritidsnämnden). Mer ansvar läggs på verksamheterna och denna utvidgade roll godtar Livsmiljö Gävle, men lyfter den utbildning och det stöd som behövs från inköps- och upphandlingsavdelningen för detta.
2. Livsmiljö Gävle kan erbjuda allmänkunskap som ett komplement till den utbildning som inköps- och upphandlingsavdelningen svarar för att ge genom interna eller externa resurser. Det är dock viktigt att inköps- och upphandlingsavdelningen håller ihop frågan om utbildning.
3. Under 2022 ska internkontrollplanen ses över. Representanter från Livsmiljö Gävle deltar i arbetet och kommer att verka för utökad kontroll.
4. Precis som i punkt 3 kommer representanterna att föreslå utökad granskning och uppföljning i samband med att internkontrollplanen revideras.
5. Dialog förs inom Livsmiljö Gävle om lämplig fördelning för att samtidigt uppnå en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Kultur- och fritidsnämnden avser även att föra in ett nytt avsnitt om upphandling, berett av inköpsrådet och framtaget av jurister, i nämndens delegationsordning. Detta för att mandat ska förtydligas. Revidering av nämndens delegationsordning är planerad till april 2022.

Beslutsunderlag

- Begäran om yttrande, dnr 22KFN14-1

Justerare	Utdragsbestyrkande

Kultur- och fritidsnämnden
Sammanträdesdatum 2022-02-22

- Slutrapport, dnr 22KFN14-2
- Tjänsteskrivelse, dnr 22KFN14-3

Justerare			Utdragsbestyrkande

Missiv

Dnr
2021-12-16

Omvårdnadsnämnden

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga

Bedömning

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

Nej

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

Delvis

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet

- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Förtroendevalda revisorernas rekommendation till Omvårdnadsnämnden

Omvårdnadsnämnden bör

- skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

De förtroendevalda revisorernas begär Omvårdnadsnämndens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Omvårdnadsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Omvårdnadsnämnden senast 2021-02-28 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering

§ 6 Yttrande angående granskning av avtalshantering

Dnr 22ON18

Expedieras till:
kommunrevisionen@gavle.se, Katarina Stistrup

Beslut

- Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning


Katarina Stistrup, bitr sektorchef redogör för yttrande angående granskning av avtalshantering.

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen är avslutad och de förtroendevalda revisorerna begär nu utifrån granskningsrapporten yttrande från Kommunstyrelsen och de sex största nämnderna; Utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Kultur- och Fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Beslutsunderlag

- Yttrande - Granskning av avtalshantering, dnr 22ON18-4
- Mejl angående begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering, dnr 22ON18-1
- Missiv - Begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering, dnr 22ON18-2
- Slutrapport - Granskning av avtalshantering, dnr 22ON18-3

Justerare		Utdragsbestyrkande
		
		Exp. 2022-02-25 



Tjänsteskrivelse

2022-02-07

Diarienummer: 22ON18

Handläggare:

Katarina Stistrup
026-17 80 00
katarina.stistrup@gavle.se

Nämnd:

Omvårdnadsnämnden

Yttrande – Granskning av avtalshantering

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen är avslutad och de förtroendevalda revisorerna begär nu utifrån granskningsrapporten yttrande från Kommunstyrelsen och de sex största nämnderna; Utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Kultur- och Fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Revisorerna anser att det varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Omvårdnadsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Yttrande från Omvårdnadsnämnden

Sektor Vårld har för avsikt att implementera ett framtaget förslag till delegation på upphandlingsområdet inom kort. När det gäller upphandlingar av kärnverksamhet inom nämndens ansvarsområde så genomförs dessa efter att nämnd fattat beslut om att överlåta verksamhet till privat utförare. När beslutet om att upphandla tas fattar man också beslut om vem som ges mandat att fatta tilldelningsbeslut, vanligen ges detta till biträdande sektorchef. Vem som har rätt att teckna avtal med externa utförare finns angivet i nämndens besluts och delegationsförteckning. Rutiner finns implementerade för uppföljning av avtal som avser kärnverksamhet.

Magnus Höjjer

Sektorchef

Sektor Vårld

Omvårdnadsnämnden har ålagts yttra sig över den granskning som genomförts gällande avtalshandtering.

Yttrandet hanteras av Omvårdnadsnämnden vid sammanträdet den 24 februari 2022.

Bitr sektorchef, Katarina Stistrup, har varit ansvarig handläggare i ärendet.

