



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?

Granskningsens svar 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.