

Granskning av kommunens upphandlingar och inköp

Gällivare kommun

Februari 2023

Sara Sommarin, certifierad kommunal revisor

Jonathan Melkko, revisionskonsult

Charlotte Arnell, jurist

Rebecca Lindström, kvalitetssäkrare och certifierad kommunal revisor








Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen **inte** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

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

| Revisionsfrågor | Bedömning | |
|--|-----------|---|
| 1. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp? | Delvis |  |
| 2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp? | Delvis |  |
| 3. Efterlevs riktlinjerna och rutinerna i praktiken? | Nej |  |
| 4. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet? | Nej |  |
| 5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten? | Nej |  |

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar ger vi styrelsen följande rekommendationer:

- Säkerställa att ansvarsfördelningen förtydligas i reviderade riktlinjer/styrdokument gällande avtalsägande. Därtill bör styrelsen överväga att förtydliga inköpsenhetens ansvar gentemot bolagen.
- Säkerställa att beställarnas förutsättningar stärks, genom exempelvis utbildningar och en begränsning av antalet beställare. I granskningen noteras att en ny beställarorganisation håller på att införas. Det är av vikt att styrelsen säkerställer att införandet genomförs.
- Säkerställa att upphandlarna har tillräckligt med planeringsutrymme för att genomföra ändamålsenliga upphandlingar.

- Säkerställa att anmälan av direktupphandlingar sker till inköpsenheten. Det är även viktigt att inköpsenheten utifrån underlagen genomför sammanställningar och analyser i syfte att förbättra inköpsarbetet.
- Säkerställa att styrdokumenterna aktualiseras.
- Säkerställa att direktupphandlingar över 100 000 kr dokumenteras i linje med riktlinjer och Konkurrensverkets rekommendation. Styrelsen bör även säkerställa att dokumentationen är lättillgänglig.
- Säkerställa en god avtalstrohet. Som en del i detta bör styrelsen säkerställa att avtal enkelt kan hittas i avtalsdatabasen. Därtill bör styrelsen överväga att systematiskt genomföra ytterligare kontroller avseende avtalstrohet, och vid upptäckande av brister vidta åtgärder.
- Säkerställa en systematisk och heltäckande uppföljning. I detta ingår att säkerställa tydliga direktiv kopplat till uppföljning av inköp och upphandling. Styrelsen bör därtill överväga att utveckla uppföljningen genom exempelvis uppföljning av nyckeltal och tydligare uppföljning av inköpsenhetens verksamhet.

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning | 1 |
| Inledning | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Syfte och revisionsfrågor | 4 |
| Revisionskriterier | 4 |
| Avgränsning | 5 |
| Metod | 5 |
| Granskningsresultat | 6 |
| Organisation | 6 |
| laktagelser | 6 |
| Bedömning | 8 |
| Riktlinjer, rutiner och processer | 9 |
| laktagelser | 9 |
| Bedömning | 11 |
| Rutiner för avtalstrohet | 12 |
| Uppföljning | 15 |
| Samlad bedömning | 18 |
| Rekommendationer | 18 |
| Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor | 19 |

Inledning

Bakgrund

Regler för offentlig upphandling finns för att tillvarata konkurrensen på marknaden och uppnå en god ekonomi i den offentliga verksamhetens inköp. På upphandlingsområdet finns olika lagar att beakta beroende på vilken verksamhet som en upphandlande myndighet bedriver men mest central är lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Lagarna kring upphandling och inköp utgår från grundläggande principer om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Dessa ska genomsyra verksamhetens styrdokument, processer och beslut.

Upphandling och inköp har en stor betydelse för kommunens ekonomi utifrån hur processerna hanteras, vilka leverantörer som anlitas, vilka prestationer som erhålls och till vilka villkor samt hur dessa efterlevs och följs upp. Det finns även risker för ekonomisk skada och förtroendeskada om upphandling och inköp inte hanteras i enlighet med gällande regelverk. Enligt kommunstyrelsens reglemente 2019 - 2022 framgår följande: "Kommunstyrelsen har också hand om övrig ekonomisk förvaltning. I denna uppgift ingår bland annat att utgöra kommunens upphandlings- och inköpsorgan med ansvar för kommunövergripande inköpsfrågor samt ansvara för upphandling av varor och tjänster i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda regler för upphandling och inköp."

Mot bakgrund av detta har revisorerna utifrån sin bedömning av väsentlighet och risk beslutat att granska upphandlings- och inköpsverksamheten.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Följande revisionsfrågor används för att svara mot syftet:

1. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?
2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?
3. Efterlevs riktlinjerna och rutinerna i praktiken?
4. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?
5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Revisionskriterier

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

- Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU)
- 19 kap. §15 (LOU) (Krav om riktlinjer för direktupphandling)
- Kommunens riktlinjer/policys inom området

Avgränsning

Granskningen avgränsas till år 2022.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier av relevanta styrande dokument. Vidare har intervju skett med kommunens upphandlingsenhet som vid intervjutillfället bestod av följande:

- Enhetschef
- Upphandlare
- Inköpscontroller

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Vi har även genomfört en registeranalys mot avtalsregister och leverantörsreskontra. Registeranalysen och tillhörande metod behandlas närmare i den löpande rapporten.