Missiv

Dnr
2021-12-16

Samhällsbyggnadsnämnden

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga

Bedömning

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

Nej

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

Delvis

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet

- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Förtroendevalda revisorernas rekommendation till Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämnden bör

- skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

De förtroendevalda revisorernas begär Samhällsbyggnadsnämndens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Samhällsbyggnadsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Samhällsbyggnadsnämnden senast 2021-02-28 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering

§ 37 Yttrande över granskning av avtalshantering

Dnr 22SBN14

Beslut

Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att avge yttrande över granskning av avtalshantering till revisorerna i Gävle kommun.

Ärendebeskrivning

Kommunen hanterar själv alla typer av upphandlingar sedan utträdet ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg år 2020. Revisionsföretaget PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat den nya organisationen inom upphandling och fäst vikt vid avtalshantering. Granskningen har inriktats på om organisation, hantering och uppföljning inom området är ändamålsenlig samt om det finns heltäckande riktlinjer och sammanställning av avtal. Granskningsresultatet belyser brister.

Rapporten ger följande rekommendationer till kommunen:

1. Se till att det finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning för avtalshantering.
2. Utbildning behöver ges till inköpare, beställare och avtalsförvaltare.
3. Tillräckliga resurser måste finnas för utförande av systematiska kontroller, som ska göras i syfte att säkerställa att avtal följs och ofta förekommande inköp handlas upp.
4. Tillräckliga resurser måste finnas för utförande av systematisk uppföljning, som ska ske löpande för att följa upp avtal och avtalstrohet.
5. Begränsa antalet beställare/inköpare och sätt beloppsgränser.

Därutöver rekommenderas samhällsbyggnadsnämnden att skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

Yttrande över revisionens slutrapport ska lämnas revisorerna senast 2022-02-28.

Samhällsbyggnadsnämndens yttrande

Samhällsbyggnadsnämnden ser positivt på att en granskning har utförts och instämmer i de brister och rekommendationer som framförts.

Livsmiljö Gävle har inför detta yttrande haft dialog med inköps- och upphandlingsavdelningen och framfört att utbildning och stöd behövs i större omfattning än vad som ges idag. Det är helt avhängigt för att Livsmiljö Gävles inköpssamordnare ska kunna fullt ut vara en förlängd arm ut i verksamheterna.

Justerare	Utdragsbestyrkande

Samhällsbyggnadsnämnden

Sammanträdesdatum 2022-02-23

Livsmiljö Gävles inköpssamordnare önskar även att få en mentor på inköps- och upphandlingsavdelningen för att få bättre stöd i olika frågor.

Livsmiljö Gävles målbild är att roller och ansvar ska vara tydligt och inköpssamordnarna ska känna stöd, närhet och snabbt få hjälp. Livsmiljö Gävle upplever det som att inköps- och upphandlingsavdelningen har en pågående resursbrist (personal samt tilldelade medel) som påverkar det stöd de kan ge. Livsmiljö Gävle ser den situationen som problematisk. Det leder till negativa effekter för Livsmiljö Gävles och kommunens upphandlingsarbete. Fortsatt dialog med avdelningen kommer att ske i olika forum, bland annat nätverksträffar.

Nedan följer hur samhällsbyggnadsnämnden och Livsmiljö Gävle har tänkt att agera utifrån de rekommendationer som presenterats i listan ovan.

1. Livsmiljö Gävle har två inköpssamordnare (en tillhörande samhällsbyggnadsnämnden och en kultur- och fritidsnämnden). Mer ansvar läggs på verksamheterna och denna utvidgade roll godtar Livsmiljö Gävle, men lyfter den utbildning och det stöd som behövs från inköps- och upphandlingsavdelningen för detta.
2. Livsmiljö Gävle kan erbjuda allmänkunskap som ett komplement till den utbildning som inköps- och upphandlingsavdelningen svarar för att ge genom interna eller externa resurser. Det är dock viktigt att inköps- och upphandlingsavdelningen håller ihop frågan om utbildning.
3. Under 2022 ska internkontrollplanen ses över. Representanter från Livsmiljö Gävle deltar i arbetet och kommer att verka för utökad kontroll.
4. Precis som i punkt 3 kommer representanterna att föreslå utökad granskning och uppföljning i samband med att internkontrollplanen revideras.
5. Dialog förs inom Livsmiljö Gävle om lämplig fördelning för att samtidigt uppnå en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.

