

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. Anbuderna 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 längst 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 styrnivåerna (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 inköp- 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 fulltlig 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.