Rapporten har kvalitetssäkrats av Rebecca Lindström, certifierad kommunal revisor på PwC Public Sector, i enlighet med PwCs riktlinjer för kvalitetssäkring.

Granskningsresultat

Organisation

Revisionsfråga 1: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?

lakttagelser

Organisation och ansvar gällande inköp och upphandling i Gällivare kommun beskrivs i kommunstyrelsens reglemente, i "Reglemente upphandling för kommunstyrelsen", i delegationsordningen, i attestreglementet och i "Regler mot extern part".

Enligt *kommunstyrelsens reglemente*¹ (2018) ska styrelsen leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och följa de frågor som kan ha en inverkan på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Gällande inköp och upphandling framgår i reglementet att kommunstyrelsen:

- Utgör kommunens upphandlings- och inköpsorgan med ansvar för kommunövergripande inköpsfrågor.
- Ansvarar för upphandling av varor och tjänster i enlighet med av kommunfullmäktige fastställda regler för upphandling och inköp.

I *reglementet avseende upphandling* för kommunstyrelsen² från 2016 tydliggörs (i linje med tidigare nämnda reglemente) att kommunstyrelsen ska leda och planera kommunens inköpsverksamhet, samordna kommunens inköp av varor och tjänster samt utfärda erforderliga anvisningar inom verksamhetsområdet.

Av kommunstyrelsens delegationsordning³ (2022) framgår delegation för ärenden som omfattar upphandling, exempelvis öppnande av anbud, godkännandet av förfrågningsunderlag, upphandling till olika prisbasbelopp, samordnad upphandling med mera.

I "Regler mot extern part"⁴ (2021) regleras upphandling i kommunen, enligt beskrivning. I styrdokumentet beskrivs exempelvis de grundläggande EU-rättsliga principerna, upphandlingsetik, upphandlingsprocessen (inkl. direktupphandlingar) och ansvarsfördelningen. Gällande roller och ansvar fastställs dels att Gällivare kommun ska betraktas som *en* upphandlande enhet, dels inköpsenhetens respektive verksamheternas ansvarsområden. Enligt styrdokumentet är inköpsenhetens huvudsakliga arbetsuppgifter att:

- Samordna och handlägga upphandlingar av kommungemensamma varu- och tjänstegrupper.

¹ Beslutad av kommunfullmäktige 2018-12-10 § 165.

² Beslutad av kommunfullmäktige 2016-03-14 § 43.

³ Beslutad av kommunstyrelsen 2022-05-23 § 150.

⁴ Beslutad av kommunstyrelsen 2019-05-20 § 244. Reviderad senast av styrelsen 2021-01-11 § 13.

- I samråd med anskaffande styrelse eller nämnd handlägga respektive styrelse/nämnds upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader.
- Bistå förvaltningarna med stöd i inköpsfrågor.
- Ta fram beslutsunderlag för upphandlingsärenden.

Vidare framgår i styrdokumentet att förvaltningarna är de som ska initiera ett behov av ex. en vara samt definiera kravställningar. Därtill tydliggörs att referensgrupper ska delta i upphandlingsprocessen och att anskaffande enhet/beställare ansvarar för eventuell ekonomisk skada vid direktupphandlingar. Gällande avtalsuppföljning framgår att varje enhet/förvaltning är skyldig att följa upp avtalstrohet och att beställarna i kommunen är ålagda att följa tecknade avtal.

Inköpsenheten

Inköpsenheten är organiserad under ekonomiavdelningen, som i sin tur är en del av stöd- och utvecklingsförvaltningen (under kommunstyrelsen). Enheten bestod vid tillfälle för intervju av 4 personer: en (1) enhetschef, 2 upphandlare och en (1) inköpscontroller. Under intervju framhölls att en vakans skulle tillsättas efterföljande vecka. I efterhand har vi mottagit information om att vakansen tillsattes av en upphandlare.

Gällande fördelning av roller och ansvar inom enheten anges att upphandlarna delar på ansvaret mot nämnderna, det vill säga ingen upphandlare har en särskild koppling till en viss nämnd. Samtidigt förtydligas att viss fördelning finns kopplat till inriktningar, exempelvis till entreprenader och IT.