Samhällsbyggnadsnämnden avser även att föra in ett nytt avsnitt om upphandling, berett av inköpsrådet och framtaget av jurister, i nämndens delegationsordning. Detta för att mandat ska förtydligas. Revidering av nämndens delegationsordning är planerad till april 2022.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse, dnr 22SBN14-3
- Begäran om yttrande, dnr 22SBN14-1
- Slutrapport, dnr 22SBN14-2

Justerare	Utdragsbestyrkande

Missiv

Dnr
2021-12-16

Socialnämnden

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga

Bedömning

Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?

Nej

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?

Delvis

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet



- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Förtroendevalda revisorernas rekommendation till Socialnämnden

Socialnämnden bör

- skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

De förtroendevalda revisorernas begär Socialnämndens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Socialnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Socialnämnden senast 2021-02-28 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering

Socialnämnden
Sammanträdesdatum 2022-02-22

§ 11 Yttrande angående granskning av avtalshantering

Dnr 22SON10

Expedieras till:
kommunrevisionen@gavle.se, Katarina Stistrup

Beslut

Socialnämnden beslutar att

att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

Katarina Stistrup, biträdande sektorchef redogör för yttrande angående granskning av avtalshantering.

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen är avslutad och de förtroendevalda revisorerna begär nu utifrån granskningsrapporten yttrande från Kommunstyrelsen och de sex största nämnderna; Utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Kultur- och Fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Beslutsunderlag

- Yttrande - Granskning av avtalshantering SON., dnr 22SON10-4
- Missiv - Begäran om yttrande angående granskning av avtalshantering, dnr 22SON10-2
- Slutrapport - Granskning av avtalshantering, dnr 22SON10-3

Justerare		Utdragsbestyrkande
LO	AJ	Exp 2022-03-01 UA



Tjänsteskrivelse

2022-02-07

Diarienummer: 22SON10

Handläggare:

Katarina Stistrup
026-17 80 00
katarina.stistrup@gavle.se

Nämnd:

Socialnämnden

Yttrande – Granskning av avtalshantering

Förslag till beslut

Att anta yttrandet som sitt eget.

Ärendebeskrivning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gävle kommun genomfört en granskning av kommunens avtalshantering. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas inköp sker enligt träffade ramavtal och om rutinerna och hanteringen av ramavtal är dokumenterade och följs upp.

Granskningen är avslutad och de förtroendevalda revisorerna begär nu utifrån granskningsrapporten yttrande från Kommunstyrelsen och de sex största nämnderna; Utbildningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden, Kultur- och Fritidsnämnden, Omvårdnadsnämnden, Socialnämnden och Arbetsmarknads- och funktionsrättsnämnden.

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Revisorerna anser att det varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Socialnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Yttrande från Socialnämnden

Sektor Vårld har för avsikt att implementera ett framtaget förslag till delegation på upphandlingsområdet inom kort. När det gäller upphandlingar av kärnverksamhet inom nämndens ansvarsområde så genomförs dessa efter att nämnd fattat beslut om att överlåta verksamhet till privat utförare. När beslutet om att upphandla tas fattar man också beslut om vem som ges mandat att fatta tilldelningsbeslut, vanligen ges detta till biträdande sektorchef. Vem som har rätt att teckna avtal med externa utförare finns angivet i nämndens besluts och delegationsförteckning. Rutiner finns implementerade för uppföljning av avtal som avser kärnverksamhet.

Magnus Höjer

Sektorchef

Sektor Vårld

Socialnämnden har ålagts yttra sig över den granskning som genomförts gällande avtalshandtering.

Yttrandet hanteras av Socialnämnden vid sammanträdet den 22 februari 2022.

Bitr sektorchef, Katarina Stistrup, har varit ansvarig handläggare i ärendet.

Missiv

Dnr
2021-12-16

Utbildningsnämnden

Begäran om yttrande: Granskning av avtalshantering

Bakgrund och syfte

Gävle kommun gick ur kommunalförbundet Inköp Gävleborg 1 januari 2020. Därefter hanterar kommunen själv alla typer av upphandlingar. De förtroendevalda revisorerna har i revisionsplan 2021 beslutat granska hur upphandlingar fungerar i den nya organisationsformen. För kommunen har revisorerna valt att granska avtalshanteringen och organisationen av upphandlingsarbetet. PwC har genomfört granskningen på uppdrag av revisorerna.

Granskningen avser Kommunstyrelsen, men följer i viss mån upp sektorernas arbete med upphandling.