Tydlig och ändamålsenlig organisation

Överlag beskrivs fördelningen inom inköpsenheten som god, däremot lyfts att viss resursbrist råder. I samband med faktagranskning lyfts att resursbristen i sin tur får en effekt på upphandlingsärenden. Även gränsdragningen av ansvarsfördelning mellan inköpsenheten och verksamheterna anges ha utvecklingspotential då riktlinjerna inte innefattar vem som äger avtal, vilket medför att ansvaret ofta läggs på inköpsenheten. Avseende gränsdragning anges i styrdokumentet om regler mot extern part att beställarna och verksamheterna är ålagda att följa tecknade avtal och följa upp avtalstroheten, medan inköpsenheten ska följa upp avtalstroheten genom återkommande kontroller.

Vid faktagranskning anges att avtalsägande kommer att förtydligas i nya riktlinjer.

Beställarorganisationen

Vid intervju uppges att det för närvarande inte finns en fastställd beställarorganisation, det vill säga det finns ingen reglering gällande vilka som kan beställa. Samtidigt lyfts att det under 2021 togs ett beslut av förvaltningsledningsgruppen att begränsa beställarorganisationen. En förändring har, enligt intervju, påbörjats på miljö-, bygg- och räddningsförvaltningen men kommer således införas på samtliga förvaltningar. Enligt de intervjuade förväntas den nya beställarorganisationen medföra en ökad tydlighet för

roller och ansvar avseende inköp och upphandlingar. Målet är, enligt uppgift, att reducera antalet beställare till 10 - 15 procent av kommunens årsarbetare vilket motsvarar 180 - 270 medarbetare. För utsedda beställare kommer, enligt uppgift, det vara obligatoriskt att genomgå en utbildning.

Samverkan - åtagande mot bolag

Av intervju och av analys av styrdokument tydliggörs att det ska finnas ett "koncerntänk" som ska genomsyra kommunens och bolagens arbete. Samtidigt lyfts av intervju att det saknas direktiv kopplat till hur detta i praktiken ska ske inom inköp- och upphandlingsområdet. Nya ägardirektiv för bolagen uppges förhållandevis nyligen ha upprättats men dessa är inget som inköpsenheten varit involverade i att ta fram.

Av inköpsenheten anges att inköpsenheten för närvarande kommunicerar årsplan med bolagen i syfte att få till en bra samordning. Inköpsenheten stöttar även bolagen i inköpsfrågor och har utfört fåtal upphandlingar på uppdrag av bolagen.

Samverkan - övrigt

Enligt intervjuade genomförs upphandlingar och inköp via bl.a. Adda och HBV (inköpscentraler) samt i samverkan med Lapplands kommunalförbund (LKF) och Norrbottens e-nämnd. För de två sistnämnda finns inga särskilda samverkansavtal, utan samverkan sker via fullmakt. Samverkan med LKF beskrivs som vilande av de intervjuade med anledning av personalbrist från förbundets sida.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp?

Bedömning: Delvis

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som **delvis uppfylld**.

Av granskningen bedömer vi att det finns styrande dokument som innefattar roller och ansvar, exempelvis i delegationsordning, i reglementen och i regler mot extern part. Under granskningen har vi även kunnat konstatera att inköpsenheten överlag ser roller och ansvar *inom* enheten som tydliga.

Samtidigt har vi i granskningen noterat brister/otydligheter, bl.a. kopplat till ansvarsfördelning mellan inköpsenhet och verksamheter samt mellan kommun och bolag. Bedömningen tar även hänsyn till resursbristen som uppges finnas som i sin tur anges ha en effekt på upphandlingsärenden.

Avseende beställarverksamheten ser vi positivt på att en ny beställarorganisation är planerad och bedömer att en tydligare och mer avgränsad organisation kan bidra till stärkta förutsättningar att upprätthålla ett ändamålsenligt inköps- och upphandlingsarbete.

Riktlinjer, rutiner och processer

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?

Revisionsfråga 3: Efterlevs riktlinjerna och rutinerna i praktiken?

I följande avsnitt redovisas revisionsfråga 2 och 3. Revisionsfrågorna bedöms däremot separat.

lakttagelser

Riktlinjer gällande inköp och upphandling finns i styrdokumentet "Regler mot extern part". Styrdokumentet reviderades senast 2021 av kommunstyrelsen. I gällande styrdokument beskrivs avsnitt om bl.a.:

- Upphandlingsprocessen, från identifiering av behov till uppföljning.
- Referensgrupper.
- Kommunens avtal.
- Direktupphandling.

Gällande *upphandlingsprocessen* fastställs i styrdokumentet att all upphandlingsverksamhet ska planeras med god framförhållning, och att förvaltningarna inför varje budgetår ska sammanställa planerade upphandlingar i en gemensam upphandlingsplan som ska användas som verktyg till planering och prioritering. Vi har tagit del av en upphandlingsplan för 2022 inom ramen för granskningen. Av intervju beskrivs planeringsprocessen som ett utvecklingsområde. Särskilt lyfts tidsperspektivet som en bidragande faktor till att planeringen inte fungerar helt, då önskemål/behov ofta inkommer från verksamheterna med kort varsel. Som beskrivits i revisionsfråga 1 råder resursbrist som har en påverkan på upphandlingsärenden.

Gällande *referensgrupper* anges av regler mot extern part att deltagare med mandat från aktuell verksamhet/förvaltning ska utses i samband med en upphandling. Respektive verksamhet beslutar om vilka personer som ska delta i referensgrupperna, och på så sätt representera verksamheterna i olika upphandlingar.

Direktupphandling

Enligt Lagen om offentlig upphandling (2016:1145) kap. 19 a är en upphandlande myndighet (ex. en kommun) ålagd att fastställa riktlinjer för direktupphandlingar.

I Gällivare kommuns styrdokument finns det ett avsnitt om direktupphandlingar, innehållande olika vägledningar kring förfarandet. Exempelvis anges att direktupphandlingar får genomföras då värdet på upphandlingen är låg eller om det finns synnerliga skäl. Därtill regleras direktupphandlingar i styrdokumentet utifrån beloppsgräns för upp till, respektive över, 100 000 kr. Av styrdokumentet anges bl.a.:

- Vid *samtliga* direktupphandlingar, oavsett värde, ska minst tre tänkbara leverantörer tillfrågas skriftligen. Av styrdokumentet rekommenderas förfrågan till leverantörer och dokumentation av direktupphandlingen göras i mallar.
- För direktupphandlingar över 100 000 kr framkommer tydligare krav på att dokumentation sker i den av kommunen framtagna mallen. En kopia av beslut (undertecknad och ifylld mall gällande dokumentation) ska skickas till inköpsenheten för kännedom enligt regler mot extern part.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av en upprättad mall för dokumentation av direktupphandling. Av mallen efterfrågas information om bl.a. antal tillfrågade leverantörer, motiv till val av leverantör och beräknat värde. I mallen framkommer även information om var ifylld blankett ska sändas och vem som bär ansvar för diarieföring. Uppgift om avtalsperiod efterfrågas inte.

För köp under 100 000 kr lyfts av de intervjuade att eventuellt upprättande av dokumentation avgörs från fall till fall.

Gällande huruvida anmälan av genomförda direktupphandlingar fungerar råder enighet kring att tillvägagångssättet *inte* fungerar. Bl.a. anges att avstämningar av avtal mot fakturor genomförts och att det på sådant sätt upptäckts att verksamheterna gjort direktupphandlingar som inköpsenheten *inte* erhållit kännedom om.

Gällande vad som görs vid fall där avvikelser identifieras anges att inköpsenheten efterfrågar ytterligare information från ansvarig beställare, såsom avtal och dokumentation.

Stickprov på genomförda direktupphandlingar

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en registeranalys där vi jämfört kommunens leverantörsreskontra med kommunens avtalsdatabas. Vi har även begärt ut kontoplaner, leverantörslista och lista över hur kostnader/inköp fördelats mellan nämnder. Utifrån analyser har vi granskat transaktioner per konto, per nämnd, per leverantör och per utvalda omsättningsintervaller. Samtliga analyser har utgått ifrån kommunens redovisade nettotransaktioner, detta eftersom LOU inte tar hänsyn till moms.

Av de inköp som, enligt registeranalysen, **inte** är kopplade till en leverantör som är inlagd i avtalskatalogen har vi begärt ut 5 olika stickprov. Av dessa 5 uppgav inköpsenheten vid förfrågan att 3 stycken leverantörer hade avtal. För dessa har vi mottagit avtal som styrker kommunens uppgift.

Resterande 2 leverantörers inköp har granskats. Vid förfrågan av direktupphandlingar efterfrågades särskilt fakturor och eventuell dokumentation (såsom dokumentationsblankett) i syfte att styrka att kommunen efterlever fastställda riktlinjer och lagar, inkluderat dokumentationsplikten.

Av granskningen noteras att:

- Samtliga köp överstiger 100 000 kr och därmed faller under dokumentationskravet.
- För inga av köpen erhöles ifyllda dokumentationsmallar eller annat underlag som styrker att tillräcklig dokumentation genomförts.

System och avtal

I styrdokumentet om regler mot extern part tydliggörs att avtal ska tecknas för de varor och tjänster som kommunen har behov av och att behöriga beställare ska kontrollera huruvida avtal finns innan en direktupphandling görs. Detta i syfte att nyttja avtal. Om en beställare upptäcker vid eftersökning att ett avtal för en ex. tjänst/vara inte finns ska detta påtalas till inköpsenheten. Alla ramavtal ska registreras i kommunens gemensamma avtalsdatabas. Styrdokumentet fastställer att en samlad dokumentation är en förutsättning för generella uppföljningsmöjligheter.