Granskningsresultat

Sammanfattande bedömningar i rapporten utifrån revisionsfrågor

Revisionsfråga	Bedömning
-----------------------	------------------

<i>Har kommunstyrelsen och nämnderna en ändamålsenlig organisation för avtalshantering?</i>	<i>Nej</i>
--	-------------------

Det finns upprättade styrdokument som reglerar ansvarsförhållandena (ex. delegationsordningar och policyn) men att det finns behov av ytterligare förtydliganden och revideringar. Vi ser brister i bland annat delegationsordningar och attestförteckningar. Att tillräckliga resurser inte finns för att kontrollera avtalstrohet eller att genomföra systematiska avtalsuppföljningar ser vi även som en risk.

<i>Finns dokumenterade riktlinjer för inköp och avtalshantering?</i>	<i>Delvis</i>
---	----------------------

Riktlinjer för inköp och avtalshantering finns men dessa kan inte ses som heltäckande. Det är viktigt att upphandlande myndigheter har kontroll över sina avtal och ändamålsenligt dokumenterar hur de har ingått.

Finns sammanställning av aktuella avtal inom kommunen?

Delvis

Det finns en avtalsdatabas i kommunen innehållande flertalet ramavtal men den innehåller inte alla avtal och brister i användartillgängligheten. Vidare finns det inte någon riktlinje för vilken information som avtalskatalogen ska innehålla.

Finns en ändamålsenlig hantering och uppföljning för att säkerställa att det inte förekommer inköp som är utanför avtal?

Delvis

Risker kopplat till upphandling och inköp förekommer i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner. Vidare påvisar vår registeranalys att till stor del sker inköp inom träffade ramavtal. Däremot ser vi att det är bristfälligt att det inte genomförs någon systematisk uppföljning för att säkerställa att det inte sker inköp som är utanför avtal. Vi ser dock positivt på att det sker ett utvecklingsarbete inom området.

Är uppföljningen av avtalstrohet ändamålsenlig?

Nej

Viss uppföljning genomförs men kan inte ses som tillräcklig och att förutsättningar att följa upp avtalstroheten saknas med anledning av resursbrist.

Rekommendationer i rapporten

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen och nämnderna bör tillse att det i hela den kommunala organisationen finns en tydlig och dokumenterad roll- och ansvarsfördelning vad gäller avtalshantering.
- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas genomföra utbildningar för såväl inköpare/beställare som för avtalsförvaltare gällande inköp, avtalshantering och användande av kommunens avtalsdatabas
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör genom systematiska kontroller säkerställa att inköp inte sker utanför avtal samt att ofta förekommande inköp handlas upp
- Kommunstyrelsen och nämnderna bör säkerställa att löpande och systematisk uppföljning görs av ingångna avtal och avtalstrohet

- Kommunstyrelsen och nämnderna rekommenderas begränsa antalet beställare och inköpare samt sätta beloppsgränser för de som finns i organisationen för att minska risken för att inköp sker utanför avtal

Förtroendevalda revisorernas rekommendation till Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden bör

- skyndsamt säkerställa att beslut rörande inköp eller upphandling fattas av nämnden alternativt att beslutanderätten delegeras till berörd(a) beslutsfattare.

De förtroendevalda revisorernas begär Utbildningsnämndens yttrande:

Generellt ser revisorerna allvarligt på att den upphandlingsorganisation som byggts upp efter utträdet från Inköp Gävleborg ännu efter två år inte har formaliserats med en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Det har varit otydligt om beslut rörande inköp eller upphandling ska ha fattats av nämnderna alternativt på delegation i och med att berörda delegationsordningar saknat beslutanderätter om inköp eller upphandling.

Revisorerna bedömer att nämnderna behöver säkerställa tillräckliga resurser för att bedriva en systematisk uppföljning av avtal och köptrohet mot ingångna avtal.

Med anledning av det som framkommer i granskningsrapporten vill revisorerna ha Utbildningsnämndens kommentarer till de brister som noteras och de rekommendationer som rapporten och missivet innehåller.

Revisorerna önskar ett yttrande från Utbildningsnämnden senast 2021-02-28 för att hinna behandla svaret inför revisionsberättelsen.