Av intervju anges att kommunen använder upphandlingsverktyget Tendsign och att enhetschef för Inköpsenheten samt inköpscontrollern är administratörer och kan ge behörighet för inloggning i systemet. Därefter ansvarar enskild upphandlare för att publicera egna avtal. Vidare anges att centrala avtal läggs upp i systemet, inkluderande avtal från inköpscentraler såsom Adda och HBV. Enligt uppgift läggs även bilagor (ex. prisbilagor) upp i avtalsdatabasen. Av intervju beskrivs sökfunktionen som "inte helt exakt" och att det finns vissa svårigheter att hitta avtal. Samtidigt lyfts att funderingar finns gällande att implementera ett e-handelssystem i framtiden.

Som beskrivits i tidigare revisionsfråga är beställarorganisationen för närvarande inte reglerad, utan alla kan beställa.

Aktuella styrdokument och dess efterlevnad

Under år 2022 genomfördes flertalet förändringar inom LOU inom det s.k. icke-direktivstyrda området, bl.a. gällande överprövning och direktupphandling. Vid översiktlig granskning av styrdokumentet om regler mot extern part noteras att det finns skrivelser om bl.a. att beräkning av värdet ska utgå från det *sammanlagda* värdet av kommunens direktupphandlingar av likartad vara/tjänst/byggentreprenad per år. Lagtext kring detta togs bort under 2022. Av intervju anges att skrivelsen är kvar med anledning av att styrdokumentet inte aktualiserats.

Gällande efterlevnad av riktlinjer och rutiner anges av intervju att inköpsenheten håller i utbildningar för nyanställda och på förfrågan av verksamheterna. Enligt uppgift sker utbildning för nyanställda tjänstepersoner en gång per år. Utbildningar på förfrågan av verksamheterna sker löpande utbildningar.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp?

Bedömning: Delvis

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som **delvis uppfyllt**.

Av granskningen noteras att riktlinjer kopplade till inköp och upphandling finns fastställda, och att dessa bl.a. omfattar beskrivningar av upphandlingsprocessens olika steg. Därtill finns riktlinjer för direktupphandling vilket enligt lag ska finnas.

Samtidigt noteras bl.a. att det finns behov av att aktualisera riktlinjerna. Visserligen är det frivilligt för kommuner att besluta om hårdare riktlinjer än de som finns i lagstiftningen. Viktigt att tänka på är då att kommunen är bunden till att efterleva dessa riktlinjer. Av intervju anges att skrivelse om beräkning av direktupphandlingar finns kvar av misstag. Därtill noterar vi, gällande processer, att sökfunktionen i avtalsdatabasen inte ses som helt fungerande. Enligt vår bedömning lär detta medföra svårigheter för relevanta personer att nyttja avtal och risker gällande kommunens möjligheter att upprätthålla avtalstrohet.

Revisionsfråga 3: Efterlevs riktlinjerna och rutinerna i praktiken?

Bedömning: Nej

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som **ej uppfyllt**.

Bedömningen grundas bl.a. på att brister uppmärksammats vid stickprovskontroll, samt att kommunen själva anger att det finns brister gällande efterlevnad av fastställda riktlinjer och rutiner. Exempelvis anges att anmälan gällande genomförda direktupphandlingar från verksamheterna till inköpsenheten inte fungerar och att det inte alltid finns tillräckligt med planeringsutrymme inför upphandlingar.

Avseende stickprovskontrollen har vi bl.a. inte kunnat verifiera att kommunen uppfyller dokumentationsplikten som gäller för inköp över 100 000 kr eller att kommunen tillvaratar konkurrens. Enligt upphandlingslagstiftningen ska alla direktupphandlingar över 100 000 kr dokumenteras. Enligt Konkurrensverkets rekommendationer bör en upphandlande myndighet dokumentera upphandlingens värde, motiv till tilldelningsbeslut, hur konkurrensen beaktats med mera. Enligt kommunens riktlinjer ska en dokumentationsmall ifyllas.

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.

Rutiner för avtalstrohet

Revisionsfråga 4: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Iakttagelser

I styrdokumentet om regler mot extern part tydliggörs att varje enhet/förvaltning är skyldig att följa upp avtalstroheten och vidta åtgärder om så krävs. Vidare ska inköpsenheten följa upp avtalstrohet genom återkommande kontroller.

Intern kontroll

Som en del i granskningen har vi granskat internkontrollplan för 2022. Planen antogs av kommunstyrelsen 2021-09-13 §270. I internkontrollplanen noteras att inga moment omfattar avtalstrohet.

Under samma sammanträde i september, §270, antogs en gemensam internkontrollplan för 2022 av styrelsen. Enligt skrivelse i protokoll är planen för hela kommunen, och enligt styrelsens rekommendation ska styrelse och nämnder upprätta en internkontrollplan utefter den mall som framkommer i dokumentet. I den gemensamma planen framgår ett moment om ramavtal.

Även i den gemensamma internkontrollplanen för 2023 framgår momentet om ramavtal.

Uppföljning av kommunstyrelsens internkontrollplan har efterfrågats. Enligt återkoppling har ingen uppföljning per augusti (delår) upprättats. Uppföljning per helår väntas färdigställas i april 2023.

Av de intervjuade framhålls att inköpsenheten årligen gör en särskild uppföljning avseende avtalstrohet. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av den särskilda uppföljningen för avtalstrohet för 2021 som är upprättad av inköpsfunktionen. Av granskningen redovisas avtalstrohet för år 2021 fördelat på de olika förvaltningarna. Bl.a. framgår att stöd- och utvecklingsförvaltningen under 2021 hade en avtalstrohet om 37 procent. Samtidigt lyfts att vissa köp är undantagna upphandlingslagstiftningen vilket medför att andelen inte är helt rättvisande. I rapporten anges även att det uppmärksammats att verksamheterna genomfört direktupphandlingar och deltagit i samordnade upphandlingar med andra upphandlande myndigheter utan kännedom av inköpsenheten.

Utkast för 2022 som avsåg uppföljning av avtalstrohet kvartal 3 har efterfrågats men inte mottagits. Enligt inköpsenheten har inköpsdata exporterats till verktyg där analysen genomförs, dock beskrivs att själva analysen av avtalstrohet ej har genomförts för kvartal 3.

Registeranalys och stickprov

Som beskrivits i revisionsfråga 2 och 3 har en översiktlig registeranalys genomförts i syfte att få en översikt över inköpsmönster och vilka leverantörer/konton som nyttjades. Utifrån analysen valdes 5 leverantörer ut som fanns registrerade i avtalskatalogen. Underlag såsom avtal, fakturor, avrop och ev. bilagor efterfrågades därefter. Vid förfrågan av underlagen erhöll inköpsenheten våra kontrollpunkter (se tabell 1) i syfte att vara transparenta med vad vi skulle granska och ge enheten möjlighet att inkomma med relevant underlag.

Tabell 1: Stickprov

| Kontrollpunkter | Leverantör 1 | Leverantör 2 | Leverantör 3 | Leverantör 4 | Leverantör 5 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Har avrop skett på rätt sätt i förhållande till avtal? | Röd | Grå | Grön | Grön | Grön |
| Är fakturerade priser i enlighet med avtal? | Röd | Grå | Röd | Röd | Röd |
| Är fakturan tillräckligt specificerad? | Röd | Grå | Röd | Röd | Röd |
| Har kontroll av skatter och avgifter gjorts? | Röd | Grå | Röd | Grön | Grön |

Grön = Ja (uppfylld), **Röd** = Nej (ej uppfylld).

Utifrån stickproven noteras flertalet brister.

- För leverantör 1 har vi erhållit ett avtal med en avtalsperiod som sträcker sig över 2022. Av avtalet framgår att genomförandet av avrop beror på huruvida beställning är över resp. under 5 mnkr. Av återkoppling av inköpsenheten har enheten inte hittat efterfrågad faktura, varvid vi inte ser vad som beställts, pris eller om fakturan exempelvis är en delfaktura.
- Leverantör 2 stryks då upphandlingen inte är ett ramavtal. Vi noterar att faktura inte mottagits.
- För leverantör 3 har avtal erhållits. Avtalet är slutet med en leverantör och gällande under 2022, varvid vi anser att första kontrollpunkten om avrop är uppfylld. Därtill har en screenshot av en faktura mottagits. Av fakturan, som inte kan ses i sin helhet, visas att åtminstone 6 passagerare transporterats samt priser per passagerare. I prisbilagan som erhållits visas priset per km. Eftersom väglängd för skolskjutsen inte specificeras i fakturan, vilket ska ske enligt avtal, kan vi inte avgöra huruvida pris är i linje med avtal. Vi kan heller inte se att fakturan är tillräckligt specificerad.
- Gällande leverantör 4 har avtal, prislista som upprättades vid anbud samt screenshot av faktura mottagits. Vid granskning av faktura noteras att benämning av köp, orderreferens samt belopp exkl. moms framgår. Ytterligare specifikation av fakturan eller andra bilagor har inte mottagits. Av prislista framkommer bl.a. olika timpriser och skrivningar om materialkostnader och UE-påslag. Utan ytterligare specifikation av faktura är det inte möjligt att verifiera pris.
- Avseende leverantör 5 har bl.a. avtal och beställning mottagits. Av avtal framgår att typ av avrop/beställning är beroende på inköpsvolym. Beställning över 3 prisbasbelopp ska ske genom förnyad konkurrensutsättning, vilket kunnat verifieras.
 - Gällande priser har vi erhållit prislista för några personer. I fakturan framgår ytterligare personer vars timpriser vi inte mottagit information om.

- Av beställning mot ramavtal anges att det till fakturan skall bifogas underlag, d.v.s. detaljerad redovisning som visar tid och material. Av fakturan framgår bl.a. namn och nedlagda timmar. Därtill anges att en dagbok bifogats, som vi inte mottagit.
- Gällande leverantör 5 noteras att avtalet inkl. option som längst gäller till 2021.