Revisorerna i Gävle kommun

Eva-Karin Hamilton
Revisorskollegiets ordförande

Gunilla Beckman Ljung
Revisionschef

Bilaga: Granskningsrapport avtalshantering



Sammanträdesprotokoll

Utbildningsnämnden

Sammanträdesdatum 2022-02-23

Plats och tid

Symfonin, Skolkontoret, Ruddammsgatan 27, kl. 13:30-17:00

Paragraf

§7

Närvarande

Se sidan 2

Justeringens plats och tid

Skolkontoret, Ruddammsgatan 27 2022-02-23

.....
Sekreterare Michael Bergen

.....
Ordförande Evelyn Klöverstedt (L)

.....
Justerare Gustav Nyqvist (M)

Anslag/Bevis

Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Organ

Utbildningsnämnden

Sammanträdesdatum

2022-02-23

Anslag sätts upp

2022-02-23

Anslag tas ned

2022-03-17

Förvaringsplats för protokollet

Skolkontoret, Ruddammsgatan 27

.....
Underskrift Michael Bergen

Närvaro

Närvarande ledamöter och tjänstgörande ersättare

Evelyn Klöverstedt (L) (ordförande)
Lisa Trevitt (S) (vice ordförande)
Peter Hallgren Stjerndorff (M) (2:e vice ordförande)
Gustav Nyqvist (M)
Håkan Alenius (S)
Kristina Hellström (S)
Damian Riveira Linares (S)
Anders Berglund (MP)
Julia Cederstrand (C)
Daniel Weiss (KD)
Maud Liljeqvist (V)
Sven Olof Hiller (M)
Emelie Taimi (M)

Närvarande ersättare

Eva L Johansson (S)
Mårten Gulin (MP)

Övriga

Michael Bergen (nämndsekreterare)
Tomas Hartikainen (sektorchef)
Sinikka Pisilä (chef för verksamhetsstödet)
Therese Sarenbrant (verksamhetschef gymnasieskola och särskola)
Susanne Tedenby (kommunikationsstrateg)
Sara Marklund (ekonomistrateg)

Justerare			Utdragsbestyrkande

§ 7 Yttrande över remiss: Slutrapport - granskning av avtalshantering

Dnr 22UN8

Expedieras till:
Kommunrevisionen (för åtgärd)
Kommunstyrelsen (för kännedom)

Beslut

Utbildningsnämnden fastställer yttrandet till kommunrevisionen.

Paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Ärendebeskrivning

Kommunrevisionen har skickat en begäran om yttrande avseende dess granskning av avtalshantering inom Gävle kommun. Utbildningsnämnden mottog begäran 2022-01-17 och har att svara senast 2022-02-28.

Yttrandet

Kommentarer till brister

Utbildningsnämnden menar att det följer av det granskade området såväl som de brister som noteras att ett samordnat arbete är vägen framåt. Utbildningsnämnden avser därför att i samråd med kommunstyrelsen åtgärda de brister som uppmärksammas. Utbildningsnämnden ser positivt på möjligheten till samarbete och samordning inom området.

Utbildningsnämnden vill i detta sammanhang även nämna att helt i linje med de brister som uppmärksammas, kommer en kontroll av avtalstrohet vara något som utbildningsnämnden prioriterar i sin internkontroll.

Kommentar till rekommendation

Utbildningsnämnden avser att i samråd med kommunstyrelsen vidta åtgärder i enlighet med revisionens rekommendationer.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse - Remiss från kommunrevisionen: Slutrapport - granskning av avtalshantering, dnr 22UN8-2
- Slutrapport - granskning av avtalshantering, dnr 22UN8-1
- Begäran om yttrande avtalshantering - UN, dnr 22UN8-1.1

Justerare	Utdragsbestyrkande

Yttrande

Dnr 22UN8-4
2022-02-23

Björn Selim
Telefon 026-17 93 24
bjorn.selim@gavle.se

Yttrande - Remiss från kommunrevisionen: Slutrapport - granskning av avtalshantering (21REK18)

Kommentarer till brister

Utbildningsnämnden menar att det följer av det granskade området såväl som de brister som noteras att ett samordnat arbete är vägen framåt.

Utbildningsnämnden avser därför att i samråd med kommunstyrelsen åtgärda de brister som uppmärksammas. Utbildningsnämnden ser positivt på möjligheten till samarbete och samordning inom området.

Utbildningsnämnden vill i detta sammanhang även nämna att helt i linje med de brister som uppmärksammas, kommer en kontroll av avtalstrohet vara något som utbildningsnämnden prioriterar i sin internkontroll.

Kommentar till rekommendation

Utbildningsnämnden avser att i samråd med kommunstyrelsen vidta åtgärder i enlighet med revisionens rekommendationer.

Evelyn Klöverstedt (L)
Ordförande
Utbildningsnämnden