Avseende kontroll av skatt och avgift, som enligt lag ska göras, anges vid intervju att kontroll av huruvida leverantören är godkänd för F-skatt görs. Därtill anges att skuldsaldo begärs via Kronofogden. Inom ramen för granskningen har vi mottagit skattekontroller för en del leverantörer.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet?

Bedömning: Nej

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

Bedömningen grundas på att brister kopplat till avtalstroheten uppmärksammats, exempelvis framkommer i inköpsenhetens egen uppföljning av avtalstrohet att verksamheterna genomfört upphandlingar utan inköpsenhetens kännedom. Gällande vår stickprovskontroll har vi inte kunnat verifiera flertalet kontrollpunkter, bl.a. med anledning av bristande återkoppling av underlag.

Inom ramen för granskningen har vi även erhållit underlag som tyder på att avtal gått ut men trots det nyttjats av kommunen. Det finns därmed risk för otillåten direktupphandling. Detta tyder också på att planering av upphandlingar brister vilket påvisar att det finns en generell förbättringspotential avseende det systematiska arbetet med upphandlingar inom kommunen.

Att ytterligare rutiner eller processer, utöver de som nämnts, tillämpas av kommunen för att säkerställa avtalstrohet har inte framkommit under granskningen.

Uppföljning

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Iakttagelser

I reglementet för upphandling tydliggörs att det åligger kommunens styrelse och nämnder att bestämmelserna i reglementet samt i de anvisningar, däribland dokumentet "Regler mot extern part", som meddelats med stöd av reglementet iakttas.

I regler mot extern part anges att upphandlingar och avtal aktivt ska följas upp vilket gäller både för anskaffande enhet och på övergripande koncernnivå.

Vi har ej noterat övrig eventuell styrning för hur och när uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamhet ska ske.

Inom ramen för granskningen har vi genomfört en protokollgranskning avseende kommunstyrelsens sammanträde för samtliga sammanträden under 2022. Nedan redovisas relevanta uppföljningsärenden med bäring på inköp och upphandling:

- 2022-03-28 §63. **Årsredovisning kommunövergripande 2021.**
- 2022-03-28 §128. **Upphandling Webbpubliceringsverktyg och Webbyrå.**
- 2022-10-24 §241. **Kommunövergripande delårsrapport år 2022.**

I årsrapporten redovisas bl.a. genomförda upphandlingar översiktligt samt konstateras att några investeringsprojekt är framskjutna med anledning av överklaganden, resursbrist och avbrutna upphandlingar.

Vid upphandlingsärendet i mars beslutade kommunstyrelsen att tilldela en leverantör en upphandling. I årsrapporten redovisas genomförda upphandlingar översiktligt samt konstateras att några investeringsprojekt är framskjutna med anledning av överklaganden, resursbrist och avbrutna upphandlingar.

I delårsrapporten framgår separata verksamhetsberättelser för styrelsens utskott som bilagor. Dessa innehåller bl.a. måluppföljning. Gällande stöd- och utvecklingsförvaltningen beskrivs uppföljning i huvudsak kopplat till den ekonomiska uppföljningen. I uppföljningen kopplat till andra förvaltningar framgår viss uppföljning gällande genomförda/planerade upphandlingar.

I övrigt görs den avtalstrohetsuppföljning som nämndes i revisionsfråga 4.

I revisionsfråga 4 framgår av stickprovskontroll att det finns utvecklingspotential gällande avtalstrohet.

Av intervju lyfts att det inte är helt tydligt hur uppföljning till kommunstyrelsen ska genomföras och att det som i huvudsak följs upp är kopplat till enskilda upphandlingsärenden. Samtidigt anges att inköpscontrollern på egen hand tagit fram en mall för uppföljning i syfte att göra uppföljningen enhetlig.

Som lyfts i revisionsfråga 1 är en utmaning att det inte finns nog med resurser i form av personal till upphandlingsarbetet.

Muntlig rapportering

Avseende övrig rapportering till kommunstyrelsen anges att gällande frågor kring upphandlingsärenden är det respektive ansvarig upphandlare som kallas upp till styrelsens sammanträden. Vid ex. information om revideringar om styrdokument är det upphandlingschefen som deltar i mötet.

Uppföljning av avtal

Av intervju anges att det genomförs årliga leverantörsdialoger. Dialogerna dokumenteras inte alltid enligt uppgift vid intervju. Vid faktagranskning återkopplades däremot att samtliga dialoger dokumenterades.

Inom ramen för granskningen efterfrågades exempel på dokumenterade dialoger. Av inköpsenheten har vi mottagit:

- Inbjudningar (RFI - Request for information) till leverantör med syfte att bl.a. lyfta frågor och synpunkter.

Deltagare i dialoger uppges vara representant från inköpsenheten och urvalda från verksamheterna. Ytterligare exempel på dokumenterade leverantörsdialoger har inte mottagits.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten?

Bedömning: Nej

Utifrån ovanstående iakttagelser bedöms revisionsfrågan som **ej uppfylld**.

Av granskningen bedömer vi att styrelsen får del av viss uppföljning i form av främst upphandlingsärenden, men att uppföljningen inte kan ses som tillräcklig och hade kunnat utvecklas i form av nyckeltal och tydligare uppföljning av inköpsenhetens verksamhet.

Vi bedömer det som en brist att leverantörsdialoger inte systematiskt dokumenteras.

Bedömningen grundas även på verksamhetens egen uppgift om att det inte ses som helt tydligt vilken typ av uppföljning som kommunstyrelsen önskar. Vi noterar att enheten tagit fram mallar och upprättat uppföljning men att detta skett på eget initiativ, inte på uppdrag av styrelsen.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Gällivare kommun genomfört en granskning. Granskningens syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att styrelsen **inte** säkerställer en ändamålsenlig inköps- och upphandlingsverksamhet.

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

Rekommendationer

Utifrån granskningens iakttagelser och bedömningar rekommenderas styrelsen att:

- Säkerställa att ansvarsfördelningen förtydligas i reviderade riktlinjer/styrdokument gällande avtalsägande. Därtill bör styrelsen överväga att förtydliga inköpsenhetens ansvar gentemot bolagen.
- Säkerställa att beställarnas förutsättningar stärks, genom exempelvis utbildningar och en begränsning av antalet beställare. I granskningen noteras att en ny beställarorganisation håller på att införas. Det är av vikt att styrelsen säkerställer att införandet genomförs.
- Säkerställa att upphandlarna har tillräckligt med planeringsutrymme för att genomföra ändamålsenliga upphandlingar.
- Säkerställa att anmälan av direktupphandlingar sker till inköpsenheten. Det är även viktigt att inköpsenheten utifrån underlagen genomför sammanställningar och analyser i syfte att förbättra inköpsarbetet.
- Säkerställa att styrdokumenterna aktualiseras.
- Säkerställa att direktupphandlingar över 100 000 kr dokumenteras i linje med riktlinjer och Konkurrensverkets rekommendation. Styrelsen bör även säkerställa att dokumentationen är lättillgänglig.
- Säkerställa en god avtalstrohet. Som en del i detta bör styrelsen säkerställa att avtal enkelt kan hittas i avtalsdatabasen. Därtill bör styrelsen överväga att systematiskt genomföra ytterligare kontroller avseende avtalstrohet, och vid upptäckande av brister vidta åtgärder.
- Säkerställa en systematisk och heltäckande uppföljning. I detta ingår att säkerställa tydliga direktiv kopplat till uppföljning av inköp och upphandling. Styrelsen bör därtill överväga att utveckla uppföljningen genom exempelvis uppföljning av nyckeltal och tydligare uppföljning av inköpsenhetens verksamhet.

Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor

| Revisionsfråga | Bedömning | |
|--|--|---|
| 1. Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning för upphandling och inköp? | Delvis Av granskning noteras bl.a. att det finns styrande dokument samtidigt som vi ser att brister/otydigheter finns gällande ansvarsfördelningen. |  |
| 2. Finns riktlinjer, rutiner och processer för upphandling och inköp? | Delvis Styrdokument finns, men dessa är bl.a. i behov av att aktualiseras. Därtill noteras att sökfunktionen i avtalsdatabasen inte ses som helt fungerande. |  |
| 3. Efterlevs riktlinjerna och rutinerna i praktiken? | Nej Bedömningen grundas bl.a. på att brister uppmärksammas vid stickprovskontroll samt att kommunen själva anger att det finns brister gällande efterlevnad av fastställda riktlinjer och rutiner. |  |
| 4. Finns rutiner och processer för att säkerställa avtalstrohet? | Nej Bedömningen grundas på att brister kopplat till avtalstroheten uppmärksammas. |  |
| 5. Sker en tillräcklig uppföljning av inköp- och upphandlingsverksamheten? | Nej Bedömningen grundas bl.a. på att det inte ses som helt tydligt vilken typ av uppföljning som kommunstyrelsen önskar. Uppföljningen som genomförs ses inte som heltäckande. |  |

2023-02-23

Erik Jansen

Sara Sommarin

Uppdragsledare

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Gällivare kommuns förtroendevalda revisorer enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från 2022-05-16. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.

Deltagare

ÖHRLINGS PRICEWATERHOUSECOOPERS AB 556029-6740 Sverige

Signerat med Svenskt BankID

2023-02-27 20:19:21 UTC

Namn returnerat från Svenskt BankID: Erik Theo Christoffer Jansen

Datum

Erik Jansen

Leveranskanal: E-post